

铁路建设工程 质量监督

铁道部建设管理司 编
北方交通大学

上 册

中国铁道出版社

铁路建设工程质量监督

上 册

铁道部建设管理司 编
北方交通大学

中国铁道出版社

2003年·北京

(京)新登字 063 号

内 容 简 介

为贯彻落实国务院发布的《建设工程质量管理条例》,进一步提高建设工程质量,铁道部建设管理司组织北方交通大学编写了本书。内容包括铁路建设工程质量监督的基本概念、程序、内容和方法,质量行为和实体质量的监督,工程试验和检测,并附有铁路建设工程相关法规目录。

本书是一本培训铁路工程质量监督人员的实用教材,也是铁路工程参建各方提高质量意识、了解监督、主动接受监督、密切配合监督、严格控制实体质量的重要参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

铁路建设工程质量监督/李振山主编. —北京:中国铁道出版社,2003

ISBN 7-113-05239-8

I. 铁... II. 李... III. 铁路工程—工程质量—技术监督 IV. U215.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 029224 号

书 名:铁路建设工程质量监督

作 者:铁道部建设管理司 北方交通大学 编

出版发行:中国铁道出版社(100054,北京市宣武区右安门西街8号)

责任编辑:王应玲 李小军

编辑部电话:(021)73133(路) (010)51873133(市)

封面设计:马 利

印 刷:北京市彩桥印刷厂

开 本:787×1092 1/16 印张:31 25 字数:733 千

版 本:2003 年 7 月第 1 版 2003 年 7 月第 1 次印刷

印 数:1~5000 册

书 号:ISBN 7-113-05239-8/U·1504

定 价:66.00 元(共三册)

版权所有 侵权必究

凡购买铁道版的图书,如有缺页、倒页、脱页者,请与本社发行部调换。

发行部电话:021-73169(路) 010-51873169(市)

编写委员会

主任委员 张 梅

副主任委员 李振山 刘伊生

委 员(以姓氏笔画为序)

刘 菁 刘玉明 李清立 郝生跃

唐永忠 郭婧娟 麻京生 黄晋昌

主 编 李振山

副 主 编 刘伊生

审定委员会

主任委员 王麟书

副主任委员 杨建兴 顾 聪

委 员(以姓氏笔画为序)

王博文 王群伟 刘志杰 邵建民

张 弛 张一麟 张炳国 谢 民

曾龙森

序

“百年大计、质量第一”。国务院于2000年1月30日以第279号令发布实施《建设工程质量管理条例》(以下简称《条例》),不但进一步强调了工程项目参建各方的质量责任和义务,而且确立了在我国建设工程中实行政府对工程质量监督管理制度,明确了政府实施质量监督管理的内容。这是维护建设市场秩序,规范参建各方质量行为,提高建设工程质量和投资效益,确保国家和人民生命财产安全的重大举措。

建立符合社会主义市场经济要求的工程质量监督制度,是贯彻落实《条例》的重要内容。提高质量监督工作水平和监督人员素质,增强监督工作的规范性、科学性和准确性,尤其是强化铁路建设参建各方的质量意识,是确保铁路建设工程质量的重要基础。

质量是工程的生命。铁道部始终高度重视铁路建设的工程质量,建立了业主负责、企业自控、社会监理、政府监督、用户评价的工程质量管理体系。铁路工程质量监督机构整合后,完善了法规制度,质量监督工作步入了规范化、制度化轨道。通过铁路建设者和质量管理人员的辛勤工作,铁路工程质量得到显著提高,质量监督管理工作也积累了许多经验。铁道部建设管理司组织北方交通大学等单位,密切结合铁路建设实际编写了《铁路建设工程质量监督》一书,内容包括工程质量监督的基本概念、程序、内容和方法,质量行为和实体质量的监督,工程试验和检测等。这是培训铁路工程质量监督人员的一本实用教材,也是铁路工程参建各方提高质量意识,了解质量监督、主动接受质量监督、密切配合监督、严格控制实体质量的重要参考资料。

