上海市人民政府文件

沪府发〔2011〕1号

上海市人民政府批转

市建设交通委关于进一步规范本市建筑市场

加强建设工程质量安全管理若干意见的通知

各区、县人民政府，市政府各委、办、局：

市政府同意市建设交通委《关于进一步规范本市建筑市场加强建设工程质量安全管理的若干意见》，现转发给你们，请认真按照执行。

二○一一年一月十一日

关于进一步规范本市建筑市场

加强建设工程质量安全管理的若干意见

为深刻吸取“11·15”特别重大火灾事故的教训，切实解决工程建设中存在的安全生产责任制不落实、施工管理混乱和监管缺失等问题，加强各类建设工程的监督管理，保证工程质量安全，现就进一步规范本市建筑市场，加强建设工程质量安全管理提出如下若干意见：

一、全面整顿和规范建筑市场

**（一）集中整治工程建设中的违法违规行为。**各区县政府、各有关部门和单位要本着对人民群众生命和财产安全高度负责的精神，充分认识建设工程质量安全工作的重要性，按照全市整顿规范建筑市场的统一部署，精心组织，落实责任，针对工程建设中存在的各类违法违规问题，用一年左右时间集中开展建筑市场的整治和建设工程质量安全大检查，认真排查事故隐患，堵住质量安全管理漏洞，完善管理措施，进一步形成以建设工程质量安全为核心的建筑市场管理长效机制，推进上海建筑行业健康有序发展。

**（二）严格执行工程建设审批程序。**本市新建、改建、扩建建设工程（包括房屋修缮项目中的改扩建工程和城市基础设施大修工程）必须按照建设程序规定，严格履行项目立项、项目报建、环境影响评价、规划许可、征地拆迁、设计文件审查、施工许可和竣工验收等审批和备案程序。各级建设交通、发展改革、规划国土资源、公安（消防）、环保、安全监管、住房保障房屋管理等部门要根据项目的规模和性质，按照各自职责进一步完善建设管理流程，不得越权审批、不得擅自改变和减少审批环节。对严重违反建设程序的建设项目，要依法停止项目施工，对使用财政资金的政府投资项目停止资金拨付，并严肃查处违反建设程序的有关部门责任人和企业法人代表。

**（三）全面排查建筑企业质量安全隐患。**建筑企业要落实安全生产责任制，要对企业内部安全生产规章制度和教育培训制度等情况，以及所承担的建设工程开展全面自查，对自查中发现的违法违规行为和质量安全隐患要及时改正，防止质量安全事故的发生。建设管理部门和相关管理部门要加强对建筑企业的动态监管，对取得资质证书后降低安全生产条件的企业，要责令停业整顿、限期改正，经整改仍未达到与其资质等级相适应的安全生产条件的，依法降低其资质等级直至吊销资质证书。对有出借企业资质证书、违反建设工程安全生产规定等违法行为的企业，要依法从严查处，追究单位法人代表、直接负责主管人员和其他直接责任人员的责任。

二、强化建设工程质量安全风险源头控制

**（四）建立工程质量安全风险评估管理制度。**建设单位对涉及建设工程质量安全的重大问题，要在工程可行性研究报告中进行专门分析，并提出方案，预留费用。工程初步设计必须达到规定深度要求，细化提出质量安全防护措施和费用。建设单位要组织有关单位对工程建设过程中可能存在的质量安全重大风险进行全面评估，并将评估结论作为确定设计和施工方案的重要依据。

**（五）科学确定并严格执行合理的工程建设周期。**建设单位应当根据实际情况对工程充分评估、论证，科学确定合理的施工工期。在工程招标投标时，要将合理的施工工期安排作为招标文件的实质性要求和条件，任何单位和个人不得任意压缩合理的施工工期；确需作出调整的，必须经过充分论证，并采取相应措施，增加技术措施费用，确保工程质量安全。

**（六）保证建设工程安全生产专项经费。**建设单位在建设项目预算中应当按照国家和本市的规定，单独列支安全防护和文明施工措施费、监理费、检测费等保证工程建设质量和安全的专项经费，专款专用，并在招标文件或者合同中予以明确。建设单位应当按照合同约定及时足额支付保证工程建设质量和安全的专项经费，施工单位不得挪作他用。

