



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

2020年6月8日

第531期

7月1日起深圳全面取消施工图审查

日前,深圳住建局发文《关于做好我市建设工程施工图审查改革工作的通知》,从今年7月1日起,该市行政区域内新建、扩建、改建房屋建筑和市政基础设施(含水务、交通)工程取消施工图审查,实行告知承诺制,各项行政许可均不得以施工图审查合格文件作为前置条件。交通、水利、能源等领域需上报省和国家审批的重大工程、油气库、油气长输管线、民爆仓库等重大危险源项目、保密工程,以及轨道交通工程除外。建设单位对勘察、设计的质量安全管理负首要责任。勘察、设计单位对勘察、设计的质量安全管理负主体责任。建设、勘察、设计单位实行项目负责人制度。

《通知》提出,为了做好工程建设项

目审批制度改革,进一步优化营商环境,根据《深圳市政府投资建设项目施工许可管理规定》《深圳市社会投资建设项目报建登记实施办法》《深圳市进一步深化工程建设项目审批制度改革工作实施方案》等文件要求,对建设工程施工图审查制度进行改革,全面取消施工图审查。

与此同时,启用深圳市建设工程勘察设计管理系统,管理系统与深圳市投资项目在线审批监管平台对接,设计单位完成设计后将全套施工图设计文件上传至管理系统,涉及公共利益、公众安全及工程建设强制性标准要求的设计变更文件也应当及时上传。建设单位对勘察、设计单位已上传的勘察、设计文件进行确认。建设单位取得施工许可、施

工备案或提前介入复函后,管理系统将在建设单位已确认的设计文件上生成二维码。二维码含有工程项目、设计文件和施工许可的基本信息。建设单位申领施工许可证或办理施工备案时,应当提交告知承诺书,承诺上传至管理系统的勘察、设计文件符合公共利益、公众安全和工程建设强制性标准要求,满足设备材料采购、非标准设备制造和施工的需要。

取消审查之后,各主体须各负其责:建设单位对勘察、设计的质量安全管理负首要责任。勘察、设计单位对勘察、设计的质量安全管理负主体责任。《通知》还对各主体在建筑项目实施过程中提出要求:建设、勘察、设计单位实行项目负责人制度,建设单位应当组建或者委托项目管理团队,配备与工程类

别和规模相适应的专业技术人员,并指派项目负责人,代表建设单位全面负责工程项目建设全过程管理。勘察、设计单位项目负责人受各自单位委托,代表勘察、设计单位负责工程项目勘察、设计质量和安全管理,并对勘察、设计质量和安全承担主要责任。勘察、设计专业负责人对本专业勘察、设计质量和安全负责。甲、乙级岩土工程勘察项目的负责人应当由注册土木工程师(岩土)担任。设计单位项目负责人应当由取得相应的工程设计类注册执业资格或者高级工程师职称资格的人员担任。

鼓励建设单位通过开展工程总承包(EPC)、全过程工程咨询服务和建筑师负责制等国际通行的工程管理方式强化对勘察设计质量安全的管控。(杨深)

人大代表戴雅萍:将施工图审查制度写入建筑法



日前召开的两会上,全国人大代表、启迪设计集团股份有限公司董事长戴雅萍提交了《关于“完善工程勘察设计施工图审查制度,确保人民生命财产安全”的建议》,提出“在依法行政的基础上,坚持并进一步完善施工图审查制度”。

建议中说,施工图审查实施近20年来在保障建筑设计质量方面起到了积极作用。自从2019年国办11号文发布后,

在“加快探索取消施工图审查(或缩小审查范围)”的引导下,全国多个地区推出的或正在酝酿的施工图审查改革措施有“一刀切”的趋势,需要引起高度重视。针对优化营商环境的改革措施,如“三审合一”和“缩减审查范围”,进一步整合了审查事项,减少了申报条件,减轻了建设单位和勘察设计单位的负担,且提升了政府服务质量。但在此基础上进一步的创新,如“完全取消施工图审查”和“审查后置”等措施,需要谨慎行之。“一刀切”地简单取消是对人民生命财产安全的极度危害,是逃避政府质量监管责任,且对质量安全工作的不负责任。

