



《贵州省招标投标》(季刊)  
2019年第4期 总第21期

顾问: 李苏其

编委主任: 雷开慧

编委: 刘洪 龙启富 刘勤 廖文婕  
石健昆 王京 屈圆 戚玉峰  
吴青宸

执行主编: 徐妮 杨波

编辑: 罗东辉 熊晖 龙兴贵

电话: 0851-85286538

地址: 贵阳市瑞金北路136号中国华融中心12楼

邮编: 550001

电子邮箱: gztba@sina.com

准印证号: (黔)字第2019361

印刷: 贵阳快捷彩印有限公司

印数: 1000册

日期: 2019年12月

发送对象: 招标投标行业

# 目录 CONTENTS

## 特别报道

03/ 关于《中华人民共和国招标投标法(修订草案公开征求意见稿)》  
公开征求意见的公告

## 时事资讯

06/ 财政部第三批政府采购指导性案例即将“出炉”  
08/ 国家发展改革委办公厅关于推送并应用市场主体公共信用综合评价结果的通知  
10/ 省发展改革委等九部门关于在贵州省公共资源交易领域对法院失信被执行人实施信用联合惩戒的通知

## 法规解读

12/ 六大方面促企业安定发展——《优化营商环境条例》解读  
14/ 以政府立法为各类市场主体投资兴业提供制度保障——司法部、发展改革委负责人就《优化营商环境条例》有关问题答记者问  
29/ 国家发展改革委有关负责人就加强固定资产投资项目资本金管理有关政策答记者问

## 协会动态

34/ 贵州省招标采购专职从业人员第五期培训暨省招标投标协会就业扶贫进校园岗前培训会成功举办  
36/ 贵州省招标投标协会举办贵州省招标采购行业庆祝新中国成立70周年歌咏比赛

# GZTBA

贵州省招标投标协会  
GUIZHOU PROVINCE TENDERING & BIDDING ASSOCIATION

**指导单位：** 贵州省发展和改革委员会

**主办单位：** 贵州省招标投标协会

---

## 学习探讨

39/ 建设项目全过程造价控制的关键节点

44/ 贯彻落实《优化营商环境条例》 创新营造招标投标市场公平竞争机制

## 工作交流

47/ 全国招标投标协会第十七次会长联席会议在厦门召开

49/ 遵义市公共资源交易中心召开党的十九届四中全会精神专题学习研讨会

50/ 铜仁市交易中心“多措并举”深化“放管服”改革优化招投标营商环境

## 案例分析

51/ 被歧视的“外地人”

## 关于《中华人民共和国招标投标法（修订草案公开征求意见稿）》公开征求意见的公告

按照今年《政府工作报告》关于改革完善招标投标制度的部署要求，为深化招投标领域“放管服”改革、优化营商环境、解决招投标市场存在的突出问题、促进经济高质量发展，经过前期调研、专家论证、广泛征求意见，国家发展改革委牵头会同有关部门起草了《中华人民共和国招标投标法（修订草案公开征求意见稿）》，现向社会公开征求意见。

欢迎有关单位和社会各界人士在 2020 年 1 月 1 日前，登陆国家发展改革委门户网站（<http://www.ndrc.gov.cn>）首页“互动交流”板块，进入“意见征求”

专栏，就《中华人民共和国招标投标法（修订草案公开征求意见稿）》提出宝贵意见建议。

感谢您的参与和支持！

附件：1.《中华人民共和国招标投标法（修订草案公开征求意见稿）》

2.起草说明

国家发展改革委  
2019 年 12 月 3 日

附件 1 详见国家发展改革委门户网站（<http://www.ndrc.gov.cn>）

附件 2:

## 《中华人民共和国招标投标法（修订草案公开征求意见稿）》起草说明

按照今年《政府工作报告》关于改革完善招标投标制度的部署要求，为深化招投标领域“放管服”改革、优化营商环境、解决招投标市场存在的突出问题、促进经济高质量发展，经过前期调研、专家

论证、广泛征求意见，国家发展改革委牵头会同有关部门起草了《中华人民共和国招标投标法（修订草案公开征求意见稿）》（以下简称《征求意见稿》）。现将有关情况说明如下。

## 一、修订的必要性

招投标制度是社会主义市场经济体制的重要组成部分。《招标投标法》自2000年颁布实施以来，我国招投标事业取得长足发展，招投标市场不断壮大，行政监督管理体制逐步完善，招投标制度规则日趋完备。随着实践不断发展，招投标领域出现了许多新情况、新问题。加快修订《招标投标法》，一是优化招投标市场营商环境的迫切需要。招投标市场存在的围标串标、弄虚作假、排斥限制潜在投标人、低质低价中标等突出问题严重破坏公平竞争的市场环境，需要从提高公开透明度、完善评标制度、加强信用体系建设、强化行政监督、加大违法行为惩处力度等方面加以解决。二是深化招投标领域“放管服”改革的迫切需要。当前招投标行政管理重心尚未实现从事前审批核准向事中事后监管的转变，招标人主体责任落实不到位，招投标效率有待提高，需要进一步深化改革，充分发挥市场配置资源的决定性作用，更好发挥政府作用，降低制度性交易成本，同时切实强化监管。三是更好发挥招投标政策功能的迫切需要。现行《招标投标法》对鼓励科技创新、节约能源资源、生态环保缺乏有针对性的制度安排，低质低价中标等问题也不符合深化供给侧结构性改革、促进制造业高质量发展等要求，需要完善相关制度设计，更好服务于国家相关政策的落实落地。四是推动招投标行业转型升级和与国际规则接轨的迫切需要。近年来电子招投标、工程总承包、集中招标、政府和社会资本合作等新业态新模式蓬勃发展，《招标投标法》应当主动适应新形势，为推动行业转型升级提供法治保障。为促进我国更高水平对外开放，也有必要推动我国招

投标法律制度进一步与国际通行公共采购规则衔接。

## 二、修订的总体思路

《征求意见稿》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神，按照党中央、国务院深化“放管服”改革和优化营商环境的部署要求，着力完善招投标基本制度，助力经济高质量发展。

一是坚持问题导向。《招标投标法》涉及领域和行业广泛、利益主体多元、运行机制复杂、监管链条较长，社会各界高度关注。我们聚焦《招标投标法》实施以来招标人、投标人、招标代理机构以及行政监督部门反映强烈的突出问题，特别是排斥限制潜在投标人、围标串标、低质低价中标、评标质量不高、随意废标等，深入科学论证，提出制度化解决方案。

二是坚持处理好政府与市场的关系。厘清招投标活动各方职责定位，实现权责相匹配。切实转变政府职能，对应当由市场主体自主决策的，充分尊重市场主体权利，并明确相应的责任，减少对市场主体特别是民营企业招投标活动的干预；对属于政府职责范围的事项，创新监管机制，强化事中事后监管，提高监管能力和水平，切实管住管好。

三是坚持与时俱进。充分发挥招投标对深化供给侧结构性改革、促进经济高质量发展的政策功能，通过改革招标规则推动落实国家产业政策。适应信息化等发展趋势，积极推动招投标行业转型升级。在牢牢立足我国基本经济制度、市场发展阶段、现行法律框架以及监管实际需要的同时，借鉴国际有益经验。

### 三、修订的主要内容

《征求意见稿》共8章，94条，对现行《招标投标法》修改58条，增加28条，删除2条，维持8条不变。修订内容主要涉及以下八个方面。

（一）推进招投标领域简政放权。进一步清晰界定了必须进行招标的项目范围，大幅放宽对民间投资项目的采购方式要求，激发民间投资活力。取消企业投资项目招标方案核准、自行招标备案等多项事前核准、备案事项，更多采用事中事后监管，降低制度性交易成本。

（二）提高招投标公开透明度和规范化水平。大幅增加招标公告、招标文件、中标公示等应当载明的事项范围。充分保障潜在投标人和投标人对资格预审、评标、定标结果的知情权。借鉴国际惯例首次对招标计划公开作出规定。大力推广使用标准招标文件。

（三）落实招标人自主权。进一步明确招标人在选择代理机构、编制招标文件、选择资格审查方式、委派代表进入评标委员会、根据评标结果确定中标人等方面的自主权，同时强调招标人对招标过程和招标结果的主体责任，提高招投标质量。

（四）提高招投标效率。根据实践需要，有条件地缩短了招标时限要求，兼顾效率和公平。明确两次招标失败、中标人不符合中标条件、中标人不履行合同等情形下的解决方式，避免反复重新招标。

（五）解决低质低价中标问题。严格限定经评审的最低投标价法的适用范围。在评标环节引入异常低价投标处理程序，有效管控合同履行风险。鼓励在价格评审因素中引入全生命周期成本理念。

（六）充分发挥招投标促进高质量发展的政策

功能。鼓励招标人合理设置科技创新、节约能源资源、生态环保等要求和条件，倡导绿色采购，禁止招标文件套用特定生产供应者的条件设定招标项目技术标准，为高质量、创新型产品进入市场营造良好环境。

（七）为招投标实践发展提供法治保障。明确总承包招标、集中招标、两阶段招标等招标组织形式的法律地位。积极促进电子招投标推广应用。明确政府和社会资本合作项目遴选社会资本方有关招标要求。扩大了允许自然人投标的项目范围。

（八）加强和创新招投标监管。加强招投标领域信用体系建设。强化标后合同履行情况监管，解决招投标与合同履行脱节问题。加强对招标代理行为和评标专家行为的监管。加大对围标串标等违法行为惩戒力度。推动行政监督部门建立抽查检查机制。引入仲裁、调解等多元化纠纷解决方式。

同时，对现行《招标投标法》未规定的招标终止、异议与投诉处理程序、招标档案管理、投标担保和履约担保等基本制度作了补充规定，对法律实施过程中有关方面理解和执行上存在疑问的规定作了进一步明确。

### 四、其他需要说明的问题

《招标投标法》是招投标领域的基础性法律，此次修订重点着眼于招投标基本制度的修改完善，不拘泥于一些可以在执行过程中细化或解释的问题。下一步，我委将会同国务院有关部门尽快启动《招标投标法实施条例》以及配套部门规章的修订工作，对广大市场主体普遍关注的一些操作层面问题作具体细化规定。

## 财政部第三批政府采购指导性案例即将“出炉”

11月26日，财政部第三批政府采购指导性案例编审会议在京召开。会议介绍了第三批政府采购指导性案例的征集、编审情况和下一步工作安排，经过热烈讨论，与会专家就新一批政府采购指导性案例合法性、导向性、逻辑性及表述等问题提出了建设性的修改建议。

财政部国库司有关负责人在会上表示，指导性案例就是通过推进执法标准化建设来为市场提供明确的监管信号，“中央全面深化改革委员会通过的司法部《关于健全行政裁决制度加强行政裁决工作的意见》中，也将财政部此项经验作为示范进行推广。为此，财政部已将发布指导性案例作为工作长效机制。”他说。

记者在会上了解到，近年来，政府采购规模不断扩大，投诉举报案件数量大幅增长。与此同时，市场竞争日趋激烈，各方主体违法手段更加隐蔽，由“界

外球”转为“擦边球”，增加了政府采购交易成本，影响了政府采购市场秩序，提高了案件处理的难度。从政府采购监管角度来看，政府采购市场从属并依赖于全国整体市场环境，目前，市场监管领域出现的各种问题在政府采购领域都有体现，比如监管能力存在层级差异与地域差异、“轻错重罚”“重错不罚”“同错不同罚”和个别地方监管部门过度干预和不作为等问题，影响了政府采购监管的公信力。

从2017年开始，参照国际上“成文法国家搞判例、判例法国家搞成文”的监管趋势，财政部主动作为，在各部委中率先公开发布两批共20个政府采购指导性案例，将违法违规行为进行类型化梳理，统一处理处罚标准，压缩自由裁量权。

与会专家一致表示，财政部已经公布的20个政府采购指导性案例取得了较好的社会效果，主要表现在三个方面。一是市场

主体认为这是向市场“交底”，体现了透明监管的理念，为市场主体供了稳定的监管预期。二是地方反映这项工作弥补了立法领域的缺失，并有效规范了财政部门自身的执法行为，一定程度上解决了全国范围内“同错不同罚”的问题。三是该项工作体现了财政部在依法行政领域方面的引领性和示范性。

对于第三批政府采购指导性案例的编审情况，据有关负责人介绍，按照财政部领导有关“扎实做好工作，将典型的案例有关情况通报各地”的批示精神，今年国库司进一步总结经验，并首次向地方征集案例。5月，启动了第三批政府采购指导性案例的编审工作，7月，下发通知向地方财政部门征集案例，地方积极参与，踊跃申报，共收到16个省（市、自治区）申报案例89个，中央本级准备案例15个，共104个。11月上旬，国库司会同中国政法大学政府

采购法研究中心，按照合法性、时效性、与现行政策协同性、体现改革精神等原则，统筹考虑案件类型、中央与地方案例比例、复议诉讼维持情况等因素，遴选出了12个指导性案例，并于11月中旬，对案例初稿进行修改。目前12个指导性案例的编写工作已初步完成。

会上，与会专家普遍反映，拟发布的第三批政府采购指导性案例着眼于解决当前政府采购质疑投诉处理中遇到的痛点、

难点问题，具有很强的引领性、示范性，质量较高。为了让本批指导性案例更好地发挥效用，专家们对12个案例逐一审查，经过热烈的讨论，专家就案例的合法性、导向性、逻辑性及表述等问题提出了建设性的修改建议。

“下一步，我们将根据专家的审查意见对指导性案例作进一步修改，并经相关专家合法性审查，报财政部领导批准后正式对外发布，而后对中央单位和地方财政部门进行培训。同时，对

于在本批指导性案例征集活动中积极参与、案例质量较高、入选指导性案例的地方财政部门予以表彰。”有关负责人表示。

据悉，来自财政部、司法部、全国人大常委会法制工作委员会、北京市高级人民法院、北京市第一中级人民法院、中国政法大学以及中央、地方政府采购监管部门的专家共40人参与了此次编审会议。

来源：中国政府采购报



## 国家发展改革委办公厅关于推送并应用市场主体公共信用综合评价结果的通知

发改办财金〔2019〕885号

各省、自治区、直辖市、新疆生产建设兵团发展改革委，北京市经济和信息化局，河北省政务服务管理办公室，吉林省政务服务和数字化建设管理局，黑龙江省营商环境建设监督局，国家公共信用信息中心：

为贯彻落实《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设 构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》（国办发〔2019〕35号）等文件要求，建立健全公共信用综合评价机制，以公共信用综合评价支撑分级分类监管，我委组织国家公共信用信息中心会同相关大数据机构对全国3300万家市场主体开展了第一期公共信用综合评价，现将评价结果推送给你们，并就充分应用公共信用综合评价结

