

西藏自治区建筑业发展“十四五”规划和 二〇三五年远景目标

(征求意见稿)

西藏自治区住房和城乡建设厅
2020年12月

目录

序言	1
第一章 发展环境	2
一、发展基础	2
二、发展机遇	6
三、面临挑战	8
第二章 发展思路	9
一、指导思想	10
二、坚持原则	10
三、总体思路	11
四、主要目标	13
第三章 发展任务	14
一、深化结构调整，推进建筑业转型升级	14
二、转变发展方式，推动建筑产业现代化	18
三、实施创新驱动，促进建筑业绿色发展	22
四、健全市场体系，发挥建筑业增长潜力	25
五、统筹发展安全，提升建筑行业治理效能	29
六、提升行业素质，建设建筑产业工人队伍	31
第四章 保障措施	34
一、发挥政府推动作用	34
二、发挥行业协会作用	34
三、形成齐抓共管合力	34
四、提高规划执行效果	35

序言

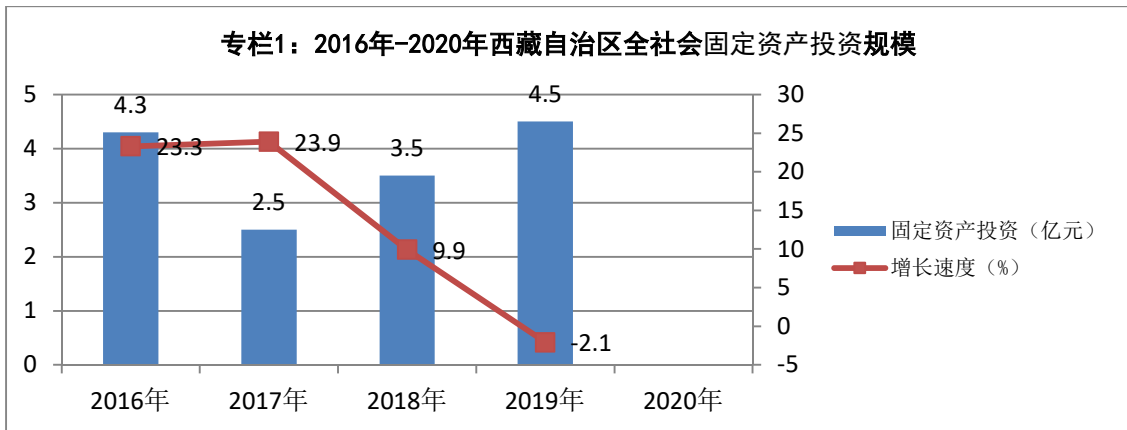
“十三五”时期，我区建筑业得到持续快速健康发展，市场形势蓬勃兴旺，全社会消费结构明显转换，基础设施建设拉动作用明显，住宅及各类建筑产品需求旺盛，带动了区内建筑业上下游产业发展，各类企业之间的市场化联系纽带基本形成，这一态势得到持续并发展。建筑业及相关产业继续支撑和带动着我区国民经济发展，支柱地位更加引人注目，建筑业在我区经济社会发展和全面建成小康社会中发挥了重要作用。

“十四五”时期是我国由全面建成小康社会向基本实现社会主义现代化迈进的关键时期，是“两个一百年”奋斗目标的历史交汇期，也是全面开启社会主义现代化强国建设新征程的重要机遇期。编制我区建筑业“十四五”规划，是新时期继续巩固建筑业支柱产业地位、自觉扛起建设“重要窗口”的新要求，突出应对内外部环境变化的需求，满足人民对美好生活向往的需要。全力推动建筑业高质量发展，为全区乃至全国经济社会发展贡献住建力量、住建智慧，助力脱贫攻坚成果巩固。

本规划以新时代党的治藏方略、党中央和国务院新时代关于西藏工作的重大方针政策和自治区党委、政府重要决策部署为依据，兼顾全国建筑市场，统筹区内建筑业发展各项工作，围绕体系建设，强化统筹指导，加强沟通协调，争取要素保障，强化规划衔接，形成发展合力，对照既定目标，展开部署研究，系统谋划西藏建筑业“十四五”发展思路，确定发展任务，推动各项工作落实，促进全面发展。

第一章 发展环境

“十三五”时期，我区经济由高速增长阶段逐步转向高质量发展阶段，建筑业在我区国民经济中的支柱产业地位持续增强，建筑业深入推进供给侧结构性改革，推进产业转型升级，转变发展方式，提升发展质量，市场环境持续优化，改革的深入推进创造了良好的发展环境。



一、发展基础

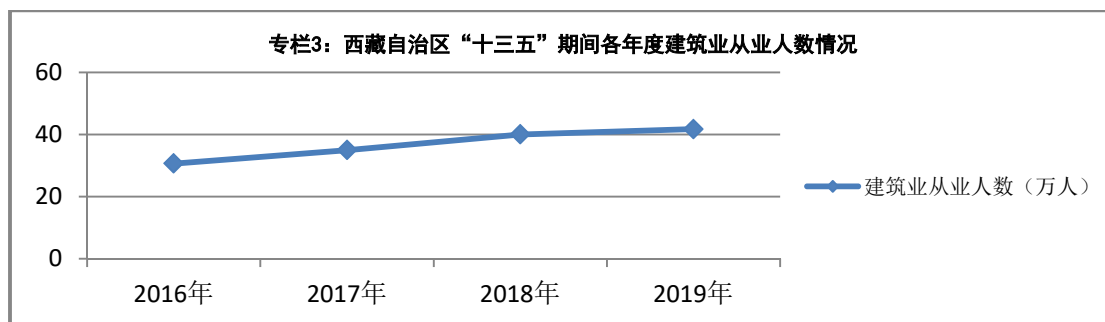
“十三五”期间，我区加大建筑业健康发展改革力度，改革政策密集出台，持续推进简政放权，放管结合，减轻企业负担，优化营商环境，激发市场活力，促进企业发展壮大；积极推进高原装配式建筑、建筑节能与绿色建筑的发展，工程建设企业综合实力显著增强，建筑市场监管水平得到明显提高，人民群众对工程质量的满意度显著提升，为改善人民群众居住条件，吸纳农牧民转移就业，推进我区城乡融合高质量发展等方面作出了重要贡献。

——建筑业支柱产业地位突出。“十三五”以来，全区建筑业深入推进供给侧结构性改革，推进产业转型升级，产业规模继续扩大，实现稳中有进。截止2019年底，全区建筑行业产值累计达到652.48亿元，累计完成建筑业增加值1617.99亿元，各年度建筑业增加值占全区GDP比重均在25%以上，超额完成“十三五”规划目标任务，建筑业在国民经济中的支柱

产业地位依然突出。

年份	建筑业总产值 (亿元)	建筑业增加值 (亿元)	建筑业增加值 年均增速 (%)	建筑业增加值占 GDP 比重 (%)
2016 年	111.43	298.79	12.1	25.5
2017 年	147.92	359.55	12.2	26.7
2018 年	172.82	455.75	18.7	29.4
2019 年	220.31	503.90	7.5	29.6
2020 年				
合计	652.48	1617.99		

——建筑业产业带动作用明显。“十三五”期间，建筑业产业规模持续扩大，在自身发展的同时，对相关产业发展起到了巨大的带动作用，尤其带动和促进了交通、建材、物流、家具等产业发展。建筑业本身劳动密集型产业特点，创造了大量的就业机会，成为县域经济增长和转移农牧区富余劳动力、增加农牧民收入的主要渠道，成为城乡结合发展的纽带，建筑业的收入反哺了农业，支持了新农村建设；建筑业的积累又带动了当地工副业的兴旺，促进了城乡统筹发展；建筑农民工正在成为乡村振兴和城乡融合高质量发展的重要推动力量。在我区国民经济各行业中，建筑业从业人员仅低于农林牧渔业、批发和零售业，位居第三位，并逐年持续走高，2019 年建筑业从业人数达到 41.7.98 万人，占全区农牧区总人口（240 万人）的 17%。



——行业发展力量逐步增强。“十三五”期间，我区建设工程企业由 2015 年的 2314 家发展到 2019 年的 2648 家；新增建筑工程一级施工总承包企业 8 家，新增勘察、设计、监理、造价咨询等中介服务类甲级企业各 8 家；有 120 多家央企、国企、区外大型建设工程企业落户西藏，工程建

