

T/ GCDB 1—2019 《工程担保管理规范》

编制说明

佛山市工程保证金管理协会团体标准起草小组

二〇一九年四月

团体标准 T/ GCDB 1—2019 《工程担保管理规范》编制说明

工程担保是建设工程风险管理的有效途径,工程担保的推行将大大增强以工程承包单位为主体的质量安全责任意识,有利于工程交易的优化和工程质量水平的提高,有助于按照市场经济的规则,规范工程建设中各种行为,形成有效的调控机制和保障体系,而且有助于用信用手段实现工程建设主体之间的联系,所有这些对于切实保障工程建设真正纳入良性循环、规范运作的正确轨道,促进建筑企业提高实力,全面振兴我国建筑业,保证建筑业与国际接轨具有极为重要的战略意义。

虽然目前国内的银行都已开展了工程建设的担保业务,但不能满足日益繁重的工程建设担保市场的需求。国内的保险公司对工程担保管理方面的理论与实践操作还不够完善,建立的保函形式单一,不能满足市场的需求,并且由于保险公司普遍缺乏具备工程建设知识的专业技术人员,不仅对客户提出的各种专业性问题无法解答,甚至难以或根本无力提供工程风险管理的咨询、管理与监督服务,挫伤了客户的投保积极性,影响整个工程担保市场的运行。对于专业担保公司,自有资金实力一般不强,缺乏有组织的监督与管理,且对其设立后开展工程担保业务的信誉状况等的评估缺乏客观依据。

虽然我市的工程担保工作已取得一定的成效,但由于工程建设担保业务起步较晚,还是存在一定的问题:①担保公司数量多,担保市场各方面规章制度不够完善,缺乏统一的管理;②担保市场存在担保公司恶意压低保价等不公平竞争情况;③担保公司的责任意识不强,不能有效在合同约定范围内进行理赔等。

根据《中华人民共和国标准化法》(中华人民共和国主席令 第七十八号)、国家住建部办公厅《关于培育和发展工程建设团体标准的意见》(建办标〔2016〕57号)、国家标准化管理委员会和民政部印发的《团体标准管理规定》(国标委联〔2019〕1号)等相关文件要求,佛山市工程保证金管理协会提出了编写佛山市《工程担保管理规范》(团体标准),对建立该行业的工程保证金规范有着重要作用。

团体标准的制定对本地区的工程担保服务进行提供了实操规范,有利于本地工程担保业务的合理、有序开展。

一、工作简况

1. 任务来源

为贯彻落实《关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》（国办发〔2016〕1号）、《关于清理规范工程建设领域保证金》（国办发〔2016〕49号）、《建设工程质量保证金管理办法》（建质〔2016〕295号）、《关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）以及省住建厅等六部门联合印发的《关于开展建设工程保证保险有关工作的通知》（粤建法函〔2018〕715号）等文件精神，加快推进佛山市工程担保制度建设，保障工程担保的管理与业务发展有法可依，有章可循，通过佛山市保函通在线服务平台（下称“保函通平台”）阳光、公平、公正、公开地实行标准化操作，促进佛山市工程担保业务健康有序开展，佛山市工程保证金管理协会2019年4月根据协会团体标准管理办法，对《工程担保管理规范》团体标准立项。

2. 主要起草单位和参与起草单位

2019年4月11日，佛山市工程保证金管理协会与广东省佛山市质量技术监督标准与编码所签订了服务协议，委托市标码所进行《工程担保管理规范》团体标准的研制技术服务。

本标准由佛山市工程保证金管理协会提出并归口，主要起草单位有佛山市工程保证金管理协会、广东省佛山市质量技术监督标准与编码所等。

3. 主要工作过程

（1）标准起草小组组建

广东省佛山市质量技术监督标准与编码所（以下简称“市标码所”）接受佛山市工程保证金管理协会（以下简称“协会”）委托后，成立了以市标码所和协会人员组成的团体标准起草小组。起草小组对建设工程担保领域的标准现状及存在的问题进行了初步调研，对相关法律、法规和标准进行了初步研究，于2019年4月15日召开了首次起草小组工作会议，会议议程如下：

