

# 第一篇 公路工程质量监督

## 第一章

### 概 述

#### 第一节 我国公路建设的发展历程

新中国成立以来，我国交通运输的发展经历了“长期滞后”、“全面紧张”、“得到缓解”三个阶段。

20 世纪 80 年代后期，中央把发展交通运输放在突出位置。特别是 90 年代以来，公路、水路交通基础设施有了很大发展，面貌有了明显改观，交通运输的紧张局面逐步得到缓解。

1990~2000 年，全国公路总里程由 103 万 km 增加到 140 万 km，公路密度由  $0.107\text{km}/\text{km}^2$  增加到  $0.146\text{km}/\text{km}^2$ ，是新中国成立以来增长最快的十年，尤其是高速公路从无到有，实现了跨越式发展，总里程已达到 1.6 万 km，初步形成了连接重要城市及地区的高速公路通道，许多经济发达地区高速公路干线网络正在形成。二级以上公路占公路总里程比重由 4.5% 增加到 13.5%，通乡通村的公路由 96.0% 和 74.0% 上升到 98.3% 和 89.5%。详见表 1-1-1、表 1-1-2，图 1-1-1、图 1-1-2。

表 1-1-1

全国公路总里程（按技术等级分）

单位：km

年 份	总里程	等 级 公 路						等外公路
		合计	高速	一级	二级	三级	四级	
1990	1028348	741104	522	2617	43376	169756	524833	287244
1991	1041136	764668	574	2897	47729	478024	535444	276468
1992	1056707	786935	652	3575	54776	184990	542942	269772
1993	1083476	822133	1145	4633	63316	193567	559472	261343
1994	1117821	861400	1603	6334	72389	200738	580336	256421
1995	1157009	910754	2141	9580	84910	207282	606841	246255

续表

年 份	总里程	等 级 公 路						等外公路
		合计	高速	一级	二级	三级	四级	
1996	1185789	946418	3422	11779	96990	216619	617608	239371
1997	1226405	997496	4771	14637	111564	230787	635737	228909
1998	1278474	1069243	8733	15277	125245	257947	662041	209231
1999	1351691	1156736	11605	17716	139957	269078	718380	194955
2000	1402800	1216100	16314	20100	152700	276700	750300	186700

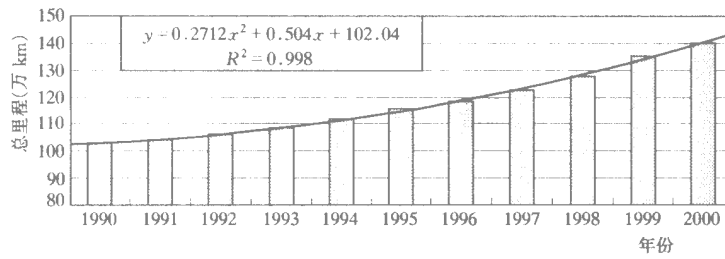


图 1-1-1 1990~2000 年全国公路总里程

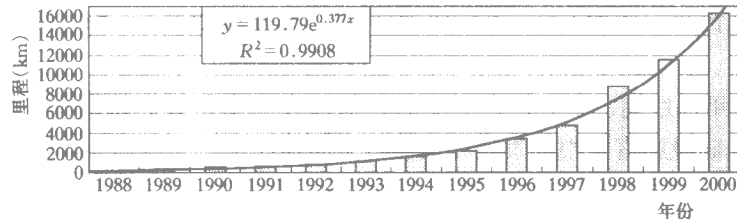


图 1-1-2 1988~2000 年全国高速公路里程

表 1-1-2

全国公路总里程（按路面等级分）

单位：km

年 份	总里程	有 路 面 公 路					无路面公路
		合计	高级	次高级	中级	低级	
1990	1028348	883464	259958		320148	303358	144884
1991	1041136	905933	279155		322966	303812	135203
1992	1056707	926452	301651		320724	304077	130255
1993	1083476	960236	327321		321872	311043	123240
1994	1117821	998077	353142		320731	324204	119744
1995	1157009	1043390	77161	309666	322203	334360	113619
1996	1185789	1077583	86318	340017	317485	333763	108206
1997	1226405	1128210	106316	361174	313879	346841	98195
1998	1278474	1190086	128986	380292	320401	360407	88388
1999	1351691	1268393	158713	393964	326712	389004	83298
2000	1402800	1322900	191400	404100	339700	387700	79900

但从总体上说,我国公路基础设施依然薄弱,公路网密度较低,通达深度远远不够,全国仍有 770 多个乡镇和 77000 多个行政村不通公路。高级、次高级路面仅占公路总里程的 42.5%,而美国已达到 65%(见表 1-1-3);我国高速公路里程不足美国的 1/5,二级以上公路仅占公路总里程的 13.5%;大部分国道路段混合交通严重,行车不畅;公路站场设施落后;大城市过境公路及出入口公路建设滞后。因此,发展仍是公路交通的主要任务。

