

上海市人民政府办公厅文件

沪府办〔2017〕57号

上海市人民政府办公厅印发《关于促进 本市建筑业持续健康发展的实施意见》的通知

各区人民政府，市政府有关委、办、局：

经市政府同意，现将《关于促进本市建筑业持续健康发展的实施意见》印发给你们，请认真按照执行。



(此件公开发布)

关于促进本市建筑业持续健康发展的实施意见

建筑业是整合资源要素、形成生产能力的重要环节。当前,上海正处于创新驱动发展、经济转型升级的攻坚期,新的城市战略定位要求建筑业发挥更加积极的支撑作用。然而,本市建筑业发展中还存在市场主体行为不够规范、企业诚信体系不够健全、行业转型发展动力不足、政府监管体制机制不适应等问题,需要用改革发展的办法突破瓶颈,补齐短板,为上海建设成为卓越的全球城市贡献力量。按照党中央、国务院有关要求,结合实际,现就促进本市建筑业持续健康发展提出如下实施意见。

一、明确指导思想、发展目标和基本原则

(一)指导思想

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议、市委十一次党代会精神,围绕上海建设成为卓越的全球城市的目标,落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,认识、尊重、顺应国际大都市建设发展规律,着力转变建筑业生产方式,着力推进科技进步和创新,着力提升城市建筑设计水平,着力强化工程质量安全监管,建立并完善符合国际通行规则和现代市场经济要求的建筑市场运行机制和监管体制,促进本市建筑业全面、协调、可持续发展。

(二)发展目标

努力实现建筑市场规则国际化、分工专业化、监管信息化,大力推动建筑生产组织方式向集约化、产业化、生态化转变。到2020年,工程总承包、工程保险、工程咨询服务等国际通行方式广泛应用,装配式建筑、建筑信息模型、绿色建筑、绿色建材等现代产业技术全面推广,职业化、技能化的建筑技术工人队伍基本形成,工程质量安全水平显著提高,力争成为国内建筑品质最高、制度性交易成本最低、业内协作程度最优的示范区之一,国际综合竞争力明显增强。

(三)基本原则

坚持改革创新与协调发展相结合。以提高工程质量安全水平为核心,充分运用先进的建造技术、建筑材料和信息技术提升建造能力,推广绿色建筑和绿色建材,推动建筑业转型升级。坚持市场主导与政府引导相结合。遵循市场经济规律,健全建筑市场机制,充分落实建设、勘察、设计、施工、监理等各方主体权责,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,注重加强政府引导和服务,创造良好发展环境。坚持统筹规划与重点突破相结合。借鉴国际特大城市先进做法,立足本市建筑业发展实际,做好顶层设计,依托中国(上海)自由贸易试验区建设,在“证照分离”改革、招投标管理、工程总承包、工程保险、建筑师负责制等重点领域试点先行,进行差别化探索,稳步推进改革。

二、完善建筑市场运行机制

(一)深化建设工程招投标制度改革

实施建设工程招标投标制度是规范建筑市场运行的基本保证。探索建立依法有序且符合国际惯例的招投标监管规则,努力形成责任明晰、权责一致、运转高效、法治保障的招投标制度体系,营造公开、公平、公正、透明的招投标市场环境。按照项目资金来源实行分类监管,政府投资及国有企事业单位使用自有资金投资且国有资产投资者实际拥有控制权的工程统一纳入交易场所进行全过程监管,民营企业投资的工程探索由招标人自主决定发包方式。落实招标人主体责任,赋予招标人资格预审权和定标权,招标人可在开标前筛选出一定数量的投标人入围参加投标,在评标后可通过复核澄清方式,在中标候选人中确定最终中标人。区分项目规模大小和技术难易程度,采用不同评标办法,避免恶意低价中标,实现合理低价中标。优化招投标监管流程,将事前监管方式调整为事中事后监管模式,尽快实现招标投标交易全过程电子化,同类小型项目可实行批量和预选招标,提高招投标活动效率。改革标志性重大项目设计方案招标模式,评标委员会在全球范围内择优推荐业内专家组成,专家评标时必须公开发表意见再记名投票,定标办法由招标人事先报经上级主管部门审核确定。

