

株洲市人民政府办公室文件

株政办发〔2020〕19号

株洲市人民政府办公室 关于印发《株洲市政府合同管理办法》的通知

各县市区人民政府、株洲经开区管委会，市政府各局委办、各直属事业单位：

《株洲市政府合同管理办法》已经市人民政府同意，现印发给你们，请认真组织实施。



（此件主动公开）

株洲市政府合同管理办法

第一章 总 则

第一条 为规范政府合同的管理,防范和减少法律风险,有效维护国家利益、公共利益及合同各方当事人的合法权益,根据《中华人民共和国民法典》《湖南省行政程序规定》等有关法律、法规、规章,结合本市实际,制定本办法。

第二条 本办法所称政府合同,是指市、区(县市)人民政府、政府工作部门以及由其管理的行政机构、事业单位在行政管理、公共服务及经济社会发展活动中,作为一方当事人所订立的涉及国有资产、财政资金使用和自然资源、公共资源利用的协议。具体包括以下类型:

(一)国有资产(包括无形资产)的投资、建设、租赁、出让、转让、承包、物业管理等合同;

(二)土地、森林、荒地、水流、滩涂、矿藏等国有自然资源使用权出让、转让、出租、承包经营合同;

(三)基础设施和公用事业特许经营合同、政府和社会资本合作项目合同;

(四)行政征收、征用、补偿、收购储备合同;

(五)行政委托、资助、补贴合同;

(六)招商引资合同;

(七)政策信贷、涉及财政性资金使用的合同;

(八)其他政府合同。

意向书、备忘录、承诺函等涉及权利义务关系设定、变更或终止的法律文书的管理适用本办法。

第三条 政府合同的磋商、起草、审查、签订、履行、变更、解除及争议处理等适用本办法。政府集中采购合同、劳动人事合同、因应对突发事件而采取应急措施订立的政府合同,不适用本办法。

政府合同管理遵循事前法律风险防范、事中法律风险控制为主和事后法律补救为辅的原则。

法律、法规、规章另有规定的,从其规定。

第四条 政府合同的订立和履行,应当遵循合法、审慎、自愿、公平、诚信原则,保障财政资金和国有资产的安全,促进自然资源、公共资源的有效利用。

第五条 政府合同应当采用书面形式订立,一般应遵循调研、评估、磋商、起草、审查、报批、签订、备案等程序。

订立政府合同,禁止下列行为:

(一)超越法定权限、违反法定程序和法定条件订立合同;

(二)以领导小组、指挥部、联席会议等临时机构和内设机构作为一方当事人订立合同;

(三)违反法律、法规规定作为合同担保人;

(四)承诺合同相对方或者第三人提出的不合法要求;

(五)向外泄露限于政府或部门内部使用的政府合同审查意见;

(六)泄露国家秘密、商业秘密及个人隐私；

(七)在合同中约定其他违反法律、法规、规章或者损害国家、集体或者第三人利益的内容；

(八)法律、法规、规章规定的其他禁止性行为。

第六条 市司法行政部门负责对全市政府合同的管理工作进行监督和指导,组织实施本办法。

发改、财政、审计等部门按照各自职责分工负责政府合同监督管理的相关工作。

第七条 政府合同实行分类分层级管理,实行合同承办单位负责制。负责政府合同的谈判、起草、订立、履行等事项的单位为合同承办单位,是政府合同管理的责任单位。

以市、区(县市)政府为一方主体的政府合同,由履行相应职责或经指定的部门作为合同承办单位;以政府部门及其管理的行政机构、事业单位、国有公司为一方主体的政府合同,由该单位自行负责承办。

合同承办单位履行下列职责:

(一)负责政府合同项目的调研、评估,提出初步意见;

(二)负责调查核实政府合同相对方的主体资格、资信、履约能力以及担保情况;

(三)负责对政府合同中专业性、技术性内容进行论证把关;

(四)负责政府合同的协商与谈判、合同文本的拟定与修改;

(五)负责政府合同的订立、履行、档案管理及纠纷的处理;

(六)负责政府合同签订、履行情况的年度报告；

(七)法律、法规、规章规定的其他职责。

第八条 以市、区(县市)政府为一方主体签订的政府合同,市、区(县市)司法行政部门是合同审查部门,负责合法性审查工作。

以市、区(县市)政府工作部门及有关行政机构、事业单位、国有公司为一方主体签订的政府合同,其内设法制(法务)机构或者承担法制(法务)工作职责的机构是合同审查机构,负责本单位政府合同的合法性审查工作。

