**用高质量铸就中国建造品牌
——《关于完善质量保障体系提升建筑工程品质的指导意见》解读**

近日，国务院办公厅转发了住房和城乡建设部《关于完善质量保障体系提升建筑工程品质的指导意见》（以下简称《意见》）。《意见》明确了进一步完善质量保障体系的总体要求和重点任务，是当前和今后一个时期指导建筑工程质量管理，提升建筑工程品质的纲领性文件。住房和城乡建设部相关负责同志对《意见》内容进行了解读。

　　**问：《意见》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。党中央、国务院高度重视建筑工程质量。2019年新年前夕，习近平总书记在新年贺词中指出，中国制造、中国创造、中国建造共同发力，继续改变着中国的面貌。

　　改革开放以来，我国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程，常住人口城镇化率由1978年的17.9%提高到2018年的59.58%，城镇居民人均住房建筑面积从1978年的6.7平方米增加到2018年的39平方米。建筑工程质量管理体系不断完善，确立了施工图审查、质量监督、竣工验收备案等20余项制度。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，“高、深、大、难”工程质量技术水平已位居世界前列，住宅功能不断完善品质不断提升，新建建筑工程质量事故基本杜绝，为国民经济持续健康发展、提升城乡建设水平、人民安居乐业、社会和谐稳定作出了重要贡献。

　　但是，应该清醒看到，我国工程质量发展不平衡不充分的矛盾依然存在，渗漏、裂缝等住宅质量常见问题仍较普遍，建筑工程品质整体上还不高，现有的质量保障体系还存在一些亟待完善的地方，主要表现在：一是质量责任体系不完善。以建设单位为首的工程建设各方主体责任落实不到位。二是建筑市场体制机制不健全。招标投标制度不完善，工程担保和保险等市场机制发挥作用不够，尚未形成以质量安全为核心的体制机制。三是工程建设生产方式落后。建造方式粗放、工序环节多，建材质量参差不齐，科技研发投入不足，机械化、标准化、精细化程度不高。四是建筑工人职业化、专业化、技能化不高。建筑业劳务用工制度不完善，缺乏系统的技能培训和鉴定，老龄化问题日益严重，职业能力得不到保障。五是监管机制创新不足。工程建设标准体系不完善，“双随机、一公开”检查方式和“互联网+监管”模式应用不足，部分监督机构经费和人员保障不到位，执法“宽松软”问题依然存在，监管效能不高。

　　当前，中国特色社会主义进入新时代，我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段。为深入贯彻落实党中央、国务院决策部署，进一步提升建筑工程品质，住房和城乡建设部会同19个部门，在深入调查研究、充分沟通协调、认真总结经验的基础上，坚持问题导向，坚持改革创新，坚持协同推进，研究起草了《意见》。近日，国务院办公厅正式转发了《意见》，要求地方及国务院有关部门认真贯彻落实。

　　**问：《意见》的出台将产生哪些积极影响？**

　　答：《意见》围绕破除建筑工程质量管理体制机制障碍，对质量保障体系进行系统谋划，将有力提升我国建筑工程品质总体水平，为城乡建设高质量发展提供重要支撑。

　　一是有利于促进建筑业转型升级和高质量发展。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。2018年我国建筑业总产值达到23.5万亿元，增加值达到6.18万亿元，占GDP的6.87%。《意见》对标对表高质量发展要求，以供给侧结构性改革为主线，着力构建以质量为核心的建筑管理体制机制，将有效引导资源要素向高质量供给端集聚，塑造中国建造品牌，推动建筑业发展质量变革、效率变革、动力变革。

　　二是有利于推动城乡建设绿色发展。城乡建设是全面推动绿色发展的主要载体。《意见》坚持以新发展理念为指引，大力推进工程建设生产组织方式变革，推行绿色建造方式，发展装配式建筑，推广适用于绿色发展的新技术、新材料、新标准，建立与之相适应的建设和监管机制，将在提高效率、提升品质的同时，最大限度节约资源、保护环境，实现城乡建设绿色发展。

　　三是有利于满足人民群众对高品质建筑的需求。建筑工程质量事关老百姓最关心最直接最根本的利益，事关人们对美好生活的向往。随着经济社会的进步，老百姓对住房的需求日益提高，不再满足于有房住，更是要求住好房。《意见》坚持以人民为中心，把人民群众对高品质建筑的需求作为根本出发点和落脚点，推动质量信息公开，完善质量投诉处理机制，着力打造共建共治共享的工程质量治理格局，推动工程品质提升，让人民生活得更方便、更舒心、更美好。

