

# 专题 JIAN

SHENHUA JIANZHUYE FANG GUAN FU GAIGE ZHI SI

深化建筑业「放管服」改革之思

## 建 鉴 监

放 / 管 / 服

广西建筑市场监管效能提升对策研究课题组

策划 / 编辑 本刊编辑部 黄婉婵  
设计 邱勇哲

卷 / 首

文  
—  
黄婉婵

## 提升监管效能 深化建筑业「放管服」

改革开放以来，建筑行业作为我国城市经济体制改革的先行领域，在从计划经济走向市场经济的过程中，率先承担了体制变革带来的各种成本，并为其他行业的改革提供着宝贵的经验，目前已是市场化程度最高的行业之一。

进入21世纪，我国建筑行业进入高速发展时代，建筑工程建设规模大幅增加。2016年，全国建筑业总产值达19.35万亿元，建筑业增加值达4.95万亿元，占国内生产总值的6.66%；广西建筑业总产值从2006年的514亿元增长到2016年的3449亿元，建筑业增加值占全区GDP比重达7.9%。可以预见，未来几年我国建筑业规模将会持续稳步增长。

建筑业作为国民经济的支柱产业，在我国工业化和城市化进程中，不仅地位不断增强，更因其对农村剩余劳动力的巨大吸纳作用，已成为社会经济稳定的关键。然而，当前建筑市场和工程质量还存在着一些问题，如建筑施工转包、挂靠、违法分包等违法行为屡禁不止，住宅工程质量常见问题仍然较多，建筑业生产方式、组织方式、实施方式还较落后，施工企业现场管理力量薄弱等。建筑市场的有效监管迫在眉睫。

2017年《政府工作报告》中罕见地直接提出“推进建筑业改革发展”，国务院主刀建筑业改革，这是对建筑业改革发出的最强音。而在“两会”之前，即2017年2月21日就已经颁布的《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），提出要“深化建筑业‘放管服’改革，完善监管体制机制，优化市场环境，提升工程质量安全水平，强化队伍建设，增强企业核心竞争力，促进建筑业持续健康发展，打造‘中国建造’品牌”。

“放管服”，就是持续推进简政放权、放管结合、优化服务，不断提高政府效能。如何深化建筑业“放管服”改革，进一步提升建筑市场监管效能、规范建筑市场秩序和保证工程质量安全水平，已成为当前住房城乡建设主管部门亟待研究解决的问题。

本专题通过查找建筑市场监管的影响因素，分析当前广西建筑市场监管存在的不足，结合在江西、浙江、安徽等建筑业发达省份考察学习到的先进经验，探索建立进一步提升建筑市场监管效能的对策措施，对进一步规范广西建筑市场秩序、保证工程质量和施工安全、促进建筑业健康发展有着十分重要的意义。

专题 JIAN (放) / (管) / (服)  
 深化建筑业“放管服”改革之思  
 SHENHUA JIANZHUYE FANG GUAN FU GAIGE ZHISI



《说文解字》：建者，立朝律也。  
 《韵会》：置也。  
 《赤壁之战》：乃取蒙冲斗舰，……上建旌旗。  
 王安石《上田正言书》：曾未闻执事建一言寤主上也。

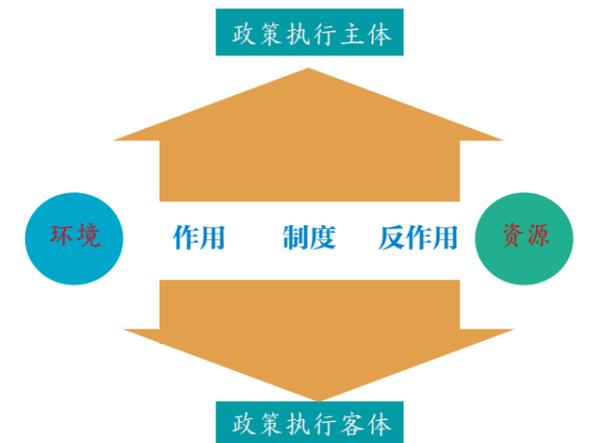
## 广西建筑市场监管 存在问题分析

文一广西建筑市场监管效能提升对策研究课题组

建筑市场有狭义和广义之分。狭义的建筑市场仅指进行建筑商品交易的场所或场地；广义上的建筑市场涵盖了建筑生产工作的各种活动。本文指的是广义上的建筑市场监管，主要监管对象针对的是建筑市场秩序、工程质量和施工安全。工程质量和施工安全事关人民群众生命和财产安全，是城市规划建设管理工作中永恒的主题，确保工程质量和施工安全也是建筑市场监管工作的核心目标。

