**《深圳市工程建设行业产业工人职业训练**

**管理办法》起草说明**

为进一步提高我市工程建设行业产业工人综合素质和职业技能，提升建设领域工程质量和安全管理水平，指引工程建设行业产业工人未来发展方向，为深圳建设中国特色社会主义先行示范区和粤港澳大湾区提供专业化、职业化、规模化产业工人队伍，推动深圳市工程建设行业持续健康发展。市住房和建设局会同市人力资源保障局、市交通运输局、市水务局、市总工会、市建筑工务暑、深圳职业技术学院、市特区建工集团、市地铁集团等单位在深入调研、反复论证的基础上，起草了《深圳市工程建设行业产业工人职业训练管理办法》（以下简称《办法》）。

一、办法出台的必要性

（一）贯彻落实党中央、国务院关于产业工人队伍建设决策部署的需要

推进产业工人队伍建设改革，事关改革发展稳定大局，事关国家和民族的长远大业，事关产业工人的根本利益和整体利益。中共中央、国务院《新时期产业工人队伍建设改革方案》明确提出，要把产业工人队伍建设作为实施科教兴国战略、人才强国战略、创新驱动发展战略的重要支撑和基础保障，纳入国家和地方经济社会发展规划，造就一支有理想守信念、懂技术会创新、敢担当、讲奉献的宏大的产业工人队伍。《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）明确提出要深化工程建设行业“放管服”改革，提升工程质量安全水平，强化队伍建设，增强企业核心竞争力，加快产业升级，促进工程建设行业持续健康发展，为新型城镇化提供支撑。我市于2020年印发《关于深化新时期深圳产业工人队伍建设改革的实施方案》，对产业工人建设作出具体部署。

（二）引领工程建设行业实现高质量发展的需要

建设行业是高质量发展的基础产业，经济稳定增长的重要贡献者，现代化城市建设的主力军。但我市许多建筑品质有待提升，一些建筑品质不高，一些还存在质量问题。工程建设行业产业工人是我国产业工人的重要组成部分，是建筑业发展的基础。目前，工程建设行业产业工人队伍组织涣散，职业晋升通道缺失，技术专业水平较低，社会保障措施滞后，制约着行业的高质量发展。本办法建立了“政府主导，企业、院校、行业协会共建共享”的人才培养模式，鼓励企业与职业院校探索产教融合的培养方式，拓宽产业工人的职业晋升通道，以提升深圳城市建设品质为目标，提高产业工人职业技能水平，打造一批精品建筑工程。

（三）工程建设行业提升质量安全水平的迫切需要

目前约有50万劳务工人在我市从事工程建设行业相关工作，工人队伍流动性大、技能素质低、教育程度低、老龄化现象突出、缺乏安全教育和技能培训，其安全意识和技能水平是影响我市工程质量安全水平提升的关键因素。从近年来在项目工地发生的质量安全事故来看，一线从业劳务工人是伤亡主体，其安全意识和技能水平缺失、违规违章作业是事故发生的直接因素。虽然各级主管部门采取多方面措施压事故保安全，但劳务工人群体这一“人的因素”仍未得到有效的提升，已成为制约我市各工程项目质量安全水平的最大隐患。因此大力培养具备专业能力、职业素养的优秀产业工人，提高工人素质和技能水平，是我市工程建设行业提升质量安全水平的迫切需要。根据《劳动法》第六十八条“用人单位应当建立职业培训制度，按照国家规定提取和使用职业培训经费，根据本单位实际，有计划地对劳动者进行职业培训。从事技术工种的劳动者，上岗前必须经过培训。”《职业教育法》第二十条“企业应当根据本单位的实际，有计划地对本单位的职工和准备录用的人员实施职业教育。企业可以单独举办或者联合举办职业学校、职业培训机构，也可以委托学校、职业培训机构对本单位的职工和准备录用的人员实施职业教育。从事技术工种的职工，上岗前必须经过培训；从事特种作业的职工必须经过培训，并取得特种作业资格。”

