



工程管理博士论丛

中国工程 保证担保制度研究

邓晓梅 著

中国建筑工业出版社

国家科学技术学术著作出版基金资助出版

工程管理博士论丛

中国工程保证担保制度研究

邓晓梅 著

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国工程保证担保制度研究/邓晓梅著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2002

(工程管理博士论丛)

ISBN 7-112-05298-X

I. 建… II. 邓… III. 建筑工程—担保—制度—国际惯例
IV. F407.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 067720 号

国家科学技术学术著作出版基金资助出版

工程管理博士论丛

中国工程保证担保制度研究

邓晓梅 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 9% 插页: 1 字数: 256 千字

2003 年 2 月第一版 2003 年 6 月第二次印刷

印数: 1501—3000 册 定价: 19.00 元

ISBN 7-112-05298-X

F·415 (10912)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

本书作者创造性地运用信息经济学原理和交易成本理论对国际工程保证担保制度进行了深入、系统的分析，并提出考察工程保证担保制度的基本方法、国际工程保证担保制度的三大模式、工程保证担保市场的需求和均衡状态等，对国际工程保证担保制度的国际惯例进行了总结，对中国工程保证担保制度的创立与创新具有重要的参考价值。

序

我与作者邓晓梅相识是在 1999 年底举办的一次旨在推动中国工程保证担保制度试点工作的研讨会上。我当时在会上特别谈到了学术界应加强对工程保证担保制度研究的问题。而她正在为做博士论文进行调研工作，其博士论文的题目是《中国工程保证担保制度的理论基础与实施策略的研究》。这是国内首篇以工程保证担保制度为研究方向的博士论文。她在会上以“工程保证担保”为题做了讲演，其才识、严谨治学、刻苦钻研和积极进取的精神风貌给我留下了深刻的印象，也促使我后来一直关注她的研究进展。

推行工程保证担保制度是我国建设市场管理体制与国际接轨的一项重要举措，也是我国工程建设市场运行机制需要深化改革的一个重要课题。对工程保证担保制度进行研究的重点首先在于如何熟悉并领会国际惯例，之后才能进一步结合中国国情进行制度创新。作者为了完成对国际工程保证担保制度的调研，克服了许多困难。在研究经费不足的情况下，她于 2000 年争取到了国外担保公司的资助，并独立完成了对美国从事工程保证担保工作各相关部门的实地考察，走访了包括美国财政部、多家担保行业协会、担保公司、担保代理商，以及在此领域有声望的多位美国担保专家和大学教授。同时，她还充分利用国际互联网进行调研。与美国、日本、韩国、意大利、德国、西班牙、丹麦、瑞士、英国等国专家之间以英文进行的有关担保问题咨询讨论的 e-mail 往来就达数百封。其以惊人的工作量获取了世界上一些主要发达的市场经济国家的相关制度的第一手资料。

在充分占有资料的基础上，作者还创造性地运用信息经济学原理和交易成本理论对国际工程保证担保制度进行了深入系统的分析。提出了考察工程保证担保制度特征的基本方法、国际工程保证担保制度的三大模式、工程保证担保市场的需求和均衡状态等，对国际工程保证担保制度的国际惯例进行了总结。她的这些研究成果极大地提升了

国内对工程保证担保制度这一国际惯例的认识，为中国在此领域的制度创新打下了坚实的理论基础。

作者对于国际工程保证担保制度的研究一直是围绕着如何导入工程保证担保制度以服务于中国社会的现实需要这一主题，体现出了一位青年学者高度的社会责任感和执著的敬业精神。作者针对中国工程建设领域存在的许多问题，如工程质量问题、工程款拖欠、“三角债”的问题等，进行了深入的理论思考。其对工程质量问题在信用机制上的理论分析，对拖欠工程款以至于“三角债”的形成原因等方面的分析，逻辑结构严密，所引论据充分，分析正确深刻，反映出作者对中国国情有较准确的认识和把握。

