

《政府投资条例》解读

一、《条例》的特点

（一）坚持市场化的改革方向，有利于发挥市场在配置资源中的决定性作用和激发社会投资活力。

大家都知道，改革开放特别是 2004 年《投改决定》颁布以来，我国实行了以落实企业投资自主权为主要内容的投资体制改革，形成了投资主体多元化、资金来源多渠道、投资方式多样化、项目建设市场化的格局。党的十八大以来，中共中央、国务院印发《关于深化投融资体制改革的意见》（中发〔2016〕18 号），我国投融资体制改革持续深化，在推进要素配置市场化、落实企业投资主体地位方面成效显著。近年来企业投资约占全社会固定资产投资总额 95%，民间投资保持在 60%以上。《条例》着眼于巩固改革成果和继续深化改革，对坚持改革方向予以制度化和规范化。主要体现在以下三个方面：

一是为坚持市场对配置资源的决定性作用，《条例》严格限定政府投资范围，在第三条第一款中明确规定：“政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的领域，以非经营性项目为主”。这一规定的立法目的，就是强调政府投资不能越位，必须牢牢把握“有所不为”的边界，集中于“市场失效”领域，为市场主体提供更多投资机会，不与市场主体

争利。

二是为激发社会投资活力，处理好政府投资和社会投资的关系，《条例》第三条第二款明确规定：“国家完善有关政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，鼓励社会资金投向公共领域项目”。这一规定的立法目的，就是考虑到公共领域项目具有成本较高、盈利能力不足的特点，政府要采取灵活的投资方式带动社会投资，扩大社会投资范围，增强社会投资动力，促进形成强大国内市场。

三是遵循“竞争中性”原则，不干扰市场公平竞争，《条例》第六条第二款规定：“安排政府投资资金应当平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。”本条规定的目的，实际上是强调安排政府投资要坚持普惠性原则，特别是要平等对待民间投资主体，不得因为企业的所有制性质而区别对待。

（二）贯彻了新发展理念。主要体现在以下三个方面：

一是为促进高质量发展，《条例》第四条规定：“政府投资应当遵循科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明的原则”。符合了这4项原则，就能更好的发挥政府投资在经济社会发展中的作用，提高经济发展质量、社会发展水平，使广大人民群众更好享受基本公共服务，更有获得感，从而真正促进高质量发展。

二是坚持供给侧结构性改革和加强补短板的要求。党的十九大明确提出要“发挥投资对优化供给结构的关键性作

用”。《条例》紧扣时代主题，立足我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段，对政府投资坚持供给侧结构性改革的要求、聚焦短板精准发力作出明确规定。如第三条第一款规定：

“政府投资资金应当投向社会公益服务、公共基础设施、农业农村、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。”这些领域，都是市场不能有效发挥作用、政府负有提供责任和义务、当前经济和社会发展迫切需要加强的领域。为了确保政府投资能够聚焦重点、精准发力，第三条第三款规定：“国家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”。

三是坚决贯彻中央关于防风险的决策部署，要求政府投资应当量力而行。如《条例》第五条第一款规定：“政府投资应当与经济社会发展水平和财政收支状况相适应”。第五条第二款规定：“国家加强对政府投资资金的预算约束，政府及其有关部门不得违法违规举借债务筹措政府投资所需资金”。第二十二条第二款规定：“政府投资项目不得由施工单位垫资建设”。这些规定，从宏观到微观，从原则到具体，一脉相承，循序渐进，逐步深入。

（三）是深化依法治国实践的具体体现。

一是它终于解决了我国政府投资有法可依的问题。《条例》公布后，不仅在政府内部，而且在全社会都引起广泛关注，这反映了在法治意义上，《条例》作为我国政府投资领域的第一部行政法规，首次将政府投资纳入法治轨道，是依

法规范政府投资、推进投资法治建设具有里程碑意义的大事。这部行政法规将改变我国长期依靠各类规章、规范性文件管理政府投资的局面，各地各部门的相关规定权威性不足、指导性不够、约束性不强甚至互相抵触、难以衔接等问题，将得到有效解决。

二是以《条例》出台为标志，我国形成了投资法制的完整框架。应当说，近年来我国投资法制建设进入快车道。《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令 第 673 号）已于 2017 年 2 月 1 日实施；《机关团体建设楼堂馆所管理条例》（国务院令 第 688 号）已于 2017 年 12 月 1 日实施。此次《政府投资条例》的出台，使我国各类投资项目的管理和有关专门领域的管理均有了行政法规层面的法律依据。

三是《条例》的出台有利于促进依法行政，是建设法治政府的重要成果。党的十九大报告将建设法治政府作为深化依法治国实践的重点内容。过去我国政府投资领域长期没有专门的法律法规，这既与政府投资涉及面广、管理复杂和投融资体制改革持续深化、认识和实践发展较快、制度定型困难等不无关系，也与政府投资管理体制没有明确、管理方式没有统一直接相关，是一枚硬币的两面。因此，从这个意义上说，《条例》的一大贡献，就是在最大公约数的共识基础上，确立了政府投资的管理体制和管理方式，实现了政府投资管理体制、职能、程序、责任法定化，为各有关方面在工作中各负其责和科学履职、提高管理能力提供了法律依据。

