

# 义乌市政府投资项目 厉行节约反对浪费实施办法

(征求意见稿)

为加强我市政府投资项目建设和成本控制，厉行节约，反对浪费，提高资金使用效益，根据《党政机关厉行节约反对浪费条例》、《政府投资条例》（国令第 712 号）、《浙江省政府投资项目预算管理办法》（省政府令第 286 号）和《义乌市人民政府办公室关于印发义乌市政府投资项目管理办法（试行）的通知》（义政办发〔2016〕36 号）等有关法律、法规规定，结合我市实际，制定本办法。

## 一、总体要求

（一）适用范围。本办法适用于政府投资的各类建设项目，其中包括政府采取直接投资、资本金注入等方式，全部或部分使用财政性资金的建设项目。其他如部分使用财政资金补助、贷款贴息等项目也可依据实际需要参照本办法管理。

（二）工作原则。政府投资项目厉行节约反对浪费应当遵循以下原则：科学决策、规范管理、控制成本、注重绩效、公开透明。

（三）职责分工。发改局、财政局、审计局、政管办和建设局、交通局、水务局等行业主管部门按各自职能，对项目厉行节约反对浪费进行监督管理。

项目主管部门和建设单位承担项目厉行节约反对浪费的主体责任。勘察、设计、监理、施工等单位负责各自环节的建设成本控制。各相关主体应建立健全内控制度，严格控制建设成本，确保工程质量。

（四）全过程管理。建设项目必须严格执行基本建设程序，加强

在项目建议书、可行性研究、勘察、设计、施工、竣工验收和后评价各个阶段全过程管理，坚持估算控制概算、概算控制预算、预算控制结算的原则。

## 二、投资计划和决策管理

（五）分级开展政府投资管理。政府部门、镇（街道）应当根据国民经济和社会发展规划、中期财政规划和国家宏观调控政策，结合本级财政收支状况，统筹安排使用政府投资资金的项目，规范使用各类政府投资资金。

（六）建立项目储备库制度。政府投资项目业主应当编制项目建议书或可行性研究报告，按照政府投资管理权限和规定的程序，经行业主管部门初审后报发改局汇总，发改局会同有关部门、专家小组复审后列入政府投资项目储备库。

（七）构建项目支出定额标准。实行政府投资支出标准化控制，纳入储备库的项目应严格执行《义乌市政府投资项目支出定额标准》（义财建〔2022〕1号），确需超出定额标准的，按照一事一议原则报市政府决策后实施。各行业主管部门应根据上级规范并结合工作实际，不断补充、更新、完善定额标准，提高项目投资的准确性和科学性。

（八）严控项目投资财政风险。严格执行“三个不得立项”，不准脱离财力上项目。不断完善政府投资财政承受能力评估机制，政府投资年度计划应当和本级预算相衔接，财政部门应当根据经批准的预算，按照法律、行政法规和国库管理的有关规定，及时、足额落实政府投资资金。未落实预算资金的项目一律不得招标、开工。

（九）规范政府投资代建业务。根据项目建设实际需要，项目业

主可以与代建企业依法签订代建合同，依条款约定开展考核并支付代建费用。代建费率参照《基本建设项目建设成本管理规定》（财建〔2016〕504号）及《关于明确政府购买棚改服务管理费用计取标准的通知》（义财建〔2018〕18号）规定执行，费用计入项目建设成本。实施代建制管理的项目，一般不得同时列支代建管理费和建设管理费。

（十）规范政府投资EPC模式。建设单位应当合理选择工程项目实施方式，拟采用EPC模式的项目应以建设内容明确、技术方案成熟为前置条件，按照一事一议原则报市政府审批后组织实施。EPC项目以结果为导向，加强统筹策划，实施过程中重视成本和品质相协调，努力实现项目高质量建设。

（十一）科学编制政府投资计划。项目业主和行业主管部门根据项目前期进展、急需程度、资金落实等情况，在项目储备库中挑选拟列入年度政府投资计划的项目报发改局。发改局按照项目性质、功能、投资总额分类，并综合考虑经济社会发展需要、项目前期情况和土地、资金等要素保障情况后，编制年度政府投资项目计划草案，经征询财政、自规等有关部门意见后，提交市政府审议。年度政府投资计划一经确定，原则上不作调整。确需调整的，必须按规定程序报批。

（十二）完善专家咨询制度。由行业主管部门推荐建筑、市政、交通、水利、教育、医疗、工程造价等相关领域的专家，由发改局选聘组建专家库。对经济社会和环境影响重大的、技术复杂的以及社会公众普遍关注的建设项目，必须邀请专家评审，形成专家组意见，作为项目决策的重要依据。专家咨询管理办法由发改局另行制定。

（十三）提高项目审查会质量。发改局和行业主管部门在项目审查中应重点审查项目建设方案、标准、规模、内容、材料、设备等的

经济性和合理性。加强部门与部门之间、项目与项目之间的衔接，防止重复投资和浪费。项目组织审查前，项目主管部门应提前三天将项目评审文本送相关部门进行审查，参加项目审查的单位应派业务水平高、责任心强的骨干参加评审，评审完成后应提交书面评审意见。

