

# Research on the “Whole Life Cycle” Management of Government Contracts

Han Lv

The Party School of Dazu District Committee of the Communist Party of China in Chongqing, Chongqing, 402360, China

## Abstract

Government contract management has a “whole life cycle” nature. Currently, there is a lack of contract awareness, a need to improve contract quality, insufficient control of key links, blind spots in legal risk control, shortcomings in the management system, and a need to improve the execution level. It is necessary to strengthen legal education, enhance contract awareness, improve contract templates, strengthen key link control, strengthen talent, institutional, and organizational construction, and promote the role of industry regulatory departments and undertaking units.

## Keywords

government contracts; whole life cycle; management

## 政府合同“全生命周期”管理研究

吕晗

中共重庆市大足区委党校, 中国·重庆 402360

## 摘要

政府合同管理具有“全生命周期”性, 当前政府合同管理存在缺乏合同意识、合同质量有待提高, 关键环节把控不够、法律风险控制存在盲区, 管理体系存在短板、执行层面有待提升等问题, 需要加强法治教育、提升合同意识, 完善合同范本、强化关键环节控制, 加强人才、制度、组织建设, 推动行业主管部门、承办单位作用发挥。

## 关键词

政府合同; 全生命周期; 管理

## 1 引言

党的二十届三中全会提出, “实现资源配置效率最优化和效益最大化, 既‘放得活’, 又‘管得住’”。随着政府职能由管理型向服务型转变, 以及地方政府债务压力的增大和财政收入的乏力, 各地政府纷纷寻求与社会资本合作管理社会和参与经济建设, 政府合同的种类和数量也越来越多。对政府合同进行“全生命周期”管理是践行“放得活”, 又“管得住”理念的重要方面, 论文即以 X 区政府合同管理为蓝本进行探讨。

## 2 当前政府合同“全生命周期”管理中存在的主要问题

### 2.1 缺乏合同意识, 政府合同质量有待提高

#### 2.1.1 缺乏风险意识, 未将可预见的风险纳入合同条款

据 X 区政府合同管理报告, 该城市政府方违约风险主

要为政府资金拨付不及时、不到位和政策改变等因素导致项目暂缓或停建, 如该城市教委、农业农村委、部分镇街均有反映因财政经费未及时拨付到位而导致逾期付款。政策变动属于无法预见的重大变化构成情势变更, 可解除合同或变更合同条款, 但财政拨款延迟很难成为免责理由, 且当前经济形势下财政逾期拨款概率较高, 容易造成政府合同违约。

#### 2.1.2 缺乏程序意识, 未做好行政程序与合同条款的衔接

一是忽视前置程序, 《合同法》规定, 法律、行政法规规定合同应当办理批准、登记等手续的, 应当先行办理批准、登记手续。实践中, 一些政府合同直接约定“本合同双方签字盖章即生效”<sup>[1]</sup>, 违背了程序规则。二是忽略中间程序, 政府合同往往涉及内部审批、政策处理、工程价款审计等行政程序, 但有的政府合同在约定履行期限时未能充分考虑中间程序时间, 导致后期因履行审批程序而逾期。三是不重视后置程序。如招商引资合同与土地使用权出让合同, 如果未做好前后合同之间的衔接, 投资方违反招商协议很难在土地使用上予以控制和追究责任。

【作者简介】吕晗(1983-), 女, 中国重庆人, 硕士, 讲师, 从事公共管理、法学研究。

### 2.1.3 缺乏依法意识，合同中出现违反法律法规的条款

一是招商引资合同中在土地、税收等方面违反法律规定作出承诺；二是政府合同签订与招投标环节脱节，因违反《中华人民共和国招标投标法》规定而造成合同无效；三是未明确投资强度、容积率和建筑系数，因违反《中华人民共和国城乡规划法》规定而削弱合同效力。

### 2.1.4 缺乏用法意识，未充分运用法律顾问、公职律师等法治力量

法治政府建设中不少城市通过政府采购为各部门、镇街、国有企业聘请了法律顾问，但法律顾问的实际利用率并不高。据统计，X区2023年度10万元以上的合同中，专门征求法律顾问意见的占比仅43%，其中区政府各部门征求法律顾问意见的占比仅25.66%，不少法律顾问“无意见”。出现这种情况一方面是因为法律顾问未深入参与合同拟定过程，另一方面也存在承办单位未提供必要的背景资料、未充分保障咨询时间等原因。

