**《苏州市建设工程质量管理办法》**

**立法后评估报告**

**苏州市住房和城乡建设局**

**二〇一八年**

**目录**

摘要 1

一、引言 2

二、立法后评估情况综述 2

（一）评估准备阶段 2

（二）评估实施阶段 3

（三）评估报告形成阶段 5

三、评估内容 6

（一）合法性评估 6

（二）合理性评估 8

（三）协调性评估 10

（四）可操作性评估 12

（五）立法技术性评估 14

（六）绩效性评估 17

四、立法后评估结论与建议 20

五、评估经费使用情况 26

# 摘要

工程质量问题关乎人民生命和财产安全，是房屋建设过程中的核心问题。2011年2月14日，苏州市政府颁布了《苏州市建设工程质量管理办法》（以下简称《办法》），对建设工程的质量进行监督管理。《办法》自2011年实施以来，距今已有7年的时间，这期间随着社会经济的不断发展，社会治理的方式和水平都有了很大的进步，建设工程质量管理的实践也发生了重大的变化。随着国务院《建设工程质量管理条例》的修改，我们也有必要重新审视《办法》与上位法之间是否相适应，以及《办法》是否继续符合实践发展的要求。依据2012年3月实施的《苏州市规章立法后评估办法》（以下简称《评估办法》），按苏州市政府统一部署，我市今年对《办法》开展立法后评估工作。通过评估，评估小组认为，《办法》虽然实施了有一段时期，但作为一部专业性较强的规章，在上位法没有大幅调整的情况下，虽然《办法》在合理性、立法技术方面虽然存在个别问题，但对于其施行并不会产生重大影响。《办法》在可操作性和实践性方面的问题多是由于上位法的规定的不完善造成的，且随着其他建设工程质量管理方面的规定不断出台，在一定程度上也弥补了《办法》可操作性不足的这一缺陷。因此，综合考量《办法》的立法质量和立法绩效，以及未来的立法成本、实施成本，建议继续施行《办法》，同时建议及时跟踪建设工程领域相关上位法的修订情况，在上位法修订后适时启动立法修订工作，切实加强我市建设工程质量的监督管理。

# 一、引言

质量问题关乎人民生命和财产安全，是工程建设过程中的核心问题,一旦建设工程质量出现重大问题，可能会造成严重的民生事件。为了加强对建设工程质量的管理，2011年2月14日，苏州市政府颁布了《苏州市建设工程质量管理办法》（以下简称《办法》），对建设工程的质量进行监督管理。《办法》自2011年实施以来，距今已有7年的时间，这期间随着社会经济的不断发展，社会治理的方式和水平都有了很大的进步，建设工程质量管理的实践也在不断发生变化。当下重新审视《办法》与上位法之间是否相适应，是否继续符合实践发展的要求等是非常必要的。依据2012年3月实施的《苏州市规章立法后评估办法》（以下简称《评估办法》）的规定，按照苏州市政府《关于印发苏州市人民政府2018年立法有关工作计划的通知》（以下简称《通知》）要求，我市今年对《办法》开展立法后评估工作。通过评估了解《办法》实施后我市建设工程质量的监督管理情况，以便及时回应社会的需求，加强建设工程质量管理，提供评估意见和建议。

# 二、立法后评估情况综述

## （一）评估准备阶段

1.评估工作机制安排

市住建局承担了《办法》立法后评估具体实施工作。2018年3月，市住建局成立了《办法》立法后评估工作领导小组，由市住建局分管领导任组长，相关处室负责人担任工作小组成员，领导小组下设办公室，承担统筹协调、汇总评估意见建议等工作。为有效保证后评估结论的客观性、公正性和专业性，市住建局将此次评估工作的有关事宜委托给江苏良翰律师事务所。市住建局与江苏良翰律师事务所共同组建《办法》立法后评估工作小组（以下简称评估小组）负责本次评估的具体实施。并在规定时间内将委托情况向市政府法制办进行登记备案。

2.制定评估方案

评估小组制定了立法后评估实施方案，明确了评估目的是按《评估办法》第十一条规定的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性和绩效性六个标准，评估《办法》的立法质量和实施效果。实施方案确定了本次评估准备运用的评估方法、评估目的、评估内容、评估步骤和时间安排、评估小组经费使用等内容。

