

上海市推进建筑业发展和改革实施方案

(征求意见稿)

为深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步提高依法行政能力，深化本市建筑业改革，保障工程质量安全，全面提升本市建筑产业整体水平和综合竞争力，根据《国务院关于促进市场公平竞争维护市场正常秩序的若干意见》以及《住房城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见》精神，结合本市新修订出台的《上海市建筑市场管理条例》要求，针对本市建筑市场和工程建设管理的实际情况，提出如下实施方案：

一、指导思想、基本原则和发展目标

(一) 指导思想

以科学发展观为指导，以全面深化改革为动力，以行业创新驱动、转型发展为目标，努力转变政府职能，坚持依法行政，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，逐步建立起符合国际规范和现代市场经济要求的建筑市场监管模式，转变本市建筑业生产发展方式，推进行业科技进步和科技创新，不断促进本市建筑业全面、协调、可持续发展。

(二) 基本原则

一是改革创新与依法行政相结合。正确处理改革与法治的关系，以立法引领改革，以法治思维推进改革创新，注重改革的系统性、整体性、协同性，依托行政管理手段创新，

减少改革与法治的冲突。二是政府引导与企业自主相结合。加快转变政府职能，简政放权，放开市场，既要发挥政府在建筑业改革发展中的引导作用，更要强化企业在建筑市场中的主体作用，充分发挥企业的自主作用，构建体制更加成熟、制度更加定型的市场管理和服务体系。三是点上突破与面上推进相结合。坚持试点先行、逐步推广、以点带面，在形成可推广的经验做法的基础上，加快面上推进工作，点面结合，整体推进。

（三）发展目标

通过努力，争取在 2 至 3 年时间里，实现“两个明显提升”。在政府管理层面，法制化、规范化、信息化水平明显提升，构建统一开放、公开透明、诚信守法、监管有力的建筑市场管理体系。在行业发展层面，科技化、产业化、规模化水平明显提升，企业技术创新能力持续增强，从业人员专业技能大幅提升，新技术、新模式、新业态不断涌现，力争成为全国建筑业科技创新的排头兵和先行者，构建具有国际竞争力的行业格局。

二、大力推进行业转型升级

（一）加快 BIM 技术在工程建设领域应用

全面贯彻落实 BIM 技术应用的指导意见文件要求，制定 BIM 技术在工程建设和管理应用的三年行动计划，明确 BIM 技术推进应用的组织架构、发展目标和推进措施。选择一定规模的政府投资工程和部分社会投资项目进行 BIM 技术应用试点。加快建立 BIM 技术配套标准规范体系，制定满足 BIM

技术应用的招标和合同示范文本，出台 BIM 技术应用服务和收费参考标准。建立基于 BIM 技术的项目立项、设计方案、招投标、工程验收、审计和档案等环节的审批和监管模式。开展 BIM 软件和应用能力认定，定期公布 BIM 软件和咨询服务企业名录。建立符合装配式建筑设计施工要求的 BIM 技术应用体系，建立标准构件模型族库。至 2016 年底，基本形成满足 BIM 技术应用的配套政策、标准和市场环境；至 2017 年下半年，本市规模以上政府投资工程全部应用 BIM 技术，规模以上社会投资工程普遍应用 BIM 技术。

（二）全面推进装配式建筑发展

大力推动装配式建筑发展，重点推进内环线以内地区、“十二五”重点开发区域、以及大型居住社区和郊区新城等区域的装配式建筑建设，鼓励保障性住房采用装配式方式建设。完善装配式建筑推进机制，通过明确供地面积总量中要求落实的装配式建筑面积比率和新建装配式建筑单体项目的预制装配率，建立市统筹计划、区县落实执行和市对区县政府检查考核的机制。对自愿建设装配式建筑的住宅项目，给予预制外墙或叠合外墙预制部分不计入建筑面积的鼓励政策，对符合要求的装配式住宅、公建项目，给予建筑节能专项扶持资金补贴。健全装配式建筑技术体系，完成《装配式住宅性能评定技术标准》、《装配整体式叠合板混凝土结构技术规程》、《装配式部品、构件图集》等编制工作。确保 2015 年全市装配式建筑达到 1000 万平方米左右，2016 年外环线以内符合条件的新建民用建筑原则上全部采用装