另外，今后制定规章文件都要进行合规性审查，《条例》就是合规性审查的重要依据，有利于各方在一个话语体系中商讨问题，消除分歧，形成共识，统一规范。

（四）对政府投资的全方位全过程加强规范管理。

一是它强调从宏观和微观两个层面加强对政府投资的管理。宏观层面，政府投资管理的一个重要内容就是对政府投资规模和结构的统筹决策。如《条例》第八条规定：“县级以上人民政府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。”微观层面，就是为促进具体项目和资金管理的科学化、规范化、严格化提供一系列刚性制度。

二是它按照项目和资金两条主线加强管理。《条例》将其规范调整的项目划分为政府投资项目和使用政府投资资金的项目。对政府投资项目，侧重于对项目决策和实施的直接管理，其投资资金与项目管理相结合；对使用政府投资资金的项目，侧重于资金的管理，不过多干预项目具体的决策和实施。对项目的管理，体现在严格规范的决策程序和实施监督上；对资金的管理，体现在各类投资方式的规范和确立投资年度计划这一基本手段上。

三是加强项目全方位、全过程管理。《条例》规定对项目的管理覆盖项目谋划、储备、决策、实施、监管、竣工、后评价等全生命周期。同时，前后延伸至项目建设依据的发

展建设规划和项目建成后的财务、资产处理；左右衔接至其他部门的工程质量、安全生产等公共管理事务，形成了一个完整链条和体系。

二、对《条例》的专题解读

（一）第一个专题是“项目决策”。

第一个方面，首先了解什么是“政府投资项目”。《条例》第九条规定，“政府采取直接投资、资本金注入方式投资的项目，统称政府投资项目。”那什么是直接投资和资本金注入呢？**直接投资**，通俗的说就是政府拨款投入，其形成的资产属于国有资产；直接投资适用于非经营性项目。关于**资本金注入**，我国自 1996 年对经营性项目建立了项目资本金制度，项目资本金是指在经营性项目投资总额中，由投资者按一定比例认缴的非负债性质的出资。资本金注入，指的是将政府投资资金作为项目的资本金，投资形成的股权属于国有股权，由有关机构依法履行出资人职能，主要针对经营性项目。由此可见，直接投资和资本金注入方式的项目，是政府直接作为投资人、建成后有关资产和产权归属国家的项目，因此需要履行严格的政府决策程序，即审批制。直接投资和资本金注入以外，还有其他投资方式，一会我在“资金管理”专题中还会介绍，这里先不展开。

第二个方面，政府投资项目的决策程序。《条例》第九条规定：对政府投资项目，“项目单位应当编制项目建议书、

可行性研究报告、初步设计，按照政府投资管理权限和规定的程序，报投资主管部门或者其他有关部门审批。”也就是说，政府投资项目的前期工作分为三个阶段，决策分为上述三道程序。这与现行的规定是一致的。

第三个方面，项目决策中，关于项目单位的义务和责任。《条例》十分强调项目单位的主体责任，第九条第二款规定，一是项目单位应当加强政府投资项目的前期工作，保证前期工作的深度达到规定的要求。二是项目单位要对项目建议书、可行性研究报告、初步设计以及依法应当附具的其他文件的真实性负责。实质上是强调了各负其责，项目单位主观原因出问题的，要承担相应责任，不能把责任都推给项目审批部门。

第四个方面，决策中的审查重点。《条例》第十一条对规范审批作出了详细规定。一是对项目建议书的审查。项目建议书阶段主要解决“要不要干”的问题，因此政府部门对项目建议书的审查，要结合有关政策重点审查项目建议书提出的项目建设必要性。二是对可行性研究报告的审查。可行性研究阶段主要解决“能不能干”的问题，因此政府部门在审查可行性研究报告时，要重点审查可行性研究报告分析的项目的技术经济可行性、社会效益以及项目资金等主要建设条件的落实情况。三是对初步设计的审查。初步设计阶段主要是解决“怎么干、花多少钱干”的问题，因此政府部门要

对初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求进行把关。

第五个方面，项目决策程序中的特别规定。一是为了促进科学决策、民主决策，《条例》第十一条规定：“对经济社会发展、社会公众利益有重大影响或者投资规模较大的政府投资项目，投资主管部门或者其他有关部门应当在中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估的基础上作出决定。” **中介服务机构评估**，指的是重大项目应坚持“先评估后决策”的原则。比如国家发展改革制订了《投资咨询评估管理办法》，审批政府投资项目之前必须经过工程咨询机构评估，评估机构引入竞争机制。**公众参与**，指的是涉及或影响公共利益的项目应当广泛吸收公众意见。例如，国家发展改革委 2010 年制订了《关于实行政府重大投资项目公示工作的指导意见》。**专家评议**，指的是要发挥专家在政府投资项目决策中的作用。将专家评议结果与专业工程咨询机构的项目评估结论相对照，这是对于一些重大复杂项目慎重决策的需要。**风险评估**，指的是对项目可能产生的社会风险进行识别、论证和防范。我国投资项目可行性研究制度对需要评估的风险种类、程序、等级和防范措施都有明确具体的规定。除了通行的风险评估以外，国家还可以根据实际情况提出专门风险评估的要求。**二是**，除了一般程序规定外，《条例》还对相对简单或特殊的项目作了精简程序的规定，体现了