希望广大铁路建设者和工程质量管理人員,认真贯彻落实《条例》精神,依法建设,严格监督,与时俱进,再接再厉,再创新世纪新阶段铁路建设和工程质量新局面。

蔡庆华
二〇〇三年三月

上册目录

上篇 铁路建设工程质量监督概论

第一章 建设工程质量监督概述

第一节 质量监督及其工作形式和程序	1
第二节 建设工程质量监督及其特征	5

第二章 铁路建设工程质量监督机构及其职责

第一节 铁路工程质量监督管理体系的历史沿革和发展	9
第二节 铁路建设工程质量监督的法律地位和依据	12
第三节 铁路建设工程质量监督机构及其职责	14
第四节 质量监督机构与工程建设各方的关系	18

第三章 铁路建设工程质量监督的内容和方式方法

第一节 工程质量监督的内容	20
第二节 工程质量检验方法	22
第三节 工程质量监督工作方式	26

第四章 铁路建设工程质量监督程序

第一节 办理质量监督登记手续	29
第二节 开工前质量监督准备工作	30
第三节 工程施工过程中的质量监督	31
第四节 工程竣工验收的监督	32

第五章 工程质量事故处理

第一节 工程质量事故特点及分类	34
第二节 工程质量事故处理的依据和程序	36
第三节 工程质量事故原因分析及处理	37

下篇 铁路建设工程质量行为监督

第六章 概 述

第一节 铁路建设工程的建设程序	41
第二节 铁路建设工程的建设制度	48
第三节 铁路建设工程的管理模式	50

第七章 对建设单位质量监督

第一节 铁路建设单位的资质管理	57
第二节 铁路建设单位的质量责任和义务	58
第三节 对建设单位质量监督	65

第八章 对勘察设计单位质量监督

第一节 勘察设计单位的资质管理	68
-----------------	----

第二节 勘察设计单位的质量责任和义务	72
第三节 对勘察设计单位质量监督	72
第九章 对施工单位质量监督	
第一节 施工单位资质管理	75
第二节 施工单位的质量责任和义务	80
第三节 对施工单位质量监督	83
第十章 对监理单位质量监督	
第一节 监理单位的资质管理	86
第二节 监理单位的质量责任和义务	87
第三节 对监理单位质量监督	89
第十一章 建设工程质量违法违规行为的法律责任	
第一节 建设工程质量违法违规行为的法律责任	91
第二节 铁路建设工程质量违法违规行为处罚	93
附 录	
附录 1 铁路建设工程质量监督申报表	95
附录 2 铁路建设工程质量监督书	98
附录 3 铁路建设工程报监补充文件资料通知单	99
附录 4 铁路建设工程质量监督计划	100
附录 5 工程质量保证体系审查表	102
附录 6 铁路建设工程质量监督记录	103
附录 7 建设单位质量行为监督检查表	104
附录 8 勘察、设计单位质量行为监督检查表	105
附录 9 监理单位质量行为监督检查表	106
附录 10 施工单位质量行为监督检查表	107
附录 11 铁路建设工程质量问题(整改/局部暂停施工)通知书	108
附录 12 铁路建设工程恢复施工通知书	109
附录 13 铁路建设工程质量监督报告	110
铁路建设工程相关法律、法规目录摘录	116

上篇 铁路建设工程质量监督概论

第一章 建设工程质量监督概述

第一节 质量监督及其工作形式和程序

一、质量监督及其发展

1. 质量监督的概念

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

质量监督的具体含义,包括以下几个方面:

(1)质量监督是政府实施国民经济管理的职能之一,是宏观管理监控体系中的重要组成部分。在我国国民经济计划、组织、指挥、调节和监控活动中,监督是一个重要环节。随着社会主义市场经济体制的逐步完善,要着重从宏观上加强经济活动的间接调控,加强监督管理工作,建立和健全经济活动的监控机制。

(2)质量监督的依据是国家有关质量的法律、法规和政府有关质量的行政性规章,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。质量监督的主要任务就是控制产品的质量。

(3)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。

(4)质量监督是政府行为,质量监督机构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的生产过程进行检查、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。

(5)质量监督是手段,其目的是找出原因,进行反馈和处理,即通过监督检查获得大量的数据,进行分析归纳,及时反馈给有关方面,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、经济、行政处理措施,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、服务质量和企业管理水平的目的。

2. 质量监督的发展

从 19 世纪到 20 世纪,随着社会生产规模的逐渐扩大,人们在劳动中的分工和协作越来越复杂,商品的生产和交换活动日益增多,为了评价商品的使用价值及产品满足需要的程度,社会上出现了科学的管理理论和系统的质量监督管理实践活动,政府根据需求和可能制订了产品质量标准或技术条件,并规定了相应的检验、检查方法。欧美一些工业化较早的国家,由于

