

住房和城乡建设部司函

建质质函〔2010〕70号

关于印发吴慧娟司长在 《房屋建筑和市政基础设施工程质量 质量监督管理规定》宣贯会上讲话的通知

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市建委（建交委），新疆生产建设兵团建设局，计划单列市建设局（建委）：

2010年9月14日，《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》宣贯会在太原召开，现将吴慧娟司长在会议上的讲话予以印发。



吴慧娟司长在《房屋建筑和市政基础设施工程 质量监督管理规定》宣贯会上的讲话

(2010年9月14日)

同志们：

经过近两年的努力，住房和城乡建设部第5号令——《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》今年8月1日颁布，并于9月1日起正式施行。贯彻实施好5号部令是工程质量监督战线当前一项重要任务。今天召开这次宣贯会，就是要通过对部令的宣贯，以及对贯彻实施具体意见和建议的研讨，进一步提高对工程质量重要性的认识，更加扎实有效地开展好部令贯彻实施工作，全面推进和加强工程质量监督的各项工作，促进工程质量总体水平的不断提升。下面，我讲三个方面的意见：

一、当前工程质量监督工作面临的形势以及5号部令出台的背景

《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》的出台，是为了适应当前工程质量监督工作面临的新形势和新任务、加强和改进工程质量监督工作的一项重要举措，是规范质量监督工作一部重要部门规章。因此，要准确把握部令的内容和意义，首先要对形势有科学明晰的分析和判断。当

前我国工程质量监督工作面临的形势主要有 3 个方面的特点：

一是任务重。当前我国正处在全面建设小康社会、加速推进城镇化的关键时期，工程建设事业蓬勃发展，工程建设规模大幅增加，质量技术难度不断加大。2009 年我国全社会固定资产投资 22.5 万亿元，比上年增长 30.1%；全国建筑业总产值为 75864 亿元，比上年增长 22.3%，达到 2000 年的 6 倍；房屋建筑施工总面积 58.7 亿平方米，比上年增长 10.7%，达到 2000 年的 3.7 倍；城镇 50 万元以上施工项目数 46.2 万个，比上年增长 28.5%。今年上半年，根据国家统计局初步统计，我国全社会固定资产投资 11.4 万亿元，比上年增长 25.0%；全国建筑业总产值达到 34193 亿元，同比增长 24.3%；房屋建筑施工面积达到 45.5 亿平方米，同比增长 18.5%。可以看出，我们目前的工程建设每年都保持了 20% 左右的增长速度，整体规模不断达到历史新高。而且随着经济的发展，工程项目中超高层、大跨度、结构复杂的建筑日益增多，工程建设水平和要求不仅创造了我国工程建设的记录，也跻身世界前列。在这种形势下做好工程质量监督工作，任务很重。

二是要求高。经济的快速发展、社会的不断进步对工程质量提出了更高的要求。近年来，我国每年固定资产投资的 60% 要通过建筑活动转化为社会财富，工程质量的好坏，直

影响到这些资产的价值，从而影响到国民经济发展的质量和效益。更重要的是，建筑工程涉及公共利益和公众安全，工程质量直接影响人民群众生活质量和生命财产安全，关系人民群众最现实、最关心、最直接的利益。因此，在当前深入贯彻落实科学发展观、以提高经济发展质量和效益与改善民生为主线的经济建设中，工程质量的重要性越来越突出，全社会对工程质量的关注和要求也越来越高。

三是问题多。客观地说，当前的工程质量状况总体受控、稳中有升。但我们也必须清醒地认识到，工程质量问题仍然存在，总体上还不能满足经济社会发展的要求，主要体现在两个方面：一方面，虽然目前重大工程质量事故已经基本得到遏制，房屋结构安全性能够得到有效保证，但是工程质量通病仍然普遍存在。另一方面，工程质量在不同经济发展水平、不同行政级别城市等方面存在不平衡，存在较大的地域差别和城乡差别。根据去年全国建设工程质量监督执法检查情况，人均 GDP 小于 20000 元地区所有检查项的不符合率是人均 GDP 大于 40000 元地区的 1.6 倍，而县级城市的不符合率是直辖市的 6.7 倍。

