



责任编辑:李武英 联系电话:021-63218991 E-mail:718648415@qq.com

2019年4月1日

国务院提出探索取消施工图审查

□本报记者 李武英

有关施工图审查必要性的争论随着3月26日国务院办公厅《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》(以下简称《实施意见》)的出台将迎来大结局。为了实现在2019年上半年将工程项目审批时限压缩在120个工作日内,《实施意见》提出要进一步精简审批环节,要求“试点地区在加快探索取消施工图审查(或缩小审查范围)、实行告知承诺制和设计师终身负责制等方面,尽快形成可复制可推广的经验。”

这是近年来国务院首次明确提出要取消施工图审查制度,而且对取消审查之后的责任落地提出了解决办法,即告知承诺制以及设计师终身负责制。

2017年10月,国务院令对《建设工程质量管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》中有关施工图审查的部分进行了修改,取消了其中“应当将施工图设计文件报县级以上人民政府建设行政主管部门或者其他有关部门审查。”即相关部门不必对施工图进行审查,没有了法定义务和责任。住建部于2018年12月29日又一次修订《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》,提出“逐步推行以政府购买服务方式开展施工图设计文件审查”。直至此次《实施意见》提出“将加快探索取消施工图审查”,从政府行政审查——市场操作政府监管——政府购买——取消,施工图审查将走完其全生命周期。

取消的原因和背景

近两年政府全力提升营商环境,而施工图审查的改进是提升营商环境的重要环节,在保留审查环节的前提下,政府购买效率最高,可以大大提升审查效率,压缩施工图审查审批时限,而且还可以消除因市场化运作给施工图审查工作带来的各种不良影响。但难点在于一是政府主管部门不仅增加了大量的工作而且还承担起了比以往更大的责任;二是地方财政是否愿意、值得以及负担得起这笔费用。从去年底提出政府购买服务至今,据了解,除了之前就率先实施政府购买服务的湖南、山东、重庆、浙江、青海、吉林等省,很多省份在着手推行,真正执行的省份并不多,而且在执行过程中以上两个问题明显地表现了出来。

在采访中,很多方面都普遍有同样的反映:大城市财政比较充裕,付出这点钱也许没有问题,但是对于小城市、区、县、镇,连教师的工资都发不出怎么可能还会付施工图审查费?当然,管理部门不

会说付,只是说以后付,或今年不付,明年再付。大量的施工图审查单位是市场行为,今年不吃饭了等明年再吃?那不可能。所以审图公司便有选择地为能付得起的政府审图,付不起或拖欠的就不审。而有些省市原来就有隶属于政府主管部门的审图机构,就只能全部自己审,不论是否具备能力,因为量大而且要求审结的时限又非常紧张,只能非常粗略或直接盖章,审图便流于形式,相比过去由建设单位委托,更加不能保证质量。

取消的过程和时间

根据目前实施购买服务情况的反馈,再根据目前建设项目审批制度改革的推进力度,要求在今年上半年完成压缩行政审批时限的目标,这个过程估计应该不会太慢,不排除有些尚未实施政府购买的省市会直接取消。“政府购买”模式下,政府作为责任主体既出钱又担责,肯定是不可能长久的,几乎可以判断,“探索取消”的过程会比以往任何时候都短。

取消后的替代方式

施工图审查实施近20年,取消的声音一直存在,但出于加强工程设计质量监管的目的,一直是作为政府的一个重要抓手。那么取消之后,政府如何作为?质量责任如何落实?这也是政府一直不肯放手的重要原因。

《实施意见》的原文是“试点地区要进

一步精简审批环节,在加快探索取消施工图审查(或缩小审查范围)、实行告知承诺制和设计师终身负责制等方面,尽快形成可复制可推广的经验。”可以理解为:为了精简审批环节,可以取消施工图审查或缩小审查范围。“缩小范围”是缩减审查内容还是减少审查项目范围?比如社会投资项目不再审查;也许两者都有可能。

不审之后,把设计质量责任由设计人员终身负责,这与前两年住建部的“五方责任主体”相一致,

“谁设计谁负责”,本来设计责任就是非常明确的,在增加了审图环节之后,等于政府和审图机构为设计分担了部分责任,所以出了问题之后很多业主投诉政府,一些实力不够的设计单位也把审图机构当成了公司的“总师室”,这样一来其实责任更分散。“谁投资,谁负责”,如果说政府投资项目有审图的必要性,而社会投资项目由政府审图的必要性则需要质疑。