基于对国际工程保证担保制度的深入理解和系统掌握，以及对中国的具体环境和现实需要的认识，作者提出了建立中国工程保证担保制度，并对其理论基础、承包商和业主责任的两种保证担保制度以及与之相关的组织、市场风险机制、推行策略进行了研究。作者指出，中国工程保证担保制度应该由中国工程承包保证担保制度和中国业主责任保证担保制度两大部分组成，并且在这两个方面都分别在国际惯例的基础上进行了适合中国国情的发展和创新。对于工程承包保证担保制度，作者提出了应以高保额有条件模式为主、以低保额无条件模式和有担保的承包商模式为补充，并对强制性工程保证担保制度的具体内容和实施范围进行了研究，提出了不少新的创见。业主责任保证担保制度则更是作者为解决当前中国建筑市场严重的工程款拖欠和三角债问题而对国际工程保证担保制度进行的大胆创新，并对此做了充分的理论分析和可操作性的分析。作者所探讨的在中国建立保证担保制度的组织、担保市场的风险机制以及推行这一制度的实施策略、步骤和方法、进程等，均具有可操作性。

推行工程保证担保制度是中国建筑业推行市场化改革、建立风险管理机制的重要组成部分，也是支持中国建筑业实施国际工程承包战略的重要举措。对于建立风险管理机制的必要性，我曾谈到过当前中国建筑业发展的三个背景：

一是市场背景。搞市场经济，就必须研究适应市场经济环境的新

的市场管理手段。建立工程保险与工程保证担保制度是完善市场经济体制的必然方向。

二是规模建设背景。中国经济进入了快速成长期，面临着巨大的规模建设的任务，从事建筑业和建筑业行业管理必须要有高度的社会责任感和历史责任感。面对规模建设，建设部一再采取措施，加强管理力度。但仅仅依靠行政管理很难从根本上解决问题，一些死角管理覆盖不到，或是力度不足，工程质量事故时有发生，且破坏性有不断增大的趋势。当前，这种大规模建设还将持续相当长的一段时期，如何有效地加强建筑业管理，提高工程质量，已是一项非常紧迫的任务。尽快建立和完善工程保险与担保制度，以市场经济的手段来控制工程质量风险是非常有必要的。

三是入世背景。中国加入世贸组织，就是使中国经济全面与国际接轨。市场要接轨，市场体制也要接轨。大家都采用同样的游戏规则参与市场竞争。中国入世对建筑业既是机遇、又是挑战。中国入世并不仅仅是为了使门户大开，让外国企业到中国来赚钱；我们希望我们的企业尽快的成熟起来，尽快适应国际竞争，也去赚外国人的钱。我们建筑业的国际化程度还很不够，作为一个建筑业大国、劳动力资源大国，我们在国际建筑业市场所占的份额与我们应有的地位还很不相称。当前，我国建筑业已经出现过剩问题。面对入世的机遇和挑战，我们必须尽快研究对策。如何帮助我们的建筑业企业提高竞争力、适应国际竞争，并进一步帮助我国建筑业扩展国际市场份额，把我们的队伍带出去，正是我们建筑业管理的一项重要任务。工程保险和担保制度是国际惯例，中国建筑企业缺乏对这些国际惯例的了解和应用，正是影响中国建筑业走向国际市场的一个重要因素。为了让我们的施工企业尽快适应国际化竞争，无论是国际市场还是国内市场，都应加以采纳。这样，我们的施工企业才能在自己的工作中将工程保险和担保的因素考虑在内，熟悉这一国际惯例，在与国际市场环境相接轨的国内市场得到锻炼并尽快成长起来。

一百多年前，美国开始实施政府强制性工程保证担保，这在当时是一种制度创新，结果对规范市场竞争、节约投资、减少腐败等都起

到了很好的效果。世界银行、亚洲银行等也都对自己贷款的项目的保证担保与保险有着严格的规定。当前，我国要建立工程保证担保制度，也需要结合中国国情，结合中国建筑业的实践需要，进行我们自己的制度创新。中国是一个很大的国家，搞制度创新也不能一刀切，要进行研究和试验，在有条件的城市、企业、项目中先试验，积累经验，逐步推广。在这一过程中，本书的研究成果具有重要的理论指导意义和实用价值。

