附件:4：

关于《深圳市坪山区建筑市场主体信用管理办法（试行）》（专家论证后修改稿）的起草说明

为加快坪山建筑市场信用体系建设，进一步规范建筑市场秩序，加强对建筑市场各方主体的监管，营造诚实守信的市场环境，我局在深入调研、反复论证的基础上，起草了《深圳市坪山区建筑市场主体信用管理办法（试行）》（征求意见稿）（以下简称《办法》）。现将有关问题说明如下：

一、制定《办法》的必要性

（一）加快推进建筑市场信用体系建设，是实现政府职能转变的现实需要。当前我国正在大力推进政府职能转变、进行“放管服”改革，对政府而言，意味着减少对企业经济活动的直接干预，给企业释放活力，实现政府职能从重资质管理到重市场信用管理的转变，从重事前审批到重事中事后监管的转变。

（二）加快推进建筑市场信用体系建设，是规范建筑市场秩序的重要手段。目前，我区建筑市场行业管理依然面临一些问题：一是建筑市场过度开放，市场处于无序竞争状态；二是资质挂靠、转包以及违法分包等问题依然突出；三是建筑劳务市场秩序有待规范，拖欠工程款和工人工资问题时有发生。为此，亟需从制度层面加快建立信用管理体系，切实规范建筑市场秩序。

（三）加快推进建筑市场信用体系建设，是确保工程质量安全的重要保障。确保工程质量和施工安全是工程管理的重要目标，通过建筑市场信用管理，能够将现场企业的生产行为与行业准入、招投标等市场行为直接挂钩，建立守信激励和失信惩戒机制，引导建筑市场主体牢固树立“百年大计、质量第一”和安全生产的“底线思维”和“红线意识”，真正形成一种从企业到人员的全方位“倒逼”机制，妥善解决建筑质量通病问题，打造一批又一批精品建筑工程，让人民群众对坪山工程质量安全满意度明显提升。

（四）加快推进建筑市场信用体系建设，是创建“信用坪山”社会信用体系的内在要求。2016年4月，我市成为全国新一批“全国社会信用体系建设示范城市”；2017年8月，制定出台了我市首部综合性信用管理法律《深圳市公共信用信息管理办法》（市政府令第297号）。目前，我市围绕政府部门公共信用信息的记录、整合和应用，以市电子政务资源为支持，搭建公共信用信息共享平台，建立了全市统一的公共信用信息管理系统。建筑市场信用体系作为“信用坪山”的重要组成部分，必须加快推进信用信息的管理和共享应用，与司法、税务、社保等部门合作，着力构建守信联合激励和失信联合惩戒工作机制。

（五）原有建筑市场诚信管理制度有待完善，行业信用工作力度亟需加强。目前，我区建筑市场信用管理工作主要通过我局官网公共信用信息栏目、深圳信用网、向上级住建部门上报等方式进行，有关信用管理规定内容比较分散，未能形成完整体系，充分发挥作用，需要进行梳理和总结，构建我区以信用为核心的建筑市场监管体制。

二、起草经过

为此，2018年下半年我局即着手起草《深圳市坪山区建筑企业诚信管理办法》，并在开展一系列前期研究工作的基础上形成了初稿，后由于市住房和建设局同步在起草全市建筑市场信用管理办法并开始征求意见，特别是2018年底区领导希望尽快出台我区建筑市场主体“黑名单”制度，我局决定以建筑市场主体“黑名单”制度为突破口，后续逐步建立和完善我区建筑市场信用体系建设。在2019年7月初《深圳市坪山区建筑市场主体“黑名单”管理办法（试行）》（送审稿）基本完成后，起草小组顺势启动《办法》起草工作。

起草小组首先收集整理了60余万字的《社会诚信建设规范性文件汇编》，研究了北京、上海、江苏、福建、广州、南京、杭州、成都等省市有关建筑市场信用评价的做法。然后，起草小组专门与市住房和建设局《深圳市建筑市场主体信用管理办法》起草小组进行了深入交流和沟通，对《深圳市建筑市场主体信用管理办法》（局长办公会审议稿）进行了深入研究。

在此基础上，起草小组结合坪山区建筑市场实际，经过反复讨论，于2019年8月上旬拟定了《办法》初稿；8月13日在区住房和建设局进行了内部论证研讨。根据论证研讨意见，同时结合《深圳市建筑市场主体信用管理办法》送审稿的最新进展情况，起草小组对《办法》初稿进行了修改完善，形成《办法》征求意见稿。9月上旬开始向区各职能局和街道办征求意见；根据反馈意见，我们对《办法》进行了修改完善；10月18日，我局召集提出意见的部门和我局相关科室一起对有关修改进行讨论研究，然后在此基础上形成《办法》专家论证稿；10月24日，我局召开《办法》专家评审论证会，组织相关专家进行论证，专家组同意通过论证。论证会后，我们按照评审论证意见对《办法》进一步修改完善。

