

广东省发展和改革委员会

特 急

粤发改投资函〔2019〕2538号

广东省发展改革委关于抓紧做好《政府投资条例》贯彻实施工作的通知

各地级以上市发展改革局（委）：

现将《国家发展改革委关于做好<政府投资条例>贯彻实施工作的通知》（发改投资〔2019〕796号）转发给你们，并结合我省实际提出以下工作意见，请一并贯彻执行。

一、深刻认识贯彻实施《政府投资条例》的重要意义

《政府投资条例》（国务院令第712号，以下简称《条例》）是政府投资领域的第一部行政法规，也是落实《中共中央 国务院关于深化投融资体制改革的意见》的重要制度建设成果。贯彻实施《条例》是坚决落实中央决策部署、坚持政府投资工作正确方向的法治保障，建设法治政府、依法行使政府投资管理职能的根本途径，深化投融资体制改革、激发各类投资主体活力的有效手段，提高政府投资效益、发挥政府投资作用的有力工具。我省各级发展改革部门要充分认识贯彻实施《条例》的重大意义，认真组织做好学习、宣传和实施前的准备工作，并在实际工作中切实

贯彻《条例》的各项规定。

二、全面清理不符合《条例》的现行制度

根据国家发展改革委工作要求，对与政府投资相关的地方性法规、政府规章、规范性文件进行全面清理，按照“谁制定、谁清理”的原则，由制订部门或牵头起草部门提出应予清理的制度规定和清理意见，其中，地方性法规由牵头起草部门或主要执法机关按程序提请本级人民政府向同级人大提出清理建议。我省各级发展改革部门要于2019年7月1日之前确定需要清理的地方性法规、政府规章、规范性文件清单及清理意见；于2019年12月31日之前完成修订、废止程序。自2019年7月1日之日起，我省各级各类政府投资管理规定与《条例》规定和精神不一致的，一律停止执行，相关工作以《条例》规定为准。

三、加快制订《条例》配套制度

按照“分级负责”的原则，我省各级发展改革部门牵头制订统一规范的本级政府投资项目审批职责规定和本级政府投资年度计划管理制度，保障本级人民政府统筹安排、规范使用各类政府投资资金，并围绕决策程序、资金安排、建设实施、信息共享、绩效管理、事中事后监管等方面有序完善工作机制和管理制度。相关制度文件请于2019年12月31日之前报送省发展改革委。

附件：1.国家发展改革委关于做好《政府投资条例》贯彻实施工作的通知

2.《政府投资条例》及国家发展改革委、司法部相关解读培训材料



公开方式：主动公开

抄送：省委有关部委办，省政府各部门、各直属机构，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省法院，省检察院，有关人民团体，有关省管企业，有关行业协会。



国家发展和改革委员会文件

发改投资〔2019〕796号

国家发展改革委关于做好《政府投资条例》 贯彻实施工作的通知

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团发展改革委：

《政府投资条例》（国务院令 第712号，以下简称《条例》）已于近日颁布，于2019年7月1日起施行。《条例》是我国政府投资领域第一部行政法规，是长期以来我国政府投资实践的科学总结，是在贯彻新发展理念、建设现代化经济体系过程中的重要立法成果。这部法规的颁布和实施，对于依法规范政府投资行为、充分发挥政府投资作用、提高政府投资效益、激发社会投资活力，具有十分重要的意义。为了促进《条例》的贯彻实施

工作，现就有关事项通知如下。

一、充分认识贯彻实施《条例》的重要性和紧迫性

《条例》专门规范政府投资行为，是继《企业投资项目核准和备案管理条例》之后投资领域又一部重要的行政法规。它解决了我国政府投资管理缺乏上位法，现有规章、规范性文件权威性不足、指导性不够、约束性不强的问题，对落实新形势下党中央、国务院关于投资工作的新要求、解决实践中的突出问题，作出有针对性的制度安排。加强《条例》的贯彻实施工作，有利于坚持市场化方向、进一步深化投融资体制改革，正确把握政府投资的功能定位、充分发挥市场在资源配置中的决定性作用；有利于贯彻高质量发展要求、依法做好防风险和补短板工作，更好发挥政府投资在优化基础设施供给结构、提升基础设施供给能力中的作用；有利于落实全面依法治国要求、将政府投资管理纳入法治轨道，推进政府投资职能、权限、程序、责任法定化，运用法治思维和法治手段提高政府投资工作能力；有利于规范政府投资资金和项目管理，依法推进资金统筹使用和项目科学决策、严格监管，切实提高政府投资效益。各级发展改革部门要充分认识贯彻实施《条例》的重大意义，认真组织做好学习、宣传和实施前的准备工作，并在实际工作中切实贯彻《条例》的各项规定。

二、加强《条例》培训和普法宣传

（一）各级发展改革部门要抓紧组织学法培训。发展改革部门作为投资主管部门，履行政府投资综合管理职责，必须率先学

好《条例》。2019年7月1日之前，国家发展改革委将对委机关和各省级发展改革委相关处室组织一次集中培训；各省级发展改革委负责对本机关和市、县两级发展改革部门投资管理相关岗位工作人员轮训一遍。各级发展改革部门要学用结合，广泛开展多种形式的学法活动，并在相关学习培训、考核和考试中将《条例》作为重要内容，不断提高依法履职能力，确保《条例》各项规定和要求得到严格执行。

（二）引导有关单位和企业加强法规学习。鼓励各级发展改革部门和承担相关领域政府投资资金与项目管理、项目建设实施、中介机构管理等工作的部门，通过学习交流、共同组织培训等形式，提高学习效果。使用政府投资资金的单位要认真学习、准确把握《条例》有关规定，依法开展投资建设活动。各金融机构要重点学习《条例》关于政府投资资金筹措方面的规定，增强政府债务风险防范意识。有关行业协会要组织工程咨询（投资）、勘察、设计、监理、招标代理等单位 and 人员深入学法，依法规范投资中介服务活动。

（三）面向社会广泛开展普法宣传。落实“谁执法、谁普法”普法责任制，结合各类主体、群体实际，向广大企业和社会公众广泛讲解、宣传、普及《条例》有关法律知识。充分运用各类媒体和渠道，创新普法宣传方式方法，增强社会各界对《条例》内容的知晓度。将配套规章文件制定、重大项目决策建设、复杂问题化解等过程中的公开、公示、公众参与，和普法宣传有

机结合起来，在普法中推动工作，在解决实际问题中增强普法效果。要把法规的解读解释贯穿于政府投资管理业务中，使各类企业准确理解政府投资的功能定位、激发社会投资活力；使政府投资项目参建单位自觉遵守投资建设法定程序；使社会公众依法支持国家建设、依法表达诉求建议、依法开展社会监督。

