

矿业建设项目 竣工验收管理实务

· 梁玉军 编著 ·



煤炭工业出版社

矿业建设项目竣工验收管理实务

梁玉军 编著

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

矿业建设项目竣工验收管理实务 / 梁玉军编著. -- 北京:
煤炭工业出版社, 2013

ISBN 978-7-5020-4304-9

I. ①矿… II. ①梁… III. ①矿业工程—工程验收 IV. ①TD

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 212887 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn

煤炭工业出版社印刷厂 印刷

新华书店北京发行所 发行

*

开本 787mm × 1092mm¹/₁₆ 印张 14¹/₂ 插页 1

字数 264 千字 印数 1—2 000

2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

社内编号 7132 定价 49.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,本社负责调换

内 容 提 要

我国不同地区、不同行业、不同部门对矿山建设项目的管理不尽相同，导致矿山建设项目竣工验收工作异常复杂、烦琐。本书作者通过多年从事矿山建设项目管理工作的实践，系统全面地总结、梳理了矿山建设项目竣工验收的工作流程，以期为读者在竣工验收工作时提供借鉴、参考。

本书内容包括矿业建设项目竣工验收概述、单位工程竣工验收、设备和材料验收、初步设计变更和调整概算、单项工程竣工验收、项目联合试运转验收、项目专项验收、项目竣工决算与资产移交、项目竣工审计、项目竣工验收等。

本书可供从事煤炭、金属、非金属等行业的井工矿或露天矿建设的工程技术人员、管理人员阅读使用，也可供院校相关专业师生参考。

前言

本书以煤炭行业建设项目为基准，从矿业建设项目能够顺利通过项目竣工验收的角度出发，系统地总结了在建设过程中需要完成哪些工作，开展和完成这些工作的起讫时间和相互制约关系，政府的相应管理部门和管理方法、各类验收的工作流程等。作者在梳理过程中发现，相同性质的工作，在不同的省（自治区、直辖市）、省（自治区、直辖市）内不同的地级市（区、州、盟），甚至是在同一地级市（区）下辖的不同的县（区、旗），由于文化差异和地域习惯等的不同，其管理方法、工作流程、办事效率、对书面材料内容和形式的约定等存在较大差异；相同性质的工作，不同行业的具体约定也存在较大差异。对于这些差异，在本书的相关章节中都能找到相关内容。由于作者能力有限，未能对这些差异进行详细的说明和比较。同时，作者在梳理过程中也发现了存在的管理空白点，如质量评价体系的建立与执行、质量认证的依据与方法、露天矿矿建工程质量验收规定，等等；也发现了存在的矛盾点，如建筑行业现在执行的是“验评分离”和竣工验收备案，而有的行业没有及时修订相关标准、规定，没有执行“验评分离”和竣工验收备案，仍然实行质量认证或核定、核查、核验等。这些矛盾点的存在，是形成管理空白点的一个重要原因，如某些新修订的验收规范、标准执行了“验评分离”，但在其他规定中却约定执行质量认证，也没有修订新规范、标准下的质量认证标准、规定或办法，致使质量认证失去了适合新修订规范、标准的依据和方法。

综上所述，本书的重要作用就是，它不但可以在实践中指导煤炭、金属、非金属等行业的井工矿或露天矿项目的建设管理，还可以为国家制定矿业建设项目统一的验收规定提供参考。

需要特别强调的是，当国家为适应国民经济、社会发展或安全管理等的需求而调整政府机构或职能划分或调整经济政策时，或者相关政府部门在进行管理优化时，本书中涉及的部分相关内容可能也要随之发生变化。因此，本书的内容具有相当强的政策性和时效性，仅可用于参考而不可以完全照搬。

本书的核心内容共 11 章 54 节，在编撰过程中作者通过参考资料、网络查

找、与专业人士交流等多种手段，多方查找国家和行业关于煤矿和非煤矿山的相关管理规定、规程、规范、办法等相关内容和要求，同时参阅并摘录了相关科研机构 and 个人的研究成果，结合多年的实践经验，全面阐述了相关工作的内在规律性和相应的办事流程。研究成果的获得，主要是通过学习、参考相关网站的信息及作者在日常工作中的积累，同时也得到了中煤平朔集团有限公司所属的合同、预算、财务、审计、物资供应、安全监察、环境保护、消防、防雷、工程管理、质量监督、档案等单位 and 部门的部分相关管理和专业人士的大力协助，在此，对给予帮助的人士表示衷心的感谢。

