

政府工程取消垫资， 工程商受影响几何？

文/本刊编辑部

引言

垫资现象存在于各行各业，不过由于资金体量大，运转周期长，垫资现象在建筑行业已成为一种惯例。中央空调项目作为建筑工程项目的一部分，虽然运转的资金和建筑市场其他项目相比不可等量齐观，但是压价竞标、垫资施工的现象依然普遍存在。

虽然从中央到地方政府曾三令五申严禁施工企业垫资承包工程项目，但是这种缺乏法律约束的口号只能成为有名无实的空头支票。如今带资施工、形象节点付款、低比例形象进度付款和工程竣工后付款等多种形式的垫资方式着实令工程商感受到了来自资金和人员方面的双重压力。实践中，大量的垫资往往是引发工程施工中违法现象发生的主要原因。

2019年5月5日，国务院总理李克强签署

国务院令，公布《政府投资条例》（以下简称《条例》），自2019年7月1日起施行。在项目实施方面该条例主要包含三条原则：其一，政府投资项目不得由施工单位垫资建设；其二，政府投资项目应当按照国家有关规定合理确定并严格执行建设工期，任何单位和个人不得非法干预；其三，项目建成后，应当按照国家有关规定进行竣工验收，并在竣工验收合格后及时办理竣工财务决算。

如今，该政策在全国已经执行3个多月，各地政府投资项目中垫资情况改善究竟如何？该政策对不同的工程市场又有哪些影响？对大小工程商又有哪些显而易见的影响呢？本期策划，我们通过采访来自全国各地的十多位工程商，借由他们的视角来观察该政策带来的影响。

1 政府投资项目垫资建设法律历程

1 垫资的含义

2006年原建设部、国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行联合下发的《关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知》中第一条第三款对带资承包给出了官方定义，即带资承包是指建设单位未全额支付工程预付款或未按工程进度按月支付工程款（不含合同约定的质量保证金），由建筑业企业垫款

施工。

根据上述定义，垫资可以分为两种类型：

（1）未全额支付工程预付款；工程预付款是发包人为解决承包人在施工准备阶段资金周转问题提供的协助。

（2）未按月支付工程进度款。

2 垫资在我国法律制度上的衍变

在1996年，原建设部、国家计委、财政部就联合发出过《关于严格禁止在工程建设中带资承包的通知》，对包括政府投资项目和非政府投资项目在内的建设工程均禁止强令施工企业带资垫资施工。根据该通知，任何建设单位都不得以要求施工单位带资承包作为招标投标条件，更不得强行要求施工单位将此类内容写入工程承包合同。对于在工程建设过程中出现的资金短缺问题，应由建设单位自行筹集解决，不得要求施工单位垫款施工。施工单位不得以带资承包作为竞争手段承揽工程，也不得用拖欠建材和设备生产厂家货款的方法转嫁由此造成的资金缺口。

2004年最高人民法院发布的《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释》第六条规定：“当事人对垫资和垫资利息有约定，承包人请求按照约定返还垫资及其利息的，

应予支持，但是约定的利息计算标准高于中国人民银行发布的同期同类贷款利率的部分除外。当事人对垫资没有约定的，按照工程欠款处理。当事人对垫资利息没有约定，承包人请求支付利息的，不予支持。”

2006年原建设部、国家发展和改革委员会、财政部、中国人民银行又联合下发了《关于严禁政府投资项目使用带资承包方式进行建设的通知》。该通知明确规定政府投资项目一律不得以建筑业企业带资承包的方式进行建设，不得将建筑业企业带资承包作为招投标条件；严禁将此类内容写入工程承包合同及补充条款，同时要对政府投资项目实行告知性合同备案制度。

