

我国工程担保制度改革

邓晓梅 副教授·博导
清华大学建设管理系
工程担保与建筑市场治理研究中心主任
62781320; 18610628853
dengxm@tsinghua.edu.cn

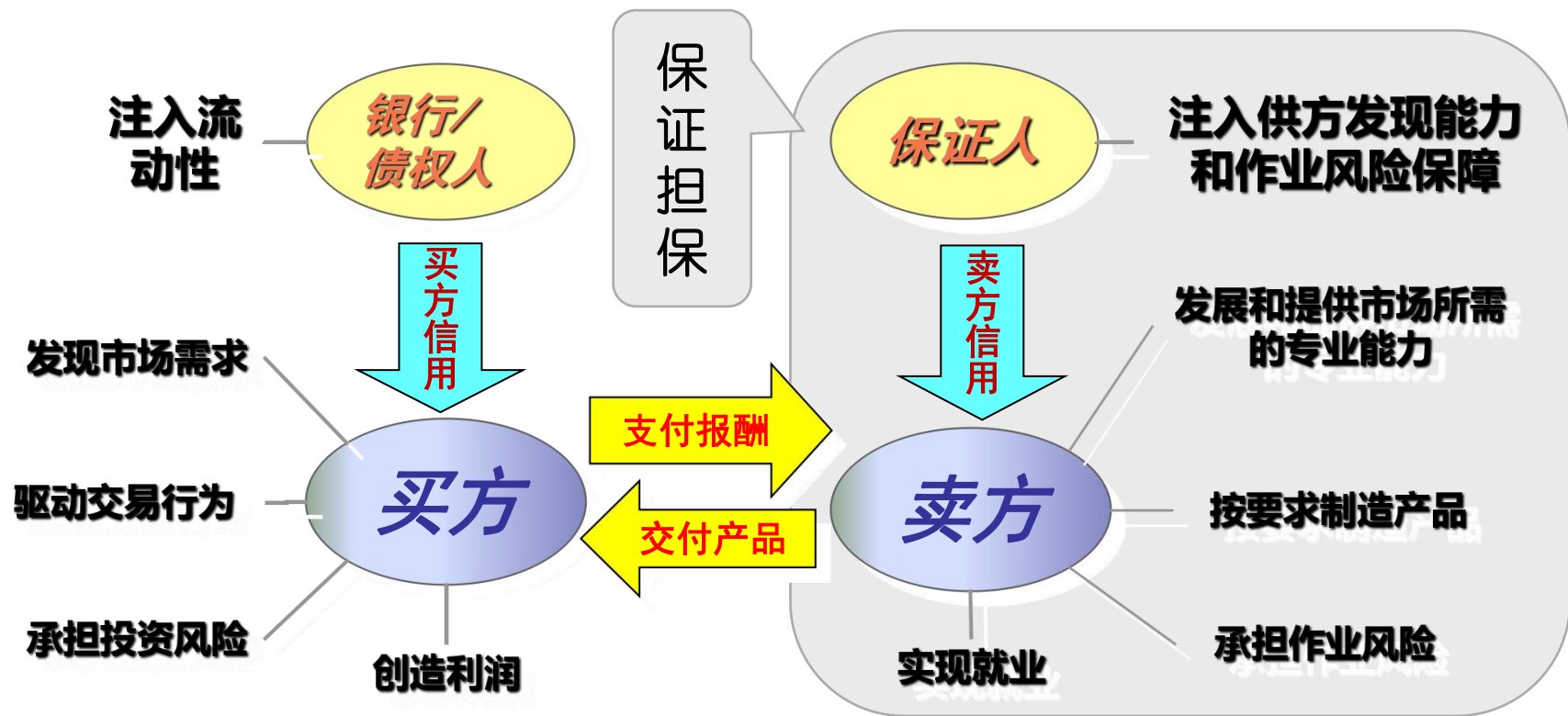
内容提要

- 
- 1. 我国发展工程担保制度的重要意义