配式建筑。

（三）深入推进绿色建筑发展

基本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。新建建筑绿色、节能、环保水平明显提高，建筑工业化水平取得显著进步，既有建筑节能改造稳步推进，绿色建筑发展水平保持全国领先。加快建立覆盖不同建筑类型，涵盖建材、部品件、设备等，贯穿规划、设计、建造、运营、改造、拆除等全生命周期的绿色建筑标准体系。出台并实施公共建筑、住宅建筑绿色设计地方标准，加快修订绿色建筑评价地方标准，制订绿色建筑工程定额和造价指标。严格建设全过程监管，在立项审查环节增加绿色指标的审查内容，落实固定资产投资项目评估审查制度。加快新建绿色建筑建设，健全和完善既有公共建筑节能改造机制，力争至 2016 年底，三年累计完成 700 万平方米既有公共建筑节能改造。

（四）科学完善工程建设标准体系

提高标准制定的科学性和及时性，进一步完善技术法规与技术标准立项、编制、批准、实施等管理体制，建立标准制修订及管理机制，完善标准制修订快速反应制度，及时跟踪城乡建设发展动态，适时调整标准制修订重心。在梳理并完善《上海市工程建设标准体系表》的基础上，有序制定及修订工程建设地方标准。结合建筑业转型发展，及时制定装配式建筑、BIM 技术发展等需要的工程建设标准、技术规范。加快标准信息化建设，完善城市管理技术标准，以适应特大

型城市管理的需要。至 2016 年底，初步形成结构合理、先进适用、覆盖范围广的工程建设标准体系。

三、持续推动管理制度创新

（一）深化工程建设行政审批制度改革

创新审批方式，推进行政审批电子化，全面推进各类企业资质及执业人员资格以及项目审批流程的无纸化申报和审批。实施审批标准化，提高审批效能，建立审批流程办事指南和业务手册，并不断进行调整、更新。完善线上审批管理留痕制度，实现管理行为的可查询、可追溯，最大限度压缩管理自由裁量权。加强事中事后动态监管，制定监督检查管理办法，与工商、社保、安监、规划、土地等部门实现数据共享互通，建立各部门协同配合的批后监管联动机制。进一步简政放权，在资质资格审批环节，打破原有市区界限，实现“就近受理、系统审核、证书自助打印”。监管职能逐步重心下移，具有建设部审批资质的企业由市级管理部门负责审批监管，其他企业由注册所在地区县建管部门负责审批监管。水利、公路、铁路、航道等专业企业由行业管理部门负责监管，由市建管委负责监督协调。至 2015 年底，基本形成信息化、电子化、标准化、综合管理的“三化一管”建设行政审批制度。

（二）调整工程建设招标投标监管方式

对工程建设项目实行差别化监管，至 2015 年下半年，非国有资金占控股或者主导地位依法应当进行邀请招标的项目，招标人自主通过电子招投标办事信息系统发布招标公

告和招标文件，自主决定是否在建设工程招标投标交易场所开展开标、评标活动。进一步推进全过程电子招投标，实现格式化招标文件网上下载、格式化投标文件网上投标、电子开标管理、电子评标管理与远程异地评标，公开监管平台和交易平台的各类数据接口，至 2015 年底，基本实现本市建设工程全过程电子招投标工作。进一步完善评标办法，设计、勘察、监理招标项目进一步推广在初步评审后，采用投票或简单打分法等方式；施工招标项目根据不同工程规模和技术复杂程度，采用有针对性的评标办法，减少招标代理机构和评标专家的自由裁量空间，增加计算机客观化评审内容。进一步完善招标文件示范文本，细化明确否决投标的条款，会同行业管理部门，出台具有行业特色的招标文件示范文本。进一步健全以项目为核心的全流程公示制度，接受社会监督，同时与合同备案、施工现场相互衔接。加强对围标串标等非正常投标行为打击的力度，通过信息化手段，核查招投标活动中投标人围标串标等行为，对发现问题或涉嫌的投标人，实施全市联动，统一核查。

