

建设工程竣工 验收备案手册

黄健之



JIAN SHE GONG CHENG JUNGONG YAN SHOU BEI AN SHOU CE

中国建筑工业出版社

建设工程竣工验收备案手册

黄健之

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设工程竣工验收备案手册/黄健之. —北京: 中国建筑工业出版社, 2002

ISBN 7-112-05152-5

I. 建... II. 黄... III. 建筑工程—工程验收—手册 IV. TU712-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 039299 号

本手册全面阐述了建设工程竣工验收备案工作的依据、内容、程序、管理规定和具体要求, 介绍了参与工程建设的建设、勘察、设计、施工、监理单位在组织建设工程验收备案时各自的责任和操作细则。书中详细列出了竣工验收备案工作中的各类表式, 说明了填写要求和规定; 并对市政、公用、人防、园林诸工程的验收备案实施要点作了很精炼的介绍。

本书实用性、可操作性强, 可供全国从事工程建设的建设、勘察、设计、施工、监理单位及质量监督机构、工程验收、备案部门管理人员、技术人员阅读。

* * *

责任编辑 袁孝敏

建筑工程竣工验收备案手册

黄健之

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京市兴顺印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 42½ 字数: 1060 千字

2002 年 7 月第一版 2002 年 10 月第二次印刷

印数: 6,501—9,500 册 定价: 50.00 元

ISBN 7-112-05152-5

TU·4571 (10766)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

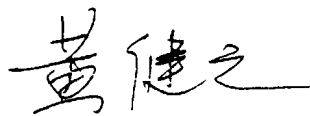
网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

前 言

2000年1月30日国务院颁发了第279号令《建设工程质量管理条例》，拉开了政府工程质量监督管理体制改革的序幕，确立了建设工程竣工验收备案制度。建设工程质量有别于其他产品，具有独特特点，其结构安全、环境卫生、防火抗震性能及使用功能涉及到国家经济及人民利益。建设工程竣工验收备案制度明确了工程建设参与各方在建设工程质量管理中的质量责任，加强了政府在社会主义市场经济条件下对工程竣工验收的市场制约，从而有力地推动和确保了建设工程质量。

由于建设工程竣工验收备案制度是一项新生事物，而建设、勘察、设计、施工、监理单位等建设工程参与各方习惯于原有的建设工程质量等级核验制度，对于实施备案制以后如何重新调整和建立质量保证体系，切实履行质量责任，没有现成经验可供参考；特别是对竣工验收备案的有关内容、标准、组织、程序等要求不够熟悉，在一定程度上影响了竣工验收备案的时效性和准确性。为了进一步推进实施建设工程竣工验收备案制度，帮助建设、勘察、设计、施工、监理单位等更好地学习、理解和掌握，我们组织了长期从事建设工程质量监督管理工作的上海市建设工程质量监督总站、上海市建筑业联合会工程建设监督委员会以及部分专家，编写了这本《建设工程竣工验收备案手册》，力求成为建设工程参与各方在竣工验收备案工作方面的实用操作指南。

《建设工程竣工验收备案手册》在编写过程中得到了上海市建设和管理委员会、上海市建筑业管理办公室等有关单位领导和专家的大力支持和帮助，同济大学博士生导师徐伟教授对本书进行了审阅，在此一并表示感谢。由于时间匆忙，在编写过程中一定存在遗漏与疏忽之处，敬请读者谅解和指正。