2019年7月，《政府投资条例》公布，第二十二条第二款直接将禁止政府投资项目垫资施工上升为行政法规的规定。

3 垫资条款的效力及对施工企业的影响

《条例》出台前的司法观点

根据2004年最高人民法院就建设工程施工合同司法解释第六条的规定，垫资条款并不当然无效，其规定的垫资利息超过同期银行贷款利率的部分不受保护。该解释的出台并没有很好地缓解垫资施工的问题。由于施工单位融资成本往往高于同期银行贷款利率，导致垫资施工屡禁不止。

《条例》施行后的可能改变

由于《条例》明确禁止了政府投资项目中的垫资行为，基于其属于行政法规的法律层级，根据合同法的明文规定，违反法律、行政法规的强制性规定的，合同无效。《条例》的颁布将会使得法院对政府投资项目中的垫资条款效

力给予否定性评价。

垫资条款的效力对承包人权利的影响

垫资条款如被认定无效，有关垫资利息的约定亦将被认定为无效，这对于大量垫资的施工单位来说通常是极为不利的。即便垫资条款被认定有效，垫资利息的约定如果过高，过高部分亦可被认定无效，施工企业原先期待的垫资利益将不能完全实现。

由于垫资的出现，项目单位有可能因适用《条例》第三十四条第（五）项被暂停或者停止项目建设，相应的施工承包合同将被中止甚至解除，施工企业履行合同取得商业利润的目的将可能部分或者全部不能实现。

2 工程大咖谈政策



褚焯警

对症下药，寻找突破口

——南通同江机电设备有限公司技术总监

能够帮助一大批工程公司解决燃眉之急。

除了借助融资平台，在设备上，部分空调厂家会根据工程商信誉，综合评定后，给出相应的额度及账期时间。厂家的支持也相应减小了工程商的部分资金压力。

南通同江机电长期以来深耕南通市场。随着政府项目的减少，2019年南通同江机电和各空调厂家集采部门加深紧密合作，并与中南置地、中南锦时，弘阳地产，华德地产等知名地产公司达成战略目标，提供楼盘，酒店，商业综合体暖通配套设施及服务。继上海西虹桥一号后又承接了南通春风南岸，太仓君悦府，格雷斯酒店等一批配套项目。

工程商垫资、最低价中标一直是工程市场的痛点。总的来说，取消垫资是一个好的政策，在一定程度上将提高工程公司在项目上的完成率和保障率，但从政策的下达到实行还将有很长一段时间的过渡期。

<<<



张义

道阻且长，行则将至

——徐州正通人工环境有限公司总经理

目前，徐州区域近80%的工程项目是政府投资项目，主要集中在公共建筑领域，包括学校、医院、场馆、仓储、各类园区、活动中心等基础建设。2019年我们公司参与的淮海科技城、保税物流园、技师学院体育馆和文博小镇等项目均不同程度上出现了垫资情况。

长期以来，甲方在资金不充足的情况下要求经销商垫资已经成为一种常态，在一定程度上造成了市场上不垫资的项目少，垫资的项目不敢做的现象。政府投资项目垫资现象给工程商公司造成了资金回流慢、成本高、材料商及工人工资不能及时发放等问题。中央空调经销商所承担的风险逐渐加大，付款情况差也成为了影响市场发展最严重的问题之一。

近几年，正通环境所做的工程项目几乎都存在垫资现象，也期待政府尽早发文改变此现象。自7月1日执行的关于“政府工程取消垫资”的政策虽已下达到各个城市，但在市场的实际执行过程中依然进展缓慢。现阶段来看，2019年徐州区域还未享受到该政策所带来的福利，政策和市场还需要有很长一段时间的磨合期。

>>>



● 王疆

垫资有利有弊

——陕西北方制冷技术服务有限公司总经理

造，可当地政府资金不充裕，无法拿出资金进行改造，而垫资某种程度上能解决这个问题。

总体而言，“政府项目不得垫资施工”无疑是一件好事，很大程度上解决了工程商的后顾之忧。但是政策完全落实却需要一段时间，就我了解的情况而言，近三个月西安市场的政府项目没有太大变化。