相关法律法规的规定要求，结合实际对我市工程建设行业产业工人进行职业训练规划，建立职业训练的晋升模式。

（四）工程建设行业持续健康发展的客观需要

目前，我国工程建设行业用工问题已成为行业普遍关注的重点难点问题。建筑施工企业和一线劳务工人常缺少合法的合同关系，未签订劳动合同。出于成本和工期考虑，施工总承包企业难以主动开展一线劳务队伍建设，行业技能人才总量供给不足、技术工人的供需存在结构性失衡。在此市场大环境之下，工人是否具备新时代产业工人素质，是否有组织开展有效管理，将直接决定了产业队伍的品质是否得以保证和提升。因此，大力推动工程建设行业产业工人队伍建设工作，培育新时代工程建设行业产业工人队伍，既是企业增强自身核心竞争力的迫切需求，也是我市工程建设行业未来健康发展的必然需要。

二、现存问题

（一）政府统筹和监督管理机构力度不足。目前，全市产业工人训练工作缺少统一的监督管理，难以形成合力对全市产业工人队伍建设进行统一部署、监督和管理。各行政主管部门对工人培育统筹和监管力度不足。企业自行开展产业工人培训，培训内容各不相同，培训效果参差不齐，培训互通互认性差。培训机构无序竞争严重，培训工种重叠，培训资源浪费。

（二）工人培育缺少长效经费支持。目前，工程建设行业用工模式以“总承包+劳务分包+班组”模式为主，工人工作临时性强、流动性大。在这种模式下，许多用工企业不愿支付劳务工人训练及因训练误工产生的费用。工程费中的相关费用难以真正落实于职业教育，且在工程招投标中职业训练费用往往被下浮掉。产业工人没有职业归属感，自主培训意愿不高，也不愿付费参加培训。

（三）工人缺少训练场地。产业工人职业技能注重实践操作，需要训练场地作为载体。目前深圳市缺乏开展大规模工人职业训练所须的机构、场地、资金、设备、师资等条件。现有工程建设行业培训机构已完全社会化，职业训练方式过于理论化，缺乏实践操作。培训机构设施环境较差，师资力量薄弱，不足以支撑产业工人职业训练的教育教学，导致教学质量参差不齐，部分行业急需的工种职业训练无法开展。

三、《办法》的主要内容

该《办法》借鉴香港特区政府成立“香港建造业议会”用于培育全港产业工人的优良模式及管理体制机制，结合我市实际拟定。该办法适用于国有资金（含财政性资金）投资的建设工程项目的产业工人职业训练，鼓励其他建设工程项目参照执行。主要内容是对深圳工程建设行业产业工人职业训练的目的、内容、级别、管理模式、基地设置及管理等作出规定，并明确了相应措施。

1. 关于质量安全基础训练

为提高我市产业工人基础质量安全知识、意识与技能，《办法》以解决工程质量安全问题为导向，借鉴香港产业工人培育模式，**本市工程建设行业作业人员进入施工现场前应经过产业工人训练基地组织的集中式质量安全基础训练，经训练后方可进场作业。**参训人员按在岗情况为两类，**一是**新进入深圳市的工人，须在进场前参加质量安全基础训练。**二是**已在深圳市上岗的工人，须在《办法》发布之日起一年内分批次参加质量安全基础训练。质量安全基础训练内容以安全实操训练为主，理论知识为辅，训练时长为两天，内容包括不限于通识教育、事故案例分析、职业素养教育、实操理论、安全体验等。训练费由企业自行从专项经费中支出，到训练基地使用。

（二）建立产业工人职业训练经费长效保障机制

我国现行的“两层分离”模式，工程建设行业产业工人非总承包企业自有工人，大部分劳务工人以劳务公司输出为主，产业工人职业训练职责划分不清，且压缩人工成本、减少工人职业训练费用支出现象较为常见，实际被用于职业训练的费用非常短缺，职业训练资金来源和管理成为影响职业训练工作正常开展的掣肘。《办法》中规定在不增加工程总造价基础上，调整企业管理费、安全文明施工措施费的费用构成，将现有职工教育经费中拟用于一线工人培训的部分作为产业工人职业训练专项经费（以下简称“专项经费”），**在安全文明施工措施费中单列为不可竞争性费用，拟定推荐费率为0.4%[[1]](#footnote-0)。专项经费费率由市住房建设局根据经费使用情况进行不定期浮动调整，同时将专项经费使用相关条款写入施工合同，实行专款专用。**专项经费主要用于施工现场工人训练，不在职工教育经费中留存，而剩余部分职工教育经费仍由企业按自身情况合理使用。