我感谢作者对中国工程保证担保制度研究所做的工作，感谢作者对建筑管理学科的发展所做出的积极探索和有益的贡献，也希望有更多的有志之士投入到建立和发展中国工程保证担保事业的研究和实践。

姚 兵

2002年3月25日

姚兵同志目前任中纪委驻建设部纪检组组长，中国土木工程学会常务副理事长，是同济大学和北方工业大学的兼职教授和博士生导师。此前曾任建设部建筑管理司司长、建设监理司司长、建设部总工程师等职，长期从事工程建设和建筑业的行政管理和研究工作，主持或参加工程建设与建筑业管理方面的研究课题多项，在国内外公开发表学术论文、讲话百余篇，并出版有多部建筑管理领域的学术专著。

摘 要

工程保证担保是国际上保障建设工程承发包合同履行的一种重要的信用工具。当前中国建筑领域存在的许多问题,如工程质量问题、工程款拖欠问题等,都与承发包合同履行不良有着密切的关系。本书在对国际工程保证担保制度进行深入分析、总结的基础上,结合当前中国的国情,提出了在中国建筑业市场推行中国工程保证担保制度的构想。

本书首先从信息经济学和交易成本理论出发对保证担保的运行机制进行了探讨,再通过对国际工程保证担保制度的考察,对国际工程保证担保的不同模式进行了分析,指出国际惯例的工程保证担保主要是工程承包类保证担保,保证人是接受金融监管的金融机构,包括银行和担保公司,并提出了工程保证担保市场存在着两种均衡状态:高保额有条件模式和低保额无条件模式。其中,高保额有条件模式比低保额无条件模式具有更多的优越性。政府作为公共利益的守护者和公平交易、公平竞争的维护者,应以推动有条件保函的使用为己任。

针对中国当前工程款拖欠问题严重的现实,笔者提出,中国工程保证担保制度应该由中国工程承包保证担保制度和中国业主责任保证担保制度两大部分组成。中国工程承包保证担保制度应以高保额有条件模式为主,以低保额无条件模式和有担保的承包商模式为补充;中国业主责任保证担保制度则采用符合国际商会 458 号出版物规则的承付保函模式,并对强制性工

程保证担保制度的具体内容和实施范围进行了探讨。本书还进一步对中国工程保证担保制度的组织和市场风险防范机制进行了探讨，提出了推行中国工程保证担保制度的实施策略、步骤和时间表。

关键词：建设项目，工程保证担保，工程承包保证担保制度，业主责任保证担保制度，担保市场，风险管理

The International Practices of Construction Contract Bonding System and the Innovation Proposal for China

Abstract

Construction contract guarantee/bond is an important credit instrument to guarantee the performance of a construction contract. Nowadays, Many problems exist in Chinese construction market, such as bad quality and non-payment, which obviously related with bad performance of contract. Based on extensive investigation and analysis on construction contract guarantee/bonds internationally, combined with the consideration of the current market condition of China, a proposal of applying contract bonding system in Chinese construction market is developed.

First, the mechanics of contract bonding system is analyzed from the view of information economics and transaction cost theory. Via investigation and analysis on construction contract guarantee/bonds internationally, a conclusion is given that the common international practice of construction bonding system mainly focuses on contractor's liabilities, but not the owner's, and the guarantor should be financial institution, whether banks or surety companies, and ruled by financial supervision. There are two equilibriums in construction bonding market: conditional bonds with high penalty, or unconditional bonds

with low penalty. The former style has many advantages. Being keeper of common wealth, fair trade, and fair competition, the government should promote the use of conditional bonds.

To solve the non-payment problem in Chinese construction market, Chinese Construction Contract Bonding System is introduced, in which both contractor's and owner's liabilities are covered. The contractor's contract bonding system mainly applies the high penalty conditional bonds, but low penalty unconditional bonds and bonded contractor's bonds are also included; The owner's liability bonds, however, only conform to ICC uniform rules for demand guarantees (ICC Publication No. 458). After analyzing the types of bonds and applying scope of mandatory construction contract bonding system in detail, discussion furthers on to the organization and risk control mechanics of the Chinese construction contract bonding system. In the end, strategies, steps and a timetable of initiating the Chinese construction contract bonding market are given.