表 1-1-3 1998 年世界主要国家公路总里程 单位: km

序号	国家	总里程	高速公路	主干线或国道	次干线或区道	其他道路	铺面率 (%)	路网密度 (km/km <sup>2</sup> )
1	美国	6348227	88727	608625	696406	4954469	58.8	0.65
2	印度	3319644		34508	135187	3149949	45.7	1.12
3	巴西	1980000		116000	236000	1630000	9.3	0.24
4	中国	1278474	8733	140522	919988	209231	93.1	0.13
5	日本	1152207	6114	65556	127663	965074	74.9	3.05
6	澳大利亚	913000	1360	47200	85000	779000	38.7	0.13
7	加拿大	901902	16571	123187	178161	583983	35.3	0.09
8	法国	893300	10300	28000	355000	500000	100	1.62
9	德国	656140	11400	41420	86820	516500	99.1	1.77
10	意大利	654676	6957	46043	113924	487752	100	2.17
11	俄罗斯	570719		45548	485171		78.8	0.30
12	南非	534131	2032	1094	230027	300978	11.8	0.44
13	土耳其	382059	1726	31345	29540	319448	28.0	0.49
14	波兰	381046	268	45409	128544	206825	65.6	1.22
15	英国	371603	3303	12230	36002	320068	100	1.62

“十五”期间,公路建设的主要目标是“全面建成‘两纵两横三个重要路段’”;“五纵七横”国道主干线系统建成 2.6 万 km;到 2005 年,全国公路总里程达到 160 万 km,五年新增 20 万 km,路网密度达到 0.167km/km<sup>2</sup>;高速公路超过 2.5 万 km。二级以上公路里程达到 28 万 km,占公路总里程的 18%左右;公路通达深度明显提高,全国 99.5% 的乡镇和 93.0% 的行政村通公路。公路建设年度投资将持续保持在 2000~3000 亿元。在如此大规模投资的情况下,保证工程质量无疑是一项艰巨的任务。

因此,建立适应公路建设市场经济的“行业管理、政府监督、业主负责、监理控制、企业保证”的质量管理体制是十分必要的。

## 第二节 我国公路工程质量监督体系

### 一、我国公路工程质量监督体系的形成

改革开放以来,公路建设行业最早打破部门和地区界限,按照市场经济规律实行了建

设管理体制改革的。与此同时，公路工程质量监督方面已经形成了一套适合中国国情的科学管理制度，对提高公路建设质量水平发挥了重要作用。目前，我国正在深化以加入世贸组织为新契机的改革开放，建设管理体制的调整势在必行。就质量管理方面而言，必须在完善与市场经济相适应的质量管理法规体系的同时，加强对工程建设质量法规执行情况的执法监督。公路工程质量监督制度正在向政府对整个行业的质量监督和行政执法转变，形成受各级交通行政主管部门委托的工程质量专职监督执法队伍。

工程监督方式随着我国经济体制的转变可分为两个阶段。新中国成立到党的十一届三中全会的前 30 年为高度集中的计划经济体制阶段。在此期间，建设生产被认为是来料加工活动，投资由行政部门拨付，施工任务由行政部门向各自所属的单位直接下达，主要材料随投资项目拨付，建设、设计、施工单位是任务的执行者，是行政部门的附属物。工程建设监督方式属于政府部门的单项行政管理，是按行政系统对下级的工作监督，对工程质量的保证主要依靠施工单位的自我监督。党的十一届三中全会以来则为逐步建立、完善社会主义市场经济的阶段。进入改革开放的新时期后，工程建设活动发生了一系列重大变化，投资开始有偿使用，建设任务逐步实行招标承包制，施工单位开始摆脱行政附属地位，向独立的商品生产者转化，建设各方之间的经济关系得到强化。工程建设监督采取了政府的专业质量监督的外部监督机制，形成了企业内部保证和外部监督的双控体制。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》，明确提出了建立有权威的政府工程质量监督机构。

1987 年 10 月，交通部设立了基本建设质量监督总站，并指令各省、自治区、直辖市交通主管部门设立省级工程质量监督站。随后，交通部发布了《公路工程质量监督暂行规定》、《交通系统工程建设质量监督机构和人员考核实施细则》等一系列规章制度，从制度上、组织上确立了质量监督机构的地位、作用和工作制度，逐步形成了“政府监督、社会监理、企业自检”的质量保证体系。目前，全国交通系统设立部管质监站 60 个，通过交通部考核的 58 个，其中交通（公路）质监站 35 个，水运质监站 23 个，通过部资质考核的质监人员 800 余人。大部分省、自治区设立了质监分站，基本形成了一个覆盖全国的以省级站为主骨架的工程质量监督网络，代表政府对交通基本建设质量进行监督。

## 二、质量监督的作用与结果

经过十几年来不懈努力，到“九五”末期，公路工程质量监督工作取得显著成效：

- (1) 对质量监督的性质和地位形成了理论上的共识。
- (2) 质量监督法规的建设方向已经形成框架性思路。
- (3) 质监网络基本形成。
- (4) 积极探索市场经济条件下政府质量监督的实现形式，在建设市场的快速发展和行政体制改革进程中，在建设体制的转型过程中，质监工作基本适应了公路建设体制改革的需要。
- (5) 质监队伍的整体水平逐步提高，形成了一支素质较高、专业配置基本满足需要、年龄结构较为合理的质监队伍。
- (6) 监督工作的科学化、规范化程度不断提高，树立了质量监督的权威形象。质量监

