

上海市住房和城乡建设管理委员会文件

沪建建管〔2021〕879号

上海市住房和城乡建设管理委员会关于 2021年本市建设市场联合整治情况的通报

各区建设管理（交通）委，各特定地区管委会，各有关单位：

根据《关于开展2021年上海市建设市场联合整治的通知》（沪建建管联〔2021〕456号）要求，为加强对本市工程建设活动的监督管理，排查整治突出问题，深入推动建设行业清源，我委会同市相关单位开展了工程建设行业专项整治活动。现将整治情况通报如下：

一、基本情况

本次建设市场联合整治分为招标投标活动和建设程序及承发包行为两方面，采取自查和抽查相结合、全面检查与重点检查相结合、资料检查与实地核查相结合的方式，按照“双随机、一公开”的原则进行。

（一）招标投标活动专项整治

全市招标代理机构对照整治重点全面自查存在的违法违规问题和线索，并提交自查情况表。抽查期间制定了《2021年建设工程招标投标活动专项整治抽查方案》，分成3组，随机抽取项目招标人33家，涉及59家招标代理机构。每个招标人随机抽取5个项目，其中2个为进场项目，其他3个为非进场项目，共检查项目标段数为165个。发现问题线索39个，涉及36个项目，19家招标人，2家招标代理机构；针对相关问题线索，向有关单位发出监管建议书，其中发出执法建议书12份，函询建议书16份，扣分建议书3份。

（二）建设程序及承发包行为专项整治

各区及特定地区管委会均按照自查情况表组织开展了自查工作，按要求提交自查报告；抽查期间制定了《2021年建设工程建设程序及承发包行为专项整治抽查方案》，分成4组，对市管项目和16个区、2个特定地区管委会（临港、自贸区）在建的新建、改建、扩建的建设工程和装饰装修工程项目抽取的75个项目进行抽查，其中装饰装修工程项目33个。检查共开具整改指令单73张，整改内容共479条，涉及建设单位82条，总包企业150条，分包企业156条，监理企业83条，勘察设计单位8条；共开具执法建议书34张，执法关注函23张。

二、整治工作主要特点和评价

（一）发挥联动，形成整治强大合力

市住房城乡建设管理委联合市交通委、市水务局、市绿化市容局等各专业建设管理部门开展专项整治，各部门达成共识，充分发挥职能作用，精心组织，统一行动，全面打击建设市场违法违规行为，保障工程建设行业的市场秩序。在房屋建筑工程和非交通类市政基础设施的建设程序和承发包行为专项抽查中，市住房城乡建设管理委组织市安质监总站、委行政服务中心、市勘察设计管理中心分别组成四个检查组，充分发挥各单位的专业优势，形成整体合力，为检查的顺利开展提供有力保障。

（二）突出重点，推动整治工作见实效

一是结合对本市建设市场问题情况的综合分析，招标投标活动重点整治招投标过程中是否有限制或排斥潜在投标人；是否存在串通投标；是否弄虚作假骗取中标；合同签订是否背离合同实质性内容；以暂估价形式包括在总承包范围内的重要设备和材料采购是否依法招标 5 大类作为整治重点；建设程序和承发包行为重点针对建设程序不符合，企业超资质或无资质承揽，违法分包或转包，建设单位违法发包，劳务用工管理等 9 大类开展整治。二是首次尝试将装饰装修工程项目纳入抽查中，每个抽查区域都涵盖新、改、扩在建项目

和装饰装修项目，项目类型包括住宅、学校、医院、办公等，旨在更加全面地反映问题，加强装饰装修工程项目市场行为的监督管理。三是招标投标专项整治进一步扩大范围，包括进场招标项目和非进场招标项目，并以非进场招标项目为主。同时对整治期间的开标项目开展大智慧监管抽查，抽查比例均大于 60%。

（三）强化整治，落实闭环管理

按照“谁监管、谁负责”的原则，分级分类处置检查中发现的各类问题，事事有回应、件件有着落，做到闭环整治，逐一清项，确保联合整治工作取得实效。对检查中发现的涉嫌违法违规的线索开具整改单、执法建议书或执法关注函实行闭环管理，对查实的违法违规行为，将依法从严作出行政处罚。

总体来看，各区建设管理委和特定地区管委会都能按有关要求积极加强建设市场的监督管理工作，高度重视本次整治工作，积极开展自查，对于整治期间发现违法违规的问题线索，积极响应，及时核查处理。抽查过程中也体现出一些比较好的方面：一是加大招标项目的事中监管比例、加强招标投标情况书面报告备案事后核查。二是项目建设各方基本都能按照最新的法规和规范性文件要求执行。三是用工管理工作稳步推进。大多数工地都能按要求落实建筑工人实名制管

理和劳务用工管理规定。

三、整治发现的问题

（一）招标投标活动方面

1. 招标人涉嫌不按照招标文件和中标人的投标文件订立合同，合同的主要条款与招标文件、中标人的投标文件的内容不一致。

（1）某非进场招标项目，招标文件合同为单价闭口合同，实际签订的合同的最终结算价为业主委托有资质的工程造价审价机构最终审定确认的工程结算造价下浮 3%；

（2）某进场招标项目，招标文件规定合同预付款 10%，但签订的合同附件 7《付款及结算条款补充协议书》中 1.1 条付款条件中规定“本工程无预付款，同时承包人也不必缴纳预付款保证金”；