(二)积极推行建设工程总承包制度

工程总承包制度是国际通行的建设项目组织实施方式。要加大工程总承包推行力度,通过试点完善配套政策,建立健全与工程总承包方式相适应的招标投标、施工许可、分包管理、工程造价、竣工验收等管理制度和操作流程。鼓励政府投资项目、装配式项目、

应用建筑信息模型的项目优先采用工程总承包方式建设,建设单位可在完成工程可行性研究报告或初步设计文件后进行工程总承包发包,工程总承包单位可依据合同约定选择分包单位,并对工程质量、施工安全、进度、造价负总责。鼓励有条件的设计或施工单位提高设计施工综合管理能力,健全管理体系,加强人才培养,积极开展 EPC、PMC 等一揽子工程总承包,向具有工程设计、采购、施工能力的工程公司发展,培育发展一批具有国际竞争力的龙头企业。

(三)加快推进现代工程咨询业发展

现代工程咨询业是现代服务业的重要组成部分和经济社会发展的先导产业。要改革现有的投资咨询、工程设计、工程监理、造价咨询、招标代理等分段管理模式,逐步构建科学、统一、有机的现代工程咨询服务体系。鼓励工程咨询企业在工程建设的投资决策、前期咨询、勘察设计、项目管理、施工监理、项目后评估和运营服务等各阶段开展专业化、标准化、规范化的咨询管理服务。引导建设单位委托具有相应能力的工程咨询企业开展项目建设全生命周期、集约化的项目管理服务。创新工程监理服务模式,鼓励监理企业在立足施工阶段监理的基础上,向“上下游”拓展服务领域,对于选择具有相应工程监理资质的企业开展全过程工程咨询服务的工程,可不再另行委托监理。强化注册监理工程师执业责任落实,推动建立监理工程师个人执业责任保险制度。

(四)创新建设工程造价管理方式

工程造价管理是规范建筑市场运行的难点。要着力转变政府职能,发挥市场在工程造价确定中的决定性作用,推动工程计价公平公正、科学合理。规范市场主体计价行为,健全工程量清单和定额体系。推进竣工结算文件备案,落实国有资金投资项目实行最高投标限价、中标价、竣工结算价“三价”公开,接受社会监督。推进本市国有资金投资项目工程量清单计价,对社会投资项目要求参照执行工程量清单计价。深化工程造价信息发布机制改革,进一步拓宽信息来源渠道,优化信息发布质量。

(五)加快建筑市场诚信体系建设

建立市场诚信体系是建筑市场有序运行的基石。要注重整体设计,完善制度建设,根据不同行业特点,建立覆盖各类建设工程企业和注册执业人员信用评价指标及应用体系。推进建筑业信用信息整合,加强数据交换共享,完善建设工程企业和注册执业人员信用的基础数据库和信用档案。健全建筑市场诚信激励和失信惩戒机制,强化信用评价结果在资质审批、执业资格注册、资质资格取消等市场准入退出和投标资格审查、评标定标、合同签订等招标投标活动及施工现场“双随机、一公开”执法检查活动中的应用。加大对发生重大工程质量、安全责任事故或有其他重大失信行为的企业和直接责任人员的惩戒力度。建立科学有效的失信责任追究机制,将肢解发包、转包、违法分包、拖欠工程款和农民工工资等列入失信责任追究范围。加强政府部门之间,与司法机关和金融机构之间的合作,共同营造失信惩戒、守信激励的环境,从根本上

规范本市建筑市场行为和秩序。

三、大力发展新型建造方式

(一)全面推进装配式建筑发展

发展装配式建筑是推进供给侧结构性改革和新型城镇化发展的重要举措。要加强制度和能力建设,建立适应本市特点的装配式建筑制度、技术、生产和监管体系,进一步强化培训管理,加快形成适应装配式建筑发展的市场机制和发展环境。通过大力推广装配式建筑,加快创建国家装配式建筑示范城市,符合条件的新建建筑全部采用装配式技术,装配式建筑单体预制率达到40%以上或装配率达到60%以上。加大全装修住宅推进力度,外环线以内新建商品住宅(三层以下的底层住宅除外)实施全装修面积比例达到100%;除奉贤、金山外,其他区达到50%。奉贤、金山实施全装修面积比例为30%,到2020年达到50%;保障性住房中,公租房100%实施全装修。培育形成2—3个国家级装配式建筑产业示范基地,形成一批达到国际先进水平的关键核心技术和成套技术,培育一批龙头企业,打造具有全国影响力的建筑工业化产业联盟。

