

坚定信心 共克时艰

——赵立忠理事长致 2022 年新春贺词

春启新元,天道酬勤;行业画卷,蔚为大观。新年的晨曦照亮了 2022 年的征途,也点亮了梦想的朝晖。在这辞旧迎新的美好时刻,我谨代表吉林省建设工程招标投标协会向始终支持协会和行业发展的各级领导、社会各界人士、广大会员单位致以衷心的感谢和新年的祝福!

2021 年是中国共产党成立 100 周年华诞,也是“十四五”规划开局之年。时间是开拓者前行的刻度,是奋斗者筑梦的见证。回顾 2021 年,协会始终坚持会员至上的价值追求,充分彰显行业为重的责任担当。一年来,协会以“创新、协调、开放、共享”为发展引擎,用真心、爱心、暖心、贴心、诚心的“五心级服务”。

使命因担当奉献而光荣,履职因有志有为而精彩。这一年,我们积极推动协会各项工作有序、深入开展,让参与会员有更多的体验,得到了新的收获;这一年,我们聚焦当下行业发展的热门话题,举办多场不同主题、不同形式的培训,回应了新的热点;这一年,我们围绕精心、精细、精准服务会员的目标,积极探索个性化服务,开辟了新的路径;这一年,我们致力于倡导诚信服务,促进会员企业间沟通、交流、共享资源,以构建和谐行业为己任,更将开拓精神与坚守意志全情播撒。

岁序更新,胜势充盈;奋斗足迹,时光铭刻。会员是协会的坚实根基,会员是我们无惧风雨,破浪前行的最大动力。一路走来,我们戮力同心、奋楫笃行,取得了让人欣慰的成绩。新征程上,不管风吹浪打、道路艰辛,相信在省住建厅、省民政厅的领导下,在广大会员的支持下,我们定能以坚如磐石的信心、只争朝夕的劲头、坚韧不拔的毅力,一步一个脚印为我们招标投标行业的辉煌明天再立新功。

胸怀千秋伟业,恰是百年风华。我们要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻十四五规划和十九届六中全会精神。坚持新发展理念,构建新发展格局,以推动高质量发展为主题,以深化供给侧结构性改革为主线,以改革创新为根本动力,抓住机遇、奋发努力、敢于担当,充分发挥社会团体的独特优势,凝聚力量,为我省建设工程招标投标事业作出新贡献。

最后,祝大家在新的一年里工作顺利、身体健康、阖家幸福,万事如意!



吉林省建设工程招标投标协会理事长 赵立忠



2021 年第 4 期

总第 18 期

印数

900 册

发送对象

会员单位及行业相关单位

主办单位

吉林省建设工程招标投标协会

(内部资料 免费交流)

目录

协会工作

- 4 吉林省建设工程招标投标协会第四届第二次理事会议在长春成功召开
- 6 《吉林省工程建设项目招标代理机构行业自律公约》签约企业名单（五）

法规文件

- 8 住房和城乡建设部办公厅关于印发危险性较大的分部分项工程专项施工方案编制指南的通知
- 9 住房和城乡建设部办公厅关于建设工程企业资质统一延续有关事项的通知
- 10 住房和城乡建设部办公厅关于做好 2022 年城乡建设统计工作的通知
- 12 吉林省住房和城乡建设厅关于延长建设工程企业资质有效期的通知

行业资讯

- 13 审批周期缩减近一半——全国工程建设项目审批制度改革纪实
- 15 吉林省延吉市房屋建筑和市政设施调查工作经验
- 17 北京专项整治工程建设行业招标投标市场秩序
- 17 千方百计为企业做好事——广西北海推动工程建设项目审批制度改革纪实
- 20 通辽建设工程项目首次“不见面开标”
- 20 工程项目竣工验收由 90 天缩短至 3 天——河南平顶山持续推进“放管服”改革进一步优化营商环境

CONTENTS

- 21 南京市城乡建设委员会开展建设工程招投标领域专项整治
- 22 威海市因“需”施策打造项目审批服务体系

研究探讨

- 24 浅谈“工程担保”的发展和应用
- 29 工程建设项目推行工程总承包模式问题及对策分析
- 34 浅谈建筑市场主体信用制度建设

案例分析

- 38 建设工程纠纷中承包人工期顺延的相关法律规定

文件解读

- 44 提升施工方案编制水平 防范化解重大安全风险——部工程质量安全监管司相关负责人解读《危险性较大的分部分项工程专项施工方案编制指南》

基础课堂

- 46 如何判断货物是否为与工程建设有关的货物
- 46 国有施工单位自建工程项目是否可以依法豁免招标
- 47 前期咨询采购是否属于强制招标范畴
- 47 国企办公楼装修工程是否必须招标
- 47 非政府投资的小区居民楼燃气管道施工项目可以不招标吗
- 48 政府投资项目实施单位具有相应资质，是否可以不招标

警示教育

- 49 三处长因工程招投标被放倒
- 52 贪婪+渎职：他们吞公款如取囊中物
- 57 栽在紫砂壶上的贪官

出版 《吉林建设工程招标投标》编辑部

地址 长春市净月开发区生态大街 3682 号伟峰东樾 11 栋 27 楼 2705-B

印刷 长春市原野印务有限公司

邮编 130000

电话 0431-82752639

邮箱 jlzbxh@126.com

网址 <http://www.jlzbxx.com>

编辑委员会

主任：赵立忠

副主任：康 明

委员：高 爽 王德光 陈 辉
孙慧莹 任立铭 张海燕
邓红梅 张伯宁 王 莉
陈明辉 张 力 李元馥
李彦丽 李建军 于 宁
蔡新田 李珊珊 吕 佳
隋晓冬 纪海波 赵 明
刘 贺 李洪梅

（排名不分先后）

编辑：滕 雪 韩 旭
李桂兰 姚玉霞

吉林省建设工程招标投标协会第四届第二次理事会议在长春成功召开



2021年10月20日下午，吉林省建设工程招标投标协会第四届第二次理事会议在长春成功召开。协会第四届理事会109名理事出席会议。本次会议由康明秘书长主持。

首先，康明秘书长按照《吉林省民政厅关于开展2020年度全省性社会团体年度检查的通知》要求，由协会理事会对《吉林省建设工程招标投标协会2020年度工作报告书》进行初审，经表决，全体理事决议一致通过。



(于宁副理事长)

于宁副理事长宣读《吉林省建设工程招标投标协会培训费缴纳管理办法》，由理事会审议该办法，现场进行无记名投票进行表决，经协会监事会监督投票过程，纪海波副监事长公布无记名投票结果，最终以101票通过该办法。



(孙慧莹副理事长)

孙慧莹副理事长宣读《关于审议2021年新入会会员单位名单的报告》，经现场理事表决通过了53家新入会企业。



(张力副理事长)

张力副理事长宣布《我省在“华采杯”优秀论文征集活动评审结果的报告》，经我会推荐至中国土木工程学会建筑市场与招标投标研究分会共有论文 19 篇，其中 10 篇论文入选论文集；4 篇论文主题明确，层次分明，文字简练，逻辑性强获得优秀论文，并为 4 篇优秀论文获得者颁发荣誉证书。



(陈辉副理事长)

陈辉副理事长宣读《关于聘请招标投标咨询专家的报告》，经个人申报、组织评审、上网公示等程序，确定 29 人为吉林省建设工程招标投标协会第一届招标投标专家咨询委员会成员，并为部分专家代表颁发聘书。



(赵立忠理事长)

最后，赵立忠理事长总结发言，首先总结了本次会议的主要内容和表决的重要事项，并对所

有理事单位表示衷心的感谢，感谢一直以来对协会工作的大力支持。同时，介绍了协会接下来的工作思路和重点举措，会议取得了圆满成功！



(颁发“华采杯”优秀论文荣誉证书)



(颁发招标投标咨询专家聘书)



(集体合影)

《吉林省工程建设项目招标代理机构行业自律公约》签约企业名单（五）

序号	企业名称
414	吉林省新城项目管理有限公司
415	吉林省启邦工程咨询有限公司
416	吉林省胜信工程咨询有限公司
417	吉林省弘业建设项目管理有限公司
418	长春中晟招标咨询有限公司
419	吉林省弘圣工程管理咨询有限公司
420	吉林亿品工程项目管理有限公司
421	延边晟睿工程技术咨询有限公司
422	中国民航工程咨询有限公司
423	珥春宇辰工程咨询有限公司
424	吉林省禾弘工程咨询有限公司
425	吉林市鑫馨建设项目管理有限公司
426	吉林鼎和建设工程咨询有限公司
427	吉林省中聚信诚项目管理有限公司
428	吉林省中元工程咨询有限公司
429	吉林省恩泽建设项目管理有限公司
430	吉林省北华建设项目管理有限公司
431	吉林省中朗项目管理咨询有限公司
432	吉林省淑庞工程管理咨询服务有限公司
433	吉林省中明工程咨询管理有限公司
434	吉林省前行工程项目管理有限公司
435	吉林启联润和项目管理有限公司
436	吉林宏瑞天衡项目管理咨询有限公司
437	吉林省远诚招标代理有限公司
438	吉林省经建咨询有限公司
439	吉林省绩效评价咨询有限公司
440	吉林省中寰工程项目管理有限公司
441	九鼎工程管理咨询有限公司吉林分公司
442	辽源市工程建设监理有限公司
443	吉林省中研建设项目管理有限公司
444	吉林省中键项目管理有限公司

序号	企业名称
445	吉林基达工程项目管理有限公司
446	吉林省盛朋建设项目管理有限公司
447	吉林省驰茗项目管理咨询有限公司
448	吉林臻达项目管理有限公司
449	吉林省锐峰项目管理有限公司
450	吉林省弘泽信招投标有限责任公司
451	吉林省精诚建设工程咨询有限公司
452	吉林嘉弘建设项目管理有限责任公司
453	吉林省建源项目管理咨询有限公司
454	吉林德亿工程项目管理有限公司
455	吉林省思锐项目管理咨询有限公司
456	吉林省盛康工程造价咨询有限公司
457	北京京盛中城招标代理有限公司
458	吉林省广庆工程招标有限公司
459	中科弘建吉林工程项目管理有限公司
460	华院(吉林)项目管理咨询有限公司
461	吉林鑫禹建设项目管理有限公司
462	吉林同源建设项目管理有限公司
463	永乐国际工程管理有限公司
464	吉林中元智信建设项目管理有限公司
465	新汇供应链管理服务有限公司
466	吉林省钟竣工程造价咨询有限公司
467	吉林省厚德管理咨询有限公司
468	中建山河建设管理集团有限公司
469	吉林省赛得工程管理有限公司
470	苏世建设管理集团有限公司
471	吉林省万泰工程咨询有限公司
472	吉林省仁合项目管理咨询有限公司
473	吉林省中锦工程管理有限公司
474	华公(长春)项目管理咨询有限公司
475	吉林省常利工程信息咨询有限公司

住房和城乡建设部办公厅 关于印发危险性较大的分部分项工程 专项施工方案编制指南的通知

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

为进一步加强和规范房屋建筑和市政基础设施工程中危险性较大的分部分项工程安全管理，提升房屋建筑和市政基础设施工程安全生产水平，我部组织编写了《危险性较大的分部分项工程专项施工方案编制指南》。现印发给你们，请结合实际参照执行。

附件 1：危险性较大的分部分项工程专项施工方案编制指南（详见住房和城乡建设部网站）

住房和城乡建设部办公厅

2021 年 12 月 8 日



住房和城乡建设部办公厅关于建设工程企业资质统一延续有关事项的通知

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委，北京市规划和自然资源委，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局，有关中央企业：

为认真贯彻落实党中央、国务院关于新冠肺炎疫情常态化防控部署要求，进一步深化建筑业“放管服”改革，减轻企业负担，结合建设工程企业资质改革工作安排，现将建设工程企业资质延续有关事项通知如下：

一、我部核发的工程勘察、工程设计、建筑业企业、工程监理企业资质，资质证书有效期于2021年12月31日至2022年12月30日届满的，统一延期至2022年12月31日。

二、上述资质有效期将在全国建筑市场监管公共服务平台自动延期，企业无需换领资质证书，

原资质证书仍可用于工程招标投标等活动。

三、企业按照《住房城乡建设部关于建设工程企业发生重组、合并、分立等情况资质核定有关问题的通知》（建市〔2014〕79号）申请办理企业合并、跨省变更事项取得有效期1年资质证书的，不适用前述规定，企业应在1年资质证书有效期届满前，按相关规定申请重新核定。

四、地方各级住房和城乡建设主管部门核发的工程勘察、工程设计、建筑业企业、工程监理企业资质，资质延续有关政策由各省级住房和城乡建设主管部门确定，相关企业资质证书信息应及时报送至全国建筑市场监管公共服务平台。

住房和城乡建设部办公厅

2021年12月13日



住房和城乡建设部办公厅关于做好 2022 年城乡建设统计工作的通知

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委，北京市统计局、农业农村局，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

2022 年城乡建设统计继续执行《城市（县城）和村镇建设统计报表制度》，包括 3 项统计任务：2021 年城乡建设统计年报、2022 年城市（县城）建设统计快报和 2021 年服务业统计年报。现就做好 2022 年城乡建设统计工作有关事项通知如下：

一、关于 2021 年城乡建设统计年报

（一）统计范围。

城乡建设统计年报分为城市（县城）建设统计年报和村镇建设统计年报 2 部分。

城市（县城）建设统计年报统计范围为设市城市城区和县城；村镇建设统计年报统计范围为建制镇、乡和镇乡级特殊区域。

（二）统计内容。

城市（县城）建设统计年报内容包括：人口和建设用地、公用事业价格和标准、市政公用设施建设固定资产投资、供水、节约用水、燃气、集中供热、轨道交通、道路桥梁、排水和污水处理、园林绿化、市容环境卫生、历史文化街区及市政安全。

村镇建设统计年报内容包括：村镇基本情况、市政公用设施、房屋建筑、建设投资。

（三）报送方式。

2021 年城乡建设统计年报报送纸质数据和电子数据。其中，纸质件统一用 A4 纸打印，加盖公章并由各省（自治区、直辖市）城乡建设统计

年报主管部门负责人签字后，按城市、县城、村镇分别装订报送我部计划财务与外事司。

电子数据通过城乡建设统计信息管理系统（<http://cxtj.mohurd.gov.cn/>）联网直报。用户名和密码同去年一致，如遗失可联系上级单位查询。

（四）时间安排。

各省（自治区、直辖市）城乡建设统计年报主管部门应于 2022 年 2 月 28 日前完成本地区数据的汇总和初审，并将电子数据通过信息系统报送我部。纸质件待我部审核定稿后再报送。

二、关于 2022 年城市（县城）建设统计快报

（一）统计范围。

城市（县城）建设统计快报的统计范围是设市城市城区和县城。

（二）统计内容。

统计内容包括：人口和建成区面积、供水、燃气、集中供热、轨道交通、道路、污水处理、园林绿化、生活垃圾处理、市政公用设施建设固定资产投资。

（三）报送方式。

2022 年城市（县城）建设统计快报数据通过城乡建设统计信息管理系统联网直报。

（四）时间安排。

各省（自治区、直辖市）城市（县城）建设统计快报主管部门应于 2022 年 11 月 15 日前完成本地区数据的审核，并报送我部计划财务与外事司。

三、关于 2021 年服务业统计年报

（一）统计范围。

服务业统计年报统计范围为：执行企业会计制度的年营业收入 500 万元及以上的公共设施管理业法人单位，以及执行行政和事业单位会计制度的公共设施管理业法人单位。

（二）统计内容。

统计内容包括：单位基本情况和主要财务情况。

（三）报送方式。

2021 年服务业统计年报数据可通过城乡建设统计信息管理系统联网直报，也可由各省（自治区、直辖市）服务业统计年报主管部门自主确定本地区的报送方式。

（四）时间安排。

各省（自治区、直辖市）服务业统计年报主管部门应于 2022 年 3 月 15 日前将本地区汇总数据报送我部计划财务与外事司。

四、组织实施

城乡建设统计内容丰富、涉及面广。各级城

乡建设统计主管部门要统筹协调，精心组织，做好数据报送和审核工作，确保数据上报及时、完整准确，做到应统尽统、不重不漏，坚决防范和惩治数据造假、弄虚作假情况。

2022 年，我部将继续对城乡建设统计工作进行通报。对工作成绩突出的地区给予表扬，对迟报漏报、虚报瞒报的地区通报批评。

各省（自治区、直辖市）城乡建设统计主管部门要对本地区城乡建设统计工作负总责，明确责任处室和责任人，加大统计培训力度，完善数据核查机制，创新数据获取方式，按时完成各项统计任务，提高统计数据质量。

业务咨询电话：010-58933603

技术服务电话：4001199797 17610827298

住房和城乡建设部办公厅

2021 年 12 月 17 日



吉林省住房和城乡建设厅关于延长建设工程企业资质有效期的通知

吉建办〔2021〕99号

各市（州）建委（住房城乡建设局），长白山管委会住房城乡建设局，长春新区城乡建设和管理委员会，中韩（长春）国际合作示范区城乡建设管理办公室，梅河口市住房城乡建设局，各县（市、区）住房城乡建设局，有关企业：

为深化建筑业“放管服”改革，做好建设工程企业资质改革相关准备工作，参照住建部办公厅《关于建设工程企业资质统一延续有关事项的通知》（建办市函〔2021〕510号）。经研究，决定延长我省建设工程企业资质有效期，现将有关事项通知如下。

一、按照我厅《吉林省住房和城乡建设厅关于建设工程企业资质延续有关事项的通知》（吉建办〔2020〕94号）规定，我厅及各级住建行政主管部门核发的工程勘察、工程设计、建筑业企业、工程监理企业资质，资质证书有效期于2020年9月1日至2022年12月30日届满的，统一延期至2022年12月31日。

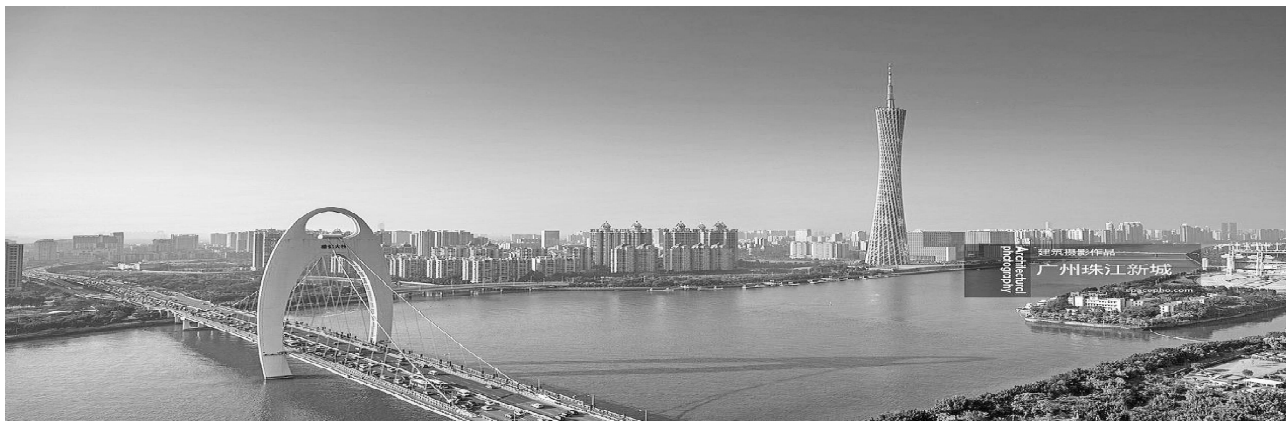
二、相关建设工程企业资质有效期将在“吉林省建筑市场监管公共服务平台”自动延期，并上传至全国建筑市场监管公共服务平台，原有企业资质证书继续有效，企业可自行打印电子证书，在此期间仍可用于工程招投标和工程建设等活动。

