

## 政府采购法迎来大修 新征求意见稿亮点多 我国拟建立政府采购安全审查制度

□ 本报记者 万静

财政部近日就《中华人民共和国政府采购法(修订草案征求意见稿)》(以下简称《征求意见稿》)再次向社会公开征求意见。此次《征求意见稿》增加了创新采购这一新的采购方式,政府采购政策、采购合同管理等多个方面也迎来重大调整。

此前,在2020年12月,财政部曾就此公开征求过一次意见。

### 发挥政府采购政策功能

记者注意到,《征求意见稿》中凸显了政府采购的政策调节功能,在立法目的中提出“促进全国统一大市场建设”,而这是财政部首次公布的《征求意见稿》中所没有的内容。

对此,对外经济贸易大学竞争法研究中心主任黄勇教授分析说,今年4月上旬,《中共中央 国务院关于加快建设全国统一大市场的意见》发布,明确加快建设全国统一的市场制度规则,打破地方保护和市场分割,打通制约经济循环的关键堵点,促进商品要素资源在更大范围内畅通流动,加快建设高效规范、公平竞争、充分开放的全国统一大市场。“政府采购市场是国内市场的重要组成部分,必须落实建设全国统一大市场的要求”。

黄勇说,在政策统一性方面,应该“全国一盘棋”,在中央层面根据国家经济和社会发展要求统一制定,对于政府采购招标采购领域违反统一市场建设的规定和做法应该坚决予以打击,维护全国统一大市场和公平竞争。因此在《征求意见稿》中明确提出,国家推进政府采购统一大市场建设。任何单位和个人不得采用任何方式,非法限制和阻挠供应商自由进入政府采购市场。

政府采购作为财政支出管理的重要措施,是国家对经济实施宏观调控的有效手段。我国政府采购的政策功能日益凸显,特别是在支持绿色发展、支持中小企业发展、支持创新、支持脱贫攻坚等方面发挥了积极作用。这些都在《征求意见稿》中予以体现。

### 核心阅读

政府采购应当落实国家安全要求,执行法律法规有关国家安全的产品标准、供应商资格条件、知识产权、信息发布和数据管理等规定。对涉及国家秘密的采购项目,应当采用公开竞争以外的方式和程序。



引发业界关注的还有,《征求意见稿》新设政府采购安全审查制度,政府应当落实国家安全要求,执行法律法规有关国家安全的产品标准、供应商资格条件、知识产权、信息发布和数据管理等规定。对涉及国家秘密的采购项目,应当采用公开竞争以外的方式和程序。国家建立政府采购安全审查制度,对可能影响国家安全的政府采购活动开展安全审查。

### 取消地方集中采购目录

完善政府采购法的适用范围,是《征求意见稿》获得业界好评的一大亮点。根据《征求意见稿》,政府采购是指各级国家机关、事业单位和其他采购实体,使用财政性资金采购依法制定的集中采购目录以内的或者采购限额标准以上的货物、工程和服务的行为。

中国政法大学财税法研究中心主任施正文教授对“其他采购实体”的提出非常肯定,“因为这意味着这可能会将从事公用事业,运营公共基础设施或者公共服务网络的铁路、能源、通信等公益事业

央企也纳入了政府采购范围。如果能落实到位,那么我国政府采购市场将未来可期。”

统计显示,2020年全国政府采购规模为36970.6亿元,较上年增加3903.6亿元,增长11.8%,占全国财政支出和GDP的比重分别为10.2%和3.6%。

采购目录制定权力收归中央是《征求意见稿》最引人关注的亮点。我国现行政府采购法规定,政府采购实行集中采购和分散采购相结合。集中采购的范围由省级以上人民政府公布的集中采购目录确定。属于中央预算的政府采购项目,其集中采购目录由国务院确定并公布;属于地方预算的政府采购项目,其集中采购目录由省、自治区、直辖市人民政府或者其授权的机构确定并公布。

《征求意见稿》则提出,政府采购实行集中采购和分散采购相结合。技术、服务等标准统一,采购人普遍使用的项目应当纳入集中采购目录。集中采购目录由国务院确定并公布。纳入集中采购目录的政府采购项目,应当实行集中采购,集中采购目录将由国务院确定并公布。这也就是说,今后全国将共同使用同一个集中采购目录。