三、全面清理不符合《条例》的现行制度

（一）清理范围和主体。与政府投资相关的部门规章、地方政府规章、规范性文件，都应纳入清理范围。按照“谁制定、谁清理”的原则，由制订部门或牵头起草部门提出应予清理的制度规定和清理意见。与政府投资相关的地方性法规，由牵头起草部门或主要执法机关按程序提请本级人民政府向同级人大提出清理建议。

（二）清理内容和方式。对政府投资方向、资金筹措、投资方式、决策程序、投资计划、概算控制等方面违反《条例》的内容，一律要统一到上位法的规定上来。其中，有关规定的主要内容违反《条例》的，应当予以废止；个别条款与《条例》不一致的，应当进行修订。

（三）进度安排和要求。国家和各省级发展改革部门要于2019年7月1日之前，确定需要清理的部门规章、地方政府规章、规范性文件清单及清理意见；于2019年12月31日之前，完成修订、废止程序；自2019年7月1之日起，政府投资管理规定与《条例》规定和精神不一致的，一律停止执行，相关工作以

《条例》规定为准。

四、加快《条例》配套制度建设

(一) 制定规范履行项目决策职责的制度。国家发展改革委会同有关部门起草中央本级政府投资项目审批职责和程序规定，合理划分项目审批权限和审批环节，报国务院批准后印发实行。各省级发展改革委要牵头制订统一规范本级政府投资项目审批职责的规定，并于2019年12月31日之前将出台的文件报送国家发展改革委。

(二) 完善政府投资计划管理制度。国家发展改革委和负责安排政府投资的国务院其他有关部门，要制定覆盖编制、批准、下达和监督实施的政府投资年度计划管理办法。国家发展改革委牵头研究制定本级各部门政府投资资金统筹衔接机制。各省级发展改革委要牵头制定本级政府投资年度计划管理制度，保障本级人民政府统筹安排、规范使用各类政府投资资金，相关制度文件于2019年12月31日之前报送国家发展改革委。

(三) 结合贯彻《条例》需要完善其他配套制度。国家发展改革委会同有关部门研究确定可以简化报批文件和审批程序的项目范围，并在此基础上制定分类简化审批手续的具体办法。地方各级发展改革部门要围绕决策程序、资金安排、建设实施、信息共享、绩效管理、事中事后监管等方面有序完善工作机制和管理制度。

五、以贯彻《条例》为契机做好投融资体制改革相关工作

《条例》的出台既是投融资体制改革的重要成果，也为继续深化改革提供了法治保障。以《条例》为依据进一步完善政府投资体制，是当前和今后深化投融资体制改革的重要任务。各级发展改革部门要会同有关方面建立健全政府投资范围定期评估调整机制，不断优化投资方向和结构；优化政府投资安排方式，完善政策措施，发挥政府投资资金的引导和带动作用，激发社会投资活力；规范融资行为，严格依法依规筹措政府投资所需资金，切实防范债务风险；创新服务管理方式，加大投资项目在线审批监管平台应用力度，按照法定要求尽快完善平台功能，规范项目赋码、审批流程和扩展服务类别；加强政府投资项目建设管理，健全概算审批和调整、竣工验收等管理制度，推进监管执法队伍建设，强化事中事后监管机制和能力，不断提高和及时发挥政府投资效益。

各级发展改革部门要结合《条例》的贯彻实施，围绕政府投资资金统筹规范使用、项目有序合理安排、加强投资计划与预算衔接、提高项目建设效率等方面，不断推进制度创新、完善政策和提升管理等各项工作。在贯彻实施《条例》中遇到重大情况，请及时反馈国家发展改革委。

(此页无正文)



抄送：中直管理局，国务院各有关部门、直属机构、直属事业单位，全国人大常委会办公厅、全国政协办公厅，最高人民法院、最高人民检察院，有关人民团体，有关中央管理企业，有关行业协会。

国家发展改革委办公厅

2019年5月7日印发



http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-05/05/content_5388798.htm

中华人民共和国国务院令

第712号

《政府投资条例》已经2018年12月5日国务院第33次常务会议通过，现予公布，自2019年7月1日起施行。

总 理 李克强

2019年4月14日

政府投资条例

第一章 总 则

第一条 为了充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，规范政府投资行为，激发社会投资活力，制定本条例。

第二条 本条例所称政府投资，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。

第三条 政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、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的项目，以非经营性项目为主。

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，鼓励社会资金投向前款规定的领域。

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。

第四条 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。

第五条 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。

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资金。

第六条 政府投资资金按项目安排，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，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。

安排政府投资资金，应当符合推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的有关要求，并平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

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。

第七条 国务院投资主管部门依照本条例和国务院的规定，履行政府投资综合管理职责。国务院其他有关部门依照本条例和国务院规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

县级以上地方人民政府投资主管部门和其他有关部门依照本条例和本级人民政府规定的职责分工，履行相应的政府投资管理职责。

第二章 政府投资决策

第八条 县级以上人民政府应当根据国民经济和社会发展规划

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。

第九条 政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目（以下统称政府投资项目），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。

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，并对项目建议书、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。

第十条 除涉及国家秘密的项目外，投资主管部门和其他有关部门应当通过投资项目在线审批监管平台（以下简称在线平台），使用在线平台生成的项目代码办理政府投资项目审批手续。

投资主管部门和其他有关部门应当通过在线平台列明与政府投资有关的规划、产业政策等，公开政府投资项目审批的办理流程、办理时限等，并为项目单位提供相关咨询服务。

第十一条 投资主管部门或者其他有关部门应当根据国民经济和社会发展规划、相关领域专项规划、产业政策等，从下列方面对政府投资项目进行审查，作出是否批准的决定：

（一）项目建议书提出的项目建设的必要性；

（二）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）初步设计及其提出的投资概算是否符合可行性研究报告

告批复以及国家有关标准和规范的要求；

（四）依照法律、行政法规和国家有关规定应当审查的其他事项。

投资主管部门或者其他有关部门对政府投资项目不予批准的，应当书面通知项目单位并说明理由。

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是否批准的决定。

第十二条 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。

第十三条 对下列政府投资项目，可以按照国家有关规定简化需要报批的文件和审批程序：

- （一）相关规划中已经明确的项目；
- （二）部分扩建、改建项目；
- （三）建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目；
- （四）为应对自然灾害、事故灾难、公共卫生事件、社会安全事件等突发事件需要紧急建设的项目。

