文解《关于加强施工分包监管规范建筑市场

秩序的若干意见》

一、起草背景、目的和依据

我市的工程建设领域经历了多年的高速发展，也为国民经济作出了重要的贡献。但是，建筑市场仍然存在着一些突出问题，尤其是市场各方主体行为不规范，影响了建筑业的健康发展。在当前全面深化改革的发展新常态下，要深化市场在资源配置中的决定性作用，要坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设的改革方向。为了适应新形势下的法律法规和市场需要，规范和提升我市建筑市场的施工管理活动，尤其是工程分包管理，保护工程承发包中各方主体的合法权益，保障工程质量安全，根据《中华人民共和国建筑法》、《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）、《房屋建筑和市政基础设施工程施工分包管理办法》（建设部令第124号）和《住房和城乡建设部关于印发建筑工程施工发包与承包违法行为认定查处管理办法的通知》（建市规〔2019〕1号）等法律法规和文件规定，就进一步加强建筑市场监管工作起草了《关于切实加强施工分包管理规范建筑市场秩序的若干意见》（以下简称《意见》）。

二、起草过程

近年来，我局认真贯彻落实住建部和省、市相关文件精神，始终把整顿和规范建筑市场秩序作为工作的重中之重，强化建筑市场事中事后监管，推进建筑市场信用体系建设，努力构建统一开放、诚实信用、竞争有序的建筑市场环境。随着建筑业转型升级的不断推进，在建筑市场监管的顶层设计中进一步凸显了对营造开放、自主营商环境的要求，除了继续强调对工程建设安全、质量的严格监管外，进一步突出了工程建设各方主体在建设工程合同中的主体地位，以加强市场的自主作用，推动建筑市场高效、公平以及可持续发展，也对各级住建主管部门的行政执法和监管水平提出了更高的挑战。为此，经过对各级法律法规、规章制度以及国际通行FIDIC合同条件的全面梳理，我局进一步对我市建筑市场存在的普遍问题进行了分析排摸和督查调研。先后召开了两次住建主管部门和行业企业座谈会，深入了解企业实际和一线管理实践情况，剖析工程建设各方主体在维护承发包权益中遇到的痛点、难点。在此基础上，我局于2020年5月拟草了《关于切实加强施工分包监管规范建筑市场秩序的若干意见（讨论稿）》，并多次组织相关管理部门、行业专家、企业代表、法律顾问进行讨论，对讨论稿进行修改和完善，形成了《关于切实加强施工分包监管规范建筑市场秩序的若干意见（征求意见稿）》，于2020年7月27日向社会公众征求意见、建议，并于2020年8月10日印发各级相关部门征求意见。根据修改意见建议，对《关于切实加强施工分包监管规范建筑市场秩序的若干意见（征求意见稿）》进行修改完善，形成了目前的《关于切实加强施工分包监管规范建筑市场秩序的若干意见》。

三、主要内容

《意见》共分五个部分，主要内容如下：

（一）第一部分从落实监管主体责任的层面进行了强调。一是在市级监管层面结合机构改革对新的建筑市场总站职能予以明确；二是在区县（市）层面强调日常监管工作主体明确、责任到位的市场监管网络是全市建筑市场秩序维护的重要基础；三是在监管工作方式上要围绕信息化手段作为工作开展的核心方式。

（二）第二部分从建设单位执行基本建设程序的合法合规层面进行了强调。一是在施工许可层面进一步落实我市关于开展“亮剑2020”“三违”清剿专项行动的工作要求，保证建筑工程施工许可制度的严肃性、规范性；二是在施工发包层面进一步落实施工发包与承包违法行为认定查处管理办法修订完善的新要求，为民事法律规范与行政管理违法行为查处厘清了边界。

（三）第三部分从建筑工程市场行为的全过程监管层面进行了强调。要求紧紧围绕诚信体系和建筑工程信息化平台这个核心系统，将工程建设项目起始阶段的项目全生命周期各个环节纳入监管流程，构建“线下有监管、线上有留痕”的动态化监管和差异化监管体系。

（四）第四部分从强化施工专业分包管理的层面进行了强调。一方面要正视专业分包工程越来越在建筑工程整体质量安全中起着举足轻重的作用，将各类分包单位全面纳入工程建设全过程监管体系对于保障我市城乡建设高质量发展有着重要意义，开展针对专业承包企业的信用评价也是完善整个工程建设诚信体系，加强企业管理服务和营造开放、有序营商环境的重要举措；一方面要正视当前建设单位与施工单位市场地位严重失衡的市场环境下，现实中存在着大量导致总承包人权利与义务不对等、管理难度与收益不匹配等现象。在专业分包监管的具体实施上作出一定的探索对完善配套管理制度、提高执法可操作性、明晰行政层面责权，从而保障建筑市场平稳健康运转有着重要的积极意义。

（五）第五部分从加强行业人员管理的层面进行了强调。一要确保责任落实到人，确保项目部现场管理人员的到岗履职，规范关键管理岗位人员的充实性、有效性、真实性、严肃性。在现场管理人员的执业监管中引入差异化监管机制，完善人员的事中事后监管；二要进一步将防范和处置建筑业务工人员根治欠薪工作常态化，按照新出台的《保障农民工工资支付条例》关于建设工程的内容要求，有力分解落实欠薪主体责任，维护务工人员权益。