

附件

# 关于加快推进实施工程担保制度的 指导意见

(征求意见稿)

工程担保是防范和化解工程风险的重要措施,是市场信用体系的主要支撑,是保障工程质量安全的有效手段。自2004年开展工程担保试点以来,初步建立了适合我国国情的工程担保制度,提高了建筑市场主体的履约意识,丰富了建筑市场监管手段。但是,当前建筑市场仍然存在着工程防风险能力不强,履约纠纷频发,工程欠款、欠薪屡禁不止等问题,亟需通过完善工程担保应用机制加以解决。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)、《国务院办公厅关于开展工程建设项目审批制度改革试点的通知》(国办发〔2018〕33号),进一步优化营商环境,强化事中事后监管,保障工程建设各方主体的合法权益,现就加快推进实施工程担保制度提出如下意见。

## 一、总体要求

全面深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神,以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,落实党

中央、国务院关于防范应对各类风险、优化营商环境、减轻企业负担的工作部署，通过加快推进实施工程担保制度，推进建筑产业供给侧结构性改革，优化建筑产业发展环境，激发市场主体活力，创新建筑市场监管方式，适应国际化发展需求。

## 二、工作目标

在依法必须招标的工程项目和民间投资的住宅工程中推行工程履约担保；在房地产开发项目中推行工程款支付担保；全面推行工程质量保证和农民工工资支付担保。到 2020 年，各类保证金的保函替代率提升 30%；采用最低价中标的工程实行高额履约担保；农民工工资支付保函全部采用见索即付保函。

银行保函、工程担保公司保函以及工程保证保险保单统称保函。

## 三、分类实施工程担保制度

**（一）大力推行投标担保。**投标保函的金额不得超过招标项目估算价的 2%，最高不超过 80 万元。鼓励将投标人参与围标串标及提供虚假材料等行为纳入投标保函的索赔条件，规范招投标秩序。招标人到期未退还投标保证金的，作为不良行为记入信用记录。

**（二）着力推行履约担保。**依法必须招标的工程项目应当在招标文件中列明承包单位提供履约保函。民间投资的住宅工程应当实行履约保函。采用最低价中标的工程应当推行高保额履约保函，保函金额由建设单位在招标文件中确定。工程参建各方主体及保证人应当加强工程风险防控能力建设。保证人应当不断提高专业化承保能力，增强风险识别能力，认真开展保中、保后监管，及时做好预警预案，协助建设单位和承包商做好对工程承包合同的履约管理和合同争议调解等工作，并在违约发生后及时代为履行或承担损失赔付责任。

**（三）加快推行工程款支付担保。**在房地产开发项目中推行工程款支付担保。项目所在地县级以上住房城乡建设主管部门应当组织开展对建设单位的诚信评价，将诚信评价结果作为实行工程款支付担保的重要依据，采取差别化的政策，以激励和强化对建设单位的行为规范。对于未提供工程款支付担保和预付款的政府投资工程，县级以上住房城乡建设主管部门应加大监管力度，对发现工程款拖欠的工程依法予以停工。

**（四）强化工程质量保证担保应用。**在住宅工程中推行工程质量保函，保函金额不得超过工程价款结算总额的3%，工程质量保函有效期应与施工合同中确定的工程缺陷责任期相一致。建设单位到期未退还保证金的，应作为不良行为

记入信用记录。

**（五）全面推行农民工工资支付保函。**在工程建设中全面推行农民工工资支付保函，并实行差别化管理，连续两年未发生拖欠农民工工资情形的施工企业不用提供农民工工资支付保函。对有拖欠农民工工资记录的施工企业，应纳入建筑市场主体“黑名单”，实施失信联合惩戒。农民工工资支付保函的保证人应不断提升专业能力，提前预控农民工工资支付风险，并结合建筑工人实名制平台建设，加强对农民工合法权益保障力度，加快建筑工人产业化进程。