三、自本通知发布之日起，我厅暂不受理资质证书有效期于2022年12月31日前届满的上述建设工程企业资质延续申请事项。

四、企业按照《住房城乡建设部关于建设工程企业发生重组、合并、分立等情况资质核定有关问题的通知》（建市〔2014〕79号）申请办理企业合并、跨省变更事项取得有效期1年资质证书的，不适用前述规定，企业应在1年资质证书有效期届满前，按相关规定申请重新核定。

吉林省住房和城乡建设厅

2021年12月24日



审批周期缩减近一半

——全国工程建设项目审批制度改革纪实

基本建立全国统一的工程建设项目审批和管理体系,实现统一审批流程、统一信息数据平台、统一审批管理体系、统一监管方式,审批时间由200个工作日压减至120个工作日……

全国工程建设项目审批制度改革实施以来,住房和城乡建设部认真贯彻落实国务院部署要求,在各地和各有关部门的共同努力下,改革工作顺利推进,较好完成了各项任务,取得了一定实效。

优化再造审批流程 统一规范监管体系

据住房和城乡建设部有关部门负责人介绍,通过实施改革,优化再造了全国统一的工程建设项目审批流程,将工程建设项目审批全流程分为立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可和竣工验收4个阶段,制定了全国统一的审批流程图示范文本。目前,联合图审、联合验收、区域评估、告知承诺制审批等一系列精简审批举措落地见效。

同时,建立了“横向到边、纵向到底”的工程建设项目审批管理系统网络。地级及以上城市均整合建成覆盖地方各有关部门和区、县的工程建设项目审批管理系统,并与国家、省级工程建设项目审批管理系统以及全国一体化在线政务服务平台对接,初步实现统一受理、并联审批、实时流转、跟踪督办。部分地区还加快推进“掌上办”、无纸化审批、BIM报建和智能化审查,持续提升审批管理效能。住房和城乡建设部先后制

定系统数据标准、系统管理办法、全流程网上审批规程等制度文件,加强与相关系统信息共享,全流程在线审批有力推进,工程建设项目网上审批机制不断完善。2018年以来,各地通过工程审批系统审批工程建设项目95.49万个,办理审批服务事项308.3万件。

形成了统一规范的审批管理体系和监管方式。各地均建立完善了“前台受理、后台审核”的审批机制,按阶段制定统一的申报表,实现“一个窗口”提供综合服务,“一张表单”整合申报材料,有效加强全过程协同审批服务管理。住房和城乡建设部及各地制定出台了一系列保障和推进改革的配套制度文件,分批对相关法律法规提出修改建议,并配合有关部门推动完成有关法律法规以及相关规章和文件的修订工作,逐步完善制度框架。同时,各地基本建立了以“双随机、一公开”监管为基本手段、以重点监管为补充、以信用监管为基础的监管机制。

此外,还建立了我国工程建设项目审批评估指标体系,在评估世界银行营商环境评价的社会投资小型仓储项目的基础上,增加了评估我国更具代表性的社会投资工业、住宅和政府投资房屋建筑3类项目,评估内容重点为工程审批便利度和各项改革措施落实满意度。

住房和城乡建设部每年委托第三方开展评估,客观反映各地改革成效,帮助各地有针对性地进一步深化改革,同时通过“工程建设项目审批制度改革建议和投诉”微信小程序,广泛听取意见建议,持续深入推进改革。

审批时间大幅压减 企业办事更加便捷

“审批时间由 200 个工作日压减至 120 个工作日,每年为市场主体节约成本 3000 亿元以上。”

住房和城乡建设部相关部门负责人介绍说,改革前,一个工程建设项目需要跑 20 多个部门、办理 100 多道手续。改革后,各地通过精简规范本地区工程建设项目审批事项和条件,将全流程审批事项压减至平均 66 项。

为了方便企业办理审批、提高市场主体满意度,各地均实行工程建设项目审批“一窗受理”,通过工程建设项目审批管理系统大力推进全流程在线网办,企业无需再跑不同部门窗口,不少地区还大力推行项目管家、帮办代办等。

住房和城乡建设部委托国务院发展研究中心、厦门大学开展的工程建设项目审批制度改革第三方评估显示,85%以上的企业表示改革后审批手续和时间得到有效压减、办事更加便捷。在全国工商联组织的 2020 年“万家民营企业评营商环境”中,企业对于项目审批工作满意度也很高。

此外,我国在世界银行营商环境评价办理建筑许可指标的全球排名持续提升,2019 年由 2018 年的全球第 172 位提升至全球第 121 位,2020 年提升至全球第 33 位,比 2019 年跃升 88 位、比 2018 年跃升 139 位。

助推政府职能转变 形成国内统一市场

通过实施工程建设项目审批制度改革,统一了全国工程建设项目审批流程、事项清单,将全

流程审批事项纳入综合窗口和工程建设项目审批管理系统管理,形成了闭环成熟的审批管理机制,有力消除了投资建设跨区域流动和合理配置的制度机制障碍。

住房和城乡建设部相关部门负责人说:“今年,我部又针对违规增设审批条件和环节、指定垄断机构等 7 类体外循环和隐性审批问题,在全国开展专项整治。截至目前,各地共整治问题 763 个,进一步解决了工程建设项目领域存在的堵点问题。”

工程建设项目审批制度改革同时推动了由以往碎片部门管理向政府综合管理转变,将全流程划分为 4 个阶段,全面实行项目前期策划生成、并联审批、联合审查、联合验收等改革举措,依托工程建设项目审批管理系统实现全流程线上审批,有效打破了部门壁垒,形成部门协同审批机制。上海等地通过设立一站式审批审查中心,全面推行“只登一扇门”“只对一扇窗”“只见一部门”,推动“整体政府”式政务服务机制。

据该负责人介绍,改革在有效精简了审批事项和环节并通过推进“清单制+告知承诺制”进一步降低了企业办事门槛的同时,通过加强“双随机、一公开”、建立工程建设项目审批红黑名单、完善信用监管机制等不断加强事中事后监管。不少地区还通过加强工程建设项目审批管理系统和相关监管系统、智慧工地的信息共享,有效加强审批监管联动,真正实现“放得了”“管得住”。

(来源:《中国建设报》记者 刘丽媛)

吉林省延吉市房屋建筑和市政设施调查工作经验

一、一举两得，结合“两违”清查开展调查工作。

延吉市按照《吉林省第一次全国自然灾害综合风险普查实施方案》、《延吉市第一次全国自然灾害综合风险普查工作实施方案》等相关文件要求，结合《吉林省房屋建筑违法建设和违法违规审批专项清查工作方案》工作安排，结合延吉市实际情况，决定将延吉市房屋建筑和市政设施调查与房屋建筑违法建设和违法违规审批专项清查两项工作合并开展，以提高工作效率，节约人力物力，避免财政资金重复投入。

（一）建立组织架构，确保工作顺利开展。

延吉市政府成立了以市长为组长，副市长为副组长，各委办局、街道、乡镇主要负责人为成员的房屋建筑和市政设施调查暨“两违”清查工作领导小组。领导小组办公室设在延吉市住房和城乡建设局，由住房和城乡建设局副局长兼任办公室主任，负责协调本次房屋建筑和市政设施调查与“两违”专项清查日常工作，同时以政府购买服务的方式委托延吉市建设工程检测有限责任公司负责实施本次房屋建筑和市政设施调查任务，充分发挥部门资源优势、第三方技术优势、属地管理优势，形成工作合力。

（二）一举两得，相互促进，同步开展两项工作。

在工作实践中我们发现，房屋建筑与市政设施调查和“两违”清查工作同时进行，不但没有互相干扰，反而起到了相互促进的作用：一是“两违”清查提高群众关注度，提升调查工作配

合程度。“两违”建筑是居民普遍关心、反映强烈的问题，调查工作与“两违”清查工作同步推进，让居民意识到调查工作是保障安全和权益的基础性工作，是实实在在与切身利益息息相关的，提高了群众认识，并大大提升了居民的配合程度。二是调查数据为“两违”清查工作提供了依据和保障。为支持两项工作同步顺利推进，延吉市建设工程检测有限责任公司组织了计算机专业相关人才开发了延吉市房屋建筑及“两违”清查工作管理系统，在系统中通过数据对比，“两违”建筑一目了然。不但同时完成了两项任务，并且为后续监督执法提供了依据和保障。

二、谋定而后动，充分做好前期准备工作。

（一）开展多轮培训，提高调查队伍业务素质。

第一轮：按照《吉林省住房和城乡建设厅关于转发住房和城乡建设部关于开展房屋建筑和市政设施调查技术培训的通知》工作安排，延吉市组织人员参加了住房城乡建设部开展的调查网络培训，此轮培训以技术骨干力量为主。第二轮：对全市33个委办局，6个街道、4个乡镇的相关人员，进行了集中培训，提高了工作认识，讲解了普查知识。第三轮：派遣技术骨干下基层，分赴各个社区村镇，进行实例演示，并现场答疑。第四轮：在实际工作中，由带队的技术骨干对其他调查人员进行现场培训和工作指导。通过多轮培训，调查队伍业务素质有了很大提高，保障了调查数据准确性。

（二）开展试点中的“试点”，发现问题，积累经验。

通过探索研究，延吉市决定以“进学街道”为试验区先行调查，以发现问题、积累经验，为后续调查工作铺平道路。

例如：调查小组以房产局原有数据为基础进行比对，调查过程中发现部分房屋原有数据与收集到的数据不符。为此，调查小组启动了第二轮调查，在社区的密切配合下，利用测距仪对每一栋房屋进行重新测量，最后发现调查信息不符情况，大多出现在异形的、年久的、改扩建的房屋建筑上。

类似的技术问题和工作组织问题都在先期“试点”调查中一一解决，最终在历经6轮的反复调查和确认后，调查小组完成了试验区的调查工作。在试验区调查中总结了大量工作经验，并积极探索建立了“1+N”的工作机制，即以普查小组为核心，各行业主管部门、街道社区、乡镇村委会全程参与协同联动。建立了内外业分工负责制度，确定了社区、村为调查网格单元，为调查工作全面开展奠定了基础。

三、统合资源、协调联动，大力推进调查工作。

在全面开展调查阶段，延吉市按照四个“紧紧依靠”的工作思路，统合资源、协调联动，大力推进调查工作。

（一）紧紧依靠普查办的统筹协调。

房屋建筑和市政设施调查工作主要由住房城乡建设系统负责，但该项调查是一项综合性工作，需要各部门协调配合。延吉市住房和城乡建设局积极与延吉市普查办沟通，由延吉市普查办协调自然资源、教育、卫生等部门协同配合共同推进

调查工作。

（二）紧紧依靠各部门密切配合。

在延吉市普查办的领导下，自然资源、房产、教育、卫生等部门密切配合房屋建筑和市政设施调查工作。一是提供了本行业的原有数据作为房屋建筑和市政设施调查的基础数据。二是在调查本领域建筑时派出本行业相关人员跟随调查小组，及时提供具体信息，对接相关人员，配合调查工作。

（三）紧紧依靠专业力量技术支撑。

房屋建筑和市政设施调查工作专业性较强，延吉市住房和城乡建设局以政府购买服务的方式委托延吉市建设工程检测有限责任公司负责实施本次房屋建筑和市政设施承灾体调查任务。建立了一支以技术骨干为主，其他工作人员辅助的调查队伍。这些技术骨干在指导培训、组织实施、数据质检等各个环节都发挥了重要作用，提供了强有力的技术支撑。

（四）紧紧依靠基层组织支持参与。

房屋建筑和市政设施调查工作量大面广，仅仅依靠技术骨干力量是远远不够的。延吉市充分发动基层组织，组建了一支包含1个领导小组、33个行业主管部门、6个街道、4个乡镇、135个村居（社区），共500余人的普查员队伍。累计完成调查房屋建筑52839栋、市政道路70条、市政桥梁21座、供水厂站33座、供水管网102条，在全省率先高质量完成了房屋建筑和市政设施调查试点普查任务，顺利通过了第三方专业公司的数据质检核查，并按要求完成了成果数据汇交等工作。

北京专项整治工程建设行业招标投标市场秩序

为全面排查北京市房屋建筑和市政基础设施工程招标投标活动中的恶意竞标、强揽工程等突出问题，进一步规范招投标市场主体行为，整治招投标市场秩序，近日，北京市住房和城乡建设委员会印发了《北京市住房和城乡建设委员会关于开展全市房屋建筑和市政基础设施工程招标投标专项检查整治工作的通知》(以下简称《通知》)，在全市开展工程建设行业招标投标专项整治工作。

《通知》要求，各单位要结合工作实际制定整治工作方案，及时开展整治工作。市区两级监管部门要与项目单位形成三级联动，推动专项检查深入开展。同时，将政策宣传、法规培训、警示教育贯穿检查整治工作的全过程，提升招标投标人员、招标投标监管人员以及广大从业人员的法治意识、廉政风险防控意识。

此次整治工作将持续到 2022 年 6 月底，整治项目包含 2020 年 1 月 1 日至 2022 年 6 月底全市已完成和正在进行招标投标活动的房屋建筑和市政基础设施工程。本次整治工作的检查重点是招标人、投标人、建设单位、施工单位等各方主体及招标投标监管部门。

据悉，北京市住房和城乡建设委员会还将联合区住房和城乡建设部门分级开展执法检查，遵循“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”的原则，对发现的涉及违法违规行为依法依规进行严肃查处。同时，专项检查整治工作领导小组专门成立督导检查组，按照“双随机、一公开”原则，随机抽取市管及各区 10% 的项目进行督查，重点抽查被投诉、被举报项目，督导检查情况将在全市范围内进行通报。

(来源：《中国建设报》记者 北伟)

千方百计为企业做好事

——广西北海推动工程建设项目审批制度改革纪实

简易低风险项目手续大精简，审批时间从 70 天缩短至 15 天；水、电、气业务“一窗受理”，免办证、免费用、免材料、免见面审批……两年来，广西壮族自治区北海市积极主动对标先进地区，结合本地实际，在工程建设项目审批制度领域不断推出创新举措，使得企业、群众办事更加便利，市场主体的获得感、满意度不断提升。

压缩时限

审批效率提高 71%

“上周五报验，三个工作日后联合验收组到现场检查，我们花费两天时间整改，这周五就拿到竣工验收备案登记表了，前后只花了一周时间，效率太高了，简直有点难以置信。”北海融都置业有限公司海映兰屿项目负责人方翔说。在过去，完成房地产项目的竣工验收工作至少需要一个半月。

这种高效率源自北海市推出的工程建设项目一站式竣工验收模式。北海市住房和城乡建设局质量安全监管科工作人员许秀霞说道：“过去项目验收采用串联方式进行，必须等上一个环节验收完毕，下一个环节才能启动。如今，规划、消防、工程质量等多个部门联合验收，同时到现场进行查验。”办事环节压缩、需要准备的材料减少，审批时限自然缩短。北海市行政审批局副局长刘艳敏介绍，北海市目前实现了工程建设项目审批全流程覆盖、“全链条”贯通，通过整合办理建筑许可、财产登记、获得电力、获得用水、获得用气等多项指标，实现了“多指标联办”。建设项目从立项到竣工验收，审批环节压缩 68%，材料压缩 35%，时限压缩 82%，效率提高 71%。一般社会投资工程建设项目全流程审批时间压缩至 19 个工作日，低风险工程建设项目全流程审批时间压缩至 9 个工作日。

为了进一步提升审批效率，北海市进行了探索。北海市将工程建设项目细化分类扩展至 13 类，为不同的建设项目量身定制不同的审批流程，实现了精细化、差别化管理。

北海市还对工程建设项目的流程进行梳理，将全流程分为立项用地规划、工程建设许可、施工许可、竣工验收四个阶段，每个阶段由一个单位牵头，深度梳理审批事项，合并办事环节。以用地规划审批为例，11 个审批事项优化为 4 个，审批时限压缩 91%。

此外，北海市对部分项目推行“容缺办理”服务。如市政外线工程接入等项目可免交材料，只需提交申请，即可获取办理结果；对已实施区域评估的园区建设项目实行承诺告知制，相关评估事项从企业申报变为政府主动服务，手续得以简化。

一网通办

“一站办理”多个事项

登录北海市工程建设项目审批管理系统（以下简称“工改系统”），在导航栏就能找到投资、消防、审图等多个自治区级的管理系统，还有市本级的不动产登记、智慧工地等业务系统。企业在这些系统内填报过信息后，进行其他事项的审批申报时无需再次上传相同的材料。

北海市搭建了专业高效的工改系统，与住房和城乡建设部工程建设项目审批管理系统实现了数据同步传送，也与自治区多个相关管理系统和市本级其他业务系统进行连通，实现了信息共享，达到了“横向到边、纵向到底”的目标。

北海市将工程建设项目审批所涉及的行政审批、备案、评估评审等事项全部纳入工改系统，线上办理审批事项，相关评审意见等过程信息和审批结果信息实现了实时共享。通过登录工改系统，建设单位可实现一次填写申报信息、一次上传材料、线上直接获取审批结果。

此外，工改系统平台自动归集相关信息，并推送给质量和安全监督管理等部门，帮助这些部门开展后续监督管理，使得审管无缝衔接，实现了审批事项全覆盖、审批信息实时高效流转、审批全过程自动留痕，也实现了审批服务由“材料审批”到“数据审批”的转变。

工改系统的上线为企业带来了巨大改变。在过去，企业到不同的部门窗口办理事项，需要递交许多重复材料。如今，北海市设立了集成 11 个部门 168 个涉及工程建设项目审批的综合窗口，所有事项可“一站办理”，实现了“一窗受理、集成服务”，企业只需递交一份申请表，就可办理各审批阶段的多个事项。“过去报验需要四五个

