

完善工程质量责任体系推动建筑工程品质提升

——《关于落实建设单位工程质量首要责任的通知》解读

为深入贯彻落实《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》和《国务院办公厅转发住房城乡建设部关于完善质量保障体系提升建筑工程品质指导意见的通知》精神，住房和城乡建设部印发了《关于落实建设单位工程质量首要责任的通知》（以下简称《通知》）。《通知》首次明确了建设单位工程质量首要责任内涵，依法界定建设单位应履行的质量责任，着力构建以建设单位为首要责任的工程质量责任体系。近日，住房和城乡建设部工程质量安全监管司有关负责同志对《通知》进行了解读。

问：《通知》出台的背景是什么？

答：建筑工程质量事关人民群众生命财产安全，事关城市未来和传承，事关新型城镇化发展水平。党的十八大以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国建筑业发展日新月异，建筑工程质量水平不断提升，以上海中心、北京大兴国际机场等为代表的一大批重点工程高质量建成并投入使用，住宅使用功能不断完善，新建建筑工程质量事故基本杜绝，为我国国民经济持续健康发展、城乡一体化建设、人民安居乐业与社会和谐稳定作出了重要贡献。但是，我国工程质量发展不平衡不充分的矛盾依然存在，建筑工程品质整体上还不高，与高质量发展要求仍有不

小差距。这反映出我国工程质量保障体系还不完善，特别是部分建设单位作为工程项目的投资者、决策者和组织者，片面追求利益最大化，漠视工程质量，不认真履行质量责任，成为比较突出的薄弱环节。为深入贯彻落实党中央、国务院关于质量工作决策部署，完善工程质量责任体系，突出强化建设单位质量责任，住房和城乡建设部在深入调研、充分沟通、认真总结的基础上，制定并印发了《通知》。

问：《通知》出台有何重要意义？

答：《通知》坚持以新发展理念为指引，对工程质量责任体系进行系统谋划，将有力提升建筑工程质量治理能力和水平，为城乡建设高质量发展提供更加完备有效的政策支撑。

一是有利于完善工程质量责任体系，推动建筑业高质量发展。建筑业是我国国民经济的重要支柱产业，也是推动高质量发展的主战场，必须坚持质量第一、效益优先，全面提高发展质量和效益，着力构建以质量为核心的建筑管理体制机制。《通知》对标对表高质量发展要求，依法明确建设单位应承担的质量责任和要求，健全权责一致、科学合理的工程质量责任体系，切实激发建设单位主动关心质量、追求质量、创造质量的内生动力，不断提升建筑工程品质，推动建筑业发展质量变革、效率变革、动力变革。

二是有利于落实建设单位责任，依法界定首要责任内涵。我国现行法律法规虽然对建设单位质量责任做了一些规定，但比较

分散,不够聚焦,没有形成完整清晰的工程质量首要责任的概念,导致建设单位质量责任难以有效落实。《通知》坚持问题导向,在总结相关规定及工程实践要求的基础上,首次提出建设单位工程质量首要责任内涵要求,明确建设单位作为工程建设活动的总牵头单位,是工程质量第一责任人,依法对工程质量承担全面责任。对因工程质量给工程所有权人、使用人或第三方造成的损失,建设单位依法承担赔偿责任,有其他责任人的,可以向其他责任人追偿。建设单位要严格落实项目法人责任制,依法开工建设,全面履行管理职责,确保工程质量符合国家法律法规、工程建设强制性标准和合同约定。

三是有利于加强工程质量管理,推动质量责任落实。建设单位在工程建设活动中居于主导地位,是建筑工程品质提升的关键。众多工程实践证明,建设单位越追求质量,越尊重质量发展规律,工程质量水平也越高。这需要各级住房和城乡建设主管部门全面加强对本单位的质量监管,切实夯实建设单位责任,让质量成为带电的高压线,督促建设单位不断增强质量意识,切实履行质量责任。《通知》坚持改革创新,指导地方健全完善建设单位质量监管机制,建立日常巡查和差别化监管制度,加大对守信建设单位政策支持和失信建设单位联合惩戒力度,依法严肃查处建设单位违法违规行为,推动建设单位质量责任落实。

问:《通知》主要包括哪些内容?