三、《办法》总体思路与主要内容

建筑市场信用体系既有社会信用体系的一般特征，也应当充分体现出建筑行业的鲜明特色。起草过程中我们始终坚持**“一条主线、三个导向”**的总体思路，**一条主线是指**，把建筑市场信用管理作为行业管理、市场管理、现场管理的主线，通过对企业和人员的信用信息采集、公开、评价、应用，形成全过程的信用管理链条。**三个导向是指**：一是以问题为导向，主要梳理当前建筑市场管理中存在的问题以及诚信体系建设的不足；二是以需求为导向，聚焦于行政管理、行业自律的需求，以及广大企业的诉求；三是以目标为导向，以规范建筑市场秩序、确保工程质量安全、促进行业发展为最终目标。

《办法》主要以《建筑市场信用管理暂行办法》（建市〔2017〕241号）和市住房和建设局正在制订的《深圳市建筑市场主体信用管理办法》确立的制度体系为基础，参考兄弟区的有关经验和做法，同时还充分考虑到与《广东省住房和城乡建设厅关于房屋建筑和市政基础设施工程施工质量安全动态管理办法》（粤建规范〔2017〕2号）以及我市“铁十条”政策之间的衔接。

**（一）关于评价主体。**目前我国建筑市场信用评价主体有三种：各地建设行政主管部门、各地行业协会及第三方评价机构。以上三类评价主体在实施信用评价工作中各有利弊，考虑到我区现实情况，《办法》拟采用区住房和建设局、区水务局（以下统称“区工程行政主管部门”）评价为主，同时结合市住建局建筑市场主体信用评价工作成果的模式。在市住建局的信用评价工作未能开展之前，毫无疑问，只能由区工程行政主管部门来主导。而在市住建局的信用评价工作开展起来以后，则应当充分利用市住建局采集的相关建筑市场主体的信用信息，没有必要重复采集，增加部门和企业负担。

**（二）关于评价对象。**《办法》涵盖了建筑市场五方责任主体，包括工程项目的建设单位（含代建）和从事工程建设活动的勘察、设计、施工、监理等企业，以及注册建筑师、勘察设计注册工程师、注册建造师、注册监理工程师等注册执业人员。

**（三）关于信用信息**

**1.指标构成。**信用信息由基本信息、良好信用信息和不良信用信息构成。基于突出质量安全管理以及信用评价的客观（尽可能减少主观性）、公平、公正和可操作（包括采集、认定的时间成本和人力成本）之考量，良好信用信息分为履约评价、大评比、奖项、科技和行业综评等5类（参见《办法》附件计分表——企业基本信息和良好信用信息），不良信用信息分为行政处罚、失信联合惩戒对象和不良行为三大类。考虑到广东省房屋建筑和市政基础设施工程质量安全动态管理的记分事项（以下简称省动态）以及我市的红色警示和黄色警示与不良行为事项之间存在部分交叉的情况，《办法》首先按照是否属于应当予以行政处罚的标准，将之区分为行政处罚和不良行为，以免一线执法人员以记录不良行为来代替本当给予的行政处罚；其次是对于红色警示采用直接扣分模式，主要是考虑到红色警示的力度远大于行政处罚，且目前常规做法是安监局最终作出的事故调查报告明确要求进行行政处罚才启动行政处罚程序；再次是对于黄色警示和省动态，凡是依法应当予以行政处罚的，均按照行政处罚的标准来扣分，对于那些不能予以行政处罚的，则单独设定扣分标准；最后是不能纳入红色警示、黄色警示和省动态范围，但有必要予以惩戒的其他违反法律、法规和规章，不履行法定义务或者约定义务的行为。