2002年5月15日



《建设工程竣工验收备案手册》

编委会

主 任 黄健之

副主任 马自强

委 员 周建新 蔡 健 宋耀祖 余立军 刘 军

潘延平 姜 敏 於崇根 张国琮 陈士良

编写组

主 审 徐 伟

主 编 潘延平

副主编 邱 震

成 员 辛达帆 孙玉明 蔡 鹿 徐大海

章寿民 翁益民 周翔宇 余康华

目 录

第一章 概述	1
第一节 建设工程质量监督管理历史回顾	1
第二节 现行建设工程质量政府监督管理模式亟待完善	10
第三节 竣工验收备案制度的现实意义	12
第四节 竣工验收备案制度下的建设工程质量政府监督工作的深化改革	14
第二章 建设单位竣工验收备案实施要点	20
第一节 建设单位的质量责任	20
第二节 建设单位施工现场质量控制	24
第三节 项目开工前建设单位的备案基础工作	27
第四节 项目施工过程中建设单位的备案实施要点	36
第五节 项目竣工阶段建设单位验收备案实施要点	41
第三章 勘察、设计单位竣工验收备案实施要点	58
第一节 勘察、设计单位的质量责任	58
第二节 勘察、设计单位施工现场质量控制	69
第三节 项目开工前勘察、设计单位的备案基础工作	77
第四节 项目施工过程中勘察、设计单位的备案实施要点	84
第五节 项目竣工阶段勘察、设计单位验收备案实施要点	88
第四章 施工单位竣工验收备案实施要点	96
第一节 施工单位的质量责任	96
第二节 施工单位施工现场质量控制	101
第三节 项目开工前施工单位的备案基础工作	107
第四节 项目施工过程中施工单位的备案实施要点	113
第五节 项目竣工阶段施工单位验收备案实施要点	117
第五章 监理单位竣工验收备案实施要点	124
第一节 监理单位的质量责任	124
第二节 监理单位施工现场质量控制	130
第三节 项目开工前监理单位的备案基础工作	138
第四节 项目施工过程中监理单位的备案实施要点	141
第五节 项目竣工阶段监理单位验收备案实施要点	149
第六章 监督单位竣工验收备案实施要点	158
第一节 监督单位的质量责任	158
第二节 监督单位施工现场质量控制	162
第三节 项目开工前监督单位的备案基础工作	173

第四节 项目施工过程中监督单位的备案实施要点	177
第五节 项目竣工阶段监督单位验收备案实施要点	189
第七章 备案部门竣工验收备案实施细则	194
第一节 备案部门的设置	194
第二节 备案部门工作职责	195
第三节 竣工验收备案程序与实施要点	196
第四节 备案部门对违规行为实施行政处罚的程序	210
第八章 专业工程竣工验收备案实施要点	222
第一节 市政建设工程竣工验收备案实施要点	222
第二节 公用事业建设工程竣工验收备案实施要点	272
第三节 民防建设工程竣工验收备案实施要点	318
第四节 园林绿化工程竣工验收备案实施要点	369
附录一 建设工程竣工验收备案主要表式	412
附表一1 建设工程质量人员从业资格审查表	412
附表一2 建筑工程施工图设计文件审查、备案登记表	413
附表一3 建设工程质量监督方案	415
附表一4 建设工程质量监督记录	419
附表一5 建设工程质量问题整改通知单	421
附表一6 建设工程局部暂停施工整改指令单	422
附表一7 建设工程恢复施工通知单	423
附表一8 分项、分部工程质量验收证明书	424
附表一9 施工单位工程质量竣工报告（合格证明书）	426
附表一10 勘察单位工程质量检查报告（合格证明书）	427
附表一11 设计单位工程质量检查报告（合格证明书）	428
附表一12 监理单位工程质量评估报告（合格证明书）	429
附表一13 工程款支付证明	430
附表一14 工程质量保修书	431
附表一15 建设单位竣工验收通知单	432
附表一16 建设工程质量监督报告	433
附表一17 建设工程竣工验收备案表	438
附表一18 建设工程竣工验收报告	443
附表一19 建设工程质量受监工程月报表（A）	449
附表一20 建设工程质量监督情况月报表（B）	450
附表一21 建设工程质量受监工程竣工备案月报表	451
附表一22 建设工程质量监督及竣工备案情况月报表（A）	452
附表一23 建设工程质量监督及竣工备案情况月报表（B）	453
附录二 建设工程竣工验收法律、法规、规章、规范性文件	454
一、法律文件	454
1. 《中华人民共和国建筑法》	454