蒸汽机的应用经常发生安全质量事故,迫切需要对其实施监督。为此,德国于 1865 年成立了蒸汽锅炉监督协会,英国于 1882 年建立了蒸汽锅炉监督局,美国也成立了保险业者实验室联合公司。他们按照各自国家的锅炉安全质量法规对锅炉进行监督,符合标准的授予证书和标志,准予销售。这样大大提高了蒸汽锅炉的安全可靠性,取得了很好的社会效益。随后,很多国家都进一步扩大了质量监督的范围。

但是,质量监督作为国民经济管理的一项制度,在世界范围内大规模实施,却是第二次世界大战之后的事情。20 世纪 50 年代初,各国为了尽快恢复经济,鼓励工业界采用先进标准,提高本国产品在世界市场上的竞争能力,大力推行产品认证制度,取得了很大的经济效益。东欧一些国家从 20 世纪 60 年代开始,也对出口产品实行了认证鉴定制度,对内销产品则实行质量鉴定制度。目前,世界上工业发达国家都设有专门的质量监督管理机构和庞大的专门检验队伍,开展各种形式的质量监督活动——产品认证、技术监督、质量国家鉴定等。虽然他们的形式不同,但其基本职能是一致的,都是对产品质量实施的监督。随着生产力的发展,这些不同形式的质量监督正相互取长补短,向着国际化方向发展。

我国历来对产品质量、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的重要产品实施监督。改革开放以来,随着工作重点转到经济建设上来,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,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,取得了显著成绩: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,加强了质量控制工作。同时,向各级领导及有关部门提供了质量信息,为政府对国民经济的宏观调控提供了可靠依据。

二、质量管理体系

目前,我国的质量监督管理是一个由多系统构成的体系,主要有技术监督系统和各专业监督系统。

1. 技术监督系统

根据《中华人民共和国标准化法》、《中华人民共和国计量法》,县级以上政府标准化行政主管部门负责对标准的实施进行监督检查。省、自治区、直辖市人民政府及国务院各行业标准化管理部门负责管理本地区、本部门的产品质量监督工作。国家标准化与技术监督管理主管部门统一管理全国的标准化、计量、质量监督工作,并对质量监督管理进行宏观指导。

2. 专业监督系统

(1) 工程建设系统

根据《建设工程质量管理条例》(以下简称《条例》)规定,国家实行建设工程质量监督管理制度。国务院建设行政主管部门对全国的建设工程质量实施统一监督管理。国务院铁路、交通、水利等有关部门按照国务院规定的职责分工,负责对全国的有关专业建设工程质量的监督管理。

县级以上地方人民政府建设行政主管部门对本行政区域内的建设工程质量实施监督管理。县级以上地方人民政府交通、水利等有关部门在各自的职责范围内,负责对本行政区域内的专业建设工程质量的监督管理。

国务院发展计划部门按照国务院规定的职责,组织稽察特派员,对国家出资的重大建设项目实施监督检查。

国务院经济贸易主管部门按照国务院规定的职责,对国家重大技术改造项目实施监督检查。

工程质量关系到经济建设的成就,关系到人们生产、生活及生命财产的安危,国家必须对其依法进行严格监督管理。工程建设的特点决定了工程质量监督工作必须深入到每个工程的施工现场,不但要监督各责任主体的质量行为,促进其工作到位,责任落实,还要对工程实体质量进行实地检查,检查其是否达到国家和行业标准,特别是地基基础和主体结构更需要保证其安全可靠。

(2) 卫生系统

根据《中华人民共和国药品管理法》、《中华人民共和国食品卫生法》,国务院卫生行政主管部门主管全国药品监督管理工作,县级以上卫生行政部门行使药品食品卫生监督职权。

(3) 船舶系统

根据《船舶和船用产品监督检验条例》规定,船舶设计、建造、初检和定期检验,以及船用产品检验均由中华人民共和国船舶检验局及其有关地区设立的船检机构负责。

此外,还有劳动系统、商业系统、农林牧系统等专业监督系统。

三、质量监督的工作形式

质量监督有质量体系认证、产品认证、监督检查等多种方法。在不同条件下,质量监督工作有着不同的目的、要求、方法和内容,其工作形式大致可分为抽查型、评价型和仲裁型三种类型。

