

---

附件：

# 吉林省建筑业“十四五”发展规划

## （二次征求意见稿）

吉林省住房和城乡建设厅  
吉林省建设发展研究院

2021年4月



---

# 目 录

<u>一、“十三五”建筑业发展回顾</u> .....	5
<u>(一) 发展成就</u> .....	5
<u>1.建筑行业贡献日益增强</u> .....	6
<u>2.建筑业改革发展不断加快</u> .....	6
<u>3.工程建设项目审批制度改革效果明显</u> .....	6
<u>4.建筑业“放管服”改革持续深化</u> .....	7
<u>5.建造方式改革稳步推进</u> .....	8
<u>6.组织模式改革初见成效</u> .....	8
<u>7.消防审验工作改革平稳实施</u> .....	9
<u>8.产业结构调整不断深化</u> .....	10
<u>9.施工现场管理不断强化</u> .....	10
<u>10.质量安全水平稳步提高</u> .....	11
<u>11.招标投标机制不断健全</u> .....	12
<u>12.建筑人才队伍稳步发展</u> .....	12
<u>(二) 主要问题</u> .....	13
<u>1.建筑业发展环境有待进一步优化</u> .....	13
<u>2.产业规模和综合实力有待进一步提升</u> .....	13
<u>3.产业结构和发展方式有待进一步调整</u> .....	13
<u>4.工程质量安全管理有待进一步强化</u> .....	14
<u>5.行业队伍素质有待进一步提高</u> .....	14
<u>二、“十四五”建筑业发展形势</u> .....	14
<u>(一) 总体形势</u> .....	14

---

(二) 发展机遇	15
1. 国家发展战略助推建筑业发展	16
2. 优化市场环境助力建筑业发展	16
3. 项目投资拉动提升行业发展空间	17
4. 转变发展方式推动建筑业发展	17
三、“十四五”规划总体构想	18
(一) 总体思路	18
(二) 基本原则	18
1. 坚持市场主导，政府组织推动	18
2. 坚持深化改革，增强发展动能	19
3. 坚持创新驱动，推进产业升级	19
4. 坚持以人为本，质量安全并重	19
(三) 发展目标	19
1. 产业规模目标	19
2. 产业结构目标	20
3. 高质量发展目标	20
4. 市场监管目标	20
四、“十四五”主要任务	20
(一) 深化体制机制改革，优化建筑业发展环境	20
1. 健全完善政策法规体系	20
2. 强化建筑市场监管	21
3. 深化行政审批制度改革	22
4. 深化招标投标制度改革	22
5. 完善工程造价市场机制	23
6. 完善建筑市场信用体系	24

---

7.推行工程担保和保险制度 .....	25
<u>(二) 调整优化产业结构, 推动建筑业转型发展 .....</u>	<u>26</u>
1.完善企业资质结构 .....	26
2.调整企业经营结构 .....	26
3.改革企业股权激励机制 .....	27
4.推动建筑企业转型发展 .....	27
<u>(三) 延伸产业价值链, 提升设计咨询综合服务水平 .....</u>	<u>28</u>
1.拓展设计服务链条 .....	28
2.提高勘察质量水平 .....	28
3.创新设计优选制度 .....	29
4.完善工程建设技术标准体系 .....	29
<u>(四) 深化组织模式改革, 推进工程总承包和全过程工程咨询 .....</u>	<u>30</u>
1.大力推进工程总承包 .....	30
2.积极推进全过程工程咨询 .....	31
3.探索构建运行管理新机制 .....	31
<u>(五) 推动智能建造与建筑工业化协同发展, 加快建筑行业数字化 转型 .....</u>	<u>32</u>
1.加快推进建筑工业化进程 .....	32
2.积极推行智能建造、绿色建造 .....	33
3.加快推进 BIM 技术全过程应用 .....	34
4.推动行业监管与服务数字化建设 .....	34
5.推动建筑企业数字化建设 .....	35
6.推动施工现场数字化建设 .....	35
<u>(六) 实施人才发展战略, 打造高质量建筑产业队伍 .....</u>	<u>36</u>
1.加强经营管理队伍建设 .....	36

---

<u>2.加强专业技术队伍建设</u> .....	36
<u>3.推动建筑工人产业化发展</u> .....	37
<u>4.打造人才培养平台</u> .....	38
<u>5.加强高端智库建设</u> .....	38
<u>(七) 强化工程质量安全管理, 有效供给高品质建筑产品</u> .....	39
<u>1.完善工程质量安全保障体系</u> .....	39
<u>2.创新质量安全管控机制</u> .....	39
<u>3.推动质量安全管理模式变革</u> .....	40
<u>4.推动工程质量稳步提升</u> .....	41
<u>5.提高安全生产管理水平</u> .....	42
<u>6.强化消防审验体制机制建设</u> .....	42
<u>7.提高建筑抗震减灾水平</u> .....	43
<u>(八) 积极开拓建筑市场, 有效提升产业规模总量</u> .....	43
<u>1.推进产业集聚发展</u> .....	43
<u>2.培育壮大龙头骨干企业</u> .....	44
<u>3.大力支持中小企业发展</u> .....	44
<u>4.提高企业投融资能力</u> .....	45
<u>5.提升省内建筑市场主体地位</u> .....	45
<u>6.实施“走出去”发展战略</u> .....	46
<u>五、“十四五”保障措施</u> .....	47
<u>(一) 加强组织领导</u> .....	47
<u>(二) 实施目标考核</u> .....	47
<u>(三) 完善统计机制</u> .....	48
<u>(四) 强化行业自律</u> .....	43
<u>(五) 加强舆论引导</u> .....	48

---

# 吉林省建筑业“十四五”发展规划

(送审稿)

“十四五”时期，是我国全面建设社会主义现代化强国新征程的重要开端，是经济社会发展环境发生重大变化和重要转折的历史时期，是我省全面深化改革、实现全面振兴全方位振兴、加快补齐短板的攻坚阶段，也是推动我省建筑业加快发展、提高产业贡献的关键时期。科学编制和有效实施吉林省建筑业“十四五”发展规划，加快推动我省建筑业发展方式转变，实现建筑业高质量发展，具有重要的指导意义。

现依据《吉林省国民经济和社会发展的第十四个五年规划纲要》、《吉林省住房和城乡建设事业“十四五”规划纲要》以及住房和城乡建设部关于建筑业改革发展的总体部署和要求，结合我省实际情况，编制吉林省建筑业“十四五”发展规划。

## 一、“十三五”建筑业发展回顾

### (一) 发展成就

“十三五”期间，全省建筑行业坚持改革创新，切实转变管理体制、运行机制和发展模式，工程建设水平和质量安全管理能力不断提高，为全省经济社会发展做出了重要贡献。

---

**1.建筑行业贡献日益增强。**全省累计完成建筑业总产值10555亿元，与“十二五”基本持平；累计实现建筑业增加值4579亿元，较“十二五”增长10.4%。累计完成建筑业税收672.3亿元，较“十二五”增长22.4%。建筑业增加值占GDP比重超过6.9%，与工业一起完成了拉动全省经济增长的重任，为推进全省城乡建设和新型城镇化发展，改善人民群众生产、生活条件，吸纳农村剩余劳动力就业，促进经济社会发展做出了重要贡献，已成为名副其实的富民强省支柱产业。

**2.建筑业改革发展不断加快。**省委、省政府高度重视建筑业发展，将其作为新增四大支柱产业之一，不断加大改革发展力度，推动建筑业发展的政策体系和制度框架初步建立。省政府印发《关于加快发展建筑支柱产业的意见》，发布了《吉林省人民政府关于清费减负优化发展软环境措施的通告（第2号）》，省政府办公厅印发《关于促进建筑业改革发展的若干意见》，及时修订了《吉林省建筑市场管理条例》，为推动建筑业改革发展提供了强有力的政策支持。省直相关部门密切协调配合，联合制定出台了《关于完善质量保障体系提升建筑工程品质的政策措施》、《吉林省清理规范工程建设领域保证金工作方案》等一系列配套政策措施，促进建筑业持续健康发展的良好环境逐步形成。

**3.工程建设项目审批制度改革效果明显。**成功实施了施工图审查制度改革，省政府办公厅印发了《关于推进房屋建筑和市政基础设施工程施工图联合审查的实施意见》，建立了全省统一的

---

施工图数字化审查系统，实现了省、市、县三级建设（含消防）、人防、气象部门共管共用。实现了多流程网上申请、多部门联合审查，极大提高了审查效率和质量，审查时间由原来的 2-3 个月缩短至 15 个工作日。深入推进建筑业“放管服”改革，简化施工许可办理条件，实行承诺制，将质量安全监督手续与施工许可并联办理，压缩办理时限，审批时限由 20 个工作日压缩至 5 个工作日。推进竣工验收改革，实施竣工联合验收，建立“一家牵头、一口受理、并联审批、限时办结”的工作机制，竣工验收备案时间缩短至 12 个工作日。全省 77 个施工许可审批机关率先在各审批部门中实现了施工许可电子审批和证书电子化，我省工程项目审批系统在全国各省份工程审批系统运行中综合排名第一。