由于勘察、设计、施工质量等原因重新建设的项目，由发改局召集相关部门进行原因分析，分清责任后再办理立项手续。

特别重大、社会关注度高以及部门意见不一致的项目可委托第三方咨询机构进行评估论证，再由发改局报市政府进行决策。

### 三、方案设计和投资估算控制

(十四) 建设项目实行多方案比选。在前期方案阶段，对于重大项目，建设单位应根据项目的具体情况委托两家或两家以上设计单位进行前期方案设计，并组织专家和有关单位评选论证，确定推荐方案。

在可行性研究阶段，建设单位应委托有资质的咨询设计单位编制可行性研究报告及项目估算。可行性研究报告应按照政府投资项目可行性研究报告编写通用大纲编写，行业主管部门会同发改局组织专家和有关单位进行论证评审，对各建设方案和项目估算进行分析比较和综合评价，确定最优方案。

投资估算 5000 万元以上项目需经财政稽核中心审核后由发改局审批。

(十五) 加强设计阶段造价控制。在设计招标的评标办法中要设立一定比例的项目投资报价分，充分考虑项目的经济性，引导设计单位设计出造型美观、造价合理的设计方案。

(十六) 重大项目推行设计监理制度。在可行性研究、初步设计和施工图设计阶段，建设单位可对重大项目实行设计监理，受委托的

设计监理单位资质应不低于设计单位。

设计监理单位负责从技术、施工、经济等方面对可行性研究报告、初步设计和施工图设计进行优化，保证设计深度、质量和进度，对结构设计进行复核。设计监理费用纳入项目成本。

(十七) 重大项目推行财务监理制度。重大项目可实行财务监理制度，在项目初步设计和施工图设计阶段，受委托的财务监理单位负责对项目投资影响较大的方案进行评审，并对项目全过程的造价、财务工作进行跟踪审核并开展绩效评价。

#### 四、初步设计和概算控制

(十八) 规范初步设计文本编制。建设单位应选择具有相应资质的设计单位，依照批准的可行性研究报告编制初步设计文件及概算。初步设计应明确各单项工程或单位工程的建设内容、规模、标准和设计概算、用地规模、主要材料、设备规格、技术参数等，并达到国家规定的深度要求。建设单位应重视工程范围内现有砂、石材等原材料的利用和土石方的综合平衡，并明确经济合理的处置方案。

(十九) 加强项目初步设计审批及概算审核。发改局可委托有资质的评审机构或组织专家对项目初步设计进行评审，500 万元以上项目概算送财政稽核中心审核，实行“先审核后批复”，审核后批复的概算作为控制项目总投资的依据。初步设计及概算未经批复的项目不得进行施工招投标。

(二十) 严格概算调整审批。

1. 超过批准概算 10% 以内且超过批准概算金额 1000 万元以内的，由建设单位报项目行政主管部门审核、财政部门稽核后报发改局审批；

2. 超过批准概算 10% 及以上或超过批准概算金额 1000 万元及以上的，由建设单位报项目行政主管部门审核，财政部门稽核，发改局复核，经市政府审批后，由发改局下文调整。

未履行概算调整审批手续的，不予办理项目决算。

## 五、施工图设计和预算控制

(二十一) 加强施工图编制。建设单位应选择具有相应资质的勘察、设计单位，依照批准初步设计文件及概算进行施工图设计。在推行限额设计的前提下，建设单位要按照项目的特点提出更加细化的标准和档次设计指标，作为设计单位设计依据。

强化工程勘察质量监督，按行业主管部门要求实行工程勘察外业见证工作。

(二十二) 严控设计标准。建设单位或设计单位不得在施工图设计时擅自扩大或缩小建设规模和范围，提高或降低建设标准和档次。确需调整的，由建设单位组织相关单位和专家进行论证后，按规定程序审批。

(二十三) 明确设计费计取。建设单位按规定委托设计单位时，要明确设计费的计费标准，设计费计取可采取按照建设项目单项工程概算投资额分档定额计费或按建设项目单位面积计费标准计费，一般情况下，设计费优先选用按建设项目单位面积计费标准计费方式。在计算设计费时，应以普通标准和档次的用材价格作为计费基数，对超出部分不得进入计费基数。

(二十四) 加强施工图审核。勘察单位、设计单位应根据行业规范和相关要求做好工程勘察、施工图设计，并达到相应深度。建设单位应在委托合同中约定由于勘察、设计原因造成项目额外支出或投资

损失的经济责任追究条款，并明确责任认定标准、赔偿金额及计算方法等。

建设单位要合理确定设计时限，确保设计质量。在工程招投标前，建设单位要组织专业技术人员和现场管理人员对施工图进行一次审核把关，提高图纸设计质量，减少施工过程中的变更。