督已经成为建设工程质量控制体系中不可或缺的环节，对健全三级质量保证体系、促进企业自检和社会监理发挥应有职能，起到了龙头作用。

(7) 监督工作与监理、检验检测市场管理以及招投标管理、建设市场准入管理相结合，向监督工程实体质量和工程质量行为并重的方向转变，为工程质量上台阶打下良好基础。

### 三、质量监督的发展趋势

#### 1. 国家宏观形势的变化使质量监督机构向行业管理机构转变

首先，当前国家宏观形势方面正在发生进一步的变化，加入 WTO 之后法制要符合国际惯例，政府要改变工作方式和方法，减少审批事项，为经济松绑。质量监督系统也必须按照国际惯例深化改革。第二个宏观变化是《建筑业企业资质管理规定》已经于 2001 年 7 月 1 日起实行，新的资质管理办法实施后对企业的质量管理、质量监督的方式、重点也必须随之变化。要尽快建立一套科学的企业质量状况评价体系，准确界定企业市场准入的质量安全条件。

其次，《建设工程质量管理条例》(国务院令第 279 号) 出台后，建设工程质量监督系统发生了一些变化，第一个转变就是由授权执法向委托执法转变。第二个转变是由监督工程实体质量为主，变成既稽查实体质量，又检查责任主体的质量行为，由抽查实体质量发现问题，追溯到责任主体的质量保证体系，督促其加强管理、健全机制，以保证体系的健全来保证工程质量。质量监督机构的性质也由责任主体向管理机构转变。

#### 2. 质量监督的社会化要求从业人员取得执业资格

《建设工程质量管理条例》明确了在市场经济条件下政府对工程质量监督管理的基本原则。政府工程质量监督的主要目的是保证建设工程使用安全和环境质量，主要依据是法律、法规和工程建设强制性标准，主要方式是政府认可的第三方强制监督。为了促使工程质量监督管理进一步规范化、制度化和专业化，将在全国开展建设工程质量监督工程师考核认证工作。今后凡从事建设工程质量监督的人员，都必须具备专门的质量监督工程师资格证书，各专业工程质量监督工程师由国务院有关专业部门按照职责分工考核认定。对质量监督人员的队伍建设提出了更高的要求。

#### 3. 交通事业的发展使质量监督机构的职责向质量稽查转变

交通部连续印发了《公路、水运交通发展三阶段目标的通知》、《公路水路交通“十五”发展计划》和《关于整顿和规范公路建设市场秩序的若干意见》为“十五”期间的交通基本建设提出了指导性意见，明确指出今后交通行业要进一步完善公路网络的布局与规划，提高路网服务水平，公路建设要规范公路建设市场，提高公路建设质量，公路建设与改造并重，提高公路建设效益。交通行业主管部门将加强对交通建设的管理，通过行业准入，建立规范、开放的交通基础设施建设市场，完善交通行业的各项政策和规章制度，为企业创造公平的竞争机会。交通部将相继出台《公路建设项目法人资格标准》、《公路建设项目评标专家库办法》、《公路项目设计招标投标管理办法》等一系列法规和管理办法。

在此条件下，公路工程质量监督机构将发生如下一些转变：

- (1) 明确质量监督机构是各级交通行政主管部门委托的质量稽查部门。
- (2) 监督机构的职责将作相应调整，各级质量监督机构要按照交通主管部门的委托，

对公路建设从业单位执行国家法规和强制性标准的行为进行监督。对建设市场从业主体行为进行监督，监督检查各从业单位质量保证体系和质量责任体系建立、执行情况。对交通主管部门行政命令的执行情况进行监督。对工程实体质量进行监督。

(3) 监督方法要事前监督、过程监督、事后监督相结合。行政执法与质量管理相结合。加强市场准入管理，把好准入、监管、奖惩、推出关。

(4) 监督手段要加强，要以检测数据为基本依托，不断加大监督力度。要具备现场快速检测和涉及结构安全项目检测的能力。

#### 4. 公路资产的国有性和使用对象的公众性使质量监督机构的范围不断延伸

毫无疑问，在国有土地上建造的公路设施归国家所有，公路资产属于国有资产。无论采用 BOT 还是采用 ABS 投资方式修建的公路，其经营者只能取得使用权和经营权，而不是取得所有权。这样，管理国有财产、维护国家利益必然是各级交通主管部门或委托的公路管理机构。公路建设质量的好坏直接影响国有资产的保值和增值。

另外，公路资产的公益性不容忽视。作为国有资产，公路在使用过程中其使用者和所有者分离，必然形成使用者对公路的工程质量和服务质量水平的不甚关注，不像消费者对产品质量那样积极利用法律维护自己的权利，追究生产者的质量责任。“可以使用的公路”同“符合标准的公路”之间的质量差距越来越大。作为国有资产的管理者，各级政府交通主管部门代表国家、公众的利益，必须采取措施，保证公路建设的质量。政府监督是现行建设体制下必不可少的保障工程质量的手段，是在产品使用者不很具体的情况下维护国家利益、公众利益的机构，是对政府利用税收代表纳税人修建的公路资产的利益的维护者。质量监督工作职责要逐步受交通主管部门的委托，向基本建设程序、招投标、安全评价延伸。

