

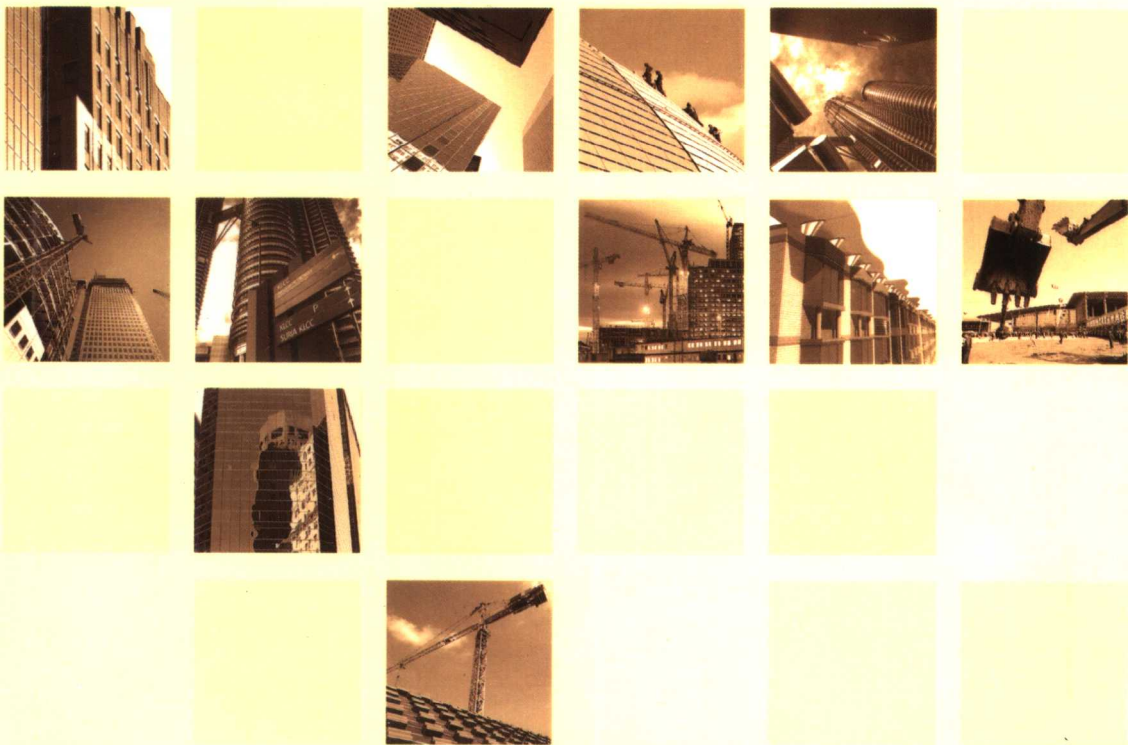


全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮

工程建设监管

SUPERVISION AND MANAGEMENT
OF PROJECT CONSTRUCTION

■ 李德全 / 编著



中国发展出版社

全国建设系统MPA指定教学参考书 主编 陈 淮



工程建设监管

SUPERVISION AND MANAGEMENT
OF PROJECT CONSTRUCTION

■李德全 / 编著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

工程建设监管/李德全编著. —北京: 中国发展出版社, 2007. 4

(城市管理万有文库/陈淮 主编)

ISBN 978-7-80234-012-1

I. 工… II. 李… III. 建筑工程—监督管理—中国
IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051739 号

书 名: 工程建设监管

著作责任者: 李德全

出版发行: 中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号: ISBN 978-7-80234-012-1/F·621

