

聚焦工程质量治理两年行动

# 工程建设稽查执法 典型案例解析

裴良月 姜 军/主编

 人 民 水 电 出 版 社

# 工程建设稽查执法 典型案例解析

裴良月 姜 军/主编

 人 民 出 版 社

责任编辑:郭 倩  
封面设计:肖 辉  
责任校对:吕 飞

#### 图书在版编目(CIP)数据

工程建设稽查执法典型案例解析/裴良月,姜军 主编. —北京:  
人民出版社,2016.5

ISBN 978-7-01-016089-4

I. ①工… II. ①裴…②姜… III. ①建筑工程-工程质量-行政执法-  
案例-中国 IV. ①D922.297.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 075996 号

### 工程建设稽查执法典型案例解析

GONGCHENG JIANSHE JICHA ZHIFA DIANXING ANLI JIEXI

裴良月 姜军 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市文林印务有限责任公司印刷 新华书店经销

2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:27

字数:477 千字

ISBN 978-7-01-016089-4 定价:57.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

## 序

近年来，在党中央、国务院正确领导下，各级人民政府坚持改革创新，加快城乡建设步伐，城乡面貌发生了翻天覆地的变化，取得了令人瞩目的伟大成就。住房城乡建设行业不断完善体制机制，法律法规逐步健全，标准规范日益完善，为依法行政奠定了坚实基础。然而，随着城乡建设步伐的加快，城乡建设规模迅速扩张，违法违规建设多发易发。虽然各级住房城乡建设主管部门不断加大执法力度，但工程建设领域违法违规行为还未根本遏制，建筑市场还不够规范，工程质量安全事故时有发生，给人民群众的生命财产安全造成了重大损失。建筑市场与工程质量安全形势不容乐观，工程建设稽查执法的任务相当繁重。

党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，要求促进国家治理体系和治理能力现代化，依法惩处各类违法行为，加大关系群众切身利益的重点领域执法力度。为贯彻落实依法治国方略，按照中央的要求，住房和城乡建设部2014年9月开始在全国范围内开展工程质量治理两年行动，旨在通过两年集中治理，使工程质量安全水平有一个大的提升。

一年来，各级住房城乡建设主管部门按照住房和城乡建设部的统一部署，认真开展工程质量治理两年行动，查处了一大批违法发包、转包、违法分包、挂靠以及工程质量安全等违法违规行为。“建筑市场与工程质量安全百起案例研究”课题组对相关案例进行了认真研究，形成了课题研究报告。应各级稽查执法机构的要求，课题组从中精选60个典型案例，组织相关人员逐个案例进行深入剖析，决定定名为《工程建设稽查执法典型案例解析》

出版发行。

本书以案释法，通过对典型案例的深入剖析，查找各地案件查处工作的不足；针对案件反映的难点问题，提出对策建议；对完善相关法律法规和加强稽查执法工作，也提出了具体建议。本书内容对各级稽查执法机构查处案件具有较强的指导意义，更具有现实针对性，可供各级稽查执法机构人员在执法实践中参考，也可供关心支持工程建设稽查执法工作的人士阅读。本书的出版发行，是对工程建设稽查执法工作的一次检阅，更是一次总结和提炼，对于提高工程建设稽查执法队伍的业务水平将会起到较大的促进作用。