总之，自工程质量监督机构成立以来，对保证和提高工程建设质量起到了重要的作用。为适应国家加入 WTO 的宏观形势以及基本建设管理体制的改革，质量监督工作进入了一个新的发展阶段，质量监督的性质、内容和方式都发生和即将发生很大的变化，质量监督机构正在从政府内部的质量管理的专职机构向受政府委托的具有独立法人地位的行业质量稽查机构转变。而交通等国家基本建设行为的公共性和公益性以及建设成果的国有性，决定了交通基本建设质量监督的范围除原有的质量监督外，必然要逐步向基本建设程序监督、工程安全监督、建设资金流向稽查等方面扩充。质量监督机构必须适应这些变化，在新的条件下，在各级政府交通行政主管部门的领导和支持下，按照“严谨、求实、科学、廉洁”的指导方针，全面落实“十五”公路工作的指导思想，实现质量监督工作的法制化、科学化、规范化、程序化，维护国家、社会、公众利益，促进交通基本建设质量的提高。

### 第三节 质量监督的性质与职责

#### 一、质量监督的性质

交通部《公路工程质量管理办法》规定，公路工程质量是指有关公路工程建设的法

律、法规、规章、技术标准以及批准的设计文件和工程合同对建设公路工程的安全、适用、经济、美观等特性的综合要求。公路工程质量监督是指政府交通行政主管部门及其委托的质量监督机构对公路工程质量实施的强制性行政监督。

工程质量监督与产品质量监督一样，是行政执法行为，是依据国家有关法规、标准、规范，对建设从业单位的工程质量及质量工作进行具有“权威性、科学性、公正性”的行政、技术执法行为，已经纳入基本建设程序和政府行政执法序列。

2000年1月10日国务院发布施行的《建设工程质量管理条例》明确规定：“国家实行建设工程质量监督管理制度。”从法律上明确了质量监督的地位和性质，质量监督是国家管理建设质量的具体行为，是国家对建设行为各方的建设质量行为的强制约束；质量监督机构的工作是对建设从业人员执行国家和各级政府制定的有关建设质量的法律、法规、标准规范情况的监察和督促；质量监督机构是政府行政主管部门考核认定的独立法人。工程质量监督机构接受政府行政主管部门的委托，依法对工程质量进行强制性监督，并对委托部门负责，是受各级政府委托的行政执法机构。交通主管部门设置的公路工程质量监督机构根据交通主管部门委托的权限，代表交通主管部门行使行政执法职能，具体负责公路工程质量监督工作。

可见，公路工程质量监督机构和人员是执法主体，不是建设行为主体，不是代表项目业主的质量管理者，而是受各级政府委托的工程建设质量监督的专门机构。作为行政执法者，工程质量监督机构和人员不直接承担工程实体质量责任，但必须承担相应的工作质量责任，质量监督机构在进行质量鉴定等执法行为时，必须坚持原则，本着实事求是和对国家、人民高度负责的态度履行好职责。《建设工程质量管理条例》第七十六条规定：“国家机关工作人员在建设工程质量监督管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予行政处分。”进一步说明了工程质量监督管理工作是国家机关工作人员的行为，在工作中只对其工作行为负责，而不对工程实体质量负责。

归纳起来，政府监督具有以下性质：

(1) 强制性。政府的管理行为象征着国家机器的运转，国家机构的管理职能是通过授权于法来实现的，因此，政府实施的管理监督行为，对于被管理、被监督者来说，只能是强制性的，必须接受。不经过监督部门进行质量鉴定或鉴定不合格的工程不得交付使用。

(2) 执法性。政府监督主要依据国家法律、法规和技术规范、标准进行监督，并严格遵照有关规定的监督程序行使监督、监察、纠正、许可等权利，监督人员每个具体的监督行为都有充分的依据，带有明显的执法性。即守法不问，违法必究。

(3) 全面性。政府监督是针对整个建设活动的，是政府对建设领域的监督管理活动，是项目组织系统以外的监督管理主体对项目系统内的建设行为主体进行的一种监督管理行为。就管理空间来说，覆盖了整个社会建设领域，就一个项目来说，则贯穿工程建设的全过程。

(4) 宏观性。政府监督侧重于宏观社会效益，主要保证工程建设行为的规范性，维护社会公众利益和建设行为各方的合法权益

## 二、质量监督机构的职责

质量监督机构是交通主管部门设立的质量监督专职机构，其主要职责是根据交通主管部门委托的权限，代表交通主管部门行使行政执法职能，作为办事机构具体负责公路工程质量监督工作。主要职责如下：

