附件2

**《深圳经济特区政府投资项目管理条例**

**（征求意见稿）》起草说明**

按照今年立法工作计划安排，为完善政府投资项目管理体制，促进经济高质量发展，经过前期广泛调研和征集意见，市发展改革委在《深圳经济特区政府投资项目管理条例》基础上进行修订并征求意见，形成了《深圳经济特区政府投资项目管理条例（修订草案送审稿）》，现将有关情况说明如下。

一、现行法规执行情况

2000年，我市颁布实施了《深圳市政府投资项目管理条例》。该条例是我国第一部在政府投资项目管理方面的地方性法规，在全国形成了较为深远的影响。该条例解决了政府投资项目法治管理从0到1的问题，建立并逐步完善了我市政府投资法治体系，加快了项目实施进展，规范了项目计划管理程序，减少了“三边”工程、超概工程现象，增强相关单位和个人的法治意识，基本上形成了依法管理政府投资项目的氛围，增强了政府投资的科学性、合理性、有效性。2014年，根据当时实际情况对政府投资项目管理的简易程序和投资控制特别是概算调整程序进行了修改完善并出台了《深圳经济特区政府投资项目管理条例》（以下简称《深圳条例》）。2018年和2019年根据全国人大关于工程结算决算审计工作释法和我市机构改革情况，对涉及政府投资工程结决算审计和部门名称的部分条款做了两次修正。总体来看，我市条例的实施为实现了良好的效果，同时为国家制定和出台《政府投资条例》（国务院第712号令）奠定了坚实基础，贡献了有益的深圳经验。

**一是增强政府投资管理的法治意识。**条例建立了一套投资建设领域的制度及政策框架体系，使得政府投资项目有法可依，实现了对政府投资项目的依法闭环管理，树立和增强各部门依照条例开展政府投资项目管理的意识。**二是规范政府投资资金的投向领域。**政府投资主要投向用于加强公益性和公共基础设施建设项目，极大发挥了政府投资的引导带动作用，提高了政府投资的社会效益，凝聚了支持政府投资项目建设的广泛共识。**三是完善政府投资的管理框架。**各部门按照条例要求从项目审批、计划管理、建设管理到后期竣工验收、决算审核、产权登记、资产移交、项目验收和后评价，建立了一套较为完善的项目管理配套制度。落实了各部门的责任，促进项目管理更加规范化、科学化。**四是确定“三个阶段”的决策程序。**项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算审批“三阶段”程序深入人心，分别对项目建设的必要性、可行性和投资合理性等进行审查，在提高审批效率的同时提高了政府投资决策的科学性。**五是建立了相对完善的监管体系。**条例颁布以来，市人大审议政府投资项目计划草案，跟踪监督部分重点工程项目，在项目计划执行和建设管理中提出建议，监督工作取得明显实效。市发展改革、财政、审计、住房建设等政府部门各司其职，加大了政府投资项目的监督力度，形成了较为高效的监督管理模式。

2018年和2020年，为配合我市工程建设项目审批制度改革，市人大常委会分别通过决议暂停《深圳经济特区政府投资项目管理条例》涉及项目审批的部分条款适用，两次决议共暂停部分条款适用期限三年，暂停期限至2021年6月27日截止。

二、修订必要性

虽然我市《深圳条例》在较大程度上规范了政府投资项目管理，但部分项目前期准备工作深度不够，“双算”工作开展周期较长，条例执行和项目监督管理不够彻底等问题依然存在。随着我市经济社会的发展、建筑市场体系的逐步完善和信息化等技术手段的提升，我市政府投资的投向领域、管理重心和管理方式等正在发生阶段性的变化。为适应新形势下政府投资管理需要，夯实先行示范区建设的法治基础，优化我市营商环境，提升政府投资的管理水平和效率，同时与近年国家和我市出台的相关法规政策保持衔接，需对《深圳条例》进行修订。