经 销 者: 各地新华书店

印 刷 者: 北京源海印刷有限责任公司

开 本: 670×990mm 1/16

印 张: 19

字 数: 254 千字

版 次: 2007 年 4 月第 1 版

印 次: 2007 年 4 月第 1 次印刷

印 数: 1—5000 册

定 价: 36.00 元

联系电话: (010) 68990630 68990692

购书热线: (010) 68990682 68990686

网 址: <http://www.developress.com.cn>

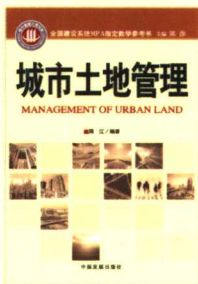
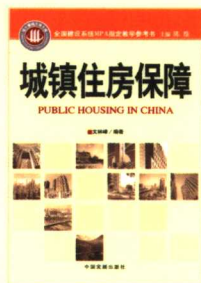
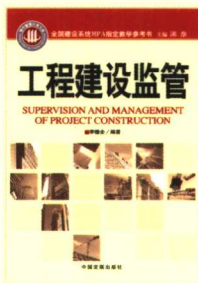
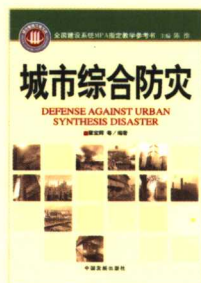
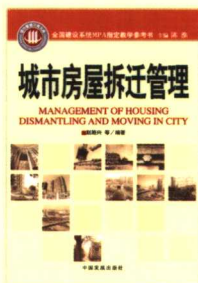
电子邮箱: bianjibul6@vip.sohu.com

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页, 请向发行部调换

《城市管理万有文库》丛书由建设部政策研究中心专家编写，涵盖城市管理领域八个方面的重要内容。本丛书格外强调实用性、权威性和政策性。是业内人士制定城市管理政策、设计城市管理方案、解决城市管理问题，从而构建和谐社会的重要参考文献。

本丛书也是全国建设系统 MPA 指定教学参考书。



◎责任编辑/韩 杨
◎封面设计/田晗工作室

总序

在走向 2020 年“全面小康社会”的发展过程中，我们面对城镇化加速的重大挑战。

我们已经基本完成了工业化初、中期的发展任务。2006 年，中国的钢产量达到 4.2 亿吨；外汇储备超过 1 万亿美元。与这样的工业化、国际化、现代化以及市场化进程相应的，是我们的城镇化正在如火如荼；城市建设、城市改造、城市扩张和城市结构调整与功能完善正在成为国民经济最重要的推动力量之一。可以这样说，化解我国未来战略过程中的诸多重大难题，例如就业、提高农民收入和农村剩余劳动力转移、资源短缺、提高国际竞争力、实现与环境友好和可持续发展等，共同出路之一是推进城镇化。但毋庸讳言的是，我们对城市的认识是不充分的。改革开放之前，我们的基本建设方针还是“靠山、分散、进洞”，是“要准备打仗”，是“知识青年到农村去”，是“先治坡后治窝”。当前，我们迫切需要做好城市建设、城市管理、城市基础设施的完善等方面的工作。城市资源优化配置和城市综合防灾等多方面的研究，总结经验、探索规律。

城市不仅要建设，而且要管理。城市管理是公共管理中最重要的一部分。进入 21 世纪以来，政府如何转变职能、更充分地提供公共产品、促进社会和谐等问题，已经成为社会普遍关注的焦点。城

.....

市规划、公共交通、功用实验、原理绿化、环境改造、建筑质量、建筑市场监管、建筑节能、征地拆迁、房地产业及市场发展以至小区建设、出租车管理等都成了制度建设的迫切之需。

建设城市与管理城市,就需要一大批专业化的干部人才。为加强城市管理领域的人才培养,满足实践发展的迫切需要,提高建设系统各级干部的专业化水平,普及城市管理的使用知识,我们特组织建设系统权威、资深的专家学者共同编写了这套《城市管理万有文库》大型丛书。

本丛书是为各级城市管理领域的实用手册性读物,按专题编写,每个专题中包括基本理论和规律概要介绍、现行法律法规及要点诠释、各地实践经验与案例三个基本部分,并兼顾介绍国内外先进成熟的经验。本丛书的编辑原则格外强调权威性、政策性、实用性和可操作性,是建设系统实际工作者的业务指南。本套丛书将作为建设部党组委托部政策研究中心与清华大学、中国人民大学合办,面向全国建设系统定向招生的MPA(公共管理硕士)教育的指定教学参考书。

