



# 目 录

---

■ppp 相关新文件解析	
解析《关于深化投融资体制改革的意见》 .....	( 1 )
解析《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作通知》 .....	( 3 )
深度分析：认定 PPP 项目的十项标准 .....	( 6 )
■解读《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》 .....	( 9 )
■解读《关于深化工程建设标准化工作改革的意见》 .....	( 12 )
■解读本市建设工程设计、施工及竣工图纸推行数字化和白图交付相关文件 .....	( 17 )

## 解析《关于深化投融资体制改革的意见》

2016年7月5日,中共中央、国务院发布了《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》(下称《意见》),该《意见》系改革开放30多年来以中共中央文件名义发布的第一个投融资体制改革的文件,意义重大,将成为当前和今后一个时期投融资领域推进供给侧结构性改革的纲领性文件。《意见》的主要亮点如下:

## 一 投资核准范围最小化

《意见》明确,坚持企业投资核准范围最小化,原则上由企业依法依规自主决策投资行为。在一定领域、区域内先行试点企业投资项目承诺制,探索创新以政策性条件引导、企业信用承诺、监管有效约束为核心的管理模式。这无疑将大大中激发中国的新一轮投资活力。

## 二 大力发展直接融资

长期以来,由于受到传统金融体系的发展历史和路径的影响,我国社会融资结构一直以间接融资为主导,直接融资比重过低。《意见》明确提出,依托多层次资本市场体系,拓宽投资项目融资渠道,支持有真实经济活动支撑的资产证券

化,盘活存量资产,优化金融资源配置。

## 三 政府资金的投向限制

根据《意见》,一方面要“充分发挥政府投资的引导作用和放大效应,完善政府和社会资本合作模式”,另一方面“政府投资资金只投向市场不能有效配置资源的社会公益服务、公共基础设施、农业农村、环境保护和修复、重大科技进步、社会管理、国家安全等公共领域的项目,以非经营性项目为主,原则上不支持经营性项目……对确需支持的经营性项目,主要采取资本金注入方式投入,也可适当采取投资补助、贷款贴息等方式进行引导”。

如果按照上述口径,对于适用特许经营或PPP模式的经营性项目而言,除非是确需政府支持(应该是指项目收益不足以满足投资及回报要求的准经营性项目),否则不宜安排政府出资。未来政府资金的投向将以非经营性项目为主。换言之,将来的特许经营和PPP项目,就经营性项目而言,除非是确需政府支持,否则政策导向应该是社会资本自行全额投资,原则上是不应该安排政府投资资金的。而对于确需支持的经营性项目,则以资本金注入方式为主,补助和贴息引导为辅。

此外,《意见》要求规范政府投资管理:“编制三年滚动政府投资计划,明确计划期内的重大项目,并与中期财政规划相衔接,统筹安排、规范使用各类政府投资资金。依据三年滚动政府投资计划及国家宏观调控政策,编制政府投资年度计划,合理安排政府投资。建立覆盖各地区各部门的政府投资项目库,未入库项目原则上不予安排政府投资”。如此一来,但凡拟安排政府投资的特许经营或PPP项目,都将受到上述政府投资管理内容(包括但不限于《意见》提及的项目建议书、可研及初设的审批、事中事后监管、政府投资信息公开等)的规制。

## 四 建立投资项目“三个清单”管理制度

实行企业投资项目管理负面清单制度,除目录范围内的项目外,一律实行备案制,由企业按照有关规定向备案机关备案;建立企业投资项目管理制度清单制度,将各级政府部门行使的企业投资项目管理职权以清单形式明确下来,严格遵循职权法定原则,规范职权行使,优化管理流程;建立企业投资项目管理责任清单制度,厘清各级政府部门企业投资项目管理职权所对应的责任事项,明确责任主体,健全问责机制。

建立健全“三个清单”动态管理机制,根据情况变化适时调整。清单应及时向社会公布,接受社会监督,做到依法、公开、透明。

## 五 推行首问负责制

《意见》提出,推行投资项目审批首问负责制。投资主管部门或审批协调机构作为首家受理单位,提供“一站式”受理、“全流程”服务。这是在投资项目服务管理方面的制度创新,主要目的是在简政放权、实行并联审批后,加强对项目前期工作的统筹协调,为项目单位提供实实在在的便利。

## 六 试点金融机构依法持有企业股权

《意见》提出,开展金融机构以适当方式依法持有企业股权的试点。这是一项重大的改革创新。一方面,商业银行依靠传统的间接融资业务获得高收益的时代已基本结束,股权融资业务以其轻资本、高收益的特点,成为商业银行提升盈利能力、加快转型的重要创新方向;另一方面,商业银行以适当方式依法持有企业股权,将有效减少中间环节、降低企业融资成本,顺应企业股权融资的巨大需求,有利于提高投融资效率。(该文件内容见本期《法规选编》P8)

## 解析《关于切实做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作通知》



2016年8月11日,为进一步做好传统基础设施领域政府和社会资本合作相关工作、积极鼓励和引导民间投资,国家发展改革委正式出台了《关于做好传统基础设施领域政府和社会资本合作有关工作的通知》(下称《通知》)。(通知)从抓好项目准备、加强项目联审、扎实做好项目决策、建立合理投资回报机制、促进项目规范实施、构建多元化退出机制、积极发挥金融机构作用、鼓励引导民间投资和外商投资、优化信用环境等9个方面做出具体工作部署。

业内专家表示,《通知》印发,标志着我国推进PPP工作职责分工更加明确,由国家发展改革委牵头负责基础设施领域PPP项目推进获得国务院认可,接下来,在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程等“6+1”个基础设施领域的PPP项目推进有望加速。



