

政策法规信息简报

2025 年 7 月

主办：法务部

编辑/校对：温馨

审核：郭伟萍

目 录：

《国务院国资委印发<中央企业发展规划管理办法>, 地方国企“十五五”规划有据可依了!》(来源：建设工程信息通)P1-P13

《住房城乡建设部办公厅发布关于推进落实建设项目开工“一件事”的通知》(建办厅〔2025〕36号)P13-P16

《刚刚，住建部印发：建办质〔2025〕45号文，所有工地施工按此执行！》(建办质〔2025〕45号)P17-P22

《“背靠背”条款下，最高法院关于大中小企业界定标准一表通》(来源：建设工程信息通)P22-P29

国务院国资委印发《中央企业发展规划管理办法》， 地方国企“十五五”规划有据可依了！

近日，国务院国资委印发《中央企业发展规划管理办法》（国务院国资委令 第45号）（简称：《办法》）。《办法》针对中央企业规划编制工作明确提出：中央企业依据上位规划编制本企业总体发展规划、重点领域规划和子企业规划。中央企业编制发展规划应当立足做强做优做大国有资本和国有企业，围绕推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。

另外，中央企业应当于规划期首年6月30日前将董事会审议通过的发展规划报送国务院国资委。规划应当包括发展现状；总体要求、战略定位、发展目标；产业布局安排；保障措施等相关内容。

《办法》的出台，为地方国企编制“十五五”规划提供了明确的可借鉴的规划编制框架，地方国企应当认真学习《办法》，为自身“十五五”规划编制工作做好前期准备工作。同时，地方政府也应当结合地方实际，研究制定本地区国有企业发展规划管理有关规定。

原文如下：

中央企业发展规划管理办法

第一章 总则

第一条 为全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，依法履行企业国有资产出资人职责，规范中央企业发展规划管理，强化发展规划引领作用，引导中央企业完整准确全面贯彻新发展理念，增强核心功能和提升核心竞争力，根据《中华人民共和国公司法》《中华

人民共和国企业国有资产法》《企业国有资产监督管理暂行条例》等法律法规，制定本办法。

第二条 本办法所称中央企业是指国务院国有资产监督管理委员会（以下简称国务院国资委）代表国务院履行出资人职责的国家出资企业。本办法所称发展规划是指中央企业在分析宏观环境和内部发展现状及其变化趋势的基础上，对未来一定时期内企业发展作出的方向性、全局性部署，突出对产业布局优化结构调整的战略性、整体性安排，是企业的发展纲领。

第三条 中央企业是发展规划的制定主体、执行主体和责任主体，应当健全发展规划管理机制，开展发展规划编制，强化发展规划执行，组织发展规划评估和调整，建立完善发展规划引领企业改革发展工作体系。

第四条 国务院国资委健全中央企业发展规划监督管理制度和工作机制，统筹发展规划编制，组织对发展规划进行审核，监督发展规划执行和调整情况，开展综合评价，推动中央企业发展规划管理与国务院国资委监管职责联动。

第二章 发展规划管理机制建设

第五条 中央企业根据本办法规定，建立健全发展规划管理制度，经董事会审议通过后报送国务院国资委。发展规划管理制度应当包括以下内容：

- (一) 发展规划决策程序、决策机构及其职责；
- (二) 发展规划管理流程、管理部门及其职责；
- (三) 发展规划编制、执行、评估、调整有关管理规定；

(四) 发展规划与预算、投资、考核等职能的衔接安排;

(五) 其他应当纳入的有关内容。

第六条 中央企业发展规划编制、调整、年度工作计划及执行情况报告等重大事项应当经党委(党组)会前置研究后提请董事会决策。

第七条 中央企业董事长是发展规划管理第一责任人。董事会应当明确专门委员会负责发展规划决策咨询和支撑,指定经理层人员负责统筹发展规划管理工作。

第八条 中央企业应当明确工作部门,归口负责发展规划管理工作,牵头组织发展规划编制、执行、评估、调整等,相关职能部门与各级子企业做好衔接支持,按照职责分工落实发展规划各项工作安排。

第九条 中央企业应当明确专门机构,具体承担企业发展规划重大问题研究,支撑发展规划编制、执行、评估、调整等工作,根据需要可引入外部咨询机构。

第十条 中央企业应当加强发展规划基础信息管理,跟踪监测产业发展情况,动态评估发展规划执行情况。

第十一条 国务院国资委健全专家咨询机制,建立完善信息系统,建设发展规划数据库,作为推进国有经济布局优化结构调整的基础支撑。

第三章 发展规划编制

第十二条 国务院国资委统筹总体发展规划、重点任务规划、企业规划三级规划编制和组织实施,加强与各管理部门战略协同。

第十三条 国务院国资委按照国家规划周期，编制中央企业总体发展规划，明确未来五年发展总体思路、发展目标、重点任务和保障措施。

第十四条 国务院国资委根据中央企业总体发展规划重点任务安排编制相关规划，明确具体目标和举措。

第十五条 中央企业依据上位规划编制本企业总体发展规划、重点领域规划和子企业规划，各级各类规划应当定位准确、功能互补、统一衔接。

第十六条 中央企业编制发展规划应当贯彻落实国家战略部署、行业发展要求，体现出资人意志，立足做强做优做大国有资本和国有企业，围绕推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域集中，向前瞻性战略性新兴产业集中，坚持聚焦主责主业，统筹发展和安全，确保内容完整、目标清晰、措施可行、科学有效。

