

市政府关于印发《如皋市政府合同 管理办法》的通知

（皋政规〔2023〕3号）

各镇（区、街道）人民政府（管委会、办事处），市各相关部门和单位：

《如皋市政府合同管理办法》已经十八届市政府第二十一次常务会议讨论通过，现予印发，请认真贯彻执行。

如皋市人民政府

2023年7月28日

如皋市政府合同管理办法

第一章 总则

第一条 为规范合同管理，强化合同履行，防范合同风险和减少合同纠纷，维护社会公共利益，保障财政资金、国有资产的安全和自然资源、公共资源的有效利用，依据《中华人民共和国民法典》《江苏省行政程序条例》等法律法规规章规定，参照《南通市政府

合同管理暂行办法》（通政规〔2017〕5号）规定，结合本市实际，制定本办法。

第二条 政府合同的磋商、起草、合法性审查、订立以及履行等活动，适用本办法。法律、法规、规章及上级文件另有规定的，从其规定。

第三条 本办法所称政府合同，是指市政府及其部门、镇（区、街道）政府（管委会、办事处）在行政管理、公共服务以及民事活动中，作为一方当事人所订立的行政协议、民事合同以及涉及双方权利义务关系的意向书、承诺书、备忘录等法律文件。

行政机关与其工作人员所签订的聘用、聘任等人事管理合同，以及因应对突发事件采取应急措施订立的政府合同，不适用本办法。

第四条 政府合同主要包括以下类型：

（一）城市基础设施等国有资产（包括无形资产）的投资、建设、租赁、转让、承包、托管、出借、担保、物业管理等合同；

（二）土地、矿藏、水流、森林、荒地、滩涂等国有自然资源使用权的出让、转让、出租、承包合同；

（三）经过政府采购、招标、拍卖、挂牌或行政审批等法定程序签订的合同；

（四）政府特许经营合同、政府和社会资本合作（PPP）项目合同；

（五）行政征收、征用补偿合同；

（六）政府资助、补贴和科研、咨询等合同；

（七）政府招商引资合同；

（八）战略合作协议等其他政府合同。

（九）涉及财政资金使用的合同。

市政府原则上不对外签订具有经营性质的政府合同。

第五条 政府合同的订立和履行应当遵循合法、审慎、公平、诚信的原则。

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。

第六条 市政府办公室负责以市政府名义订立合同的扎口管理。

市司法局负责组织实施本办法，对政府合同的订立、履行等管理工作进行监督和指导，同时负责市政府合同的合法性审查工作。

纪委监委、财政、审计等部门负责政府合同签订、履行的相应监督职责。

第七条 以镇（区、街道）、部门名义订立的合同，按照“谁签订、谁管理”的原则由签订单位全面负责。

第二章 合同示范文本

第八条 起草政府合同时，应当优先使用合同示范文本。国家、省、南通市没有制定合同示范文本的，市政府及其工作部门可以组织制定合同示范文本。

第九条 市政府合同示范文本由合同承办单位起草，市司法局会同专业机构审定。部门合同示范文本由各部门组织制定。涉及多个部门的，可以由相关部门联合制定。

第十条 部门自行编制的合同示范文本应当报市司法局审查。未经审查，不得使用。采用国家级、省级示范文本签订的政府合同，且未对实质性条款进行修改的，可以不再报送司法局审查。