### 明确政府部门职能分工

针对当前推广PPP方面存在的政策衔接配套不足、社会资本参与度不高等问题,在7月7日召开的国务院常务会议上,两部门PPPI规划划分得明确。

此次国务院常务会议厘清了有关部门职责,同时要求,要以推动政府和社会资本合作来促进投融资体制改革,在公共服务和基础设施等领域进一步放宽市场准入。这也是国务院层面首次明确推进PPP工作的部门职责分工,并提出在公共服务和基础设施领域两个领域推广PPP模式。

《通知》第二条规定:“各地发展改革部门会同有关行业主管部门,根据经济社会发展需要,按照项目合理布局、政府投资有效配置等原则,切实做好基础设施领域PPP项目的总体规划、综合平衡和储

备管理等工作,充分掌握了解各行业PPP项目总体情况”,也就是说,传统基础设施领域PPP项目由国家发展改革委牵头负责。那么,推论而言,公共服务领域PPP项目的推进工作则由财政部牵头负责。

当然,具体PPP项目如何识别、操作,还有待立法进一步明确,但本次《通知》也可以说是就PPP项目管辖的问题有了一个初步的结论。



### 明确和统一PPP实施领域

一直以来,对于PPP推行的范围都没有统一清晰的界定,社会各界认知也不尽一致。但通过梳理有关文件,大多将PPP实施领域分为两大类,即基础设施和公共服务。

2014年,是PPP政策密集出台的一年,也是PPP发展的爆发年。2014年9月,财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》,通知强调指出“政府和社会资本合作模式是在基础设施及公共服务领域建立的一种长期合作关系。”并认为“政府部门负责基础设施及公共服务价格和质量监管,以保证公共利益最大化。”

2014年12月,国家发展改革委发布《关于开展政府和社会资本合作的指导意见》,专门提到“PPP模式主要适用于政府负有提供责任且适宜市场化运作的公共服务、基础设施类项目。”

2015年4月,经国务院常务会议审议通过后,国家发展改革委联合财政部等部门第25号令发布的《基础设施和公用事业特许经营管理办法》也指出“鼓励和引导社会资本参与基础设施和公用事业建设运营,提高公共服务质量和效率。”

2015年5月,《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》中明确提出“在能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等公共服务领域,广泛采用政府和社会资本合作模式。”

2016年,《中共中央、国务院关于深化投融资体制改革的意见》中也明确“加快推进基础设施和公用事业等领域价格改革,完善市场决定价格机制。”

而7月7日召开的国务院常务会议则是在此前发布的一系列政策措施及实践基础之上,正式明确和统一了PPP实施领域,即分为基础设施和公共服务两大类。从上世纪80年代开始,在能源、交通运输、农林水、环境保护、重大市政工程等领域,由投资主管部门主导,主要采取特许经营等方式推行PPP模式,在业内专家看来,这些领域即为传统基础设施领域。此次会议不单是划清了部门职责分工,更是对PPP实施领域进行了明确界定,赋予了基础设施和公共服务新的内涵。



### 7大基础设施领域重大项目有据可依

《通知》明确基础设施领域主要包括能源、交通运输、水利、环境保护、农业、林业以及重大市政工程





的重点项目领域相符合。

能源领域重点项目和交通运输领域的铁路输运类、道路运输类、水上运输类、综合类重点项目分别是《国家能源局关于在能源领域积极推广政府和社会资本合作模式的通知》、《国家发展改革委财政部国土资源部银监会国家铁路局关于进一步鼓励和扩大社会资本投资建设铁路的实施意见》和《交通运输部关于鼓励和引导民间资本投资公路水路交通运输领域的实施意见》文件中明确提出的项目。

据了解,水利、农业、林业领域PPP项目范围也是经征求有关部门意见后确定的。

重大市政工程领域界定为采取特许经营方式建设的城市供水、供热、供气等项目,也完全符合《国务院办公厅转发财政部发展改革委人民银行关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式指导意见的通知》中所强调的“市政工程等特定领域需要实施特许经营的,按《基础设施和公用事业特许经营管理办法》执行”的规定。

此外,借鉴国家统计局国民经济行业分类(GB/T4754-2011)标准,其中关于环境治理的具体范围,包括水污染治理、大气污染治理、固体废物

“6+1”共7大类。

通过梳理对照发现,在国家发展改革委、交通运输部、国家能源局等有关部门近期出台的文件中,分别明确了支持社会资本参与铁路、公路水运、能源领域的项目范围,此范围与《通知》中关于基础设施领域推广PPP模式

治理、危险废物治理、放射性废物治理以及其他污染治理;道路运输的范围也包括城市轨道交通等。《通知》中关于环境保护、城市轨道交通PPP项目的涉及范围与该分类标准相符合。

业内专家表示,《通知》的印发有助于推动基础设施领域PPP工作的开展,打破基础设施领域准入限制,提高基础设施项目建设、运营和管理效率,鼓励引导民间投资,进一步激发经济活力,增强发展动力。



### 注重社会资本的回报及退出

《通知》从抓好项目准备、加强项目取单、扎实做好项目决策、建立合理投资回报机制、促进项目规范实施、构建多元化退出机制、积极发挥金融机构作用、鼓励引导民间投资和外商投资、优化信用环境等9个方面做出具体工作部署。

其中,合理投资回报和多元化退出机制的部署,有利于为社会资本更加积极地参与PPP项目创设一个稳定的、可预期的制度性环境,改变长期以来,我国PPP项目侧重准入、侧重投资,轻视退出和回报的局面。