合同审查部门(机构)的主要职责:

(一)应邀参与政府合同的谈判、起草、签订、履行的有关工作;

(二)负责政府合同的合法性审查工作;

(三)参与政府合同纠纷的调解、仲裁、诉讼及执行工作;

(四)负责指导监督本市、区(县市)政府合同的管理工作。

第九条 市政府建立重大合同联审机制,对列入市重点招商引资类政府合同或市政府领导明确指示的政府合同,由市政府组织合同承办单位、发改、财政、审计、司法等部门成立联审小组,对招商项目拟签约合同或协议文本进行联合会审,提出相关意见。

第二章 合同磋商和起草

第十条 合同承办单位应当按照法律、法规规定的程序和条件确定合同相对方。

采用政府采购或者招投标方式确定合同相对方的,应当严格

遵守《中华人民共和国政府采购法》《中华人民共和国招标投标法》等法律、法规的规定。

第十一条 以政府为一方主体签订的合同由合同承办单位负责起草,以其他行政机关、事业单位为一方主体签订的合同由其自行起草。

第十二条 在政府合同磋商和起草过程中,合同承办单位应当对对方当事人的资产、资质、信用、履约能力、知识产权状况等情况进行充分的调查了解,对合同的法律、经济、技术和社会稳定等方面的风险予以分析、评估。涉及重大、疑难问题或者风险较大的政府合同风险评估,应当委托专业机构实施。

合同的签订、履行需要其他单位参与、配合的,合同承办单位应当征求其他相关单位的意见。其他单位对政府合同草案提出重大分歧意见的,合同承办单位应当进行协调。

第十三条 起草政府合同,应当优先使用国家公布的合同示范文本。

政府合同一般应当具备以下条款:

- (一)当事人的名称或者姓名和住所;
- (二)合同标的情况(标的、数量、质量、价款或报酬等);
- (三)合同当事人的权利和义务;
- (四)履行期限、地点和方式;
- (五)违约责任及赔偿损失的计算方法;
- (六)合同变更、解除及终止的条件;

- (七)合同争议解决方式；
- (八)生效条件、订立日期；
- (九)合同文本、附件、其他材料交换机制；
- (十)知识产权的特别约定条款；
- (十一)通知及送达条款；
- (十二)相关行政管理规定要求的其他约定。

约定合同争议解决方式，政府合同承办单位应当商请对方在合同文本中明确“如果发生纠纷，双方协商不成，由株洲仲裁委员会进行仲裁”的条款。

第十四条 政府合同的内容由合同各方当事人经充分磋商，自愿协商确定。涉及国家秘密、商业秘密或者个人信息的，应当设置保密条款，并采取必要的保密措施。

第三章 合同审查和签订

第十五条 除本办法另有规定外，政府合同签订前，应当进行合法性审查。未经合法性审查，不得签订政府合同。采用示范文本签订的政府合同，且未对实质性条款进行修改的，可以不再报合同审查部门(机构)进行合法性审查。合同承办单位应当自行审查合同主体是否适格，订立的程序是否合法等内容。

需要通过招标、拍卖、挂牌等法律程序签订政府合同的，除格式合同外，合同承办单位应当在招标、拍卖、挂牌前将相关法律文书拟签稿报送同级合同审查部门(机构)进行合法性审查。

第十六条 对需报送同级司法行政部门进行合法性审查的政府合同,由合同承办单位将政府合同文本报送本级政府办公室,由政府办公室按程序批转至本级司法行政部门进行合法性审查。

合同承办单位向政府办公室报送政府合同前,应当确保已经按照本办法完成资信调查、风险评估、磋商论证、征求意见等审查前期程序。

在合同签订或提交政府常务会议审议前,合同承办单位应当提前 5 个工作日报送;对内容复杂、专业性强、条款较多或可能需要组织专家论证的政府合同,应当提前 15 个工作日报送。

第十七条 合同承办单位报送审查时,应当一并提交下列材料,并对提交的审查材料的完整性、真实性负责:

- (一)送审的公函;
- (二)合同草案文本;
- (三)合同订立的依据、批准文件;
- (四)合同相对方的资产、资质、信用、履约能力、知识产权状况调查材料;
- (五)与合同有关的情况说明、背景材料,合同谈判、协商材料,以及政府其他相关部门、机构的意见;
- (六)合同承办单位内设法规机构或者法律顾问出具的合法性审查书面意见;
- (七)合同审查部门(机构)认为需要提供的其他材料。