部门合同示范文本报送审查时，应当一并提交制定示范文本的说明和背景材料。

第十一条 市司法局审查部门合同示范文本，主要审查以下内容：

（一）合同示范文本的内容是否会存在法律风险，对国有资产、财政资金的安全和自然资源、公共资源的有效利用产生不利影响；

（二）合同示范文本的内容是否完整、详尽，符合《中华人民共和国民法典》第四百七十条的规定；

（三）合同示范文本的用语是否准确、严谨；

（四）合同示范文本是否对纠纷解决方式有明确、规范的约定；

（五）合同示范文本中是否含有其他不合法内容的条款。

第十二条 制定和审查政府合同示范文本，必要时可以听取公众、社会组织的意见，保障合同条款的公平合理。

涉及专业技术领域的政府合同示范文本，可以委托、邀请专家学者、专业机构参与制定和审查。

第三章 合同的磋商和起草

第十三条 合同拟约定事项涉及全市整体性工作，对全市经济社会发展具有重要影响的，可以市政府名义订立合同，但应当事先报市政府同意后方可启动。

合同拟约定事项属于镇（区、街道）、部门职权范围内的，原则上应当由其自行签订。

第十四条 市政府订立的合同，由市政府明确合同承办单位，具体负责合同的起草、磋商、履行、跟踪等工作。

市级部门订立的合同，由部门指定其内（或下）设机构作为合

同承办单位。

镇（区、街道）订立的合同，由镇（区、街道）政府指定的机构作为合同承办单位。

第十五条 合同承办单位的主要职责：

- （一）对政府合同项目进行调研、可行性论证以及风险评估；
- （二）对政府合同对方当事人主体资格、资信等情况进行了解，并收集相关资料；
- （三）与政府合同对方当事人进行协商、谈判，拟定、修改政府合同文本；
- （四）涉及其他部门职能的，应当征求相关部门意见；
- （五）对政府合同的合法性、规范性进行初审；
- （六）对政府合同的订立、履行，以及合同争议进行处理。

需要通过招标、拍卖、挂牌、政府采购等法律程序确定政府合同对方的，应当严格遵守《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国政府采购法》等法律、法规、规章的规定。

第十六条 涉及重大决策、重要政策、重大项目安排、大额度资金使用的重大合同，合同承办单位可以委托专业机构进行尽职调查或者进行风险评估，必要时可以邀请有关专家参加论证。

第十七条 政府合同文本一般包括以下内容：

- （一）当事人的基本信息（自然人的，应当包括姓名、民族、出生年月日、住所、身份证号码、联系方式、文书送达地址等；法人和其他组织的，应当包括名称、住所、统一社会信用代码、法定代表人、职务、联系人及联系方式、文书送达地址等。合同需附身份证或者营业执照等证件复印件）；

- (二) 标的;
- (三) 数量、质量;
- (四) 价款或者报酬;
- (五) 双方权利义务;
- (六) 履行期限、地点和方式;
- (七) 合同生效、变更、解除及终止条款;
- (八) 违约责任;
- (九) 解决争议的方法;
- (十) 双方当事人认为需要约定的其他内容。

第十八条 订立政府合同，应当严格执行法律法规和国家有关规定，不得有下列情形：

- (一) 不具备法人资格的内设机构、临时机构、议事协调机构等作为一方当事人订立合同；
- (二) 约定内容超越职权或者授权范围；
- (三) 违反规定以直接或者间接方式提供担保；
- (四) 承诺政府合同对方当事人提出的不合法、不合理要求；
- (五) 其他违反法律、法规、规章或者损害国家、社会公共利益的约定。

第十九条 以市政府名义订立的政府合同中涉及多个部门职能的，承办单位应当征求相关部门意见。意见分歧较大的，可报请市政府召开协调会讨论决定。相关部门负责对合同中涉及本部门的行业政策、审批环节、办理流程等方面的合法性、合规性进行审查。

第二十条 政府合同内容涉及国家秘密和商业秘密的，应当约定保密条款，并按照规定采取必要的保密措施。

参与磋商、起草的人员不得擅自对外披露或者向他人提供有关政府合同的信息和资料。

第二十一条 合同承办单位在磋商和起草过程中，应当充分发挥单位公职律师和法律顾问的作用，根据需要邀请参加。

第二十二条 政府合同一般约定由如皋市所在地（项目所在地）人民法院管辖。政府合同约定仲裁管辖的，需报经市政府同意。

涉外政府合同应当明确约定适用中华人民共和国法律，不得约定由境外法院、仲裁机构或者其他纠纷解决机构管辖。法律、法规等有特殊规定的，从其规定。

第四章 合同的合法性审查

第二十三条 政府合同实行合法性审查制度。未经合法性审查或者合法性审查未通过的合同，不得订立。

第二十四条 市政府订立的合同由市司法局负责合法性审查。市级部门订立的合同由部门内设法制机构或者承担合法性审查工作职责的机构负责合法性审查。以镇（区、街道）名义订立的合同由镇（区、街道）司法所负责合法性审查，以下统称“合法性审查机关（构）”。

第二十五条 政府合同涉及财政、审计、税收、规划和自然资源、生态环境、国有资产监督管理、人力资源和社会保障等业务主管部门职权，合同承办单位在报请合法性审查前，应当事先书面征求业务主管部门意见，并根据审查意见对合同文本进行修改完善。

