

现状剖析·国际借鉴·未来对策

中国住宅 工程质量

建设部住宅产业化促进中心 编著

中国建筑工业出版社

中国住宅工程质量

——现状剖析·国际借鉴·未来对策

建设部住宅产业化促进中心 编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国住宅工程质量——现状剖析·国际借鉴·未来对策/建设部住宅产业化促进中心编著. —北京:中国建筑工业出版社, 2007

ISBN 978-7-112-09397-7

I. 中… II. 建… III. 住宅—工程质量—研究—中国
IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 086642 号

本书在采集了大量数据的基础上,经过细致的分析研究,所展示的成果客观地反映了当前中国住宅质量现状,并以图表的形式表明了各种质量问题所占的比重和分布情况,深入分析了住宅工程质量问题的技术和管理等层面的原因,对进一步提高我国住宅工程质量具有非常重要的意义。本书还把国外工程质量管理中可借鉴的好机制和好经验加以对比、归纳、总结,提出了适合我国国情的有价值的具体建议,可供国内高校师生、质量管理者及相关研究者,以及各级工程质量管理部门参考。

* * *

责任编辑:刘江曾威

责任设计:赵明霞

责任校对:孟楠 王金珠

中国住宅工程质量

——现状剖析·国际借鉴·未来对策

建设部住宅产业化促进中心 编著

*

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

北京天成排版公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本:787×1092毫米 1/16 印张:18½ 字数:458千字

2007年8月第一版 2007年8月第一次印刷

印数:1—2000册 定价:38.00元

ISBN 978-7-112-09397-7

(16061)

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)

本书编委会

主编单位：建设部住宅产业化促进中心

参编单位：山东省住宅产业化办公室

龙信建设集团有限公司

北京振利高新技术有限公司

山东福思特建筑装饰有限公司

法国国际检验局

顾问：陈 重 徐 波

主 编：陆克华 童悦仲 朱长喜

副 主 编：娄乃琳 刘美霞

撰写人员：

总 论：童悦仲 刘美霞 田成钢

第一部分：刘美霞 竹隰生 陈祖新 吕曼曼

第二部分：娄乃琳 庄贺铭 何孝贵 刘新生

高 真 张玉娇

第三部分：朱长喜 刘美霞 刘春藏 黄振利

任建国 胡永生 张海军 朱 青

宋长友

统 稿：童悦仲 刘美霞

前言

随着住房制度改革的进一步深化和住房商品化的积极推进,我国住宅建设规模巨大,每年达 13 亿 m^2 ,如何提高住宅性能,确保住宅质量已成为社会普遍关注的热点。近几年来,建设系统十分重视抓住宅工程质量,使住宅工程质量稳中有升,但仍存在不少问题亟待解决。

住宅是为个人和家庭居住、为劳动力和人口再生产提供物质空间的建筑物,是人类为满足生活需要去适应自然、改造自然的产物;住宅具有综合消费功能,是人类生存繁衍最基本的消费资料,是人类诸种消费活动的主要空间和场所;住宅也是一种社会劳动产品,体现着一定的社会关系和经济关系,是家庭共同生活的基本物质条件和连接家庭的纽带。人类生活离不开住宅,随着对居住环境质量要求的不断提高,对住宅工程质量的关注程度也越来越高。

住宅质量是与买房人生命财产关系最密切的问题,也成为人民代表大会、各级政府、媒体一直关注的热点问题。媒体关注的表现方式一般是,对于某一家、某一户、某一个小区的问题进行报道,成为街头巷尾议论的焦点。当前,我国住宅工程质量状况如何?能否满足人类基本生活及不断提高的生活要求?我国近年来,住宅工程质量到底是处于什么样的状况?目前我国尚缺乏相应的评价指标体系,也缺乏全国性的统计数据,为此,《国内住宅工程质量状况及中外住宅工程质量监管制度比较》课题组多角度地进行了调查,通过走访政府主管部门、消费者、社会媒体、科研机构等不同渠道,利用文献综述、统计、实地调研、访谈、案例分析等手段,对我国内地当前住宅工程质量现状进行了分析,以客观地反映出我国住宅工程质量的真实情况。

