**关于解决质量保证金问题的建议**

赵峰

2005年1月12日，建设部和财政部联合颁发实施了《建设工程质量保证金管理暂行办法》（建质{2005}7号，以下简称《暂行办法》），至今已11年。

《暂行办法》的实施，对落实建设工程在缺陷责任期内的维修责任，发挥了一定的作用。然而近年来，企业纷纷反映，质量保证金数额巨大，实际使用率很低，使用不规范，事后返还越来越难，企业不堪重负，中国建筑业协会就此进行了调研。现将有关情况报告如下：

1. **质量保证金(保修金)的由来**

根据现有的资料，最早出现“质量保修金”概念的文件为建设部和国家工商总局于1999年制定的《建设工程施工合同（示范文本）》（GF-1999-0201）该示范文本的附件三《工程质量保修书》对“质量保修金的支付”表述为：工程质量保修金一般不超过施工合同价款的3%。

财政部于2002年制定的《基本建设财务管理规定》（财建{2002}394号）第三十四条规定：“工程建设期间，建设单位与施工单位进行工程价款结算，建设单位必须按工程价款结算总额的5%预留工程质量保证金，待工程竣工验收一年后再清算。”该文件第二条规定其适用范围“国有建设单位和使用财政性资金的非国有建设单位。”

财政部和建设部于2004年制定的《建设工程价款结算暂行办法》（财建{2004}369号）第十四条规定：“发包人根据确认的竣工结算报告向承包人支付工程竣工结算价款，保留5%左右的质量保证（保修）金，待工程交付使用1年质保期到期后清算（合同另有约定的，从其约定）。”该文件第二条规定:“凡在中华人民共和国境内的建设工程价款结算活动，均适用本办法。”

建设部和财政部于2005年制定了《建设工程质量保证金管理暂行办法》，其中第七条规定：“全部或者部分使用政府投资的建设项目，按工程价款结算总额5%左右的比例预留保证金。社会投资项目采用预留保证金方式，预留保证金的比例可参照执行。”  
  从以上文件可以看出，质量保证金由甲乙双方的合同约定逐步变为政府部门的行政强制规定，其适用范围由政府投资项目扩大到社会投资项目。  
  **二、质量保证金执行情况**  
  **(一)质量保证金预留数额巨大，而实际使用比例很小**  
 尽管《暂行办法》对社会投资项目预留质量保证金未作强制要求，但在实际执行过程中，业主一般都会要求施工单位预留质量保证金。  
 据我会2016年4月对117家建筑业企业调查结果，2013年、2014年、2015年企业被预留质量保证金占当年企业工程价款结算总额的比例分别为5.23%、5.15%、5.20%。  
 2015年，全国建筑业竣工总产值为110116亿元，粗略估算当年的质量保证金预留金额在5000亿元左右。  
  占工程价款结算总额5%以上的质量保证金留存在建设单位手中，给施工企业资金周转带来了沉重的压力，企业被迫通过银行贷款等方式取得资金，为此支付大量的财务费用，加大了企业的成本，也影响了全社会的资金使用效率。  
  质量保证金预留数额巨大，而实际用于工程维修的费用很小。据我会对117家企业的调查结果，2013年、2014年、2015年实际维修支出的质量保证金数额占当年预留质量保证金总额的比例分别为1.62%、1.57%、1.44%。由此可以看出，实际用于维修支出的质量保证金所占比例极小，绝大部分质量保证金被建设方无偿占用。由于目前质量保证金均不计利息，建设方坐享利息收益，而施工方不仅损失了利息收益，还要承受现金流大大减少的压力。  
 **(二)质量保证金留存时间较长，拖欠返还严重**  
 《暂行办法》规定：“缺陷责任期一般为六个月、十二个月或二十四个月，具体可由发、承包双方在合同中约定。”            
 目前，在发包方的招标文件和承发包双方签订的施工合同中，一般对质量缺陷责任期规定为：质量缺陷责任期为2年，此后，扣除保证金的5％-15％，作为屋面防水工程的质保金，预留到第5年。  
 但在实际执行过程中，缺陷责任期满后，一些发包方以种种借口拖延返还或克扣保证金。据我会对117家企业的调查结果，2013年、2014年、2015年质量保证金按期返还率（当年实际收回质量保证金总额占当年应收回质量保证金总额的百分比）分别为60.66%、61.23%、65.54%。一些企业被拖欠的质量保证金数额巨大，以中国中铁股份有限公司为例，2015年末累计未收回的质量保证金余额高达684.37亿元。