前款第三项所列项目的具体范围，由国务院投资主管部门会同国务院其他有关部门规定。

第十四条 采取投资补助、贷款贴息等方式安排政府投资资金的，项目单位应当按照国家有关规定办理手续。

第三章 政府投资年度计划

第十五条 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、本领域的政府投资编制政府投资年度计划。

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。

第十六条 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。

第十七条 列入政府投资年度计划的项目应当符合下列条件：

（一）采取直接投资方式、资本金注入方式的，可行性研究报告已经批准或者投资概算已经核定；

（二）采取投资补助、贷款贴息等方式的，已经按照国家有关规定办理手续；

（三）县级以上人民政府有关部门规定的其他条件。

第十八条 政府投资年度计划应当和本级预算相衔接。

第十九条 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、足额办理政府投资资金拨付。

第四章 政府投资项目实施

第二十条 政府投资项目开工建设，应当符合本条例和有关法律、行政法规规定的建设条件；不符合规定的建设条件的，不得开工建设。

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。

第二十一条 政府投资项目应当按照投资主管部门或者其他有关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，应当按照规定的程序报原审批部门审批。

第二十二条 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。

政府投资项目不得由施工单位垫资建设。

第二十三条 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，

按照规定的程序报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定；涉及预算调整或者调剂的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定办理。

第二十四条 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。

第二十五条 政府投资项目建成后，应当按照国家有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。

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。

第二十六条 投资主管部门或者其他有关部门应当按照国家有关规定选择有代表性的已建成政府投资项目，委托中介服务机构对所选项目进行后评价。后评价应当根据项目建成后的实际效果，对项目审批和实施进行全面评价并提出明确意见。

第五章 监督管理

第二十七条 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。

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。

第二十八条 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。

第二十九条 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。

第三十条 政府投资年度计划、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。

第三十一条 政府投资项目的绩效管理、建设工程质量管理、安全生产管理等事项，依照有关法律、行政法规和国家有关规定执行。

第六章 法律责任

第三十二条 有下列情形之一的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分：

- （一）超越审批权限审批政府投资项目；
- （二）对不符合规定的政府投资项目予以批准；
- （三）未按照规定核定或者调整政府投资项目的投资概算；
- （四）为不符合规定的项目安排投资补助、贷款贴息等政府投资资金；
- （五）履行政府投资管理职责中其他玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的情形。

第三十三条 有下列情形之一的，依照有关预算的法律、行政法规和国家有关规定追究法律责任：

（一）政府及其有关部门违法违规举借债务筹措政府投资资金；

（二）未按照规定及时、足额办理政府投资资金拨付；

（三）转移、侵占、挪用政府投资资金。

第三十四条 项目单位有下列情形之一的，责令改正，根据具体情况，暂停、停止拨付资金或者收回已拨付的资金，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：

（一）未经批准或者不符合规定的建设条件开工建设政府投资项目；

（二）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；

（三）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；

（四）擅自增加投资概算；

（五）要求施工单位对政府投资项目垫资建设；

（六）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。

第三十五条 项目单位未按照规定将政府投资项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查，或者转移、隐匿、篡改、

毁弃项目有关文件、资料的，责令改正，对负有责任的领导人员和直接责任人员依法给予处分。

第三十六条 违反本条例规定，构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七章 附 则

第三十七条 国防科技工业领域政府投资的管理办法，由国务院国防科技工业管理部门根据本条例规定的原则另行制定。

第三十八条 中国人民解放军和中国人民武装警察部队的固定资产投资管理，按照中央军事委员会的规定执行。

第三十九条 本条例自2019年7月1日起施行。

李克强签署国务院令 公布《政府投资条例》

新华社北京5月5日电 日前，国务院总理李克强签署国务院令，公布《政府投资条例》（以下简称《条例》），自2019年7月1日起施行。

制定政府投资条例是深化投融资体制改革的重点任务，党中央、国务院对此高度重视。将政府投资纳入法治轨道，既是依法规范政府投资行为的客观需要，也是深入推进依法行政、加快建设法治政府的内在要求。《条例》规定了以下内容：

一是明确界定政府投资范围，确保政府投资聚焦重点、精准发力。政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源的公共领域项目，以非经营性项目为主；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。

二是明确政府投资的主要原则和基本要求。政府投资应当科学决策、规范管理、注重绩效、公开透明，并与经济社会发展水平和财政收支状况相适应；政府及其有关部门不得违法违规举借债务筹措政府投资资金；安排政府投资资金应当平等对待各类投资主体。

三是规范和优化政府投资决策程序，确保政府投资科学决策。进一步规范政府投资项目审批制度，重大政府投资项目应当履行中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等程序；强化投资概算的约束力。

四是明确政府投资年度计划的相关要求。国务院投资主管部门、国务院其他有关部门以及县级以上地方人民政府有关部门按照规定编制政府投资年度计划，明确项目名称、建设内容及规模、建设工期等事项，政府投资年度计划应当和本级预算相衔接。

五是严格项目实施和事中事后监管。政府投资项目开工建设应当符合规定的建设条件，并按照批准的内容实施；政府投资项目所需资金应当按规定确保落实到位，建设投资原则上不得超过经核定的投资概算；政府投资项目应当合理确定并严格执行建设工期，按规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后办理竣工财务决算；加强对政府投资项目实施情况的监督检查，建立信息共享机制；政府投资年度计划、项目审批和实施等信息应当依法公开。

认真贯彻《政府投资条例》 依法更好发挥政府投资作用

近日，国务院颁布了《政府投资条例》（国务院令 712 号），决定于 2019 年 7 月 1 日起正式施行。《条例》是我国关于政府投资管理的第一部行政法规，也是投资建设领域的基本法规制度，标志着全面规范政府投资管理迈出了具有重要意义的一步。

一、出台《条例》是推动政府投资法治建设的重大举措

政府投资作为一项重要政府职能，事关经济社会发展全局，既是实施宏观调控、落实国家发展战略的重要手段，也是引导和带动社会资本扩大有效投资的有力抓手。随着中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央对我国社会主要矛盾的变化作出新的重大政治论断，对贯彻新发展理念、推动高质量发展、建设现代化经济体系、深化供给侧结构性改革作出重大决策部署。新形势下，政府投资必须正确把握功能定位，更好发挥在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险、保稳定以及补齐发展短板、优化供给结构、增强发展后劲等方面的关键作用。这需要全面加强和改进政府投资管理，以科学规范的体制、机制和制度，有效保障其作用的发挥。