　　**问：《意见》对完善建筑工程质量保障体系有什么总体考虑，主要采取了哪些措施？**

　　答：《意见》指出，完善质量保障体系，提升建筑工程品质，要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会以及中央城镇化工作会议、中央城市工作会议精神，按照党中央、国务院部署，坚持以人民为中心，牢固树立新发展理念，以供给侧结构性改革为主线，以建筑工程质量问题为切入点，逐步完善质量保障体系，不断提高工程质量抽查符合率和群众满意度，进一步提升建筑工程品质总体水平。

　　《意见》从4个方面明确了完善质量保障体系提升建筑工程品质的主要举措：

　　一是强化各方责任。突出建设单位首要责任，强化建设单位对工程建设全过程的质量管理；落实施工单位主体责任，推行工程质量安全手册制度；明确房屋使用安全主体责任，强化房屋所有权人和产权人管理职责；履行政府的工程质量监管责任，创新监管模式，健全监管体系。

　　二是完善管理体制。改革工程建设组织模式，推行工程总承包、全过程工程咨询和建筑师负责制；完善招标投标制度，探索建立更好满足项目需求的制度机制；推行工程担保与保险；加强工程设计建造管理，完善建筑设计方案审查论证机制，加强住区设计管理，严格控制超高层建筑建设；推行绿色建造方式，大力发展装配式建筑；支持既有建筑合理保留利用，建立建筑拆除管理制度。

　　三是健全支撑体系。完善工程建设标准体系，系统制定全文强制性工程建设规范；加强建材质量管理，建立从生产到使用全过程的建材质量追溯机制；提升科技创新能力，推进建筑信息模型（BIM）、大数据等技术的集成应用；强化从业人员管理，推行建筑工人实名制管理。

　　四是加强监督管理。推进信用信息平台建设，将工程质量违法违规等记录作为企业信用评价的重要内容；严格监管执法，强化工程质量终身责任落实；加强社会监督，完善建筑工程质量投诉和纠纷协调处理机制；强化督促指导，建立健全建筑工程质量管理、品质提升评价指标体系。

　　**问：《意见》在改革创新方面有哪些亮点？**

　　答：一是突出建设单位首要责任，落实质量主体责任。完善质量保障体系提升建筑工程品质，首先要明确工程建设各方主体应承担的权利和义务，健全权责一致、科学合理的质量责任体系。建设单位作为工程项目的投资者、决策者和组织者，其行为对工程品质具有决定性影响。2017年，《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）首次提出建设单位首要责任这一概念，为落实建设单位质量责任提供了政策依据。《意见》进一步细化了建设单位质量责任要求，提出建设单位应加强对工程建设全过程的质量管理，严格履行法定程序和落实项目法人责任制，保证合理工期和造价，不得违法违规发包工程。特别是通过建立工程质量信息公示制度，要求建设单位主动公开工程竣工验收等关键质量信息，有效解决信息不对称问题，督促建设单位认真履行质量承诺。

　　二是推行工程担保与保险，完善建筑市场机制。完善质量保障体系提升建筑工程品质，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，着力解决建筑市场体系不完善、主体活力不足等问题。工程担保和保险是市场经济条件下防范和化解工程质量风险的基本手段，也是发挥市场对工程质量约束作用的重要途径。推行工程担保和保险，有助于规范工程承发包交易行为，为工程建设各方履行质量责任创造有利环境；有助于有效处置工程质量缺陷和质量投诉，维护群众利益；有助于运用保险等市场力量加强质量风险管控，确保工程质量。为此，《意见》提出推行银行保函制度，在有条件的地区推行工程担保公司保函和工程保证保险；招标人要求中标人提供履约担保的，招标人应当同时向中标人提供工程款支付担保；对采用最低价中标的探索实行高保额履约担保；组织开展工程质量保险试点，加快发展工程质量保险。