施正文说,我国现行政府采购法已实施近20年,实践中暴露出不少诸如采购人主体责任缺失、采购绩效有待提高,政策功能发挥不充分等问题。由于地方拥有较大的“自主权”,一些地方逐年提高政府采购限额标准,使得越来越多的项目超出了政府采购法的监管范畴,其中不乏规避政府采购的制度隐患。因此,《征求意见稿》取消了原先中央地方分立的办法,改由集中采购目录及政府采购限额标准,将全部由国务院统一确定并公布,也就是说,“未来只有一个集中采购目录及限额标准,全国统一”。

### 对“最低价”中标“说再见”

针对政府采购合同,《征求意见稿》根据合同标的和绩效目标,规定了固定价格、成本补偿、绩效激励等多样化的合同定价方式。其中还提出,采购人可以在采购文件中要求中标、成交供应商提供履约保证金。履约保证金不得超过合同总价的10%,没有合同总价的,不得超过采购估算价格或者采购最

高限价的10%。供应商未按采购文件要求提交履约保证金的,采购人可以按照评审报告推荐的中标或者成交候选人名单排序,确定下一候选人为中标或者成交供应商,也可以重新开展政府采购活动。供应商有违约行为的,采购人可以按照合同约定行使履约担保的相关权利。合同履行后,采购人应当按照合同约定及时退还履约保证金。政府采购合同继续履行将损害国家利益和社会公共利益的,合同当事人应当变更或者解除合同。政府采购合同变更或者解除的,有过错的一方应当承担赔偿责任,双方都有过错的,各自承担相应的责任。政府采购合同制度得以进一步完善。

记者注意到,《征求意见稿》对于政府采购合同标的、招标中标过程中的评审方法明确为最低评标价法、综合评分法和最优质量法。

其中最优质量法,是指竞标文件满足采购文件全部实质性要求,价格已定,按照质量因素的量化指标评审得分由高到低排序确定中标、成交人,入围供应商的评审方法。执行政府定价或者对质量有特殊要求的采购,可以采用最优质量法。

采购人可以在采购文件中规定根据全生命周期成本以及后续专用耗材,升级服务成本等,对供应商报价或者评审得分进行修正。

《征求意见稿》还提出:竞争性谈判方式一般采用综合评分法,这是对现行政府采购法中竞争性谈判方式采用最低价成交评审方法的最大改变。可以看到,和现行政府采购法相比,意见稿中关于竞争性谈判方式的适用范围完全不同。

为此,业界人士认为,这是一个新的评分法,也是一个新概念,这使得采购不仅仅评价采购成本,还考虑使用成本。对于以前经常出现的政府采购“最低价”中标的现象,可能真要“说再见”了。

值得注意的是,财政部2022年立法工作安排提出,力争2022年内完成政府采购法(修订)的起草工作,及时上报国务院。财政部还将稳步推进政府采购非招标采购方式管理办法(修订)、政府采购货物和服务招标投标管理办法(修订)等项目的起草工作。

## 踔厉奋发 笃行不怠 无锡奋力打造法治政府建设示范标杆

### 法治政府建设纵深行

□ 本报记者 罗莎莎  
□ 本报通讯员 张永明

近年来,江苏省无锡市紧紧围绕法治政府建设标准要求,深化依法行政,大力改革创新,全面推进职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、智能高效、廉洁诚信、人民满意的法治政府,全力打造法治政府建设示范标杆。

### 夯实基石筑牢法治意识

2021年,无锡制定出台《关于深入学习贯彻习近平法治思想的通知》(无锡市党政主要负责人履行推进法治建设第一责任人职责的考评方案)等文件,将各级领导干部履行法治责任情况列入年终考评。

“我们始终将各级党政主要负责人推到法治建设第一线,每年进行法治政府建设专项督察,组织领导干部专题述法,进行党政机关和领导干部法治专项测评,对工作不力的单位及时约谈、责令整改、通报批评。”无锡市委依法治市办副主任、市司法局局长谢海华说。

一直以来,无锡牢牢抓住党的领导这一法治

政府建设的核心,为法治政府建设提供坚强有力的政治保证,将法治政府建设列入市委、市政府重要议事日程,与改革、发展、稳定等工作同部署、同推进、同督促、同考核、同奖惩。