监管效能是指监管部门依据相关法律法规赋予的职责和权力，在对内实施决策、执行、监督、反馈等管理活动，对外履行监管活动过程中，体现出来的实现“高效有效监管”目标以及高度社会满意的综合能力。根据《建筑法》赋予住房城乡建设主管部门的职责，本文将建筑市场监管效能定义为：根据《建筑法》等法律法规赋予的职责和权力，在促进建筑业健康发展、规范建筑市场秩序、确保工程质量和施工安全监管过程中体现出来的综合效果和能，最终核心目标是确保工程质量和施工安全。

建筑市场监管效能属于行政效能或行政执行力的范畴。建筑市场监管的执行（监管）主体、执行（监管）客体、执行（监管）制度、执行（监管）资源、执行（监管）环境作为影响监管效能的一级指标因素，即建筑市场监管是执行（监管）主体在一定的执行（监管）环境和执行（监管）资源约束下，通过相应的执行（监管）制度，对执行（监管）客体发挥监管作用的过程，其中要素之间又有着相互作用和反作用（如图所示）。



其中，监管主体包括执行监管工作的组织机构和人员，监管机构具体指的是各级住房城乡建设主管部门及其委托的招标投标、工程质量安全监管机构，监管人员具体指的是在各级执行组织中从事监管工作的人员；监管客体指的是住房城乡建设领域建筑市场监管所指向的工程建设参与各方的行为，主要包括建设单位、施工单位、监理单位及其他单位；监管制度指的是规范监管程序的各项法律法规和规章制度；监管资源指的是用于监管活动所能调运和协调的各类资源；监管环境指的是执行监管活动时所处的环境。

本文对影响建筑市场监管效能的一级因素进行层层辨识，形成较全面的影响因素清单，确定了包含5个一级因素、11个二级因素、28个三级因素指标的三级建筑市场监管效能影响因素表（详见下表）。

建筑市场监管效能影响因素表

一级影响因素	二级影响因素	三级影响因素	
建筑市场监管效能影响因素	监管主体	监管机构执行力	领导重视程度
			行政理念
			监管方式手段
			执法运行机制
		监管人员执行力	执法力度
			执法观念
			执法干扰程度
			工作责任心
	监管制度	法律体系	完备性
			适用性
			可操作性
		体制机制	市场运行机制
			监管机制
			监督评价和问责机制
监管环境	经济环境	保障和激励机制	
	文化环境	社会金钱观念	
监管资源	人力资源	全社会参与监管程度	
	经费资源	监管队伍数量	
	信息资源	监管经费和装备	
监管客体	责任落实意识	监管可用信息	
		质量安全重视程度	
		市场竞争程度	
	责任落实能力	监管执法威慑力	
		工程规模和难度	
		管理能力	
		一线工人素质	



## 一、监管主体情况分析

### （一）监管机构执行力

#### 1. 领导重视程度方面

近年来，各地不断加强对建筑市场监管，特别是加大对施工安全监管的重视程度，大多数设区市住房城乡建设主管部门均成立了建筑施工安全生产领导机构，由主要负责人任组长或安委会主任，副职领导任副组长或安委会副主任，相关成员科室、单位职责明确。但仍有部分设区市未明确各成员的安全生产责任；部分设区市安全生产领导机构组成单位只有建管科、质安站，未纳入其他相关科室。在各地住房城乡建设主管部门中，建筑市场监管工作的重要性不够凸显。