**4.建筑业“放管服”改革持续深化。**大力推进简政放权、放管结合、优化服务，致力打造“宽进、快办、严管、便民、公开”的审批服务模式。持续推进建筑市场监管公共服务平台建设，健全完善了“企业库、人员库、项目库、诚信库”等四大数据库，形成国家、省、市、县四级联网的一体化工作平台，初步实现了行业主管部门与市场主体、建筑市场与施工现场的信息共享、互联互通，为全省建筑业数字化转型和高质量发展打下了坚实基础。施工企业资质证书和安全生产许可证及“安管人员”安全生产考核证书、特种作业人员操作资格考核证书均实现电子化，做到“零跑动”办理，极大的节省了行政成本和社会成本。持续推进建筑

---

市场诚信体系建设，组织开展建设工程企业和人员信用综合评价，将信用评价成果与业务承接挂钩，形成“守信激励、失信惩戒”的市场竞争机制。

**5.建造方式改革稳步推进。**加快推进装配式混凝土结构、钢结构、现代木结构建筑发展，省政府办公厅印发了《关于大力发展装配式建筑的实施意见》，在全国第一个以省级政府文件出台《关于推进木结构建筑产业化发展的指导意见》，建立了木结构建筑产业化“资源连、产业链、技术链”和“政策体系、标准体系、市场体系”，被住房城乡建设部确定为全国唯一木结构建筑产业化发展试点省。组织编制了《装配式住宅设计导则》、《成品住宅室内装修标准》、《多层木结构建筑设计规程（试行）》等一系列地方标准，健全了装配式建筑标准体系。全省建成预制混凝土构件（PC）生产基地 11 个，年设计生产能力达 320 万立方米，实现 PC 构件供应全覆盖；建成钢结构构件生产加工企业 15 个，年设计生产能力达 50 万吨；建成木结构建筑生产基地 5 个，年制作安装能力 20 万平方米；建成 5 家装配式建筑工人培训考核基地，培训产业工人 3000 多人，建筑队伍整体能力得到有效提升；累计完成装配式建筑 2513 万平方米，约占同期新开工建筑面积的 11.1%。

**6.组织模式改革初见成效。**制定出台了《关于加快推进工程总承包发展的实施意见》等政策规定，明确工程总承包范围、方

---

式、发承包管理、施工许可、工程管理、计价方式等方面规定，在全国率先提出“承担工程项目方案设计或初步设计的企业，在全面公开方案设计或初步设计资料的前提下，可以参与该项目的工程总承包投标”。研究制定了《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》，支持具有投资咨询、勘察、设计、监理、造价、招标代理、项目管理等不同能力的单位，通过并购重组等方式提升自身综合能力，为建设单位提供涉及市场、经济、技术、组织、管理等方面综合性、跨阶段、一体化的咨询服务。部分市县在政府投资项目和城市基础设施、棚户区改造等工程领域推广应用工程总承包和全过程咨询服务，积累了宝贵的工作经验。

**7.消防审验工作改革平稳实施。**切实加强机构能力建设，省住房城乡建设厅增设消防监督管理处，省编办明确市（州）、县（市）住房城乡建设主管部门消防审验工作的主要职责、机构设置和人员配备的具体要求，加快推进全省各地消防审验机构能力建设。制定印发了《吉林省建设工程消防设计审查验收管理暂行办法》，明确将建设工程消防设计审查纳入施工图联合审查，实行技术审查与行政审批相分离。建立沟通协调机制，省住房城乡建设厅、省消防救援总队联合印发了《建设工程消防安全监督管理工作协作机制》，建立省、市、县三级住房城乡建设主管部门和消防救援机构联席会议制度，共同研究解决工作中遇到的重大事项。建立信息通报制度，共享审验信息资源，全面形成建设工

---

程消防安全监督管理工作合力。实现了消防审验工作的顺利承接和平稳过渡，保证了消防工程质量安全。

**8.产业结构调整不断深化。**截至 2020 年，全省共有建筑业企业 4920 户，较 2015 年增长 27%。其中，施工总承包特级企业 6 户，一级企业 115 户，分别较 2015 年增长 100.0%、53.3%。共有勘察设计队伍 600 家，基本实现勘察设计行业和专业类型全覆盖，基本形成甲、乙、丙级资质 1：2：2 的合理比例。重点骨干企业积极实施“走出去”发展战略，在外省完成建筑业产值 1574 亿元，年均增速超过同期建筑业产值增速 10 个百分点。勘察设计行业累计完成产值 533 亿元。建筑企业经营结构不断完善，重点骨干企业延伸产业链，向投资、部品部件生产、工程总承包领域延伸，业务范围及领域不断扩大，在基础设施建设领域占比不断增加。建立了省、市重点扶持企业名录，龙头骨干企业的引领带动作用得到了提升。形成了以大型品牌企业为龙头，具有专、特、精特点的中小型企业为基础的产业格局。

**9.施工现场管理不断强化。**转变管理思路，将管理重心下沉到项目施工现场，在全国率先启动了“四位一体”的施工现场标准化工地达标考核工作，在项目管理、文明施工、工程质量、安全生产等方面加强项目施工现场管理，提高项目管理水平，以此促进企业管理水平的提高。制定出台优质优先、优质优价政策，对获得省、市级标准化示范工地的项目经理、总监理工程师，在招

---

投标中予以加分，并给予文明施工措施费奖励，让优秀的项目负责人、好的项目管理团队能够承揽到更多项目。全省共有 942 个项目获得省级施工现场标准化管理示范工地、998 个项目获得市级标准化示范工地。

**10.质量安全水平稳步提高。**开展建设工程质量安全三年提升行动，围绕“落实主体责任”和“强化政府监管”两个重点，进一步完善质量管理体系和规范标准体系，持续开展质量检测市场乱象治理等创优治劣活动。加强质量常见问题专项治理，从设计、施工等环节采取有效措施治理质量常见问题。落实建筑市场六方责任主体项目负责人质量终身责任，积极推行住宅工程质量分户验收制度。贯彻工程质量安全手册制度，在全国率先研发建设“工程质量安全手册管理平台”并开展应用试点。对全省 97 项超限工程进行专项审查，开发建设了全国首个超限高层建筑工程抗震设防审批网上申报系统。制定印发了《吉林省危险性较大分部分项工程安全管理规定实施细则》，编制发布了《建筑施工企业生产安全事故隐患排查治理标准》、《建筑施工企业生产安全风险管控标准》等，构建了双重预防机制。创新安全管理模式，突出附着式升降脚手架安全管理，加快推行“建机一体化”管理模式和人脸识别系统。全省有 6 个项目获得鲁班奖、135 个项目获评省优质工程、343 个项目获评市州优质工程。勘察设计行业有 221 个项目获评省级优秀勘察设计，累计拥有专利 1149 项，专有技

---

术 406 项，获国家级奖项 183 项，参与编制国家级技术标准 45 项。

**11.招标投标机制不断健全。**颁布实施了《吉林省房屋建筑和市政基础设施工程项目招标投标管理办法》（省政府令第 254 号），切实加强和规范招标投标管理。省住房城乡建设厅出台房屋建筑和市政基础设施工程直接发包管理规定、招标投标信息公开管理办法等规范性文件，扩大直接发包范围，规范直接发包工程项目实施，优化监管方式，提高工程发包效率，促进民营投资发展。加强招标投标信息公开，加强评标专家管理，公示所有投标人和拟任项目负责人的工程业绩、投标人投标保证金缴纳情况、评标过程中否决投标情况和评标专家对中标候选人打分等信息，提高评标透明度和公平公正性。制定招标投标地方标准，规范行业行为。组建地方标准编制小组，制定颁布《吉林省建设工程招标投标活动程序标准》，填补了我省在招标投标领域尚无地方标准的空白。

**12.建筑人才队伍稳步发展。**加大人才培养力度，优化人才结构，形成了层次较为明晰、专业门类较为齐全的产业人才队伍，有力地支撑了建筑行业稳步发展，初步建立了以企业管理人员、注册执业人员、项目管理人员、技术工人为主体的人才保障体系。充分利用各类职业培训资源，建立多层次的劳务人员培训体系。全省注册建造师数量由 2.8 万人增加到 3.2 万人，增长了 14.8%。