深耕陕西市场多年，政府投资项目目前占我们公司业务量的30%左右，主要以医院、学校、办公楼等项目为主。近期，国家明文规定了“政府项目不得垫资施工”，但是我认为政策虽好，却很难快速改变目前市场的状态。因为市场上目前政府投资项目或多或少都存在垫资行为，区别只在于垫资的多少问题。

虽然不如商业项目体量大，可政府投资的中央空调工程毕竟是优质项目，因此吸引很多经销商参与。为了拿到项目，出现了带资施工、形象节点付款和工程竣工后付款等多种形式的垫资方式，现在已经成为一种市场习惯。这种习惯一旦形成氛围，参与者很难改变。实际上，政府出台这项政策主要是想让投资规范化，在资金充裕的时候进行投资。可现实情况却有差异，比如一些乡镇地区的医院空调设备出现问题，必须要进行及时改

<<<



● 张标

市场愈加公平

——福州博优电器有限公司总经理

不仅项目质量得到保证，也给了一些重视质量的小经销商成长的机会。不过，这个政策要完全落地执行还有很长的一段路要走，经销商们还要耐心等待。

与市场上一般的工程公司不同，博优在工程项目上主要以政府投资项目为主，主要项目包括政府办公楼、学校、医院类建筑。长期以来，我们做的项目基本都是垫资进行的，施工验收结束后再进行付款。

虽然我们业内都知道国家推行了这个政策，但是在最近的项目执行中并没有太大变化。由于我们经常做政府项目，在福州市场上有丰富的经验和较高的知名度，较少遇到恶意拖欠款项的情况。因此，这个政策对我们公司而言并没有太大的影响。可对市场而言却不同，这个政策让政府工程市场更规范。像福州市场前几年涌现了很多文体类场馆项目，这些项目规模都比较大却都需要垫资进行。可是，很多技术实力过硬的经销商没有参加，原因就是不太了解项目详细信息，担心项目完工后无法及时收回资金。

如果这个政策能完全落地，政府投资项目会吸引大批经销商来参与，

>>>



● 杨爱平

又是一场洗牌运动

——四川美亿制冷设备有限公司总经理

对于四川区域而言，政府公建项目长期以来所占份额一直较大。依托于省内各城市规划发展，工程项目市场表现较为稳定。虽然多数公建项目已经完备，可伴随成都天府新区的建设，市场容量依然存在且保持可观。

目前，政府工程取消垫资的政策在成都市场尚未完全落地，对当地经销商工程商的影响较小，可随着进一步的实施，对于工程商还是有较大影响的。从政府层面看，市场日益规范化，公建项目的审用标准可能会发生改变，完全排除了此前可能有的以“是否能够垫资”为首要考虑条件的情况，更加专注于考虑工程商的资质条件，这样会对工程商的要求更高，同时政府工程项目也会剩下必须要做的项目，项目会更加优质，标准也会更加严格。

其次，取消垫资之后，政府公建项目在数量上就会有一定程度的收紧，

自然而然也会淘汰掉一批主动选择垫资的工程商。对于一些主要依靠政府公建项目生存的工程商来说，压力不言而喻。同时，政府工程项目不再受资金不到位的限制，更加有底气开展相关工作，也自然会更加青睐于质量高、口碑好的大户工程商去做，进一步分化了市场，两极化趋势也将更加明显。

最后，关系链也有可能重新组合。取消垫资政策实行后，工程模式会发生变化，不会像原来那样总包出去，有可能单独招标，那么原来做得很在行的老牌经销商靠关系走项目就不太有效了，更多地需要靠实力和经验资质。从以上三点来看，政府工程取消垫资或将加速工程商队伍的洗牌，实现优胜劣汰。

