

教学目标

1. 了解工程招投标的发展历史、工程承发包业务的形成与发展进程。
2. 理解建筑市场的概念。
3. 掌握工程承发包方式、建筑市场的资质管理和招投标的基本知识。

教学要求

能力目标	知识要点	权重
能充分认识建筑市场,会辨别建筑市场的违法行为	建筑市场	20%
能结合项目实际选择合适的承包方式	承发包方式	20%
能进行建筑市场的资质管理	建筑资质	20%
能根据招投标的基本知识,辨别招投标中的违法行为	招投标基本原则	20%
能按照正确程序进行施工招标、电子招投标	招标程序	20%

模块 1.1 建筑市场

【案例 1-1】 ××市档案局档案馆建设项目,项目总投资 9 884 万元,项目总建筑面积为 15 965m²,现准备进入建筑市场交易。

【问题】 什么是建筑市场?本案例中涉及的建筑市场的主体、客体有哪些?

1.1.1 建筑市场的概念

建筑市场是建设工程市场的简称,是进行建筑商品和相关要素交换的市场。建筑市场是固定资产投资转化为建筑产品的交易场所。

特别提示

建筑市场有狭义的市场和广义的市场之分。

狭义的市场一般指以建筑产品为交换内容的市场,如建筑安装、装饰装修等;广义的市场除了以建筑产品为交换内容外,还包括与工程建设有关的勘察设计、专业技术服务、金融产品、劳务、建筑材料、设备租赁等各种要素市场,以及工程建设生产和交易关系的总和。

1.1.2 建筑市场的主体和客体

建筑市场的主体是指参与建筑生产交易过程的各方,包括发包人、承包人、工程咨询服务机构等。建筑市场的客体则为有形建筑产品和无形建筑产品。建筑市场体系见图 1-1。

1. 建筑市场的主体

1) 发包人

发包人在多数情况下是指项目业主或建设单位。项目业主是指既有某项工程建设需求,又具有该项工程的建设资金和各种准建手续,在建筑市场中发包工程项目建设的勘察、设计、施工任务,并最终得到建筑产品,达到其经营使用目的的政府部门、企事业单位和个人。我国的工程项目大多是政府投资建设的,且大多属于政府部门。为了规范业主行为,建立了投资责任约束机制,即项目法人责任制,又称业主责任制,由项目业主对项目建设全过程负责。

项目业主在项目建设过程中的主要职能是:建设项目立项决策;建设项目的资金筹措与管理;办理建设项目的有关手续(如征地、建筑许可等);建设项目的招标与合同管理;建设项目的施工与质量安全管理;建设项目的竣工验收和试运行;建设项目的统计文档管理等。

2) 承包人

承包人是指拥有一定数量的建筑装备、流动资金、工程技术管理人员及一定数量的工人,取得建设行业相应资质证书和营业执照,能够按照发包人的要求提供不同形态的建筑产品,并最终得到相应工程价款的建筑施工企业。

承包商可按其所从事的专业分为土建、水电、道路、港口、铁路、市政工程等专业公司。按照生产的主要方式,承包人可分为勘察设计单位、建筑安装企业、混凝土构配件及非标准预制件等生产厂家、商品混凝土供应站、建筑机械租赁单位及专门提供建筑劳务的企业等。

3) 工程咨询服务机构

工程咨询服务机构是指具有一定注册资金,具有一定数量的工程技术、经济管理人员,取得建设咨询证书和营业执照,能为工程建设提供估算测量、管理咨询、建设监理等智力型服务并获取相应费用的中介服务组织。