无锡还制定出台了《无锡市规范性文件制定和重大行政决策合法性审查程序规定》(无锡市行政规范性文件制定和备案审查管理办法)(无锡市政府合同合法性审查程序规定),采取“政府法制机构+外聘政府法律顾问+合法性审查专家库+法律事务助理”的“1+3”模式强化政府文件合法性审查、审核。

### 规范执法推进“有限政府”建设

多年来,无锡市政府始终坚持在法治轨道上行使法定权力,在法定职能内履行法定责任,有所为有所不为,实现“全能政府”向“有限政府”转变。“权力关进笼子里,用法治给行政权力定规矩、划界限,建设法治政府,推进严格规范执法,绕不开行政执法改革。”谢海华说。

2021年8月,无锡印发《法治无锡建设规划(2021-2025年)任务分解方案》,明确了行政执法体制机制改革发展“路线图”。2020年在江苏省率先出台《无锡市镇街综合行政执法指导规范》,对全市具有行政执法权的47个部门和单位进行全覆盖检查,着力提升基层执法工作标准化、规范化、法治化水平。

并先后出台《无锡市重大行政决策程序规定》

《无锡市重大行政决策程序规定实施细则》,将重要规划制定实施,重大民生工程推进等列入年度重大行政决策事项目录管理,严格执行公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定和决策后评估等法定环节,确保重大行政决策事项目录管理规范有序。市级机关部门以及152个区县局级部门、75个镇(街道)行政权力运行过程、政务服务全流程依法依规公开。

近年来,无锡不断加大构建以信用为核心的新型监管机制,出台《无锡市重点领域信用监管示范工程实施方案》,基本实现了重点行业、领域信用分级分类监管制度全覆盖。“邀请人大代表、政协委员对政务诚信建设的重点领域进行督察,发挥社会舆论监督作用,建立第三方政务诚信监测评价体系,并定期公布结果。”无锡市司法局行政执法协调监督处处长袁勇说。

无锡还制定下发《关于建立无锡市政府机构失信治理长效机制的实施意见》,逐步建立政府机构失信治理的长效机制;持续完善政务诚信监督考核机制,在绩效考核中对市机关单位严重失信行为实施一票否决,在市(县)区高质量发展考核中增加政务诚信建设考核指标。

### 优化营商环境精准服务便民助企

如今,在无锡,按照市场准入快准营、工程项

目快开工、民生服务快办理目标,群众办事“一趟清”,申请材料“一张表”,关联事项“一块结”,535项涉企经营许可事项全部纳入“证照分离”改革清单管理,期限内工单办结率99.9%,群众对处理结果满意度96.5%,减证便民行动成效初显。

无锡还在江苏省率先出台《关于全市政法机关进一步优化法治营商环境的实施意见》,推出123条硬核举措,全力打造“无难事、悉心办”法治营商环境,位列江苏省营商环境评价第一,入选全国万家民企评价营商环境十佳城市。

无锡还不断为百姓谋求法治红利,开通“立法民意直通车”,截至目前已征集民意5485条,推动物业管理、电梯安全、房屋安全、老旧小区加装电梯等与群众生活息息相关的地方性法规的立法项目出台施行。

引导群众遇事找法,解决问题靠法。全市各市(县)区司法局与法院签署《关于加强跨区域行政争议诉前化解合作的框架协议》,通过不同区域司法行政机关和审判机关的协同联动,全面推进跨区域同行行政调解、行政复议、行政诉论的无缝对接,制定《无锡市行政复议全流程争议化解实施方案》,提升行政复议应诉效能。

建立人民调解、行政调解、司法调解的协调联动机制,成立全省首家集行政复议、矛盾调解、信访接待于一体的市级矛盾纠纷中心,推动信息互通、工作联动,矛盾联调,优势互补,形成化解争议协同合力;积极推进普法融合,强化民主法治示范村(社区)动态管理。

如今,在无锡,法治基因正在更深度融入依法治市血脉,良法善治在实践中焕发生机,行政执法改革红利在市场主体上充分释放……

## 探索建立柔性执法体系 让执法有力度有温度 台州深入推进“大综合一体化”执法改革

□ 本报记者 张维 王春  
□ 本报通讯员 胡岚

记者近日从浙江省台州市综合行政执法局获悉,自2021年以来,该市综合行政执法部门主动倾听群众呼声,回应市场主体期待,结合本地依法行政的现实需求,在全市乃至全省率先探索建立柔性执法体系,推进包容审慎监管,变“重管理”为“细服务”,变“严罚式”为“容错式”的服务理念,问卷调查显示,98%以上群众对此表示认同。