（三）完善工程造价管理方式

加快推进工程造价管理立法，依法规范市场主体计价行为，健全工程量清单和定额体系。按照《上海市建筑市场管理条例》要求，2015 年起实施竣工结算备案制度，促进发承包双方及时结算，规范建设工程竣工结算行为，遏制计价“阴阳合同”现象，倒逼投标报价合理回归。大力推行《上海市建设工程工程量清单计价应用规则》，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。深化推进工程造价信息发布机制改革，工程造价信息实施清单管理，委托第三方发布，强化监管，同时针对改革过程中出现的问题，不断修正完善。推进实施竣工结算文件备案制度，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。至 2015 年底，初步建立与市场经济相适应的工程造价管理体系。

（四）构建大数据审批和监管体系

构建以项目基本程序和施工过程监管为主体、涵盖工程质量和市场各方主体诚信行为、覆盖市区两级建设管理部门和各专业管理部门的全方位、大数据建筑市场监管信息系统平台，形成建设程序审批、工地现场监管、施工图审查等多项日常工作网络化和电子化，力争 2015 年完成平台建设。按照本市启动新一轮智慧城市建设要求，同步推进建筑市场信息管理平台与各方管理平台的无缝对接，横向衔接全市法人库、公共信用信息服务平台等，竖向衔接住房城乡建设部信息平台，实现数据交换，信息共享，努力做到综合与专业相结合，服务政府与服务社会相结合。加大建筑市场信息公开的范围和力度，及时向社会公布政府相关信息，公开曝光各类市场主体和人员的不良行为信息，形成有效社会监督机制。推进工地现场监管信息化，建立统一的现场监管信息系统，整合参建各方相关资源，对全市在建工地现场安全质量事件实施重点信息的采集、监控和处理。全面推广数字化审图，采用“白图替代蓝图”的模式，制定数字化审

图及“白图替代蓝图”的相关制度及实施细则，建成本市建设工程施工图电子数据库。

（五）加快建筑市场诚信体系建设

建立健全建筑市场信用信息数据平台及数据库，完善信用信息内部监管系统及业务系统，推进数据信息整合、交换和共享平台的建设工作。建立企业和个人工程建设领域信用信息目录与共享标准及格式，加大同其它社会部门信用信息的共享和联动，充实完善建设领域的信用信息库，做到联合征信。增强信用信息在建筑市场监管中的作用，有效配置监管资源，提升管理效能。建立企业和从业人员信用评价结果与资质审批、执业资格注册、资质资格取消等审批审核事项的关联管理机制，以及基于信用信息的企业分类管理制度。深化信用信息在建设工程招标投标中的应用，推进政府投资建设工程的招标投标中使用信用信息和信用评价。积极探索政府购买服务、引入社会中介信用机构开展综合信用评价的有效途径，即以市场为主导，以履约能力和履约意愿为基础进行综合评价，加强对信用服务机构的管理。鼓励行业管理部门开展针对行业特色的信用评价体系。至 2015 年底，初步建立“失信寸步难行，守信走遍天下”的信用管理制度，逐步建立全方位的诚信体系。

