

镇江市人民政府文件

镇政发〔2019〕23号

镇江市人民政府 关于促进建筑业改革发展的实施意见

各市、区人民政府，镇江新区、高新区管委会，市各委办局，各直属单位：

为贯彻落实《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）和《省政府关于促进建筑业改革发展的意见》（苏政发〔2017〕151号）精神，加快建筑产业转型升级步伐，促进全市建筑业持续健康绿色发展，结合我市实际，提出以下实施意见：

一、指导思想

深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，牢固树立和自觉践行新发展理念，深化建筑

业“放管服”改革，推动装配式建筑、绿色建筑、智慧建筑、全装修成品住房等加快发展，提高工程质量安全水平，完善监管体制机制，培育优势骨干企业，壮大建筑业规模，为建设“强富美高”新镇江提供有力支撑。

二、改革意见

（一）完善资质资格管理

扩大承接业务范围，对信誉良好、具有相关专业技术能力、能够提供足额担保的电子与智能化、防水防腐保温、城市及道路照明及环保工程专业承包企业，允许二级资质企业承接一级资质相应的业务；取得建筑工程、市政公用工程、机电工程施工总承包资质企业，可以承接总承包资质覆盖范围内的专业承包工程。具体按照《关于试行调整部分建筑业企业资质承包工程范围的通知》（苏建规字〔2019〕1号）执行。

具有市政公用、公路、水利水电、港口与航道工程其中一项资质的一级及以上施工总承包企业，能够提供足额担保且项目负责人具有相应业绩的，可以跨专业承接其他三项同等级资质相应的业务，具体按照《关于试行部分类别的施工总承包资质企业跨专业承接工程的通知》（苏建规字〔2019〕2号）执行。

扶持龙头企业做强做优，积极支持企业申报高等级资质，在资产整合、权证确认、财务管理、科技进步等方面给予专门辅导和支持。

（二）优化建筑产业结构

改变我市建筑业企业以房屋建筑为主的市场结构，支持建筑业企业进入基础设施领域，各地政府要在年度建设项目计划中，明确一定数量的重大基础设施建设项目和标段，鼓励骨干建筑业企业采用联合体投标方式参与轨道交通、桥梁隧道、综合管廊、海绵城市等重大基础设施建设，积极开展市内建筑企业参与试点工作。促进企业多元化经营，引导建筑业企业延长产业链、提升价值链、提高竞争力，推进大中型企业向上下游延伸和产业多元化拓展，在投融资、设计咨询、工程建设、建筑部品部件生产、运营维护等领域开展全方位、一体化服务，逐步实现由建造建筑产品向开发、经营建筑产品延伸。

（三）推进建筑劳务改革

1. 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，推动现有建筑劳务企业向木工、电工、砌筑、钢筋制作、砼浇筑等以作业为主的专业作业企业转型，支持劳务班组成立小微专业作业企业，进一步促进建筑业农民工就业创业。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。全面实施建筑工人实名制信息化管理，建立互联互通的建筑工人管理信息服务平台，记录工人身份信息、培训情况、职业技能、从业记录等信息。

2. 完善建筑技能培训体系。支持建筑企业和社会机构开展

工人岗位技能培训，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。培育一批建筑技能培训和鉴定机构，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。在全行业开展职工职业技能竞赛和技术练兵，持续开展“优秀工匠”评选，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。

3. 保障工人合法权益。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。建立健全农民工工资专用账户管理制度，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。

（四）推进建筑产业现代化

1. 推进装配式建筑发展。坚持“标准化设计、工厂化生产、装配化施工、一体化装修、信息化管理、智能化应用”，推动建筑方式创新，大力发展装配式混凝土结构和钢结构、现代木结构建筑。对符合产业发展规划的装配式预制构件生产基地，优先安排用地指标。在土地供应中，将装配式建筑、成品住房的相关指

标纳入地块规划条件，加强装配式建筑技术在政府投资项目中的推广应用。扶持建设建筑产业现代化产业园区，开拓周边装配式建筑市场，输出装配式建筑技术和产品。建立健全装配式建筑质量安全监管体系，强化 PC 构件行业管理，规范参建各方行为，切实保障装配式建筑工程质量和施工安全。