不过，由于成都市场政府公建项目占比并不高，市场领域划分较多，相对而言这场洗牌运动有着固定的项目领域范围，因此对一些业务较为全面的工程商而言，影响也不会太大。经销商们还要耐心等待。

<<<



● 史波金

先破后立的双重门槛

——浙江洪昇暖通工程有限公司 总经理

目前，杭州市场尚未全面出现政府工程项目取消垫资的现象，未来进一步的推广和实行可能还需要一定的时间，以现在的市场情况来看，垫资现象依然存在。由于政府工程项目的份额占我公司总体业务的30%~40%，因此在今年也参与到政府投资项目当中，体量可观，且大多都是垫资运行，按照合同进度和工期范围有相应回款。

如若政府工程取消垫资政策落地，我个人认为积极方面居多，对此我也相对持乐观态度。因为不用垫资最直观的影响就是公司收益变好，我相信大多数工程商应该都会支持此项政策，垫资少资金压力就小，这对公司的正常运行和发展都是有帮助的，我们能够有最基础的资金支撑来从容应对市场的变化。

政府工程取消垫资之后，我认为将会给工程商设立双重检验标准的门槛。首先，取消垫资使得资金实力较弱的中小型工程商也将有参与项目的机会，这样一来市场竞争相对激烈一些，但这种竞争将是一种良性竞争、平等竞争，能够有效打破垄断竞争局面。这将是第一道门槛，可以说进入标准有所降低，中小企业都可以抛去资金顾虑参与到项目当中。其次，第二道门槛又会产生进一步的过滤效果，更加考验工程商的质量、经验和实力，要求也将越来越高，这对于一些经验实力不够的中小企业则是一道抬高的门槛，因为本身大的政府工程项目就需要有资金、技术实力和熟练的操作经验等，由此可见，取消垫资这样先破后立的门槛对于工程商而言有着双重考验。

总之，就现在杭州市场来看，政府工程项目考量标准依然是参与单位的技术实力，垫资情况仅属于其中的一部分，并未完全受此影响。而政府工程项目取消垫资我想也将是规范市场的一项政策，能够有效推动行业市场向越来越好的方向发展。

>>>



● 王旭

政策虽好，影响有限

——河南波涛机电设备有限公司总经理

当前，在郑州市场的工程项目中，政府项目占比大概能达到30%，相较于以往有所提高，主要集中在房地产和投资场馆建设项目中。我们在2019年参与了一些政府投资项目中，比如场馆建设项目，政府投资项目大概能占到公司业务的20%，相较于以往也是有所增加的，在这些项目中也有一些政府垫资的项目。

自7月1号，“政府工程取消垫资”政策实施以来，对郑州市场影响不大，原因在于地方政府资金不充足，仍然需要经销商来垫资展开工程。在一些项目中，虽然对“取消垫资政策”有所执行，在合同上明确规定了款项的支付方式、时间等，但是政府付款方式拖沓的毛病依旧在延续。总体而言，该政策在郑州市场激起的波浪很小。

事实上，“政府工程取消垫资”政策的实施给经销商增加了压力，因为不允许垫资，因而对中标经销商的考察，对经销商的资金实力的关注少了，更注重经销商的资质和工程经验，对一些经销商而言造成了压力。因此，“政府工程取消垫资”政策对大户经销商影响较大，但是对中小经销商基本没有影响。对于该政策，我认为在国家层面上比较利好的，虽然对地方项目的影响不大好，但还是要跟着国家政策走。

<<<



● 李宜森

立竿待见影

——山东金智成建设有限公司总经理

作为山东区域的大型工程商代表，山东金智成建设有限公司所服务的政府投资项目在工程项目中占比达到70%。2019年金智成为济南市历城区便民服务中心、济南市第九人民医院、齐鲁工业大学等项目提供服务，然而不少项目在设备、材料购置等环节中需要“垫资”，而这种情况对于金智成而言已屡见不鲜。《政府投资条例》自7月起正式实施，于金智成而言是一个很好的消息。