### 2.行政理念方面

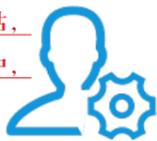
各地主管部门和监督机构重监管、轻服务的情况还较严重，监管机构在建筑市场监管工作中更多是运用行政手段，缺乏引导和服务意识，从单纯监管向监管服务转变，“放管服”相结合的服务型监管理念还未完全建立。这样容易造成监管者与被监管者关系不和谐，导致建筑企业产生抵触和厌烦心理而想方设法规避监管机构的监管和处罚，进而影响监管效能。

### 3.监管方式手段方面

绝大部分市、县采用的还是事先通知的检查方式，这样施工现场为应付检查会做好相应的准备工作，掩盖各类隐患，如项目管理人员不到岗履职的突出问题，使得监督检查效果不佳，严重影响了监管效率。另外较多采用的是“拉网式”大检查，特别是在安全生产监管中，当某时期或某地区发生重大安全事故后，引起全国范围内各级安全生产主管部门的高度重视，各地方监管机构便投入大量资源，加大对本辖区内建筑施工现场和施工企业安全生产行为的检查监督力度，以期避免类似重大事故的发生。但很多研究表明，这种方式在短期内能在一定程度上起到威慑作用，减少安全事故的发生，可是当紧张形势过去了，监管机构的检查松懈后，便会出现“反弹”现象，不能从根本上减少安全事故。在检查手段上，普遍采用的是查阅资料以及现场“敲、打、摸、看”，手段较单一，技术含金量较低。

## 1 重视程度

仍有部分设区市未明确各成员的安全生产责任；部分设区市安全生产领导机构组成单位只有建管科、质安站，未纳入其他相关科室。在各地住房城乡建设主管部门中，建筑市场监管工作的重要性不够凸显。



各地主管部门和监督机构重监管、轻服务的情况还较严重，监管机构在建筑市场监管工作中更多是运用行政手段，缺乏引导和服务意识。

## 行政理念

## 3 监管方式

绝大部分市、县采用的还是事先通知的检查方式，这样施工现场为应付检查会做好相应的准备工作，掩盖各类隐患，如项目管理人员不到岗履职的突出问题，使得监督检查效果不佳，严重影响了监管效率。



## 4 运行机制



目前各市、县还未有成文的规范化监管程序流程和处置标准，使得监管过程中的随意性较大，例如，对相同的质量安全隐患或相同的违法行为，往往会有不同的处理结果，造成了事实上的选择性执法。



## 5 执法力度

执法力度仍偏弱。大部分市每年正式作出的行政处罚决定书份数也是个位数，有的甚至为0，县一级实施行政处罚的就更少。

### 4.执法运行机制方面

目前各市、县还未有成文的规范化监管程序流程和处置标准，使得监管过程中的随意性较大，例如，对相同的质量安全隐患或相同的违法行为，往往会有不同的处理结果，造成了事实上的选择性执法。这既强化了市场主体的不公平感，也激发被监管者违法的冲动，甚至通过贿赂等方式“俘获”监管者，以免于处罚。同时，也导致产生了权力寻租风险。没有严格规范化、程序化的行政执法标准是当前地方监管部门执法运行机制方面存在的最大问题。

### 5.执法力度方面

近年来，各地基层不断加大执法力度，但总体而言，力度仍偏弱。例如，在自治区住房城乡建设厅每年组织的全区工程质量安全大检查中，对于存在重大质量安全隐患而下发停工整改建议书的项目比例接近50%，但检查当地监管部门对这些项目的日常监督检查情况，被下发停工整改通知书的不到20%。大部分市每年正式作出的行政处罚决定书份数也是个位数，有的甚至为0，县一级实施行政处罚的就更少。

在以上监管机构执行力影响因素中，当前广西存在的突出问题就是执法运行机制不规范、执法力度不够、监管方式手段落后。

## (二) 监管人员执行力

### 1. 执法观念方面

实际中主要存在着两种错误观念：一种是“权势”观念，认为执法权力很大，个别甚至利用这一权势进行权力寻租；一种是把执法仅仅理解为对被监管者的处罚，并未认识到执法也可以有褒奖的功能与职责。因此，执法常会理解为“找麻烦”。