（3）某进场招标项目，6 月 11 日发出中标通知书，8 月 31 日检查时还未签订合同，远超 30 天必须签订合同的规定。

2. 招标人涉嫌以不合理的条件限制或者排斥潜在投标人。

（1）某非进场招标项目，获取招标文件要求拟派项目负责人携带原件到场；

（2）某非进场招标项目，招标公告对招标内容描述不清，要求报名单位领取加盖招标代理单位公章的《投标报名资格

征询单》前往相关部门进行盖章后获取招标文件；

（3）某非进场招标项目，招标公告未明确获取招标文件地址。

3. 招标人集体决策机制不规范，三重一大集体决策决议未明确抄送纪委名称。

4. 招标代理机构工作不规范。

（1）某非进场招标的通信管线搬迁项目，招标公告对招标的主要内容描述不清；

（2）某非进场招标项目，招标文件中的技术标准以现场踏勘为准，而前附表明确不组织踏勘，招标文件前后不一致；

（3）某非进场招标项目，招标资料领取签收表缺乏保密措施；

（4）某非进场招标项目，招标文件中的中标候选人评标办法、评标报告中均为 2 家，但中标候选人公示时只公示了 1 家；

（5）某进场招标的照明工程项目，招标文件中合同协议书载明的工程内容却为土地复垦。

（二）建设程序及承发包行为方面

1. 施工图文件方面，部分项目存在审图未完成、设计变更但未审图、设计不到位已施工等问题。

2. 建设单位违法发包：

(1) 暂估价工程未进场进行公开招标，拆分标段规避招标；

(2) 桩基围护工程款直接由建设单位支付，涉嫌肢解发包；

(3) 将基坑围护发包给无勘察资质的设计公司。

3. 企业资质等级与工程规模和承包内容不相适应问题：

(1) 专业分包企业超资质承建工程，资质等级与工程规模不适应；

(2) 企业超资质、无资质承揽业务、企业施工期间资质过期失效；

(3) 劳务企业无模板脚手架专业资质施工。

4. 承包单位存在允许他人以本单位名义承揽工程，存在转包或违法分包行为问题：

(1) 施工企业、专业分包企业违法分包，无法提供主材采购证明或提供合理解释；

(2) 劳务作业发包个人。

5. 施工、监理企业项目管理机构关键岗位人员配备及到岗履职问题：

(1) 监理单位未按规定履行监理义务和未在执业文件加盖注册执业章；

(2) 总监变更，存在无职称或降低职称条件；

（3）总监未到岗履职或到岗率低；存在“代签名”现象；

（4）部分项目总包项目经理到岗率低，未参加监理例会，涉嫌不到岗履职；存在“代签名”现象；相关资料未使用注册执业章；

（5）部分项目专业分包项目经理到岗率低，涉嫌不到岗履职；存在“代签名”现象；

（6）劳务企业负责人、安全员不到岗履职；安全员等人员配备数量不足；安全员变更手续不齐全。

6. 劳务用工管理方面的问题：

（1）未实行人工费用与其他工程款的分账管理制度；

（2）建设单位未按月支付人工费、未按约定及时足额拨付人工费、未将人工费单独支付到总包农民工工资专用账户；

（3）以现金形式发放基本工资、绩效工资的情况；

（4）劳动合同签订不规范，主要为未约定工资、劳动合同加盖项目部章、未约定绩效工资发放方式、有“代签名”现象。

7. 部分项目（建设单位、总包企业、监理单位和分包企业）未落实建筑工人、管理人员实名制管理要求。

8. 其他问题：

（1）建设单位未提供工程款支付担保、未按合同内容履行支付监理费；

- (2) 劳务企业无独立法人资格、无进沪许可；
- (3) 合同信息未按规定报送；
- (4) 专业工程应招未招，涉嫌直接发包，图纸未深化；
- (5) 围护施工企业涉嫌串标围标，虚假投标嫌疑。

四、下阶段工作建议

(一) 结合实际，完善制度建设

以建设行业专项整治为契机，针对此次检查中发现的问题，结合本市实际情况，补短板、堵漏洞、强弱项，进一步深化工程建设领域有关体制机制制度改革，不断完善法律法规制度，促进工程建设市场不断健全，监管体制日益完善，为本市建筑业高质量发展提供保障。

(二) 督促落实，确保整改实效

对于开具的整改单、执法建议书和执法关注函，各区建设管理部门及委托管理单位应跟踪、指导和督促相关单位限期完成整改落实，做到事事有回应，件件有着落，切实发挥整治工作见底见效，确保建筑市场行为合规合法。整改和行政处罚情况应及时反馈，对于联合整治的行政处罚情况将列入市住房城乡建设管理委对各建筑建材业管理部门的年度执法考核内容。同时，各区建设管理部门要以此次检查为基础，不断总结经验，进一步加强日常监督管理，加大事中事后监管，确保建设市场行为更加规范。

（三）强化宣贯，推动已有政策落地

结合本次联合整治工作反映的突出问题和薄弱环节，加大建设工程市场相关法律法规和政策文件的宣传解读力度，扩大政策宣传覆盖面和知晓度，推动及时有效传导到建设行业各方，增强法制意识，提高法律法规的执行力和落实度。

附件：1. 2021 年本市工程建设行业专项整治问题清单
（招标投标活动）
2. 2021 年本市工程建设行业专项整治问题清单
（建设程序及承发包行为）

2021 年 12 月 30 日

（此件公开发布）

抄送：市交通委、市水务局、市绿化市容局。

上海市住房和城乡建设管理委员会办公室

2021 年 12 月 31 日印发