### 《通知》旨在创设积极引导社会资本

《通知》鼓励引导民间投资和外商投资,明确提出要消除隐形壁垒,为民间投资和外商投资提供一视同仁和公平竞争的机会。事实上,PPP领域出现“国进民退”现象,并非由于地方政府主观因素所致,以银行为代表的金融机构的贷款政策在其中起到了很大助推影响。同时,PPP协议中对争议解决条款的限制,也阻碍了外商、民间资本的进入。因此,公平竞争的环境是需要各方共同努力的。

(该内容内容见本期《法规选编》P46)

## 深度分析

### 认定PPP项目的十项标准

什么是PPP项目?尽管国家各部委发布数百份PPP相关文件,但由于出发点不同,标准不同,每一个人眼中的PPP项目是各不相同的,甚至有时候大相径庭。

2016年6月8日,财政部等20部委联合下发《关于组织开展第三批PPP示范项目申报筛选工作的通知》,该通知第一次公布了完整的PPP项目评审标准(下称《评审标准》)。该标准一共15条,前九条是定性的否定标准,后六条是定量的肯定标准。剔除材料规范、示范价值等纯形式标准及主观标准,剔除几乎没有异议的社会资本认定标准,提取一实施方案及二报告实质规则,合并规划立项及其他准备工作,统一肯定口径,梳理此前PPP相关文件规定,得出认定我国PPP项目的如下十项标准:

#### 1 主体 实施机构只能是政府或其职能部门或事业单位

PPP中的政府方一般由三方组成:授权机构、实施机构及出资代表。其中,实施机构和指社会资本签订PPP项目合同的政府方。

无论是采用政府购买服务,还是特许经营方式,PPP项目实施机构只能是行政机关或事业单位。《政府购买服务管理办法(暂行)》财综[2014]96号第四条规定:“政府购买服务的主体(以下简称购买主体)是各级行政机关和具有行政管理职能的事业单位。”《基础设施和公用事业特许经营管理办法》

第十四条规定:“县级以上人民政府应当授权有关部門或单位作为实施机构负责特许经营项目有关实施工作,并明确具体授权范围”。

《评审标准》第1条规定“政府方为国有企业或融资平台公司作为政府方签署PPP项目合同的”不作为备选项目,否定了发改委投资[2014]2724号“行业运营公司或其他相关机构,作为政府授权的项目实施机构”的做法。

尽管如此,行业运营公司可以作为PPP项目中政府方的出资代表。而授权机构指县级以上人民政府,只有在特许经营中才是必须的,政府购买服务中未强制要求,但从融资角度来说,这也是必要的。

#### 2 对象 PPP项目只能是公益项目,不包括商业项目

PPP项目可以包括商业项目吗?PPP项目用地可以是经营性用地吗?

《评审标准》“不属于公共产品或公共服务领域的……”不作为备选项目。这与此前规定是一致的。《政府和社会资本合作模式操作指南》财金[2014]113号第六条规定:“……基础设施及公共服务类项目,适宜采用政府和社会资本合作模式。”《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第二条规定:“……基础设施和公用事业领域的特许经营活动,适用本办法。”按照第二批PPP示范项目申报通知财金[2015]57号规定,公共服务领域包括“能源、交通运

输、水利、环境保护、农业、林业、科技、保障性安居工程、医疗、卫生、养老、教育、文化等”。

因此 PPP 项目只能是公益项目不包括商业项目,经营性用地不宜作为 PPP 项目用地。商业项目不宜直接打包到 PPP 项目之中,可以通过一定的结构安排解决商业项目补贴 PPP 项目问题。

### 3 | 期限 不低于 10 年,必须带运营,BT 不是 PPP

PPP 合作期多长? BT 是 PPP 吗?如不是,为什么不是?

PPP 项目是政府和社会资本长期合作。合作期多长,其他文件并没有规定。只有征集第二批及第三批 PPP 示范项目的财金 [2015]57 号及《评审标准》规定:采用建设-移交(BT)方式实施的,或者合作期限(含建设期在内)低于 10 年的,不作为备选项目。

PPP 强调项目全生命周期。一个基建或公共服务项目,设计寿命通常在 50 年到 100 年。但考虑金融机构融资期限的可行性,规定最低 10 年是适当的。目前,除非政策性银行,能够做到 10 年贷款的银行也寥寥无几。

BT 仅仅涉及投资和建设环节,其期间也就 2 年左右,根本未包括全生命周期。项目全生命周期强调的是运营。只有由社会资本负责项目运营,才能提高项目效率,才能做到物有所值。从现有 PPP 文件上规定的 PPP 运行模式 BOT、BOOT、TOT、BTO 等看,PPP 项目都带 O(运营)。当然 L(租赁)、M(管理)等也可以视为一种变相的运营。因此,不带运营的 BT 不是 PPP。

### 4 | 期限 不得固定回报、保底承诺、回购安排

PPP 模式是地方政府基础设施的融资方式,那么以固定回报、保底承诺、回购安排进行融资的项目是 PPP 吗?

《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第 21 条规定:“政府可以……作出承诺,但不得承诺固定投资回报……”。财金[2015]57 号及《评审标准》明确规定采用固定回报、回购安排、明股实债等方式进行变相融资的将不被列入备选项目。

采取固定回报、保底承诺、回购安排的项目实质仍是地方政府借债融资,扩大地方政府债务,违背了 PPP 风险共担、绩效评价等原则,因而不属于 PPP 项目。

### 5 | 采购 采用竞争性方式选择社会资本

PPP 项目社会资本如何确定?应采用何种方式进行采购?