本书编写过程中，得到部分省级稽查执法机构和业务骨干的大力支持，在此一并表示衷心的感谢！

住房和城乡建设部稽查办公室主任 王早生

2016年4月

# 《工程建设稽查执法典型案例解析》编委会

**顾问：**王早生 住房和城乡建设部稽查办公室主任

**主编：**裴良月 住房和城乡建设部稽查办公室三处处长  
姜 军 北京建筑大学经济与管理工程学院院长

**编写人员：**

程嘉音 何小雪 李志国 王 丹 郑宪强 王建宾  
徐汉鑫 姚 佳 周阳帆 苏松溪 苏艳飞

**参与审稿**（按姓氏笔画排序）：

王 帅 王 毅 王光达 王秀玲 师 伟  
刘 琳 安 里 杨 琳 张春晖 罗同义  
胡胜斌 莫金玲 韩兵文 程德旺

# 目 录

|        |   |
|--------|---|
| 序..... | 1 |
|--------|---|

## 第一篇 建筑工程承发包典型案例

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 综 述.....                                    | 3  |
| 一、建筑工程承发包稽查执法工作存在的难点及共性问题 .....             | 3  |
| 二、强化建筑工程承发包稽查执法工作的对策及建议 .....               | 4  |
| 三、对完善相关法律法规的建议 .....                        | 5  |
| 典型案例.....                                   | 8  |
| 案例1 某商品住宅项目建设单位违法发包案 .....                  | 8  |
| 案例2 某建工集团有限公司违法分包案 .....                    | 10 |
| 案例3 某商品住宅工程建设单位肢解发包与未取得施工许可证<br>擅自施工案 ..... | 13 |
| 案例4 某建设项目A开发公司肢解发包案.....                    | 16 |
| 案例5 某住宅工程建设单位肢解发包案 .....                    | 19 |
| 案例6 某钢结构工程施工单位违法分包案 .....                   | 22 |
| 案例7 某住宅小区建设单位违法发包案 .....                    | 25 |
| 案例8 某廉租房项目施工单位违法劳务分包案 .....                 | 27 |
| 案例9 某工业园区公共租赁房项目施工单位违法分包案 .....             | 30 |
| 案例10 某小区项目施工单位转包案 .....                     | 36 |

案例11 某商品住宅项目施工单位转包案.....39

案例12 某人民医院医技大楼工程施工单位转包案 .....43

案例13 某实验小学建设项目施工单位转包案 .....45

案例14 某校舍安全工程施工单位转包案 .....48

案例15 某综合楼工程施工单位转包案 .....51

案例16 某建筑公司允许他人以本企业名义承揽工程案 .....55

案例17 某现代城项目施工单位出借资质案 .....58

案例18 某工程劳务分包单位出借资质案 .....61

案例19 某农场项目虚假招标违法开工案 .....64

案例20 某住宅小区建设单位私自改变中标结果案 .....67

案例21 某施工单位弄虚作假骗取中标案 .....71

案例22 某房地产开发公司违法发包案 .....73

案例23 某工程项目施工单位违法分包案 .....76

案例24 某广场项目建设单位肢解发包和施工单位违法分包案 .....78

案例25 某保障性住房项目建设单位未组织招标擅自发包案 .....82

第二篇 工程质量典型案例

综 述.....87

一、工程质量案件查处的难点及共性问题 .....87

二、强化工程质量稽查执法工作的对策及建议 .....88

三、对完善相关法律法规的建议 .....89

典型案例.....92

案例26 某建材市场施工单位未按工程设计图纸施工案 .....92

案例27 某工程项目未按图纸施工工程质量案 .....95

案例28 某五金城项目施工单位未按设计图纸施工案 .....99

案例29 某住宅项目未按设计文件施工案 .....103

案例30 某商业住宅楼工程质量案 .....106

|      |                           |     |
|------|---------------------------|-----|
| 案例31 | 某新建厂房工程使用不合格钢筋案 .....     | 110 |
| 案例32 | 某住宅项目违反工程质量有关法规案 .....    | 112 |
| 案例33 | 某地铁站防水工程不按照设计图纸施工案 .....  | 116 |
| 案例34 | 某国际广场工程项目质量责任案 .....      | 119 |
| 案例35 | 某住宅项目施工单位违反强制标准施工案 .....  | 120 |
| 案例36 | 某综合办公楼工程质量安全案 .....       | 123 |
| 案例37 | 某卫生院迁址重建项目未按设计图纸施工案 ..... | 130 |
| 案例38 | 某公司设计文件违反工程建设强制性标准案 ..... | 134 |

### 第三篇 施工安全典型案例

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| 综 述 .....                       | 139 |
| 一、施工安全案件查处的难点及共性问题 .....        | 139 |
| 二、遏制或减少建筑施工安全生产案件的对策 .....      | 140 |
| 三、对安全生产事故稽查执法工作的建议 .....        | 141 |
| 典型案例 .....                      | 143 |
| 案例39 某住宅项目安全生产事故案 .....         | 143 |
| 案例40 某施工现场物体打击造成人员伤亡事故案 .....   | 148 |
| 案例41 某商品住宅项目存在安全隐患案 .....       | 152 |
| 案例42 某棚户区改造工程项目生产安全隐患案 .....    | 156 |
| 案例43 某施工总承包单位未履行安全生产管理职责案 ..... | 161 |
| 案例44 某酒店工程项目钢管模板支撑架坍塌事故案 .....  | 167 |
| 案例45 某粮食仓储及码头配套工程项目安全事故案 .....  | 174 |
| 案例46 某县房地产开发项目质量安全隐患案 .....     | 179 |
| 案例47 某供热站热源厂工程模板支撑体系坍塌事故案 ..... | 184 |
| 案例48 某服务区宾馆项目挡土墙坍塌事故案 .....     | 194 |
| 案例49 某动迁安置项目项目经理未履行管理职责案 .....  | 198 |
| 案例50 某项目总监理工程师未履行监理职责案 .....    | 201 |