三、严格建设工程承发包管理

**（七）严格规范建设工程招投标活动。**各类建设工程的承发包活动必须依法进行。除依法可以不公开招标的建设工程外，其他建设工程一律公开招标，项目审批部门应当加强监督，招投标管理部门要从严审核，严格规范招标人、投标人、评标专家、招标代理机构的行为。招投标中如有虚假招标、串通投标和挂靠借用资质投标等违法行为的，中标一律无效。同时，对责任单位和责任人按规定依法从严处罚，并依据情节轻重，取消相关单位一年至三年参加投标的资格，取消评标专家担任评标委员会委员资格，并予以公告。要进一步完善招标评标办法，安全防护和文明施工措施费、监理费不作为评标条件；将施工招标中必须由注册建造师担任关键岗位列为评标条件；质量员、安全员的数量和人选作为合同约定内容。

**（八）坚决查处转包和违法分包。**严禁转包和违法分包中标工程，分包单位将其承包的专业工程中非劳务作业的部分再分包的，劳务单位将其承包的劳务作业再分包的，分包无效；有违法所得的予以没收，责令停业整顿，依法进行处罚；情节严重的，依法吊销资质证书和营业执照；造成重大责任事故的，依法追究企业法人代表和直接责任人员责任。建设工程的发包单位和承包单位必须依法订立书面合同，明确双方的权利义务，分包单位对分包工程的质量和安全生产负责，总承包单位对分包工程承担连带责任。建立本市总承包单位、专业分包单位和劳务单位数据库，推行分包合同备案制度，总承包单位和分包单位应当将相关合同报政府有关部门备案。各级质量安全监督机构应当开展定期检查，发现实际分包单位和合同备案信息不符合的，责成施工单位停工整顿，并按规定重新办理备案手续。分包单位在申请资质升级、增项时，需提交经备案的工程业绩；未经备案的分包工程，不得作为资质审批的条件。对总承包单位和分包单位的违法行为，管理部门在依法处罚的同时，要将处罚信息记入诚信手册，并在本市建筑建材业管理信息平台上予以公示。

四、切实加强施工现场质量安全管理

**（九）加强施工单位的现场管理。**施工总承包单位对施工现场的质量和安全负总责，分包单位（含专业分包单位）应当服从总承包单位的安全生产管理，不服从管理造成安全生产事故的，由分包单位承担主要责任。总承包单位应当编制与承包工程的规模、技术复杂程度相适应的施工方案，并在施工现场设立项目管理机构指导现场施工，根据投标方案和合同确立的人员名单派驻技术、经济管理人员，其中的项目负责人、技术负责人、项目核算负责人、质量管理人员、安全管理人员必须是与本单位有劳动合同关系的人员，合同备案时应包括项目管理机构和人员，总承包单位不得擅自变更技术和经济管理人员。工程施工时，项目经理和质量安全管理人员应当实施现场管理和监督。施工现场各施工单位对所承揽工程的质量安全负责，必须按照设计图纸、技术标准、施工规范、施工方案明确的顺序进行施工，严格执行安全生产要求，认真落实设计方案中提出的专项质量安全防护措施。对工程的关键部位、关键环节、关键工序和危险性较大的分部、分项工程，必须制定专项施工方案，落实安全防护措施，确保施工安全。

**（十）加强勘察设计现场服务。**勘察、设计单位应当严格按照法律、法规和工程建设强制性标准进行勘察和设计，防止因勘察、设计不合理导致质量安全事故的发生。设计应当考虑施工安全操作和防护的需要，对涉及施工安全的重点部位和环节，以及使用建筑材料的性能等要依规定在设计文件中注明，并对防范质量安全事故提出建议。勘察、设计单位要加强工程建设过程中的现场服务，在建设工程施工前，向施工单位和监理单位说明建设工程勘察、设计意图，解释建设工程勘察、设计文件，指导施工单位按照设计要求和相关技术标准进行施工，对施工不符合设计的可以要求施工单位予以纠正。勘察、设计单位未按照工程建设强制性标准进行勘察、设计，造成工程质量安全事故，造成损失的，依法承担赔偿责任；后果严重的，责令停业整顿，并依法降低资质等级或者吊销资质。

**（十一）严格建筑材料质量管理。**建设单位、施工总承包单位对工程中使用的建筑材料质量负责，保证建筑材料符合相关标准和设计要求，严禁使用未经检测或者经检测质量不合格的建筑材料。加强建筑材料检测管理，健全和完善建设工程检测信息化管理系统，检测单位的检测数据应当自动录入信息系统，检测完成后，通过信息系统出具检测报告，确保工程检测数据的客观性和准确性。建筑材料供应商承担建筑材料施工的，应当具备相应资质。对生产和提供不合格以及假冒伪劣建筑材料的，建设管理部门应当将其列入不良名单，禁止其产品在本市建设工程中使用，并联合质量技监、工商等部门依法严肃处理。