对于 PPP 项目,无论采用特许经营还是政府购买服务,均采用竞争性方式选择社会资本。《政府采购法》中规定政府购买服务采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一采购来源、询价五种采购方式。《政府和社會資本合作項目政府採購管理辦法》財庫[2014]215 号进一步规定:增加了竞争性磋商的采购方式。《基础设施和公用事业特许经营管理办法》第三条规定:“本办法所称基础设施和公用事业特许经营,是指政府采用竞争方式依法授权中华人民共和国境内外法人或者其他组织……。”

在司法实践,特许经营项目未采用竞争性选择投资人,往往认定合同无效。因此《评审标准》规定:“未按政府采购相关规定选择社会资本合作方的”不列为备选项目。

### 6 | 绩效 按照绩效评价标准支付服务费

政府补贴是固定回报吗?政府补贴 PPP 项目的条件是什么?

政府补贴条件是绩效评价合格。财金[2014]113 号第 26 条规定:“……政府有支付义务的,项目实

施机构应根据项目合同约定的产出说明,按照实际绩效直接或通知财政部门向社会资本或项目公司及时足额支付。……项目实际绩效优于约定标准的,……未达到约定标准的……”(基础设施和公用事业特许经营管理办法)第 43 条规定:“实施机构应当……建立根据绩效评价结果、按照特许经营协议约定对价格或财政补贴进行调整的机制”。

《评审标准》将产出范围及绩效标准作为评审重点。从而使得社会资本获得的补贴及其他收入因为绩效不同而不同,从而避免出现固定回报情况。

### 7 | 合伙 风险共担、利益共享、合理回报

在 PPP 模式下,政府和社会资本是什么关系? PPP 项目是政府和社会资本之间类似合伙的合作关系,双方共担风险、共享收益。财金[2014]113 号第 11 条规定 PPP 项目“在政府和社会资本间合理分配项目风险。”《评审标准》将“风险识别和分配是否充分、合理,利益共享机制能否实现激励相容”作为重要评审标准。

值得注意的是,政府可以承担最低流量、最低供应等风险,保证社会资本不至于因不可预见原因明显亏损。但之对应,PPP 项目应限制社会资本的高额收益作为对冲。

### 8 | 经济 定性定量评价,物有所值

政府为什么要推行 PPP 模式,政府合理吗? 物有所值评估是 PPP 的基本条件。财金[2014]113 号第八条规定:“财政部门应对项目实施方案进行物有所值……经重新验证仍不能通过的,不再采用政府和社会资本合作模式。”(PPP 物有所值评价指引(试行))规定现阶段以物有所值定性评价为主,定量评价作为补充。而在《评审标准》规定既要定性评价的也要定量评价。”

从现行政府及国外经验来看,政府推行 PPP 的基本目的是物有所值,也就是政府要合算。目前一线城市推行 PPP 不力的重要原因就是觉得 PPP 物有所值。由于基础数据缺乏及其他一些客观原因,物有所值定量分析还有难度,但长远的看,这是必须的。

### 9 | 补贴 通过论证,财政能支付

目前地方债务水平较高,政府是否有能力支付 PPP 项目的补贴呢?

PPP 项目下的政府补贴已被严格限制。财金[2015]57 号规定:示范项目“每一年度全部 PPP 项目需要从预算中安排的支出责任占一般公共预算支出比例应当不超过 10%。”该规定明确了政府支出责任占年度一般公共预算支出比例的上限,保证了政府财政支付的能力,确保财政资金支持到位和项目的长期安全运行。

只有通过财政承受能力论证,证明政府有支付能力时,才作为 PPP 项目。《评审标准》规定:“未按财政部相关规定开展……财政承受能力论证的”不作为备选项目。

### 10 | 准备 纳入规划、手续完备、有意向、可落地

尽管国家推行力度大,但 PPP 项目落地较慢。一个重要原因是准备不充分。《评审标准》特别强调符合城市总体规划和各类专项规划、按规定程序完成可行性研究及立项工作的,土地、环评等审批手续完备,社会资本积极响应,一年内可落地。我认为,融资落实也是 PPP 准备工作至关重要的。

以上 10 项标准是第三批示范项目的客观标准。但这并不是最高的标准,而是符合 PPP 政策文件的最低标准。PPP 模式正在赶往规范操作的道路上。

(作者:汪金敏 瀛和律师机构 PPP 中心总监上海瀛东律师事务所)

## 解读

### 《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》

2016年8月2日,国务院办公厅公布了《关于建立国有企业违规经营投资责任追究制度的意见》(下称《意见》),该《意见》在国企发展历程中第一次提出“实行重大决策终身责任追究制度”。这意味着,国企负责人无论是否离开企业,都要对所做的重大投资决策承担责任。系旨在完善国有资产监管制度,是落实国有资本保值增值责任,防止国有资产流失的重要制度安排。

总体上,本次责任追究制度具有以下亮点:

#### ① 目标明确且宏大

在《意见》的文本中,明确提出:在2017年年底前基本形成国有企业违规经营投资责任追究制度和责任追究机制,在2020年年底前全面建立覆盖各级履行出资人职责的机构及国有企业的责任追究工作体系,形成职责明确、流程清晰、规范有序的责任追究工作机制。

#### ② 追责范围广、深度深

投资出现巨亏,高管却可全身而退——国企长期以来存在的权责不对等状况,将随着终身追责制度的建立而改变。

本次追责的范围较广。根据《意见》,明确了9个方面54种需要追责的情形。9个方面包括:集团管控、购销管理、工程承包建设、转让产权及上市公司股权和资产、固定资产投资、投资并购、改组改

