

国家自然科学基金项目资助出版 NSFC Project No. : 71073091

中国工程 保证担保制度研究

——（第二版）

Study on the Construction Bonding System in China

【邓晓梅 著】

中国建筑工业出版社

国家自然科学基金项目资助出版 NSFC Project No: 71073091

中国工程保证担保制度研究

(第二版)

Study on the Construction Bonding System in China

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. —2 版.

北京: 中国建筑工业出版社, 2012. 2

ISBN 978-7-112-13857-9

I. ①中… II. ①邓… III. ①建筑工程-担保制度-研究-中国 IV. ①F426.9 ②D923.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 269636 号

工程保证担保是国际上保障建设工程承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、工程款拖欠和农民工工资拖欠问题等,都与承包合同履行不良有着密切的关系。本书系统回顾了工程保证担保制度相关的国内外研究成果,借助信息经济学和交易成本理论深入分析了工程保证担保的运行机制、市场功能及其实现条件,总结了国际工程保证担保制度特征和模式差异,并结合中国国情,提出了在中国建筑业市场推行中国工程保证担保的整套制度设计方案。本书还在分析中国工程担保制度试点推行的发展历程、取得成果和存在问题的基础上,对中国工程保证担保制度的后续发展方向提出了系统的建议,包括担保品种的后续发展、政府对工程担保行业的监管和服务等系列构想,并引入了公共治理理论,讨论了通过构建中国工程担保同盟及其再担保平台来实现行业自律、强化监管和加速中国工程保证担保制度推行的必要性、可行性和具体操作方案。最后,本书还深入探讨了借助担保工具加强腐败预防制度建设的系列构想,这将为相关政府部门强化和完善腐败预防,也为专业工程担保公司的进一步市场开拓提供启示。

责任编辑: 石枫华 李 宁

责任设计: 张 虹

责任校对: 刘梦然 刘 钰

国家自然科学基金项目资助出版 NSFC Project No: 71073091

中国工程保证担保制度研究

(第二版)

邓晓梅 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京红光制版公司制版

北京世知印务有限公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 29¼ 字数: 580 千字

2012 年 3 月第二版 2012 年 3 月第二次印刷

定价: 72.00 元

ISBN 978-7-112-13857-9

(21261)

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)

第一版序

我与作者相识是在 1999 年底举办的一次旨在推动中国工程保证担保制度的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。而作者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。作者在会上以“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作者的研究进展。

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，作者于 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的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，以及在此领域有声誉的多位美国担保专家和大学教授。同时，作者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，以其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。作者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，并且在国际惯例的基础上分别对这两方面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的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，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充分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。中国人世对建筑业既是机遇、又是挑战。中国人世并不是为了使门户大开，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，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，正是制约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中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^①

2002年3月25日

^① 姚兵同志目前任中国建筑金属结构协会会长，中国民族建筑研究会会长，中国节能协会副理事长，也是同济大学、北京交通大学和哈尔滨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、中纪委驻建设部纪检组组长等职。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，包括《建筑管理学研究》、《建筑经济学研究》、《建筑经营学研究》和《房地产业研究》等。

第二版序

我与作者的相识缘于作者在我们清华大学公共管理学院做博士后的时候。当时她优异的专业素养和出色的组织能力令我印象深刻。我也有幸成为其简朴婚礼的见证人——没有婚宴、没有豪宅，只有寒舍一间、亲友数人、美酒几杯，却温馨浪漫、尽显创意。虽然作者于 2004 年就出站离开了公共管理学院，但我们一直保持着联系，也相互合作开展了一些课题，因此也经常有机会了解到她在自己专业领域内的研究不断有所进步，和她的旺盛的创造力在工作中不断有所发挥。