第十八条 对提交的审查材料不符合规定的,合同审查部门

(机构)应当一次性告知合同承办单位,并要求合同承办单位在3个工作日内补充有关材料;合同承办单位应当及时补充,逾期未补充的,合同审查部门(机构)可将合同送审材料退回合同承办单位。

合同审查部门(机构)发现存在下列影响政府合同合法性审查情形之一的,有权中止审查,将送审合同材料退回合同承办单位,待相关事由完成后重新开始审查:

- (一)需要补充报送材料的;
- (二)需要组织专家论证的;
- (三)需要征求其他有关部门意见的;
- (四)需要进行风险评估的;
- (五)需要另行磋商或谈判的;
- (六)需要中止审查的其他情形。

第十九条 合同审查部门(机构)对政府办公室转批的政府合同,应当在收齐送审材料之日起5个工作日内审查完毕,并出具书面审查意见报送政府办公室。

对争议较大、内容复杂的政府合同,在前款规定期限内不能审查完毕的,经合同审查部门(机构)负责人批准,可以延长5个工作日,并应当将延期理由告知合同承办单位;需要合同承办单位补充报送材料、或需要组织专家论证的,由此延长的时间,不计入合同审查部门(机构)的合法性审查期限。

合同审查部门(机构)就送审合同有关问题向合同承办单位提出询问或者调取材料的,合同承办单位应当在2个工作日内答复

询问或者提供材料。合同承办单位不能按时答复或者提供材料的，审查时限顺延。

第二十条 对送审的政府合同文本一般只做一次合法性审查，只出具一次书面意见。

合法性审查不涉及专业性、技术性、合同标的金额等方面内容问题，具体审查标准及方法按照《株洲市政府合同审查工作指引》执行。

第二十一条 合同承办单位对涉及合同实质性内容的审查意见有异议的，或对合同草案另有修改的，应当及时向合同审查部门（机构）提交书面异议或反馈意见。异议成立的，合同审查部门（机构）可以出具书面补充意见；异议不成立的，给予口头解答，不再出具书面意见。

第二十二条 合同审查部门（机构）出具的审查意见，限于政府机关和行政部门内部使用，合同承办单位及有关知情人员不得向外泄露相关内容。

第二十三条 政府合同经合法性审查后，合同承办单位应当根据审查意见进行修改，并与合同相对方进行协商，形成合同正式文本，依程序报经合同主体方批准后，由双方签约主体的法定代表人或者经法定代表人授权的负责人书面签字，并加盖单位公章或者合同专用章。

法律、法规规定应当报经有关部门批准、登记的合同，由合同承办单位依照法定程序办理。

第二十四条 涉及政府重大行政决策事项的政府合同,应当征求相关单位意见,完成专家咨询论证、风险评估、合法性审查等法定程序后,报本级政府常务会议审议决定。

市政府作为合同一方主体的,原则上只签订意向性战略合同。

第二十五条 建立政府合同合法性审查登记编号制度,合同审查部门(机构)对送审的政府合同进行登记编号。合同承办单位应当在政府合同签订前将审查登记编号在正式政府合同文本上载明。

第四章 合同履行和管理

第二十六条 政府合同正式签订后,合同承办单位应当于7个工作日内将政府合同文本抄送合同审查部门(机构)备案。

如存在备案合同与送审合同实质性不一致的,合同承办单位应当向合同审查部门(机构)出具书面说明并承担相应责任,但按合同审查部门(机构)出具的合法性意见修改的内容除外。

第二十七条 合同承办单位应当建立合同履行台帐制度,及时掌握合同履行情况,进行动态管理,避免出现违约,及时进行维权。

第二十八条 出现下列情形之一时,合同承办单位应当及时启动风险预警机制,采取包括但不限于行使不安抗辩权、合同解除权、追究违约责任及履行告知义务等合理措施,预防和应对合同风险的发生:

(一)出现不可抗力,可能影响合同正常履行的;

(二)合同依据的法律、法规、规章修改或废止,政策重大调整,可能影响合同正常履行的或继续履行已无意义;

(三)合同相对方财产状况或经营状况恶化导致丧失或者可能丧失履约能力;

(四)合同相对方预期违约以及其他可能存在合同履行风险的情形;

(五)合同相对方(或其法定代表人或高级管理人员)涉嫌违法或犯罪,可能被追究刑事责任的或涉及行业禁入的。

(六)订立合同时的客观情况发生重大变化,可能影响合同履行的;

(七)合同相对方迟延履行主要义务或者履行义务不符合约定,经书面催告后,仍不履行;