为了叙述简单，作者对本书中的省、自治区和直辖市均简称为省，对地级的市、区、州等均简称为地级市，对县级的市、县、区、旗等均简称为县。

由于作者知识水平、社会阅历等方面有限，书中难免有不当之处，敬请读者在阅读过程中据实予以修正。

作 者

2013 年 8 月

目 次	
第一章 竣工验收	1
第一节 基本建设概述	1
第二节 竣工验收概述	5
第三节 竣工验收中的重要日期	7
第四节 竣工验收的分级管理	11
第五节 竣工验收的范围	13
第六节 竣工验收的依据	13
第七节 竣工验收的条件	15
第八节 竣工验收的管理体系	17
第二章 单位工程竣工验收	22
第一节 单位工程竣工验收的一般程序	22
第二节 单位工程的竣工预验收	23
第三节 单位工程的竣工验收	25
第四节 单位工程的竣工实体验收	28
第五节 单位工程的竣工资料验收	29
第六节 单位工程的竣工经济验收	34
第七节 单位工程的保修验收	36
第八节 竣工规划条件核实	41
第三章 设备和材料验收	45
第一节 管理体系	45
第二节 接运	47
第三节 到货验收	49
第四节 移交生产验收	52
第五节 质保验收	54
第六节 质保期质量监管	56

第七节 设备资料	57
第八节 设备清册	60
第九节 材料分摊	63
第四章 初步设计变更和调整概算	66
第一节 初步设计变更	66
第二节 调整概算	70
第五章 单项工程竣工验收	79
第六章 项目联合试运转验收	80
第一节 项目联合试运转概述	80
第二节 项目联合试运转验收	81
第三节 项目联合试运转	84
第七章 项目专项验收	86
第一节 安全验收	88
第二节 环境保护验收	97
第三节 水土保持设施验收	110
第四节 土地复垦验收	118
第五节 职业卫生验收	125
第六节 消防验收	129
第七节 节能验收	135
第八节 防雷验收	141
第九节 特种设备验收	143
第十节 危化品设施验收	153
第十一节 建设工程质量认证与竣工验收备案	160
第十二节 档案验收	168
第八章 项目竣工决算与资产移交	173
第一节 竣工决算	173
第二节 资产移交	179
第九章 项目竣工审计	182
第一节 审计的内容	182



第二节 审计的程序和要求.....	185
第三节 建设项目造价审计.....	189
第四节 建设项目财务收支审计.....	192
第五节 建设项目管理审计.....	194
第十章 项目竣工验收.....	197
第一节 项目竣工验收资料准备.....	197
第二节 项目竣工验收管理.....	204
第三节 项目竣工验收的后续工作.....	208
第十一章 项目的建设管理建议.....	211
第一节 竣工验收管理控制流程.....	211
第二节 建议管理机构.....	216
参考文献.....	221

第一章 竣工验收

第一节 基本建设概述

一、基本建设

基本建设是指固定资产的建设，包括建筑、安装和购置固定资产的活动及与其相关的工作。根据我国现行的法规规定，凡利用国家预算内基建“拨改贷”、自筹资金、国内外基建信贷以及其他专项资金进行的，以扩大生产能力或新增工程效益为目的的新建、扩建工程及有关工作，均属于基本建设。

基本建设能为国民经济的发展提供大量新增的固定资产和生产能力，为社会化的扩大再生产提供物质基础，促进工业、农业、国防等实现现代化，提高人们的物质文化生活水平。

二、基本建设项目

基本建设项目就是按照一个总体设计进行施工，由若干个单项工程组成，经济上实行统一核算，行政上实行统一管理的基本建设单位。

基本建设项目按照不同的分类方式可分为许多类型。

按建设性质分为新建项目、扩建项目、改建项目、迁建项目、恢复项目等。

按建设项目的规模或投资总额分为大型项目、中型项目和小型项目。

按建设用途分为生产性项目和非生产性项目。

按建设项目的投入产出属性分为经营性建设项目和公益性建设项目。

按项目建设阶段分为前工作项目、预备项目、施工项目和建成投产项目。

根据建设项目管理工作的需要，将建设项目按单项工程、单位工程、分部工程和分项工程进行分解。

一个建设项目，既可能是由一个单项工程构成，也可能是由几个单项工程共同组成。

单项工程是指有独立设计，可以独立施工，建成后可以独立发挥效益的工

程。单项工程的人工费、材料费、各种加工预制品费、施工机械费以及其他费用都应分别进行核算。工程完成后，应单独进行单项工程质量的评定或备案，并可以专门组织单项工程的竣工验收。