由于时间仓促和经验、水平限制,本丛书的内容肯定还有诸多疏漏及不足。我们热烈欢迎读者批评指正。

本丛书在编纂过程中采用了建设部各司局委托的多项课题研究成果;丛书的出版得到了中国发展出版社的大力支持,责任编辑为本书的出版付出了巨大心血。谨在此一并表示感谢。

陈淮

2007年4月

第一章 工程建设监管概论

第一节	政府监管的涵义	1
	一、何谓政府监管	1
	二、政府监管存在的原因	1
	三、政府监管的方式	3
	四、政府监管的原则	3
第二节	政府的工程建设监管	7
	一、政府进行工程建设监管的理论依据	7
	二、工程建设监管内容	8
	三、工程建设监管体制	11
	四、工程建设监管体系	12
第三节	我国现行工程建设监管模式分析	13
	一、我国现行工程建设监管模式的特点	13
	二、我国现行工程建设监管方式存在的主要问题	15
	三、发达国家及地区工程建设监管模式分析借鉴	22
	四、新时期工程建设监管的创新和完善	32

第二章 建筑市场准人监管

第一节	建筑市场	41
	一、建筑市场的概念	41

	二、建筑市场管理所依照的法律法规·····	42
	三、打破地方封锁和行业垄断，建立统一开放的建筑市场·····	42
第二节	建筑企业市场准入管理 ·····	43
	一、工程勘察设计企业资质管理·····	44
	二、建筑业企业资质管理·····	48
	三、工程监理企业资质管理·····	51
	四、对招标代理、造价咨询机构的资质管理·····	53
	五、资质管理制度的改革完善·····	55
第三节	工程建设个人执业资格管理 ·····	57
	一、工程建设领域的个人执业资格·····	57
	二、有执业资格专业人员的权力和责任·····	58
	三、有关执业资格专业人员的规定·····	61
第四节	施工许可管理 ·····	62
	一、工程建设程序·····	62
	二、工程施工许可·····	63

第三章 建设工程招标投标监管

第一节	建设工程招投标监管内容 ·····	65
	一、必须招标和公开招标的范围·····	65
	二、招标投标的方式、程序和规则·····	67
	三、招标代理·····	68
	四、监管分工·····	70
第二节	设计、施工招投标管理 ·····	70
	一、建筑工程设计招标投标管理·····	70
	二、房屋建筑工程和市政基础设施工程施工招标投标管理·····	71

第三节	招标投标的违法行为	76
	一、违法行为	76
	二、违法处罚	77
第四节	有形建筑市场	77
	一、有形建筑市场的起源和发展现状	77
	二、有形建筑市场的运行	78
	三、有形建筑市场的规范运作	79
	四、建筑市场信息管理系统	80
第五节	建设工程招标投标监管问题探索	81
	一、我国建设工程招投标存在的问题	81
	二、深化招标投标管理制度改革的对策	84

第四章

建设工程造价和合同监管

第一节	建设工程造价管理	92
	一、建设工程价格	92
	二、建设工程定价方式	93
	三、建设工程造价监管	93
第二节	建设工程合同管理	94
	一、建设工程合同	94
	二、建设工程合同规范	94
	三、建设工程合同监管	95

第五章

建设工程质量监管

第一节	建设工程质量监管制度	97
	一、建设工程质量	97

	二、建设工程质量管理法规	98
	三、《建设工程质量管理条例》的基本精神	99
第二节	建设工程质量监管职责分工及监管内容	103
	一、部门监管分工	103
	二、监管实施机构	104
	三、监管手段和方式	104
	四、监管内容	105
第三节	工程质量监督制度的建立及改革	109
	一、我国建设工程质量监督制度的由来及现状	109
	二、我国建设工程质量监督管理制度改革的进展及成果	109
	三、建设工程质量监督制度存在问题	111
	四、工程质量监督制度改革的指导思想及方向	113
	五、改革的入手点	117
第四节	工程建设强制性标准管理	119
	一、工程建设强制性标准	119
	二、工程建设强制性标准的监管职责	120
	三、工程建设强制性标准的监管方式	120
	四、工程建设强制性标准监督检查的内容	121

