

# 上海市财政局

沪财发〔2022〕4号

---

## 关于印发《上海市市级建设财力项目 财务监督管理办法》的通知

各市级预算主管部门、各有关单位：

为进一步提高本市市级建设财力资金的运行效率和使用效益，切实规范本市市级建设财力项目财务监理工作，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》等相关规定，市财政局制定了《上海市市级建设财力项目财务监督管理办法》。现印发你们，请按照执行。

特此通知。

上海市财政局

2022年9月22日

信息公开属性：主动公开

---

上海市财政局办公室

2022年9月29日印发

---

# 上海市市级建设财力项目财务监督管理办法

## 第一章 总 则

**第一条** 为进一步提高本市市级建设财力资金的运行效率和使用效益，切实规范本市市级建设财力项目的财务（投资）监理（以下简称“财务监理”）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》《上海市市级建设财力项目管理办法》等，制定本办法。

**第二条** 市级财政一般公共预算内基本建设支出（以下简称“市级建设财力”）安排的固定资产投资项目，实行财务监理制。

本办法所称的财务监理制，指市财政局、行业主管部门、项目主管部门、项目单位、市级政府性投资公司或国资授权控股集团公司等单位依法选择专业化的社会中介机构（以下简称“财务监理机构”），按照法律、法规、规章等相关规定，对市级建设财力项目提供全过程的资金监控、财务管理、投资控制等专业服务。

对市级建设财力投资的信息化项目、纯设备购置项目等特殊项目，经报市财政局同意后，可不实行财务监理制。

**第三条** 财务监理机构应当严格按照国家的有关法律、

法规及可行性研究报告、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。

**第四条** 市财政局是本市市级建设财力项目实施财务监理制的职能主管部门，负责管理财务监理机构的委托、监督、指导和考核等工作。

行业主管部门、项目主管部门、市级政府性投资公司或国资授权控股集团公司等单位负责协助市财政局开展对财务监理机构的委托、监督、指导和考核等工作，并承担相应的财务管理职责。

项目单位负责配合财务监理机构开展工作，及时向财务监理提供有关的文件材料和现场办公的必要条件，并有权向财务监理提出合理的工作建议和要求，参与对财务监理机构的考核。

上海市注册会计师协会、上海市建设工程咨询行业协会等行业组织按照各自职能，对财务监理机构进行自律管理和监督。

## 第二章 财务监理的内容和职责

**第五条** 财务监理机构负责自接受委托后市级建设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。

**第六条** 财务监理机构负责的资金监控工作主要包括:

(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。

**第七条** 财务监理机构负责的财务管理工作主要包括:

(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。

**第八条** 财务监理机构在前期阶段负责的投资控制工作主要包括：

（一）审核建设项目的前期费用，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。

**第九条** 财务监理机构在招标阶段负责的投资控制工作主要包括：

（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。

**第十条** 财务监理机构在施工阶段负责的投资控制工作主要包括：

（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。

**第十一条** 财务监理机构在竣工结算阶段负责的投资控制工作主要包括：

（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。

**第十二条** 财务监理机构应定期向项目单位提交书面报告，并抄送项目主管单位、行业主管部门、市级政府性投资

公司或国资授权控股集团公司、市财政局、市发展改革委、市审计局等。书面报告应当及时反映财务（投资）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。

### 第三章 财务监理的准入和选择

**第十三条** 财务监理机构的主体可以是造价咨询公司、会计师事务所以及由造价咨询公司和会计师事务所组成的联合体。其中工程价款结算咨询业务的承接，按照《建设工程价款结算暂行办法》（财建〔2004〕369号）的有关规定执行。

**第十四条** 财务监理机构需具备以下条件：

（一）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，并且配备有取得一级注册造价工程师执业资格、注册会计师执业资格等专业人员。

（二）近3年内未发生过违纪违规行为，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。

（三）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。

**第十五条** 根据市级建设财力的投资方式，分下列 3 种情况，分别明确财务监理机构的委托主体：

（一）市级建设财力以资本金注入方式投入的项目，由市级政府性投资公司或国资授权控股集团公司、项目单位和行业主管部门共同委托财务监理机构。

（二）市级建设财力以投资补助方式投入的，区实施项目由各相关区财政部门负责委托财务监理机构，其他项目由项目主管部门和项目单位负责委托财务监理机构。

（三）市级建设财力以直接投资方式投入的项目，可行性研究报告批复中明确建筑安装工程投资金额为 3 亿元及以下的项目，由项目主管部门和项目单位共同委托财务监理机构；可行性研究报告批复中明确建筑安装工程投资金额为 3 亿元以上的项目，由项目主管部门、市财政局和项目单位共同委托财务监理机构。

**第十六条** 为保证财务监理机构产生的公开、公平和公正性，并保持财务监理工作与财务监理机构业绩考核的连贯性，财务监理机构的选择按照政府采购等相关法律法规执行。

**第十七条** 财务监理机构实行回避制度。如财务监理机构已参与项目的设计、招标代理、代建、工程监理等工作，或财务监理机构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，财务监理机构应当回避，不得再承

担本项目的财务监理工作。

## 第四章 财务监理的收费和标准

**第十八条** 财务监理费实行总额控制，并列入项目建设成本。

实行财务监理制的市级建设财力项目，不再列支全过程造价控制费用。

**第十九条** 财务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，考核保留金与财务监理工作质量挂钩，视考核情况支付，不得将采购文件和合同中未约定的义务作为向财务监理机构付款的条件。

财务监理委托合同，原则上采取闭口式合同。项目实施后由于建设内容或规模等变化发生概算调整，导致财务监理服务对应概算批复金额变动的，可按照政府采购有关规定执行。

**第二十条** 财务监理费用根据合同约定，按照国库集中支付有关规定拨付。

## 第五章 财务监理的考核和监督

**第二十一条** 财务监理工作质量考核由项目委托主体采

取年度考核与末次考核相结合的方式进行，即每年定期对财务监理工作质量进行一次考评，在项目完成审计和竣工财务决算审批后进行末次考评。

**第二十二条** 考核内容包括财务监理机构的工作态度、资料管理完整性、人员到位情况、“三算”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、重大事项预警机制等方面。

**第二十三条** 财务监理合同中应明确上述考核方式和考核内容，并明确当财务监理机构不履行合同义务或者履行义务不符合约定的，财务监理机构应当承担违约金、赔偿损失。

## 第六章 附则

**第二十四条** 其他市级政府性投资项目，可参照本办法执行。各区财政部门可参照本办法，结合实际，制定本区财务监督管理办法。

**第二十五条** 本办法自 2022 年 11 月 1 日起施行，有效期至 2027 年 10 月 31 日。