2. 《中华人民共和国合同法》(第十六章)	464
二、法规文件	466
1. 《建设工程质量管理条例》国务院令第 279 号	466
2. 《建设工程勘察、设计管理条例》国务院令第 293 号	477
三、建设部文件	483
1. 《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案管理暂行办法》建设部 令第 78 号	483
2. 《房屋建筑工程质量保修办法》建设部令第 80 号	486
3. 《实施工程建设强制性标准监督规定》建设部令第 81 号	489
4. 关于印发《建筑工程施工图设计文件审查暂行办法》的通知 建设部建设 [2000] 41 号	493
5. 关于印发《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收暂行规定》 的通知 建设部建建 [2000] 142 号	497
6. 关于印发《关于建设工程质量监督机构深化改革的指导意见》 的通知 建设部建建 [2000] 151 号	500
7. 关于印发《房屋建筑工程和市政基础设施工程实行见证取样和送检的规定》 的通知 建设部 建建 [2000] 211 号	504
8. 关于印发《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案表》 的通知 建设部建办建 [2000] 18 号	507
9. 关于印发《建筑工程施工图设计文件审查有关问题的指导意见》 的通知 建设部建设技 [2000] 21 号	513
10. 关于印发《建设工程质量监督机构监督工程指南》的通知 建设部 建建质 [2000] 38 号	517
11. 《关于认真贯彻国务院第 279 号令和建设部第 78 号令切实加强工程档案管理 工作的通知》建办 (2001) 103 号	538
12. 关于印发《建设工程质量监督工程师资格管理暂行规定》的通知 建人教 (2001) 162 号	540
四、上海市建设和管理委员会文件	547
1. 转发建设部关于印发《建筑工程施工图设计文件审查暂行办法》的通知 上海市建设和管理委员会沪建建 (2000) 第 0791 号	547
2. 《关于实行建筑工程竣工验收备案制度的通知》上海市建设和管理委 员会沪建建 (2000) 第 0870 号	549
五、上海市建筑业管理办公室文件	550
1. 关于印发《上海市建设工程竣工备案实施细则》的通知 上海 市建筑业管理办公室沪建建管 (2001) 第 003 号	550
六、相关主管部门文件	565
1. 关于启用新版《上海市新建住宅交付使用许可证》、《上海市新建住宅质量 保证书》的通知 沪住质 (2001) 151 号	565
2. 关于执行《上海市园林绿化工程竣工备案及质量监督实施意见》	

的通知 沪绿 (2001) 0147 号	567
3. 《关于实行市政、燃气工程竣工备案制度的通知》 沪市政建 (2001) 135 号	578
4. 《关于对市政、燃气行业建设单位竣工验收备案工作落实责任、加强管理的通知》 沪市政建 (2001) 372 号	579
5. 关于颁发《上海市市政基础设施工程竣工备案及质量监督实施意见 (试行)》的通知 沪市政建 (2001) 402 号	581
七、上海市建设工程质量监督总站文件	622
1. 关于颁发《上海市建设工程竣工备案及质量监督实施意见 (试行)》的通知 沪建质监总 (2001) 第 008 号	622
2. 关于颁发《建设工程竣工验收备案部门工作制度》的通知 沪建质监总 (2001) 第 038 号	640
3. 关于颁发上海市建设工程竣工验收备案部门配套表式 (试行) 的通知 沪建质监总 (2001) 第 041 号	642
4. 关于颁发《上海市建设工程质量监督方案》(试行) 的通知 沪建质监总 (2001) 第 053 号	651
5. 关于颁发“上海市建设工程参与各方质量行为监督检查表” 的通知 沪建质监总 (2001) 第 054 号	656
6. 关于颁发《建设工程竣工验收的基本程序和内容 (试行)》 的通知 沪建质监总 (2001) 第 074 号	661
7. 关于颁发“上海市建设工程质量监督及竣工备案统计报表” 的通知 沪建质监总 (2001) 第 080 号	663
参考文献	671

第一章 概 述

第一节 建设工程质量监督管理历史回顾

一、国际质量管理的发展进程

质量管理随着生产力的提高而不断发展已经过一个世纪，系统地考察质量管理的历史，约每 20~30 年，质量管理模式会发生一次重大的变革，近 100 年来质量管理已经历了 5 个发展阶段。

（一）操作者的质量管理阶段

在 19 世纪末工业生产发展初期，由于生产力低下，还未形成企业，产品是由个体、家庭式、小作坊式生产，操作者本身就是质量管理者，一个工人或者几名工人负责加工制造整个产品，实际上每一个工人都是产品质量的控制者。操作者与管理者未分离，这就是所谓操作者的质量管理阶段。

（二）检验员的质量管理阶段

1. 质量检查制度形成

20 世纪初（1900~1930），随着生产力的发展，逐渐形成了生产企业，质量管理演变到工厂的质量管理，这一时期，现代工厂大量出现，在工厂中，执行相同任务的人划为一个班组，以工长为首进行指挥，于是，演变到工长对工人进行质量负责的阶段。在第一次世界大战期间，制造工业复杂起来，生产工长管理的工人数量增加，于是第一批专职的检验人员就从生产工人中分离出来，从而走上操作者与管理者分离的检验员的质量管理阶段。

质量检验阶段，在 20 世纪初期，第一次世界大战到第二次世界大战之前，即 20~30 年代达到高峰。主要代表人物是美国的工程师、科学管理者泰罗。主要贡献是：首次将检验作为一种管理职能从生产过程中分离出来，建立了专职的检验制度。包括：设立专职检验人员、检验机构，制定检验的基本依据——技术标准。泰罗为了适应大生产的要求，实行零部件的标准化、通用化，与之相关的计量技术也得到很大的发展，使质量检验从经验走向科学。