制、资金管理、风险管理等。国企高管因违规、未履行或未正确履行职责而造成国有资产损失的,有可能面临终身不得担任高管的追责,还有可能被扣减和追索绩效年薪或任期激励收入。

54种情形,过去一段时间或多或少在不同国企出现过,带来不小的损失。此次纳入追责范围,具有很强的针对性。

譬如,在购销管理方面涵盖了“违反规定提供赊销信用、资质、担保(含抵押、质押等)或预付款项,利用业务预付或物资交易等方式变相融资或投资”“违规开展商品期货、期权等衍生品业务”等等。前些年,就曾有一央企违规批准所属地方企业投资5亿美元参股煤炭企业并为其银行借款提供担保,因对方资金链面临断裂,形成4.48亿元连带偿债风险。

固定资产投资方面,严禁“项目概算未经严格审查,严重偏离实际;擅自变更工程设计、建设内容”“项目管理混乱,致使建设严重拖期、成本明显高于同类项目”等等。国家审计署曾审计出这样的事件,一家造船集团所属公司接受订单后,由于缺乏充分论证,导致船舶建造计划严重拖期,36艘船出现亏损金额共计10.18亿元。

投资并购方面,重点要追责的有“投资并购未按规定开展尽职调查,或尽职调查未进行风险分析等,存在重大疏漏;财务审计、资产评估或估值违反相关规定,或投资并购过程中投意、指使中介机构或有关单位出具虚假报告;未按规定履行决策和审批程序,决策未充分考虑重大风险因素,未制定风险防范预案;违规以各种形式为其他合资合作方提供担保,或通过高溢价并购等手段向关联方输送利益”等等。投资并购不当带来的亏损往往数额巨大。国有重点大型企业监事会曾对20家大型国企集中重点检查,发现投资并购问题230起,涉及金额约330

# 国企



亿元。

这些具体规定相当于给国企高管开了一个负面清单,告诉国企投资决策时这54个“雷区”不能碰。

本次追责的深度较深。《意见》明确规定,“实行重大决策终身责任追究制度”。这意味着无论是否已经离开了企业,相关责任人凡是造成《意见》所规定的国有资产损失和其他严重不良后果的,都要承担应有的责任。

终身追责制有望解决国企投资决策短期化的问题,是顺应时势、防止国资流失的必然之举。提起国有资产流失,人们往往会立刻想到利益输送、中饱私囊、侵吞挥霍等行为,这是一种显性的流失,容易识别判断。还要看到,投资决策不当带来的亏损也会导致国有资产流失,同样应当引起注意并严防死守。

去产能是当前供给侧结构性改革的重要任务。其中部分过剩产能、僵尸企业,恰恰是前几年一些国企不切实际追求规模、过度扩张导致的。有的企业在扩产能时已经发现了过剩的苗头,但只是为了营收数字好看、担心被竞争对手兼并,仍然不顾一切地上项目。今年以来,国企投资渐趋活跃,国企并购加速推进,混合所有制改革试点陆续启动。在这种背景

下,明确终身追责的制度,意味着强化对国企投资决策的长效监管,防止一边走产能,一边又出现盲目投资的现象。

强调“终身追责”,也提醒国企要着眼长期的可持续发展。目前,央企负责人任期经营业绩考核以3年为一个考核期。企业在运行中,必然会考虑考核周期的业绩表现。有时,短期内投资收益抢眼,长期却成了亏损黑洞,最后“高管犯错、国家买单;前任犯错,后任收拾”。终身追责制度将在这方面发挥强有力的约束作用。

### ③ 追责方式多样化

在责任追究处理上,《意见》明确了组织处理、扣减薪酬、禁入限制、纪律处分、移送司法机关等五种方式。这几种处理方式可以单独使用,也可以合并使用。

从这个意义上,一旦被认定发生国企资产损失,相关责任人不仅将面临从“批评教育”到“免职”等不同程度的组织处理,还可能同时面临经济上的严惩。此外,如果被给予“禁入限制”的处分,相关责任人将“五年内直至终身不得担任国有企业董事、监

事、高级管理人员”。总的来看,这些规定都十分明确具体、可操作性强、威慑力大,是可以让制度真正落地并起到作用的。

### ④ 追责原则明确

1. 依法合规、违规必究。这个原则明确了两个依据,一是法律、二是企业内部规定。一内一外,可以让国有企业经营者寻找到明确的行为指引。

2. 分级组织、分类处理。履行出资人职责的机构和国有企业,按照国有资产分级管理要求和干部管理权限,分别组织开展责任追究工作。

3. 客观公正、责罚适当。公允是追责的重要前提,只有在充分调查核实和责任认定的基础上,总量的标准质的不同,实事求是地确定资产损失程度和责任追究范围,才能使《意见》真正起到作用。

4. 惩教结合、纠建并举。追责并不是一味地追责,比如滞后的追责,事先的教育和警示也许更加具有作用。本次这个《意见》明确两个途径并举,已达到最佳效果。

(该文件内容见本期《法规选编》P13)



## 解读

### 《关于深化工程建设标准化工作改革的意见》

为进一步改革工程建设标准体制,健全标准体系,完善工作机制。2016年8月9日,住建部下发《关于深化工程建设标准化工作改革的意见》(建标〔2016〕166号),《意见》明确了工程建设标准化工作改革的总体目标:到2020年,适应标准改革发展的管理制度基本建立,重要的强制性标准发布实施,政府推荐性标准得到有效精简,团体标准具有一定规模。到2025年,以强制性标准为核心、推荐性标准和团体标准相配套的标准体系初步建立,标准有效性、先进性、适用性进一步增强,标准国际影响力和贡献力进一步提升。