果，推动落实以信用为基础的新型监管机制有关事项通知如下。

### 一、将评价结果纳入地方信用信息平台作为共享信息管理

请国家公共信用信息中心将全量市场主体公共信用综合评价结果推送至各省级信用信息共享平台，接收渠道为各省前置机“ggxypj”路径。请省级社会信用体系建设牵头部门负责将评价结果作为市场主体信用信息的重要组成部分，纳入本地区省级信用信息平台，并推送至与其联通的相关部门和辖区内各级信用信息平台。

### 二、将评价结果作为开展分级分类监管的基础性依据

各级社会信用体系建设牵头部门应推动相关部门将国家层面公共信用综合评价结果作

为各行业、各领域开展分级分类监管的基础性依据，与行业信用评价、地方公共信用综合评价及市场信用评价结果有机结合，对相关市场主体实施分级分类的差异化监管措施。国家层面公共信用综合评价结果仅作为基础性依据，不取代已开展的地方公共信用综合评价和行业信用评价。已开展地方公共信用综合评价和行业信用评价的地区，要统筹使用多层面的评价结果。尚未开展地方公共信用综合评价的地区，要推动相关部门直接应用国家层面公共信用综合评价结果，实施信用分级分类监管。

### 三、广泛听取市场主体对公共信用综合评价的意见建议

鉴于全量市场主体公共信用综合评价尚处于启动和完善



阶段，各级社会信用体系建设牵头部门应畅通市场主体对公共信用综合评价的反馈渠道，通过召开座谈会、开通网上专栏等方式，广泛搜集市场主体对自身评价结果及其应用范围、应用方式等的意见建议。请省级社会信用体系建设牵头部门梳理汇总相关意见建议，于今年10月底前反馈我委财金司和国家公共信用信息中心。

#### 四、鼓励探索和完善地方和行业信用评价

鼓励地方政府有关部门按照《国务院办公厅关于加快推进社会信用体系建设 构建以信用为基础的新型监管机制的指导意见》（国办发〔2019〕35号）精神，结合本地区经济社会发展实际和市场监管重点难点问题，大胆探索开展地方公共信用综合评价和行业信用评价。已开展相关工作的地区，应有针对性地优化指标体系和评价模型，制定完善公共信用综合评价办法，在国家层面评价结果的基础上，依托本地区和特定行业更丰富的信用数据，开展更加精准的公共信用综合评价。大力支持国家和地方有关行业主管部门开展行

业信用评价。开展地方公共信用综合评价，要参考使用行业信用评价、市场信用评价结果。在实施分级分类监管过程中，国家和地方层面公共信用综合评价、行业信用评价、市场信用评价结果要有机结合、统筹使用。

#### 五、鼓励第三方信用服务机构开展市场化信用评价

各级社会信用体系建设牵头部门要大力培育发展信用服务业，积极创造条件支持第三方信用服务机构开展形式多样的市场化信用评价，以大数据为支撑实现精准的“信用画像”，为金融信贷、招标投标、商务合作等市场活动提供信用服务，满足市场日益增长的信用服务需求。鼓励地方政府有关部门通过政府采购等方式引入第三方信用服务机构参与公共信用综合评价。

#### 六、引导市场主体以公共信用综合评价为指引加强信用建设

各级社会信用体系建设牵头部门要充分运用公共信用综合评价，因势利导推动各类市场主体加强自身信用建设。对评价结果为“优”“良”的市场主体，

要引导其进一步完善信用记录，巩固提升信用等级，不断提升信誉度和竞争力。对评价结果为“中”的市场主体，要以适当方式组织开展提示性约谈、专题培训，引导其重视信用管理，明确改进方向，优化信用状况。对评价结果为“差”的市场主体，按照属地管理原则，由所在市、县社会信用体系建设牵头部门会同行业主管部门，对其负责人进行警示性约谈，当面告知评价结果、主要失信行为、信用修复渠道等，督促和帮助其立即整改，同时将约谈记录（包括拒绝约谈或不配合约谈等情形）记入信用记录，纳入全国信用信息共享平台。

各级社会信用体系建设牵头部门要加强统筹协调，与相关行业主管部门密切配合，充分应用公共信用综合评价结果，切实加强信用监管。对工作中遇到的问题和困难，以及相关经验做法和典型案例，请各省级社会信用体系建设牵头部门及时反馈我委财金司和国家公共信用信息中心。

特此通知。

来源：国家发展改革委网站

## 省发展改革委等九部门关于在贵州省公共资源交易领域 对法院失信被执行人实施信用联合惩戒的通知

黔发改财金〔2019〕1035号

省社会信用体系建设联席会议各成员单位，省有关单位：

为深入推进社会信用体系建设，加强对失信被执行人拒不履行法院生效法律文书行为的制约，建立健全公共资源交易领域对失信被执行人实施信用联合惩戒机制，促进招标投标市场健康有序发展，根据《贵州省招标投标条例》、《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见〉》（中办发〔2016〕64号）、《最高人民法院等九部门关于在招标投标活动中对失信被执行人实施联合惩戒的通知》（法〔2016〕285号）、《国家发展改革委等44个部门关于对失信被执行人实施联合惩戒的合作备忘录》（发改财金〔2016〕141号）等规定，在公共资源交

易领域招标投标活动中对失信被执行人实施信用联合惩戒，现就有关事项通知如下。

### 一、建立“发起一响应一反馈”信用联合惩戒机制

省发展改革委负责建设的贵州信用联合奖惩平台已将信用核查和信用联合奖惩功能嵌入贵州省各级公共资源交易平台，在全省公共资源交易领域招标投标活动中建立“逢办必查、失信必惩”的信用核查和信用联合惩戒机制。省法院作为发起单位，负责将全国失信被执行人名单及时、全量推送至贵州信用联合奖惩平台，并做好动态更新工作，确保失信被执行人名单准确。省财政厅、省住房城乡建设厅、省交通运输厅、省自然资源厅、省水利厅、省国资委、省公共资源交易中心作为响应单位，依据有关规定在公共资源交易领域

招标投标活动中对失信被执行人实施信用联合惩戒。贵州信用联合奖惩平台实现信用核查和信用联合惩戒信息的自动反馈。

### 二、信用联合惩戒对象

被人民法院列入失信被执行人名单的代理机构（招标代理机构、政府采购代理机构、产权交易机构、拍卖机构等中介代理机构或服务机构，以下统称失信代理机构）、投标人（供应商、竞买人、受让人等项目响应方，以下统称失信投标人）。

两个以上的自然人、法人或者其他组织组成一个联合体共同参加投标活动的，应当对所有联合体成员进行失信被执行人信息查询。联合体中有一个或者一个以上成员属于失信被执行人的，联合体视为失信被执行人。

### 三、信用联合惩戒措施

市场主体因被列入失信被

执行人名单，在招投标活动中将导致被拒绝接收资格预审申请文件、被拒绝购买招标文件、被拒绝接收投标文件、被取消中标候选人资格，且不因之后法院删除失信被执行人信息而改变已经作出的决定。

#### 四、信用联合惩戒流程

在公共资源交易领域招投标活动中，围绕注册登记、资格预审、购买文件、现场开标、中标候选人公示等关键环节，准确、全面核查市场主体信用信息和实施信用联合惩戒，构建贯穿公共资源交易领域招投标活动全流程信用监管模式，实现信用监管的常态化、标准化和科学化。

(一) 对失信代理机构实施信用联合惩戒

在项目入场登记环节，经核查确认代理机构为失信被执行人的，公共资源交易平台将拒绝该代理机构办理项目入场登记。代理机构在项目交易期间被列入法院失信被执行人名单的，已启动交易项目继续由该代理机构负责至交易结束。

(二) 对失信投标人实施信用联合惩戒

##### 1. 注册登记环节的惩戒措

施。市场主体在办理注册登记时，经核查确认为失信被执行人的，公共资源交易平台向市场主体反馈核查结果。

2. 资格预审环节的惩戒措施。采用资格预审的，以资格预审文件递交截止时间为节点，公共资源交易平台将资格预审申请人的信用核查结果在递交资格预审文件现场公开，经核查确认为失信被执行人的资格预审申请人，将视为资格审查不合格，招标人应拒绝接收其资格预审申请文件，并向贵州信用联合奖惩平台反馈惩戒结果。

3. 购买招标文件环节的惩戒措施。市场主体在购买招标文件时，经核查确认市场主体为失信被执行人的，公共资源交易平台将拒绝该市场主体购买招标文件。

4. 开标环节的惩戒措施。以投标文件递交截止时间为节点，公共资源交易平台将投标人的信用核查结果在开标现场公开，经核查确认为失信被执行人的，招标人应拒绝接收该市场主体的投标文件，取消其投标资格，并向贵州信用联合奖惩平台反馈惩戒结果。

##### 5. 中标候选人公示环节的惩

戒措施。发布中标候选人公示时，经核查确认中标候选人为失信被执行人的，公共资源交易平台将提示招标人取消该中标候选人资格，并向贵州信用联合奖惩平台反馈惩戒结果。

#### 五、信用联合惩戒期限及名单异议处理

自法院作出纳入失信被执行人名单决定时起至法院删除失信被执行人信息时终止。市场主体对被列入法院失信被执行人名单提出异议的，由省法院或执行法院负责解释。

附件：在公共资源交易领域对法院失信被执行人实施信用联合惩戒的法律及政策依据

贵州省发展和改革委员会

贵州省高级人民法院

贵州省财政厅

贵州省住房和城乡建设厅

贵州省交通运输厅

贵州省自然资源厅

贵州省水利厅

贵州省人民政府国有资产监督

管理委员会

贵州省公共资源交易中心

2019年11月11日

来源：贵州省发展改革委

## 六大方面促企业安定发展

### ——《优化营商环境条例》解读

10月22日，国务院颁布了《优化营商环境条例》（以下简称《条例》）。该《条例》对标国际先进水平，针对我国营商环境的突出短板和市场主体反映强烈的痛点、难点、堵点等问题，从构建公平竞争及其法治化的角度，在体制机制层面作出回应，推动优化营商环境工作纳入法治化轨道，引发各界积极评价。24日，世界银行正式发布《全球营商环境报告2020》（Doing business 2020），报告显示，中国营商环境排名跃居全球第31位，比去年提升15位，这与国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务的改革力度密不可分。

案通过审议到22日正式颁布，受到舆论广泛关注，澎湃新闻、凤凰网、中国经济网、21世纪经济报道等媒体观点认为制定《条例》显示了政府持续优化营商环境的努力，给了市场重要信心。此外，网民正面观感显著：28%的网民支持优化营商环境更加有法可依；21%的网

民期待优化营商环境助推经济发展；18%的网民称赞该条例是真正的惠民政策；15%的网民希望尽快落实政策收到红利；14%的网民认为营商环境是企业发展之本。此次《条例》正式公布，在诸多方面亮点频频，符合前期普遍期待：

**下决心，对标世界一流。**此次公布的《条例》距离该行政法规今年7月向社会公开征求意见仅仅3个月。这样的速度和效率，充分体现党中央、国务院在改善营商环境方面的决心和意志。

《条例》分为七个章节，从市场主体保护、市场环境、政务服务、监管执法、法治保障等多方面、多角度、多层次地对优化营商环境的诸多问题作出了具体的规定，彰显党中央、国务院坚持问题导向和目标导向相结合，一方面，直面当前市场主体反映强烈的营商环境实践中遇到的突出问题，针对性地提出制度性解决方案，回应了社会关切，凝聚了社会共识，另一方面，按照国际

一流标准，结合国内最佳典型实践，明确各领域优化营商环境的改革方向和目标，切实增强了市场主体制度获得感。

**护主体，贯彻平权理念。**《条例》强调对各类市场主体一视同仁，促进各类市场主体公平竞争和发展。“平等”一词在《条例》中共出现11次，《条例》明确要求“平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体”“国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护”“国家保障各类市场主体依法平等使用各类生产要素和公共服务资源”“各类市场主体依法平等适用国家支持发展的政策”，上述规定都凸显党中央、国务院对各类市场主体平权发展的决心。《条例》同时强调，“政府和有关部门及其工作人员制定或者实施政策措施不依法平等对待各类市场主体，依法依规追究责任”，这些“暖民心”的政策是企业安心发展的“定心丸”。此外，《条例》

第二章“市场主体”部分还从平等对待各类市场主体和保护市场主体合法权益两个方面，对保护自主经营权、市场准入、平等获取要素、招标投标和政府采购，以及保护财产权、保护知识产权、保护中小投资者、治理拖欠企业账款等内容进行了规定，意在加强对市场主体的保护，促进投资和企业可持续发展。

#### 营氛围，尊重市场规律。

近年来，党中央、国务院围绕深化“放管服”改革、优化营商环境作出了一系列重大决策部署，《条例》更加全面系统地贯彻落实这些决策和部署。《条例》第三章“市场环境”部分围绕破解市场主体生产经营活动中可能遇到的障碍，对登记财产、跨境贸易、企业变更和注销，纳税、加大反垄断和不正当竞争执法、规范涉企收费，以及公用事业服务、融资服务、鼓励创新创业、规范行业协会商会、加强信用体系建设、地方政府依约履行等内容进行了规定。立法中传递的有效信息是，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，最大限度降低制度性交易成

本，最大程度增强政府民事领域公信力，更大激发市场活力和社会创造力，增强发展动力。

**重公开，提升服务效率。**《条例》明确坚持政府主导和社会共治相结合的理念。一方面，明确各级政府及其有关部门优化营商环境的职责，严格规范权力边界，约束政府行为；另一方面，贯彻社会共治理念，注重发挥市场主体、行业协会商会、新闻媒体等各方面作用。第四章“政务服务”部分，围绕打造公平、公开、透明、高效的政府运行体系，按照融合线上线下服务、提升政务服务水平、诉求处理与监督评价三个方面，对政务服务大厅、人才服务、政务服务平台、政务服务数据共享交换、政务服务事项标准化、规范行政许可、行政许可清单管理、“证照分离”“多证合一”改革、严控设定证明事项、深化投资审批、优化工程建设项目审批、规范审批中介服务，以及政企沟通、媒体监督等内容进行了规定，为政务服务的不断优化提供法律法规支撑。

**督公正，规范执法权限。**《条例》把近年来各地区、各部门在优化营商环境方面行政执法大

量行之有效的政策经验、实践做法上升到法规制度，使其进一步系统化、规范化，增强权威性、时效性和法律约束力，从制度层面为优化营商环境提供更加有力的保障和支撑。例如，第五章“监管执法”中包容审慎监管、“双随机、一公开”监管、信用监管、“互联网+监管”以及执法公示留痕可追溯等。此外，《条例》还将进一步增强各级政府公正监管、依法执法的意识，例如要求“行政执法中应当推广运用说服教育、劝导示范、行政指导等非强制性手段，依法慎重实施行政强制”“禁止将罚没收入与行政执法机关利益挂钩”等。值得一提的是，信用监管部分，从征求意见稿的第五十四条要求对失信主体实施联合惩戒，修改为正面鼓励的“创新和完善信用监管，强化信用监管的支撑保障”，彰显了科学立法、人性化立法的国际水平。此外，第五十五条还明确“对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎分类监管”，为数字经济等产业发展留出充足的政策空间，值得点赞。