新的形势给工程质量监督工作提出了新的要求。工程质量监督是我国工程质量管理体系的一项基本制度，至今已走过了 26 年的发展历程，期间经过不断探索和创新，完成了监督方式从核验制到备案制、监督机构从责任主体到执法主

体等重大转变，监督效能不断提高，对于规范工程建设各方主体质量行为、确保我国工程质量起到了重要作用。但是相对于当前的新形势和新要求，工程质量监督工作还存在一些不适应、不完善的问题，制约了监督作用的进一步发挥和监督工作的可持续发展。主要体现在 4 个方面：

一是法规体系需要进一步完善。国务院 2000 年出台的《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，从行政法规层面确立了质量监督工作的法律地位。2003 年，我部发布了《工程质量监督导则》，但《导则》作为规范性文件，法律层级较低，指导性和约束力不足，已不能完全适应工作实践中面临的新形势和新问题，无法为质量监督工作提供有力的法律支撑。

二是监督机构性质需要进一步明确。由于《建设工程质量管理条例》规定监督机构是受建设主管部门委托执法，且长期以来，质量监督机构被定为自收自支的事业单位，靠收取监督费开展监督工作。这导致社会上对工程质量监督的性质存在一定误解，把工程质量监督等同于类似工程监理的一般中介服务，甚至把质量监督机构看作工程质量责任主体之一，给质量监督工作的正常开展带来了不利影响。

三是监督方式需要进一步改进。目前，工程质量监督在一定程度上还是沿袭了十几年前的做法，实行以工程项目为单位、以定点监督为主的监督模式。具体表现为：对每个工

程平均使用监督资源，由于监督力量不足，对需重点监督的工程投入不足；对工程各方主体质量行为监督不严；对单个工程的质量问题关注得多，对整个地区宏观质量形势把握不够；对具体的监督检查工作花大力气，对构建监管工作长效机制着力不多等。这种模式往往导致监督工作陷于微观，既不能充分体现政府质量监督的行政执法特性，也无法有效提高监督效率。

四是监督队伍建设需要进一步加强。随着监督工作量的大幅增加，目前大部分地区尤其是大中城市的监督力量严重不足，人均监督面积已从 90 年代初的 3 万平米增加到当前的几十万甚至上百万平米，人员紧缺的问题相当突出。同时，存在队伍素质良莠不齐的现象：有的监督机构制度建设不完善，有的基层监督机构由于各种原因接收过多的非专业人员，专业能力不足；有的监督人员对质量管理法律法规、工程建设强制性标准及监督规定不熟悉，业务水平较低，也有少数监督人员工作责任心不强。这些问题的存在，严重削弱了监督队伍的战斗力，影响了监督工作质量。

因此，做好新形势下的质量监督工作，迫切需要进一步强化工程质量监督的法律地位和执法属性，改进监督方式方法，加强监督队伍建设，提高监督工作效能。同时，2008 年底取消建设工程质量监督费以来，不少地方反映在落实工作经费和机构改革过程中，面临法律依据不足、机构性质不清

等问题，使得完善工程质量监督制度的任务更为紧迫。

在这种情况下，我们于 2008 年 10 月份开始启动部令的起草工作，期间召开多次座谈会，进行了深入调研，并充分征求了财政部、中编办等部门和各地住房城乡建设主管部门以及工程质量监督机构的意见。应该说，部令的出台是方方面面共同努力的结果，凝聚了大家的心血和智慧，对加强质量监督工作意义重大。

二、5 号部令的主要内容

5 号部令是根据《建设工程质量管理条例》制定的，既充分考虑了政策的连续性，也兼顾各地现有做法，从监督机构定位、监督工作内容、监督工作程序到监督机构和人员的考核管理等方面，对工程质量监督作了比较系统、科学的规定，提出了要求。主要体现在六个方面：