## （二）评估实施阶段

1.发布评估公告

2018年4月开始，评估小组正式开展立法后评估工作。评估小组依照《办法》及立法后评估实施方案的要求，通过市住建局官方网站和江苏良翰律师事务所的网站对外发布评估公告，公布了本次立法后评估的机构组成情况及实施方案等内容。

2.运用各种方法开展评估调研活动

公告发布之后，评估小组运用多种评估方法向行政管理部门、建设工程各方主体、普通市民等收集有关《办法》的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性和绩效性等六方面的意见和建议。按照《评估办法》的要求，评估小组采用了以下三种应选评估办法。

（1）公开征集意见法。评估小组在网站上发布《办法》立法后评估事宜，征求社会各界的意见和建议。

（2）座谈会听取意见法。评估小组于2018年4月28日组织了座谈会，就建设工程质量管理这一领域的执法实践进行座谈研讨，了解相关部门执法中遇到的现实问题，为本次评估提供了大量的实践依据。

（3）走访调研法。评估小组以建设主管部门、相关行业行政主管部门、行政相对人为对象，走访或书面向其征求有关《办法》的合法性、合理性、协调性、可操作性、立法技术性和绩效性等六方面意见和建议。

同时，评估小组还采用了下述评估方法。

（1）案例分析法。评估小组从中国裁判文书网（http://wenshu.court.gov.cn/）中，搜集了大量苏州地区建设工程质量争议的案例和因建设工程质量问题引起的行政诉讼，对实践中建设工程质量管理中存在的问题进行深入的分析。

（2）实地调研法。为进一步了解《办法》在实施过程中出现的现实问题，为评估工作提供现实依据，评估小组走访了苏州金螳螂建筑装饰股份有限公司、苏州苏航置业有限公司等单位，了解《办法》实施过程中房屋质量纠纷的实际问题，并获取相关数据资料，保证了评估工作的实效性。

（3）文献检索分析法。评估小组一方面收集与《办法》相关的上位法、同位阶规章以及配套制度，分析研究《办法》与其之间的相关关系；另一方面收集理论界、实务界有关城市档案建设领域的文献，重点分析和研究专家、学者提出的该领域现存问题以及针对出现的问题所提的解决方法。

完成基础数据收集后，评估小组对调查问卷进行数据统计，对座谈内容进行文字整理，并结合调研情况进行汇总分析，总结形成初步结论。

## （三）评估报告形成阶段

为了保证立法后评估工作紧跟实务，在立法后评估初步结论的基础上，评估小组召开内部会议，对初步评估结论的真实性、有效性进行论证，形成评估报告征求意见稿，并于2018年10月19日召开专家论证会，为进一步完善报告内容进行论证。会后，评估小组根据专家意见，对征求意见稿进行了反复的修改，最终形成评估报告，经评估领导小组讨论通过后，按市政府规定时间报送市法制办审查。

# 三、评估内容

## （一）合法性评估

通过对《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）、《规章制定程序条例》和《苏州市人民政府规章制定规定》等相关法律、法规及规章的梳理和分析，结合《办法》的立法背景与立法进程，可以看出，《办法》的立法主体享有相应的立法权限，其制定程序也符合相关法律法规规定的立法程序，条文内容基本遵守上位法的规定，在上位法调整后，与上位法也不存在明显冲突。

1.《办法》的立法主体享有《立法法》赋予的立法权限。根据《立法法》修订前的规定，较大的市的人民政府可以根据法律、法规，就“为执行法律、行政法规、地方性法规的规定需要制定规章的事项以及属于本行政区域的具体行政管理事项”制定地方政府规章。根据《国函<1993>52号》文件，苏州市于1993年被国务院批准为“较大的市”，因此在立法当时，苏州市人民政府享有地方政府规章立法权。2015年《立法法》修正后，苏州市作为“设区的市”仍享有制定《办法》的权限，故《办法》的制定主体符合《立法法》等上位法关于立法主体的要求。