---

支持 9 家培训机构建设建筑工人培训基地 ,全省累计培训考核施工现场管理人员 11.3 万人、安全生产管理人员 8.4 万人、特种作业人员 5.4 万人、技术工人 18.3 万人。全面推行岗位证书无纸化网上办理、无纸化考核和电子证书 ,累计生成 35 万余条电子证书信息。

## (二) 主要问题

**1.建筑业发展环境有待进一步优化。**部分地方政府对建筑业的重视程度不足 ,扶持力度不够 ,建筑业发展目标责任考评机制不够健全 ,发展责任落实不到位。基层监管力量不足 ,监管方式和手段落后 ,对各方主体责任追究和处罚力度不够。围标、串标、虚假招标时有发生 ,违法发包、转包、违法分包、人员挂证问题还不同程度存在 ,建筑市场秩序有待进一步加强。

**2.产业规模和综合实力有待进一步提升。**龙头骨干企业发展整体偏慢 ,企业核心竞争力不强 ,产业规模有待进一步扩大 ,至今没有产值超百亿的企业。施工总承包特级企业偏少 ,缺少设计、施工一体化的工程总承包企业 ,专业承包企业专业化优势不明显。企业同质化竞争激烈 ,业务范围过于单一 ,主要集中在房屋建筑和市政基础设施领域 ,其他领域市场占有率偏低。

**3.产业结构和发展方式有待进一步调整。**建筑产业现代化程度不高 ,装配式建筑发展不平衡 ,推进动力不足 ,设计模数化、标准化没有落实 ,BIM 等信息技术推广应用不够广泛 ,大数据采

---

集应用机制亟待建立。新型生产组织方式推进较慢，对工程总承包和全过程工程咨询认识度、接受度不高。

**4.工程质量安全管理有待进一步强化。**建筑市场各方主体责任，特别是建设单位首要责任落实不到位。质量监管体制机制存在一定问题，各级住房城乡建设主管部门对工程质量安全监管还存在短板。市场中大量存在的低价恶性竞争等行为对工程质量安全管理造成不利影响。企业质量安全管理制度还需进一步完善。

**5.行业队伍素质有待进一步提高。**缺乏大师级优秀勘察设计人才，设计水平特别是方案设计能力和水平总体不高，精品设计不多。企业现代管理制度创新不足，复合型高级管理人才、工程总承包项目管理人才短缺，专业技术人才队伍储备不够。产业工人老龄化严重、流动性大、技能培训不足、整体素质不高、劳动权益和社会保障不到位等问题比较突出。

## 二、“十四五”建筑业发展形势

### （一）总体形势

“十四五”时期，是建筑业高质量发展的关键机遇期，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，要加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这是党中央着眼于我国经济社会长远发展所做出的重大战略部署。国家积极扩大内需、持续加大投资力度、推进新型基础设施建设，加快城市群和中心

---

城市建设，实施乡村振兴战略，将为建筑业持续健康发展提供新的机遇。在我国经济由高速增长向高质量发展转变的新常态下，房地产等领域投资规模趋缓，大规模的棚户区改造基本完成，建筑市场已由纯增量过渡到增量、存量并存的阶段，高度依赖固定资产投资带动的建筑业发展方式也将难以为继，企业经营将由建筑工程为主逐步向“两新一重”等相关领域和全产业链扩展，将在一定时期内对建筑业产生影响。

从我省情况看，随着国家“一带一路”、新型城镇化、乡村振兴战略和全面振兴东北老工业基地等重大战略的实施，全省建筑业也迎来了千载难逢的发展机遇，扩大内需、产业发展、投资拉动、基础设施建设、老旧小区改造、城市更新、乡村振兴等，将为全省建筑业发展提供强有力的支撑。同时，我省建筑业产业结构不合理、发展方式单一、工程建设组织方式和建造方式落后，企业核心竞争力不足、产业集中度和外向度较低、投融资能力较弱、建筑队伍整体素质不高、综合实力不强等问题凸显，特别是建筑市场竞争日益激烈，受入吉企业冲击和统计核算方式调整等因素影响，全省建筑业产值规模还将在一个时期内低位运行。

## （二）发展机遇

“十四五”时期，全省建筑业面临诸多难得的发展机遇，我们要紧紧把握机遇，汇集各方面力量，推动全省建筑支柱产业高质量发展。

---

**1.国家发展战略助推建筑业发展。**按照党中央、国务院决策部署，我省深度融入国家“一带一路”、新型城镇化、全面振兴东北老工业基地等重大战略，深入实施“三个五”战略、扎实推进中东西“三大板块”建设、加快构建“一主六双”产业空间布局；深入实施长吉图发展战略，推动哈长城市群建设，加快长春新区、中韩（长春）国际合作示范区、珲春海洋经济发展示范区建设，加快推进数字吉林建设和智能建造，产业发展和项目建设市场空间广阔。“十四五”期间，城乡基础设施、市政公用设施、智慧城市、海绵城市建设和城市更新、老旧小区改造、乡村建设、城乡居民住房建设、生态环保工程等，特别是实施以人为中心的新型城镇化，大规模的项目投资拉动，将强力助推我省建筑业高质量发展。

**2.优化市场环境助力建筑业发展。**《吉林省优化营商环境条例》颁布实施，省政府办公厅印发了《关于促进建筑业改革发展的若干意见》，建筑业“放管服”改革持续深化，工程建设项目审批条件、办理程序和审批时限大幅缩减，推动项目早落地、早开工、早见效。深化企业资质管理制度改革，全面清理行政审批事项，推行告知承诺制，全面实现证书电子化和“零跑动”，全力为企业发展提供高效便捷的服务。强化建筑市场和施工现场联动管理，深化招投标制度改革，落实工程质量安全手册制度，应用“吉林省工程质量安全手册管理平台”。推行“双随机、一公开”和“互联网+监管”，严厉打击建筑市场违法违规行为，完善诚信体系建

---

设，营造规范有序的市场环境，为建筑业高质量发展创造条件。

**3.项目投资拉动提升行业发展空间。**省委、省政府高度重视大项目建设，持续开展项目建设“三抓”、“三早”行动和“推进‘一主、六双’加快项目建设行动”，围绕科技创新、产业转型、生态修复、环境治理、现代农业、乡村建设、基础设施、民生保障等重点领域，一大批业态新、投资大、效益好、带动力强的项目相继落地建设。2021年吉林省《政府工作报告》和相关专项规划显示，“十四五”期间，全省GDP年均增长6.5%，常住人口城镇化率达到63%；全省项目投资将持续加大，仅正在实施的新基建“761”工程、东部绿色经济带和西部生态经济带项目总投资就分别达1.09万亿元和4500亿元。大项目建设在建筑业发展中发挥重要支撑作用，将为全省建筑业提供更大的发展空间和发展动能。

**4.转变发展方式推动建筑业发展。**住房城乡建设部等13部门出台《关于推动智能建造与建筑工业化协同发展的指导意见》，住房城乡建设部、发展改革委也就加快推进工程总承包和全过程工程咨询服务出台了相关政策文件。深化工程建设组织模式、建造方式改革，大力发展智能建造和装配式建筑、绿色建筑，推进建筑工业化和智能化，推动数字经济和实体经济深度融合，加快推进工程总承包和全过程工程咨询服务，已成为建筑业转型升级、实现高质量发展的必然要求和前提条件。我省以长春、吉林两市为积极推进地区，相继建立了一批装配式建筑产业基地和示

---

范园区,部分装配式混凝土结构和现代木结构建筑已经竣工投入使用,为全省建筑业工业化、数字化、智能化转型升级,实现高质量发展打下了良好基础。

### 三、“十四五”规划总体构想

#### (一) 总体思路

全面贯彻落实党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入落实“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念,坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,准确把握新业态、新动能、新机遇,以推动建筑业高质量发展为主题,以推进“放管服”改革、产业结构调整、行业转型升级为主线,以实施创新驱动战略、推进新型建筑工业化动力,以提升产业规模和质量效益、有效供给高品质建筑产品为目的,持续优化建筑市场环境,创新监管方式,切实保障工程质量安全,推进建筑行业工业化、数字化、智能化升级,着力提升行业整体实力和综合竞争力,促进全省建筑业持续健康发展。

#### (二) 基本原则

**1.坚持市场主导,政府组织推动。**立足我省建筑业发展实际,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,强化建筑企业的市场主体地位,激发企业内生动力。发挥政府在顶层设计、规划引导、政策支持、市场培育等方面的组织推动作用,努力营造全省建筑

---

业高质量发展的良好氛围和环境。

**2.坚持深化改革，增强发展动能。**以继续深化建筑业“放管服”改革为重点，持续推进行业体制机制改革和企业资质资格审批制度改革、工程项目审批制度改革，健全完善政策法规体系和制度，切实转变发展方式，培育行业发展新动能，为建筑业高质量发展提供持续动力。