权力寻租



执法干扰

### 2. 执法干扰程度方面

当前存在的主要问题是一些地方过分追求GDP的政绩观，而存在监管人员在执法时受一些领导干部的打招呼干扰。相关调查显示，下发整改通知书较少或执法处罚较少的原因主要是“常有领导打招呼”，可见实际中执法受干扰的问题比较突出。



缺乏责任心

### 3. 工作责任心方面

客观上，监管部门的经费来源不足，缺乏有效的约束和激励机制，影响了监管人员的工作积极性；主观上，基层监管人员工作责任心不强的情况也普遍存在。



基础素质

### 4. 基础素质方面

在广西省、县住房城乡建设部门分管领导中，本科及以上学历的占80%；在市、县建管（质安）科长（股长）中，本科及以上学历的占71%以上；在市（县）质量安全监督站长中，本科及以上学历的占66%以上；一线质量安全监督人员中，本科及以上学历的占77%以上。整体看，广西建筑市场监管人员的基础素质（学历）是较高的。

### 5. 专业能力方面

建筑市场监管需要较强的专业能力。调查显示，在广西省、县住房城乡建设部门分管领导以及市、县建管（质安）科长（股长）中，90%所学是工程技术类专业；在市（县）质量安全监督站长中，100%所学是工程技术类专业；在一线质量安全监督人员中，77%所学是工程技术类专业，另有13%所学是非工程技术类专业，但有55%从事监督工作的年限在3年以下，许多是刚从学校毕业的人员，缺乏施工现场的实际工作经验，大多数人并未发挥出与其学历相适应的作用。



专业能力

综上，在监管人员执行力影响因素中，当前广西存在的最突出问题执法干扰程度较大、监管人员责任心不强以及专业能力不足。

## 二、监管制度情况分析

### (一) 法律体系完善性分析

现阶段广西已形成了由法律、行政法规、行政规章、地方性法规规章、技术规范等组成的多层次、较健全的建筑市场监管法律体系，但也存在需要进一步完善的地方。

#### 1. 完备性方面

从完备性来看，还需要进一步补充。例如国家层面还未出台《建筑市场监管条例》或部门规章。《建筑法》《建筑工程质量管理条例》等相关法律法规都无强制购买建筑工程质量保险的规定，而且《保险法》明确提出投保自愿原则，导致推行工程质量保险制度在法律层面支撑不足。现行法律法规对当前比较突出的拖欠工程款等问题缺乏相关界定和处罚条款，不适应监管和执法的需要，导致建设单位寻找借口肆意拖欠工程款。广西出台了《广西壮族自治区建筑市场管理条例》《广西壮族自治区建设工程质量管理条例》；起草了《广西壮族自治区建设工程安全生产管理规定》，对建设、勘察设计、监理、施工、检测等单位的安全生产职责和法律责任作了详细规定，今年4月17日已召开论证会，并被列入2017年自治区政府立法工作计划，有望在年内正式出台；印发了《关于鼓励建筑业企业采用建设工程保证保险的通知》，鼓励和带动建筑业企业采用建设工程保证保险。

### 2.适用性方面

从适用性来看，一些法律法规的条文或多或少存在规定宽泛、设定的具体做法难以操作等问题，不能适应新情况和新要求。例如2003年出台的《建设工程安全生产管理条例》，在《安全生产法》2014年修订后还未相应进行修订；《广西壮族自治区建筑市场管理条例》《广西壮族自治区建设工程质量管理条例》最新一次修订是2004年，有些规定已不适用于现在实际情况。

### 3.可操作性方面

从可操作性来看，还需要进一步完善。例如《建筑法》第十八条第二款规定“发包单位应当按照合同的约定，及时拨付工程款项”，但没有规定拖欠时该如何处理；第二十四条第一款明确“提倡对建筑工程实行总承包，禁止将建筑工程肢解发包”，但是没有界定肢解发包的具体标准，导致在实践中难以执行。《建设工程安全生产管理条例》中规定对于建筑安全事故隐患，不整改的才能罚款，情节严重的责令停业整顿，但对何为“情节严重”没有明确规定，而且安全生产的责任单位在规定的时间内进行了改正就不会受到停业整顿和行政处罚的处罚，很容易滋生违法单位或个人的侥幸心理。