(二)着力推广BIM技术的应用

建筑信息模型(BIM)技术是传统二维设计建造方式向三维数字化设计建造方式转变的革命性技术。要注重整体规划与分步推进、政府引导和市场主导相结合,深入推进BIM技术在工程建设领域应用,创建国内领先的BIM技术应用示范城市。坚持以重点功能区域为依托,组织开展试点示范和推广应用。结合国际和国

家标准,加快编制符合本市实际情况的 BIM 技术应用、数据交换、模型交付、验收归档等导则和标准体系。研究建立基于 BIM 技术的土地出让、项目立项、设计方案、招标投标、竣工验收、审计和归档等全流程闭合式的审批和监管模式,探索建立基于 BIM 技术的建设管理并联审批平台,健全与之相匹配的管理体制、工作流程和市场环境。引导参与建设各方建立基于 BIM 技术的协同管理平台,转变项目管理方式和生产方式。推进 BIM 技术与工业化和绿色建筑融合,提升城市建设和管理信息化和智慧化水平。到 2020 年,本市政府投资工程全面应用 BIM 技术,实现政府投资项目成本下降 10% 以上,项目建设周期缩短 5% 以上,全市主要设计、施工、咨询服务、运营维护等企业普遍具备 BIM 技术应用能力,新建政府投资项目在规划设计施工阶段应用比例不低于 60%。

(三) 逐步推行建筑师负责制

实行建筑师负责制是提升城市建筑设计品质的重要途径。要以中国(上海)自由贸易试验区建筑业综合改革为契机,积极开展建筑师负责制试点,拓展建筑师工作职能,充分发挥建筑师及其团队在设计、施工和运营阶段的牵头负责作用。完善建筑师负责制的工作导则,强化建筑师的设计服务职责和驻场服务职责,明确建筑师的法定地位和权利义务,确保建筑师对设计及建筑全过程承担送审及监管职责,并对最终建成的建筑物履行终身负责的法律责任。完善配套管理制度,简化审批审查手续,加强事中事后监管,强化建筑师执业资格管理,引入风险管控和职业责任保险制

度。强化设计企业的主体意识,激发建筑师的创作激情,搭建设计众创平台,鼓励建筑设计科技创新,为文化兴市、艺术建城提供精品。改革完善政府投资项目的设计取费标准,进一步激发设计企业采用新技术、新工艺、新材料的内在动力。

四、推进资源节约型城市建设

(一)深入推进绿色建筑发展

推进绿色建筑发展是建设资源节约型、环境友好型社会的基本内容。要研究制定相关法律政策,形成有效推进本市建筑绿色化的发展体系和技术路线,实现从建筑节能到绿色建筑的跨越式发展。推进全市新建民用建筑全部执行绿色建筑标准,低碳发展实践区、重点功能区内新建公共建筑按照二星级以上标准建设比例不低于70%。大力推进绿色建筑规模化发展,鼓励创建绿色生态试点、示范城区,从空间布局、公共服务功能、生态环境品质、资源集约节约利用、城市运营管理、地域文化特色等方面打造人、城市及自然和谐共生的城区。推动绿色建筑由设计向全生命周期发展,积极推行绿色建材应用、绿色施工、绿色运营,不断完善绿色建筑标准体系。全面推进公共建筑能耗监测平台建设和运行管理,探索建立大型公共建筑用能约束机制。持续推进既有公共建筑节能改造,“十三五”期间,落实1000万平方米既有公共建筑节能改造。