**（一）是保障粤港澳大湾区和先行示范区建设的需要**

全力当好粤港澳大湾区建设主阵地，紧紧围绕落实建设先行示范区的“五大战略定位”、实现“三个阶段发展目标”、完成“五个率先”重点任务，迫切需要在完善城市基础设施、提升公共服务能力、提高科技创新水平等领域不断加大政府投资力度，推动经济社会高质量发展。政府投资管理上要适应我市面临的发展环境，认真贯彻落实中央战略意图，与时俱进，充分利用信息化手段丰富和完善管理手段，降低制度性交易成本，同时切实强化监管能力建设。

**（二）是落实国家法规政策规定的需要**

2014年《深圳条例》出台以来，国家在投资项目管理领域出台了相关法规和政策规定。2016年中共中央、国务院印发了《关于深化投融资体制改革的意见》，2017年以来，国务院印发《机关团体建设楼堂馆所管理条例》（国务院令第688号）、《政府投资条例》（国务院令第712号）和《预算法实施条例》（国务院令第729号）。近年以来，政府投资管理的法规政策等做出了较多的制度安排，有必要结合我市实际将国家规定落实到本次修订中。

**（三）是总结吸收我市改革成果的需要**

为贯彻落实党中央、国务院关于深化“放管服”改革，全面推进工程建设项目审批制度改革，营造最优营商环境，我市于2018年开始启动工程建设项目审批制度改革试点，并于同年以市政府规章形式出台《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（市政府令第310号），2020年进行了修订和完善（市政府令第328号）并出台了《深圳市政府投资项目策划生成管理办法》（深府规〔2020〕6号）。在认真总结工程建设项目审批制度改革经验教训的基础上，将工程建设项目审批制度改革中关于项目简化审批等方面好的做法上升到特区立法层面上，有利于统一各方认识，形成制度合力，巩固和提升我市政府投资项目建设实施效率和质量。

三、修订过程

根据《深圳市人大常委会2021年度立法计划》（以下简称《立法计划》），《深圳经济特区政府投资项目管理条例》修订属于《立法计划》的“拟新提交审议项目”。为加快推进立法进程，市发展改革委与市人大计划预算委、市司法局等单位加强沟通，妥善处理工程建设项目审批制度改革期间相关法规政策衔接工作，共同推进条例修订进程。

经过反复讨论、深入调研并广泛征集意见，市发展改革委在原《深圳条例》基础上修订形成了《深圳经济特区政府投资项目管理条例（征求意见稿）》，于2月23日开始征求各区各部门意见，截至目前共收到相关单位反馈的113条（另有9家单位反馈无意见）。经认真研究，对其中64条意见予以采纳或者部分采纳，对其中49条意见予以解释说明。

结合相关单位反馈意见，市发展改革委对该条例进行了修改完善并形成了《深圳经济特区政府投资项目管理条例（修订草案送审稿）》（以下简称《送审稿》）。

四、修订思路及内容

《送审稿》聚焦现阶段政府投资管理中需要关注的重点难点问题，从全过程、全链条、全生命周期的角度完善政府投资管理制度设计，坚持权责清晰、衔接顺畅、保持效率的原则，加强对政府投资的规范化、标准化和数字化管理，推动政府投资高质量发展。考虑到原《深圳条例》运行多年，形成了深圳在政府投资管理的经验和特色，与国务院2019年实施的《政府投资条例》在管理思路、框架体系、重要条款上基本吻合。因此，本次修订在继续沿用原《深圳条例》的总体框架基础上落实近年政府投资管理中的新要求和改革新举措，形成了《送审稿》。《送审稿》共七章75条，涵盖政府投资决策和年度计划、政府投资项目实施和监督、法律责任等。主要内容为：

**（一）抓规范，强化制度刚性约束，夯实政府投资管理基础**

**1.清晰界定政府投资的内涵和外延。一是明确政府投资有关概念。**为规范相关工作和统计规则，《送审稿》将原项目管理拓展到投资管理，按照《政府投资条例》修改了政府投资和政府投资项目定义，明确将政府采用直接投资、资本金注入的项目定义为政府投资项目，补助和贷款贴息的项目不纳入政府投资项目管理。同时修改完善了资金安排方式、计划管理范围等相关表述。**二是规范政府投资的投向和范围。**为发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府作用，《送审稿》增加对政府投资方向的原则性规定，即市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、生态环境保护、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目，以非经营性项目为主。**三是规范政府投资与社会投资关系。**《送审稿》规定市政府应当完善有关政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投入相关领域。并明确市政府应当建立政府投资范围定期评估调整机制，不断优化政府投资方向和结构。