作者在工程担保领域的研究基础深厚。本书第一版作为一本基于博士论文的学术理论专著，竟然能够在较短时间内售罄，是对其成果社会效益最大最真实的肯定。此后，作者在 2003 年成功申请到了国家自然科学基金项目“中国担保业发展的基础理论研究”。作者也将工程担保运用到了建设领域的反腐败相关研究，并于 2004 年成功组办了“工程担保与建设领域反腐败国际研讨会”。她还因对工程保证担保制度的深入研究和积极推广，而以第一完成人的身份荣获了 2006 年高等技术学校科技进步一等奖。其研究成果得到了大量的运用，直接促进了各地建设系统的工程担保试点工作的开展，以及中国专业的工程担保行业的发展。

本书作为第一版的延续，补充了作者近年来相关最新成果。其中包括作者对全国各地的中国工程担保试点工作的系统总结、对存在问题的深入剖析，以及对对中国工程担保事业后续发展策略的建议。其中最为瞩目的是其对构建公私合作的“中国工程担保同盟”及其再担保平台的论述。公共治理（public governance）是近年来公共管理领域的一个备受推崇的理论，其核心思想是认为要实现社会的良治（good governance）需要政府、公众和私人部门相互合作、共同努力。但其合作将具体如何实现，却依然是一个有待探讨的问题。作者论述中的中国工程担保同盟的概念最早由专业担保公司提出，反映出私人部门已经出现了对规范行业发展的迫切需求，但立法和政府监管环境的发展却相对滞后，这就为私人部门自行组织起来参与公共事务、规范行业发展提供了一个重要契机。作者借鉴公共治理理论，提出了同盟及其再担保平台建构的一整套系统策略，对于促进中国工程

担保行业未来的发展，以及促进公共治理模式在中国的实践与创新都具有重要意义。对于同盟未来的走向和发展，我将乐观其成。

施祖麟^①

2011年9月30日

^① 施祖麟先生现任清华大学公共管理学院教授，博士生导师，国务院参事。研究方向是区域与城市发展战略。

第二版前言

笔者从 1998 年因博士论文选题而介入工程担保领域的研究以来，已经整整过去了 13 个年头。笔者本人期间也已经历了从博士生、到博士后、到大学教师、以至于孩子母亲的转变。而当年的博士论文选题竟然真的改变了笔者的人生方向，而博士论文的成功也真的成为了笔者人生事业的一个重要基石。回顾这段人生经历，一个重要的感慨就是：一个人一生的每一步都要尽量走得坚实，付出的东西都终将有所回报。也因此感谢笔者的博士生导师、同济大学的丁士昭教授把笔者引进了工程担保这道门。

本书的第一版出版于 2003 年，是基于笔者的博士论文略微改写而成。该书是在出版社不看好市场前景、但出于支持优秀学术理论著作的理由而出版的，为了减少给出版社带来的经济压力，刚出校门还颇为寒酸的笔者积极申报了国家科学技术学术著作出版基金，有幸成功得到了资助。同时，笔者当时所在的清华大学公共管理学院廉政研究室也拿出了少量课题经费为笔者弥补出版经费的不足。自此以后，常常走到哪里都会有不期而遇的学界或工程担保行业的人士主动地问候：原来你就是邓晓梅啊！你的书我看过，写得不错！大约之后一年左右的时间，偶遇出版社领导张惠珍女士，她兴奋地告诉笔者：“恭喜啊！你的书 1500 册已经全部卖完了，真是没想到啊！一般博士论文很少能卖完的。”第一次印刷的书全部卖完对笔者还有一个特殊意义，那就是按照出版合同的约定，笔者现在终于有资格向出版社领取稿费了！看来，一个贫寒书生要真想靠稿费谋生，那非得饿死不可，可见学术人生的不易。

加印的书依然销路不错。综合各个渠道反馈的消息，据不完全统计：本书第一版被同济大学、浙江大学、四川大学、哈尔滨工业大学等多所高校推荐为教材或教学参考书。当然，笔者在清华大学开设的建设工程担保这一研究生课程，也必然是以此书为基础。而对于一些从事工程担保的专业担保公司，该书更是成为了员工培训的必读教材。甚至还有曾经资助笔者考察美国担保市场的美国资深担保专家 John Phinney 先生，也多次托笔者为他购置了好几十册书，说是作为礼