告知承诺的实施范围

告知承诺制是行政审批制度改革的一项非常重要的举措,也是其中最大的亮点。早在2001年在上海浦东开始试点,当时仅仅局限于几个领域,比如企业设立登记等等。2004年进行推广并不断地扩大告知承诺适用的范围,2009年《上海市行政审批告知承诺试行办法》出台,试行三年后正式出台,除直接涉及公共安全、生态环

境保护以及直接关系人身健康、生命财产安全的行政审批事项外,对于能够通过事后监管纠正不符合审批条件的行为且不会产生严重后果的行政审批事项,都可以实行告知承诺。从上海的情况来看,告知承诺制的探索时间已经够长。

2015年,国务院对116项行政审批事项进行了改革,其中对26项实行告知承诺,2018年开始,更多地方更多事项开始推行告知承诺制,建设工程领域内建设项目选址审批、建设用地规划许可证、建筑设计方案审查、建设工程规划许可证、建设工程报建许可、建设工程勘察、设计、施工、监理招标投标备案和直接发包手续办理、建设工程报建、建设工程施工许可、工程项目施工图审查、建设工程合同登记备案等都有地方开始实施。2017年,住建部发文建筑业企业资质审批进行试点,在上海、北京和浙江对建筑工程、市政公用工程施工总承包一级资质开展告知承诺审批进行试点。

所谓“告知承诺制”是指政府部门公开条件、标准,告知行政相对人具体的要求,相对人做出相应承诺会按照这些要求去做,审批部门依据承诺书直接做出行政决定,发放许可。之后在给出的一个时间段内检查达到要求。这样可以节省大量的前置审批时间。其中的核心在于将责任从行政者转移到承诺人,要以自己的诚信作为担保。告知承诺制特别考验的是政府事前告知和事后监管的能力,同时也是对承诺人的诚信度的极大考验。

《实施意见》中提出的告知承诺在此也可以有多个理解,如果不取消,则可能实施告知承诺,将审查的要求事先告知设计单位和设计人员,做出承诺直接颁发相应的许可,之后在约定的时间内(比如半年)再进行核验或抽查,如果未能达标则撤销,列入“黑名单”给予处罚。上海、广西、厦门等试点建筑师负责制的地方,其中一项改革内容即是建筑师对施工图审查内容做出承诺即颁发施工许可,之后再核验。因此试点也有一些成果。

另外,对相关的事项,比如设计企业资质审批也不排除实施告知承诺制的可能。既然建筑业资质已在试点,而设计企业无论是从质量还是安全的角度相比施工企业都要相对压力小一些,因此不排除尚未出台的工程设计资质在合并同类项、对专项资质进行缩减之后,以告知承诺制的方式实施审批。也许还有其他可能,在此暂不表述。



净零碳技术论坛在西安举办

中设协建筑分会零碳工作部工作会议同期召开

净零碳技术有标准吗?谁应该主导?日前,中设协建筑分会零碳工作部(以下简称零碳工作部)2019年工作会议在西安召开,近40位委员就制定零碳绿色建筑发展的最新进展和对建筑“隐含碳”的关注,也提出木材在解决建筑材料碳排放问题方面的思考,结合国内外木建筑案例介绍了建材隐含碳问题、木材的碳汇理念及木材作为建材在使用与运维方面的低耗性;中国建筑股份有限公司技术中心绿色建造中心副总工程师黄宁博士在题为《低碳未来的建筑和行为》的演讲中分享了通过设计和建造手段、行为方式和生活方式的改变可以有效减少“生态足迹”的研究;中国建筑科学研究院高性能建筑研究中心副主任吴剑林博士向与会者介绍了《近零能耗建筑技术标准》的编制工作及实施要点。