设力量得到加强，勘察设计水平逐步提升，工程服务和项目管理水平进一步提高。全区农牧民建筑施工队伍由 2015 年的 1378 家发展到 2020 年初的 2004 家，农牧区工程建设力量得到加强，建筑产品质量逐步提升，为农牧民转移就业和提高劳务输出组织化程度发挥了重要作用。职业教育成效显著，2016 年以来，共培训农民 6642 人次，技能鉴定 22192 人；培训现场管理人员 23666 人，取得工程技术人员 90887 人，行业发展力量逐步增强。

年份	合计	建筑施工	工程 勘察	工程 设计	工程 监理	造价 咨询	质量 检测	施工图 审查	城市 规划	备注
2016 年	758	502	119		40	15	9	14	6	含园林绿化 24 家招 标代理机构 25 家 企业分类数据缺失
2017 年	874									
2018 年	1666	1363	52	107	73	25	14	21	11	
2019 年	2648	2237	67	145	98	31	30	24	16	
2020 年			73	127	121	65	33	23		

——产业发展方式加快转变。随着国家和自治区一系列改革政策的落实，一些建设工程企业结合市场需求调整优化产业结构，引进先进设计和建造技术，不断提高科技创新能力，逐步提升业务承揽能力，增强市场竞争水平，一批本土企业由“粗放型”管理向“规范型”转变，发展较好的企业由“规范化”向“精细化”转变。在部分政府投资项目中探索推行了工程总承包，逐步推广设计、采购、施工、试车一条龙的工程总承包服务模式，并积累了初步经验。“十三五”期间，全区推行工程总承包的企业有 434 家，项目 768 个，合同金额达 395.31 亿元。

——建筑业绿色发展成效显著。在边境小康示范村、高海拔生态搬迁安置、公租房等政府投资项目中，优先采用装配式钢结构建筑，“十三五”全区装配式建筑面积超 70 万平方米。截止 2019 年底，全区绿色建筑面积占城镇新建建筑面积比重为 35%；城镇新建建筑节能强制标准执行率达到 100%；政府投资或使用财政资金的项目、各类示范性项目绿色建筑标准执行率达到 100%；新建房地产项目绿色建筑标准执行率达到 70%；绿色

建材在新建建筑中应用比例达到 80%以上；政府机关办公建筑和大型公共建筑能耗监测覆盖率达到 80%。

——工程质量安全不断加强。“十三五”期间，建立实施五方主体法人授权书、项目负责人工程质量终身责任承诺书和永久性标牌制度，督促落实五方主体及项目负责人质量安全责任。严格实施工程质量安全动态监管，加强市场和现场两场联动，建立质量安全信用评价。开展建筑施工质量安全隐患排查整治，消除一批质量安全隐患，加强对建筑起重机械等危险性较大工程的监管，遏制群死群伤事故。

——建筑市场环境不断优化。按照国务院和自治区部署要求，积极推进工程建设项目审批制度改革工作，实现了全流程审批时间压减至 100 个工作日以内。持续推进建筑业“放管服”改革，按相关规定对部分施工序列三级资质、预拌混凝土、施工劳务资质等下放到各地市审批；取消资质许可中住建部门的初审环节；实现建筑市场信息化监管，建立健全“四库一平台”数据；优化进藏企业基本信息报送程序，建立统一开放的建筑市场。建设工程企业资质统一实行电子化申报，推行网上不见面审批，简化申报材料，优化审批程序，开展建筑业企业资质告知承诺审批。完善了招投标监管制度，赋予社会投资的房屋建筑工程建设单位自主发包权，全面推行了房屋建筑和市政基础设施工程电子化招投标。完成建筑市场管理条例修订工作，制定出台建筑市场诚信管理办法、房屋市政工程串标投标认定处理办法等部门规章，清理规范工程建设领域保证金，废止房屋市政工程招标投标随机抽取中标人管理暂行办法、央企落地政策等限制市场公平竞争的制度政策，清理规范工程建设领域保证金，加强市场秩序整治，打击违法发包、转包、违法分包、挂靠、挂证等违法违规行为，加快推进建筑工人实名制管理，营造了公平平等、统一开放的市场环境。

二、发展机遇

（一）中央的特殊关怀带来千载难逢的发展机遇。2020年8月28日至29日，中央第七次西藏工作座谈会在北京召开，习近平总书记发表重要讲话，全面总结了中央第六次西藏工作座谈会以来西藏各项事业取得的历史性成就，深入分析了当前西藏工作面临的形势，阐释了新时代党的治藏方略和做好西藏工作的指导思想，明确了当前和今后一个时期西藏工作的目标任务，为新时代西藏的发展进步提供了根本遵循、指明了前进方向、注入了强大动力。中央把西藏工作在党和国家工作全局中的战略地位提升到了前所未有的高度，制定出台了一系列优惠政策。区党委就贯彻新时代党的治藏方略，建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏作出部署安排，提出具体措施。这将对我区建筑业发展提供有效的政策保障和制度保证，为新时代建筑业高质量发展提供更加广阔的舞台，带来千载难逢的发展机遇。

（二）基础设施快速发展为建筑业提供广阔市场。“十四五”期间，我区的建筑业仍处于战略机遇期。基础设施仍是现阶段我区国民经济发展中的薄弱环节，仍有巨大的投资空间和潜力，建筑业仍处于前所未有的旺盛市场需求当中，改革发展机遇良好。中央第七次西藏工作座谈会上习近平总书记强调“必须把改善民生、凝聚人心作为经济社会发展的出发点和落脚点”“要围绕川藏铁路建设等项目，推动建设一批重大基础设施、公共服务设施，建设更多团结线、幸福路”，这意味着“十四五”时期又是我区基础设施和公共服务设施建设的重大机遇期。“一带一路”倡议的深入实施，助推拉萨建设面向南亚国际城市和全国性综合交通枢纽。构建西部大开发新格局出台的一系列政策举措和边境地区国家安全能力建设，将有力推进我区基础设施建设，交通大动脉的铁路、公路主干线和机场等建设；城市更新和新型城镇化建设的城镇基础设施、完整社区建设、房地产业开发等

建设；边境地区建设的小康示范村、边疆明珠小镇、村镇基础设施等建设，以及装配式建筑的推广使用；乡村振兴、城乡融合高质量发展；清洁能源替代工程和建筑节能推广工程；新基建带动传统基础设施建设；等等，都将对建筑业发展带来巨大市场潜力。

（三）建筑智能建造与工业化加快建筑业转型升级。随着我区经济转向高质量发展，建筑业粗放式发展模式难以为继，特别是在新冠肺炎疫情常态化防控的特殊背景下，建筑业传统建造方式受到较大冲击，提质增效、转型升级更加紧迫。2020年，住建部等13部门印发了《住房和城乡建设部等部门关于推进智能建造与建筑工业化协同发展的指导意见》（建市〔2020〕60号），住建部等9部门印发了《住房和城乡建设部等部门关于加快新型建筑工业化发展的若干意见》（建标规〔2020〕8号），对推动智能建造与建筑工业化协同发展，走出一条内涵集约式高质量发展新路提供了政策保障，为推动建筑工业化、数字化、智能化升级，加快建造方式转变，推动建筑业高质量发展指明了方向，提出了目标。建筑业科学技术进步，将有效推动我区建筑业绿色化、信息化和工业化发展，为企业发展提升空间、延长产业链条、促进转型升级。

（四）建设工程企业资质改革重塑建筑业发展新格局。根据国务院的要求，住建部按照“能减则减、能并则并”的原则，大幅压减企业资质类别和等级，拉开了新一轮资质改革的大幕。这是贯彻落实国务院“放管服”改革部署的大动作，通过改革压减建设工程企业资质等级和类别三分之一以上，对建设工程企业的市场准入条件更为宽松，激励大中型企业通过技术实力、改革创新加大市场占有率，倒逼中小企业加快转型发展步伐。改善以往建筑业活动受限、专业分工过细的局面，有利于“大建筑业”的形成和发展，为企业带来更多的市场机遇，为建筑业发展带来巨大而深远的影响。