**（六）推行工程保函替代保证金。**严格落实国务院清理规范工程建设领域保证金的工作要求，对于投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金，建筑企业可以保函的方式缴纳，对于银行保函，建设单位和有关部门不得拒绝。工程保函的保费应计入工程造价。

#### **四、促进工程担保市场健康发展**

**（七）培育保证人市场。**从事工程担保的保证人应为有资格的银行业金融机构、专业担保机构、保险机构。其中，银行业金融机构是指分行、支行以上银行；专业担保机构是指取得资信等级的专业工程担保公司；保险机构是指经银保监会批准可以从事保证保险业务的保险公司。

**（八）创新监督管理方式。**引导各方市场主体树立信用意识，加强内部信用管理，不断提高履约能力，积累企业信

用。修订保函示范文本，修改完善工程招标文件和合同示范文本，推进工程担保应用；积极发展电子保函，鼓励以工程再担保体系增强对担保机构的信用管理，推进“互联网+”工程担保市场监管。项目所在地住房城乡建设主管部门要加强对保证人履行担保责任的“双随机、一公开”执法检查。

**（九）完善风险防控机制。**推进工程担保保证人不断完善内控管理制度，积极开展风险管理服务，鼓励保证人与工程监理企业等工程项目管理企业开展合作，有效防范和控制风险。保证人应不断规范工程担保行为，加强风险防控机制建设，发展保后风险跟踪和风险预警服务能力，增强处理合同纠纷、认定赔付责任等能力。全面提升工程担保机构风险评估、风险防控能力，切实发挥工程担保作用。

**（十）落实建设资金到位证明。**建设单位在办理施工许可时，可以出具建设资金到位承诺书，承诺书应列明建设单位具有银行出具的建设资金到位证明或者提供工程款支付保函。各级住房城乡建设主管部门应加大对建设资金落实情况的监督检查，遏制工程款拖欠。对于未履行承诺的建设单位，将其不良行为记入建筑市场信用档案。

**（十一）加强合同履约监管。**各级住房城乡建设主管部门应加强各类合同的履约监管，严禁建设单位和承包单位订立阴阳合同、虚假合同。要依法严格查处违法违规行为，维护建筑市场秩序。

**(十二) 加大信息公开力度。**工程担保公司应当向全国建筑市场监管公共服务平台报送项目业绩基本信息，全国建筑市场公共服务平台对其年度业绩信息进行公示，建立动态管理制度，及时清出长期未从业的工程担保公司。加大建筑市场信息公开力度，全面公开企业资质、人员资格、工程业绩、诚信信息以及工程担保相关信息，方便投保人、受益人、保证人及相关机构查询。

**(十三) 推进诚信体系建设。**制定统一的资信评价标准，对工程担保公司、银行、保险机构开展信用评价工作。积极探索建筑市场信用评价结果直接应用于工程担保的办法，为信用状况良好的企业提供便利，降低担保费用、简化担保程序；对恶意索赔等严重失信企业纳入建筑市场主体“黑名单”管理，实施联合惩戒，构建“一处失信、处处受制”的市场环境。

## 六、加强统筹推动

**(十四) 加强组织领导。**各地有关部门要高度重视工程担保工作，明晰工作目标，完善工作机制，落实工作责任。健全工程担保管理机制，完善相关配套政策；项目所在地有关部门要加大对工程担保机构的监管，不断提升保证人专业能力，防范化解工程风险。

**(十五) 建立考评机制。**住房城乡建设部建立工程担保工作考核评价机制，重点考核评价各地推进工程担保应用、

工程担保制度体系建设等情况。各地住房城乡建设主管部门要加大对工程担保工作的监督检查力度，确保工程担保工作目标落实。

**（十六）做好宣传引导。**各地有关部门要通过多种形式积极做好工程担保的宣传工作，加强舆论引导，增进建筑市场主体对工程担保的了解和应用，切实发挥工程担保防范和化解工程风险的作用。