人分别拿着图纸等资料等待审批，现在只需准备一套资料就行了。”方翔说。

除此之外，近两年来，北海市持续丰富移动端服务功能，致力于打造指尖上的政务服务大厅，涉及工程项目报建的67个高频服务事项已全面实现“掌上办、指尖办”。

利民利企 企业节成本市民享福利

一天内同时办理完土地出让合同签订、建筑施工许可、不动产权登记等多项业务，现场领取《建设用地规划许可证》《建设工程规划许可证》《建筑工程施工许可证》《不动产权登记证书》4本证书，实现了“拿地即开工”，这是广西太阳纸业有限公司近日感受到的北海“工改速度”。

“项目的开工时间每往后延一天，我们就需要多支付几千万元的利息，这些都是企业的成本。提前工期大大减轻了我们的经济压力。”广西太阳纸业有限公司相关负责人张虎介绍说。之前，企业在竞得建设用地后，需完成多个评估审查事项，通常需要2~4个月甚至更长的时间才能开工。

工程建设项目审批提速优化了营商环境，助推项目早落地、早开工、早投产。广西太阳纸业有限公司原定在北海市投资建设350万吨林浆纸生产线，今年该公司将继续追加投资，计划将产能提高至600万吨。

营商环境的优化让北海市成为外来资本的青睞之地。2021年，落地北海市的“双百双新”产业项目共31项，总投资1984.7亿元，达产后产值共计3777.4亿元，项目总投资和预计达产产值均为全区第一。

工程建设项目审批制度的改革不仅利企也利民。北海市工行宿舍是建于上世纪90年代的老旧小区，如今已变得破旧不堪，不仅配套设施缺失、基础设施破损，而且环境质量较差，居民的幸福指数很低。

今年年初，工行宿舍申请进行改造，3月10日报批改造方案，5个工作日后即收到批复文件，在完成前期工作后，施工队进入小区。9月，该小区的全部项目竣工。小区内铺设了沥青路，安装了路灯，建设了中心广场，增加了电动车充电桩，焕发出新的活力。

“改造快，效果好，现在住得舒心，幸福感满满！”88岁的阿婆林振英过去怕摔跤很少出门，如今，林阿婆每天都要到小区广场坐一段时间，或者在小区内走一走。

为了助推老旧小区改造项目的加速开工建设，让老百姓早日享受国家政策红利，北海市出台通知，明确老旧小区改造项目全流程审批时限压缩至16个工作日内，提速率为46.7%。今年5月，北海市61个老旧小区改造项目实现100%开工，成为全区最早全面开工的城市。

工程建设项目审批制度的改革也在不断倒逼政府职能的转变。“过去坐等企业来办事，现在千方百计为企业做好事。”北海市自然资源局行政审批办公室主任黄云表示。接下来，北海市将持续深化“放管服”改革，以企业为主体，以项目为载体，以创新为支撑，以服务为保障，以更加便捷高效的政务服务和优良的投资环境服务项目建设，推动城市高质量发展，全力打造营商环境新高地。

（来源：《中国建设报》 记者 何飞）

通辽建设工程项目首次“不见面开标”

近日，科尔沁艺术职业学院艺术中心建设项目在内蒙古自治区通辽市公共资源交易中心公开开标，该项目是通辽市首个实施“不见面开标”的建设工程项目，共计 67 家投标单位参与此次投标，通辽市住房和城乡建设局对投标过程进行全程监督。

此次“不见面开标”由招标人、招标代理机构、投标人各方主体在线共同参与。招标代理机构工作人员通过不见面开标系统在线主持开标，所有投标单位在网上开标系统在线解密投标文件，同时在线公布结果，整个开标过程仅用时 23 分钟，大大提高了开标效率。

与传统开标模式相比，实施“不见面开标”

优势明显。一是减轻了企业负担，降低了交易成本，提高了交易效率；二是全程线上操作，步步留痕，为行政监督部门打击围标、串标等违法行为提供了有效的追溯线索；三是有效避免投标人的面对面接触，减少了围标、串标行为发生的可能性，对目前的疫情防控工作也有积极意义。

据介绍，通辽市住房和城乡建设局和通辽市公共资源交易中心将持续推进建设工程项目“不见面开标”常态化，积极推动项目开工建设，降低企业的交易成本，为经济平稳运行提供坚实支撑，不断优化通辽市的营商环境。

（来源：《中国建设报》）

工程项目竣工验收由 90 天缩短至 3 天

——河南平顶山持续推进“放管服”改革进一步优化营商环境

日前，为持续推进建筑业“放管服”改革、进一步优化营商环境，由河南省平顶山市住房和城乡建设局牵头，采取一窗受理、一起验收、一次办结的方式，将工程建设项目竣工验收由原来 90 天缩短至 3 天。

一家牵头，避免企业“多头跑”。平顶山市住房和城乡建设局对全市工程建设项目进行全面分析梳理，制定出台《平顶山市房屋建筑和市政基础设施工程联合验收实施细则（试行）》，规范工程建设项目联合验收办理程序，将建设工程竣工规划核实、建设工程质量监督报告、建设工程消防验收（或备案）、人防工程竣工验收核实、建设工程档案验收、工程竣工验收备案 6 项验收事项实行联合办理，企业办理相关验收手续只对准

住房和城乡建设部门一家，改变了以往企业“多头跑”的情况，极大地简化了办理流程。

一窗受理，减少企业“多次跑”。平顶山市住房和城乡建设局设立综合受理窗口，建设单位到综合受理窗口或“河南政务服务平台”提交竣工验收报告、项目检测报告等申报材料，工作人员将申报材料同步推送到规划、消防、人防等部门，并收集各部门的意见。在收件之日起 2 个工作日内，窗口把受理决定书、一次性补正告知单反馈至对应的建设单位。同时，根据项目实际情况和建设单位意见，统一协调验收时间、地点及验收组名单，告知企业做好联合验收相关准备工作，有效减少企业“多次跑”。

一起验收，杜绝企业“反复跑”。根据和企

业商定的联合验收时间，平顶山市住房和城乡建设局组织规划、消防、人防等各参验部门进行现场踏勘。现场踏勘后 1 个工作日内，住房和城乡建设部门督促协调各参验单位根据踏勘情况，提出验收或监督意见。综合受理窗口根据各部门现场踏勘意见，统一出件，反馈至建设单位，验收合格的工程将直接办理竣工验收备案手续；存在问题的，督促建设单位及时整改，整改完毕经验收合格，即可办理竣工验收备案手续。

一次办结，实现企业“少跑腿”。由于工程项目竣工验收涉及环节多、程序复杂，平顶山市住房和城乡建设局主动与企业沟通，提供联合上门咨询服务，审批人员就竣工验收流程和资料准备现场答疑解惑、讲解指导，让企业少走弯路，解决工程项目验收过程中存在的难点堵点问题，推动全市工程建设项目联合竣工验收工作顺利开展。截至目前，平顶山市住房和城乡建设局已为 17 个项目办理了联合验收，验收率达到 100%。

据相关负责人介绍，平顶山市住房和城乡建设局在做好市区的联合验收工作的同时，履行统筹指导、协调服务职能、抽调相关业务骨干组成专家组，集中对各县（市、区）联合验收工作进行全过程跟踪指导、专项培训，解决工作推进中存在的难点堵点问题，促进平顶山市工程建设项目联合竣工验收工作的顺利开展。

建设项目竣工验收按下“快进键”，是持续深化“放管服”改革、优化营商环境的体现。在平顶山市行政服务中心正在办理项目验收手续的王先生谈到：“以前我们办理工程竣工验收，需要分别到住房和城乡建设、规划、消防等部门递交申请，审核资料，进行现场勘验，程序复杂，环节多、耗时长，全流程办理下来需要 2～3 个月，现在不一样了，验收手续仅用 3 天时间就办理完毕，让我们切实感受到优质高效的服务。”

（来源：《中国建设报》 记者 刘强）

南京市城乡建设委员会开展建设工程招标投标领域专项整治

开展招标投标领域整治行动，是进一步规范建设工程招标投标活动，维护公开、公平、公正的建筑市场秩序的必要举措。聚焦房屋建筑和市政基础设施工程领域串通投标、恶意竞标、强揽工程等突出问题，市建委日前启动专项整治，公布投诉举报电话，收集群众举报线索，加大线索核查力度，惩治违法违规行为。

此次整治通过设置投诉举报电话，畅通网上举报渠道等方式，全面收集群众举报线索。若你身边存在上述违法违规行为，请立即打电话或发

邮件举报。

本次行动将持续到 2022 年 6 月底，市、区（园区）两级建设行政主管部门通过现场巡查、专项检查等方式，与政法部门加强协作配合、建立完善联动机制，进行集中排查整治，健全源头治理长效机制，完善行业管理措施，使工程建设领域恶意竞标、强揽工程等违法违规问题得到有效遏制，促进我市建设工程招标投标市场健康有序发展。

（来源：《南京日报》）

威海市因“需”施策打造项目审批服务体系

威海市以项目需求为焦点，深化工程建设项目审批制度改革，通过提前服务、精准服务、全程服务，打通制约项目审批的“堵点”“难点”，使整个审批链条通起来、顺起来、快起来，为项目建设松绑解绊、提速增效。

一、寻“需”深化流程再造、做好“提前服务”。着眼项目申报的普遍关切，刀刃向内抓流程再造，为项目审批提前铺平路、架好桥。一是实现项目全链条闭环审批全覆盖。聚焦社会投资类工程建设项目审批“多头跑、时限长”的问题，将规划、人防等 30 项市级权限通过下放、窗口前移等方式，让项目报建不必再跑市级大厅，只需在区县一窗即可办结全链条事项。目前，已有三盛迪尚璞悦府、万科威海·璞悦山等 710 个项目享受这一便利服务，以窗口前移方式办理用地规划等业务 800 多笔，企业跑腿次数减少 2/3。凤集·金茂悦项目，建设单位全流程审批都在经济技术开发区工程建设项目审批综合服务窗口办理。二是全市规范推行产业类项目快速审批模式。聚焦产业类项目“早投产、抢市场”的期盼，依据项目单位自愿申请，企业拿地后，在法定公告挂牌时间，帮办队伍提前介入、主动服务，帮助企业明晰后续环节申报材料、申报要求，指导企业高效开展工作，为企业投产抢出时间、抢出“真金白银”。福瑞机器人、威建新型建材等 32 个产业类项目实现快速审批，威海宝威科技智能工厂项目以此模式仅用了 10 个工作日，拿到不动产权证、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、施工许可证等 4 个证。三是推行简易低风险项目审批机制。聚焦小项目“省事办、快投用”的需求，在流程上下足“简”功夫，全程只

需办理规划许可证、联合验收 2 个事项，无需任何费用，审批时限压缩至 2 个工作日以内，比改革前少 18 个工作日。目前，全市已实现威海国际物流仓库项目、初村供水工程等 13 个简易低风险项目快审批、快落地。

二、问“需”打出精准服务牌、解好“急难愁盼”题。瞄准项目的个性化需求，靶向实行审批模式，精准运用服务举措，高效解决项目“急难愁盼”问题。一是以告知承诺等政策“工具箱”，打通项目审批的“中梗阻”。面对项目单位的堵点难点，充分运用告知承诺、容缺受理等政策措施，打通整个审批链条，保证项目推进顺畅不停步。先后为合众创亚环保科技有限公司、福泰中学工程等 236 个项目采用告知承诺制，一次办好相关许可。为解决省级新旧动能转换优选项目——山东浩然特塑产业化项目历史遗留土地问题，在办理土地合宗手续时，对其相关材料予以容缺后补，“一次办好”工程规划许可证等相关证照，盘活了原有闲置土地，助推项目顺利开工建设。二是以审批下沉等服务机制，破解项目推进的“老大难”。选派 12 名业务骨干，派驻到区县级政务服务大厅，串联起市县两级审批链条，激活联合踏勘、会商协调等联动机制。目前，共帮助爱华海绿色图文、威海服务贸易产业园等 200 多个项目企业解决各类问题 400 多次。

三、按“需”提供一条龙服务、强化全方位保障。变企业跑为政府跑，以数据代跑，强化服务供给，全方位满足项目单位的多元需求。一是实施全程网办。充分运用威海市工程建设审批管理系统，嵌入“多图联审”“电子证照”等功能，推动新申报项目不用跑大厅、全部线上办，数据

实时共享应用、材料免于重复提交，并与“爱山东”APP 对接，有效提升了企业的体验感。今年以来，898 个项目上线办理相关审批，用时较承诺时限压缩 51%。莱特游艇（威海）有限公司通过该平台线上提交证明材料，窗口线上受理、线上审核、线上流转，让该公司游艇制造项目 1 日办结了立项、建设用地规划许可证，比计划提前了 20 天。二是推行全程帮办。制定全市统一的标准零基础模板和办事指南，明确事项的办理条件、申报材料、填报要求、审批流程和审批时限，

为申报人提供明确申报指引和服务指导。同时依托“全程帮办”系统，建立销号管理和追溯机制，推行全天候“吹哨报到”、“点对点”实时跟进，帮助项目尽快落地投产投用。在临港区等区县开展集成帮办服务机制试点，已为广泰空港、台基智能等 40 余个重点项目提供全程帮办，企业满意度达到 95%。

（来源：住房和城乡建设部网站）



浅谈“工程担保”的发展和应用

(咸枫 吉林省晟裕工程咨询有限公司)

摘要: 工程担保作为一项国际惯例已有百余年历史, 尽管我国在二十世纪八十年代才将这一国际惯例引入国内市场, 但其建设、发展、应用都对我国的建筑行业产生着重大的影响。国家在完善这一制度的同时, 也在积极提高对于建筑行业的监督管理, 同时, 这一制度不但在根本上为建筑业企业提供了极大的便利, 还有效的维护了建筑市场的秩序、提高了建筑市场各参与方的守信履约意识, 有效促进了我国建筑业的持续健康发展。

关键词: 工程担保、电子保函、发展、应用

工程担保制度作为一种维护建筑市场秩序、促进建筑市场参与各方守信履约行为的惯例, 在国际建筑行业中已有百余年历史。这一制度通过引入第三方作为担保人、利用经济杠杆和制约机制, 规范企业的行为、提高企业的职业素养, 以保证工程参建各方各行其职、项目各阶段能够有序实施。二十世纪八十年代, 我国开始逐步建设、推行工程担保制度, 通过对工程担保制度的建设和完善, 有效的遏制了业主随意拖欠工程款等不当行为, 减轻了建筑施工单位的资金压力, 促进了建筑业的持续健康发展。本文结合国家及笔者所在地区(吉林省)颁布的相关政策文件, 浅谈“工程担保”在我国的发展历程及在实践中的应用。

一、我国“工程担保”制度的发展历程

20 世纪 80 年代, 我国才在建筑业企业承接海外项目和世行项目时, 接触到“工程担保”这一国际惯例, 为我国工程担保制度的设立和发展汲取了十分宝贵的经验。工程担保制度作为维护建筑市场秩序、实现公开公平的风险管理机制, 受到了国家的高度重视和关注。

1993 年, 中国经济技术投资担保公司的成立, 标志着我国正式拥有了第一家全国性的专业

信用担保机构, 该公司的成立对于我国“工程担保制度”的建设、发展具有里程碑式的意义。1998 年, 我国建设部发布了《关于 1998 年建设事业体制改革工作要点》一文, 提出了将在我国建立工程担保制度, 并在条件允许的地区的地区选择有条件的项目作为试点。自此, 工程担保正式进入我国建筑市场。

2005 年 5 月, 建设部印发了《工程担保合同示范文本》(试行), 提供了包括“投标保函”、“业主支付保函”“承包商履约保函”等 10 项工程担保保函示范文本, 规范了保函的格式, 减少了因保函内容不完整等问题造成无效保函的情况, 提高了保函的有效性、合规性, 加快推进了建筑领域担保制度的建设。

“工程担保”在试点城市中的应用, 在为建筑企业提供了一些便利的同时也暴露出了一些问题, 比如相关法律法规的滞后、担保行为不够规范、监管体系不够成熟等。

为了能够将工程担保制度更好地推行下去、使工程担保行为能够更加规范化, 2006 年 12 月, 建设部发布了《关于在建设工程项目中进一步推行工程担保制度的意见》, 该文件提出了可以由具有相应资格的银行、专业担保公司或保险公司

开具保函，并且对于能够提供工程担保的银行、专业担保机构的资格条件、担保金额等均作出了明确的规定，更要加强对于工程担保市场的监管。另外，文件还明确了保证方式为连带责任保证及履约保函的索赔流程，又进一步规范了工程担保行为。此文件中还提出了“实行保函集中保管制度”，强调了加快建筑市场信用体系建设、加强行业自律宣传培训等工作，为推行工程担保制度提供了强有力的支持，使工程担保制度的开展和实行有迹可循、有法可依，促进了工程担保制度的健康有序发展。

2014年7月，住建部出台了《住房城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见》，文件中提及“全面清理涉及工程建设企业的各类保证金、押金等，对于没有法律法规依据的一律取消。积极推行银行保函和诚信担保。”这一要求不但强调了工程建设过程中各类保证金的设立、收取需要有法可依，更进一步推动了银行保函、担保机构保函等诚信担保的应用。在很大程度上降低了建筑业企业因需要交纳各类保证金来带的经济压力。同时，文件中还提出“坚持淡化工程建设企业资质、强化个人执业资格的改革方向，探索从主要依靠资质管理等行政手段实施市场准入，逐步转变为充分发挥社会信用、工程担保、保险等市场机制的作用，实现市场优胜劣汰。”再次强调工程担保制度在建筑行业中的重要性。

2016年6月，国务院办公厅发布了《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》，专门清理工程建设领域的各类没有法律依据的保证金，通知中提出建筑业企业在工程建设过程中，只需要按照规定缴纳依法依规设立的投标保证金、履约保证金、农民工工资保证金、工程质量保证金四项保证金，严禁发包人设置没有

依据的“道路修复保证金”“环境保护保证金”“劳保费用保证金”等国家禁止设立的名目保证金，这一规定强调了设立工程建设领域各类保证金的合法合规性，有效遏制了个别业主单位随意收取保证金、随意挪用、以收代管等违规行为。另外，文件中再次强调了建筑业企业可以选择采用银行保函的方式缴纳保证金，“银行保函”这一形式既能够减轻建筑业企业大量现金被各类保证金占用的压力，也能够通过银行保函对于企业的信用状况和经济实力作出评价，使经济实力强、信誉状况良好的企业取得更有利的市场竞争地位。

在实践中，尽管工程担保已将工程风险进行了一定的转移、分担，但建筑市场仍存在着一些履约纠纷频发、工程欠款欠薪的情况，为了进一步优化营商环境、保障工程建设过程中各参与方的合法权益，我国住建部、国家发改委等6部门于2019年联合发布了《住房和城乡建设部等部门关于加快推进房屋建筑和市政基础设施工程实行工程担保制度的指导意见》，文件中分别按“投标保证金”、“履约保证金”、“工程质量保证金”、“农民工工资保证金”四项分类制定了实施工程担保的具体要求，同时还强调了对于工程担保的监管和统筹推进工作，加快了工程担保制度的应用。