三、面临挑战

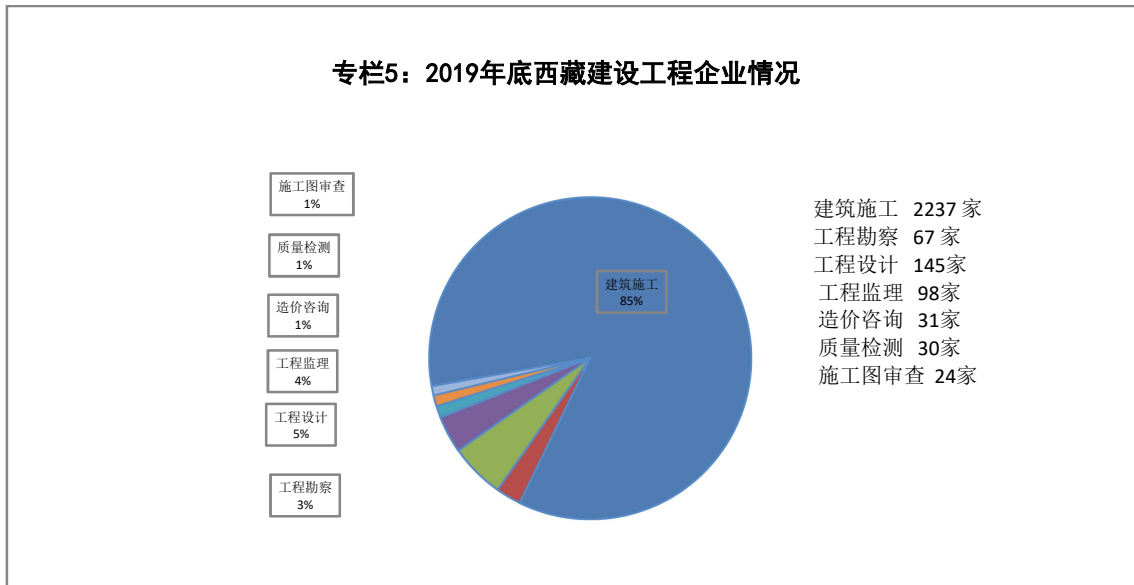
(一) 建筑业持续健康稳定发展面临新的挑战。当今世界正经历百年未有之大变局，新一轮科技革命和产业变革深入发展，国际力量对比深刻调整，和平与发展仍然是时代主题，人类命运共同体理念深入人心，同时国际环境日趋复杂，不稳定性不确定性明显增加。特别是新冠肺炎疫情影响广泛深远，经济全球化遭遇逆流，世界进入动荡变革期，单边主义、保护主义、霸权主义对世界和平与发展构成威胁，贸易保护主义抬头，投资风险不断增加，世界经济发展的不确定性，在很大程度上影响到我国乃至我区建筑建材业的发展，对建筑业持续健康稳定高质量发展形成新的挑战。

(二) 建筑业发展亟需做好新旧动能转换。建筑业进入高质量发展新时代，以增量培育盘活重塑存量经济成为新旧动能转换的重要方向，我区建筑业正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。作为支柱产业的建筑业发展不平衡不充分问题仍然突出，改革任务仍然艰巨，创新能力不适应高质量发展要求，产业仍然大而不强，生产方式粗放，西藏本地人才匮乏，工程建设组织方式落后，质量安全事故仍有发生，企业核心竞争力不强，工人技能素质偏低，创新能力不适应西藏建筑业高质量发展要求，企业从主观到客观都面临着转型升级的需求和压力。建筑业亟需做好新旧动能转换，转变发展方式，深入推进供给侧结构性改革，提质增效，转型升级。

(三) 建筑业发展市场竞争更趋激烈。我区经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段后，建筑业正向质量提升、结构优化迈进，对建筑业企业的发展模式提出了新的要求，企业的生产经营模式将由传统的劳动密集型转向资本和技术密集型，由工程承包模式向投融资建设运营一体化模式转变，企业将以投融资能力、技术能力、项目运营能力为核心竞争力。在投融资能力、技术水平、管理等方面综合实力强的企业具有明显的市场竞争

优势,技术含量低、资金实力弱、管理粗放的企业市场空间不断受到压缩。

(四) 建设工程企业结构不合理影响建筑业发展。截止 2019 年底,全区建设工程企业中建筑施工企业比例占到 85%, 而勘察、设计、监理、造价咨询、质量检测等企业占比均在 5%以下; 区内建筑施工企业无特级资质, 施工总承包一级资质的仅有 8 家, 勘察设计等工程服务企业综合甲级资质的只有 8 家, 产业结构不尽合理, 勘察设计、工程管理等优秀人才缺乏, 对建筑产品设计、质量安全、全过程咨询等均形成了制约。而在建筑施工当中企业明显过剩, 且整体实力突出的企业数量少, 造成在激烈的市场竞争当中违法违规行屡禁不止, 对整个建筑业发展带来不利因素。



第二章 发展思路

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后, 乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年。我区也将开启与全国一道建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏的新征程, 我区建筑业将迈入高质量发展阶段, 需要前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进, 进一步

明确指导思想、发展思路和主要目标。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会和中央第七次西藏工作座谈会精神，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”战略布局，全面贯彻新时代党的治藏方略和做好西藏工作指导方针，紧紧围绕稳定、发展、生态、强边四件大事，坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持以人民为中心的发展思想，贯彻落实“六稳”“六保”工作任务，以正确处理好“十三对关系”为工作方法，以推动建筑业高质量发展为主题，以深化供给侧结构性改革为主线，以建筑业改革创新为根本动力，以推动发展建筑工业化为载体，以提升工程质量安全水平为核心，以完善建筑市场监管体制机制为重点，优化企业营商环境，推进建筑产业转型升级和高质量发展，为全面建设团结富裕文明和谐美丽的社会主义现代化新西藏开好局、起好步，谋划好建筑业篇章，为开启全面建设社会主义现代化国家新征程贡献力量。

二、坚持原则

（一）坚持新时代党的治藏方略。以新时代党的治藏方略为统领，将“十个必须”贯穿到建筑业发展的各方面各环节，紧紧围绕建筑业高质量发展主题，深化产业结构调整，坚持稳中求进工作总基调，提升发展质量。

（二）坚持新发展理念。立足西藏经济社会发展和地域文化特色实际，把新发展理念贯穿建筑业发展全过程，深入推进建筑业供给侧结构性改革，

推动产业转型升级，切实转变发展方式，推动建筑业高质量、高品质、高效率发展。

（二）坚持改革创新。持续推进建筑业改革创，推动智能建造与建筑工业化协同发展，因地制宜发展装配式建筑，持续推进工程总承包发展，加快推行全过程工程咨询服务。进一步简政放权，放管结合，优化审批服务，提高审批效率，减轻企业负担，激发市场活力

（三）坚持以市场为导向。立足区内建筑市场发展，拓展区外市场和周边国际市场，推动要素市场化配置，引导工程承包模式向投融资建设运营一体化模式转变，推动各类市场主体参与服务供给，形成具有更强创新力、更高附加值、更安全可靠的建筑产业供应链。

（四）坚持发展和安全。坚持安全发展底线思维，注重防范化解建筑领域重大风险挑战，完善工程质量安全保障体系，强化建设单位首要责任，积极推进安全生产标准化建设，逐步健全安全生产长效机制，坚持工程项目建设疫情防控常态化，实现发展质量和安全相统一。

（五）坚持系统观念。加强建筑业发展系统性思考，坚持全区一盘棋，充分发挥自治区、地市和县区行业主管部门的积极性，全局性谋划和整体推进建筑业发展。

三、总体思路

围绕我区构建“一核一圈两带三区”发展新格局，持续巩固建筑业支柱地位，坚持以区内建筑市场为主，积极拓展区外市场，主动参与周边国际市场，统筹区内、区外、国际三大建筑市场融合发展，健全建筑市场体系基础，提高智能化监管服务水平，坚持平等准入、公正监管、开放有序、

诚信守法，形成高效规范、公平竞争的统一建筑市场。以城市群、边境城镇体系、中心城市建设为建筑业发展最大承载，以城市更新、新型城镇化、绿色建筑、装配式建筑、“地球第三极”品牌打造为建筑业发展有力支撑，以智能建造为建筑业发展新方向，以新基建为建筑业发展新动能，跟踪投资热点和方向，发挥政府投资撬动作用，更好发挥政府作用，推动有效市场和有为政府更好结合。持续深化建筑业供给结构，改善供给质量，转变发展方式，推动建筑工业化和绿色建筑发展，提升建筑产业层次，拉长建筑产业链条，构建传统建造方式向智能化建造方式转变、工程承包模式向投融资建设运营一体化模式转变的新发展格局。统筹发展和安全，以城镇建筑产品规范安全发展带动乡村建筑产品质量安全提升，加强安全生产监管执法，有效遏制建筑施工重特大安全事故。培育新时代建筑产业工人队伍，提升建筑企业建造水平，以城带乡，使建筑业成为县域经济增长和转移农牧区富余劳动力、增加农牧民收入的重要渠道，促进乡村振兴和城乡融合高质量发展。