在市场经济条件下,我国政府职能可以概括为经济调控、市场监管、社会管理和公共服务,政府对于住宅工程质量的监管方式,在很大程度上,会影响到住宅的性能和质量。了解发达国家工程质量的监管机制,对于我国完善政府的监管机制,有一定的借鉴意义,本书收集了美国、英国、德国、法国、日本、新加坡、澳大利亚、加拿大和新西兰九个国家的工程质量管理情况和方式,分别从政府管理机构、法律法规体系、设计检查、施工检查、市场准入、专业人士监管等不同的视角,进行了较为系统的整理和归纳。

在调研现状、研究国外监管机制的基础上,通过比较和分析,本书提出了我国在住宅质量监管方面可以借鉴国外的一些监管机制。在住宅质量监管上,以法规体系为基础的规范性管理应是政府主管部门的主要监管方式;各国政府质量监管的主要环节是施工许可和使用许可;大多数国家通过个人执业资格制度保证设

计质量和施工质量；我国在住宅质量监管上，要结合我国国情，多吸收和借鉴德国、法国、日本等大陆法系国家的一些监管方式。同时，针对我国住宅质量中突出的质量通病、保温隔热性能差、二次装修带来的一系列质量问题，本书专门进行了系统性的分析和探讨。只有将住宅作为商品进行工业化生产，有效地建立住宅的产业链，走新型工业化道路，在建造和使用的全寿命过程中，全方位地体现节能省地型住宅的要求，才能使消费者真正住上高质量、高性能的住宅。

目 录

总论	1
1 近年来我国住宅工程质量取得明显进步	1
2 住宅工程质量尚存在的主要问题分析	5
3 导致住宅工程质量问题的主要原因分析	8
4 国外住宅工程质量监管制度对我国的启示	11
5 改进我国住宅工程质量监管工作的建议	13
第一部分 现状剖析	17
1 从国家质检中心检测资料剖析住宅质量	17
2 从建设部工程质量大检查结果剖析住宅质量	29
3 从全国消协历年投诉数据剖析住宅质量	43
4 从住宅建设专案调查案例剖析住宅质量	47
5 从互联网信息剖析住宅质量	53
6 对部分城市住宅质量状况的实地考察	58
7 对全国钢结构住宅质量的专项调研	75
8 住宅工程设计和施工质量现状评价	78
第二部分 国际借鉴	93
1 美国住宅工程质量管理体制及其特点	93
2 英国住宅工程质量管理体制及其特点	111
3 德国住宅工程质量管理体制及其特点	124
4 法国住宅工程质量管理体制及其特点	138
5 日本住宅工程质量管理体制及其特点	151
6 新加坡建筑工程质量管理体制及其特点	165
7 其他国家建筑工程质量管理体制及其特点	172
第三部分 未来对策	181
1 引入先进经验,改进我国工程质量监管方式	181
2 对质量通病采取有针对性的防治措施	207
3 高度重视住宅节能保温问题	243
4 全面推行住宅土建装修一体化	249

5 促进钢结构住宅产业化发展	257
附录	263
案例分析一 某住宅工程质量控制实例.....	263
案例分析二 ××花园钢结构工程质量控制实例	282
参考文献	287

总 论

2006 年, 建设部工程质量安全监督与行业发展司委托建设部住宅产业化促进中心进行《国内住宅工程质量状况及中外住宅工程质量监管制度比较》课题的研究。为此, 我们成立了课题组, 并通过广泛搜集国内外有关资料, 到中国消费者协会、国家建筑工程质量检测中心等机构进行调研, 在哈尔滨市、郑州市、江阴市、张家港市、厦门市等地召开座谈会, 对有关专家进行访谈等多种形式, 从不同视角对进入 21 世纪以来我国的住宅工程质量状况进行了调查分析, 并通过与发达国家住宅工程质量监管制度的对比, 提出了改进我国住宅工程质量监管制度的建议。