单位工程是指有独立设计，能独立施工，但不能独立发挥效益的工程。单位工程的人工费、材料费、各种加工预制品费、施工机械费都应分别进行核算。工程完成后，应单独进行单位工程质量的评定或备案，并专门组织单位工程的竣工验收。在实际操作中，为便于施工、管理、资金控制，可以将一项复杂的单位工程中有比较独立使用功能的构筑物单独划分出来，构成一个子单位工程。

分部工程是单位工程的组成部分，根据工程部位、设备、材料等的不同而做的分类。分部工程是编制建设计划和概预算、组织施工、包工结算、成本核算的基本单位，也是对建筑安装工程进行质量检验和评定的基本单位。如建筑工程中有地基与基础分部工程，主体结构分部工程，建筑装饰装修分部工程，建筑屋面分部工程，建筑给排水及采暖分部工程，建筑电气分部工程，智能建筑分部工程，通信与空调分部工程和电梯分部工程。当分部工程较大或较复杂时，可按照材料种类、施工特点、施工顺序、专业系统和类别等划分成若干子分部工程。

分项工程是分部工程的组成部分，通过简单施工就能完成。它是计算工料消耗的最基本构造因素。分项工程的组成部分是检验批或工序。

三、建设程序

建设程序是指建设项目从设想、选择、评估、决策、设计、施工到竣工验收、投入生产等整个建设过程中，各项工作必须遵循的先后次序的法则。这个法则是在总结工程建设的实践经验基础上制定的，反映了项目建设的客观内在规律，是建设项目科学决策和顺利完成建设的重要保证。按照建设项目发展的内在联系和发展过程，建设程序分成若干阶段，并且规定了每个阶段的工作内容、原则、审批程序等，这些发展阶段有严格的先后次序，不能任意颠倒，违反它的发展规律。

按照我国现行的规定，一般项目从建设前期到建设、投产、项目完结要经历以下工作程序：

(1) 根据国民经济和社会发展规划，结合行业和地区发展规划的要求，提出项目建议书。

(2) 在试验、调查研究及详细的技术经济论证的基础上编制可行性研究报告。

- (3) 根据项目的咨询评估情况，对建设项目进行决策。
- (4) 根据可行性研究报告编制设计文件。
- (5) 初步设计经批准后，做好施工前的各项准备工作。
- (6) 组织施工，并根据工程进度，做好生产准备。
- (7) 项目按批准的设计内容建完，经验收合格后，正式投产，交付生产使用。
- (8) 生产运营一段时间后（一般为两年），进行项目后评价。

由于项目建设内容存在行业和地域的巨大差异性，因此不同行业的项目建设程序也有所不同。目前，我国基本建设程序的主要阶段是总体规划设计、核准（项目建议书阶段和可行性研究报告阶段合并为核准阶段）、设计、建设准备、建设实施、生产准备、竣工验收和交付使用、生产运营、后评价，如图 1-1 所示。这几个大的阶段中每一阶段都包含着许多环节，这些阶段和环节各有其不同的工作内容，它们依照本身固有的规律，有机地联系在一起，并有着客观的先后顺序。

