附件2

关于《宁波市公共资源交易管理条例

（草案送审稿）》的起草说明

一、制订《宁波市公共资源交易管理条例》的背景和必要性

本《条例》所称公共资源交易，包括依法应当进行招标的工程建设项目招标投标、政府采购、国有土地使用权出让、国有资产交易以及其他涉及公共利益、公众安全的具有公有性、公益性的资源交易活动。

完善公共资源交易监管体制机制，整合建立统一规范的公共资源交易平台，有利于加快形成统一开放、竞争有序的现代市场体系，有利于推动“最多跑一次”改革，提高行政监管和公共服务水平，有利于强化对行政权力的监督制约，推进预防和惩治腐败体系建设。结合本市公共资源交易工作实际，制定具有地方特色的公共资源交易管理条例十分必要。

**（一）我市公共资源交易管理监管工作现状**

我市从2003年开始，按照国家和省、市党委政府《关于推进公共资源市场化配置的意见》、《进一步整合完善公共资源交易平台实施方案》等文件精神，逐步把工程建设项目招投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等公共资源交易活动纳入政府统一建立的市、县、镇（街道）三级公共资源交易平台进行集中交易和监管，交易金额逐年提高，交易范围不断拓展，发挥了优化公共资源市场化配置、保障重大民生项目建设、服务经济升级、促进社会公正、预防腐败等作用。据统计，2018年市、县两级16个公共资源交易平台共办理各类交易事项17992项，数据推送量达20万余条，交易金额达1454.6亿元，节约财政性资金84.7亿元，增收44.4亿元，全年增收节支累计129.1亿元。143个乡镇（街道）小型公共资源平台完成交易事项5835项，交易金额达76.8亿元。

2016年1月，我市根据省委巡视组建立第三方监管的要求，并依据国家《招标投标法实施条例》第四条“县级以上地方人民政府对其所属部门有关招标投标活动的监督职责分工另有规定的，从其规定”，出台了《宁波市招标投标管理办法》（第227号政府令），市本级和鄞州、海曙、慈溪、余姚、象山、宁海和杭州湾新区等区县（市）先后对工程建设项目招标投标活动实行委托集中监管。市发改、住建、水利、交通等13个部门通过签订《行政执法委托书》，将承担的对市级项目招标投标活动的具体行政监督职能依法委托给市招标投标监管中心集中实施。同时，明确市公共资源交管办作为公共资源交易主管部门，负责指导、协调全市的招投标工作，监察机关负责对与招投标活动有关监察对象实施监察。通过层级监督和横向履职制约，在强化统一监管的同时，防止行政机关的不作为或乱作为。

经过三年多的实践，这种集中监管体制已初步解决招投标领域“同体监督”和各部门分散监管所带来的各自为政、行业分割、资源浪费等问题，提升了监管服务的效率。同时，通过大力推进公共资源交易服务和监管工作的“制度化、规范化、标准化、公开化和信息化”，推行交易和监管的全流程“无纸化”和“零跑腿”，有力助推了招投标领域“最多跑一次”改革和“放管服”改革，取得了明显的成效。

目前，市公共资源交易平台在市委市政府统一领导下，按照“决策、监督和执行”相对独立互相监督的原则，已形成了“一委一办四中心”的管理服务体系。“一委”即市公共资源交易工作管理委员会，负责公共资源交易重大问题的决策和协调职能。“一办”即市公共资源交易管理办公室（简称“市公共资源交管办”，与“市政务服务办”合署）。“四中心”即市招标投标监管中心、市公共资源交易中心、市政府采购中心和市产权交易中心。另外，财政、国土资源、国资等部门仍按照《政府采购法》、《土地管理法》和《国有资产管理条例》的规定，对政府采购、国有土地使用权（矿业权）出让和国有产权等交易依法实施行政监督。