① 介绍了任务来源，并讨论了标准制定的总体思路，布置了标准起草工作安排、编写分工等，确定了各标准起草单位的资源配置要求，确保在技能、知识、质量保证、沟通等方面全力满足标准编写的各项需求；

② 确定了标准的适用范围和架构；

③ 工程担保领域在业务管理方面存在的问题以及需要规范的要素；

④ 对标准条款的内容进行了研讨。

(2) 资料收集

标准起草小组广泛收集国内相关标准及法律法规,用于标准编写主要的参考文献有:

- ① GB/T 31300-2014 担保存货第三方管理规范;
- ② GB/T 36320-2018 第三方电子合同服务平台功能建设规范;
- ③ SB/T 10978-2013 动产质押监管服务规范;
- ④ SB/T 10979-2013 质押监管企业评估指标 ;
- ⑤ 《关于在房地产开发项目中推行工程建设合同担保的若干规定(试行)》(中华人民共和国建设部建市〔2004〕137号);
- ⑥ 《关于印发〈关于在建设工程项目中进一步推行工程担保制度的意见〉的通知》(建市〔2006〕326号);
- ⑦ 《国务院办公厅关于全面治理拖欠农民工工资问题的意见》(国办发〔2016〕1号);
- ⑧ 《国务院办公厅关于清理规范工程建设领域保证金的通知》(国办发〔2016〕49号);
- ⑨ 《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);
- ⑩ 《关于开展建设工程保证保险有关工作的通知》(粤建规范〔2018〕2号);
- ⑪ 《佛山市人民政府办公室关于印发佛山市政府投资建设工程工资支付管理暂行办法的通知》(佛府办〔2018〕39号);
- ⑫ 《关于印发〈佛山市建设领域工人工资支付保证金差异化缴存管理办法〉的通知》(佛人社〔2019〕52号);
- ⑬ 《河南省住房和城乡建设厅等7部门关于印发〈河南省工程保证制度实施办法(试行)〉的通知》(豫建〔2018〕14号);
- ⑭ 《河南省工程担保行业协会河南省工程保证人登记管理办法(试行)》(豫工保社字〔2018〕1号);
- ⑮ 《关于培育和发展工程建设团体标准的意见》(建办标〔2016〕57号);

⑯ 《住房城乡建设部办公厅征求〈关于加快推进实施工程担保制度的指导意见（征求意见稿）〉意见的函》（建办市函〔2018〕339号）；

⑰ 《关于印发〈佛山市工程保证金管理协会团体标准管理办法〉的通知》（佛工保函〔2019〕6号）；

⑱ 《团体标准管理规定》（国标委联〔2019〕1号）；

⑲ 《融资担保公司监督管理条例》（中华人民共和国国务院令 第683号）。

（3）标准初稿编制

标准起草小组对收集的资料、调研结果进行分析研究，期间征求了行业专家的意见，经过多次研讨，确定了标准各条款的内容，形成了标准征求意见稿。标准对保证人开展投标担保、工程履约担保、工程质量担保、工程款支付担保和农民工工资支付担保等5大类工程担保业务进行了规范，根据目前实际情况，标准的范围包括工程担保公司的保证人资质、保证人备案程序、工程担保收费、保函格式、保额、保函索付、保证人行为规范、监督管理、投诉处置等。

（4）征求意见

标准起草小组向包括高等院校、科研机构、银行、保险公司、专业工程担保单位、建筑工程公司、其他协会会员等标准利益相关方共 家单位发放征求意见稿，收到 家单位的回函，其中 家单位有意见或建议，共提出意见和建议 条，此外，还收到 位专家的意见反馈，共提出意见和建议 条。标准起草小组根据各单位提出的意见和建议，对标准文本进行多次讨论和反复修改、完善，并紧密结合了《关于开展建设工程保证保险有关工作的通知》（粤建法函〔2018〕715号）、《关于清理规范工程建设领域保证金》、（国办发〔2016〕49号）及《关于培育和发展工程建设团体标准的意见》（建办标〔2016〕57号）等相关文件的要求，对标准文本进行修订，形成了标准送审稿。