四、促进行业向国际化、现代化、规模化发展

（一）加大工程总承包和项目管理推行力度

加大工程总承包和项目管理推行力度，研究探索适合工程总承包和项目管理发展的招标投标和工程建设管理机制，

调整现行招标投标、施工许可、现场执法检查、竣工验收备案等环节管理制度，为推行工程总承包和项目管理创造政策环境。至 2015 年，针对政府投资项目，鼓励施工特级企业或综合甲级资质的设计单位开展工程总承包。招标人在实施工程总承包招标时，可以自行选择以设计或以施工单位牵头开展工程总承包。工程总承包招标的项目，中标人对其资质范围以外的工作内容，可通过再次招标发包或者再次直接发包给有相应资质的单位承担，其资质范围以内的业务不得再发包。再发包后的中标单位应当具有满足工程规模和条件的施工总承包或设计单位的资质要求。着力培育项目管理市场，引导项目管理的发展，逐步推进政府投资的建设工程委托项目管理单位实行全过程管理。项目管理单位具备工程监理、招标代理、造价咨询三资质中一个或以上资质的，同时配备具有相应执业能力的专业技术人员和管理人员，可为工程提供工程监理、招标代理、造价咨询等专业服务，涉及强制招标的项目，则优先考虑原项目管理单位。

（二）切实完善工程监理制度

进一步完善工程监理制度，明确工程监理的准确定位和责任界定，确立工程监理作为工程咨询服务的地位和作用，强调工程监理对工程质量以及工程本身安全负有监理责任。同时强调树立施工企业责任主体地位，对建设工程的质量安全负主体责任。进一步聚焦政府投资项目，探索缩小强制监理范围，通过市场调节，构建规模适度、结构合理的行业结构体系。放开除政府投资项目及政府委托服务以外的建设项

目工程监理服务收费标准，实行市场调节价。鼓励监理企业拓展项目管理业务，承接项目管理业务的监理企业可同时承接该项目的监理工作，涉及强制招标的，则优先考虑原项目管理单位。推动工程监理企业提高项目的服务能力，促进工程监理企业的转型升级。

（三）积极推进工程质量保险制度

积极探索工程质量保险制度，研究制定鼓励建筑业推进保险制度的指导意见，适时推出符合本市实际情况的保险产品、投保方式、保险期限及保险费率等政策。明确对已实行工程质量保险的工程，不再预留质量保证金。将工程保险制度的推进纳入到工程监理制度改革、政府投诉处理机制调整等建筑业发展改革总体方案中一并设计。探索投保住宅质量潜在缺陷保险的项目可不实施强制工程监理，并简化原有投保程序中的许可方式，细化理赔维修方式和流程，研究与潜在缺陷保险相衔接的施工、设计责任险等配套制度。至 2016 年底，实现全市政府投资建设项目全部纳入工程质量保险体系。

五、强化工程质量安全管控体系

（一）强化建设单位行为监管

全面落实建设单位项目法人责任制，强化建设单位的质量责任。建设单位不得违反工程招标投标、施工图审查、施工许可、质量安全监督及工程竣工验收等基本建设程序，不得指定分包和肢解发包，不得与承包单位签订“阴阳合同”、任意压缩合理工期和工程造价，不得以任何形式要求设计、

施工、监理及其他技术咨询单位违反工程建设强制性标准，不得拖欠工程款。积极探索研究对建设单位违法行为的制约和处罚措施，通过信用手段记录建设单位的不良行为，并与住建部和全市信用平台实现数据共享，加大对不良行为惩处力度，营造“一处失信，处处受限”的社会环境。

（二）加强工程实体质量管理

加强建筑材料、建筑构配件和设备等监管，建立可追溯制度，完善采购备案管理。推行工程现场质量标准化，开展在建工程质量标准化工程现场试点，完成《上海市建筑工程现场质量管理标准化操作手册》编制，从“机构管理、技术管理、材料管理、分包管理、施工管理、验收管理”等方面加强工程现场质量管理标准体系建设。

（三）落实工程质量安全主体责任

完善工程质量终身责任制，落实参建各方主体责任。创新建设工程监督检查的方式，强化竣工验收环节的监管，建立项目负责人工程质量终身责任书面承诺制度，加强永久性标牌制度的监管，督促建设单位建立建筑工程各方主体项目负责人质量终身责任信息档案，增强相关人员的质量终身责任意识。完善分户验收管理工作，落实建设单位分户验收责任。加强交付使用后的保修监管，落实保修期内建设、施工单位质量责任。

