关于《朝阳区政府投资管理办法(征求意见稿)》的起草说明

1. 起草背景及过程

2023年初，市政府印发了《北京市政府投资管理办法》，为适应政策新形势新变化，我委对标市级管理办法，并结合区情，牵头制定了《朝阳区政府投资管理办法》及相关配套文件，并于3月14日报区长专题会初步审议。根据专题会会议精神，我委组织了四轮《办法》修订座谈，广泛征求财政、教委、交通委、城管委、绿化局、水务局等区级行业部门，项目主体，代建公司的意见，进一步优化完善《办法》，同步归纳主要问题形成问题清单，分析问题形成原因，并针对性修订完善《办法》。

1. 起草文件的主要考虑

（一）对标市级新办法，区级原办法亟待更新

一是我区现行《朝阳区政府投资建设项目暂行管理办法》2014年发布至今已近9年，部分条款不再适应当前政府投资管理现状。同时，市级近两年出台了《北京市政府投资管理办法》等一系列政府投资管理新政，对做好项目谋划、优化审批程序、加强精细化管理等提出了新的要求。我委对标市级办法，结合区情修订区级《办法》，是顺应市级政策调整的客观要求。

二是代建制流程需对标市级政策做相应调整。市级《优化市政府投资项目决策审批改革方案》中关于代建制项目的代建委托方式等规定与我区现有代建体制不一致。《办法》按照市级政策中关于代建制的最新要求，对我区现有代建制模式及时更新，将进一步提高我区“代建制”项目代建管理效率。

（二）政府投资项目界定不清晰，与专项资金项目衔接不足

一是2014年版《朝阳区政府投资建设项目暂行管理办法》对政府投资建设项目界定不清晰。14版办法第二条规定，凡在本行政区域内使用政府投资的建设项目，均按照本办法执行。但在后文章节及配套文件1中规定，政府投资建设项目应履行基本建设审批程序，项目报区发改委立项审批，所称政府投资建设项目为基本建设专项投资项目。14版办法第二条表述是全区政府投资项目大概念，后面条款对应的是基本建设计划项目，前后范围不一致。《办法》修订，对项目范围做出了约定，投资管理办法适用项目为基本建设专项资金项目。同时《办法》明确，基本建设专项资金以外的政府投资项目可参照本办法执行，厘清了老旧小区、环境整治、棚改、一级开发安置房等政府投资非基本建设资金项目的适用范围。

二是专项资金投资项目管理办法与投资管理办法衔接较弱，项目纳统比例低。目前，老旧小区综合整治项目、环境建设项目等专项由各牵头单位编制全年计划和方案，报区政府或人大批准，项目在财政局立项审批（环境建设项目由城管委和财政局联合立项审批）。项目实施时序和整体布局与基本建设计划项目衔接较弱。项目单位纳统意识薄弱，导致此类项目纳统工作较差，政府投资纳统不充分。例如：老旧小区综合整治项目年度纳统金额与投资额差距较大，部分项目未纳统；环境建设项目目前尚未纳入区统计局纳统项目库中，全部未纳统。建议基本建设专项资金以外的政府投资项目参考投资管理办法，及时修订专项管理办法（《环境建设项目管理办法》《老旧小区项目建设管理办法》）。在修订时应当明确，专项投资建设项目各项目主体应当同步做好投资纳统工作，建议也将资金拨付与投资纳统挂钩。

（三）项目前期谋划不足，行业部门参与度低

一是行业主管部门谋划阶段参与度较低，行业内项目布局统筹不足。目前，行业主管部门对行业项目整体谋划与统筹有待加强。《办法》明确行业统筹，加强各行业主管部门谋划储备阶段参与度，由行业主管单位加强对本行业、本领域的项目谋划，充分酝酿，结合专项规划，按照行业进行整体布局。同时，在政府投资年度计划中安排适当的谋划经费，用于开展项目前期研究工作，进一步加强行业项目谋划。

二是项目储备周期较短，项目谋划论证不充分。目前，项目管理将项目分为储备项目、计划实施项目两类进行管理，项目谋划周期短，谋划深度不足，导致储备项目较少、实施项目成熟度不够。《办法》建立了系统的政府投资项目分类管理制度，将区政府投资项目分三类管理，即谋划库项目、储备计划项目和实施计划项目。所有政府投资建设项目实行谋划储备制，按照谋划、储备、实施的顺序逐级升等、做熟前期。通过项目三类管理制度加强项目储备，提高资金使用效率，逐步实现政府投资建设项目由“钱等项目”向“项目等钱”的转化。同时，明确谋划库中项目具备前期工作条件后，区发改会同区财政、规自、行业主管部门、属地街乡及其他相关单位对项目用地拆迁、建设规模、开办运维资金等事项进行联合审核，初步明确项目实施主体，并出具联审意见，使项目在谋划阶段进行充分论证，针对性优化项目选址，提早研究后续运维，避免投资浪费。

三是现行办法项目确定主体程序滞后，制约项目前期手续办理。目前，拆迁主体需工程本体立项后开展拆迁权属调查、树木伐移调查等工作，制约拆迁方案编制工作的开展。《办法》明确谋划库项目经部门联审后，区发改经主任办公会审议后核发项目前期工作计划单，明确项目主体。项目主体持前期工作计划单办理立项前手续。通过核发前期工作计划单明确项目主体，保障拆迁权属调查、树木伐移调查等环节前移，加快前期手续办理。