近年来，国家不断推进建设工程领域招标投标制度的改革，大力推动招标投标的全流程电子化，这也带动了电子保函的发展。早在2017年的全国“两会”上，政协委员和人大代表们就提出了“在完善好招投标全过程电子化普及的同时，进一步明确电子保函的应用领域”，国内各省、市公共资源交易中心相继开始启用投标电子保函服务系统，但由于各地电子化系统发展程度不同，

个别省、市的电子保函服务系统仍不够完善，依旧执行着“线上线下同步运行”的模式。2020年，由于新冠病毒的影响，为了有效降低新冠疫情对建筑业的影响，疫情防控期间，国家发展改革委办公厅发布《关于积极应对疫情创新做好招标投标工作保障经济平稳运行的通知》，提出“在全面推行投标保证金线上缴退的同时，大力推广使用保函特别是电子保函代替现金保证金”，有效推动了工程担保电子保函的使用。

2021年1月，住房和城乡建设部印发了《住房和城乡建设部关于印发工程保函示范文本的通知》，进一步推进了工程建设领域担保制度的建设，将工程保函示范文件格式调整至仅有投标保函示范文本（独立保函、非独立保函）、预付款保函示范文本（独立保函、非独立保函）、支付保函示范文本（独立保函、非独立保函）、履约保函示范文本（独立保函、非独立保函）四大项、八个独立的示范文本，规范了工程担保的种类和形式。

我国的工程担保制度在经历了探索期、试点期、发展期等各阶段的实践，汲取了大量的经验，至今已成为一种成熟的制约机制，应用于工程建设各个阶段。实行工程担保在促使建筑业企业提高素质、规范行为的同时，也降低了建筑业企业的成本费用，提高了资金的使用率。建立符合我国建筑行业的工程担保制度是完善我国建筑市场法制建设的重要举措。工程担保制度在建设领域意义深远。

二、“工程担保”在实践中的应用

随着工程担保制度的发展和完善，国家及各地方人民政府均相继出台了相应的规范文件，指导建筑业企业在实践中更为规范化的应用工程担保。

以吉林省为例，省人民政府于2014年发布了《吉林省人民政府关于加快发展建筑支柱产业的意见》，提出优先采用担保机构担保或银行保函的方式提供工程担保，同时还强调了“发包人在要求承包人提供履约担保的同时应向其提供对等的支付担保”的“双向担保”制度。在实践中，无论是担保机构保函还是银行保函，都在一定程度上减少了建筑业企业资金滞留的情况；另外，一些小型的建设项目，发包人认为提供支付担保程序过于繁琐，又因该文件中有明文规定，所以也相应取消了个别项目的履约担保，以此减少了发包人单向要求履约担保而不提供支付担保的情况，也保证了建筑企业的合法权益。此外，该文件还强调了对于各类保证金的收取及返还时限，进一步规范了对于保证金的管理。

随着工程担保制度在实践中的推广应用，吉林省住房和城乡建设厅于2017年发布了《吉林省住房和城乡建设厅关于推行工程担保制度的暂行意见》，规范了工程担保机构的担保工作，明确了作为工程担保机构的必要条件，并提出了“建立工程担保机构登记推荐制度”，随即各年均发布了“工程担保机构推荐名录”，使需要开具保函的企业简单明了的知悉哪些机构开具的保函方为有效保函；此外，文件中还规定了“国有资金投资（含以国有资金投资为主）项目应采用推荐名录中的担保机构实施工程担保”，更进一步推广了工程担保在实践中的使用，也使工程担保制度的执行更加有据可依。

尽管工程担保制度在实践中已经不断的推广应用，但仍存在拒收保函的个别现象，此外，也出现了个别企业到不具备开具银行保函的中小型银行开具银行保函。为了杜绝此类情况的发生，吉林省住房和城乡建设厅于2018年发布了《吉

林省住房和城乡建设厅关于进一步规范工程担保工作的通知》，明确指出银行保函推荐使用五大国有商业银行及全国性股份制商业银行、对于“有限持牌”的金融机构开具的保函可以拒收等，使建筑业企业开保函时知道哪些银行开具的是有效保函，哪些银行开具的保函无效，也让接收保函的单位在判断是否接收保函时有所依据，极大的减少了投标保函无效造成投标无效的情况，也减少了因拒收保函造成了招投标双方的争执。在建设项目中，也能够更大程度的保证了发承包双方的利益。

三、电子招投标中的电子保函

随着招投标全程电子化系统的应用，吉林省的招投标领域也迎来了“电子保函时代”。

“电子保函”早在 2017 年国家就已经提出，但因种种原因，始终未能广泛推行使用。尽管此前在吉林省的省级及长春、吉林等公共资源交易场所已经实行了招投标流程电子化，但始终未能将“电子保函”广泛的应用到电子化流程中。

2020 年，由于新冠病毒的影响，很多地区无法进行线下开标，也无法到各金融机构开具保函或办理现金保证金的相关业务，给招投标工作带来了很大的不便，为了有效降低新冠疫情对建筑行业的冲击，疫情防控期间，国家发改委办公厅提出的“在全面推行投标保证金线上缴退的同时，大力推广使用保函特别是电子保函代替现金保证金”一项要求不但有效降低了新冠疫情对建筑业的冲击，还对于释放企业保证金压力、规范招投标市场秩序、促进政府监管管理、优化营商环境等方面也具有重要作用。

2020 年 6 月，作为吉林省第二大城市的吉林市，在市公共资源交易中心率先启动了建设工程、政府采购两类项目的投标保证金电子保函服务平

台的建设工作，直至 9 月，该平台进行了开通的试运行，并于 10 月正式开通。省会城市长春也在 2021 年 3 月发布了《关于启动长春市公共资源交易投标保证金电子保函系统的通知》，通知中不但公布了能够开具电子保函的机构名单，还提供了电子保函申请操作手册，为需要申请电子保函的企业提供了极大的便利，“电子保函”也广泛应用到了吉林省的建筑业市场中。

2021 年 4 月，吉林省政务服务和数字化建设管理局、吉林省住房和城乡建设厅联合发布了《关于全省房屋建筑和市政基础设施工程项目招标投标实行全程电子化的通知》，提出了房屋建筑和市政基础设施工程项目招投标全程电子化系统在 6 月进入试运行期、并在 7 月 1 日正式上线运行。尽管此前在吉林省的省级及长春、吉林等公共资源交易场所已经实行了招投标流程电子化，但仍未能在全省范围内全面应用，该文件的发布，明确指出要全面实现招投标全程电子化、标准化，招投标全程电子化系统的上线运行也意味着吉林省的招投标也具备了全面实行电子化的条件，加快了全省招投标全程电子化的进程，更推动了电子保函的使用。

电子保函实施后，需要办理电子保函的企业将可以足不出户就能在相应的平台上实现在线完成电子保函申请、选择金融机构、支付保费、获取保函等操作，有效减少了企业因开具保函而造成的时间浪费，使开具保函的过程更为便捷，也在一定程度上减轻了企业的负担，尤其对促进小、微型企业发展发挥了积极作用。

电子投标保函的广泛应用也将带动整个工程担保体系的电子化，相信随着电子化平台的不断完善，“电子履约担保”“电子支付担保”“电子预付款担保”几项电子保函服务系统的上线指日

可待。各类工程担保实现电子化的同时，相关主管部门也将在其基础上构建起更为完善的信用管理体系，从而加强市场监管、构建优胜劣汰的市场机制，这也能够有效的端正整个行业的发展秩序，同时为行业的改革、转型扫清障碍。工程担保电子化符合国家及行业主管部门推动建筑业市场化、规范化、法治化发展的指导思想，将使建筑业受益无穷。

工程担保制度是维护建筑市场各参与方合法权益的有效手段，也是保障工程建设质量的重要方法。它有效地规范了工程建设中各方主体行为，形成良好的调控机制和保障体系，利用信用体系建设实现了工程建设主体之间的联系，实施工程担保制度，可以促使建筑业企业自觉提高自身素质和管理水平、注重自身信誉，更有利于提高建筑业企业诚实守信的履约能力，增强建设市场主体自我约束和自我监督的能力，形成真正意义上的优胜劣汰的市场竞争机制，以实现了经济、社会、环境三个效益的统一。工程担保制度对于建筑行业意义深远。

引用文献出处：

1. 《关于在建设工程项目中进一步推行工程担保制度的意见》
2. 《住房和城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见》
3. 《关于积极应对疫情创新做好招投标工作保障经济平稳运行的通知》
4. 《住房和城乡建设部关于印发工程保函示范文本的通知》
5. 《吉林省住房和城乡建设厅关于推行工程担保制度的暂行意见》
6. 《吉林省住房和城乡建设厅关于进一步规范工程担保工作的通知》
7. 《关于全省房屋建筑和市政基础设施工程项目招标投标实行全程电子化的通知》
8. 《工程担保在我国的发展历程》
9. 《工程保证担保》
10. 《工程担保制度的发展和意义》



工程建设项目推行工程总承包模式问题及对策分析

(王茜 长春市万力工程咨询有限公司)

摘要：近年来，国家在工程建设领域大力推行工程总承包模式，陆续出台了相关政策，为推行工程总承包提供了政策支持。伴随着工程总承包模式的不断推进和深化，在实践中暴露出诸多难点和困难。本文通过梳理工程总承包多样化模式及发展现状，进一步总结在我国推行工程总承包模式面临的问题，分别从强化法律支撑、激发市场活力、加强人才培养三个方面给予相应对策分析，望对我国推行工程总承包模式提供些许借鉴和参考。

关键词：工程总承包、现状、面临问题、对策分析

一、工程总承包相关政策梳理

工程总承包，缩写 EPC (Engineering-Procurement-Construction)，是指从事工程总承包的企业受建设单位委托，按照合同约定对工程项目的勘察、设计、采购、施工、运行、维护等实行全国工程或若干阶段的承包模式，并对承包工程的质量、安全、工期、造价等全面负责。

工程总承包是国际通行的建设项目组织实施方式。在我国，引入工程总承包这个概念比较早，是以 1982 年在化工系统的设计单位进行试点为标志，但真正开始大力度推行始于 2016 年，经历三十多年的实践和发展，工程建设项目推行工程总承包是一种必然趋势。

《建筑法》第二十四条规定，“提倡对建筑工程实行总承包，禁止将建筑工程肢解发包。建筑工程的发包单位可以将建筑工程的勘察、设计、施工、设备采购一并发包给一个工程总承包单位，也可以将建筑工程勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项发包给一个工程总承包单位。”虽然《建筑法》提倡对建筑工程推行工程总承包模式，但是对于如何开展工程总承包没有相关配套

法律法规文件支持，没有具体实施意见及管理办法，因此推行工程总承包尚不具有可实施性，面临诸多难题。

为顺应我国“一带一路”发展战略的根本需求、推动中国与其他经济合作国家结构转型升级的发展、进一步深化建筑业改革发展、推动工程项目组织实施方式改革、提高工程项目管理水平、实现传统建筑产业向现代化建筑产业的转变，《房屋建筑与市政基础设施项目工程总承包管理办法》应运而生。

2016 年 5 月 20 日，住房和城乡建设部发布《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》(建市[2016]93 号)，明确发展工程总承包意义重大，有利于提高工程建设水平、促进企业做优做强，推动产业转型升级，服务于“一带一路”倡议。2017 年 2 月 21 日，国务院办公厅发布《关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发[2017]19 号)，强调“要加快推行工程总承包。装配式建筑原则上应采用工程总承包模式。政府投资工程应完善建设管理模式，带头推行工程总承包”。2019 年 12 月 23 日，住建部、国家发展

改革委联合发布《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》(建市规[2019]12号),该办法于2020年3月1日起全面正式施行,被认为是当前国内工程总承包真正意义上的操作指南。《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》第八条规定:“工程总承包项目范围内的设计、采购或者施工中,有任一项属于依法必须进行招标的项目范围且达到国家规定规模标准的,应当采用招标的方式选择工程总承包单位”。

二、推行工程总承包模式及现状分析

1、现行工程总承包模式

(1) E+P+C 模式(设计采购施工)/交钥匙总承包模式

设计采购施工总承包,即 Engineering(设计)、Procurement(采购)、Construction(施工),是指工程总承包企业按照合同约定,承担工程项目的设计、采购、施工、试运行服务等工作,并对承包工程的质量、安全、工期、造价全面负责,是我国目前推行总承包模式最主要的一种。

交钥匙总承包是设计采购施工总承包业务和责任的延伸,最终是向业主提交一个满足使用功能、具备使用条件的工程项目。

(2) E+P+CM 模式

设计采购与施工管理总承包,即 Engineering(设计)、procurement(采购)、Construction management(施工管理),是国际建筑市场较为通行的项目支付与管理模式之一,也是我国目前推行总承包模式的一种。EPCM 承包商是通过业主委托或招标而确定的,承包商与业主直接签订合同,对工程的设计、材料设备供应、施工管理进行全面的负责。根据业主提出的投资意图和要求,通过招标为业主选择、推荐最合适的分包商来完成

设计、采购、施工任务。设计、采购分包商对 EPCM 承包商负责,而施工分包商则不与 EPCM 承包商签订合同,但其接受 EPCM 承包商的管理,施工分包商直接与业主具有合同关系。因此,EPCM 承包商无需承担施工合同风险和经济风险。当 EPCM 总承包模式实施一次性总报价方式支付时,EPCM 承包商的经济风险被控制在一定的范围内,承包商承担的经济风险相对较小,获利较为稳定。

(3) D+B 模式

设计—施工总承包是指工程总承包企业按照合同约定,承担工程项目设计和施工,并对承包工程的质量、安全、工期、造价全面负责。

根据工程项目的不同规模、类型和业主要求,工程总承包还可采用设计—采购总承包(E-P)、采购—施工总承包(P-C)等方式。

2、推行工程总承包现状分析

当前,全国各地在大力加快推行工程总承包改革的同时,收获了一定成果,成效明显,但由于工程总承包在我国实践基础薄弱、各地区行业执行标准不尽相同,仍然面临一些亟待解决的问题。

(1) 牵头单位自身存在局限性

根据《房屋建筑与市政基础设施项目工程总承包管理办法》第十条内容“设计单位和施工单位组成联合体的,应当根据项目的特点和复杂程度,合理确定牵头单位,并在联合体协议中明确联合体成员单位的责任和权利。联合体各方应当共同与建设单位签订工程总承包合同个,就工程总承包项目承担连带责任”。目前就国内工程总承包项目而言,设计单位作为项目的起点,从前期对项目的把控、规划、设计都扮演着十分重要的角色,也具有得天独厚的优势,可以说是项目

的第一起跑线，对项目自身性质发挥重要作用。但设计单位也具有一定局限性，往往对市场经济变化不够敏感，设计阶段完成后，容易导致后期施工图纸的不合理，进而返工对工期造成一定程度的影响。反之，施工企业虽然在项目管理与实施过程中具有优势，但对于项目整体把握没有话语权，只能按照施工图纸进行施工，无法解决施工中遇到的问题，无法实现资源的优化配置。

对此，国家大力鼓励设计单位申请取得施工企业资质、已经取得工程设计综合资质、行业甲级资质、建筑工程专业甲级资质的企业，可以直接向国家申请获得相应类别施工总承包一级资质。这样一来，设计单位就具有施工总承包资质并满足相应施工总包项目管理人员，可以从项目初步设计阶段解决上述问题。

（2）工程总承包单位能力欠缺

在现行的工程总承包项目中，存在联合体是由具有相应设计资质和具有相应施工总承包资质的企业“机械捆绑经营”的情形，实则与陈旧的施工实施方式“换汤不换药”。

许多所谓的部分工程总承包企业未能形成完善的工程总承包管理体制与管理管理体系，不具备一个相应的专业化项目管理团队及从业人员，从而造成缺乏实践经验，忽略了管理技术手段和工具的实际应用及其对于信息化技术的重要性，没有真正地掌握设计、采购、施工和运营一体化工程总承包实施的技术核心、没有实现设计与施工两个环节的深度融合，最终导致对工程总承包项目风险评估不足，无法真正发挥出工程总承包模式的优势。

（3）工程总承包项目事中事后监管薄弱

工程总承包项目与其他建设项目保健、审批、核准、备案要求一致，许多政府行政管理部门、

建设单位、监理单位等对工程总包的管理办法仍在保留着对施工建设项目的方式方法，根据国家“放管服”政策要求，强调事中事后监管，项目实施过程中采用企业承诺制度，对于工程总承包项目监管机制较为薄弱。工程总承包的具体实施流程存在明显缺失或不尽完善的问题，主要难点体现招标投标的各个环节、工程承包合同履行阶段、资质管理及确定阶段、审图管理制度、造价定额制度、施工许可阶段、施工监理阶段、竣工验收阶段、工程结算阶段、项目资料等行政管理和监管等环节。此外，中央及国务院各部位规范性文件发布以来，各地方建设行政主管部门纷纷推出适应各地区特殊情况的规范性文件，各地实施细则不尽相同，各地政府管理机制、调控手段以及实施方法没有得到统一，容易导致指责不统一、不明确的情况发生。

三、推行工程总承包实施建议

1、强化工程总承包法律支撑

当前，建议相关部门尽快出台更为高效、细化、统一的法律法规文件，明确工程总承包实施过程中各方主体（建设单位、联合体各方、监管部门）的相应责任；细化联合体各方定位及具体工作和职责。明确何种工程性质适用于推行工程总承包模式，就目前而言，建设内容明确、技术方案成熟、技术要求统一的项目，例如：标准化厂房、示范化工地更为适合推行工程总承包模式。此外，还建议相关部门联合研究工程总承包的实施程序。当前，铁路、公路、房建、市政等领域先后出台了各自领域的管理办法。下一步，建议各领域汇总实践中面临的问题，总结共性经验，进一步完善工程总承包管理办法。此外，关于工程总承包竣工结算办法、审计管理办法、合同价款、变更方式以及支付办法等关键节点也应在管

理办法中明确实施意见。避免出现因资质过低导致评标废标、结算与审计周期过长,进而延长工程建设周期所出现的问题。

2、改善工总承包市场基础

和西方市场相比,我国推行工程总承包模式相对较晚,尚未形成完善的市场秩序、成熟的运行管理体系。建议从以下几个方面改善工程总承包市场基础:一是加大宣传工程总承包力度,建设单位及各级政府、行政部门助力项目落地,为工程总承包项目发展提供良好孕育土壤。二是对工程总承包项目给予一定优惠扶持政策,可通过评选示范化工程给予相应奖励或财税补助,进一步调动企业参与积极性,激发市场活力。三是重点扶持优秀企业向工程总承包企业转型升级,加大对重点企业的培养,以点及面,从部分企业入手,进而带动全体企业的向上趋势。四是加强对工程总承包从业人员的专业性培训及相应测评,建设行政主管部门可定期开展交流培训,为企业从业人员提供学习和提升的平台。

3、加强工程总承包人才培养

从施工总承包向工程总承包转变,对从业人员提出了更高标准的要求。“综合性、跨阶段、一体化”的工程总承包模式,需要“综合性、跨专业、全面型”的复合的人才,人才的竞争终将成为工程总承包企业的核心竞争内容。目前我国推行 EPC 模式不够彻底、不够全面,归根结底是因为缺乏复合型人才,缺少既善于优化设计又懂得项目管理、采购、施工的全方位人才。此外,建议打破设计公司纸上谈兵的传统设计模式,设计人员可深入项目实施地,实地考察、优化设计、进而提高工程总承包项目质量。个人建议培养复合型人才首先需要从以下两个方面入手:一是完善自身框架结构,既要了解前期战略规划、工程

建设、投资融资管控、项目运行管理,又要了解前沿科学技术、规范行业标准、合同制度体系等,对于项目整体进展进度有全方位统筹与管控的能力。二是采取人员轮岗制度,针对特点选拔不同的人才,鼓励实行跨岗位、跨区域的实践锻炼,加强项目管理经验与工程实践经验相结合的教学方式,拓展团队人员视野,激发团队人员内在潜能,提升业专业技术人员的综合素质。因此,加大力度培养全方位人员,加强工程总承包项目经理、施工项目经理、设计项目经理、采购项目经理、财务经理以及项目管理团队人员的素质培养,储备全方位人员具有重要意义,进而更好的带动工程总承包企业成长。

结语

随着改革开放和经济转型升级步伐的加快,传统的施工总承包模式已难以满足当前工程建设项目的需求。在国际化进程中,中国“一带一路”外交政策不断推进,与西方工程总承包模式接轨并融,推行符合规范、顺应中国实际国情的具有中国特色工程总承包模式应运而生,这是我们对接国际市场的必然选择和艰难挑战,更是工程建设行业升华的必然产物。正因如此,我国工程总承包的转型升级应立足当下,稳扎稳打,依靠现有的相关法律政策顺势而为,在转型升级的过程中应不断加强和完善各阶段、各行业、各个角色的紧密联系,形成工程总承包模式的集成化管理;通过强化工程总承包法律法规支撑、激发工程总承包市场活力、加强工程总承包人员培养一些列手段和对策,在挑战中认真总结、积极进取、迎接挑战,才能推行工程总承包模式走向更好的未来。

参考文献:

[1]《关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》(建市〔2016〕93号)

[2]《关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发〔2017〕19号)

[3]《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》(建市规〔2019〕12号)

[4] 赵宝良.《EPC 工程总承包优缺点分析》

[J]. 建筑实践. 2019 (11).