2.《办法》的立法程序合法规范。从整个立法过程来看《办法》的立项、起草、审查、决定、公布、备案，相关部门始终遵照《规章制定程序条例》的要求，严格按照法定程序执行，体现了立法程序法定原则。此外，《办法》立项后，由市住建局负责起草，起草过程中广泛吸纳相关利益群体以及相关部门和社会各界的意见，充分体现了市民意志，期间数易其稿，经市政府法制办审核后，于2011年1月27日市政府第63次常务会议讨论通过，并于2011年2月14日以苏州市人民政府令第116号公布，自2011年4月1日起实行，这充分体现了《办法》在立法过程中遵循了民主科学原则。

3.《办法》的内容基本符合上位法的规定。《办法》内容依据《中华人民共和国建筑法》、国务院《建设工程质量管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》等法律、法规制定，对于建设工程质量责任管理部门职能划分，建设单位、设计单位、工程单位等的建设工程质量责任和义务，建设工程质量问题和质量事故处理、行政处罚等方面内容的规定均是依照《建设工程质量管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》《江苏省工程建设管理条例》等上位法律、法规作出，立法内容不越权、不违法。

2017年，《建设工程质量管理条例》第十一条第一款“建设单位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。施工图设计文件审查的具体办法，由国务院建设行政主管部门、国务院其他有关部门制定。”修改为 “施工图设计文件审查的具体办法，由国务院建设行政主管部门、国务院其他有关部门制定。”此次修改删除了原条款第一句，县级以上人民政府建设行政主管部门不再直接审查施工图设计文件。从《办法》第十四、十五条中施工图审查方式和各方责任的规定看（见附件一），这两个条款没有对建设行政主管部门审查施工图、设计文件进行规定，符合《建设工程质量管理条例》修改后的要求。

**表一：合法性评估上位法依据**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **文件名称** | **立法机构** | **实施日期** |
| 1 | 《中华人民共和国立法法》 | 全国人大 | 2000年7月1日 |
| 2 | 《中华人民共和国行政许可法》 | 全国人大常委会 | 2004年7月1日 |
| 3 | 《中华人民共和国建筑法》 | 全国人大常委会 | 2007年8月30日 |
| 4 | 《建设工程质量管理条例》 | 国务院 | 2000年1月30日 |
| 5 | 《建设工程勘察设计管理条例》 | 国务院 | 2000年9月25日 |
| 5 | 《江苏省工程建设管理条例》 | 江苏省人大常委会 | 1996年6月14日 |
| 6 | 《江苏省房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理办法》 | 江苏省人民政府 | 2013年7月1日 |

## （二）合理性评估

通过分析和研究《办法》立法原则和立法目的，结合前期对相关上位法立法精神的归纳和总结，评估小组认为《办法》整体上是一部体现了公平公正原则、具备合理性的地方政府规章：

1. 《办法》体现了立法的回应性和前瞻性。《办法》是我国地级市中较早出台的旨在规范建设工程质量的地方政府规章，直至目前来讲，虽然上位法已经进行了修改，但其内容与修改后的上位法之间并没有明显的冲突。

2. 《办法》在规则的设定上充分考虑工程建设质量管理的需要，体现了以人为本的精神。《办法》第三十二条“建设工程发生质量事故的，施工单位应当立即采取措施，保证人身安全，防止事故危害扩大，并按照规定的程序、时限向工程所在地建设行政主管部门报告。”在建设工程质量发生时，将保证人身安全放在第一位，充分体现了以人为本的精神。

3. 《办法》体现了权利义务对等原则，充分厘清了主体责任及其承担方式。《办法》对于建设单位、工程单位、勘察设计单位、监理单位、工程质量检测机构等各方主体在建设工程质量方面的权利义务进行合理配置，有效地规范了建设工程各方主体的权利义务。特别在第五条对建设单位的第一责任人进行了规定，从源头落实了责任主体，明确了责任承担方式。《办法》第三十四条在对建设工程质量事故处理上，规定“对影响结构安全的质量问题或者质量事故，原设计单位应当参与质量问题或者质量事故分析，提出技术处理方案或者对技术处理方案进行审核。对原设计文件内容作重大修改的，应当通过原施工图审查机构审核。所发生的设计和审核费用，由责任方承担。”，一方面体现了解决事故优先的精神，另一方面明确谁的问题谁承担的问题解决原则，体现建设工程质量责任承担的合理性。