第十七条 中央企业发展规划应当履行前期研究、编制起草、专家论证、内部决策等程序。董事会应当召开会议专题研究发展战略定位等重大问题，听取外部董事意见。

第十八条 中央企业应当在规划期前一年启动发展规划预研工作，深入研判内外部环境形势、行业发展态势，明确业务布局重点。国务院国资委组织召开发展规划编制会商研讨会，明确重点领域发展任务。

第十九条 中央企业应当于规划期首年6月30日前将董事会审议通过的发展规划报送国务院国资委。应当包括以下内容：

- (一) 发展现状，包括企业基本情况、发展基础、发展环境、行业对标及竞争力分析；
- (二) 总体要求、战略定位、发展目标；
- (三) 产业布局安排，包括发展目标、路径举措、重点任务、重大工程项目等；
- (四) 发展规划执行落地的保障措施；
- (五) 其他应当纳入的有关内容。

第二十条 国务院国资委依据中央企业战略使命、布局优化结构调整安排和企业主责主业，从发展定位、发展目标、发展方向、发展路径等方面对企业发展规划实施审核，组织相关部门合议会商，委托外部专家论证评审，向企业书面反馈意见。中央企业应当根据国务院国资委意见对发展规划作出修改。作出重大调整的，应当重新履行内部决策程序。

第二十一条 国务院国资委对授权放权清单明确授权董事会决定发展规划的中央企业发展规划实施备案管理。

第二十二条 经审核同意的发展规划作为中央企业财务预算、资本金支持、债券发行、专业化整合、投资监管等工作的重要基础。发展规划重点指标纳入中央企业负责人经营业绩考核范围，任期及年度经营业绩考核目标应当与发展规划目标值及其年度分解目标相衔接。

第四章 发展规划执行

第二十三条 中央企业按照国务院国资委发展规划年度工作要求，对发展规划目标、任务等进行分解，形成企业发展规划年度工作计划，明确当年工作目标、重点任务、重大工程项目等。

第二十四条 中央企业应当建立完善发展规划与投资、预算、考核等衔接机制，对发展规划年度工作计划明确的目标、任务进行责任绩效分解，作为责任主体和责任人年度考核依据。纳入发展规划的重大工程项目，应当纳入企业投资计划，配套资源支持。

第二十五条 中央企业党委（党组）、董事会定期听取发展规划执行情况，研究解决实施中的重大问题，优化工作目标和任务举措。

第二十六条 中央企业每年对发展规划执行情况进行评估总结，重点监测产业发展情况，形成发展规划年度执行情况报告。

第二十七条 中央企业应当于每年1月31日前将经董事会审议的年度工作计划及执行情况报告报送国务院国资委。应当包括以下内容：

（一）本年度工作计划，包括发展规划年度分解目标、产业发展安排、资源配置实施计划等；

（二）上年度发展规划执行情况，包括年度工作计划执行情况、规划目标任务完成情况、重点产业发展情况等；

（三）本年度投资计划；

（四）其他应当纳入的有关内容。

第二十八条 国务院国资委按年度开展中央企业发展规划执行情况综合评价，组织专家质询评议，重点关注产业引领作用、产业支撑能力、产业创新成果等，评价结果向中央企业通报，并作为企业董事会评价，领导班子、领导人员综合考核评价，发展规划管理授权放权的重要依据。

第二十九条 国务院国资委按照中央企业总体发展规划与重点任务规划部署安排，监测中央企业产业发展动态，督导重点任务执行进展，协调解决问题困难。

第五章 发展规划评估和调整

第三十条 中央企业应当于规划期第三年开展中期评估，并将中期评估报告报送国务院国资委。中期评估应当重点对内外部环境形势变化等进行分析，客观评判发展规划执行中发展目标、重点任务和重大工程项目完成情况，结合实际作出细化完善。

第三十一条 中央企业应当强化发展规划权威性、严肃性，审慎评估发展规划调整的必要性，确需调整的报经国务院国资委同意后重新履行审核程序。

第三十二条 发展规划调整的情形包括：

- (一) 落实党中央、国务院重大决策部署；
- (二) 企业主责主业调整；
- (三) 企业发生重组、整合等重大事项；
- (四) 企业培育和发展新质生产力需要；
- (五) 企业发展内外部环境形势发生重大变化，影响发展规划执行；
- (六) 其他应当调整的情形。