工程咨询服务企业提供包括勘察设计、工程造价(测量)、招标代理、工程监理、工程管理等智力型服务。

工程咨询服务虽然不是工程承发包的当事人,但其受项目业主委托或聘用,与业主订有协议书或合同,因而对项目的实施负有相当重要的责任。

4) 建筑市场管理者

各级人民政府建设行政主管部门、工商行政管理机关等有关部门,按照各自的职权,对

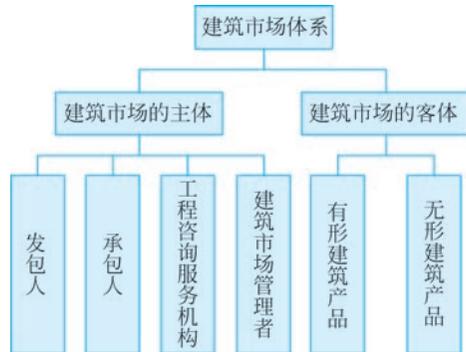


图 1-1 建筑市场体系

从事各种房屋建筑、土木工程、设备安装、管线敷设等勘察设计、施工、建设监理,以及建筑构配件、非标准设备加工生产等发包和承包活动进行管理。

2. 建筑市场的客体

建筑市场的客体一般称作建筑产品,是建筑市场的交易对象,既包括有形建筑产品,如建筑物、构筑物,也包括无形建筑产品,如咨询、监理、招标代理等各类智力型服务。

特别提示

在不同的生产交易阶段,建筑产品表现为不同的形态:它可以是咨询公司提供的咨询报告、咨询意见或其他服务,也可以是勘察设计单位提供的设计方案、施工图纸、勘察报告,还可以是生产厂家提供的混凝土构件,当然也包括承包商生产的各类建筑物和构筑物。

1.1.3 公共资源交易平台

公共资源交易是指涉及公共利益、公众安全的具有公有性、公益性的资源交易活动。公共资源交易平台是指实施统一的制度和标准、具备开放共享的公共资源交易电子服务系统和规范透明的运行机制,为市场主体、社会公众、行政监督管理部门等提供公共资源交易综合服务的体系。依法必须招标的工程项目招标投标等应当纳入公共资源交易平台。

1. 公共资源交易平台的定位与作用

随着我国经济的快速发展,公用事业建设显著增多,国有资金投资在社会投资中占有主导地位。为规范国有资产的管理、纠正工程发包中的不正之风和腐败现象,建设工程交易中心、政府集中采购中心等交易场所应运而生。但由于各类公共资源交易平台仍处于发展初期,各地出现了交易市场重复建设、市场资源不共享等问题。国办发〔2015〕63号文《整合建立统一的公共资源交易平台工作方案》提出,要整合构筑全国统一的公共资源交易平台体系,由各省级政府合理布局本地区公共资源交易平台。

公共资源交易平台定位于公共服务职能,以电子化平台为发展方向,遵循开放透明、资源共享、高效便民、守法诚信的运行服务原则。

国务院发展改革部门会同国务院有关部门统筹指导和协调全国公共资源交易平台相关工作。设区的市级以上地方人民政府发展改革部门或政府指定的部门会同有关部门负责本行政区域的公共资源交易平台指导和协调等相关工作。各级招标投标、财政、国土资源、国有资产等行政监督管理部门按照规定的职责分工,负责公共资源交易活动的监督管理。

特别提示

公共资源交易中心提供服务应不以营利为目的。

国务院各部委联合发布的《公共资源交易平台管理暂行办法》第十九条规定:公共资源交易平台运行服务机构提供公共服务确需收费的,不得以营利为目的。根据平台运行服务机构的性质,其收费分别纳入行政事业性收费和经营服务性收费管理,具体收费项目和收费标准按照有关规定执行。属于行政事业性收费的,按照本级政府非税收收入管理的有关规定执行。

2. 公共资源交易平台的功能

公共资源交易平台的成立整合规范了公共资源交易的流程,形成了统一、规范的业务操作流程和管理制度,实行八统一,即统一受理登记、统一信息发布、统一时间安排、统一专家中介抽取、统一发放中标通知、统一费用收取退付、统一交易资料保存、统一电子监察监控。公共资源交易平台具有以下四大功能。

1) 信息汇聚的枢纽功能

依托国家电子政务外网和数据共享交换平台,公共资源交易平台实现了各级各类公共资源交易数据资源的汇聚共享,包括收集、存储和发布各类公共资源交易信息、交易主体信息、信用信息、专家信息以及监管信息。

2) 便民高效的服务功能

公共资源交易平台立足公共服务的职能定位,实现交易公告统一发布、市场信息精准推送、专家资源共享共用。公共资源交易平台的服务内容、服务流程、工作规范、收费标准和监督渠道公开透明,确需在现场办理的,实行窗口集中审批和管理,简化流程。例如,建设行政主管部门的各职能机构也进驻公共资源交易中心,受理申报的内容一般包括工程报建、招标登记、承包商资质审查、合同登记、质量报监、施工许可证发放等。不仅如此,公共交易中心一般还设置了信息发布大厅、洽谈室、开标室、会议室及相关设施,能为市场主体提供高效、便捷、优质的服务。