2. 质量检验的特点

- （1）质量检验所验证的是确定质量是否符合标准要求，含义是静态的符合性质量。
- （2）质量检验的主要职能：把关、报告（信息反馈）。
- （3）质量检验的基本环节：测量（度量）比较、判断和处理。
- （4）质量检验的基本方式：全数检验和抽样检验。随着科学技术水平的提高，先进的检测手段的出现和广泛应用，质量检验的职能、环节和方式发生了很大的变化。

3. 检验制度的缺陷

(1) “事后检验”制度。主要是在产品生产之后,将不合格的废品从产品中选择出来,形成较大的浪费,无法补救。

(2) 检验的产品为100%的逐个检验,造成人力、物力的浪费,在生产规模逐渐扩大的情况下,这种检验是不合理的。

(三) 统计质量管理阶段(质量预控法)

20世纪20年代,一些著名的统计学家和管理学家注意到了检验员质量管理的弱点,并设法用数理统计的原理去解决这些问题。1924年工程师休哈特提出了控制和预防缺陷的观点,陆续发表了论文,出版了《工业产品质量的经济控制》一书,成为将数理统计引入质量管理的先驱。

1. 统计质量管理的形成

到了第二次世界大战,由于大量生产(特别是军需品)的需要,企业检验员的管理弱点越来越显示出来,质量检验成了生产中最薄弱的环节,生产企业无法预先控制质量,检验工作量很大。军火常常不能发出,影响前线的需要。休哈特于1924年首创工序控制图,巴奇与罗米特提出统计抽检检验原理和抽检表,取代了原始的质量检验方法。主要标准有Z1.1《质量控制指南》,Z1.2《数据分析用的控制图法》,Z1.3《生产中质量管理用的控制方法》。这三套标准为质量管理中最早的标准。

质量统计方法给企业带来了巨额利润。战后很多企业运用这一方法,至50年代达到高峰。在联合国教科文组织的赞助下,通过国际统计学会等一些国际性专业组织的努力,很多国家(日本、墨西哥、印度、挪威、瑞典、丹麦、德国、荷兰、比利时、法国、意大利、英国等)都积极开展统计质量控制活动,并取得成效。

2. 统计质量控制阶段的特点

(1) 利用数理统计原理对质量进行控制。

(2) 将事后检验转变为事前控制。

(3) 将专职检验人员的质量控制活动转移给专职质量控制工程师和技术人员来承担。

(4) 改变最终检验为每道工序之中的抽样检验。

3. 统计质量管理的不足

统计质量控制使质量控制水平提高了一大步。但是,统计质量控制也有其弱点:

(1) 过分强调质量控制而忽视其组织管理工作,使人们误认为统计方法就是质量管理。

(2) 因数理统计是比较深奥的理论,致使人们误认为质量管理是统计学家们的事情,对质量管理感到高不可攀。

(3) 没有对产品质量形成的整个过程进行控制。

尽管有一些弱点,但是,统计方法仍为质量管理的提高做出了显著的成绩。质量控制理论也从初期发展到成熟。

(四) 全面质量管理阶段

1. 全面质量管理的形成

1960年以后,美国科学家菲根堡姆等,应用系统工程原理、行为科学等理论,于1961年发表了《全面质量管理》一书,该理论主要强调:

(1) 执行质量职能是全体人员的责任。应该使全体人员都有质量的概念和参与质量管理的要求。

(2) 应对产品从研究、设计、生产、服务全过程实施质量管理。

(3) 进一步采用现代生产技术, 对一切与生产产品有关的因素进行系统管理, 在此基础上, 保证建立一个有效的、确保质量提高的质量体系。

(4) 企业经营目的是生产出满足用户需要的产品。

(5) 用最少的投入获取最佳效果, 必须对质量、成本、交货期和服务水平进行全面管理。

(6) 全面质量管理实质即为统计质量管理加上企业管理。

2. 全面质量管理的特点

全面质量管理的出现使仅仅依赖质量检验和运用统计方法的管理, 成为交付于全体人员的质量管理, 使全体人员都参加到质量管理之中, 企业的各职能部门、各管理层、操作层, 每一个人都与质量管理密切相连, 建立起从产品的研究、设计、生产到服务全过程的质量保障体系。把过去的事后检验和最后把关, 转变为事前控制, 以预防为主, 把分散管理转变为全面的系统的综合管理, 使产品的开发、生产全过程都处于受控状态, 提高了质量, 降低了成本, 使企业获得丰厚的经济效益。