西藏自治区建筑业发展城镇分布现状图



四、主要目标

到 2025 年，全区建筑业总产值力争突破 300 亿元，建筑业增加值力争突破 600 亿元，年均增长率保持在两位数。培育建筑施工、勘察设计等 10 家建筑业龙头企业，扶持发展工程总承包企业和全过程工程咨询企业，引进培育 5-7 家综合优势明显的装配式建筑企业；探索推进我区智能建造与建筑工业化协同发展，推动形成一批智能建造龙头企业，引领并带动广大中小企业向智能建造转型升级，建筑领域能源消耗及污染排放得到下降，环境保护效应显著。加快推进装配式建筑和绿色建筑发展，到 2025 年，全区城镇每年新开工装配式建筑占当年新建建筑的比例达到 30%以上，其中边境地区装配式建筑比例达 70%以上，设区城市政府投资新开工保障性住房、教育、医疗、办公综合楼项目采用装配式建筑比例不低于 35%；到 2025 年，当年城镇新建建筑中绿色建筑面积占比达到 60%以上，新建建筑绿色建材应用比例达到 50%以上，绿色建材产品区内市场占有率达 70%以上。“十四五”期间，工程质量水平稳中有升，安全生产形势持续稳定向好，减少建筑施工安全生产一般事故，严格控制较大事故，坚决遏制重大及以上事故发生；鼓励企业争创优质工程，增加项目获“鲁班奖”、“雪莲杯”称号；工程勘察设计企业质量管理体系进一步健全，倡导工匠精神，鼓励设计创作，争创一批优秀作品获全国优秀工程勘察设计奖。全面推进施工过程结算，完善工程担保、保险制度，建立建筑业融资机制，减轻企业负担。严厉打击违法违规行为，建筑市场和施工现场“两场”联动机制运行顺畅，行业信用评价机制全面启动，有效形成“诚信激励、失信惩戒”的市场竞争机制，建筑市场环境明显改善。培育新时代建筑产业工人队伍，

使建筑业成为县域经济增长和转移农牧区富余劳动力、增加农牧民收入的重要渠道。深入开展西藏古建筑研究，增强建筑文化自信，保护和传承西藏古建筑文化，促进各民族交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识。

专栏 6: 西藏自治区建筑业“十四五”发展主要指标					
指标名称		2019 年	2020 年	2025 年目标	指标属性
建筑业总产值（期末）		220.31 亿	亿	300 亿	预期性
建筑业增加值		503.90 亿	亿	600 亿	预期性
装配式建筑	装配式建筑项目占城镇新建项目比重	%	%	30%	预期性
	边境地区装配式建筑项目占城镇新建项目比重	%	%	70%	预期性
绿色发展	绿色建筑面积占城镇新建建筑面积比重	35%	%	60%	预期性
	新建建筑绿色建材应用比例	%	%	50%	预期性
	绿色建材产品区内市场占有率	%	%	70%	预期性

到 2035 年，我区建筑业高质量发展取得显著成效，建设工程企业创新能力大幅跃升，建筑市场技术含量和经济附加值大幅提升，智能建造与建筑工业化协同发展取得新进展，绿色建筑产业转型成效显著，全区建筑产业整体明显增强，形成建筑业新发展格局，基本实现建筑产业现代化。

第三章 发展任务

“十四五”时期，我区建筑业发展要紧紧围绕党和国家关于经济社会发展的指导方针和区党委、政府工作部署，践行建设美丽西藏行动，增强机遇意识和风险意识，推进建筑业转型升级，转变发展方式，健全市场体系，推动绿色发展，提升行业治理效能，统筹发展和安全，保持战略定力，抓住机遇，趋利避害，奋勇前进，努力使建筑业高质量发展取得更为明显的实质性进展。

一、深化结构调整，推进建筑业转型升级

（一）加快推进产业结构调整。引导区内建设工程企业通过资本运作、并购重组、主辅分离、股权激励等方式发展一批区内外企业结对帮扶、藏

汉民族联营、各民族团结合作企业，加快建筑业企业转型升级，促进企业做优做强。推动企业结构优化调整，跟踪资质改革方向，引导推动有条件的工程总承包企业与勘察设计、项目管理、投融资服务等企业联合重组，拓展上下游产业链，培育集投资、设计、施工、运营为一体的工程总承包企业，提高建筑行业产业集中度；繁荣建筑分包市场，在全区扶持发展竞争力强、特色明显的专业化企业，以日喀则市、山南市为重点，发展实体化劳务作业企业；促进农牧民施工队加快转型升级，扶持全区 2004 家农牧民施工队向专业化、规范化发展，通过重组联合、兼并联营、股份合作、吸纳农牧区工匠等引导其向建筑业企业、劳务企业、古（藏式）建筑专业企业发展，通过市场违法吊销资质维护市场环境，通过发展末位淘汰等方式倒逼企业转型升级；在全区加快形成总承包企业“少而强”，专业承包企业 and 专业作业企业“多而专”，农牧民施工企业适当补充的布局合理、特色鲜明、优势互补的产业结构。使私营经济成为发展最快的重要市场力量，让国有企业在工程尤其重大工程的招投标中拥有更加雄厚的竞争力。

（二）引领创新建筑企业经营模式。以“经营建筑”理念，实现建造建筑产品向经营建筑商品转变，引导建筑企业通过资本运作，围绕“建筑业与房地产互动”和“建筑业带动建材业”这两个战略重点，积极涉足房地产、住宅产业化、建材业等领域，进一步调整经营结构，实现资源配置，为企业提供更为广阔的发展空间，为企业快速扩张打下坚实基础。跟踪新常态下区内外固定资产投资方向和热点，与资本市场、建筑产品开发等有机结合，形成新的业务发展模式，提升产业层次，拉长建筑产业链条。支持企业加强资本运营，采用 BT、BOT、PPP 等模式支持发展工程总承包业务，

以拉萨、日喀则、山南为重点，引导支持建工建材集团、拉萨城投、日喀则珠峰城投、山南雅砻投资公司等国有企业和有实力的企业充分发挥自身优势，组建融资、建设、运营一体化企业，以地（市）域为单位，参与城镇基础设施、环卫基础设施、新型城镇化、边境地区等项目的融资投资、设计施工、运营维护，推进企业向“城市综合运营商”转型；鼓励企业产业链条向房地产、交通、水利、能源、绿色建材、智能建造等行业延伸，提升资本运营质量和效益。支持企业提升核心竞争力，鼓励企业强强联合，强化设计施工融合能力，引导自治区建筑勘察设计院、交通设计院和信用好的落地央企等设计、施工企业向开发与建造、设计与施工、资本运作与生产经营相结合方向转变，拓展经营范围，促进施工承包商向投资建设运营商转型，工程承包模式向投融资建设运营一体化模式转变。

（三）提升央企国企贡献能力。充分利用“十四五”期间国家实施川藏铁路、雅鲁藏布江下游水电开发、重大生态系统修复、边境地区建设等重大工程投资机遇，发挥政府投资撬动作用，吸引央企及区外优秀企业到西藏落地，加强央企国企与本地经济发展的紧密度融合度。鼓励落地企业做大做强、提升建筑企业资质、吸纳本地就业。优选一批对西藏有深厚感情、志愿为西藏经济发展做贡献的央企大型国企总承包企业，结队帮扶一批本地建筑（含分包）企业、劳务专业作业企业，充分发挥联盟的群聚产业链效应，增强本地经济发展，促进本地就业。

（四）拓展民营企业发展空间。优化民营建设工程企业发展环境，构建亲清政商关系，落实国家和自治区扶持民营经济发展的政策措施，促进建筑领域非公有制经济健康发展和非公有制经济人士特别是民族企业家

成长，注重引进民营资本，依法平等保护民营企业产权和企业家权益，破除制约民营企业发展的各种壁垒。在扶持民营企业发展中，针对农牧区小而散的工程项目，充分发挥农牧民施工企业优势，加大对农牧区项目的承揽能力，支持企业在提高建筑产品质量安全的前提下发展壮大，积极引导企业向专业化、规范化发展。