“放管服”改革的精神。《条例》第十三条规定，对“相关规划中已经明确的项目，部分改建、扩建项目，建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目，为应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等突发事件需要紧急建设的项目”，可以按照国家有关规定简化需要报批的文件和审批程序。这一条还有一款授权规定，即可以简化程序的具体项目范围，由国务院投资主管部门会同国务院有关部门规定。

（二）第二个专题是“资金管理”。

第一个方面，关于“统筹安排”的要求。《条例》十分注重衔接平衡各类政府投资资金并统筹安排使用，主要是为了防止不同部门、不同专项的资金之间出现重复安排或空白盲区的问题。为此《条例》第八条规定：“县级以上人民政府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。”为了保证政府投资资金的统筹安排，《条例》第六条规定，“国家通过建立项目库等方式，加强对使用政府投资资金项目的储备。”中发〔2016〕18号文件就提出：“建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库，未入库项目原则上不予安排政府投资”，还提出，“编制三年滚动政府投资计划，明确计划期内的重大项目，统筹安排、规范使用各类政府投资资金。依据三年

滚动政府投资计划及国家宏观调控政策，编制政府投资年度计划，合理安排政府投资。”因此，这与《条例》的规定是相协调、相衔接的，也由此可以看出，《条例》所要求的统筹安排，包括跨年度纵向统筹和本级政府横向统筹。

第二个方面，关于“政府投资资金按项目安排”的要求。

《条例》第六条明确规定，“政府投资资金按项目安排”。按具体项目安排政府投资资金，是发改系统长期以来坚守的一个基本原则，对精准确定建设任务、严格规范管理、落实工作责任、准确评价投资效果、充分发挥政府投资效益等都十分必要。实践中，按项目安排资金有两种形式：**一是**由资金安排部门直接安排到具体项目上。这主要是对本级政府采用直接投资或资本金注入方式的政府投资项目，项目审批和资金安排紧密联系在一起，此外也有部分直接补助到经营性项目上。**二是**由上级补助给下级，再由下级安排到项目上，如国家发改委安排到地方的打捆和切块投资。这种情况下，从上级作为资金安排部门的角度来说，并没有直接将资金安排到具体项目，但这只是上下级之间的具体分工，并不影响“政府投资资金按项目安排”的原则要求。由于安排投资的上级部门不直接参与项目决策，这就需要下级地方主管部门要切实承担起选择推荐项目、把控项目真实投资额等责任。

第三个方面，关于“政府投资方式”。《条例》规定了四种投资方式，即直接投资、资本金注入、投资补助、贷款贴

息。理解这四种投资方式，需要把握以下几点：**一是**四类投资方式的具体含义。直接投资、资本金注入这两方式，前面我已经结合政府投资项目的决策程序作了介绍。这里再介绍一下投资补助和贷款贴息。**投资补助**，指的是无偿给予一定限额或比例的资金支持。一般情况下，对项目的投资补助作为资本公积管理；在项目单位同意增资扩股的情况下，也可以作为国家资本金管理。**贷款贴息**，指的是对使用了银行贷款的项目给予的贷款利息补贴。贴息率应当不高于当期银行贷款利率的上限。贴息资金不形成新的权益，属于在建项目的，冲减工程成本；属于竣工项目的，冲减财务费用。**二是**如何理解“以直接投资为主”和“经营性项目主要采取资本金注入方式”。《条例》第六条规定，政府投资“以直接投资方式为主；对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式”。对于这一规定，还是要结合本条中“政府投资资金按项目安排”的要求来理解。也就是说，判断投资方式要具体到资金和项目的关系上，并根据投资所形成资产的属性来判断，而不以上下级政府资金使用关系来判断。比如上级政府补助给下级政府的投资，下级政府用来直接投资或资本金注入的，投资方式仍属于“直接投资”或“资本金注入”，而不是投资方式意义上的“投资补助”。**三是**如何理解“适当采取投资补助、贷款贴息等方式”。《条例》规定，“对确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式，也可以适

当采取投资补助、贷款贴息等方式”。这种审慎表述的立法本意是，对“投资补助”、“贷款贴息”这种属于无偿补助企业的投资方式，要尽可能的规范和限制，只能用在确有必要的项目上，防止干扰市场充分竞争。**四是**政府投资方式是不是只有《条例》列出的四种。《条例》对四种投资方式的规定，加了一个“等”字，也就是从立法技术上采取了非封闭式的列举式，其立法本意是，既使得这四种投资方式于法有据，又不妨碍实践中的改革创新。

第四个方面，关于“政府投资年度计划”。在《条例》中要不要规定“投资计划”，或者说要不要把“投资计划”作为政府投资资金管理的基本手段，是《条例》立法过程中争议的主要焦点问题之一。经过充分研究，各方面最终形成了共识，因此，《条例》确立了政府投资年度计划在政府投资管理中的地位，并在第三章中以整章的内容作了具体规定。《条例》对政府投资年度计划的规定主要包括以下几点：**一是**计划编制主体，强调谁安排投资、谁编制计划。即第十五条第一款规定：“国务院投资主管部门对其负责安排的政府投资编制政府投资年度计划，国务院其他有关部门对其负责安排的本行业、领域的政府投资编制政府投资年度计划。”**二是**投资计划层级，强调一级政府一级计划。即第十五条第二款规定：“县级以上地方人民政府有关部门按照本级人民政府的规定，编制政府投资年度计划。”也就是说，国家、