3. 全面质量管理的不足

(1) 随着世界经济的迅猛发展, 各国之间的质量标准不尽统一, 全面质量管理无力解决。

(2) 在世界经济市场的激烈竞争中, 低价竞争愈演愈烈, 是质量管理面临一个新的课题。

(五) 质量管理和质量保证阶段 (ISO9000 系列标准)

1. ISO9000 系列标准产生原因

(1) 因为没有国际统一质量标准, 世界各国对产品质量彼此不信任、不认可, 影响了国际贸易的发展。

(2) 世界各国技术标准不同, 形成了新的技术壁垒。

(3) 各国之间互相检验, 费用巨大, 而且有些产品无法最终检验。

2. ISO9000 标准的颁发

国际标准化组织质量管理和质量保证技术委员会 (ISO/TC176), 在多年协调努力的基础上, 总结了各国质量管理和质量保证经验, 经过各国质量管理专家近 10 年的努力工作, 于 1986 年 6 月 15 日正式发布 ISO8402《质量——术语》标准, 1987 年 3 月正式发布 ISO9000~9004 系列标准。

ISO9000 系列标准的发布, 使世界主要工业发达国家的质量管理和质量保证的概念、原则、方法和程序统一在国际标准的基础上, 它标志着质量管理和质量保证走向规范化、程序化的新高度, 自 ISO9000 系列标准发布以来已有 60 多个国家等效和等同采用。标准化组织在各国迅速发展质量认证制度, 实现以 ISO9000 系列标准为共同目标。

3. 企业贯彻 ISO9000 标准的实质

企业按 ISO9000 国际标准, 建立起一整套完整的、严密的、行之有效的质量保证体系, 并不断持续改进该体系, 使该质量保证、管理体系有效运行, 并且这一体系经过了一

个权威的、公正的、独立的第三方审核机构的认证,取得了认证证书,从而企业获得了认证后的一切效益。

ISO9000 标准本身也是在不断改进、不断完善,自 1987 年第一版 ISO9000 标准颁发后,1994 年、2000 年分别又出版了 1994 版和 2000 版。

回顾质量管理的发展史,可以清醒地看到质量管理的过程是与社会的发展、科学技术的进步和生产力水平的提高相应的,随着世界经济的发展,新技术产业的崛起,我们会面临新的挑战,人类会进一步研究质量管理理论,将质量管理推进到一个更新的发展阶段。

二、我国质量监督发展进程

(一) 质量监督概念

1. 质量监督的定义

质量监督是指根据国家法律、法规规定,对产品、工程、服务质量和企业保护质量所具备的条件进行监督检查的活动。

2. 质量监督的管理

质量监督是政府实施国民经济的职能之一,是宏观管理监控系统中的重要组成部分。

在我国的国民经济计划、组织、指挥、调节和管理的活动中,为了保证这些环节健康和有效的实施,监督是一个重要的环节。随着市场经济制度的逐步完善,要着重从宏观上加强经济活动的间接控制,加强监督管理工作,建立和健全经济活动的监控机制。

3. 质量监督的依据

国家有关质量的法律、法规和政府有关质量的规章,以及强制性技术标准。

符合强制性技术标准规定的产品,为合格产品,不符合规定的,为不合格产品,标准就是质量,监督的主要任务就是控制不合格的产品不准出厂、不准销售和使用。

4. 质量监督的全过程

质量监督要从生产的全过程抓起,对生产、流通、分配和消费过程的产品和服务质量进行监察。全面连续对产品和生产过程进行评价和分析。

5. 质量监督是政府行为

质量监督单位应是经过政府行政主管部门审核认可的,具有科学性、公正性、权威性的监督机构,这种机构要用科学的手段、规范的方法和程序对产品过程进行检查检测,以取得数据,查明差距和找出原因,得出科学的评价结论。

6. 质量监督目标

质量监督是手段,其目的是找出原因,进行反馈和处理,既通过监督检查获得大量的数据,进行分析归纳,及时反馈有关方面,向决策部门提供质量情况和质量趋势的报告,向标准化部门提供标准实施的情况等。同时,根据法律授予的权限,对质量违法行为采取相应的法律的、经济的、行政的处理措施,促进质量法规强制性标准的贯彻执行,达到提高产品质量、工程质量、服务质量和促进企业管理水平的目的。

