关于《温州市鹿城区政府投资项目管理实施细则（征求意见稿）》的起草说明

鹿城区发展和改革局

现就我单位起草的《温州市鹿城区政府投资项目管理实施细则（征求意见稿）》有关起草情况说明如下：

1. 修订政策的背景和依据

2021年9月，我区出台《温州市鹿城区政府投资项目管理实施细则》，明确我区政府投资在决策流程、年度计划、项目审批、监督管理、标后工程变更等方面的实施流程，有力推进了我区政府投资项目规范化管理。近年来，随着行政审批改革的继续深入，对于政府投资项目的管理提出了新的要求，抓大放小的趋势较为明显，为适应新形势下政府投资项目管理要求，进一步优化项目管理方式，简化项目审批流程，提高工程变更效率，充分发挥行业主管部门、项目业主单位对项目建设的监管责任，本次拟对《温州市鹿城区政府投资项目管理实施细则》进行修订。

二、前期研究讨论情况

区发改局于2023年2月启动《温州市鹿城区政府投资项目管理实施细则》的修订工作，3月29日区发改局召集区级相关部门和项目业主，召开了400万以下小型项目简化审批流程意见征求会议；8月10日，区发改局召集区级相关部门和项目业主，召开了修订版意见征求会议；8月22日，区发改局就修改后的版本书面征求各部门、街镇意见；9月8日，区发改局再次书面征求各部门、街镇意见；10月7日，区政府召集区级相关部门和项目业主，召开了修订版意见征求会议。

三、主要修订内容

（一）新增内容

1、新增了第11条“年度计划调整程序”，规定：根据鹿城区重大项目前期生成决策机制，由发改、财政、行业主管部门等开展联合审查，形成统一意见报区主要领导决策。新增该条主要是根据近年来工作实践，规范明确年度计划调整程序。

2、第17条新增了小型项目审批流程内容，规定对投资规模较小、建设内容单一、技术方案简单的400万以下项目可简化程序，以经过审核的行业主管部门预算作为项目实施依据给予赋码登记，按强化部门监管、以审代批、提高效率与自主性原则进行管理，并对相关的实施流程进行规范。新增该条款内容主要是根据《政府投资条例》，对建设内容单一、投资规模较小、技术方案简单的项目可以简化审批程序。根据省发改委《关于加强政府投资项目审批服务的操作指引》，2000万以下项目可以简化审批程序。根据《必须招标的工程项目规定》，400万以下的项目不属于必须招标的范围。根据国家法规，对于小型项目都是倾向灵活管理，故修订细则，进一步简化和优化我区小型项目审批流程。

3、新增了第40条，条款规定：以下情形不属于本细则所称的工程变更范围，按照国家有关规定和合同约定执行：（1）合同中约定暂估价的询价采购、合同约定暂估量的测定核实；（2）人工、机械、材料、设备等要素价格约定承担风险的范围、幅度的调整；（3）由于工程量清单编制质量原因，引起工程量清单的差异或误差及政策性文件调价引起的工程价款变化。该条款明确了3类项目不属于工程变更范围，使得工程变更范围更加清晰。该三类项目属于非工程项目自身施工要素、施工工艺等导致的工程价格变化。

4、新增了第43条，条款规定：工程变更遵循“先审批、后实施”原则，对未经批准擅自变更并实施的，区发改局、行业主管部门原则上不予受理，区财政局原则上不予纳入工程价款支付。该条款明确了对于“未经批准擅自变更实施”项目的后续具体处置结果。

5、新增了第45条，条款规定：政府投资项目建设单位应制定工程变更管理内控制度，对变更的条件及其必要性、可行性、工程量进行认真审核，工程变更必须严格履行“三重一大”决策。合同价款400万元以内的工程，变更后合同总价超400万元（含）的，建设单位报区纪委区监委备案。根据工作实际，以往有非常多的项目都涉及未批先建，未履行“三重一大”决策，故增加此条款；增加备案的条款，以规避建设单位有意拆分项目。

6、新增了第46条，条款规定：涉及政府投资项目工程较大变更的，按照以下流程进行审查审批：（1）建设单位需在委托第三方机构进行造价审定、技术分析后向行业主管部门提出申请；（2）行业主管部门可视情委托第三方机构进行造价审定、技术分析等，造价审定相关费用由财政予以保障；（3）行业主管部门根据相关行业规定开展技术审查，通过后出具工程变更批复文件或变更方案审查意见书（附件3）；4、建设单位需将变更结果报区发改局备案。

7、新增了第51条，条款规定：严禁利用工程变更擅自提高设计标准、降低安全等级、延长工期、扩大规模。不得肢解工程变更规避审批，不得在工程变更中弄虚作假、降低质量标准或安全生产条件，不得谋取不正当利益或损害国家利益。由此造成的概算突破、工程延误和工程质量事故，要追究相关单位和责任人的相应责任。该条款强化了责任监督职能。

8、新增附件《变更方案审查意见书》。

（二）删除内容

1、删除了原《实施细则》第12条：区政府投资年度计划的中期调整需报区人大常委会审议。删除该条主要是细则中已制定更灵活的调整方式，故删除该条。

2、删除了原《实施细则》第38条第三款：因素延误进度，导致工期超期的，视情况由区纪委区监委开展调查，并对建设单位主要负责人进行问责。因新增了第51条，与该条款内容重复，故删除该条款。

