《沈阳市建筑市场管理条例（草案）

（征求意见稿）》起草说明

为落实“小切口”立法要求，推动地方立法精细化发展，拓展我市法律体系的广度和深度，加强我市建筑市场管理，保证建筑市场秩序和工程质量。经过认真审慎研究，我局提出制定《沈阳市建筑市场管理条例（草案）（征求意见稿）》（以下简称《条例》），以适应我市建筑市场管理工作需求。

一、制定《条例》的必要性

我市作为副省级城市，建筑市场主体数量庞大、工程体量巨大，建筑市场管理具有一定的特殊性和复杂性。1994年4月1日，《条例》正式实施，2007年4月29日沈阳市第十三届人民代表大会常务委员会第三十七次会议通过了《沈阳市人民代表大会常务委员会关于废止〈沈阳市建筑市场管理条例〉的决定》。至今17年间，我市尚无针对建筑市场管理的地方性法规。对建筑市场的管理除了依据上位法之外，主要依靠我市的规范性文件和相关政策，如《沈阳市建筑市场信用管理办法》等。但这些规范性文件和政策在内容上较为零散，且强制力不足，难以为建筑市场管理提供系统性的法律支撑。

近年来，我市的城市建设快速发展，房屋建筑和市政基础设施工程建设步伐加快，城市发展日新月异，建筑市场管理遇到了新矛盾、新问题、新任务、新挑战。当前建筑市场主体行为不规范，各类市场违规问题仍然大量存在。例如：建设单位不遵守法定建设程序，肢解发包，拖欠工程款，承包方转包、挂靠、违法分包、拖欠农民工工资，各类中介组织违法违规操作等问题依然突出。这些问题不仅影响了建筑市场的健康发展，也对人民群众的生命财产安全造成了潜在威胁。因此，为了规范我市建筑市场秩序，保障建筑市场各方主体的合法权益，有必要重新制定一部系统的、全面的《条例》。

二、制定《条例》的可行性

**（一）立法有权限**

《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）第八十一条规定：“设区的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要，在不同[宪法](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAxMDAxMjczOTQ=&language=%E4%B8%AD%E6%96%87" \t "/Users/sunwei/Documents\\x/_blank)、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以对城乡建设与管理、生态文明建设、历史文化保护、基层治理等方面的事项制定地方性法规，法律对设区的市制定地方性法规的事项另有规定的，从其规定。”《立法法》明确将地方立法权扩大到所有设区的市，并且鼓励其制定符合实际的地方性城乡建设与管理类法规，据此，我市建筑市场管理立法符合《立法法》规定的立法权限规定。

**（二）立法有法律法规依据**

近年来，国家对建筑市场的监管力度不断加大，出台或修订了一系列政策法规，如《中华人民共和国建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等，辽宁省则于2010年第二次修正了《辽宁省建筑市场管理条例》，这些法律法规不仅为建筑市场的管理提供了执法依据，也为《条例》的制定提供了上位法依据。

同时，为便于地方行政管理，遵循国家有关工程建设项目审批改革的要求，我市还制定了一系列符合我市建筑市场实际情况的管理规范，如《沈阳市建筑市场信用管理办法》、《市城乡建设局关于加强和规范全市房屋建筑工程施工许可手续分阶段办理工作的通知》、《沈阳市建筑工程施工许可豁免管理办法（试行）》，这些规范为我市建筑市场管理立法提供了立法遵循与指导。

**（三）立法有一定实践基础**

我市作为国家智能建造试点城市、工程建设项目审批制度改革试点城市、海绵城市示范城市、全国10个“深化城市体检工作制度机制试点城市”之一，在城市建设和建筑市场管理模式方面积累了一定的实践经验，比如我市“片区综合开发”等一系列工作模式，得到了住建部的高度肯定，被作为典范经验在全国示范推广；再如我市快速推进城市更新“五大行动”，既有地铁、快速路、背街小巷、断头路、公共停车场、老旧管网、口袋公园等建设工程，也包括街路更新、完整社区、海绵城市、智慧城管、燃气报警器安装、瓶改管等一些新理念、新做法。这些实践经验为制定《条例》提供了有益参考。本次立法也旨在将上述成功经验吸收进立法中，让立法更具有沈阳地方特色，更符合我市发展实际。

**（四）立法有可供借鉴的经验**

建筑市场发展这二十年来，国内一些省市陆续出台了建筑市场管理的专门立法，如安徽省、吉林省、黑龙江省、郑州市、天津市等。这些省市的建筑市场发展与我市存在相同之处，且相关立法比我市要早，立法中的制度设计经过一段时间的实施也取得了一定成效，可为我市建筑市场管理立法提供参考与借鉴。