总而言之,质量监督是国民经济管理范畴的概念,是国民经济管理学的组成部分,质量监督又是一门专业学科。质量监督是对质量监督活动的计划、组织、指挥、调节和监督的总称。

(二) 我国质量监督的发展

在我国,党和政府对产品质量、工程质量、服务质量非常重视。20 世纪 50 年代初,

为适应国家对私营企业加工订货的需要,在一些城市成立了工业产品检验所,开展产品质量检验工作。第一个五年计划以来,我国相继恢复和建立了药品检验所、纤维检验局、船舶检验局、锅炉压力容器监察局和进出口商品检验局等质量监督机构,对有关安全健康产品、进出口产品和关系国计民生重要产品实施监督。改革开放以来,工作重点转到了经济建设上来,质量监督工作也得到了国家的高度重视,1979年国务院颁布了《中华人民共和国标准化管理条例》,提出在全国开展质量监督工作,并设置了全国质量监督管理机构“国家技术监督局”,从此,我国的质量监督工作正式有组织有领导地开展起来。

20多年来,我国的质量监督事业发展很快,取得明显成绩:一是在工业产品方面,建成了较完善的质量监督体系,建立了各级产品质量监督管理机构,形成了质量监督检测网,有关专业系统监督体系也相继建立和不断完善,如食品卫生监督、药检、商检及建设工程质量监督等。二是制订了较完善的全国性、综合性的质量监督法规、地方性法规、行业性法规等,为开展各项质量监督工作提供了有力的法律依据。三是建立了一支有一定素质和水平的质量监督队伍。四是开展了各种监督活动:查处了大量的不合格产品;处理了一大批企业;促使企业增强了质量意识,加强了质量控制;向各级领导及有关部门提供了质量信息,为政府对国民经济进行宏观调控,提供了可靠依据。

(三) 质量监督的职能和作用

1. 质量监督的职能

在国家经济建设中,国民经济的计划、组织、指挥、调节和监督等一系列管理活动,是保证国民经济健康有序发展不可缺的重要环节。而监督是管理活动中非常重要的一项职能,其目的是保障国家法律、政府法规、技术标准公正执行,维护社会主义经济秩序,预防和排除任何失调、偏差和偏离等,以使社会主义商品经济按照客观规律的要求顺利发展。

监督的目的决定了质量监督具有如下职能:

(1) 预防职能。提前排除问题和潜在的危险,并弄清原因,采取措施防止实现质量目标过程中出现的失误。

(2) 补救职能。排除产生质量缺陷的因素和弥补其后果。

(3) 完善职能。发现和利用提高质量的现有潜力,对不断完善整个社会经济活动作出积极的贡献。

(4) 参与解决职能。指导企业的生产检验工作,协调群众或社团参与质量监督活动,促进产品质量和企业管理水平的提高。

(5) 评价职能。证实和估价取得的质量成果和存在的问题,以便给予奖惩和仲裁。

(6) 情报职能。向决策部门提供制订决策所需要的质量信息。

(7) 教育职能。宣传社会主义经济工作方针、原则和质量目标要求,提高全民的质量意识,推广正面的经验和吸取反面的教训。

2. 质量监督的作用

国内外实践证明,要提高产品质量没有标准不行,有了标准而没有质量监督也不行。为了满足社会主义建设和人民物质文化生活水平不断增长的需要,国家实施质量监督是对人民高度负责的表现。质量监督工作主要有如下作用:

(1) 在经济活动中采取有力手段对忽视质量,粗制滥造,以次充好,甚至弄虚作假欺

骗用户, 损害消费者和国家利益的现象进行揭露曝光。质量监督就是要发现和纠正这些危害质量的作法。

(2) 是保证实现国民经济计划质量目标的重要措施。加速采用国际标准和国外先进标准是我国的重要技术政策。按照国外先进标准组织生产, 使产品的性能和质量达到先进水平。为了实现计划目标, 很重要的一条措施就是加强质量监督, 以促进这一重要决策的实现。

(3) 是发展进出口贸易, 提高我国出口产品质量, 以提高我国产品在国际上的竞争能力; 同时限制低劣商品进口, 保障我国的经济权益。

(4) 维护消费者利益和保障人民权益的需要。

(5) 是贯彻质量法规和技术标准, 建立社会主义商品经济秩序的重要保证。质量法规和技术标准, 是建立社会主义商品经济秩序的重要前提和条件。质量监督已成为推行贯彻质量法规和技术标准的重要手段。

(6) 是促进企业提高素质、健全质量体系的重要条件。质量监督机构通过监督工作督促和帮助企业建立健全质量检验制度, 培训人员, 支持企业检验人员正确行使职权, 从而促进企业素质的不断提高和质量体系的不断健全。