案例51 某商住项目施工质量安全隐患案 .....203

第四篇 施工许可典型案例

综 述 .....213

一、施工许可案件发生的原因分析 .....213

二、施工许可案件查处的难点及共性问题 .....214

三、施工许可案件稽查执法的建议和对策 .....215

四、对完善相关法律法规的建议 .....215

典型案例 .....217

案例52 某建设项目未办理施工许可证擅自施工案 .....217

案例53 某商品住宅工程未取得施工许可证擅自施工案 .....219

案例54 某商业改造项目未办理施工许可证擅自施工案 .....222

案例55 某商业综合楼工程建设单位未办理 施工许可证  
擅自施工案 .....225

案例56 某实验中学项目未取得施工许可证擅自施工案 .....228

第五篇 企业资质管理典型案例

综 述 .....235

一、企业资质管理案的共性问题 .....235

二、企业资质管理案发生原因分析 .....236

三、加强企业资质案件查处的建议 .....237

四、完善建筑业企业资质管理的建议 .....238

典型案例 .....240

案例57 某水利水电工程建设有限公司资质造假案 .....240

案例58 某工程咨询有限公司使用虚假材料申报资质案 .....243

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 案例59 A工程公司资质申报材料造假案 .....     | 246 |
| 案例60 A集团公司和B有限公司资质升级造假案 ..... | 249 |

## 附 录

|                             |     |
|-----------------------------|-----|
| 附录一 相关法律、法规、规章以及标准摘录 .....  | 255 |
| 中华人民共和国行政处罚法 .....          | 255 |
| 中华人民共和国建筑法 .....            | 263 |
| 中华人民共和国招标投标法 .....          | 272 |
| 中华人民共和国安全生产法 .....          | 280 |
| 建设工程质量管理条例 .....            | 296 |
| 建设工程安全生产管理条例 .....          | 305 |
| 建设工程勘察设计管理条例 .....          | 315 |
| 中华人民共和国招标投标法实施条例 .....      | 320 |
| 生产安全事故报告和调查处理条例 .....       | 333 |
| 安全生产许可证条例 .....             | 340 |
| 最高人民法院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 .....                 | 343 |
| 建筑业企业资质管理规定 .....           | 346 |
| 建设工程勘察设计资质管理规定 .....        | 353 |
| 建筑施工企业安全生产许可证管理规定 .....     | 360 |
| 注册建造师管理规定 .....             | 364 |
| 注册监理工程师管理规定 .....           | 371 |
| 建筑工程施工许可管理办法 .....          | 377 |
| 房屋建筑和市政基础设施工程施工分包管理办法 ..... | 380 |
| 安全生产违法行为行政处罚办法 .....        | 383 |
| 住房和城乡建设部关于印发《建筑工程施工转包违法分包等  |     |
| 违法行为认定查处管理办法(试行)》的通知 .....  | 395 |
| 关于加强稽查执法工作的若干意见 .....       | 400 |

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| 关于印发《建设领域违法违规行为稽查工作管理办法》的通知 .....                      | 403 |
| 住房和城乡建设部关于印发《住房城乡建设领域违法违规行为<br>举报管理办法》的通知 .....        | 406 |
| 国家安全监管总局关于印发生产经营单位瞒报谎报事故行为<br>查处办法的通知 .....            | 408 |
| 住房和城乡建设部关于印发《建筑工程五方责任主体项目负责人<br>质量终身责任追究暂行办法》的通知 ..... | 411 |

|                       |            |
|-----------------------|------------|
| <b>附录二 名词解释</b> ..... | <b>415</b> |
| 1. 建筑工程 .....         | 415        |
| 2. 单位工程 .....         | 415        |
| 3. 分部工程 .....         | 415        |
| 4. 分项工程 .....         | 415        |
| 5. 工程建设强制性标准 .....    | 415        |
| 6. 基本建设程序 .....       | 416        |
| 7. 建设用地规划许可证 .....    | 416        |
| 8. 建设工程规划许可证 .....    | 416        |
| 9. 建筑工程施工许可证 .....    | 416        |
| 10. 安全生产许可证 .....     | 416        |
| 11. 施工图审查 .....       | 417        |
| 12. 工程竣工验收的程序 .....   | 417        |
| 13. 见证取样和送检 .....     | 417        |
| 14. 建设工程标段 .....      | 417        |
| 15. 合同价款 .....        | 417        |
| 16. 建设工程质量责任主体 .....  | 417        |
| 17. 注册建造师 .....       | 418        |
| 18. 注册监理工程师 .....     | 418        |
| 19. 总监理工程师 .....      | 418        |
| 20. 违法发包 .....        | 418        |