第二十六条 以市政府名义订立的合同，合同承办单位合法性审查机构应当对合同文本的合法性以及规范性进行初审把关，并出具书面审查意见。经初审后，合同承办单位应当及时将审查材料报

送市政府办公室，由市政府办公室签转市司法局审查。

第二十七条 合同承办单位报请合法性审查，提供审查公函外还应当提供下列材料：

- （一）合同文本草案；
- （二）合同情况说明、背景情况，包括起草过程、专家论证、风险评估、资信调查情况、尽职调查和其他需说明的事项；
- （三）合同订立依据、批准文件；
- （四）与合同内容相关的业务主管部门出具的意见；
- （五）合同承办单位的合法性审查意见；
- （六）部门集体讨论记录；
- （七）其他需要提供的材料。

合法性审查机关（构）认为需要补充送审材料的，应当书面通知承办单位，承办单位应当于收到通知之日起3个工作日补齐相关材料，承办单位3个工作日内未能补齐相关材料的，合法性审查机关（构）可将提交审查的材料退回承办部门。

第二十八条 政府合同合法性审查主要包括以下内容：

- （一）根据合同的不同性质、种类，合同名称是否准确，主要条款是否完备；
- （二）合同主体是否适格、对标的质量、数量约定是否清楚；
- （三）合同起草和确定程序是否合法，是否依法履行了招投标、拍卖、挂牌等竞争性程序；
- （四）合同签订前是否征求相关部门意见；
- （五）合同内容是否超越职权或者授权，合同是否存在无效、可撤销情形；

（六）合同内容是否违反相关法律、法规、规章的规定，是否损害国家、社会公共利益以及是否侵犯第三方的合法权益，是否符合公共秩序、善良风俗；

（七）合同内容是否显失公平，约定的权利义务是否明确、对等；

（八）合同所涉事项是否能以合同形式约定，是否损害法定行政管理权限；

（九）合同约定是否违反公平竞争的有关要求；

（十）合同文字表述是否准确、规范；

（十一）是否约定争议解决、违约责任及保密等条款；

（十二）涉外合同是否约定法律适用；

（十三）其他需要审查的内容。

合法性审查不对政府合同涉及的技术、金额等业务方面的内容进行审查。

第二十九条 合法性审查机关（构）应当自收齐审查材料之日起5个工作日内完成审查，并出具审查意见。合同内容复杂、争议较大的，可以适当延长，但是审查期限最多不超过10个工作日。确因情况紧急，审查期限适当缩短，但一般不应少于3个工作日。

委托咨询论证或者因材料不齐或者材料不符合要求，专家论证或补正材料所需时间不计算在合法性审查期限内。

第三十条 合同承办单位应当对材料的完整性、真实性负责。材料不符合规定的，应当按照合法性审查机关（构）的要求予以补齐；未能补齐的，合法性审查机关（构）不予审查。

第三十一条 合法性审查过程中，可以委托法律顾问或者专业

服务机构提供咨询意见。

合同内容涉及保密事项，不宜聘请法律顾问介入审查的，合同承办单位应当在提交的有关材料中予以说明。

第三十二条 合同合法性审查意见书应当采用书面公函形式，主送合同起草单位，内容包括受理时间、完成审查时间、合法性情况、审查理由和依据、具体的意见和建议、联系人和联系方式等。合同合法性审查意见书应当注明限于政府及政府各部门内部使用，并按《江苏省合法性审查档案管理办法》规定存档、保管。

合同承办单位应当按照审查意见对政府合同文本进行修改。未采纳或者未完全采纳的，承办单位应当及时与合法审查机关（构）进行沟通、说明。

第三十三条 经合法性审查后，政府合同的主体、标的、权利义务，违约责任等实质性内容又发生变更的，合同承办单位应当将拟变更的政府合同文本报送合法审查机关（构）重新审查。

第三十四条 政府合同在履行过程中需要订立补充协议或者变更、解除政府合同的，应当进行合法性审查。

第五章 合同的签订和履行

第三十五条 政府合同正式文本应当由合同双方法定代表人或者主要负责人签署，不得以签名章代替，并加盖单位公章或合同专用章。授权其他人员签署的，应当有法定代表人签字并加盖公章的书面授权委托书，授权委托书应当载明委托事项、委托权限。

第三十六条 政府合同实行登记编号制度。签订政府合同应当按照唯一、有序的原则统一登记、编号。合同登记编号一经确定，不得更改。政府合同登记号应在正式签订的政府合同文本上标注。