（三）实行实训基地标准化管理

目前可承担培训工作的资源较散乱，协会、企业、培训机构各自为政，培训主体良莠不齐，培训市场恶性竞争等乱象繁杂，工人职业训练缺乏引导统筹。《办法》**按照“行政主管部门+主基地+分基地”的产业工人职业训练管理模式，实行实训基地标准化管理，遴选优质培训主体，统一标准、统一模式、统一训练、统一管理，杜绝恶性竞争、证书造假等乱象，夯实产业工人职业训练的基础。**截至目前，市住房建设局已遴选并指导包括特区建工培训学院在内的10家“产业工人训练基地”建设，可训练面积达43435平方米，各基地共完成工位建设463个，理论课室56个，学员宿舍273间，可开展27个建筑类工种培训。训练基地已开展集中试训7588人，初步具备开展规模训练条件。

（四）建立工程建设行业产业工人职业技能晋升通道

现有的职业技能鉴定工种与工程建设行业的实际需求有较大偏差，工程建设行业劳务用工并无准入规定，产业工人职业训练脱离行业主管部门的政策引导，劳务工人考证持证率低，缺乏职业晋升意愿，企业和工人对参与职业技术鉴定缺乏热情。《办法》在遵循国家相关规定的基础上，创新职业训练体系，训练内容包括**质量安全基础训练、职业技能提升训练及建设工匠训练。**职业训练课程按需设置，从入门级到工匠级，根据不同工种，分级分类开设课程，满足企业和工人多层次职业训练需求。训练与激励相结合，**训练级别分为入门级、初级、中级、高级、工匠级。**训练结果与工人薪酬待遇密切相关。在与国家职业技能等级贯通方式上建立了与现有证书的衔接机制，确保深圳市职业技能训练体系与现有职业技能鉴定体系衔接。《办法》从培养、训练评价、使用等角度切入，以技能训练为核心导向，加大高技能人才激励力度，以先进技能标准引领产业工人技能水平提升。

（五）配套政策与措施

针对目前工人“不想学、不愿学”，企业“怕投入、应付式”的培训现状，建立必要的“技高者、待遇高”、“先培训，后上岗”的激励与监管机制，引导企业和工人自觉参与到系统训练中来。在供给方面提出了四项举措，**一是**加强信用管理。将企业自有项目产业工人训练情况作为深圳市建筑市场主体信用管理系统得分项；**二是**落实资质申报要求。企业资质申报对产业工人配备实行承诺制；**三是**优化招投标条件。实施招投标择优选择；**四是**加强现场管理。对施工现场人员配备提出要求。在执法监管方面，明确了在项目执法检查时对项目产业工人职业训练落实、持证上岗、信息化应用建设工作等情况的要求。

（六）实施专项训练计划

目前建设工程项目部分管理人员、工人安全意识淡薄，对项目现场施工质量安全工作缺乏责任感和自觉性。现阶段主管部门行政处罚多以针对企业及相关责任主体的罚款为主，对相关责任人员技能水平没有本质上的提升，无法从根源解决工程建设行业质量安全问题。为落实我市高标准、高质量的建设要求，确保工程建设行业持续健康发展，本办法建立了专项训练机制，**对建设工程事故涉事企业、阶段性不良行为记录扣分严重企业的相关责任人员进行安全生产警示教育。**主管部门及训练基地将根据人员数量、排班等情况，统一组织此类人员前往训练基地进行训练。提高其质量安全意识和职业技能水平。

（七）实施工匠培育计划。

当前总承包企业在劳务层面主要使用的是农民工，建筑企业自身的固定操作技能人员已经大幅萎缩，企业80%以上人员都是以技术管理为主，这对培养高技能熟练工匠极为不利。**本办法构建及完善了工匠培养、评价、激励、使用、保障等工作机制，**培养选拔道德品格高尚、技能技艺卓越、带徒作用突出、业绩贡献显著的杰出高技能人才为建设工匠，加快推进我市高技能人才队伍发展壮大，为城市高质量建设提供高端人才支撑。在建设工匠人才储备方面通过企业自主选拔、职业技能竞赛等方式，选取一批高素质、高水平的产业工人作为建设工匠候选人。深圳职业技术学院结合工程建设行业实际及最新发展趋势开设工匠培育课程。建设工匠候选人、取得高级训练证书的工人、获得市级及以上技术能手称号的企业员工、获得市级及以上职业技能大赛奖项的在校大学生可申报培育课程，完成建设工匠训练课程规定内容后取得建设工匠证书。持我市建设工匠证书的工人可享受深圳职业技术学院等院校高职扩招相关专业招生时优先考虑、按我市保障性住房或人才住房政策享受住房保障等福利。