[5] 蒋沛怡, 胡朝胜.《工程总承包项目在招标投标过程中的几点思考》[J]. 理论探讨. 2019 (7): 106-108.

[6] 陈鑫范, 张泽诚《我国推行 EPC 工程总承包模式的困境与对策》[J]. 工程总承包. 2020 (11) 71-77.



浅谈建筑市场主体信用制度建设

(孟彦君, 杜言迪, 何亚龙 中驰国际项目管理有限公司)

摘要:《中华人民共和国招标投标法》1999年8月30日颁布,这标志着我国的招标投标制度正走向法制化。为建立健全建筑市场信用制度,维护建筑市场秩序,营造公平有序、诚信守法的市场环境,有关行政监督部门应当制定相关配套制度,建立统一的建筑市场信用信息管理平台和建筑市场各方主体、从业人员信用档案,汇总和发布地区建筑市场信用信息。

关键词:建筑主体;信用信息;目标;重要作用;

“建筑市场各方主体是指行政区域内的工程项目建设单位(业主)和从事工程建设活动的勘察、设计、施工、监理、招标代理、造价咨询、质量检测 and 工程总承包、全过程工程咨询等单位,以及注册建筑师、勘察设计注册工程师、注册建造师、注册监理工程师、注册造价工程师等注册执业人员和项目负责人、技术负责人、施工现场管理人员等技术经济管理人员。”“信用信息是指用于识别企业、个人身份及相关行政部门和社会组织依法对建筑市场各方主体、从业人员履行职责过程中产生的与信用行为有关的信用记录和信用状况的数据、资料。”

《国务院办公厅关于进一步规范招投标活动的若干意见》(国办发[200]56号)即提出“及时公告对违规招标投标行为的处理结果、招标投标活动当事人不良行为记录等相关信息,以利于社会监督”。2008年6月18日出台《招标投标违法行为记录公告暂行办法》(发改法规[2008]1531号)开宗明义,该办法是为了“促进招标投标信用制度建设,健全招标投标失信惩戒机制,规范招标投标当事人行为”,并对违法记录公告平台建设的主管部门予以明确,进一步规范违法记录的内容、公告程序、更正申请、查询功能等,还明确了“应逐步实现互联互通、互认共用,条

件成熟时建立统一的招标投标违法行为记录公告平台”。2014年6月14日国务院发布的《社会信用制度建设规划纲要(2014-2020)》专题对招标投标信用建设提出了目标和要求。

近年来,在国家经济增长与基础性建设力度加大的带动下,中国建筑业的进步在不断加大,然而,由于我国建筑市场主体信用制度建设起步较晚,经验不足等原因,我国招标投标领域仍然存在很多不足。因此,有必要建立相应的信用制度,以维护招标投标活动的客观性、公正性,从而良好有序的发展。

一、招标投标领域信用制度建设的目标和动力

(一) 国家建立招标投标信用制度的目标

《招标投标法》确立了“招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则”。《招标投标法实施条例》明确提出:“国家建立招标投标信用制度”的战略目标。有关行政监督部门应当依法公告对招标人、招标代理机构、投标人、评标委员会成员等当事人违法行为的行政处理决定。”有效遏制建筑市场中的不良行为,逐步建立强有力的信有机制,使建筑市场得到健康有序的发展。

首先,各地区要建立完善的信息发布和监督

机制，尤其是在大数据信息背景下，没有一个完善的信息发布和监督机制，信息就无法流通，交易将失去透明，监督就是一句空话。自从国家提倡电子信息交易以来，各地区的电子信息交易平台相继建立，相应的监督机制正在完善。但需要指出的是，平台运营和监督管理职能不清，电子软件公司和政府监管部门责权混淆的现象亟待改变。

其次，在不断建立和完善信用监督制度的同时，需要加强队伍人才培养，不断提高监督和执法人员素质，坚持干部诚信自律，知法懂法，业务精通，能及时发现并公布项目交易中的不良现象，拉黑违法违规、习惯钻空子的企业和个人。

再次，做为企业或单位法人，应坚持全员思想教育。为切实做好诚信自律和杜绝商业贿赂，注意树立企业形像，不断提高企业良好信誉。要把提高企业信誉机制化、常规化，做到项目任务有人抓，件件工作有落实，形成职责明确、高效快捷的工作机制。

（二）招标投标领域信用制度的动力

《社会信用制度建设规划纲要(2014-2020年)》(以下简称《纲要》)已由国务院 2014 年 6 月 14 日公布，覆盖政务诚信、商务诚信、社会诚信、司法公信四大领域。这是我国第一部国家级的社会信用制度建设专项规划，是我国社会信用制度建设历程中一个重要的里程碑。其中专题对招标投标信用建设提出目标和要求，也为当前和今后一个时期我国招标投标领域信用制度建设提供了行动指南和强大动力。

二、信用制度在招标投标领域中的作用

（一）解决招标投标领域信用风险信息不对称矛盾

由于信息不对称造成了交易机会的减少、交

易效率的降低，增加了交易成本，也是导致招标投标领域出现规避招标、虚假招标、明招暗定、围标串标、以他人名义投标、不遵守评标结果、随意变更合同、违法分包转包、行政监管部门不依法履行职责等违法和失信行为。而造成这些问题的根本原因，就是市场监督机制疲软，缺少信用制度的自觉约束。

（二）信用制度建设将成为国家治理体系和治理能力的重要抓手

社会信用制度的建设为社会管理、行业监管、市场环境优化、投资发展提供信息决策依据，提升数字化管理水平和行政管理效能，是实现国家治理体系和治理能力创新的重要抓手。具体到招标投标领域，信用制度建设发挥的作用可以概括为三个方面：

一是信息共享。体现在降低信息不对称程度和投资者收集信息的成本，降低招标投标成本，提高市场效率，增加市场流动性。二是监测角色。通过跟踪评级、评级观察以及评级展望等手段揭示招标投标领域信用风险，有效防止因信用风险诱发的工程质量和其他社会风险。三是认证角色。通过在监管规则、工程合同中广泛依赖和使用外部评级结果识别风险特征，设定信用要求，作出招标投标决策。为大型基础设施、公用事业、国有资金投资、国家融资等项目顺利实施和经济建设发展保驾护航。

（三）招标投标“公开、公平、公正和诚实信用”原则的保障

党的十八大报告明确提出：“经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用。”要创造和维护公平的交易环境，使参与招标投标的各市场主体的权利和利益得到保障，保证交易的公平、

公正，重点是做好在交易活动中的事前、事中和事后监管。

一是建立市场准入注册制度，对进入招标投标领域的市场主体和评定主体进行资质认可，推行注册信息的格式化，强调公开透明；二是强化信息披露和利益冲突防范等业务规范。强化招标投标主体、招标投标流程及评审方法的披露，完善评审专家、评级机构回避制度和业务隔离制度，避免利益冲突，提高评级独立性；三是树立政务诚信。政府管理部门、交易中心和评标专家在招标投标电子化平台中按照职能授权操作使用，在规定的权限和时限内完成行政许可、交易服务、独立评审等，不越位、不错位。行政监察机关在线对各方主体进行实时监察，以实现公平和效率的统一；四是保护招标人、代理机构和投标人合法权益。在政府投资的招标投标活动中，招标人绝大多数是政府相关部门或投融资平台公司，有必要设置相关招标条款，如是否有量身定做、设置排斥公平竞争的条款等，切断他们与投标人、代理机构、评标专家之间的非法利益链，抑制堵塞寻租空间，预防腐败现象的发生。

三、招标投标市场存在的信用危机现状及危害

(一)、做为建设工程招投标的行为主体(招标人、投标人、招标代理人、评标专家等)，其失信行为主要表现在以下方面：

一是业主失信行为表现为：立项审批时故意少报面积及压缩投资估算，以规避招标；工程款不到位，要求投标人垫资；签订阴阳合同；在招标过程中事先内定中标人等。二是投标人的失信行为表现为：投标报名时，串通投标和围标，挂靠和租借资质；施工时，工程偷工减料；合同承诺不兑现等；拖欠农民工工资等。三是招标代理

机构的失信行为表现为：在制定招标公告、资格预审文件时，过分迎合业主意愿，为个别投标人“量体裁衣”；为承接业务，故意压低价格；与业主串通，明招暗定，暗箱操作。四是评标专家的失信行为表现为：一味迎合招标人或带有严重的主观倾向性，不能客观、公正的对投标文件进行评审与比较等等。

(二)、招标投标市场中的失信行为频繁发生，妨碍公平竞争的市场秩序。其行为对招标投标工作的危害有以下几点：

破坏竞争机制，抬高交易成本。大量失信行为使市场竞争机制受到扭曲。

一是由于欺诈等不诚信行为，增加了招投标双方讨价还价以及维护诚信等方面的费用。二是破坏公平机制，导致腐败滋生。在招标过程中事先内定中标人，串通投标和围标、评标专家的主观倾向等现象，严重破坏了市场的公平竞争。一些市场主体因为有利可图而更加变本加厉，竞争成了关系的竞争、回扣的竞争，导致腐败滋生的竞争。

四、招标投标信用制度建设的难点

(1) 征信的准确、全面、可靠和可信性难度大。目前主要依赖各市场主体自行提供或由政府部门零星收集有关主体信用行为的记录信息；

(2) 全国招标投标市场缺乏动态、统一的信用数据库，不能提供公开共享服务体系，这是制约实施有效监督的最基础、最紧迫的原因。

五、招标投标信用制度建设的几点建议

招投标市场的信用制度建设是一项全新的工作，建立招标投标信用制度，不应仅局限于工程招投标环节，而应着眼于工程建设全过程，乃至于全社会信用制度建设。统一诚信评价标准，建立诚信应用的保障机制，建立起“一处受罚，处

处受制”的招标投标诚信体系，以创造公平竞争的招标投标市场环境，规范招标投标活动。

（一）完善信用制度建设。加快招投标领域“大数据”建设，制定统一的数据采集标准体系和技术规范，建立基于公民身份证号和组织机构代码的招投标信用代码体系；完善“一网四库一平台”建设，即：招标信息网、招标人信息数据库、代理机构信息数据库、招标企业信息数据库、评标专家信息数据库和公共资源交易平台。积极探索招投标信用信息系统与社会其他信用信息系统的无缝对接，建立全社会信用信息共享机制，实现市场信用信息全覆盖，大力打造“一路守信绿灯，失信处处受制”的工作机制。

（二）加强主体信用管理。建立社会信用制度是经济社会发展到更高阶段的必然要求。招投标信用制度的建立不应局限于工程招投标，而应着眼于工程建设的全过程，乃至整个社会信用制度的建设。要以社会信用制度建设为中长期工作目标，统筹规划，循序渐进，以招投标信用制度为试点和切入点，借助“一网四库一平台”及时公布不良行为记录，实行全国联网联动。同时，建立健全招投标各方的信用档案，建立信用管理信息系统，加强信用监管，引导各方“诚信立业”，以质取胜，自觉遵守法律法规，严格履行诚信承诺，积极参与信用建设，珍惜信用记录，时刻规范行为。

（三）有效利用信息化手段。采用先进的计算机网络信息技术，实现招投标全过程网络化、信息化运作，继续全面推行电子化招投标、评标，推行异地远程评标，减少招投标过程中人为因素的干预。

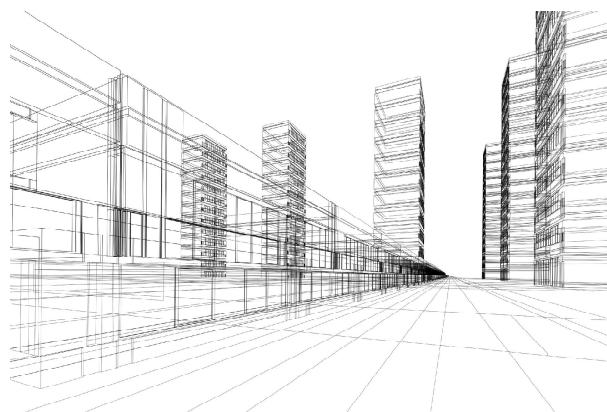
（四）实行激励问责机制。招投标是一项政策

性强、专业性强的系统工作，涉及单位多、环节多、程序严谨、意义重大。招投标管理部门应当建立健全诚实守信的长效工作机制，对守信者给予一定的奖励、优惠和支持；对失信者给予相应的处罚和问责，共同营造“扬诚信、惩失信”的市场环境。

招标投标领域的信用建设是我国社会信用制度建设的重要组成部分。信用建设是招标投标领域的重要工作，也是我国招标投标事业快速健康发展的重要条件。信用建设得好，不仅可以有效惩治招标投标领域的失信行为、改善市场环境、扩大社会生产，而且可以有效防范和控制信用风险、促进信用交易、降低社会交易成本，还能有效促进招标投标部门转变职能，提高管理和服务水平。

参考文献：

- [1] 百度知乎、爱学术
- [2] 招标投标法实施条例-条文解读与案例分析



建设工程纠纷中承包人工期顺延的 相关法律规定

关春玲



作者简介：关春玲专职律师，在建筑工程、房地产领域的诉讼和非诉讼法律服务中具有较为丰富的专业基础和实务经验，为顾问单位提供法律咨询，起草、审查与公司业务相关的合同及文件，并就顾问单位可能发生的法律风险、纠纷提供专业意见、解决方案等。



建设工程施工合同中工程的工期是一个重要的条款，承、发包一旦签订施工合同后双方都应按约履行。在实际施工过程中工程的复杂性、专业性，会产生各种各样无法预测的工期延期情况发生。而工期的延期有的是因承包人自身原因引起的延期，对于此类工期延期，承包人应承担延期的违约责任；有的是因发包人或其他原因引起的延期，对于此类工期延期，承包人可以主张顺延工期。所以，建设工程施工合同纠纷过程中工

期延期是值得关注的问题之一，关系到建设工程施工合同核心的问题即最终承包人能获得的建设项目的总价款数额。

以某市三联某建筑安装有限公司、某市鸿江区某重点工程建设管理中心建设工程施工合同纠纷为例，将阐述对承包人工期顺延相关法律的规定。

一、案情简介

2012年8月23日，鸿江区某重点中心为建设“鸿江区原锅炉厂地块国有安置区（北侧）工程”对外公开招标。招标文件《原锅炉厂地块国有安置区（北侧）工程招标人补充要求》第6.4条约定，若非由于招标人原因，中标人不能再要求节点工期内完成本项目工程节点推进，每个工程节点每延误1个日历天按中标总价万分之一比例处以罚款，连续三个节点累计罚款后招标人有权终止合同，招标人有权另选中标人，所罚款项在应付进度款中抵扣，这种抵扣无需事先征得中标人同意。如若总工期在合同工期内，本条所罚款项予以退回。三联某建安公司参与投标并中标。2012年10月20日，三联某建安公司与鸿江区某重点中心签订了一份《建设工程施工合同》。该合同约定：由鸿江区某重点中心将鸿江区原锅炉厂地块国有安置区（北侧）工程发包给三联某建

安公司承包施工；工程内容为招标文件所规定的1-12#住宅楼、23-29#楼、S01#-S05#商业楼、室外工程、景观绿化、道路及附属、正式供水供电、设备采购安装；合同工期为20个月总日历天。专用条款第13.1条约定，双方约定工期顺延的其他情况为发包人无故未能按约定日期支付工程进度款，致使施工不能正常进行和不可抗力。专用条款第26条约定，双方约定的工程款（进度款）支付的方式和时间：80%楼幢完成基础验收合格后付至该幢总价的5%费用，主体6层完工后至该幢总价的10%费用，主体10层完工后至该幢总价的15%费用，以此类推，主体封顶完工验收合格后至该幢总价的40%费用，脚手架拆除后至该幢总价的60%，该项目竣工验收合格交付使用后付至该项目工程总价的85%费用。地下车库主体封顶50%时，验收合格付至地下车库总价35%，地下室主体全部封顶验收合格后付至地下室总价的70%，竣工验收合格付至地下室总价的85%。该项目办完竣工决算并经审计交齐全部工程资料后付至审计价的95%，余款作为工程质保金，质保期五年，五年内无质量争议，第一年退付2%，第二年退付1%，第四年退付1%，第五年退付1%。专用条款第32.1条约定，工程竣工验收合格后一个月内提供竣工图纸技术资料贰套（发包人资料由承包人整理）。承包方工程竣工验收合格后资料要求：

