关于工程建设行业管理体制

改革的若干意见

中国施工企业管理协会

中国工程建设联盟

2015年3月

课 题 组

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 组 长： | 曹玉书 | 中国工程建设联盟主席、中国施工企业管理协会会长 |
| 副组长： | 李清旭 | 中国工程建设联盟秘书长、中国施工企业管理协会副秘书长 |
| 成 员： | （以姓氏笔画为序） | |
|  | 安和人 | 中国煤炭建设协会会长 |
|  | 李福和 | 上海攀成德企业管理顾问公司总经理 |
|  | 杨永胜 | 中国交通建设集团人力资源部总经理 |
|  | 杨 松 | 中电建路桥集团有限公司投资部副主任 |
|  | 范魁元 | 北京市建筑业联合会副会长兼秘书长 |
|  | 庞宝根 | 中国工程建设联盟副主席、中国施工企业管理协会副会长、浙江宝业建设集团董事长 |
|  | 赵伯足 | 中国第五建筑工程局局长助理兼企划信息部和人力资源部总经理 |
|  | 高志海 | 上海市建筑施工行业协会副会长 |
|  | 龚 炜 | 《施工企业管理》副主编 |
|  | 梁 磊 | 中国节能环保集团办公厅副主任 |
|  | 焦凤山 | 中国冶金建设协会副会长 |
|  | 鲍明文 | 中国施工企业管理协会咨询部 |

目 录

[第一部分 工程建设行业管理体制存在的主要问题](#_Toc416337235)

[一、工程建设行业行政管理体制存在的主要问题 1](#_Toc416337236)

[（一）工程建设行业缺乏统一的行政主管部门 1](#_Toc416337237)

[（二）行政管理体制改革滞后，没有形成生产关系与生产力的市场  
调节机制 2](#_Toc416337238)

[（三）行政主管部门对工程建设市场的监管缺位 3](#_Toc416337239)

[二、工程建设行业法律建设中存在的主要问题 4](#_Toc416337240)

[（一）工程建设行业法律体系建设缺失、缺位 4](#_Toc416337241)

[（二）工程建设行业部分法律内容亟需修订 5](#_Toc416337242)

[（三）工程建设行业法律上、下位法不协调 7](#_Toc416337243)

[三、工程建设行业资质、资格管理制度导致企业资源配置权与经营权分离 8](#_Toc416337244)

[（一）资质标准限制了先进管理模式的引进、推广和企业资源配置的  
市场化 8](#_Toc416337245)

[（二）施工企业资质结构不合理 9](#_Toc416337246)

[（三）缺乏市场退出机制，致使行业产能过剩 10](#_Toc416337247)

[（四）职（执）业资格管理模式限制了人力资源配置市场化 11](#_Toc416337248)

[四、工程建设行业招投标管理体制存在的主要问题 11](#_Toc416337249)

[（一）招投标市场缺乏统一严格的行政监管 11](#_Toc416337250)

[（二）行业、地域壁垒严重，竞争标准不一 12](#_Toc416337251)

[（三）招投标市场秩序混乱，工程建设质量隐患四伏 13](#_Toc416337252)

[（四）招投标竞争导向不适应国家经济发展战略和产业政策 13](#_Toc416337253)

[五、劳务管理体制存在的主要问题 14](#_Toc416337254)

[（一）劳务管理制度改革滞后，不符合新城镇化建设的要求 14](#_Toc416337255)

[（二）劳务市场主体设置不合理，劳务公司问题多 15](#_Toc416337256)

[（三）劳务培训体系混乱，劳务人员素质不高 16](#_Toc416337257)

[六、工程建设行业担保机制存在的主要问题 18](#_Toc416337258)

[（一）多数担保缺乏法律依据 18](#_Toc416337259)

[（二）保证金种类名目繁多 18](#_Toc416337260)

[（三）担保方式不合理，严重阻碍工程建设行业的可持续发展 20](#_Toc416337261)

[七、建筑工业化推进过程中存在的主要问题 21](#_Toc416337262)

[（一）建筑工业化标准体系不完善 21](#_Toc416337263)

[（二）现行税收制度增加了企业负担 21](#_Toc416337264)

[（三）地域差异制约建筑工业化的发展 21](#_Toc416337265)

[第二部分 深化工程建设行业管理体制改革的建议](#_Toc416337266)

[一、对工程建设行业行政管理体制改革的建议 22](#_Toc416337267)

[（一）加强对工程建设行业管理的顶层设计，制定新形势下行业  
发展战略 22](#_Toc416337268)

[（二）明确工程建设行业全国统一的行政管理部门，合理配置政府职能 22](#_Toc416337269)

[二、对工程建设行业法律建设改革的政策建议 24](#_Toc416337270)

[（一）制定《工程建设法》，建立健全工程建设行业法律体系 24](#_Toc416337271)

[（二）修改、完善《招标投标法》，规范招投标行为 25](#_Toc416337272)

[（三）明确招投标竞争标准，发挥招投标在行业发展中的正确导向作用 25](#_Toc416337273)

[三、对工程建设行业资质、资格管理改革的政策建议 26](#_Toc416337274)

[（一）建立“工程总承包+施工总承包+专业承包”资质结构 27](#_Toc416337275)

[（二）建立市场退出机制 27](#_Toc416337276)

[（三）建立资格准入和水平评价相结合的职业（执业）资格评价体系，  
推进人力资源市场化 28](#_Toc416337277)

[四、对招投标管理体制改革的政策建议 28](#_Toc416337278)

[（一）建立招投标法律制定、执法监管相统一的政府管理体制 28](#_Toc416337279)

[（二）加大对招投标市场的监管力度，清理与招投标法相抵触的行业  
和地方法规 29](#_Toc416337280)

[（三）调整强制招标范围和规模标准 29](#_Toc416337281)

[（四）加强招标投标信息平台建设 30](#_Toc416337282)

[（五）强化招标代理机构法律责任 30](#_Toc416337283)

[（六）规范政府投资行为 30](#_Toc416337284)

[（七）建立建设要素价格市场信息平台，发挥市场价格规律在招投标  
中的作用 31](#_Toc416337285)

[（八）成立招投标调查委员会，对违规行为予以认定和查处 31](#_Toc416337286)

[五、对劳务管理改革的政策建议 32](#_Toc416337287)

[（一）改革劳务管理制度，使劳务管理与新型城镇化建设战略相适应 32](#_Toc416337288)

[（二）转变劳务公司为专业公司，并使其成为建设市场主体 32](#_Toc416337289)

[（三）建立新型劳务培训体系，转化农民工为产业工人 32](#_Toc416337290)

[六、对工程担保机制改革的政策建议 33](#_Toc416337291)

[（一）完善工程建设行业担保法律体系 33](#_Toc416337292)

[（二）将分散担保转变为集中担保 34](#_Toc416337293)

[（三）建立担保保函制度 36](#_Toc416337294)

[（四）实现担保的公平性，推行“双向担保” 37](#_Toc416337295)

[七、对加快推进建筑工业化的建议 41](#_Toc416337296)

[（一）建立健全建筑工业化配套鼓励政策，加快建筑工业化进程 41](#_Toc416337297)

[（二）建立建筑工业化技术标准体系 42](#_Toc416337298)

[（三）打破地区和行业壁垒，为全面推进建筑工业化提供条件 42](#_Toc416337299)

[（四）充分利用资源，构建顺畅的建筑工业化产业链 42](#_Toc416337300)

工程建设行业是我国国民经济的支柱产业之一，它涵盖了与建设生产相关的所有服务内容，包括规划、勘察、设计、施工、安装、环境运营、维护管理等。近十年来，施工企业生产和经营规模不断扩大，2013年建筑业总产值达到159313亿元，是2004年的5.5倍。截至2013年底，全国共有施工企业79528个，从业人4904.3万人。2013年全年全社会建筑业实现增加值38995亿元，比上年增长9.5%，增速高出国内生产总值增速1.8个百分点,为国民经济持续健康发展做出了重要贡献。2004年以来，行业增加值占国内生产总值比重持续稳步上升，2013年为6.86%，比上年增加0.03个百分点。

工程建设行业在高速发展的同时，我们也应该看到还存在一些亟待解决的问题。尤其管理体制改革不到位，行业市场主体经营资源不能实现市场化配置等，严重阻碍了工程建设行业的持续健康发展。

# 第一部分 工程建设行业管理体制存在的主要问题

## 一、工程建设行业行政管理体制存在的主要问题

### （一）工程建设行业缺乏统一的行政主管部门

工程建设行业是一个体系庞大的产业，其生产过程与多个行业发生着广泛的社会关联。从行业的外延来看，工程建设行业几乎分布在所有的固定资产投资领域，包括农林牧渔、石油化工、交通、能源、电力、水利、通信、核工业、城镇建设、市政公共设施、环保卫生、文化娱乐业等等。2008年国务院三定方案中，把“监督管理建筑市场，规范市场各方主体行为，承担建立科学规范的工程建设标准体系，拟定工程建设、建筑业、勘察设计的行业发展战略，中长期规划、改革方案、产业政策、规章制度并监督执行”的职能授予了住房和城乡建设部。但由于责、权不协调等因素，住建部实际上没有起到真正意义上的政府行政主管部门的作用。目前，发改委、住建部、交通部、水利部、铁路总公司等，国务院各部委几十个不同专业的行业行政管理部门、各省的行业主管部门，都以不同的方式在各自领域和地域内对工程建设行业实施行政管理。

现行的行政管理体制，使工程建设行业呈现出条块分割式的行业结构，致使整个行业管理分散，体制杂乱，政出多门，行业、地域壁垒严重，市场主体的经营成本逐年增加，负担沉重，给工程建设行业调整经济结构、转变经济发展方式以及资源的优化配置带来巨大障碍。

以交通基础设施建设行业为例，进入“十二五”以来，交通运输部制定了国家层面的交通发展规划，明确了高速公路建设里程目标，各省市在此基础上又分别制定了自己的五年规划，但各地区子规划与国家总规划在线路规划、建设规模、建设速度等不相一致。其后，受“四万亿”政策刺激，各地规划目标不断刷新，至今全国整个高速公路规划里程尚难以统计出准确的数据，且相邻省区之间规划也缺乏有效衔接，断头路、并行路时有存在。近两三年，在城市轨道交通建设方面类似的事情又在重演，全国几十个城市先后宣布轨道交通建设规划已经通过国家批准，预计规划里程和投资规模又创新高。这种规划的散乱和无序，造成了行业投资冒进，影响了企业做出正常的经营决策，最终导致社会资源的巨大浪费。类似情况在工程建设的各个领域都不同程度的存在。