物赠送给他的客户。而后来成为挚友的河南城建投资担保有限公司的董事长白红磊先生，最近也说起：他们公司早期展业，为得到省内各县市有关领导对工程担保事业的理解和支持，也是大量购买本书第一版到处赠送。

大约到了二三年前，加印后的本书第一版也都基本售罄，市面上已经很难买到了，其间有多位高校同行来询问，说希望能让我联系出版社再加印一批，以满足其课堂教学的需要。但因为本书第一版责任编辑崔勇博士已经离开了中国建筑工业出版社，加上笔者一直忙碌于各种事务脱不开身，于是加印书的事就这么搁下了。直到今年，白红磊先生主动联系到笔者，畅谈了创建“中国工程担保同盟”的构想，其间他也非常迫切地建议笔者能够将该书再版，并且建议将笔者近年来一些新的相关研究成果纳入其中，说该书已经是中国工程担保行业的“圣经”和“孙子兵法”，不能就这么从市面上就消失了，很多同业都还迫切需要此书。这一次，“中国工程担保同盟”的前景的确再次燃起了笔者对继续推进中国工程担保事业的极大热情。于是在白先生的敦促下，笔者开始系统编撰本书再版的提纲和书稿。真是不编不知道、一编吓一跳：没想到多年的积累中，竟然无意间已经又形成了几乎与本书第一版等长的新增部分。

这次再版本书，笔者全面重新规划了篇章结构，将全书分为4大篇章。其中第一篇是引言，其内容基本重新撰写以使其能够统领全书。其中特别有价值的工作是使得对国内外相关研究的回顾更为系统全面，也补充了近年来的新的研究动向，可以帮助有兴趣的读者真正搞清楚我国整个工程担保事业及相关研究的来龙去脉，也给希望深入本领域研究的读者提供一个通览国内外整个工程担保领域相关研究的有用资料。第二篇则是基本完整地继承了本书第一版后续各章的内容，但对其中已完全失去时效性的内容稍作了修改。第三篇则汇集了笔者近年来对国内各地工程担保试点的跟踪调查和思考建议。第四篇则较为全面地展示了笔者近年来将工程担保与预防腐败相结合的相关研究成果。可以说本书是对笔者13年来涉足工程担保领域相关研究成果的一个系统呈现。希望这本书能够对中国工程担保事业未来的发展继续有所贡献。

最后，笔者还想说的是：本书第一版面市以来取得的成功并不是因为笔者个人的成功，而是从一个侧面展现了学界和业界同行对整个工程担保事业价值的认可。而笔者仅仅是尽了自己的绵薄之力，却因这个事业发展的内在需要而被推上了潮头。笔者是幸运的，因为只有不多的人能有这样的机会：接受了国内最好的

教育，研究着当今巨变中的中国所迫切需要研究的问题，并且可能有机会将自己的研究成果直接贡献于国家的公共政策，并因此服务于千千万万笔者所深爱的祖国人民，特别是那些因为种种原因而失去了接受同等教育机会的人们。作为在城市长大的孩子，当笔者第一次领悟了，对于十几亿中国人，教育资源是多么稀缺，而教育资源的分配又是多么的不平等后，就再也不敢沾沾自喜于个人奋斗的成功，而是怀着对那些缺乏教育资源的人们的深深歉疚，并希望自己的工作能够对更多的人有所报答、有所贡献，这正是笔者从单纯的建筑设计转向更为复杂的建筑行业公共政策和制度设计的一个重要原因。

邓晓梅

2011年9月28日于清华园

目 录

第一版序	
第二版序	
第二版前言	
第一篇 中国工程保证担保制度研究成果简介	1
第一章 引言	3
第一节 中国推行工程保证担保制度的必要性	3
第二节 国内外研究背景回顾	5
第三节 中国工程保证担保制度研究成果概述	14
第四节 本书概要	18
第二篇 中国工程担保制度的理论基础与制度设计	27
第二章 理论基础、国际惯例与中国推行工程保证担保的 制度框架	29
第一节 担保的基本概念	29
第二节 保证担保的运行机制	34
第三节 国际工程保证担保制度的特征及形成机制分析	43
第四节 中国工程保证担保制度的目标定义	63
第三章 工程承包保证担保制度	75
第一节 国际工程承包保证担保制度基本模式的分析	75
第二节 对中国工程承包保证担保制度核心内容的探讨	85
第三节 工程承包保证担保制度的实施范围	100
第四章 业主责任保证担保制度	111
第一节 推行业主责任保证担保制度的理论依据	111
第二节 业主责任保证担保制度核心内容的探讨	121