当然，《办法》个别条款的合理性也有待提高。《办法》第四十七条规定“施工单位未按照规定对建设工程关键部位进行检验或者检验不合格仍进入下道工序施工的，由建设行政主管部门责令限期改正，逾期不改正的，处以1万元以上2万元以下罚款；情节严重的，处以2万元以上3万元以下罚款。”虽然该条规定本意是为了给违规施工单位以改正的机会，但实践中对未进行检验和检验不合格的认定存在难度，而建设单位的整改也大多以补申报材料或简单修改填写内容了事，没能起到震慑违法行为，督促施工单位进行关键部位检验的作用。可以通过规定更为合理的验收程序，确保相对人主动履行申请检验的义务，起到更好的督促作用，提高这一条款的合理性，使之更有利于实践操作。

## （三）协调性评估

《办法》在制定时充分考虑了建设工程质量管理方面的相关方针政策，注意与同位阶的政府规章以及各类规范性文件相互协调，因此《办法》基本上能够与相关的法律法规和其他规范性文件形成相互配套的制度体系，具体表现为：

1. 《办法》与同位阶规章、规范性文件基本协调一致。《办法》第二条第三款规定“交通、水利等专业建设工程的质量管理，法律、法规、规章另有规定的，从其规定。”而《苏州市交通建设工程质量监督办法》（苏州市人民政府令第62号）则对水利、交通建设工程的质量管理作出了具体的规定；《办法》第三十六条关于建设档案报送的内容与《苏州市建设工程档案管理办法》对建设工程档案管理的具体规定相互衔接。《办法》与这些规章、规范性文件中的内容相互衔接、互为补充，形成了建设工程管理体系的闭环，对落实建设工程质量管理起到了基础性作用。

2.《办法》施行后，对《办法》涉及的保修责任、维修基金管理、建设单位资质管理等，同时期出台的《苏州市市区商品住宅专项维修资金使用指导意见》等文件，对如何动用维修基金实现质量保修责任作出了规定,与《办法》协调一致为了保证实施效果，市住建部门每年均出台当年度的《苏州市工程质量管理工作指导意见》，就工程质量管理中的具体管理体制、行为规范等内容进行规定，与《办法》构成一套相互协调的法律规范体系。

**表二：协调性评估涉及规章、规范性文件**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **序号** | **文件名称** | **立法机构** | **实施日期** |
| 1 | 《水利工程质量管理规定》 | 水利部 | 1997年12月21日 |
| 2 | 《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》 | 住建部 | 2010年9月1日 |
| 3 | 《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》 | 住建部 | 2013年8月1日 |
| 4 | 《江苏省水利建设工程质量监督管理办法》 | 江苏省水利厅 | 2016年1月1日 |
| 5 | 《苏州市交通建设工程质量监督办法》 | 苏州市人民政府 | 2001年2月1日 |
| 6 | 《苏州市市区商品住宅专项维修资金使用指导意见》 | 苏州市住建局 | 2011年4月12日 |
| 7 | 《苏州市建设工程竣工结算文件备案管理实施细则（修订）》 | 苏州市住建局 | 2017年9 月1日 |
| 8 | 《苏州市建设工程档案管理办法》 | 苏州市人民政府 | 2004年2月1 日 |
| 9 | 《苏州市建筑市场“黑名单”管理办法（试行）》 | 苏州市住建局 | 2017年9月13日 |
| 10 | 《苏州市工程质量管理工作指导意见》（2012-2018） | 苏州市住建局 |  |

## （四）可操作性评估

《办法》对于建设工程各方主体的权利义务、相关管理部门的职能、法律责任均作了较为详尽的规定，总体而言，《办法》总体上是一部具备可操作性的规章。

1.在相对人义务的配置上具有可操作性。《办法》第五条就明确了“建设单位是建设工程质量的第一责任人，对建设工程质量负总责。”同时在第三十九条的责任承担上具体化了这一原则，规定“建设工程在保修期内因勘察、设计、施工等原因造成质量缺陷的，由施工单位负责维修，费用由责任方承担；建设单位、监理单位、检测机构有过错的，依法承担责任。”这种义务承担方式的分配，细化了上位法的规定，既明确了责任分配，又方便建设工程使用人、管理人追究质量保证责任，具有较强的可操作性。