3) 协调监管的通道功能

公共资源交易平台打通项目全流程电子监管通道,为行政监督部门实现电子监管、远程监控和联合惩戒提供技术支撑。比如,公共资源交易电子监管系统,能实现对项目登记,公告发布,开标评标或评审、竞价,成交公示,交易结果确认,投诉举报,交易履约等交易全过程进行监控。公共资源交易平台的公共资源交易主体的信用信息也可以作为各级行政监督管理部门进行企业市场准入、项目审批、资质资格审核的重要依据,有利于行政监督管理部门、司法机关等部门联合惩戒,对在公共资源交易活动中有不良行为记录的市场主体,依法限制或禁止其参加招标投标等公共资源交易活动。

4) 数据分析的支撑功能

公共资源交易平台汇聚跨地区、跨领域、跨时间段的海量数据,为国家宏观经济决策、行业管理及社会主体参与相关民商事活动提供大数据服务。

【案例 1-2】 某地成立公共资源交易中心,出台规定向各招标人收取“入场费”,即根据所使用的开标室、评标室规格不同,按每半天收取数百元甚至数千元不等的费用,使用电子竞标室则每次需缴费 1 000 元。另外,还向招标代理机构收取各项资料费,每个项目都要收费(每个项目 500~1 000 元不等),且不予开具任何票据。此外,还向中标单位收取中标服务费,其收费项目根据招投标项目的性质不同,施工、勘察、监理等按中标总额的 0.1%~2%向中标单位收取。

【问题】 该地公共资源交易中心的做法是否合法合规?



拓展阅读

公共资源交易平台管理暂行办法、公共资源交易平台系统数据规范见下方二维码。



1.1.4 建筑市场的资质管理

建设工程投资大、周期长,为保证建设工程的质量和安全,对从事建设活动的单位必须实行从业资格管理,即资质管理制度。

特别提示

建筑市场的从业资质管理包括从业企业的资质管理和专业从业人员的资质管理。

目前,我国建筑行业资质改革的大趋势是“淡化企业资质,强化个人资质”,逐步建立和完善工程质量终身责任制,加快个人诚信体系建设,促进行业自律。2019年11月6日国发〔2019〕25号文发布,试点取消工程造价咨询甲、乙两级资质认定,工程造价咨询企业持有营业执照即可开展经营。2021年4月1日,发改委令第42号正式废止《中央投资项目招标代理资格管理办法》,意味着招标代理资质已被全部取消。政府更加注重工程行业的事中事后监管,体现“放、管、服”(简政放权、放管结合、优化服务的简称)的要求。



拓展阅读

2021年7月,国发〔2021〕7号文(国务院关于深化“证照分离”改革和进一步激发市场主体活动的通知),逐步推进制度改革,拟在全国范围内直接取消部分工程资质审批,其中包括工程造价、施工三级等资质;取消“工程造价咨询企业甲级资质认定”;取消“工程造价咨询企业乙级资质认定”;将施工企业资质由三级调整为两级,取消三级资质,相应调整二级资质的许可条件。具体内容见《住房和城乡建设部关于修改〈建筑业企业资质管理规定〉等三部规章的决定(征求意见稿)》等文件,详见右侧二维码。



1. 建筑业企业资质管理

1) 建筑施工企业资质

现行《建筑业企业资质管理规定》中规定,建筑业企业资质分为施工总承包企业资质、专业承包企业资质和施工劳务企业资质3个序列。

(1) 施工总承包企业资质序列,划分为房屋建筑工程、公路工程、铁路工程、港口与航道工程、水利水电工程、电力工程、矿山工程、冶炼工程、化工石油工程、市政公用工程、通信工程、机电安装工程12个资质类别。等级分为特级、一级、二级、三级(见表1-1)。