### （二）行政管理体制改革滞后，没有形成生产关系与生产力的市场调节机制

一是政府职能定位错位。政府的主要职能应致力于贯彻党的路线、方针、政策，谋划工程建设行业发展战略和发展规划，制定促进工程建设行业发展的法律法规，调节关系国家经济发展战略的生产关系，制定维护工程建设市场正常秩序规则，以及对落实上述职能的管理、监督、检查等宏观层面的工作。不应把精力放在干预企业的具体经营和生产活动、企业的生产资源配置、审批各种资质资格等具体事务上。

二是没有充分发挥行业社团组织的作用。由于政府职能改革不到位，行业社团组织没有明确的法律定位和职能，发展空间被严重挤压，影响发挥行业管理、行业自律、调节市场主体间生产关系的作用。

三是重行政管理，轻过程监管。目前，政府对市场的管理观念，还没有完全从计划经济的管理理念中解放出来，对市场的管理习惯于行政手段，而轻视对市场主体行为的过程监管，致使工程建设市场秩序混乱，因失信而造成的质量安全事故频发，市场主体经营的社会成本不断攀升，市场自身调节微观生产关系的能力被削弱。另外，过度的行政管理也为行业腐败行为创造了条件。

政府行政管理体制改革严重滞后，生产关系不能随着生产力日新月异的发展及时做出调整，影响市场调节机制充分发挥作用。

### （三）行政主管部门对工程建设市场的监管缺位

一是对建设方的监管缺位。建设方对工程项目管理水平的高低直接影响到项目建设的成败，并进一步影响行业、企业的整体发展。目前，我国大多数建设项目仍然是由建设方自行设立项目管理机构。由于我国现行的法律、法规对建设方在建设过程中应承担的责任设定不到位，建设方与承包商的法律地位不对等，且缺乏对建设方行为实施统一有效管理的政府行政部门，使得某些建设方在工程建设过程中的不良行为处于无政府状态，建设过程不能按合同执行，由此引发的质量、安全以及社会问题不胜枚举。

二是对市场秩序的监管不到位。主要体现在行政主管部门重发证轻监管，重管现场轻管市场。目前，政府主管部门控制着名目繁多的各类资质、资格的市场准入，这些资质资格的主要内容，大多是对资源配置的要求和限制。企业经过一系列的各种验收、考核并获得市场准入资格后，其后的市场行为几乎无人监管。如，招标投标中的违法违规行为司空见惯，政府却不能做出有效的反应，并且没有有效手段加以制止；某些政府投资项目违反建设程序、无端压缩工期、建设方工程款拖欠，已成行业顽症；有些政府部门任意向企业摊派社会责任与义务；行政主管部门在处理建设过程中出现的事故时，不是完全依法处理，而是对事故责任向各参与方摊派，使有些企业承担了不该承担的责任。这些问题在扰乱市场秩序的同时也对工程建设市场主体造成了严重伤害。但对企业生产现场中某些具体问题的管理则倾注了太多的人力和精力。

工程建设行业管理体制存在的问题是行业管理问题的源头性、根本性障碍。

## 二、工程建设行业法律建设中存在的主要问题

### （一）工程建设行业法律体系建设缺失、缺位

目前我国工程建设行业的法律、法规主要有：规范各类房屋建筑及其附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动的《建筑法》；规范工程履约行为的《合同法》；规范建设工程安全生产管理的《安全生产法》；管理规范规划区内建设活动的《城乡规划法》；规范建设工程用地的《土地管理法》；规范建设工程招标投标行为的《招标投标法》；规范建设工程环境管理的《环境保护法》；保护建设主体社会权益的《社会保险法》、《劳动法》、《劳动合同法》；以及国务院制定的《建设工程项目管理条例》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程环境保护管理条例》等。

上述法律法规自颁布实施以来，对维护我国工程建设市场秩序，保证建设工程质量，促进我国工程建设行业健康发展提供了基本法律保障。我国目前实行的《建筑法》，实际上充当了工程建设行业母法的角色。但《建筑法》明确规定，“本法所称建筑活动，是指各类房屋建筑及其附属设施和与其配套的线路、管道、设备的安装活动”。而作为工程建设主要内容的桥梁、水利、铁路、港口、通信、机场、海洋、能源、化工等工业和基础设施建设却无法可依。由于《建筑法》中规定了对其他基础设施建设行业实行授权性立法，这为行业主管部门扩展行政权力提供了法律保障，致使各专业部门从自身利益出发所设立的各种法律法规，都带有浓厚的行业色彩，对工程建设市场的行业壁垒设置提供了空间，破坏了整个工程建设市场的统一性，为不公平竞争提供了法律依据。

从发达国家建设行业法律体系建设情况看，日本工程建设行业管理的法律依据是《建设业法》，此外还有《测量法》《建筑基准法》《劳动基准法》《劳动者派遣法》和《职业安定法》等。美国是联邦制国家，其专门针对某一行业法规很少，企业行为的基本规则一般都受综合性的经济法规制约。在建设领域只有一部《美国统一建筑条例》，是行业遵守的母法。德国的工程建设法律法规体系包括《联邦建筑法》、《建筑产品法》等法律法规，《联邦建筑法》是德国建设管理的根本大法。

通过我国几十年工程建设实践及发达国家的成功经验证明，目前我国工程建设行业实际上存在着母法建设缺失问题。

### （二）工程建设行业部分法律内容亟需修订

**1.《建筑法》的部分内容已不适应当前建设活动依法管理的需要**

《建筑法》对工程造价管理没有规定，是造成大量拖欠工程款的重要法律原因。同时，也没有对建筑工程价款结算、支付及其与工程验收交付的关系做出规范。

没有对工程发包方未能及时结算并足额支付工程款的情况下，工程能否交付的问题做出明确规定。

缺少对承包人以外的工程建设主体行为尤其是对发包人的法律约束，使得发包人抽逃或挪用建设资金、违法肢解工程、指定分包商、指定供材单位、任意缩减工期等问题普遍存在。

对转包等违法行为无明确认定标准，导致行业中的转包、违法分包、借用资质等违法经营行为普遍存在。

依据《建筑法》制定的施工企业资质管理办法已不适应建筑市场资源配置的需要。劳务企业缺乏政府政策扶持，并未形成市场主体。

与行业法律配套的担保、保险法律规定严重缺乏，尚无统一的银行担保制度。

**2.《招标投标法》中的部分内容与市场经济体系建设和完善的需求不相适应**

《招标投标法》竞争标准不明确，导致最低价中标。这就引导承包方只注重价格的竞争，忽视企业科技水平、管理水平和创新能力的提高，为行业的健康发展起到了不良的导向作用。

《招标投法》第四十一条规定“中标人的投标应当符合下列条件之一：（一）能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合标准；（二）能够满足招标文件的实质性要求，并且经评审的投标价格最低；但是价格低于成本的除外”。该条规定对如何禁止最低价中标不明确，缺乏对“成本价”的认定标准，实践中没有可操作性，使我国工程建设市场主体形成了低价中标、低价抢标的恶性市场开发思维，低价中标后，因无利可图，造成索赔、纠纷不断，给工程建设质量带来了严重隐患，制约我国工程建设市场的健康发展。

由于目前工程建设市场的主要投资主体为政府投资，在激烈的市场竞争中，建设单位一般均采用低价中标的规则，导致工程项目建设中争议不断，形成了施工企业低价中标、过程变更、索赔和项目建设过程中争议不断，促使施工企业从业人员形成了管理的思维定式，部分企业带着国内的经营思维定式走向国际，最终为此付出了沉痛的代价。

《招标投标法》对招标单位（建设方）的监督管理较弱。目前我国拉动经济发展的重要手段为政府投资或国有投资，各级政府为了当地经济的发展，往往在没有完成相关审批的情况下，进行招标，导致部分项目由于资金不到位建设周期延长、投资加大，严重的甚至造成烂尾工程，给国家的财产造成损失，由此形成的三角债，使工程建设企业经营陷入困境，也会成为社会不稳定的因素。

《招标投标法》关于不得再行签订与中标合同实质性内容不一致合同的规定不明确、缺乏可操作性，实践中产生大量的阴阳合同。

《招标投标法》甚至只规定投标人单向的保证金规定，违背了市场公平竞争原则，为维护正常的市场秩序埋下了法律隐患。

《招标投标法》没有明确规定统一的执行监督机构，目前招标监管基本处于无政府状态。

### （三）工程建设行业法律上、下位法不协调

以《建筑法》为母法而形成的行业法律体系，由于内容规定的笼统、抽象、不明确、语言的政策化，致使整个法律体系中出现了众多下位法与上位法内容相悖的问题，对基本法律概念的理解，形成了实质上随意解释的现状。

《建设工程安全生产管理条例》为监理创设了安全生产的保障责任，而制定《条例》所依据的《建筑法》和《安全生产法》均没有对监理的义务做出规定。

《建设工程质量管理条例》第一条明确了该条例是依据《建筑法》制定。第二条规定，“建设工程，是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程”，这说明从法律意义上讲《条例》扩展了对《建筑法》适用范围的规定。类似的矛盾更多的体现于不同类型的建设工程主管单位之间，针对本部门所属行业的管理需求，就同一法律、法规的创设性规定。

工程建设行业法律法规建设中存在的问题是建设管理依据缺少充分保障并贯彻实施的核心问题。

## 三、工程建设行业资质、资格管理制度导致企业资源配置权与经营权分离

### （一）资质标准限制了先进管理模式的引进、推广和企业资源配置的市场化

我国对工程建设承包商采取资质管理模式的市场准入制度，严格意义上是计划经济的产物。现行资质管理标准种类过多，专业类别划分过细，限制了施工企业在各细分行业中的发展空间。由于专项资质标准分为多个专业，使本应工程总承包的项目肢解为多个专业项目分别招标。这种模式和世界通行的工程总承包管理模式大相径庭，限制了先进管理模式的引进，阻碍了工程建设行业的发展。