(二)加强工程材料管理和固体废弃物综合利用

规范建设工程材料使用管理,以诚信管理为主线,信息化为手

段,引入行业自律和社会监督力量。进一步完善建材监管信息系统,强化重要建材使用监管,对涉及结构安全性和功能性材料实施备案和使用登记,建立建材质量追溯机制,实现备案与管理、市场与现场的互相联动。建立建材诚信档案,加大建材监管信息公开力度,将生产企业信息、产品流向、检测报告和奖惩记录等信息对外公开,方便使用企业和社会公众在线查阅。转变政府管理职能,委托行业协会开展建材备案受理登记、自查等日常管理工作,全面掌握本市建材行业发展情况。通过推进装配式建筑、全装修和大开间住宅发展,促进建筑废弃混凝土源头减量化。进一步明确废弃混凝土处理管理模式,落实建筑废弃混凝土处置利用主体责任,加强收、运、处、用全过程监管,加强利用企业能力建设,提升建筑废弃混凝土处置利用水平。加大政策扶持力度,培育再生建材市场,加快形成供需平衡、健康有序的建筑废弃混凝土资源化利用产业链,促进再生建材技术创新和成果转化,加快相关标准制定,促进相关产品应用。

(三)科学完善工程建设标准体系

建设工程标准是开展工程勘察、设计、施工等各项工作的技术依据和准则。要提高标准制定和修订的科学性和及时性,进一步完善工程建设地方标准立项、编制、批准、发布、实施等管理体制,及时开展工程建设地方标准复审工作,完善标准制修订快速反应机制,及时满足城乡建设发展的需求,并结合科技创新和重点工作,动态调整标准制修订重心。深化工程建设标准化工作改革,积

积极开展工程建设团体标准编制试点工作,优化地方工程建设标准体系。加大工程建设强制性标准的宣贯实施力度,建立完善标准执行反馈机制。根据特大型城市的管理需求,进一步完善基础设施养护技术标准。探索形成结构合理、先进适用、覆盖范围广的工程建设标准体系。

五、完善工程质量安全管控体系

(一)加强勘察设计质量管理

勘察设计质量是决定工程建设质量的首要环节。要完善勘察设计质量管理体系,加强勘察设计文件技术交底和变更管理,落实勘察设计单位施工现场服务有关工作。强化勘察设计单位及其从业人员责任落实,加强企业内部质量管理体系建设,强化质量过程控制。落实勘察设计单位项目负责人质量责任终身追究制度,完善勘察设计质量监管平台,进一步发挥数字化审图系统对勘察设计质量的监管作用,推进工程建设全过程的施工图数字化审查、数字化交付和归档工作。取消施工图审查抽取选定制度,改由建设单位自主选择审查机构,加强对审查机构和审查人员事中事后监管。

(二)严格落实工程质量责任

工程质量关系到上海社会经济持续稳定发展的全局。要加强工程质量监管,全面落实各方主体工程质量责任,特别要强化建设单位的首要责任和勘察、设计、施工单位的主体责任,建立健全建设工程质量责任追溯体系,加大责任追究力度。严格落实施工现

场项目管理机构关键岗位人员配备及关键岗位人员到岗履职制度,对施工项目经理实施记分动态管理,将施工质量责任分解到作业人员,强化施工过程质量管理。完善工程质量检测制度,加强检测过程和检测行为监管。推进工程质量管理标准化,建立质量管理标准化制度和评价体系,推进质量行为管理标准化和工程实体质量控制标准化。开展工程质量管理标准化示范活动,实施样板引路制度。

(三)推进工程保险制度

利用保险的市场化手段辅助行业管理、提升工程质量是国际工程管理的惯例。要坚持以建设工程质量和安全为管理核心引入保险机制,利用市场机制来实现风险管理资源的有效配置,使参建单位的主体责任得到有效落实。以公众利益和公共安全为导向推出符合本市实际情况的制度性、管控型保险政策,积极引导施工期间的建筑工程一切险及第三者责任险、设计责任险等。积极推进在本市住宅工程中采用质量潜在缺陷保险,对以保险形式替代施工单位保修责任的,不再预留质量保证金,强化建设全过程的风险管控,完善风险管理制度,促进质量安全隐患的事前预控。

(四)加强工程施工安全管理

安全生产是建筑业发展的重要基础和保障。要全面推进建筑施工安全生产标准化工作,充分利用市场化、信息化手段辅助安全管理,推进参建各方、各管理岗位、班组及操作工人建立全过程安全管理和施工行为的标准化,完善施工现场安全管理体系,明确管