**强法治，稳定企业预期。**《条

例》首次对优化营商环境的目标、范围、原则进行了明确界定，聚焦企业反映集中的“准入不准营”“市场退出障碍”“融资难、融资贵”“审批手续多时间长”“执法检查过多过频”等痛点难点问题，从体制机制层面作出了明确规定，弥补了法规方面的空白。第六章“法治保障”部分，围绕推进法治政府建设，从政策制定

与施行和法律责任两个方面，对政策制定、行政规范性文件的限定、完善多元纠纷解决机制、加强普法宣传推进公共法律服务体系建设、政府责任、行业协会商会责任等内容进行了规定。值得肯定的是，《条例》中明确了制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当进行公平竞

争审查。制定涉及市场主体权利义务的行政规范性文件，应当进行合法性审核。同时赋予市场主体认为地方性法规或规章与上位法相抵触时可享有向国务院提交书面审查建议的权利，这些规定对于稳定市场预期、提振市场主体信心，意义重大。

来源：国家发改委网站

## 以政府立法为各类市场主体 投资兴业提供制度保障

### ——司法部、发展改革委负责人就《优化营商环境条例》

#### 有关问题答记者问

2019年10月22日，国务院总理李克强签署国务院令公布《优化营商环境条例》（以下简称《条例》），自2020年1月1日起施行。日前，司法部、发展改革委负责人就《条例》的有关问题回答了记者的提问。

**问：**近年来，党中央、国务院围绕优化营商环境，制定出台了一系列政策文件，为什么还要制定这个《条例》？

**答：**营商环境是企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件，其优

劣直接影响市场主体的兴衰、生产要素的聚散、发展动力的强弱。经济社会发展的动力，源于市场主体的活力和社会创造力，很大程度上取决于营商环境。党中央、国务院高度重视优化营商环境工作。近年来，各地区、各部门

按照党中央、国务院部署，顺应社会期盼，持续推进“放管服”等改革，我国营商环境明显改善，在世界银行等国际组织发布的营商环境报告中排名大幅提升。与此同时，我国营商环境还存在不少突出问题和短板，与国际先进水平相比仍有较大差距，必须在深化“放管服”改革上有更大突破、在优化营商环境上有更大进展，使市场主体活力和社会创造力持续迸发，为经济社会发展提供强劲动力。在总结实践经验的基础上制定专门行政法规，从制度层面提供更为有力的保障和支撑，是进一步优化营商环境的重要举措。为了持续优化营商环境，不断解放和发展社会生产力，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展，国务院制定了《条例》。

**问：**《条例》出台对优化营商环境有何重大意义？

**答：**据了解，目前其他国家没有制定专门的优化营商环境立法，有的国家制定了一些有关优化营商环境的规划安排、实施计划等文件。因此，制定《条例》是我国的一项创举，是一项开创性工作。出台《条例》最重要最

核心的意义，就是把近年来各地区、各部门在优化营商环境方面大量行之有效的政策、经验、做法上升到法规制度，使其进一步系统化、规范化，增强权威性、实效性和法律约束力，从制度层面为优化营商环境提供更加有力的保障和支撑。《条例》对优化营商环境的作用，不仅仅体现在条文本身，还在于《条例》必将进一步增强各级政府以及社会各方面对优化营商环境的意识，在全社会营造优化营商环境的浓厚氛围，稳定预期、提振信心，这种作用更具有基础性和持久性。

**问：**优化营商环境涉及面很广、因素非常多，《条例》制定的总体思路是什么？

**答：**《条例》制定坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实党中央、国务院关于优化营商环境的决策部署，在总体思路上主要把握了以下四个方面：一是认真总结近年来我国优化营商环境的经验和做法，将其中实践证明行之有效、人民群众满意、市场主体支持的改革举措用法规制度固化下来。二是找准立法切入

点，重点针对我国营商环境的突出短板和市场主体反映强烈的痛点难点堵点问题，从完善体制机制的层面作出相应规定，避免面面俱到。三是对标国际先进水平，对世界银行营商环境评价的主要指标都力求有所回应，为相关领域优化营商环境提供目标指引。四是把握好《条例》作为优化营商环境基础性行政法规的定位，重在确立优化营商环境的基本制度规范，明确方向性要求，以概括性、统领性规定为主，不规定流程性内容，不创设具体行业、领域的管理制度。同时，优化营商环境是持续深入的过程，需要不断改革创新，《条例》为各地区、各部门探索创新优化营商环境的具体措施留出了充分空间。

**问：**《条例》对加强市场主体平等保护、营造良好市场环境作了哪些规定？

**答：**加强市场主体平等保护，是社会高度关注的问题之一。《条例》明确，国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护，着力加强对各类市场主体的平等保护，落实市场主体公平

待遇。一是强调平等对待各类市场主体。明确国家依法保护各类市场主体在使用要素、享受支持政策、参与招标投标和政府采购等方面的平等待遇，为各类市场主体平等参与市场竞争强化法律支撑。二是强调为市场主体提供全方位的保护。依法保护市场主体经营自主权、财产权和其他合法权益，保护企业经营者人身和财产安全。加大对市场主体知识产权的保护力度，建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度。三是强调为市场主体维权提供保障。推动建立全国统一的市场主体维权服务平台，为市场主体提供高效、便捷的维权服务。

在营造良好市场环境方面，《条例》围绕破解市场主体生产经营活动中的痛点难点堵点问题，着力净化市场环境，更好地激发市场主体更多活力、提高竞争力。一是聚焦破除市场准入和市场退出障碍。明确了通过深化商事制度改革、推进证照分离改革、压缩企业开办时间、持续放宽市场准入等措施，为市场主体进入市场和开展经营活动破除障碍。要求进一步优化市场主体注销办理流程，精简申请材料、

压缩办理时间、降低注销成本，推动解决市场主体“退出难”问题。二是聚焦落实减税降费政策。明确各地区、各部门应当严格落实国家各项减税降费政策，保障减税降费政策全面、及时惠及市场主体，并对设立涉企收费作出严格限制，切实降低市场主体经营成本。三是聚焦解决“融资难、融资贵”问题。明确鼓励和支持金融机构加大对民营企业 and 中小企业的支持力度、降低民营企业 and 中小企业综合融资成本，不得对民营企业 and 中小企业设置歧视性要求。

这些制度设计，再一次向全社会发出一个清晰的信号，国家对于全面有效保护市场主体合法权利、营造良好市场环境的决心是坚定不移的，有助于进一步稳定市场主体预期，提振市场主体信心，让企业家安心经营、放心投资、专心创业。

**问：**目前，市场主体反映政务服务整体效能不够强，办事难、办事慢、办事繁的问题还不同程度存在。《条例》对提升政务服务水平提出了哪些明确要求？

**答：**近年来，随着“放管服”改革持续深化，政务服务水平明

显提升。为进一步巩固和深化改革成果，《条例》围绕打造公平、公开、透明、高效的政府运行体系，着力提升政务服务能力和水平，提供惠企便民的高效服务。

一是推进政务服务标准化。明确政府及其有关部门应当落实减环节、减材料、减时限要求，编制并向社会公开政务服务事项标准化工作流程和办事指南，推动同一事项无差别受理、同标准办理。二是推进马上办、网上办、就近办、一次办。明确政府及其有关部门应当推行当场办结、一次办结、限时办结的服务模式，实现集中办理、就近办理、网上办理、异地可办，并对全国一体化在线政务服务平台建设、政务信息整合共享、电子证照推广应用作了具体规定，使“一网、一门、一次”改革要求成为有法律约束力的制度规则。三是推进行政审批制度改革。明确国家严格控制新设行政许可并大力精简已有行政许可，通过整合实施、下放审批层级等多种方式，优化审批服务，提高审批效率。四是推进重点领域服务便利化。对标国际一流标准，推广国内最佳实践，对提升办理建筑许可、跨境贸易、



纳税、不动产登记等与市场主体生产经营活动密切相关的重点领域政务服务便利化程度提出具体要求，为相关领域深化改革提供了目标指引。

这些制度设计，坚持以人民为中心谋划改革，推动创新服务方式、提高服务效能，提供公平可及、优质高效的政务服务，切实为企业发展和群众办事增便利。

**问：**公平公正的监管执法对优化营商环境至关重要，《条例》对规范和创新监管执法作了哪些规定？

**答：**良好的营商环境应当保障公平竞争，加强市场监管，维护市场秩序。《条例》明确规范和创新监管执法，为促进公平公正监管、更好实现公平竞争提供基本遵循。一是推动健全执法机制。建立健全跨部门跨区域行政执法联动和响应机制，在相关领域推行综合行政执法，减少执法主体和执法层级，推动解决困扰市场主体的行政执法检查过多过频问题，实现从监管部门“单打独斗”转变为综合监管，做到“一次检查、全面体检”。二是推动创新监管方式。明确除直接

涉及公共安全和群众生命健康等特殊行业、重点领域外，都要实行“双随机、一公开”监管，推行“互联网+监管”，对新兴产业实行包容审慎监管。三是推动规范执法行为。明确行政执法应当依法慎重实施行政强制，减少对市场主体正常生产经营活动的影响，不得随意采取要求市场主体普遍停产、停业的措施，避免执法“一刀切”。要求行政执法应当规范行使自由裁量权，合理确定裁量范围、种类和幅度。

这些制度设计，要求政府积极主动作为，维护公平竞争市场秩序，鼓励和支持创新，成为市场公平竞争的维护者和市场主体合法权益的保障者。

**问：**法治是最好的营商环境，《条例》对加强营商环境建设的法治保障作了哪些规定？

**答：**法治在优化营商环境方面具有固根本、稳预期、利长远的作用。《条例》围绕推进法治政府建设，重点针对法规政策制定透明度不足，新出台法规政策缺少缓冲期，企业对政策环境缺乏稳定预期等突出问题作了明确规定，着力提高政策透明度和

稳定性，强化营商环境的法治保障。一是增强法规政策制定的透明度。明确制定与市场主体生产经营活动密切相关的法规政策，应当充分听取市场主体、行业协会商会的意见；除依法需要保密外，应当向社会公开征求意见并反馈意见采纳情况。二是增强法规政策实施的科学性。明确新出台法规政策应当结合实际为市场主体留出必要的适应调整期，并加强统筹协调、合理把握出台节奏、全面评估政策效果，避免因政策叠加或相互不协调对市场主体正常生产经营活动造成不利影响。三是加大涉企法规政策的宣传解读力度。明确政府及其有关部门应当集中公布涉及市场主体的各类法规政策，并通过多种途径和方式加强宣传解读。

这些制度设计，将有力提升法规政策制定的公开透明度和科学性、民主性，增强市场主体对法规政策变化的反应和调整能力。

**问：**对《条例》的贯彻实施工作有哪些考虑？

**答：**制度的生命力在于执行。发展改革委将会同各地区、

各有关部门认真落实党中央、国务院决策部署，加强协调配合，切实抓好《条例》的贯彻执行。一是做好学习宣传和普法工作。加强宣传解读，指导各级政府部门加强《条例》的学习，全面掌握法规要求，不断提高依法履职能力。广泛开展普法宣传，引导市场主体和社会公众知法用法，营造人人参与营商环境建设的

良好氛围。二是加快配套制度的“立改废释”。根据《条例》的规定及时制定相关配套法规文件，对现行法规文件进行必要修改完善，确保相关法规文件与《条例》保持一致。对《条例》中提出的改革要求和任务，抓紧制定具体细化落实方案，切实推动《条例》各项规定落地见效。三是持续优化营商环境。以《条例》出

台为新的起点，坚持市场化、法治化、国际化原则，深化“放管服”改革，进一步放宽市场准入，加强公正监管，优化政务服务，创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障，对标国际先进水平，为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

来源：国家发改委网站

附件：

## 优化营商环境条例

### 中华人民共和国国务院令

第 722 号

《优化营商环境条例》已经 2019 年 10 月 8 日国务院第 66 次常务会议通过，现予公布，自 2020 年 1 月 1 日起施行。

总 理 李克强

2019 年 10 月 22 日

# 优化营商环境条例

## 第一章 总则

**第一条** 为了持续优化营商环境,不断解放和发展社会生产力,加快建设现代化经济体系,推动高质量发展,制定本条例。

**第二条** 本条例所称营商环境,是指企业等市场主体在市场经济活动中所涉及的体制机制性因素和条件。

**第三条** 国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革,最大限度减少政府对市场资源的直接配置,最大限度减少政府对市场活动的直接干预,加强和规范事中事后监管,着力提升政务服务能力和水平,切实降低制度性交易成本,更大激发市场活力和社会创造力,增强发展动力。

各级人民政府及其部门应当坚持政务公开透明,以公开为常态、不公开为例外,全面推进决策、执行、管理、服务、结果公开。

**第四条** 优化营商环境应当坚持市场化、法治化、国际化

原则,以市场主体需求为导向,以深刻转变政府职能为核心,创新体制机制、强化协同联动、完善法治保障,对标国际先进水平,为各类市场主体投资兴业营造稳定、公平、透明、可预期的良好环境。

**第五条** 国家加快建立统一开放、竞争有序的现代市场体系,依法促进各类生产要素自由流动,保障各类市场主体公平参与市场竞争。

**第六条** 国家鼓励、支持、引导非公有制经济发展,激发非公有制经济活力和创造力。

国家进一步扩大对外开放,积极促进外商投资,平等对待内资企业、外商投资企业等各类市场主体。

**第七条** 各级人民政府应当加强对优化营商环境工作的组织领导,完善优化营商环境的政策措施,建立健全统筹推进、督促落实优化营商环境工作的相关机制,及时协调、解决优化营商环境工作中的重大问题。

县级以上人民政府有关部

门应当按照职责分工,做好优化营商环境的相关工作。县级以上地方人民政府根据实际情况,可以明确优化营商环境工作的主管部门。

国家鼓励和支持各地区、各部门结合实际情况,在法治框架内积极探索原创性、差异化的优化营商环境具体措施;对探索中出现失误或者偏差,符合规定条件的,可以予以免责或者减轻责任。

**第八条** 国家建立和完善以市场主体和社会公众满意度为导向的营商环境评价体系,发挥营商环境评价对优化营商环境的引领和督促作用。

开展营商环境评价,不得影响各地区、各部门正常工作,不得影响市场主体正常生产经营活动或者增加市场主体负担。

任何单位不得利用营商环境评价谋取利益。

**第九条** 市场主体应当遵守法律法规,恪守社会公德和商业道德,诚实守信、公平竞争,履行安全、质量、劳动者权益保

护、消费者权益保护等方面的法定义务，在国际经贸活动中遵循国际通行规则。

## 第二章 市场主体保护

**第十条** 国家坚持权利平等、机会平等、规则平等，保障各种所有制经济平等受到法律保护。

**第十一条** 市场主体依法享有经营自主权。对依法应当由市场主体自主决策的各类事项，任何单位和个人不得干预。

**第十二条** 国家保障各类市场主体依法平等使用资金、技术、人力资源、土地使用权及其他自然资源等各类生产要素和公共服务资源。

各类市场主体依法平等适用国家支持发展的政策。政府及其有关部门在政府资金安排、土地供应、税费减免、资质许可、标准制定、项目申报、职称评定、人力资源政策等方面，应当依法平等对待各类市场主体，不得制定或者实施歧视性政策措施。