1 近年来我国住宅工程质量取得明显进步

1.1 住宅工程质量总体处于受控状态, 工程质量稳步提高

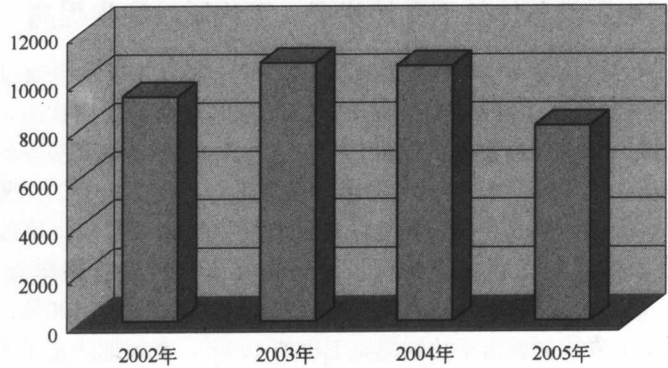
近年来, 一方面是市场经济机制发挥效用, 另一方面各级政府通过多种方式对住宅工程质量加强监管, 全国住宅工程质量状况总体上处于受控状态, 保持着稳步提高的趋势, 城市里属于正常开发建设的住宅工程, 政府的监管基本到位, 能够保证住宅的总体质量。根据 2005 年进行的全国建筑工程质量大检查的结果显示, 2003 年以来, 北京、天津、河北、广东等地区均没有发生重大工程质量事故, 没有出现因工程质量原因造成的工程倒塌情况, 住宅工程质量抽查合格率连续五年达到 100%; 江苏、山东、海南、青海等省住宅工程竣工备案率达到 100%, 内蒙古自治区住宅工程质量监督检测覆盖率达到受监工程的 100%, 有效地防止了不合格住宅工程流向社会, 保证了住宅工程质量处于受控状态。

如下表所示, 国家建筑工程质量监督检验中心每年检测的工程总数基本保持在 800 多项, 而申请进行住宅工程质量检测的项目数量呈现逐年递减的态势, 2003~2005 年分别为 308、298、242, 经检测认定工程质量存在问题的项目数量分别为 106、114、104, 数据说明住宅工程质量基本稳定, 且 2005 年明显低于 2004 年。同时, 如下图所示, 2003 年和 2004 年全国消费者投诉的房屋质量件数也呈现出 2005 年明显低于 2004 年以前年度的状况。从王海在线提供的数据也显示了同样的规律, 2001~2005 年, 涉及住宅工程质量的网上投诉件数分别为 2916、2407、2870、3356 和 2915。2004 年处于峰值, 2005 年比 2004 年明显回落。这与调研时各地住宅工程质量责任主体、监管部门和专家普遍认为近年来我国住宅工程质量稳中有升的结论是基本吻合的。

2003~2005 年国家建筑工程质量监督检验中心所检测住宅数据统计

年 份	2003 年			2004 年			2005 年		
项 目	工程 总数	住宅 项目数	经检测存 在问题项 目数	工程 总数	住宅 项目数	经检测 存在问 题项目数	工程 总数	住宅 项目数	经检测存 在问题 项目数
结 构	310	124	80	406	165	95	353	109	58
地 基	383	127	11	282	87	3	279	66	8
装修环境	81	28	5	79	22	10	106	40	26
门 窗	23	14	5	9	3	1	15	6	2
采光照明	7	2	1	15	1	1	22	5	3
声 学	8	3	0	23	12	0	20	8	1
节 能	12	10	4	19	8	4	14	8	6
总 计	824	308	106	833	298	114	809	242	104

2002~2005年关于房屋质量投诉变化比较



1.2 建立住宅工程质量的监管体系，提高工程质量管理水平

我国通过各种法律法规，建立了住宅工程质量的监管体系，明确了各参建主体住宅工程质量的责任，还通过建立各种长效机制，加大住宅工程质量专项检查的力度，要求住宅工程的开发单位、监理单位和施工单位始终把“百年大计，质量第一”的思想贯穿于整个工程的建设中，不断完善各单位的工程质量管理体系，层层落实质量责任制度。同时，各级政府主管部门结合本地区的实际情况，通过开展争创“用户满意住宅工程”、进行住宅工程质量专项治理和召开“质量现场会”等活动，增强了住宅工程各方主体的质量意识，促进了住宅工程质量管理水平的提高。