**（二）我市公共资源交易监管仍然存在的问题**

通过我市前一阶段的改革，我市市本级和大多数区县市都基本解决了部门“分散监管”造成的“同体监督”和各自为政、资源浪费等问题，但仍然存在以下几个问题：

**1.全市统一的公共资源交易监管体系尚未完全建立。**从现有相关法律法规(特别是国办发〔2000〕34号文件)来说，按行业部门“分散监管”目前仍然是我国现行公共资源交易监管的显著特点。从省内许多城市和我市北仑、江北、奉化等少部分区县市来看，仍然实行的是行业主管部门“分散监管”的监管模式，“同体监督”和“各自为政”的现象仍然存在。即使是市本级和已经实现工程招投标委托集中监管的区县市，对政府采购、国有土地使用权和国有产权出让等公共资源交易行为的监督，仍然由财政、国土资源和国资等行业主管部门分头负责，客观上仍然存在国务院办公厅（2019）41号函中提到的“多头监管与监管缺失并存”的问题。

另外，通过制定政府规章只能解决具体监督职能的集中委托，行政处罚权仍然需以各行业主管部门名义实施，容易形成集中监管机构与行业主管部门之间职责上的推诿扯皮，不利于投诉处理和行政处罚的有效落实。依照国家《行政处罚法》的原则，解决这一问题，需进一步通过地方性立法授权明确，才能让集中监督机构（部门）完全独立行使行政执法权（如合肥市的做法）。

**2.独立权威的监管机构尚未形成，市委市政府重大决策执行难以执行到位。**如在贯彻市政府《关于落实稳增长调结构促转型决策部署改进政府招标采购工作的实施办法(试行)》(甬政发〔2012〕90号)文件等市委市政府重大决策部署上，各行业部门往往以不能干涉业主采购人自主权或违反条条规定为借口，使支持我市自主创新优质产品参与我市政府招标采购的“首购首用”等政策措施难以落实到位，在执行上大打折扣。所以，统一独立和权威的综合监管机构不建立，不利于政府决策执行力的提高。同时，对企业的信用应该有跨行业全方位统一的评价结果，但各行业主管部门至今都只对企业在本行业项目履约过程的信用表现进行评定，造成同一企业的信用评价结果在各个行业各不相同、互不通用，长此以往，不利于形成有效的监管合力和建立统一的市场诚信体系。

**3.“法无授权”造成大量新增公共资源配置项目监管缺位，不利于深化公共资源市场化配置改革的推进。**随着公共资源市场化配置改革的不断深入，许多新增的公共资源交易项目（如国有企业货物服务采购、排污权、公共空间广告经营权等），往往因为没有明确的法定行政监督部门而监督缺位，有的虽有行政主管部门，但因没有专业的监督人员而使监督流于形式。市纪委监委会同相关部门通过考察调研湖北省、武汉市和我省的温州市等兄弟省市的做法，曾经要求市公共资源交管办对法律法规不明确行政监督部门的交易项目履行统一监管，但因法制部门担心“法无授权不可为”，容易引起法律争议，最后不了了之。

二、起草的基本过程、主要依据和参考资料

**（一）起草的基本过程。**从2017年以来，市公共资源交管办会同市人大法工委、财经工委、市法制办（司法局）和发改、住建等相关行业主管部门组成地方立法调研组，多次到国内已立法及正在立法的安徽、湖北、贵州、陕西等地进行考察调研。市市公共资源交管办在调研和草案起草过程中，通过发挥招投标行业协会的作用，多次召集我市公共资源交易系统和各行业（部门）的资深专家，并邀请国内研究公共资源交易管理的顶尖专家，对《条例》立法的方向和主要内容进行了深入的研讨，还通过服务外包方式引入大专院校等第三方法律研究机构进行调研论证。本草案在拟定过程中，我办配合市人大相关工委分别组织召开了由立法和行业内专家、市各有关行业行政主管部门和各区县（市）政府分管领导等参加的征求意见座谈会。本草案征求意见稿已经市政务服务办党组会议审议通过。

