

第3章 建筑业

1. 建筑

概况

受房地产、基础设施以及国内外制造业旺盛的投资需求推动，中国建筑行业长期保持着高速发展。然而，这些投资需求在经历新冠疫情带来的市场动荡后，由于房地产企业资金状况恶化、公众对房地产市场的信任下降、地方政府财政紧张、金融环境接近结构性极限，以及中美贸易摩擦和地缘政治紧张导致的相互监管趋严，而陷入低迷状态。

尽管政府已采取多项应对措施，并取得了一定成效，但投资需求仍未得到实质性改善，预计建筑行业的增长低迷态势将持续至2025年。

在这样的环境下，对于整个中国建筑行业而言，可以考虑通过扩大境外建筑承包等方式寻找新的增长路径。然而，对于外资建筑企业而言，更期待民间和家庭经济的复苏、地方政府高债务状况的缓解及财政恢复，以及有助于提升对华直接投资意愿的监管放宽和财政支持。

建筑业中存在的问题和改善建议

建筑业面临的问题可分为外资建筑企业所面临的特有问题和整个建筑行业共同面临的问题。

包括日资企业在内的外资企业所面临的特有問題

关于外国人获取相关资质的问题

建筑工程的设计、施工的实施方面，根据工程规模的不同，必须由持有相应等级“建筑师”“建造师”资质者担任设计师或现场负责人，外国人以与中国人同样的条件（语言、学历、在中国的实际工作经验等）参加考试，通过后才能获取该资质，难度很大。这导致持有“一级建筑师”“一级施工管理技师”等日本国家职业资格，具有与中国资格持有者同等技术水平的日本技术人员在施工现场的定位不稳定，相应待遇亦不平等。

《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》（建市规〔2019〕12号）中规范了以设计施工总承包方式、EPC方式推进工程的方法，并鼓励具有一级施工资质的单位凭借施工业绩申请相应类别工程设计甲级资质，已取得工程设计甲级资质的单位凭借设计业绩申请相应类别施工总承包一级资质。在海外，设计施工总承包方式、EPC方式早已普及，外资企业虽然在自己国家拥有此类经验的人才，

但由于这些人才在中国不被视为资格持有者，因此外资企业很难保证足够人数的资格持有者，难以获取相应资质。外资企业无法在中国国内充分发挥自己的经验，这对于中国建筑市场的发展和工程质量的提升来说都是一种损失。

建筑业普遍存在的问题

专业技术人员考取职业资格以及进行职业资格注册时社保参保缴费证明方面存在的问题

2018年发布的《关于开展工程建设领域专业技术人员职业资格“挂证”等违法违规行为专项整治的通知》（建办市〔2018〕57号）中指出，加强对专业技术人员考取职业资格以及进行职业资格注册的管理，同时规定，为了证明相关资格考试的报考人员及注册人员确实属于注册单位的员工，应要求其提交社保参保缴费证明（以确保与注册单位的一致性）、户籍证明或居住证明。然而，这里需要特别提及社会保险缴纳的问题，并非所有企业员工都在总部注册地缴纳社保。许多员工为了购房、子女教育或医疗便利，希望在分公司所在地缴纳社保。

对于从事建筑业负责施工管理的年轻技术人员来说，往往会将考取二级建造师职业资格作为自己的第一个取证目标。该项资格考试由省级部门负责管理，但如前所述，有些员工是在分公司所在地参保缴费的，无法提供在总公司注册地的社保参保缴费证明，因而无法获得考试资格，无法进行职业资格注册。此外，由于有些分公司并不具备建筑业相关资质（报考及职业资格注册条件），因此其员工也就无法在分公司所在地进行报考和职业资格注册。上述问题将会严重阻碍员工自身以及企业的发展，因此，对于将职业资格的报考和注册与社保参保缴费证明挂钩的这一做法，希望重新予以修订。

工程质量终身责任追究制的问题

根据《建筑工程五方责任主体项目负责人质量终身责任追究暂行办法》（建质〔2014〕124号）规定，五方（建设单位、勘察、设计、施工、监理）的负责人个人应在建筑工程设计使用年限（通常为50年）内对工程质量承担终身责任。

办法中还规定，该责任即使在该项目负责人从原单位离职后仍可继续追究，当发生工程质量问题时，除被处以吊销执业资格等行政处罚以外，还可能被追究刑事责任。

虽然该政策的意图是重视工程质量，但随着面向服务性社会的转型，有意从事建筑行业的人员正逐年减少，我们担心这样的政策会导致人们更加远离建筑业。希望今后考虑调整或取消该规定。