第六章 建设工程安全监管

第一节	安全生产管理的职责分工	122
第二节	安全生产管理的内容	123
	一、对施工单位的安全生产监督管理	123
	二、对监理单位的安全生产监督管理	125
	三、对建设、勘察、设计和 其他单位的安全生产监督管理	125

第三节	建筑施工企业安全生产许可证管理	127
第四节	村镇质量安全监管	129
	一、我国村镇工程建设的规模和结构	129
	二、村镇工程建设质量安全现状	132
	三、村镇工程建设质量安全管理的成功经验	136
	四、村镇建设工程质量安全存在的问题	139
	五、加强村镇建设工程质量安全的政策建议	141

第七章 政府工程监管

第一节	政府投资工程的概念、分类及规模	149
	一、政府投资工程的概念	149
	二、政府投资工程的分类	151
	三、政府投资工程的数量与规模	152
第二节	我国政府投资管理方式的历史沿革及现状	154
	一、历史沿革	154
	二、目前我国政府投资管理的基本状况	157
	三、我国非经营性政府投资 工程管理方式的弊病分析	158
	四、政府投资管理方式的理论依据与国际惯例	162
	五、政府投资管理方式的改革与实践	167
第三节	政府投资管理方式的改革建议	171
	一、总的思路	171
	二、具体措施	172
	三、配套改革	176
	四、正确认识代建制	178

第八章 建设工程担保、保险

第一节	担保保险制度与工程建设监管	182
	一、工程建设的风险特点	182
	二、担保保险制度与建筑市场机制	183
	三、担保保险制度的作用	183
第二节	建设工程担保、保险的概念及起源	185
	一、建设工程担保	185
	二、建设工程保险	186
	三、工程保证担保与工程保险的异同	187
	四、建设工程担保的种类	188
	五、建设工程保险的种类	195
第三节	我国推行工程担保、保险制度的现状	199
	一、政策法规体系建设开始起步	199
	二、建设工程担保、保险制度试点取得进展	205
	三、担保保险业务逐步展开	205
第四节	推行工程担保、保险制度的主要障碍	209
	一、来自业主的障碍	210
	二、来自承包商的障碍	211
	三、社会环境、信用风气障碍	212
	四、转型期间市场交易中的强势群体排斥市场机制	213
	五、担保、保险机构的实力、能力和服务水平障碍	213
	六、监管部门对于推行工程担保、保险制度的 步骤和方式认识不统一	215
	七、法律法规体系有待进一步完善	216
	八、我国信用信息体系建设严重滞后	218
	九、中介市场不能发挥应有作用	219

第五节	推行工程担保、保险制度的对策	219
	一、统一思想认识	220
	二、法律法规局部强制，形成制度	221
	三、进行相关政策的调整	223
	四、松动计划体制相关制度，以市场机制逐步取代	224
	五、落实风险责任承担者	225
	六、有条件引入外国担保、保险服务机构	226
	七、提高担保、保险机构的业务能力和服务水平	226
	八、加强监管，规范相关机构行为	228
	九、进行信用信息体系的建设	228
	十、深化相关的体制和机制改革	229
	十一、处理好相关问题	230
	十二、对于修改《中华人民共和国建筑法》中 有关担保保险内容的建议	231
	十三、推进建设工程担保、保险制度的步骤	239

附录

工程建设监管相关法律法规

中华人民共和国建筑法	242
中华人民共和国招标投标法	254
建设工程质量管理条例	264
建设工程安全生产管理条例	276
建设工程勘察设计管理条例	288



工程建設監管概論

第一節 政府監管的涵義

一、何謂政府監管

通常“監管”也被稱為“規制”、“管制”，其英文表述是“Regulation by Law”，即“依法管制”。政府管制是指政府行政機構依據法律授權，通過制定規章、設定許可、監督檢查、行政處罰和行政裁決等行政處理行為對社會經濟個體的行為實施的直接控制，它的根本特征是依法管制，也就是通常所說的依法行政。