（一）关于工程质量监督机构定位

工程质量监督是为保证公共利益和公众安全，对工程是否执行国家有关法律法规和工程建设强制性标准进行的监督，是政府监管工程质量的重要手段。因此，工程质量监督机构虽然是受政府委托实施质量监督，但履行的是行政管理职能，本质上仍然属于行政执法机构。

部令第一条将住房城乡建设主管部门和工程质量监督机构统称为主管部门，体现了对监督机构行政执法地位的认可。第三条规定“工程质量监督管理的具体工作可以由县级

以上地方人民政府建设主管部门委托所属的工程质量监督机构实施。”这遵循了《建设工程质量管理条例》“可以委托”的规定，同时把工程质量监督机构限定为建设主管部门所属，明确了工程质量监督机构是各级建设主管部门下属的单位，是政府机构的一部分，而非社会上的一般中介机构。当然，地方法规也可以作出更明确的规定，如《陕西省建设工程质量和安全生产管理条例》就明确规定“县级以上人民政府建设行政主管部门对行政区域内建设工程质量和安全实施监督管理，其所属的建设工程质量安全监督机构负责具体监督管理工作”。

应该说，2009年初取消建设工程质量监督费，也为监督机构的“正名”提供了一个有利契机，大部分监督机构由此被调整为全额拨款的事业单位，向明确其执法属性迈出了坚实的一步。目前，已有少数监督机构实现了参公管理，从国家事业单位分类改革的大趋势看，这是监督机构今后发展的方向。

（二）关于工程质量监督方式

为进一步提高监督效率，适应行政执法的特点和要求，部令规定了以抽查、抽测为主的工程质量监督方式，这在第五条和第六条中均有体现。抽查可以从两个层面来理解，一是在所监督工程中抽查某一个或几个工程，二是对一个具体工程抽查某一项或几项内容。

对工程的抽查类似于交警执法，是指在一定时间由主管部门统一组织，通过巡视随机确定受检工程的工程质量检查活动。通过随机抽查工程，事先不定点、不定期、不定检查内容，不提前告知，一是可以避免受检单位做表面文章，监督人员更容易看到真实的情况，从而增强监督检查的有效性和威慑力。二是可以更加灵活、合理地配置监督资源，在一定程度上缓解监督工作量不断增大与监督力量严重不足之间的矛盾，提高监督效率。

对内容的抽查是指主管部门在检查一项工程时，根据有关工程技术标准及规定，对工程参与单位履行质量责任的行为以及有关工程质量的文件、资料和工程实体质量等随机进行的抽样检查活动。监督人员到现场不是代替企业直接控制工程质量或进行质量把关，而是进行执法监督检查。严格执行有关法律法规和工程建设强制性标准，是工程参建各方的职责，监督人员不可能对工程的各个方面全面检查，只能通过抽查部分环节，发现有关责任主体和责任人存在的违法违规行为，责令改正，并依法进行处罚，以督促其自觉履行质量责任。

与抽查方式相适应，监督机构可遵循差别化监督原则，根据工程类别、重要性及工程参与单位的业绩、信誉、质量保证能力等情况实施分类监督。对重要工程、住宅工程特别是保障性住房和信誉差、质量保证能力弱的企业，要加大抽

查频次；对带有普遍性和比较严重的质量问题，要加大抽查力度。

（三）关于工程质量监督内容和程序

部令规定了 8 项监督内容：一是监督各方执行法律法规和工程建设强制性标准的情况；二是抽查涉及工程主体结构安全和主要使用功能的工程实体质量；三是抽查工程质量责任主体和质量检测等单位的工程质量行为；四是抽查主要建筑材料、建筑构配件的质量，比如钢筋、混凝土等；五是对工程竣工验收进行监督；六是组织或者参与工程质量事故的调查处理；七是定期对本地区工程质量状况进行统计分析；八是依法对违法违规行为实施处罚。部令还规定了对具体工程项目实施质量监督的 6 项程序：一是受理建设单位办理质量监督手续；二是制订工作计划并组织实施；三是对工程实体质量、工程质量责任主体和质量检测等单位的工程质量行为进行抽查、抽测；四是监督工程竣工验收；五是形成工程质量监督报告；六是建立工程质量监督档案。对每个工程，都要严格按照上述内容和程序认真做好监督工作。在此，要特别强调以下两点：

