

# 闵行区人民政府文件

闵府规发〔2024〕8号

## 闵行区人民政府关于印发《闵行区 政府投资项目财务监督管理办法》的通知

各镇人民政府、街道办事处，莘庄工业区管委会，区政府各委、办、局，各区属公司，有关单位：

现将《闵行区政府投资项目财务监督管理办法》印发给你们，请认真遵照执行。

特此通知。

2024年7月30日

# 闵行区政府投资项目财务监督管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步规范本区政府投资项目资金使用，提高资金运行效率和使用绩效，加强和完善财务监督管理工作，根据《中华人民共和国预算法》《政府投资条例》《基本建设财务规则》，及《上海市市级建设财力项目管理办法》《上海市市级建设财力项目财务监督管理办法》等相关规定，结合本区实际情况，制定本管理办法。

**第二条** 本办法适用于区、镇（莘庄工业区）基本建设项目、土地储备项目、土地减量化项目、农民集中居住项目以及区、镇（莘庄工业区）政府认定的其他项目（以下简称政府投资项目）。基本建设项目是指使用财政性资金投资建设的市政基础设施、公共服务设施等固定资产投资项目和维护整治类（房屋修缮、道路大中修、旧房改造、绿化和水务等环境整治）项目，动迁安置房建设项目参照基本建设项目管理。

**第三条** 本办法所述财务监理制指按照相关规定，确定专业化的社会中介机构（以下简称监理单位），依照法律、法规、规章等相关规定，对本办法第二条所列政府投资项目，开展的资金监控、财务管理、投资控制、审价等工作。

**第四条** 监理单位应当严格按照国家的有关法律、法规及

经批复的可行性研究报告、初步设计等，遵循合法性、公正性和客观性的原则，开展财务监理工作，并承担相应的审查责任和法律责任。

**第五条** 区财政局是本区项目实施监理制的职能主管部门，负责监理机构管理机制建立和指导工作以及基本建设项目监理机构的委托、监督、指导和考核。

区行业主管部门负责对本行业管理涉及的监理机构委托、监督、指导和考核等工作。

项目单位、代建实施单位负责配合监理机构开展工作，及时向监理机构提供有关的文件材料和现场办公的必要条件，并有权向监理机构提出合理的工作建议和要求，参与对监理机构的考核，并承担相应的财务管理职责。

## **第二章 监理的分类管理及工作职责**

**第六条** 政府投资项目按照以下三类实行财务监理制：

一类项目：建安投资额 1000 万元（含 1000 万元）以上的工程、项目前期动迁费用、土地储备项目、土地减量化项目及农民集中居住项目；

二类项目：建安投资额 200 万元（含 200 万元）以上至 1000 万元以下的工程；

三类项目：建安投资额 200 万元以下的工程。

**第七条** 监理机构的工作内容：

1. 一类项目，监理单位负责接受委托后，自项目批复后至完成的全过程，开展资金监控、财务管理及投资控制（以下均含工程价款结算审核）工作。

2. 二类项目，监理单位负责接受委托后，根据批准的概算及确定的工程造价，对项目开展事前、事中和事后的全过程造价控制。

3. 三类项目，监理单位负责对已完成投资建设的项目，按国家和行业规定出具项目审价报告。

财务监理工作内容详见附件 1。

**第八条** 监理单位应定期向项目单位和代建实施单位提交书面报告，书面报告应当及时反映监理工作成果及项目建设过程中存在或需协调的问题，包括项目投资动态报告、超投资专题报告、财务决算审核报告、财务总决算审核报告、监理工作年度小结报告、监理总结报告，以及其他需要反映事项而形成的各类书面报告。

### **第三章 监理机构的政府采购及委托主体**

#### **第九条 监理机构的采购**

（一）达到政府采购限额标准以上的项目，即单笔采购金额大于 100 万元（含 100 万元），行业主管部门按照政府采购相关规定实施采购，确定监理单位。

（二）政府采购限额标准以下的项目，即单笔采购金额小

于100万元的多频次、小额度、零星采购项目，财务监理由区行业主管部门，通过框架协议等采购确定入围监理单位。

区行业主管部门：基本建设项目（工程部分）的区行业主管部门为区财政局，基本建设项目（前期费用）和土地储备项目的区行业主管部门为区征收中心，土地减量化项目的区行业主管部门为区规划资源局，农民集中居住项目的区行业主管部门为区农业农村委。