**2.规范项目前期工作管理。一是规范建设管理模式。**为加强前期工作与实施阶段衔接，提高政府投资质效，《送审稿》规定项目单位在项目建议书阶段，应当提出项目采用的建设管理模式。**二是规范前期移交工作机制。**为压实项目单位责任，提高前期工作深度，理顺项目单位与建设单位在移交前后工作衔接，《送审稿》根据我市项目管理实际情况，规定项目单位应当按照经批准的建设管理模式选择建设单位，办理项目移交。**三是规范项目储备退出机制。**为加快项目储备库更新频率，增加对已纳入储备库项目的退出机制，对于建设依据、建设条件发生重大变化，或者前期工作长期未取得实质性进展的项目将其移出项目储备库。**四是规范投资计划的审查批准程序。**补充预安排方案的审查批准程序，并按照市人大计划预算委要求，增加年度政府投资计划草案的初步审查及处理情况反馈要求。

**3.规范项目建设实施管理。一是规范政府投资项目担保制度。**根据住房和城乡建设部、国家发展改革委等6部门《关于加快推进房屋建筑和市政基础设施工程实行工程担保制度的指导意见》（建市〔2019〕68号）等相关规定，《送审稿》增加规定政府投资项目实行投标担保、履约担保、工程质量保证担保和农民工工资支付担保制度。**二是规范财政资金支付制度。**结合财政部门对财政资金管理方式调整要求，将政府投资项目的财政资金支付方式由直接支付调整为国库集中支付，在实际操作中可以根据项目实际情况，对于一般的项目采用授权支付，特殊项目采用直接支付方式。**三是规范项目施工组织管理。**为加强项目施工阶段管理，强化工期和投资控制，约束参建各方行为，增强事中事后监管能力，《送审稿》规定建设单位应当按照批准的建设地点、建设规模、建设内容和建设管理模式组织实施，强化施工组织方案管理。**四是规范结决算管理。**为加快推进和规范政府投资项目“双算”工作，《送审稿》结合我市机构设置将原列入市预选中介机构库的社会中介开展结算、决算审核调整为市财政投资项目评审机构，并规定了项目单位和建设单位在招标条件和合同条款中应当明确工程结算报告的审核机构及争议处理方式，解决结决算机构的审核效力问题。

**（二）抓标准，统一工作流程尺度，提升政府投资管理水平**

**1.统一项目审批标准。一是统一政府投资项目决策流程。**为保持政府投资决策程序的相对统一，《送审稿》将政府投资项目完整审批程序均采用项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算三阶段决策，取消了原《深圳条例》规定单纯设备购置类的政府投资项目可以采取的资金申请报告审批事项。结合市政府相关规章制度，本次修订重点强调在可行性研究审批阶段，市相关部门按照有关规定程序依次出具规划、用地等审批办理结果。**二是统一简化审批的项目范围及程序。**按照精细化管理思路，为提高简单项目审批效率，《送审稿》在《深圳条例》规定五年规划纲要和市政府常务会议议定的政府投资项目可以免于项目建议书审批基础上，将单纯的设备购置、装修装饰、建筑修缮、绿化提升、公交停靠站、交通安全设施、城市照明等建设内容单一、技术方案简单的项目纳入免于可行性研究报告审批范围。同时，继续保留应急工程可以免于项目建议书和可行性研究报告审批，直接审批项目初步设计及概算的规定。对于抢险救灾工程的管理进行了界定。**三是统一项目投资控制标准。**按照《国家条例》《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》（市政府328号令）和《深圳市政府投资项目策划生成管理办法》（深府规〔2020〕6号）等文件规定，《送审稿》增加了概算不得超估算10%的限制性要求。为解决项目因客观原因长时间未开工后重新启动的投资变化问题，《送审稿》规定了建设单位可以在开工建设前提出概算调整方案并报批的补充性规定。