 - 2. 工程担保制度在我国的发展历程
 - 3. 我国工程担保制度的发展趋势

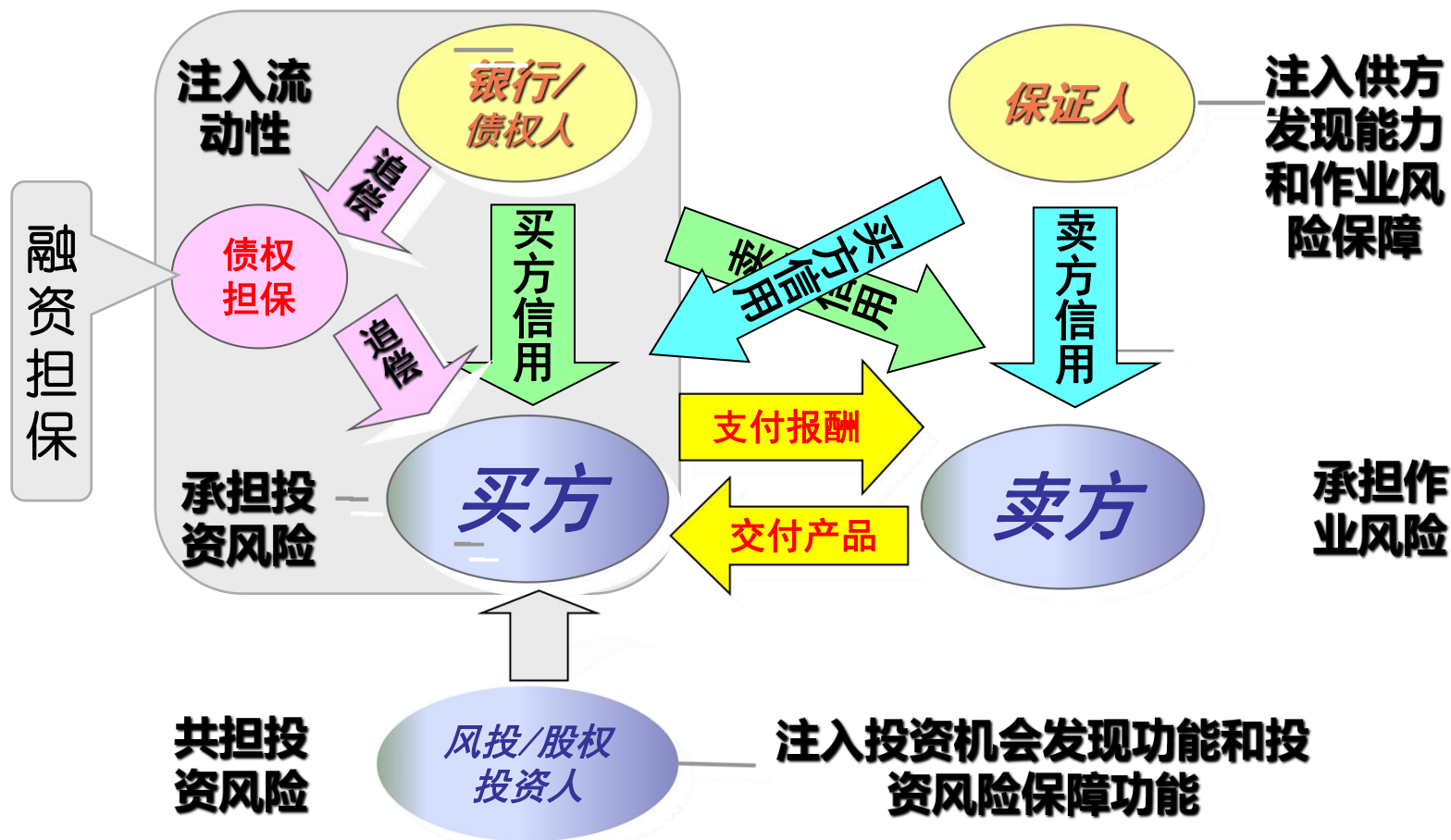
1. 我国发展工程担保制度的重要意义

- 1.1. 工程担保与工程质量提升
- 1.2. 工程担保与建筑业的持续健康发展
- 1.3. 工程担保与建筑业深化改革
- 1.4. 工程担保与“一带一路”