在论坛的第一环节“净零碳国际研究及发展”中,“建筑分会零碳技术推进工作部(以下简称零碳工作部)2019年工作会议在西安召开,近40位委员就制定零碳绿色建筑发展的最新进展和对建筑“隐含碳”的关注,也提出木材在解决建筑材料碳排放问题方面的思考,结合国内外木建筑案例介绍了建材隐含碳问题、木材的碳汇理念及木材作为建材在使用与运维方面的低耗性;中国建筑股份有限公司技术中心绿色建造中心副总工程师黄宁博士在题为《低碳未来的建筑和行为》的演讲中分享了通过设计和建造手段、行为方式和生活方式的改变可以有效减少“生态足迹”的研究;中国建筑科学研究院高性能建筑研究中心副主任吴剑林博士向与会者介绍了《近零能耗建筑技术标准》的编制工作及实施要点。

中设协建筑设计分会于2015年成立了零碳工作部,旨在培养设计师的绿色建筑意识,推进行业零碳绿建技术标准的制定。自成立以来,工作部举办的国际论坛、培训、研讨,受到各地住建系统和设计院的支持和欢迎。本次会议针对近几年我国绿色建筑发展和工作部下一步工作的推进展开充分交流。

工作部秘书长袁黎红表示,工作部将在建筑设计分会的领导下,通过编制零碳规范和设计导则、零碳绿建设计的培训教材,并为纳入注册建筑师的继续教育课程做准备,将开展行业评优等工作,使零碳绿建技术推进工作更具可持续性。

就导则的编制问题大家各自发表意见,认为目前建筑师对于零碳绿建理念相关知识碎片化,希望编制出一本具有可操作性的导则;导则编制要从城市规划入手,要从建筑师入手,让零碳绿建理念深入人心,成体系,让使用者有获得感;应从规划抓起,真正做到全过程指导;要灵活地考虑到各地气候、经济发展状况、相关名词统一等问题;要在建筑材料上加以引导等。

净零碳技术论坛

论坛由零碳工作部会同“建筑2030”共同举办,中国建筑西北设计研究院有限公司承办。分享了零碳/低碳建筑的最新发展趋势、实践经验和政策法规。

“建筑2030”创始人兼首席执行官爱德华通过录像发表了讲话。他指出“建筑2030”的使命是快速转变建筑业,使其成为最大的温室气体排放行业转变为解决环境危机的核心部分。他强调真正可持续的零碳绿建的讨论将会更关注建筑材料和施工中的“隐含碳”以及建筑运营中的碳排放。

张宇大师做了题为《行业绿色建筑技术支持零碳绿建技术的推进》的主旨演讲,支持行业绿建评优将积极支持和引导零碳绿建技术的推进。他详细阐述了全国优秀工程勘察设计行业奖项目及评选要点,对2017年获奖项目典型案例进行了介绍,并指出了目前建筑节能发展的成就与不足。

在论坛的第二环节案例分享中,中国建筑西北设计研究院有限公司总工程师赵元超在题为《城市更新中的绿色发展》中指出城市化的新特点使得新时期的建设建筑师与规划师需要合为一体,相互融合与引领作用。绿色建筑不仅仅在于建筑本身,更在于绿色的规划理念和行为。他利用幸福林带、大西安中央商务区起步区和市民中心综合规划建设三个案例,详细说明了将绿色发展理念融入城市设计中的设计方法。美国DLR建筑设计公司高级助理在《为什么是木结构?——木结构高层案例分享》中通过具体木结构高层建筑案例,指出木结构建筑在建筑建造过程中对减排的贡献。

建筑分会零碳绿建技术推进工作部副主任、北京建筑设计研究院有限公司副总建筑师焦舰在《零碳绿建设计理念为我们赢得项目——城市组团与大型公共建筑的绿建设计策略分享》中提出,绿色建筑的核心问题是在建筑环境营造过程中大量建造、资源浪费型的设计及使用与环境承载力及资源有限性之间的矛盾,绿色建筑要站在处理人和自然的关系角度思考和设计。她以案例分析同大家一起分享了在建筑设计过程中,建筑师要从方案开始起就主导和引领作用,主动将绿色建筑设计策略融合到建筑方案创作中,赢得项目的经验。