## 2.2 关键环节把控不够，法律风险控制存在盲区

### 2.2.1 合同签订阶段：合同条款不周全。权利义务问题

在招商投资中，往往过分强调政府义务而忽略政府权力，投资方则相反，导致合同权利义务失衡。

①违约责任问题：一是未约定违约责任，担心留不住投资方或盲目相信投资方实力；二是违约责任条款过于笼统，仅有“任何一方违反本合同的约定，均应依照国家法律的规定承担责任”，没有可预见的损失范围；三是责任承担方式单一，往往只有赔偿损失一种方式，且没有明确的损失计算方法。

②争议解决问题。常见问题有，没有约定争议解决方式；约定争议解决方式冲突，如既约定仲裁又约定诉讼，或者约定以诉讼方式解决争议，但在文件送达条款中约定送达地址适用于仲裁程序；约定争议解决方式不明，如约定仲裁但没有明确具体的仲裁机构，约定诉讼但没有明确管辖法院。

③文字表述问题。有的政府合同对条款文字推敲不够、表述不严谨，造成合同条款歧义。

### 2.2.2 合同履行阶段：存在脱离合同现象，未能有效控制风险

政府合同是项目的总指南和总控制，但很多合同签订之后就束之档案保存，未运用到项目实施管理中去。一是超概（预算）、超工期、超标准的现象突出，项目实施单位较多考虑工程进度、质量和安全，较少考虑合同利益的维护和成本控制。二是合同变更随意性大，政府投资项目建设中的资金浪费、投资超计划多与工程变更有关，如部分监理单位、跟审单位和人员按照施工单位要求随意签发变更签证，致使合同失去约束力。三是合同变更未产生法律效力，有的政府常务会议讨论变更了合同内容，但仅有政府会议纪要而没有在法律上转化为合同条款。四是合同履行情况跟踪不够，有的合同承办单位没有严格执行预警机制，没有按照要求报送合同。

## 2.3 管理体系存在短板，执行层面有待提升

### 2.3.1 缺乏拥有丰富专业技能和经验的人员

合同谈判阶段专业法律人士缺位，政府合同的洽谈一般由政府领导或相关部门负责人主导，法制机构或专业法律人士很少参与，即便参与也是外围性的。合同签订阶段法律审查人员缺乏，X区除国有企业和少数部门配备专门的合同管理人员外，大多数部门没有专门的合同审查人员。合同履行阶段复合型人才缺失，政府合同涉及领域广，法规政策性很强，要求相关管理人员既要通晓法律知识、政策文件，又要熟悉项目运作、造价编审，这样的复合型人才非常匮乏，而且由于政府项目队伍变动频繁，很难培养和储备人才，造成一些低级错误重复出现。

### 2.3.2 政府合同全周期管理制度体系、组织网络不健全

合同管理办法未完全延伸到基层，《X区政府类合同管理办法》是一个总纲，需要各行业单位根据自己的行业需求制定相应的细则，但截至2023年，X区工程建设项目、国有资产管理、自然资源出让转让等重要领域尚未制定本行业领域的合同管理办法。合同管理登记体系未做到“全覆盖”，区内部分行业主管部门暂未开展本行业系统政府类合同备案登记和审查，合同数据收集、分析、通报等工作滞后。合同管理机构不健全，政府部门、镇街普遍未设立专门法制机构，也未明确合同审查专人。

### 2.3.3 行业主管部门、承办单位作用发挥不够

行业主管部门前期参与合同磋商与审查的积极性还不高，X区2023年10万元以上合同行业主管部门参与率仅为49.23%；参与合同审查和指导不够，2022年X区109个招商引资合同中，行业主管部门参与率均不足50%。承办单位合同管理力度有待提升，有的单位未按照《办法》要求进行合同管理，导致合法性审查空挂或流于形式；有的合同承办单位未对档案进行统一规范管理，存在合同登记不全面、数据不准确、资料分散不完整等问题。

## 3 完善政府合同管理的建议

### 3.1 加强法治教育，提升合同意识

#### 3.1.1 加强相关部门和人员的培训、复盘

一是开展集中培训，调训政府采购、工程建设、征地拆迁、国有土地使用权出让、招商引资等领域各级负责人和合同管理专员，集中培训《合同法》《X区政府类合同管理办法》，提升相关人员的合同意识。二是定期复盘强化认识。围绕政府合同年度报告开展复盘，承办单位、行业部门和司法局共同对合同管理工作进行全面的回顾、分析、总结。