1. 抽查型质量监督

抽查型质量监督是监督机构通过对产品、工程的质量抽查检验和对责任主体的质量责任进行处理,督促企业遵守质量法规和强制性标准的一种质量监督活动。如各地方政府按照国家及当地规定对生产企业的监督性抽查,以及各地、各行业开展的工程质量抽查等。通过监督抽查活动,一方面能遏制制售“伪劣”产品或低劣工程的不法行为,另一方面可以通过这些活动积累质量信息,以便从宏观角度对产品、工程的质量进行分析和指导。

抽查型质量监督的形式有:周期性监督检查和监督性抽查。

(1) 周期性监督检查

各级质量监督部门根据当地产品质量情况和监督检验能力,每年制订产品、工程质量检查计划,包括对受检工程(产品)、受检企业的检查。周期性监督检查注重监控面,要求把重要产品、工程或工程的重要部位的质量置于有效监控之下,而对于检验周期、检验项目,则可根据质量稳定程度灵活掌握。

周期性监督检查是由监督单位按照周期和依据标准对受检企业的产品、工程质量进行抽样检查,判定其是否合格。所以,周期性监督检查是质量统计分析的主要信息源。如全国、全省、全市的季度、年度或隔年的产品、工程质量大检查等。

(2) 监督性抽查

我国的监督性产品、工程质量抽查制度是 1985 年建立的。监督性抽查的对象是:重要的工农业产品;有关人身安全、健康的产品;以及建设项目中的重要工程、重要阶段、重要部位、工程中使用的重要材料等。通过对这些产品、工程的质量监督,在宏观上监察重要产品和工程的地基基础、主体结构,以及一些设备安装工程等的质量动态,对企业、行业和地方质量管理进行督导,并通过对质量责任者的处理,督促质量法规和技术标准的贯彻执行。监督性抽查注重计划的针对性和抽样的随机性,以便能如实地揭示产品、工程质量中的问题。监督抽查能反映产品、工程质量动态和发展趋势。

2. 评价型质量监督

评价型质量监督是质量监督机构通过对企业的产品和质量保证条件进行检查和验证,作出综合质量评价,以证书、标志等方式向社会提供质量评价信息,并对获得证书、标志的产品和企业实行必要的事后监督,以确保质量稳定的一种质量监督活动。如质量认证、优质评选、统检合格证等,都是评价型质量监督形式。评价型质量监督,对企业来说是一种外部质量保证活动,有利于增强产品竞争能力和经济效益;对用户来说是一种可信的指导选择和消费的质量信息。通过对重要产品、工程质量进行宏观控制,可以督促企业不断提高产品质量和企业管理水平。

(1) 质量认证

质量评价是由第三方认证机构对申请企业按照(国际通用)标准对产品进行检验,对企业质量保证条件进行评价。

(2) 优质评选

国家为了鼓励企业生产优质产品,国务院于 1979 年批准国家经贸部颁布《中华人民共和国优质产品奖励条例》,1987 年修订为《国家优质产品评选条例》。优质工程的评选在一定程度上推动了企业的质量管理工作。

(3) 统检

统检是指质量监督部门为弄清其管辖范围内某产品、工程在某时期全部生产企业的产品质量状况所进行的监督检验活动。统检注重的是“统一”,即受检产品、检验时期、检验步骤、工作程序、依据标准和细则以及检验报告、资料汇总格式等全部统一。统检的作法有两种:一种是既检验产品又检查企业质量保证条件;另一种是只抽样检验产品质量,不检查质量保证条件。后一种作法也可称为抽查型监督。到底采取何种作法,要根据质量监督任务的需要,由质量监督管理部门确定。定期不定期的全国工程质量检查就属于这种类型。

3. 仲裁型质量监督

质量监督机构通过对有质量争议的产品组织检验和质量调查,分清质量责任,作出公正而科学的仲裁结论,以维护经济活动的正常秩序。如争议方委托的质量仲裁、执法部门委托的仲裁检验和处理消费者质量投诉等都是仲裁型质量监督。其特点是:

(1) 监督检验的对象是有质量争议的产品、工程。

(2) 在非合同环境下依据技术标准,在合同环境下依据有效合同。而无合同又无技术标准的不予受理。

(3)需围绕质量争议进行必要的调查,以便分清责任。

(4)费用由质量争议的败诉方承担。

四、质量监督工作的一般程序

质量监督工作的程序大致可分为五个阶段,即计划、检查、评价、处理和总结。

1. 计划

计划指制订质量监督计划,决定监督的对象、依据和标准、监督的目的和要求,监督实施机构、监督手段、方法和措施等。

2. 检查

目的是取得科学数据,包括按照标准要求对产品、工程抽样检验,对企业质量保证条件进行检查,以及其他必要的质量调查等。

3. 评价

将检查的结果与标准(质量法规、技术标准、质量合同)比较,确定偏差和偏离程度。如果检查结果与标准相符,即为合格,否则为不合格。分析其偏离原因及动态趋势,得出评价结论。

4. 处理

处理包括信息处理、合格处理和对不合格的纠正。信息处理就是迅速、准确地将质量监督结果通过一定渠道反馈给政府有关部门,有一些信息需要向社会公布。合格处理是指按不同监督形式的内容,进行表彰或颁发证书或标志。对不合格的,要采取教育、行政、经济或法律等手段,要求其限期达到标准要求,并及时组织复查。

5. 总结

从正反两方面总结工作经验,肯定和发扬成绩,纠正错误,克服缺点,以便不断提高质量监督工作水平。

第二节 建设工程质量监督及其特征

一、建设工程质量监督及其作用

1. 建设工程质量监督

建设工程质量是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程的新建、改建工程特性满足国家现行的有关工程建设的法律、法规、技术标准、设计文件及工程合同的综合要求的能力之总和。实现建设目的,达到建设工程质量目标,是一项涉及多个参与建设主体单位的建设活动,覆盖建设工程决策、勘察设计、施工生产和使用维护全过程的复杂的系统工程,因此,必须用系统的观点,建立健全建设工程质量的三大监督管理体系,即各建设责任主体的质量保证体系、建设工程监理和工程风险管理社会监督保证体系、建设工程质量政府监督管理体系。建设工程质量监督主要指建设工程质量的政府监督,它是建设工程质量监督管理体系中的最高层次,是站在国家和公众利益的立场上,具有权威性的、公正的、强制性的执法监督。具体地说,建设工程质量监督是指政府为了确保建设工程质量,保障公共卫生,保护人民群众生命和财产,按国家法律、法规、技术标准、规范及其他建设市场行为管理规定的一种监督、检查、管理及执法行为。加强建设工程质量监督管理就是要保证影响建设工程社会质量问题的主体结构安全 and 环境质量,提高建设工程的整体质量,维护国家和公众的建设工程质量利益。

2. 建设工程质量监督的作用

建设工程质量直接影响建设工程项目的投资效益、社会效益和环境效益。建设工程不仅能够提供人们生活的基本条件,而且能够提供各类产品生产活动的场所。建设工程的质量问题,轻者造成返工和经济浪费,影响建设工程产品的正常使用功能;重者危及人民的生命和财产安全,造成严重的社会影响,影响国民经济整体发展质量。所以,实施工程质量监督必要而迫切。

(1) 加强质量监督是实现质量目标社会性的主要途径

从价值观点看,建设工程产品像其他工业产品一样,都有其价值和使用价值。其价值就是凝结于建设工程产品之中的社会必要劳动时间;它的使用价值是指满足社会 and 用户生产、生活所需的使用功能和质量要求。使用价值的实现有着广泛的质量目标,它不仅包括满足业主和用户对建设工程安全、使用、经济、美观等基本特性的综合要求,而且必须符合国家有关法律、法规和技术标准,满足国家、公众和社会整体发展的需要。由于建设业主、勘察设计单位、施工单位和工程监理单位质量管理的局限性,要更多地注重有效地满足用户具体的使用功能的需求。因此,站在社会整体发展的高度,就必须有代表国家和公众利益的监督管理,通过法律、行政、经济等相关手段,规范建设市场,形成有序的生产过程,确保建筑业的良性发展,达到满足国民经济发展和改善人民生活、提高生活质量的目标。