在各种资质标准指标中，其主要内容是限制、固化承包商的资源配置（如：公路施工总承包一级资质标准对机械设备的要求如下：160吨/小时以上沥青混凝土拌和设备3台、12米的沥青混凝土摊铺设备6台……），而没有真正反映企业市场竞争能力的管理水平、科技创新能力、社会信用、融资能力等指标。

工程建设行业承包商的经营已经高度市场化，企业对资源的配置只有根据市场需求不断变化，才会达到效益最大化的目的。现行的资质管理模式实际上是承包商经营市场化，而经营资源配置行政化，经营权和资源配置权严重脱离，违背了资源市场化配制原则，也违背了市场在资源配置中起决定性作用的根本规律。

另外，资质功能被无限放大，既是工程建设企业进入市场的“通行证”，又是行业主管部门监管企业的“杀手锏”。已造成资质审批权力化、权力利益化、利益部门化，企业资质申报疲于奔命、资质维护费时费力，痛苦不堪，由此而产生的腐败现象时有发生。

### （二）施工企业资质结构不合理

我国现行的《建筑业企业资质标准》基本结构是：施工总承包+专业承包+施工劳务。施工总承包企业资质序列分为12个类别，4个等级（特级、一级、二级、三级）。专业承包企业资质序列分为36个类别，三个等级（一级、二级、三级）。施工劳务序列不分类别和等级。主要存在以下问题：

一是资质标准分类专业色彩浓厚，条块分割明显，不利于形成全国统一、有序的工程建设行业大市场，不利于施工企业的专业融合和持续发展，限制了企业的发展空间。

二是缺少工程总承包资质。不利于打造综合大型、跨国集团，不利于工程建设项目承包模式的改革，不利于建设项目的综合管理。肢解项目多次招投标，增加了管理成本，延长了项目前期周期，加大了项目专项转包和产生腐败行为的风险，也增加了项目质量、安全责任的不确定性。

三是资质标准指标过细，限制了生产资源配置的市场化（尤其是人力资源），违背了市场在资源配置中起决定性作用的市场规律，降低了市场资源配置效率和市场主体效益，阻碍了生产力的发展。

四是“劳务公司”的名称专业不明确，不利于做实、做强、做精、做大，不利于提高劳务人员的专业素质和整体素质，不利于劳务人员向产业工人的转化，和国家的新城镇化建设战略不协调。

五是目前全国三类基本资质的数量结构不合理。施工总承包企业过多，大而不强的问题突出。专业公司和劳务公司太少，少而不精的问题也比较突出。（如：截至2013年6月底福建省莆田市共有施工企业172家，其中施工总承包企业124家，专业承包企业36家，劳务分包企业12家）。

六是专业结构不合理。国内高等级资质、具有综合实力的大型企业集团偏少，产业集中度不高，市场同质化竞争激烈；传统房建、公路施工总承包企业太多，水利、石油化工等高附加值建筑行业及环保、电信、建筑智能等新型建设领域的企业太少。

### （三）缺乏市场退出机制，致使行业产能过剩

长期以来，我国的工程建设市场只有准入机制，没有退出机制。由于工程建设市场准入门槛设置相对较低，同时工程建设行业因资产专用性强等原因，使得企业退出的沉淀成本壁垒较高，工程建设企业和生产要素不能顺利的从行业退出，在经营不好的情况下，企业只能继续参与市场竞争，在低利润甚至亏损状态下长期生存，使整个工程建设行业呈现出优秀的企业优而不强，经营不好的企业也差而不死的状况，由于工程建设市场无序过度竞争，导致整个工程建设行业产能严重过剩。

根据国家统计局公开发布的统计数据，2011年全国施工企业总数为70414 家，建筑业投资总额3252.75亿元。2012年施工企业总数为 74042家，建筑业投资额为4035.60亿元。2013年的施工企业总数为79528家，建筑业总投资额为3736.96元。从以上数据可以看出，2012年建筑业投资增加带动了施工企业数量的增加。但2013年建筑业的投资减少了7.4%，而施工企业的数量不但没有减少，反而增加了7.4%。

工程建设行业的活力在于在优胜劣汰的竞争中不断向更高水平发展，对于不能适应市场竞争的企业，应设置适当的退出机制，降低企业的退出壁垒，及时退出市场。反之，只能影响整个产业的健康发展，延缓行业产业结构调整的进程，对国家的整体经济战略产生不利影响。

### （四）职（执）业资格管理模式限制了人力资源配置市场化

目前工程建设行业各类职（执）业资格的管理模式是由政府、行业协会等多个部门考、发证书，由所在企业注册登记。这种管理模式的基础，一是施工企业的资质标准指标对企业的人力资源的定额固化；二是由于社会保障系统没有实现异地化。

人力资源不能实现市场化配置，大大降低了人力资源的配置效率和水平，不能实现优质资源的效益最大化，违背了优胜劣汰的市场竞争规律，在某种意义上保护了落后，同时滋长了行业的不规范行为，阻碍了工程建设行业的正常发展。

## 四、工程建设行业招投标管理体制存在的主要问题

### （一）招投标市场缺乏统一严格的行政监管

根据国务院2008年国家发改委职能界定，其中一项是“指导和协调全国招投标工作”。招标投标法中规定“对招投标的行政监督及有关部门的具体权责划分由国务院规定”。

目前对依法进行招投标活动的行政监督职责分工，分别属于不同的行政部门。发改委负责指导和协调招投标工作，住建部、水利部、交通部、财政部、铁路总公司等部门分别负责本行业的招投标监督管理，各部门设立了招投标管理办公室，负责本行业招投标和采购活动的监督管理。这种分散性的行政监督与执法，导致各招投标主管部门各自为政，独立运行，将招投标市场进行条块分割，造成了招投标工作看似有人管，实际上没人管，有利的事情有人管，无利的事情无人管。目前招投标市场上出现的各种违规行为久治不绝，由此引发的安全、质量、腐败问题层出不穷，其根源就在于没有一个权责明确的、全国统一的行政监管部门。

### （二）行业、地域壁垒严重，竞争标准不一

《招标投标法》是一部相对全面地、旨在规范招标投标行为的法律，基本涵盖了涉及工程建设领域的各个行业。各行业、地方发展改革部门（县级以上）也相应出台了行业、地方性实施细则，由于建筑业的产值规模大，对地方财政税收的贡献以及增加就业都有着巨大促进作用，且各级地方政府都有国有施工企业，利益驱使地方政府在制定招投标地方实施细则时增加了保护当地施工企业的条款，同时为外来企业设置了障碍，在法律的层面设置了地区壁垒。

当前，全国各地各级的工程建设行业行政管理部门都要求对外地施工企业进行登记、备案、注册之类的资格审查，否则无权参加工程项目招投标活动。如：在有些省的备案中，要求外埠企业自省级政府一直备案到项目所在地的政府部门，除填报各类信息以及验证各项证书原件外，还特别要求提供有职称人员的职称评审文件原件，有的要求法定代表人必须到场。大多数省市要求参加招投标活动的外埠企业在当地注册分、子公司。还有地方要求已经备案的、参加过投标的外埠企业必须每年再参加当地政府的合格评审，并缴纳评审费用，否则将被列入当地工程建设市场不欢迎企业名录，不再受理进入市场申请。工程建设行业招投标过程中这类带有地方保护色彩的例子不胜枚举，其要求更是五花八门。

各专业行业，各类 “看得见的手”或“看不见的手”，有形或无形的将工程建设市场纵向分隔开来，行业壁垒只是采取的手段和方式不同而已。

由于招标投标法中没有明确的、可操作的竞争标准，致使全国各地、各行业的招投标中标标准“百花齐放”，有的甚至用抓阄的办法决定中标企业。

### （三）招投标市场秩序混乱，工程建设质量隐患四伏

招标投标法制定的初衷，是“为规范招投标活动，保护国家利益、社会公共利益和招投标活动当事人的合法权益，提高经济效益，保证项目质量”。但目前的招投标市场秩序不尽人意。

一是招标代理机构市场行为不规范、服务质量不高。个别招标代理机构为承揽项目无视法律，无原则的迁就招标人的无理要求。有的受利益驱动，在信息泄露上或操作上倾向于某个投标人，从而损害了其他投标人的合法权益, 违反了招标的公正性原则，影响了招标质量。部分招标代理机构从业人员因缺乏对招投标政策法规知识的系统学习，以及实际操作能力不够等原因，导致有的招投标活动流于形式。

二是招标人和投标人不能严格自律，围标、串标等违规现象严重。有的招标人与投标人串标，招标人透露其他潜在投标人的相关情况，并与特定投标人商定压低标价，中标后再给其额外补偿。很大一部分招标人预先内定中标人，为特定的投标人量身定做招标文件或者评标办法等，排斥其他潜在投标人。有的投标人以“围标”合谋的形式，为帮助某投标人中标，伙同其他投标人(陪标人)共同商量投标策略，串通投标报价，排斥其他投标人的公平竞争。这些违规、腐败行为严重危害了招标、投标方利益，严重干扰了招投标市场的正常秩序，为工程建设质量埋下了隐患，阻碍了工程建设行业的健康发展。

### （四）招投标竞争导向不适应国家经济发展战略和产业政策

由于招投标法没有明确的竞争标准，项目成本价又无市场主体认定，致使目前的招投标大多是最低价中标的方式。在没有辅助政策保障、信用体系建设严重滞后的情况下，最低价中标带来了严重的后果。

一是工程建设的安全质量得不到保证。在实践过程中，由于工程造价低，有的甚至低于成本价中标，但承包商在激烈的市场竞争中为了生存，最大限度的减少投入（甚至是安全措施投入），有的不得不采取不法的手段降低成本，甚至偷工减料，这给工程建设的安全质量埋下了隐患。

二是工程建设产业经济长期萎靡不振。最低价中标剥夺了产业经济发展的空间，失去了发展的动力。据国家统计局的统计数据，2011年行业的产值利润3.6%，2012年为3.56%，2013年为3.5%。承包商由于长期处于低利状态运行，企业的有效资源只能维持生存，导致提升自有资源品质的能力下降，决定企业可持续发展的科技创新能力等核心竞争力下降。这与十八大提出的调整产业结构、转变经济发展方式的发展战略不协调。

