

# 济南市人民政府办公厅文件

济政办发〔2017〕 58 号

---

## 济南市人民政府办公厅 关于推进建筑业改革发展的实施意见

各县区人民政府，市政府各部门：

为进一步深化建筑业“放管服”改革，加快产业转型升级和新旧动能转换，促进全市建筑业持续健康发展，根据《山东省人民政府办公厅关于贯彻国办发〔2017〕19号文件促进建筑业改革发展的实施意见》（鲁政办发〔2017〕57号）精神，经市政府同意，提出以下实施意见。

### 一、总体要求

全面贯彻党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社

会主义思想为指导，认真落实国务院和省政府关于促进建筑业发展的决策部署，坚持以推进供给侧结构性改革为主线，以加快新旧动能转换重大工程为统领，以保障工程质量安全为核心，以优化建筑市场环境为保障，深化监管方式改革，推动建造方式创新，着力提升建筑企业核心竞争力，促进产业创新发展、转型发展、持续发展，确保我市建筑业主要经济指标保持全省领先，在改善民生、推动新型城镇化进程中发挥更加重要作用。

## 二、发展目标

到 2020 年，实现以下主要目标：

（一）总量规模。全市建筑业总产值力争突破 3000 亿元，增加值占全市 GDP 比重达 8% 以上，上缴税金达 100 亿元以上；积极开拓市外和境外市场，外埠市场产值占比达 50% 以上。

（二）产业集群。特级资质企业达 15 家、一级资质企业达 220 家，年产值过 100 亿元企业 8 家、过 500 亿元企业 2 家，培育千亿级企业，80% 以上的建筑业经济总量集中在特级、一级资质企业。

（三）人才队伍。从业人员达 60 万人，技术经济管理人员数量占比超过 20%，其中注册建造师、监理工程师、造价工程师等注册执业人员数量达 3.5 万人；培育 11 万名中级工、1 万名高级工、1000 名技师，中级工以上建筑工人

占比达 25% 以上。

### 三、深化建筑业“放管服”改革

（一）优化资质资格管理。坚持弱化企业资质、强化个人执业资格的改革方向，取消建筑劳务资质，逐步构建资质许可、信用约束、经济制衡相结合的建筑市场准入制度。全面推进电子化审批，试行市级管辖权限内建筑企业电子资质证书，探索开展资质资格“书面承诺、随机核查”监管试点，提高行政审批效率。在我市部分县区开展放宽承揽业务范围试点，对信用良好、具有相关专业技术能力、能够提供足额履约担保的房屋建筑工程或市政公用工程企业，允许其承接资质类别内上一资质等级范围的业务。严格落实注册执业人员权利、义务和责任，加大执业责任追究力度，依法严厉打击出租出借资格证书等违法行为。

（二）改革承（发）包监管方式。充分赋予社会投资项目发包自主权，建设单位可自主选择招标发包或直接发包。建立轨道交通建设本地企业名录库，支持具有市政公用工程施工总承包一级、特级或房屋建筑工程施工总承包特级资质的本地企业以联合体方式参与城市轨道交通建设。加强政府投资项目招标投标监管，严格控制招标人设置明显高于招标项目实际需要和脱离市场实际的不合理条件，不得以任何形式排斥或限制潜在投标人投标。提倡“优质优价、优质优先”，建设单位应在招标文件和工程合同中约定优质优价奖

励条款。完善专家评标制度和中标候选人公示制度，落实招标人负责制，推行招标投标交易全过程电子化，开展远程异地评标工作。加快推进标后评估工作，建立完善标后评估制度。加强合同备案管理，开展合同履约检查，并向社会公布检查结果。

（三）提升建筑设计水平。全面落实适用、经济、安全、绿色、美观的新时期建筑方针，塑造既体现时代风貌又注重地域特征和民族特色的建筑设计产品。推行设计团队招标、设计方案招标等适应建筑设计特点的招投标方式，对业绩优、水平高、信誉好的院士和设计大师可直接委托设计。进一步完善政府购买施工图审查服务制度，推进数字化审图，提高审查水平和效率。加快培养既有国际视野又有民族自信的优秀建筑师队伍，提升建筑师全过程服务能力。支持建筑设计院和建筑事务所发展，培育一批综合实力强、省内外影响大的知名建筑设计企业，打造区域性建筑设计产业高地。