Key Words: construction industry, contract guarantees, surety bonds, contract bonds, construction owner's liability bonds, contract bonding system, risk management

目 录

序

摘要

第一章 引言	1
一、中国推行工程保证担保制度的必要性	2
二、国内外研究背景回顾	4
三、本书各章概要	6
第二章 工程保证担保制度的理论基础、国际惯例与 中国推行工程保证担保的制度框架	11
一、保证担保的运行机制	11
1. 保证担保的基本功能	11
2. 保证担保的信息经济学原理	13
3. 市场接受保证担保工具的条件	15
二、国际工程保证担保制度的特征及形成机制分析	23
1. 建设工程承发包的基本合同责任及其担保	23

2. 国际工程保证担保制度特征的概述	29
3. 国际工程保证担保制度的形成机制分析	38
4. 考察国际工程保证担保的几点结论	46
三、中国工程保证担保制度的目标定义	47
1. 对中国建筑业市场机制缺陷的分析	47
2. 中国工程保证担保制度设计的基本准则	50
3. 中国工程保证担保制度的目标定义	53

第三章 工程承包保证担保制度

一、国际工程承包保证担保制度基本模式的分析	61
1. 高保额有条件保函模式	61
2. 低保额无条件保函模式	66
3. 替补承包商保证担保模式	68
二、对中国工程承包保证担保制度核心内容的探讨	75
1. 中国工程承包保证担保的基本模式	75
2. 中国工程承包保证担保制度的担保品种	78

3. 对中国工程承包保证担保制度核心内容的总结	92
三、工程承包保证担保制度的实施范围	93
1. 确定工程承包保证担保制度实施范围的原则	94
2. 中国工程承包保证担保制度实施范围的基本框架	96
3. 对设定强制性工程承包保证担保范围的最低合同金额的研究	98
第四章 业主责任保证担保制度	106
一、推行业主责任保证担保制度的理论依据	106
1. 中国推行业主责任保证担保制度的必要性研究	107
2. 对市场经济发达国家业主履约类保证担保缺位原因的探讨	111
3. 推行以政府为受益人的业主责任保证担保制度的基本构想	114
二、业主责任保证担保制度核心内容的探讨	119
1. 业主责任保证担保制度的基本模式	119
2. 业主责任保函的具体内容	126
3. 业主责任保证担保制度的实施范围	131
三、中国推行业主责任保证担保制度的效果分析	132
1. 对业主责任保证担保制度特征的总结	133

2. 推行业主责任保证担保制度的有效性分析	134
3. 业主责任保证担保制度的相关影响分析	136

第五章 工程保证担保的市场组织和运行机制 142

一、国际工程保证担保市场的组织模式	142
1. 银行保函模式的市场组织	142
2. 注册公司制保证担保模式的市场组织	143
3. 美国工程保证担保制度的组织特点研究	147
二、对中国工程保证担保市场组织的探讨	156
1. 中国工程保证担保制度的组织结构	156
2. 中国工程保证担保制度的运行机制	158
3. 政府在推行工程保证担保制度中的角色	161
三、工程保证担保市场的市场主体	168
1. 担保公司的研究	168
2. 担保代理机构的研究	178
3. 对中国工程保证担保业的行业协会组织的设想	183

第六章 工程保证担保的市场风险与防范机制	185
一、工程保证担保市场特性的研究	185
1. 工程保证担保市场的风险性	185
2. 工程保证担保市场的周期性	189
3. 工程保证担保市场与建筑业的相关性	191
二、工程保证担保市场风险因素分析	195
1. 承保风险	195
2. 竞争风险	199
3. 宏观经济风险	200
4. 法律风险	203
三、工程保证担保市场的风险防范机制	204
1. 工程保证担保的市场进入管理机制	204
2. 工程保证担保的市场信息披露机制	211
3. 工程保证担保的市场竞争与价格监管机制	214
4. 工程保证担保的市场退出机制	218