一是关于办理质量监督手续。部令规定对工程项目实施质量监督，首先要受理建设单位办理质量监督手续。对于没有办理监督手续擅自开工建设的工程，有些同志认为不必再进行监督，这种认识是不正确的。质量监督是一种执法活动，

维护的是公共利益，不应存在执法盲区。建设单位不履行告知义务，不办理质量监督手续，是一种故意逃避政府监管的违法行为，《建设工程质量管理条例》专门设定了相应的处罚条款，质量监督机构绝不能放任、纵容这种行为。因此，我们在日常抽查中，不能将范围仅仅局限在已经办理监督手续的工程，而应是监管区域内所有房屋和市政基础设施在建工地，一旦发现这类行为，必须依法严肃查处。

二是关于竣工验收的监督。在规定以抽查为主要监督方式的同时，部令还要求对所有工程竣工验收进行到位监督，重点监督验收程序及组织实施情况，并抽查有关质量验收资料，这也是《建设工程质量管理条例》的要求。监督有关单位在重要环节的质量行为是必不可少的监督形式，主要是为了督促各方主体严格履行基本建设程序，落实质量责任，同时避免出现监管真空，弥补抽查方式的不足。因此，监督工作应当将监督抽查与竣工验收监督结合起来，在对工程实体质量和各方质量行为加强日常监督抽查的同时，认真做好竣工验收监督工作。

（四）关于工程质量监督责任

随着政府问责制的建立和责任追究力度的不断加大，工程质量监督责任问题日益成为大家关注的焦点。部令第十一条第二款专门规定了监督机构对工程质量监督承担监督责任。那么，应如何看待监督责任？一方面，要把监督责任与

企业的主体责任区分开来，工程参建单位的有关人员按各自职责对工程质量负终身责任，而政府的质量监督则是对监督行为负责任。不能认为只要出了质量问题，监督人员就必须承担责任。另一方面，监督责任作为一种政府监管责任，如果存在失职渎职行为，就必然要被追责。对此，部令第十七条规定主管部门工作人员玩忽职守、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。

在实践中，还存在监督责任的界定问题。应该做的工作没有做到位，不应该做的事情乱作为，都会带来责任风险。因此，为建立完善工程质量监督责任制，首先要科学合理地界定工程质量监督工作的职责，同时要严格按照规定开展工作，既不能缺位，也不要越位，做到尽职尽责。

（五）关于不良行为记录管理

为进一步提高监督工作成效，部令加强了关于不良行为记录管理方面的规定，第七条、第九条、第十条分别规定了设置永久性标牌、建立工程质量信用档案以及向社会公布在检查中发现的有关质量问题及整改情况，都涉及到不良行为记录管理及信用评价的要求。对此应该从3个方面来认识：

一是实施抽查和差别化监管的需要。把工程建设各方责任主体的违法违规质量行为记录在案，为掌握、判断企业质量保证能力和信誉提供第一手资料，是实施抽查和差别化监

管的重要依据。同时对发现的重大问题及时进行公示，能够充分体现、有效保证抽查的效果和权威性。

二是加强诚信体系建设的需要。强化不良行为记录管理工作，建立规范、统一的诚信信息平台，通过公告、公示进行信用惩戒和社会监督，是促进各方主体自觉规范质量行为、落实质量责任的重要手段。有些企业不怕罚款，就怕公示，监管部门要充分利用好这个手段，加大公示力度，充分发挥市场机制对工程质量责任主体的约束作用。