**2.指标编排**。关于不良信用信息计分表的编排，按照行政处罚、失信联合惩戒对象和不良行为进行排列，其中行政处罚分为轻微（包括警告和不必进行听证告知的罚款等）、一般（包括较大数额罚款、暂扣许可证或者资质证书等）、严重（包括责令停业整顿、责令停止执业业务，降低资质等级、吊销资质证书、吊销执业资格证书和其他许可证、执照，依法取消投标资格、一定期限内不接受资质申请等）三类，失信联合惩戒对象包括因违反工程建设相关法律以外的法律被区工程行政主管部门依法列入“黑名单”或者列为失信联合惩戒对象、被其他部门依法列入“黑名单”或者列为失信联合惩戒对象并推送给区工程行政主管部门实施联合惩戒、被人力资源社会保障主管部门或者社会保险费征收机构责令限期参加工伤保险而仍未办理建设项目参保缴费手续、经依法查处骗取工伤保险待遇、被人民法院纳入失信被执行人名单等。对于其他不良行为，首先分为综合类（由区工程行政主管部门负责）、经营管理（由区工程行政主管部门负责）和质量安全（由区工程行政主管部门质量安全监督机构负责）三类。

**3.指标权重。**关于行业奖项和建设科技等良好信用信息指标加分以及不良信用信息指标扣分的权重确定，主要采取分值和有效期结合的方式，就行业奖项、建设科技而言，企业的国家级的加分分值和有效期＞部级主管部门的＞省级主管部门的＞市级主管部门的；就企业的行政处罚（包括红色警示）的扣分分值和有效期＞黄色警示＞省动态＞其他不良行为。具体标准如下：

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 良好信用信息类别 | 分值 | 有效期 |
| 国务院或者行业公认的属于国家级别者 | 4分/项 | 3年 |
| 部级主管部门/行业协会、省政府等 | 3分/项 | 3年 |
| 省级主管部门/行业协会、市政府等 | 2分/项 | 2年 |
| 市级主管部门/行业协会等 | 1分/项 | 1年 |

说明：为促进我市绿色建筑发展，与此相关的加分标准有适当提高。

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 不良信用信息类别 | 程度 | 分值 | 有效期 |
| 行政处罚 | 严重 | 10 | 2年 |
| 一般 | 5 | 1年 |
| 轻微 | 2 | 6个月 |
| 黄色 | 不作区分 | 2 | 2个月 |
| 省动态 | 10分档 | 2 | 6个月 |
| 5分档 | 2 | 2个月 |
| 3分档 | 1 | 2个月 |
| 1分档 | 0.5 | 2个月 |
| 其余不良信用信息 | 一般 | 2 | 3个月 |
| 轻微 | 1 | 2个月 |
| 例外1：资质动态核查被认定不合格 | 5 | 1年 |
| 例外2：拖欠劳务工工资等4种情形 | 5 | 6个月 |
| 例外3：工地被挂“安全生产事故整治督办工地”牌 | 4 | 同挂牌时间 |

**4.采集方式。**《办法》按照分类对待原则采取不同的采集方式：基本信息通过区建筑市场主体信用管理系统自动采集，良好信用信息通过区建筑市场主体信用管理系统自动获取和建筑市场主体诚信申报等方式采集，不良信用信息由区工程行政主管部门所属各机构主动采集。

**5.信息认定**。区建筑信用管理系统自动采集的良好信用信息直接予以认定，建筑市场主体诚信申报的良好信用信息由区工程行政主管部门审核符合规定后予以认定。良好信用信息通过认定之后方可作为信用评价的依据。行政处罚根据行政处罚决定书直接予以认定，失信联合惩戒对象根据有关失信联合惩戒对象的公文直接予以认定，不良行为根据不良行为认定文书直接予以认定。

**6.信用修复**。失信联合惩戒对象主动改正违法行为、消除不良影响，经作出违法行为认定的部门同意信用修复的，可以申请信用修复，即向主管部门申请删除该不良信用信息。首先，此类行为已受到相关部门的行政处罚；其次，《办法》将之作为不良信用信息对待，系叠加惩戒；再次，在其不再是失信联合惩戒对象的情况下，继续认定为不良信用信息是不合适的，不利于督促失信联合惩戒对象主动改正违法行为和消除不良影响。因违反建设行政法律并被列为失信联合惩戒对象的（其本身已被主管部门处罚并作相应扣分了），则是要向其他部门推送，要求其他部门对之予以叠加惩戒。

至于对那些因违反建设法律而被区住房建设、交通运输和水务部门给予行政处罚或者被认定为不良行为的不良信用信息按照《办法》给予信用评价扣分，则不宜因其信用修复而撤销，主要是基于以下考虑：一是影响执法效率。修复工作是需要履行相应程序和时间的，对于大量的扣分期限在1-3个月内的不良行为记录，待程序走完，剩余期限可能也就所剩无几。二是没有合适的判断标准。不良信用信息行为具有多样性，哪些可以修复，哪些不可以修复，尚没有统一的判断标准，容易导致修复工作效率低下和个别执法人员徇私枉法。三是可能导致新的不公平。通过信用修复，一些严重不良信用信息的最终扣分甚至会低于不良行为。四是我们的执法人员的廉政风险会加大。这就需要我们在效率与公平之间做出取舍。应该说，信用评价扣分是对该违法失信行为作出的一次性否定评价，其中大多是不良行为，其扣分期限短，不会长久影响企业信用，而且企业还可通过多产生良好信用信息等方式来提升其信用评价得分，从而达到类似信用修复的效果。