第三十三条 中央企业应当于规划期第五年开展总结评估，作为下一个规划期发展规划编制的重要依据。国务院国资委及时总结发布中央企业发展规划重大成果。

第三十四条 国务院国资委监督检查中央企业发展规划执行情况、重大工程项目实施情况、重点任务完成情况，对发展方向出现明显偏差、执行进度严重滞后、发展质量低下等问题，按照有关规定进行提示、约谈或通报，对偏离发展规划方向盲目投资等的，根据情节严重程度给予考核扣分处理。

第六章 附则

第三十五条 股权多元化中央企业发展规划有关重大事项，依据公司章程、权责清单等制度应当提请股东会审议的，由国务院国资委股东代表通过股东会依法行使表决权。

第三十六条 中央企业违反本办法有关规定，未履行或未正确履行发展规划管理职责造成国有资产损失或其他严重不良后果的，由责任追究机构按有关规定严肃追责问责。涉嫌违纪违法的，移送有关纪检监察机构或司法机关处理。

第三十七条 各地方国有资产监督管理机构可以参照本办法，结合实际制定本地区国有企业发展规划管理有关规定。

第三十八条 本办法由国务院国资委负责解释。

第三十九条 本办法自 2025 年 6 月 1 日起施行。国务院国资委于 2004 年发布的《中央企业发展战略和规划管理办法（试行）》（国务院国资委令第 10 号）同时废止。

以下为记者提问

近日，国务院国资委印发《中央企业发展规划管理办法》（国务院国资委令 第 45 号）（以下简称《办法》）。《办法》出台

后，国务院国资委规划发展局有关负责同志就《办法》回答了记者提问。

1. 请介绍一下《办法》出台的背景和意义

答：习近平总书记指出，科学制定和接续实施五年规划，是我们党治国理政一条重要经验，也是中国特色社会主义一个重要政治优势。党的二十届三中全会对健全发展规划制度体系、强化规划衔接落实机制作出了系统安排。为切实发挥发展规划战略导向作用，国务院国资委始终将加强中央企业规划管理作为优化调整国有经济布局结构的重要抓手，指导企业锚定发展目标，落实国家战略，不断提高规划编制的科学化、规范化水平。

2004年，国务院国资委以部门规章形式印发了《中央企业发展战略和规划管理办法》（国务院国资委令 第10号），为规范中央企业规划编制和管理发挥了重要作用。党的十八大以来，党中央国务院对中央企业赋予了新的使命责任，世界百年未有之大变局加速演进，科技革命与大国博弈相互交织，发展面临的外部环境更加复杂多变，中央企业自身情况也发生了很大变化，这些都对规划引领提出了新要求，需要进一步完善制度，确保规划工作更好服务央企改革发展。

在此背景下，国务院国资委认真推进10号令修订工作，系统总结多年来中央企业规划管理工作经验，深入开展调研论证，通过座谈会、调查问卷、实地调研等形式向全部中央企业征集修订意见，形成了修订思路。此后，多轮次征求中央企业、有关专家学者意见，与国家发展改革委等部门充分沟通，并向全社会公开征求意见，反复修改完善，形成了《办法》。

此次印发的《办法》，首次以制度形式明确建立国资央企三级规划体系，完善规划编制、执行、评估、调整、评价闭环管理工作机制，是贯彻落实党的二十届三中全会精神的重要举措，是加强出资人监管的有力抓手，是推动中央企业强化规划引领、推动规划落地的顶层制度安排，对推动中央企业坚决服务国家战略、履行使命责任、聚焦主业加快实现高质量发展具有重要意义。

2. 请介绍一下《办法》相较 10 号令，有什么主要不同

答：《办法》以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神，坚持引领企业优化布局和尊重企业发展实际并重，通过加强顶层设计、规范程序、强化执行、统筹联动，着力构建全流程、能监测、可评估的规划管理体系。相对于 10 号令的主要变化，具体体现为三个“更加突出”：

一是更加突出产业导向。建立“中央企业总体规划+重点任务规划+企业规划”的三级规划体系，将产业优化调整作为三级规划的重点内容，推动国有资本向关系国家安全、国民经济命脉的重要行业和关键领域集中，向关系国计民生的公共服务、应急能力、公益性领域等集中，向前瞻性战略性新兴产业集中。

二是更加突出闭环管理。完善国务院国资委和中央企业两个层面的规划编制、执行、评估、调整、评价等闭环管理工作机制，实现规划全链条、全过程、全级次监管。比如，编制阶段，“一企一策”审核企业规划，指导企业贯通承接国家、行业及国资央企规划指标和重点任务，明晰战略定位、发展目标和实施路径，

形成规划体系合力。执行阶段，构建“长期战略-发展规划-年度计划”推进机制，将规划目标任务按年度细化分解和推动落实。

三是更加突出刚性约束。加强制度执行硬约束，将发展规划作为中央企业投资监管、财务预算、资本经营预算、专业化整合、考核分配、监督追责等工作的重要基础，对规划执行中发现的发展方向出现明显偏差、执行进度严重滞后、发展质量低下等问题线索，将按照有关规定开展责任追究。