加强和改进政府投资管理，必须运用法治思维和法治方式。长期以来我国政府投资领域主要依据规范性文件、部门规章和地方相关规定进行管理，权威性不足、指导性不够、约束性不强，

不仅难以适应政府投资管理的新需要，也不符合深化依法治国实践、加快建设法治政府的新要求。《条例》的颁布，实现了我国政府投资法治建设的重大突破。《条例》全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神，充分体现了党中央、国务院关于深化投融资体制改革和“放管服”改革的要求，科学总结了我国政府投资实践经验，围绕贯彻新发展理念、正确处理政府和市场关系、加强补短板 and 防风险等进行了有针对性的制度设计，对政府投资管理的关键环节确立了基本规范。这一立法成果，为更好发挥政府投资作用提供了法治保障。

二、《条例》将政府投资管理制度化、规范化、法定化

（一）明确约束政府投资范围，为充分发挥市场作用配置资源、激发社会投资活力创造条件。

经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系。习近平总书记指出，“市场配置资源是最有效率的形式。市场决定资源配置是市场经济的一般规律，市场经济本质上就是市场决定资源配置的经济。”党的十八大以来，我国投融资体制改革持续深化，推进要素配置市场化、落实企业投资主体地位成效显著。近年来企业投资约占全社会固定资产投资总额的 95%，民间投资占比保持在 60%以上。

《条例》着眼于巩固改革成果和为深化改革提供法治依据。一是明确政府投资资金主要投向现阶段市场还不能有效配置资源的领域；二是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；三是安排政府投资资金应当平等对待各类投资主体。这一系列制度设计，就是着眼于正确处理政府和市场的关系，要求政府投资不能越位，牢牢把握“有所不为”的边界，为市场主体让渡乃至创造投资机会，更不能与市场主体争利。为了能不断激发社会投资活力，政府投资的基本作用主要应当体现在为企业投资创造必要的基础设施和外部环境条件上。对于发展需要但成本和风险较高、盈利能力不足的公益性领域，政府投资要带动社会投资，发挥其成本风险共担、市场效率高的优势。

（二）严格界定政府投资方向，为贯彻高质量发展要求、发挥政府投资补短板作用提供基本遵循。

党的十九大报告指出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”着力解决好发展不平衡不充分问题，必须把提高供给体系质量作为主攻方向。对标新发展理念，我国现阶段投资需求潜力仍然巨大，并对投资方向和结构提出更高要求。

《条例》紧扣时代主题，将党中央关于补短板、防风险等促进高质量发展的要求转化为法律制度。一是要求政府投资要聚焦社会公益服务、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、国家安全等领域。二是要求建立政府投资范围定期评估调整机制，以促进政府投资方向和结构的优化。三是强调对防范风险、促进健康可持续发展的刚性约束，明确要求

加强预算约束，不得通过违法违规举借债务筹措政府投资资金。这些制度设计，就是要在“有所为”上体现政府投资在新时代的功能价值，发挥好政府投资对提高基础设施供给能力、优化基础设施供给结构等促进高质量发展中的作用，促进经济平稳健康可持续发展，满足人民日益增长的美好生活需要。

（三）完善政府投资管理体制和管理方式，依法理顺管理职责、提升管理能力。

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。《法治政府建设实施纲要（2015—2020 年）》明确提出，到 2020 年基本建成法治政府。

《条例》的制定适应了新时代建设法治政府的要求。其在内容上有两大特点，即它关注的是政府投资的关键环节、确立的是基本的制度规范，既有遵循又避免繁琐，既满足政府投资管理中建设法治政府的客观需要，又避免与其他相关法律法规相矛盾。一是理顺政府投资管理体制，明确规定国务院投资主管部门履行政府投资综合管理职责，国务院其他相关部门依照规定的职责分工履行相应的政府投资管理职责。二是确立了政府投资资金的基本管理方式，即直接投资、资本金注入、投资补助、贴息等，并规定了按项目安排的原则和相应的程序。三是规范了政府投资和预算的关系，明确规定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及时、足额办理政府投资资金拨

付。这些制度设计，实现了政府投资职能、权限、程序、责任法定化。

（四）严格项目和资金规范化管理，强化政府投资管理刚性约束。

政府投资作用的发挥，必须落实到每一个项目、每一笔资金的效益上。政府投资主要投向关乎国计民生的基础设施和公益民生领域，一般投资规模大、协作因素多、建设条件复杂，既需要严格按规律、程序办事，又必须完善管理、落实责任。

《条例》坚持问题导向，总结经验教训，对项目和资金管理从严从细作出规定。一是立足科学决策，统一规范政府投资项目的审批程序，并明确规定审批重大政府投资项目应当履行咨询评估、公众参与、专家评议、风险评估等程序。二是立足提高效率，落实“放管服”改革要求，明确可以简化审批程序的项目范围以及利用技术手段优化审批流程。三是立足资金统筹规范安排，明确政府投资年度计划是对资金按年度落实到项目的基本方式，是全流程管理的关键抓手。四是立足投资控制和厉行节约，加强对投资概算的刚性约束。五是立足全周期管理，强化事中事后监管措施。六是立足权责一致，详细规定了违法违规情形和法律责任。

（五）突出重点、统筹兼顾，为推进改革、深化实践提供方向和空间。

在高质量发展阶段，对政府投资的要求不是单维度的，而是涉及到我国治理体系的方方面面，涉及到必要和可能、当前和长

远、质量和速度、刚性需求和约束条件等各种复杂的关系，也涉及到建设发展、其他公共资源配置、公共安全管理等各有关部门复杂的职能行使。

《条例》以规范政府投资为主线、统筹兼顾各个方面。一是兼顾发展需要和条件，明确要求依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，统筹安排政府投资。二是衔接各方改革和管理，明确规定政府投资管理应当符合推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的要求，并与建设工程质量管理、安全生产等公共管理事项衔接。三是删繁就简，着眼于对政府投资的普遍约束性和明文所不及的行政裁量领域的普遍指导性。这种制度设计既立足当前，又为今后制度细节的延伸留下了空间。比如《条例》规定的统筹安排使用政府投资资金、国务院投资主管部门和其他有关部门的决策职责划分等还需要进一步配套相关制度。实践中要把握《条例》“可以做、应当做、禁止做”层次分明的立法特色，在遵循基本规范的前提下继续深化改革。

三、有力有序有效推动《条例》落到实处

习近平总书记强调，“全面推进依法治国的重点应该是保证法律严格实施”。当前和今后一段时期，我们要把学习好、宣传好、贯彻好、执行好《条例》作为一项重大而紧迫的任务，全面提高依法加强政府投资工作的水平。