二、标准编制原则和主要内容确定依据

1. 标准编制原则

在标准编制中，坚持三大原则：

- （1）符合国家现行法律、法规、政策和强制性标准；
- （2）坚持以市场需求与发展为导向原则，确保标准的市场适用性；
- （3）坚持与时俱进、适度超前。标准的制定一方面是对现有监督管理模式

的总结与发展，另一方面也要适应行业发展需求，为行业的提升提供规范依据，具有一定的前瞻性。

2. 标准主要内容确定依据

本标准中各管理要素的确定与内容的编制，结合了我市工程担保管理的现状和发展需求，符合目前我市工程担保相关行政主管部门的要求。

(1) 范围

根据目前我市工程担保现状及存在的主要问题，本标准规定了对佛山市开展工程担保业务的保证人管理的内容，包括保证人资质要求、保证人备案程序、工程担保收费、保函格式、保额管理、保函赔付、保证人行为规范、监督管理和投诉处置等。

(2) 术语和定义

对保函通平台、保证人、工程担保、保函等进行了定义，以方便标准的使用者正确使用标准。

(3) 保证人资质要求

参考《融资担保公司监督管理条例》中第二、三章的规定、《河南省建设工程担保备案管理办法》第一、二章等文件的要求，为了确保保证人具有规范性开展担保业务的能力和承担风险的能力，对银行、保险公司和专业担保公司等工程担保保证人的相关资质进行了规定。

(4) 保证人备案程序

为了规范保证人管理，根据目前协会对保证人管理的现状以及需求，规定了保证人协会备案的程序和要求。

(5) 工程担保收费

① 银行收取手续费，收费标准根据担保金额决定，本管理规范暂不包含银行保函的收费标准。

② 根据《关于在建设工程项目中进一步推行工程担保制度的意见》（建市[2006]326号）中第15章规定“各地建设行政主管部门可以根据本地区的实际情况，制定合理的担保费率的最低限额，避免出现恶性竞争影响担保行业的健康发展。”根据我市工程担保实际情况，参照《佛山市建设工程保证保险共保协议》内容，制定了以下保费标准：

序号	保函类别	收费标准
1	投标保函	保函金额的 0.8%/笔。单笔保费不足 2000 元的，按 2000 元收取。
2	工程履约保函	保函金额的 1%/年。单笔保费不足 5000 元的，按 5000 元收取。
3	工程质量保函	
4	工程款支付保函	保函金额的 1.5%/年。单笔保费不足 5000 元的，按 5000 元收取。
5	农民工工资支付保函	
注：收费标准可由协会根据市场情况进行调整。		

③ 协会开发和维护的“保函通平台”，对系统软件的维护，固定 IP 及电信带宽租赁、功能增加与系统升级、管理与运营等均需投入大量的人力物力财力，投入较大，根据《民政部、国家工商行政管理局关于社会团体开展经营活动有关问题的通知》（民社发〔1995〕14 号）、《民政部办公厅关于社会团体兴办经济实体有关问题的复函》（民办函〔2002〕21 号）等文件，协会向保证人收取平台服务费用于平台的管理与运营，收费标准为保费收入的 10%，并通过签订协议约定执行。

（6）保函格式

为了便于保函的规范管理，标准规定了保函由保证人在“保函通平台”上填写，自动生成电子保函。

（7）保额管理

参照《融资担保公司监督管理条例》中第十五、十六条的要求，对保证人提供的保额作出如下规定：

- ① 单笔担保金额不应超过保证人净资产的 10%。
- ② 保证人的担保责任余额不应超过净资产的 10 倍；
- ③ 专业工程担保公司对同一被担保人的担保责任余额不应超过公司净资产的 10%；
- ④ 专业工程担保公司对同一被担保人及其关联方的担保责任余额不应超过公司净资产的 15%。