“建议”提出,施工图审查是2000年颁布的《建设工程质量管理条例》以及《建设工程勘察设计管理条例》的法

定行为,明确了政府主管部门对勘察设计质量安全的监管责任。近期的优化营商环境改革中,部分地方政府部门以优化营商环境和强化主体责任责任为借口,回避政府质量安全管理责任,是非常不妥当的做法。一方面,强化建设单位、勘察设计单位主体责任与履行政府监管责任并不矛盾。如果后置,在建设过程中发现建筑质量问题,整改的时间和成本大大增加。另一方面,施工图审查与营商环境改革并不矛盾,优化营商环境重点关注审批效率和审批环境,施工图审查重点是守底线,在缩减审查范围和审查时间的基础上,施工图审查反而是优化营商环境的重要保障。

对于市场上有“审查机构水平和能力不够,是低水平审查高水平”的质疑,她认为审查水平和设计水平是两个概念,审查机构的职责与设计水平高低无关。施工图审查审的是强制性标准,监管的是地基基础和结构安全、消防安全、建筑使用安全等安全隐患,是运用底线思维方法来保障安全的举措。在当前建筑市场还没有达到非常规范,而

诚信体系建设不完善,工程质量安全事故仍时有发生,单靠“承诺制”来解决质量安全问题,是不现实的做法,甚至可以说是负责任。

为此建议:要客观评估施工图审查制度的作用。取消施工图审查,或者涉及到施工图审查的改革,必须全面倾听行业的呼声,从制度设立的背景、所发挥的作用以及存在的弊端多方面科学评估。建议在当前阶段,政府还是要坚持和支持实施施工图审查制度,立足于事前做好建设工程设计安全监管,确保工程建设安全。针对施工图审查存在的审查效率等问题,建议应以大幅减少环节、压缩时间为导向,通过多审合一、精简审查内容,调整审查流程,推行数字化审查,打破审查属地化限制等方式,切实推动审查行业改革,做好优化营商环境改革的保障。针对施工图审查存在的定位不清等问题,建议在《建筑法》的修订过程中,将施工图审查制度作为一项工程质量安全领域的重要制度纳入《建筑法》中,对施工图审查的性质、定位予以明确。(本报记者)

政协委员王翠坤等:要坚持工程设计审查制度

日前结束的两会上,全国政协委员、中国建筑科学研究院副总工程师王翠坤联名全国政协委员冯远、王美华带来了《关于坚持工程设计审查制度、守住建筑结构安全底线》的提案。

提案中说,根据调研统计,近年全国施工图一次审查合格率不足50%。住房和城乡建设部第13号《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》规定,地基基础和主体结构的安全性是主要审查内容之一。经对2013-2017年全国建筑工程施工图审查上报违反强制性条文情况进行调研统计和分析对比,发现其中三分之一以上的问题涉及地基基础和主体结构安全。说明勘察设计质量并不乐观,远未达到免审或免检的地步。

提案认为,国办2009年11号文发布之后,个别地区取消或变相取消施工图审查,其合理性有待商榷。现阶段建筑市场仍然存在较多乱象,许多设计单位迫于生存压力,不得不接受建设单位不合理的设计周期、设计费用及限额设计等要求,致使设计文件质量及安全难以保证。此外,施工图审查还是很多政府技术政策的把关环节,如装配式建筑相关要求、抗震的超限审查的措施是否得到落实,如果取消施工图审查,这些把关也就无法实现。

鉴于此,提案提出了应以守住建筑结构安全底线为原则,坚持工程设计审查制度的建议:

第一,法治是最好的营商环境。当前《消防法》《建设工程质量管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》《优化营商环境条例》等都对工程设计文件审查提出了相应的要求,赋予了施工图审查“行政许可”性质和“行政审批”及“政府监管”职能。只要国务院这些法律、法规及条例没变,就要坚持工程设计审查制度。

第二,完善图审制度,守住结构安全底线。美国、加拿大、欧洲等发达国家和地区都没有图审制度,我们可学习借鉴其在运行机制、图审标准、图审内容、执业责



任、保险制度、立法执法与政府监管职责界定、企业和个人从业风险防控以及行业组织发挥作用等方面的成熟经验及做法,并结合我国实际情况形成可复制、可推广的经验。如逐步将“施工图设计文件审查”转变为“工程设计文件审查”或“工程设计安全审查”,通过各种监管手段,真实反映设计质量技术和安全水平。

第三,提高审查效率,不断完善审查机制。为适应持续优化营商环境需要,应在坚守建筑结构安全底线的前提下,以大幅提高审查效率为导向,坚持并不断完善设计文件审查制度。其主要工作可从建立健康可持续图审运行机制、实施多审合一、精简图审范围及内容、分节点进行图审及施工许可审批、实施数字化图审、构建图审从业人员准入退出机制、推动全国范围内图审资源共享等。

第四,研究探索社会保险制度。在王翠坤看来,可以借鉴国外经验,研究探索通过实行社会保险制度,同时提升从业人员的职业道德和水平,保证工程质量,推动工程建设各方诚信体系构建等。(本报记者)

编者:
关于施工图审查似乎是工程建筑行业最有争议的话题,没有之一。实施二十年来,做法持续更新,话题一直不断。国办发文表示要逐步取消之后,原来表示支持的机构也开始有反对的声音了。本期的三篇文章,深圳作为建筑业最发达的一线城市,果断取消,而这两位两会代表的意见也具有相当的行业代表性,从中可以看出,争议之大。施工图审查的未来走向值得继续关注。



海发布《关于本市推进商品住宅和保障性住宅工程质量潜在缺陷保险的实施意见》对工程质量潜在缺陷保险(IDI)给出了明确定义,当年10月上海住建委发布《上海市建设工程质量风险管理机构管理暂行办法(试行)》,对技术风险管理机构的职责、工作范围、工作成果、从业人员资历提出了要求。截至目前,上海、深圳、北京已正式实施IDI保险,此外还有多个城市也在试点开展。

IDI是指由建设单位投保的,根据保险合同约定,保险公司对在正常使用条件下,在保险期间内由于工程质量潜在缺陷所导致的被保建筑物的物质损坏,承担维修、加固和重建的费用的保险。建筑工程质量潜在缺陷是指建筑工程在竣工验收时未被发现的,在正常使用过程中因勘察、设计、施工、材料、构配件和设备系统等原因造成被保险建筑物的物质损失的缺陷。这种商业保险机制通过TIS的技术风险管理服务,建立了保险公司与各参建方包括开发商、勘察、设计、施工、监理及材料和成品供应商的信息通道,通过全过程的技术风险管理制度与现有质量管理体系的配合协调、补充完善,不仅在前期就起到质量风险预控,降低质量风险发生概率,减小了质量缺陷损失、提高工程质量的作用;后期出险也能及时赔付,最大程度保障业主或消费者的权益。

不过,上海IDI政策推行三年多,也遇到不少问题。上海目前只在住宅领域推行IDI保险,由于住宅建设规模相对有限,导致TIS市场容量有限。上海分两批共认证了21家TIS服务机构,以监理综合资质企业为主,主要针对施工阶段进行服务,少有针对勘察设计阶段

的服务,不能保证全过程技术风险管理实施;在目前市场规模有限的前提下,TIS机构之间的服务竞争、价格竞争也越来越激烈;而且上海IDI政策推行三年多,只有少部分项目进入理赔期,因项目理赔信息相对较少,保险公司对TIS机构的考核主要从是否按时出报告、检查人员是否到位、每次检查发现多少问题等方面,对TIS机构的技术团队、服务水准、风险管理的范围、深度难以有效评价。