3. 请介绍一下《办法》的主要内容

答：《办法》共分6章39条，主要规定了以下内容：

(一) 总体要求。在总则中明确，发展规划是指中央企业在分析宏观环境和内部发展现状及其变化趋势的基础上，对未来一定时期内企业发展作出的方向性、全局性部署，突出对产业布局优化结构调整的战略性、整体性安排，是企业的发展纲领，强调中央企业是发展规划的制定主体、执行主体和责任主体，并对国务院国资委和中央企业开展规划管理的权责界限等作出规定。

(二) 发展规划管理机制建设。一是规定企业应当建立健全发展规划管理制度，经董事会审议通过后报送国务院国资委。二是对企业发展规划的决策机构、工作机构及支撑机构等作出规定，强调企业发展规划编制、调整、年度工作计划及执行情况报告等重大事项应当经党委（党组）会前置研究后提请董事会决策，董事长是发展规划管理的第一责任人。三是提出发展规划信息化建设的具体要求，明确企业应当加强发展规划基础信息管理，跟踪监测产业发展情况。

(三) 发展规划编制。一是明确国务院国资委统筹三级规划编制和组织实施，企业依据上位规划编制本企业总体发展规划、重点领域规划和子企业规划。二是对企业发展规划编制应当遵循的基本原则和工作要求作出规定。三是明确企业发展规划报送、审核等程序要求，强调企业发展规划应当履行前期研究、编制起草、专家论证、内部决策等程序。四是明确国务院国资委对企业发展规划的联动管理要求，强调将发展规划重点指标纳入中央企业负责人经营业绩考核范围等。

(四) 发展规划执行。一是规定企业应当按照国务院国资委发展规划年度工作要求，对发展规划目标、任务等进行分解，形成企业发展规划年度工作计划，设置年度目标、任务和重大工程项目。二是强调企业应当建立完善发展规划与投资、预算、考核等衔接机制，党委（党组）、董事会定期听取发展规划执行情况，研究解决实施中的重大问题。三是明确发展规划年度工作计划及执行情况报告的报送要求。四是强调国务院国资委将开展规划执行情况综合评价，评价结果作为企业董事会评价，领导班子、领导人员综合考核评价，发展规划管理授权放权的重要依据。

(五) 发展规划评估和调整。一是明确企业发展规划中期评估、总结评估的重点内容和程序。二是对企业发展规划调整的方式和情形作出规定，强调发展规划的权威性、严肃性。三是明确国务院国资委将对企业发展规划执行情况进行监督检查，按照有关规定进行提示、约谈或通报，对偏离发展规划方向盲目投资等的，根据情节严重程度给予考核扣分处理等工作安排。

(六) 附则。明确了股权多元化企业特殊情形、责任追究、地方参考、解释及生效条款等规定。

4. 请介绍国务院国资委下一步的工作安排

答：下一步，国务院国资委将结合“十四五”规划总结评估、“十五五”规划编制和实施各项工作，抓好《办法》出台后续组织实施工作，健全完善发展规划闭环管理制度体系，指导中央企业进一步强化规划引领，健全规划体系，完善规划制度，科学编制规划，推动规划落实落地。（来源：建设工程信息通）

住房城乡建设部办公厅发布关于推进落实建设项目 开工“一件事”的通知

建办厅〔2025〕36号

各省、自治区住房城乡建设厅，直辖市住房城乡建设（管）委，北京市规划和自然资源委，吉林省政务服务和数字化建设管理局，新疆生产建设兵团住房城乡建设局：

为深入贯彻落实党中央、国务院关于优化政务服务、推动“高效办成一件事”的决策部署，加快推进建设项目开工“一件事”高效办理，现就有关事项通知如下：

一、总体要求

聚焦企业和群众在房屋建筑和市政基础设施工程开工阶段的办事需求，加强部门协同和数据共享，优化线上线下服务，健全审管衔接机制，通过工程建设项目审批综合服务窗口和工程建设项目审批管理系统（以下统称工程审批系统），实现建设项目开

工“一件事”集成高效办理，进一步提升企业和群众办事满意度、获得感。

二、工作目标

2025年6月底前，各省（区、市）制定建设项目开工“一件事”实施方案，明确目标任务、改革措施、职责分工和进度要求。2025年9月底前，地级及以上城市公开建设项目开工“一件事”办事指南，提供建设项目开工“一件事”集成办理服务。

三、实施范围

建设项目开工“一件事”适用于新建、改建、扩建房屋建筑和市政基础设施工程，不含需要开展特殊消防设计评审的项目。具体包括建筑工程施工许可（建设工程质量监督手续办理）、建设工程消防设计审查、城市建筑垃圾处置核准、城镇污水排入排水管网许可等事项。各地可结合实际拓展本地区建设项目开工“一件事”的事项范围。