（五）优化企业组织管理模式。加快企业经营管理方式转变，建立起以质量管理、环保管理及安全管理三大体系为核心的现代建筑企业管理模式，加快经营机制转变，转换经营理念，鼓励员工持股、技术入股和投资合作参股等要素参与收益分配，调动企业经营管理人员、技术骨干的积极性和创造性，实现企业原有的粗放化管理向精细化、科学化治理转变。提升企业竞争实力，以工程项目为核心，以先进技术应用为手段，以专业分工为纽带，构建合理工程总分包关系，建立总包管理有力、专业分包发达、组织形式合理的项目组织实施方式。鼓励以技术专长、制造装配一体化、复杂工序工种为基础的专业分包，促进基于专业能力的小微企业发展。引导企业加快业务模式转变，由工程承包模式向投融资建设运营一体化模式转变，从施工承包商向投资建设运营商转型。支持“互联网+”模式整合建筑业资源，联通供需，降低企业运营成本。

专栏 7：建筑产业结构调整主要措施

1. 支持区内外建设工程企业结对帮扶、联营、合作，促进企业做优做强；
2. 鼓励企业拓展上下游产业链，发展工程承包企业；
3. 引导优势特色企业向专业化发展，以日喀则市、山南市为重点，发展劳务专业作业企业；通过引导、市场违法注销、末位淘汰等倒逼 2004 家农牧民施工队转型升级；
4. 支持企业加强资本运营，促进施工承包商向投资建设运营商转型；
5. 利用“十四五”西藏重大项目投资机遇，吸引央企及区外优秀企业到西藏落地；
6. 通过农牧区小而散项目带动农牧民施工企业发展；
7. 改变企业商业模式，优化组织架构和股本结构，鼓励员工持股、技术入股和投资合作参股，激活企业活力。

二、转变发展方式，推动建筑产业现代化

(一) 持续推进工程总承包发展。借鉴内地成熟案例和成功做法，持续改进现行项目组织实施方式，完善优化工程建设组织模式，积极推行工程总承包发展，促进设计施工深度融合。着力解决影响政府投资项目采用工程总承包的体制机制问题，在政府投资项目、房地产项目、装配式建筑等工程组织实施时，应当本着质量可靠、效率高效的原则，鼓励优先推行工程总承包模式；完善和优化适应于工程总承包的招标投标、施工图审查、质量安全监督、施工许可、竣工验收等环节的制度和流程。积极引导设计、施工企业以工程总承包方式参与工程建设，鼓励有实力企业组成联合体投标。在我区大力推广的高原装配式建筑，应当优先采用工程总承包模式实施。

(二) 加快推行全过程工程咨询。以工程建设环节为重点推进工程建设全过程咨询，统筹规划、设计、建设、运营、维护、更新等全生命周期质量管理，提升项目建设全链条质量水平。在房屋建筑、市政基础设施等工程建设中，鼓励建设单位委托咨询单位提供招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等全过程咨询服务，满足建设单位一体化服务需求，增强工程建设过程的协同性。支持设计、监理、造价、招标代理、项目管理、投资决策等企业采取联合经营、并购重组等方式发展全过程工程咨询，引导区内国有建筑企业向全过程咨询服务企业发展，着力打造综合性咨询单位，为工程项目管理提供咨询服务。充分发挥政府投资项目和国有企业投资项目的示范引领作用，引导一批有影响力、有示范作用的政府重点投资项目和国有企业投资项目带头推行工程建设全过程咨询；鼓励城镇化发

展、城镇更新、垃圾污水处理设施、边境地区建设、乡村振兴战略、保障房建设等项目以及民间投资项目的建设单位根据项目规模和特点，本着信誉可靠、综合能力和效率优先的原则，依法选择优秀团队实施工程建设全过程咨询；支持设计单位在民用建筑中实施全过程咨询，充分发挥建筑师的主导作用；鼓励和支持咨询单位创新全过程工程咨询服务模式，为投资者或建设单位提供多样化的服务。

（三）稳妥推动新型建筑工业化发展。立足高原气候条件和民族区域特色，加强高原环境保护，以拉萨市、日喀则、山南为先行，推动标准化设计、工厂化生产、装配化施工、一体化装修、信息化管理、智能化应用的新型建筑工业化发展。统筹规划设计、构件和部品部件生产运输、施工安装和运营维护，通过数字化设计手段推进建筑、结构、设备管线、装修等多专业一体化集成设计，提高建筑整体性，避免二次拆分设计，确保设计深度符合生产和施工要求，发挥新型建筑工业化系统集成综合优势。完善设计造型标准，推广少规格、多组合设计方法，推动构件和部件标准化，推进预制墙板、叠合楼板、楼梯等通用部件工厂化生产，逐步降低生产成本。加强工业化建造与建筑风貌相统一，塑造西藏城镇特色风貌。完善整体卫浴、集成厨房、整体门窗等集成化建筑部品。大力发展钢结构建筑，推广装配式混凝土建筑，推进建筑全装修，优化施工工艺工法，创新施工组织方式，以学校、医院、办公楼、酒店、住宅和边境民房建设为重点，推动智能化建造和建筑工业化协同发展。在建造全过程加大建筑信息模型（BIM）、互联网、物联网、大数据、云计算、移动通信、人工智能、区块链等新技术的集成与创新应用，推进与城市信息模型（CIM）平台的融

通联运，提高信息化监管能力；提升各类施工机具的性能和效率，提高机械化施工程度；加大智能化建造在工程建设各环节的应用，形成以工程总承包企业为核心、相关领先企业深度参与的开放型产业体系，构建涵盖科研、设计、生产加工、施工装配、运营等全产业链融合一体的智能建造产业体系，提升工程质量安全、效益和品质，有效拉动内需，培育国民经济新的增长点。引导各地依托经开区、高新区、产业园等将各类产业政策进一步向智能建造领域倾斜，加大对智能建造关键技术研究、基础软硬件开发、智能系统和设备研制、项目应用示范等的支持力度，实现发展质量、结构、规模、速度、效益、安全相统一。到 2025 年，推动形成一批智能建造龙头企业，引领并带动广大中小企业向智能建造转型升级。

（四）切实增强建筑文化自信。将文化建设提到重要位置，依靠企业文化纽带、整体价值观来凝聚人心，保障发展。加强传承创新，弘扬西藏建筑文化，注重建筑设计与西藏优秀文化的结合，培养在高原气候和藏式建筑方面的勘察设计领军人物。推行藏式传统建筑专家聘用或技术咨询制度，挖掘、整理、收集文成公主与松赞干布联姻、驻藏大臣衙门、江孜抗英、昌都硕督镇、十八军进藏、先遣连进军西藏等民族交往交流交融的历史建筑、红色建筑、文化街区和古建筑，深入开展设计理念、修筑方式、建筑布局、结构材料、风格特色等的研究，系统挖掘西藏建筑文化特质，通过建筑空间布局、造型样式、材质色彩等，恰当表达西藏地域文化内涵，规范建筑元素应用，坚定建筑文化自信，积极引导与社会主义制度相适应的民族建筑文化融合发展。鼓励引导农牧区工匠传承、弘扬“打阿嘎”（修筑方式）、边玛草（建筑材料）砌筑、建筑绘画等一些西藏特色建筑技能，

引入现代信息化、智能化管理手段，提高承接古建筑保护与修缮能力，鼓励各地充分利用如江达县木匠、江孜县藏式建筑彩绘等一些地方特色优势，组建专业队伍，加强与现代建筑文化的融合，支持参与历史建筑、历史街区、特色民居村落等修缮保护，提高传统建筑修缮质量，引导其向古建筑维修、藏式建筑建造专业化方向发展，并向周边省市区延伸，充分发挥西藏建筑工匠优势，促进各民族交往交流交融，铸牢中华民族共同体意识，在雪域高原绽放更加绚烂的民族团结之花。



（五）努力提升建筑设计水平。加强建筑节能设计，突出建筑使用功能、节水、节地、节材和环保等要求，提供功能适用、经济合理、安全可靠、技术先进、环境协调的建筑设计产品。健全适应建筑设计特点的招标投标制度，推行设计团队招标、设计方案招标等方式，在公共建筑设计方案评选中突出专家和公众作用。严格控制项目规划和方案设计环节，依托城市更新、特色小镇建设和边境地区建设，全面推进建筑设计工作，统筹城镇整体平面、立体空间、建筑体量、色彩、天际线、第五立面、景观绿化等设计要素，设计成果真正体现青藏高原特征、藏民族特点和新西藏时代风貌，促进建筑设计理念的融合和升华，真正培育一批西藏本地的设计队伍，全面提高全区的设计水平。