对于预制率达 30%以上的国有资金占控股或者主导地位的应用装配式技术建筑项目，建设单位可以采取邀请招标方式确定施工企业。

2. 加强数字建造技术应用。加快推进建筑信息模型(BIM)技术在规划、勘察、设计、施工、运营维护全过程的集成应用，实现工程建设项目全生命周期数据共享和信息化管理，促进建筑业提质增效。市住建局负责制定并落实 BIM 技术推广应用三年行动计划，在建设工程招投标环节，制定 BIM 技术相关评标标准，将 BIM 技术列为评标加分项之一，到 2020 年，全市建筑、市政设计单位全面掌握并实施 BIM 技术一体化集成应用，国有投资的新建公共建筑和市政工程集成应用 BIM 的比例达 90%；三年内，BIM 技术服务费用列入不可竞争费用记入工程总投资和工程造价；凡采用 BIM 技术建设的工程，在绿色建筑评定、评奖评优、专项资金扶持等方面给与优先支持。

3. 实施“绿色建筑+”工程。推动绿色建筑品质提升和高星级绿色建筑规模化发展，促进装配式建筑、被动式建筑、BIM 等技术与绿色建筑深度融合。新建建筑绿色建筑标准执行率 100%，

使用国有资金投资或者国家融资的大型公共建筑严格执行二星级以上标准。到 2020 年，全面推行 75% 节能设计标准、建筑能效提升 20%。制定机关办公建筑和大型公共建筑能耗限额标准。推进实施“海绵+”的城市“双修”模式，鼓励既有建筑采用合同能源管理模式进行节能改造，加快形成“政府引导、市场推动、业主参与”的建筑节能改造市场化推进机制。

（五）完善工程建设组织模式

1. 推行工程总承包。制定工程总承包项目招标投标、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，各地每年都要明确不少于 20% 的国有资金投资占主导的项目实施工程总承包。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。

2. 强化施工总承包监管。支持建设单位将建设项目依法发包给一家施工企业或多家组成的联合体，严禁将建设项目肢解发包，装饰装修、门窗等专业工程应纳入施工总承包范围，工程招

标、合同备案机构在办理工程发包、合同备案手续时应当核查项目实施内容。

3. 培育全过程工程咨询。引导和支持建设单位将全过程工程咨询服务委托给具有全部资质、综合实力强的一家企业或一个联合体,或委托给一家具有相关资质(工程设计或工程监理资质)的企业,并由该企业将不在本单位资质业务范围内的业务分包给其他具有相应资质的企业。投资规模达到1亿元人民币以上的公共建筑、市政设施等工程,应当率先实行全过程工程咨询服务,提高公共投资项目在决策、建设、管理和运营各环节的效能。

4. 推进政府投资工程集中组织建设。明确政府投资工程集中组织建设机构,实现“投资、建设、监管、使用”相互分离,不断提高项目管理的专业化水平和财政资金的投资效益。

(六) 深化招投标改革

全部使用非国有资金或非国有资金占控股或主导地位的工程建设项目(涉及国防、国家安全等除外),建设单位可自主选择招标发包或直接发包、是否进入有形市场进行交易。国有企业投资的经营性建设工程项目,建设单位控股或被控股的企业依法能够提供设计、施工、材料设备和咨询服务的,建设单位可以将项目的设计、施工、材料设备和咨询服务直接发包给控股企业或被控股企业。

建筑方案设计项目、工程总承包项目、政府集中建设的大型或技术复杂项目,实行“评定分离”制度。实行经评审的最低投标

价法评标的项目，中标人除需提供正常履约担保外，还需提供差额部分的履约担保。实行综合评标法的项目必须实行商务标、技术标、信用标“三合一”评标。因严重失信被列入限制准入“黑名单”的企业不得参加投标。探索建立价格预警干预机制，改变以价格为决定因素的招标和采购管理模式，实施技术、质量、品牌、价格等多因素的综合评估，引导企业由“拼价格”向“拼质量”转变，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。提高工程招投标效率，中小型工程且技术标不参与评审的工程，发招标文件至开标时间不少于 10 日（设计招标除外）；采用合理价随机法的工程，发招标文件至开标时间不少于 7 日。扩大招投标信息公开度，实行网上受理异议和投诉。