四、主要任务

（一）推动“一件事”集成办理。各地要参照建设项目开工“一件事”申请表（附件1）、申请材料（附件2）、业务流程（附件3），梳理本地区建设项目开工“一件事”涉及政务服务事项申请条件、申请材料等要素，取消没有法律法规依据的许可条件和要求，制定公布办事指南。

（二）提升“一件事”服务效能。各地要根据项目类型、建设规模、投资性质等情形提供精准服务，提前告知建设项目开工“一件事”办理流程及注意事项。及时向社会公开建筑垃圾处理单位、运输单位、运输时间、运输路线等信息，指导建设单位提

前准备城市建筑垃圾处置核准申报材料，规范建筑垃圾产生种类、产生量等信息填报。完善“前台受理、后台审核”机制，统一受理建设项目开工“一件事”申请，跟进相关部门的办理进度和结果，协调解决有关问题。

（三）规范“一件事”审批和管理。各地要严格按照公布的办事指南开展审批工作，不得额外增加或变相增加办理环节、申请材料、许可条件等。施工安全监督机构要对建设单位提交的保证安全施工具体措施的资料进行查验，必要时进行现场踏勘，行政许可审批部门对不符合施工许可条件的，不得颁发施工许可证。消防设计审查、施工许可等手续不齐全的，不得开工建设。健全审管联动机制，对申请办理建筑工程施工许可的项目，要及时明确项目安全监督机构，并将监管责任落实到具备监督人员资格及执法权的监督人员，确保“事有人管、责有人担”。强化建设资金落实履行承诺情况检查，对未履行承诺的，要依法撤销施工许可决定并追究申请人相应责任。

（四）优化“一件事”网上审批。各地要依托全国一体化政务服务平台和工程审批系统，加强电子签章、电子材料、电子证照等应用，优化智能导办、自动生成表单等功能，持续提升网上审批服务水平。加强工程审批系统与公共资源交易、建筑市场、质量安全等相关系统的数据共享，优化表单填写、材料提交，能够通过共享获取的电子证照、审查意见等不要求提交纸质材料。充分利用建设工程企业资质证书、专业人员证书、建筑施工企业安全生产许可证、安全生产管理人员考核合格证等数据（附件4），优化完善信息填写、核验等功能。通过工程审批系统加强对建设

项目开工“一件事”从申报到办结全过程的监督管理，整治“体外循环”和“隐性审批”。

（五）完善“一件事”数据归集共享。各地要以建设项目开工“一件事”为抓手，加强对申报、审批、制证等环节数据质量管理，实现新开工项目信息全量、准确、实时归集和共享。推进工程审批系统与本地区建筑市场监管一体化工作平台数据共享，全面公开建筑工程施工许可证信息。探索建立房屋建筑单体赋码和落图机制，加强房屋建筑全生命周期数字化管理。

五、组织保障

（一）加强组织实施。各地要加强部门协同，统筹做好方案制定、流程优化、系统对接、业务培训等工作。建立工程建设项目全流程审批“高效办成一件事”常态化推进机制，加快在更多阶段更大范围实现“一件事”集成服务，强化各阶段“一件事”之间的有效衔接和系统集成。

（二）加强工作联动。各地要加强建设项目开工“一件事”办理与质量安全监管、建筑垃圾利用处置去向监管等联动。结合项目建设计划，加强建筑垃圾分类处置和资源化利用能力建设，保障项目规范有序实施。

（三）加强宣传引导。各地要通过多种渠道，做好政策解读、典型宣传等工作，提高企业和群众对建设项目开工“一件事”改革政策、办理渠道等知晓度，营造良好氛围。工作中取得的成效、遇到的问题和意见建议，要及时报告。

住房城乡建设部办公厅

2025年5月16日

刚刚，住建部印发：建办质〔2025〕45号文，所有工地施工按此执行！

刚刚，住建部印发《房屋市政工程有限空间识别及施工安全作业指南（试行）》：

1、本指南适用于房屋市政工程施工现场有限空间作业安全管理。

2、施工单位职责。

施工单位应对有限空间作业场景进行辨识和标识，编制施工方案，配置安全装备，开展教育培训，履行作业审批。

施工单位应将有限空间安全知识纳入房屋市政工程人员入场通识教育，内容涵盖有限空间常见场景、事故风险、作业原则、严禁盲目施救等基本安全要求。

有限空间作业必须执行作业前审批制度，施工单位签发作业票，作业班组方可开展有限空间作业。鼓励推行“机械化换人、自动化减人”策略，优先采用功能性机器人等先进技术替代人工进行有限空间作业、搜索与救援。