（四）深化工程造价管理。健全市场决定工程造价机制，加快建立与市场经济相适应的工程造价监督管理体系。建立健全工程造价全过程管理制度，完善工程量清单计价体系，推行建设工程全费用综合单价计价。完善工程造价信息发布机制，实时发布人工、材料、机械、设备市场指导价以及建筑工程造价指标指数。完善人工单价市场形成机制，改

革人工单价计算方法，满足市场需要。推动装配式建筑、城市地下综合管廊、海绵城市、城市轨道交通等工程计价依据的编制与完善，支持建筑业转型升级。建立造价纠纷调解机制，加强行政调解、行业协会调解、司法及仲裁之间的联动，提高纠纷解决效率，维护建筑市场稳定。

（五）加快推进信用体系建设。加强事中事后监管，全面推行“双随机、一公开”执法检查制度。制定完善建筑市场诚信评价办法，统一规范信用信息记录内容与标准，深入开展市场主体信用评价，建立健全信用评价和发布制度。推进市场主体信用评价结果在行政审批、招标投标、监督检查、创优评先等环节的应用，实行综合评估法的招标投标项目，信用评价权重原则上应占 10% 以上。建立全市统一的建筑市场诚信监管平台，加快实现与市公用信用信息平台和国家企业信用信息公示系统的数据共享交换，健全诚信联合激励和失信联合约束机制。依法依规公开企业信用评价信息，探索开展第三方信用评价，支持行业协会逐步开展信用评价工作。

#### **四、完善工程建设组织模式**

（一）试点推行工程总承包。研究制定工程总承包试点项目管理办法，创新完善招标投标、施工图审查、质量安全监督、施工许可、竣工验收备案等环节的管理制度和流程，在政府投资工程和装配式建筑中率先推行。建设单位在项目

可行性研究、方案设计或者初步设计完成后，可以组织开展工程总承包招标工作。工程总承包企业应当具备与发包工程规模相适应的工程设计资质或施工总承包资质，并对质量安全、进度控制、成本管理等负总责。除以暂估价形式包括在工程总承包范围内且依法必须进行招标的项目外，工程总承包企业可以直接发包总承包合同中涵盖的其他专业业务。工程总承包项目宜采用总价包干的固定总价合同，除招标文件或工程总承包合同中约定的调价原则外，一般不予调整。鼓励工程总承包企业通过优化设计和科技创新等手段降低工程造价。

（二）积极培育全过程工程咨询。研究制定全过程工程咨询管理制度，以及符合我市实际的全过程工程咨询服务技术标准、招标文件和合同范本，创新开展全过程工程咨询试点。全过程工程咨询单位应具备工程设计或工程监理资质，资质范围内的业务自行承担，资质范围外的可直接另行发包。造价咨询、招标代理等企业可与设计、监理企业采取联合经营、并购重组等方式，参与全过程工程咨询活动。政府投资工程应带头推行全过程工程咨询，鼓励非政府投资工程项目实施全过程工程咨询服务。

## **五、加快推动产业新旧动能转换**

（一）深入推进装配式建筑发展。坚持以土地供应、规划许可、施工图审查环节为抓手，严格落实装配式建筑建设

要求，积极创建国家级装配式建筑示范城市。研究制定装配式建筑预制装配率计算规则，凡装配率超过 50% 的装配式建筑，在推广试点阶段可采用邀请招标方式确定工程项目施工企业。建立健全装配式建筑技术、标准和监管体系，支持社会团体和企业编制装配式建筑相关配套标准，促进关键技术和成套技术研究成果转化为标准规范。建立装配式建筑部品部件生产企业派驻监理制度和部品部件评估机制，促进部品部件质量受控。推广应用建筑物联网系统，实现装配式建筑部品部件全生命周期数据共享和信息化管理。

**（二）大力推动绿色建筑发展。**建立完善绿色建筑推进机制，强化产业规划和空间规划引领，加速绿色企业集聚，推广普及智能化应用，打造绿色建筑产业园和智慧住居示范区。因地制宜推广空气热能、太阳能、地热能等新型清洁能源取暖模式，大力实施既有建筑节能改造，鼓励和推广屋顶绿化，推动传统建筑向绿色建筑转变。开展绿色建材新产品应用试点示范，建立绿色建材评价标识管理信息平台，提升绿色建材应用比例。督促企业增强环保意识，加强施工现场污水、泥浆、扬尘、噪声污染排放管理，创建绿色施工示范工程，特别要全面贯彻市建设工程扬尘污染治理若干措施，严格落实扬尘治理标准，有效遏制和治理施工现场扬尘污染突出问题。以建筑垃圾高效处理和再利用为重点，支持企业加强再生建材生产技术和工艺研发，推动工程建设全过程低