**（十二）落实建设工程中介服务机构责任。**工程检测和施工图审查等中介服务机构应当依法依规开展服务，对所承担业务对应的工程质量安全负责，对编制虚假检测报告、施工图审查意见重大失误和弄虚作假的中介服务机构，暂停其承接新的业务，并依法进行处理；情节严重的，依法降低或者吊销资质（对审图机构取消认定或者不予再次认定）。

五、切实落实监理责任

**（十三）完善工程监理招投标制度。**依法必须进行监理招标的建设工程，建设单位应当通过招标方式选择监理单位。工程监理招标以监理大纲、人员、设施配备、单位业绩、社会信誉、企业诚信和服务承诺等作为评标的主要内容，投标文件应当明确项目总监理工程师等监理人员。工程监理费按国家收费规定，以工程概算中建安工程费等为计费基数，按基准费率上浮20%计费。政府投资项目监理费实行国库直拨。招投标监管部门在办理备案手续时，应当核验监理取费标准。工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系。

**（十四）提高工程监理现场控制能力。**监理单位应当切实落实施工现场的监理责任，选派具备相应资格和能力的总监理工程师和监理工程师进驻施工现场，实行总监理工程师现场负责制，监理日志和监理提出的整改通知书，必须有总监理工程师或者其委托的监理人员签字。工程监理应当加强施工现场巡查，现场有施工时，必须有符合规定的监理人员到现场实施监理。监理应当对分包企业资质和人员到岗情况实施检查，对施工现场中的各类违法违规行为要及时发现、及时制止，对质量安全隐患，监理应当要求施工单位停工整顿并书面报告建设单位。制止无效时，应当及时报告质量安全监督机构。监理未履行对重大安全隐患督促整改和报告责任的，依法予以处罚。本市建设工程实行监理向质量安全监督机构定期报告制度，项目总监理工程师通过监理管理信息平台，按照管理部门规定的内容，定期向质量安全监督机构报送施工现场监理情况的报告。

六、加强工程建设从业人员管理

**（十五）加强对企业法人代表和注册执业人员的管理。**建筑企业法人代表是企业安全生产第一责任人，依法对本单位的质量安全工作负总责，要落实企业安全生产责任制，组织企业制定安全生产的规章制度和教育培训制度，加强对建筑安全生产的管理，采取有效措施，防止伤亡和其他安全生产事故的发生。有关管理部门要加强对企业法人代表质量安全方面的法律培训，加强对注册执业人员的管理。勘察设计项目负责人、施工单位项目负责人以及项目总监理工程师应当由注册执业人员担任，并实行严格的岗位负责制。注册执业人员参加法律法规培训和专业培训的情况，要记入个人执业记录，未按规定参加培训的注册执业人员不得延期注册。建设管理部门应当加强对注册人员出借证章、重复注册等行为的查处力度，注册人员的诚信记录，作为单位参加投标的条件。建设管理、人力资源社会保障、工商、公安等部门要实现相关企业、人员信息的共享。

**（十六）加强施工作业人员管理。**规范建筑施工用工行为，保障工人的合法权益，在市、县区两级财政安排的教育费中应当单独列支建筑施工作业人员培训教育经费。总承包单位对劳务分包企业的施工现场管理、劳务作业和用工情况负有监督管理责任。各用工单位使用劳务人员，应当是有劳动合同关系或者劳务合同关系的人员，并实行实名制登记和发放人员信息卡。中心城区的建设工地实行工人刷卡上下班制度。建设、施工单位和劳务分包单位要加强建设工程施工作业人员的职业技能和安全培训，尤其要做好新入工地非专业人员上岗、转岗前的培训，全面提高其操作技能和安全生产意识。安全监管、建设交通、质量技监和公安（消防）部门应当加强对特种作业人员的教育和培训管理。企业特种作业人员必须根据安全生产的规定持证上岗，一经发现施工单位特种作业使用无证人员施工的，要立即责令停工整顿。建立政府、部门、行业协会和企业多层次培训体系，营造职业技能等级与劳动报酬挂钩的市场环境，逐步实现关键岗位技术工人经培训持证上岗。