1.3 开展住宅优质工程的创建活动，树立住宅内在品质意识

在座谈会上，许多政府管理部门、施工企业和监理单位反映，大部分开发和投

资主体,对于看不见、摸不着的住宅工程内在品质和施工质量,仅满足于住宅工程质量符合国家强制性规范的要求,不愿意增加投入来创建优质工程。只有通过建立适当的评选机制,使内在品质得以彰显,才能树立住宅质量的市场意识。为了引导住宅优质工程的创建,各地区都制定了奖励措施(如获“鲁班奖”的施工企业在招投标时给予加分),进行质量评选活动,积极引导住宅工程质量向优质工程发展。近三年来,北京累计有710项住宅工程获得结构“长城杯”奖,212项住宅工程获得竣工“长城杯”奖。天津有300多项工程获得“海河杯”市级优质工程。上海市多项住宅工程被誉为“精品工程”。福建省也鼓励建设主体创建“无质量通病住宅工程”,进行“闽江杯奖”的评选,推荐参评“鲁班奖”。湖北省开展无质量通病住宅工程的创建活动,276项住宅工程被评为省级无质量通病住宅示范工程,其中2项获中国建筑工程“鲁班奖”,1项住宅小区获国家优质工程银奖。青海省有2项工程获全国优质工程“鲁班奖”,3项工程获全国建筑工程装饰奖,4项工程获优质工程“江河源”杯奖。在宁夏自治区的创优工程中,获得“西夏杯”的住宅优质工程有78项,获得金奖的住宅工程有26项。四川省“精品住宅工程”数量逐年增加,每年20%左右的竣工工程被核查为优良工程。在广东省创优活动中,有16项住宅工程获得“鲁班奖”,6个工程被评为全国新技术应用示范工程。云南省通过积极引导,树立创精品意识,有50多项住宅工程荣获“省优质工程奖”。内蒙古自治区22项工程获“草原杯”工程质量奖;183项工程获“自治区优质样板工程”荣誉称号;1项工程获“鲁班奖”。通过创优工程建设,以样板工程引导住宅工程,使住宅工程质量得以提高。

1.4 明确质量管理工作重点,治理住宅工程质量通病

课题组通过调研认为,近几年住宅工程的主体结构质量有很大提高,而装饰工程中的裂缝、渗漏等质量通病经过多年的综合治理呈现逐步减少的趋势。

各级建设行政主管部门、工程质量监督机构、施工企业和监理企业对质量通病的防治采取了许多有力措施,通过各种方式专项治理施工质量通病。

(1) 各地普遍制定了相关技术规程,为消除住宅工程质量通病和规范住宅工程施工及验收行为提供了技术保障。

(2) 许多地区对温度裂缝、墙体保温开裂的质量通病进行科技攻关,提出一些适用于本地区并能确保使用功能的材料和工艺做法,有效治理了住宅工程的裂缝通病,如上海、江西等地。

(3) 通过对房屋渗漏的原因进行详细分析,总结并推荐适合不同建筑使用功能和工程部位以及气候环境的防水材料和做法,解决檐沟、泛水、女儿墙、管根、轻质隔墙墙根、地下室变形缝和施工缝、外墙面、窗框四周等部位的渗漏。

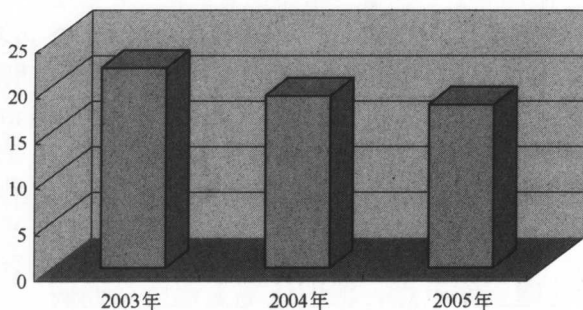
(4) 依靠科技进步治理工程质量通病。在工程建设中大力推广新技术、新材料、新工艺、新设备,禁止使用落后技术和产品,杜绝了一些质量通病的发生。

(5) 加强培训,提高管理能力。如吉林省利用冬期施工间歇时间对勘察设计、施工、监理等单位的工程技术人员进行住宅工程质量通病原因和防治的讲解,提高了

一线管理人员的质量通病防治能力。

(6) 通过开展一系列活动,引导质量通病的治理。如山东省于2005年认定“质量诚信、用户满意”工程3280个,占2004年竣工工程数量的42.2%,占2004年竣工工程面积的45.7%。山西省要求新建住宅小区和经济适用住房均要参加质量通病防治活动,结合防治重点制定措施,降低了质量通病的发生率。安徽省组织开展质量通病防治活动,实行了由开发建设单位下达防治任务书,落实质量通病防治措施费用,施工单位组织制定通病防治项目目标、方案和措施,监理单位督促落实和验收把关,监督机构在监督和巡查时随机进行抽查,发现问题及时下发整改通知书,这种通病治理管理机制逐步被各方责任主体所接受,尤其是得到了开发建设单位的支持,从已竣工使用的项目来看取得了较为明显的成效。通过不懈努力,质量通病治理工作取得了一定的成绩,多项质量通病已经得到了有效控制,全国住宅工程质量通病的防治工作成效显著。