(八)发生或可能发生其他重大履约风险的;

(九)法律法规规定的其他情形。

以政府为一方当事人的政府合同在履行过程中发生以上情况的,合同承办单位应当立即向本级政府提交预警报告和处理预案,并抄送本级司法行政部门。必要时,由本级政府组织合同联审成员单位研究制定应对处理措施,最大程度避免和减少损失。

第二十九条 政府合同产生纠纷时,合同承办单位应从纠纷的发生原因、违约情况、责任大小等方面收集证据,提出对该纠纷的处理意见。

政府合同发生纠纷后,应当首先采取协商、调解等方式解决。

经协商或调解达成一致意见的,应当签订书面补充协议。补充协议对原合同内容进行重大变更的,应重新送原审查部门(机构)审查。

协商或调解不能达成一致意见的,合同承办单位应当及时提请仲裁或者诉讼解决,按照仲裁或诉讼时效的要求以及仲裁、诉讼规则,做好应对准备工作,防止因起诉或应诉不当而导致的败诉风险。必要时可以外聘律师或商请本级司法行政部门协助处理。

第三十条 合同承办单位、合同审查部门(机构)均应建立健全政府合同档案管理制度,按照公文档案管理的规定,妥善保管政府合同文本、合法性审查意见、合同签订及履行过程中的文书档案资料。

政府合同订立、履行过程中形成的下列档案材料,合同承办单位应当及时予以编号、登记、归档,合同审查部门(机构)应对审核过程中形成的档案资料建档归档:

- (一)合同正式文本、附件及有关补充协议、变更协议等资料;
- (二)合同相对方的资产、信用、履约能力等情况的材料;
- (三)合同谈判、协商材料,包括合同前期谈判过程中的背景资料、往来函电、会谈纪要及与政府合同签订有关的会议纪要、请示、上级批示、传真、视听资料等;
- (四)合同订立的依据、批准材料;
- (五)合法性审查意见;
- (六)法院裁判文书、仲裁文书、调解文书、执行文书等合同纠纷

纷处理过程中形成的材料；

(七)其它需要归档的材料。

第五章 监督和考核

第三十一条 在政府合同磋商、订立、履行及争议处理等过程中,任何政府方及其工作人员不得以放弃、减让等方式擅自处分属于行政机关享有的合法权益。

参与政府合同磋商、起草、审查和争议处理等合同管理工作的人员,不得擅自披露或者对外提供有关政府合同的信息和材料。

第三十二条 有关单位及其工作人员在政府合同管理过程中违反本办法规定,有下列行为之一的,由任免机关、监察机关或者其他有权机关依法追究行政责任;构成犯罪的,依法追究刑事责任:

(一)未经合法性审查订立政府合同,导致财政性资金、国有资产遭受较大经济损失的;

(二)在合同订立、履行过程中与他人恶意串通、收受贿赂,导致财政性资金、国有资产遭受较大经济损失的;

(三)在合同订立、履行过程中玩忽职守、滥用职权,导致财政性资金、国有资产遭受较大经济损失的;

(四)在合同磋商、起草、审查和争议处理过程中,擅自披露或者对外提供有关政府合同的信息和材料的;

(五)违反本办法第五条规定订立政府合同的;

(六)擅自放弃属于财政性资金、国有资产应享有的合法权益的；

(七)违反本办法规定,未及时启动合同预警机制的；

(八)其他法律、法规、规章规定应当追究责任的情形。

第三十三条 合同审查部门(机构)对政府合同进行合法性审查,未参与前期工作的,出具的审查意见仅对合同承办单位报送的合同文本资料负责,因合同承办单位违反本办法规定的送审程序、报送材料不全或报送虚假材料产生法律风险的,由合同承办单位承担相应责任。

第三十四条 司法行政部门负责对本级政府合同进行统一监督管理,纳入法治政府建设考核体系。

合同承办单位对政府重大合同的合法性审查意见采纳情况、合同签订后备案情况纳入年度部门法治政府考核内容。审计机关按照规定对政府合同进行监督。

司法行政部门可以通过调阅政府合同的档案和相关资料,对合同承办单位的政府合同进行抽查,监督政府合同的管理工作。

第六章 附 则

第三十五条 市属国有公司签订、履行合同,参照本办法执行。由市国资委牵头进行监督管理。

第三十六条 本办法自公布之日起施行。

抄送：市委各部门，株洲军分区战备建设处。
市人大常委会办公室，市政协办公室，市中级人民法院，市
人民检察院。
各民主党派市委，各人民团体。