#### 3.1.2 编制政府合同要点手册

一是编制法律法规要点。司法局牵头梳理《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城乡规划法》等政府合同高频适用法律法规中的前置程序性规定和在政府合同

中容易违反的禁止性规定。二是编制行政程序时间要点。组织内部审批、政策处理、工程价款审计等相关单位梳理政府合同相关各行政程序需要的最短、最长时间。三是编制政府合同风险要点。梳理政策调整、财政拨款延迟及其他实践中遇到的可能造成政府方合同违约的风险点以及政府合同中容易出现的违反法律法规的条款。四是编制政府合同对策要点。组织法律顾问针对梳理的风险、问题提出操作性强的对策方案。

### 3.2 完善合同范本，强化关键环节风险控制

#### 3.2.1 增强合同范本的周全度

一是完善政府合同范本体系。增加招商引资合同与土地使用权出让合同相衔接的范本，重点归纳前后合同中需要相互衔接的条款；完善招标投标合同范本，强化政府合同与招标投标合同容易脱节的地方。二是制作配套文本。将风险论证的相关标准、尽职调查的主要内容、合法性审查的程序和要求制作成附件，与各合同范本配套装订到一起分发给承办单位。三是制作政府合同文字表述库。整理政府合同中表述不准确的文字和对应的严谨表述并逐年更新。

#### 3.2.2 强化关键环节的风险控制

一是强化政府合同合法性与合理性审查。合同协商阶段，强化法律顾问、公职律师的在项目可行性和商务谈判阶段的介入；合同签订阶段，强化对政府合同权利义务设置是否失衡、违约责任是否妥当、争议解决是否有效等方面的审查。二是强化政府合同变更管理。明确合同变更的原则和程序，执行合同变更备案制度；在政府合同中完善投资调整、计划变更等条款，以会议纪要为载体的合同变更要转化为补充协议并经双方当事人签字。三是对政府合同进行绩效评估。通过经济层面、服务层面、管理层面、组织层面等合同外包绩效测量的维度和指标<sup>[2]</sup>，对政府合同进行评估，既要看项目是否如期完工、服务是否全部到位；也要看经济上是否节约了政府成本，效益上是否提升了服务质量，管理上是否实现了组织优化，并把绩效评估结果作为下一次签订政府合同的参考。

### 3.3 加强人才、制度、组织建设，推动行业主管部门、承办单位作用发挥

#### 3.3.1 加强政府合同全周期管理人才队伍建设

一是进一步发挥法律顾问作用，完善法律顾问工作保障制度，如固定日审核、约定月服务次数，保障法律顾问独立发表意见、完善经费保障；健全法律顾问考核制度，将考核结果作为续聘、解聘的主要依据。二是加强公职律师队伍建设。通过党校、高校对公职律师开展合同法、行政复议、行政诉讼等实务课程培训，提升理论水平；进一步明确公职律师职责范围，考核其提供的法律服务质量并给付报酬；统筹使用公职律师、建立公职律师到政府合同审核岗位锻炼的机制。

#### 3.3.2 健全政府合同全周期管理制度和组织网络

一是完善政府合同全生命周期管理制度体系，推动工程建设项目、国有资产管理、自然资源出让转让等重要领域建立本行业领域合同管理制度。二是完善合同管理登记体系，开展专项活动，提升各部门、镇街政府合同登记率。三是健全合同管理机构，推动重点单位设置独立的合同管理职能部门，明确职责分工、管理范围和管理程序；规范档案管理流程和定期分类统计标准。

#### 3.3.3 推动行业主管部门、承办单位作用发挥

一是分类管理，强化行业主管部门作用发挥，将“招商引资、政府采购、工程招投标、征收征用补偿、自然资源出让”等数量较多、金额较大的政府合同，交由招商投资、财政、发改、住建、规划自然资源等区级行业主管部门监督、指导、备案。二是加强督导，强化承办单位对政府合同管理的重视，督促合同承办单位加强对《X区政府类合同管理办法》的学习，按照流程及时报送合同；通过专项督查，规范合同登记不全面、数据不准确、资料分散不完整以及台账、年度报告制定未执行到位等问题。

#### 参考文献

- [1] 台州市椒江区政府课题组.政府合同管理机制研究——以椒江区政府合同管理为例[J].观察与思考,2015(3):62.
- [2] 陆家欢.管理政府合同外包:基于国外文献的综述[J].公共管理与政策评论,2020,9(2):13.