- (2) 专业承包企业资质序列设有 36 个类别,等级分为一、二、三级。
 (3) 施工劳务企业资质序列不分类别和等级。

表 1-1 建筑业企业资质标准举例

企业类别	资质等级	承担工程范围
施工总承包企业 (建筑工程)	特级	可承担各类建筑工程的施工
	一级	可承担单项合同额 3 000 万元以上的下列建筑工程的施工: (1) 高度 200m 以下的工业、民用建筑工程; (2) 高度 240m 以下的构筑物工程
	二级	可承担下列建筑工程的施工: (1) 高度 100m 以下的工业、民用建筑工程; (2) 高度 120m 以下的构筑物工程; (3) 建筑面积 4 万平方米以下的单体工业、民用建筑工程; (4) 单体跨度 39m 以下的建筑工程
	三级	可承担下列建筑工程的施工: (1) 高度 50m 以下的工业、民用建筑工程; (2) 高度 70m 以下的构筑物工程; (3) 建筑面积 1.2 万平方米以下的单体工业、民用建筑工程; (4) 单体跨度 27m 以下的建筑工程
专业承包企业 (地基基础工程)	一级	可承担各类地基基础工程的施工
	二级	可承担下列工程的施工: (1) 高度 100m 以下的工业、民用建筑工程和高度 120m 以下的构筑物的地基基础工程; (2) 深度不超过 24m 的刚性桩复合地基处理和深度不超过 10m 的其他地基处理工程; (3) 单桩承受设计荷载 5 000kN 以下的桩基础工程; (4) 开挖深度不超过 15m 的基坑围护工程
	三级	可承担下列工程的施工: (1) 高度 50m 以下的工业、民用建筑工程和高度 70m 以下的构筑物的地基基础工程; (2) 深度不超过 18m 的刚性桩复合地基处理和深度不超过 8m 的其他地基处理工程; (3) 单桩承受设计荷载 3 000kN 以下的桩基础工程; (4) 开挖深度不超过 12m 的基坑围护工程
专业承包企业 (建筑装饰装修工程)	一级	可承担各类建筑装修装饰工程,以及与装修工程配套的其他工程的施工
	二级	可承担单项合同额 2 000 万元以下的建筑装修装饰工程,以及与装修工程配套的其他工程的施工
施工劳务企业	不分等级	可承担各类施工劳务作业

《建筑业企业资质管理规定》中规定,国务院建设主管部门负责全国建筑业企业资质的统一监督管理,国务院交通、水利、工业和信息化等有关部门配合国务院建设主管部门实施相关资质类别建筑业企业资质的管理工作。

省、自治区、直辖市人民政府建设主管部门负责本行政区域内建筑业企业资质的统一监督管理,省、自治区、直辖市人民政府交通、水利、工业和信息化等有关部门配合同级建设主管部门实施本行政区域内相关资质类别建筑业企业资质的管理工作。

建筑业企业违法从事建筑活动的,违法行为发生地的县级以上地方人民政府建设主管部门或者其他有关部门应当依法查处,并将违法事实、处理结果或处理建议及时告知该建筑企业的资质许可机关。



相关链接

《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)第二十六条规定:承包建筑工程的单位应当持有依法取得的资质证书,并在其资质等级许可的业务范围内承揽工程。禁止建筑施工企业超越本企业资质等级许可的业务范围或者以任何形式用其他建筑施工企业的名义承揽工程。禁止建筑施工企业以任何形式允许其他单位或者个人使用本企业的资质证书、营业执照,以本企业的名义承揽工程。

2) 勘察、设计单位资质

建设工程勘察、设计资质分为工程勘察资质、工程设计资质。

(1) 工程勘察资质。工程勘察资质分为工程勘察综合资质、工程勘察专业资质、工程勘察劳务资质。工程勘察综合资质只设甲级;岩土工程、岩土工程设计、岩土工程物探测试检测监测专业资质设甲、乙两个级别;岩土工程勘察、水文地质勘察、工程测量专业资质设甲、乙、丙3个级别;工程勘察劳务资质不分等级。工程勘察资质范围包括建设项目的岩土工程、水文地质工程和工程测量。

(2) 工程设计资质。工程设计资质分为工程设计综合资质、工程设计行业资质、工程设计专业资质和工程设计专项资质。工程设计综合资质只设甲级;工程设计行业资质和工程设计专业资质设甲、乙两个级别;根据行业需要,建筑、市政公用等行业可设立工程设计丙级资质,建筑工程设计专业资质设丁级;工程设计专项资质根据需要设置等级。

3) 工程监理单位的资质

工程监理单位资质分为综合资质、专业资质和事务所资质。其中,专业资质按照工程性质和技术特点划分为若干工程类别;综合资质、事务所资质不分级别;专业资质分为甲级、乙级;房屋建筑、水利水电、公路和市政公用专业资质可设立丙级。

【案例 1-3】 2021年1月,某市A厂(以下简称甲方)与某市区修建工程队(以下简称乙方)订立了建设工程承包合同。合同规定:乙方为甲方建造框架结构厂房,跨度12m,总造价为598.9万元;承包方式为包工包料;建设工程工期为2021年11月2日至2022年3月10日。从工程开工直到2022年年底,工程仍未能完工,且已完工程质量部分不合格。期间甲方付给乙方工程款、材料垫付款共621.6万元。为此,双方发生纠纷。

经查明:乙方在工商行政管理机关登记的经营范围为维修和承建小型生产性建设工程,无资格承包此工程。经有关部门鉴定:该项工程造价为598.9万元,未完工程造价为110.7万元,已完工程的厂房屋面质量不合格,返工费50.6万元。

【问题】 此纠纷应如何解决?