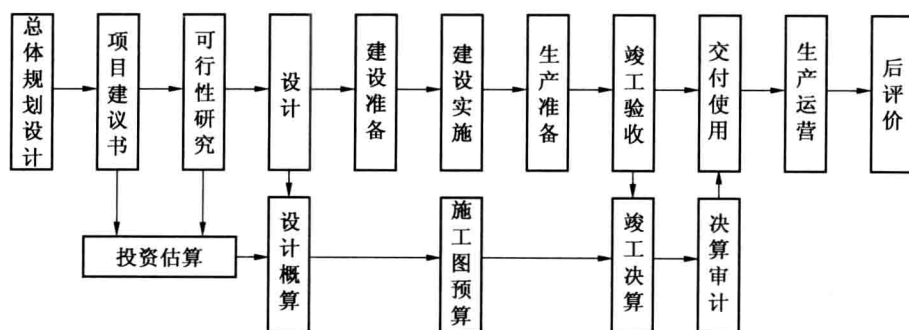


图 1-1 我国基本建设程序组成

四、当前矿业管理的现状

我国是世界上开发利用矿产资源历史最为悠久的国家之一。我国矿业的发展，为 5000 年来中华民族的生存发展和中华文明的延续与发扬建立了不可磨灭的历史功勋，特别是为中华人民共和国成立以来的国家经济建设、社会发展和人民生活水平的提高作出了巨大贡献。

中国社会科学院工业经济研究所的有关专家在经过大量调研的基础上，推出了中国矿业发展战略研究报告。该报告结合矿业的行业特点和国际发展趋势，分析了我国矿业发展的现状，指出了目前在矿产资源和矿业领域存在的一些认识误区，并提出了未来一段时期内我国矿业发展的战略思路，以及理顺行业管理体制，规范企业运作机制，发展矿业资本市场，促进我国矿业可持续健

康发展的政策建议。报告同时指出，世界主要矿业国家依托科技进步、金融市场和先进产业组织方式的现代矿业已经形成。现代矿业不仅仍然与其下游产业保持着密切联系，而且与金融业、生产性服务业的关系日益紧密。报告认为，我国矿业发展中还存在很多问题，主要表现在企业规模偏小，小型矿山的数量过多，矿山的管理水平较低，先进技术的利用程度不高，大型机械设备较少，机械化、自动化程度较低等，从而导致劳动生产率不高，矿产资源开发利用效率较低；矿业法律法规相对薄弱，矿业管理体制尚未理顺，地方政府和小企业短期化行为带来的浪费资源、破坏环境、忽视安全现象屡禁不止，局部经济利益驱动下的地方割据普遍存在，行业寻租、腐败空间很大；矿业市场化改革缓慢，明显滞后于下游工业领域各部门的改革进程；对外开放的战略不清晰，矿业区域投资环境较差，中国矿业尚未形成有效吸引外资的良好产业投资环境，合资企业和外资企业的发展较为薄弱。

对此，中国矿业发展战略研究报告课题组负责人罗仲伟教授表示，实现发展思路转变是保证矿业可持续健康发展的首要前提。要从立足国内的资源观转变为面向全球的资源观，从维护国内落后矿产资源产能转变为开发国际优势矿产资源产能；要从政府经营资源开发获取行业经济效益转变为政府监管资源开发获取矿业可持续发展；要从矿业行业分散管理转变为国家层面的系统规划和统一调控；要从单一的矿业发展思路转变为寻求资源与资本的良性互动关系，积极着手建立矿业资本市场；要从只注重矿产资源行业的发展速度转变为更为重视矿业的环境保护和安全生产，进一步完善全国矿业开发环境保护和安全生产统一标准，并强化执行规范企业运作机制是保证矿业可持续健康发展的中心任务。

我国现行矿业管理体制表面上看是以市场导向的行业管理为主导，然而特定国情背景下的矿产资源特殊性和重要性，又决定了政府干预的不可或缺，尤其是从国家战略层面考虑矿产资源时更是如此。但目前在处理矿业共性问题方面，各级政府各个职能部门权责分割、各管一面：国家发改委、工信部和国土资源部分割管理矿业，对矿业发展各自拥有一定的管理和制约权力；涉及矿业管理的其他部门还有安全、环境保护和水土保持等；国有大型矿业企业由国务院国资委或地方国资委监督管理；行业协会研究本行业市场并提出解决本行业普遍性问题的建议，然而，10多个矿业协会互相分立，依然按照计划经济时期的行政隶属范围参与行业规划和管理协调，所提出的规划、政策立足点无非是维护本行业的既有利益、排斥外来竞争，既缺乏从战略上考虑整个矿业发展的能力，也缺乏推动矿业整体改革的动力。在安全、环境保护等矿业重要管理领域，政府职能部门只有事后的惩罚性管理手段，游离于矿业运行过程的相关