**2.统一前期工作标准。一是制定项目建设标准。**为推动“双区”建设高质量发展、统一政府投资建设项目各行业领域建设标准，《送审稿》规定市投资主管部门负责制定政府投资领域建设标准。**二是完善工程成果文件标准。**为提高前期工作质量和审批效率，《送审稿》规定市政府相关部门要制定并公开统一的项目建议书、可行性研究报告、初步设计和项目总概算的申报指南标准。**三是明确项目移交备案要求。**为压实相关单位责任，全面掌握项目责任主体变化情况，《送审稿》规定项目单位应当在项目移交或者确定委托建设单位后的10个工作日内向市发展改革部门备案。此外，为避免采用统一建设的项目在移交过程中推诿扯皮，确保项目顺利移交、平稳衔接，《送审稿》规定由市政府另行制定项目移交管理办法。

**3.统一项目实施标准。一是推动全过程工程咨询发展。**根据《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕9号）以及国家部委有关文件精神，结合我市建设管理实际情况，《送审稿》增加对政府投资项目开展全过程工程咨询的原则性要求。**二是明确工程总承包项目发包要求。**按照国家政策导向，《送审稿》规定建设内容明确、技术方案成熟的项目，可以采用工程总承包方式。针对工程总承包管理中“三边”工程问题，明确规定采用工程总承包方式的政府投资项目应当在项目初步设计或项目总概算审批完成后发包。特殊情形需经市政府批准。**三是强化招投标和合同管理。**为统一和规范不同单位、不同类型的项目经济合同，避免合同执行期间的经济纠纷，《送审稿》规定相关主管部门应当按照公平公正的原则，合理设置政府投资项目招投标、采购的条件，建设单位应当规范合同文本，加强合同管理，不得设置歧视性条款。**四是明确现场签证进行结算的限制性要求。**在签证管理条款中增加未按规定办理的现场签证，不得作为工程结算依据的要求，进一步强化签证管理。

**4.统一项目监管标准。一是建立竣工决算的定期清理和通报制度。**《送审稿》明确定期督促建设单位及时办理项目竣工决算并予以通报。市审计部门将竣工决算办理、资产移交登记等纳入领导经济责任审计内容。**二是按照《政府投资条例》有关规定，补充建设单位五类情形的法律责任。**主要包括：将未经批准变更政府投资项目的建设地点或者对建设规模、建设内容等作较大变更的；擅自突破投资概算的；要求施工单位对政府投资项目垫资建设的；无正当理由不实施或者不按照建设工期实施的；办理资金拨付、报送结决算评审材料时弄虚作假或者有重大疏忽情形的。**三是补充施工单位的法律责任。**《送审稿》规定政府投资项目的施工单位在施工、工程结算及保修过程中，拖欠薪资、弄虚作假、拖延结算，或者存在重大疏忽情形的，三年内禁止其从事政府投资项目相关工作，并纳入不良信用记录。

**（三）抓数据，加强数字技术创新运用，提高政府投资管理质效**

**1.强化政府投资的数字化管理。**为更加精准聚焦政府投资管理的痛点、难点、堵点，实现政府投资项目管理的公开透明运行，必须要充分利用信息化技术手段。为此，《送审稿》总则中增加了对政府投资数字化和智慧化管理的原则性要求，并规定市政府应当建立和完善覆盖全过程、全链条、全生命周期的投资项目在线管理平台体系。

**2.夯实政府投资智慧管理基础。**《送审稿》加强政府投资项目各环节信息互通和全链条管理，结合国家法规政策要求，要求各部门通过在线平台办理手续和归集项目信息，为后续开展智慧化应用奠定基础。

**3.强化政府投资数据管理运用。**《送审稿》规定建设单位应当通过在线平台定期如实报送政府投资项目开工建设、建设进度、投资完成、竣工等信息。相关部门依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当采取在线监测、现场核查等方式，加强对政府投资项目实施情况的监督检查。为加强制度刚性，《送审稿》规定不按照本条例规定报送信息的由市投资主管部门通报并责令限期改正。