- (1) 对公路建设从业单位执行国家有关工程质量管理的法律、行政法规、规章和强制性技术标准情况进行监督。
- (2) 负责对公路工程监理工作进行监督管理，承担公路工程监理单位的资质、监理工程师的资格管理。
- (3) 负责公路工程监理单位的资格预审和市场准入工作。
- (4) 承担公路工程试验检测机构及人员的资质与资格管理。
- (5) 负责公路工程试验检测机构的市场准入工作。
- (6) 负责公路工程监理人员和试验检测人员的业务培训管理。
- (7) 承担公路工程质量管理工作，对参建单位的质量保证体系进行监督。
- (8) 承担公路工程建设项目的工程质量监督检查工作，组织公路工程质量鉴定。
- (9) 参与公路工程交工、竣工验收。
- (10) 受理公路工程质量投诉，参与重大公路工程质量事故的调查处理。
- (11) 发布公路工程质量动态信息。

## 第四节 质量监督机构与人员

### 一、公路工程质量监督机构的建立

质量监督机构经历了企业质量控制、监理与行政管理结合和作为政府行政主管部门的质量监督专门机构的过程，2000年1月10日国务院第25次常务会议通过的279号国务院令《建设工程质量管理条例》的发布，从法律上确立了质量监督机构的地位。

国务院建筑、铁路、交通、水利、电信等有关部门依据相应的法律，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各行政主管部门在各自的职责范围内对本行政区域内、本行业的建设工程质量实施监督管理。

公路工程作为交通基础设施建设的一个重要组成部分，建立了具有行业特点的、行之有效的质量监督体系。对各级人民政府财政拨款、国家投资、中央和地方合资、地方投资、国内外经济组织投资、贷款以及其他投资方式建设的公路，包括路基、路面、公路桥涵和隧道，公路渡口及公路防护、排水和附属设施等的建设质量进行监督。

交通部负责对全国的公路工程建设质量的监督管理。交通部基本建设质量监督总站负责在全国交通行业（含公路）质量监督工作的领导。各省、直辖市、自治区建立交通基本建设质量监督站或公路工程质量监督站，在省政府交通主管部门的委托权限内实施工程质量监督，以保证实现公路建设中有关公路工程建设的法律、法规、规章、技术标准以及批

准的设计文件和工程合同对建设公路工程的安全、适用、经济、美观等特性的综合要求。各地、县级人民政府建立的质量监督机构按照分级管理的原则负责公路建设、养护质量的监督。

从事公路工程质量监督的机构，必须按照交通部《交通系统工程建设质量监督机构和人员考核实施细则》，经上级交通行政主管部门组织考核。经考核合格取得证书后，方可实施质量监督。

考核分为组织机构、质量意识、监督工作的保证措施、监督工作质量四个方面。其中组织机构要求机构职能齐全、机构独立、人员专业结构合理、技术人员充实、负责人由高级职称技术人员担任；质量意识方面要求机构负责人对监督工作有正确理解、对本年度工作有全盘计划，全员通过学习，对本职工作任务明确；监督工作的保证措施要求建立和执行各项制度，印制和使用监督工作所需的表格，制定总计划和目标，并层层分解，监督人员岗位培训的普及程度达到 100%，配备必要的检测设备，并有专人管理；监督工作质量方面要求监督覆盖率达到 80%、受监工程合格品率达到 100%、受监工程无重大质量事故、各方面对监督机构工作的评价较好。

## 二、公路工程质量监督人员的资格

工程质量监督人员为工程质量监督机构中直接从事质量监督工作的工程技术人员，其岗位资格分为监督工程师和监督员。

(1) 监督工程师资格标准。具有高级工程师任职资格和两年以上工程质量监督工作经历，经监督人员岗位培训和经交通部考核合格；或具有工程师任职资格，并有五年以上设计、施工和两年以上工程质量监督工作经历，经监督人员岗位培训和经交通部组织的考试及格。

(2) 监督员资格标准。具有助理工程师以上任职资格，并有两年以上工程质量监督工作经历，经监督人员岗位培训和经交通部组织的考试及格；或具有相应工程类中专以上学历，并有三年以上设计、施工和两年以上工程质量监督工作经历，经监督人员岗位培训和交通部组织的考试及格。

## 三、公路工程质量监督人员行为规范

为树立质量监督人员形象，规范公路质量监督行为，统一质量标准，加强廉政建设，需要制定约束监督人员的行为规范。

(1) 坚持党的基本路线，认真贯彻执行党和国家的各项方针政策和法令，在政治上同党中央保持一致。

(2) 维护国家利益，严守国家机密。

(3) 认真贯彻执行颁布的规范、规程、标准、办法、条例及有关规定。

(4) 保持知识和技能与技术、法规、管理的发展相一致的水平。对于政府交通主管部门要求的服务采用相应的技能，并尽心尽力。

(5) 遵守各项制度，注意职业道德、廉洁从政、秉公办事、不徇私情，在任何时候，都要维护职业的尊严、名誉和荣誉。

(6) 严格监督，规范服务，有强烈的事业心和责任感，并且正直和忠诚地把好公路工程质量关。

(7) 认真做好各种监督记录并保管好各项检测资料，及时归档。

(8) 依法独立进行工程质量监督，不受任何外界的干预。

#### 四、监督机构与人员组成

各省、自治区、直辖市设立的公路工程质量监督站（或交通基本建设质量监督站），是公路建设质量监督管理的专门机构，根据各地交通行政主管部门委托的权限，具体负责本区域内公路工程质量监督工作，行使公路工程质量监督行政执法权。