由区行业主管部门与入围的监理单位分别签订框架协议，并负责建立框架协议顺序轮候系统。

**第十条** 为保证监理单位产生的公开、公平和公正性，并保持财务监理工作与监理单位业绩考核的连贯性，监理单位的选择按照政府采购等相关法律法规规定执行。

**第十一条** 凡由市、区两级投入（或补贴）的政府投资项目，须在框架协议顺序轮候系统确定项目监理单位。根据出资比例，排序委托主体具体如下（内容详见附件2）：

（一）市、区两级发改委及项目条线主管部门（市水务局、市房管局等部门）审批的政府投资项目。

1. 市、区两级投资比例超过50%（含50%）。区级实施项目，由区项目单位在框架协议顺序轮候系统确定，并与代建单位、监理单位签订服务合同；各街镇（莘庄工业区）实施项目，由区项目单位在区框架协议顺序轮候系统确定，并由各街镇

(莘庄工业区)与监理单位签订服务合同。

2.市、区两级投资比例低于50%。区级实施项目,由区项目单位在框架协议顺序轮候系统确定,并与代建单位、监理单位签订服务合同;各镇(莘庄工业区)实施项目,由各镇(莘庄工业区)在区框架协议顺序轮候系统确定,并与监理单位签订服务合同。

(二)各镇(莘庄工业区)按规定、按制度审批的政府投资项目。

各镇(莘庄工业区)按规定、按制度审批的政府投资项目,由各镇(莘庄工业区)负责在框架协议顺序轮候系统确定,并与监理单位签订服务合同。

各镇(莘庄工业区)全额出资的政府投资项目,原则上按照以上规定执行。如确需建立镇级框架协议监理单位,由镇(莘庄工业区)向区财政局提交框架协议采购方案报区财政局审核备案,同时应当制定相关实施办法和考核制度,并做好后续选用管理。

## 第四章 监理机构的准入和选择

**第十二条** 各类项目监理机构的主体可以是造价咨询公司、造价咨询公司和会计师事务所组成的联合体以及房地产估价公司和会计师事务所组成的联合体。

一类项目中的基本建设项目(工程部分)的监理单位,需

由造价咨询公司和会计师事务所组成的联合体；二类项目、三类项目中的基本建设项目（工程部分）的监理单位，主体为造价咨询公司。

一类项目中基本建设项目涉及前期动拆费用、土地储备项目的监理单位，需由房地产估价公司和会计师事务所组成的联合体；

一类项目中土地减量化项目和农民集中居住项目的监理单位，需由房地产估价公司和会计师事务所组成的联合体；

以上联合体须双方签订联合体协议，明确其中一方为责任主体（主办方），并依照法律法规承担相应权利义务。

### **第十三条** 监理单位需具备以下条件：

1. 造价咨询公司需配备从事工程概算、预（结）算、竣工财务决算审查工作的专业技术人员，并且配备有注册造价工程师执业资格等专业人员；房地产估价公司需取得房地产估价资质证书，配备从事相关执业资格的专业人员；会计师事务所需取得会计师事务所执业证书，配备从事注册会计师执业资格的专业人员。

2. 近3年内未发生过违法违规违纪行为，具有良好的社会信誉和专业素质，且技术档案管理制度、质量控制制度、财务管理制度等制度齐全完善。

3. 接受委托承担项目财务监理工作的专业人员遵守国家

法律、法规，专业素质高，职业道德好，并且在近3年内没有违法、违规执业行为。

**第十四条** 监理单位实行回避制度，监理单位已参与项目的设计、招标代理、代建、工程监理、前期评估等工作，或监理单位与承担上述工作的单位存在控股、隶属关系或者负责人为同一人的，监理单位应当回避，不得再承担本项目的财务监理工作。

## **第五章 监理的收费和标准**

**第十五条** 财务监理费用实行总额控制，并列入政府投资项目总成本，具体以最终合同价为准。

**第十六条** 监理合同中应当约定费用支付的方式、付款条件及考核保留金比例，考核保留金与监理工作质量挂钩，不得将采购文件和合同中未约定的义务作为向监理单位付款的条件。

监理委托合同原则上采取上限闭口式合同。项目实施后如遇概算调整，导致监理服务金额变动的，应当以区发改委等行业批文调整为准，并结合具体项目合同约定条款及政府采购有关规定执行。