第三十七条 市政府办公室负责政府合同文件资料的编号、整理、保管和移交归档工作。

市级部门办公室负责政府合同文件资料的编号、整理、保管和移交归档工作。

镇（区、街道）党政办负责政府合同文件资料的编号、整理、保管和移交归档工作。

第三十八条 政府合同订立后，合同承办单位应当全面跟踪合同履行情况，定期向市政府或者部门报告工作进展。未能按期完成合同进度的，还应当及时分析原因，上报处理意见。

合同承办单位应当根据需要，适时对合同效益进行阶段性评估，评估结果作为合同继续履行、变更或者终止的依据。

第三十九条 政府合同在履行过程中，出现下列情形之一的，合同承办单位应当及时向市政府或者部门报告，并及时提出处理意见，经批准后依法主张权利：

（一）发生不可抗力情形；

（二）合同依据的法律、法规、规章或者政策被修改或者废止，以及签订合同时的客观情况发生重大变化；

（三）发生情势变更，继续履行合同对一方当事人显失公平的；

（四）政府合同对方当事人存在经营状况严重恶化，转移财产、抽逃资金或丧失商业信誉等情形，导致丧失或者可能丧失履约能力；

（五）政府合同对方当事人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；

（六）政府合同对方当事人预期违约以及其他可能存在合同风险的情形。

第四十条 政府合同发生纠纷时，应当首先通过协商、调解方式解决合同纠纷。经协商或者调解达成一致意见的，应当签订书面协议。

未能协商或者调解达成一致意见，属于行政协议范畴的，争议解决按照行政协议约定的方式和有关规定办理，其他政府合同应当按照政府合同约定的方式解决。

第四十一条 政府合同订立及履行过程中，合同承办单位应当及时全面收集证据。向对方当事人发出中止、变更、转让、解除合同及声明对方违约的通知，通知应当以书面形式送达对方，并保留送达及签收凭证。

第四十二条 在政府合同争议处理过程中，未经集体讨论决定及法定审批程序，任何单位和个人不得放弃属于市政府、部门的合法权益或者增设己方的义务。

第四十三条 符合本办法第十六条规定的重大合同履行完毕后一年内，合同承办单位应当对合同目标完成、成本收益、社会效果等情况开展后评估，并将评估结果及时上报市政府或者部门。

第四十四条 政府合同在签订、履行过程中取得的下列材料，合同承办单位应当及时移送予以登记、归档。

（一）政府合同谈判过程中的相关材料，包括往来函电、谈判备忘录以及其他与合同签订有关材料；

（二）当事人的资信、履约能力等调查材料；

（三）政府合同文本及其附件；

（四）政府合同的补充协议、变更协议；

（五）签约审批材料；

- (六) 合法性审查意见;
- (七) 合同履行的相关资料;
- (八) 政府合同争议的处理情况记载及有关材料;
- (九) 与政府合同的有关的其他文件资料。

第四十五条 政府合同实行备案制度。合同承办单位应当分别于当年7月20日和次年1月20日之前将半年度政府合同的档案目录报市司法局备案。

市司法局可以通过调阅政府合同的归档相关资料,对合同承办单位或合同订立单位的政府合同进行抽查,监督政府合同的管理。

第四十六条 合同承办单位及其工作人员有下列行为之一的,依法依规追究其相关责任:

- (一) 违反法律、法规规定签订合同;
- (二) 在政府合同签订、履行过程中,与他人恶意串通,损害国家利益、社会公共利益;
- (三) 在合同签订、履行过程中,玩忽职守、滥用职权、收受贿赂,或者造成国有资产损失的;
- (四) 因逾期举证、应诉期限过期等应诉不当而导致败诉;
- (五) 擅自放弃属于市政府及其工作部门作为政府合同一方在合同中享有的合法权益;
- (六) 未妥善保管政府合同资料、档案材料造成重大经济损失。

第六章 附则

第四十七条 市政府派出机构、非常设机构、事业单位订立合同的参照本办法执行。

第四十八条 国有资产监督管理部门应当督促国有企业建立合

同审查管理制度，对制度履行情况开展监督检查。

国有企业依据本办法和本企业的实际情况，制定本企业的合同管理制度，加强对本企业订立和履行合同的的管理。

第四十九条 本办法自 2023 年 9 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 8 月 31 日，《市政府关于加强政府合同合法性审查的意见》（皋政发〔2017〕122 号）同时废止。