### 推行“首违不罚” 传递执法温度

2021年7月,台州市印发《台州市行政执法领域轻微违法告知承诺制实施方案》,梳理了第一批首违免罚清单,涉及271个违法事项,包含渔业安全、道路运输、公墓管理、农产品、矿产、市容、市政、水行政等27个领域。“轻微违法告知承诺制正式实施以来,可以说是成效显著。”玉环市综合行政执法大队王斌中队队长朱月明说:“绝大部分当事人签

署承诺书后能主动改正违法行为,并未再犯,这大大降低了我们的执法成本。”

据悉,台州市至今共发放告知书1390份,收回承诺书1342份,自愿承诺率为96.5%,收回整改情况资料1321份,自愿承诺后整改率为98.4%,较制度推出前的整改率提升了60%以上。

### 探索“公益减罚” 把握执法尺度

台州市在轻微违法告知承诺制的基础上,继续深入探索,首创“公益减罚”理念,对不符合首违不罚的其他轻微违法行为,允许违法行为人自愿在公益岗位上以提供服务的形式来折抵罚款。

据台州市综合行政执法局副局长徐高献介绍,该机制在试运行阶段主要依靠清单化管理方式,现已梳理适用的执法事项和对应的服务岗位5个,主要是针对类似携带犬只出户未采取牵引带等不文明的行为,设立劝导员、宣传员等公益服务岗位。截至目前,该市已适用“公益减罚”机制办理行政处罚案件40余件。

### 创新“轻微速罚” 刷新执法速度

2022年,台州市综合行政执法系统借鉴“繁简分流,分类处理”理念,开展轻微违法案件快速办理机制,在依法合规的基础上,对轻微违法案件快处的适用范围、标准流程、文书制作进行了详细规定,明确了具体标准和工作要求,做到证据标准不降,办案要求更高。

玉环市综合行政执法局通过试点摸索,基本构建了符合工作实际的轻微违法案件快速处理模式,办案周期平均缩短95%,取得了“轻微违法案件处理效率较大提升,执法成本大幅下降,当事人满意度明显提高”三大效果,在轻微违法领域实现了“最多跑一次”。

### 推行柔性执法 助力共同富裕

台州市综合行政执法系统推行的“首违不罚”+“公益减罚”+“轻微速罚”的容错纠错“柔性执法”,充分体现了宽严相济和惩戒结合的原则,凸显了

法律“权威力度”和执法“人性温度”的高度融合,极大促进了严格规范公正文明执法,通过“执法+服务”让人民群众满意度显著提升。

来自河南省夏邑县的董小西说:“这种人性化的执法方式,彻底改变了我的生活,我打心底感激他们。”因生活困难,董小西做起了流动摊贩生意,在一次摆摊中被执法人员巡查发现。在调查过程中,执法人员发现了董小西摆摊背后是生存的窘境,于是主动与其一家建立了长期、稳定的结对帮扶关系,助力其从一个“摊贩”翻身转变为“店老板”,一个“流动摊贩”的致富故事在台州大门口口相传,综合行政执法人的形象很好地展示在群众面前。

“我们将始终坚持‘以人民为中心’,做好‘大综合一体化’行政执法改革‘浙’篇文章,通过推进柔性执法体系构建,深化执法体制改革,让人民群众更具获得感、幸福感、安全感。”台州市综合行政执法指导办公室主任、综合行政执法局局长葛云祥表示。

### 慧眼观察

□ 王周卢

法治是国家治理体系和治理能力现代化的重要依托与保障。目前,“法治国家、法治政府、法治社会一体化建设”已经完成了“一规划两纲要”的顶层设计与部署,“以压茬推进、梯次构建”的法治建设模式向前推进,这既理顺了法治建设长远目标与周期建设任务之间的关系,也将法治国家、法治政府、法治社会建设与国民经济和社会发展五年规划模式相融合,进而从国家基本治理方式上为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有力的依托和保障。

法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程,对法治国家、法治社会建设起示范带动作用,因此要率先突破。同时,各地区各层级法治政府建设要协调并进,让更多地区实现率先突破。具体而言,中国特色法治政府建设可遵循如下路径:

按照“两个率先突破”,充分发挥好法治政府建设督察与示范创建活动“双轮驱动”的一体化作用。根据《法治政府建设督察工作与督察工作规定》,法治政府建设督察工作具有政治性、全面性、外部性、直接性、纵向性等特征,是法治政府建设工作责任有效落实的基本性工作机制。而法治政府建设示范创建活动是鼓励更多地方在法治政府建设水平上能够处于领先地位,以“率先突破”在法治政府建设上“先声夺人”而成为先进典型,起到可复制、可推广的“辐射”带动作用,这就要求各地区在法治政府建设中具有更大更多的主动性,积极性和能动性,既能够做好法治政府建设的“规定动作”,而且还能够结合实践和地方实际情况通过“自选动作”进行一定的创新性,在各项建设任务及其内容指标方面属于“优等生”。

以县(市、区)级人民政府为对象范围,开展以“经济活力与营商环境”为目标的法治政府建设评估工作。由于县(市、区)人民政府集中承担了地方政府职能和行政执法工作,而且对经济社会发展治理具有广泛、直接、具体的影响关系,尤其在经济发展与营商环境方面具有很大的政策提供体量,其法治政府建设方面也就具有更为重要的影响力。“法治是最大的营商环境”。可以由省级法治协调机构组织或者委托第三方对所有县(市、区)人民政府以“经济发展与营商环境”为目标的法治政府建设情况开展每年或者每两年进行一次评估,发布评估结果和专业评估报告,为党委政府整体推动法治政府建设提供决策参考。目前陕西省开展的“法治政府建设六大工程”在某种程度上就包含了这样的地方实践活动。

开展乡镇人民政府和街道办事处“基层社会治理法治化”为目标的法治政府建设强基工程。习近平总书记指出:“一个国家的治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层。基础不牢,地动山摇,要不断夯实基层社会治理这个根基。”一方面,按照“扁平化管理”和“属地原则”所进行的社会治理及众多行政执法“重心下移”“下沉”的改革与发展趋势,作为法治政府建设“最后一公里”的乡镇(街道)法治政府建设情况直接关系到“下移”“下沉”的成效,也是人民群众对法治政府建设感受最直接最具体的“窗口”;另一方面,当前某种程度上,法治政府建设在全国许多地方还存在“上热中温下冷”现象,尤其一些乡镇人民政府和街道办事处在“上面千根线,下面一根针”的局面下,主要忙于承担县级人民政府及其职能部门“下达”的各项任务以及大量各类基层社会事务,特别是在尚未推出乡镇人民政府和街道办事处法治政府建设具体指标体系情况下,许多乡镇和街道工作人员既无暇顾及也无能力掌握法治政府建设的相关任务内容和要求,因此,针对乡镇和街道作为最基层政府机关的职能定位和经济体量,积极推动以基层社会治理法治化作为目标的乡镇和街道法治政府建设,探索构建和完善乡镇和街道法治政府建设的指标体系,既能够强化法治政府建设的基础工程,也能以“倒逼”方式理顺县(市、区)人民政府与乡镇(街道)之间的法治关系。目前陕西、山东省青岛市、浙江省宁波市等已经积极开展了这方面的工作。

全力做好行政执法工作人员法治思维和法治方法下的行政执法与社会治理复合能力培养。“政治路线确定之后,干部就是决定的因素”,同理,构建和完善了中国特色社会主义法律体系之后,执行实施和适用法律规范的人员就是决定因素,但任何一项法律制度规定都不是简单的规范与规则之治,而是在立法目的和法律原则统帅之下承载了相应的政治、经济、文化、社会、环境以及社会发展阶段和行业专业领域规律等要求。如何将“死”的法律制度规定变成“活”的法治社会治理效果,努力让人民群众在每一项执法决定中感受到公平正义,这就对政府机关法治队伍建设和执法人员法治思维与法治方法之下的复合型治理能力提出了很高的要求,因而也就要求系统性、渐进性地抓好政府工作人员以法治为依托的现代化治理能力培养。

(作者系西北政法大学地方政府法治建设研究中心主任、教授、博士生导师)



近日,重庆海关根据海关总署出台的促进外贸保稳提质十条措施,结合关区实际和企业诉求,推出了24条细化举措,全力支持外贸稳增长。图为重庆海关所属涪陵海关关员在出境货物木质包装除害处理标识加施企业开展核查。

本报记者 战海峰 摄