答:《通知》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为

指导，坚持以人民为中心，进一步梳理细化建设单位工程质量责任具体内容和创新管理举措，逐步完善以建设单位为首要责任的工程质量责任体系。《通知》共包括 4 部分内容：第一部分从完善工程质量责任体系、厘清工程参建各方主体责任边界考虑，强调落实建设单位首要责任的重要意义。第二部分从准确把握建设单位首要质量责任内涵考虑，依法明确建设单位从事工程建设活动重点应履行的质量责任。第三部分从保障量大面广的住房质量角度考虑，强化分类指导，提出加强商品住房和保障性安居工程等住宅工程质量管理的具体举措。第四部分从压实建设单位首要质量责任，激发建设单位增强质量意识考虑，提出建立健全建设单位落实首要责任监管机制、加强建设单位监督管理等方面措施。

问：《通知》重点解决哪些问题？

答：《通知》以建筑业供给侧结构性改革为方向，以破解建设单位落实质量责任存在的突出问题为主线，重点解决 3 个方面问题。一是围绕建设单位工程质量首要责任不明确、不具体、权责不一致等问题，依法明确建设单位首要责任内涵，将其归纳为严格执行法定程序和发包制度、保证合理工期和造价、全面履行质量管理职责等方面。二是围绕与人民群众利益密切相关的住宅工程质量保修责任不明确、质量信息不透明、房地产开发企业重房屋预售轻工程质量、保障性安居工程质量参差不齐等问题，提出完善住宅工程质量与市场监管联动机制，督促建设单位加强工程质量管理，严格履行质量保修责任，推行质量信息公开等重点

举措。**三是**围绕现行法律法规对建设单位质量责任规定处罚依据不足、追责不到位等问题，要求各地建立健全建设单位落实首要责任监管机制，加大政府监管力度，强化信用管理和责任追究等具体措施。

问：建设单位首要责任主要体现在哪些方面？

答：建设单位工程质量首要责任内涵主要体现在以下 3 个方面：

首先，严格执行法定程序和发包制度。建设单位作为工程建设活动的总牵头单位，承担着重要的工程质量管理职责，必须落实项目法人责任制，依法开工建设，确保建筑工程质量。对此，《通知》提出：**一是**建设单位必须严格履行基本建设程序，禁止未取得施工许可等建设手续开工建设。**二是**细化工程发包承包规定，建设单位不得直接发包预拌混凝土等专业分包工程，不得指定按照合同约定应由施工单位购入用于工程的装配式建筑构配件、建筑材料和设备或者指定生产厂、供应商。**三是**建设单位必须按规定向勘察、设计、施工、监理等单位提供与工程建设有关的原始资料，并保证资料真实、准确、齐全。

其次，保障合理工期和造价。工期和造价是确保工程质量的基础和先决条件。但是部分建设单位不顾工程建设客观规律，为了追求高额利润，任意抢工期、压造价，拖延工程款结算，严重损害工程质量。对此，《通知》提出：**一是**保障合理工期，明确因极端恶劣天气等不可抗力以及重污染天气、重大活动保障等原

因停工的，建设单位应给予合理的工期补偿。**二是**保障合理造价，明确因材料、工程设备价格变化等原因，需要调整合同价款的，建设单位应按照合同约定给予调整。**三是**推行施工过程结算，要求分部工程验收通过时原则上应同步完成工程款结算，建设单位不得以设计变更、工程洽商等理由变相拖延结算，不得以未完成审计作为延期工程款结算的理由。

最后，全面履行质量管理职责。建设单位质量管理体系越健全，投入的专业人员越到位，工程质量水平往往就越高。但是由于建设单位质量责任的缺失，不少建设单位自身质量管理体系不健全，无法有效履行工程建设活动组织者的质量管理职责。对此，《通知》系统阐述了建设单位在工程建设全过程的质量管理责任：**一是**建设单位要健全工程项目质量管理体系，配备专职人员并明确其质量管理职责，不具备条件的可聘用专业机构或人员。**二是**强化工程质量检测管理，明确非建设单位委托的检测机构出具的检测报告不得作为工程质量验收依据。**三是**强化住宅工程质量分户验收，明确建设单位未组织分户验收或分户验收不合格，不得组织竣工验收。

问：住宅工程质量直接涉及人民群众的根本利益。围绕量大面广的住宅工程，《通知》有哪些创新举措？

答：《通知》从 4 个方面提出创新住宅工程质量管理的具体举措：

首先，强化建设单位住宅质量保修责任。当前，住宅质量保

修问题较为突出，投诉多、处理难，社会矛盾集中。部分建设单位不认真履行住宅工程质量保修第一责任人义务。有的房地产开发企业属于项目公司，项目结束后公司随之注销，导致质量保修主体缺失。对此，《通知》提出：**一是**明确建设单位要建立质量回访和质量投诉处理机制，及时组织处理保修范围和保修期限内出现的质量问题，并对造成的损失先行赔偿。**二是**细化质量保修期规定，明确建设单位对房屋所有权人的质量保修期限自交付之日起计算，经维修合格的部位可重新约定保修期限。**三是**明确房地产项目公司注销后责任承接具体举措，房地产开发企业应在商品房买卖合同中明确企业发生注销情形下由其他房地产开发企业或具有承接能力的法人承接质量保修责任。房地产开发企业未投保工程质量保险的，在申请住宅工程竣工验收备案时应提供保修责任承接说明材料。