（四）加强工程施工安全管理

完善企业安全生产许可证管理制度，加强企业安全生产许可的动态监管。全面推进建筑施工安全生产标准化工作，

落实建筑施工安全生产标准化考评制度，建立安全生产标准化奖惩机制。建立各方安全业绩记录机制，实施公开、定期公布制度，对安全业绩不良的企业和个人，实施市场现场联动，加以市场激励或限制。加强建筑施工机械监管，试点建筑起重机械和模板支架租赁、安装（搭设）、使用、拆除、维护保养一体化管理模式，加强建筑施工机械检测管理。强化建筑施工安全专项治理，开展安全隐患顽症治理专项行动。探索引入专业化社会机构提供安全风险咨询管理服务。

（五）完善工程质量检测制度

落实工程质量检测活动各方主体的检测责任，进一步推进检测费用单列、政府投资工程择优选择检测机构、监理平行检测、取样及现场检测见证、检测样品使用唯一性识别标识等措施的贯彻执行。强化检测过程和检测行为的信息监管和行业自律，法定检测项目应当依托检测信息系统开展检测活动并使用检测信息系统出具检测报告，对检测试验场所实施视频监控。开展检测机构和企业内部试验室的检测行为和能力评估，开展检测机构和检测人员质量诚信考核，对检测活动实施重点整治和专项检查，对虚假报告等违法违规行为加大处罚力度。规范监督检测工作，完善监督检测流程，严格按“抽检分离、盲样检测”的方式实施监督检测。

（六）加强建筑产业工人队伍培育

推进建筑工人职业化发展道路，培育建筑产业工人队伍。进一步强调建筑企业在产业工人培育中的主体地位，加大建筑企业对专业人员和劳务人员的培训力度，以适应建筑

产业现代化发展的需要。进一步落实持证上岗制度，加强现场各类施工技术管理和技能人员配备，推进施工管理体系化、规范化。大力推进建筑劳务基地化发展，定向培养现场专业人员和关键技术工种工人。推行建筑劳务实名制，逐步实现建筑劳务信息化管理。维护建筑劳务人员合法权益，规范企业用工行为，健全员工工资支付保障机制，完善落实工伤、养老保险制度。

六、加强组织领导和保障

（一）进一步加强组织领导

市区两级建设行政主管部门和相关专业管理部门要充分认识本市建筑业发展改革工作的重要性和紧迫性，加强领导、明确责任、统筹安排。市建设管理委应会同市交通、住房保障和房屋管理、园林绿化、水务等部门，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。

（二）进一步加强制度统一与落实

结合《住房城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见》、《住房城乡建设部工程质量治理两年行动方案》、以及新修订的《上海市建筑市场管理条例》要求，不断完善相关法规制度，加快配套规范性文件的制定、修改和废除，组织开展对市场主体贯彻执行建筑业法律、法规、规章、标准及相关政策实施情况的监督检查。保持相关政策的统一性，既要开放、又要统一，做到全市一盘棋。市区两级建设

行政管理部门要统一标准、统一管理政策、统一操作口径，确保各项制度措施落到实处。

（三）进一步鼓励先行先试

在全市总体布局的前提下，各区县、各专业管理部门要根据各区域、各专业管理特点，结合住建部和本市的有关要求，鼓励先行先试，大胆探索，勇于创新。在全市统一部署下，积极开展建筑业发展改革各项试点，探索各具特色的典型经验和先进做法，在不断总结经验的基础上逐步做到全市面上推开。

（四）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，树立企业建筑业发展改革意识，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，加大企业创新研发投入，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，强化创新转型的紧迫感，积极为行业发展建言献策，强化大企业的责任感、使命感，真正树立行业标杆企业形象。

（五）进一步加强协会能力建设

进一步提高协会服务能力，加快协会人员结构调整，努力强化机构、队伍、制度建设，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。