**3.坚持创新驱动，推进产业升级。**实施创新驱动发展战略，建立“政产学研用”协同创新体系，推进技术、管理和制度创新。推动组织模式和建造方式变革，加快推行工程总承包和全过程工程咨询。推广装配式建筑，推进建筑工业化、数字化、智能化、绿色化融合发展，提高技术创新对产业发展的贡献率。

**4.坚持以人为本，质量安全并重。**牢固树立以人民为中心的发展思想，构建良好的建筑产业新生态。以保障工程质量安全为重点，着力破解工程质量安全体制机制障碍，健全完善工程质量保障体系，筑牢施工安全底线，构建质量安全共建共治新格局，为人民群众供给高品质建筑产品。

### （三）发展目标

**1.产业规模目标。**建筑业规模和效益大幅提升，到2025年，累计完成建筑业总产值11200亿元以上、建筑业增加值5000亿元以上、建筑业税收700亿元以上。勘察设计产值逐年提升，到2025年达到150亿元。

---

**2.产业结构目标。**到 2025 年，建筑业产值超过百亿元的企业取得突破，年产值超过 50 亿元的企业 10 家以上。勘察设计队伍达到 800 家，其中能够从事全过程咨询和工程总承包的企业达到 30 家。形成龙头骨干企业强、专业企业精、大中小企业协同发展的良好格局。

**3.高质量发展目标。**到 2025 年，建成 5 个以上国家级装配式建筑产业基地，15 个以上省级装配式建筑产业基地，全省装配式建筑占新建建筑面积的比例达到 30%以上，城市中心城区商品住宅实现全装修交付。新建政府投资（以政府投资为主）的公共建筑、社会投资建筑面积 2 万平方米及以上的大型公共建筑，达到一星级及以上绿色建筑标准。

**4.市场监管目标。**全面建立基于互联网和行业监管信息为基础的动态实时信用评价体系，对建筑业从业主体和个人进行动态评价。加大对违法违规行为的处罚和市场清出力度，加大不规范行为的曝光力度，形成“守信得市场、失信失市场”的准入清出机制。市场环境更加优化，市场秩序更加规范。

#### 四、“十四五”主要任务

##### （一）深化体制机制改革，优化建筑业发展环境

**1.健全完善政策法规体系。**结合全省建筑业改革发展实际，加快推进建筑市场监管立法工作，按照统一规划、分步实施、急用先立、一类一策的原则，研究修订《吉林省建筑市场管理条例》、

---

《吉林省勘察设计管理条例》、《吉林省招标投标管理办法》、《吉林省工程质量管理办法》、《吉林省造价管理办法》等地方法规和行政规章；制定完善推进工程总承包和全过程工程咨询，新型建筑工业化、数字化、智能化以及建筑市场监管、施工现场管理、诚信体系建设等方面的规范性文件，出台具有可操作的指导意见和实施办法，并适时纳入政府规章立法计划；健全完善建筑业相关配套政策和制度，加快建筑业政策法规体系建设步伐。加大政策法规的宣传力度，强化法治意识，加大法治建设投入，抓好各项政策法规的落实，全面构建建筑业高质量发展的良好法治环境。

**2.强化建筑市场监管。**创新全省建筑行业“互联网+政务服务”管理模式，坚持以“双随机、一公开”监管为基本手段、以事中事后监管为重点、以信用监管为基础、以依法行政为根本保障，着力构建“事前告知承诺、事中监管执法、事后联合惩戒”全链条的新型市场监管体系。规范信用信息使用，构建新型政商关系，营造市场化、法治化、规范化的发展环境。全面推行告知承诺制，严格执行市场准入负面清单制度，激发市场主体发展活力。加强事中事后监管，加强跨地区、跨部门、跨层级数据共享和业务协同，打通“信息孤岛”，加大失信联合惩戒力度，加强跨部门联动响应，完善“一处失信、处处受限”的联合惩戒机制。修订出台全省统一的建筑市场行政处罚裁量基准，细化量化作出行政执法决

---

定的条件、情形、种类和幅度。坚持依法全面履行政府职能，落实建筑市场行政执法全过程记录制度和行政执法案卷评查制度，采用随机抽查与交叉互检相结合的方法，提升全省建筑行业主管部门行政执法规范化水平，营造公平有序的建筑市场秩序和发展环境。

**3.深化行政审批制度改革。**全面落实国家关于工程建设企业资质管理改革的工作要求，改造升级资质审批管理系统，出台资质资格管理的有关政策和实施办法，推动建筑企业和人员平稳过渡。持续优化政府服务环境，持续推进工程建设项目审批制度改革，完善施工图联合审查、施工许可并联审批、工程竣工联合验收配套政策，推进工程项目审批流程再造，改革创新审批方式，全面推行告知承诺制。全面推行工程建设项目分级分类管理，对不同类别项目实施差异化审查、审批和管理，确保工程建设领域各项重大改革措施全面落地。深化行政管理信息化建设，加快推进行政审批集成化、资料无纸化、证件电子化，全面实现从网上咨询、网上申报到网上办理、网上审批、电子印章、电子证照的“全程在线”，实现政务服务事项“零跑动”，大幅提高建筑行业政务服务的效率和质量。

**4.深化招标投标制度改革。**健全完善工程招标投标制度，制定完善工程总承包、装配式建筑、全过程咨询等招投标办法，建立优质优价和综合评标的招标投标竞争机制。进一步清晰界定依

---

法必须进行招标的项目范围，放宽对民间投资项目的采购方式要求，激发民间投资活力。梳理各级管理部门招投标制度规则类文件，取消没有法律法规依据的招标备案等事前备案事项，降低制度性交易成本。落实民营投资项目招标人自主权。全面推进全流程电子招标投标、推行网上异地评标，逐步实现招标投标交易、服务、监管的全过程电子化，实现全过程“留痕”、关键环节警示，提高监督的效能。落实招标人首要责任和各方主体责任，加强对招标代理行为和评标专家行为的监管，加大信息公开力度，利用大数据等信息化技术手段依法查处围标、串标和虚假招投标等违法违规行爲，规范招投标异议投诉处理，加大惩戒力度，规范招标投标行为。健全招标人、投标人、招标代理机构及从业人员等市场主体信用档案，完善信用信息的分级管理制度，推动建筑市场信用评价结果在招标投标活动中规范应用。

**5.完善工程造价市场机制。**按照住房城乡建设部《工程造价改革方案》要求，加快推进全省工程造价改革，研究制定具体改革实施意见和措施办法，改进工程计量和计价规则，完善工程计价依据发布机制，推行清单计量、市场询价、自主报价、竞争定价的工程计价模式。建设市场价格信息发布平台，统一信息标准和规则，建立动态化、多元化的工程造价信息服务方式，建立健全“制度规则统一，市场决定造价，计价活动规范”的工程造价生态环境。引导省内优势企业自主建立人工、材料、机械台班市场

---

价格信息平台,加强工程造价数据积累,提升企业市场竞争能力。强化建设单位造价管控责任,有效规范施工合同履行管理,全面推行施工过程结算和支付,将过程结算和支付纳入信用监管平台,严格竣工结算时限要求,按合同约定办理竣工结算和支付,有效解决结算难、支付难问题,从源头上解决拖欠工程款和农民工工资问题。制定完善绿色建筑、装配式建筑、城市综合管廊、海绵城市、城市轨道交通等重大专项和新型工程计价依据和规则,研究制定工程总承包、全过程工程咨询的计价依据、计价规则和费用标准,基本形成全面覆盖、更新及时、科学合理的多层级工程计价依据体系。

**6.完善建筑市场信用体系。**研究制定符合我省实际的建筑市场信用评价指标体系、信用信息分级标准、信用评价措施办法,加大企业产值、纳税、评优、科技进步等加分比重,建立动态化市场主体信用档案,健全建筑市场主体“黑名单”制度,加快构建以信用为基础的新型建筑市场监管机制。探索建立“政府组织推动、委托第三方评价、成果多领域应用”的信用评价机制,完善市场主体信用评价综合服务平台,开展市场主体信用综合评价工作。加强评价结果的发布和应用,与市场准入、业务承接、差异化监管、扶优扶强挂钩。在市场准入、招标投标、资质资格、行政审批、工程担保、政策扶持、评优评先等方面广泛应用信用信息和评价结果,对不同信用等级企业实施差异化、分类精准监