第三节	中国推行业主责任保证担保制度的效果分析	132
第五章	工程保证担保的市场组织和运行机制	139
第一节	国际工程担保市场的组织模式	139
第二节	对中国工程担保市场组织的探讨	151
第三节	工程担保市场的市场主体	160
第六章	工程保证担保的市场风险与防范机制	173
第一节	工程担保市场特性的研究	173
第二节	工程担保市场风险因素分析	180
第三节	工程担保市场的风险防范机制	188
第七章	对中国推行工程保证担保制度的实施策略的探讨	201
第一节	推行中国工程保证担保制度的现实条件分析	201
第二节	启动中国工程担保市场的策略研究	212
第三节	中国推行工程保证担保制度的步骤	226
第三篇	对中国工程担保试点工作的跟踪研究	231
第八章	厦门、深圳工程担保试点情况的调研报告	233
第一节	两地试点制度特点概述	233
第二节	工程履约担保制度的实施效果	234
第三节	业主支付担保制度的实施效果	240
第四节	专业担保机构的发展情况	243
第九章	中国工程担保发展现状	248
第一节	国家层面的要求	248
第二节	地方试点情况	257
第三节	市场自发的工程担保实践	269
第四节	发展现状评述	276
第十章	对中国工程担保试点深化方向的建议	281
第一节	指导思想和基本原则	281
第二节	规范工程担保市场行为的相关建议	285
第三节	深化工程担保品种试点的相关建议	285
第四节	强化对担保机构的管理与服务的相关建议	287
第十一章	以工程担保制度治理农民工工资拖欠	291

第一节	引言	291
第二节	对“农民工工资拖欠”问题的重新审视	292
第三节	以工程担保制度解决农民工工资拖欠问题	297
第十二章	中国工程担保行业的监管机制研究	306
第一节	工程担保行业管理需求分析	306
第二节	工程担保行业监管架构设想	316
第三节	工程担保行业的政府监管模式研究	319
第四节	对监管内容的建议	325
第十三章	关于组建“中国工程担保同盟”的建议	332
第一节	中国工程担保同盟——行业监管机制的另一种选择	332
第二节	通过同盟实现公共治理模式的创新	335
第三节	对同盟设立方案的初步设想	348
第四篇	利用担保工具预防腐败	355
第十四章	应用担保工具进行腐败预防的基本原理	357
第一节	腐败决策的数学期望模型	357
第二节	担保工具的腐败预防机制	358
第三节	应用担保工具进行腐败预防的几种途径	361
第十五章	应用工程担保制度预防公共工程中的腐败	363
第一节	工程保证担保制度的腐败预防机制分析	363
第二节	应用工程保证担保进行公共工程腐败预防的国际经验借鉴	367
第三节	对应用工程保证担保制度的建议	370
第十六章	应用执照与许可证担保预防政府行政审批中的腐败	372
第一节	执照与许可证担保的基本概念	372
第二节	执照与许可证担保应用的国际经验	373
第三节	执照与许可证担保腐败预防机制分析	375
第四节	执照与许可证担保在我国的应用研究	378
第十七章	应用忠诚担保增强廉洁自律和职业道德	382
第一节	忠诚担保的基本概念和国际经验	382
第二节	以官员忠诚担保增强官员的廉洁自律	384
第三节	以个人忠诚担保增强从业者的职业道德和责任	388

附录 393

附录 1 建设工程保证担保管理暂行办法（建议案） 395

附录 2 工程担保相关《建筑法》修订建议条文 407

附表 412

参考文献 429

致谢 448

第一篇 中国工程保证担保 制度研究成果简介