1. **起草的主要依据和参考资料**

 **1.党的十八届三中、四中全会决定和习总书记在中央深改委第七次会议上的要求，为我市公共资源交易监管体制创新和地方性立法提供了改革方向。**党的十八届三中全会[《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》](https://www.baidu.com/s?wd=%E3%80%8A%E4%B8%AD%E5%85%B1%E4%B8%AD%E5%A4%AE%E5%85%B3%E4%BA%8E%E5%85%A8%E9%9D%A2%E6%B7%B1%E5%8C%96%E6%94%B9%E9%9D%A9%E8%8B%A5%E5%B9%B2%E9%87%8D%E5%A4%A7%E9%97%AE%E9%A2%98%E7%9A%84%E5%86%B3%E5%AE%9A%E3%80%8B&tn=44039180_cpr&fenlei=mv6quAkxTZn0IZRqIHckPjm4nH00T1Y3njc1mHT4n1b1PWDvPynz0ZwV5Hcvrjm3rH6sPfKWUMw85HfYnjn4nH6sgvPsT6KdThsqpZwYTjCEQLGCpyw9Uz4Bmy-bIi4WUvYETgN-TLwGUv3EPWcdPH04njDYrjD4n1bdPjfY)提出的“坚持社会主义市场经济改革方向，核心是处理好政府和市场的关系，使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”的理论，为公共资源市场化配置改革提供了理论依据和发展方向。公共资源交易立法的指导思想应当是在合理界定市场和政府边界的基础上，既要保证市场机制的对公共资源配置的基础性和决定性作用，又要建立合理、有效的监管体制机制，克服市场失灵现象，还原公正开放、竞争有序的市场竞争秩序。

党的十八届四中全会指出：深化行政执法体制改革，根据不同层级政府的事权和职能，按照减少层次、整合队伍、提高效率的原则，合理配置执法力量，有条件的领域可以推行跨部门综合执法。同时，中办〔2013〕9号文件对“整合工程建设项目招标投标、土地使用权和矿业权出让、国有产权交易、政府采购等平台，建立统一规范的公共资源交易平台”提出了明确要求。为我市实施公共资源交易综合监管体制改革提供了思想基础。

今年3月19日，习总书记在中央深改委第七次会议上指出“要深化公共资源交易平台整合共享，要坚持应进必进、统一规范、公开透明、服务高效原则，加快推进平台交易全覆盖，完善分类统一的交易制度规则、技术标准、数据规范，创新交易监管体制，推动公共资源阳光交易，着力提高公共资源配置效率和公平性”。公共资源交易制度的改革已列入国家深化改革的重要议程。

**2.上位法为我市公共资源交易地方立法提供了立法依据。**目前，国家和浙江省层面都尚未制定有关公共资源交易的综合性法律法规，与之相关度较高的法律法规是国家《招标投标法》（2000年颁布）和《招标投标法实施条例》（2012年）、2002年颁布的《政府采购法》和《政府采购法实施条例》（2015年），另外还有2004年出台的国家《土地管理法》和2009年出台的《国有资产管理法》等专业领域的法律，其他都是国家部委的部门规章和规范性文件。浙江省人大于2005年颁布实施了地方性法规《浙江省招标投标条例》。

国家《招标投标法实施条例》第四条第二款明确：“县级以上地方人民政府对其所属部门有关招标投标活动的监督职责分工另有规定的，从其规定”。《条例》注意到分散监管所带来的政出多门、推诿扯皮、同体监督等问题，考虑到地方人民政府的机构设置与国务院机构设置并不完全对应，且一些地方探索成立了综合性招投标行政监督部门，作了相应的制度安排，授权地方政府探索新的管理模式，为地方人民政府行政监管体制改革留出了空间，奠定了综合执法的法律基础。

**3.国内兄弟省市改革和立法的成功实践，为我市公共资源交易管理立法提供了有益借鉴**。近几年来，针对国家层面有关公共资源交易监管的综合性法律法规不够健全，许多省市通过地方立法加强法制保障。除了安徽省合肥市、淮南市以及湖北省外，四川、广东、广西、甘肃、宁夏、贵州等省也正在探索公共资源交易集中监管体制的改革，研究制定相应的地方性法规，依法解决公共资源交易管理工作中存在的突出问题，保障当地公共资源交易规范有序进行。