公路工程质量监督站（以下简称监督站）对每一项公路工程项目设立现场质量监督办公室（以下简称监督办公室），具体负责工程现场质量监督工作（见图 1-1-3）。

监督办公室由监督工程师和监督员等监督人员组成，监督人员应具备交通部注册监督工程师或监督员资格，持交通部《质量监督证》上岗工作。监督人员可以参加或召开建设、施工、监理单位与工程建设质量有关的会议，可以调阅有关工程技术人员资料，可以向有关单位临时借用必要的工具及仪器，要求指派适当人员协助质量监督工作。

监督人员必须严格遵守《监督人员守则》，坚持原则、秉公办事、廉洁奉公、不搞特殊化。

监督站将根据工程实际进展情况对监督办公室的监督人员进行增减或调换，并以书面形式通知建设单位和有关单位。

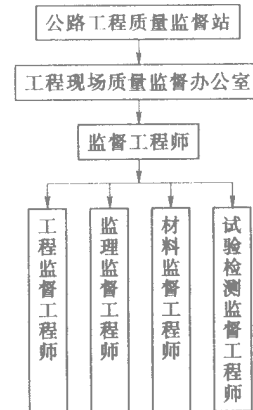


图 1-1-3 工程现场质量监督办公室组织机构框图

## 第五节 质量监督工作原则

公路工程监督机构为完成全行业的建设质量监督工作，贯彻执行国家的质量方针，促进行业建设质量的不断提高，必须依照科学性、公正性和权威性的原则开展工程质量监督工作，其工作质量向交通行政主管部门负责。

### 一、科学性

公路工程质量监督机构必须配备必要的试验检测设备，根据国家有关工程质量的法律、法规和有关工程技术标准、规范、规程以及质量检验评定标准，对工程质量进行监督、检查和鉴定。

对影响结构安全的部位，质量监督人员应进行必要的测试；当测试结果不合格时，可委托专业检测机构进行检测，并根据结果进行处理。

受客观因素的限制，监督人员在现场采取点面结合、抽查为主的方式，对工程建设从业单位的质量工作和工程质量进行监督。对工程进行验收时，应严格采用随机方式选择抽

测位置，采用数理统计方法计算结果，保证监督工作的科学性。

## 二、公正性

质量监督机构肩负着质量鉴定的工作，其结果决定着对工程项目建设质量的评价和对从业单位质量工作水平和履行合同的信用的评价，遵循实事求是、用数据说话的原则，保证鉴定结果的公正、准确尤为重要。

任何单位和个人不得非法干预质量监督机构的质量鉴定工作。质监人员必须严格履行职责，依法监督，秉公办事，必须采取必要的措施，确保监督工作的公正性，如要求从业单位接受质量检查时必须出示原始资料原件等。

## 三、权威性

质量监督机构是受政府委托依据法律、法规和行政规章对公路建设质量进行监督的，各建设、设计、监理、施工、试验检测单位必须主动接受监督机构对其质量工作行为、质量保证体系和工程质量的监督检查，并有责任和权力向监督机构通报公路工程质量问题和情况。

对影响公路工程质量的建设行为，监督机构应运用法律和行政手段予以制止和纠正。

工程项目建设各方有关工程质量、建筑材料和设备等方面的检验意见不一致时，由监督办公室或由监督办公室报监督站进行协调、仲裁。

监督机构对发现的在工程质量和质量管理工作暴露出的重大问题，有权要求建设、设计、施工、监理、试验检测单位按规定进行处置或整改；对履约能力差的设计、施工、监理、检测单位和人员可报请行政管理部门处理。对影响公路工程质量的建设行为监督站应运用法律和行政手段予以制止和纠正，把好开工关、施工关和竣工质量鉴定关。

从工程招投标到工程缺陷责任期结束，为工程质量监督期。在此期间，质量监督机构实施全过程的监督控制。

公路工程竣工验收实行交工、竣工验收两阶段的验收制度，交、竣工验收前必须经过质量监督机构的质量鉴定，未经鉴定或鉴定不合格的工程不得组织验收和交付使用。

## 第二章

# 公路工程建设质量监督办法

## 第一节 公路工程建设质量监督依据

根据《中华人民共和国公路法》、国务院《建设工程质量管理条例》、交通部《公路工程质量管理办法》和《公路工程质量监督暂行规定》，各级公路工程质量监督站负责管辖区内公路工程及其配套、辅助和附属工程的质量监督工作，对工程行使“监督权、质量否决权、仲裁权”，业务上受国家交通部基本建设质量监督总站和地方建设行政主管部门建设工程质量监督总站的领导。工程建设、设计、施工、监理、试验检测等单位及人员都应接受强制性的政府监督。公路工程实行“政府监督、社会监理、企业自检”的三级质量保证体系。

公路工程质量监督的依据是国家、交通部和地方颁发的有关法律、法规和技术标准、规范，以及工程的设计文件、专用技术规范、合同条款等。

## 第二节 公路工程建设质量监督工作内容

公路工程质量监督机构应贯彻执行国家、交通部和地方颁发的有关质量工作的法律、法规、标准、规范和方针政策，严格、认真开展质量监督工作。采取宏观控制、巡回监督、点面结合、抽查为主、重点检查、竣工鉴定的方法，对公路工程从业单位的质量工作和工程质量进行监督。