三是落实工程质量终身责任制的需要。工程项目在设计使用年限内，工程各参建单位的法定代表人、工程项目负责人、工程技术负责人、注册执业人员要按各自职责对工程质量负终身责任。工程竣工验收合格后，在建筑物明显部位设置永久性标牌，载明建设、勘察、设计、施工、监理单位等工程质量责任主体的名称和主要责任人姓名，可促进对有关单位和人员终身质量责任的追究。

（六）关于工程质量监督机构和人员考核管理

做质量监督工作，首先要搞好自身队伍的建设。部令规定省级建设主管部门对监督机构每三年进行一次考核。监督机构的条件有 3 个，包括人员、场所以及制度和信息化方面的要求，其中规定监督人员应当占总人数的 75 % 以上。这就要求我们的监督机构要以专业人员为主，其他非专业人员必须控制在 25 % 以内，这是人员编制方面的基本要求，要克服

困难落实好。部令第十三条规定了监督人员具备的 4 个条件，第十四条则是一项创新的规定，即监督机构可以聘请中级职称以上的工程类专业技术人员协助实施工程质量监督。这主要是考虑到当前工程量大、技术难度高，比如地铁工程专业性很强，监督机构很难在短期内具备足够的监督能力，这条规定就为我们聘请专业人员，采用政府购买服务方式提供了依据、创造了条件，有利于更好地开展监督工作。

在 2007 年制定的《建设工程质量监督机构和人员考核管理办法》的基础上，部令对监督机构和人员的考核管理做出明确规定，提升了法律层次，为开展好这项工作提供了更加有力的支撑。按照部令要求，我部也将适时对各地监督机构和人员的考核情况进行监督抽查。

三、几点要求

（一）认真做好 5 号部令的贯彻实施工作

各地要抓紧组织开展部令的贯彻实施工作，加强对实施工作的组织领导，结合本省实际尽快提出贯彻实施部令的工作计划和目标。要加强宣贯，组织多层次的学习、培训，开展专题研讨与经验交流，使我们质量监督系统的每一位同志都能充分学习领会部令的精神和内容。要通过网络、报刊等新闻媒体加大宣传力度，增强社会各界对部令的关注和了解。要加强调查研究，尽快制定部令具体实施办法，积极稳妥地推进贯彻实施部令的各项工作。

（二）着力加强工程质量监督队伍建设

做好监督工作，建设一支高素质的监督队伍至关重要。各级建设主管部门一定要把监督队伍建设放到重要位置，常抓不懈，抓出实效。要按照部令要求，进一步加强工程质量监督机构和人员的考核管理，确保监督队伍基本素质。要搞好继续教育培训，努力提高队伍的业务水平。要规范和加强监督责任的落实，增强监督人员的责任意识和法制意识，提高依法行政能力。

（三）切实做好工程质量监督工作经费保障工作

近两年来，经过各方面共同努力，工程质量监督工作经费的保障取得了积极进展，据不完全统计，目前全国约有 50 % 的监督机构已基本落实财政拨款。但是由于种种原因，仍有部分地区没有落实工作经费，已严重影响到监督工作的正常开展。5 号部令的出台，为工程质量监督机构的职责定位提供了更加明确的法律依据，各地要充分利用好这一有利机会，主动加强与编制、财政部门的沟通，争取他们的理解和支持，尽快解决质量监督工作经费的保障问题。

（四）不断探索和创新工程质量监督工作

部令是在大家多年工作实践的基础上出台的，解决了我们工作中遇到的一些问题，为进一步加强和改进工程质量监督工作提供了目标和方向。我们仍要进一步加强调查研究，不断完善法规制度体系，构筑质量监督长效机制。也希望各

地在实践中继续探索，积极创新，通过不断的完善和提高，共同推动质量监督工作的持续健康发展。

同志们，工程质量监督工作能否做好，直接涉及广大人民群众的利益，涉及我国经济建设的可持续发展，任重而道远。希望大家继续努力，充分认清当前形势，以部令的出台为契机，全面推进制度建设，加强监督执法，提高监督效能，推动我国工程质量监督工作迈上一个新的台阶。