2.《办法》落实了各方主体责任。不仅仅在形式上规定了各方主体的权利义务，而且为了能够保障权利义务有效落实，还赋予不同职能部门相应的管理权限，并规定了相关部门违反相关制度时应承担的责任，以实现对各方主体进行有效规制。

当然，由于上位法的规定和实践的发展，部分条款规定的操作性也存在一定的问题。

1.《办法》个别条款缺少对应的制度和罚则。《办法》第三十八条规定“建设单位应当对出售的住宅房屋承担质量保修责任。”同时又在四十一条规定“建设单位或者保修单位不履行保修义务或者拖延履行义务的，工程所有人或者使用人可以向所在地建设行政主管部门投诉。”但对于行政主管部门接受投诉后如何处置，保修单位不履行保修义务或者拖延履行义务需要承担何种责任没有明确的规定。这导致了主管部门对建设单位的保修责任追究缺少有力的抓手。

2.《办法》没有进一步细化上位法的规定。《建设工程质量管理条例》第六十四条规定“违反本条例规定，施工单位在施工中偷工减料的……处工程合同价款百分之二以上百分之四以下的罚款”但对于工程合同价款如何确定没有明确，《办法》中也没有对工程合同价款如何确定进行规定，而实践中，由于建设工程施工主要还是手工操作，施工材料、工艺节点等常会出现达不到设计图纸要求的轻微施工问题，如果发现一次，就按照整个建设工程施工合同金额的2%对其处罚，金额过高，无法体现过罚相当的原则，这显然不合理，但不处罚又难以达到惩戒的目的。所以参照《北京市建设工程质量条例》对“工程合同价款的”规定：“前款所称合同价款是指违法行为直接涉及或者可能影响的分项工程、单位工程或者建设工程合同价款”。应通过各种方式对工程合同价款如何确定进行明确，提高该条款的可操作性。

## （五）立法技术性评估

《办法》对于立法目的、适用范围、职权划分、权利义务、制度落实、法律责任等方面都有详细的规定，立法用语规范、结构严谨，从总体上来看，这是一部立法技术相对规范的地方政府规章。限于立法时主客观条件的限制，《办法》在立法技术上存在一些瑕疵。

1.《办法》合理界定了调整范围和调整对象。《办法》所调整的对象是建设工程质量关系，是对《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》等法律法规在我市进一步适用的细化和落实。其在第二条对建设工程作出定义，并规定交通、水利等专业建设工程的质量管理规定，明确界定了调整范围和调整对象。

2.《办法》的规定比较翔实，内容基本完备。《办法》的体例基本参照上位法《建设工程质量管理条例》制定，立法目的、调整对象、主管部门职权划分、相对人权利义务分配、法律责任、施行日期等内容均符合上位法的规定，符合《办法》对建设工程质量管理规制的基本要求。同时，《办法》根据上位法规定，对每个义务主体的责任进行了细化，第五至第九条，细化了建设单位的主体责任；第十至第十五条，细化了勘察设计单位的主体责任；第十六至第二十条，细化了施工单位的主体责任；第二十一至第二十六条细化了监理单位的主体责任；第二十七至第三十一条细化了工程质量检查机构的主体责任；内容具体，形式完备。

3.《办法》概念准确、条理清楚、文字简明。《办法》在制定过程中严格遵守立法程序，起草部门和苏州市人民政府法制部门都对其进行了严格把关，《办法》还充分听取了专家和公众意见，所以《办法》在用语上基本符合汉语标准规范和法言法语的要求，表述准确明晰，基本不存在模棱两可的情形。

《办法》立法技术上存在的问题有：

1.章节之间不平衡。《办法》第一章4条，第三章5条，第四章7条，第五章7条，第六章2条，但第二章共有27条，占整个《办法》条文的一半还多，章节间条文数量差距较大。

2. 《办法》对上位法的重复较多。《办法》很多条文都是参照《建设工程质量管理条例》和已废止的《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》（建设部令第134号）等文件制定，由于为技术性规范，很多内容都与上位法存在重复（见表三）。