二、政府監管存在的原因

政府監管在不同政治、經濟制度國家普遍存在，而且，也存在于這些國家近現代經濟社會發展的不同階段。區別在于監管的領域、範圍、內容、方式方法。就市場經濟體制國家而言，政府對於經濟、社會活動的監管也必不可少。之所以如此，從理論上講，主要是由於市場在資源分配和

秩序维护方面的作用不是万能的,存在着所谓的“市场失灵”。具体地说有以下几个方面:

(1)并不存在完全竞争的市场,即市场通常不能完全保证社会经济效率、公平和可持续发展的状态,需要政府适当的干预,干预的过程必然伴随着监管的过程。

(2)涉及第三方或社会全体利益的外部不经济性。即经济活动当事双方不会顾及,也没有义务顾及第三方或社会全体的利益。政府需要限定其行为边界并加以监管。

(3)由于信息不对称产生的内部不经济性。市场交易双方由于专业的和其他方面知识掌握程度不对等,在交易过程中实际上存在着交易上的不公平。为了保护双方的权益,政府在其市场行为方面必须加以监管。

(4)非排他性公共物品和非价值性物品的存在。非排他性物品指的是政府向社会提供必须的,供所有人享用的公共物品。非价值物品指的是为保障公共安全、公共环境等公共利益,政府强制产品拥有的与产品必备性能无关的产品。由于这些产品的必不可少,政府需要订立一些规制并加以监管。

(5)由于信息不充分给企业带来的经营风险。在当今社会中,信息充分供给和平等享有是企业实现公平竞争的条件之一。政府应当为企业创造公平竞争的环境,如建设工程招投标信息的公开发布,在这个过程中,需要使用监管手段。

虽然对市场失灵等问题存在许多非政府干预的治理机制,如企业、社群、行业组织及组织化的中介机构等,这些治理机制往往能够有效替代或补充政府治理机制。但是,行业组织一般只能进行自律性约束,企业仅局限于内部组织行为的管理,而政府作为一个规模最大的公共事务代理人,具有其他治理主体所不具备的权威和力量,是一种外部的强制性管制。因此在合理的范围内强调政府监管的主导治理作用是必要的。

三、政府监管的方式

政府监管行为包括创制行为、监督行为、管理行为。创制行为包括拟定政策、规章制度。行政创制行为属于行政行为,不同于立法行为,但可被视为“准立法行为”。行政创制活动必须依照国家和地方权力机关规定的宪法、法律和地方性法规进行。监督行为是依照相关的法律法规、规则制度,具有行政监督权的行政主体对于相对人进行审查、检查、接受举报及其他发现违规情况的过程。管理行为是指行政主体依照有关规定,依法定职权对于行政相对人进行处理、处罚的活动。

四、政府监管的原则

1. 政府的性质和特征

政府,包括中央政府和地方政府,即国家行政机关,是指依宪法或行政组织法的规定而设置的行使国家行政职能的国家机关。

国家行政机关是国家权力机关的执行机关,行使国家行政管理权。国家行政机关与法律、法规授权的组织是不同的。首先,法律、法规授权的组织不是依宪法或行政组织法设置的,它们行使一定的行政职能是基于法律、法规的授权。其次,法律、法规授权的组织只有在行使其所授职能时才具有行政主体的地位,而国家行政机关是固定的、基本的行政主体。

国家行政机关具有以下特征。

(1)国家行政机关是国家权力机构的执行机关。行政机关必须严格从属于国家权力机关,执行国家权力机关的法律、决议,或者是为了执行上述法律和决议进行组织、指挥活动,它可以依法制定行政法规范,采取行政措施,但这一切都不能违反权力机关的意志,不能违反宪法和法律。行政机关不能自己决定自己的活动,必须依据国家权力机关制定的决议、法律来确定。国家权力机关通过决议、法律对行政机关的职能、权力、权