2003~2005年检测中住宅出现墙体裂缝问题数量比较



1.5 强制推行节能标准,提升住宅建筑节能性能

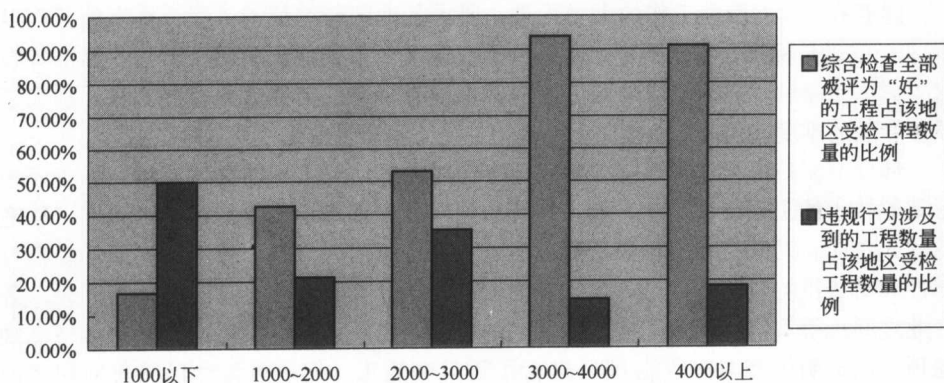
长期以来,住宅建筑节能工作举步维艰,节能型住宅占新建住宅的比例不到2%。从2004年以后,政府建设主管部门要求建设节能省地型住宅,制定并强制推行更加严格的节能标准,发布了《民用建筑节能管理规定》等一系列规定和强制性标准。各地方政府积极组织开展建筑节能有关课题研究,推行住宅建筑节能工作。河北省强化监督管理,形成有效的“闭合”管理模式,把建筑节能纳入设计、施工图审查、施工许可、竣工验收等建设管理环节,先后实行了建筑节能工作“设计审查制度”,“备案稽查制度”,“产品见证取样制度”,“节能建筑项目公示制度”和“统计报告制度”,强化了建筑节能工作的监管。上海市对通过施工图设计审查的节能工程项目,依据维护结构节能工程施工质量验收要求,严格按图施工和验收。黑龙江省工程质量监督总站和各地市于2004~2006年积极开展节能建筑培训,从施工图审查、现场材料复试到施工现场操作,层层控制,严把节能建筑施工质量关,住宅工程100%都达到节能标准。甘肃省采取一系列保温措施,使建筑节能直接达到了65%的节能目标。新疆维吾尔自治区开展建筑室内环境污染、玻璃幕墙、建筑节能质量的专项治理,有力地推动了新疆室内环境空气质量的检测工作,玻璃幕墙关键

材料的检验、复检工作得到加强,建筑节能保温施工质量明显改善,提高了住宅工程质量。

1.6 加快经济建设步伐,打好住宅工程质量提升的基础

根据《中国统计年鉴 2006》和对 2005 年 9~11 月质量大检查原始资料的分析,各地住宅工程质量发展很不平衡。课题组专门抽取了 2005 年建设部工程质量大检查中的住宅工程,对原始资料逐份进行了统计,将各地的 2005 年人均 GDP 与工程质量的评价进行了对比分析。结果表明,人均 GDP1000 美元以下的地区,综合检查被评为“好”的工程占当地受检工程数量的比例仅为 16.67%,1000~2000 美元的地区,该比例为 42.63%,2000~3000 美元的地区,该比例为 52.94%,3000 美元以上的地区,该比例为 90%以上。由此可见,经济发达地区住宅工程质量明显优于欠发达地区,住宅工程质量的好坏,与经济发展水平关系紧密。因此,各地方政府把加快经济建设步伐作为提升住宅工程质量的基础,同时,又把包括住宅工程的工程建设作为拉动本地区经济发展的重要因素来看待,给予政策的倾斜和资源方面的支持。随着地区经济的不断发展,住宅工程的质量要求不断提高,促进了当地工程建设质量管理的工作向规范化、科学化、市场化方向发展。