---

管与服务。对信用好的企业享受扶持政策，对信用差的企业实施重点监管，形成“诚信激励、失信惩戒”市场竞争机制，有效规范建筑市场各方主体行为。加快“吉林省建筑市场监管公共服务平台”与国家、省、市、县四级信用信息平台的对接，实现国家、省、市、县四级信用信息的互联互通和共享。完善准入清出制度，对失信企业强化惩戒措施，特别是将严重失信主体纳入黑名单管理，维护我省建筑市场秩序，努力打造优质优价、优质优先、诚信公正的市场环境。

**7.推行工程担保和保险制度。**全面落实工程担保制度，健全管理机制，完善配套政策，研究制定全省房屋建筑和市政基础设施工程实行工程担保和保险制度的指导意见，加快推行投标担保、履约担保、工程质量保证担保和农民工工资支付担保，推行工程保函替代保证金，整合工程建设过程不同阶段的保证金，探索“一金多保”，切实减轻企业负担。进一步强化信用奖惩，实施差异化管理，对信用良好企业少缴或免缴各类保证金，对信用差的企业提高缴存比例。加大对工程担保机构的监管，建立主体准入清出管理制度和信用评价制度，不断提升保证人专业能力，防范化解工程风险。建立全省电子保函监管平台，实现担保信息共享、开放、便捷、高效。健全工程质量保修和投诉处理机制，试点推行工程质量保险制度，探索建立符合省情的工程质量保险范围、期限、程序和理赔机制，培育发展第三方风险管理机构，建

---

立工程质量保证长效机制。

(二) 调整优化产业结构，推动建筑业转型发展

**1.完善企业资质结构。**贯彻扶优扶强建筑企业政策，结合国家实施建设工程企业资质管理制度改革，引导大型建筑企业完善资质结构，实现建筑行业全产业链经营，向项目投融资、工程总承包、全过程工程咨询、后续运营管理等高附加值领域拓展，树立我省建筑企业新型品牌意识和形象，带动中小企业发展；引导中小企业并购重组，按照市场需求积极调整发展方向，拓展业务范围，向“专、精、特、新”的专业承包方向转型发展；大力培育发展专业作业企业，引导和支持具备规模的劳务作业班组和劳务人员成建制组建公司化、专业化、产业化的专业作业企业。鼓励支持骨干企业和成长性企业发展，在企业资质晋级、增项等方面予以重点扶持。努力形成以大型企业为龙头、中小企业为基础，结构合理、特色鲜明、协调发展的吉林建筑业新格局。

**2.调整企业经营结构。**组织各地持续调整和优化全省建筑业产业结构，以优化建筑企业经营结构为重点，形成新的发展模式，提升产业层次，深化细化产业链条。鼓励工程建设企业强强联合，提升设计施工融合能力，适应新型城镇化、中心城市与城市群建设发展需要，积极参与新基建和城市轨道交通、公路、水利、海绵城市、城市综合管廊、城市更新、老旧小区改造等项目，承建“高大精尖”项目。支持建筑业企业向投资开发、建材生产、物流

---

运输、项目运营等上下游产业或相关产业延伸发展。引导大型骨干企业发挥人才和技术优势，开展工程总承包和全过程咨询服务。调整优化我省建筑产业区域结构，促进建筑业东中西部协调发展，推动梅河口市、长春市九台区、榆树市、德惠市等地建立“建筑之乡”。凭借大数据、智能云平台，紧紧把握数字化、网络化、智能化融合发展的契机，培育我省建筑业发展新动能。通过建筑业转型升级和项目投资拉动等方式培育建筑业新的增长点。

**3.改革企业股权激励机制。**坚持以市场为导向，引导鼓励大型建筑企业与优势特色企业通过重组、联合、兼并、股份合作等形式做大做强，优化组织架构和股本结构，鼓励管理、技术员工通过持股、技术入股等方式，参与收益分配，探索发展混合所有制经济的有效途径，激发企业活力。遵循市场用人机制，引导民营建筑企业持续优化产权结构，建立科学有效的股权激励机制，完善现代企业治理模式，通过资本运作、并购重组、主辅分离、股权激励等方式，加快建筑业企业转型升级，加快培育资产规模大、经济效益好、管理水平高、核心竞争力强的大型综合性企业集团。

**4.推动建筑企业转型发展。**指导各地、各部门从本地建筑企业发展实际出发，制定扶持企业、促进行业转型发展的具体政策措施，引导和支持企业切实转变发展方式，推动建筑企业从依赖要素投入、大规模投资拉动、消耗资源拉动向“创新型”转型，建

---

立完善自主创新的工作机制和激励制度，激发人才创新活力，提升企业技术创新能力。推动建筑企业从劳动密集型向技术密集型转型，适应建筑工业化、装配式建筑和工程总承包需要，实现建筑企业集约发展。推动建筑企业从粗放发展向精细化管理、精益建造、智能建造转型，不断提升管理能力，增强企业市场竞争能力。推动企业从设计施工为主的传统工程承包商向项目投融资、工程总承包、后续运营维护管理全产业链经营的城市运营服务商转型，紧跟行业发展步伐，增强企业可持续发展能力。

（三）延伸产业价值链，提升设计咨询综合服务水平

**1.拓展设计服务链条。**贯彻落实“适用、经济、安全、绿色、美观”的建筑方针，提倡生态、节能、环保、绿色建筑设计理念，研究制定提升勘察设计综合品质的政策措施，促进工程设计咨询服务向专业化、国际化和价值链高端延伸。支持大型骨干设计企业拓展设计范围、提升跨行业、一体化设计服务能力，以适应 TOD 等综合性、多行业交叉的项目设计需要。支持企业由施工图设计向方案设计方向发展，由经营项目、经营客户向经营市场、经营品牌转变，以特色化产品、服务、技术能力形成专业化、差异化的企业品牌。研究制定建筑师负责制实施办法，选择试点市区先行先试。

**2.提高勘察质量水平。**推动全省工程勘察信息化建设，推进政府勘察质量监管信息化、勘测过程数据采集信息化、现场钻探、

---

取样、原位测试、室内试验等主要过程影像资料数字化、成果资料交付及存档数字化。强化原位测试先进技术的工程应用，促进岩土工程勘测服务向专业化全过程服务转型。在确保信息安全的情况下，鼓励对既有工程勘察文件中的数据信息进行再利用，充分发挥勘测服务价值，有效避免地基与基础工程的浪费。

**3.创新设计优选制度。**探索实施大型公共建筑前策划、后评价制度，发挥工程设计先导作用，优化项目前期技术策划，推进新技术研发和成果应用。创新建筑方案设计优选制度，结合项目特点，鼓励采取公开招标、设计竞赛和直接委托行业知名专家团队评选等方式优选项目设计方案。修订《吉林省优秀勘察设计项目评选办法》和《吉林省勘察设计大师评选办法》，提升方案设计优秀比例。加大设计深度，应用数字化手段丰富方案创作方法，推进建筑、结构、机电、装修、景观全专业一体化协同设计。突出地域特征、民族特点、时代风貌及文化传承，鼓励“四新”技术推广应用，建设功能完善、绿色宜居、健康安全的高品质精品建筑。

**4.完善工程建设技术标准体系。**组织对全省现行工程建设技术标准进行全面梳理，研究制订关键环节和重点领域技术规范，编制设计图集，建立健全高标准的工程建设技术标准体系。加大标准编制力度，增加标准供给，提高标准覆盖面。重点完善轨道交通、城市综合管廊、海绵城市、城市更新及装配式建筑、绿色

---

建造、建筑废弃物综合利用、BIM 技术应用等领域的工程建设技术标准。编制推广房屋建筑工程和市政工程实体质量标准化指导图册、施工现场标准化指导图册、工程质量常见问题防治图集指引等，切实提高工程质量安全管理水平。支持企业积极参加行业标准、地方规范的制定，主编或参编国家、省级行业标准。努力培育和扶持工程建设团体标准，促进团体标准的发展。

（四）深化组织模式改革，推进工程总承包和全过程工程咨询

**1.大力推进工程总承包。**进一步制定和完善工程总承包相关配套政策，建立与工程总承包模式相适应的招标投标、质量安全、施工许可、分包管理、合同履行、工程造价、竣工验收等制度和操作流程，制定工程总承包发包人和承包人的管理制度，提升工程总承包覆盖率。鼓励有条件的设计、施工企业通过联合、重组、参股等方式融合发展；支持设计单位取得施工总承包资质，施工总承包单位取得设计资质，培育一批具备设计、采购、施工、运营一体化综合能力的工程总承包企业。在推广期加大地方政府组织推动和督导检查力度，扩展应用范围领域，建设内容明确、技术方案成熟的政府投资（以政府投资为主）项目、装配式建筑、木结构公共建筑、大型公共建筑原则上采用工程总承包模式。鼓励社会投资项目采用工程总承包模式。改革发包方式，建设单位可在完成工程可行性研究报告或初步设计文件后，以工程估算