**第十三条** 招标投标和政府采购应当公开透明、公平公正，依法平等对待各类所有制和不

同地区的市场主体，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥。

政府有关部门应当加强招标投标和政府采购监管，依法纠正和查处违法违规行为。

**第十四条** 国家依法保护市场主体的财产权和其他合法权益，保护企业经营者人身和财产安全。

严禁违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施；依法确需实施前述行政强制措施的，应当限定在所必需的范围内。

禁止在法律、法规规定之外要求市场主体提供财力、物力或者人力的摊派行为。市场主体有权拒绝任何形式的摊派。

**第十五条** 国家建立知识产权侵权惩罚性赔偿制度，推动建立知识产权快速协同保护机制，健全知识产权纠纷多元化解决机制和知识产权维权援助机制，加大对知识产权的保护力度。

国家持续深化商标注册、专利申请便利化改革，提高商标注册、专利申请审查效率。

**第十六条** 国家加大中小

投资者权益保护力度，完善中小投资者权益保护机制，保障中小投资者的知情权、参与权，提升中小投资者维护合法权益的便利度。

**第十七条** 除法律、法规另有规定外，市场主体有权自主决定加入或者退出行业协会商会等社会组织，任何单位和个人不得干预。

除法律、法规另有规定外，任何单位和个人不得强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，不得借前述活动向市场主体收费或者变相收费。

**第十八条** 国家推动建立全国统一的市场主体维权服务平台，为市场主体提供高效、便捷的维权服务。

## 第三章 市场环境

**第十九条** 国家持续深化商事制度改革，统一企业登记业务规范，统一数据标准和平台服务接口，采用统一社会信用代码进行登记管理。

国家推进“证照分离”改革，持续精简涉企经营许可事项，依

法采取直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等方式，对所有涉企经营许可事项进行分类管理，为企业取得营业执照后开展相关经营活动提供便利。除法律、行政法规规定的特定领域外，涉企经营许可事项不得作为企业登记的前置条件。

政府有关部门应当按照国家有关规定，简化企业从申请设立到具备一般性经营条件所需办理的手续。在国家规定的企业开办时限内，各地区应当确定并公开具体办理时间。

企业申请办理住所等相关变更登记，有关部门应当依法及时办理，不得限制。除法律、法规、规章另有规定外，企业迁移后其持有的有效许可证件不再重复办理。

**第二十条** 国家持续放宽市场准入，并实行全国统一的市场准入负面清单制度。市场准入负面清单以外的领域，各类市场主体均可以依法平等进入。

各地区、各部门不得另行制定市场准入性质的负面清单。

**第二十一条** 政府有关部门应当加大反垄断和反不正当

竞争执法力度，有效预防和制止市场经济活动中的垄断行为、不正当竞争行为以及滥用行政权力排除、限制竞争的行为，营造公平竞争的市场环境。

**第二十二条** 国家建立健全统一开放、竞争有序的人力资源市场体系，打破城乡、地区、行业分割和身份、性别等歧视，促进人力资源有序社会性流动和合理配置。

**第二十三条** 政府及其有关部门应当完善政策措施、强化创新服务，鼓励和支持市场主体拓展创新空间，持续推进产品、技术、商业模式、管理等创新，充分发挥市场主体在推动科技成果转化中的作用。

**第二十四条** 政府及其有关部门应当严格落实国家各项减税降费政策，及时研究解决政策落实中的具体问题，确保减税降费政策全面、及时惠及市场主体。

**第二十五条** 设立政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金，应当有法律、行政法规依据或者经国务院批准。对政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金以及实行政府定价

的经营服务性收费，实行目录清单管理并向社会公开，目录清单之外的前述收费和保证金一律不得执行。推广以金融机构保函替代现金缴纳涉企保证金。

**第二十六条** 国家鼓励和支持金融机构加大对民营企业、中小企业的支持力度，降低民营企业、中小企业综合融资成本。

金融监督管理部门应当完善对商业银行等金融机构的监管考核和激励机制，鼓励、引导其增加对民营企业、中小企业的信贷投放，并合理增加中长期贷款和信用贷款支持，提高贷款审批效率。

商业银行等金融机构在授信中不得设置不合理条件，不得对民营企业、中小企业设置歧视性要求。商业银行等金融机构应当按照国家有关规定规范收费行为，不得违规向服务对象收取不合理费用。商业银行应当向社会公开开设企业账户的服务标准、资费标准和办理时限。

**第二十七条** 国家促进多层次资本市场规范健康发展，拓宽市场主体融资渠道，支持符合条件的民营企业、中小企业依法发行股票、债券以及其他融资工

具，扩大直接融资规模。

**第二十八条** 供水、供电、供气、供热等公用企事业单位应当向社会公开服务标准、资费标准等信息，为市场主体提供安全、便捷、稳定和价格合理的服务，不得强迫市场主体接受不合理的服务条件，不得以任何名义收取不合理费用。各地区应当优化报装流程，在国家规定的报装办理时限内确定并公开具体办理时间。

政府有关部门应当加强对公用企事业单位运营的监督管理。

**第二十九条** 行业协会商会应当依照法律、法规和章程，加强行业自律，及时反映行业诉求，为市场主体提供信息咨询、宣传培训、市场拓展、权益保护、纠纷处理等方面的服务。

国家依法严格规范行业协会商会的收费、评比、认证等行为。

**第三十条** 国家加强社会信用体系建设，持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，提高全社会诚信意识和信用水平，维护信用信息安全，严格保护商业秘密和个人隐私。

**第三十一条** 地方各级人民政府及其有关部门应当履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，不得以行政区划调整、政府换届、机构或者职能调整以及相关责任人更替等为由违约毁约。因国家利益、社会公共利益需要改变政策承诺、合同约定的，应当依照法定权限和程序进行，并依法对市场主体因此受到的损失予以补偿。

**第三十二条** 国家机关、事业单位不得违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款，大型企业不得利用优势地位拖欠中小企业账款。

县级以上人民政府及其有关部门应当加大对国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的清理力度，并通过加强预算管理、严格责任追究等措施，建立防范和治理国家机关、事业单位拖欠市场主体账款的长效机制。

**第三十三条** 政府有关部门应当优化市场主体注销办理流程，精简申请材料、压缩办理时间、降低注销成本。对设立后未开展生产经营活动或者无债权债务的市场主体，可以按照简

易程序办理注销。对有债权债务的市场主体，在债权债务依法解决后及时办理注销。

县级以上地方人民政府应当根据需要建立企业破产工作协调机制，协调解决企业破产过程中涉及的有关问题。

## 第四章 政务服务

**第三十四条** 政府及其有关部门应当进一步增强服务意识，切实转变工作作风，为市场主体提供规范、便利、高效的政务服务。

**第三十五条** 政府及其有关部门应当推进政务服务标准化，按照减环节、减材料、减时限的要求，编制并向社会公开政务服务事项（包括行政权力事项和公共服务事项，下同）标准化工作流程和办事指南，细化量化政务服务标准，压缩自由裁量权，推进同一事项实行无差别受理、同标准办理。没有法律、法规、规章依据，不得增设政务服务事项的办理条件和环节。

**第三十六条** 政府及其有关部门办理政务服务事项，应当根据实际情况，推行当场办结、

一次办结、限时办结等制度，实现集中办理、就近办理、网上办理、异地可办。需要市场主体补正有关材料、手续的，应当一次性告知需要补正的内容；需要进行现场踏勘、现场核查、技术审查、听证论证的，应当及时安排、限时办结。

法律、法规、规章以及国家有关规定对政务服务事项办理时限有规定的，应当在规定的时限内尽快办结；没有规定的，应当按照合理、高效的原则确定办理时限并按时办结。各地区可以在国家规定的政务服务事项办理时限内进一步压减时间，并应当向社会公开；超过办理时间的，办理单位应当公开说明理由。

地方各级人民政府已设立政务服务大厅的，本行政区域内各类政务服务事项一般应当进驻政务服务大厅统一办理。对政务服务大厅中部门分设的服务窗口，应当创造条件整合为综合窗口，提供一站式服务。

**第三十七条** 国家加快建设全国一体化在线政务服务平台（以下称一体化在线平台），推动政务服务事项在全国范围内实现“一网通办”。除法律、

法规另有规定或者涉及国家秘密等情形外，政务服务事项应当按照国务院确定的步骤，纳入一体化在线平台办理。

国家依托一体化在线平台，推动政务信息系统整合，优化政务流程，促进政务服务跨地区、跨部门、跨层级数据共享和业务协同。政府及其有关部门应当按照国家有关规定，提供数据共享服务，及时将有关政务服务数据上传至一体化在线平台，加强共享数据使用全过程管理，确保共享数据安全。

国家建立电子证照共享服务体系，实现电子证照跨地区、跨部门共享和全国范围内互信互认。各地区、各部门应当加强电子证照的推广应用。

各地区、各部门应当推动政务服务大厅与政务服务平台全面对接融合。市场主体有权自主选择政务服务办理渠道，行政机关不得限定办理渠道。

**第三十八条** 政府及其有关部门应当通过政府网站、一体化在线平台，集中公布涉及市场主体的法律、法规、规章、行政规范性文件 and 各类政策措施，并通过多种途径和方式加强宣传

解读。

**第三十九条** 国家严格控制新设行政许可。新设行政许可应当按照行政许可法和国务院的规定严格设定标准，并进行合法性、必要性和合理性审查论证。对通过事中事后监管或者市场机制能够解决以及行政许可法和国务院规定不得设立行政许可的事项，一律不得设立行政许可，严禁以备案、登记、注册、目录、规划、年检、年报、监制、认定、认证、审定以及其他任何形式变相设定或者实施行政许可。

法律、行政法规和国务院决定对相关管理事项已作出规定，但未采取行政许可管理方式的，地方不得就该事项设定行政许可。对相关管理事项尚未制定法律、行政法规的，地方可以依法就该事项设定行政许可。

**第四十条** 国家实行行政许可清单管理制度，适时调整行政许可清单并向社会公布，清单之外不得违法实施行政许可。

国家大力精简已有行政许可。对已取消的行政许可，行政机关不得继续实施或者变相实施，不得转由行业协会商会或者

其他组织实施。

对实行行政许可管理的事项,行政机关应当通过整合实施、下放审批层级等多种方式,优化审批服务,提高审批效率,减轻市场主体负担。符合相关条件和要求的,可以按照有关规定采取告知承诺的方式办理。

**第四十一条** 县级以上地方人民政府应当深化投资审批制度改革,根据项目性质、投资规模等分类规范投资审批程序,精简审批要件,简化技术审查事项,强化项目决策与用地、规划等建设条件落实的协同,实行与相关审批在线并联办理。

**第四十二条** 设区的市级以上地方人民政府应当按照国家有关规定,优化工程建设项目(不包括特殊工程和交通、水利、能源等领域的重大工程)审批流程,推行并联审批、多图联审、联合竣工验收等方式,简化审批手续,提高审批效能。

在依法设立的开发区、新区和其他有条件的区域,按照国家有关规定推行区域评估,由设区的市级以上地方人民政府组织对一定区域内压覆重要矿产资源、地质灾害危险性等事项进行

统一评估,不再对区域内的市场主体单独提出评估要求。区域评估的费用不得由市场主体承担。

**第四十三条** 作为办理行政审批条件的中介服务事项(以下称法定行政审批中介服务)应当有法律、法规或者国务院决定依据;没有依据的,不得作为办理行政审批的条件。中介服务机构应当明确办理法定行政审批中介服务的条件、流程、时限、收费标准,并向社会公开。

国家加快推进中介服务机构与行政机关脱钩。行政机关不得为市场主体指定或者变相指定中介服务机构;除法定行政审批中介服务外,不得强制或者变相强制市场主体接受中介服务。行政机关所属事业单位、主管的社会组织及其举办的企业不得开展与本机关所负责行政审批相关的中介服务,法律、行政法规另有规定的除外。

行政机关在行政审批过程中需要委托中介服务机构开展技术性服务的,应当通过竞争性方式选择中介服务机构,并自行承担服务费用,不得转嫁给市场主体承担。

**第四十四条** 证明事项应

当有法律、法规或者国务院决定依据。

设定证明事项,应当坚持确有必要、从严控制的原则。对通过法定证照、法定文书、书面告知承诺、政府部门内部核查和部门间核查、网络核验、合同凭证等能够办理,能够被其他材料涵盖或者替代,以及开具单位无法调查核实的,不得设定证明事项。

政府有关部门应当公布证明事项清单,逐项列明设定依据、索要单位、开具单位、办理指南等。清单之外,政府部门、公用企事业单位和服务机构不得索要证明。各地区、各部门之间应当加强证明的互认共享,避免重复索要证明。

**第四十五条** 政府及其有关部门应当按照国家促进跨境贸易便利化的有关要求,依法削减进出口环节审批事项,取消不必要的监管要求,优化简化通关流程,提高通关效率,清理规范口岸收费,降低通关成本,推动口岸和国际贸易领域相关业务统一通过国际贸易“单一窗口”办理。

**第四十六条** 税务机关应当精简办税资料和流程,简并申



报缴税次数，公开涉税事项办理时限，压减办税时间，加大推广使用电子发票的力度，逐步实现全程网上办税，持续优化纳税服务。

**第四十七条** 不动产登记机构应当按照国家有关规定，加强部门协作，实行不动产登记、交易和缴税一窗受理、并行办理，压缩办理时间，降低办理成本。在国家规定的不动产登记时限内，各地区应当确定并公开具体办理时间。

国家推动建立统一的动产和权利担保登记公示系统，逐步实现市场主体在一个平台上办理动产和权利担保登记。纳入统一登记公示系统的动产和权利范围另行规定。

**第四十八条** 政府及其有关部门应当按照构建亲清新型政商关系的要求，建立畅通有效的政企沟通机制，采取多种方式及时听取市场主体的反映和诉求，了解市场主体生产经营中遇到的困难和问题，并依法帮助其解决。

建立政企沟通机制，应当充分尊重市场主体意愿，增强针对性和有效性，不得干扰市场主体

正常生产经营活动，不得增加市场主体负担。

**第四十九条** 政府及其有关部门应当建立便利、畅通的渠道，受理有关营商环境的投诉和举报。

**第五十条** 新闻媒体应当及时、准确宣传优化营商环境的措施和成效，为优化营商环境创造良好舆论氛围。

国家鼓励对营商环境进行舆论监督，但禁止捏造虚假信息或者歪曲事实进行不实报道。

## 第五章 监管执法

**第五十一条** 政府有关部门应当严格按照法律法规和职责，落实监管责任，明确监管对象和范围、厘清监管事权，依法对市场主体进行监管，实现监管全覆盖。

**第五十二条** 国家健全公开透明的监管规则 and 标准体系。国务院有关部门应当分领域制定全国统一、简明易行的监管规则 and 标准，并向社会公开。

**第五十三条** 政府及其有关部门应当按照国家关于加快构建以信用为基础的新型监管

机制的要求，创新和完善信用监管，强化信用监管的支撑保障，加强信用监管的组织实施，不断提升信用监管效能。

**第五十四条** 国家推行“双随机、一公开”监管，除直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域外，市场监管领域的行政检查应当通过随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员、抽查事项及查处结果及时向社会公开的方式进行。针对同一检查对象的多个检查事项，应当尽可能合并或者纳入跨部门联合抽查范围。