信息之外。政府层面几乎没有一个部门在全面研究、规划矿产资源开发利用和可持续发展问题，中央政府对矿业缺乏全面了解和整体的、统一的管理机制。

因此，在当前经济及社会条件下，矿业建设项目从开工建设到正式转入生产经营，虽然要在经历建设实施、生产准备、竣工验收和交付使用等阶段内实行项目法人责任制、监理制和质量监督制，但各阶段内的相关工作过程或结果都必须得到政府相关职能部门的认可，即获得相应的审批文件，才能够具备项目竣工验收的充分必要条件。

矿业建设项目是否能够顺利实现设计意图，顺利达到预期建设效果，以及顺利取得与生产经营相关的行政许可手续，要求与项目建设有关的各单位要从技术、经济和社会效益等诸多方面自开工建设起就要进行全面管理、评估、检查、验收。在此过程中，与项目建设有关的各单位必须以国家或行业的规范、规定、标准、管理办法等为基准，从项目获得核准起，依据批准的初步设计、施工图设计和设计变更等文件，就要以完成项目建设的顺利验收移交为目标，开展相关工作。

这些工作除涉及建设、勘察、设计、施工、监理、检测、审图等参建单位外，其他所涉及的行业和部门主要包括：商务部，省级和地市级的经济贸易委员会、发展和改革委员会、财政、审计、国土资源、住房和城乡建设、工业和信息化、环境保护、安全生产监督管理、煤矿安全监察、卫生、水利、档案等部委（局），原铁道部和省级铁路局，省级和地市级的煤炭、交通、公安、消防等厅局，地市级的质量技术监督、气象等局，社会审计机构，质量监督的总站、中心站和矿区（项目）站，等等。上述单位在开展项目建设的相应工作时，必须彻底理清、完全理顺、全面遵循项目建设的内在先后顺序和相互影响关系，才能有章可循、有的放矢、有条不紊地适时而全面地做好项目的建设实施、竣工验收和生产移交等工作。

第二节 竣工验收概述

建设项目验收是一项从检验批到分项、到分部（子分部）、到单位（子单位）工程、到项目，贯穿工程建设全过程的、连锁的、系统性的工作。其中，对检验批、分项、分部、子单位工程的验收属于工程建设的中间验收，对单位工程进行的交工验收前的检查验收就是单位工程竣工预验收，对单位工程进行的交工验收就是单位工程竣工验收，对建设项目进行的最终验收就是竣工验收。

不论是哪种验收，在验收中都必须执行国家或行业的现行标准规范的规

定。

一、竣工验收的概念

工程项目按照批准的设计图纸和文件的内容全部建成，并且达到使用要求，经过验收合格，正式移交给建设单位，叫作工程竣工。工程竣工的重要前提是工程全部建成，也就是工程必须完工。工程竣工的重要标志是完成验收。

(1) 完工是指工程已按照设计文件和合同约定的内容全部施工完毕，但技术资料 and 竣工资料还未提交给建设单位，工程也未通过验收的状态。

(2) 工程验收是指由建设单位和项目验收委员会，以施工合同书和项目批准的设计文件以及国家颁发的施工验收规范和质量检验标准为依据，在工程施工完成或项目建成并试生产合格后，按照一定的程序和手续，对工程项目的建设进行总体检查和评价的活动。工程验收分为交工验收和竣工验收两个阶段。

①交工验收是指工程竣工后建设单位会同勘察、设计、施工、监理和设备供应等单位，在工程质量监督机构的监督下，对该工程是否符合规划设计要求以及施工质量进行全面检验，以取得竣工合格的资料、数据和凭证的过程。其主要工作是检查施工合同的执行情况，评价工程质量，对各参建单位工作进行初步评价。在许多情况下，人们习惯把交工验收称为竣工验收。

②竣工验收是指由政府相关建设主管部门或管理机构等单位组成的竣工验收委员会组织项目建设单位、勘察单位、设计单位、监理单位、施工单位等五大责任主体，以批准的工程设计文件以及施工质量验收规范和质量检验标准为依据，按照一定的程序对已建成工程的质量、进度和投资进行检验、鉴定的综合评价过程。其主要工作是对工程质量、参建单位和建设项目进行综合评价，并对工程建设项目做出整体性综合评价。