对不符合上述规定的保证人，可以采用联保方式为申请人担保。

（8）保函索赔

- ① 对农民工工资保函的索赔，根据《关于全面治理拖欠农民工工资问题的

意见》（国办发〔2016〕1号）、《建设领域农民工工资支付管理暂行办法》劳社部发〔2004〕22号、《劳动保障监察条例》、《见索即付保函统一规则》（URDG758）等文件的要求，针对拖欠农民工工资的，保证人要做到见索即付。

② 为保护被保证人的合法权益，保证被保证人在提交相关证明后索赔程序的顺利进行，参照《关于开展建设工程保证保险有关工作的通知》粤建规范〔2018〕2号的规定，根据我市实际情况，对投标保函、履约保函、工程款支付保函和工程质量保函制定了保函索赔规定。

③ 考虑到目前保证人支付款项的实际情况，规定了赔付金额在50万元以内的，在收到全部索赔资料后5个工作日内支付；赔付金额在50万元（含）以上，在收到全部索赔资料后7个工作日内支付。

④ 针对重大违约索赔事件的损失金额确定时间较长的情况，为了保证受益人权益，规定了保证人可根据受益人申请或相关部门要求，支付一定数量的预付赔款，最高金额为估损金额的50%。

（9）保证人行为规范

参照《关于印发〈关于在建设工程项目中进一步推行工程担保制度的意见〉的通知》（建市〔2006〕326号）文件要求，为了使工程担保市场规范有序，标准中规定了保证人及其从业人员在从事工程担保业务时不得存在的不当行为。

（10）监督管理

监督管理由协会负责实施。标准规定了监管的内容、监督结果的报告及监督结果运用等。监督内容以本标准的要求为依据，根据国家对加强信用管理的要求，对监督发现不合格的保证人计入信用系统，并对其进行限制开展业务等处理，目的是使我市工程担保市场更加规范。

（11）投诉处置

佛山市工程担保争议调解工作室负责工程担保业务的投诉受理，争议调解室指定专人处理投诉，在接到投诉5个工作日内将处理结果告知投诉人。如果投诉人对处理结果不满意，可再次向争议调解室反映。争议调解室将成立专门工作小组，对投诉事实进行再次调查确认，并形成最终结论。

三、 预期经济效益

本标准的发布实施，将对我市工程担保业务的管理有着较强的指导作用，有

利于在本市从事工程担保业务的保证人和其从业人员更加规范地开展业务,对佛山市的工程担保市场健康有序发展起到积极的推动作用,同时对推动该业务国家标准和行业标准的制定提供了技术支持。

四、采用国际标准和国外先进标准情况

国际标准和国外先进标准中关于工程担保管理的标准极少,因此本标准未采标。

五、与我国有关现行法律、法规和其他强制性标准的关系

本标准符合我国现行《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国担保法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国民事诉讼法》等法律法规要求,与现行法律法规无冲突和违背情况。与现行的工程担保领域的法律、法规和规章一致/不冲突。写出几个前面的参考文件。

目前相同领域无国家标准、行业标准、地方标准和团体标准。

六、重大意见分歧的处理结果和依据

本标准的制定编写工作中未产生重大意见分歧。

七、作为强制性标准或推荐性标准的建议

本标准建议以推荐性团体标准的形式发布实施。

八、贯彻标准的要求和措施建议

本标准发布后,由协会组织对协会会员、在佛山市开展工程担保业务的单位和从业人员进行宣贯,以保证标准的顺利实施。

考虑到我市工程担保管理方面目前没有成文的标准或规范,工程担保市场比较混乱,不利于管理,因此建议本标准自发布之日起开始实施。

九、废止现行相关标准的建议

无。

十、其它应予说明的事项

无。