施工许可申请中的各项问题

建筑工程施工许可原则上要向施工所在地的建筑行政主管部门申请,但有些地区会提出以下各种要求并做出指导,影响项目工期、工程款。

关于工程保证担保(保函)的问题

所谓工程保证担保(保函)是指工程款支付保函、履约保证证明等针对防止合同当事人双方的债务不履行行为,根据合同条款规定向对方提供的保证担保。然而,即使当事人双方一致约定无需保证担保,部分地区的建设行政主管部门仍要求企业提供保证担保(要求企业变更合同条款)。

虽然各地区对担保种类和金额的要求有所不同,但有些地区的合同当事人双方单一工程保证金费用超过1,000万日元以上,导致工程成本增加,故希望在实际运用中充分尊重合同当事人之间达成的共识。

施工合同范本问题

虽然此问题与上述事项类似,部分施工地所在地区的行政部门强制要求工程承包合同使用“合同范本”(由住房和城乡建设部及地方建设管理部门制定)。另一方面,包括日企在内的外资工程发包方强烈主张使用在世界各网点统一使用的合同条款(FIDIC合同条款等),建筑企业往往还需要应对这些要求。但即便当事人双方达成共识并使用发包人指定的合同条款签订合同,也会被相关部门强制要求按照“范本”签订申报合同。受其影响,除了为双方确认吻合度花费大量时间和人力之外,在发生纠纷时还有可能引起混乱,因此希望在运用中更加尊重合同当事人达成的共识。

关于防止拖欠农民工工资政策的问题

虽然中国政府一直致力于改善农民工待遇,但建筑行业拖欠农民工工资的事件频繁发生,一直以来备受关注。2020年5月起施行的国务院《保障农民工工资支付条例》也专门重点围绕工程建设领域,规定了严格的工资支付制度和监督责任体制。其中,工资支付制度规定,施工总承包单位应按建设项目开设农民工工资专用账户(同时作为批准施工的条件之一),建设单位将工程款与其他款项分开,向该专用账户支付农民工工资,施工总承包单位将工资直接支付至每一位农民工的个人账户。

对于保护农民工权利这一立法宗旨我们表示高度赞同,但开设专用账户时,还需要应对金融监管要求,造成了实际操作上的不便和时间损失。为确保工程项目顺利进行,希望能加以调整和改善。

施工许可申请方面的问题

各地方政府的施工许可申请手续各不相同,希望全国统一业务流程。此外,有个别地方政府会提出过分的要求。

各地正在推进申请流程的电子化和在线办理,提高申请效率并减少人力投入。然而,关于二级及以上施工总承包资质证书的发证主体,其管理权限曾短暂下放至各地住房和城乡建设部门,但目前已重新收回至位于北京的住房和城乡建设部。在此过程中,各地曾颁发的电子版资质证书被

要求退回,导致目前没有有效的电子版证书可以作为批准文件。虽然部分推进电子化的地方住房和城乡建设部门允许暂时使用限定期限和用途的电子版证书,但这仍然给申请流程带来了诸多不便。未来,希望所有资质证书的发放完全电子化,并从资质获取到在企业注册地以外的施工所在地进行注册的整个流程,能够实现全面统一的电子化和在线办理。

政府部门提供施工支持方面的问题

鉴于2021年发生的突然断电的情况,不少外资企业中止或推迟了新的投资和建厂计划。希望今后在采取类似措施时,有计划地通过事先告知等方式,将影响降至最低。过去,如果同一地区的施工现场发生事故,主管部门会要求该地区的所有施工现场一律停止作业。这个措施会对工期以及质量等产生很大影响,希望将停止作业范围限定为发生事故的现场。

<建议>

① 完善法律,推动建筑业从业员工资格认证制度的内外无差异化

希望进一步完善法律,消除建筑业外籍员工与本地员工在资格认证制度上的差异化待遇,对日本的“一级建筑师”“一级施工管理技师”等资格与中国的“建造师”资格等实施同等认可。