3、施工作业。

作业前，必须采取通风措施，且保持空气流通 30min 以上。作业人员进入有限空间作业时，必须佩戴扩散式气体检测报警仪。

经通风，气体检测结果仍不合格的，不得进入有限空间内作业。确需作业的，作业人员必须佩戴隔绝式正压呼吸防护用品。

4、有限空间作业专项培训应采取岗前培训和定期轮训相结合。

相关人员在上岗前必须经过有限空间作业专项培训并考核合格。

持续开展有限空间作业的，每季度应开展轮训并考核合格。

在施工条件发生较大变化或采用新技术、新工艺、新设备、新材料时，必须重新开展培训并考核合格。

附录 4 有限空间作业危险因素告知牌示例



危险因素告知牌

附录 5 有限空间作业培训合格标识示例



有限空间作业培训合格标识

5. 场景判定

2.1 场景判定

2.1.1 有限空间作业场景的判定，应同时满足 3 个物理条件和至少 1 个危险特征。

同时满足 3 个物理条件：

- 1 封闭或部分封闭的空间，且通风不良。
- 2 空间内有人员进出的需求和可能。
- 3 进出口或空间内活动存在限制。

至少存在 1 个危险特征：

- 1 存在或可能出现氧气含量不足。
- 2 存在或可能出现有毒有害气体。
- 3 存在或可能出现易燃易爆物质。

2.1.2 房屋市政工程可能存在的有限空间作业场景示例，参见附录 1。

可能存在的场景示例：

地基与基础工程的**桩孔内**；地下室外墙与基坑边坡形成的狭小空间（肥槽）；

主体建筑工程的**封闭型钢结构内**；消防水池、汽车坡道下部三角区域、人防工程等通风不良的封闭半封闭空间；采用盖挖逆作法施工的地下室、地下车站等。

附录1 房屋市政工程可能存在的有限空间作业场景示例

序号	施工类别	可能的有限空间作业场景	可能的作业活动	可能的危害因素 (主要气体)	可能的事故类别
1	地基与基础工程	桩孔内	(1) 人工挖孔桩作业 (2) 爆破扩孔、绑扎探测管等需要人员进入桩孔的作业	(1) 氧含量不足 (2) 沼气(甲烷)、硫化氢等	窒息、中毒
		地下室外墙与基坑边坡形成的狭小空间（肥槽）	脚手架搭拆、模板拆除、防水、砌筑、清理作业	(1) 氧含量不足 (2) 硫化氢、苯类等有毒有害气体	窒息、中毒
2	主体建筑工程	消防水池、汽车坡道下部三角区域、人防工程等通风不良的封闭半封闭空间	(1) 拆模、剔凿、修补、防水、清理等作业 (2) 巡查、测量、检测等活动	(1) 氧含量不足 (2) 硫化氢等有毒有害气体	窒息、中毒
		采用盖挖逆作法施工的地下室、地下车站等	(1) 结构施工作业 (2) 巡查、测量、检测等活动	(1) 氧含量不足	窒息
		封闭型钢结构内	焊接、气割、金属打磨作业 涂装作业，防腐作业	(1) 氧含量不足 (2) 二氧化碳、氩气等惰性气体 苯类	窒息 中毒、爆炸
3	装饰装修工程	封闭半封闭空间	(1) 环氧树脂地坪、油漆等涂装作业 (2) 防腐、保温作业 (3) 焊接、气割等明火作业	苯类、醛类等可燃、有毒有害气体	爆炸、火灾、中毒
4	机电工程	地下电缆夹层，吊顶夹层，电缆隧道，封闭的电缆沟槽	(1) 敷设电缆，支架、管道焊接作业 (2) 安装、调试、更换、维修作业	(1) 氧含量不足 (2) 焊接烟尘 (3) 一氧化碳、氟化氢等有毒气体(电缆失火) (4) 硫化氢、甲烷	窒息、中毒、火灾、爆炸
		冷库、制冰室、泵房等	(1) 防腐、保温作业 (2) 明火作业 (3) 清理作业	(1) 苯类、醛类等可燃、有毒有害气体 (2) 硫化氢、甲烷	中毒、火灾、爆炸
		管沟、电梯井、管井、廊道等	(1) 管道敷设，设备安装、调试，维修作业 (2) 防腐、绝热、保温作业 (3) 电焊，气割作业	(1) 苯类、醛类等可燃、有毒有害气体 (2) 氧含量不足 (3) 焊接烟尘	中毒、窒息、火灾
		(1) 水箱、冷藏箱、压力容器、储罐、锅炉等密闭设备内部 (2) 可进入管道、烟道、风管等空间	(1) 焊接、气割、金属打磨作业 (2) 涂装、防腐、保温作业 (3) 设备安装、调试、维修作业	(1) 氧含量不足 (2) 焊接烟尘 (3) 二氧化碳、氩气等惰性气体	中毒、窒息、爆炸