三是价格竞争的导向把承包商引入了恶性竞争的怪圈。价格竞争的结果使整个建设产品“拼劣”而不是“拼优”，严重偏离了通过竞争提升企业管理水平、科技创新能力和核心竞争力的正确轨道。这既损害了工程建设安全质量，也损害了建设方的利益，影响了工程建设产业的转型升级和健康发展。

## 五、劳务管理体制存在的主要问题

### （一）劳务管理制度改革滞后，不符合新城镇化建设的要求

行政管理与产业发展相脱离。按照国务院的职能分工，人力资源与社会保障部负责全国的劳务管理工作。在2008年的人社部三定方案中规定，人社部负责“编制区域劳动和社会保险事业发展规划和年度工作计划并组织实施”。但这种宏观管理职能并没有与行业的实际情况相结合，工程建设行业的劳务管理没有实质上的行政管理部门，没有形成完整的劳务管理体系，失去了落实国家方针政策的行政主体，致使工程建设行业至今没有一个劳务管理的长远规划和年度实施计划，这种宏观管理与行业管理相脱离的管理体制，使工程建设的劳务管理无章可循，更谈不上贯彻落实的问题。

社会保障政策不落实。工程建设行业的劳务主体流动性大，且跨行政区域务工的比例高，由于至今没有实现异地社会保障机制，承包商也因此处于两难境地，使得行业劳务人员的社会保障落不到实处，为劳务管理设置了不可逾越的障碍。

劳务主体的整体素质与新城镇化建设不相适应。随着新城镇化建设的不断深入，越来越多的劳务人员（尤其是失地农民）将移居城镇生活，由于管理体制改革滞后引发的各类问题将集中显现，各种体制障碍导致的利益壁垒将对新城镇化建设带来障碍，由于管理体制不当引起的劳务人员整体素质低下的问题，为就业带来了困难和压力，城市中无业群体的快速增长，对社会的安定带来风险。

### （二）劳务市场主体设置不合理，劳务公司问题多

按照住建部的资质规定，工程建设行业的劳务市场主体是劳务公司，由于对劳务公司设置的定位和门槛设置不合理，致使劳务公司问题一度成为建设市场关注的焦点。

一是“劳务公司”的定位不准确。目前的劳务公司实际上是一个多专业技能的组合体，没有准确的专业定位，很难实现劳务人员的专业化，使得劳务人员的专业化素质不高。

二是劳务公司进入市场的门槛比较低，法律承载能力不足。按目前住建部的规定，劳务公司的企业净资产为200万元以上，但却经常承包大于企业净资产几倍甚至几十倍的工程额，由于法律承载能力不足，法律纠纷、拖欠农民工工资、拒不承担农民工社会保障、携款跑路的现象不断。

三是“皮包公司”多，实体公司少。据我们不完全统计，工程建设行业4000万左右农民工，实体劳务公司不足500家。大多数“包工头”不愿成立劳务公司，其原因是行业劳务本来利润比较低，成立公司后要缴纳各种税费，管理成本太高，无利可图，“皮包”劳务公司就成了他们应付招投标和政府检查、转换资金的代理商。“皮包”公司除向包工头收取一定的管理费外，不承担任何责任。所以，农民工的合法权益无法得到法律层面的保障。

四是有些劳务公司整体素质比较低，违规行为司空见惯。他们以效益最大化为第一原则，法律意识淡薄，经常发生层层分包转包、偷工减料、违规操作、不按规范施工、克扣农民工工资、恶意讨薪等问题。

五是安全意识差，恶性事件频发。由于上述原因，施工总承包企业往往对劳务公司的管理失控，有的甚至不知道自己工地上劳务队伍是哪里来的。在劳务公司这种松散的管理下，劳务人员的培训教育不能得到落实，长此以往，农民工的安全意识比较差，近年来发生的安全事故，死亡的绝大多数是农民工。

### （三）劳务培训体系混乱，劳务人员素质不高

工程建设行业没有形成完整的劳务培训体系，虽然建设主管部门也要求用人单位组织培训，但基本流于形式。目前工程建设行业的农民工培训基本有四种形式。一是地方政府组织培训；二是用人企业组织培训；三是劳务公司组织培训；四是以师傅带徒弟的方式进行培训。在上述四种培训形式中，用人单位的培训所占比例较高。在我们的调查中，有的地方政府只发证书不进行培训，有的只是进行象征性的培训。由于劳务人员流动性大，培训成本高，费时、费力、费经费，国家又没有政策支持，劳务公司和用人单位对培训工作积极性不高，有时也存在流于形式的问题。

产生上述问题的原因是，主管人力资源培训的政府行政主管部门虽然有职能、有资源，但只是宏观上的指导，而政府的行业主管部门则无职能、无资源，宏观管理与行业管理严重脱节。根据我们的调研，国家每年用在农民工培训上的经费数量惊人，但这些经费都被分散使用，只要是能够和农民工问题沾上边的政府部门或相对强势的国家社会组织，都有或多或少的培训经费。即使这样，工程建设行业的培训经费也得不到解决，有些地方政府的业务主管部门，多年来没有得到任何用于工程建设行业农民工培训的经费。建立与行业发展相适应的劳务培训体系迫在眉睫。

【北京市建筑业联合会人力资源专业委员会对劳务作业班组人员职业技能与培训情况调研统计数据：

一、劳务作业班组人员职业技能等级

根据对8230个班组的229113个劳务作业人员的技能等级分析，持有初级工证书的有65148人，占总人数的28%；持有中级工证书的有54166人，占总人数的24%；持有高级工及以上证书的有19860人，占总人数的9%；无技能等级证书的普工有89939人，占总人数的39%。

其中，持特殊工种岗位证书人员的数量为38452人，占总人数的16.8%。

分析结果表明，劳务企业施工作业人员技能等级水平偏低。如下图所示：



图：现有劳务工人职业技能等级分布情况

二、劳务作业班组人员职业技能等级

调查结果显示，2013年度北京大型施工企业对进场劳务作业班组人员培训244723人次；企业农民工夜校对其培训176631人次，另外开展其它培训69604课时。】

## 六、工程建设行业担保机制存在的主要问题

### （一）多数担保缺乏法律依据

随着工程建设市场规模的不断扩大和发展，实践中一般性法律配套性和缺少工程担保专门性法律的缺陷日益突出。如《中华人民共和国担保法》立法的宗旨为“促进资金融通和商品流通”，可见促进和规范合同履行的工程担保行为不占主要地位，而且《担保法》及其司法解释的条文中，并未出现关于工程担保的具体规定。

随着社会资本越来越多参与基础设施和公用事业设施的建设，如何规范和指导BT、BOT、PPP模式下的工程和投资担保，特别是政府担保行为，也成为亟待解决的问题。

《最高人民法院关于适用中华人民共和国担保法若干问题的解释》（法释〔2000〕44号）第三条规定：“国家机关和以公益为目的的事业单位、社会团体违反法律规定提供担保,担保合同无效”。但是，为吸引投资方，政府部门提供担保的例子并不罕见。

《关于在房地产开发项目中推行工程建设合同担保若干规定》（建市〔2004〕137号）中29条明确指出“同一银行分支行或专业担保公司不得为同一工程建设合同提供业主工程款支付担保和承包商履约担保”，但在实际操作中，同一担保人同时为合同双方进行担保的情况仍时有出现。

### （二）保证金种类名目繁多

据不完全统计，目前工程建设市场上的保证金主要有15种，这些保证金约占工程总造价的15—20%。按保证金缴纳的对象大致分为两类：第一类是承包商向业主缴纳或由业主扣留的；第二类是承包商向相关行政机关或政府指定的第三方机构缴纳的。

表1：我国工程建设市场主要的保证金种类统计表

| **缴纳的对象** | **保证金名目** | **保证金担保的内容** |
| --- | --- | --- |
| 业主 | 投标保证金 | 保护业主不因中标人不签约而重新招标 |
| 履约保证金 | 防止承包人在合同执行过程中违反合同规定或违约 |
| 质量保证金 | 保证承包单位在质量责任期内对建设工程出现的缺陷进行维修 |
| 工期保证金 | 为了约束承包单位按照合同要求按时完成工程 |
| 优质工程保证金 | 合同约定工程创优目标，为约束承包单位达此目标，要求承包单位在签订合同时交纳的保证金 |
| 行政机关或第三方机构 | 农民工工资保证金 | 维护建设领域农民工获得劳动报酬的合法权益，保证承包单位足额支付农民工工资 |
| 安全生产保证金 | 保证承包单位的安全生产 |
| 企业注册保证金 | 承包单位到公司注册所在地以外的地区承包工程，当地政府为了提高进入门槛，或者防止企业的违法违规，加强对企业的有效约束，向企业收取的保证金 |
| 纳税保证金 | 确保企业能够向政府缴税 |
| 备案登记保证金、信誉保证金、规划市容保证金、廉洁保证金、地区指标保证金、维稳…… | 地方政府实施的各种名目的保证金 |
|

由于有关法规对保证金制度没有明确的规定，致使有些工程建设市场管理部门多头执法、交叉执法、越权执法、超前执法的问题严重，保证金名目越来越多。此外，由于法律法规的不完善，一些地方保护主义和部门利益驱动的“土政策”、“土法规”应运而生。同一名称的保证金重复缴纳。（如：企业进入省辖市时向省级有关部门缴纳一次，工程在省辖市所属的县（市）时，得再向该县（市）缴纳一次，不仅省辖市之间不能相互认可，省辖市与所属县（市）之间也不能相互认可）。

保证金成为地方保护主义、变相无偿利用企业资金的重要手段，严重影响了企业的资金运转，阻碍了企业的健康发展。

### （三）担保方式不合理，严重阻碍工程建设行业的可持续发展

目前工程建设行业的担保方式主要是现金担保。现金担保在国际上是工程担保的一种补充形式，只有在作为被担保人暂时来不及开出投标保函的情况下才使用。但在我国工程建设担保市场上，由于担保公司在实力和信誉度方面较弱，工程担保还未进入保险市场等原因，使得除了少量的履约保函外，绝大多数施工项目的担保都是采用现金的方式。据调查，承包商在投标保证金的缴纳方式中，现金占比达到了85%以上，银行保函仅占13%；在履约保证金的缴纳方式中，银行保函占比55%左右，现金方式占比达41%以上；质量保证金采用从应付工程款和工程结算款中预留，则是100%的现金方式。