省、市、县四级都要编制政府投资年度计划。这是因为，随着投融资体制改革的深化，我国地方各级政府早已成为投资主体，分别承担大量投资建设任务；随着我国实行分级分税预算管理体制，地方各级政府也已成为名副其实的一级预算主体。因此，县级以上人民政府都应编制政府投资年度计划。

三是政府投资计划的内容。《条例》第十六条规定，“政府投资年度计划应当明确项目名称、建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资额及资金来源等事项。” 这里需要重点了解两点。第一，从《条例》对投资计划内容的具体规定，充分认识投资计划的功能和目的。一个是统筹政府投资资金的需要，即有利于掌握年度投资总规模和各行业领域的结构分配；第二个是落实建设责任的需要，即有利于完成政府预期的建设任务和目的；第三个是适应项目建设规律的需要，即有利于按年度对建设周期跨年度的项目有序落实资金和衔接实施；第四个是规范资金拨付的需要，即有利于落实多元投资主体同时同比例保障资金到位的要求。实践中，有些地方的投资计划失之于粗，缺乏基本的要素，甚至取消了投资计划，这实质上反映了政府投资的粗放管理，应当按照《条例》的要求予以纠正。第二个要了解的重点是，对上级补助地方、由下级安排到项目上的投资，下级应当按照《条例》关于投资计划内容的规定执行。也就是说，上级以打捆、切块方式安排到下级的投资资金，下级在按项目分解下达投资

计划时，应当明确项目名称、建设内容及规模、建设工期、项目总投资、年度投资额及资金来源等事项。**四是**列入投资计划的项目的条件。《条例》第十七条对列入计划的项目所达到的条件作出了规定。为了避免“钱等项目”、造成资金沉淀和“项目等钱”、影响项目建设，以及确保执行预算法的规定，纳入投资计划草案和正式下达投资计划的项目，其前期工作应当达到一定的深度，确保资金能够到位和资金到位后能够及时开工建设。这里有几个具体问题和大家交流一下。**首先**，如何理解本条“列入政府投资年度计划”的具体阶段。从本条三款条件来看，“列入政府投资年度计划”理解为列入**下达**政府投资年度计划的项目比较合理，这也是为确保计划能够执行而对项目成熟度的最基本的要求。考虑到编制计划草案和批准、下达之间还有一个周期，编制计划草案时项目达到什么程度应由资金安排部门根据实际情况提出要求。**其次**，如何理解第一款“可行性研究报告已经批准或者投资概算已经核定”。一般来讲，可研和概算是前后顺次进行的两个环节，这里的“或者”容易引起歧义。这需要结合立法本意来理解和执行。从普遍性上来说，概算核定后下达投资计划最为合理，但考虑到有些项目前期工作比较复杂，需要将部分资金用在勘察设计、征地拆迁等非主体工程上，因此也可以在可研批复后下达部分投资。**第三**，如何理解第二款“采用投资补助、贷款贴息等方式的，已经按照国

家有关规定办理手续”。采用投资补助、贷款贴息等方式的，应当办理资金申请报告手续。批准资金申请报告的前提之一是已经完成项目审批、核准或备案程序。为了简化程序，对资金申请报告，可以单独批复后再下达投资计划，也可以一并办理投资计划下达，因此，这里的“已经按照国家有关规定办理手续”是指项目已经办理审批、核准或备案手续并按规定办理资金申请报告。

第五个方面，关于如何控制和节约政府投资资金。对具体项目的政府投资资金额度的控制，是政府投资管理中的核心环节之一，也是实践中的老大难问题。为此，《条例》将其作为制度设计的重点，从严格管理和严肃问责两个角度加强刚性约束。**严格管理**主要体现在严格核定概算和加强概限制上。这体现在三个具体环节：**一是**第十一条规定，初步设计审批和概算核定时，要重点审查“初步设计及其提出的概算是否符合可行性研究报告批复以及国家有关标准和规范的要求”。**二是**第十二条规定，“经投资主管部门或者其他有关部门核定的投资概算是控制政府投资项目总投资的依据。初步设计提出的投资概算超过经批准的可行性研究报告提出的投资估算10%的，项目单位应当向投资主管部门或者其他有关部门报告，投资主管部门或者其他有关部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。”对这一条，很多同志有疑问，提出《条例》规定“可以要求重新报可研”，是

不是意味着“也可以不要求重新报可研而直接批准概算”？这样简单化的理解，就曲解了本条规定的立法本意。概算较大幅度超过了估算，原因主要就是两种情况，第一种情况是初步设计不合理、不合规，也就是在初步设计时擅自扩大了工程量或提高了建设标准；第二种情况是可行性研究不充分、不深入，对一些情况和因素没有考虑周全，导致估算不能满足建设需要。对于第一种情况，应当不予批准其概算，并要求项目单位重新按照可研批复进行初步设计并提出合理概算；对于第二种情况，可以要求项目单位重新编制和报送可行性研究报告。

三是第二十三条规定，“政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算”。也就是说，概算一经核定，一般不得突破。为了保证政府投资资金的安全、节约，《条例》规定了**严肃问责**的条款。

一是第三十二条规定，“未按照规定核定或者调整政府投资项目的投资概算”的，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

二是第三十三条规定，“转移、侵占、挪用政府投资资金”的，依照有关规定追究法律责任。

三是第三十四条规定，“弄虚作假骗取政府投资项目审批或者投资补助、贷款贴息等政府投资资金”的，或者“擅自增加投资概算”的，对项目单位暂停、停止拨付资金或收回已拨付的资金，暂停或者停止建设活动，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