碳环保、节能减排。

（三）加快推进建筑信息模型（BIM）技术应用。研究制定 BIM 技术推广应用发展规划和协调推进政策，在土地供应、规划许可、项目立项、招标投标等环节明确应用要求，分阶段、分步骤推进 BIM 技术推广应用，打造一批在提升设计施工质量、协同管理、降低成本、缩短工期等方面成效明显的示范工程。同时编制 BIM 技术应用指南，发布 BIM 技术收费指导标准，鼓励研发 BIM 技术应用软件，建立 BIM 技术应用示范交流平台，加强 BIM 技术应用能力建设。促进 BIM 技术与绿色建筑、建筑节能和装配式建筑的融合发展，打造基于“BIM+”的协同建造新模式。

## 六、统筹推进建筑劳务改革

（一）改革建筑用工制度。鼓励建筑施工总承包企业培养和吸收一定数量自有技术工人，支持劳务班组按工种或依托施工工法、专用设备成立以作业为主的小微专业作业企业，符合相关条件的，可享受所得税等税收优惠政策，进一步促进建筑业农民工就业创业。推动现有建筑劳务企业向木工、电工、砌筑、钢筋制作等以作业为主的专业作业企业转型。搭建建筑劳务供需服务平台，发布劳务供求信息，鼓励建筑施工总承包企业与长期合作、市场信誉好的小微专业作业企业建立稳定的合作关系，促进小微专业作业企业与劳务人员建立稳定的劳动关系。建立建筑工人职业身份登记制

度，记录工人身份信息、培训情况、职业技能、从业记录等信息，加强施工现场实名制管理。加快研究适合装配式建筑发展的用工管理制度，培养部品部件企业生产工人、现场安装技术工人，形成规模化、专业化的装配式建筑技能人才队伍。

（二）完善建筑技能培训和鉴定体系。研究制定优惠政策措施，支持建筑企业和社会机构采取继续教育、岗前教育、现场实训、技术交底等方式开展工人岗位技能培训。以提升职业素质和职业能力为核心，建立政府引导、企业主导、社会参与的建筑工人岗位技能培训制度。发展一批建筑技能鉴定机构，规范建筑技能评价工作。将建筑工人技能水平与薪酬挂钩，引导企业将工资分配向关键技术技能岗位倾斜，促进农民工向技术工人转型。发挥高技能人才传帮带效应，推行名师带徒制度，支持建立“名匠”工作室，完善高技能人才绝技绝活代际传承机制。

（三）健全权益保障机制。全面落实建筑工人劳动合同制度，积极推行适合建筑业特点的简易劳动合同文本和先签订劳动合同后进场施工制度。施工总承包企业要加强对分包企业劳动用工和工资发放的监督管理，不得以包代管。建立健全农民工工资（劳务费）专用账户管理制度，推动农民工工资与工程材料款等分离，确保专款专用。鼓励实行分包企业农民工工资委托施工总承包企业直接发放的办法，推动

各类企业委托银行代发农民工工资。加大对拖欠工资行为的打击力度，对因建设单位未按合同约定支付工程款、施工单位未及时支付劳务工资，造成集体上访或极端讨薪事件，经认定负有主要责任的企业和个人，一律列入建筑市场“黑名单”。完善多元化矛盾纠纷调解机制，引导建筑工人通过司法、仲裁等法律途径保障自身合法权益。

## **七、加强工程质量安全管理**

（一）强化质量责任落实。全面落实工程参建各方主体的质量责任，特别是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。严格执行工程质量终身责任书面承诺制、永久性标牌制、质量信息档案等制度。加大企业资质、人员资格、限制从业、信用评价等方面的惩戒力度，严肃查处工程质量违法违规企业和人员。充分发挥市场机制对工程质量的激励约束作用，研究建立工程质量保险制度和建设单位对工程质量问题的先行处置和赔偿制度。督促房地产开发企业依法合规经营，严格落实分户验收制度和工程保修期内的质量保修责任。

（二）加强施工安全管控。落实企业安全生产主体责任，强化对高支模、深基坑、建筑起重机械等危险性较大的分部分项工程安全管控，对施工现场安全防护等方面的隐患问题加大排查治理力度。建立轨道交通工程施工关键节点风险控制制度，强化工程重要部位和关键环节施工安全条件审