---

(或工程概算)为经济控制指标,以限额设计为控制手段,组织开展工程总承包招标工作。工程总承包单位可依据合同约定或经建设单位同意,采取直接发包方式依法选择相应资质的分包单位,并对工程质量、安全、进度、造价负总责。

**2.积极推进全过程工程咨询。**加快整合工程建设各阶段咨询服务业务,促进工程咨询行业的业务融合,构建科学合理的管理协调机制,发展涵盖投资决策、工程建设、运营等环节的全过程工程咨询服务模式。政府投资项目带头推行全过程工程咨询,鼓励非政府投资项目实施全过程工程咨询服务。鼓励在民用建筑项目和中小型公共建筑中探索实施建筑师负责制,发挥建筑师的主导作用。引导有能力的工程咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价咨询企业通过联合经营、并购重组等方式,整合工程建设所需的上下游产业链相关服务业务,向“全牌照、综合性”全过程工程咨询企业转型。倡导建设单位在项目方案设计或初步设计完成后委托全过程咨询服务单位开展建筑设计优化咨询,重点对地基基础和主体结构进行设计优化和结构安全评估,有效降低项目投资成本。鼓励建设单位按照合同约定,根据咨询服务节约的投资额对咨询企业进行奖励,提升企业咨询服务能力和发展动力。

**3.探索构建运行管理新机制。**建立健全工程总承包和全过程工程咨询实施程序,修改完善相关政策制度与法规,鼓励建设单位采用工程总承包和全过程工程咨询方式。建立联合体的合作模

---

式与约束机制，明确联合体各方责权利，确保能够有效实施。建立全过程工程咨询管理制度，明确全过程工程咨询企业责任，加快建立全过程咨询服务技术标准、工程交付标准、工作流程、酬金计取方式、合同体系和管理体系，制定招标文件和合同示范文本。积极培育发展重大政策落实、投资决策实施、工程质量安全保险评估、工程技术咨询、地方标准效果评价、信用综合评价等现代中介服务组织，不断丰富工程咨询服务体系。加快培养工程总承包和全过程咨询项目管理人才。鼓励施工单位、设计单位、咨询单位引进培养短缺专业人才，提升项目整体管理能力。组建吉林省工程总承包和全过程咨询专家库，积极探索智库对工程总承包和全过程工程咨询在人才培养和工程管理过程中的指导作用。

（五）推动智能建造与建筑工业化协同发展，加快建筑行业数字化转型

**1. 加快推进建筑工业化进程。**加快推行精益建造、数字建造、绿色建造、装配式建造，带动全省建筑业全面转型升级。组织编制全省装配式建筑产业基地的发展规划，保证装配式建筑与产业基地统筹协调发展。坚持标准化设计、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，推动建造方式创新，培育发展装配式建筑企业，注重产业链配套，有效降低建造成本。以长春、吉林两市为“十四五”重点推进地区，其他设区城市和延

---

吉市、梅河口市为积极推进地区，其余城市为鼓励推进地区。大力发展钢结构建筑，鼓励医院、学校等公共建筑、新建工业建筑优先采用钢结构，在具备条件的市政交通基础设施中推广应用钢结构；探索开展钢结构装配式住宅建设试点，总结经验，稳步推进。推广装配式混凝土建筑，加大高性能混凝土、高强钢筋和消能减震、预应力技术的集成应用，鼓励有条件的地区全面推广应用预制内隔墙、预制楼梯板和预制楼板。鼓励景区、农村建筑推广采用现代木结构建筑。推进建筑全装修，新建住宅率先推行标准化、集成化、模块化的装配式装修，推行装配式建筑全装修与主体结构、机电设备一体化设计和协同施工。

**2.积极推行智能建造、绿色建造。**建立智能建造的政策体系与产业体系，建立以标准化部品部件为基础的专业化、规模化、信息化生产体系，提升全产业链智能建造能力。推进信息技术在轨道交通、大型桥梁、装配式建筑、城市综合管廊、老旧小区改造等大型项目中的深度应用。积极推行工程项目全生命周期的绿色建造，开展绿色建筑创建行动，推动新建建筑全面实施绿色设计，大力发展安全健康、环境友好、性能优良的新型绿色建材，推进绿色建材认证和推广应用；加快绿色施工技术的推广应用，鼓励采用高强、高性能、高耐久性和可循环材料，推动施工工法不断提升与进步。树立全生命周期理念，推行精细化设计、精细化施工，从源头推进建筑垃圾减量化、资源化、无害化、再利用，

---

促进绿色建造、品质升级。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，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。

**3.加快推进 BIM 技术全过程应用。**加快推进 BIM 技术在勘察、设计、施工、运营维护全过程、全生命周期的集成应用，省内大型骨干设计、施工、咨询服务等企业普遍具备 BIM 技术应用能力，新建政府投资项目在规划设计施工阶段应用比例不低于 60%。试点推进 BIM 报建审批和施工图 BIM 审图模式，推进与 CIM 平台的融通联动。加快推动智能建造和新型建筑工业化协同发展，集成 5G、人工智能、物联网等新技术，形成涵盖科研、设计、生产加工、施工装配、运营维护等全产业链融合一体的智能建造产业体系，走出一体内涵集约式高质量发展之路。实现工程建设项目全生命周期数据共享和信息化管理，为项目方案优化和科学决策提供依据。

**4.推动行业监管与服务数字化建设。**推进行业监管数字化，建立健全与智能建造、数字化建设相适应的施工现场和工程质量、安全监管模式，构建“数据同源”管理机制和建筑市场与施工现场“两场联动”监管机制。依据日常监管数据探索开展建筑企业资质智慧审批试点。推进“数字吉林建筑”建设，纳入“数字吉林”建设发展体系，建设吉林省建筑产业互联网平台，实现行业发展、市场监管、企业运营、智慧工地的资源信息高效共享，打通建筑

---

业上下游产业链、实现协同发展。完善数字化成果交付、审查和存档管理体系。完善建筑业统计报表制度和运行分析报告制度，建立全省建筑业运行和企业动态监测系统，为各级政府制定政策和计划、进行经济管理与调控提供依据。

**5.推动建筑企业数字化建设。**探索实施“项企一体化”建设，将数字化发展新理念、新技术融入项目建设、企业管理全过程。推动企业经营管理、财务管理、工程管理、人力资源管理、材料集采管理、专业工程分包、劳务分包管理等系统平台建设，实现项目层、企业层互联互通。推进信息技术与项目建设、企业管理深度融合，将数据和经营、管理融为一体，实现数据驱动的实时管理和协作，形成运行良好的建筑业数字生态系统，提升建筑行业数字化水平。实施分类引导，指导建设工程综合、甲级资质企业全面建立数字化管理平台，实现企业内部管理、业务管理的数字化，加强信息技术在项目管理中的应用，提高信息技术的贡献率。加大对中小型企业数字化建设的引导和扶持力度。

**6.推动施工现场数字化建设。**推动项目层数字化建造，应用智慧工地技术，实现“人、机、料、法、环”等生产要素的数字化，实现建筑实体和措施的数字化、可视化。推行“吉林省工程质量安全手册管理平台”应用，推进项目管理全过程数字化，应用区块链技术，实现施工现场技术资料的电子化、云存储、可追溯。全面推行“建机一体化”，完善“吉林省建筑起重机械网络即时监控

---

系统”，从根本上解决起重机械租赁、安装、拆卸、维修保养工作脱节、技术人员力量缺失、专业化水平不高等问题，确保施工现场起重机械设备安全运行。加快推进施工现场实名制管理系统、扬尘在线视频监控、远程高清视频监控、全景成像测量设备、自动测距巡检系统等应用，逐步实现项目人员管理、质量、安全、进度、扬尘防治、数据统计分析等智慧监管。

#### （六）实施人才发展战略，打造高质量建筑产业队伍

**1.加强经营管理队伍建设。**制定培育发展建筑行业管理队伍相关政策措施，实施企业经营管理人才素质提升计划，有效提升企业经营管理水平和市场竞争力。加强企业家和企业高管队伍建设和能力提升，重点培养一批懂管理、善经营，能够带领全省建筑企业开拓省内外市场的高端经营管理人才。建立健全企业为主体的企业经营管理人才培育体系，依托知名高校、大型企业和其他各类培训机构，通过引入情景教学、参观体验、座谈研讨等多种形式，开展多层次知识培训和实践锻炼，加快培养复合型、创新型、综合型建筑业高级管理人才，为全省建筑业高质量发展提供人才保障。