（一）认真做好《条例》的学习和普法工作。

深入学习、全面理解《条例》的立法目的、基本要求和各项具体规定，增强投资管理法治意识，自觉把《条例》的各项制度规范作为从事政府投资工作的行为准则。发展改革部门作为投资主管部门，要全面掌握法规要求，不断提高依法履职能力。广泛开展普法宣传，引导社会公众知法用法，依法支持国家建设、依法开展社会监督、依法表达诉求建议、依法维护自身权益。

（二）加强《条例》的配套制度建设。

《条例》作为我国政府投资管理领域的第一部行政法规，其所规范和调整的政府投资领域非常复杂，在与已有各项法律法规的衔接中工作难度很大，其制定和实施又处于我国全面深化改革的重要时期，因此它对符合改革方向又难以一刀切的问题仅做了原则性规定，对有些操作和执行层面的细节问题也还没有作出具体规定。这就需要根据《条例》确定的基本原则、基本要求及其授权，继续完善相关规章制度，为投资法治建设创造实践基础。

（三）以贯彻《条例》为契机推进投融资体制改革工作。

以《条例》为依据进一步完善政府投资体制，是当前和今后深化投融资体制改革的重要任务。我们要协调推进《条例》的贯彻实施和政府投资体制改革，围绕优化投资结构、完善投资方式、规范项目管理、推进政府和社会资本合作以及审批制度改革等方面不断深入探索创新，加强宏观调控、统筹衔接和服务监管，不断提高政府投资管理水平。（发展改革委主任 何立峰）

来源：人民日报

司法部、发展改革委负责人就《政府投资条例》有关问题答记者问

2019年4月14日，国务院总理李克强签署国务院令公布《政府投资条例》(以下简称《条例》)，自2019年7月1日起施行。日前，司法部、发展改革委负责人就《条例》的有关问题回答了记者的提问。

问：为什么要制定这个《条例》？

答：政府投资是指使用预算安排的资金进行固定资产投资建设的活动，是全社会固定资产投资的重要组成部分。政府投资作为一项重大政府职能，事关经济社会发展全局，既是实施宏观调控、落实国家发展战略的重要手段，也是引导和带动社会资本扩大有效投资的有力抓手，在稳增长、促改革、调结构、惠民生、防风险以及补齐发展短板、优化供给结构、增强发展后劲等方面发挥着关键作用。

党的十八届四中全会决定中明确提出制定和完善投资管理方面的法规。2016年10月，国务院公布了《企业投资项目核准和备案管理条例》，将企业投资项目纳入了法治轨道。制定政府投资条例，将政府投资纳入法治轨道，是深入推进依法行政、加快建设法治政府的内在要求，对于依法规范政府投资行为，充分发挥政府投资作用，提高政府投资效益，激发社会投资活力，具有十分重要的意义。

问：《条例》制定的总体思路是什么？

答：《条例》制定遵循以下思路：

一是坚持深化改革，认真贯彻落实党中央、国务院关于深化投融资体制改革和“放管服”改革的决策部署，确保立法与改革决策相衔接。

二是坚持突出重点，围绕政府投资范围、投资决策、项目实施和事中事后监管等关键环节，确立基本制度规范，做到既有遵循又避免繁琐。

三是坚持统筹兼顾，相关制度设计既立足当前实际，保持政府投资管理的连续性、稳定性，又为今后进一步深化政府投资体制改革以及地方层面政府投资管理留有空间。

问：《条例》如何界定政府投资范围，确保政府投资聚焦重点、精准发力？

答：科学合理界定政府投资的范围，是《条例》需要解决的核心问题之一。政府投资范围直接涉及政府和市场关系，在这个问题上必须坚持“有所为有所不为”，确保政府投资聚焦重点、精准发力，坚决杜绝低效、浪费现象，并避免与民争利。为此，《条例》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的项目，以非经营性项目为主。为了从机制上确保政府投资始终投向最需要投、最适合投的方向和领域，《条例》还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。同时，为发挥政府投资对社会投资的引导和带动作用，激发社会投资活力，《条例》规定国家完善有关政策措施，鼓励社会资金投向公共领域的项目。

问：政府投资应当遵循哪些原则和基本要求？

答：针对政府投资的性质、特点和实践中存在的问题，《条例》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，并与经济社会发展水平和财政收支状况相适应；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；安排政府投资资金应当符合推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的有关要求，并平等对待各类投资主体，不得设置歧视性条件。

问：《条例》如何确保政府投资科学决策？

答：科学决策是提高政府投资效益的关键所在。为确保政府投资科学决策，从制度上防止“拍脑袋”决策、“政绩工程”和“形象工程”，《条例》作了三方面规定：

一是规定县级以上人民政府应当依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。

二是进一步规范政府投资项目审批制度，明确了项目单位应当编制和报批的文件、投资主管部门或者其他有关部门审批项目的依据和审查事项，并规定审批重大政府投资项目应当履行中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等程序。

三是强化投资概算的约束力，明确经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可行性研究报告提出的投资估算10%的，审批部门可以要求项目单位重新报送可行性研究报告。

问：《条例》是如何贯彻落实“放管服”改革精神的？

答：为进一步深化“放管服”改革，提高决策效率，《条例》规定审批部门应当通过投资项目在线审批监管平台(以下简称在线平台)办理政府投资项目审批手续，列明与政府投资有关的规划、产业政策等，公开审批的办理流程、办理时限等，并为项目单位提供相关咨询服务。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以及为应对自然灾害、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，可以简化需要报批的文件和审批程序。采用投资补助、贷款贴息等方式安排政府投资资金的，项目单位应当按照国家有关规定办理手续。

问：针对政府投资项目实施中存在的问题，《条例》作了哪些规定？

答：为确保政府投资项目顺利实施，《条例》坚持问题导向，主要作了三方面规定：

一是政府投资项目开工建设应当符合规定的建设条件，并按照批准的建设地点、建设规模和建设内容实施，需要变更的应当报原审批部门审批。

二是政府投资项目所需资金应当按规定确保落实到位，不得由施工单位垫资建设；项目投资原则上不得超过经核定的投资概算，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，报原初步设计审批部门或者投资概算核定部门核定。

三是政府投资项目应当合理确定并严格执行建设工期，项目建成后应当按规定进行竣工验收并及时办理竣工财务决算。

问：《条例》如何加强对政府投资项目的事中事后监管？

答：政府投资项目直接关系到公共利益，必须加强事中事后监管。为此，《条例》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，并建立政府投资项目信息共享机制；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，并加强项目档案管理；政府投资年度计划、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。

