**密级：**公开

建议第20230020号

**案 由**：关于逐步引入及完善工程质量潜在缺陷保险(IDI)的建议

**提 出 人：**邓俊杰(共1名)

**办理类型：**主汇办

**承办单位：**市住房和建设局(主办),深圳银保监局

**内 容：**

案由（背景）：

 改革开放以来，我国建筑业发展迅速，产业规模不断扩大，成为国民经济的支柱产业。但是建筑业仍存在大而不强的问题，监管体制机制不健全、工程建设组织方式落后等问题较为突出，质量安全事故时有发生，由此产生了一系列的社会矛盾和纠纷。根据中国消费者协会最新数据显示，2016-2020年，全国范围内住房消费相关投诉数量呈波浪式上升趋势,2020年住房消费相关投诉量较上年增加了15.5%。具体分业务类型看，房屋及建材类问题投诉量较大，而且房屋质量问题在房地产维权投诉中高居首位，主要集中在漏水、渗水、墙面脱落、墙体裂缝等。房屋质量问题是目前房屋投诉中最重要、也是最难解决的问题，质量问题一旦出现，责任难以确定，即便确定了责任，因房屋保修期间较长、涉及责任方多，消费者很难及时获得相应的赔偿。而对于大型市政工程，一旦发生事故将造成巨大损失，业主的权益也难以得到保障。

 由于工程建设过程的复杂性，评定和验收方法的特殊性，导致其内在质量缺陷往往在竣工验收合格、交付使用后若干年才慢慢显现。一旦在使用阶段出现质量问题，责任方无力进行修复和赔偿，受害方的权益无法得到有力保障。且工程质量缺陷往往涉及多方利益，责任方的界定程序相当繁杂，有时甚至要走诉讼程序由法院判决才能最后确定。

 此外当工程质量事故发生后，因责任界定困难、责任方欠缺经济赔偿能力等原因，很多时候是政府承担了事故的不利后果。如2017年成都某楼盘因房屋存在质量问题，导致多名业主集体围堵当地房管局进行维权。又如2005年原设计使用寿命50年的湖北钟祥汉江大桥，由于质量缺陷仅运行10年便被迫拆除重建，其拆除和重建所需的3400万元全部由地方政府出资，给政府部门造成了极大的财政负担。

 案据：

 为深化建筑业改革，加快产业升级，国务院办公厅于2017年印发了《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发[2017]19号），其中在加强工程质量安全管理相关要求中，明确指出“推动发展工程质量保险”。为贯彻落实文件精神，住建部先后印发《工程质量安全提升行动方案》（建质[2017]57号）以及《住房城乡建设部关于开展工程质量安全提升行动试点工作的通知》（建质[2017]169号），要求开展工程质量保险试点，逐步建立起符合我国国情的工程质量保险制度，有效落实工程质量责任，防范和化解工程质量风险，切实保证工程质量，保障工程所有权人权益。

 为保障工程质量，追究质量缺陷损害赔偿责任，我国通过《建筑法》、《建筑工程质量管理条例》等确立了建筑物保修制度，但根据现有的法律法规对建筑工程最低保修期的规定，建设、设计、施工单位不一定能存续这么长时间，真正等质量缺陷显现出来时，很可能无法追究到相关责任人。

 IDI制度构建起“事前承保、事中风险管理、事后补偿”的工作机制。其最大的特点在于事中的风险管理，能有效地进行工程质量监控。承保IDI的保险公司为了控制赔付风险，全程参与项目建设的质量安全防控，聘请专业工程质量安全风险管理机构（以下简称：TIS机构）对工程项目的质量风险进行监督、检查、评估。TIS机构从设计勘察阶段开始，全过程参与工程建设，对设计单位、施工单位等项目参与方进行有效的监督和制约，及时反馈质量缺陷问题并提出处理建议，提交相关责任方进行整改，避免出现重大质量事故。同时，IDI也是有效的“风险转移手段”。如项目参与方投保了IDI保险，通过保险公司的先行赔付和代位追偿，能够快速地对工程质量问题进行补偿，及时采取措施消除质量缺陷。充分履行保险机构经济补偿和社会管理的职能，能够有效解决因责任主体消失或难以履职而导致的业主权益得不到保障的情况，有利于维护社会和谐稳定。协助政府主管部门第一时间响应业主诉求，减轻因建设、施工单位履行维修责任不到位带来的不良影响。

 建议：

 一、在保障性住房领域可以先行引入IDI。

 建议在深圳市保障性住房的建设中先行引入IDI，将质量缺陷的风险转由保险公司承担，由保险公司委托TIS机构进行工程质量监控，并由保险公司直接负责维修，确保住房质量得到保障。

 二、在政府投资项目中逐步引入IDI。

 建议按照“先易后难”的原则，加强宣传推广，逐步引入IDI。在运用代建制或实行EPC的项目中，建议在总投资超过3000万元的房建类项目（比如学校、医院和文体场馆等）推广IDI，下一步待IDI运作成熟后再逐步在其他市政工程领域（比如桥梁、高架桥等有主体结构的工程）进行推广。