- 1、完成好市质监站工程资料备案工作；
- 2、所有竣工资料及图纸送我区城建档案馆存档时通知甲方；
- 3、竣工及决算资料要求完整且符合档案存档要求（需经监理单位总监及现场主管签认盖章，竣工图纸需与竣工验收合格现状一致）。

2012年10月25日，监理单位向三联某建安

公司发出开工令，载明开工日期为2012年10月25日。三联某建安公司组织进行了施工，鸠江区某重点中心未按合同约定时间向三联某建安公司全额支付工程进度款，导致工期延误。在此期间，2016年2月份某市供水标准发生变化，导致三联某建安公司当时已完工未验收的供水泵房需要二次改造使工期又有延误。三联某建安公司于2018年3月向监理单位报送工程竣工决算送审表，载明竣工验收日期为2018年3月8日，送审价为486766882.5元，监理单位于2018年3月28日签字盖章同意送审。鸠江区某重点中心已支付三联某建安公司工程款387539457.02元。后因双方对工期延期责任、经济损失、工程范围、工程量产生纠纷，诉至某市人民法院。

三联某建安公司观点：鸠江区某重点中心未按合同约定支付工程款构成违约，延期付款天数即为工期顺延天数。并根据《民法典》第八百零三条规定：“发包人未按约定的时间和要求提供原材料、设备、资金、技术资料，承包人可以要求顺延工程，并有权请求赔偿停工、窝工等损失”主张权利。

鸠江区某重点中心观点：根据双方签订的《建设工程施工合同》通用条款13.1条“因以下原因造成工期延误，经工程师确认，工期相应顺延：……（2）发包人未能按约定日期支付工程预付款、进度款，致使施工不能正常进行”，只有当发包人未按约定支付工程进度款导致施工方不能正常施工时，工期才相应顺延。而且需先有施工单位向监理单位提出工期顺延的申请，报发包方审核同意后，才能顺延工期。

法院观点：2019年7月19日，三联某建安公司向一审法院就工期延误天数和工程造价提出司法鉴定申请，2020年12月7日某鉴定单位出

具鉴定意见书，其中鉴定意见为：因鉴定项目送鉴资料有限，且质证过程中双方意见不能达成一致，时间跨度较长，情况复杂，现按两种情况计算延误工期时间，一种是将工程款延期支付的时间按延误的金额和天数加权平均计算工期延误，另一种是将工程款延期支付的时间按每阶段实际延误天数计算……。一审法院经审查后认为“方案一”较“方案二”更加贴合本案实际情况，原因如下：

1、**鸠江某重点中心**确实存在延期支付工程款情形，但因延付工程款对工程施工造成的影响难以确定，“方案一”以加权平均时间计算，更为科学合理；

2、二次供水泵房的改造系双方均无法预见的特殊情况，根据政府文件要求对泵房进行改造提升了应用效果，“方案二”的计算方式将受该部分影响的工期 404 天均认定**鸠江区某重点中心**负主要责任，双方责任畸轻畸重；

3、案涉工程体量较大，单项图纸变更、泵房改造等项目对工程工期的影响应综合考量较为合理。根据鉴定意见，**三联某建安公司**应付主要责任延误工期天数为 408 天。按照招标文件及合同约定，**三联某建安公司**应当承担的工期违约金为 19587673.22 元（484843396.48 元 $\times$ 四分之一 $\times$ 404 天）。故此，该院认定因**鸠江区某重点中心**造成工程延期给**三联建安公司**造成的损失数额为 25191025.73 元（27097757.93 元-1906732.20 元）。双方延期责任承担的违约责任及损失赔偿抵销后，**鸠江区某重点中心**仍应向**三联某建安公司**支付 5603352.51 元（25191025.73 元-19587673.22 元）。

故此，该院采信“方案一”的计算方式确定工程延期时间。该种观点得到了二审法院的

支持。



二、工期延误承包人可以顺延工期的相关法律的规定

在承、发包双方没有对工期顺延事由有特别约定的情况下，可以依据相关法律规定事由作为纠纷解决的依据。《民法典》第 798 条：“隐蔽工程在隐蔽以前，承包人应当通知发包人检查。发包人没有及时检查的，承包人可以顺延工程日期，并有权请求赔偿停工、窝工等损失。”第 803 条：“发包人未按照约定的时间和要求提供原材料、设备、场地、资金、技术资料的，承包人可以顺延工程日期，并有权请求赔偿停工、窝工等损失。”第 590 条：“当事人一方因不可抗力不能履行合同的，根据不可抗力的影响，部分或者全部免除责任，但是法律另有规定的除外。因不可抗力不能履行合同的，应当及时通知对方，以减轻可能给对方造成的损失，并应当在合理期限内提供证明。当事人迟延履行后发生不可抗力的，不免除其违约责任。”《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》第 11 条：“建设工程竣工前，当事人对工程质量发生争议，工程质量经鉴定合格的，鉴定期间为顺延工期期间。”因此，当发包人未及时检查隐蔽工程、未按照约定的时间和要求提供原材料、设备、场地、资金、技术资料的，可以作为承包人顺延工期的法定事由，并可向发包人主张赔偿停

工、窝工等损失；不可抗力、竣工前因工程质量发生争议而进行工程质量鉴定结果为合格，同样可以作为承包人顺延工期的法定事由。

三、工期延误承包人可以顺延工期约定的相关规定

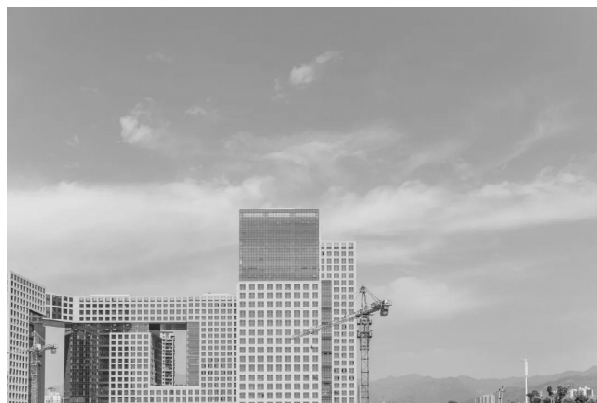
在建设工程施工合同中承、发包双方还可以就合同履行过程中的相关顺延工期事由进行约定。如《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2017-0201）中 7.5.1 因发包人原因导致工期延误：“在合同履行过程中，因下列情况导致工期延误和（或）费用增加的，由发包人承担由此延误的工期和（或）增加的费用，且发包人应支付承包人合理利润：（1）发包人未能按合同约定提供图纸或所提供的图纸不符合合同约定的；（2）发包人未能按合同约定提供施工现场、施工条件、基础资料、许可、批准等开工条件的；（3）发包人提供的测量基准点、基准线和水准点及其书面资料存在错误或疏漏的；（4）发包人未能在计划开工日期之日起 7 天内同意下达开工通知的；（5）发包人未能按合同约定日期支付工程预付款、进度款或竣工结算款的；（6）监理人未按合同约定发出指示、批准等文件的；（7）专用合同条款中约定的其他情形。因发包人原因未按计划开工日期开工的，发包人应按实际开工日期顺延竣工日期，确保实际工期不低于合同约定的工期总日历天数。因发包人原因导致工期延误需要修订施工进度计划的，按照第 7.2.2 项【施工进度计划的修订】执行。”

7.5.2 因承包人原因导致工期延误：“因承包人原因导致工期延误的，可以在专用合同条款中约定逾期竣工违约金的计算方法或逾期竣工违约金的上限。承包人支付逾期竣工违约金后，不免除承包人继续完成工程及修补缺陷的义务。”

7.6 不利物质条件：“……承包人遇到不利物质条件时，应采取克服不利物质条件的合理措施继续施工，并及时通知发包人和监理人。通知应载明不利物质条件的内容以及承包人认为不可预见的理由。监理人经发包人同意后应当及时发出指示，指示构成变更的，应按第 10 条【变更】约定执行。承包人因采取合理措施而增加的费用和（或）延误的工期由发包人承担。”

7.7 异常恶劣的气候条件：“……承包人应采取克服异常恶劣的气候条件的合理措施继续施工，并及时通知发包人和监理人。监理人经发包人同意后应当及时发出指示，指示构成变更的，按第 10 条【变更】约定办理。承包人因采取合理措施而增加的费用和（或）延误的工期由发包人承担。”

7.8.1 发包人原因引起的暂停施工：“……因发包人原因引起的暂停施工，发包人应承担由此增加的费用和（或）延误的工期，并支付承包人合理的利润。”《建设工程施工合同（示范文本）》通用条款对于工期延误由发包人承担的内容仅是指导示范作用，在实际建设工程施工合同中如何采用，还取决于当事人的意思自治和根据实际工程情况进行具体细化的约定。



四、最高人民法院对合同约定工期顺延签证之外特殊情况的认定

在识别了工期顺延的事由后，对于准确认定工期顺延也是建设工程施工过程中非常关键的问题之一。在此，《最高人民法院关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》第10条：“当事人约定顺延工期应当经发包人或者监理人签证等方式确认，承包人虽未取得工期顺延的确认，但能够证明在合同约定的期限内向发包人或者监理人申请过工期顺延且顺延事由符合合同约定，承包人以此为由主张工期顺延的，人民法院应予支持。当事人约定承包人未在约定期限内提出工期顺延申请视为工期不顺延的，按照约定处理，但发包人在约定期限后同意工期顺延或者承包人提出合理抗辩的除外。”由于建设工程施工过程中通常存在时间跨越长、情况复杂等原因，在履行过程中承包人会出现未能按合同约定条件及时确认工期签证，此时如何认定工期顺延成了法院处理这类纠纷问题的难点，为了防止该类纠纷同类不同判的情形，规范各级人民法院对该类问题的依据，最高人民法院通过司法解释第10条的规定解决这类问题。

1、发包人或监理人未出具工期顺延签证，人民法院的观点。

发包人在工期顺延签证问题会比较谨慎，因为部分工期顺延签证除了工期外可能会涉及到另一个问题就是索赔。特别是承、发包双方对工期顺延认定不一致的时候，工期顺延签证便不容易得以实现。而监理单位作为发包方雇佣一方，承包人想获得监理方的工期顺延签证也是比较困难的。在此，《最高人民法院建设工程施工合同司法解释理解与适用》中认为不能仅因承包人不能提供工期顺延签证就认定工期未发生顺延。如果承包人诉讼中能够证明在合同约定的办理期限内向发包人申请过工期顺延且顺延的事由符合施工

合同约定或法律规定，对其顺延合理工期的主张应予以支持。承、发包双方因为工期顺延产生争议诉至人民法院，是希望得到司法机关的公平救济。如果仅以签证作为证明工期顺延的证据，则会使发包人对工期顺延问题有最终决定权，使承、发包双方利益失衡。

2、承包人未在约定时间内提出工期顺延，人民法院的观点

《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-2017-0201）通用条款第19.1承包人的索赔：“根据合同约定，承包人认为有权得到追加付款和（或）延长工期的，应按以下程序向发包人提出索赔：（1）承包人应在知道或应当知道索赔事件发生后28天内，向监理人递交索赔意向通知书，并说明发生索赔事件的事由；承包人未在前述28天内发出索赔意向通知书的，丧失要求追加付款和（或）延长工期的权利；（2）承包人应在发出索赔意向通知书后28天内，向监理人正式递交索赔报告；索赔报告应详细说明索赔理由以及要求追加的付款金额和（或）延长的工期，并附必要的记录和证明材料；（3）索赔事件具有持续影响的，承包人应按合理时间间隔继续递交延续索赔通知，说明持续影响的实际情况和记录，列出累计的追加付款金额和（或）工期延长天数；（4）在索赔事件影响结束后28天内，承包人应向监理人递交最终索赔报告，说明最终要求索赔的追加付款金额和（或）延长的工期，并附必要的记录和证明材料。”该条是对索赔时间和程序的示范规定，承、发包双方可以根据意思自治原则，自愿达成索赔期限和程序以创设权利失效的条件。《最高人民法院建设工程施工合同理解与适用》中认为如果当事人在施工合同中约定，承包人未在约定的时间提出工期顺延申请的，视为

工期不顺延，或者承包人丧失要求顺延工期的权利，通常应该按照约定处理，但是如果承包人能够证明发包人在约定期限后仍同意工期顺延或者承包人提出合理抗辩证明其行为并不会影响对索赔事件的调查，且其能够证明根据合同和适用法律其有权利获得工期顺延的，则人民法院应该认定工期顺延。

五、承包人在建设工程施工过程中注意与工期顺延证据的收集，为纠纷发生后司法鉴定准备充分的证据材料。

当承、发包双方因建设工程产生纠纷而诉至人民法院的情况下，具有举证责任一方关于工期顺延日期和经济损失部分能够提供具体无争议的证据，人民法院应该依据事实作出公平的裁判。但在多数情况下，双方已经在建设工程施工中产生了无法调和的矛盾才寻求司法救济，对工期顺延的认定、工期顺延日期、工期顺延产生的责任等都有不同的观点，很难相互认同。此种情形下，对于工期延误的日期和造成的经济损失可以通过司法鉴定方式确定。通过整理认为与工期相关的鉴定提供的材料包括但不限于：（1）证明工期发

生变化的材料：发包人未及时取得合法审批手续的材料、拖延提供施工现场或场地不能满足施工条件、未提供施工图纸、未及时下达开工指令、拖延支付工程进度款或材料款使工程中断或进展缓慢、监理通知、监理月报、往来函件和签收记录、会议纪要等。（2）工期延误期间造成的经济损失材料：施工企业工料机的记载文件、材料设备的供应文件、材料设备的认价文件、工人工资的发放文件、分包商违约金支出、其他可作为工期延误期间的经济损失的文件等。（3）证明工期延误时间的材料：施工组织设计、分部分项工程开始和竣工证明文件、停工通知、复工通知、索赔报告及与工期延误相关签证等。

综上，在建设工程施工过程中遇到工期上的法律问题是复杂多样的，本文不能穷尽所有相关问题。承包人只有认真了解建设工程施工合同细节、掌握相关法律规定、及时对工程变更等进行签证、加强证据的收集、科学管理施工等才能够减少非必要的法律纠纷，即使将来诉至人民法院也能提供有利证据维护自己的合法权益。

（来源：微信公众号建纬律师）



提升施工方案编制水平 防范化解重大安全风险

——部工程质量安全监管司相关负责人解读《危险性较大的分部分项工程专项施工方案编制指南》

近日，住房和城乡建设部办公厅印发《危险性较大的分部分项工程专项施工方案编制指南》（以下简称《指南》）。为便于住房和城乡建设主管部门及工程建设各方参建主体更好地理解《指南》相关内容、切实做好贯彻执行工作，住房和城乡建设部工程质量安全监管司相关负责人对《指南》相关内容进行了解读。

出台背景

为有效管控建筑施工安全风险、防范生产安全事故发生，住房和城乡建设部于2004年建立了危险性较大的分部分项工程（以下简称“危大工程”）管理制度，其核心内容是对危大工程必须编制专项施工方案，对于超过一定规模的危大工程专项施工方案必须组织专家论证，并在施工过程中严格按照专项施工方案进行施工。

自危大工程管理制度实施以来，危大工程专项施工方案编制工作得到了施工单位及相关单位和监管部门的广泛重视，方案编制的覆盖面及编制水平均有了很大提升，对有效遏制较大及以上事故发生发挥了重要作用。

近年来，房屋建筑和市政基础设施工程较大及以上安全事故仍时有发生，如广东珠海石景山隧道“7·15”透水重大事故、上海长宁“5·16”厂房坍塌重大事故等。这些事故造成了严重的生命财产损失和不良社会影响，究其原因，都与危大工程专项施工方案有关。在有的方案中，施工风险管控措施不当、应急措施针对性不强，

甚至出现了违反法律法规及标准规范等问题，无法有效指导施工现场的安全管理工作。

为进一步规范危大工程专项施工方案编制，提高其指导建筑施工的科学性及规范性，有效管控和化解重大安全风险，有必要对《住房和城乡建设部办公厅关于实施〈危险性较大的分部分项工程安全管理规定〉有关问题的通知》中的“专项施工方案内容”作进一步明确、细化，使之规范化、标准化，为此住房和城乡建设部组织编写了《指南》。

出台意义

加强危大工程管理是落实《全国安全生产专项整治三年行动计划》的重要内容之一，编制专项施工方案是危大工程管理的核心，也是有效管控和化解重大事故风险的重要抓手。《指南》于2020年下半年开始研究编制，并两次在全国范围内征求意见，汇集了全国施工、设计等相关单位以及高等院校、研究机构经验。制定和推广应用《指南》，对于督促参建各方和主管部门强化风险管控意识、落实风险管控责任、细化施工过程防范措施、提升应急处置能力、有效遏制群死群伤事故发生、保障施工过程安全平稳均具有极为重要的意义。

主要内容

《指南》包括基坑工程、模板支撑体系工程、

起重吊装及安装拆卸工程、脚手架工程、拆除工程、暗挖工程、建筑幕墙安装工程、人工挖孔桩工程和钢结构安装工程共9类危险性较大的分部分项工程。

一是明确细化危大工程专项施工方案的主要内容。在《住房和城乡建设部办公厅关于实施〈危险性较大的分部分项工程安全管理规定〉有关问题的通知》中“专项施工方案内容”所列九章的基础上,《指南》进一步明确、细化了各章所包含的“节”及其包含的内容。

二是专项施工方案中可采取风险辨识与分级。《指南》在“工程概况”一章中,增加了“风险辨识与分级”一节,提出可对专项施工方案所涉及的分部分项工程进行风险因素辨识及安全风险分级,并建议制定相应的风险应对措施和风险分级管控措施。

三是明确危大工程的验收内容。危大工程验收区别于常规的质量验收,以实体安全验收和条件安全验收为主要内容,为危大工程自身和后续工程提供了安全的作业环境。

四是细化应急处置措施。应急处置措施中除应明确应急处置组织机构与职责、相关单位及人员职责、应急物资准备等内容外,也应明确应急事件及其应急措施。《指南》明确了应急事件是指专项施工方案所涉及的危大工程施工过程中可能发生的重大事故隐患和主要风险事故。

认真贯彻落实

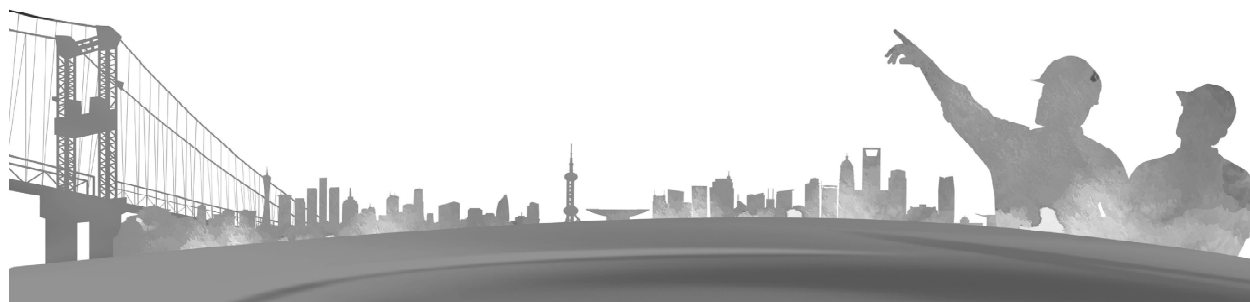
各级住房和城乡建设主管部门及各建设、勘察、设计、施工、监理五方参建责任主体要深刻认识《指南》的出台以及对于进一步规范危大工程专项施工方案编制、提升危大工程风险管控水平、防范生产安全事故的重要意义,并要结合实际,推进《指南》落实到位。