（三）第三个专题是“项目实施”。

《条例》第四章专门规定了政府投资项目实施的内容。这一部分与 2010 年征求意见稿相比，发生较大变化，主要是删除了有关代建制、工程保险和担保、招标采购、产权登记与移交等规定，增加了项目变更的批准程序等有关内容。这一变化，反映了《条例》将规范政府投资项目建设实施的重点，放在了严格执行项目决策上，这并不意味着对建设实施的其他要求不必要、不重要，而是有关法律法规已经明确的事项、仍在改革探索中的事项都可以不必在本《条例》中重复或固化。

第一个方面，开工条件。《条例》第二十条规定的政府投资项目的开工条件分别是：“有关法律、行政法规规定的建设条件”；“本条例规定的建设条件”；“国务院规定应当审批开工报告的重大政府投资项目，按照规定办理开工报告审批手续后方可开工建设。”**一是**关于“有关法律、行政法规规定的建设条件”，指的是政府投资项目和其他投资项目一样，应当办理有关法律法规规定的许可、备案手续，包括用地、规划、施工许可和工程质量备案，招标程序和勘察、设计、施工、监理、材料设备采购等合同的签署，以及按照国家工程质量、安全生产等方面的规定，完成施工前的施工图会审、技术交底等施工现场管理。**二是**“本条例规定的建设条件”，指的是《条例》规定的决策程序、建设准备和落实

主要建设条件等，具体表现形式应当包括具有项目统一代码、完成三道审批手续、纳入项目库、审批手续通过在线平台办理并公开、已下达投资计划、资金落实到位等。**三是**开工报告。按照现有规定，对政府投资项目，“除特殊情况外不再审批开工报告”。按照《条例》，应当审批开工报告的重大政府投资项目由国务院规定。实践中，如果需要报批开工报告，应当在可研批复时提出。

第二个方面，项目变更。《条例》第二十一条规定：“政府投资项目应当按照投资主管部门或者其他部门批准的建设地点、建设规模和建设内容实施；拟变更建设地点或者拟对建设规模、建设内容等作较大变更的，应当按照规定程序报请原审批部门审批。”本条规定与《企业投资项目核准和备案管理条例》规定的核准变更程序一起，强调了审批、核准的权威性，也就是必须严格按照项目决策内容建设实施，如需变更应当重新决策。许多同志对这一条中的“较大变更”提出疑问，希望搞清楚“较大变更”的标准。应当说，执行本条规定必须要结合不同行业、领域、类型等项目的特点。目前，交通、水利等行业对项目实施都有具体的规定，各个行业领域、各地方政府应当对较大变更的标准在各自权限内作出具体规定。

第三个方面，资金落实。**一是**《条例》规定，“政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位”。这

主要是指投资计划和预算下达后，相应层级的财政部门应当根据国库集中支付制度和《基本建设财务规则》（财政部令 81 号）等规定，按照政府资金和其他投资资金、债务资金同比例拨付的原则，向项目单位办理资金拨付；项目单位则应当按规定向各参建单位支付。**二是**《条例》规定，“政府投资项目不得由施工单位垫资建设。”《条例》公布后，社会上对这一规定非常关注。因此具体解释一下。所谓“垫资建设”，是指建设单位未全额支付工程预付款或未按工程进度按月支付工程款（不含合同约定的质量保证金），由建筑企业垫款施工。政府投资项目由施工单位垫资建设，可能导致实际投资难以控制，容易造成超概算；可能助长地方政府“没钱搞建设”，容易造成债务风险；容易造成拖欠工程款和农民工工资；建筑企业以承诺带资承包作为竞争手段、承揽项目，也容易扰乱建筑市场秩序。因此《条例》对此作出了禁止性规定。当然，这里需要把握的是，禁止“垫资建设”是《条例》对政府投资项目的要求，其他项目不在《条例》的规定范围之内；还有一点就是，也不能把垫资建设和 BOT、EPC 等模式等同起来，《条例》本身并没有禁止这两种投融资和工程承包模式，判断是否违反《条例》要看这两种模式中是否有使用带资承包方式。**三是**《条例》规定：“政府投资项目结余的财政资金，应当按照国家有关规定缴回国库。”结余资金是指项目竣工结余的建设资金，按照《基本建设财务规

则》(财政部令 81 号),项目资金来源属于财政资金的部分,应当在项目竣工验收合格按照预算管理制度有关规定收回财政。

第四个方面,概算调整。《条例》第二十三条规定:“政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的,项目单位应当提出调整方案及资金来源,按照规定程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定。”本条是对投资概算控制的规定,明确了投资概算“不超是原则、调整是例外、超概需批准”的基本要求。实际工作中,超概、调概是一大顽疾。问题的根源主要是约束机制不够严密、责任落实不到位。不从程序上、制度上和责任上细化、实化、严化,本条的规定很容易流于形式。比如说,本条规定“因国家政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化等原因确需增加投资概算的”,项目单位可以提出概算调整申请。而实际中不论什么原因导致超概,项目单位一般都会将原因硬拽到“政策调整、价格上涨、地质条件发生重大变化”上。因此,必须从严从细完善制度、机制才能将本条的规定落实到位。**一是**分别明确各单位的概算控制责任,对概算核定部门、项目主管部门、项目单位以及代建单位、设计单位、监理单位等都要明确相应的责任。**二是**坚持先落实责任再调整概算。申请调增概算,应当对合理调增(即