问：对《条例》的贯彻实施，国家发展改革委有哪些考虑？

答：为确保《条例》顺利贯彻实施，国家发展改革委将抓紧组织各地、各有关部门重点做好以下工作：

一是加强《条例》培训和普法宣传。组织各地、各部门加强法治培训和学习，提高对《条例》重要意义的认识和贯彻实施《条例》的自觉性，全面准确掌握《条例》各项规定，严格依法办事，增强依法履职能力。

二是全面清理不符合《条例》的现行制度。组织各地、各部门按照“谁制定、谁清理”的原则，全面清理与政府投资相关的部门规章、地方性法规、地方政府规章、规范性文件，抓紧做好《条例》实施前的各项准备工作。

三是加快《条例》配套制度建设，会同有关方面建立健全政府投资范围定期评估调整机制。

四是继续推动投融资体制改革，进一步完善政府投资体制，优化政府投资项目审批程序，提高审批效率。

解读 | 贯彻落实《政府投资条例》 推进 投资治理现代化

中国宏观经济研究院投资研究所所长 张长春

经济社会发展中政府投资不可或缺。政府投资资金的公共性，必然要求对政府的资金使用行为和使用结果进行有效约束。以行政法规形式规范政府投资全过程，将被实践检验的成功做法和体制机制相对固定下来，提升政府投资管理的制度化法治化水平，十分必要。《政府投资条例》(以下简称条例)的发布，是继2016年《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》出台后，投资领域的又一标志性事件，条例的公布施行，对推动政府投资治理现代化、提高政府投资效益、促进高质量发展意义重大。条例具有以下几个突出特点。

立法目的明确

作为提供公共产品的重要手段和宏观管理的政策工具，政府投资要更好地满足人民群众对高质量公共产品的需要，更好促进经济社会发展，就必须规范各级政府的投资行为，加强投资管理的薄弱环节，使政府投资从决策到建设各阶段以及从管理到监督各方面都趋于成熟定型，让公共资金发挥出最大效益。所以，条例明确将“充分发挥政府投资作用，提高投资效益，规范政府投资行为，激发社会投资活力”作为立法目的。

科学界定政府投资范围

政府投资是政府作为投资主体的活动。科学界定政府投资与社会投资的边界，确保政府投资范围不超出政府应该发挥作用的领域，处理好政府和市场关系这一经济体制改革的核心问题，十分重要。条例第三条对政府投资范围进行了明确规定，即政府投资资金应当投向市场不能有效配置资源社会公益服务、公共基础设施等公共领域的项目，这体现了政府和市场在配置资金上各自的优劣势，有利于释放社会投资的积极性，有利于提高政府投资和社会投资的效益。

有效发挥各种投资方式的独特功能

条例第六条规定，政府投资资金按项目安排，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，也可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。这一规定可以实现政府和市场的有效结合，在弥补市场失灵的同时避免政府失效。例如，对部分兼具公益性和经营性的准经营性项目，完全由企业去投资在财务收益上可能缺乏吸引力，政府可对这些项目注入部分资本金，减轻社会资本在投资资金上的压力。又如，对生态环境保护、重大科技进步等领域中的项目，可对社会投资进行适当的投资补助，用少量政府投资资金引导社会资金，扩大正外部性或减少负外部性，维护公共利益。政府投资以适当方式投向市场难以有效发挥作用的项目，弥补市场失灵的同时维护市场公平竞争，需要选择恰当的投资方式，条例对此进行了符合经济规律和具体

国情的规定。

将科学民主决策的要求规则化到决策程序中

公共资金决策的科学化民主化是投资治理现代化的必然要求，也是政府投资体制改革多年来努力追求的目标之一。条例从科学民主决策的要求出发，对与政府投资相关的建设程序、审批以及项目评估、公众参与、专家评议、风险评估等，均进行了具体规定，力求使政府投资决策符合客观规律、体现公众意愿，经得起实践和时间检验。此外，为了提高审批效率，落实“放管服”改革要求，条例还要求审批部门对规划中已明确的项目、部分改扩建项目、需要紧急建设的项目等，按照国家有关规定简化需要报批的文件和审批程序。

对投资年度计划涉及的各环节各方面提出具体要求

政府投资年度计划明确了当年要干哪些事、上哪些项目，是落实中央决策、更好发挥政府作用的内在要求。为了统筹安排政府投资资金，条例对政府投资年度计划的编制、年度计划的内容、列入年度计划项目的条件、年度计划与预算的衔接等提出了明确要求。以投资计划为手段配置政府投资资金这一稀缺的公共资源，可以发挥有限资金最大效益。

对政府投资项目建设实施全过程管理

政府投资项目的投资实施效果直接关系到能否顺利实现项目的预期效益。条例在总结成功经验的基础上，对投资实施中的项目开工条件、资金到位、投资概算、投资预算、建设工期、竣工

验收等提出了具体明确的要求，目的在于通过严格规范的管理，实现少花钱多办事，顺利实现投资建设的预期效果。为了检验项目决策和建设的科学性，条例要求投资主管部门或其他有关部门应当选择有代表性的已建成的政府投资项目，委托中介服务机构对项目建成后的实际效果进行后评价，总结经验，汲取教训，改进工作。

明确监管责任和各方法律责任

条例要求投资主管部门和其他相关部门加强对项目实施情况的监督检查，建立信息共享机制，要求项目单位如实报送相关信息，加强项目档案管理，要求年度计划、项目审批和实施以及监督检查信息依法公开。条例还明确界定了政府有关部门和相关工作人员、项目单位等与投资决策和实施相关主体的行为责任，厘清相关方法律责任，为有法必依、依法治理政府投资创造了条件。

总体上看，条例对政府投资决策、实施、监督管理等主要方面和重点环节进行了全面系统的规范，推进了政府投资管理的科学化法治化。

解读 | 认真贯彻实施《政府投资条例》 努力提高政府投资管理法治化水平

清华大学公共管理学院政府管理与创新研究所所长 于安

国务院近日颁布《政府投资条例》(以下简称条例),这是关于政府投资管理的第一部行政法规,是固定资产投资领域法治建设取得的重大进展,标志着这一领域法律制度建设完整框架的形成。

条例的颁布实施是推进政府投资管理法治化的重大成果

改革开放以来,我国对投资管理体制进行了重大改革,国务院于2004年发布了《国务院关于投资体制改革的决定》(以下简称《决定》),将固定资产投资划分为政府投资和企业投资两个领域并实行不同的管理制度。根据《决定》要求,国务院投资主管部门以及相关部门制定了许多改革措施和相关管理规定,积累了管理经验,为立法提供了实践基础。党的十八大以来,特别是2014年党的十八届四中全会做出全面推进依法治国若干重大问题的决定以后,国家加快了在固定资产投资领域的法治建设速度。