(7) 是经济信息的重要渠道, 是客观可信的质量信息源。质量监督不能发现技术标准本身的缺陷和不足, 为修订标准和制定新标准以及改进标准化工作提供依据。

(四) 我国质量监督的主要方针和工作原则

1. 我国的质量监督方针

质量监督方针是指质量监督活动的宗旨。概括起来主要有三条。

(1) 为经济建设服务的方针。自开展质量监督工作以来, 质量监督工作始终是围绕经济活动中心, 为经济建设服务。实践证明, 质量是经济活动的综合反映, 是经济效益的主要体现。质量监督工作只有紧紧围绕经济活动这个中心来进行, 才有明确的工作方向, 工作本身才有生命力, 才能日益壮大和发展。

(2) 坚持公正科学监督的方针。质量监督的重要性在于它具有公正性和科学性, 能够站在国家和大多数人民群众的立场上秉公执法; 能够正确依据标准, 科学地对产品质量进行检验和评价。

质量监督管理机构应独立于其他政府部门, 产品质量监督检测机构, 要具有设备、人员、环境和管理等方面的优越条件, 确保其科学性和公正立场。

(3) 坚持以规范、标准为依据, 公正执法, 站在维护国家、人民利益的立场, 第三方公正的立场。

2. 质量监督工作的原则

(1) 统一管理与分级分工管理相结合的原则。

质量监督是我国政府管理经济的职能之一, 按照政府的管理层次, 即中央、省、市、县进行分级管理, 每一级又有不同专业门类的分工。中央除负责制订和监督执行全国质量监督的方针政策和计划规划外, 还直接对全国性重大产品、工程和地方无力监督的产品、工程实施监督, 并组织全国性质量监督活动。

(2) 对生产、施工和流通领域的产(商)品质量监督一齐抓的原则。国家质量监督应对质量的全过程进行监督, 其中生产、施工和流通领域的质量监督更为重要。

(3) 突出重点, 宽严适度的监督原则。要重点监督对国民经济有重大影响的重要工农业产品和工程; 有关人身安全健康的产品; 要重点监督承担国家重大建设项目及出口创汇项目的企业; 监督的质量指标也要突出重点, 对影响使用的重要性能指标要严格要求。

(4) 质量监督检查后, 要及时进行处理。要区别不同情况, 采用教育、行政、经济、法律等不同手段进行处置。对因质量问题造成严重后果和社会影响的, 必须依法追究其责任, 对触犯刑律的, 要及时移送司法机关追究当事人的刑事责任。

三、我国建设工程质量政府监督管理的发展进程

中华人民共和国成立后, 随着国家经济的发展, 建设工程质量监督应运而生, 而随着计划经济向市场经济的逐步转变, 我国建设工程质量监督的体制、机制乃至方式也逐步演变进化。

(一) 单一的施工单位内部质量检查制度

建国初期到 50 年代末, 我国建设工程质量监督管理实行的是单一的施工单位内部质量检查制度。

新中国成立以后, 我国实行的是高度集权的计划经济体制。社会主义公有制占领了国民经济的主导地位, 工程建设的目的是建立完整的国民经济体系, 不断改善人民物质文化生活。工程建设各参与者的根本利益基本一致。建设领域和建筑生产长期被认为是“来料加工”活动, 是单纯消费国家投资和建筑材料的行为, 而否定其物质生产的本质和商品交易的属性, 实际形成了一种自然经济色彩浓厚的工程建设管理格局: 建设投资由政府行政部门按条块层层拨付, 施工任务由政府下达给建筑工程局, 并由其按计划和行政区或向所属的建筑企业直接下达; 主要建筑材料采取随钱走的供应方式, 由建设单位(实际上是政府)向各工程项目按需调拨。1953~1957 年, 第一个五年计划期间, 中央成立了建筑工程部, 领导了华北建筑工程管理局第 11 个直属建筑工程局, 承担了大部分的施工任务。在这种格局中, 建设、施工、设计单位只是被动的任务执行者, 是行政部门的附属物。因此, 政府对建设参与各方的工程建设活动, 采取的是单向的行政管理, 即按行政系统对下属的工作管理。同时, 在工程建设的实施中, 由于工程费用的实报实销, 不计盈亏, 工程建设各参与者关注的重点是工程进度和质量。但是, 由于当时全国没有统一的建筑工程质量检验评定标准, 建设单位又大多为非建筑专业领域, 因而建设工程质量由建筑施工企业内部质量管理部门自行检查评定, 自我控制和管理。