查。加快建设覆盖施工企业、施工人员、施工项目、起重机械、安全隐患、监管机构及人员等信息“六位一体”的建筑施工安全监管信息系统，通过信息化手段加强安全生产管理。开展施工安全专项整治和“打非治违”专项行动，防范和遏制生产安全事故发生。建立健全全覆盖、多层次、经常性的安全生产培训制度，提升从业人员安全素质及各方主体安全管理水平。积极探索安全生产责任保险制度，发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防作用。

（三）提升质量安全监管水平。完善工程质量安全管理制度，健全企业负责、政府监管、社会监督的工程质量安全保障体系。强化政府对工程质量安全的监管，明确监管范围，落实监管责任，加大抽查抽测力度，重点加强对涉及公共安全的工程地基基础、主体结构等部位和竣工验收等环节的监督检查。加强工程质量安全监督队伍建设，推进监管体制机制创新，不断提高质量安全监管执法的信息化、标准化和规范化水平。积极探索政府采取购买服务的方式，委托具备条件的社会力量提供工程质量安全监督检查技术服务。强化对工程监理的监管，开展监理单位向政府报告质量监理情况试点。加强工程质量检测机构管理，依法严厉打击出具虚假报告等行为。开展建筑施工质量安全标准化考评工作，制定建筑施工质量安全标准化考评办法，对工程项目和施工企业质量安全实行全过程管控。

## 八、优化产业发展环境

(一) 进一步减轻企业负担。除依法依规设立的投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金外，建筑企业在工程建设中无需缴纳其他任何保证金。推行银行保函制度，相关单位不得拒绝建筑企业以银行保函等方式替代现金缴纳保证金。工程质量保证金预留比例上限由工程价款结算总额的 5% 降为 3%，缺陷责任期最长不超过 2 年。农民工工资保证金实行差异化缴存办法，对一定时期内未发生工资拖欠的企业，实行减免措施；对发生工资拖欠的企业，适当提高缴存比例。加强建筑业营改增调查研究和跟踪分析，完善相关政策和抵扣链条，确保行业税负只减不增。2018 年 12 月 31 日前，停止实施建筑企业养老保障金代收代付、统筹调剂制度，建设单位在开工前按照定额费率将建筑企业养老保障金足额拨付施工企业，并将施工企业出具的收款凭证作为施工许可证申请要件。

(二) 推进合作共赢。坚持“政府搭台、企业唱戏”的原则，以诚信守法为前提、以合作共赢为主题，科学推进全市建筑产业战略联盟建设，进一步巩固和扩大以大型骨干企业为龙头，勘察设计企业、建筑施工企业、建材生产企业、金融服务机构、科研院校等共同参与的产业发展合作平台。坚持扶优扶强，完善重点建筑企业培育制度，提供“直通车”服务，指导和帮助龙头骨干企业提档升级、转型跨越。

围绕资源整合、优势互补，鼓励和推动央企与本市企业、本地企业与外地企业、房地产开发企业与建筑企业的合作与重组。研究制定优惠扶持政策，吸引央企、省内外大型优势企业在我市行政区域内设立总部或成立子公司，积极发展建筑业总部经济，促进我市建筑业做大做强做优。

（三）鼓励企业“走出去”发展。全力支持企业抢抓“一带一路”、“京津冀协同发展”、雄安新区建设等国家重大战略机遇，扶持一批企业加快进入国内外高端市场，打造“中国建造”的济南品牌。组织我市龙头骨干企业积极参加国家和省级政府、部门或行业中介机构组织的合作交流活动，特别是选择“一带一路”沿线国家举办建设领域合作推介会，为企业开拓海内外市场提供机遇、搭建平台。综合发挥各类金融工具的作用，支持我市建筑企业申请国家丝路基金、亚洲基础设施投资银行专项资金等金融支持。积极引导我市建筑企业与国家开发银行、进出口银行、出口信用保险公司等合作，努力解决我市对外承包工程项目中存在的开立保函风险专项资金困难等问题。

（四）发挥行业协会作用。充分发挥行业协会在规范行业秩序、建立从业人员行为准则、促进企业诚信经营等方面的作用，提高行业协会促进技术进步、反映企业和从业人员诉求、提出政策建议的服务能力。引导行业协会结合行业特点规范开展评优、评奖工作，提升社会公信力。鼓励行业协

会研究制定非政府投资工程咨询服务类收费参考价，抵制恶意低价、不合理低价竞争等行为，维护行业发展利益。

济南市人民政府办公厅

2017 年 12 月 10 日

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南  
警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委。

---

济南市人民政府办公厅

2017 年 12 月 10 日印发

---