## (二) 监管体制机制健全性分析

### 1.市场运行机制方面

当前建筑市场已处于开放状态，但个别地方政府部门行政角色与市场角色冲突。一些住房城乡建设主管部门还有直属建筑施工及其配套企业，虽然不是直接经营；一些住房城乡建设主管部门直接作工程招标人、建设单位。作为建筑行业市场的监管者，容易导致监管与经营的角色发生冲突。

1  
完备性

国家层面还未出台《建筑市场监管条例》或部门规章。

2  
适用性

一些法律法规的条文或多或少存在规定宽泛、设定的具体做法难以操作等问题，不能适应新情况和新要求。

3  
可操作性

许多行为没有界定具体标准，导致在实践中难以执行。



### 2.监管机制方面

主要存在的问题是：一是市场手段运用得少。当前我们主要依靠行政监管机制、行政命令来维护建筑市场监管秩序，公民、法人与其他组织作为行政管理对象，一般是消极服从行政命令。未充分发挥市场机制的基础性作用，缺少对保险、担保、信贷等市场手段的运用，未能利用市场经济下市场配置资源的功能，不利于市场激励惩戒机制的形成。实践证明，仅仅依靠外部法律制度强压的被动做法，其效果有限，要彻底扭转被动局面，必须借助市场经济杠杆的巨大调节作用，变被动为主动，充分调动建筑业主体真正自发追求良好质量安全业绩的动力。二是过分注重微观的监管。过于强调现场实物，不能充分体现政府监管的行政执法特性，执法监督变成实体质量安全把关，“工程保姆”的监管方式一定程度上替代了企业的管理职能，部分削弱了市场主体的安全自控能力。例如，在安全监督检查中，执法人员深入施工现场进行安全检查，甚至每道工序都要检查，过于具体和微观的监管方式直接造成了有效的监管人力资源与无限的建设规模之间的矛盾，严重影响了监管工作的有效性。三是忽视对市场主体行为的监督。当前各级住房城乡建设主管部门和监督机构更多的是注重对工程实体质量安全隐患的检查，而不注重对企业管理制度体系和管理行为的检查，使得很多违法违规行为逃脱了监管。以工程实体监督检查为主的监督机制导致监管部门在责任上越了位，长期扮演“工程保姆”，重复进行本应由施工企业管理人员或监理工程师所从事的日常工作，被社会视同安全生产责任主体，一旦工地发生安全事故，监督机构和监督人员很容易被列入司法对象。同时，监督人员忙于进入工地对工程实体实施检查找隐患、写整改通知书和跟踪复查落实情况等琐碎工作，而庞大的工程规模又是各地人数有限的监管机构无法承受的，导致了监管效能的下降。

### 3. 监督评价和问责机制方面

当前，缺乏有效的监督评价和问责机制。行政监督仅注重对重大事件的监督而缺乏对整个系统的监督，底层“活动”成为独特景观。例如，发生生产安全事故后政府追责倒逼机制催生“保姆式”管理无法从根本上消除。安全监管人员怕发生事故后牵扯自己“买单”，习惯于施工现场实体的安全检查、验收，做了大量的不该是施工安全监督管理机构应该做的工作，既越权又不利于安全生产管理。

### 4. 保障和激励机制方面

一方面，监管人员的待遇得不到有效保障，监督员的工资与行政级别挂钩，技术水平、职称在待遇上得不到体现，严重影响了监督员的工作积极性。另一方面，缺乏有效的激励机制，目前全区建筑市场监管系统缺乏相关的优秀评选活动，工作优秀的单位和个人作出的成绩得不到表彰，也影响了工作积极性。

## 三、监管环境情况分析

### （一）经济环境

当前社会经济发展速度很快，工程建设项目很多，相关从业人员一般待遇较好。作为具有同样技术和管理水平甚至水平更高的监管人员来说，待遇相对要低很多，这时，如果不能树立正确的金钱观，就很容易导致向“钱”看齐，出现权力寻租情况。