一是认真贯彻落实。《指南》是对实施危大工程管理经验的总结,具有很强的针对性和指导性。相关单位尤其是施工单位应严格贯彻落实,实现专项施工方案编制工作的规范化、标准化,提高专项施工方案的编制水平。

二是加强督促指导。各级住房和城乡建设主管部门要督促指导施工单位严格按照《指南》要求认真编制专项施工方案,该明确的内容要明确,该有的内容不能少,确保专项施工方案内容的全面性、准确性和可执行性。

三是加强宣传培训。各级住房和城乡建设主管部门及相关单位要开展多种形式的宣传培训活动,提升从业人员对《指南》的理解力和执行力,交流专项施工方案编制经验,促进危大工程专项施工方案编制能力的有效提升。

(来源:《中国建设报》)



如何判断货物是否为与工程建设有关的货物

问题：某国企单位有一个预算 300 多万元的橱柜衣柜采购需要招标吗？怎样判断货物是工程不可分割的一部分、实现工程基本功能的材料设备？

答案：橱柜衣柜不属于与工程建设有关的货物，因此不属于依法必须招标范围，不需要通过招标采购。

根据《中华人民共和国招标投标法》（以下简称《招标投标法》）的相关规定，与工程建设有关的货物达到依法必须招标规模标准的，必须进行招标。《中华人民共和国招标投标法实施条例》（以下简称《招标投标法实施条例》）第二条第二款进而对“与工程建设有关的货物”进行了细化规定：“……与工程建设有关的货物，是指

构成工程不可分割的组成部分，且为实现工程基本功能所必需的设备、材料等……”

因此，判定“与工程建设有关的货物”需要同时具备两个要件：一是与工程不可分割，二是为实现工程基本功能所必需。橱柜衣柜并非与工程不可分割，也不是为实现工程基本功能所必需，所以不属于与工程建设有关的货物。

鉴于实践中对“不可分割”和“基本功能”等抽象概念难以判断，为便于实务操作，也可以从设计、施工上进行判断，即需要与工程同步整体设计施工的材料设备属于与工程建设有关的货物；可以与工程分别设计、施工或者不需要设计、施工的材料设备不属于与工程建设有关的货物。

国有施工单位自建工程项目是否可以依法豁免招标

问题：某公司是国有施工单位，现公司有一个自有工程，根据《招标投标法实施条例》规定可以自行建设不招标，但工程中涉及的主要材料（如水泥、砂石、钢材等）达到招标规模是否需要招标？

答案：不属于必须招标的工程项目，其项目范围内的采购不受具体规模标准的限制，均可以不进行招标。

《招标投标法实施条例》第九条第一款规定：“除招标投标法第六十六条规定的可以不进行招

标的特殊情况外，有下列情形之一的，可以不进行招标：……（二）采购人依法能够自行建设、生产或者提供……”因此，如果采购人依法具备相关资质和能力，其自建工程项目可以依法豁免招标。此外，如果项目不属于必须招标的工程项目，则项目所有采购内容都可以不进行招标，项目涉及的主要材料的合同估算价即使达到《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委令第 16 号）规定的必须招标的规模标准，也不必进行招标。

前期咨询采购是否属于强制招标范畴

问题：工程建设项目的前期咨询采购，比如项目建议书、工程可行性研究报告、环评报告的编制等是否属于依法必须进行招标的项目？

答案：《招标投标法》第三条规定：“在中华人民共和国境内进行下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标……”《招标投标法实施条例》第二条规定：“招标投标法第三条所称工程建设项目，是指工程以及与工

程建设有关的货物、服务。”

综合《招标投标法》及其实施条例和《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委令第16号）的相关规定，目前只有勘察、设计、监理等三项与工程建设有关的服务被相关法律纳入强制招标范畴。相关法律并未列举与工程建设有关的其他服务，如工程项目评估、项目管理、工程造价、招标代理等其他服务，暂未被《招标投标法》纳入强制招标范畴。

国企办公楼装修工程是否必须招标

问题：某家隶属于省国资委的国有企业，现有部分办公室要装修，总预算大约在100万元，由于企业经营需要，该部分办公室自装修至投入使用的时间很紧。请问是否可以不招标，直接委托一家具有相应资质的施工企业承接？

答案：本项目属于使用国有企业单位资金投资的工程项目。

《必须招标的工程项目规定》（国家发展改革委令第16号）第二条规定，使用国有企业事业单位资金，且该资金占控股或者主导地位的项目，

属于依法必须进行招标的项目。《必须招标的工程项目规定》第五条同时规定，依法必须进行招标的项目，施工单项合同估算价在400万元人民币以上的，必须招标。

结合《必须招标的工程项目规定》第二条和第五条的相关规定，本项目未达到必须招标的规模标准，可以依法不进行招标。该公司可依据企业内部管理规定，采用直接委托或其他竞争方式确定施工企业。

非政府投资的小区居民楼燃气管道施工项目可以不招标吗

问题：某家具有国资背景的代建单位承建了一个小区居民楼燃气管道项目的管理工作。该项目建设资金源于小区内的全部居民，不属于国有资金。请问该施工项目是否属于依法必须进

行招标的项目？可以邀请招标吗？答案：《招标投标法》及其配套法律规范在划定依法必须进行招标项目的范围时，分别从项目性质、项目资金来源两个维度界定。

结合《招标投标法》第三条、《必须招标的工程项目规定》(国家发展改革委令第16号)和《必须招标的基础设施和公用事业项目范围规定》(发改法规规2018)843号)等相关规定,非政府

投资的居民小区燃气管道工程,不属于依法必须进行招标的项目。该类项目是否采用招标方式,是采用公开招标还是邀请招标,采购人享有自主决策权。

政府投资项目实施单位具有相应资质,是否可以不招标

问题:某供排水有限公司,企业性质是国有企业,具有市政公用工程施工总承包三级资质。最近,当地县政府指定该公司作为项目业主,实施一项城乡供水管网工程,该项目总投资为1800万元。对照《建筑业企业资质标准》中的相关规定,该公司可以承接此项目。请问,该项目是否可以不通过招标方式,由该供排水公司自行施工? 答案:该项目应当依法公开招标。

《招标投标法实施条例》第九条规定“除招标投标法第六十六条规定的可以不进行招标的特殊情况外,有下列情形之一的,可以不进行招标:…(二)采购人依法能够自行建设、生产或者提供;”该条款中所称的采购人,应该是指自行投资建设、生产的单位,而不是受他人委托、使用他人资金的“代甲方”行为。

从表面上看,这个项目似乎适用于该条款的规定。但该公司在本项目中的角色,属于代政府行为,即受政府方的委托组织项目实施的实施单位,而不是真正意义上的自行投资建设、生产的采购人,该项目真正的采购人是当地政府。因此,本项目应当依法进行公开招标。

此外,还可以引入反证法进行推导:如果该情形下的工程项目可以不招标,那政府方就可以通过“直接指定某某施工单位作为项目业主”的方式,使得所有的政府投资项目都可以不用招标了,那《招标投标法》中关于依法必须招标的工程建设项目规定就形同虚设了,这显然是不符合立法本意的。

基于上述考虑,该项目应当公开招标。



三处长因工程招投标被放倒

为承揽北京市某局加密电视电话会议系统、执法监督平台等项目，北京一公司总经理朱某分别向北京市某局处长周某、副处长呼某和曹某行贿共计 90 万元。近日，记者获悉，市二中院以单位行贿罪判处朱某单位罚金 50 万元，判处朱某有期徒刑 10 个月，缓刑 1 年。此外，记者了解到，呼某、曹某和周某除收受朱某钱财外，还利用职务之便，非法收受他人财物，犯受贿罪，分别被市二中院、朝阳法院判处 11 年、3 年 6 个月和 3 年有期徒刑。

■指控

承揽工程行贿某局三处长

据检方指控，朱某于 2010 年至 2014 年间，为承揽北京市某局加密电视电话会议系统项目、更换市局程控电话交换机及配套系统建设项目和执法监督平台项目等，先后多次给予该局信息通信处原副处长呼某、曹某，该局科技信息化部有线处原处长周某钱款共计 90 万元。2015 年 3 月 25 日，朱某被查获。

今年 6 月 8 日，该案在市二中院开庭审理。在庭审中，朱某当庭认罪，其称自己无前科、社会危害性小，希望法院酌情对其处罚。

法院经审理认为，被告单位为谋取不正当利益，在承揽北京市某局加密电视电话会议系统等项目时违反法律规定，给予国家工作人员财物，情节严重；被告人朱某作为该公司的总经理，系行贿行为的具体实施者，应认定为单位负责的主

管人员，被告单位及被告人的行为均已构成单位行贿罪。

鉴于朱某自动投案如实供述犯罪事实，系自首，且具有悔罪表现，没有再犯罪的危险，对其所居住社区没有重大不良影响等情节，可依法对其从轻处罚，并使用缓刑；另外，朱某作为单位直接负责的主管人员，自动投案如实交代单位犯罪事实，对被告单位可认定为自首。

综上，市二中院一审以犯行贿罪，判处被告单位罚金 50 万元，判处朱某有期徒刑 10 个月，缓刑 1 年。

■案情

每次行贿都说“节日快乐”

2010 年，北京市某局要做加密电视电话会议系统，时任信息通信处副处长呼某带队考察各厂商。

按照朱某的说法，当时，他作为华为公司独家代理商陪同呼某考察。2010 年下半年，呼某打电话说华为的产品挺好。

不久后，呼某主动约朱某吃饭。朱某称，席间呼某说考察后感觉华为的产品不错，可以考虑用他们的产品，但是想要中标的话，按合同的 5% 拿点费用。

后呼某表示该项目需要有涉密资质的公司合作，“刚好有家公司找到我，说了解到市局的这个系统想用华为产品，他们想从我这里拿设备。我同意了。”此后，这家公司作为总包商参加招

投标并中标。中标后，从朱某公司拿设备。

“没有他的帮助，我拿不到项目。”朱某说，为感谢呼某，2011年至2014年的中秋节以及春节期间，他分六次给了呼某共计50万，钱都是用报纸包着装在塑料袋里。朱某称，他每次给钱时都会说一句“节日快乐”，呼某明白这是感谢费。

呼某在证言中称，是朱某主动找的他，并说想要参与设备采购的投标，希望他能给予支持，“我说华为的设备不错，可以支持，在后来的一次见面中，我和朱某谈到了感谢费，确定为50万”。

呼某称，整个招投标由市局装财处负责，后该项目需图像处起草一个文件，推荐三家公司、建议一家公司，图像处在起草文件时向他汇报，打算建议朱某挂靠的公司，其表示同意，后来朱某挂靠的公司中标了。

帮助中标送30万买车钱

2004年至2011年间，曹某曾任北京市某局信息通信处副处长。2010年中旬，市局督察总队要建执法监督平台系统，曹某负责此事。

朱某供述称，曹某作为市局执法监督平台项目的负责人，在市场上对电话录音设备进行了调研。后来曹某找到他，说市场上没有找到符合他们要求的电话录音仪，问其能否开发一款。后他做了样机并按曹某要求改进。对方比较满意，说会向项目总包商推荐。

后朱某公司中标，并签订了采购合同。此后，曹某提出要买一辆途观车，费用大概30万元，让其帮忙解决。朱某称，为了表示感谢，他给了曹某30万。

曹某承认，他推荐了朱某的产品，并收了朱某给的30万元。

不具资质行贿10万“堵嘴”

周某在图像处任处长期间认识了朱某，当时两人没有业务往来。2010年，周某调任有线处任处长，两人接触频繁，并合作多年。

2014年2月，市局有一个程控交换机改造项目招标，最终由北京一家软件技术公司中标。施工期间，周某看到朱某的员工在干活。朱某解释说，他借助这家公司的资质参与投标，实际由他们运作。

两个月后，朱某约周某到市局南门对面，在车上给了周某10万元现金。“我认为，朱某给钱是我发现了他的公司不具备投标条件，为了堵住我的嘴，我收了钱也没说出去。”周某说。

“在承揽项目后，周某挑了我很多问题”。朱某称，有一次吃饭，周某说没他签字，项目验收通不过，“我怕他不给通过验收，也担心他把我排挤出市局的项目，因此给了他10万元。”

■判决

呼某受贿916万获刑11年

现年55岁的呼某，因涉嫌受贿罪于2014年12月19日被羁押，2015年1月5日被逮捕。

除收受朱某的50万元贿赂外，呼某还接受多家公司请托并收受贿赂。经法院查明，呼某于2003年至2014年间，利用担任北京市某局原信息通讯处副处长、科技信息化部副主任的职务便利，单独或伙同付某（另案处理）接受相关公司的请托，为相关公司承揽业务提供帮助。

为此，呼某先后收受相关人员给与的贿赂款共计916万元。

法院经审理认为，被告人呼某作为国家工作人员，单独或伙同他人，利用职务上的便利，非法收受他人财物，为他人谋取利益，其行为已构成受贿罪。

2015年12月23日，市二中院一审以受贿罪，判处呼某有期徒刑11年，并处罚金11万元。

曹某受贿126万获刑3年半

现年57岁的曹某，因涉嫌受贿罪，于2014年11月21日被羁押，同年12月8日被逮捕。

经朝阳法院查明，自2007年到2010年间，在多个项目招标过程中，曹某利用职务上的便利，帮助企业中标，并收受企业给与的贿赂共计126万元。

法院审理认为，曹某身为国家机关工作人员，利用职务便利，在工程招投标、工程建设以及合同签订履行过程中，多次收受他人财物，为他人谋取利益，其行为已构成受贿罪。

鉴于曹某在因其他违纪行为被调查时，主动交代受贿的事实，系自首，其亲属退缴了违法所

得，故对其从轻处罚。2016年7月8日，朝阳法院一审以受贿罪，判处曹某有期徒刑3年6个月，并处罚金30万元。

周某受贿28万获刑3年

现年53岁的周某，因涉嫌受贿罪，于2014年12月19日被羁押，2015年1月5日被逮捕。

经朝阳法院查明，自2007年到2014年间，在多个项目招标过程中，周某利用职务上的便利，帮助企业中标，并收受企业给与的贿赂共计28万元。

法院审理认为，周某身为国家机关工作人员，利用职务便利，在工程招投标、工程建设以及合同签订履行过程中，多次收受他人财物，为他人谋取利益，其行为已构成受贿罪。

鉴于周某在办案单位找其谈话时如实供述犯罪事实，并坦白交代办案机关尚未掌握的其他同种犯罪事实，其亲属退缴违法所得，故对其从轻处罚。2016年7月14日，朝阳法院一审以受贿罪，判处周某有期徒刑3年，并处罚金20万元。



贪婪+渎职：他们吞公款如取囊中物



图为反贪局办案人员依法讯问犯罪嫌疑人。于松平/摄

- 收受工程承建单位贿赂，非法发包总造价 4.4 亿余元的重点防汛工程
- 受贿后滥用职权、玩忽职守，致使国有资金被骗 770 万元
- 非法套取国家财政资金近千万，私分给单位职工
- 与亲戚内外勾结、里应外合，贪污国家科技扶持资金近百万

利用项目审批权、管理权收受贿赂；用虚构项目、少领政府采购物资等手段骗取财政资金予以贪污、私分；与亲戚内外勾结、共同作案，侵吞巨额公款。近期，湖北省武汉市检察机关披露的几例典型贪污、收贿、渎职等职务犯罪案例，犹如警钟，发人深省。

出卖重点防汛工程 单笔受贿 300 万元

2015 年 8 月，武汉市水务局原巡视员刘东才因受贿罪被武汉市中级法院判处有期徒刑十四年，向其行贿的孙玉华同时被判处有期徒刑十年。几天后，曾是刘东才下属的武汉市水务局原副巡视员徐木生因受贿罪、巨额财产来源不明罪，数

罪并罚获刑十一年。

判决书显示，刘东才自 2000 年担任武汉市水务局副局长分管水利堤防工程建设管理中心直至 2012 年退休，在堤防建设和江滩综合整治过程中，利用职务之便多次收受并索要工程承建单位贿赂，受贿总金额高达 559 万元，其中单笔最高达 300 万元。

2005 年 1 月，武汉市重点防汛工程——长江支流府河出口综合整治工程经湖北省发改委批准立项后，无业人员孙玉华通过关系找到刘东才，希望其能帮忙承接该工程。因孙玉华并不具备承接工程的条件，刘东才便让其物色一些想承接工程的老板，并在商谈中直言自己急需 300 万元用于个人投资。

之后，孙玉华找到老板王某等人，敲定了共同承接工程事宜。很快，一张 300 万元的空白转账支票送到了刘东才的手上。随后，刘东才擅自以武汉市水务局的名义与王某等人提供的湖北中大建设有限公司签订承包协议，并加盖了水务局的公章。然而，以中大公司的资质和技术力量，按正常招投标程序难以中标，刘东才于是找到一家有实力的国企，与该企业法人商定，以重点工程为由请示市政府指定由该企业承接府河工程，再分包部分工程给孙玉华等人。2007 年 1 月，刘东才分管的武汉市水利堤防建设中心以邀标方式将府河工程发包给上述国企，工程总造价 4.4 亿余元，孙玉华等人如约得到其中 2.7 亿元工程。

2009 年，刘东才的儿子刘某显多次向其提出，希望刘东才能安排一些水利堤防工程给他承接。在刘东才的帮助下，刘某显借用其他公司资质，以围标的方式中标。

与刘东才的大手笔受贿有别，徐木生则在先后担任武汉市水务局农村水利处处长等多项职务期间，利用工程报建及招投标监管等职务便利，40 余次受贿共计 26 万余元。但除房产、工资、投资等正常收入外，其尚有 230 余万元家庭财产不能说明合法来源。

四人合伙受贿渎职 国家投资资金被骗

2014 年 7 月，湖北省发改委环境资源与综合利用处原调研员张纪文受贿、玩忽职守案二审维持原判，张纪文获刑十年零六个月；武汉市新洲区发改委原调研员周福林因受贿罪一审获刑六年；新洲区财政局原副局长吴列民、经济建设科原科长胡求松因滥用职权罪、受贿罪一审分别获刑六年和六年半。后三人均未上诉。