序号	施工类别	可能的有限空间作业场景	可能的作业活动	可能的危害因素 (主要气体)	可能的事 故类别
5	市政管 网、污水 处理工程	(1)管道、箱涵、 井室内 (2)污水池等污 水处理设施内	(1)封堵作业，清淤、清理作业， 结构修复作业，防水、防腐作业 (2)与已投用污水管道、箱涵、污 水池进行连通、接驳作业 (3)设备安装、调试、维修作业 (4)巡查、测量、检测活动	沼气(甲烷)、硫化 氢、氨气、氧含量不 足	中毒、窒息、爆 炸
6	地下暗挖 工程	地下管道、隧道、 竖井、洞室等空 间内	(1)人工顶管作业 (2)进入管道、隧道、竖井内作业 (3)顶管机、盾构机开仓换刀、维 修作业 (4)巡查、测量、检测等活动	(1)氧含量不足 (2)沼气(甲烷) (3)有毒有害、窒息 性、易燃易爆物质(管 道泄漏)	中毒、窒息、爆 炸
7	桥梁工程	箱梁箱室内	(1)拆模、剔凿、修补、清理作业 (2)巡查、测量、检测等活动	氧含量不足	窒息
			焊接、气割、金属打磨作业	氧含量不足、二氧 化碳、氩气等惰性气体	窒息
			涂装作业	苯类	中毒、爆炸
8	配套设施	场内封闭式垃圾 站	清理作业	(1)氧含量不足 (2)沼气(甲烷) (3)硫化氢等有毒有 害气体	窒息、爆 炸、中毒

注：表中列举为可能存在的有限空间作业场景示例。实际情况各异，应按照本指南第2.1.1条方
法进行具体判定。

住房城乡建设部办公厅关于印发 《房屋市政工程有限空间识别及施工安全作业指南(试行)》 的通知

建办质[2025]45号

各省、自治区住房城乡建设厅，直辖市住房城乡建设（管）委，北京
市城市管理委，上海市交通委，新疆生产建设兵团住房城乡建设局，
山东省交通运输厅：

为进一步做好房屋市政工程安全生产管理工作，提高有限空间作
业风险识别、安全管控和应急处置能力，住房城乡建设部制定了《房

屋市政工程有限空间识别及施工安全作业指南（试行）》。现印发给你们，请遵照执行。

住房城乡建设部办公厅

2025年6月23日

原文链接如下：

https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zc/wjk/art/2025/art_b004a54f129a4a9d913b81fd10f0aa.html

“背靠背”条款下，最高法院关于大中小企业 界定标准一表通

2024年8月27日，最高人民法院发布了《关于大型企业与中小企业约定以第三方支付款项为付款前提条款效力问题的批复》（该批复自发布之日起施行，以下简称“《批复》”），明确规定大型企业和中小企业之间以第三方支付款项作为付款条件的约定（即“背靠背”条款）无效。

最高人民法院官方网站发布的“保护中小企业的合法权益 促进各经营主体公平参与市场竞争——《关于大型企业与中小企业约定以第三方支付款项为付款前提条款效力问题的批复》正式发布”一文对《批复》的理解与适用进行了说明，其中关于“中小企业”的认定提及如下：“关于大型企业、中小企业的认定标准问题，《中华人民共和国中小企业促进法》第二条、《保障中小

企业款项支付条例》第三条对大型企业、中小企业有明确界定标准，可作为司法实践的认定依据。”

最高人民法院文章援引的上述法律、行政法规的规定并未直接规定中小企业的详细界定标准，仅规定由国务院有关部门制定相应标准，并报国务院批准。

《关于印发中小企业划型标准规定的通知》【工信部联企业(2011)300号】明确：为贯彻落实《中华人民共和国中小企业促进法》和《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》(国发〔2009〕36号)，工业和信息化部、国家统计局、发展改革委、财政部研究制定了《中小企业划型标准规定》。经国务院同意，现印发给你们，请遵照执行。可推知该通知发布的《中小企业划型标准规定》即属于《中华人民共和国中小企业促进法》第二条规定的中小企业的具体界定标准。再结合最高人民法院相关文章意见，通常情况下，《中小企业划型标准规定》规定的各行业划型标准可作为司法实践认定中小企业的依据。(以上摘自微信公号“海律观察”的文章：最高法“背靠背”条款批复的中小企业认定)

《中小企业划型标准规定》中各行业划型标准为：

(一)农、林、牧、渔业。营业收入20000万元以下的为中小微型企业。其中，营业收入500万元及以上的为中型企业，营业收入50万元及以上的为小型企业，营业收入50万元以下的为微型企业。

(二)工业。从业人员1000人以下或营业收入40000万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员300人及以上，且营业收入2000万元及以上的为中型企业；从业人员20人及以上，且营业收入300万

元及以上的为小型企业；从业人员 20 人以下或营业收入 300 万元以下的为微型企业。

(三) 建筑业。营业收入 80000 万元以下或资产总额 80000 万元以下的为中小微型企业。其中，营业收入 6000 万元及以上，且资产总额 5000 万元及以上的为中型企业；营业收入 300 万元及以上，且资产总额 300 万元及以上的为小型企业；营业收入 300 万元以下或资产总额 300 万元以下的为微型企业。