(二) 第二方建设单位质量验收检查制度

由于单一的施工单位内部质量检查制度使工程施工和质量检查工作在同一个施工企业领导之下, 当工期、产量与质量要求产生矛盾时, 往往牺牲质量, 使工程质量检查工作不能有效地展开。1958~1962 年, 第二个五年计划期间, 经国家建工部向中央建议决定, 对工程项目的质量监督检查工作, 改由施工单位建立独立的质量检查管理机构负责自控, 建设单位负责以隐蔽工程验收为主的质量监督检查, 在一定程度上形成了建设单位和施工企业相互制约、联手控制的局面。从而我国工程质量监督管理从原来单一的施工单位内部质量检查制度进入到第二方建设单位质量验收检查制度。

1961~1965 年, 在国民经济调整阶段, 建工部加强了对工程质量监督管理工作的领导, 于 1963 年制定颁发了《建筑安装工程技术监督工作条例》, 要求建筑安装企业必须建立独立的技术监督机构, 加强对施工全过程的技术监督, 对每一工序实行自检、互检、交

接检验制度,尽量把不合格工程消灭在施工过程之中;并开始编制国家《建筑工程质量检验评定标准》,使每个工种的检验项目、检测工具、检验方法和评定标准做到四统一,使全国各地的质量评定结果具有可比性;也方便了建设单位的工程指挥部加强对施工单位施工质量的验收检查。

1967~1976年十年动乱期间,把一切规章、制度、规定,统统当作“管、卡、压”进行批判,工程质量普遍下降,这种情况直到70年代末才逐步拨乱反正,有所好转。

(三) 政府建设工程质量监督制度的形成

80年代以后,我国进入了改革开放的新时期。建设领域的工程建设活动发生了一系列重大变化,投资开始有偿使用,投资主体开始出现多元化;建设任务实行招标承包制;施工单位摆脱行政附属地位,向相对独立的商品生产者转变;工程建设参与者之间的经济关系得到强化,追求自身利益的趋势日益突出。这种格局的出现,使得原有的工程建设管理体制越来越不适应发展的要求,单一的施工单位内部质量检查制度,第三方建设单位质量验收检查制度,由于各自经济利益的冲突已经无法保证基本建设新高潮的质量控制需要。

建设规模的迅速扩大,使刚刚发育的建筑市场矛盾迭起。急剧膨胀的勘察、设计、施工队伍以及中国特殊的业主建设单位,导致建筑市场总体技术素质下降,管理脱节,并在宏观管理上出现真空。工程建设单位缺乏自我约束;勘察、设计、施工单位内部管理失控,粗制滥造,偷工减料;政府缺乏强有力的监督制约机制,从而工程质量隐患严重,坍塌事故频频发生,使用功能无法保证。为改变我国工程质量监督管理体制存在的严重缺陷与不足,1984年9月,国务院颁发《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》,决定在我国实行工程质量监督制度:“改革工程质量监督办法,在地方政府领导下,按城市建立有权威的工程质量监督机构,根据有关法规和技术标准,对本地区的工程质量进行监督检查”。接着原国家城乡建设环境保护部先后下发了《建设工程质量监督条例》和《建设工程质量监督暂行规定》等规范性文件,具体规定了工程质量监督机构的工作范围、监督程序、监督性质、监督费用和机构人员编制,初步构成了我国现行的政府工程质量监督制度。1984年8月,北京、上海等直辖市和各省、市、地县质量监督机构陆续启动,全国铁路、水利、港口、冶金、国防、化工、石化、铁路、电力、园林、市政等专业工程质量监督站也逐步开展工作。

工程质量政府第三方监督制度的建立,标志着我国的工程建设质量监督由原来的单向政府行政管理向政府专业技术质量监督转变,由仅仅依赖施工企业自检自评、建设单位第三方验收检查,向第三方政府质量监督和施工企业内部自控及建设单位第三方检查相结合转变。这种转变,使我国工程建设质量监督体制向前迈进了一大步。

(四) 监理单位社会监督制度的加入

随着改革的不断深化和商品经济的发展,80年代后期,一种对工程建设活动较全面、较完善的社会监督方式开始出现了,这就是建设工程监理制度。在建设工程上,由建设单位委托具有专业技术专家的监理公司按国际合同惯例委派监理工程师,代表建设方进行现场综合监督管理,对工程建设的设计与施工方的质量行为及其效果进行监控、督导和评价;并采取相应的强制管理措施,保证建设行为符合国家法律、法规和有关标准。监理单位的主要工作内容是:(1)发布开工令、控制工程进度;(2)审核设计图纸和技术资料;