据反贪办案人员介绍，张纪文四人的落马，都跟一个叫邹求东的商人有关。

年届五十的邹求东原是粮食局的一名职工，2003 年下海经商，在武汉市新洲区注册成立了星球米业有限公司（以下简称星球米业），从事粮食收购、农副产品加工、销售等。因公司资金并不充裕，邹求东经常向区里相关部门申请一些政策性补贴，并从中尝到了甜头，且一来二去，和这些部门的领导和工作人员也熟识起来。

2010 年，邹求东从媒体上了解到，国家对于新兴节能环保项目的财政性补贴力度较高，便也打起了这方面的主意。当年 8 月，星球米业以投资人民币 7682 万元新建“8 万方/年环保稻壳（草）复合人造板项目”为由，申请了中央财政预算内投资资金人民币 770 万元。

因湖北省发改委是该项目的初审单位，邹求东便找到新洲区发改委副主任周福林，并通过周福林的引见，结识了省发改委环境资源与综合利用处调研员张纪文。

由于资金、厂房等多项条件均达不到申报要求，邹求东在没有国土资源部门和环保部门出具的相关文件的情况下，伪造了银行资信证明、环评文件、土地证明等资料，编制了一份充满“水分”的项目申请报告。

张纪文的主要职责是对项目申报材料是否符合申报要求、要件是否齐全等进行合规性审查。然而他在审查时，明知申报材料缺失国土资源部门出具的项目用地预审意见，不但没有指出和纠正，反而帮助该项目通过了国家发改委的评审。

2011 年 9 月，星球米业的复合人造板项目经批准，正式纳入循环经济和资源节约重大示范项目，由此获得中央财政预算内投资资金 770 万元。

接下来就是资金拨付环节，这又涉及到了财

政部门。2011年10月,770万元投资资金经省、市财政部门逐级拨付至新洲区财政局国库账户,由该局经济建设科负责根据项目建设要求及完成进度逐次拨付。

在邹求东的事先“公关”下,新洲区财政局经济建设科科长胡求松及时将款项到位的消息通知了邹求东,并要其准备好相关资料及请求拨付的申请。之后,胡求松和分管经济建设科的总会计师吴列民先后两次到现场对项目进行考察,发现星球米业未按照批准的文件要求新建厂房,未达拨款的进度和条件。

按照国家投资资金的相关财务管理规定,胡求松和吴列民本应停止拨付项目资金,并采取实际有效的措施督促星球米业进行整改,但两人在分别接受了邹求东25万元和5000元贿赂后,仍两次提出、签署拨款意见,致使星球米业先后顺利拿到拨款400万元和320万元。

拨款期间,张纪文也曾先后两次到星球米业检查项目进展,虽然发现其未按规定实施项目建设,仍然隐瞒情况未向部门领导汇报,并理所当然地接受了邹求东的20万元贿赂。“中间人”周福林同样也获得了邹求东的5万元感谢费。

邹求东于2013年底被武汉市新洲区检察院以行贿罪诉至法院。2014年8月,邹求东数罪并罚,被判处有期徒刑十二年。

前腐后继谋福利 套取资金近千万

武汉市重大动物疫病防控中心(以下简称防控中心),一个仅有10名左右职工的事业单位,却打造了一个充裕无比的“小金库”,专门用来给职工发放“工资、奖金和各种福利”。而这个“利益共同体”从单位成立之初便开始形成了。

2007年10月,作为武汉市农业局下属事业单位的防控中心正式成立,主要负责动物疫病防治工作。原新洲区畜牧兽医局局长齐志文按上级安排调入防控中心担任主任,成为中心首任领导。

齐志文觉得很失落,越想心里越不平衡。于是他找到副主任陶淑珍,问其能否想点办法,给大家提高点待遇。

陶淑珍想了想,说防控中心还有一批政府采购药品库存在中标单位,没有提完。齐志文眼前一亮:“能不能不提货,直接折算成现金退回来?”于是,两人一起来到中标单位、某动物药业公司,找到总经理孙某商量返款事宜。孙某答应了,并按两人的要求将库存药品折算后的十几万元资金返到他们指定的账户上。此后,该公司便一直按照和齐志文二人谈好的模式,即防控中心减少领取政府采购的消毒药、血防药等防疫物资,他们再将减少领取的药品折成现金返到防控中心指定账户的方式,进行操作。

第一家谈妥后,齐志文和陶淑珍又先后与多家药品供应单位敲定了返款事宜,均按同样的模式操作,并形成惯例。这些套取的资金主要放在以防控中心出纳罗某名义开的一个银行账户上。

据反贪人员介绍,防控中心套取的最大一笔财政资金高达100万元。2007年下半年,齐志文到防控中心任职之前,武汉暴发了高致病性猪蓝耳病,当时的武汉市动物防疫站向一家生物公司借了价值100万元的猪蓝耳病疫苗投入使用。猪蓝耳病尚未纳入国家强制免疫范围,需地方财政支付疫苗款。齐志文到任后,积极向市政府申请,得到批准后,市财政部门将100万元疫苗款支付给了生物公司。

但是,2008年初,猪蓝耳病被纳入国家强制免疫范围,省财政部门在不知情的情况下,将上

述 100 万元疫苗款又支付了一次。得知款项被重复支付，齐志文就想把多支付的 100 万元给要回去，于是和陶淑珍一起，找到生物公司老板商议此事。对方提出要扣除税款，并要求防控中心另找一家公司，再以技术服务的名义将款项打过去。于是，齐志文找到同学开办的一家科技公司，三方签订一份虚假的技术合同，生物公司分两次将近 90 万元转到了科技公司账上。这家科技公司的账户也成为了防控中心的另一个秘密“小金库”。

“小金库”的另一项资金来源，是冷库租赁费。防控中心有大量药品、疫苗需租用冷库保存，因此财政部门每年会拨付几万元的租赁费到冷库，但实际上，每年的租赁费仅需 2 万多元。齐志文和陶淑珍便要冷库将多支付的费用扣除税款后以现金形式“交还”给防控中心。

2010 年 4 月，章娅琳接任防控中心新一任主任。得知单位有“小金库”，并且通过几次走访和商谈，明确知道了单位账外资金的来源后，章娅琳不仅没有表示异议和反对，还将这种套取财政资金的模式和惯例延续了下去。虽然她在供述中表示自己是“被动而为”，但据调查，她上任后，还另行“开发”了几家新的返款单位。

经查，通过“多要少拿”等方式，从 2007 年 10 月至 2013 年 5 月，齐志文、章娅琳、陶淑珍三人共非法套取国家财政资金 993 万余元，并以发放“工资、奖金和各种福利”的名义将其中 654 万余元私分给单位职工。其中，齐志文个人实得 50 万余元，章娅琳个人实得 40 万余元，陶淑珍个人实得 39 万余元。

2013 年底，齐志文三人因私分国有资产罪被武汉市检察院提起公诉。因三人有自首情节，认罪态度较好，且全部退赃，2014 年 7 月底，法院

判处齐志文有期徒刑三年，缓刑三年，判处章娅琳和陶淑珍有期徒刑二年，缓刑二年。

亲戚内外勾连 侵吞巨额公款

与齐志文等人的集体贪污形式不同，武汉市科技局区与农村科技处处长汪东喜采取的是与亲戚内外勾结、里应外合的方式共同作案。

本职工作之外，汪东喜还搞起了第二职业。2004 年 2 月，他和自己的外甥潘龙、无业人员李某共同成立了武汉迪亚信息技术有限公司（以下简称迪亚公司），从事办公自动化产品经营等业务。

2004 年 7 月，在汪东喜的授意下，潘龙虚构了一份“基于 WEB 服务的企业办公信息化制作平台”的项目申报书，向市科技局科技成果处提出申报。随后，汪东喜利用自己担任科技成果处牵头副处长的职务便利，推荐和报批该项目。

同年 12 月，该项目获市科技局立项，潘龙代表迪亚公司与科技局签订项目任务书，迪亚公司从中获取科技扶持资金 10 万元人民币，这 10 万元便进了汪东喜和潘龙的腰包。

2005 年初，汪东喜调任政策法规处任处长，负责全市科技企业孵化器建设等工作。汪东喜又与潘龙商定，通过该市江汉区民办科技管理办公室（以下简称江汉民管办）和江汉区汉口创业中心的名义，联合向政策法规处申报支持孵化器发展的资金，待资金拨付后，再转移到迪亚公司名下。

计划出炉后，2005 年 4 月，汪东喜带潘龙一起约见了江汉民管办主任赵某，将虚构项目申报资金的意图告之赵某，并授意其联系创业中心联合申报资金。赵某应允。潘龙便将虚构的“面向

科技企业企业的技术成果有效供给公共平台建设”的项目申报书交给了赵某。随后，江汉民管办与创业中心联名将项目申报书向市科技局政策法规处提交。

在汪东喜的推荐和操作下，项目很快报批立项，并获得了36万元科技扶持资金。36万元拨付给江汉民管办后，潘龙又与赵某签订了虚假的技术开发委托合同，赵某按照汪东喜的要求，将其中23万元转至迪亚公司账上。

2005年7月，武汉某知名科技公司拟联合另两家公司，向市科技局申报“武汉市中小企业产品研发与制造共享平台”项目。汪东喜遂向负责该项目的科技公司副经理方某提出，在申报项目计划经费的基础上，多报40万元资金，待资金拨付到位后，再跟迪亚公司签订一份40万元的

技术委托开发合同，将多报的40万元资金转给迪亚公司。

为了项目能顺利获批，方某无奈同意了汪东喜的要求。2006年6月，实际有38万元到了迪亚公司账上，其中18万元被汪东喜、潘龙据为己有，另20万元汪东喜用于自己部门报销经费。

除伙同自己的外甥共同贪污国家科技扶持资金外，经查，汪东喜还于2009年利用职权帮一家公司推荐、报批项目，并接受了该公司董事长34万元贿赂，用于在海南购买房产。

2013年5月，汪东喜因犯贪污、受贿罪，数罪并罚，一审被判处有期徒刑十五年，其外甥潘龙作为贪污罪共犯，被判处有期徒刑三年。汪东喜上诉后，2013年9月，二审法院维持原判。

（来源：检察日报）



栽在紫砂壶上的贪官



行贿人所在单位办公楼



检察官组织相关部门针对陈马良受贿一案进行警示教育 图/张伟民 潘登

陈马良想着弄几把壶，等退休后把玩泡茶享受闲暇。建筑商投其所好，先后送给他 11 把紫砂壶，均为国家级工艺美术大师本人的作品，共出资 84.6 万元。

2016 年 8 月 19 日，江苏省常州市中级人民法院公开宣判，江苏省常州市住房保障和房产管理局原副局长陈马良因受贿 136.2 万元被判处有期徒刑

五年，被告人当庭表示不上诉。

2016 年 10 月 31 日下午，江苏省常州市检察院预防处处长黄伟民组织相关部门针对陈马良受贿一案开展警示教育。按说这个案子是无数落马官员中不起眼的小案一桩，但是陈马良这个副处级干部与很多贪官有点不一样，据法院判决书认定，被告人收受贿赂 136.2 万元，其中 84.6 万元

是 11 把紫砂茶壶，属于“雅贿”，而这 11 把茶壶来自同一个行贿人，即常州市某建筑安装工程有限公司沈老板。

不一样的贿赂

“雅贿”即“优雅式贿赂”，即行贿者一改以往直接送真金白银、豪车豪宅及有价证券等等传统做法，投其所好，变成赠送玉器、青瓷和名人字画等艺术收藏品，在文人雅趣的把玩中完成心照不宣的交易。

陈马良先后在常州市经济适用房发展中心、住房保障中心等部门担任一把手，干了 25 年，可以说，对常州的基本建设有过不小的贡献。这些年里，他管理经手的市政工程高达数十亿元，也免不了和一些开发商老板打交道。

2003 年，常州某建筑安装工程有限公司顺利通过招投标，连中三元，承接了三项共计 3200 多万元的工程。之前有人跟陈马良打过招呼，请他对该公司的沈老板多多关照。沈老板想，连中三元跟陈马良的关照肯定分不开，春节前他就到陈马良办公室给了个信封，10 万元。陈马良没推掉，收下了。按照陈马良事后的说法，感觉不收的话有点装清廉。

2004 年间，沈老板又三次光临陈马良办公室，每次都丢下个信封，内有现金 1 万到 5 万不等，意思很明确，还想承接工程。之后，沈老板如愿以偿。沈老板为再次表示感谢，就揣了只鼓鼓囊囊的大号信封来到陈马良办公室，却意外地遭到陈马良的断然拒绝。沈老板很纳闷：啥意思呢？是感情到此为止了吗？紧接着，陈马良给他打来电话：“最近一些国企老总还有房地产老板都出事啦，别再到我办公室来（送钱）啦！”

确实不能再送银子了，那是祸害人家，这咋办呢？陈马良不好烟不嗜酒，好烟名酒都不收；他也不好色，歌厅舞厅都不去；玩高尔夫又没闲工夫……这让沈老板挺郁闷。

工作上陈马良忙得四脚朝天，总得喘口气小憩会儿找个乐吧。“茗品呈六色，甘味任千评，牛饮可解燥，慢品能娱情，茶之趣也”，陈马良渐渐喜好上了品茶，也渐渐喜欢上了茶壶，说不上研究精通，但也略知一二。

沈老板这日又去了陈马良办公室，就见难得清闲的陈马良正在把玩一把茶壶。这下沈老板有了主意。沈老板是江苏宜兴人，宜兴的紫砂茶壶可是誉满天下。他说：“陈主任，您还不知道我是宜兴人吧，好几个紫砂茶壶名家大师我都熟悉，要不双休日带您去转转？”

挺严肃的陈马良立刻笑了：“行，转转去！”

几天后，沈老板带上陈马良及几个行业领导去了宜兴。

在徐安碧陶艺工作室的紫砂壶陈列室里，陈马良顺手拿起一把竹节状茶壶仔细端详。

沈老板见他看得仔细，心想这只壶应该讨他喜欢了，见机行事赶紧结账。6000 元一把壶，其他几位领导也各自挑选了一把价格数千元不等的壶，沈老板一一买单。

这是 2006 年的事，10 年前那会儿徐安碧的身价一般般，现如今他已是国家级工艺美术大师，全国十大“能工巧匠”，一把壶至少值个几十万。

2007 年，沈老板带陈马良一个人去了徐安碧那儿，陈马良看上的那把壶，沈老板付了 2 万元。2008 年又去宜兴，陈马良拿了只 3.5 万元的紫砂壶。其间，沈老板顺风顺水签得上千万元工程合同。

雅贿怎么认

陈马良不喜欢大富大贵、雕龙画凤那种，他拿的紫砂壶大多素雅简洁，低调亲和。沈老板投其所好，至案发一共为陈马良买单 11 把紫砂壶，共出资 84.6 万元。而 11 把壶都为国家级工艺美术大师本人的作品，有上述徐安碧的几把紫砂壶，李昌鸿价值 8 万元的“小思源”“仿古小品”紫砂壶两只，鲍志强价值 18 万元的“三羊开泰”紫砂壶一只，徐秀棠价值 20 万元的“乐在其中”紫砂壶一只，谭泉海价值 23 万元的“江南春雨”紫砂壶一只。

2014 年 11 月，常州市检察院反贪局在办理其他案件过程中，发现陈马良有受贿嫌疑。2014 年 12 月 22 日，陈马良被逮捕。陈马良到案后，如实供述了自己的犯罪行为。

那么，对陈马良收受的 11 把紫砂壶怎么认定其金额呢？

据该案承办人常州市检察院公诉局检察员尤之毅介绍，由于雅贿物品的真伪及价值受主观认识、市场波动等因素影响，加之现有法律法规缺乏具体认定细则，目前司法实践中主要有以下不同观点：

第一种观点认为应以行贿人实际购入价格计算。此种观点认为，行贿物品系行贿人支付相应代价换取所得，无论该物品的真实价值是高还是低，在行贿人这里已有了真实的直接的市场货币衡量标准。

第二种观点认为应以物品实际所值价格计算。此种观点认为，购买或卖出的交易价格往往与物品实际价值存在巨大差异，应该依据专门司法鉴定程序确定雅贿物品价值。

第三种观点认为应以行受贿双方心理认可的

价格予以计算。此种观点认为，行贿者与受贿者在进行权钱交易时，一般在心中对物品已有一个价值衡量，即办多大事拿多少东西，东西的分量自然以双方的心理认可为准。

尤之毅说，陈马良受贿案中的雅贿物品紫砂壶价格，因为有被告人、行贿人沈老板及紫砂壶卖家的一致明确的供述、陈述及成交时的记录书证，证据确实充分，不需要经过价值鉴定程序，可以直接以当时购买价格认定受贿数额。

那么，大师们的紫砂壶价格早已翻番，为何不以现在的价格认定呢？

尤之毅介绍，根据有关司法解释，受贿所得按照受贿时的价格认定，而非现在涨价翻番后的价格认定。同样，如果现在的价位比购买时跌了，那也要按照受贿时的价格认定。因为受贿时的价格客观反映了受贿人当时的主观故意程度。

最终，常州市检察院起诉书认定：被告人陈马良利用职务之便，为他人谋取利益，收受现金 51.6 万元，收受紫砂茶壶及工艺品价值 84.6 万元，共计收受贿赂 136.2 万元。

“雅贿”也是贿赂

2015 年 5 月 21 日，常州市中级法院对陈马良受贿一案开庭审理。法庭上，陈马良对检察院起诉书认定的紫砂壶价格没有异议，辩护人认为需要经过鉴定程序确认价格。

对辩护人的意见，公诉人尤之毅指出：行贿人支付的紫砂壶价格有三方一致认可，明确反映了行、受贿方的主观意图及客观行为，没有必要再做价值鉴定。法院采纳了公诉人的意见。

穿上“雅”马甲，贿赂还是“贿”。发稿前笔者在常州市看守所见到了陈马良，他说 11 把

紫砂壶拿来了也没工夫认真把玩，搁在家里罢了，想着等退休空闲了，把玩把玩泡泡茶消磨消磨时光吧。但 53 岁的陈马良还没来得及等到“日日把玩知足壶，绿茗香菡一胃舒”的退休之日即东窗事发，挺好一个干部，不知不觉地硬是栽在几把紫砂茶壶上，怪可惜的。

古人云：“好船者溺，好骑者堕，君子各以所好为祸。”其实，为退休准备的不应是一把昂贵的茶壶，而应是一缕喝茶的恬淡心境。

2016 年 8 月 19 日，常州市中级人民法院公开宣

判，判处被告人陈马良有期徒刑五年。

近日，常州市检察院预防处处长黄伟民前往陈马良原所在单位常州市住房保障和房产管理局，黄伟民是该单位预防职务犯罪工作联系人，他此行的目的是未雨绸缪，部署下阶段在全系统展开有关预防职务犯罪的专题活动，将针对该行业干部的业余爱好作相应的调查调研及教育讲座等活动。

（来源：检察日报）