推行建筑设计方案招标等符合设计特点的招标方式，市住建局负责制定《国有投资项目设计招标投标实施细则》，城市重要地段、重要景观地区的建筑工程，建筑功能有特殊要求的公共建筑和市重要大型工程，经所在地县级以上人民政府研究同意，可以采用邀请招标方式发包。鼓励建筑工程实行设计总包。探索试行建筑师负责制，科学完善建筑设计评标制度。

（七）提高工程质量安全水平

全面开展工程质量安全提升行动，完善工程质量管控体系，探索建立质量管理标准化制度和评价体系。按照“质量标准样板化、方案交底可视化、操作过程精细化”的要求，推进工程实体

质量控制标准化，加强从材料、构配件和设备进场质量控制到施工工序控制及质量验收控制的全过程管理。推动企业建立样板引路管理思路，推行样板工序、样板房制度，定期开展工程质量管理标准化示范活动。加强工程质量检测机构管理，严厉打击出具虚假报告等行为，建立建设工程质量检测方案规划和检测评估报告制度。开展工程质量保险试点，对保险期限从工程竣工备案后起算的项目，项目保费可替代质量保证金。在国有投资项目的住宅工程土地出让合同中，推行将投保工程质量潜在缺陷保险列为土地出让条件。通过政府购买服务方式组建工程质量安全检查专家库，为工程质量监督工作提供技术支撑。

加强对危险性较大分部分项工程的监管力度，大力开展建筑施工领域专项整治，严控较大以上事故的发生，减少一般事故总量。开展建筑施工项目和企业安全标准化考评，将扬尘整治、绿色施工等纳入标准化考评工作，将标准化考评和日常监管相结合，和企业安全生产许可证动态监管相结合，全面落实企业安全生产主体责任。落实事故企业隐患排查治理报告制度，要求事故责任单位定期报告企业、项目安全隐患排查治理和责任落实情况。加强工程质量安全监督执法检查，加大抽查抽测力度，推行“双随机、一公开”检查方式。

（八）深化建筑市场“放管服”改革

1. 深化行政审批改革。在建设项目施工许可领域，全面落实区域评估、模拟审批、帮办代办等改革措施，不断完善“互联

网+多联合一”机制，推动企业投资建设项目全流程在线并联审批。以重点工业生产建设项目为对象，推广“预审代办制”经验，构建预审服务制度，帮助建设单位实现技术方案和许可要件的同步准备；通过纳入承诺制度和工程综合咨询制度，强化建设单位和技术咨询单位遵从规划条件以及强制性标准规范的责任意识。

2. 推行工程担保制度。积极推行以银行保函、专业担保公司担保或综合保险为主的投标担保、工程款支付担保、承包履约担保、建筑工人工资担保制度，各级建设行政主管部门和建设单位不得以任何理由拒绝以银行保函、专业担保公司或综合保险方式提供的担保。推行工程履约“双担保”制度，施工单位提交履约担保的，建设单位应同时提交工程款支付担保。

3. 规范工程价款结算。

规范招标文件中的预付款、进度款支付比例、节点以及风险条款，预付款应不低于合同总价的 10%。政府投资工程项目严禁要求建筑业企业带资承包。承发包双方应当在期中支付时完成已完工程量和变更签证的价款审核、确认和支付工作。严格执行发包人与承包人完成竣工结算核对并签字确认的时间，工程竣工结算报告金额 1 亿元以下的，不超过 90 天；金额 1 亿元以上的，不超过 180 天；核对时间超出规定期限时，按合同约定从超出之日起计付银行同期贷款利息，施工合同专用条款中应明确竣工结算办理时限。审计机关应依法加强对以政府投资为主的建设工程项目的审计监督，建设单位不得以未完成审计作为延期工程款结