## **第六章 监理的考核和监督**

**第十七条** 对监理单位实行分类考核：

政府采购限额标准以上的监理单位，考核采取年度考核与末次考核相结合的方式进行，即每年对监理单位工作质量组织



一次考评，在项目完成审计和竣工财务决算批复后进行末次考评。

通过框架协议采购确定入围的监理单位，由行业主管部门并会同区发改委、项目单位和代建实施单位等组成考核小组开展考核工作。

以上各类项目的监理考核办法，由各行业主管部门另行制定。

**第十八条** 考核内容包括监理单位的工作态度、资料管理完整性、专业人员到位情况、概算审核的完善及偏差程度、资金财务监控准确性、投资控制情况、财务监理报告及时性和真实性、重大事项预警机制工作质量等方面。

**第十九条** 监理单位在项目管理中由于监理的工作质量出现重大失误或工作态度出现严重问题等，项目委托单位可根据服务合同约定终止服务合同，并向区财政局备案，再按照上述委托程序另行选定监理单位。

**第二十条** 监理合同中应当明确上述考核方式和考核内容，项目代建实施单位应明确当监理单位不履行合同义务或者履行义务不符合约定的，监理单位应当承担相应的违约责任和违约条款。

## 第七章 附 则

**第二十一条** 享受市级补贴项目，如市级相关部门对财务监理、投资监理和审价另有规定的，按市级相关文件执行。

本管理办法自 2024 年 9 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 8 月 31 日。期间如遇上级部门有明确规定和政策调整，执行上级部门政策。

- 附件：
1. 财务监理各类型项目工作内容
  2. 闵行区政府投资项目监理单位排序阶段管理
  3. 闵行区政府投资项目监理单位招标阶段管理

## 附件 1

# 一类项目财务监理机构工作内容

财务监理机构负责自接受委托后对区级财力项目全过程的资金监控、财务管理、投资控制(含工程价款结算审核)工作。

### 一、财务监理机构负责的资金监控工作

(一)协助项目单位编制年度、月度资金用款计划。

(二)协助项目单位对建设资金进行专款管理,督促项目单位严格按照批准的项目概算执行,不得挤占挪用。

(三)审核各类费用的支出,确保各项开支符合国家有关规定,防止建设资金的流失和占用。

(四)审核工程预付款、进度款、预留款、工程变更签证等用款,并出具书面意见。

### 二、财务监理机构负责的财务管理工作

(一)协助项目单位按照基本建设财务管理的规定正确设置会计科目,建立健全项目单位基本建设财务管理制度和内部控制制度。

(二)协助项目单位按照政府会计制度等规定,根据批准的概算对项目进行单独核算,指导编制相关财务报表。

(三)审定项目的总预算、中期预算以及分年度的基建支出预算,并及时出具书面审核报告。

(四)核对项目的月度支出,每季度提交投资执行情况分

析报告、每年提交年度完成投资分析报告。项目全部完成后，审查全部费用，审核项目总造价，对照项目实际造价与总概算进行分析，向项目单位提供总结算审核报告。

(五)协助项目单位对项目建设过程中的物资采购、保管、领用开展管理及财务核算。

(六)协助项目单位正确编制工程竣工财务决算，并配合做好审计及竣工财务决算审批相关工作。

### **三、财务监理机构在前期阶段负责的投资控制工作**

(一)审核建设项目的初期费用，并出具相应的书面意见。

(二)协助项目单位对初步设计概算进行预审，提出初步设计的技术经济分析和优化建议，特别是针对影响造价的主要因素做出具体分析、修正，并出具相应书面意见供项目单位参考。