|                       |     |
|-----------------------|-----|
| 21. 转包 .....          | 418 |
| 22. 违法分包 .....        | 419 |
| 23. 挂靠 .....          | 419 |
| 24. 投标人相互串通投标 .....   | 420 |
| 25. 招标人与投标人串通投标 ..... | 420 |
| 26. 弄虚作假投标 .....      | 420 |
| 27. 重大劳动安全事故罪 .....   | 420 |
| 28. 不良行为记录 .....      | 421 |
| 29. 行政处罚 .....        | 421 |
| 30. 从轻处罚 .....        | 421 |
| 31. 减轻处罚 .....        | 421 |
| 32. 一事不再罚 .....       | 421 |

# 第 一 篇

## 建筑工程承发包典型案例



### 一、建筑工程承发包稽查执法工作 存在的难点及共性问题

1. 违法行为隐蔽，发现问题难。如招投标环节中的围标串标、挂靠资质行为难以发现。再如“阴阳合同”，往往只在合同双方发生矛盾或投诉举报时，违法行为才会暴露出来。

2. 执法手段有限，调查取证难。如在查处挂靠行为的过程中，工程款去向查询困难。对不积极配合的无资质企业或个人，调查取证困难，建设主管部门没有类似公安部门的强制手段，影响了案件的调查取证。

3. 行政处罚容易，纠正行为难。责令停止违法行为、限期改正及予以取缔等纠正违法行为的措施，在执法实践中往往执行困难。如《建设工程质量管理条例》对违法施工有责令停止施工的规定，但缺乏行政强制措施，对继续施工的难以有效制止。

4. 执法标准不明确，依法履职难。建筑市场执法对属于依法应当发现的违法行为界定标准不明确，对应当发现而未发现的违法行为，执法人员往往存在被追责的风险。如市场主体为逃避执法，可能会提供一些虚假合同、发票等虚假材料，执法人员难以判断材料的真实性，可能导致未能发现违法行为。

5. 执法体制机制不完善，协调联动难。个别地方执法机构不健全，职责不明确，人员素质不高，缺乏有效的监督考核和部门联动机制。如各地日

常监管与稽查执法职责划分不清，部门间未能形成闭环管理，执法效力分散，成效不明显。

6. 信用信息封闭，社会监督难。建筑市场缺乏统一的信用征集查询平台，信息孤岛依然存在，信用约束缺失，难以形成广泛的社会监督。如各地虽有不同层级的不良行为记录信息系统，但大部分不对社会公布，其他部门及社会难以查询与应用，制约范围窄，社会监督难。

## 二、强化建筑工程承发包稽查执法工作的对策及建议

1. 强化稽查执法体制机制。建立健全专门的稽查执法机构，明确稽查执法职责，充实稽查执法人员，保障稽查执法经费，配备必要的稽查执法装备，建立监督考核机制；加强稽查执法与日常监管的部门联动，强化建筑市场与施工现场的联动执法，建立建筑市场信息共享机制，形成稽查执法体制顺、机制活的良好局面。

2. 加强稽查执法标准化工作。明确稽查执法工作标准，发挥标准的引领作用，规范稽查执法工作流程，保证稽查执法工作公平公正，维护建筑市场秩序，如尽快出台稽查执法监督检查标准、立案查处标准、卷宗档案标准、调查报告标准等。

3. 完善行政处罚自由裁量基准。根据违法行为的事实、性质、情节、社会危害程度，制定符合本地区实际的行政处罚自由裁量基准，羁束行政处罚行为，避免人为因素干扰，防止出现同案不同罚的情况。

4. 加大信用信息公开力度。尽快建立部、省、市、县统一共享的信息平台，公布建筑市场主体违法违规等不良市场行为及处罚处理结果，畅通社会监督渠道。以信息公开为基础，完善建筑市场诚信体系，为业主选择建筑业企业提供信息服务，形成企业和个人不敢违法、不能违法、不想违法的良好氛围。

5. 加强宣传和培训工作。“执法检查，普法先行”，要加强普法宣传和政策培训，发放政策法规书籍，组织专门的培训班，上门主动培训，对违法主