本条所列不可抗力因素)和违规超概(即擅自增加建设内容、扩大建设规模、提高建设标准、改变设计方案等)严格区分,同时必须界定违规超概的责任主体、提出对相关责任单位和责任人的处理意见,对本条“应当提出调整方案及资金来源”中的违规超概部分要提出自行筹措的意见,概算核定部门要坚持责任单位和责任人处理意见落实后再调概、违规超概部分不从原渠道安排的原则。**三是**严格概算调整的审查和决策程序。本条规定,“确需增加投资概算的,项目单位应当提出调整方案及资金来源,按照规定程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定。”那么,这就需要审批部门要切实把住概算调整关,防止报小建大、“钓鱼”现象等问题,要完善审查和决策程序以及惩戒机制。总之,要以严密的程序、严格的审查、权威的决策,避免审批部门的概算调整成为走程序、办手续的背锅行为。

第五个方面,工期管理。《条例》第二十四条规定:“政府投资项目应当按照国家有关规定合理确定并严格执行建设工期,任何单位和个人不得非法干预。”本条规定包含两层含义,**一是**对合理确定的建设工期,为了保障工程质量,不能出于政绩考虑或者为了节约成本而赶工期。**二是**为了确保发挥预期工程效益,建设单位获得投资后不能停建缓建或者消极拖延。也就是《条例》第三十四条规定,项目单位“无正当理由不实施或者不按照建设工期实施已批准的政府投

资项目”，应当追究其法律责任。

第六个方面，项目建成。《条例》规定，政府投资项目建成后，应当进行竣工验收、办理竣工财务决算，选择有代表性的项目进行后评价。**一是竣工验收。**竣工验收包括项目竣工验收和专业验收、配套验收。项目竣工验收是指对项目建成后能否达到预期和批准的工程功能进行的验收。专业验收是指对消防、规划、环保、人防、气象、国家安全等方面是否达到规定标准进行的验收。配套验收是指对供水、供热、排水、燃气、电力、通信等工程配套是否达到规定要求进行的验收。《条例》所指的验收是项目竣工验收，应当在专业验收和配套验收之后进行。**二是竣工财务决算。**项目竣工财务决算是正确核定项目资产价值、反映竣工项目建设成果的文件，是办理资产移交和产权登记的依据。项目建设单位在项目竣工后，应当及时编制和报批项目竣工财务决算。项目竣工财务决算审核、批复管理职责和程序要求等由同级财政部门确定。**三是后评价。**项目后评价，是指在项目竣工验收并投入使用或运营一定时间后，运用规范、科学、系统的评价方法与指标，将项目建成后所达到的实际效果与项目的可行性研究报告、初步设计及其审批文件的主要内容进行对比分析，找出差距及原因，总结经验教训、提出相应对策建议。通过后评价工作，能够总结同类项目的经验教训，为规划制定、项目审批、资金安排、项目管理提供重要参考依据。2014

年国家发展改革委制订了《中央政府投资项目后评价管理办法》和《中央投资项目后评价报告编制大纲》，各地区、各部门可以参照上述文件组织实施后评价工作，或制定详细规定。

（四）第四个专题是“监督管理”。

《条例》第五章专门规定了对政府投资项目的监督管理。相比于 2010 年征求意见稿，这一章是整章增加的内容。这说明国家将监督管理明确为政府投资项目管理中的重要环节，成为投资主管部门和其他有关部门的重要职责。各级投资主管部门要主动适应投资管理方式转型和重心后移的新要求，防止重审批轻监管、重投入轻效益等问题，加强力量建设和制度完善，切实履行好监督管理职责。

第一个方面，关于监管主体。《条例》在规定投资决策主体时，用了“投资主管部门或者其他有关部门”的表述，也就是对各自权限内的事项在分工上各负其责、互不交叉；而在规定监督管理主体时用了“投资主管部门和其他有关部门”的表述，也就是投资主管部门和其他有关部门对同一事项都有相应的监管职责，不能缺位、互不代替。**首先**，投资主管部门对各类政府投资项目的监督管理是全覆盖、全口径的，只是对其直接审批或安排投资的项目、其他方面审批或安排投资的项目，监管的内容、责任的划分应当有所不同，也就是要履行好直接监管和对监管者的监管不同层面的职

责。**其次**，其他部门又应当分为两类，一类是投资主管部门以外的项目审批部门和项目主管部门，这些部门应当按照“谁审批谁监管、谁主管谁监管”的原则，对其审批或主管的项目履行相应的监管责任。另一类是公共管理部门，如土地、规划、建筑工程质量以及生态环境等主管部门，这些部门根据相关法律法规履行相应的监管责任。

第二个方面，关于监管方式。《条例》第二十七条规定：“投资主管部门和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。”结合《条例》的上下文来看，这里的“在线监测”是指通过投资项目在线审批监管平台开展在线监管，也就是说，根据本《条例》和《企业投资项目核准和备案管理条例》，投资项目在线审批监管平台是对各类投资项目的执法监管系统。现场核查，是指根据在线监测和其他渠道掌握的问题线索，开展“双随机、一公开”等方式的现场检查。