编制团体标准的目的
建筑工程质量潜在缺陷保险(IDI)的实施需要技术风险管理服务,解决建设单位与保险公司对于工程质量信息不对称的问题,为保险公司提供承保依据。由于我国工程质量保险起步较晚,还没有形成完整的技术风险管理体系。此次中设协组织《规程》的编制,被认为是在这方面填补政府标准空白的首个团体标准,可以作为广大风险管理、建筑工程管理、建筑工程技术、建筑工程保险等相关行业的指导标准,从而促进建筑工程保险服务行业的健康发展。

参会代表呼吁,建立符合我国国情的工程质量保险框架体系已是时不我待。并希望通过完善职业责任险的相关内容,纳入工程质量潜在缺陷保险范畴;加强TIS机构的服务质量评价,促进技术风险管理团队的建设;加强工程质量风险管理的信息平台建设,逐步建立符合我国建筑工程特点的风险大数据库,从而使得我国的工程质量保险真正起到转变政府职能,深化“放管服”改革,改善营商环境,促进高质量发展,保障民生、维护社会稳定的作用。

工程质量潜在缺陷保险或孕育行业发展新机遇

□吴真平 李武英

在取消施工图审查、取消强制监理等“放管服”举措之下,保险将成为未来重要的外部保障手段。日前,由中国勘察设计协会立项的《建筑工程质量潜在缺陷保险技术风险管理服务规程》(以下简称《规程》)的编制工作在上海启动,旨在通过“保险+服务”的市场化机制,以社会力和市场方式来分担风险,在实践中更好地发挥保险对工程安全质量保障的作用。

《规程》的编制是一次跨行业之间的合作。由上海瀚联建筑设计咨询有限公司作为主编单位,参编单位包括建筑工程质量潜在缺陷保险主承保的保险公司、再保险公司、TIS机构、科研院所及国内知名的设计单位、审图机构、材料及构配件生产企业等20多家。启动会议由中设协标准委员会主办,瀚联公司承办,中设协理事长施设出席会议并发言,他表示,建筑工程是特殊商品,涉及广大群众的权益,而建筑设计公司具有咨询、设计、EPC总承包的经验,集聚了大量的理论基础、扎实的工程实践

中设协《团体标准管理办法》,对本《规程》的定位依据、名称、章节、程序、大纲、主编单位和编制组的职责等都提出了明确、具体的要求。

同济大学城市风险管理研究院院长孙建平阐述了工程保险的重要性以及该《规程》编制的必要性,他对《规程》提出三点希望:希望本次标准的编制开启保险参与建筑工程质量和政府职能转变的新模式,成为商业保险配合政府职能转型并充分发挥市场力量的典范;希望引入保险能对监理工作有所提升,本着“分工明确、制约有效,运行有序”的原则,理顺责任关系,强化各方参与,促进风险管理的资源统筹运用,从而构建覆盖全面、便捷、准确、防范于未然的工程安全质量现场管理的新格局;希望通过建立健全有机衔接、协调联动、高效便捷的参与机制,推广“保险+服务”,创设质量综合险,以社会力量和市场方式来分担风险等措施,在实践中更好地发挥保险对建筑工程质量的保障作用。

中国保险行业协会财产二部部长刘阳在发言中说,虽然这几年IDI保险成长迅速,但市场认可度还不够,迫切需要完善体系,规范行为,落实责任,实现双赢,故此《规程》的制定恰逢其时。