(2) 加强质量监督是处理建设工程质量问题复杂性的的重要途径

建设工程质量问题的复杂性是由工程建设过程本身的特征所决定的。工程项目的建设具有单项性、建设过程的长期性和质量影响因素的多样性等特点,这决定了建设工程质量的波动性大、变异性大、隐蔽性强等特点,质量问题的出现和形成可能波及决策、勘察设计、施工安装、使用维修各个阶段,产生质量问题的原因是人、材料、机械、方法和环境五大因素中的任何一个因素或多个因素交错作用的结果。仅就人的因素而言,可能是来自质量决策的建设业主单位、使质量目标专业化的勘察设计单位、实现质量目标产品化的施工单位、代表业主利益实施建设工程专业化过程管理的工程监理单位以及建设工程质量形成的物质基础——建筑材料、构配件和设备的供应单位。由于人的因素产生的建设工程质量问题可能由决策层、管理层、执行层、操作层人员工作失误所致。重大工程质量事故的酿成,其责任往往具有多极性的特点。质量问题的复杂性和交错性,客观上需要公正、独立的建设工程质量监督机构,置身于建设工程质量责任主体之外,科学高效地进行监督检查,使建设主体各方建设活动严格按照规定的程序,履行各自的质量职责。同时,实现对建设工程全过程的质量监督管理,使建设工程质量监督走上良性循环的轨道。

(3) 加强质量监督是规范各参建主体建设活动和质量行为,提高参建主体素质的主要途径

由于建设活动中人的因素的主观性和可变性,提高工程质量与在经济上降低质量投入的内在矛盾,形成了建设工程质量达不到强制性标准要求的主观内在因素。而且,各主体方质量目标存在差异性,仅靠各自的质量保证体系不能有效地达到建设工程质量整体优化的目标。要从根本上减少或杜绝建设工程质量事故,就必须加强政府对参建各主体的建设活动和结果的监督管理,规范各参建主体的建设行为,以保证建设工程主体结构使用安全 and 环境质量。质量监督机构通过监督工作督促和促使企业建立健全检验制度,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。

(4) 加强质量监督是减少建设工程质量事故、维护消费者利益和保障人民权益的重要途径

建设工程是一种特殊的产品,不像一般生活用品可以报废、降低使用等级或使用档次,建

设工程项目一旦出现质量事故,具有较大的社会影响,轻者影响工程建设顺利进行,拖延建设工期,增加工程费用;重者则会留下隐患,成为危险工程,影响使用功能或者不能使用;更严重的则会引起失稳倒塌事故,造成人民生命、财产的巨大损失。因此,国家必须加强监督管理,防患于未然,确保建设工程的质量,维护消费者利益和保障人民的权益。

(5)加强质量监督是贯彻质量法规和技术标准,建立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。《条例》的颁布,大幅度地调整了工程质量监督系统,对质量监督的工作性质、内容、方法、程序有了较大的转变,伴随着与之相关的一系列法律、法规的出台,通过加强法制建设,保证这些转变的实现,需要进一步肯定和加强工程质量监督机构的地位和作用。另外,通过质量监督还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。

(6)加强质量监督对实现环境保护和可持续发展具有深远意义

建设工程质量监督的主要目的是保证建设工程使用安全 and 环境质量。建设工程质量监督的重点由实体质量监督向质量行为监督和以结构质量、环境质量为重点的实体质量监督转移,特别是把对环境质量的监督放到突出位置。以政府为主要监督主体的监督行为一方面可以通过对结构安全稳定、防火、隔音、节能、环保等内容的审查,另一方面通过加强对规划设计单位质量行为的监督,保证规划设计强制性标准的执行,保证工程的使用安全 and 环境质量。这种监督管理体现了政府代表公众和社会利益对建设工程质量进行全社会宏观调控的职能,保证公众和社会利益不受损失,具有环境质量意识,符合可持续发展的战略。

二、建设工程质量监督的本质特征

1. 权威性

建设工程质量监督是政府行为,体现的是国家意志,代表着广大人民群众的利益,任何单位和个人从事建设工程活动,都必须服从这种监督管理。

2. 强制性

《条例》第四十三条明确规定“国家实行建设工程质量监督管理制度”,建设工程质量监督是国家对建设工程实行的一项管理制度,以国家条例的形式予以颁布实施,是由国家的强制力来保证的,任何单位和个人不服从这种监督管理都将会受到法律的制裁。

3. 公正性

建设工程质量监督是在国家有关法律、法规和工程建设强制性标准规定的范围内,对各建设主体的质量行为和工程实体质量进行的监督。工程质量监督机构与建设工程的各建设主体之间没有利益冲突和利害关系,质量监督的行为以维护国家和公众在建设工程中的利益为目的,体现公正性的特点。