现金担保给我国工程建设行业和施工企业带来了诸多不利影响：一是影响行业信用建设及健康发展。现金担保方式制约了银行保函、工程担保方式的广泛推行，不利于利用现有商业信用机制，也不利于推进工程建设行业信用体系的建设。

二是造成市场秩序混乱的重要因素。首先，由于现金操作比保函简便，陪标单位便于操作，许多围标、串标者往往利用现行投标保证金在收取、退还、管理、监督等各环节存在的漏洞和缺陷，故意在投标保证金上做手脚，从而达到各自谋取非法利益的目的，严重扰乱了招投标市场。其次，行政主管部门监管和收取的保证金，在不少城市都已累积了巨大的金额，但保证金的管理制度却不健全，也缺乏透明信息，蕴藏着极大的腐败风险。再次，由于保证金大量占用了承包商的资金，可能导致承包单位拖欠劳务企业的工程款、施工材料减料缩水、达不到质量要求、工程款支付不及时、工期延后等问题的出现，这些现象严重扰乱了工程建设市场的秩序。

三是占用企业大量资金，企业不堪重负。各类保证金是以现金方式缴纳、预留，占用了企业大量的流动资金。（如：某公司2013年净利润为1566万元，但以现金方式作为保证金的总金额却达到了2.3亿元，是公司总利润的近15倍）。在大量资金被占用的同时，承包商为了生存或扩大再生产，不得已还要通过贷款缓解流动资金的不足，额外增加了经营成本，直接影响了企业的生存和发展。

## 七、建筑工业化推进过程中存在的主要问题

### （一）建筑工业化标准体系不完善

建筑工业化标准体系的建立是企业实现建筑产品大批量、社会化、商品化生产的前提。目前，除了各个工业化试点企业自定标准外，国家没有出台行业强制性标准（已有征求意见稿，但比较粗糙），工业化的设计、生产、安装和验收等各环节的标准缺失，造成工业化标准体系建设滞后于整个行业发展。

### （二）现行税收制度增加了企业负担

目前，大多数建筑工业化产品是在企业内部完成的，企业在部品生产环节已缴纳产品税，但进入组装环节还要缴纳经营税。重复交税会造成建筑工业化企业的生产成本上升10%左右，在整个工程建设行业产值微利的经营状况下，极大的增加了企业负担，阻碍了建筑工业化的进程。

### （三）地域差异制约建筑工业化的发展

由于地域差别，对建筑工业化的认识和要求也存在较大差异。因此，各地方政府对工业化项目的容积率、预制装配率等指标要求也各不相同，造成工业化企业被动适应，使形式上的工业化变成了地域上的单件生产，其本质上失去了工业化的意义，严重制约着建筑工业化的发展。

# 

# 第二部分 深化工程建设行业管理体制改革的建议

## 一、对工程建设行业行政管理体制改革的建议

### （一）加强对工程建设行业管理的顶层设计，制定新形势下行业发展战略

党的十七届五中全会明确提出“重视改革顶层设计和总体规划”。加强工程建设行业发展的顶层设计，要逐步建立“生产关系适应生产力发展的市场调节机制”，并建立与之相适应的管理体制。

一是依据市场在资源配置中起决定性作用的原则，进一步加大政府职能改革力度，最大限度的将资源配置权交给市场，最大限度的减少政府直接干预市场的各种行为，将政府的主要职能放在调节影响国家发展战略的重大生产关系上。要加快事业单位改革的步伐，使其成为中介组织或市场主体，同时建立政府购买服务的体制和机制。加快推进社团组织管理体制改革，尽快出台有关政策措施，实现真正意义上的政社分离，为政府职能改革奠定基础。

二是下大力气加快社会信用体系建设，发挥社会信用在市场管理中的决定性作用，使市场的发育更加充分，运行更加规范，真正起到调节市场层面微观生产关系的作用。

三是加强行业社团组织建设。要加强社团组织的自身建设，使其有能力承担行业管理、行业自律和调节行业内生产关系的职能。要使行业协会成为生产关系调节的重要环节，成为政府与市场间的桥梁和纽带。

### （二）明确工程建设行业全国统一的行政管理部门，合理配置政府职能

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）是我国全面深化改革的指导方针，它涉及政府、行业、企业等各个方面。《决定》提出：“经济体制改革是全面深化改革的重点，核心问题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”。“市场决定资源配置是市场经济的一般规律，健全社会主义市场经济体制必须遵循这条规律，着力解决市场体系不完善、政府干预过多和监管不到位问题”。

根据我国目前政府部门设置和管理模式的实际情况，工程建设行业行政管理部门的设置有三种可能的方式。

一是国务院重新建立独立的工程建设管理部门（类似过去的建委），统一管理工程建设的整个产业链；

二是扩充现住建部的职能，使其达到上述管理目标；

根据我们对美国、日本工程建设行业管理的历史和经验研究（美国没有专门的行业管理部门；日本早在2001年前就已将交通省、国土资源省和建设省合并为国土交通省），上述两种方式不适应市场经济发展的需要，也不符合党的十八届三中全会的精神。因此，建议采取第三种方式。

三是走机电、钢铁、纺织等行业结构改革的路子，择机取消工程建设的主管部门。遵循循序渐进和承上启下的原则，国务院可设立“国家工程建设管理局（国家局）”，作为过渡时期对工程建设行业的行政管理机构，主要职能是：向全国人大提出相关法律法规制定建议，并组织国务院各部门相关机构具体实施；建立法律法规实施监督体系和服务体系；根据国家经济发展需要，调节工程建设行业战略层面生产关系，制定工程建设行业发展战略；建立工程建设行业信用体系；改革工程建设行业管理模式，实现工程建设资源市场化，制定市场在资源配置中起决定性作用的具体实施政策；制定工程建设行业社团组织发展战略，使社团组织真正起到调节市场主体生产关系的作用，实现实际意义上的行业管理和行业自律。

## 二、对工程建设行业法律建设改革的政策建议

### （一）制定《工程建设法》，建立健全工程建设行业法律体系

目前实行的《建筑法》，不能涵盖桥梁、水利、铁路、港口、通信、机场、海洋、能源、化工、工业和基础设施建设等领域。建议尽快组织起草《工程建设法》，解决工程建设行业母法缺失的问题。

《工程建设法》应对现实存在的工程商务模式进行总结，推行工程总承包制，对工程总承包合同中涵盖的设计、施工业务可以不再通过公开招标方式确定分包单位，建立适合工程总承包发展的招标投标和工程建设管理机制。调整现行招标投标、施工许可、现场检查、竣工验收备案等环节的管理制度，强化工程质量安全管理全过程控制。推进质量安全标准化建设，建立建设市场和工程质量安全监管一体化工作平台。加大信息公开力度，形成有效的社会监督机制。完善不同投资性质工程项目监理服务模式。强化对建设单位的行为监管，明确政府投资工程一律不得采取带资承包方式进行建设。建立与市场经济相适应的市场动态工程造价体系。完善建设施工安全监督制度和安全监管绩效考核机制，推动建设单位对重大工程实行全过程安全风险管理。完善工法和专有技术成果的知识产权保护，促进行业科技成果转化，加快先进实用技术的推广应用。加强行业协会建设和行业自律等方面规范的建设，推进工程建设行业不断深化改革和发展。同时，将建设市场普遍存在的且没有明确法律依据的操作模式（如BT、BOT、PPP等）纳入立法范畴，做到有法可依。

### （二）修改、完善《招标投标法》，规范招投标行为

《招标投标法》的修改、完善要以工程建设质量、安全、环保为出发点，进一步释放市场活力，明确市场竞争标准，在社会信用体系建设没有完成前，取消最低价中标。明确中标标准，将招标投标的竞争点引导到建设企业的产品质量、节能、环保、科技创新水平、劳动生产率、信用建设及管理水平的竞争上。

要进一步完善招标投标市场机制，依法明确工程项目的刚性招标条件，加强对建设方的行为约束，设立招投标市场监督管理主体并形成机制。改革招标投标监管方式，调整非国有资金投资、国有建设项目发包方式，实行非国有资金投资项目建设单位有权自主决定是否进行招标，由建设单位对选择的设计、施工等单位承担相应的责任。建设单位应当依法将工程发包给具有相应资质的承包单位，依法办理施工许可、质量安全监督等手续，确保工程建设活动规范有序。加强国有资金投资项目招标投标监管，严禁以各种形式排斥或限制潜在投标人参与投标。勘察、设计、监理等工程服务的招标，不得以费用作为唯一的中标条件。不得将带资承包或者缴纳高额投标保证金、履约保证金作为投标的条件。取消法律约束外的各种投标预审资格条件，消除行业和地域壁垒。招投标法要体现推行政府项目代建制。

### （三）明确招投标竞争标准，发挥招投标在行业发展中的正确导向作用

合理、明确的竞争标准是形成统一规范、竞争有序的招投标市场的必要基础，有利于营造公开、公平、公正的竞争环境，有利于提高招标采购的透明度，惩治和预防腐败，更好地发挥招投标在行业发展中的导向作用。

首先，改革评标办法，建立统一专家库，摒弃最低价中标，提高投标人的履约质量水平，减少违约行为和合同变更纠纷。在统一竞争标准的制定过程中，要把项目建设要素区分为可竞争要素和不可竞争要素，后者不得作为招投标的竞争条件。要建立企业业绩、社会信用、科技创新能力、项目管理水平为主要内容的评分标准。注重对投标人技术方案的评审，提高技术方案的分值比重，在评分标准设置上予以倾斜，营造公平、合理、有序的竞争环境，引导企业在加强科技研发、管理创新和提高核心竞争力方面下功夫，走可持续健康发展之路。

其次，应加快工程建设市场信用体系建设，建立完善信用体系是进一步规范市场秩序和充分发挥市场在资源配置中的决定性作用的现实需要。要把社会信用作为市场监管的主要手段，营造“守信得彰，失信受惩”的行业氛围。

再次，建立公开的信息公开制度，让社会各方有广泛的知情权和监督权。信息公开是招投标公平交易的保障，按照应公开公平的原则，让招投标行为在阳光下运行。在招投标过程中，除评标专家评审环节实现严格的保密管理外，其他交易过程信息全部公开，既让潜在投标人和社会各方有充分的知情权，也引入社会力量监督交易过程机制，发挥社会监督的正能量，这样可以规范企业的行为，消除扰乱市场秩序的不良行为。