**7.信用信息公开制度。**信用信息公开是信用管理的一项重要工作，也是推进信用体系建设的重要抓手。对此，《办法》一是明确公开的平台，二是明确公开的信息的范围，三是明确公开的期限（参见《办法》第22条、第23条）。

**8.履约评价制度。**建立建设工程承包商履约评价制度，是加强建筑市场信用体系建设的重要内容。有关承包商的履约评价适用《深圳市坪山区政府投资建设工程承包商履约评价实施办法(试行)》，同时作为《办法》的附件。下文将就此作进一步说明。

**9.“黑名单”制度。**建立建筑市场“黑名单”制度，是加强建筑市场信用体系建设的重要内容。有关“黑名单”的管理适用《深圳市坪山区建筑市场“黑名单”管理办法(试行)》（已先行制定并发布，此不赘述）。

**（四）关于信用评价**

**1.评价方法。**对勘察、设计、施工、监理等建筑市场主体，《办法》拟采用综合评价方法，即根据建筑市场主体良好信用信息、不良信用信息等评价指标实行定量分析和定性评价。综合信用评价实行实时评价和阶段评价相结合的方法。对建设单位（含代建）、注册建筑师、勘察设计注册工程师、注册建造师、注册监理工程师等建筑市场主体，《办法》拟采用定量分析方法，实时公布其良好信用信息和不良信用信息，每3个月公布一次分数，但不作定性评价。

**2.实时评价**。即根据被认定的建筑市场主体信用信息，按《办法》附件计分表规定的记分方法每天对建筑市场主体进行加分计算和扣分计算，然后加分之和与扣分之和简单相加即为企业实时评价得分。加分计算是指按照《办法》附件计分表规定的方法对建筑市场主体的基本信息和良好行为的得分进行简单加法计算，满分为100分（但在将市住房和建设局对施工企业的信用评价得分纳入《办法》的评价体系时，施工企业的满分为120分）。扣分计算是指按照《办法》附件计分表规定的方法对建筑市场主体的不良信用信息的扣分进行简单加法计算。市建筑信用管理系统每天自动生成企业前一天的实时评价分数，并于当天公布。（参见《办法》第28条）

需要特别说明的是，纵观国内许多城市的信用综合评价方法，为了保证区分度，往往综合采用灰色理论、正态分布理论、水桶理论等方法，通过复杂的数学计算，确保所有参与计算的企业的最终信用得分保持正态分布，虽然很科学，但由于太专业且比较复杂，有失透明、简洁，不能被建筑市场从业人员以及行政监管人员中的绝大多数人所理解。考虑到勘察、设计、施工、监理等行业差异较大，又要适用同样的计算公式，经广泛讨论，认为还是采用简单加法计算比较合适；为了将区分度不够的程度尽可能降低，阶段评价不是以某一个时间点来计算分数，而是计算一个评价周期内所有实时评价得分的算术平均值（由于有足够的数据支撑，偶然性大大降低）。

**3.阶段评价**。是指以3个月为一个评价周期，根据建筑市场主体在一个评价周期内所有实时评价得分的算术平均值计算出该主体的评价周期信用得分，并按照规定的方法进行定性评价。定性评价采用等级制，即企业的信用等级分为A、B+、B、C四个级别，分别表示信用优良、信用良好、信用一般、信用差，每一个级别都对应于相应的评价周期信用得分区间（具体见《办法》第31条和第32条）。同时也对本市新设企业或者初次入深企业的信用等级作了相应安排。

需要指出的是，根据测算，按照《办法》附件计分表，基本信息申报、履约评价、行业综评等均为常规工作，对于一般企业，获奖加分是很难，甚至也没有项目，但只要在深圳和坪山有真实经营活动，能积极参与主管部门或者协会组织的活动，就不难得到60分，评为B级，获得中等评价。