2005年人均GDP与工程质量关系图



2 住宅工程质量尚存在的主要问题分析

随着住房制度改革的进一步深化和住房商品化的积极推进,住宅建设如何在规模上有一个较大突破的同时,在质量上有一个明显提高,这一问题已成为社会普遍关注的热点。尽管近几年来,通过政府的监管和各责任主体的共同努力,住宅工程质量稳中有升,但仍存在不少问题亟待解决。

2.1 住宅工程综合品质有待提高

长期以来,我国政府下大力气提高住宅的施工质量,也取得了很大的成效。但

住宅的适用性能、环境性能、经济性能、安全性能、耐久性能还不尽如人意,我国居民对住宅工程满意度不高。一方面,针对商品住宅工程质量的投诉时有发生,保修期后使用管理阶段的质量问题较多,因投诉引发的经济纠纷较多;另一方面,住宅小区的环境建设、配套建设、物业管理的问题十分突出,影响住宅工程的使用和周边环境质量,影响我国和谐社会的建立。

2.2 住宅质量通病仍然存在,个别工程出现质量事故

在建工程存在一些质量问题,大部分能够加以整改,基础工程和主体工程方面的严重质量问题很少,但质量通病仍然久治不绝,少量工程交付使用不久,就要进行维修,更换建筑配件、防水材料、装饰材料和外墙涂料等。也有个别在建工程发生倒塌质量事故^①,个别工程竣工后就成为危房^②,个别工程用竹筋代替钢筋^③。虽然这些只是个别现象,但社会影响较大,尤其质量通病观感度差,不仅直接影响到住宅的适用性能、安全性能、耐久性能,而且还会给用户造成许多精神负担。在座谈中,许多质量监督站站长和施工领域的专家提出,尽管想尽了各种办法,进行了多方面攻关,但有的质量通病很难完全根治,希望及时淘汰落后的技术和产品,加快住宅产业化进程。

2.3 部分节能住宅工程因新技术应用而出现一些质量问题

随着我国建筑节能工作的大力推进,要求各地区新的住宅工程严格实施节能至少50%的设计标准。在调研中,各地普遍反映关于节能的新材料、新验收标准等技术支撑体系滞后,缺乏相应的施工工法,也没有可靠的节能效果检测方法,加大了质量管理的难度,因此,节能工程已成为住宅工程质量监管的薄弱环节。

部分节能技术只注重节能效果,没有同时考虑住宅工程的整体质量,一些应用了节能技术的工程出现了渗、漏、裂等质量问题,影响了工程观感,也影响了住宅的耐久性能。尤其在外墙保温工程方面,从施工工艺、材料、技术等层面均存在可靠性和耐久性均较差的问题,出现饰面层空鼓、开裂、渗漏、甚至脱落等问题。各专业之间统筹不够,尚未适应节能住宅的要求,出现设计质量问题。某小区住宅楼屋顶、围护墙体等均按节能65%进行了设计和施工、但暖通设计仍按普通住宅配置,住户入住后,室内过热,便开窗散热,因设计时出现错误,导致节能住宅并不节能。