　　三是严格监管执法，完善质量监管制度。完善质量保障体系提升建筑工程品质，必须坚持厉行法治，强化政府对工程建设全过程的质量监管，严厉查处各类违法违规行为，建立健全严格、公正、权威、高效的监管制度。为落实政府监管责任，提升监管效率，《意见》提出鼓励采取政府购买服务的方式，委托具备条件的社会力量进行工程质量监督检查和抽测，全面推行“双随机、一公开”检查方式和“互联网+监管”模式，加强工程质量监督队伍建设，监督经费由同级财政预算全额保障，强化设计安全监管。为提高监管执法威慑力和有效性，《意见》提出强化工程质量终身责任落实，加大资质资格、从业限制等方面处罚力度，特别是坚持简化企业资质、强化个人资格的改革思路，严格落实个人执业资格责任，加大责任追究力度。

　　四是发挥标准引领作用，完善工程建设标准体系。完善质量保障体系提升建筑工程品质，要充分发挥工程建设标准的支撑和引领作用。经过近几十年的发展，我国已建立起具有中国特色的标准体系，组织制定了涵盖30余个行业和领域的7000余项工程建设标准，在保障工程质量安全、推进建筑业持续发展、推动中国建造走出去等方面发挥了重要支撑作用。但随着经济社会发展，我国工程建设标准也出现与国际接轨不够、标准提升机制不足等问题。《意见》以问题为导向，着眼于改革工程建设标准体系，创新标准形式、内容和属性，突出标准目标、质量水平、性能控制等内容要求，提出系统制定全文强制性工程建设规范，精简整合政府推荐性标准，培育发展团体和企业标准，组织开展重点领域国内外标准比对，加强国际交流合作，推动一批中国标准向国际标准转化和推广应用。

　　五是推行绿色建造方式，强化工程建设组织实施。我国每年建筑消耗的水泥、玻璃、钢材分别占全球总消耗量的45%、42%和35%，传统建造方式资源消耗大、污染排放高，越来越不可持续，亟需大力推行绿色建造方式，强化适应绿色发展的工程建设组织实施模式。对此，《意见》提出要完善绿色建材产品标准和认证评价体系，进一步提高建筑产品节能标准，建立产品发布制度；推进绿色施工，降低施工过程对环境的不利影响；按照绿色建筑标准要求，完善绿色建筑评价标识制度；大力发展装配式建筑，鼓励企业建立装配式建筑部品部件生产和施工安装全过程质量控制体系，装配式建筑部品部件实行驻厂监造制度。

　　六是加强社会监督，完善社会治理能力。完善质量保障体系提升建筑工程品质，要坚持共建共治共享的理念和方法，充分调动社会各界和广大群众的积极性、主动性、创造性，提升质量的社会治理能力。对此，《意见》提出加强社会监督，加强行业自律，完善行业约束与惩戒机制；建立建筑工程责任主体和责任人公示制度，推行建筑工程项目质量信息公开，探索建立建筑工程质量社会监督机制，完善建筑工程质量投诉和纠纷协调处理机制，支持社会公众参与监督、合理表达质量诉求。为促使质量工作可量化、可监督、可考核，《意见》还提出建立健全建筑工程质量管理、品质提升评价指标体系，科学评价各地质量工作开展情况，客观衡量地方工程质量发展水平。在实践中，可积极探索利用社会第三方力量进行评价。

　　**问：如何做好《意见》的贯彻落实工作？**

　　答：9月25日，习近平总书记在出席北京大兴国际机场投运仪式时强调，大兴国际机场能够在不到5年的时间里就完成预定的建设任务，顺利投入运营，充分展现了中国工程建筑的雄厚实力，充分体现了中国精神和中国力量。他希望广大建设者在新的征程上再接再厉、再立新功。建筑工程品质管理链条长、环节多，是一项复杂的系统工程，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，提高认识、真抓实干、务求实效，全面贯彻落实《意见》。

　　一是加强组织领导。各地区、各相关部门要把建筑工程品质提升工作摆上重要议事日程，建立健全领导体制和工作机制，加强统筹规划，细化工作措施，制定实施方案，完善保障措施，确保各项任务措施真正落地。

　　二是强化示范引领。鼓励有条件的地区积极开展改革创新试点，形成可复制、可推广的经验，不断完善建筑工程品质创新管理制度。

　　三是做好舆论宣传。充分发挥媒体作用，积极宣传各地的好经验、好做法，广泛宣传中国建造品牌，营造良好的社会氛围。

　　四是加强能力建设。加大对基层政策支持、业务指导、人员培训力度，切实提高基层监管队伍业务素质和工作能力，不断夯实质量工作基础。