② 优化二级建造师考试与注册制度,取消社保缴纳地限制

目前,部分地区的主管机关在二级建造师考试报名时,要求考生提供社会保险缴纳证明,并限定考试和注册地点与社保缴纳地一致。对此,希望将企业总公司与分公司视为同一法人主体,只要员工属于该企业,无论社保缴纳地在哪里,都应不受限制地享有考试和注册的自由。此外,作为工程注册所必需的资格证书,“八大员证书”长期以来受到行业关注,我们一直建议推动其实现全国范围内的注册通用。目前,通过统一平台“住房城乡建设行业从业人员培训管理信息系统”,已实现更为灵活的跨地区注册管理,对此我们表示高度评价。

③ 废除项目质量终身责任制

为促进中国建筑技术水平的提高和建筑相关资格制度的广泛普及,希望废除“与项目有关的招标人、勘察、设计、施工、监理责任人个人的质量终身责任制”。

④ 放宽并统一各地区在施工许可申请上的各项要求

希望在企业进驻各地区及申请施工许可时,进一步放宽以下各项要求,并减少各地区在执行标准上的差异,在全国范围内统一业务流程。

·在招标方与承包方协商一致决定无需工程担保的情况下仍要求实施担保。

- 在签订承包合同时,强制要求使用“施工合同范本”。
- 提交法人身份证明(外籍人士则为护照)。

⑤ 减少工程停工命令, 缩短停工时间, 并提前通知

若非因事故或违规原因, 希望尽量避免下达工程停工命令。目前, 由于公共活动、空气污染防控等各种因素, 部分地区会突然下令全面停止施工或限制施工, 给企业造成劳动力或物资方面的经济损失。若非因事故或违规原因导致的停工, 不应由招标方或施工方承担其损失。希望相关部门尽量减少停工情况。如因不可避免的原因必须实施停工措施, 希望尽量缩短停工时间, 提前充分通知。

⑥ 放宽农民工工资专用账户管理规定

- 根据现行规定, 企业开设农民工工资专用账户时, 法定代表人必须亲自前往银行分行接受认证(包括持身份证原件、通过银行专用APP进行人脸识别认证等)。这一流程不仅耗费时间和成本, 且对于法定代表人并不常驻中国的企业而言, 执行难度较大。

为此, 希望简化开户手续, 例如允许通过微信等应用程序进行远程身份认证, 并避免针对相同事项对法定代表人进行重复认证。

- 目前, 企业只能在工程项目所在地的少数指定银行中选择开户银行。希望能够从企业财务管理角度出发, 允许企业自由选择开户银行。
- 关于专用帐户中工资保证金的缴存金额, 现行规定要求按工程款的一定比例进行缴存, 希望改为按照实际施工量的一定比例缴存, 或基于固定工程量确定缴存金额。

⑦ 简化外籍员工在外地的工作许可和居留许可申请程序

外籍常驻人员来华工作时, 一般需要在公司注册地办理工作许可和居留许可。然而, 建筑企业的运营特点决定了员工通常需要被派往外地施工现场工作。当员工随工程项目被派往外地时, 由于企业未在当地设立分支机构, 往往无法在项目所在地为外籍员工申请工作许可和居留许可。这一恶性循环可能招致公安局出入境管理等相关管理部门的问询, 甚至会由于实际工作地点与工作许可和居留许可签发地不一致而受到处罚。

希望结合建筑行业的实际情况, 简化外籍员工在外地的工作许可和居留许可申请流程, 并采取必要的救济措施, 如允许外籍员工在公司担保下被派往全国各地工作。

⑧ 统一跨省异地施工项目合同工的工资收入申报纳税窗口, 简化手续

根据国家税务总局的规定, 员工随项目赴外地工作时, 施工单位在跨省异地施工项目中必须向工程作业所在地的税务机关申报项目合同工的工资收入。

然而, 在实际操作中, 无论项目规模大小, 即使是工期很短的小型施工项目, 也必须向当地税务主管部门进行申报。由于需在不同地区办理个税缴纳, 员工的纳税地点频繁变更, 容易导致其个人纳税记录不连续。同时, 对于企业而言, 不仅程序繁琐, 还增加了成本。

因此, 希望各省设立统一的纳税申报窗口, 并考虑采取优化措施, 例如允许线上一站式申报和缴纳, 针对小型施工项目, 允许实行“零申报”等。

⑨ 所有施工资质证书的电子化

目前, 2级及以上的施工总承包资质证书尚未实现电子化, 尽管各地区已采取临时应对措施, 但仍给申请工作带来了不便。希望未来所有发放的资质证书能够全面实现电子化, 并且从证书的获取到在与企业注册地不同的施工地点进行注册, 都能统一推行电子化和在线处理。