理层级和责任界面,完善问责奖惩机制,逐步形成覆盖建筑全生命周期的安全体系。完善安全生产许可事中事后监管,将施工现场安全状况与企业安全生产条件紧密结合,有效落实企业主体责任。强化建筑施工安全专项治理,重点开展预防建筑起重机械、模板体系和深基坑工程等危险性较大工程及高坠事故专项治理工作,提升专业化管理水平。强化现场周转、损耗类设施设备的监管,探索租赁、安装、使用、拆除、维修保养的市场、现场联动的监管模式。

(五)强化建筑工人的培训和管理

建筑工人的职业素养和能力是保证工程质量安全的关键。要加快建筑农民工向技术工人转型,通过政府资金资助、行业协会组织、专业机构运作,完善以市场为主导的教育培训格局,建立以实训为核心的多层次、多工种的培训体系。根据国家和本市规定,加强对影响工程质量安全关键岗位人员的持证上岗管理,按照“考培分离”的原则,建立和完善关键岗位考核标准和考核发证体系,全面推行关键岗位持证上岗和质量终身负责制。建立本市建筑工人管理服务信息平台,按照“谁用工、谁负责”和“总承包单位负总责”的原则,建立健全与建筑业相适应的社会保险参保缴费方式,完善落实工伤和养老保险制度,强化施工现场建筑工人实名制管理。全面实行人工费支付台帐和工资支付台帐登记制度,落实企业工资支付责任,督促企业依法按月足额发放工人工资。大力弘扬工匠精神,开展各类劳动技能比赛,引导建筑工人自我持续学习,提高职业素养,增强职业荣誉感。

六、促进建筑企业加快发展

(一)支持建筑企业走出去

建筑企业是实施“一带一路”建设的先行者。要把握好“一带一路”战略机遇和国际友好城市的优势平台,进一步为本市建筑企业“走出去”扩展交流模式、提供咨询服务、促进投资便利。鼓励本市建筑企业在基础设施、投资贸易等领域进一步深化与相关国家及城市的沟通与合作,充分发挥上海合作组织、国际交流联合会、建筑行业论坛等的国际舆论导向作用,宣传“上海建筑”“上海建造”,打造上海建筑业发展成果展示窗口。通过信息化手段建立绿色快速通道,简化跨境投资、因公出国等境外事务审批程序。鼓励社会组织建立健全海外信息服务网络,全方位搜集、分析、传达与建筑行业相关的海外资讯,引导推动建筑产业链上下游企业抱团式拓展海外业务。逐步建立起政府引导、财政投资、企业投入、金融信贷、风险投资并行多元化资金保障体系,为“走出去”的建筑企业提供融资、财务管理、外汇管理方面的政策支持。

(二)鼓励建筑企业科技创新

科技创新是建筑企业发展的动力之源。要鼓励和支持有条件的建筑企业发挥“产学研用”综合效应,与科研院所、高校建立合作机制,组建高水平的集建筑设计、施工、运维于一体的创新平台,促使科技创新资源有效集聚。鼓励和支持企业加大科技创新投入,推进科技与金融相结合,以“科技金融”助推科技创新发展。积极探索“互联网+”形势下建筑行业格局和资源整合的新模式,促进

建筑行业新业态。建立以科技创新为导向的科技创新评价体系，针对勘察设计类、施工类、工程总承包类的企业实施分类考核机制，重点对企业的研发投入、发明专利、标准工法、科技示范项目、科技成果转化等指标进行评估，评估结果与企业申报科研项目课题、申请优惠政策挂钩。培育符合条件的大型设计、施工企业成为行业科技创新中心。

七、切实转变政府行业管理职能

(一)深入推进行政审批制度改革

推进行政审批制度改革是行业转型发展的保障。要简化建设工程企业资质审批流程，加大本市建筑业“证照分离”改革推进力度，对建设工程企业资质审批稳步实行告知承诺制，并进一步强化事中事后监管。在建筑市场交易环节中，逐步淡化建设工程企业资质管理，强化社会信用、工程担保、商业保险等市场机制的优胜劣汰作用。按照“强化基础、提前服务、告知承诺、同步审批、会议协调、限时办结”的原则，优化建设工程项目审批流程，审批时间在法定时间基础上压缩三分之一。建立计算机智能化规则审查机制，进一步简化审批事项和提高审批效率。推行“互联网+政务服务”模式，创新申请、受理、办理等网上服务方式，推行电子证书和电子批复，实现办理结果网上自助领取；加强跨部门审批信息共享，逐步扩大网上电子化备案和审批事项，建立全过程网上审批办结的“网上办事大厅”，逐步实现“以线上审批为主、线下咨询为辅”的联动管理模式。加大审批信息公开范围和深度，接受各方监督，