对直接涉及公共安全和人民群众生命健康等特殊行业、重点领域，依法依规实行全覆盖的重点监管，并严格规范重点监管的程序；对通过投诉举报、转办交办、数据监测等发现的问题，应当有针对性地进行检查并依法依规处理。

**第五十五条** 政府及其有关部门应当按照鼓励创新的原则，对新技术、新产业、新业态、新模式等实行包容审慎监管，针对其性质、特点分类制定和实行相应的监管规则 and 标准，留足发展空间，同时确保质量和安全，

不得简单化予以禁止或者不予监管。

**第五十六条** 政府及其有关部门应当充分运用互联网、大数据等技术手段，依托国家统一建立的在线监管系统，加强监管信息归集共享和关联整合，推行以远程监管、移动监管、预警防控为特征的非现场监管，提升监管的精准化、智能化水平。

**第五十七条** 国家建立健全跨部门、跨区域行政执法联动响应和协作机制，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。

国家统筹配置行政执法职能和执法资源，在相关领域推行综合行政执法，整合精简执法队伍，减少执法主体和执法层级，提高基层执法能力。

**第五十八条** 行政执法机关应当按照国家有关规定，全面落实行政执法公示、行政执法全过程记录和重大行政执法决定法制审核制度，实现行政执法信息及时准确公示、行政执法全过程留痕和可回溯管理、重大行政执法决定法制审核全覆盖。

**第五十九条** 行政执法中应当推广运用说服教育、劝导示

范、行政指导等非强制性手段，依法慎重实施行政强制。采用非强制性手段能够达到行政管理目的的，不得实施行政强制；违法行为情节轻微或者社会危害较小的，可以不实施行政强制；确需实施行政强制的，应当尽可能减少对市场主体正常生产经营活动的影响。

开展清理整顿、专项整治等活动，应当严格依法进行，除涉及人民群众生命安全、发生重特大事故或者举办国家重大活动，并报经有权机关批准外，不得在相关区域采取要求相关行业、领域的市场主体普遍停产、停业的措施。

禁止将罚没收入与行政执法机关利益挂钩。

**第六十条** 国家健全行政执法自由裁量基准制度，合理确定裁量范围、种类和幅度，规范行政执法自由裁量权的行使。

## 第六章 法治保障

**第六十一条** 国家根据优化营商环境需要，依照法定权限和程序及时制定或者修改、废止有关法律、法规、规章、行政规

范性文件。

优化营商环境的改革措施涉及调整实施现行法律、行政法规等有关规定的，依照法定程序经有权机关授权后，可以先行先试。

**第六十二条** 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定，充分听取市场主体、行业协会商会的意见。

除依法需要保密外，制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当通过报纸、网络等向社会公开征求意见，并建立健全意见采纳情况反馈机制。向社会公开征求意见的期限一般不少于30日。

**第六十三条** 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查。

制定涉及市场主体权利义务的行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行合法性审核。

市场主体认为地方性法规同行政法规相抵触，或者认为规

章同法律、行政法规相抵触的，可以向国务院书面提出审查建议，由有关机关按照规定程序处理。

**第六十四条** 没有法律、法规或者国务院决定和命令依据的，行政规范性文件不得减损市场主体合法权益或者增加其义务，不得设置市场准入和退出条件，不得干预市场主体正常生产经营活动。

涉及市场主体权利义务的行政规范性文件应当按照法定要求和程序予以公布，未经公布的不得作为行政管理依据。

**第六十五条** 制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当结合实际，确定是否为市场主体留出必要的适应调整期。

政府及其有关部门应当统筹协调、合理把握规章、行政规范性文件等的出台节奏，全面评估政策效果，避免因政策叠加或者相互不协调对市场主体正常生产经营活动造成不利影响。

**第六十六条** 国家完善调解、仲裁、行政裁决、行政复议、诉讼等有机衔接、相互协调的多

元化纠纷解决机制，为市场主体提供高效、便捷的纠纷解决途径。

**第六十七条** 国家加强法治宣传教育，落实国家机关普法责任制，提高国家工作人员依法履职能力，引导市场主体合法经营、依法维护自身合法权益，不断增强全社会的法治意识，为营造法治化营商环境提供基础性支撑。

**第六十八条** 政府及其有关部门应当整合律师、公证、司法鉴定、调解、仲裁等公共法律服务资源，加快推进公共法律服务体系建设，全面提升公共法律服务能力和水平，为优化营商环境提供全方位法律服务。

**第六十九条** 政府和有关部门及其工作人员有下列情形之一的，依法依规追究责任：

（一）违法干预应当由市场主体自主决策的事项；

（二）制定或者实施政策措施不依法平等对待各类市场主体；

（三）违反法定权限、条件、程序对市场主体的财产和企业经营者个人财产实施查封、冻结和扣押等行政强制措施；

（四）在法律、法规规定之

外要求市场主体提供财力、物力或者人力；

（五）没有法律、法规依据，强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，或者借前述活动向市场主体收费或者变相收费；

（六）违法设立或者在目录清单之外执行政府性基金、涉企行政事业性收费、涉企保证金；

（七）不履行向市场主体依法作出的政策承诺以及依法订立的各类合同，或者违约拖欠市场主体的货物、工程、服务等账款；

（八）变相设定或者实施行政许可，继续实施或者变相实施已取消的行政许可，或者转由行业协会商会或者其他组织实施已取消的行政许可；

（九）为市场主体指定或者变相指定中介服务机构，或者违法强制市场主体接受中介服务；

（十）制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件时，不按照规定听取市场主体、行业协会商会的意见；

（十一）其他不履行优化营

商环境职责或者损害营商环境的情形。

**第七十条** 公用企事业单位有下列情形之一的，由有关部门责令改正，依法追究法律责任：

（一）不向社会公开服务标准、资费标准、办理时限等信息；

（二）强迫市场主体接受不合理的服务条件；

（三）向市场主体收取不合理费用。

**第七十一条** 行业协会商会、中介服务机构有下列情形之

一的，由有关部门责令改正，依法追究法律责任：

（一）违法开展收费、评比、认证等行为；

（二）违法干预市场主体加入或者退出行业协会商会等社会组织；

（三）没有法律、法规依据，强制或者变相强制市场主体参加评比、达标、表彰、培训、考核、考试以及类似活动，或者借前述活动向市场主体收费或者变相收费；

（四）不向社会公开办理法定行政审批中介服务的条件、流程、时限、收费标准；

（五）违法强制或者变相强制市场主体接受中介服务。

## 第七章 附则

**第七十二条** 本条例自2020年1月1日起施行。

来源：中国政府网



## 国家发展改革委有关负责人就加强固定资产投资项目资本金管理有关政策答记者问

近日国务院印发《关于加强固定资产投资项目资本金管理的通知》（以下简称《通知》），对适当降低项目资本金比例和加强投资项目资本金管理提出一系列政策措施。国家发展改革委有关负责人就此回答了记者提出的问题。

**问：《通知》出台的背景是什么？**

**答：**固定资产投资项目资本金制度是优化投资结构、深化投资领域供给侧结构性改革的重要手段。适时调整项目最低资本金比例，对精准调整投资结构、促进投资高质量发展和防范风险，都具有重要的作用。党中央、国务院高度重视发挥投资项目资本金制度的作用，并将其作为投资管理的重要政策工具。1996年我国建立投资项目资本金制度的初衷，就是要更好引导投资结构调整、防范投融资风险。2004年、2009年、2015年国务院对项目最低资本金比例进行了三次调整，在当时背景下，对加强

宏观经济调控、保持国民经济持续健康发展起到了积极效果。

今年以来，党中央对做好“六稳”工作、促进有效投资、加大基础设施补短板力度作出重要部署、提出明确要求。今年《政府工作报告》提出要“创新项目融资方式，适当降低基础设施等项目资本金比例”。为贯彻党中央国务院的决策部署，确有必要发挥投资项目资本金制度的引导作用，通过适当调整资本金比例，降低基础设施短板领域投资门槛，调动各方积极性，加大有效投资力度，促进形成强大国内市场 and 产业结构调整，提升中长期供给能力，确保投资增速保持在合理区间。

此外，经过多年来的投融资体制改革，项目资本金制度本身也需要适应新的形势、针对新出现的问题进一步完善。因此，《通知》除了对项目最低资本金比例进行调整外，还明确了加强和改进项目资本金管理的一系列政策措施。也就是说，出台《通

知》，既是应对当前经济下行压力，扩大近期和当前一段时间有效投资的需要，同时也是在深化改革中跟进制度建设、对项目资本金制度和管理的一次完善。

**问：《通知》的主要内容是什么？**

**答：**一是进一步强调坚持和完善投资项目资本金制度的必要性。《通知》提出，投资项目资本金制度是我国投资管理中应当坚持和不断完善的基本制度，要求各地区、各部门、各单位要自觉遵守各项规定，切实发挥其在当前形势下促进有效投资和防范债务风险的作用。

二是以加强项目资本金核算管理为重点进行制度完善。《通知》对“项目资本金对项目来说是非债务性资金”这一本质属性，以及项目资本金制度的适用范围进行了明确。特别是在资本金管理上，与国际通行规则接轨，与我国的财务会计制度接轨，区分“设立独立法人的项目”和“未设立独立法人的项目”，对项目

资本金的核算分别作出了规定。

三是适当下调基础设施项目最低资本金比例。《通知》规定，对港口、沿海及内河航运项目，项目最低资本金比例由 25% 下调为 20%。同时，对其他补短板领域的基础设施项目，在达到合理收益水平和较强偿债能力的前提下，允许对项目最低资本金比例按照不超过 5 个百分点的幅度下浮。

四是对多渠道筹措项目资本金作出规定。《通知》提出，鼓励项目法人和项目投资方通过发行权益型、股权类金融工具，多渠道规范筹措投资项目资本金，并明确上述资本金的认定标准。同时，要求各级政府及有关部门要统筹使用各类财政资金筹集项目资本金，并按有关规定将专项债券作为符合条件的重大项目资本金。

五是严格落实中央要求，强化防范风险。《通知》强调，项目借贷资金和不符合国家规定的股东借款、“名股实债”等资金，不得作为项目资本金。筹措项目资本金不得违规增加地方政府隐性债务，不得违反国家有关国有企业资产负债率相关要求。

**问：《通知》对项目最低资本金比例作了哪些调整，主要考虑是什么？**

**答：**相比于以往对项目最低资本金比例的调整，此次调整有很多创新之处，主要体现在以下三方面。

一是坚持突出重点、精准发力。目前我国人均基础设施存量相当于西方发达国家的 20%-30%，并且在交通、水利、能源、生态环保、社会民生等基础设施领域仍存在不少短板，总体来看，我国在基础设施领域投资仍有很大空间和潜力。因此，为了贯彻落实党中央、国务院关于“六稳”工作和补短板的决策部署，根据《政府工作报告》的要求，《通知》重点针对基础设施领域适当下降了资本金比例。

二是坚持原则性和灵活性的相统一。《通知》适当下调并明确了项目资本金比例的统一要求。同时考虑到项目回报水平、收益覆盖债务融资的能力各有差异，有些项目建成后收益好、偿债能力强，因此《通知》允许金融机构可以不一刀切，对那些投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的优质项目，在资本金

比例上赋予一定的灵活性，允许在不超过 5 个百分点的幅度内适当降低项目资本金最低比例。

三是坚持制度规范和发挥市场作用相结合。《通知》注重发挥市场的自我约束机制，明确规定，项目最低资本金比例是项目资本金比例的下限，实际比例需要投资方、金融机构在执行国家规定的基础上，综合考虑项目的投资收益、贷款风险等实际情况，自主确定，并进一步要求金融机构应按照商业化原则，加强对项目资本金来源、比例、到位情况的审查监督，并自主决定是否发放贷款以及贷款的数量和比例。

**问：《通知》首次对项目资本金核算作出规定，主要考虑是什么？**

**答：**明确对项目资本金的核算要求主要是两个目的，一是为了防风险，使按规定比例筹措的资本金可精准测算；二是为了防止对合规资金可以认定为资本金的误伤。项目资本金是对投资项目而言的非债务性资金，因此能不能把某一部分资金认定为资本金，必须根据资金与项目的权责关系来判断。随着投资项目

资金来源多渠道、资金筹措方式多样化，资金和项目的权责关系日益复杂。《通知》明确项目资本金的核算要求，实际是通过核算进一步将债务性资金和非债务性资金区分开来，便于资本金的认定和比例核定。这对有关方面准确规范地贯彻执行项目资本金制度，真正发挥项目资本金制度的作用至关重要。因此，《通知》在项目资本金管理上引入了财务会计制度。特别是对“未设立独立法人的投资项目”，要求对投资项目设立专门账户，规范设置和使用会计科目，按照国家有关财务制度、会计制度对拨入的资金和项目的资产、负债进行独立核算。

**问：《通知》对解决基础设施项目资本金筹措困难问题，提出了哪些政策？**

**答：**随着当前金融创新的深入推进，出现了各种形式的金融工具，如永续债券、可转换债券、权益型 REITs 以及可进行股权投资的银行理财资金、基金、信托计划等。按照现行的有关财务会计制度，有些金融工具分类为权益工具，与之相对应的募集资金存在认定为项目资本金的可行

性和必要性。因此，为了引导社会投资，充分利用市场资金解决基础设施项目资本金筹措困难问题，《通知》规定“对基础设施领域和其他国家鼓励发展的行业，鼓励项目法人和项目投资方通过发行权益型、股权类金融工具，多渠道规范筹措投资项目资本金”，同时规定“通过以上方式筹措的各类资金，按照国家统一的会计制度应当分类为权益工具的，可以认定为投资项目资本金”。这样规定，将起到以下积极作用。一是有利于维护投资者的合法投资权益，充分调动社会资金参与基础设施项目投资的积极性。二是有利于充分利用好社会股权投资资金，发挥其作为资本金的撬动、放大作用，切实促进有效投资。三是扩大金融服务实体经济的渠道和方式，引导社会资金脱虚向实，服务实体经济投融资需求、支持实体经济建设。