总体上说,建筑节能仍然处于推广的初期阶段,在某些方面还存在一定的技术障碍,节能工程质量也出现了一些新问题,急需加以研究。

① 武汉市某在建住宅工程在竣工前突然垮塌。

② 山西某住宅工程竣工后,被鉴定为三级危房。广西某八层楼,主体竣工后,在装修过程中,发生垮塌。

③ 杭州某工程,住户在二次装修时,发现墙体内竟然用竹筋代替钢筋。

2.4 住宅二次装修带来的质量问题比较普遍

世界各国出售的商品住宅均是装修好的成品住宅,只有我国大陆地区盛行毛坯房,绝大多数住宅工程竣工验收时是毛坯房,用户接手后需进行二次装修,其装修质量很难监管。从全国消费者协会的统计数据来看,房屋质量方面的投诉2005年为8084件,但房屋装修材料质量的投诉却为14005件,房屋装修材料质量方面的投诉,远远高于房屋质量方面的投诉。在各地调研时,相关部门和有关专家也普遍反映装修方面的纠纷要高于住宅主体方面的纠纷,涉及装修方面的投诉占到所有投诉的50%以上。具体来讲,一是,住宅进入二次装修后,政府监管部门很难对消费者选择队伍、选用材料、支付费用等行为进行引导,进而影响到装修施工队伍的监管。二是,许多二次装修擅自改变给水排水系统,改变电线布局,甚至打掉部分承重墙体,容易造成渗漏,留下结构安全和用电安全隐患。三是,二次装修带来大量材料的浪费和污染。四是,室内装修材料有毒有害气体超标。五是,消费者绝大部分为非专业人士,无法对施工过程进行管理,施工质量失控。由于以上原因导致的合同纠纷、质量纠纷和污染纠纷屡屡发生。

2.5 住宅质量投诉屡有发生且处理难度较大

针对住宅工程质量投诉问题,各地政府都能认真对待,通过加强对工程质量投诉处理工作的领导,明确职责分工,采取了许多积极措施。有的地方制定了建设工程施工质量投诉管理规定;有的地方在全省范围内形成了质量投诉处理网络;有的地方对不履行保修义务和拖延履行保修义务的施工单位给予处罚;有的地方把质量投诉与建设工程质量责任主体信用档案联系起来;有的地方把处理质量投诉作为考核各级建设行政主管部门工作情况的一项重要指标,在网上公布质量投诉受理情况;有的地方能做到件件抓落实,件件有处理,秉公办事,为群众解决实际问题;有的地方建立了一整套住宅工程质量投诉处理机制和质量回访制度。近三年来,湖北省共受理住宅工程质量投诉990起,结案980起,尚有10起在调查处理之中。广西自治区2003年共接到住宅投诉168件,2004年共121件,2005年共83件,2006年上半年21件,投诉量呈逐年减少的趋势。新疆地区2003年住宅工程质量投诉48件,2004年23件,比2003年下降了52%;2005年22件,比2004年下降了4%。总之,对待住宅工程质量的投诉问题,各地都采取了严肃认真的态度,认真细致的调查和协调处理,使问题得到及时有效的解决,以维护消费者的利益。

在调研中,各地普遍反映,对于繁杂的住宅质量问题投诉,各地均花费大量人力、物力、财力;购房者对通过维修处理住宅质量问题不满意,往往要求索赔,但双方很难达成一致意见,导致反复投诉,或向上一级主管部门逐级不断投诉。大部分投诉涉及到经济纠纷,建设主管部门往往只能调解和协调。我国现行法律、法规及规范性文件中,对于质量投诉缺乏比较系统的法律规定,许多质量投诉处理无法可依,协调处理难度很大。

2.6 村镇住宅质量监管存在空白且难度较大

新农村建设事关全面建设小康社会和现代化建设全局,但由于村镇经济较落后、村镇基层住宅建设管理责任不明确,人们的居住观念落后,建筑技术人员严重不足,致使村镇住宅工程质量状况不容乐观。本课题组因为资料缺乏,对之没有深入的研究,但从座谈的情况来看,各地相关专家认为,村镇住宅工程质量肯定低于城市的住宅工程质量,并且有些地区呈失控状态。承担村镇住宅建设的大多数为施工劳务队类型的小型施工企业,有些甚至是个人行为;过低的住宅造价,使得有一定技术力量的设计、施工单位不愿意承担村镇住宅建设项目,不足以吸引优质的施工企业,从而形成恶性循环。同时,政府有关部门对村镇建设监管力量不足或工作不到位,使工程质量监管工作存在漏洞,导致一些工程的质量出现了问题。例如内蒙古某移民区的住房,因质量问题导致大量移民无法安置。

3 导致住宅工程质量问题的主要原因分析

导致住宅工程质量问题的原因是多方面的,课题组通过和建设行政主管部门、专家、开发、设计、施工、监理企业座谈,认为以下是导致住宅工程质量问题产生的主要原因:

3.1 “劣币驱逐良币”的市场状况使低劣建材等充斥住宅工程

经济学上有个格雷欣法则:如果市场上有两种货币——良币和劣币,只要二者所起的流通作用等同,因为劣币成本低,人们在使用中往往会选择劣币,储存良币,久而久之良币就会退出市场,这就是劣币驱逐良币原理。