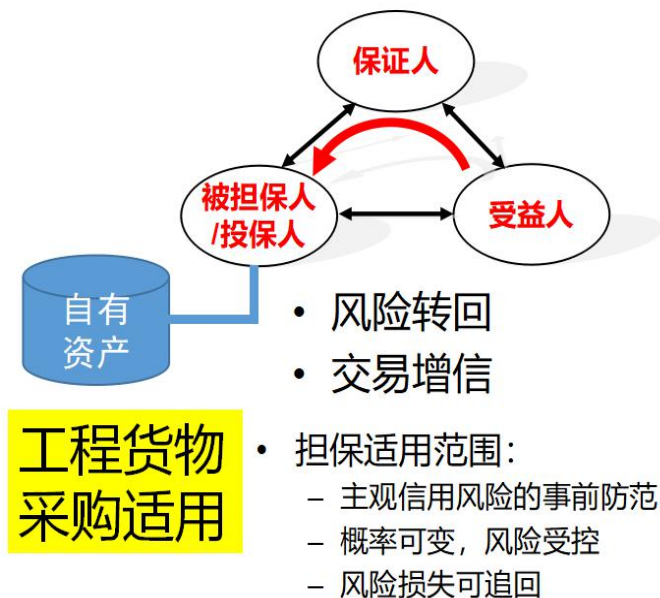
保证担保的本质是供给侧担保



保证担保 VS. 融资担保



1.1. 工程担保与工程质量提升



对于施工行业:

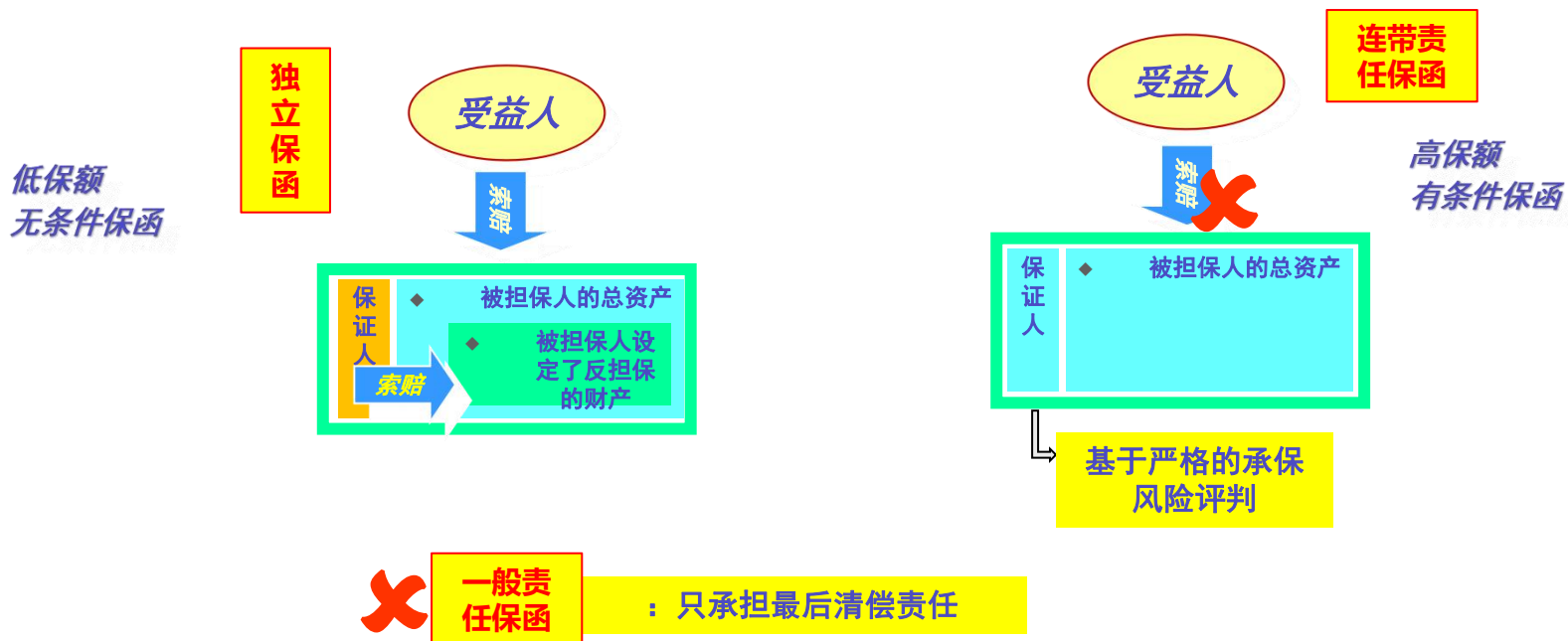
- ◆ 强化敬业精神
培育大国工匠

对于全过程工程咨询主体
/建筑师负责制的责任建筑师:

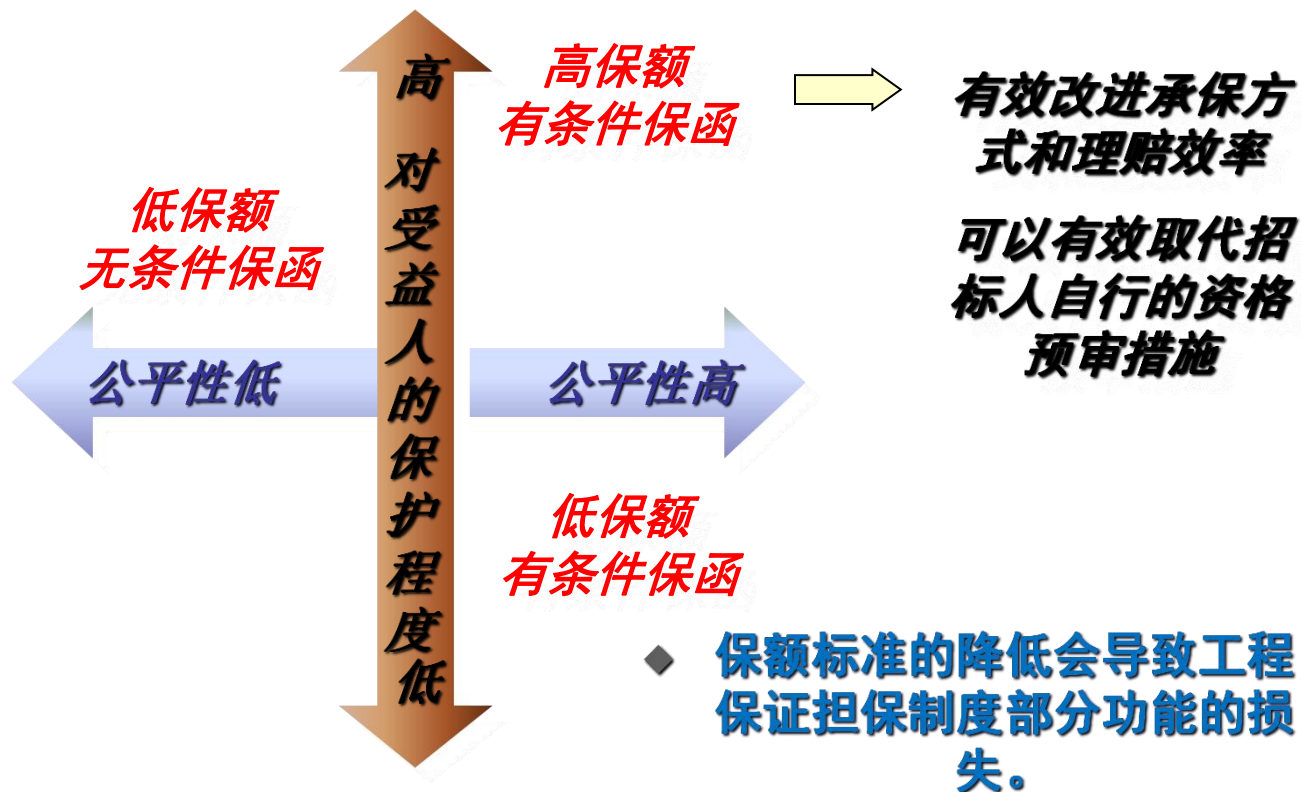
- ◆ 管控施工质量的重要工具

1.2. 工程担保与建筑业的持续健康发展

一套市场化的优胜劣汰机制



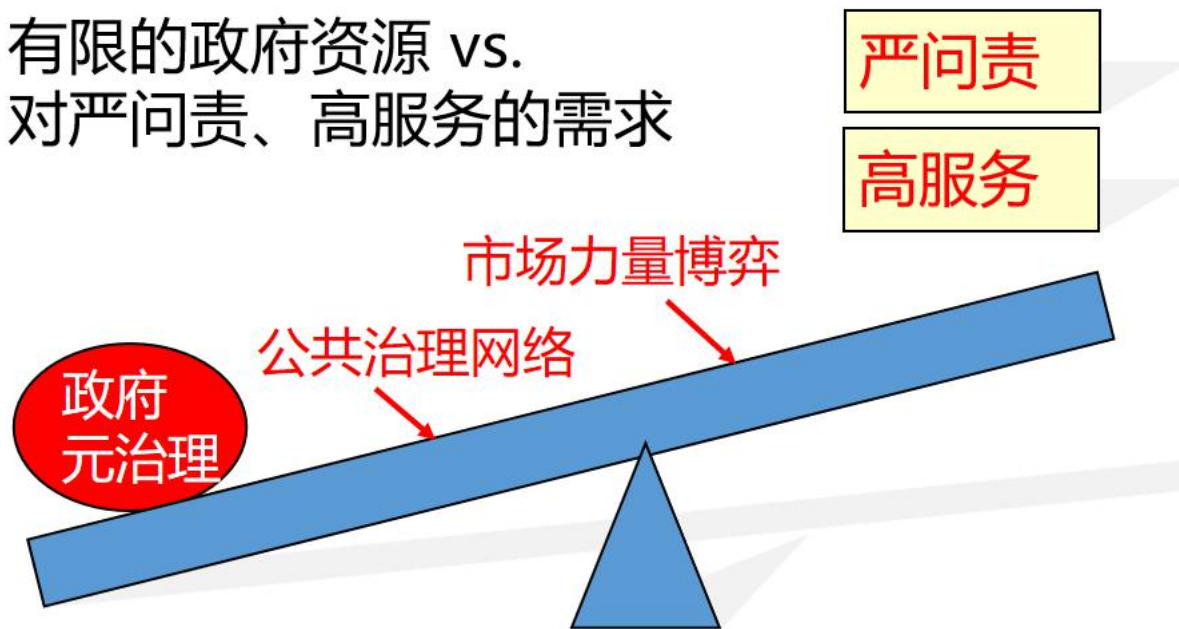
只有高保额保函才具备全部市场功能



1.3. 工程担保与建筑业深化改革

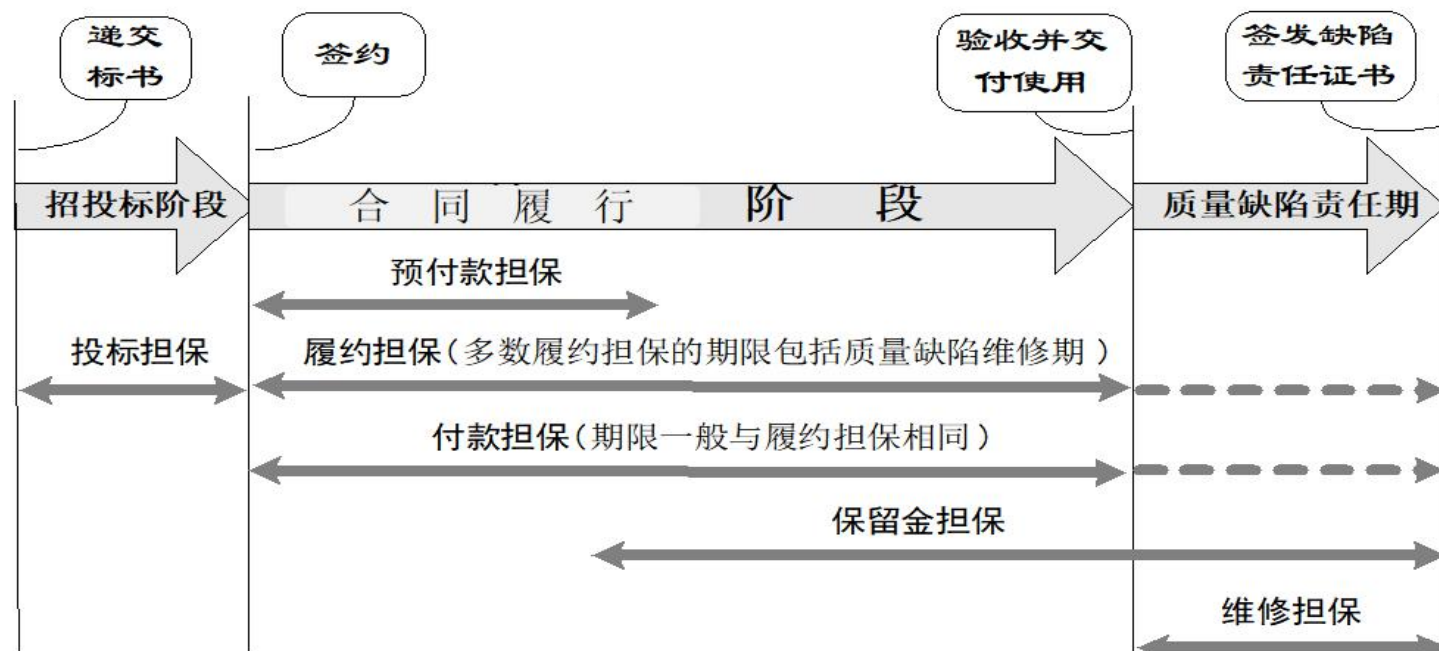
“放管服”改革
的重要支点

- 有限的政府资源 vs.
对严问责、高服务的需求



1.4. 工程担保与“一带一路”

工程担保是国际惯例



2. 工程担保制度在我国的发展历程

2.1. 酝酿期 (改革开放-1998)

2.2. 起步期 (1998-2005)

2.3. 试点期 (2006-2019)

2.4. 推广期 (2019-) ?

3. 我国工程担保制度的发展趋势

- ◆ 3.1. 担保主体的发展
- ◆ 3.2. 担保产品的发展
- ◆ 3.3. 担保市场治理的发展