2. 建筑从业人员资质

建筑从业人员执业资格制度是指对具有一定专业学历、资历的从事建筑活动的专业技术人员,通过国家相关考试和注册确定其执业的技术资格,获得相应的建筑工程文件签字权的一种制度。目前,我国建筑领域的专业技术人员执业资格制度主要有注册建筑师、注册监理工程师、注册结构工程师、注册城市规划师、注册造价工程师、注册建造师等。



相关链接

《建筑法》第十四条规定:从事建筑活动的专业技术人员,应当依法取得相应的执业资格证书,并在执业资格证书许可的范围内从事建筑活动。

【案例 1-4】 某水利水电工程建设有限公司 A 系国有参股的股份制企业,隶属于某县水利局,现具有水利水电工程施工总承包二级资质、河湖整治工程专业承包二级资质等相关资质。1 月, A 申请水利水电工程施工总承包一级资质、河湖整治工程专业承包一级资质、整治工程专业承包一级资质。经审核后,住房和城乡建设部于 6 月公示同意其水利水电工程施工总承包一级资质、河湖整治工程专业承包一级资质。

然而,公示期间,住房和城乡建设部接到群众举报称:A 申报的业绩材料涉嫌造假,虚报夸大其承揽公司的业绩,且人员、信息严重不实,申报的注册建造师中,除 3 人系 A 职工外,其余全部属于挂靠人员,高级工程师有 6 人非 A 人员。A 申报资料中提供的人员社保信息全部为伪造。

【问题】 A 的行为是否合法合规?住房和城乡建设部应当如何处理本案?



知识链接

什么是挂靠?挂靠怎么认定?

挂靠是指单位或者个人以其他有资质的施工单位的名义,承揽工程的行为。存在下列行为之一的,属于挂靠。

- (1) 没有资质的单位或个人借用其他施工单位的资质承揽工程的。
- (2) 有资质的施工单位相互借用资质承揽工程的,包括资质等级低的借用资质等级高的,资质等级高的借用资质等级低的,相同资质等级相互借用的。
- (3) 专业分包的发包单位不是该工程的施工总承包或专业承包单位,但建设单位依照约定作为发包单位的除外。
- (4) 劳务分包的发包单位不是该工程的施工总承包单位、专业承包单位或专业分包单位的。
- (5) 施工单位在施工现场派驻的项目负责人、技术负责人、质量管理负责人、安全管理负责人中 1 人以上与施工单位没有订立劳动合同,或没有建立劳动工资或社会保险关系的。
- (6) 实际施工总承包单位或专业承包单位与建设单位之间没有工程款收付关系,或者工程款支付凭证上载明的单位与施工合同中载明的承包单位不一致,又不能进行合理解释并提供材料证明的。
- (7) 法律法规规定的其他挂靠行为。



司法解释

发包人请求出借资质方与挂靠方对建设工程质量不合格等造成的损失承担连带赔偿责任的,该如何处理?

发包人请求出借资质方与挂靠方对建设工程质量不合格等因出借资质造成的损失承担连带赔偿责任的,人民法院应作如下处理。

(1) 认定出借方与挂靠方对外承担连带责任。法律依据是《建设工程司法解释(二)》第4条,即“缺乏资质的单位或者个人借用有资质的建筑施工企业名义签订建设工程施工合同,发包人请求出借方与挂靠方对建设工程质量不合格等因出借资质造成的损失承担连带赔偿责任的,人民法院应予以支持”。

(2) 出借方与挂靠方内部责任可以看作按份责任,出借方在收取管理费的范围内承担按份责任。

【案例 1-5】 某建筑工程公司的法定代表人李某与个体经营者张某是老乡。张某要求以该公司的名义承接一些工程施工业务,双方便签订了一份承包合同,约定张某可使用该公司的资质证书、营业执照等承接工程,每年上交承包费 200 万元,如不能按时如数上交承包费,该公司有权解除合同。合同签订后,张某利用该公司的资质证书、营业执照等多次承揽工程施工业务,但年底只向该公司上交了 80 万元的承包费。为此,该公司与张某发生激烈争执,并诉至法院。

【问题】

- (1) 该建筑工程公司与张某是否存在违法行为?
- (2) 若存在违法行为,该建筑工程公司应当受到什么处罚?