同时，我市各区县（市）的成功探索，也为公共资源交易立法奠定了良好基础。近年来，我市余姚、慈溪等地积极探索创新监管体制，对公共资源交易实施第三方统一集中监管，推行公共资源交易综合执法，有效解决了政出多门、多头监管、规则冲突和同体监督等问题，解决了新拓展而法律法规尚不明确监管部门的公共资源交易项目的监管缺位问题，完善了市场综合诚信体系，强化了专业监督执法的队伍和力量。

**三、征求各区县市及部门意见的协调情况**

本草案征求意见采取了召开座谈会、书面征求各相关部门意见、召集县（市）区相关招投标行政监督部门调研座谈征求意见等方式方法。通过征求各部门意见和调研座谈，比较集中的意见是关于政府采购、国有产权和国有土地使用权（矿业权）出让等交易的委托集中监管问题。由于《政府采购法》、《土地管理法》、《企业国有资产法》、《企业国有资产管理条例》等上位法分别规定由财政、自然资源、国资等部门实施行政监督。我办已向市政府建议通过《条例》明确由相关行政主管部门委托市和区县市的公共资源交易监督管理机构统一行使对进场交易环节的具体监督职能，但项目标前的审核和标后履约监管仍然由相关行政主管部门负责，这样既符合相互协调和制衡的要求，也有利于解决部门分散监管造成监管缺失和监管力量薄弱的问题。但因国资等相关部门在这个问题上认识尚未统一，仍需要市政府重点协调。

四、《宁波市公共资源交易管理条例（草案）》的主要内容

本草案征求意见稿分总则、管理和服务机构、交易目录、交易程序、监督检查、法律责任和附则共七章、四十五条，主要内容有：

**1.完善我市统一的公共资源交易监管体系。**以本次地方性立法为契机，进一步改革现行的公共资源交易监管体制，调整政府部门对公共资源交易监督职责的分工。通过政府直接授权或各行政主管部门委托执法的方式，由市和区县（市）公共资源交易行政主管部门对公共资源交易实施第三方集中监管，整合发改、财政、住建、水利、交通、国土、国资等部门的行政监督执法职能，彻底解决目前体制下“同体监督”、部门分割的状况。同时，明确由集中监管部门实际履行对所有公共资源交易的行政监督职能，以填补不断新增的公共资源交易项目法定监督部门不明确的监督“缺位”的问题。这种改革，有利于形成一支独立、专业、权威的公共资源交易监督力量。

**2.整合统一规范的公共资源交易中心。**把隶属于相关职能部门的政府采购中心、土地交易中心、国有产权交易中心等交易服务机构的公共服务职能，统一纳入公共资源交易中心。整合后的公共资源交易中心，为公共资源交易活动集中提供交易场所和信息发布等方面的公益性服务，做到统一进场登记、统一发布信息、统一安排交易场所。公共资源交易中心的建设应当体现“便于监管”和“提供服务”原则。

同时要制定和实施各地统一的公共资源交易目录管理制度，明确列入目录的公共资源必须通过招标、拍卖、竞价等方式进场公开交易，推进平台交易全覆盖，做到**应进必进**。

**3.推进公共资源交易信息公开和综合诚信体系建设。**建立信用信息互认共享和“守信激励、失信惩戒”制度，建立市场主体诚信数据库和公共资源交易“黑名单”制度，增强交易信息和违法信息的透明度，加大对违规单位和违规行为的曝光和惩处力度。

**4.更好服务于重大民生项目推进，促进经济转型升级。**一是实现招投标全流程电子化交易办理和监管，推进招投标领域“最多跑一次”改革；二是积极支持自主创新产品在政府招标采购中的应用，促进企业转型升级。

**5.创新完善监管执法机制，打击和遏制串标围标等违法行为。**建立对招标投标领域违法行为的联合调查处理机制，强化与公安、检察院、法院的信息沟通和执法衔接。