### **四、财务监理机构在招标阶段负责的投资控制工作**

(一)参与工程勘察、设计、施工、工程监理、设备采购等招标工作，对招标文件、最高投标限价和工程量清单进行审核，并出具书面审核意见。

(二)参与合同谈判，对合同中有关合同价、付款、变更、索赔等条款的合理性出具书面审核意见。

(三)预判工程中可能出现的不确定因素，如涨价、设计变更、不可预见费等内容，并出具相关书面意见。

(四)参与有关工程项目的询价与审核，并出具相关的书面意见供项目单位参考。

## 五、财务监理机构在施工阶段负责的投资控制工作

(一)制定现场控制造价步骤与措施,并协助项目单位制定符合项目特点的造价控制实施细则。

(二)协调配合与工程监理单位(质量、进度控制)的工作,严格签证制度。

(三)参加工程例会和项目单位要求参加的其他工作会议,随时掌握工程进展的实际情况,实施造价控制的跟踪管理。

(四)审核施工单位上报并经工程监理单位认可的每月完成工作量报表,并提供当月付款建议书,经项目单位认可后,作为支付当月进度款的依据。

(五)收集工程施工的有关资料,了解施工过程情况,协助项目单位及时审核设计变更、现场签证等发生的费用,计算因此而产生的工程费用增减,并相应调整预算控制目标,避免不合理的费用支出。

(六)根据施工阶段的每月工作量与付款,核定各项变更费用,会同项目单位办理工程总结算。

(七)及时预警项目单位可能发生的工程费用索赔问题,向项目单位提供专业评估意见、估算书及反索赔咨询服务,以保证项目单位在合同上的利益。当有关合同方提出索赔时,为项目单位提供确认、反馈索赔等咨询意见。

(八)协助项目单位检查各类合同的履行情况,编制合同执行情况专题报告,提供整套合同、结(决)算报告及各项费用

汇总表交项目单位归档。

(九)审核施工图预算,根据施工图做好合同工程量的计算、审核工作,及时调整超出合同范围或出现变化的工程量。

(十)对项目需要采购或者核定价格的材料、设备等,及时根据合同及有关规定进行询价或审核,并出具书面审核意见。

(十一)做好工程钢材及预埋件计算、审核工作。

(十二)做好对采购材料、设备合同执行情况等内容的定期检查。

## **六、财务监理机构在竣工结算阶段负责的投资控制工作**

(一)及时审查施工单位递交的分部或整体工程价款结算,公正、合理地确定单项工程的造价,并提出审查结果书面报告(包括甲供料、设备价款、施工用水、用电的审核抵扣等)。

(二)及时审核材料及设备采购合同、服务类合同的最终结算金额,并提出审查结果书面报告。

**七、财务监理机构应定期向项目单位提交书面报告,并抄送项目代建实施单位、区财政局等相关单位。**书面报告应当及时反映财务监理工作成果及项目建设过程中存在或需协调的问题,包括项目投资动态分析报告、超投资专题报告、财务监理工作年度小结报告、财务监理工作总结报告,以及其他需要反映事项而形成的各类书面报告。

## 二类项目财务监理机构工作内容

财务监理机构负责自接受委托后对区级财力项目全过程的投资控制(含工程价款结算审核)工作。

### 一、财务监理机构在前期阶段负责的投资控制工作

(一)收集项目前期文件,审核建设项目的前期两类费用,并出具相应的书面意见。

(二)协助项目单位对初步设计概算进行预审,提出初步设计的技术经济分析和优化建议,特别是针对影响造价的主要因素做出具体分析、修正,并出具相应书面意见供项目单位参考。

### 二、财务监理机构在招标阶段负责的投资控制工作

(一)参与工程勘察、设计、施工、工程监理、设备采购等招标工作,对招标文件、最高投标限价和工程量清单进行审核,并出具书面审核意见。

(二)预判工程中可能出现的不确定因素,如涨价、设计变更、不可预见费等内容,并出具相关书面意见。

(三)参与有关工程项目的询价与审核,并出具相关的书面意见供项目单位参考。

### 三、财务监理机构在施工阶段负责的投资控制工作

(一)制定现场控制造价步骤与措施,并协助项目单位制定符合项目特点的造价控制实施细则。

(二)协调配合与工程监理单位(质量、进度控制)的工作,严格签证制度。

(三)参加工程例会和项目单位要求参加的其他工作会议,随时掌握工程进展的实际情况,实施造价控制的跟踪管理。

(四)审核工程预付款,并出具书面意见。

(五)审核施工图预算,根据施工图做好合同工程量的计算、审核工作,及时提出超出合同范围或出现变化的工程量的建议。

(六)审核施工单位上报并经工程监理单位认可的每月完成工作量报表,并提供当月付款建议书,经项目单位认可后,作为支付当月进度款的依据。

(七)收集工程施工的有关资料,了解施工过程情况,协助项目单位及时审核设计变更、现场签证等发生的费用,计算因此而产生的工程费用增减,并相应调整预算控制目标,避免不合理的费用支出。