（四）区域开发整体统筹不足，配套征拆时序不匹配

一是区域开发本体与市政配套时序不匹配。目前土地一二级开发空间及时序缺乏整体统筹，相关市政配套与地块整体开发联动不足。《办法》以项目分类管理制度为抓手，聚焦重点产业、上市地块、安置房周边基础设施和公共服务配套，多维度加强我区政府投资项目统筹，推进项目建设提质增效；加强审批联动，原则上要求安置房、产业项目、一级开发等社会投资项目立项核准前，以及教育、医疗、环卫等政府投资项目立项审批前，行业主管部门需指导相应市政配套项目纳入谋划库，保障后期配套市政同步实施。

二是拆迁实施与工程本体不匹配。目前，项目在工程本体批复立项后启动配套征拆方案编制，造成拆迁实施和工程本体时序不匹配。尤其是部分市级投资工程本体、区级配套征拆的建设项目，由于工程本体立项等手续在市级办理，区级行业主管部门缺乏与市级沟通，未参与配套征拆整体谋划，造成工程本体立项后，配套征拆手续严重滞后。《办法》明确谋划项目如果涉及征地拆迁，项目主体需同步研究项目配套征拆实施方案，拆迁方案和工程本体同步研究，同步入库，同步审批，有效推进市政道路等项目实施，加强工程本体与配套征拆联动性。同时《办法》规定行业主管单位及项目主体在项目谋划阶段应积极对接市级部门，梳理市级计划实施项目及进展，提前谋划区级配套征拆方案，做好谋划并及时入库，实现区级配套征拆和市级工程本体资金及时序匹配。

（五）区级决策程序后置，精细化管理程度不够

一是区级决策程序后置，程序性审批流程长。目前，区级决策程序在项目审批阶段，项目方案和投资已经稳定，可研评审完才提请区长办公会审议，区级决策重心没有放在项目方案审议。同时，使用区政府资金1000万元（含）以上的项目均需报区长办公会审议后审批，项目立项流程较长。《办法》要求，重大政府投资项目进入区政府投资基本建设计划前，行业主管单位或项目主体应提前将设计方案及造价标准提请区政府审议，加强区政府对重大项目前期方案的审查，有效解决了区级决策后置的问题。《办法》还对项目审批决策制度进行优化调整，明确政府投资建设项目审批决策实行计划年审制，列入区政府投资基本建设计划年度安排的项目，区发展改革委履行委内上会程序后直接审批项目建议书，仅部分计划外项目审批前单独报区政府决策，简化了项目审批流程，缩短了立项周期。

二是缺少项目投后管理制度，未建立区级在线监管平台。目前，区级尚未设立区级在线监管平台，对区政府投资基本建设项目的在线监管及投后管理工作缺失。市级针对市政府固定投资项目监管工作，已建立了市级投资项目在线监管平台，每月对建设情况进行监管调度。《办法》参照市政府固定资产投资绩效评价制度，明确将建立区级在线监管平台，实现项目信息化管理，从资金使用效率、固投完成情况、成本控制等维度，新增对区政府投资建设项目的投后资金管理和绩效评价，有力提升政府投资项目监管水平。

三是行业主管部门对项目监管不足。现行的《朝阳区政府投资建设项目管理暂行办法》中未对区政府投资建设项目的行业监管职责做明确的规定。《办法》明确规定各项目行业主管单位应加强对本行业政府投资建设项目的管理和调度，并依职权履行监管职责，通过梳理区级在线监管平台项目月度信息报送情况，强化对行业内项目调度，实现项目行业监管，保障项目顺利实施。

1. 主要内容说明

《办法》分为五章，分别是总则、投资决策、项目管理、监督管理、附则，共44条，具体如下：

（一）总则

第一章总则部分共包含7条，主要明确了《办法》制定依据、适用范围以及政府投资的资金投向、安排原则、约束条件、投资方式、职责划分等。

（二）投资决策

第二章投资决策部分共包含15条，主要明确了政府投资决策原则以及政府投资年度计划管理要求、计划内容、方案调整、预算衔接、资金拨付等内容。同时明确了区政府投资基本建设计划和谋划库的管理规定。

其中，核心修订内容是：将政府投资项目管理分为谋划库项目、储备计划项目和实施计划项目三类管理。所有政府投资建设项目必须实行谋划储备制，按照谋划、储备、实施的顺序逐级升等、做熟前期。同时，简化了项目审批流程，对列入区政府投资基本建设计划年度安排的项目，由区发展改革委履行委内上会程序后直接审批立项，并按照国家及北京市相关政策对各阶段审批内容进行了补充规范。

（三）项目管理

第三章项目管理部分共包含8条，主要明确了政府投资报批文件、审批程序等相关要求，规范了项目建议书、可行性研究报告、初步设计及概算等编制要求。

（四）监督管理

第四章监督管理共包含12条，主要明确了项目监督各方责任以及在线监管、绩效管理、竣工验收、项目决算、代建制管理等要求。

其中，核心修订内容是：按照国家及本市规定，根据不同领域区政府投资项目特点及管理现状，完善重大政府投资项目分类分层级代建制度，同时建立区级信息化在线监管平台，将谋划项目、储备项目、计划项目纳入平台动态管理。

（五）附则

第五章附则共包含2条，主要明确了《办法》的解释方法及施行日期。

两份配套文件分别为《朝阳区政府投资建设项目管理及审批程序》（进一步细化《办法》中项目审批程序）《朝阳区政府投资建设项目代建制实施管理办法》（进一步完善《办法》中代建制相关内容）。