#### 提出背景

2015年3月11日,国务院下发《关于印发深化标准化工作改革方案的通知》(国发〔2015〕13号),要求:着力解决标准体系不完善、管理体制不顺畅、与社会主义市场经济发展不适应问题,改革标准体系和标准化管理体制,改进标准制定工作机制,强化标准的实施与监督,更好发挥标准化在推进国家治理体系和治理能力现代化中的基础性、战略性作用,促进经济持续健康发展和社会全面进步。

2016年1月30日,国务院办公厅下发《关于印发强制性标准整合精简工作方案的通知》(国办发〔2016〕3号),要求通过废止一批、转化一批、整合一批、修订一批,实现“一个市场、一条底线、一个标准”。

建筑领域是标准的大户,经过60余年发展,我国工程建设标准国家、行业和地方标准已达7000余项,形成了覆盖经济社会各领域、工程建设各环节的标准体系,在保障工程质量安全、促进产业转型升级、强化生态环境保护、推动经济提质增效、提升国际竞争力等方面发挥了重要作用。同样,《工程建设标准强制性条文》一直是工程建设过程中的强制性技术规定,是参与建设活动各方执行工程建设强制性标准的依据。自2000年以来,国家住房和城乡建设管理部门相继批准了《工程建设标准强制性条文》共15部分,包括城乡规划、城市建设、房屋建筑、工业建筑、水利工程、电力工程、信息工程、水运工程、公路工程、铁道工程、石油和化工建设工程、矿山工程、人防工程、广播电视工程和民航机场工程,覆盖了工程建设的主要领域。2000年8月25日,原建设部部令《实施工程建设强制性标准监督规定》颁行,确立了强制性条文的法律地位。

但这些年技术与技术更新变化和经济社会发展需求相比,仍存在着标准供给不足、缺失滞后,部分标准化老化陈旧、水平不高等问题,需要加大标准供给侧改革,完善标准体制机制,建立新型标准体系。

### 实施过程

2016年1月,住建部集中发布26条工程建设标准,其中明确规定了多项强制条例。2016年4月15日,住建部印发《工程建设强制性地方标准整合精简工作方案》(建办标函[2016]357号),提出了工作目标、工作原则、强制性地方标准设定原则和范围、工作要求、进度安排。明确规定:强制性地方标准应严格限定在保障人身健康和生命财产安全、国家安全、生态环境安全和满足社会管理基本要求范围内,要体现本行政区域的气候、地理、文化、经济水平等。2016年8月9日,住建部下发《关于深

化工程建设标准化工作的意见》(建标[2016]166号),对工程建设标准化工作提出了详尽的改革方案,推动建设领域标准化深化改革。为满足工程建设需要,2016年9月5日,住房和城乡建设部标准定额司印发了《2017年工程建设标准规范制订、修订计划(征求意见稿)》,根据计划,2017年,共有113项工程建设标准规范进行制订和修订。其中,工程建设强制性(全文)国家标准29项、工程建设推荐性国家标准46项、工程建设推荐性行业标准6项、城建建设推荐性行业标准32项。在29项工程建设强制性(全文)国家标准中,27项主管部门为住房和城乡建设部,其他两项分别为交通运输部和兵器工业集团公司。所有研编工作将于2018年3月前完成。强制性国家标准将成为未来一段时间内工程建设标准化工作的重点。

### 实施要求

#### 原则

●坚持放管结合,转变政府职能,强化强制性标准,优化推荐性标准,为经济社会发展“兜底线、保基本”。培育发展团体标准,激活企业标准,增加标准供给,引导创新发展。

●坚持统筹协调。完善标准体系框架,做好各领域、各建设环节标准编制,满足各方需求。加强强制性标准、推荐性标准、团体标准,以及各层级标准间的衔接配套和协调管理。

●坚持国际视野。完善标准内容和措施,提高标准水平。积极参与国际标准化工作,推广中国标准,服务企业参与国际竞争,促进我国产品、装备、技术和服务输出。

#### 目标

标准体制适应经济社会发展需要,标准管理制度完善、运行高效,标准体系协调统一、支撑有力。按

照政府制定强制性标准、社会团体制定自愿采用性标准的长远目标,到2020年,适应标准改革发展的管理制度基本建立,重要的强制性标准发布实施,政府推荐性标准得到有效精简,团体标准具有一定规模。到2025年,以强制性标准为核心、推荐性标准和团体标准相配套的标准体系初步建立,标准有效性、先进性、适用性进一步增强,标准国际影响力和贡献力进一步提升。

#### 任务

##### ●改革强制性标准。

加快制定全文强制性标准,逐步用全文强制性标准取代现行标准中分散的强制性条文。新制定标准原则上不再设置强制性条文。

强制性标准具有强制约束力,是保障人民生命财产安全、人身健康、工程安全、生态环境安全、公众权益和公共利益,以及促进能源资源节约利用、满足社会经济管理等方面的控制性底线要求。强制性标准项目名称统称为技术规范。

技术规范分为工程项目类和通用技术类。工程项目类规范,是以工程项目为对象,以总量规模、规

划布局,以及项目功能、性能和关键技术措施为主要内容的强制性标准。通用技术类规范,是以技术专业为对象,以规划、勘察、测量、设计、施工等通用技术要求为主要内容的强制性标准。

##### ●构建强制性标准体系。

强制性标准体系框架,应覆盖各类工程项目和建设环节,实行动态更新维护。体系框架由框架图、项目表和项目说明组成。框架图应细化到具体标准项目,项目表应明确标准的状态和编号,项目说明应包括适用范围、主要内容等。