3.1. 担保主体的发展

◆ 银行	➡	银行保函
◆ 担保公司	➡	公司保函
◆ 保险公司	➡	保证保险

保函替代保证金的现实条件已大体具备

但同时具备专业能力+赔付能力+赔付意愿的
专业担保机构依然稀缺

3.2. 担保产品的发展

◆ 国际惯例下的担保产品

- ◆ 投标担保 ● ● ● ● ○
- ◆ 履约担保 ● ●
- ◆ 预付款担保 ●
- ◆ 质量保修担保（保留金担保） ●
- ◆ 付款担保 X

◆ 中国特色的担保产品

- ◆ 业主支付担保 ○
- ◆ 农民工工资担保 ● ● ● ● ○

+ 名目繁多的保证金

3.2. 担保产品的创新发展



- (1) 高保额履约保函与动态加密诚信库
- (2) 优化使用既有保函

高保额保函面临的实施困境

需求侧:

- ◆ 外界对“高保额有条件保函”区别于市场既有的“低保额独立保函”的特点缺乏认知，正面突破需要有一个漫长的教育推广期，很可能长期困于低水平均衡（如欧洲至今也只走了一小步）
- ◆ 既有法律法规规定了投标保证金和履约保证金的最高限额，招标人直接采用有顾虑

供给侧:

- ◆ 什么样的担保机构具备开展此业务的能力？
- ◆ 如何加快培育成熟的担保机构，加快高保额保函的获取成本？

动态加密诚信库 —— 一种过渡期解决方案

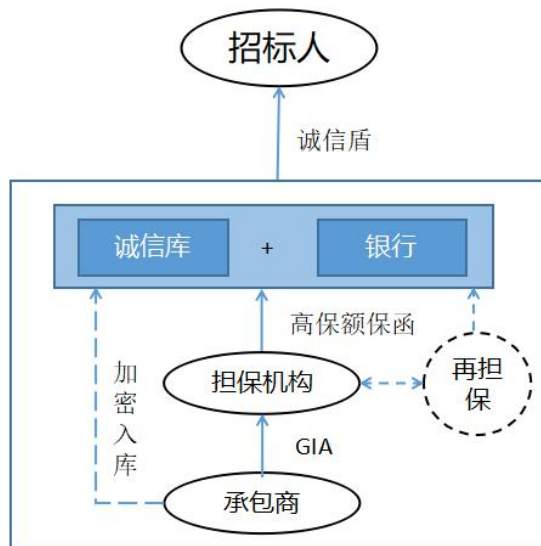
◆ 借助担保业务模式创新，动态优选优质承包商/供应商：

◆ 保证对工程合同全面履约，确保质量安全，并如期完工

◆ 如入库承包商/供应商中标后因自身责任未能达成上述要求，应招标人要求，保证撤换并由其他入库优质承包商/供货商代为履行，并赔偿招标人因此实际蒙受的损失，最高可达合同额的100%。