## 三、对工程建设行业资质、资格管理改革的政策建议

目前的资质管理体制带有浓厚的计划经济色彩，已不适应市场经济体系建设与发展的要求，将逐步走向消亡。处于过渡时期的资质管理，在资质标准指标设置中，要最大限度的消除资源配置性指标要求，以企业的科技创新能力、综合管理水平、勘察设计能力、融资能力、企业业绩、社会信用为主要考核指标。

### （一）建立“工程总承包+施工总承包+专业承包”资质结构

设立工程总承包资质。工程总承包企业应具有勘察设计、施工、检测、项目管理的综合能力。建议主要由当前的特级施工总承包企业为主进行申报，取消特级施工总承包资质。工程总承包企业的数量应根据国家基本建设投资规模确定。作为过渡，暂且保留施工总承包资质。施工总承包企业可以不要求勘察设计能力，但需具备施工设计能力。工程总承包资质不宜附带多项专业资质。

专业承包资质可设专业总承包资质和专业承包资质。专业总承包资质应以专业设计、施工、融资、科技创新、社会信用、管理水平为主要考核指标。一般专业承包资质可以不要求其设计能力。

取消劳务公司，将施工劳务资质改造为专业承包资质。

工程总承包、施工总承包、专业承包三者数量结构应为“金字塔”形配置。

### （二）建立市场退出机制

建立促进优胜劣汰、市场主体自动退出的机制。市场经济的竞争机制，是淘汰落后产能的条件和动力。要从根本上化解工程建设行业产能过剩的问题，必须让市场机制更好地发挥作用，促进充分竞争，形成预防产能过剩的体制基础。

建议建立“联合体”投标制度。建立工程总承包企业、施工总承包企业和专业承包企业组成联合体投标的机制，取消单个企业投标的管理模式。联合体可以自由联合，逐步实现优胜劣汰。联合体之间的竞争可以实现企业不同资质层面上的竞争，降低或消除不同层面的同质化恶性竞争现象。联合体还可以实现促进中小企业发展的目的，为中小企业向高一级资质发展创造条件。联合体内部也可起到相互监督的作用，避免单个企业可能发生的不法行为，同时也避免了长期得不到解决的资质挂靠问题。

建立有序、合理、公平的市场竞争机制，是建立市场退出机制的唯一方法。

### （三）建立资格准入和水平评价相结合的职业（执业）资格评价体系，推进人力资源市场化

建议建立由政府主导的执业资格市场准入评价与由行业协会主导的市场性质的职业资格水平评价相结合的执（职）业资格评价体系。

要处理好执业资格与职业资格之间的关系，执业资格应是职业资格评价的基础，职业资格是执业资格市场化水平的认可。（如：建造师是政府主导的执业资格，是担任项目经理的必要条件，但不是充分条件，建造师是否可以担任项目经理应由市场决定，应该是水平评价的范畴）。因此，水平评价是市场行为，按市场在资源配置中起决定性作用的要求，政府应从水平评价中完全退出，交由行业协会承担。

执业资格要以自然人的身份考核、注册。要实现人力资源配置的市场化，必须取消现有执业资格的注册制度，由企业注册转变为自然人注册，使人力资源充分市场化，提高人力资源的市场配置效率和品质，为优胜劣汰的市场退出机制创造条件。

要尽快建立职业经理人制度。建议取消各类资质标准指标中对人力资源数量和条件的限制，促进企业经营管理的人力资源市场化。要建立以行业协会为主体的职业经理人水平评价体系、推介体系和信用管理体系，建立人力资源投入与产出相协调的市场运行模式。

## 四、对招投标管理体制改革的政策建议

### （一）建立招投标法律制定、执法监管相统一的政府管理体制

建立国家级招投标市场行政监管机构，负责法律法规的制定，并对全国工程建设市场招标投标活动进行统一监管，改变目前招投标工作管理分散、政策规定不统一、部门和地方监管缺位、综合监管缺失等问题。

实现招投标市场由分散监管向综合监管的根本转变，是进一步深化工程建设行业体制机制改革中的重要举措，为构建统一开放、竞争有序、监管有力的全国工程建设市场体系提供条件。

### （二）加大对招投标市场的监管力度，清理与招投标法相抵触的行业和地方法规

整顿招投标市场中上、下位法相抵触的乱象，清理和废止与上位法相抵触的法规、规章和规范性文件。建立对下位法律法规设立的审批制度，明确全国统一的招投标规则以及在招标、投标、评标、中标等各环节中的标准，清除招投标市场各种行业和地方壁垒。

### （三）调整强制招标范围和规模标准

基于“谁投资、谁负责”的基本原则，改变目前按照项目性质、资金性质确定强制招标范围和规模标准的做法，针对不同的建设单位，按照“分类管理、区别对待”的思路，调整依法必须进行招标的工程建设项目范围和规模标准。

1. 由政府（含政府投融资平台公司，下同）全资和控股的建设单位投资的工程建设项目，应适用于《政府采购法》；由政府参股的建设单位投资的工程建设项目，适用于《招标投标法》，严格执行强制招标的项目范围和规模标准。

2. 由国有企业全资和控股的建设单位投资的工程建设项目，执行强制招标要求，但应适当扩大强制招标的项目范围、规模，并提高其标准。

3. 由非公有制企业或自然人全资和控股的建设单位投资的工程建设项目，可不执行强制招标要求，由投资主体自主决定是否进行招标。

4. 对于政府以BT、BOT、PPP等方式投资的工程建设项目，参照由政府全资和控股的建设单位投资的工程建设项目进行招标管理。制订《基础设施和公用事业特许经营条例》。

5. 改变目前将工程项目肢解招标模式，提倡和鼓励“扩初设计+施工承包”、工程总承包等多种模式，鼓励工程建设企业通过深化设计、优化设计，提高技术含量、减低成本，走技术创新之路。

### （四）加强招标投标信息平台建设

在全国统一的招投标规则下，改变招标投标市场“条块分割”的管理现状，建立与国家标准相统一的招标投标信息发布平台，做到招标投标信息的即时采集、发布、共享和实时监控，并向全国工程建设市场公开，打破地方壁垒。

要按行业建立评标专家库，出台统一的评标专家管理办法。明确评标专家只出具专业评审建议，建设单位享有中标决定权，并承担相应的法律责任。加快推进电子招标投标，将招标、投标、开标、评标、中标，以及合同签订、履行等全过程纳入监督管理。

### （五）强化招标代理机构法律责任

按照“独立第三方”的定位，改变招标代理机构与招标人相互串通的现状，重新界定招标代理机构的法定责任。招标代理机构受招标人委托，本着公开、公平、公正的原则代理招标投标活动，对招标投标活动的程序合法合规性承担责任。禁止招标人与被委托的招标代理机构存在隶属关系、产权关系。建立并完善招标代理机构的市场评价与退出机制。

### （六）规范政府投资行为

完善政府投资管理的法制体系，强化政府投资主体法律责任，改变政府投资行为乱象丛生的现状。严格规范政府投资工程建设决策行为，统一政府投资决策的程序和规则，建立分级授权、分级决策制度，对于重大工程建设项目，应提交同级人大或常委会决定。

全面推行政府投资项目代建制，发挥市场专业力量，形成“政府决策监督、市场主体实施”的管理机制。规范政府投资项目招标投标行为，重点解决规避招标、围标、串标等问题，增强公开性和透明度。规范政府投资项目资金安排和使用，建立跨年度资金平衡机制，严格合同管理，规范价款结算，切实解决“后人不理前人账”等问题。完善政府投资项目审计制度，做到项目全覆盖，强化过程审计；加强对政府重大工程建设项目的稽查；健全审计、稽查、监察沟通协作机制，严格追究违法违规单位和人员的责任。

### （七）建立建设要素价格市场信息平台，发挥市场价格规律在招投标中的作用

建立全国统一的建设要素市场价格信息平台，统一要素目录和计价单位，推进工程量清单计价办法；建立要素价格指数体系，包括工程造价指数、单项价格指数、综合价格指数等内容；引导要素合理流动，买卖双方可以从信息平台获取基本对等的信息，使得要素交易更符合市场经济的发展规律。

要素市场价格信息平台的建设将会有力地促进要素价格市场机制的形成，给投标人在投标过程中自主报价、公平竞争的机会，能够更好地发挥市场价格规律在招投标中的作用，也是建筑市场统一的基础。

### （八）成立招投标调查委员会，对违规行为予以认定和查处

由行业协会牵头成立招投标调查委员会，对参与各方的违规行为、投标成本价的界定等进行客观公正的判断，发现违规行为及时上报相关主管部门，按照法律法规予以处罚，规范招投标市场秩序。同时与企业信用系统相关联，将企业在招投标过程中的违规行为通过信用平台进行曝光，从而进一步规范企业的经营行为。

## 五、对劳务管理改革的政策建议

### （一）改革劳务管理制度，使劳务管理与新型城镇化建设战略相适应

一是明确人社部为国家劳务行政管理主管部门，负责制定与国家新城镇化建设相适应的全国劳务管理发展规划及年度实施计划，制定劳务社会保障政策和措施。负责全国劳务培训规划和年度计划的制定，统一培训资金的调配和资金的使用监管。

二是以行业为基本管理单元，由行业行政主管部门对劳务实施具体管理。在人社部制定的全国统一的发展规划和年度实施计划指导下，制定本行业规划和实施计划。

三是尽快实现劳务社会保障异地化，促进新城镇化建设的进程。

四是政府行政主管部门要把管理和监督检查结合起来，做到责权相统一。

### （二）转变劳务公司为专业公司，并使其成为建设市场主体

要根据劳动技能的专业性质，将劳务公司分解转化为实体专业承包公司。有利于实现劳务公司的法人治理结构，增强法律承载能力；有利于使劳务人员增强归属感；有利于提高劳务人员的专业技能水平；有利于落实国家的各项方针政策；有利于打造一批高素质、高技能的专业劳务队伍；有利于遏制拖欠劳务人员工资等损害劳务人员利益的违法违规行为。