### 一、公路工程质量监督站的工作

(1) 监督检查工作。监督建设各方贯彻执行有关公路工程质量管理的法律、法规、规章和规范。监督检查建设各方建立健全质量保证体系和质量责任制；监督检查公路工程从业单位资质、资信、质量工作和工程实体质量 重点监督检查监理单位和监理人员的工作情况。

(2) 根据工程质量检查情况，定期发布工程质量信息。

(3) 参加工程质量事故调查、处理，仲裁质量争端；监督检查重大工程质量事故的处理方案执行情况。

- (4) 负责工程的质量鉴定工作，参加工程交、竣工验收。
- (5) 对过程质量进行试验鉴定，出具检测数据。
- (6) 参与工程申报优秀勘察、优秀设计、优质工程的评审。

## 二、工程建设项目监督办公室的工作

监督办公室依照公正性、权威性和科学性的原则开展工程质量监督工作，其工作质量向监督站负责。

监督办公室按照规定的内容和程序进行工作。在现场采取点面结合、抽查为主的方式，对工程建设从业单位的质量工作和工程质量进行监督。

对影响公路工程质量的建设行为，监督站应运用法律和行政手段予以制止和纠正。

质量鉴定应遵循实事求是、用数据说话的原则，保证鉴定结果的公正、准确。未经鉴定或鉴定不合格的工程不得组织验收和交付使用。

工程项目建设各方对有关工程质量、建筑材料和设备等方面的检验意见不一致时，由监督办公室或由监督办公室报监督站协调、仲裁。

监督办公室对发现的在工程质量和质量管理工作中暴露出的重大问题，有权要求建设、设计、施工、监理、试验检测单位按合同规定进行处置或整改；对履约能力差的设计、施工、监理、检测单位和人员可报请监督站根据有关规定进行处理。

## 第三节 公路工程质量监督程序

### 一、办理公路工程质量监督手续

建设单位在领取施工许可证或者办理开工报告前，应当向公路工程质量监督站提交《公路工程质量监督申请书》，办理公路工程质量监督手续，并按规定的时间分阶段向质监站提供下列文件和资料：

- (1) 初步设计的批复文件，地质水文勘察资料，设计文件。
- (2) 招标文件，设计、施工、监理的合同副本。
- (3) 勘察、设计、施工监理、检测单位的资质、资信证明材料。
- (4) 施工组织设计，施工单位质量自检程序和施工工地试验室装备清单；监理规划、监理程序和监理工地试验室装备清单。
- (5) 被监督工程的主要设计人员、施工技术负责人、施工质量自检人员、工程监理人员、施工和监理工地试验人员、施工单位项目经理的名单及资格证书。
- (6) 工程质量自检资料及有关工程竣工验收质量资料。
- (7) 国家规定必须提供的其他文件和资料。

未办理工程质量监督手续的，不批准开工。

质监站自收到《公路工程质量监督申请书》和有关文件、资料之日起的 15 日内，对所收到的文件和资料及施工现场进行核实，确定该公路工程监督计划和质监人员，并向建设单位和其他有关单位发送《公路工程质量监督通知书》。

## 二、公路工程项目施工过程中的质量监督

公路工程项目开工后，质监站应当按照《公路工程质量监督通知书》和以下规定的内容实施质量监督。

- (1) 检查公路工程现场监理机构的监理程序和监理质量。
- (2) 抽查基础工程、主体工程以及其他影响使用功能、安全性能的重要部位、重要部件、主要施工工序。
- (3) 检查工地试验室及试验检测方法。
- (4) 检查国家规定必须检查的内容。

质监站在工程质量监督检查或抽查中，如发现质量缺陷，应当及时向建设单位发送《公路工程质量抽查意见通知书》。

建设单位应当按《公路工程质量抽查意见通知书》提出的要求，采取有效措施，改进质量缺陷，消除质量隐患。

## 三、公路工程项目施工完成后的质量鉴定

公路工程单位工程完工后，质监站应当对该单位工程进行质量鉴定，并签发《公路工程质量鉴定证书》。

未经质监站进行单位工程质量鉴定或鉴定不合格的，不能组织竣工验收。

对工期较长、结构复杂的公路工程单位工程，可分阶段进行工程质量鉴定。

公路工程竣工验收前，质监站应当对该工程的质量进行全面核查，提出《公路工程质量监督报告》，送建设单位和有关部门。对需要整改的，监督报告应当包含整改意见。建设单位必须按《公路工程质量监督报告》中的整改意见进行整改，并在规定的时间内将整改情况向交通主管部门或其委托的质监机构报告。