**问：《通知》对防风险作出哪些规定？**

**答：**项目资本金制度既是投资调控的手段，又是风险防范机制。规定项目资本金的最低比例，本身就是防范金融风险、促进金

融机构稳健运营的需要。同时，为了贯彻落实党中央、国务院防范债务风险的部署，《通知》对项目资本金的管理进一步作出规定。

一是项目借贷资金和不符合国家规定的股东借款、“名股实债”等资金，不得作为项目资本金。筹措项目资本金不得违规增加地方政府隐性债务，不得违反国家有关国有企业资产负债率相关要求。

二是为进一步强化风险防范机制，《通知》在鼓励多渠道筹措项目资本金的同时，明确要求通过发行权益型、股权类金融工具筹措的项目资本金，不得高于项目资本金总额的 50%。

三是金融机构在认定项目资本金时，严格区分投资项目与项目投资方，依据不同来源资金与投资项目的权责关系判定其权益或债务属性，对资本金的真实性、合规性和投资收益、贷款风险进行全面审查。同时，项目单位应配合金融机构开展资本金审查工作，提供关于资本金真实性和资金来源的证明材料，并对证明材料的真实性负责。

来源：国家发展改革委网站

附件：

## 国务院关于加强固定资产投资项目 资本金管理的通知

国发〔2019〕26号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

对固定资产投资项目（以下简称投资项目）实行资本金制度，合理确定并适时调整资本金比例，是促进有效投资、防范风险的重要政策工具，是深化投融资体制改革、优化投资供给结构的重要手段。为更好发挥投资项目资本金制度的作用，做到有保有控、区别对待，促进有效投资和风险防范紧密结合、协同推进，现就加强投资项目资本金管理工作通知如下：

### 一、进一步完善投资项目资本金制度

（一）明确投资项目资本金制度的适用范围和性质。该制度适用于我国境内的企业投资项目和政府投资的经营性项目。投资项目资本金作为项目总投资

中由投资者认缴的出资额，对投资项目来说必须是非债务性资金，项目法人不承担这部分资金的任何债务和利息；投资者可按其出资比例依法享有所有者权益，也可转让其出资，但不得以任何方式抽回。党中央、国务院另有规定的除外。

（二）分类实施投资项目资本金核算管理。设立独立法人的投资项目，其所有者权益可以全部作为投资项目资本金。对未设立独立法人的投资项目，项目单位应设立专门账户，规范设置和使用会计科目，按照国家有关财务制度、会计制度对拨入的资金和投资项目的资产、负债进行独立核算，并据此核定投资项目资本金的额度和比例。

（三）按照投资项目性质，规范确定资本金比例。适用资本

金制度的投资项目，属于政府投资项目的，有关部门在审批可行性研究报告时要对投资项目资本金筹措方式和有关资金来源证明文件的合规性进行审查，并在批准文件中就投资项目资本金比例、筹措方式予以确认；属于企业投资项目的，提供融资服务的有关金融机构要加强对投资项目资本金来源、比例、到位情况的审查监督。

### 二、适当调整基础设施项目最低资本金比例

（四）港口、沿海及内河航运项目，项目最低资本金比例由25%调整为20%。

（五）机场项目最低资本金比例维持25%不变，其他基础设施项目维持20%不变。其中，公路（含政府收费公路）、铁路、城建、物流、生态环保、社会民



生等领域的补短板基础设施项目，在投资回报机制明确、收益可靠、风险可控的前提下，可以适当降低项目最低资本金比例，但下调不得超过5个百分点。实行审批制的项目，审批部门可以明确项目单位按此规定合理确定的投资项目资本金比例。实行核准或备案制的项目，项目单位与金融机构可以按此规定自主调整投资项目资本金比例。

（六）法律、行政法规和国务院对有关投资项目资本金比例另有规定的，从其规定。

### 三、鼓励依法依规筹措重大投资项目资本金

（七）对基础设施领域和国家鼓励发展的行业，鼓励项目法人和项目投资方通过发行权益型、股权类金融工具，多渠道规范筹措投资项目资本金。

（八）通过发行金融工具等方式筹措的各类资金，按照国家统一的会计制度应当分类为权益工具的，可以认定为投资项目资本金，但不得超过资本金总额的50%。存在下列情形之一的，不得认定为投资项目资本金：

1. 存在本息回购承诺、兜底保障等收益附加条件；

2. 当期债务性资金偿还前，可以分红或取得收益；

3. 在清算时受偿顺序优先于其他债务性资金。

（九）地方各级政府及其有关部门可统筹使用本级预算资金、上级补助资金等各类财政资金筹集项目资本金，可按有关规定将政府专项债券作为符合条件的重大项目资本金。

### 四、严格规范管理，加强风险防范

（十）项目借贷资金和不符合国家规定的股东借款、“名股实债”等资金，不得作为投资项目资本金。筹措投资项目资本金，不得违规增加地方政府隐性债务，不得违反国家关于国有企业资产负债率相关要求。不得拖欠工程款。

（十一）金融机构在认定投资项目资本金时，应严格区分投资项目与项目投资方，依据不同的资金来源与投资项目的权责关系判定其权益或债务属性，对资本金的真实性、合规性和投资

收益、贷款风险进行全面审查，并自主决定是否发放贷款以及贷款数量和比例。项目单位应当配合金融机构开展投资项目资本金审查工作，提供有关资本金真实性和资金来源的证明材料，并对证明材料的真实性负责。

（十二）自本通知印发之日起，凡尚未经有关部门审批可行性研究报告、核准项目申请报告、办理备案手续的投资项目，均按本通知执行。已经办理相关手续、尚未开工、金融机构尚未发放贷款的投资项目，可以按本通知调整资金筹措方案，并重新办理审批、核准或备案手续。已与金融机构签订相关贷款合同的投资项目，可按照原合同执行。

国务院

2019年11月20日

（此件公开发布）

来源：中国政府网

## 贵州省招标采购专职从业人员第五期培训 暨省招标投标协会就业扶贫进校园岗前 培训会成功举办

为促进招标采购代理市场有序竞争，加强招标采购代理服务行业自律，提高专职从业人员业务素质和专业能力，同时也为主动探索扶贫攻坚新思路，进一步总结就业扶贫进校园岗前培训活动的积极经验，贵州省招标投标协会于2019年10月26-27日在贵阳职业技术学院大礼堂成功举办了贵州省招标采购专职从业人员第五期培训暨省招标投标协会就业扶贫进校园岗前培训会。本期培训得到了相关行政主管部门、公共资源交易中心、项目业主单位、招标代理企业、施工单位、供应商、勘察设计单位及贵州理工大学、贵阳职业技术学院等省内院校的积极响应，近700人踊跃报名。其中，免费参加培

训考核的建档立卡贫困学生从上一期的17人增至本期的112人，增长率高达558.8%。这一数据充分表明包括高校、会员单位在内的社会各界对协会在积极探索扶贫新思路，主动承担扶贫责任工作上的高度认可。

协会副会长杨波受会长雷开慧同志委托致开班辞，感谢省发改委、省财政厅、省民政厅及省内部分院校的大力支持，协会将在规范招标采购代理机构及其从业行为，加强招标采购代理行业自律，促进招标采购代理行业持续健康发展等方面再接再厉，充分发挥好桥梁和纽带作用，更好地服务行业，服务政府，服务会员，同时协会也将进一步探索扶



开班式现场



培训现场

贫新思路，总结扶贫好经验，主动出击积极作为，争取惠及更多高校更多建档立卡贫困学生，为助力脱贫攻坚作出更大贡献！

本期培训邀请了省内外行业资深专家对招标投标相关法律法规、政府采购相关法律法规、工程招标投标、货物服务采购全流程实务操作及典型案例分析进行系统讲解。学员们纷纷表示本期培训搭建了与主管部门、行业专家沟通的桥梁，培训内容完整实用，对在优化营商环境新形势下如何规范开展招

标采购代理工作极具指导意义。

培训结束后协会组织闭卷考试。参考学员携有效证件按序进场参加考试，省发改委政策法规处、省财政厅政府采购监督管理处领导亲赴现场监督指导工作并巡视所有考场。整个考试过程学员们认真作答，无一人违反考场纪律。考试成绩经公示后，合格率为 67.2%。下一步协会将发放招标采购专职从业人员学习记录手册，并择期安排本次缺考及不合格的学员参加免费补考。



建档立卡贫困生考试现场



从业人员考试现场

## 贵州省招标投标协会举办贵州省招标采购行业 庆祝新中国成立 70 周年歌咏比赛

为庆祝中华人民共和国成立 70 周年，大力弘扬以爱国主义为核心的伟大民族精神，讴歌祖国建设的伟大成就，深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，抒发爱国热情、激发全行业从业人员的责任感和历史使命感，展现招标采购从业人员的爱国精神、团队精神以及风采风貌，9 月 21 日下午贵州省招标投标协会在多彩贵州文化创意园演艺中心阿西里西剧场举行了贵州省招标采购行业庆祝新中国成立 70 周年歌咏比赛，贵州省发展和改革委员会、贵州省财政厅及贵州省招标投标协会等单位相关领导出席活动。贵州省水利水电勘测设计研究院、贵州百利工程建设咨询有限公司、贵州聚龙项目投资咨询有限公司、泰禾云工程咨询有限公司等 14 支队伍参加比赛。

活动现场，全体人员齐唱《中华人民共和国国歌》，用嘹亮的歌声献礼新中国 70 周年华诞。贵州省招标投标协会会长雷开慧为比赛致辞，他表示传唱红色经典歌曲，不仅能够唤起人们对中国共产党领导中国人民进行革命和建设的历史记忆，且能够激励行业从业人员发扬优良革命传统，坚定不移地跟党走，以更加高昂的斗志，为开创招标采购行

业更美好的明天而努力奋斗。

随后，《我和我的祖国》、《唱支山歌给党听》、《红旗飘飘》、《团结就是力量》、《不忘初心》等一首首主题鲜明、慷慨激昂的歌曲激情上演。台上，每一支参赛队伍都精神饱满、纵情高歌，唱出了对祖国的无限的忠诚和热爱，精彩的节目将比赛一次次推向高潮，展现了招标采购行业从业人员积极向上的精神风貌，现场不时掌声雷动，洋溢着催人奋进的气氛。

最终，贵州宏建智通项目管理有限公司获得比赛一等奖，贵州省水利水电勘测设计研究院、中共贵州省金汇项目管理咨询有限公司支部委员会获得比赛二等奖、泰禾云工程咨询有限公司、贵州安诚项目咨询有限公司、贵州聚龙项目投资咨询有限公司获得比赛三等奖。雷开慧会长等相关领导为获奖单位颁奖。

大家纷纷表示，在纵情演绎和悉心聆听中深受洗礼，通过重温经典歌曲，点燃了爱国主义热情，坚定了永远跟党走、共筑中国梦的美好心愿，为共创招标采购事业的美好未来鼓舞了斗志。

## 图片集锦



## 图片集锦



# 建设项目全过程造价控制的关键节点

◎ / 北京北咨工程咨询有限公司 刘琦

建设项目全过程造价控制能够通过通过对建设项目的事前、事中和事后控制进行成本核算，从而有效控制项目投资。全过程造价控制中涉及环节较多，并且每一环节都有影响工程造价的变量因素，本文主要对全过程造价控制实际操作过程中遇到的节点及难点问题进行了介绍和分析，以期同类型项目提供有益参考。

## 一、引言

项目的全过程造价控制一般包括项目决策期、实施期和运营初期。决策期的具体内容是由建设单位主管或政府部门主导，设计单位从决策期的后半程（可行性研究编制阶段）开始介入项目，而中期（施工阶段）到后期（竣工阶段）由于参与的单位众多，过程资料繁杂，会导致全过程造价变得更加难以控制。本文主要针对项目全过程从初步设计阶段至竣工阶段所涉及各个主要节点、问题及实际操作步骤进行总结及探讨。

## 二、全过程造价控制的节点

全过程造价控制覆盖建设工程前期、设计、招投标、施工、竣工验收等各阶段。具体为：①前期：项目建议书—可行性研究

评估—投资估算；②设计阶段：初步设计—概算投资；③招投标阶段：施工图纸设计—预算投资—招标控制价—招投标；④施工阶段：进度款拨付—材料设备方案比选—设备、材料认价—变更洽商；⑤竣工阶段：竣工结算与决算—工程尾款拨付—配合审计—造价指标分析—成本核算。

### 1. 初步设计阶段

该阶段主要由建设单位与设计院共同编制初步设计概算，也是项目第一次由方案落地到图纸的阶段。

该阶段内将概算投资作为控制的主要目标，需要从方案上进行严格把控。项目中所涉及各个专业（建筑、结构、电气、水暖等）均需要聘请不同设计院

的方案专家对图纸、初步设计说明做详细的评审。尤其是近些年来我国设计规范在不断完善，从项目可行性研究阶段审批到初步设计阶段的深化一般需要一年的时间，这一年中设计规范的改变足以影响到投资的变化。

值得注意的是，审定的初步设计方案一定要向建设单位进行沟通汇报，尤其是一些特定的主体（医院、歌舞剧院等）、空间的布局、功能的需求必须要得到建设单位（使用主体）的认同。因为如果后期结构格局发生变化，对于全过程投资控制将是灾难性的，尤其是在施工阶段无法通过施工措施调整的变化，是影响后期投资变动的主要原因。

工作重点：初步设计方案的确定、初步设计概算的全面性

具体操作步骤：建设单位  
→设计院（→政府审批部门）  
→评审单位（咨询公司）

## 2. 招标投标阶段

该阶段主要由建设单位、设计院、招标代理公司、咨询公司配合完成，也是项目进行到施工阶段的必要环节。

该阶段将招标控制价作为控制的主要目标，需要设计院对初步设计图纸进行深化设计，由招标代理公司编写招标文件，咨询公司编制招标清单及控制价。建设单位对项目中的暂估价、暂列金额进行确认。

许多大型建设项目均具有地下结构工程，本阶段必须要在招投标前出具地质的详勘报告，因为地下结构的不确定性会导致地基处理及土方量的变化，这也常常是施工单位提出第一次经济索赔的原因。

此外，由于设计院专业性的限制，有些分包专业（弱电、消防、钢结构等）的投资是以暂估项计入控制价的，这就对项目的投资产生了较大不确定性。在这个阶段，建议建设单位找到长期合作的专业公司，对方案进行深化，对分包投资

进行细项估算，不要等到实际施工的时候才考虑到分包工程的投资控制。

工作重点：准确性、时效性。

具体操作步骤：设计院（施工图）→建设单位（暂估价、暂列金额）→招标代理（招标文件、招标清单、控制价）→施工单位（投标）→咨询公司（清标）。

## 3. 施工阶段

该阶段主要由建设单位、设计院、招标施工单位、咨询公司配合完成，也是项目全过程投资控制最复杂、关键的环节。

该阶段内全过程造价控制需要的内容较多，主要包括进度款的拨付审批、设备方案的比选、设备材料认价、技术经济洽商。

### （1）进度款的拨付及审批

施工单位进场之后就需要搭设临建工程，将施工机械、材料运输进场堆放，同时工程预付款也要在此时拨付。建设单位的项目大额资金从财务账面流出，预付款的拨付成为全过程造价控制总台账的第一行。根据以往实际工程经验，拨付