### （二）全社会参与程度

当前，仍然存在社会参与监管滞后的问题，导致“监管失灵”的矛盾具有普遍性；行业自律缺失，行业协会难以有效发挥传统“行帮商会”的作用；作为原本制度设计中市场化监管重要环节的监理，未能提高专业服务能力，反而成为各种利益冲突的缓冲剂，使得监管效果不理想。工程现场也相对封闭，缺乏公开，不利于社会参与监督。



## 四、监管资源情况分析

### （一）监管队伍力量

据调研统计，设区市的建管（安全）科人数平均为4人，但县建管股人数平均仅为1.8人，而且承担了较多的工作任务。从负责具体工程项目的质量安全监督机构来看，目前，广西在建工程有11000多个，但考核合格的监督员只有714名，人均监督面积约18万平方米，而且工作任务极不平衡。监督人员的严重不足，限制了对项目的巡查力度，尤其是乡镇项目更是无法顾及。可以说，当前监管力量严重不足。

### （二）监管经费和装备

目前，广西监督机构普遍面临着经费保障不足的问题，基本办公经费不足、用于检测的仪器设备缺乏、公务用车难，严重影响了监督员下工地检查的积极性，进而影响了建筑施工安全生产日常监督执法工作的正常进行。

### （三）监管可用信息

目前，广西已建立了建筑市场监管和诚信信息一体化平台等多个信息系统，使得监管中的可用基础信息大幅提高，但仍然存在着很多不足，最主要的是各个系统之间信息未能充分地共享，导致建筑市场监管与市场资质、招投标管理之间的联动还不够，企业在工程建设阶段的违法违规信息不能及时反馈给市场，对企业的惩戒作用不足。



## 五、监管客体情况分析

### (一) 责任落实意识分析

#### 1. 在质量安全重视程度上

当前，与工程进度、成本等管理目标相比较，工程参建各方特别是建设单位，对于质量安全管理目标的重视程度不够，严重影响了广西建筑市场监管效能的提升。

#### 2. 在市场竞争程度上

当前建筑市场竞争十分激烈，是典型的卖方市场，有些施工单位为了生存，违心接受建设单位的不平等条款，出现让利、垫资、签订“阴阳合同”等行为，在项目实施中通过减少安全投入、偷工减料来保证自身利润，其中还存在较多的转包、挂靠市场违法行为，极大影响了建筑市场监管效能的提升。

#### 3. 在监管执法威慑力上

目前处罚手段比较单一，监管查处对企业造成的震慑力还不够，企业违规成本较低，无法触动企业灵魂和痛处，对促进企业持久的、自觉的质量安全责任意识力量还不足，企业在经营活动中难以将质量安全放在一切工作的首位。

### (二) 责任落实能力分析

#### 1. 在工程规模和难度上

近年来，由于工程建设难度增加导致监管难度日益增大，超高层建筑越来越多，基坑深度越来越深，技术工况越来越复杂，技术风险越来越高，现行标准不断被突破。项目交叉施工风险点多，地下水施工项目多，深基坑作业点多，新材料、新工艺、新设备的应用多。一旦出事，其影响面、破坏程度和经济损失都要超过以往。

#### 2. 在管理能力上

工程体量规模逐年增加，然而参建各方的相应管理力量却未同步跟上，形成落差，参建各方技术管理力量、关键岗位有经验的一线操作人员以及大型机械设备等严重稀释，加上安全投入不够，直接影响工程建设安全。

#### 3. 在一线工人素质上

当前，建筑施工一线操作工人主要为农民工，其质量安全意识、技能普遍较低，又由于劳务单位不固定、流动性大，难以组织系统的技能培训和岗前培训，施工企业的培训又很多流于形式，因此，其违规操作很容易引发意外和安全质量事故，给有效的建筑市场监管带来了很大难度。🏠

Construction. Architecture. Achievement.

# JIAN

建

「禮·月令」  
仲春之月，  
「建」建中。



GUANGXICHENGZHENJIANSHE

广西城镇建设