③交工验收与竣工验收的关系：

a) 发生的时间不同。交工验收在前，是在工程完工后交付使用前进行；竣工验收在后，是在全部工程项目完工且交付使用，并经过一段时间的考验后进行。

b) 验收的主体不同。交工验收由项目法人组织进行，而竣工验收应由政府相关建设主管部门或管理机构等单位代表组成的竣工验收委员会组织进行。

c) 验收的性质不同。交工验收是项目管理机构的行为，是工程单位，建设单位，施工单位，监理、质量监督单位自身的职责；竣工验收是一种政府管理机构的行政行为。

d) 验收的内容不同。交工验收是对施工各个阶段中的每一个工序的最终



验收，通过验收要对工程质量进行检查认可；竣工验收是对工程项目的质量、进度、投资等各方面进行的综合性检查验收。

e) 验收的对象不同。交工验收是对单位工程的验收；竣工验收是对单项工程和项目的验收。

f) 验收的结果不同。交工验收合格后工程可交付使用，单位保管使用；竣工验收合格后可正式办理固定资产交付使用手续。

二、竣工验收的目的和作用

建设项目的竣工验收是建设全过程的最后一道程序，也是工程项目管理的最后一项工作，是建设投资成果转入生产或使用的标志，是全面考核投资效益、检验设计和施工质量的重要环节。

通过竣工验收，建设项目实现由基本建设期向生产期的转变，标志着基本建设期的正式结束和生产期的正式开始，标志着建设项目已完成全面调试，达到设计生产能力，产生社会效益和基本经济效益。

完成竣工验收是建设项目进行项目竣工审计、申办安全生产许可证、项目后评价、组织生产等重要工作的开始。

三、竣工验收的法律意义

为了保证建设工程质量，我国有关法律法规对工程竣工验收程序有严格的规定，工程只有通过竣工验收后方能投入使用。

竣工验收的法律意义包括：竣工验收是确定质量责任承担的依据；竣工验收合格日期决定是否承担逾期竣工违约责任；竣工验收合格是进行工程价款结算的前提。

竣工验收是条件明确、具有法律后果、程序严格的工作，应予以高度重视。

第三节 竣工验收中的重要日期

在竣工验收中，常常会遇到工程完工日期、工程交工日期、设备到货日期、设备验收日期、设备移交日期、联合试运转日期、转入固定资产日期、竣工日期等重要日期的确定。

一、完工日期

完工日期是指工程已按设计文件规定的内容全部施工完毕的日期，也就是

通常所说的实体完工日期。完工日期的确定原则：

(1) 合同工程的完工日期：由当事人在合同中约定。通常，合同中约定的计划完工日期不一定是合同工程的实际完工日期，如果合同约定完工日期有相应的违约责任时，当事人对完工日期的确定就要非常谨慎。

从工程实体完工到完成验收移交的时间段，属于工程完工期。在此期间，符合下列条件之一时，承包方必须承担实体的看护、保管、维护义务。

①承包方已经提交竣工验收报告，发包方未拖延验收也未擅自使用。

②承包方未提交竣工验收报告，发包方也未擅自使用。

(2) 单位工程的完工日期：由本单位工程中最后完工的子单位工程或分部工程的完工日期确定。

(3) 单项工程或项目的完工日期：由以下 3 类完工日期中的最晚日期确定。

①主要生产系统中最后完工的单位工程的完工日期。

②辅助生产中最后完工的单位工程的完工日期。

③涉及安全设施和条件、环境保护、水土保持、土地复垦、节能、防雷、消防、职业卫生、特种设备、危化品设施、档案等专项验收的工程中最后完工的日期。

二、交工日期

交工日期是指交工验收完成后，承包方将工程通过发包方交付给保管使用人的日期，简单地说就是工程交付使用的日期。

1. 交工日期的确定原则

(1) 除由当事人在合同中另行约定以外，以下对于合同工程的竣工日期的规定，也适用于合同工程的交工日期：

①一般情况下，合同工程的竣工日期即合同工程竣工验收合格之日，但合同有特殊约定的除外。

②最高人民法院法释〔2000〕14 号“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”，当事人对建设工程实际竣工日期有争议的，建设工程竣工日期按以下原则确定：

a) 建设工程经竣工验收合格的，以竣工验收合格之日为竣工日期。

b) 承包方已经提交竣工验收报告，发包方拖延验收的，以承包方提交验收报告之日为竣工日期。

c) 建设工程未经竣工验收，发包方擅自使用的，以转移占有建设工程之日为竣工日期。