国家标准体系框架中未有的项目,行业、地方根据特点和需求,可以编制补充性标准体系框架,并制定相应的行业和地方标准。国家标准体系框架中尚未编制国家标准的项目,可先行编制行业或地方标准。国家标准没有规定的内容,行业标准可制定补充条款。国家标准、行业标准或补充条款均没有规定的内容,地方标准可制定补充条款。

制定强制性标准和补充条款时,通过严格论证,可以引用推荐性标准和团体标准中的相关规定,被引用内容作为强制性标准的组成部分,具有强制效力。鼓励地方采用国家和行业更高水平的推荐性标准,在本地区强制执行。

强制性标准的内容,应符合法律和行政法规的规定但不得重复其规定。

##### ●优化完善推荐性标准。

推荐性国家标准、行业标准、地方标准体系形成有机整体,合理界定各领域、各层级推荐性标准的制定范围。要清理现行标准,缩减推荐性标准数量和规模,逐步向政府职责范围内的公益类标准过渡。

推荐性国家标准重点制定基础性、通用性和重大影响的标准,突出公共服务的基本要求。推荐性行业标准重点制定本行业的基础性、通用性和重要的专用标准,推动产业政策、战略规划贯彻实施。推荐







性地方标准重点制定具有地域特点的标准，突出资源禀赋和民俗习惯，促进特色经济发展、生态资源保护、文化和自然遗产传承。

推荐性标准不得与强制性标准相抵触。

#### ● 培育发展团体标准。

改变标准由政府单一供给模式，对团体标准制定不设行政审批。鼓励具有社团法人资格和相应能力的协会、学会等社会组织，根据行业发展和市场需求，按照公开、透明、协商一致原则，主动承接政府转移的标准，制定新技术和市场缺失的标准，供市场自愿选用。

团体标准要与政府标准相配套和衔接，形成优势互补、良性互动、协同发展的工作模式。要符合法律、法规和强制性标准要求。要严格团体标准的制定程序，明确制定团体标准的相关责任。

团体标准经合同相关方协商选用后，可作为工程建设活动的技术依据。鼓励政府标准引用团体标准。

#### ● 全面提升标准水平。

增强能源资源节约、生态环境保护 and 长远发展意识，妥善处理好标准水平与固定资产投资的关系，更加注重标准先进性和前瞻性，适度提高标准对安

全、质量、性能、健康、节能等强制性指标的要求。

要建立倒逼机制，鼓励创新，淘汰落后。通过标准水平提升，促进城乡发展模式转变，提高人居环境质量，促进产业转型升级和产品更新换代，推动中国经济向中高端发展。

要跟踪科技创新和新成果应用，缩短标准复审周期，加快标准修订节奏。要处理好标准编制与专利技术的关系，规范专利信息披露、专利实施许可程序。要加强标准重要技术和关键性指标研究，强化标准与科研互动。

根据产业发展和市场需求，可制定高于强制性标准要求的推荐性标准，鼓励制定高于国家标准和行业标准的团体标准，以及具有创新性和竞争性的高水平团体标准。鼓励企业结合自身需要，自主制定更加细化、更加先进的企业标准。企业标准实行自我管理，不需报政府备案管理。

#### ● 强化标准质量管理和信息公开。

要加强标准编制管理，改进标准起草、技术审查机制，完善政策性、协调性审核制度，规范工作规则和流程，明确工作要求和责任，避免标准内容重复矛盾。对同一事项做规定的，行业标准要严于国家标准，地方标准要严于行业标准和国家标准。

充分运用信息化手段，强化标准制修订信息共享，加大标准立项、专利技术采用等标准编制工作透明度和信息公开力度，严格标准草案网上公开征求意见，强化社会监督，保证标准内容及相关技术指标的科学性和公正性。

完善已发布标准的信息公开机制，除公开出版外，要提供网上免费查询。强制性标准和推荐性国家标准，必须在政府官方网站全文公开。推荐性行业标

准逐步实现网上全文公开。团体标准要及时公开相关标准信息。

#### ● 推进标准国际化。

积极开展中外标准对比研究，借鉴国外先进技术，跟踪国际标准发展变化，结合国情和经济技术可行性，缩小中国标准与国外先进标准技术差距。标准的内容结构、要素指标和相关术语等，要适应国际通行做法，提高与国际标准或发达国家标准的一致性。要推动中国标准“走出去”，完善标准翻译、审核、发布和宣传推广工作机制，鼓励重要标准与制修订同步翻译。要加强沟通协调，积极推动与主要贸易国和“一带一路”沿线国家之间的标准互认、版权互换。鼓励有关单位积极参加国际标准化活动，加强与国际有关标准化组织交流合作，参与国际标准化战略、政策和规则制定，承担国际标准和区域标准制定，推动我国优势、特色技术标准成为国际标准。

#### 组织

各部门、各地方要高度重视标准化工作，结合本部门、本地区改革发展实际，将标准化工作纳入本部门、本地区改革发展规划。要完善统一管理、分工负

责、协同推进的标准化管理体制，充分发挥行业主管部门和技术支撑机构作用，创新标准化管理模式。要坚持整体推进与分步实施相结合，逐步调整，不断完善，确保各项改革任务落实到位。

各部门、各地方要做好相关文件清理，有计划、有重点地调整标准化管理规章制度，加强政策与前瞻性研究，完善工作机制和配套措施。积极配合《标准化法》等相关法律法规修订，进一步明确标准法律地位，明确标准管理相关方的权利、义务和责任。要加大法律法规、规章、政策引用标准力度，充分发挥标准对法律法规的技术支撑和补充作用。