专栏 9：转变建筑业发展方式

1. 在政府投资项目、装配式建筑工程中大力推行工程总承包模式；
2. 统筹工程项目规划、设计、建设、运营、维护、更新等全生命周期质量管理，加快推进全过程工程咨询；
3. 以拉萨市、日喀则、山南为先行，探索推进智能建造与建筑工业化协同发展；
4. 弘扬西藏优秀建筑文化，挖掘西藏各民族交往交流交融的典型历史建筑，形成建筑业新的增长极，促进各民族交往交流交融；
5. 注重建筑设计与西藏优秀文化的结合，统筹设计要求，体现民族特色和地区特点以及时代风貌。

三、实施创新驱动，促进建筑业绿色发展

（一）因地制宜发展装配式建筑。结合西藏各地气候特点，因地制宜推进装配式建筑，把质量安全控制落实到工厂，把冬季停工时间转移到生产车间，引导藏建科技等区内装配式企业通过战略合作、校企合作等方式，加大高原装配式建筑结构体系及构配件研究，持续稳妥推进装配式建筑发展，注重产业链配套，降低建造成本；建立健全装配式建筑标准体系和认定标准，推动建立以标准部品为基础的专业化、规模化、信息化生产体系，引导市场逐步提高预制构件比例。以边境地区作为钢结构装配式建筑发展重点区域持续推进，力争在“十四五”末期装配式建筑比例达 70%以上，加快装配式建筑推进步伐；其他地区因地制宜发展，全面推广复制重点地区经验，重点在拉萨、日喀则、山南、林芝、昌都各引进培育一家装配式建筑企业，建立装配式基地，力争在包括那曲、阿里全覆盖。进一步提升城镇新区建设、重要功能区建设、房地产项目等领域的装配式建筑比例，每年新开工装配式建筑占当年新建建筑的比例达到 30%以上，设区城市政府投资新开工保障性住房、教育、医疗、办公综合楼项目采用装配式建筑比例不低于 35%。在农牧区农房建设中大力推广装配式建筑。

专栏 10：发展装配式建筑具体举措

1. 加大装配式建筑结构体系及构配件研究，建立健全装配式建筑标准体系和认定标准，引导市场逐步提高预制构件比例；
2. 以农牧区民房、边境地区建设为重点，大力发展钢结构装配式建筑，同步发展推进装配式混凝土结构；
3. 以政府投资项目建设为重点，因地制宜推进装配式建筑发展。

(二) 深入实施绿色建筑创建行动。支持推动绿色建筑立法，制定《西藏自治区绿色建筑发展条例》，建立健全贯穿规划、设计、建设、运营、改造、拆除等全生命周期的绿色建筑标准体系和绿色建筑标识制度。积极推进企业自主创新能力建设，鼓励企业设立技术中心，以节能环保为导向，加快核心、关键技术领域创新应用，积极研发和引进新工艺、新技术、新材料和绿色建材，大力发展绿色建筑。强化激励约束机制，规范绿色建筑相关活动，引导绿色建筑高质量发展。协商有关部门加大政策支持和资金投入，以拉萨为重点，协调推进新建绿色建筑、建筑能效提升、装配式建筑、商品房全装修、绿色建材推广、既有建筑绿色化改造、可再生能源建筑应用等工作，控制和降低建筑物建造过程中扬尘、噪声等对周边环境的影响。不断健全相关标准和引导激励措施，在政府投资项目中，加大对高原装配式建筑、节能建筑与绿色建筑立项审批力度，给予资金支持，推进新型建造方式，促进建筑业绿色发展。

(三) 着力推进建筑能效有效提升。抓好新建建筑节能，重点落实墙体、门窗等重点部位建筑节能要求，推进利用太阳能光热光伏等可再生清洁能源建筑应用，探索适合西藏高原地域特点的低能耗建筑发展技术路径。结合城市更新和城镇老旧小区改造等工作，推动既有居住建筑开展节能改造，探索绿色化改造方式。提高绿色住宅健康性能，强化住宅空气、水质、隔声性能等健康性能设计要求，提高建筑视觉和心理舒适性，推动绿色健

康住宅示范项目建设。充分调动央企、国企和行业协会积极性，鼓励开展绿色技术研发推广。建立和完善我区工程建设技术标准体系，建立科技成果库，定期公布新技术新产品推广目录，政府投资工程应率先采用绿色建材，推动绿色建筑建材业发展，到 2025 年，当年城镇新建建筑中绿色建筑面积占比达到 60%以上，新建建筑绿色建材应用比例达到 50%以上，绿色建材产品区内市场占有率达 70%以上。

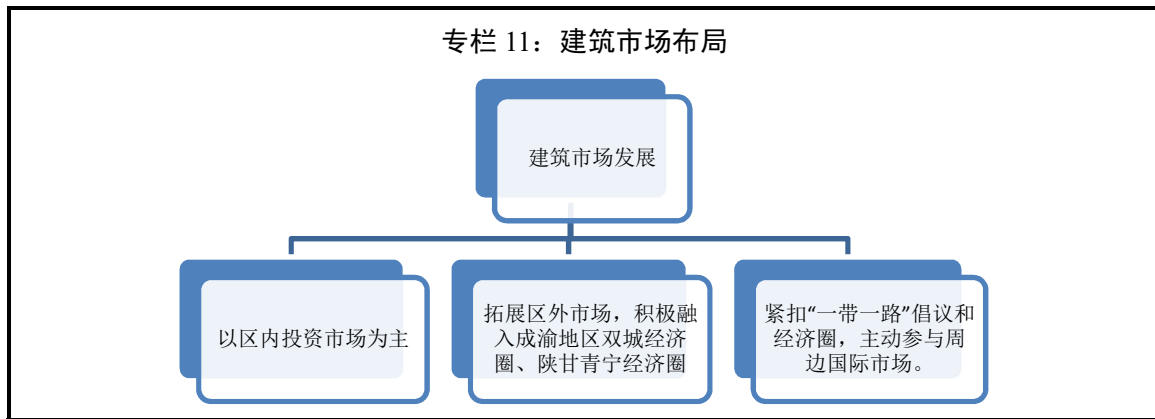
（四）有效促进本地建材业发展。制定本地石材等建材的使用标准，优先使用当地建筑材料，推广绿色建材和本地建材在新建建筑中的应用，促进本地建材业发展。鼓励政府投资或控股投资的房屋建筑、市政工程、公路水利等行业大型项目招标时约定总承包单位与本地建材企业合作范围，明确选用本地建材优惠政策，建立本地建材价格动态发布信息，严查哄抬建材价格和垄断经营行为。对我区行政区域内铁路、公路、市政等特大型工程临时建筑设施工程竣工后视其实际情况转换为当地砼预制件或地材加工厂移交地方。

（五）扎实推动建筑垃圾有效处理。提高设计质量，合理确定场地标高，开展土方平衡论证，减少渣土外运；提倡建筑、结构、机电、装修、景观全专业一体化协同设计。鼓励设计单位采用高强、高性能、高耐久性和可循环材料，推进功能模块和部品构件标准化，减少异型和非标准部品构件。优先选用绿色建材，实行全装修交付，保证设计深度，减少施工过程中设计变更，减少建筑垃圾。提高临时设施和周转材料的重复利用率，推广采用重复利用率高的标准化设施，鼓励采用工具式脚手架和模板支撑体系，推广应用铝模板、金属防护网、金属通道板、拼装式道路板等周转材

料。推行临时设施和永久性设施的结合利用，减少因拆除临时设施产生的建筑垃圾。推动建筑垃圾有效处理和再生利用，加大建筑拆除圬工废弃物、道路砼废弃物等加工为陶粒砌块再生产品的推广利用。

四、健全市场体系，发挥建筑业增长潜力

(一)优化建筑市场布局。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，坚持以区内建筑市场为主，充分利用国家对西藏的优惠政策，发挥投资对优化供给结构的关键作用，跟踪区内市政工程、边疆明珠小镇、川藏铁路、西部陆海新通道、国家水网、雅鲁藏布江下游水电开发、重大生态系统保护修复、公共卫生应急保障、防洪减灾等重大项目建设，发挥政府投资撬动作用，激发民间投资活力，形成区内投资主导的建筑市场。积极拓展区外市场，形成对外开放新格局，积极融入成渝地区双城经济圈、陕甘青宁经济圈，鼓励区内有实力企业产业链向区外延伸，建立企业区外承揽业务激励机制，深入实施“走出去”战略。发展韧性强劲建筑市场，支持企业紧扣“一带一路”倡议和经济圈，密切关注与尼泊尔各领域的友好合作，跟踪援助项目，主动参与周边国际市场。以资本经营带动生产经营，使资本向产业链上下游转移，发挥地缘优势，统筹区内、区外、国际三大建筑市场融合发展，立足传统市场，开发新兴市场，培育潜在市场，发展规模市场，优化建筑市场布局，促进建筑市场体系更加完善，市场主体更加充满活力。