4. 综合性

建设工程质量监督贯穿于建设活动从开工到竣工验收的全过程,监督对象不但包括参与工程建设的建设单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位等建设的各方主体,还包括了工程实体的质量监督。

三、建设工程质量监督的权力

建设工程质量监督机构实施监督检查时,具有以下三种权利:

1. 有权要求被检查单位提供有关工程质量的文件和资料。被检查单位应如实提供相关文件和资料。主要有:

- (1) 开工报告批复文件或施工许可证;
- (2) 监理单位资质证书、监理合同、监理人员资格证书;
- (3) 勘察设计单位资质证书;
- (4) 工程勘察设计文件、变更设计文件;
- (5) 施工单位中标通知书、资质证书、承包合同、项目经理等主要管理人员资格证书;
- (6) 有关保证工程质量的管理制度和质量管理责任制;
- (7) 操作人员主要专业工种的岗位证书(重点是特种作业人员的岗位证书);
- (8) 施工组织设计;
- (9) 施工方案、质量控制措施、技术交底资料;
- (10) 建设工程所需国家标准、规范、规程;
- (11) 企业工艺操作规程、企业标准;
- (12) 施工过程中应具备的各种质量保证资料、质量检测试验资料、质量评定资料等;
- (13) 监理单位有关质量控制检查资料;
- (14) 工程分包单位资质;
- (15) 其他有关质量资料。

2. 有进入施工现场进行检查的权力。工程质量监督管理人员进入施工现场检查是代表国家执行公务,拥有强行进入施工现场进行检查的权力。

3. 有一定处罚权。

- (1) 发现工程质量存在问题时,有权签发整改通知,责令限期整改;
- (2) 发现存在涉及结构安全和使用功能的严重质量缺陷、工程质量管理失控时,有权责令暂停施工或局部施工等强制措施,以便立即改正;
- (3) 对发现结构质量隐患的工程有权责令进行检测,检测结果确有问题时,要求相关单位整改;
- (4) 对发现的质量问题进行通报,需要行政处罚的,有权报委托的政府部门查处。

四、铁路建设工程质量监督范围及项目规模

1. 铁路建设工程质量监督范围

根据《铁路工程质量监督管理办法》规定,凡铁路固定资产投资(包括国家和地方投资、合资、其他款源投资)的新建、改(扩)建铁路建设项目及其配套、辅助(含住宅及文化卫生设施)和附属工程,均由铁路工程质量监督机构实施质量监督。

固定资产投资包括基本建设投资和更新改造投资两部分。资金来源为国家预算、外资、国内银行贷款、地方或部门或企业自筹资金、其他专项资金等。

2. 铁路建设工程质量监督规模

铁路建设工程质量监督的规模,目前暂定为总投资在 200 万元(含)以上的新建、改(扩)建铁路建设工程。

第二章 铁路建设工程质量监督机构及其职责

第一节 铁路工程质量监督管理体系的历史沿革和发展

新中国成立后,随着国家经济建设的发展,建设工程质量监督管理应运而生。50多年来,随着我国基本建设管理体制的改革及管理模式的变革,建设工程质量监督管理体系由建国初期实行单一的施工单位内部质量检查制度,演变为20世纪60、70年代实行建设单位质量检查验收制度。20世纪80年代以来,随着我国计划经济向市场经济的逐步转变,正在不断完善建设工程质量“企业自控、社会监理、政府监督、用户评价”的多元控制制度。

一、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,工程建设各参与者的根本利益基本一致,其目的是为了建立完整的国民经济体系,不断改善人民的物质文化生活。工程建设领域的生产活动很长时间(尤其在1958年以前)处于投资直接由政府行政部门直接拨付,施工任务也由政府按计划和行政区域直接下达给施工单位,主要建筑材料由政府向各工程项目按需调拨的局面。在这种管理格局中,政府对工程建设参与各方的活动,采取的是单向的行政管理,建设单位、设计单位和施工单位只是工程任务的被动执行者。工程费用实报实销,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。由于当时没有全国统一的建设工程质量评定标准,建设单位又大多属于临时机构,缺乏专门的工程建设管理人才,因此,建设工程质量控制是单一的由施工单位内部质量管理部门自行检查和管理。

铁路建设工程质量实行单一的施工单位内部质量检查制度的时间要比其他行业短,仅是从1949年建国开始至1950年为止。当时主要任务是恢复既有铁路运营,技术标准尚不明确,规章制度尚未健全,且大量使用军工、民工突击抢修,只有少部分工程交由私营承包商施工,铁路建设工程的质量基本上是由施工单位自行控制和管理。