第三个方面，关于项目单位的法定义务。根据《条例》，政府投资项目的项目单位有接受和配合监督管理的义务。**一是**按照相关条款的规定，严格规范建设实施项目，并接受政府部门的监督检查。**二是**为了便于投资主管部门和有关部门掌握情况，《条例》规定：“项目单位应当通过在线平台如实报送政府投资项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。”

三是《条例》规定：“项目单位应当按照国家有关规定加强政府投资项目档案管理，将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查。”

第四个方面，监管重点和处罚。《条例》规定的监管内容，主要以是否按照决策确定的事项规范实施为重点，具体是指《条例》第四章规定的“按照规定条件开工”、“建设地点、建设规模和建设内容的变更”、“资金到位”、“概算控制”、“工期”、“竣工验收”等内容。这与其他行政执法部门的监管有所侧重和区别，当然实际工作中应当加强协同监管。

第五个方面，《条例》还对监管中的信息共享和信息公开提出了要求。如第二十八条规定：“投资主管部门和依法对政府投资项目负有监督管理职责的其他部门应当建立政府投资项目信息共享机制，通过在线平台实现信息共享。”第三十条规定：“政府投资计划、政府投资项目审批和实施以及监督检查的信息应当依法公开。”这些都属于监督管理工作中的法定职责，应当严格执行。

三、《条例》要点释疑

第一个问题，关于“投资主管部门”。

“投资主管部门”在《条例》中共出现了17次，但《条例》没有指出“投资主管部门”具体是哪一个部门，对这个问题怎么看。应该从三个方面来认识。**一是**“投资主管部门”

的出处和来源。2004 年投改后，“投资主管部门”的提法较多出现在党中央、国务院的文件中。如《投改决定》、中发 18 号文件和两个《条例》。二是党中央国务院文件规定的“投资主管部门”的职责。各类文件虽然都没有明确指出投资主管部门的具体所指，但对它的一些重要职能作出明确规定。如，2004 年《投改决定》赋予国务院投资主管部门批准发展规划建设的职能；中发 18 号文件要求国务院投资主管部门要履行好投资调控管理的综合协调、统筹推进职责；《投改决定》和《政府投资条例》规定国务院投资主管部门要研究制定政府投资项目决策权限划分和审批程序；《核备条例》规定国务院投资主管部门负责研究提出《核准目录》、指导和实施企业投资项目核准备案工作；两个《条例》则明确规定各级投资主管部门负责各类投资项目的监督管理职责，等。那么，**第三**，谁是“投资主管部门”。首先，《条例》对“投资主管部门”的表述方法符合立法惯例。《条例》未对“国务院投资主管部门”作出指向某一个部门的规定，这种现象，在其他法律法规中也比较常见。如《城乡规划法》出现了“国务院城乡规划主管部门”、“县级以上人民政府城乡规划主管部门”的表述，但没有对应到现有部门的名称上。立法中之所以出现这种情况，一是因为本法律法规所规范领域的专门工作机构，由某一部门行使、但该部门不限于仅承担这一方面的工作；二是本法律法规所称的专门工作机构，

实际上指哪个部门承担，很可能不是固定的，应当由部门“三定”进行规定。如2019年之前，城乡规划主管部门是住房城乡建设部，2019年根据机构改革方案制定的部门“三定”，城乡规划职能划入自然资源部，相应地国务院城乡规划主管部门就应当是自然资源部。而最新中办国办印发的国家发展改革委的“三定”方案，明确国家发展改革委“负责投资综合管理”。这与《条例》规定的国务院投资主管部门履行政府投资综合管理职责是一致的。因此，无论是三定来看，还是实际承担职责来看，《条例》中的国务院投资主管部门就是国家发展改革委。

第二个问题，投资和预算的关系。

一是如何理解政府投资是“使用预算安排的资金”。《条例》第二条规定，政府投资是指“在中国境内使用预算安排的资金进行固定资产投资建设活动，包括新建、扩建、改建、技术改造等。”按照预算法，我国预算分为一般公共预算、政府性基金预算、国有资本经营预算、社会保险基金预算。一般公共预算支出按照经济性质分类，包括工资福利性支出、商品和服务支出、资本性支出和其他支出，国家发改委负责安排的中央预算内投资在一般公共预算中体现，属于资本性支出。政府性基金预算专项用于特定公共事业，有关部门的专项建设基金在政府性基金预算中体现。而国有资本经营预算支出用于注入国有企业资本金，不指定具体用途，社会保

险基金预算专项用于社会保险，没有资本性支出。因此，政府投资具体就是一般公共预算、政府性基金预算中用于项目建设部分的资金。**二是**投资计划和预算在编制中如何衔接。

《条例》第十八条规定“政府投资年度计划应当和本级预算相衔接”。计划和预算的衔接，首先是计划和预算规模的衔接。即每年要按照规定程序，确定用于政府投资的预算资金规模，在此规模内由投资主管部门具体安排、编制投资计划。其次是根据投资主管部门编制的投资计划，由财政部门编入预算。**三是**投资计划和预算在执行中的衔接。按照现有程序，年度投资计划编入预算后，报人大审查。人大批准预算后，投资主管部门下达投资计划并抄送财政部门，财政部门根据投资计划下达预算。