### （三）建立新型劳务培训体系，转化农民工为产业工人

国务院根据产业发展需求，向劳务主管部门下达劳务培训计划，主管部门据此向各行业下达培训任务，各行业根据行业需求制定本行业培训计划，由行业协会具体组织实施。

为了不使培训和需求脱节，在培训资金来源和分配上可采取以下方式：政府专项培训资金+工程造价专项资金+总承包商专项资金+培训对象交纳培训费。政府每年应把对劳务人员的培训经费列为国家预算，由劳务主管部门按行业不同需求分配给行业主管部门。工程造价中按一定比例预留培训专项资金，总承包商从产值利润中按一定比例上缴专项培训资金，受培训者缴纳一定的培训费。行业主管部门设专项资金账户进行管理。以政府购买服务的方式，将培训任务授权国家级行业协会组织实施。

工程建设行业政府主管部门要制定专业技能等级培训、考核标准，对考核合格者发放证书，作为水平评价职业资格。用人单位应根据技能等级的不同给予相应的报酬。

随着我国新城镇化建设水平的不断提高，越来越多的农民工将移居城镇生活，如果不尽快提高劳务人员的技能水平和整体素质，将给城镇就业带来巨大压力，也给社会稳定带来风险。因此，加快劳务培训体系改革，尽快使劳务人员转化为产业工人，已成当务之急。

## 六、对工程担保机制改革的政策建议

### （一）完善工程建设行业担保法律体系

虽然目前我国已经建立了以《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国建筑法》为基本法、以《中华人民共和国担保法》为核心，以相关部门规章、司法解释和地方法规为补充的工程担保法律体系。但在工程建设市场快速膨胀，工程组织模式创新不断涌现的背景下，一般性法律在配套性和应变性上已经难以满足建设市场的需要。

建议有关部门加紧针对工程担保专业性法律的制定工作，不断完善法律体系，对担保行为的范围、方式、担保额度等以法律形式予以规范。全面梳理各项政策，统一管理口径和标准。

### （二）将分散担保转变为集中担保

**1. 合并功能相近的多重担保，废除一些不需要、不合理的保证金**

目前的保证金中存在着功能相近的多重担保，可以将功能相同或类似的保证金合并。例如：目前履约保证金为合同额的10%左右，这其实是一种低保额担保，而低价中标保证金的担保金额是随中标价与标底的差额而定，这些都属于一种现金担保，如果将低价中标保证金改为保函，并将之与履约保函合并，不仅可以简化担保办理手续，还提高了保额，更有利于对施工单位的约束。

对不需要缴纳的保证金进行清理。例如：若承包单位没有在合同规定的期限内完成施工项目，业主完全可以根据合同要求索赔，就没有必要收取工期保证金；又如：缴纳给政府相关部门的注册保证金、纳税保证金、备案登记保证金、信誉保证金等等都属于画蛇添足，因为政府部门拥有行政执行职能，有办法追究违法企业的责任、收取罚款或者税金，完全不需要这些保证金。

**2. 实行“高保额有条件保函”和“低保额无条件保函”相结合的担保模式。**

从我国工程建设市场的现实需要和施工企业参与全球化竞争的时代背景，以及从国际工程担保制度的发展趋势来看，高保额有条件保函模式都应是我国推行工程承包担保制度的主流模式。但在相当长的一段时间内，我国都还面临着培育担保市场的任务，在专业的担保机构不成熟、市场担保容量有限的情况下，在目前阶段可以使高保额模式和低保额模式并存，逐渐过渡到高保额模式。

【目前，国际工程担保基本上有两种主流模式：低保额无条件保函和高保额有条件保函。低保额无条件保函是：保函的保额低，当发生保函索赔时，业主无需证明承包商违约，只需按保函规定的程序和要求出示相应文件，保证人就应付款。高保额有条件保函是：保额高，在赔付的时候必须证明承包商违约，而且赔付责任在保函的担保金额内以业主的实际损失为限。部分发达国家（如美国）成功地运用了高保额有条件保函的担保模式，所以它们的承包商对业主和政府提供的担保只有投标担保和履约担保。

以美国为代表的高保额有条件保函模式有两个特点：一个是以高保额保函覆盖一个项目的承发包合同的全部责任；第二个是以GIA协议（全面补偿协议）为核心的对承包单位进行资格预审的承保方式。

高保额保函之所以能覆盖一个项目的承发包合同的全部责任，是因为保额很高，无需对一个承发包合同各阶段及各部分的履约责任分别进行担保，实质上是把多份低保额保函合成一份高保额的履约保函（如表2所示）。

表2：工程承包担保品种一览表

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **工程承包责任** | | **担保品种** | |
| **高保额保函模式** | **低保额保函模式** |
| 投标期间 | | 投标担保 | 投标担保 |
| 合同责任履行期间 | 对业主的责任 | 履约担保 | 履约担保  预付款担保  保留金担保 |

以GIA协议为核心的对承包单位进行资格预审的承保方式，使得专业担保机构在高保额条件下能有效控制承包风险，由于有了GIA协议，担保公司与承包单位之间的关系就不仅仅是为某一具体项目承保的关系，而是一种紧密捆绑的关系。一家承包单位通常只会和一家担保公司签订GIA协议，一旦承包单位与担保公司达成担保协议和GIA协议，就成为有担保的承包单位。

高保额有条件担保模式具有一定的市场功能。首先，担保公司为了降低风险，会对承包单位进行资格预审，业主就无需对承包单位进行资格预审，给市场提供了公平竞争的机会，也使招投标工作简化且更具有透明度，从而促进公平竞争，防止腐败。其次，担保公司将建筑企业管理的一般成功经验通过评判原则灌输给有担保的承包单位，帮助承包单位提高履约能力和竞争能力。最后，在经济衰退的时候，有担保公司的赔付就不会产生因为承包单位破产而引起的链条式反应，为宏观经济周期带来的风险提供一个市场减震器和风险蓄水池。

低保额保函的单笔保费会比高保额低，承包单位投保所需的抵押门槛也较低，但是在低保额模式下，业主为了得到足够的经济保护，将某一项目的承包单位履约责任分为多项担保，实际上是将承包单位履约责任的担保化整为零，若将这几种担保责任叠加起来，会发现低保额模式的实际总保额可能并不低，这样低保额模式相对于高保额模式的保费优势其实并不明显，加之要占用承包单位的银行信用额度，实际上并不具有成本优势。低保额模式只能为业主提供有限的经济性保障，而不具备高保额模式的市场功能】。

### （三）建立担保保函制度

**1. 鼓励和引导用保函方式代替现金担保方式**

银行保函是银行提供的信誉担保，且银行的承担能力也较强。为了改变现金担保方式，减轻承包单位流动资金的负担，鼓励甚至约束业主在收取投标、质量等保证金的时候只能接受银行保函。

应将《招标投标法》等法律法规中的“保证金”改为“担保”，因为保证金在字面上容易被理解为“现金”。此外，应通过立法来明确禁止在承发包合同中以现金方式设定担保。政府投资或国有资本控股的项目应优先采用银行保函的方式进行担保，起到良好的带头示范作用。

完善工程建设行业的诚信体系建设，通过立法来保障社会团体的法律地位，增强行业自律组织的号召力、凝聚力和公信力，提高所有施工企业依法经营、守法经营的自觉性；各级行业协会可以不断完善企业档案，经常公开展示企业的经营状态、资质、人员配置和信用情况等，让业主和银行能够信任承包单位，从而使业主愿意接受银行保函的方式，银行也愿意向承包单位开具保函。

**2. 培育专业担保和保险市场**

单纯依靠银行保函的方式将会造成银行保函业务的剧增，银行保函的市场容量将会不足，要培育相应专业化的市场机构，来丰富我们的担保市场，通过联保共保，互相补充，共同承担风险逐步使工程担保走上专业化、规范化的道路。

【专业担保公司保函应该比银行保函拥有更多的市场功能，如承保风险过滤、保后监管等，所以应大力培养专业的担保公司。首先，政府要规范市场环境，制订相关法律，为优秀担保公司的发展和壮大提供一个良好的外部环境，并积极引导和扶持有实力的担保公司。同时，要加强对担保公司的监管，尤其要实行严格的财务会计监管，从资金和技术两个方面提升担保公司。此外，还应该引进境外成熟的担保公司，利用其技术和管理优势迅速提升我国担保公司的承保能力。为了尽快壮大我国工程担保市场的担保容量，还应积极鼓励担保公司上市，成为公众性股份制公司，担保公司上市后由于必须进行信息披露，提高担保公司操作的透明度，增加市场和公众对担保公司的监督。

我国的保险业还可以借鉴国际工程担保惯例，开展工程担保业务。从切实减轻承包单位负担的角度出发，结合市场实际，引入社会保险体系，将风险管理引入工程建设市场，建立相应的管理制度，完善保险机制和体制。当然，将保险业与担保业之间的壁垒彻底打通，保险业关于担保业务的禁令（2011年保监会发布了《关于规范保险机构对外担保有关事项的通知》，禁止保险机构为他人向第三方提供担保）依然是一道难题。所以，还必须加强对金融监管机构的工作，特别是对保监会，应尽快推动其对保险公司从事担保业务制定具体的监管措施，并取消对保险业从事担保业务的禁令】。

### （四）实现担保的公平性，推行“双向担保”

**1．完善“业主支付担保”制度**

在总结各省、市（试点）推行工程担保制度、尤其是业主支付担保经验的基础上，探索统一推行业主支付担保的思路与方法，实现工程建设甲、乙方法律上的平等关系。

【我国的工程担保制度从20世纪90年代末开始，在深圳和厦门的试点工作中，要求业主支付保函和承包单位履约保函交叉提供，但两个城市在交叉提供上也存在差异，深圳要求履约担保和业主支付担保金额对等，而厦门要求履约担保最低为合同额的10%，业主支付担保不低于合同额的15%，相比之下有5%的差异，除此之外，对保函的监管要求也不同，厦门只需要提交保函的复印件给政府监管部门，而深圳则需将保函的原件提交给政府监管部门保管。业主支付担保是我国建设市场的独特创造，其初衷是为了遏制工程款拖欠现象，但深圳、厦门两地试点效果的经验说明，无论是承包单位还是业主，都不认为业主支付担保对解决工程款拖欠有多少实际的意义。