**2.加强专业技术队伍建设。**加强专业人才队伍建设，引导企业制定建筑业人才发展规划，以注册执业人员和专业技术队伍建设为重点，以各类建筑企业为主要载体，建立完善选人、育人、用人、留人的激励机制。坚持以专业培训与发展实践相结合，提

---

升全省专业技术队伍在工程总承包、全过程工程咨询、装配式建筑、新基建、绿色建筑、智能建造和建筑工业化、数字化、智能化升级等领域的综合管理能力，培育适应新型发展方式的复合型、创新型专业技术人才队伍，培育具有国际视野和创新实践能力的建筑师、建造师等注册执业人员队伍，适应重点领域建设和市场竞争需要。强化个人执业资格管理，明晰注册执业人员的权利、义务和责任，加大执业责任追究力度。加快培养建筑工业化和智能建造所需人才，全面提高全省建筑行业专业技术队伍的业务实践能力。

**3.推动建筑工人产业化发展。**大力弘扬工匠精神，完善职业技能岗位培训和职业技能鉴定制度，探索建立适应企业需求的产业工人培训认证制度及技能水平评价体系，发展一批产业工人技能鉴定机构，加快培育新时代建筑产业工人。推动建筑劳务企业转型，大力发展木工、电工、砌筑、钢筋制作等以作业为主的专业作业企业；支持建筑施工企业围绕关键技术、关键岗位，建立自有和稳定的核心技术工人队伍。建立建筑工人技能考核激励机制，落实职业技能培训专项经费提取和财政补贴政策，强化企业培训主体责任，通过工地夜校、职工讲堂、线上辅导、职业技能比武、新型学徒制等多种形式进行职业培训，加快培育适应新型建筑工业化要求的产业工人队伍。探索建立劳务供需双方双向信用评价制度，健全失信联合惩戒机制，保障建筑工人的合法权益。

---

推动建筑工人实名制管理，建立建筑劳务用工服务信息平台，实时、动态发布用工信息，促进建筑劳务用工市场规范化、透明化、信息化。

**4.打造人才培养平台。**创新建筑业高端人才引进和培养机制，组织实施建筑业创新创业人才工程，引导政府、企业与高校共同搭建创新创业平台，推动优秀人才向建筑行业聚集。推进社会化培训，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，为建筑业执（从）业人员提供多渠道、多类型的教育培训资源。鼓励和吸引从业人员报名参加建设类执（职）业资格考试，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，培养一批行业领军人才、专业技术人员、经营管理人员和产业工人队伍，打造“政产学研用”一体化人才培养平台。

**5.加强高端智库建设。**打造高端人才专家库，组建专业技术专家组，集聚社会的智慧和力量，形成重大决策问询制度，促进“政产学研用”各类智库互联互通、研究成果和信息共创共享，着力打造具有行业前瞻性和洞察力的建筑业高端专业智库。建立一支德才兼备、富有创新精神的公共政策研究和决策咨询人才队伍，为各级政府、建设行业和企业发展提供前瞻性、系统性、全方位的决策咨询服务，为建筑业发展提供高端人才决策咨询和智力支撑。

---

(七) 强化工程质量安全管理，有效供给高品质建筑产品

**1.完善工程质量安全保障体系。**深入贯彻落实国家有关工程质量安全管理的政策规定，制定出台完善质量保障体系提升建筑工程品质的实施意见和落实建设单位首要质量安全责任的规定，完善“企业责任、政府监管、行业自律、社会监督”的工程质量安全保障体系，着力构建以建设单位为首要责任的各方主体质量安全责任体系，落实建设、勘察、设计、施工、监理、检测六方主体及项目负责人、项目管理人员质量安全责任，严格履行法定建设程序，切实保证合理工期和造价。完善施工现场质量安全标准体系建设，深入开展施工现场标准化达标考核活动。建立日常巡查和差别化监管制度，推进建筑施工安全监管信息系统建设，推行安全生产责任险和工程质量保险试点，加强建筑市场和施工现场联动，提升信息化监管能力。实行工程质量责任标识和信息公示制度，现场公示各方参建单位和项目负责人信息，督促建设单位主动公开工程竣工验收等关键质量信息，认真履行质量承诺，全面落实工程质量安全责任。

**2.创新质量安全管控机制。**制定和完善工程质量安全监督管理规定，加强质量安全监督队伍建设，落实质量安全监督责任。建立差异化监管制度，全面推行“双随机、一公开”检查方式和“互联网+监管”模式，推动网上在线监管和抽查常态化，着力提升监管效能。实施政府购买服务方式，委托具备条件的社会力量参与

---

质量安全监督检查和抽测，提高监管水平。完善工程监理制度，开展政府购买监理巡查服务试点，提升工程监理服务能力和质量。倡导“智慧+互联+协同”的现代管理理念，采用互联网技术和信息化手段，利用无人机自动巡视成像功能，实时对施工现场整体质量安全现状进行巡查，提高施工现场精细化管理水平，确保工程质量安全。加强质量安全管理创新理论研究，与高校、科研院所等研究机构建立合作机制，开展质量安全监督机构职责定位和适应市场化监管手段研究，为质量安全发展提供智力支撑和政策储备。

**3.推动质量安全管理模式变革。**全面贯彻落实工程质量安全手册制度，推进“吉林省质量安全手册管理平台”应用，真正将质量安全管理要求落实到人、落实到工序，实现工程质量安全管理标准化。通过技术手段“硬约束”，使关键管理岗位人员必须本人在现场工序施工过程中在线完成审批，切实提高人员在岗履职率。实现工程资料在线完成、电子化归档、云端存储、在线查询。充分利用 AI 算法，对线上数据实时分析，及时预警质量安全风险隐患，提高质量安全管理水平。建立施工现场标准化管理评价模型，实时分析线上过程管理数据，自动生成量化辅助评分。组织编制相关配套图册和视频，指导各地制定简洁明了、要求明确的企业层面手册实施细则，建立完善国家、省级和企业三级手册体系。督促建筑市场各方主体认真落实工程质量安全手册要求，

---

对应用手册管理平台、执行手册制度良好的企业和项目给予信用考核加分、优先评优等激励，对不执行或执行不力的加强日常监管。着力提升施工现场质量安全管理标准化和规范化水平，实现企业、项目和人员全覆盖。

**4.推动工程质量稳步提升。**健全完善施工现场质量保障体系，强化施工全过程质量控制和精细化管理，开展创建精品工程、样板工程行动，满足人民群众对高品质建筑产品的追求。建立健全缺陷建材产品响应处理、信息共享和部门通报机制；发布推广、限制和禁止使用建筑材料目录，保证建材源头质量和供应。强化预制构件、预拌混凝土和预拌砂浆生产、运输、使用环节的质量管理；鼓励企业建立生产、运输和使用全过程质量控制体系，对预制构件实行驻厂监造制度，采用飞行检查等手段保证构件质量，实行全过程质量责任追溯机制。严格工程竣工验收管理，推进住宅工程质量分户验收制度，建立质量终身责任信息档案，建立质量主体责任追溯机制。制定出台工程质量检测管理实施细则，强化工程质量检测管理，实行检测数据和检测报告实时上传，组织开展同步抽查抽测工作，严厉打击出具虚假报告等行为。探索开展工程质量评价试点，探索利用第三方力量，对部分地区实施区域质量评价。深化住宅工程质量常见问题专项治理，加强质量过程控制，并逐步与招投标、评优评奖挂钩，引导建筑市场各方主体主动提高工程质量。

---

**5.提高安全生产管理水平。**制定出台建筑施工安全改革发展的政策措施，落实城市建设安全专项整治三年行动实施方案，建立健全安全生产隐患排查和预防控制体系，建立施工安全风险企业警示制度，完善安全生产监管效能提升制度，加强安全生产信息共享，提升监管精准化、智能化和科学化水平。强化工程设计安全监管，加强对结构计算书的复核，提高设计结构整体安全、消防安全等水平。持续开展重大安全隐患源专项整治行动，建立隐患排查治理长效机制，杜绝较大及以上安全事故的发生，有效控制一般事故的发生。加大对建筑施工违法违规、降低安全生产条件、安全生产主体责任不落实等行为的查处力度；对于存在重大安全隐患或发生生产安全事故的项目，依法严肃追究事故责任单位和人员的责任，切实发挥震慑和警示作用。

**6.强化消防审验体制机制建设。**持续推进各地建设工程消防设计审查验收机构能力建设，配齐配全专业技术人员，努力建立一支相对稳定、技术素质过硬的消防审查验收队伍。编制吉林省民用建筑防火统一技术标准、建设工程消防审计审查验收要点（分类别）等技术标准和技术导则，完善消防设计审查验收技术标准体系。定期开展消防设计审查质量专项检查，不断提高消防设计审查质量，强化火灾隐患源头管控。加强消防设计审查验收工作调研和业务培训，提高履职尽责能力和水平。严格落实建筑市场各方主体消防安全责任，加强施工现场消防安全管理，切实