标准审查专家组组长由著名的同济大学工程管理研究所创始人丁士昭教授

担任,副组长、中国建设监理协会原副会长兼秘书长修路主持审查会议,主编人胡清介绍了《规程》编制的大纲内容包括TIS技术团队要求、工作内容、风险评估的方法、全过程专业风险管理的内容以及风险评估报告的要求和信息化管理等。中国财产再保险有限责任公司副总经理王忠耀、法国再保险公司北京分公司总经理于巍东、华东建筑设计研究院结构总工张凤新等专家现场认真听取了参编单位对规程编制的建议和意见,并按审查流程对《标准工作大纲》进行了审查,提出了建设性、可操作性的意见。

引入工程质量潜在缺陷保险的意义

我国工程质量保险的探索开始于1996年《质量振兴纲要》提出的“推行产品责任保险和产品质量保证保险”。2005年,保监会和建设部联合下发《关于推进建设工程质量和保险工作的意见》,首次提出建筑工程质量保险概念。到2012年,在上海基本确定了符合我国国情的工程质量潜在缺陷保险的模式,2016年上海市正式推出住宅工程质量缺陷保险。

工程质量潜在缺陷保险(IDI, Inherent Defects Insurance)在国外已经实行多年,是利用市场经济手段保障工程质量的有效方式。其采用第三方风险管理机构(TIS, Technical Inspection Service),对工程实施全过程进行技术风险管理服务。

再看我国现有的工程质量管理体系,包括建筑从业单位质量体系认证制度、建设工程勘察设计质量管理制度、质量监督管理制度、质量检测制度、质量责任制度、竣工验收制度、质量保修制度、建筑材料使用许可制度等,覆盖项目从立项到竣工及后期维护阶段,为我国工程质量提供了有力的保障。但该体系主要是在建设系统的内部循环且都是合法合规性监管。由于建筑工程项目投资大、施工工艺复杂、施工周期长、周边环境复杂、所需的施工设备繁多、涉及的专业工种与人员众多且相互交叉,工程建设中容易发生各类风险,且风险发生后现有的保修或赔偿制度需要先行长时间的责任认定,不能及时

赔付,可能导致损失进一步扩大;责任认定可能存在争议,甚至需要司法判定,程序更为繁琐;责任认定后可能责任方已经不存在,或责任方没有赔付能力,这些问题侵害了业主的权益,若不能及时解决可能引起上诉或群体上访事件,影响社会安定,政府也疲于应对这些民生问题,影响政府工作效率。引入建筑工程质量保险,实施技术风险管理,正是通过市场机制有效地解决了上述问题。

风险管理认为风险是无处不在的,我们只能采取措施降低风险水平,而不能做到零风险。风险的来源包括人的因素,如勘察设计等技术人员的水准,承建单位的资质、施工人员的素养;设备的因素,如设计条件、施工条件、机械设备、检测设备;材料的因素,如市场供应、材料质量、材料替代、成品及半成品生产运输等;科学认知的局限性,如技术创新的需要、科研研究的局限、制度法规的缺陷和特殊的建筑体系与地质条件等;环境的因素,如地质环境、气候环境、市场环境、市政规划以及建设工期、财政预算等。风险管理专注于风险发生概率和损失的研究,以技术理论为依据,不局限于法律法规规范规程,结合工程实践和风险数据库进行风险识别、评价和控制,采取有效措施调整到风险可接受水平,促进建筑工程质量水平的提高。

建筑工程质量保险提供长达十年的长尾保障机制以及“先行赔付”原则,防止损失进一步扩大,充分保障了业主和使用者的权益;也降低了开发商的建设和赔付风险,改善开发商与业主的关系,提高开发商的企业信誉;在推进政府职能转变和深化“放管服”改革、优化营商环境,加强社会信用体系建设,取消强制监理、取消施工图审查,实行告知承诺制和设计师终身负责制等政策背景下,通过风险管理体系与质量管理体系两种机制的协调与配合,提高建筑工程质量,对“保障民生权益,维护社会稳定”具有重要意义。

质量潜在缺陷保险的实施情况

上海是全国较早实行工程质量潜在缺陷保险(IDI)的城市。2016年6月上