从2003年开始，“垫资”情况都未有改善，在经济形势不同往日的情况下，垫资对于企业的影响就更大了。我相信政策会逐步落实，但也担心会有“对策”让“政策”的推行受阻。合同中无“垫资”字眼，私下却有“承诺书”；以第三方名义代建，项目也会“变脸”，可能变得不适用《条例》。

值得一提的是，金智成在广州也设有分公司。《条例》的推进在不同地区有快慢之别，政策的贯彻执行不可能一蹴而就。要达到良好的效果，可能需要等待半年、一年或者更长的时间，但是如果地方政府能够对政策的推行予以足够的财政支持，这个时间肯定会缩短一些。

>>>



● 孔健

顽疾需猛药

——重庆合创机电设备工程有限公司总经理

作为一家年产值达数亿元的公司，重庆合创机电也面临着巨大的资金压力，未收回的欠款甚至高于年产值的四分之一。如此沉重的资金压力，同工程项目市场中“垫资横行”的现象关系密切。《政府投资条例》自2019年7月正式实施，孔健认为直至目前为止，“垫资”情况并没有得到明显改善。对于《条例》的实施，孔健提出了自己的担忧。

我认为，《条例》中对于“垫资”并没有一个明确的定义，对于什么样的情况算作“垫资”并没有细致的划分。所签订的合同中并没有提到“垫资”，但是实际操作中会造成“垫资”情况产生。在近期服务的一个项目中，重庆合创机电被要求支付履约保证金，而这种情况比比皆是。投标保证金、履约保证金、工程质量保证金、农民工工资保证金等按照有关规定都可以银行保函方式缴纳，但是现实中不少项目并不接受保函，企业负担因而加重。

对于《条例》的执行，我认为，政府必须“下猛药”，要意识到上游会影响到中游，中游会影响到下游，彼此皆是环环相扣，“垫资”影响的不仅仅是一个项目、一个企业。现在企业的劳工欠薪情况越来越少，但甲方拖欠款项情况却依然严重，如果全社会都能够遵循契约精神，那么内需自然会被“拉动”。

<<<



● 赵小东

政策落实需时间

——湖南惠通环境工程有限公司总经理

增加工程商的成本，但目前湖南市场还没有具体的施行方案，暂时还没有产生影响。从长远的角度来看，这项政策的实施还需要看当地政府的资金状况，短时间内还难以看到成效。

>>>



● 吴恩宇

市场影响有限

——江西佳韵和暖通科技有限公司总经理

从业二十多年，我亲眼见证了中央空调行业的发展历程，我们公司在市场上也拥有良好的口碑和影响力。江西市场的政府建设工程颇多，主要集中于医疗建筑和学校建筑。公司做过的政府工程项目中存在垫资的现象，垫资工程中容易造成政府付款拖沓的问题，2019年以来公司在政府项目的选择上有所调整。

对于5月5日出台的“政府投资项目不得由施工单位垫资建设”的政策，虽然已经到了正式施行的时间，但是真正落实下来还需要一段时间。这项政策对于工程商来说，无疑降低了成本，减轻了经济压力。原先一些企业为了拿到项目，主动提出垫资，这样就难以形成一个公平合理的投标环境。而不允许垫资则可以增加工程商做项目的积极性和信心，促进良性竞争，更好地规范了市场秩序，也解决了工程商的后顾之忧。目前来看，由于政府投资项目不得由施工单位垫资建设”政策在江西市场并未具体实施，因此对当地的工程商影响不大。

<<<



● 曾粤宁

竞争日趋激烈

——芜湖市欧芬德环境设备工程有限公司总经理

受整体经济低迷的影响，今年安徽的中央空调行业也呈现低迷的态势。对于我们公司来说，政府公建项目占比份额较大，达70%左右。这几年芜湖一些大的政府公建项目都是我们公司做的，例如党校、高铁站、医院等等。