在住宅销售市场上,“劣币驱逐良币”有其生存的土壤。第一,住宅的最终消费者是住户,开发建设单位 and 最终的使用者是不同的主体,这和公共建筑中业主和开发建设单位一般是同一主体不一样,住宅的开发建设单位在追求利润最大化的过程中,对于消费者看不见的内在的性能,隐蔽工程所用的建筑材料,往往倾向于控制成本支出,导致一些伪劣建材在住宅工程上使用;第二,住宅工程质量因其有隐蔽性、后验性,开发商等住宅投资主体,在住宅的景观、外立面上愿意投入,对于消费者看不见的内在的性能不愿意投入,也不愿意投入成本让施工企业创建优质的施工质量,满足于基本符合国家强制性条文的最低要求;第三,开发商针对各个项目专门成立项目公司的开发模式,往往在项目完成以后,项目公司随之撤销,短期性的经济收益吸引力大,长期性的责任约束力不强,不惜以牺牲住宅工程质量为代价、使用劣质材料来获取更大利润。

在建材市场上,假冒伪劣的低品质建材因其价格低廉,阻碍着高品质建材应用到住宅工程上,尤其一些材料设备供应商采取种种不正当手段,推销劣质建筑材料设备,致使假冒伪劣和不符合标准的建材产品充斥市场,带来许多质量隐患。

在施工企业承担住宅施工任务的问题上,投资商往往倾向于最低价中标,低等级、低设备配置的企业,需要花费的人工、设备、管理等方面成本低,常常压级压价,使得特级和一级施工企业,在住宅工程的施工投标中处于不利地位。在2005年建设部开展的质量大检查里114个住宅工程中,有17个项目聘请有特级施工企业施工,54个项目聘请一级施工企业施工,30个项目聘请二级施工企业施工,13个项目聘请三级施工企业施工。

对于“劣币驱逐良币”的市场状况,对于容易发生市场失灵的环节,政府有必要建立鼓励机制和监管机制,使良币能够脱颖而出。

3.2 建筑市场主体的不规范行为

建筑市场自行调节机制尚未完全形成,市场竞争机制、价格机制、供求机制尚不健全,对住宅建筑市场主体行为缺乏足够的制约,住宅工程建设各方主体的一些质量行为尚不规范。首先是开发商行为不规范并且缺乏对开发商行为的有力监管手段,一些房地产开发商、集资建房的投资体等建设单位,不按工程建设程序和科学规律办事,游离于市场之外,任意压级压价、私招乱雇、肢解发包工程、拖欠工程款、强行指使施工单位垫资施工,利用项目发包的权力索贿受贿,这不仅严重扰乱了建筑市场秩序,造成建筑企业的不平等竞争,而且在一定程度上引发施工单位粗制滥造、偷工减料等现象的发生,以致造成质量安全事故或质量隐患。如山东某住宅工程,以职工集资建房的名义报批,联合某房地产公司违规进行房地产开发,而共同开发的房地产公司也没有房地产开发资质,地基未经勘察就进行设计、施工,无视标准规范的规定,质量控制不严,质量通病较多;山西省某房地产开发公司,在尚未取得《建设用地规划许可证》和《建设工程规划许可证》的情况下,擅自确定建设规模,擅自施工,并委托没有资质的单位进行土方施工^①。其次,施工企业在激烈的市场竞争中,也迎合开发商的各种不正当要求,压级压价、违法转包等多种不正当竞争行为时有发生。再者,一些设计单位为了赶进度,放松对设计质量的要求,施工图设计深度、精度达不到施工要求,少数设计人员设计粗糙、漏项、错项较多。最后,不少监理单位制度执行不严,履约能力低;监理取费压价竞争的现象严重影响了监理效能的发挥,造成了监理人员素质偏低,行为不规范,监理不到位。同时,监理单位从开发商直接取费的机制,使监理单位和人员听命于开发商的要求,独立“第三方”地位得不到有效保障。

3.3 房地产开发采用项目公司模式不利于责任的落实和遗留问题的处理

许多地方在座谈会中反映,由于许多开发商采取项目公司的模式,成为住宅质量不能有效提升的重要原因。在2005年质量大检查里的117项住宅工程中,开发企业的资质等级如下表所示。三级资质以下的开发企业占到了70%以上,许多是项目

① 全国建筑市场稽查特派员办公室专案调查报告汇编。