#### 资金

各部门、各地方要加大对强制性和基础通用标准的资金支持力度，积极探索政府采购标准编制服务管理模式，严格资金管理，提高资金使用效率。要积极拓展标准化资金渠道，鼓励社会各界积极参与支持标准化工作，在保证标准公正性和不损害公共利益的前提下，合理采用市场化方式筹集标准编制经费。

( 该文件内容见本期《法规选编》P41 )



## 解读

### 本市建设工程设计、施工及竣工图纸推行数字化和白图交付相关文件

2015年11月3日,上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市规划和国土资源管理局联合发出《关于本市建设工程设计、施工及竣工图纸推行数字化和白图交付的通知》。此举标志着上海数字化审图从2016年4月起全面实施,在全国率先实现“白图替代蓝图”的技术创新。今年7月28日,市住建委、市规土局再次发文《关于发布〈上海市工程设计、施工及竣工图数字化和白图交付实施要点〉的通知》,对工程设计、施工及竣工图纸推行数字化和白图交付的具体操作提出了实施要点。

#### 为什么要改

传统的设计、施工、竣工、归档以及送审资料的蓝图提交方式,蓝图能够解决设计师手绘图纸的批量复制问题,曾经在提升效率方面起了不可忽视的作用。然而随着计算机的广泛应用,蓝图污染环境、管理及生产效率低下等弊端逐渐显现。存在着审批环节多、差错多、施工图版本多、人力和资金成本浪费、建设周期长、效率低下及政府监管不到位等诸多问题。传统的纸质资料及蓝图提交方式已不适应政府网上并联审批、电子化审查、建筑信息模型技术(简称BIM)及工厂化装配式建筑的推广应用的要求。

所谓的“白图替代蓝图”并不仅仅是狭义的“白图纸”代替“蓝图纸”,而是在基于网络的协同工作模式下,以“电子图”为载体,实现涵盖项目管理、质量管理、知识管理、档案管理全流程的电子化交付。

#### 改革过程

为推进建筑业发展和改革、推进建筑产业的现代化,转变建筑业发展方式,建立大数据信息化管理技术平台,促进建筑业健康可持续发展

的方向。近年来,上海承担并完成了住建部委托的课题研究项目:“工程设计数字化成果交付与使用标准研究”、“数字化审图应用技术标准”,市住建委完成了“基于BIM技术的数字化审图研究”、“设计BIM技术在数字化审图中的可行性研究”等课题研究项目。并将理论研究成果转化作为实际应用,开发建设了工程施工图数字化审查软件终端。先行先试了1年多,数字化审查系统运行良好,软件系统也升级了新的版本,每年仍坚持进行审查常见问题、疑难问题的总结及培训,建设各方反应良好。

在上海试点的基础上,2014年底,在住房城乡建设部工程质量安全监管司主办的勘察设计技术创新研讨会上,“白图替代蓝图”的“上海经验”引起了全国各地同行的广泛关注。数字化审图就是将传统的对纸质施工图进行审查的方式转变为对电子图纸进行审查,施工图审查的全过程包括出图、传输、存储、审查、监管等,将全部在网络上进行。数字化审图具有“便捷高效、即时审查,过程留痕、便于监管,前后延伸、改进管理,数据共享、利于分析”的作用,不仅能够提高施工图审查工作效率,同时也是推进廉洁审图的有力举措。

#### 实施意义

相比较原来的蓝图模式,数字化图纸和白图交付政策的实施,主要有以下两点重大意义。

提高效率、节约资源。传统的蓝图模式,在设计、施工、竣工、验收等诸多环节都要贯穿,存在着审批环节多、差错多、图纸版本多、人力和时间成本浪费、效率低下及政府监管不到位等诸多问题。现在采用数字化的方式,既节约了纸质图纸的浪费,也免去了施工图纸交流过程中的人力和时间成本的浪费。总体上符合了当前信息化时代科技发展的大趋势。

实现过程监管,具有实时性。采用数字化的方式,审

查机构、设计单位、建设单位等对图纸上传的上传、批注、签字等都会在审图系统中留下痕迹,并存储在数据库中。这样的方式使得管理部门能够随时查看审图情况及整改情况。原先蓝图模式下的事后监督转化为事中监管,以便及时发现和处理问题,提高监督和审查的工作质量。

#### 实施要求

政策过渡期较短。本次数字化和白图政策过渡期较短。《关于本市建设工程设计、施工及竣工图纸推行数字化和白图交付的通知》虽然于2015年11月才发布,但自2016年1月1日起,建设单位就应当在签订合同时即约定白图或数字化交付。2016年1月1日前,已签订工程设计合同的,建设单位也应当接收设计单位提交的白图和电子图纸,前后只有2个月左右的时间。

同时该文件还规定,提交规划方案、施工图审查、规划许可的,以及提交档案验收的,也分别自2016年1月1日和2016年4月1日起按此要求办理。而且,2016年4月1日起,设计图纸应当采用数字化和白图交付,前后也仅6个月左右的时间。

《上海市工程设计、施工及竣工图数字化和白图交付实施要点》要求,自2017年1月1日起,城建档案馆不再接受打印的数字蓝图归档。

交付要求严格。签名盖章要求严格,应有设计单位和项目负责人的数字签名,审查机构审查审批的,也应有数字签字。采用白图审查审批的,应当盖审查审批机构或机关的印章。如果规划方案、总体设计等涉及变更的,设计单位和项目负责人要重新数字签名并报审,审查机构也要重新进行数字签名。对此,《上海市工程设计、施工及竣工图数字化和白图交付实施要点》已有更为详细的操作要求。

(该文件内容见本期《法规选编》P76、P77)