---

保障消防工程质量安全。制定出台行政处罚自由裁量基准，完善消防审验体制机制，推进建设工程消防设计审查验收工作标准化、规范化运行，提高消防审验工作效率，确保消防审验工作质量，更好地服务我省经济社会发展大局。

**7.提高建筑抗震减灾水平。**继续加强震情跟踪和震后应急救援能力建设，夯实城乡抗震防灾基础。建立健全城乡建设抗震防灾技术标准体系，完善住房城乡建设系统应急预案体系，逐步开展社区防灾体系建设。强化实施超限高层建筑抗震设防审查和市政公用设施抗灾设防论证制度，“十四五”期间，超限高层建筑工程抗震设防专项审查率达到100%。建立健全城乡防灾减灾规划建设管控体系，健全应急响应机制，推动地震易发区城镇住宅抗震加固工程实施。充分利用信息化手段开展全省城镇地质灾害普查。

（八）积极开拓建筑市场，有效提升产业规模总量

**1.推进产业集聚发展。**鼓励有条件的市、区培育建立资本密集、设施配套、功能齐全、服务优质，具有高度创新力和创造力的建筑企业总部基地。制定具有吸引力的优惠条件和奖励政策，吸引央企、域外优势企业在基地内、辖区内设立总部或成立子公司。为入驻企业提供全过程优质服务，为企业创造优良条件，在经营场地、资质申请、市场开拓、家人子女就业就学等方面给予支持扶持。探索“投建营一体化”发展模式，帮助企业搭建合作平

---

台，提前介入政府投资的重大项目，提供从前期策划、中期设计施工、后期运维的全产业链服务。支持本省骨干建筑企业进行管理创新和技术创新，组建高质量发展联盟。推动产业链、创新链、资金链、技术链、人才链五链融合，实现骨干企业、核心环节、关联产业集聚发展。

**2. 培育壮大龙头骨干企业。**完善促进建筑企业发展政策，着力培育一批综合实力强、资产规模大、社会信誉好，具有核心竞争力和品牌影响力的龙头骨干企业。支持龙头骨干企业向产业链上下游延伸，发展成为集投资、设计、施工、生产、运营维护、资产管理为一体的综合性企业。建立省、市级政府重点扶持企业日常联系服务制度，指导和帮助企业解决发展中遇到的困难和问题。对列入名录企业在市场开拓、技术创新、资质升级、工程担保、评先评优等方面给予支持。对产值和税收贡献大的企业给予信用分值等奖励。鼓励大型企业与优势特色企业通过兼并重组、股权置换等方式组建大型企业集团，打造建筑航母企业，提高建筑业产业集中度。加快推进建筑企业上市，建立拟上市企业资源库，有计划、有重点地培育一批优势企业挂牌上市。

**3. 大力支持中小企业发展。**鼓励中小型企业走专业化、特色化、精细化发展道路，培育一批科技含量高、市场前景广、经营特点突出的专业企业。加快培育和提升特色分包能力，支持具有装配式建造技术、绿色施工技术、信息化技术等新技术的中小建

---

筑承包服务企业发展。在建筑幕墙、地基基础、装修装饰和建筑智能化等专业领域，着力培育有专业特色的、为龙头骨干企业配套的中小企业群，支持一批有技术优势的创新型企业加快成长为大型骨干企业。落实国家和省促进民营经济健康发展的扶持和优惠政策，清理对民营建筑企业生产经营活动设置的不平等限制条件，保证民营企业平等竞争地位。在省级工法评审、新技术应用示范工程和各类评优评奖方面，加强对中小建筑企业的指导帮助。

**4.提高企业投融资能力。**支持建筑企业开展银企合作，协调金融机构加大对企业的资金支持，大幅提高对企业的授信额度。鼓励有条件的企业，按市场化方式建立产业投资基金。支持符合条件的企业，在银行间市场发行短期融资券、中期票据等直接债务融资工具，提升企业投融资能力。支持银行、保险等机构开发适合建筑业特点的产品，探索推广以建筑材料、工程设备、在建工程等为抵押和以应收账款、专利权、股权等为质押的形式，帮助企业融资。引导金融机构积极介入项目开发建设，会同省内骨干企业提前谋划项目，共同开拓建筑市场。支持有实力的企业积极参与地铁轨道交通、大跨度桥梁、高速公路等高端项目的PPP项目、BOT项目建设。

**5.提升省内建筑市场主体地位。**抓住我省新基建“761”工程、东部绿色经济带和西部生态经济带、“一主、六双”产业空间布局

---

等重要工程建设契机，引导本省建筑企业深耕省内市场。加强住房城乡建设部门与交通、水利、通信等相关部门的沟通协调，鼓励本省企业积极增项，拓展承揽工程范围，提升企业市场竞争力，努力提高省内市场占有率，通过省内市场夯实发展基础。政府投资（以政府投资为主）项目、各行业项目本省企业承揽量力争达到80%以上。对于本省企业投标或投融资困难的地铁轨道交通、大跨度桥梁、高大精尖建筑等重点工程、高端项目，引导由中直、外省大型企业与本省骨干企业组成联合体投标建设，带动本省企业进入相关工程领域，积累工程业绩，锻炼队伍、提升素质；对于联合体中本省企业符合“优质优先、优质优价”条件的，联合体投标时享受本省相应政策。

**6.实施“走出去”发展战略。**积极开拓省外市场，紧扣国家区域发展战略，加大对出省（境）企业的扶持力度，在市场准入、招标投标、投融资等方面为企业提供优质高效服务。加强与兄弟省市和地区的战略合作，搭建交流合作平台，组织推介对接活动，为企业提供全方位服务。支持大型企业带领优势中小企业和上下游企业抱团出省（境）发展、释放产能，积极有序地拓展省（境）外市场。引导企业积极与央企、省（境）外大型企业或项目所在地建筑企业开展合作，建立战略发展联盟，通过“借船出海”走出去开拓市场。鼓励地方政府设立专项奖励基金，对在域外产值、税收达到一定规模的企业，在资金和税收方面给以奖励。加大宣

---

传推介力度，积极宣传推介实力强、信誉好的省内企业，打造“吉林建造”良好品牌。

## 五、“十四五”保障措施

### （一）加强组织领导

各级政府要加强顶层设计和规划引导，制定出台推进建筑业改革发展、推进建筑工业化和智能建造协同发展、推进建筑业和制造业、服务业融合发展的政策措施，建立支持建筑业发展的协调机制，分解下达建筑业发展规模、质量和效益目标任务，压实工作责任。构建疫情防控长效机制，保证建筑施工平稳运行。各级住房城乡建设主管部门要会同有关部门结合各自职责，健全上下联通、横向联动的工作机制，确保建筑业“十四五”发展规划落到实处。

### （二）实施目标考核

建立全省建筑业发展目标考评体系，落实市县级政府和有关部门建筑业发展责任。省政府将建筑业发展工作纳入对省直部门和各市（州）、县（市）政府目标责任考核；各市（州）、县（市）政府要将建筑业发展列入本地目标责任考核。强化建筑市场监管和目标考核监督，完善激励政策。省住房城乡建设厅建立全省建筑业发展指标评价体系，制定建筑业发展规划任务实施的分部门、分层级考核制度，定期通报各地建筑业发展情况。做好规划的年度分析、中期评估和终期总结评估工作。

---

### （三）完善统计机制

建立统计、住建、发改、政数、金融、税务、交通、水利、通信等部门会商调度机制，推动建筑业统计工作科学化、规范化、标准化管理，实现统计数据的信息共享、互联互通。理顺建筑企业统计及信息入库渠道，切实将全省企业全部纳入统计口径。指导和督促建筑企业依法、按时上报建筑业主要指标统计数据，切实做到应报尽报、应统尽统。

### （四）强化行业自律

充分发挥行业协会在规范行业秩序、建立自律准则、促进诚信守法经营等方面的行业自律作用，提高协会在促进行业发展、维护市场秩序、保护企业利益等方面的服务能力。组织开展“优秀建筑企业”、“优秀项目负责人”和“优质工程”等评选及技术研讨、项目观摩、高峰论坛等活动。鼓励行业协会发布市场参考价，制定禁止通过恶意降价进行恶性竞争的自律公约，维护行业发展利益。

### （五）加强舆论引导

加大建筑行业宣传力度，广泛宣传制定行业发展规划、推进建筑业改革发展的重要意义。结合全省建筑业发展实际，加强对相关政策的解读，鼓励探索实践先行先试的举措，总结行业管理的经验做法，及时向全省推广。采用广播、电视、报纸及新媒体

---

等多种宣传形式，形成行业发展的良好舆论氛围，推动全省建筑业高质量发展。