SOM理事王伟琦在《净零愿景》中分享了如何在高能耗的超高层建筑中用“被动”和“主动”的方法,降低能源消耗及就地提供可再生能源的手段。

建筑设计分会零碳绿建技术推进工作部主任、同济大学建筑设计(集团)有限公司副总建筑师车学娅作总结发言,她指出:生态优先、绿色发展是我国当前的基本国策,住宅品质、人居环境是政府当下对建筑设计的基本要求,建筑“净零碳”理念的提出与这一基本国策和基本要求是完全吻合的。她强调要关注零碳绿建技术是否与建筑有机地融为一体,建筑的性能是否真正体现节能、环保和舒适。改善提高生态环境,创建适宜人居环境,让老百姓真正有绿色建筑的获得感才是零碳绿建的目的。净零碳是绿色建筑未来的核心,也是当今绿色建筑设计的核心。

(袁黎红 高原)



全过程工程咨询并不一定以建筑师或设计为主导

《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》解读

□生青杰

近日,国家发展改革委、住房城乡建设部正式印发《关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》(以下简称《指导意见》),明确了一些一直存在争议和疑虑的关键问题,在此予以解读。

一、全过程咨询与建筑师负责制有什么关系?

在《指导意见》(征求意见稿)中提出“设计单位在民用建筑中实施全过程咨询的,要充分发挥建筑师的主导作用,采用建筑师负责制”,“全过程工程咨询服务(含设计单位实施建筑师负责制)的酬金”但在《指导意见》正式稿中删除了“采用建筑师负责制”“含设计单位实施建筑师负责制”的内容。从上述变化可以理解为不再提“建筑师负责制”,而是推进全过程工程咨询。

历史上看,从业主的角度进行项目管理服务最早出现在英、美、德等国家。代表业主的项目管理服务是由建筑师、结构工程师等专业人才在自己的专业工作之外同时完成的,这也是项目管理服务的最早源头,也可以称为建筑师负责制。然而,随着工程建设项目规模的日趋扩大,专业分工越来越细,协作单位越来越多,对工程建设项目进行的全方位综合管理的要求也越来越高,一些建筑学或结构方面的专业人士已不能有效地管理、协调工程建设的规划、设计、建造等全过程。因此,大型复杂项目的建筑师负责制演变成项目管理服务。因此,建筑师负责制是PM模式的一个发展阶段、一种可选方式。

实际上,中国台湾、香港并没有实施建筑师负责制,而是称谓首席建造人或认可人士制度。国外人契约意识强,人际关系简单明晰,建筑师主导全过程咨询相对容易;而中国相对界限感不清,契约意识差,人际关系复杂,让建筑师还负责全过程咨询实在力不从心。大陆和台湾同宗同源,因此,在中国直接适用“建筑师负责制”可能不合国情。再加上早期建筑项目比较简单,建筑师除了做设计外,兼做项目管理还有可能,现在工程项目建设很复杂,国际上也需要专门的人员做项目管理,更何况中国呢?

二、是否必须坚持设计主导?

一段时间以来,一种权威观点认为全

过程咨询必须坚持设计主导。《指导意见》正式稿的回答是“在房屋建筑、市政基础设施等工程建设中,鼓励建设单位委托咨询单位提供招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等全过程咨询服务,满足建设单位一体化服务需求,增强工程建设过程的协同性。全过程咨询单位应当以工程质量和安全为前提,帮助建设单位提高建设效率、节约建设资金。”由此可以看出《指导意见》正式稿没有认可设计主导的理念,而是更强调“协同性”。

在历史的早期确实出现过建筑师负责制,而历史的车轮滚滚向前,不能刻舟求剑。具备集成管理能力的建筑师可以负责,而不是只有建筑师才可以负责,具备集成管理能力的咨询工程师都有资格负责,具体由市场选择,而不是由建筑师垄断。

全过程咨询的本质是把碎片化的招标采购、造价咨询、监理咨询、项目管理咨询集成成为统一的工程管理服务,也就是让全过程咨询解决的是管理咨询整合,但不一定必须和设计技术咨询一起整合。

全过程咨询的核心是优化设计和指导施工,因此,全过程咨询不是设计主导,它的使命则是反设计主导,整合招标采购、造价咨询、监理咨询、项目管理咨询合力“碾压”设计“一股独大”,从而才可能具有优化设计的力量,这样的设计必须考虑造价、材料、招标、施工工艺等多种因素,从而降低工程成本、缩短工期、提高质量,这才是全过程咨询存在的价值。

如果要问全过程由谁主导,只能是市场主导,业主主导,也就是效率主导,通过管理协同创新或管理与设计协同创新驱动。

三、谁可以担任全过程咨询项目负责人?