算、拖欠工程款的理由。工程竣工验收时，工程款应预留质保金后根据期中计量结果支付到位。

招投标等监管机构将工程款支付、工程价款结算等约定内容纳入招标文件、施工合同核查范围。未完成竣工结算的项目，有关部门不予办理产权登记。

（九）支持企业“走出去”发展

全力支持企业抢抓“一带一路”、“宁镇扬一体化”等重大战略机遇，围绕重点区域、重点专业领域和重点工程项目实施“走出去”战略。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。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。对我市建筑企业在市外承接政府投资（含政府投资占主体）项目，凡符合信贷政策和贷款条件的，企业可凭工程施工合同和施工许可证向我市的开户银行申请贷款。对获得中信保承保的对外承包工程项目，提高融资额度，提供利率优惠。

三、保障措施

（一）加强行业组织领导。成立促进建筑业发展领导小组，市政府分管领导为组长，市发改委、工信局、政务服务办、财政局、科技局、人社局、税务局、商务局、人行、住建局等部门为小组成员，负责制定建筑业发展扶持政策，协调解决全行业发展

中的重大问题。领导小组下设办公室，办公室设在市住建局，负责各项具体工作。各级政府要将建筑业发展纳入经济社会发展规划和年度工作目标，认真研究解决本地区建筑业发展中的重大问题，制定落实扶持建筑业发展的具体政策措施。

（二）加大激励支持力度。

市财政每年设立建筑业发展专项资金，由市财政在年度预算中统筹安排资金，对符合以下条件的我市建筑业企业进行奖励。

1. 企业资质由一级总承包晋升为特级的奖励 100 万元；二级总承包晋升为一级的奖励 20 万元。

2. 对年总产值超 100 亿、50 亿、30 亿的企业，且在本地年缴纳增值税和企业所得税超过 1.5 亿元、8000 万元、5000 万元的，分别给予 100 万元、50 万元、30 万元的奖励。

3. 对年产值超 30 亿的总承包企业，由市政府命名为镇江市建筑业“龙头企业”，除年产值 30 亿企业外，年产值在前 10 名的总承包企业，由市政府命名为镇江市建筑业“骨干企业”，年度市外完成产值排名前 10 名的企业，由市政府命名为“建筑市场开拓有功企业”，年度总产值在前 10 名的专业承包企业，由市政府命名为“十佳专业企业”，以上命名视同市政府表彰，给予企业信用加分。

4. 对主创“鲁班奖”的奖励 50 万元、参建的奖励 20 万元；主创房建项目“国家优质工程奖”的奖励 30 万元；主创国优专业工程奖(中国建筑工程装饰奖、中国钢结构金奖、中国安装工程

优质奖“中国安装之星”及中国土木工程詹天佑奖)的奖励 20 万元；主创省“扬子杯”的奖励 10 万元。

5. 支持建筑企业科技进步，对新创建国家级、省级建筑业企业技术中心的企业，分别奖励 20 万元、10 万元；对获得国家级、省级施工工法的企业，分别奖励 10 万元、5 万元。

以上奖励，同一工程或企业获得同一性质、不同级别奖项的，按最高奖项奖励，不重复奖励。

以上奖励中涉及到的核算依据以企业上报给住建、税务等部门并经审核认定的数据为准。

(三) 提供金融保险支撑。定期组织政府、金融部门、建筑企业三方会议，推动银企合作。各金融机构对我市建筑企业在授信额度、投标保函、利率优惠等方面给予支持，对 EPC 等工程项目，可通过封闭贷款、担保贷款、信用证、保函等多种形式满足企业项目资金的融资需求。对投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金，推行银行保函及保证保险制度，建筑业企业可以银行保函或保证保险方式缴纳。

(四) 营造健康发展环境。强化建筑市场与施工现场的“两场联动”，完善建筑业企业信用评价办法，统一规范信用信息记录内容与标准，开展施工、监理、构件生产等市场主体信用评价，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。加强建筑领域行政执法工作，加大打击建筑业违法犯罪力度，坚决打击围标串标、违法分包、非法转包、

挂靠和低价抢标等违法违规行为。建筑市场相关监管主体，在产生行政许可和行政处罚信息时，应报送至市级“双公示”平台，实现在“信用镇江”“信用江苏”“信用中国”等平台的公示。切实规范建筑市场秩序，营造健康发展环境。

镇江市人民政府
2018年3月20日

镇江市人民政府办公室

2019年3月21日印发