2016年,《企业投资项目核准和备案管理条例》(以下简称《核准备案条例》)制定出台。《核准备案条例》明确了政府对企业投资一律不再实行审批制,而是实行核准制和备案制。对企业投资的核准制适用于重大项目和限制类项目,对其他项目则均实行备案制。《核准备案条例》比较全面地体现了企业投资的市场属性和市

场运行原则，为在固定资产投资领域充分发挥市场配置资源的作用提供了法律保障，也为在制度上明确划分政府投资与企业投资提供了重要依据。

按照《决定》要求，国务院投资主管部门发布了一系列政府投资的管理规定，政府投资项目管理的规范度有所提高，但是加强政府投资领域的法治建设仍然是不可或缺的重要方面。条例的制定和颁布，使企业投资和政府投资领域的法治化建设最终确立完成。

条例确立了政府投资管理的基本制度框架

条例在制度框架设计上有两大特点：一是政策导向明确和实践基础充分。条例充分体现了新发展理念的要求，体现了投融资体制改革和实践的最新成果。二是重在确立基本制度框架，没有规定得过细、过死，为今后改革创新留出了空间。

关于政府投资的范围，政府投资应当限定和保持在特定范围之内，这是设计条例其他制度的前提和基础。条例第三条规定了政府投资的范围，即政府投资的领域包括社会公益服务、公共基础设施、农业农村、生态环境保护、重大科技进步、社会管理和公共安全等方面，以非经营性项目为主。由于政府与市场的关系经常变化，市场对政府投资的需求也不断地更新，条例第三条第三款同时规定，政府投资的范围应当定期进行评估和调整。

关于政府投资的原则，条例第四条在决策、管理、评价和信息等方面，分别规定了科学决策、规范管理、注重绩效和公开透

明的原则。这为条例其他具体制度的设立和实施提供了基本遵循，所有政府投资活动都应当置于上述原则之下。

根据上述基本原则，条例第五条明确规定了国家加强对政府投资资金的预算约束，这是政府投资与企业投资的重要区别点。企业投资的资金来源于经营活动本身，约束比较单一，即经济上的投入与收益的关系。但是政府投资资金则是受预算的约束，政府及其有关部门不得违法违规举债筹措政府投资资金。

关于政府投资项目的决策，为确保政府投资科学决策，条例作了以下规定：一是明确了政府投资科学决策的主要依据，包括国民经济和社会发展规划、财政规划、相关领域专项规定、产业政策等。二是对政府投资项目要履行法定审批程序。条例第九条规定，采用直接投资方式、资本金注入方式投资的项目，要编制项目建议书、可行性研究报告、初步设计报请审批。此外，对重大的政府投资项目，还应当履行中介服务机构评估、公众参与、专家评议、风险评估等程序。

关于政府投资项目的实施，政府投资项目的实施，需要遵循与其他工程建设一样的制度和做法，但是有一些政府投资项目实施中普遍存在的特殊和突出的问题，需要由条例做出规定：一是项目的建设施工问题。政府投资项目的建设地点、规模和内容，应当按照政府有关部门批准的文件实施，如果进行变更就应当报请原审批部门审批。二是明确政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保到位，政府投资项目原则上不得超过经核定的投

资概算。

关于政府投资项目的监督管理，为加强事中事后监管，条例明确了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。项目单位应当通过在投资项目在线审批监管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。此外，条例还强化信息公开机制，规定政府投资年度计划、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。

深化投融资体制改革需要强化条例的贯彻实施

我国投融资体制改革已经取得显著成效，但仍需持续深化。2016年7月印发的《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》明确提出，要完善政府投资体制，发挥好政府投资的引导和带动作用。条例是政府投资领域的第一部行政法规，也是落实《中共中央国务院关于深化投融资体制改革的意见》的重要制度建设成果。有关部门和地方应当加强协调配合，形成合力，确保条例的规定得到贯彻落实。

解读 | 通过政府有效投资激发社会投资活力

中国国际工程咨询有限公司董事长 王安

《政府投资条例》(以下简称条例)规定,政府投资资金按项目安排,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,也可以适当采用投资补助、贷款贴息等方式。同时,条例还明确了政府投资的范围及原则、决策程序、投资计划、项目实施、事中事后监管等具体要求,这对于激发社会投资活力,引导和带动社会资本扩大有效投资,促进稳增长、调结构、补短板、惠民生,必将产生重大而深远的影响。

正确处理政府投资和社会投资的关系

近年来,我国固定资产投资增长速度呈现持续下滑的趋势。全社会固定资产投资2006-2010年期间年均增长18%,2011-2015年期间年均增长12.5%,2015-2018年,分别增长10.0%、8.1%、7.2%、5.4%。我国基础设施投资增长速度则从2017年的19%下降到2018年的3.8%,呈现出明显的下滑趋势。投资增长速度的不断下滑,使得维持经济持续增长势头的努力面临较大压力。越是面临压力,越要保持定力,坚决管住“看得见的手”,发挥市场在资源配置中的决定性作用,依靠市场机制提高经济效率和投资质量。

条例所称政府投资,是指在中国境内使用政府预算安排的资金所进行的新建、扩建、改建、技术改造等固定资产投资建设活

动。社会投资则指各类企业不使用政府预算资金所进行的投资建设活动。如何处理好政府投资和社会投资之间的关系，通过政府有效投资激发社会投资活力，而不是政府投资对社会投资形成不合理的挤出效应，条例对此做出了明确的制度安排。条例第三条明确了政府投资的范围，即政府投资资金应该投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、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，以非经营性项目为主。

条例对政府投资范围和方式所提出的规范性要求，有利于引导正确处理政府投资和社会投资之间的关系，强调更加重视发挥政府投资在补短板、增效率、强基础、转机制等方面的导向性作用，带动和激活社会投资活力，共同激发投资拉动经济社会持续发展的内生动力，通过高质量的投资撬动高质量的经济社会发展，为供给侧结构性改革及实现我国投资建设领域高质量发展创造宽松稳定的政策环境。

发挥直接投资方式的基础性作用

条例规定，政府投资主要应以直接投资的方式按项目进行安排，政府直接投资应投向具有公益性质的非经营性项目。这表明今后我国政府直接投资将是政府投资的主导方式。

合理安排和利用政府直接投资，不仅可以有效满足非经营性基础设施建设和公共服务需求，还可为经营性企业投资创造必要的基础设施和外部环境条件，从而能够有效激发社会投资活力。