《指导意见》的回答是:“工程建设全过程咨询项目负责人应当取得工程建设类高级职称,并具有类似工程经验。”设计单位在民用建筑中实施全过程咨询的,要充分发挥建筑师的主导作用。”

我认为,担任全过程咨询项目的负责人的人选又是一个热点。建筑师手执“建

筑师负责制”这一尚方宝剑,自然是“太子人选”,大有舍我其谁的底气。但是,造价圈子和监理工程师也跃跃欲试,自认为可挑大梁。

但是,目前现状是建筑师缺乏造价、招标、合同和项目管理经验,对施工也不熟悉,只是提供图纸,目前对发展全过程咨询(建筑师负责制),持“走着瞧”的观望态度,而事实上业主是否会将他们的投资项目交给“艺术家”,也得打个问号。造价工程师擅长协助业主,推动全过程咨询最为积极,但无奈知识结构单一。监理工程师由于先天不足,想发展全过程咨询,也是有心无力。所以,以造价牵头的全过程工程咨询必须消除技术壁垒,以设计牵头的全过程工程咨询须提高综合协调能力。看来,都不是理想的现实人选,只有同时把握住合同、投资才可以做牵头单位。

那么哪些人可以同时把握住合同与投资呢?我想房地产开发企业、施工企业、建设单位基建部门、建筑类事业单位、高等学校、科研院所、建筑科技公司、工程律师事务所等都潜藏一批可以同时把握合同与投资的优秀人才,比如有些工程律师精通合同、具有较强的技术造诣,有项目管理经验,协调能力强,极易取得业主信任,他们也是全过程项目负责人的不可忽视的人选。

四、哪些单位可以开展全过程咨询服务?

《指导意见》的回答是:“工程建设全过程咨询服务应当由一家具有综合能力的咨询单位实施,也可由多家具有招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等不同能力的咨询单位联合实施。由多家咨询单位联合实施的,应当明确牵头单位及各单位的权利、义务和责任。”“鼓励投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等企业,采取联合经营、并购重组等方式发展全过程工程咨询。”“全过程咨询单位提供勘察、设计、监理或造价咨询服务时,应当具有与工程规模及委托内容相适应的资质条件。”

这种处理方法沿袭了住建部“关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见

(征求意见稿)”的观点,认为“全过程工程咨询服务可由一家具有综合能力的工程咨询企业实施,或可由多家具有不同专业特长的工程咨询企业联合实施,可以根据建设单位的需求,依据全过程工程咨询企业自身的条件和能力,为工程建设全过程的各个阶段提供不同层面的组织、管理、经济和技术服务。由多家工程咨询企业联合实施全过程工程咨询的,应明确牵头单位,并明确各单位的权利、义务和责任”。

全过程咨询自然也要一个抓手,这个抓手就是基于BIM的一体化工程合同文件。同时,也要更新观念,全过程咨询一定要树立以工程合同为核心的理念,也只有这一个核心理念。技术、经济、管理、法务、信息只有整合为工程合同文件才能创造价值,设计文件、工程量清单、技术规格、招标文件、技术标准本质都是合同文件,质量管理、造价管理、进度管理本质上都是合同管理,离开了合同,就成了无源之水,无本之木。全过程咨询也无非是形成工程合同文件,并指导监督工程合同文件履行的整合交付过程。

全过程咨询本质可以理解为以工程合同为抓手的集成咨询,它以业主为本,以协同创新为基础,以提升效率为灵魂,以法务作为保障、信息作为工具、技术经济一体化作为核心,管理作为关键。

五、全过程咨询能否转委托?

《指导意见》的回答是:“全过程咨询服务应当自行完成自有资质证书许可范围内的业务,在保证整个工程项目完整性的前提下,按照合同约定或经建设单位同意,可将自有资质证书许可范围外的咨询业务依法依规择优委托给具有相应资质或能力的单位,全过程咨询服务单位应对被委托单位的委托业务负责。”

也就是说转委托有几个限制条件,否则构成违法转委托:其一是保证整个工程项目完整性为前提;其二是按照合同约定或经建设单位同意;其三是自有资质证书许可范围以外;其四是委托给具有相应资质或能力的单位;其五是依法依规,按照法律、勘察设计可以分包,准确用语是转委托,但监理、造价不得转委托。