3. 建筑业“四库一平台”资质动态监管

当前我国建筑市场中各方主体信用缺失的情况还比较普遍:一些建设单位不按工程建设程序办事,强行要求垫资承包,肢解工程发包,明招暗定,拖欠工程款;一些承包企业层层转包工程,在施工过程中偷工减料,导致质量和安全问题;一些监理、招标代理、造价咨询等中介机构办事不公正,扰乱了市场秩序。

住房和城乡建设部的“四库一平台”主要是为了实现资质动态监管。

“四库”是指企业数据库基本信息库、注册人员数据库基本信息库、工程项目数据库基本信息库、诚信信息数据库基本信息库,“一平台”是指一体化工作平台。四库互联互通,以身份证可以查人员,以单位名可以查人员,以人员可查单位。

“四库一平台”资质动态监管运用现代化的网络手段,采集各地诚信信息数据,发布建筑市场各方主体诚信行为记录,重点对失信行为进行曝光,并方便社会各界查询;整合表彰奖励、资质资格等方面的信息资源,能为信用良好的企业和人员提供展示平台;普及和传播信用常识,及时发布行业最新的信用资讯、政策法规和工作动态,为工程建设行业提供信用信息交流平台,营造全国建筑市场诚实守信的良好环境。

模块 1.2 工程承发包

1.2.1 工程承发包的概念

承发包是指一方当事人为另一方当事人完成某项工作,另一方当事人接受工作成果并支付工作报酬的行为。把某项工作交给他人完成并有义务接受工作成果、支付工作报酬的一方是发包方;承揽他人交付的某项工作并完成某项工作的一方是承包方。

工程承发包是指作为交易一方的建设单位,将需要完成的建设工程勘察、设计、施工等工作全部或者其中一部分工作交给交易的另一方建设工程勘察、设计、施工单位去完成,并按照双方约定支付报酬的行为。其中,建设单位是以建设工程所有者的身份委托他人完成勘察、设计、施工、安装等工作,并支付报酬的公民、法人或其他组织是发包人,在发承包合同或协议中又称甲方;以建设工程勘察、设计、施工、安装者的身份向建设单位承包,有义务完成发包人交给的建设工程勘察、设计、施工、安装等工作,并有权获得报酬的企业是承包人,在发承包合同或协议中又称乙方。

1.2.2 工程承发包方式

工程承发包方式是指发包人与承包人之间的经济关系形式。工程承发包方式的种类多种多样,按照不同的标准可以有不同的分类,主要的分类方式见图 1-2。

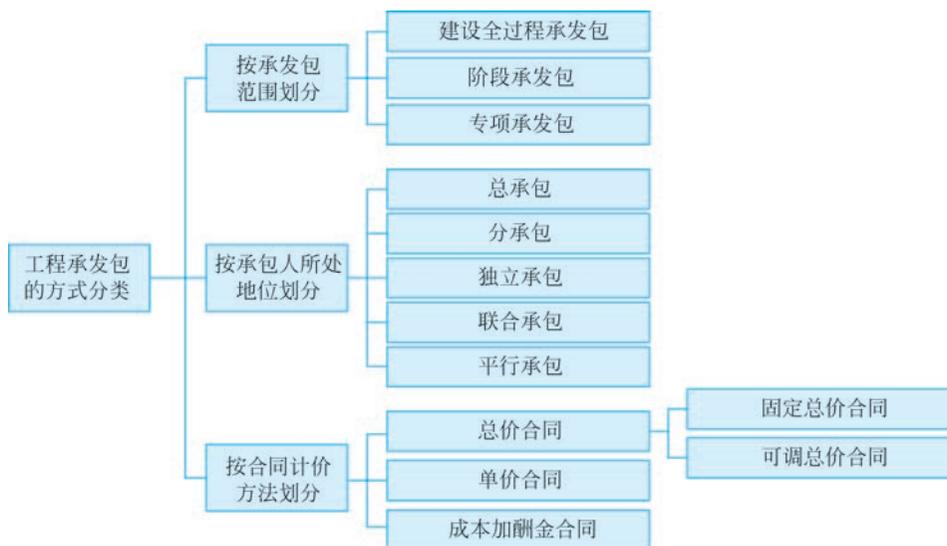


图 1-2 工程承发包方式分类

1. 按承发包范围划分承包方式

1) 建设全过程承发包

建设全过程承发包又叫“一揽子承包”,承包人可以对项目建议书、可行性研究、勘察设