施工图预算或清单编制造价实行“先审核、后招标”。中介机构应严格按照施工图编制预算或清单编制造价，建设单位对中介机构编制的预算或招标控制价进行初审后送财政稽核中心审核。财政稽核中心针对控制单价、清单列项、无价材料、招标文件相关商务条款等重点审核后，出具审核报告作为工程招标依据。

## 六、工程实施和变更控制

(二十五) 加强材料信息价指导。发改、财政、各行业主管部门要加强对材料信息价采集工作的指导，进一步提高信息价的合理性和适用性。逐步推行大宗建筑材料统一采购，节约造价，保证质量。

(二十六) 严格控制工程变更。建设项目实施中确需设计变更的，应当遵循“先审批、后变更”原则，按规定程序报批后实施。

建设项目工程变更报批的规定：

1. 单次设计变更造价增加金额在 50 万元以下的，由建设单位审批后实施。
2. 单次设计变更造价增加金额在 50 万元及以上、400 万元以下的，经项目行政主管部门审批后实施。
3. 单次设计变更造价增加金额在 100 万元及以上的，由项目主管部门召集发改局、财政局、政管办和建设局、交通局、水务局、等相关的行业主管部门以及设计、监理、代建等单位对变更方案进行论证

审查，技术比较复杂的变更项目应邀请专家参加，审查通过后方可继续实施。

4. 单次设计变更造价增加金额在 400 万元及以上的，报市政府批准后实施。

5. 工程变更累计增加金额符合以下情况的，报市政府批准后实施：合同价 5000 万元以下的项目，工程变更增加金额累计每超过合同价 20% 或 400 万元的；合同价 5000 万元及以上的项目，工程变更后增加金额累计每超过合同价 1000 万元的。

6. 需报市政府审批的工程变更方案，由财政稽核中心复核变更造价后，再报市政府审批。

(二十七) 加强项目变更资料的管理。变更资料应包括变更的主要原因和依据、主要内容、处理方法、工程量及估算造价等，并留存音像资料。

## 七、项目验收和结算控制

(二十八) 推行重大项目建设成本全过程跟踪。发改、财政、审计等部门对投资规模大、社会影响力强的重大项目，可委托中介机构对项目建设成本进行全过程跟踪。

(二十九) 实行工程验收部门抽查监督机制。工程完工后由建设单位组织勘察、设计、监理、施工等单位进行验收，由发改局组织督考办、财政局、审计局、政管办、行业主管部门、项目接收部门等单位进行抽查监督，确保验收质量。

(三十) 完善工程结算审核质量控制体系。实行“先审核后付款”、“先审核后决算”工作机制：

1. 施工企业要以合同为依据，坚持“诚信、真实”原则编制工程

结算送建设单位审核；

2. 建设单位负责对施工企业报送的结算资料进行初审；
3. 按规定委托审价中介机构参与审核；
4. 财政稽核中心对中介机构的审核结果实行随机抽查稽核，抽查比例不低于 10%；
5. 审计局对中介机构的审核结果和财政稽核中心复核结果按一定比例进行抽查审核。

（三十一）推行项目后评价制度。发改、财政、审计等部门根据各自职责对重大项目实施全过程及其经济性、效率性和效益性进行客观、公正的评价，为以后项目的投资决策、建设管理、成本控制和经济效益提高提供参考借鉴。

## 八、责任追究

由于勘察、设计、施工、监理、代建单位失误或违反相关法律法规造成损失的，或施工单位工程结算审核核减率超送审价 20%的，建设单位按照合同约定追究赔偿责任，并由建设单位提请行业主管部门视情给予通报批评、企业管理评价扣分、评价直接列为评价 D 等级等处理。构成犯罪的，依法移送司法机关，追究其法律责任。

经抽查复核，工程造价咨询单位预算（招标控制价）编制误差率大于 5%或单项误差金额 100 万元以上的，应由抽查单位或建设单位提请行业主管部门依法依规处理；工程造价咨询单位结算审核误差率大于 3%或单项误差金额 50 万元以上的，应由抽查单位或建设单位提请行业主管部门依法依规处理。

## 九、附则

各镇（街道）和自由贸易发展区、双江湖新区建设开发指挥部、

经济技术开发区的投资建设项目管理根据《义乌市人民政府办公室关于进一步规范镇街平台政府投资项目管理的通知》和《义乌市财政局关于印发镇街平台政府投资项目财政评审监督规程的通知》（义财稽〔2022〕1号）相关要求执行。各市属国有企业实施的财政资本金注入的项目参照本办法管理。各市属国有企业实施的其他项目审核工作按照《义乌市国有资本投资建设项目管理实施细则》（义政办发〔2023〕33号）和《义乌市国有企业投资监督管理办法》（义政办发〔2023〕48号）相关要求执行。审计部门依据职责负责对项目进行抽查监督，抽查比例不低于10%。

本办法自发布之日起施行。本市以往文件规定与本办法相冲突的，按照本办法规定执行。2014年8月29日印发的《义乌市政府性投资项目厉行节约反对浪费实施办法》（市委〔2014〕27号）同步废止。

本办法由发改局、财政局负责解释。