工程进度款报表有（以咨询单位为例）：工程咨询函、支付建议表、进度款审核汇总表、总进度款支付台账及进度款明细。

值得注意的是，在拨付进度款的同时，对于合同条款中预付款、暂列金额、文明施工费、质保金等费用的核算极为重要，必须要注意预付款的起扣时点，暂列金额是否需要扣除，文明施工费的拨付方式及质保金的扣除。务必要做到每笔款项都计算清晰，总投资严格把控，切勿拨冒。每次拨付进度款的时候，都需要遵循由施工单位申报，监理单位初审，最终由全过程造价咨询公司复核流程，因此每个部门（公司）都应该按照施工合同的付款条款独立计算出金额，如果一致，才可进行签字审批。如有差异则应分析原因，确保拨付投资的准确性。

工作重点：资金的准确性。

具体操作步骤：施工单位  
→工程部→监理→成本合约部  
→咨询公司

### （2）设备方案的比选

在全过程造价控制中，经



常遇到设备材料采购过程中的方案比选。这是因为在设计图纸及招标的过程中，无论是建设单位还是设计单位均不能明示设备的具体品牌，只能描述其参数、档次、规格及功能。这就造成了在具体设备、材料采购时出现价格差、性能差等现象。建设单位此时需要牵头设计单位、施工单位、咨询公司一起做方案比选工作。

通常是由全过程造价控制公司对市场上出现的符合设计参数规格的厂商进行询价，询价的具体内容包括电话、传真、网站等，无论哪种方式，比选的同时，一定要留下询价轨迹，甚至将产品供应商邀请至项目地，与建设单位一同进行实地考察。如果出现参数的差距，需要设计方给予专业意见，功能参数规格均一致的情况下，需要对各个零部件（设备）进行价格比选，最终确定一家的设备材料价格最适合该项目，即性价比最优。

值得注意的是，在获取厂商报价的时候要注意该报价是否包含了税金。如果是总包方负责安装的设备，还要考虑总

包服务费是否要计入设备的综合单价，还是单独计列，这些价格变化，都会对投资产生影响。

工作重点：时效性、可靠性。

具体操作步骤：施工单位→工程部→设计院→成本合约部→咨询公司

### （3）设备、材料认价

上述阐述了设备、材料的方案比选，接下来就是设备、材料的认价。以咨询单位为例，出具的认价套表主要包含：五方签字认价单（施工单位、监理、工程部、成本合约部、咨询公司）、材料咨询意见。

值得注意的是，设备材料价格在本阶段得以确认，由施工单位（建设单位）采购并用。在项目建设中，但是在拨付进度款时，不能计入新确认的价格。此时如果在投标时确定为暂估价，则在拨付进度款时应继续带入暂估价，如果未确定为暂估价的材料、设备，则按照中标的价格计入。这是因为新的材料、设备的价格往往要高于中标的价格，如果按照新价格拨付进度款时，会出现短时间内达到合同拨款限额的情

况，这会对后续工程施工产生很不利的影响，甚至会导致该项目后期由于长时间没有拨款不得不修改原合同条件的状况发生，也使得建设单位在后续的合同履行中处于被动的地位，甚至威胁着项目的质量、安全、进度、投资。

工作重点：时效性。

具体操作步骤：施工单位→监理→工程部→合约部→咨询公司

### （4）经济洽商

施工过程中，最经常遇到投资变化的情况有洽商、变更、签证。这些情况具体的含义并不一致。洽商是指施工单位就图纸、设计变更所确定的工程内容以外，原投标中未包含的，而施工中又实际发生费用的施工内容所办理的书面说明。工程洽商是施工设计图纸的补充，与施工图纸有同等重要的作用。变更通常指设计变更，主要指项目对施工图设计文件所进行的必要修改、完善、优化等活动。设计变更应以图纸或设计变更通知单的形式发出。注意设计变更在有些概率下可能不发生投资的改变。签证是指在施工

合同履行过程中，承发包双方根据合同的约定，就合同价款之外的费用补偿、工期顺延以及因各种原因造成的损失赔偿达成的补充协议。

上述解释了洽商、变更、签证的相关含义，也给全过程造价投资控制提供了相关的基础。特别要说明的是实际操作过程中，要注意上述情况的发生，是否满足合同约定调整价款的限额，即通常合同约定一个限额才能导致施工单位发生索赔，不到限额，仅作为技术变更处理。同时审定的各类洽商、变更、签证均要作为结算的一部分，具体包括原因文字描述、照片资料、配套图纸、对应明细等，在项目整体结算时汇总计入。以咨询单位为例，需要出具的套表有：工程造价审核确认单〔多方签字：建设单位、（设计单位）监理单位、工程部、（成本合约部）咨询公司〕、工程咨询函。

工作重点：准确性。

具体操作步骤：（设计院→）施工单位→监理→工程部→成本合约部→咨询公司

#### 4. 工程结、决算阶段

#### （1）工程结算

施工单位完成合同内约定的工作，竣工验收通过之后，就需要开展结算工作。结算工作的特点是工程量大、资料繁多、时间紧张，往往同时还面临着施工单位与审计单位的争议、施工单位与建设单位的争议等问题。

首先由施工单位预算部汇总编制完成工程结算书，报送监理，监理初审之后再由工程部加以确认，转至成本合约部，其次由咨询公司出具正式审核报告，少数情况下还可能会有审计稽查部门最后复审。审核的依据就比较广泛了，主要包括合同协议书、投标文件（中标文件）、图纸、全过程文件（认价、洽商、变更、签证）等。可以看出在施工过程中全过程文件记录得越详细对工程结算造价越能起到保障的作用。

对应争议项的处理，建议承发包双方本着友好协商的态度解决。如果遇到言辞激烈的情况，双方需要冷静下来，最好找到一个专业技术力量帮忙解答。最常用的争议解决方式是双方约定同一时间到当地造

价处咨询答疑。

值得注意的是在结算审核完成之后，施工单位往往还需要申请工程尾款，尾款的审核工作也是全过程造价工作不可或缺的一部分。在尾款的拨付与审批时，要注意依据结算报告，合同条款中扣减质保金（保函）等费用的核算。

工作重点：准确性。

具体操作步骤：施工单位→工程部→监理→合约部→咨询公司（→配合审计）

#### （2）决算阶段

项目做好竣工验收之后，就需要到工程所在地建委备案，之后开始进行竣工决算。竣工决算不只需要工程部、成本合约部编制审核，还需要财务部、采购部、前期部等一同配合处理。其实竣工决算的主要目的是将建成的项目作为公司的固定资产进行交付，只有项目转固之后才能开始资产折旧计算，这是公司的财务年报的一个最为重要的数据。这其中涉及所有项目的工程类合同（总包、分包）、工程建设其他类合同（设计、监理等）、建设管理发生的票据（业务招待费、餐费、

打印费、邮费等)、建设期利息等。因此编制决算时,务必要确定发生的费用是否为该项目的内容,不能把日常业务费票据或者其他项目的费用计入决算中,也不要有任何遗漏。

财务竣工决算报告通常包含文字和报表两部分。文字部分需要和项目的概算批复或者立项批复做规模及投资的对比分析,只有分析之后,我们才能看出完成的项目主要功能与当初立项时的变化,规模的变化。切记不可出现超规、超标的情况。报表部分主要有封面、概况表、竣工财务决算表、交付使用资产总表、交付使用资产

明细表、待摊投资明细表、应付款明细表、应收款明细表等。

值得注意的是竣工决算要做到准确的同时,还要保证及时性。有些项目提交决算的时间较晚,而项目的部分资金是使用的银行贷款,继而发生了建设期利息,而建设期内产生的建设期贷款利息一般持续至建设期结束,甚至在项目建成之后的运营(经营)期内也依旧持续发生,给整体项目建成运行带来沉重负担。

最后,项目经过竣工决算的审核,全过程造价控制也基本结束了。全部工作结束要归集资料存档。

工作重点:及时性、准确性。

具体操作步骤:合约部(工程部、前期部、财务部、采购部配合)→咨询公司(→配合审计)

### 三、结束语

现在越来越多的项目引入了全过程造价控制,这比项目分阶段把控资金要更加程序化、标准化、严格化,自始至终由一个公司或部门把控项目投资。同时我们也建议项目建设过程中积极有效地聘请更加专业的中介工程咨询机构合理控制投资,把握工程节点,使项目资金得到有效保障。

来源:《招标采购管理》

## 贯彻落实《优化营商环境条例》 创新营造招标投标市场公平竞争机制

◎ / 中国招标采购公共服务平台高级专业顾问、中国招标投标协会副会长 李小林

党中央和国务院高度关注优化营商环境，习近平总书记在中央全面依法治国会议上强调，法治是最好的营商环境，要以法治营商环境保障经济社会高质量发展。李克强总理指出，营商环境就是生产力。近年来，中央和各级政府以及市场主体的共同努力，实施完成了130余项涉及政府与市场主体关系的改革举措，我国优化营商环境工作取得了积极成效。

2019年10月22日，李克强总理签署国务院第722号令，发布了《优化营商环境条例》（国务院第66次常务会议通过，以下简称《条例》）。这是党中央、国务院全方位提升国家现代治理能力和国际竞争力，加快建设现代化经济体系的又一个重要体现。《条例》为我国持续优化营商环境，不断解放和发展社会生产力，加快建设现代化经济体系，推动高质量发展，提供了又一个基础性和系统性制度保

障，并提出了优化营商环境预期目标、实施原则和主要路径。《条例》对于推进政府深化放管服改革，深刻转变政府职能，创新监管和优化服务，系统规范政府与市场边界，依法保护各类市场主体共享平等权利、平等机会和平等规则，激发市场创新创业活力，必将发挥重要作用；为我国建立完善统一开放、竞争有序的现代市场体系，创新营造和优化市场化、法治化、国际化的一流营商环境具有重要现实和历史意义。

完善公共工程招标采购交易市场是优化营商环境工作的重要内容。近年来，国家深化政府“放管服”改革和推进优化营商环境，有效改善了公共工程招标采购交易合同订立以及获取工程施工许可的公平和效率状况。但是，进一步持续优化此领域营商环境的任务依然十分艰巨。公共资源交易领域的各级政府及其相关行政监管机构、服务机构和市场交易主体应当认真

学习和贯彻落实《条例》，按照《条例》优化营商环境的目标要求，结合公共资源交易制度体系和市场竞争秩序的现状，优化公共工程招标采购交易市场营商环境。

一是改革完善法律与自律制度体系。建立健全公共资源交易法律法规、政策指导、行业规范、主体约定自律等互补结合，分层分类规制市场竞争秩序的制度结构体系，运用法治化手段，有序推进和系统优化营商环境。按照《条例》第六十一条规定，“根据优化营商环境需要，依照法定权限和程序及时制定或者修改、废止有关法律、法规、规章、行政规范性文件”。全面部署招标采购交易制度“废改立”。

《招标投标法》和《政府采购法》已经启动深度修订完善，应当按照政府放管服改革以及简政放权要求，重构招标采购主体依法自主决策交易，自担终身

法律责任，招标代理与评审专家公正参谋咨询，投标人公平竞争交易，行政和公众事中事后协同监督的市场公平竞争交易机制。同时，严格规范设置行政监督与市场交易的行为方式及其责任边界。针对公共资源工程以及市场交易主体的不同性质类别，统一分类制定和简化修改基本交易程序规则和行业技术标准。取消和减少政府对招标投标市场主体权利以及交易程序过多、过细和过宽的限制规定；制定适用不同的交易监督程序、力度和责任方式。依法维护各类市场主体，特别是民营投资主体和中小企业主体，自主公平交易的权利和责任。

按照《条例》第六十三条：“制定与市场主体生产经营活动密切相关的行政法规、规章、行政规范性文件，应当按照国务院的规定进行公平竞争审查”。取消各类政府文件和禁止招标采购文件中设置各种排斥、歧视和限制外地、外部门、外系统、外资、外源、民营等市场主体响应参与市场公平竞争交易的资格条件、门槛、产品和服务标准。

此外，应当研究建立行业自

律调解、仲裁、行政裁决、复议和司法诉讼等相互补充以及衔接协调的多元化交易争议解决机制和途径，公正和高效维护市场主体合法权益。

二是改革完善政府服务和监督体系。《条例》第三条规定“国家持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革，最大限度减少政府对市场资源的直接配置，最大限度减少政府对市场活动的直接干预，加强和规范事中事后监督，着力提升政府公共服务和行政监督能力水平，切实降低制度性交易成本，更大激发市场活力和社会创造力，增强发展动力”。

政府通过“放管服”改革，转变招标采购交易的行政监管职能，厘清政府监督与市场交易边界。依法控制和减少市场准入许可和资质资格认定；依法取消行政前置审批核准项目招标采购方案、交易程序和定标结果，严格限制政府对市场主体交易行为的直接干预。建立健全分类统一、公开透明的行政监管规则和标准体系，依法明确行政监管对象范围、厘清监管事权，落实监管责任。依据《国务院关于加

强和规范事中事后监管的指导意见》（国发【2019】18号），创新行政监督方式，依托“互联网+”招标采购交易系统网络，强化供给和优化市场交易公共服务，实现公共资源交易信息网络一体互联聚合共享，实行行政事中事后在线监督，大数据智慧监督和永久追溯。由此可以逐步破解行政条块分割市场的壁垒，减少和遏制权力干预交易和违法寻租的机会，依法确立和维护市场主体依法自主、公平交易的权利和终身法律责任。

三是加快建设招标投标市场信用体系。《条例》第三十条提出：“国家加强社会信用体系建设，持续推进政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设，提高全社会诚信意识和信用水平”。优化公共资源交易市场营商环境，既要规范政府监督职能和创新监督方式，又要加快建设市场信用体系，强化市场主体诚信自律。建立市场主体信用自愿评价、自主选择、自担风险、自律约束、公开激励、有序惩戒和修复机制。结合招标投标市场特点和市场主体信用需求，建立市场主体资格能力和业绩信用

等基本公共信用信息一体化公开共享服务网络体系；分类制定市场信用数据记录、采集、交互、存储和安全运用规范以及相应各类市场主体信用评价指标与方法。科学制定市场主体公共信用综合评价、行业信用基础评价以及市场第三方信用全方位评价的分类评价指标、标准、方法及其模型。按照信用评价的不同适用范围和层次，合理应用信用评价成果以及激励惩戒机制。

四是确立市场主体自主公平交易的权利和法律责任。《条例》第十一条规定，“市场主体依法享有经营自主权。对依法应当由市场主体自主决策的各类事项，任何单位和个人不得干预”。政府实施“放管服”和“废改立”，均为了依法严格规范行政监管行为，同时，依法回归确立市场主体自主公平交易的资格、权利和法律责任。招标采购主体结合自身资金性质类别和交易项目需求特性，应当依法履行以下应有的交易权利并承担终身法律责任。