第三个问题，关于全国投资项目在线审批监管平台。

一是在线平台的依据和法定地位。全国投资项目在线审批监管平台是1个中央文件、两部行政法规规定的适用各类投资项目的综合管理服务平台。特别是《企业投资项目核准和备案管理条例》、《政府投资条例》这两部行政法规对在线平台作出规定后，意味着应用在线平台是项目单位和各有关部门的法定义务，没有按要求应用则属于违法行为。**二是**在线平台的建设和应用要求。根据两部法规，在线平台的基本功能和对政府部门、项目单位的法定要求是，（1）每个项目要通过在线平台获取作为唯一身份标识的项目代码；（2）政

府部门通过在线平台办理各类审批、备案手续；（3）项目单位通过在线平台报送建设实施进度信息；（4）有关部门通过在线平台开展在线监测。此外，在线平台还是发布投资规划政策、提供在线咨询、进行项目公示、开展信息公开的权威渠道。**三是要处理好在线平台和其他系统的关系。**在线平台于 2015 年建成，于 2017 年正式运行。在此之前和之后，有的地方和部门建设了部分与项目管理相关的系统。因此，要按照两个《条例》的要求，处理好各系统的关系。首先，对已有系统要互联互通或使其成为在线平台的子系统，确保在线平台对各类项目管理的全覆盖。其次，有关方面新增系统建设需求的，应当本着整合共享、节约资源的原则，依托或利用在线平台开展建设。第三，各级在线平台要加强建设，确保其功能符合法定要求和投资管理业务需要，并能够兼容和对接其他系统。

第四个问题，关于《条例》和 PPP 的关系。

《条例》出台后，引发 PPP 参与各方广泛关注和热烈讨论。可以从以下 5 个方面来理解把握《条例》和 PPP 的关系。**第一，《条例》是目前我国法律效力最高的规范政府投资的行政法规，有利于规范有序推广 PPP 模式。****一方面，《条例》是行政性法规，强制性和严肃性高于一般规范性文件。**《条例》的出台，对 PPP 项目投资和建设管理提供了稳定、高层次的法律制度框架。**另一方面，《条例》明确，平等对**

待各类投资主体、发挥政府投资资金的引导带动作用；这些规定和要求，为推动各类社会资本特别是民间资本更好参与政府投资项目提供广阔空间和制度保障，也符合政府和社会资本合作的本质要求。**第二**，PPP 项目和政府投资项目是交叉关系，两者之间存在交集。《条例》规范的是政府投资行为。因此，PPP 项目中涉及政府资本金注入，以及政府安排投资补助、贴息的项目，全部属于《条例》适用范围。据统计，已公示社会资本方中标人的 PPP 项目，大部分采用了资本金注入方式或安排了政府投资补助，这些项目无一例外都要严格遵守《条例》规定，履行建设实施、监督管理等法定程序。需要强调的是，执行《条例》规定，不是限制 PPP，而是进一步规范 PPP，必须依照《条例》进一步加强投资决策的科学性，进一步严格和规范建设管理。**第三**，加强 PPP 项目可行性论证和审查，提高 PPP 项目决策水平。**一方面**，按照《条例》有关规定和国办发[2018]101 号关于“加强 PPP 项目可行性论证，合理确定项目主要内容和投资规模”的要求，我们正在会同有关司局抓紧制定规范 PPP 项目投资和建设管理的政策。今后，所有拟采用 PPP 模式的项目，都要深入开展可行性论证；通过可行性论证审查的项目，方可采用 PPP 模式建设实施。各地发展改革部门要切实履行职责，督促有关方面加强可行性研究深度和质量，严格审核把关，从源头上提高 PPP 项目决策水平和质量。**另一方面**，按照《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》，《条例》出

台后，加上此前已出台的《企业投资项目核准和备案管理条例》，我国项目投资管理的法律制度已基本健全。PPP 项目不是适用政府投资条例，就是要适用核备条例。各地发展改革部门要坚决依法依规履行项目决策程序，严禁以任何形式规避或替代项目审批、核准、备案。**第四**，依法依规加强 PPP 项目建设实施管理。PPP 项目推进过程中，各级发展改革部门要加强管理、密切跟踪监测，确保“两评一案”、招投标、合同签订等后续工作，与经批准的可行性研究报告相一致。PPP 项目实施过程中，确需更改建设地点，或对建设规模、建设内容、投资概算作较大变更的，必须报请原审批、核准、备案机关重新履行项目审核备程序。同时，鉴于 PPP 项目自身的特点，对于建设实施过程中成立 SPV 公司的，要积极配合有关方面做好项目法人变更相关工作，推进项目顺利实施。**第五**，依法依规将所有 PPP 项目纳入在线审批监管平台。按照《政府投资条例》、《企业投资项目核准和备案管理条例》规定，包括 PPP 项目在内的所有项目（涉密项目除外），都要通过在线平台赋码并办理有关手续，不得以其他任何形式规避、替代 PPP 项目纳入在线平台统一管理。同时，各地要抓紧依托在线平台建立全国 PPP 项目信息监测服务平台，尽快实现全国 PPP 项目信息定期发布、动态监测、实时查询等功能。去年 12 月，我委印发通知，要求今年 6 月底各地建好平台并与中央平台联通后，每季度公开发布平台监测报告。近日，我们拟将平台监测报告（测试版）印发各地，并提出

修改完善的要求。请各地抓紧平台建设、完善项目信息，确保 7 月份平台正式投入运行。