四、《办法》起草过程

2018年12月3日-7日市住房建设局设计处领导带队，前往北京市、天津市、青岛市建设行政主管部门进行对产业工人队伍建设（含技能培训、鉴定）等方面调研工作。

2018年12月24日市住房建设局设计处领导带队，前往东莞市建设行政主管部门进行对产业工人队伍建设（含技能培训、鉴定）等方面调研工作。

2019年5月27日在市住房建设局召开第一次专题研讨会。参加会议的有市建协、市装协、市产业协会、市地铁集团、中电建、深圳建工、瑞和装饰、深圳建安等十多家单位。会议主要围绕我市的现代化产业工人培训展开讨论，涉及技能星级考核、开办培训学校、培训费用出处、落实岗前培训、招标政策指引等方面。

2019年6月10日，在市住房建设局召开第二次专题研讨会。参加会议的有市建协、鹏城建筑、洪涛股份、工勘岩土集团、市建筑股份、西城劳务等二十家单位代表。重点讨论技能星级考核、培训学校、培训经费、招标政策等相关内容。

2019年7月1日在市住房建设局召开第三次专题研讨会。市建协、市装协、市监协、科筑、建筑港、广东建设职业技术学院、中建二局、中铁建工、中邦集团、鹏城建筑、中国华西、深圳建安等负责人参加会议。会议讨论了7月2日至7月5日封闭研讨会的重点，明确了各参会单位的责任分工。

2019年7月2日至7月5日开展专题封闭研讨会。参加会议的有深圳市建筑业协会、广东建设职业技术学院、市建股份、中建二局、广胜达、中铁建、深圳路桥、工勘岩土集团、金世纪、中国华西、深圳建安、中邦集团、建安劳务、华西劳务、江苏华建、西城建筑等企业的20余名专家。本次会议综合讨论了《方案》初稿的正文及配套政策的编制情况。

2019年7月18日，市住房建设局广泛征求了市发改委、市总工会、市财政局、市人社局、市安监局、市交通局、市工务署、市水务局、市教育局、前海管理局、各区（新区）住建局、深汕特别合作区住房建设和水务局、地铁集团、特建发集团；市建协、市装协、市监理协会、市造价协会、市防水协会、市产业化协会；中建一至八局、中建钢构、中建科技、中电建、中水电、中铁四局、中铁隧道、中冶建工、中交建、天健集团、深圳建工、鹏城建筑、中国华西、市建设集团、深圳建安、广胜达；广田装饰、深装总、洪涛装饰、瑞和装饰、奇信集团；中泰劳务、合田劳务、坤泰劳务、伟业劳务、建业劳务、建城劳务；中海监理、建艺国际、深水水务、合创监理、甘泉监理、恒浩建监理等单位意见，共收到反馈意见208条，采纳116条。

2019年8月7日在市住房建设局召开第四次专题研讨会。参加会议的有市财政局、人社局、交通局、水务局、建筑工务署、城管局；建协、装协、产业化协会，城安院。本次会议重点讨论了联合发文事宜。

# 2019年9月27日至10月8日，市住房建设局通过局外网及市司法局门户网站对《深圳市工程建设行业工人质量安全培训提升工作方案（试行）》进行了公开征求意见，并于10月14日同步在局外网和司法局门户网站进行意见反馈。

2019年10月30日，市住房建设局召开深圳建筑业协会会长办公会暨产业工人队伍建设座谈会，为全面对标国际一流湾区城市群，建设中国特色社会主义先行示范区，探索建立新型工程建设行业用工体制，制定和完善全市工程建设行业工人队伍建设培育体系，培养高素质技能人才和新型产业工人，为我市工程质量安全提供基础保障，将方案名称修改为《深圳市工程建设行业产业工人队伍建设工作方案（试行）》。

2019年11月8日，深港两地建筑业座谈会在深圳召开，香港特别行政区政府发展局及建造业议会、香港建造学院等人士前往市住房建设局调研座谈，双方围绕产业工人培育、智慧监管及工程交易等内容进行深入探讨及探讨，期间市住房和建设局向港方重点了解了产业工人机构建设、培训模式及经费提取等问题。

2019年11月27-8日，市住房建设局前往宁波、杭州建设行政主管部门调研，围绕产业工人队伍培育、实训基地建设、工人鉴定体系建设、培训经费筹措监管及保障工人权益等方面进行重点交流。