一方面到期的质量保证金难以收回，另一方面新承建的工程还要预留质量保证金，累计质量保证金余额越来越大，企业不堪重负。

**（三）质量保证金的使用没有监督机制**

由于质量保证金是从建设工程已结算的工程款中直接扣留在建设单位手中，保证金的使用没有建设监理等第三方的监督确认，同样也没有缺陷责任期满的认定机构，钱掌握在建设单位手中，如何使用，何时返还，往往是建设单位说了算，承包方难以过问。由此产生了拖延返还、挪作他用、擅自开支等一系列问题。

更有甚者，建设单位对于他们直接分包的工程，往往也要求施工总承包单位承担质量缺陷责任，并承担相应费用。例如，某公共建筑的屋面防水工程，合同价50万元，分包单位是建设单位选定的。工程竣工第二年屋面防水局部渗漏，分包单位不予修理。按照建设单位的要求，施工总承包方不得不对屋面防水重新施工，费用总计达180万元，由建设单位直接从质量保证金中扣除。

竣工工程项目移交物业公司或业主委员会，因工程承包方与其没有合同关系，质量保证金问题更加难以协调。物业公司或业主委员会往往以维修紧急为由，不征得工程承包方同意，私自维修，然后将保修金直接扣除，计价是否合理无人监督。当保修期满后，一些物业公司仍然要求承包方进行维修，并多方刁难，拒付或拖延返还保证金。

**三、建议废除质量保证金**

建设工程质量事关人民生命财产安全，事关改革发展大局，《暂行办法》的制定和实施，充分说明了政府有关部门高度重视质量工作。但在实际执行过程中，由于一些建设单位的不规范行为，质量保证金制度被滥用，造成施工企业资金紧张，间接影响了工程项目的质量、安全和工期。质量保证金制度已经背离了公平公正原则，成为建设单位变相拖欠工程款的“撒手锏”和制约施工企业的“紧箍咒”，妨碍了建筑市场规范运行，阻碍了建筑行业持续健康发展，属于顶层制度设计的缺陷。

另外，在2005年颁发的《暂行办法》之前，我国已经颁布了并实施的《建筑法》和《建设工程质量管理条例》，明确了工程质量保修制度，并具体规定了有关法律责任。2000年1月30日起实行的《建设工程质量管理条例》第66条规定：“施工单位不履行保修义务或者拖延保修义务的，责令改正，处10万元以上20万元以下的罚款，并对在保修期内因质量缺陷造成的损失承担赔偿责任。”因此，如果承发包双方就工程质量保修问题发生纠纷，发包方完全可以依据法律法规维护自身的权益。质量保证金的设立，使得施工企业承担了被预扣质量保证金和法定维修的双重责任，有失公允，其必要性似不够充分。

我们认为，严格执行《建筑法》和《建设工程质量管理条例》就能够充分保护建设单位的利益，有效遏制不保修和不及时保修的现象，而且不会给施工企业增加负担。运用法律手段而不是经济手段解决工程质量保修问题，可以公平的维护建设单位和施工企业的利益，业符合法制社会公平正义的要求。

总之，《暂行办法》已实行11年，鉴于我国建筑市场发生了巨大变化，从目前的实践效果看，实行质量保证金弊大于利，建议予以废除。