3、删除了原《实施细则》第43、44、45条：43、政府投资项目工程变更涉及专业技术问题的，应由建设单位组织相关专家论证，形成专家论证会议纪要，经行业主管部门确认。44、政府投资项目重大工程变更预算情况复杂的，应委托第三方造价咨询单位审核，出具审核报告。45、政府投资项目工程变更应当经建设单位集体研究，明确处理意见并形成会议纪要，按照规定程序申请变更。因新条款第46、47条对较大变更及重大变更有了更加具体的审批流程表述，故删除该条款。

（三）其他修改内容

1、修改原《实施细则》第3条，增加“区级国有企业投资自筹资金的项目，所涉及的标后工程量管理等内容参照本实施细则执行”的表述。

2、修改原《实施细则》第29条，将“政府投资项目可行性研究报告、初步设计原则上均不予重新审批、调整或变更”表述更改为“政府投资项目可行性研究报告、初步设计原则上均不予审批、调整或变更”，主要是原文表述不够严密，修改表述后使表述更加严密。

3、修改原《实施细则》第32条，将“有下列情形之一导致概算增加的，由行业主管部门明确责任追究意见，并提供书面审查意见后，按程序申请概算调整或报备”表述更改为“有下列情形之一导致概算增加的，由行业主管部门明确责任追究意见认定调整原因为不可抗力因素，并提供书面审查意见后，按程序申请概算调整或报备”，主要是原文表述不够严密，修改表述后使表述更加严密。

4、修改原《实施细则》第39条，将“已批复初步设计的政府投资项目，按规定发包，有明确工程量清单和工程单价。”修改为“已批复初步设计的政府投资项目，按规定发包，有明确工程量清单和工程单价”明确了工程变更项目必须要有工程单价，该单价将作为最终结算依据。

5、修改原《实施细则》第40条，修改范畴分四部分：（1）、增加区文化和广电旅游体育局、区大数据管理中心等2单位作为政府投资项目标后工程重大变更监管联席会议小组成员；（2）删除区财政“结算备案”的职责；（3）、修增行业主管部门职能，“负责组织本行业项目重大变更、较大变更必要性及技术方案审查，会同区发改局做好对工程重大变更方案的联合审查，负责工程较大变更方案及费用控制金额的核定。”（4）、修增建设单位职能，“负责工程一般变更方案及费用控制金额的核定”。该条款根据工作实际，增加部分行业主管部门，细化了工程主管类型，使得各部门工程管理类型更加清晰，提高了行业主管部门的技术监管和审查权限，有利于后期提升工程变更效率。

6、修改原《实施细则》第41条，删除“未批先建的重大工程变更，区发改局原则上不予受理。工程变更涉及初步设计调整（含概算调整）的，需重新审批初步设计（概算调整）方可进行工程变更。”因前文已对初设调概的内容作了具体规定，故此删除涉及初设调概的表述，将“未批先建”项目的相关表述整合至新条款第43条。

7、修改原《实施细则》第42条，政府投资项目工程变更等级分为重大变更、较大变更、一般变更。(1)重大变更：工程单项变更绝对增减额超过400万元（含）的。(2)较大变更：工程单项变更绝对增减额在50万元（含）-400万元的。(3)一般变更：工程单项变更绝对增减额在50万元以下。我局研究了全国20多个县市区的重大工程变更管理办法，大部分地区对重大变更的起始变更金额定了较高的金额，结合我区工作实际以及小额招投标法中400万元的界限，故此将重大变更的金额门槛定在400万以上。

8、修改原《实施细则》第47条，针对重大变更的审查流程进行优化。条款规定：涉及政府投资项目工程重大变更的，按照以下流程进行审查审批：（1）建设单位向行业主管部门提出工程变更申请并提交相关材料，行业主管部门先行审查，出具工程变更批准文件或变更方案审查意见书；（2）建设单位向区发改局提出工程重大变更申请，同时将变更材料分送联席会议相关单位；（3）区发改局组织重点建设联席会议，开展工程变更联合审查，必要时邀请专家与会；（4）联席会议小组审核同意后，由区发改局出具重点建设联席会议纪要；（5）建设单位及时将联席会议纪要上报区分管领导审定后组织实施；其中变更内容复杂，或工程单项变更造价超过2000万元（含）以上的需报区长办公会议审定。

9、修改原《实施细则》第48条，删除“（3）《鹿城区政府投资项目建筑材料（设备）变更申请表》”，增加“（7）工程变更批准文件或变更方案审查意见书（附件3）；（8）工程变更预算第三方造价咨询单位审核报告；”

10、修改原《实施细则》第49条,将“政府投资项目施工过程中，遇暗河、暗沟、软基等地质实际情况与地质资料不符等且急需处理的情况”，修改为“政府投资项目施工过程中，遇暗河、暗沟、软基、围岩质地等地质实际情况与地质资料不符等急需处理的情况或需采用动态施工方式的工程”。根据工作实际，增加了隧道工程等需采用动态施工方式的工程项目变更的处理流程及增加“围岩质地”的表述。

11、修改原《实施细则》建设项目行业主管部门对照表，增加区文化和广电旅游体育局主管类型、优化了区住建局、区交通运输局、区综合行政执法局等三个单位的工程主管类型。