2005年10月，原建设部确定天津、深圳、厦[门](http://search.bmlink.com/news-%c3%c5.html)、青岛、成都、杭州、常州七个城市作为推行工程担保试点，为进一步推行工程担保制度积累了经验。除深圳和厦门外，天津、青岛、杭州和常州的试点工作也都涉及到双向担保，天津市于2003年3月印发《天津市建设工程担保实施办法》，2004年起在建设工程项目中全面推行建设工程双向担保制度。2002年青岛市建委发布《关于实行建设工程担保制度的意见》，提出凡要求承包单位提供履约担保的，也必须同时对等实行业主支付担保。杭州市要求自2005年5月起，工程造价在1000万元以上的建设项目应当实行承包单位履约担保和业主工程款支付担保。2003年常州市出台《常州市建设工程担保实施办法》，规定凡在市区的建设工程项目，工程施工合同金额在100万元以上的，均须提供履约保函和业主支付保函。

继七个城市的试点工作开展后，各省（直辖市）制定或修改的工程担保管理（实施）办法中，也开始陆续涉及到业主支付担保，例如云南、陕西、湖南、湖北、黑龙江、贵州、广东、北京等地。虽然各省份的进展程度各不相同，但多数省份通过不断加强培训和宣传，制定法规和规范性文件，结合合同备案、施工许可证发放（主要是陕西和贵州）等行政管理手段，已经初步建立了适合本地发展需要的工程担保制度。在建立和推行工程担保制度方面开展了卓有成效的工作，为我国全面推行这项制度积累了宝贵经验，奠定了良好的基础】。

具有全国推广价值的业主支付担保思路和方法有：云南、四川、陕西、北京实行分阶段滚动担保，便于承包人控制风险；陕西和贵州实行施工许可证发放的行政管理手段；陕西结合合同备案的行政管理手段等等，这些好的方法如能真正实施，并推广至全国范围，有利于业主担保顺利向“业主责任担保”过渡。

**2. 落实“业主责任担保”制度**

落实以承包单位为受益人，由业主向承包单位提交的业主支付担保制度。（因为承包单位在与业主缔约时缺乏平等的谈判地位而流于形式，因此，只有将其作为一种许可证担保，以政府作为名义受益人强制介入，才能使索赔人的权利得到充分保障，由此催生了“业主责任担保”这一概念）。要求建设项目业主向政府申请相关许可证时，向监管部门提交以政府为名义受益人，以承包单位和分包商等为索赔权利人，按项目预期投资额的一定比例提交的担保。

业主责任担保制度是“业主支付担保”的完善和延续，或者说是适应于我国国情现实需要的一个创新，现实情况包括：市场经济不成熟；留置权缺失；合同法规定的施工企业对工程款的优先受偿权对承包单位的保护不足且不及于分包商、供应商和普通建筑工人；业主支付担保试点工作本身存在思路和框架上的局限性，对解决工程款拖欠没有多少实际的意义。

【业主责任担保制度在我国的推行将会是有效的，一是由于在对保函的设计中充分考虑了承保主体的风险控制问题，实行分阶段滚动担保，推行业主责任担保制度并不会在金融机构的承保意愿方面遇到很大障碍。二是由于业主责任担保的名义受益人是政府，保函的索赔效率将会更高】。

为了使业主责任担保制度不会对业主造成过度的资金压力，可以配合运用分阶段滚动担保和“善后责任”。

【分阶段滚动担保。由于相当于项目总投资100%的担保总额会给保证人带来较大的风险，业主支付担保的保证人需要承担为整个项目融资的责任，风险巨大。鉴于此，提出分阶段滚动担保。为了便于承保人控制风险，可将保函设计为多阶段方式，每阶段只承保本阶段相应的支付责任，但保函到期必须重续。同时，保函也可根据项目的子项目分别出具，只要业主愿意将项目化整为零地分别申请施工许可证，担保总额在支付实际发生后递减。

善后责任是一种公众责任，在业主资金缺口较大，项目无法按计划完成时，从对资源的合理利用和维护公众利益的角度，保证人应负责对项目停工后的合理善后工作进行支付，包括对周边市政道路、公用设施等的还原，对已完工设施的整治利用，对现有场地的平整绿化，及场地内必要道路的铺设等，也可以是政府支持将项目强行拍卖时发生的费用。善后责任的目的是允许项目投资失败，但不允许“烂尾工程”的出现】。

业主责任担保不是终点，随着我国的市场经济环境逐步走向成熟后，业主责任担保制度也将逐渐淡出，工程担保制度最终还是要真正与国际接轨，通过立法实现建设者的留置权。

**3．实现“留置权”的法定担保**

修订《担保法》第82条对留置权标的物的限制（留置权的标的物必须是动产）和《合同法》第286条规定的缺陷，（实际上已经接近于赋予了承包人留置建设工程的权利，只是规定还不够明确、具体，也没明确提出留置权的概念），消除使承包人对建设工程行使留置权存在法律障碍，彻底根除我国拖欠工程款屡禁不止的制度性原因。

【国际上，不存在约束业主支付工程款义务的“双向担保”，是因为存在“建设者的留置权”，留置权的设定无需谈判、无需签约，是一种依法自动产生的法定担保权，因此不会因设定担保而产生任何交易成本；担保标的物由于正是承包单位等的劳动产品，也不存在对担保标的物的保存和监管成本，更不存在“虚假担保”的问题。由此可见，留置权是解决工程款拖欠问题最有效、最经济、交易成本最低的一种担保方式。

通过推动立法确立承包单位的留置权，之所以说是远期的方案建议，是因为法律的地位决定了立法、修改法律是一个漫长的过程。而且，对于规范工程担保的法律法规，除了涉及担保法和建筑法以外，还包括合同法、物权法、侵权责任法、金融法、招标投标法等，复杂的法律体系决定了推动立法确立留置权必须有长久之计。我国的市场经济发展路径不同于发达国家，在立法确立承包单位留置权的过程中，遇到的问题没有现成的答案，必须经过反复的、可靠的论证才能最终确立承包单位的留置权。

从业主责任担保制度向留置权过渡的过程，需逐步完成。通过立法修订，使得承包单位的留置权得到保护。同时，对适用于留置权的项目取消对业主责任担保的强制性要求，改为业主自愿提交，但对于提交了保函的项目则免责承包单位的留置权；对不适用于留置权的项目，依然执行强制性的业主责任担保制度。通过平稳过渡，最终与国际接轨，实现承包单位的留置权】。

## 七、对加快推进建筑工业化的建议

### （一）建立健全建筑工业化配套鼓励政策，加快建筑工业化进程

建筑工业化关联度大，涉及行业多。因此，推进建筑工业化，需要建立一套完善的组织实施体系，从体制、机制、技术、政策上共同推进。各地方政府和行政主管部门根据当地经济发展水平和工业化现状，确定推进建筑工业化的目标和工作步骤，统筹规划、明确重点、有序推进。要从建筑工业化生产方式入手，从产业链各环节、各生产要素的技术与管理层面上全面推进建筑工业化。

作为工程建设行业未来发展趋势之一，当前产业扶持政策的制定与落地对于建筑工业化的推进尤为关键。具体的扶持政策和优惠制度，包括研发经费的补贴、合理的税收或税收优惠、贷款扶持等财政金融政策，确定预制装配率、容积率等非财政政策的优惠，以及项目审批周期的缩短等方式。例如,上海市发布《关于加快推进本市住宅产业化的若干意见》中指出，2015年整体式住宅当年装配面积占全市住宅开工总量的20%左右，单体住宅结构的预制装配率达30%以上。通过这些措施，可以促进企业发展建筑工业化技术的积极性，一定程度缓解因生产方式变革带来的成本增加。随着工业化产业的发展壮大，逐步形成规模化效应，产业逐步发展至良性发展阶段。

2010年以来，北京、上海、安徽和浙江等地均出台相关政策推动建筑产业化工作。2010年北京市出台《关于推进本市住宅产业化的指导意见》，2011年上海市发布《关于加快推进本市住宅产业化的若干意见》，2012年安徽省制定《安徽省住宅产业现代化“十二五”发展规划》，2012年浙江省实施《关于推进新型建筑工业化的意见》。这些《意见》和《规划》有效地推进了建筑工业化工作，对全国其他省市也起到了示范引领作用。

### （二）建立建筑工业化技术标准体系

建筑工业化标准是实现建筑工业化的根本保证，是实现部品的规模化生产和研发、降低资源消耗、提高生产效率和效益、实现建筑工业化可持续发展的基础。

要加快建筑工业化技术标准体系的建立，形成一套包括构配件设计和生产、施工装配、施工过程质量控制以及竣工验收等各个环节的标准体系，并逐步实现建筑工业化技术标准与现行技术规范的兼容和统一。

### （三）打破地区和行业壁垒，为全面推进建筑工业化提供条件

为了全面推进建筑工业化工作，建议统一各地对建筑工业化工程项目的审批、施工过程监管、竣工验收等环节的规定，改变各地方政府和不同行业规定差异较大的现状。同时，各地应逐步统一建筑工业化企业的市场准入条件，打破地区和行业限制，为建筑工业化的健康有序发展提供条件。

### （四）充分利用资源，构建顺畅的建筑工业化产业链

建议在住宅建设中将结构施工和后期装修相结合，构建完整的工业化产业链，以达到充分利用资源、缩短工期、降低建造成本的效果。

早在2002年，原建设部下发了《关于推进住宅产业现代化，提高住宅质量若干意见》，要求推广一次性装修或菜单式装修模式，避免二次装修造成的破坏结构、资源浪费和扰民等问题。但是由于结构设计与装修设计的衔接问题以及对结构验收和装修验收时间限制等原因，《意见》一直未能有效实行。

建议政府主管部门将结构设计与装修设计统筹考虑，并用法律法规的方式加以规范、保证，为后期的配套部品标准化生产打下基础。同时，结合建筑工业化实际，制定一套灵活有效的验收制度，避免结构验收和装修验收时间差异对工业化项目工期的影响。

努力构建顺畅的建筑工业化产业链，能够带动相关建筑部品的规模化、标准化生产，提高建筑部件的互换性，缩短工程建设周期，避免建筑材料的浪费，改善建筑的使用功能和质量，沿着绿色、低碳、宜居的方向健康发展。