公路工程竣工验收后，由质监站签发《公路工程质量鉴定证书》。

质监站作出公路工程质量鉴定和评定时，应当审查从业单位所提供的质量保证资料、质量检查资料、质量自检资料，并对公路工程实体进行抽查、检测。

质监站必须对其出具的鉴定、评定和监督报告的客观性、公正性负责。

## 四、对公路工程项目施工事故的监督处理

公路工程发生质量事故，有关单位应当在 24 小时内向质监站报告。

质监站收到质量事故报告后，应当督促有关单位保护现场，采取有效措施防止损失进一步扩大，并初步判定事故性质，及时向上级交通主管部门报告有关情况。

公路工程质量事故的调查程序按照国家有关规定执行。

## 五、公路工程质量监督中的一般要求

质监人员进入施工现场及其他有关场所检查或者向有关单位和人员进行调查时，应当出示《交通行政执法证》

有关单位和个人如对质监站作出的公路工程质量鉴定、评定和监督报告有异议，可以

在收到公路工程质量鉴定、评定和监督报告之日起的 30 日内向作出公路工程质量鉴定、评定和监督报告的质监站申请复核，交通局设立的质监站应当自收到复核申请之日起的 30 日内作出复核决定，并通知有关单位。

质监站对有关复核申请，经复查，认为原公路工程质量鉴定、评定和监督报告不适当的，应当变更或者撤销。

质监站实施公路工程质量监督使用的文书、证书应当符合交通部规定的统一式样。

## 第三章

# 公路工程质量监督的实施

## 第一节 公路工程建设前期的质量监督工作

### 一、对建设单位的监督

公路工程建设前期，监督机构应监督检查建设单位履行基本建设程序，以及建立健全质量保证体系、质量管理制度、落实质量责任制度的情况。

(1) 建设单位应履行项目报建制度，并报交通行政主管部门审批。

(2) 建设单位应按《关于实行建设项目法人责任制暂行规定》实行项目法人责任制，由有资格的项目法人组织进行工程管理。建设单位须将项目法人组织结构及其成员资料提交监督办公室，建设单位应向监督办公室提供工程的初步设计批复文件及其他基建程序文件。

### 二、对建设项目的招投标活动进行监督检查

(1) 参加资格预审工作，审核施工单位、监理单位的资质、资信等；参加评标工作。

(2) 公路工程合同文件，必须有工程质量条款，明确各项工程和材料的质量标准和合同双方的质量责任。

### 三、监督检查设计单位资质和质量工作

设计单位必须具有交通部颁发的公路、桥隧设计资质证书及交通工程设计资质证书，并在资质允许范围内从事设计工作。具有建设部颁发的资质证书的单位，必须通过交通部资信登记，并在资质允许范围内从事设计任务。工程开工前，设计单位将资质证书复印件交监督办公室接受检查，严禁无证、越级承揽设计业务。

## 第二节 公路工程建设初期的质量监督工作

### 一、办理公路工程质量监督手续

建设单位应在工程开工前填写《公路工程质量监督申请书》（公质监表 01），到监督

站办理监督手续，并提交以下文件和资料：

(1) 初步设计的批复文件、项目报建的审批文件、施工图纸和设计、施工、监理、检测合同副本。

(2) 有关部门批复的《公路工程项目报建表》。

(3) 设计、施工、监理、检测单位及人员资质、资信材料。

(4) 设计、施工、监理、检测单位质量保证体系组织机构框架和工作流程图。

(5) 施工、监理单位试验室装备和人员清单。

监督站在收到以上所列的文件后，由监督办公室在 5 天内进行审核，监督办公室在审核合格后发出《公路工程质量监督通知书》，送交工程建设有关单位。

监督办公室在审核过程中若发现有未履行基本建设程序、审批文件和有关资料不齐全、工程开工准备工作不齐全、质量保证体系不健全、质量责任制不落实等情况，将拒发《公路工程质量监督通知书》。

## 二、对监理单位的监督复核

监督办公室发出《公路工程质量监督通知书》后，将复核监理单位的资质等级、营业范围，检查总监办、驻地办的监理工作计划，审核按照监理合同和规范应配备的人员，试验、检测设备等。

总监办、驻地办等所有监理单位应分别提供下述文件：

(1) 与建设单位签订的工程《监理服务合同》副本。

(2) 按照监督办公室要求填写的《施工现场监理单位资格审查登记表》(公质监表 04)。

(3) 根据《监理服务合同》所列监理范围而制定的监理规划，包含所有监理人员岗位分配框图、监理从业人员资格证明材料等：

1) 总监、总监代表、高级驻地监理工程师，应具有高级技术职称并必须取得交通部颁发的《监理工程师资格证书》。

2) 专业监理工程师，应具有中级技术职称并必须取得交通部颁发的《专业监理工程师资格证书》。

3) 测量、现场旁站等监理员应具有初级技术职称并必须取得交通部或交通厅(局)颁发的《公路工程监理业务培训合格证》。

(4) 外聘人员或外聘监理机构及其在工程中所承担监理工作的清单，以及外聘人员或外聘监理机构的资质、资信等材料。

(5) 监理单位工地试验室的资质证书、试验检测设备清单、人员名单。

(6) 监理试验检测人员的上岗资格证明材料，即交通部《试验检测人员资格证书》或《公路工程试验检测技术考试合格证书》。

监督办公室应在 5 个工作日内对监理单位进行审核，填写《监理单位审核意见表》(公质监表 05)，并同时抄送建设单位、受审核单位及其他有关单位。

## 三、对施工单位的监督复核

监督办公室在对监理单位的审核通过后，复核工程中所有施工单位的资质等级、营业