◆ 保证入库承包商/供货商不参与围标串标

◆ 保证入库承包商/供货商不行贿



• 对常规“预选承包商/供应商库”的超越

• 风险损失可赔

• 承包商行为受控

• 减少围标风险

• 减少内外串通风险

3.2. 对保证担保产品的创新

(1) 高保额履约保函与动态加密诚信库



(2) 优化使用既有保函

强化投标保函与履约保函的关联

延长履约保函的有效期至缺陷责任期

将履约保函与质量保修保函相关联

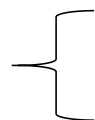
3.3. 担保市场治理的发展

- ◆ 挑战与机遇并存

- ◆ 保证担保市场监管缺失
- ◆ 上位法缺位
- ◆ 涉及多部委协调



社会共治



- ◆ 创新国家治理体系
- ◆ 共商、共建、共享

基于公私合作的市场治理创新

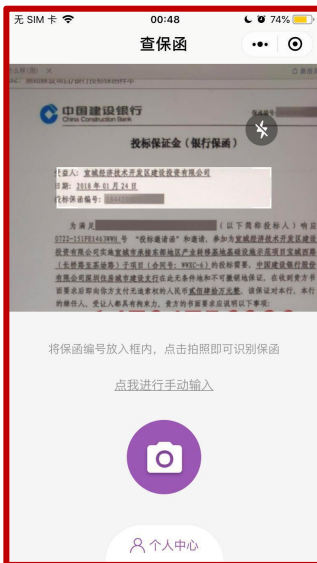
◆ 保证担保市场治理的三部曲

- ◆ 第一步: 保函可查验
- ◆ 第二步: 保函有标准
- ◆ 第三步: 保函可赔付



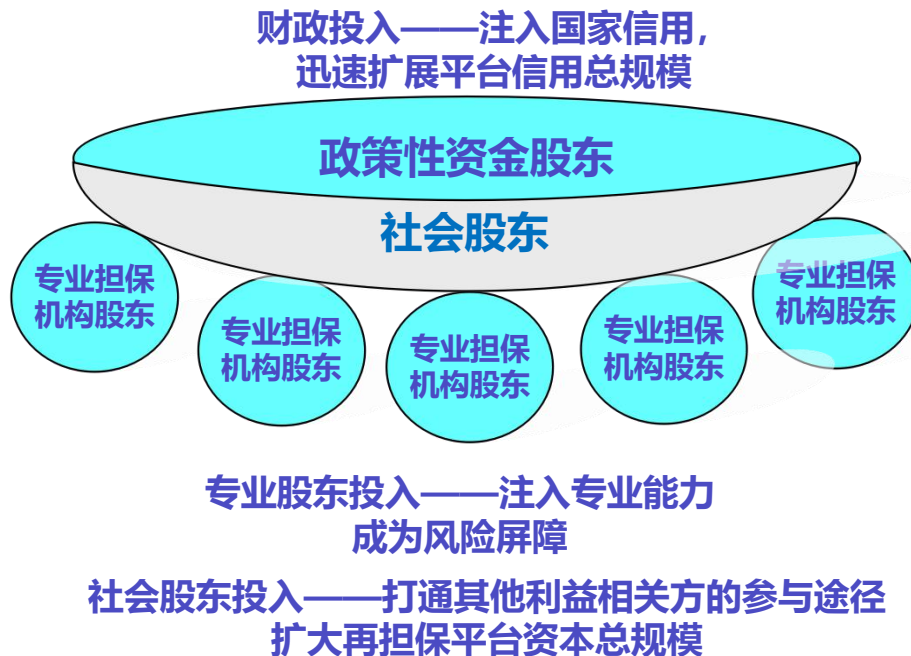
保函有
信用

工程保函与电子化交易标准体系 及工程担保发展研讨会



以PPP模式落地工程再担保体系, 奠定建筑市场与招标采购的基础信用

确保保函可赔付



支持高保额保函的应用

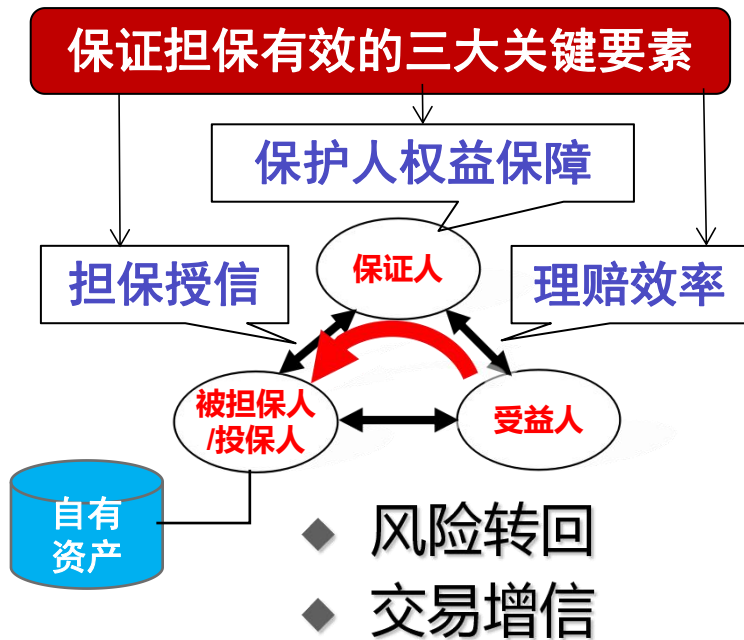
4.3.保证担保发展的最新政策动向

- (1) 保函替代保证金
- (2) 最低价中标+高保额履约保函
- (3) 积极发展电子保函, 打通招标全流程电子化的最后一公里

保证担保

VS.

保证金



- 担保适用范围：
 - 主观信用风险的事前防范
 - 概率可变，风险受控
 - 风险损失可追回



◆ 风险转回

- 是一种现金担保
- 担保功能有限

4.4.保证担保发展的未来趋势

◆ 专业化

- ◆ 保证担保机构的专业化能力普遍增强
- ◆ GIA得到广泛应用, 切实为承包商减负
- ◆ 对供给侧改革的支持能力极大增强
- ◆ 对一带一路的支撑作用得到有效发挥
- ◆ 与融资担保和传统财险业务之间实现风险隔离

◆ 法治化

- ◆ 保证担保相关法律法规进一步充实和完善
- ◆ 经验证有效的市场治理创新上升为法律
- ◆ 高保额保函成为政府工程的法定要求

**市场治理的
终极理想:**



**风险合理分担
利益合理分配**



工程担保之友2



该二维码7天内(4月30日前)有效, 重新进入将更新

THANK YOU

邓晓梅 副教授·博导
清华大学建设管理系
工程担保与建筑市场治理研究中心主任
深圳清华大学研究院
工程再担保研究中心主任
62781320; 18610628853
dengxm@tsinghua.edu.cn