七、加强建设工程质量安全监督管理

**（十七）加快建设工程基本制度建设。**各有关部门要根据建设工程质量安全管理的实际情况，按照加快完善本市建设工程法规规章体系的要求，抓紧制定和修订本市建设工程质量安全管理和建筑市场管理方面的地方性法规，并加快建设工程承发包管理、监理、检测等方面政府规章的制定修改，认真梳理配套的规范性文件，及时补充和完善建设工程质量安全管理所亟需的制度规范。进一步完善建设工程标准、规范体系。

**（十八）加强各级建设工程质量安全监督机构建设。**健全建设工程质量安全监督机构，将各级建设工程质量监督机构调整充实为独立的质量安全监督机构，并赋予建筑市场稽查职能。各级政府要根据辖区内建设工程质量安全监管职责和工程建设的规模，保证质量安全监督机构专业技术人员的配备，并保证质量安全监督机构和人员的经费，以及开展建材质量专项抽检的经费。市建设交通委要制定建设工程质量安全监督规范，进一步规范建设工程质量安全监督机构的监管行为，加强考核，建设一支责权明确、行为规范、执法有力的质量安全监管队伍。对在建设工程质量监督管理工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的工作人员，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**（十九）加大对工程建设中违法违规行为的查处力度。**建设工程质量安全监督机构必须加强对建筑活动参与各方执行法律、法规和强制性标准情况的监督检查，改进检查手段，加强明查暗访，实施有效监督。各专业管理部门要根据部门职责分工，加强对建设工程质量和安全的监督管理，对建筑市场的各类违法违规行为依法实施行政处罚，对情节严重的，应当依法责令停工整顿，直至吊销从业资质证书。依法加强对工程质量和安全事故的调查处理，严肃事故责任追究，对发生重特大事故的企业，实行社会公告制度，并向本市投资管理部门通报，限定其新增项目的审批，向银行金融机构通报，限定其新的项目融资。

**（二十）运用信息化手段促进建筑市场监管公开透明。**创新政务公开方式，建立全市统一的建筑建材业管理信息平台，通过信息平台向社会公布项目立项、规划许可、工程招标、企业及注册人员情况、施工许可、合同备案、竣工验收等各类信息。充分利用信息化手段开展执法评查、质量考核、满意度测评等工作，促进建筑市场监管公开透明、公平公正。完善建筑市场诚信体系，对建筑企业发生重大质量安全事故，以及转包和违法分包工程、拖欠民工工资等违法违规行为，及时在建筑建材业管理信息平台上公示。进一步完善市区(县)共享、部门共享的数据库，各级建设交通、发展改革、财政、规划国土资源、环保、安全监管、公安（消防）和质量技监部门要依托信息系统，实现管理协同、信息共享和执法联动。要提高建设工地管理的信息技术水平，强化对建设工程主要环节、现场信息和险情预兆的监控，完善及时发现和应急处置机制。

八、加强领导，确保建筑市场整治取得实效

**（二十一）转变职能，进一步推进政企分开改革。**各有关部门要积极转变职能，严格区分政府公共管理职能和国有资产经营的职能，进一步推进政企分开改革。各区县隶属建设部门的建筑企业要立即清理，限期脱钩。要坚决改变建设工程管理和建筑市场中存在的区域封闭、内部循环、暗箱操作等现象。有关管理部门要着力开展市场秩序的整顿规范，充分发挥企业作为市场主体的能动作用，共同营造统一开放、法制健全、公平竞争和有序运转的建筑市场，为建筑企业健康发展营造良好氛围。

**（二十二）加强组织领导和督促检查。**各区县、各有关部门要根据各自职责，制订部署本地区、本行业开展建筑市场整治的实施办法和具体措施，落实监督管理责任，加强监督检查和指导，及时研究解决建筑市场整治过程中暴露的突出问题。市级管理部门要加强对区县的业务指导和监督检查，各区县政府要根据属地管理的原则，切实履行起本辖区内建设工程质量安全监管职责。同时，各区县政府要加强限额以下小型工程建设的监督管理，根据地区特点制定具体管理办法，确保小型工程质量安全监管全覆盖。有关管理部门要加强整治建筑市场的协同配合，加强宣传引导，营造良好氛围，全面提高本市建设工程质量安全水平。

上海市城乡建设和交通委员会

二〇一一年一月十日