规范行政审批行为。

(二)加强事中事后监管

事中事后监管是激发企业主体责任和规范市场行为的有效手段。要建立以从业企业和注册执业人员个人信用评价运用为基础的差别化监管机制,严查失信和警示企业,放宽对诚信企业监管,激励企业和个人自觉落实主体责任。扩大部门间政务资源共享和交换,构建以企业、人员、项目和建材信息为核心的行业管理大数据资源库,探索建立基于数据资源库的分析、预警和网上监管等功能,不断提高监管的效率和水平。创新现场监管方式,建立完善参建主体对工地现场的信息监控和管理部门的移动监督信息系统。加大现场抽巡查力度,工程质量安全监管从具体项目监督向区域整体质量安全监管转变,逐步建立基于企业差别化的“双随机,一公开”监管模式。

(三)完善地方性法规和加强执法监督

制定适应行业发展需要的法规并监督执行是促进行业转型发展的重要保障。要立足超大型城市建设管理的实际,依托浦东新区建筑业综合改革示范试点,对现有地方性法规执行情况开展调查评估,按照法定程序加快修订完善不适应或阻碍行业转型发展的地方性法规和配套规范性文件,建立完善覆盖建筑市场管理、工程项目管理、绿色节能等领域、满足行业转型发展需要的法规体系。进一步加强依法行政和执法稽查,完善执法标准和裁量标准,加强对建筑市场行为和施工现场质量安全执法检查,严厉查处围

标串标、转包挂靠、违法分包等市场违法违规行为,规范建筑市场主体行为和保证工程质量安全,保障行业转型发展有序进行。

八、加强组织领导和保障

(一)进一步加强组织领导

市、区两级建设行政管理部门和交通、绿化市容、水务、民防、房管等相关专业管理部门要充分认识本市建筑业改革发展工作的重要性和紧迫性,加强领导,明确责任,统筹安排。市住房城乡建设管理委要会同市交通、绿化市容、水务、民防、房管等部门加强政策研究分析,不断完善相关法规制度,推进各项制度措施落实,及时解决过程中产生的问题,沟通交流经验做法,不断推进发展改革工作。各区政府、相关专业管理部门要在市政府统一部署下,积极开展区域内建筑业改革发展各项试点,探索各具特色的典型经验和先进做法。市级建设行政管理部门要在总结中国(上海)自由贸易试验区建筑业综合改革试点经验基础上,将典型经验和先进做法逐步向全市面上推广。

(二)进一步发挥企业主体作用

明确企业在行业发展中的主导地位,增强企业建设工程质量安全的主体意识,强化企业内部安全质量管控体系建设,规范自身市场行为,守法经营,诚信经营。鼓励企业加大创新研发投入,提高核心竞争力,积极呼应政府推进建筑业发展改革的各项措施。发挥大企业特别是大型国有企业在行业中的引领示范作用,增强改革敏锐性,在科技创新方面加大投入力度,强化创新转型的紧迫

感,积极为行业发展建言献策,真正树立行业标杆企业形象。

(三)进一步发挥行业协会服务作用

坚持社会化、市场化改革方向,推进行业协会与政府脱钩,使行业协会成为依法设立、自主运行、有序竞争的非营利组织,逐步实现从服务政府向服务企业的转变。进一步提高协会服务能力,充分发挥协会的桥梁纽带作用,积极发挥协会在规范行业秩序、制定行业标准、促进对外交流、加强行业自律、促进行业技术进步、反映企业诉求、提出政策建议等方面的作用,促进行业整体水平不断提高。

本意见自印发之日起施行。



上海市人民政府办公厅

2017年10月9日印发