**表三：《办法》部分条款与上位法律、法规和规章对照表**

|  |  |
| --- | --- |
| **苏州市建设工程质量管理办法** | **上位法** |
| 第一条 为了加强建设工程质量管理，保证建设工程质量，保障人民生命和财产安全，根据《中华人民共和国建筑法》和国务院《建设工程质量管理条例》等有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。 | 《建设工程质量管理条例》第一条 为了加强对建设工程质量的管理，保证建设工程质量，保护人民生命和财产安全，根据《中华人民共和国建筑法》，制定本条例。 |
| 第二条 在本市行政区域内从事建设工程的新建、扩建、改建等有关活动以及实施对建设工程质量的监督管理，应当遵守本办法。  本办法所称建设工程，是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程以及装修工程。 | 《建设工程质量管理条例》第二条 凡在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建等有关活动及实施对建设工程质量监督管理的，必须遵守本条例。  本条例所称建设工程，是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程。 |
| 第三条　建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位依法对建设工程质量负责。  　　施工图审查机构、工程质量检测机构分别对审查结论、检测或者鉴定报告的真实性、准确性负责。 | 《建设工程质量管理条例》第三条 建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理单位依法对建设工程质量负责。  《建设工程质量检测管理办法》第十八条：检测机构应当对其检测数据和检测报告的真实性和准确性负责。 |
| 第十七条　施工单位应当按照工程设计要求、施工技术标准和合同约定，对建筑材料、建筑构配件、设备、商品混凝土和建设工程关键部位等进行检验，并有书面记录和专人签字；未经检验或者检验不合格的，不得使用或者进入下道工序施工。 | 《建设工程质量管理条例》第二十九条施工单位必须按照工程设计要求、施工技术标准和合同约定，对建筑材料、建筑构配件、设备和商品混凝土进行检验，检验应当有书面记录和专人签字；未经检验或者检验不合格的，不得使用。 |
| 第十四条　施工图审查机构应当对施工图设计文件的下列内容进行审查：  　　（一）是否符合建设工程强制性标准；  　　（二）是否满足公共安全的要求；  　　（三）是否达到规定的设计深度要求；  　　（四）是否满足节能的要求；  　　（五）勘察、设计单位和注册执业人员以及相关人员是否符合要求，是否按照规定在施工图设计文件上加盖相应的图章和签字；  　　（六）法律、法规、规章规定应当审查的其他内容。 | 《建设工程质量管理条例》第二十一条　设计单位应当根据勘察成果文件进行建设工程设计。  设计文件应当符合国家规定的设计深度要求，注明工程合理使用年限。  《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》第十一条：“审查机构应当对施工图审查下列内容：  （一）是否符合工程建设强制性标准；  （二）地基基础和主体结构的安全性；  （三）勘察设计企业和注册执业人员以及相关人员是否按规定在施工图上加盖相应的图章和签字；  （四）其他法律、法规、规章规定必须审查的内容。”  《民用建筑节能管理条例》第十九条　设计单位应当依据建筑节能标准的要求进行设计，保证建筑节能设计质量。  施工图设计文件审查机构在进行审查时，应当审查节能设计的内容，在审查报告中单列节能审查章节；不符合建筑节能强制性标准的，施工图设计文件审查结论应当定为不合格。 |
| 第二十一条　监理单位应当按照有关规定以及技术标准、设计文件、建设工程承包合同和监理合同，对施工质量实施监理并承担监理责任。 | 《建设工程质量管理条例》第三十六条 工程监理单位应当依照法律、法规以及有关技术标准、设计文件和建设工程承包合同，代表建设单位对施工质量实施监理，并对施工质量承担监理责任。 |

**注：上表中标黄部分系《办法》与上位法重复部分**

3. 立法目的条款用语上存在问题。第八章章节名称为“罚则”，应当修改为“法律责任”更为妥当。根据全国《立法技术性规范（试行）》中对于立法目的及立法规范的表述：“法律一般需要明示立法目的，表述为：‘为了……，制定本法’，用‘为了’，不用‘为’。”而《办法》中第一条关于立法目的的表述：“为加强建设工程质量管理……”