(二) 提升市场监管服务能力。根据住建部资质改革要求，进一步下放建设工程企业资质审批权限，简化各类证明事项，优化审批服务；按照新资质标准和管理规定，全面改版升级建设工程资质网上审批系统，应用计算机辅助功能进行智能化审批，实行全程网上申报和审批，全面推行建设工程企业电子资质证书，实现企业资质审批“一网通办”。对入藏承揽业务建设工程企业，进一步简化报送信息条件，取消人工核验，推行企告知承诺制，通过中央数据、人脸识别、身份信息等信息实行大数据管理。严禁各行业、各地市设置限制性措施，严厉查处变相设置市场准入壁垒，违规限制企业跨地区、跨行业承揽业务等行为，维护统一开放规范的建筑市场。强化工程建设各方主体责任落实，加强建筑市场与施工现场联动，加大对转包、违法分包、资质挂靠等违法违规行为查处力度，强化事后责任追究，对负有工程质量安全事故的企业、人员依法严厉追究法律责任，严厉打击个人执业资格挂靠行为。探索推动数字建筑业发展，建设建筑产业互联网平台，对建筑市场、施工现场、建筑工人、机械工程、地材建材、安全生产、文明施工等条块分割、碎片管理的内容进行整合，加大电子执法力度，真正实现建筑业管理大数据、云计算和智慧化。

专栏 12：建筑市场监管服务

1. 推进建设工程企业资质改革，做好新旧资质过度期相关工作，按规定下放资质审批权限；
2. 改版升级建设工程企业资质审批系统，资质审批全面实现电脑辅助智能化审批和电子资质证书，实现企业资质“一网通办”；
3. 进一步简化区外建设工程企业入藏承揽工作报送企业基本信息条件，通过大数据实现电脑智能化核实；
4. 严禁各地、各行业设置限制性条件，消除市场准入壁垒；
5. 加强建筑市场与施工现场“两场”联动，严厉打击建筑市场违法违规行为；
6. 探索推进智慧建筑，逐步实现建筑业发展大数据分析，云智慧计算。

(三)深化工程招投标制度改革。政府投资工程鼓励采用全过程咨询、工程总承包方式，减少招标投标层级，鼓励采用集中建设管理方式，组建集中建设机构或竞争选择企业实行代建的模式，严格控制工程项目投资，科学确定并严格执行合理的工程建设周期，保障工程质量安全，竣工验收后移交使用单位，提高政府工程的专业化管理水平。政府投资项目一律不得以施工企业带资或垫资承包，对建设资金来源不落实的项目一律不批准立项和开工，严防新增政府隐性债务。完善工程招标资格审查制度，优化调整工程项目招标条件设置，引导建设单位更多从企业实力、技术力量、管理经验等方面进行综合考察，自主选择符合工程建设要求的企业，从而促进企业品牌效应的发挥，引导企业走出诚信、专业、服务和优秀作品制胜的发展道路。大力推行程总承包，引导企业依法自主分包。严格落实招标人首要责任，简化招标投标程序，通过资格审查强化对投标人的信用状况和履约能力审查，围绕高质量发展要求优先考虑创新、绿色等因素，探索推进评定分离方法。改进最高投标限价编制方式，强化招标人工程造价管控责任，推行全过程工程造价咨询。建立评标专家考核和退出机制，严格履行对评标专家的监管职责。协助推进自治区公共交易平台建设，加强建筑市场监管与诚信管理一体化平台对公共交易平台的数据支撑，进一步

完善招标投标交易全过程电子化管理，推行异地远程评标，实现招标投标活动信息公开，积极创新电子化行政监督，加大招投标违法违规行为查处力度。

专栏 13：工程招投标制度改革

1. 政府投资工程鼓励采用集中建设管理方式，组建集中建设机构或竞争选择企业实行代建的模式；
2. 引导建设单位更多从企业实力、技术力量、管理经验等方面进行综合考察，自主选择符合工程建设要求的企业；持续推进社会投资的房屋建筑工程，建设单位自主决定发包方式，社会投资的市政基础设施工程依法决定发包方式。
3. 政府投资工程鼓励采用全过程工程咨询、工程总承包方式，减少招标投标层级，依据合同约定或经招标人同意，由总承包单位自主决定专业分包，招标人不得指定分包或肢解工程；
4. 探索推进评定分离方法；
5. 建立评标专家考核和退出机制，严格履行对评标专家的监管职责；
6. 发挥建筑市场监管与诚信一体化平台对自治区公共资源交易平台的数据支撑作用，进一步凸显监管职能；
7. 全面推行招标投标交易全过程电子化和异地评标，积极创新电子化行政监督。

（四）完善建筑市场诚信体系建设。持续开展行业信用评价工作，加大《西藏自治区建筑市场信用管理办法（试行）》的执行力度，公开曝光各类市场主体和人员的不良行为信息，动态记录各方主体市场与现场行为信息，与业务承接、动态监管、扶优扶强挂钩，完善建筑市场“黑名单”制度，规范有关建筑市场各方主体行为。完善信用评价成果在招投标等市场竞争中的应用规则，加快形成“诚信激励、失信惩戒”市场竞争机制，加大对失信企业和人员的惩戒力度，真正让守信者处处受益、失信者寸步难行，营造依法守信的建筑市场信用环境，公平竞争制度更加健全。

（五）强化工程项目合同履约监管。严格合同履约管理和工程变更，将履约行为纳入信用评价，中标人应严格按照投标承诺的技术力量和技术方案履约，对中标人拒不履行合同约定义务的，作为不良行为记入信用记录。支持参建各方以银行保函或担保公司保函或保证保险的方式降低运营成本，相关单位不得拒绝企业以保函、担保、保险等方式代替各类保证金。

在合同条款中，建设单位不得强制在指定银行要求施工单位开立工程项目专户，不得强制要求施工单位购买非法定的工程类保险，不得代扣代缴应由施工单位自行安排的资金。招标人要求中标人提供履约担保的，招标人应当同时向中标人提供工程款支付担保。对采用最低价中标的探索实行高保额履约担保。强化工程进度款支付和工程结算管理，招标人不得将未完成审计作为延期工程结算、拖欠工程款的理由，推行工程项目全过程跟踪审计和过程结算，完善已确定无异议的工程款先行支付的有关机制，从源头防范工程造价纠纷，着力解决拖欠工程款问题。

五、统筹发展安全，提升建筑行业治理效能

（一）完善工程质量安全责任体系。完善“企业责任、政府监管、行业自律、社会监督”的工程质量安全工作机制，全面落实建设、勘察、设计、施工、监理等五方主体及项目负责人质量安全责任，特别是建设单位工程质量首要责任，进一步落实工程质量终身责任制，健全档案资料管理，加大质量安全责任的追究力度，保障工程质量安全。加强工程勘察设计质量全过程管理，稳步推进图审制度改革，加强勘察设计质量“双随机”检查。按照属地管理原则，落实工程质量安全监管责任。完善工程质量安全动态监管评价和奖惩机制，推动建立与建筑业发展相适应的工程质量安全监管模式与机制。推动发展工程质量保险，借鉴内地省市经验做法，逐步推行工程质量保险制度。

（二）强化施工过程质量安全监管。持续开展建筑施工安全专项整治，推进建筑施工安全生产标准化工作，健全建筑安全生产制度和责任体系，加强建筑施工安全监管队伍建设，完善随机抽查和差别化管理机制，推进

建筑施工安全监管信息化。深入开展房建市政工程质量安全隐患排查整治，强化法人管安全、带队检查制度，对隐患排查整治不落实的予以追责。突出关键环节、关键部位治理，加强建筑起重机械等危险性较大工程和综合管廊等重大工程的质量安全监管。大力推广建筑工程质量安全辅助巡查政府购买服务，提升工程质量安全管理现代化、专业化水平。强化政策文件的执行力和执法公正性，加强层级联动，形成监管执法和整改落实闭环体系。加强一线监管执法人员培训，完善以依法履职为核心的监管执法人员考核评价体系，保障监督工作质量。综合运用约谈、通报批评、信用扣分等监管手段，督促企业落实质量安全主体责任。对项目因安全责任不落实、隐患整改不力等导致安全生产事故发生造成人员死亡的，一律停工整改、一律公开曝光、一律信用扣分、一律暂扣安全生产许可证和停止承接新的业务。强化房建市政工程施工安全事故责任追究，对事故企业执行双倒查机制，倒查安全主体责任落实情况和是否存在转包、挂靠等违法违规行为。督促落实企业主体责任和属地监管责任，坚持主体行为与工程实体齐抓，提升工程质量安全水平。切实减少建筑施工安全生产一般事故，严格控制较大事故，坚决遏制重大及以上事故发生。