三、《条例》的主要内容

**（一）完善建筑市场准入制度**

建筑市场主体包括从事建设工程的建设、勘察、设计、施工、监理、造价咨询、招标代理等与建筑市场有关活动的主体。为保证建筑产品质量，法律法规对建筑市场规定了较为严格的准入条件，《中华人民共和国建筑法》第十三条规定“从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动”，尽管近年来为优化提升营商环境，国家出台一系列措施简化审批流程及下放审批权限，但无论审批程序上如何简化，对建筑市场主体的资质条件仍是严格审查。建筑市场准入制度，是守护建筑市场秩序和安全的第一道大门，只有具有相应资质的主体参与建筑活动，才能保证建筑市场的安全。因此《条例》规定建筑市场主体及其单位人员均应在资质许可范围内承接业务，对于已经取消资质许可的建筑市场主体，通过信用管理等方式引导企业在市场竞争中重质量、守信誉、增活力、求发展，有利于建筑行业从“量”的扩大转向“质”的提高的转变。

**（二）加强建设工程发包与承包管理**

建设工程的发包管理主要体现在建设工程的施工许可管理和工程招标投标管理。建立建设工程项目施工许可制度，是进入建筑市场的行为准则，把所有的工程项目的实施都纳入监督管理之下，凡符合条件的工程项目，方可进入建筑市场。建设工程的承包管理主要体现在禁止施工单位转包、挂靠、违法分包。《条例》规定施工单位不得在承包建设工程后，不履行合同约定的责任和义务，将其承包的全部建设工程转给他人或者将其承包的全部建设工程肢解以后以分包的名义分别转给其他单位承包；不得将其承包的工程违法分包；不得以任何形式使用其他单位的名义承揽工程，不得允许其他单位或者个人以本单位的名义承揽工程。

**（三）保障农民工工资支付**

广大的农民工早已成为建筑市场最庞大的群体，国家为解决拖欠农民工工资问题出台了一系列政策措施，但由于建设项目资金不到位，施工单位垫资施工；建设市场秩序不规范，违法分包、层层转包、挂靠承包等违法违规行为导致工程建设领域利益链条过长等诸多原因，农民工讨薪依然是行政管理的难题之一。为保障农民工工资支付，《条例》规定发包单位应当按照合同约定支付工程款，并将人工费用及时足额拨付至农民工工资专用账户，加强对施工总承包单位按时足额支付农民工工资的监督。并推行建设工程担保制度，建设单位应当向施工单位提供工程款支付担保，降低合同履行的风险，保障农民工工资按时足额支付。

**（四）强化用工管理，规范建筑市场劳动用工秩序**

建筑工人是建筑市场中最庞大的群体，强化用工管理，规范建筑市场劳动用工秩序，就是维护建筑市场稳定，保障建设工程质量与安全。《条例》通过规定实名制管理，强化施工单位实名制管理责任，着力整治虚假考勤、伪造数据等顽瘴痼疾，确保项目实名制管理求“真”、务“实”；落实农民工工资保证金管理制度，规定实施农民工工资保证金按照企业信用等级实行差别化管理，在保障农民工工资落实到位的前提下减轻企业负担，让建筑市场良性运转。

**（五）加强建筑市场信用管理**

《[国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见](https://law.wkinfo.com.cn/document/show?collection=legislation&aid=MTAwMTA1MjM3NjU%3D&showType=0)》提出“完善全国建筑市场监管公共服务平台......建立建筑市场主体黑名单制度，依法依规全面公开企业和个人信用记录，接受社会监督”，近些年信用监管已经成为行政管理的重要手段之一，尤其是失信惩戒的威慑作用比行政处罚效果更强。

为了深入贯彻落实市委、市政府推进建设工程领域诚信建设的要求，严厉打击我市建筑市场的严重违法失信行为，规范建筑市场主体“黑名单”管理工作，打造诚实守信的建筑市场环境，我局先后制定了《沈阳市建筑市场信用管理办法》和《沈阳市建筑市场主体“黑名单”管理暂行办法》，对11类建筑市场主体的80种情节规定了不同的惩戒措施及管理期限，取得了一定的效果。本次制定《条例》，专章规范建筑市场信用建设与管理，按照《辽宁省社会信用条例》、《沈阳市社会信用条例》的有关规定，重点强调对信用评价的应用，在行政许可、招标投标、工程担保与保险、日常监管、政策扶持、评优表彰等工作中应用信用评价结果。并发挥行业组织在建筑市场诚信体系建设中的作用，鼓励行业组织按照诚信建设的基本要求，建立行业自律规范及企业信用等级评价制度，对建筑市场相关主体的信用等级进行评价，推进行业诚信建设。

四、《条例》的特点

**（一）《条例》具有系统性**

《条例》从建筑市场主体行为、准入制度、工程发包与承包、工程招标与投标、工程造价、劳动用工管理与农民工工资支付、建筑市场信用管理等方面进行了全面规定，形成了系统的建筑市场管理体系。

**（二）《条例》具有创新性**

《条例》总结了沈阳市建筑市场管理的成功经验，将这些经验融入到立法中，使之更具针对性和可操作性。

**（三）《条例》具有实用性**

《条例》注重解决实际问题，旨在为沈阳市建筑市场的健康发展提供有力的法治保障。

综上，《条例》的制定对于规范沈阳市建筑市场秩序、保障建筑市场各方主体的合法权益具有重要意义。我局将在立法过程中充分听取各方意见，广泛征求社会公众的建议，力求使《条例》成为一部科学、民主、务实的法规。