(八)对项目需要采购或者核定价格的材料、设备等,及时根据合同及有关规定进行询价或审核,并出具书面审核意见。

(九)做好工程钢材及预埋件计算、审核工作。

(十)做好对采购材料、设备合同执行情况等内容的定期检查。

(十一)根据施工阶段的每月工作量与付款,核定各项变



更费用，编制财务监理月报，会同项目单位办理工程总结算。

（十二）及时预警项目单位可能发生的工程费用索赔问题，向项目单位提供专业评估意见、估算书及反索赔咨询服务，以保证项目单位在合同上的利益。当有关合同方提出索赔时，为项目单位提供确认、反馈索赔等咨询意见。

（十三）对影响投资控制的重要事项（如超概、超标、超范围等）向项目单位进行专题汇报。

（十四）协助项目单位检查各类合同的履行情况，审核各类费用的支出，编制合同执行情况专题报告，提供整套合同、结(决)算报告及各项费用汇总表交项目单位归档。

#### **四、财务监理机构在竣工结算阶段负责的投资控制工作**

（一）参与项目单位组织的项目竣工验收。

（二）及时审查施工单位递交的分部或整体工程价款结算，公正、合理地确定单项工程的造价，并提出审查结果书面报告(包括甲供料、设备价款、施工用水、用电的审核抵扣等)。

（三）及时审核材料及设备采购合同、服务类合同的最终结算金额，并提出审查结果书面报告。

（四）结算财务监理后，对照项目实际造价与总概算进行分析，提交项目总结报告，报告应包含概算、预算、结算“三算”对比表。

#### **五、财务监理机构应定期向项目单位提交书面报告，并抄**

送代建实施单位、区财政局等相关单位。书面报告应当及时反映财务监理工作成果及项目建设过程中存在或需协调的问题，包括项目投资动态分析报告、超投资专题报告、财务监理工作年度小结报告、财务监理工作总结报告，以及其他需要反映事项而形成的各类书面报告。

## 六、报告反馈

财务监理机构应向委托主体执行以下报告制度：

（一）项目月报：每月初上报，汇报上月项目主要进展、资金支付等，动态分析投资变化情况、原因并提出相关建议，将上月书面审核意见报项目单位备案。

（二）项目阶段报告：工程前期工作完成、项目竣工验收通过后应分别编制阶段性工作报告，说明该阶段的工作情况与监理效果。

（三）项目总结报告：项目财务监理完成后，编制财务监理总结报告（含概算、预算、结算“三算”对比表），全面反映监理机构的履职情况与项目监理效果。

（四）年度小结报告：每年 12 月总结全年工作情况，分析监理效果。此外，发生重大设计变更、超概算、对投资影响超过 5%、严重影响项目进展等对项目影响较大的事项，应及时编制专项分析报告，上报委托主体并反馈处理结果。

## 三类项目财务监理机构工作内容

财务监理机构负责自接受委托后对区级财力项目至通过政府项目审计财务决算批复止的工程结算审核工作。

(一) 根据工程合同相应的建设工程法律、法规、标准规定与定额、招投标文件、竣工图纸、现场发生的各项有效证明审核工程结算，及时编制工程结算财务监理报告及网上备案、竣工财务决算报告。

(二) 审查工程结算书程序的完备性、资料内容的完整性，对不符合要求的应退回，限时补正。

(三) 审查工程结算相关资料的真实性、合规性、有效性、准确性，如变更、签证、批价等。

(四) 及时对项目进行现场查勘，审核竣工图纸及相关资料与现场的符合性，做好现场查勘记录。

(五) 按照项目单位的要求进行审核初稿、对审、争议处理、审核终稿的工作流程。

(六) 及时审查施工单位递交的分部或整体工程价款结算，公正、合理地确定单项工程的造价，并提出审查结果书面报告(包括价差调整、甲供料、设备价款、施工用水、用电的审核抵扣、索赔等)。