(1) 按照招标采购项目技术需求，自主选择专业服务能力匹配的招标采购代理机构

和电子交易平台；

(2) 按照项目技术需求以及市场供求结构，依法自主选择匹配适用的招标或采购方式；

(3) 依法自主制定招标采购的方案和文件，选择匹配的招标采购方式以及组织形式，设定承包人和供应商投标资格条件，确定评标要素标准及评标办法。《条例》第十三条要求：“招标投标和政府采购应当公开透明、公平公正，依法平等对待各类所有制和不同地区的市场主体，不得以不合理条件或者产品产地来源等进行限制或者排斥”。

(4) 依法自主组建评审专家组织；评标专家客观、科学和公正评审投标响应文件和推荐中标候选人；

(5) 依法自主决策选择中标成交人；

(6) 依法公布招标公告、开标与评标以及定标的相关信息，接受行政与社会公众监督。

招标采购主体法定代表人应对招标采购交易过程与交易结果承担终身法律责任。

五是建立市场公平竞争机制。根据《条例》第五条“国家加快建立统一开放、竞争有序的

现代市场体系，依法促进各类生产要素自由流动，保障各类市场主体公平参与市场竞争”。一是建设和优化供给“互联网+”招标采购交易公共服务网络体系，突破市场管理和技术分割壁垒以及信息交互传播障碍，实现市场信息一体开放和公开共享，有效支持市场要素充分自由流动、公平竞争交易，实现公共资源交易全流程数字化、专业化、精准化配置；二是深化政府放管服改革，清理废除和修改政府越位侵权、保护封闭、歧视排斥市场主体自主公平交易，以及增加企业税费的各种不合法规定，减轻和取消企业主体各类不合理负担。三是依托“互联网+”招标采购交易系统网络以及一体化共享市场交易信息体系，创新行政监督方式，实现事中事后网络大数据、智慧化和规范化监督。由此，通过建设法治、行政、信用、信息服务体系，保障各类市场主体不分所有者性质和所属关系，拥有平等参与市场公平竞争、依法自主交易，平等获得市场资源配置的权利和机会，营造和优化市场营商环境。

来源：国家发改委网站

## 全国招标投标协会第十七次会长联席会议在厦门召开



中国招标投标协会会长任琬致辞

为加强全国招标投标协会工作交流、推动各级招标投标协会工作协同发展，11月26日，全国招标投标协会第十七次会长联席会议在福建厦门召开。厦门市发展改革委副巡视员翁晓岚、厦门市行政审批管理局副局长林曦应邀出席会议。福建省招标投标协会名誉理事长陈毓寰致欢迎辞。中国招标投标协会会长任琬，副会长贾建华、石国虎，以及来自全国22个省区市招标投标协会的会长、秘书

长参加会议。福建省招标投标协会副理事长、监事长和部分会员单位代表以及福建省建筑业协会工程建设项目招标投标分会代表列席会议。会议分为两个阶段进行，分别由任琬会长和本次会议的承办方福建省招标投标协会理事长程锦龙主持。会议由厦门海迈科技股份有限公司协办。

任琬会长在致辞时指出，刚刚闭幕的党的十九届四中全会审议通过了《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》，在加快完善社会主义市场经济体制部分，特别强调要强化竞争政策基础地位。按照党的十九届四中全会精神，招标投标制度是一项靠竞争择优的竞争性政策，也是市场配置资源的一项基础性制度，必须要在完善中发挥更大的作用。当前，《招标投标法》的修订工作正在积极推进中，修订草案即将向社会公开征求意见，希望大家高度关注并积极建言献策，按照四中



会议轮值主席交接仪式

全会精神，将其修订为按照公平竞争来择优的竞争政策，促进行业健康持续发展。她强调，当前，我国正面临百年未有之大变局，国内经济下行压力增大，行业发展正处于关键时期，新形势给协会工作提出了新的更高要求，大家在做好自身工作的同时，更要学会抬头看路，将协会的发展放到国际、国内两个大背景下，以问题为导向，以政策要求和市场需求为出发点，注重对行业发展趋势的正确研判，关注招标投标领域优化营商环境政策举措，加强对发展中遇到的共性问题的深入研讨，重视新技术应用对行业发展的深远影响，尤其要密切关注即将召开的中央经济工作会议所释放出的重要信号，紧紧围绕服务政府、服务行业、服务会员这一根本宗旨，牢牢把握推动高质量发展、加快建设现代化经济体系这一根本要求，与时俱进，坚定信心，锐意创新，不断提升服务能力，推动招标投标工作再上新台阶。

会上，贾建华副会长从四个方面介绍了中招协2019年开展的主要工作，并对2020年协会工作初步设想做了说明。

22个省区市招标投标协会的负责同志介绍了各自协会2019年工作开展情况、经验心得和下一步工作打算，并对进一步做好协会工作提出了意见



会议现场

建议。大家表示，新形势下，协会工作机遇与挑战并存，有为才能有位，要认真学习领会党的十九届四中全会精神，围绕政府要求、行业需求和会员诉求开展工作，不断拓展工作思路，创新工作方式，提升服务能力，加快融入国家治理体系。大家希望中招协进一步发挥行业引领和指导作用，加强协会间的横向交流与纵向合作，不断开创各级招标投标协会工作协同发展新局面。

会议举行了全国招标投标协会会长联席会议轮值主席交接仪式，贵州省招标投标协会将承办下一届会长联席会议。

石国虎副会长做会议总结。他指出，协会工作的根本宗旨是做好三个服务：在服务政府方面，要结合十九届四中全会审议通过的决定和国务院发布的《优化营商环境条例》等最新文件，深入了解、熟悉和贯彻政府意识，当好政府的助手，使自身工作成为政府治理体系的一部分；在服务行业方面，要密切关注并找准行业发展方向，认真研究并选好行业发展路径，做好融合发展和价值服务，继续积极发挥全国招标投标协会会长联席机制作用，推动行业可持续发展；在服务会员方面，要聚焦“让会员更具市场活力和竞争力”，从提升企业能力和提升员工能力两个方面开展工作。石国虎副会长还回应了大家普遍关切的问题，对招标采购从业人员专业技术能力评价、中招协与地方协会的关系、行业智能化发展趋势等做了说明。最后，他对各地方协会长期以来对中招协工作的支持以及福建协会、厦门海迈公司为此次会议顺利召开所提供的精心安排和周到服务表示衷心感谢。

来源：中国招标投标协会秘书处



## 遵义市公共资源交易中心召开党的十九届 四中全会精神专题学习研讨会



11月22日，遵义市公共资源交易中心在6楼党支部会议室召开党的十九届四中全会精神专题学习研讨会，党组书记邹发祥同志主持会议，中心中层以上干部参加研讨会。

在原有3次学习十九届四中全会相关精神的基础上，中心领导围绕《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》和习近平总书记在会上的重要讲话精神，结合公共资源交易工作现状和自身职能职责开展了研讨。

大家一致认为：全会是在庆祝新中国成立70周年的重要节点、在“两个一百年”奋斗目标历史交汇点上召开的一次具有开创性、里程碑意义的重要会议。全会围绕坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化作出的《决定》，充分体现了以习近平同志为核心的党中央高瞻远瞩的战略眼光和强烈的历史担当，既阐明了必

须牢牢坚持的重大制度和原则，又部署了推进制度建设的重大任务和举措，必将对推动各方面制度更加成熟更加定型、把我国制度优势更好转化为国家治理效能产生重大而深远的影响。

会后，邹发祥对进一步学习贯彻全会精神作了四点强调：一是要把学习贯彻落实十九届四中全会精神作为中心当前和今后一个时期重要政治任务，深刻把握全会的重大意义、精神实质和丰富内涵，把思想和行动统一到习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署上来；二是研讨学习全会精神的方式要多样化。要充分利用党支部、党小组学习等多种形式开展研讨学习，不能只是领导学，干部职工也要加大学习力度，大家要正确处理好工作和学习的关系，以自学为主，进一步提升中心干部职工整体理论水平；三是要处理好学习业务知识和学习法律法规知识的关系，进一步加强公共资源交易领域法律法规的学习，提高自身依法行政的履职能力，为各方交易主体提供优质高效的服务，确保干成事、干好事、不出事；四是各部室负责人要有强烈的责任心和使命感，对中心出台的各项制度认真梳理，对照标准不断完善。增强按制度办事，以制度管人管事的能力和水平，自觉接受监督，做坚持和完善制度的表率。

来源：遵义市公共资源交易中心

## 铜仁市交易中心“多措并举” 深化“放管服”改革优化招投标营商环境

今年以来，铜仁市公共资源交易中心以国务院第六次大督查为契机，深化“放管服”改革，为中心企业降费减负，进一步优化招投标领域营商环境。

降费为企业“减负”。结合全市招投标工作实际，强化分析研判，印发了《铜仁市公共资源交易中心关于暂停收取交易服务费、场租费用的通知》，一律停止收取建设工程、政府采购、土地交易和国有产权交易服务费、场地租赁费等费用，每年预计为参与投标的各类企业减费降负约 2000 万元。

诚信为市场“护航”。印发了《铜仁市公共资源交易中心（产权交易中心）关于对招标代理机构场内不良行为实行通报的通知》，建立了《代理机构不良行为管理台账》，纳入诚信管理。截至 7 月底，中心已对 34 家招标代理机构场内不良行为进行通报。

见证为公平“把关”。按照中心职能职责要求，对各类招标文件中实行见证管理服务，对带有限制性、隐蔽性、排他性的条款和行为及时反馈给招标人，所有政府采购类项目，均实行专家论证制，进一步消除差别性、歧视性的条款，确保市场的充分竞争，确保公平公正。截至 7 月底，通过论证发现并反馈问题 2 个，督促招标人对不合理条款进行修改 5 条次。

创新为服务“增效”。在招投标活动中，以“银行保函”的方式代替投标企业缴纳保证金，有效降低时间成本和交易成本。强化公共资源全流程电子化交易，全面推行线上保证金缴纳业务，实现投标保证金及同期利息在中标通知书发出之日起 2 个工作日内及时退还给未中标人，相较于之前 5 个工作日退还效率提升 60%。

来源：铜仁市公共资源交易中心办公室

## 被歧视的“外地人”

**要点提示：**1. 招标文件不得含有倾向性或者排斥潜在投标人的内容；  
2. 出现影响采购公正的违法、违规行为的，应予废标。

### 【案情概述】

20××年10月，某学院委托Z招标公司，就该学院“修理厂设备购置政府采购项目”进行公开招标；10月22日，Z招标公司发布招标公告；11月12日开标、评标，同日Z招标公司得到采购人的确认后，发布中标公告。

11月19日，投标人M公司提出质疑称，招标文件第一章第五条第六款规定：投标人注册登记地不在C市的，则在C市应有工商注册登记的服务机构（提供服务机构证件复印件）和固定的专业维修人员（固定专业维修人员社保缴纳证明）。此招标要求作为废标条款之一，具有明显的地域歧视和排挤其他地区投

标方的嫌疑。当日，采购人和采购代理机构答复质疑称：本项目采购内容涉及维修的专业设备，在维修、维护、培训方面均需要提供长期、优质的本地化服务，以确保服务的专业性和及时性，且需要设备供应商提供及时的上门调试服务和提供备件，因此投标人在本地有正式的售后服务机构的要求是合法合理的。投标人M公司对此质疑答复不满，向财政部门提出投诉。

### 【调查情况】

本案的焦点问题是，要求投标人在本地有正式的售后服务机构的要求是合法合理，还是不正当的歧视性、排他性的要求。因此，财政部门调取了招

标采购过程中的相关资料。调查发现：招标文件第一章第五条规定：“投标人注册登记地不在C市的，则在C市应有工商注册登记的服务机构（提供服务机构证件复印件）和固定的专业维修人员（固定专业维修人员社保缴纳证明）”。此要求是合格投标人的资格要求之一，招标文件第二章第24.5条规定：“如果投标实质上没有响应招标文件的要求，其投标将被拒绝，投标人不得通过修正或撤消不合要求的偏离或保留从而使其投标成为实质上响应的投标。如发现下列情况之一的，招标人有权拒绝其投标：……不具备招标文件中规定的资格要求的。”

### 【问题分析及处理情况】

本案反映了采购人和采购代理机构在对投标人的服务机构和维修人员进行要求时，应注意不得含有倾向性或者排斥潜在投标人的内容。

作为一个货物采购项目，同时涉及货物的培训使用及维修服务等问题。按照通常惯例，招标文件可以要求供应商对所售商品的本地化售后服务提出承诺，要求其在限定时间内提供培训维修服务以保证售后服务质量。但是，在本项目的招标公告和招标文件中规定：“投标人注册登记地不在C市的，则在C市应有工商注册登记的服务机构”，这就导致了在招标之前没有在C市工商局注册的供应商都不能参加此次招标。然而，经工商注册的办事机构，并非提供有效售后服务的必要条件，采购人和代理机构制定的招标文件中要求售后服务机构是在本地进行过注册登记的机构，实际上是属于以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。

因此，财政部门认为：《中华人民共和国政府采购法》第22条第2款规定：“采购人可

以根据采购项目的特殊要求，规定供应商的特定条件，但不得以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。”《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）第21条第2款规定：“招标文件不得要求或者标明特定的投标人或者产品，以及含有倾向性或者排斥潜在投标人的其他内容。”本项目在招标文件中要求提供经工商注册的办事机构，属于以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇。《中华人民共和国政府采购法》第36条规定：“出现影响采购公正的违法、违规行为的，应予废标”；《中华人民共和国政府采购法》第71条规定：“采购人、采购代理机构有下列情形之一的，责令限期改正，给予警告……（四）以不合理的条件对供应商实行差别待遇或者歧视待遇的；”《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）第68条规定：“招标采购单位有下列情形之一的，责令限期改正，给予警告……（四）以不合理的要求限制或者排斥潜在投标供应商，对潜在投标供应商实

行差别待遇或者歧视待遇，或者招标文件指定特定的供应商、含有倾向性或者排斥潜在投标供应商的其他内容的；”同时，《政府采购供应商投诉处理办法》（财政部令第20号）第19条规定：“财政部门经审查，认定采购文件、采购过程影响或者可能影响中标、成交结果的，或者中标、成交结果的产生过程存在违法行为的，政府采购合同尚未签订的，分别根据不同情况决定全部或者部分采购行为违法，责令重新开展采购活动。”

综上，财政部门作出处理决定如下：本项目违反了《中华人民共和国政府采购法》第22条、第36条、第77条和《政府采购货物和服务招标投标管理办法》（财政部令第18号）第21条、第68条的规定，根据《政府采购供应商投诉处理办法》（财政部令第20号）第19条的规定，决定该项目予以废标，责令采购人重新开展采购活动，责令采购人和采购代理机构进行整改并作出警告的行政处罚。

来源：中国政府采购网