2020年4月16-17日，市住房建设局就深圳市工程建设行业产业工人队伍建设问题赴市财政局、市特区建工集团、市地铁集团、地铁大学进行调研。本次调研的内容围绕方案中涉及到的培训经费提取、培训成本测算、培训监管等问题。

2020年4月21日，市住房建设局会同市交通局、市水务局、市建筑工务署、市地铁集团、市特区建工集团等单位就方案中涉及到的工种、取费、基地设立等问题进行研究讨论。

2020年7月7-8日，市住房建设局会同省建科院就基地建设、政策落地、培训考核模式等问题赴盛通工业园实训基地、深云实训基地、深圳建筑业协会培训中心、中铁建深圳市地铁16号线产业工人培训基地、深圳市城市轨道交通13号线工程实操实训馆开展实地调研。

2021年2月4日，市住房建设局就产业工人管理机构设置及培训经费相关问题赴市机构编制委员会办公室、市财政局调研，主要讨论了产业工人管理机构设置及培训经费提取路径等相关问题。

2021年3月1日，在市住房建设局召开产业工人队伍建设专题座谈会。深圳职业技术学院、深圳市市政工程总公司、深圳市建工集团、中建二局华南公司、中电建南方投资、深圳市金世纪工程、深圳市中建南方劳务、深圳建筑业协会、中建三局总承包（华南）、深圳市建设集团、中建八局南方公司、中交二公局、中铁南方投资集团、深圳市建筑工程股份公司、深圳市工勘集团、深圳市华西劳务、深圳市合田劳务等企业的20余名专家参会。会议对产业工人培训经费提取及拨付、职业技能等级考核等问题进行讨论，形成征求意见稿。

2021年3月8日，市住房建设局召集市总工会、市发展和改革委员会、市人力资源和社会保障局、市交通运输局、市水务局、市建筑工务署、深圳职业技术学院、市地铁集团有限公司、特区建工集团有限公司等单位对《办法》（征求意见稿）进行讨论，并进一步修订。

2021年3月16日，市住房和建设局关于《办法》征求市发展改革委、市教育局、市司法局、市财政局、市人力资源保障局、市交通运输局、市水务局、市审计局、市建筑工务署，市总工会，深圳职业技术学院、深圳市地铁集团有限公司、深圳市特区建工集团有限公司等单位意见，并根据意见进行修订完善。

2021年3月25日，市住房和建设局赴市司法局就《办法》部分意见进一步研究讨论，市司法局原则同意，并建议联合发文单位（市住房建设局、市人力资源保障局、市交通运输局、市水务局）公开征求意见。

五、文件依据

（一）法律依据

1.《中华人民共和国劳动法》

2.《中华人民共和国职业教育法》

3.《中华人民共和国安全生产法》

4.《建设工程安全生产管理条例》

5.《建设工程质量管理条例》

（二）政策依据

1.中共中央、国务院《新时期产业工人队伍建设改革方案》

2.住建部《关于加强建筑工人职业技能培训的指导意见》（建人〔2015〕43号）

3.《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）

4.《国务院关于推行终身职业技能培训制度的意见》（国发〔2018〕11号）

5.《国务院关于大力推进职业教育改革与发展的决定》（国发〔2002〕16号)

6.《关于企业职工教育经费提取与使用管理的意见》（财建〔2006〕317号）

7.《关于印发<建筑安装工程费用项目组成>的通知》（建标〔2013〕44号）

8.《住房和城乡建设部等部门关于加快培育新时代建筑产业工人队伍的指导意见》（深市〔2020〕105号）

9.《关于深化新时期深圳产业工人队伍建设改革的实施方案》（深办发〔2020〕17号）

10.《市住房建设局关于印发<深圳市工程建设行业产业工人队伍建设和职业训练行动方案（2021-2025）>的通知》（深建市场〔2020〕31号）

1. 以建安工程费1个亿的工程项目为例，安全文明施工措施费计费基数约为8000万-8500万，人工费约为2000万-3000万，职工教育经费的理论金额约为40万（2000万\*2%）-60万（3000万\*2%），折合安全文明施工措施费计费费率为0.47%（40万/8500万）-0.75%（60万/8000万）。职工教育经费的60%以上应用于企业一线职工的教育和培训，故用于一线工人教育和培训的费用折合安全文明施工措施费计费费率至少为0.28%（0.47%\*60%）-0.45%（0.75\*60%），结合调研选取0.4%作为计费费率。 [↑](#footnote-ref-0)