(七) 及时审核材料及设备采购合同、服务类合同的最终

结算金额，并提出审查结果书面报告。

（八）财务监理报告应包含报告书、财务监理书（含工料机明细）、审定单、三算对比（合同价、送财务监理、审核价）表等内容，并提供整套纸质结算报告及电子版审核归档。

（九）配合项目单位、代建实施单位做好项目政府审计工作。

## 附件 2

## 闵行区政府投资项目监理单位排序阶段管理

项目类型	项目细分	采购形式	投资类型	承担比例	排序委托主体	具体项目合同主体
基本建设项目（工程部分）	一类项目、二类项目、三类项目	框架协议	区级投资项目	市、区两级投资比例超过 50%（含 50%），区级实施的项目	区级项目单位（行业主管部门）	区级项目单位、代建单位
				市、区两级投资比例超过 50%（含 50%），各街镇（莘庄工业区）实施项目	区级项目单位（行业主管部门）	各街镇（莘庄工业区）
				市、区两级投资比例低于 50%的，区级实施的项目	区级项目单位（行业主管部门）	区级项目单位、代建单位
				市、区两级投资比例低于 50%的，由各镇（莘庄工业区）实施的项目	各镇（莘庄工业区）	各镇（莘庄工业区）
			镇级投资项目	享受市、区两级补贴的项目	各镇（莘庄工业区）	各镇（莘庄工业区）
				无市、区补贴资金的		
基本建设项目（前期费用）	一类项目	框架协议	—	市、区两级投资比例超过 50%（含 50%）	区级项目单位（行业主管部门）	区级项目单位
土地储备项目				市、区两级投资比例低于 50%的	各镇（莘庄工业区）	各镇（莘庄工业区）
土地减量项目	一类项目	框架协议	—	—	区征收中心	区征收中心
土地减量化项目	一类项目	框架协议	—	—	区规划资源局	各镇（莘庄工业区）
农民集中居住项目	一类项目	框架协议	—	—	区农业农村委	区农业农村委

## 附件 3

## 闵行区政府投资项目监理单位招标阶段管理

项目类型	项目细分	牵头部门	主管部门及签约主体	金额	采购形式	监理单位类型
基本建设项目（工程部分）	一类项目	区财政局	行业主管部门（项目单位）	单笔采购金额大于 100 万元（含 100 万元）；建安投资 1000 万元以上（含 1000 万）	分散采购	造价咨询公司和会计师事务所组成的联合体
				单笔采购金额小于 100 万元；建安投资 1000 万元以上（含 1000 万）	框架协议	
	二类项目	区财政局	建安投资 200 万元以上（含 200 万元）至 1000 万元以下	框架协议	造价咨询公司	
	三类项目	区财政局	建安投资 200 万元以下	框架协议	造价咨询公司	
基本建设项目（前期费用）、土地储备项目	一类项目	区财政局	区征收中心	单笔采购金额大于 100 万元（含 100 万元）	分散采购	房地产估价公司和会计师事务所组成的联合体
				单笔采购金额小于 100 万元	框架协议	
土地减量化项目	一类项目	区财政局	区规划资源局	单笔采购金额小于 100 万元	框架协议	房地产估价公司和会计师事务所组成的联合体
农民集中居住项目	一类项目	区财政局	区农业农村委	单笔采购金额大于 100 万元（含 100 万元）	分散采购	房地产估价公司和会计师事务所组成的联合体
				单笔采购金额小于 100 万元	框架协议	

## 备注：

1. 基本建设项目（工程部分）的财务监理一类项目收费，参照《上海市发展改革委员会、市财政局关于〈上海市市级建设财力项目部分专业服务费用支出标准管理规定〉的通知》（沪发改投〔2016〕70号）；
2. 基本建设项目（工程部分）的财务监理二类项目（原投资监理）、三类项目（原审价），基本建设项目（前期费用）、土地储备项目、土地减量化项目和农民集中居住项目的财务监理收费，参照《上海市建设工程造价服务和工程招标代理服务收费标准》（沪建计联〔2005〕834号/沪价费〔2005〕056号）；
3. 基本建设项目（工程部分）包括管线搬迁和绿化搬迁费用。

公开属性：主动公开

---

抄送：区委各部门、区人大办、区政协办、区纪委监委、区法院、  
区检察院、各人民团体。

---

闵行区人民政府办公室

2024年7月30日印发

---