（三）提升装配式建筑质量安全。完善装配式建筑的质量安全监管体系，对预制件、部品部件的生产进行抽检，推行质量终身负责制，从源头预防质量安全问题。从设计环节解决现场装配化中存在的问题，通过装配化施工实现工程质量的提高、环境的改善、工期的缩短和成本的降低。对需要较强技术、施工和管理能力的框架柱、剪力墙等竖向构件，原则上不实施装配式建筑。对要求试点采用竖向构件装配式的企业，全面考核自

有设计团队、自有生产基地、工程业绩、质量追溯管理、企业自有标准及工法、自有施工安装人员等因素，并事前专家充分论证实施方案、事中保留吊装过程影像资料。

专栏 14：装配式建筑质量控制

1. 生产源头责任终身责任制质量控制；
2. 设计环节针对问题预防；
3. 运输途中防止损坏管控；
4. 施工现场加强监管严控。

（四）健全消防设计审查验收技术政策体系。持续推进工程消防设计审查验收队伍建设，建成一支相对稳定，有技术支撑的消防审查验收队伍，提升履职能力。出台一批建设工程消防设计标准、规范和技术导则，不断完善消防设计审查验收技术标准体系和从业规范，源头上保障消防设计和施工质量。通过推进地方立法，出台政策文件等方式，厘清职责边界，规范审验管理和从业监督，压缩行政自由裁量权，实现建设工程消防设计审查验收工作的标准化、规范化运行，更好地服务我区经济社会发展大局。

六、提升行业素质，建设建筑产业工人队伍

（一）加强高层次人才队伍建设。加大对企业管理人员和高端人才的培训，提高应用现代企业管理、工程总承包、全过程咨询、装配式建筑、新基建、绿色建筑、绿色建造、智能建造等先进管理模式和新兴建造技术的主动性。引导企业培育和引进养一批高素质的设计人员，提升我区建筑设计水平，发挥典型示范引领，活跃建筑评论，体现地域特征和时代风貌；鼓励区内外优秀设计团队参与合作、带动建筑设计水平，扶持本土优秀青年建筑师更多参与大型公共建筑设计。大力培养智能建造和装配式建筑技术人才，各地要制定智能建造和装配式建筑技术人才培育相关政策措施，

明确目标任务，建立智能建造人才培养和发展的长效机制。组织现场观摩会和培训，提升对装配式建筑的认识和业务水平，通过适当方式，对吊装、灌浆、焊接等装配式建筑特殊工种开展技能培训。

(二) 开展建筑实用技能培训。大力实施农牧民技能提升工程，建立农民工教育培训机制，提高农民工素质，给农民工发展向上的机会，提高农牧民转移就业的组织化程度，让建筑工人成为城乡协调发展的重要推动力量。通过各级住房城乡建设部门组织培训、以岗代训、师傅带徒、内地民工带本地民工、企业自行培训、订单式培训等多种方式，对具有一定文化水平的农牧民着重培养为施工现场管理人员，对长期在建筑领域就业的农牧民工，加大实用技能的培训，重点加大对有长期在建筑领域就业意愿农牧民的培训力度，全面提高农牧民的技能水平和素质，使他们尽快向建筑产业工人转化。“十四五”期间，力争通过三年时间培训，工程建设领域农牧民工持证人数占当地务工人员 30%以上，长期坚持，并逐年提高。

专栏 15：近年来支持农牧民建筑实用技能培训相关文件

1. 《国务院关于进一步做好稳就业工作的意见》（国发〔2019〕28号）；
2. 《国务院办公厅关于应对新冠肺炎疫情影响强化稳就业举措的实施意见》（国办发〔2020〕6号）；
3. 《中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于促进高校毕业生就业创业的若干意见》（藏党发〔2017〕9号）；
4. 《中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于西藏高校毕业生稳就业若干举措的实施意见》（藏党发〔2019〕10号）；
5. 《中共西藏自治区委员会 西藏自治区人民政府关于新时代产业工人队伍建设的意见》（藏党发〔2019〕18号）；
6. 《进一步提升农牧民建筑技能培训和技能鉴定工作方案》（藏建市管〔2020〕143号）；
7. 《西藏工程建设领域促进就业暂行办法》（藏建市管〔2020〕89号）；
8. 《西藏自治区建筑市场信用管理办法（试行）》（藏建市管〔2020〕56号）。

(三) 推动建筑工人产业化发展。改革建筑用工制度，鼓励建筑业企业培养和吸收一定数量自有技术工人。改革建筑劳务用工组织形式，支持

劳务班组成立木工、电工、砌筑、钢筋制作等以专业作业为主的企业，鼓励现有专业企业做专做精，形成专业齐全、分工合理、成龙配套的新型建筑行业组织结构。针对岗位特点，通过对一线从业人员进行相应的安全生产、职业道德、理论知识和操作技能培训，提升专业能力素养，确保安全生产和工程质量；

（四）完善建筑工人权益保障机制。高度重视农民工问题，进一步完善建筑工人实名制管理，健全工资支付保障制度，加大实名制平台与建筑市场监管一体化平台的互联互通，制定《西藏自治区建筑工人实名制管理实施细则》，通过对工资专户开设、劳务费拨付、现场人员考勤、线上工资代发等指标大数据分析和云计算，真正实现智能化管理，加大对拖欠工资行为的打击力度。不断改善农民工工资待遇和生产生活条件。探索与建筑业相适应的社会保险参保缴费方式，大力推进建筑施工单位参加工伤保险。

（五）打造多形式人才培养平台。鼓励职业院校、培训机构和行业组织发挥优势和特色，创新培训方式，采取线下线上相结合模式，为执（从）业人员提供多渠道、多类型的继续教育资源。鼓励吸引从业人员报名参加建设类执（职）业资格考试，推进执（职）业资格电子化考试，推行二级建造师执业资格证书电子化。鼓励骨干企业和科研单位依托重大科研项目和示范应用工程，培养一批领军人才、专业技术人员、经营管理人员和产业工人队伍。探索推行行业认可和施工现场培养发证方式，解决真正长期在施工现场从业人员的市场准入门槛问题。

第四章 保障措施

一、发挥政府推动作用

把建筑业改革发展提上重要议事日程,研究出台推进建筑业改革发展、推进装配式建筑的政策措施。督促各地住建部门加强领导、明确责任,积极争取当地政府出台扶持建筑业发展的政策措施,推进各项制度措施落实,及时解决建筑业发展过程中遇到的困难和问题。鼓励各地结合实际情况,探索实践先行先试的举措,总结行业管理的经验做法,及时向全自治区推广。加大行业宣传推动力度,形成行业舆论氛围,共同推进建筑业改革发展工作。

二、发挥行业协会作用

充分发挥行业协会在规范行业秩序、制定行业公约和职业道德标准、促进诚信经营、履行社会责任等方面的行业自律作用,逐步形成企业和从业人员诚实守信的社会氛围,提高协会在促进行业技术进步、提升行业管理水平、反映企业诉求、提出政策建议等方面的服务能力,进一步赋予行业协会承接更多的行业管理职能,提高协会引领行业发展的效力。在政府不再发布指导价的勘察、设计、监理、造价咨询、招标代理、全过程工程咨询、检验检测等工程咨询服务类领域,支持行业协会发布市场参考价和最低保障价,制定不通过恶意降价进行恶性竞争的自律公约,抵制恶意低价、不合理低价竞争行为,维护行业发展利益。

三、形成齐抓共管合力

健全依法决策机制,完善公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定等重大行政决策程序。加强与有关部门的沟通协作,结

合各有关部门职能任务分工，整合资源，简化办事流程，下放行政审批权限，统一规范各类保证金和规费标准，强化业主行为约束，坚决制止违法收取保证金和拖欠工程款行为，全面推行银行保函和工程信用担保制度，切实减轻企业负担，更好地方便服务企业。

四、提高规划执行效果

建立定期的监督评估机制，组织力量对规划开展中期进行评估，全面分析建筑业“十四五”规划实施效果及各项政策措施落实情况。根据规划实施效果及过程中遇到的问题，适时调整规划内容和实施步骤，确保规划目标的实现。