具体表现为：一是发挥直接投资对改善社会投资环境的基础性作用，包括改善区域经济、社会发展的硬件和软环境条件，提高社会投资的便利性。二是发挥直接投资对社会投资方向布局的引导作用，完善区域空间布局，优化区域成本结构，促进区域公共服务均等化。三是发挥直接投资对社会投资活动的支撑性作用，弥补农业和农村、生态环境保护、重大科技进步等环节的短板，促进相关产业发展，发挥政府投资激发社会投资活力的基础性作用。

发挥资本金注入方式的带动作用

和非经营性项目不同，经营性项目实行资本金制度，这是我国对固定资产投资进行调控的重要制度。项目资本金的筹措，成为经营性项目投资建设所关注的核心问题。自1996年我国试行项目资本金制度以来，根据宏观经济调控的需要，各行业项目资本金最低比例于2004年、2009年和2015年分别进行了三次调整。2019年3月，李克强总理在政府工作报告中再次强调“适当降低基础设施等项目资本金比例”，旨在通过动态调整投资项目的最低资本金比例，有效平抑经济周期波动，发挥资本金在稳预期、促增长、调结构和防风险中的杠杆作用，更大限度地提振信心和稳定投资。

条例规定，对于确需支持的经营性项目，主要采取资本金注入方式进行政府投资。这里重点强调两点：一是今后政府资金仍然可以投向经营性项目，但投资范围和规模将受到严格限制。二是政府投资的经营性项目，虽然可以采取不同方式，但资本金注入应是主要方式。

政府资本金注入方式的使用，应重视发挥其杠杆调控和带动作用：一是发展导向作用。资本金注入是政府对项目资金的“硬”投入，明确反映了政府的投资政策导向和引导方向，是国家产业政策投资布局的直接显示，直接代表了该项目属于国家鼓励发展的行业或领域。二是资金引导作用。政府以资本金方式注入的项目，政府资金注入规模和股权比例不一定很高，但政府资本金注入具有直接的增信带动作用，对于引导社会资本和金融机构资金投向具有重要示范作用。三是引导深化投融资体制改革创新。政府通过资本金注入引导多元化投资主体参与经营性项目投资建设，对于打破基础设施投融资领域的垄断局面，发展混合所有制经济均具有促进和带动作用。

规范使用其他投资方式

采用投资补助和贷款贴息等方式对经营性项目进行政府补贴，具有提升拟建项目可融资性，对项目公司进行增信，提高项目投资回报能力及银行贷款本金和利息偿还能力等多方面的作用，是激发社会投资活力非常有效的重要手段。条例规定，对于确需支持的经营性项目，可以适当采取投资补助、贷款贴息等方式。这里重点强调三点：一是对于经营性项目，今后政府投资除采用资本金注入方式之外，还可以采用投资补助、贷款贴息等方式进行投资建设。二是采用投资补助、贷款贴息等方式进行投资建设的政府投资项目，仅限于经营性项目。三是政府投资补助和贷款贴息的使用范围和规模将受到严格限制，必须规范使用。

解读 | 加强事中事后监管是政府投资管理的重要环节

国家投资项目评审中心 黄阳发

日前,《政府投资条例》(以下简称条例)以国务院令的形式公布施行,这是我国政府投资领域的第一部行政法规,其颁布实施必将提高我国政府投资管理的法治化水平。事中事后监管作为政府“放管服”改革的重要内容和政府投资管理的重要环节,条例对此设专章予以规定。

以“后评价”制度促进政府投资效益提升

“重投入、轻效益”是政府投资存在的一项“顽疾”,有效衡量政府投资项目的产出效益是目前该领域的“短板”。针对这一现象,条例规定了投资主管部门或者其他有关部门应当按照国家有关规定选择有代表性的已建成政府投资项目,委托中介服务机构对所选项目进行后评价,并且要从项目实际效果、项目审批过程、项目实施过程等多个维度进行综合评价。

这表明,“后评价”制度将成为衡量政府投资效益的重要举措,通过“后评价”制度,对政府投资项目的“事前”审批流程、“事中”实施过程进行全方位的评估,评价结论用以改进其他投资项目的管理,以此促进政府投资效益提升。

以“互联网+”改进政府投资监管方式

2019年“两会”上，李克强总理在《政府工作报告》中明确提出，要推进“双随机、一公开”跨部门联合监管，推行信用监管和“互联网+监管”改革。条例对政府投资项目的监督管理做出明确规定，要求监管部门采取在线监测、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。同时，条例还规定，监管部门应建立项目信息共享机制，通过投资项目在线审批监管平台(以下简称在线平台)实现信息共享。项目单位应通过在线平台如实报送项目开工建设、建设进度、竣工的基本信息。

这表明，在线平台将在政府投资项目的监管中扮演重要角色，各监管部门、各项目单位应当充分认识到这一平台在项目建设、项目监管中的重大作用，并主动利用平台、善于利用平台做好各项工作。

以“信息公开”增进政府投资监管透明度

“前期论证不充分、决策程序不规范”“未批先建、批建不符”“超规模、超标准、超概算”等问题在政府投资项目中屡见不鲜。针对这些问题，条例从政府部门、项目单位两个方面做出明确规定：一是规定政府投资年度计划、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。二是规定项目单位应将项目审批和实施过程中的有关文件、资料存档备查。

这表明，信息公开将成为政府投资监管的一大特点，利用信息公开倒逼审批部门严格按照基本建设程序做好项目前期各项工作，推动决策程序透明化、决策过程公开化。同时，这也督促项

目单位严格按照批复内容、批复概算组织施工，严格控制概算，防止浪费。

以“法律责任”加强政府投资监管力度

强化监督问责，依法追究 responsibility，加大对项目管理过程中违法行为的查处力度，是条例的重要内容，也是提高政府投资事中事后监管力度的要求。条例细化了政府投资项目实施过程中各相关方违法行为具体情形。例如，条例第三十二条、第三十三条分别列举了项目审批机关违规审批情形、违规使用政府投资资金的情形，并规定了相应的法律责任；第三十四条、第三十五条则明确了项目单位违规建设项目、违规使用资金、销毁档案文件等违法行为的法律责任。

这表明，条例已经成为政府投资事中事后监管中可操作、能执行、可问效、有刚性约束的法规制度。条例对政府投资项目事中事后监管的重点措施、事项做了明确要求。审批部门、项目单位应当转变理念，严格执行项目审批、实施过程的各项工作，监管部门应当做到有法必依、执法必严，切实履行监管职责，确保“好钢用在刀刃上”。