二、第二方建设单位质量检查验收制度

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同属于一个施工单位领导之下,当工期、产量与质量产生矛盾时,往往会出现牺牲质量而追求工期和产量的情况,从而使工程质量不能得到有效控制。在国家第二个五年计划期间(1958—1962年),经国家建工部向中央建议决定,建设工程质量除施工单位自控外,还要由建设单位负责以隐蔽工程检查验收为主的质量管理工作,逐步形成了建设单位和施工单位既相互制约又联手控制的质量监管制度。

1. 铁路工程建设单位质量检查验收制度的建立

铁路建设工程实行建设单位质量检查验收制度,与铁路行业规范其建设管理及铁路工程实施承包制度密切相关。早在 1950 年,为了规范铁路建设管理和提高铁路工程质量,铁道部就开始制定铁路建设管理有关规章制度,并开始实行工程承包制度。1950 年 9 月,铁道部发布了《铁路建设工程暂行处理办法》(央程字 423 号),对工程施工、预算、财务、检查等一系列程序予以明确。对工程承包方式规定:凡由铁道兵团所属各单位、各兵工及民工筑路机构承办工程实行承包;凡由公私营厂商承包工程实行招投标、询价或议价等办法办理;但均要与主管路局签订合同。同时,还明确了承包双方的质量责任,规定了发包人的代表对施工组织设计、隐蔽工程等的质量检查签字认证制度。此外,发包人的代表还要检查工程是否按图施工、材料质量是否符合规定、施工资料是否完整及时等。自此,大部分铁路建设工程开始引入招投标、承包和合同管理制度,并开始实行建设单位质量检查验收制度(这要比其他行业早 5~10 年)。为配合上述规定,铁道部于 1951 年起取消了私营包商制度,建立了专业化施工队伍。

1958 年铁道部取消承包制,采用投资大包干制,成立基建总局。由于“大跃进”时期浮夸风泛滥成灾,只讲数量不求质量,使工程质量受到很大影响。

1961 年铁道部恢复了工程承包制,成立了工程局,并在基建总局设置基建发包组,专门负责铁路基本建设工程发包。铁路局所属基本建设处,当基建工程发包给工程局施工时,作为铁道部派出单位,代表铁道部行使有关职责;当基建工程发包给本铁路局施工时,则作为铁路局的发包单位行使有关职责。在各基建发包组内,设置专职工程质量监察工程师,对发包工程质量实行“外部”监察。各施工单位质量控制人员则称为检查工程师,履行企业内部工程质量检查职责。

在“文化大革命”十年动乱期间,一切规章制度均被批判和废除。直到 20 世纪 70 年代末,随着国家确立以经济建设为中心工作,开始整顿建设市场,恢复、健全各项规章制度,才使建设单位监督检查施工单位工程质量的制度得到恢复。

2. 铁路工程建设单位质量监督管理制度的规范化

进入 20 世纪 80 年代后,我国进入了改革开放的新时期,工程建设领域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,计划经济开始向社会主义市场经济转化,工程建设参与各方之间的经济关系逐步强化,追求自身利益的趋势日益突出。为加强建设工程质量监督管理,国务院在 1984 年 9 月颁布的《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》(国发[1984]123 号)中要求,改革工程质量监督办法,大中型工业、交通建设工程质量由建设单位负责监督检查,一般民用建设项目,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。从此,各省市先后成立了工程质量监督站,开始了对房屋建筑工程质量的监督工作。

与此同时,铁道部为规范工程发包制度中的质量管理工作,制定了《铁路基本建设承包工程技术监察暂行办法》([1984]铁基字 779 号),对质量管理机构及职责等进行了详细规定:

(1) 施工单位的质量责任

施工单位对承包工程的质量全面负责,严格按照批准的设计文件、施工规范、操作规程和有关规定施工。建立质量保证体系,推行全面质量管理,建立与健全质量负责制度和质量检查制度。企业内设置质量监察机构,配备专职监察人员,实行以专职为主、专群结合的质量控制。在施工过程中,积极开展创优活动,确保工程质量符合铁道部颁发的《铁路建筑安装工程质量和验收标准》和设计文件的规定。

(2) 建设单位的质量责任