**（四）关于评价结果的应用**

在开展信用评价初期，通行做法是信用评价分数直接与建设工程招标投标挂钩（显然有违招投标法），我市2012年-2015年也曾采取类似做法，但实践证明不成功：对企业的影响太大，事关企业生存，会导致许多问题，甚至影响信用评价工作的开展，利大于弊。调研也发现，信用评价如果不与招投标挂钩，信用评价也就不能有效发挥作用。信用评价结果具体如何使用，实际是一个对于信用评价管理工作如何定位的问题。我们调研认为：信用评价管理工作的目的是切实转变政府职能，有效提升监管能力，招投标只是其中一个重要方面，不宜硬性直接规定，宜将相关权利交给招标人。为此，《办法》从四个方面作了规范：

一是推动建设工程招投标平台与区建筑信用管理系统对接，主动获取参与投标建筑市场主体的信用信息和信用综合评价结果，供招标人、评标委员会、定标委员会参考使用。对依法必须招标的工程建设项目，招标人应当根据投标人的信用综合评价结果考量投标人企业信誉。依法必须招标的工程建设项目，招标人应当拒绝被列入建筑市场主体“黑名单”或者被红色警示的企业参加投标，可以不接受最近一个评价周期信用综合评价等级为C级的企业参加投标；依法应当由一级及以上或者甲级资质企业承担的项目招标，可以增设“投标人最近期的信用综合评价等级为B+及以上等级”的附加合格条件。（《办法》第35条）

二是区工程行政主管部门应当根据履职需要，在日常工作中查询建筑市场主体的信用信息，作为行政管理、公共服务的参考依据。（参见《办法》第36条）

三是对最近一个阶段信用评价等级为A级的行政相对人，区工程行政主管部门在办理其资质审批、施工许可等行政许可过程中可依法实施“绿色通道”和“承诺制”等便利服务措施，在对其负责的工程建设项目实施日常检查、专项检查时可以根据实际情况优化检查频次。（参见《办法》第37条）

四是对“黑名单”企业和综合信用评价等级为C级的建筑市场主体实施差别化监管，包括：列为重点监控和监督检查对象，加大监管力度和检查频率；暂停办理其项目的施工许可、开工备案和质量安全监督等报建手续；不得作为市、区主管部门评优表彰、政策试点和项目扶持对象。（参见《办法》第38条）

需要特别指出的是，上述各条规定，也适用于进入坪山建筑市场并由市住房和建设局组织开展的信用评价对象等建筑市场主体。

四、《深圳市坪山区政府投资建设工程承包商履约评价实施办法(试行)》的主要内容

《深圳市坪山区政府投资建设工程承包商履约评价实施办法(试行)》（以下简称《实施办法》）主要借鉴了深圳市工务署和龙岗、福田、光明等3个区的成功经验，并使之与坪山区的实际相结合。《实施办法》共23条，包括适用范围、评价原则、评价类型、评价方法、评价依据、评价内容等内容。

第一条至第四条规定《实施办法》的目的与依据、适用范围、评价原则、监管部门及平台。

第五条至第十条规定评价类型、评价单位职责、评价依据、评价内容、评价方法和评价时间，为工程建设单位开展履约基础工作提供明确指引。关于评价内容，考虑到政府投资建设工程项目和建设单位的差异性，《实施办法》仅提供框架性指引，实际操作中，工程建设单位可结合其工程特点和具体要求，增加和量化具体评分指标，制定评分表，并按百分制将分项分值进行调整。

第十一条至第十四条规定评价结论、不得评为“优秀”情形、直接评为“不合格”情形、异议处理，为工程建设单位得出准确的评价结论提供明确指引。

第十五条对区住房和建设局负责的年度履约评价作了规定。

第十六条和第十七条明确评价结果的公布与应用、奖励与惩罚。区住房和建设局定期将履约评价结果予以公布，作为坪山区建筑市场主体信用管理的重要组成部分，为政府投资工程评标等提供重要参考。对履约评价被评为“优秀”的承包商，予以通报表扬和授予荣誉称号；对履约评价为“不合格”的承包商，给予通报，并采取相应处理措施。

第十八条至第二十条规定对影响评价工作的处理、工程建设单位的评价责任以及对分包商的履约评价。

第二十一条至二十三条规定解释权、实施日期和有效期。

通过开展政府投资建设工程履约评价，同时作为坪山区建筑市场主体信用管理的重要组成部分，实现招投标市场和现场联动，并将履约评价结果应用于政府投资项目招投标中，吸引优质企业，排除劣质企业，从而提高承包商履约意识和违约成本，规范建筑市场管理，为政府投资项目监管提供抓手，进一步提升坪山区政府投资建设工程质量。

特此说明。