(四) 批发业。从业人员 200 人以下或营业收入 40000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 20 人及以上，且营业收入 5000 万元及以上的为中型企业；从业人员 5 人及以上，且营业收入 1000 万元及以上的为小型企业；从业人员 5 人以下或营业收入 1000 万元以下的为微型企业。

(五) 零售业。从业人员 300 人以下或营业收入 20000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 50 人及以上，且营业收入 500 万元及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上，且营业收入 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(六) 交通运输业。从业人员 1000 人以下或营业收入 30000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 300 人及以上，且营业收入 3000 万元及以上的为中型企业；从业人员 20 人及以上，且营业收入 200 万元及以上的为小型企业；从业人员 20 人以下或营业收入 200

万元以下的为微型企业。

(七) 仓储业。从业人员 200 人以下或营业收入 30000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上，且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业；从业人员 20 人及以上，且营业收入 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 20 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(八) 邮政业。从业人员 1000 人以下或营业收入 30000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 300 人及以上，且营业收入 2000 万元及以上的为中型企业；从业人员 20 人及以上，且营业收入 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 20 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(九) 住宿业。从业人员 300 人以下或营业收入 10000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上，且营业收入 2000 万元及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上，且营业收入 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(十) 餐饮业。从业人员 300 人以下或营业收入 10000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上，且营业收入 2000 万元及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上，且营业收入 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(十一)信息传输业。从业人员 2000 人以下或营业收入 100000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上，且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上，且营业收入 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(十二)软件和信息技术服务业。从业人员 300 人以下或营业收入 10000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上，且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上，且营业收入 50 万元及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下或营业收入 50 万元以下的为微型企业。

(十三)房地产开发经营。营业收入 200000 万元以下或资产总额 10000 万元以下的为中小微型企业。其中，营业收入 1000 万元及以上，且资产总额 5000 万元及以上的为中型企业；营业收入 100 万元及以上，且资产总额 2000 万元及以上的为小型企业；营业收入 100 万元以下或资产总额 2000 万元以下的为微型企业。

(十四)物业管理。从业人员 1000 人以下或营业收入 5000 万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 300 人及以上，且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业；从业人员 100 人及以上，且营业收入 500 万元及以上的为小型企业；从业人员 100 人以下或营业收入 500 万元以下的为微型企业。

(十五)租赁和商务服务业。从业人员 300 人以下或资产总额 120000

万元以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上，且资产总额 8000 万元及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上，且资产总额 100 万元及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下或资产总额 100 万元以下的为微型企业。

（十六）其他未列明行业。从业人员 300 人以下的为中小微型企业。其中，从业人员 100 人及以上的为中型企业；从业人员 10 人及以上的为小型企业；从业人员 10 人以下的为微型企业。

本规定的中型企业标准上限即为大型企业标准的下限，国家统计部门据此制定大中小微型企业的统计分类。国务院有关部门据此进行相关数据分析，不得制定与本规定不一致的企业划型标准。

附：“背靠背”条款无效的情形（表格由微信公号“刘律手札”制定）

适用主体	大型企业与中小企业。 注意：政府机关、事业单位与中小企业签订的合同约定“背靠背条款”，直接适用《保障中小企业款项支付条例》。
适用范围	合同纠纷， 典型为建设工程施工、采购货物或者服务合同。
“背靠背”条款	设定 不合理交易条件 。比如设定：大型企业（往往是甲方）以收到业主或上游采购方等第三方向其支付的款项作为向中小企业（往往是乙方）付款前提的条款，或者按照第三方向大型企业拨付的进度款

		比例向中小企业支付款项等不合理交易条件。如何界定不合理交易条件：考虑大型企业是否存在不公平的风险转嫁行为。即大型企业不承担其交易对手方（第三方）的违约风险或者破产风险，而是通过合同条款的设计，将风险转嫁至中小企业。
约定 效力		“背靠背”条款被认定无效，但不必然导致合同其他条款无效。
法律 后 果	付款 期限	(1) 合同约定采取履行进度结算、定期结算等结算方式：双方确认结算金额之日起算。(2) 以货物等交付后经检验或者验收合格作为支付款项条件：检验或者验收合格之日起算→拖延检验或者验收的，自约定的检验或者验收期限届满之日起算。注意：具体付款期限由法院按照行业规范、双方交易习惯等，合理确定大型企业的付款期限。
	违约 责任	原则：有约定利息计算标准，依约定。例外：约定违法或者未约定，按照 LPR 计算。注意：此处违约责任基于填补损失原则。大型企业可以抗辩合同价款已包含对逾期付款补偿，请求减轻违约责任，补偿合理的则被支持。
溯及力		2020 年 9 月 1 日之后签订“背靠背”条款引发纠纷：适用《批复》，该条款无效。2020 年 9 月 1 日前签

订“背靠背”条款引发纠纷：遵循示范案例，法院同样不支持该条款。裁判说理往往考虑不公平的风险转嫁行为或者不符合双方签订合同的目的。

(来源：建设工程信息通)