其次，推行工程质量信息公开。住宅工程质量与购房人切身利益密切相关，保障购房人对质量信息的知情权，充分发挥购房人对建设单位的监督约束作用，对保障工程质量意义重大。但是，由于买卖双方地位不对等，购房人往往难以获得房屋主要质量信息，缺乏与卖房人沟通谈判的能力。对此，《通知》提出加强质量信息公开，要求住宅工程的建设单位公开工程规划许可、施工许可、主要建筑材料、工程竣工验收报告、质量保修负责人及联系方式等信息，并试行按套出具质量合格证明文件。目前，山东、湖北、宁夏等地正在开展住宅工程质量信息公示试点，督促建设

单位主动公开住宅工程关键质量信息，认真履行质量承诺。

再其次，加强工程质量与房屋预售联动管理。我国商品房实行预售许可制度，这有利于拓宽房地产开发融资渠道，但客观上也造成一些房地产开发企业忽视质量、侵犯购房人质量权益等问题。为切实推动房地产开发企业提高质量安全意识，确保交付质量合格的工程，《通知》提出加强工程质量与房屋预售联动管理，明确因发生违法违规行为、质量安全事故或重大质量安全问题被责令全面停工的住宅工程，应暂停其项目预售或房屋交易合同网签备案，待批准复工后方可恢复。

最后，强化保障性安居工程质量管理。加快完善住房保障和供应体系，提升保障性安居工程质量，是满足人民群众基本住房需求，实现住有安居和住有宜居目标的重要途径。对此，《通知》提出：**一是**各地要制定保障性安居工程设计导则，明确室内面积标准、层高、装修设计、绿化景观等内容，探索建立标准化设计制度。**二是**政府投资保障性安居工程应完善建设管理模式，带头推行工程总承包和全过程工程咨询。**三是**依法限制有严重违约失信记录的建设单位参与建设。

问：如何确保建设单位落实工程质量首要责任？

答：建设单位与工程质量水平密切相关。建设单位往往不是违法违规行为直接实施主体，其行为具有不易察觉、隐蔽性强、取证困难等特点，难以有效追责。因此，住房和城乡建设主管部门对建设单位往往监管力度不足、处罚较难。对此，《通知》提

出：**一是**各地要建立对建设单位日常巡查和差别化监管制度，加大对质量责任落实不到位、有严重违法违规行为建设单位在建工程项目检查频次和力度。**二是**建设单位应牵头组织整改检查中发现的质量问题，整改报告经建设单位项目负责人签字确认并加盖单位公章后报工程所在地住房和城乡建设主管部门。**三是**强化信用管理，及时公示建设单位行政许可、行政处罚、抽查检查、质量投诉处理情况等信息，对实行告知承诺制的审批事项，发现建设单位承诺内容与实际不符的，依法从严从重处理。

问：如何保障《通知》贯彻实施？

答：工程质量管理环节多、链条长，是一项复杂的系统工程，进一步强化落实建设单位工程质量首要责任是推动建筑工程品质提升的迫切要求和关键举措，也是行业普遍共识。做好这项工作任务艰巨、责任重大、使命光荣，必须把思想和行动统一到以习近平同志为核心的党中央的决策部署上，改革创新、真抓实干，全面落实《通知》要求。

一是加强组织领导。各地要进一步提高政治站位，充分认识落实建设单位工程质量首要责任的重要性和必要性，建立健全领导体制和工作机制，加强统筹规划，根据地方实际，制定具体实施办法，确保《通知》各项措施尽快落地见效。

二是强化示范引领。各地要大胆探索、先行先试，充分发挥市场和社会的约束作用，鼓励并支持有条件的地区加快推进住宅工程质量信息公示、工程质量保险、住宅质量合格证等改革创新

试点，形成可复制、可推广的经验。

三是做好舆论宣传。各地要认真做好《通知》宣贯解读，利用媒体和培训等平台，积极宣传《通知》精神，营造全社会关心质量、创造质量、享受质量的良好氛围。

摘自 《中国建设报》 2020.10.15