就现在看来，这个政策在安徽应该暂时不会落地，因为中央政府不允许地方政府发行债券，地方政府还需要经济建设，安徽的地方政府没有足够的资金来支撑这个政策执行。今年安徽整体的政府项目本身就特别少，芜湖这边政府项目发标的也不多，最近我们公司接了几个政府项目，还是算在总包里的，目前感觉对我们公司没什么影响。

不过，我认为如果取消垫资政策在安徽地区可以推进的话，对于整个市场来说，竞争会更加激烈，价格也会进一步压低。另一方面，对于整个市场的整合也是有利的，对于经销商的选择也会更加严格，将筛选一批主动选择垫资的工程商，对于工程商的施工实力和经验资质等要求也将提高。

3 “垫资”项目为何屡禁不止？

曾经走访过许多城市，笔者发现在这些城市里，政府公建项目长期占据工装市场较大份额，垫资施工也已经成为行业的常态。为何会出现这种状况呢？主要在于3点：竞争激烈、资金缺乏、法律滞后。

在经济发展水平相对较好的城市，中央空调工程商的数量就可能多达几百家。如果包含零散的、不具规模的工程安装团队，规模可达上千家。如此庞大的工程商队伍在市场上运转，需要大量的项目维持。随着竞争性招标的日益推行，再加上行业里施工队伍的供过于求，施工单位只好以垫资施工为手段取得工程项目的承揽权，工程商或自愿或被迫垫资施工，久而久之，垫资演化为不成文的行业惯例。只有“垫”才有“权”。

其次，资金缺乏。近年来，各地政府投资建设了一大批民生工程，然而遇到地方财政吃紧的年份，为了完成下达的指标，项目招投标中会明确注明垫资一半或者全额垫资。乙方急于回笼资金，想尽快拿到垫资款和工程款，往往会答应甲方的要求。

第三，法律滞后。垫资现象的产生和进一步恶化与国家相关法律的滞后是离不开的。虽然之前国家曾出台法规明令禁止，可在政府投资项目执行过程中监管不严，未能完全贯彻落实下去，导致问题愈演愈烈。

近期，自7月1日起开始严格执行《政府投资条例》，似乎并不涉及工程承包主体，不少工程商也是这样认为的。但笔者却认为《条例》对政府投资项目单位会产生巨大影响，进而影响到工程商的合同权利。

为什么这么说呢？其一，以往甲方在与工程商签订合同时会附带一份垫资约定，如今该垫资约定直接违反行政法规禁止性规定。其二，垫资约定如被认定有效可能产生严重后果。比如，对于明显超过地方政府财政预算安排的资金，对项目所在地经济社会发展所需的其他资金使用计划产生冲击。或者垫资有利息约定，可能导致政府承担财政计划之外的较大支出。甚至可以预计，越是重大的工程项目、越是垫资严重的项目、越是财政超支严重的垫资项目，被认定为无效条款的可能性越高。

试想一下，一位工程商辛辛苦苦干完了工程，指望着拿回垫资款和工程款给工人发工资，此时工程合同被认定无效，所有投入无法收回将会面临怎样的困境？诚然，政府投资项目垫资现象不会短时间消失，可伴随《条例》的稳步推进，上面描述的现象会层出不穷。当所有工程商都感到疼的时候，也是市场将要改变的时刻。

不过，对于政府投资项目垫资现象，我们应该一分为二地去看待。这种垫资行为也并非一无是处，例如在一些财政资金不宽裕的地区，一些医院、学校、政府办公楼空调设备老化，给人民群众造成极大不便时，垫资施工能及时解决问题。

笔者认为对于垫资施工这种行为简单地予以否定和打压，显然不符合时代发展的潮流，关键在于如何使垫资起到维护行业竞争秩序和市场秩序的作用，让其趋利避害，这样才能使垫资真正走向阳光之路。