## （六）绩效性评估

《办法》施行至今已有七年，在建设工程质量管理实践中发挥了重要的作用。

1. 《办法》得到了普遍的遵守和执行，并形成了长效管理机制。通过评估发现，《办法》通过后，得到了建设行政主管部门和行政相对人的普遍执行。在建设工程质量监督管理过程中，形成了长效机制和专项督查相结合的监督管理模式，以及“企业自控、监理检验、业主验收、政府监督、社会评价”的质量监督管理体系。市质安监站日常处理大量的关于建设工程质量的投诉和纠纷。目前，房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收的备案、对依法批准开工报告的建设工程保证安全施工措施的备案全面实现网上运行，质量监督项目的申请、咨询和受理均在网络平台实行，所有质监项目均可在住建局官网上查询。同时，为深入推进工程质量安全提升行动，全面落实工程建设参建各方质量安全主体责任，对在建房屋建筑工程和市政基础设施工程，我市还每年定期、不定期开展工程质量安全提升行动专项督查活动。对在建工程参建主体市场行为情况、在建工程参建各方落实质量主体责任情况、施工现场安全生产情况等进行专项检查，有效消除建筑施工质量安全隐患，持续提升我市房屋市政工程质量安全监管效能。

2. 《办法》通过后，有效提高了建筑业生产水平和建设工程监督管理效能，提升了我市工程质量。建设行政主管部门，按照《办法》规定的监管流程，积极运用现代科技手段，引导企业加大建筑信息化模型（BIM）等技术研发及应用力度，大力推广节能减排和建筑业十项新技术等先进科研成果，有效的改善了建设工程过程粗放管理的弊病，提升了建筑业生产方式的现代化水平。充分运用先进的技术和现代化管理手段，通过试点，推广3G网络在工程现场监督工作中的运用，进一步提高监督工作效能和水平，实现全过程、全方位、全覆盖的质量监督。

3.工程参建各方能够按照《办法》规定的要求来履行工程质量的责任，《办法》通过后未发生重大质量安全事故。《办法》通过后，建设工程涉及的勘察设计、开发建设、监理检测各方都能够按照《办法》要求，履行自身的管理职责。建设单位基本能够按照《办法》的要求将验收时间、地点及验收人员名单书面通知建设工程质量监督机构。监理单位通过制定具有针对性的监理规划和实施细则等方式，使得工程质量始终处于受控状态。工程质量检测机构经统一规范管理，信用体系建设不断加强，工程质量检测行业得以健康发展。通过上述工程参建各方的共同努力和强力监管，2011年以来，没有发生过重大建设工程质量安全事故。

虽然《办法》总体实施效果不错，但通过评估调研，发现还是存在一些问题。

1.对建设单位维保义务的规定不够详尽。根据《江苏省物业管理条例》第七十一条、七十二条之规定，在国家规定的保修期限内，物业由建设单位负责保修。建设单位应当按照国家规定的保修期限和保修范围，承担物业的保修责任。建设单位委托物业服务企业保修的，应当与物业服务企业另行签订委托协议。《办法》在落实上位法规定时，对于建设单位的保修、维修等义务的规定不够详尽，这也导致了实践中，住宅使用人与开发商间的争议如果投诉到住建部门，住建部门没有有效手段去要求建设单位解决这类争议。由于缺乏住宅使用人房屋维修后，开发商等责任主体是否有对维修部位、维修时间、维修效果进行记录和向住宅使用人提供维修凭证的义务等，工程进行维修后保修期是否延长等规定，导致工程过保后，双方对在保修期内是否保修，维修是否取得效果存在争议。

2.建设工程质量的投诉率较高，处理难度大。建设工程质量的投诉率一直很高，特别是对于建设单位的维保责任的投诉居高不下，而由于缺乏有力的抓手和明确的规定，对投诉处理的及时性和有效性相对较差。从本次评估选取的苏州地区关于建设工程质量纠纷的行政案件来看，业主和开发商之间的建设工程质量纠纷的投诉争议是建设工程质量争议的主要形式，如果该问题不能得到有效及时的解决，还有可能会引起小业主对住建部门的投诉和诉讼。如在朱淼淼与绿地集团房屋质量纠纷案件中，小业主因与绿地集团存在建筑质量纠纷，通过民事诉讼未取得圆满结果。转而通过行政诉讼，要求住建部门履行对绿地集团建筑质量的监督管理职责。从《建设工程质量管理条例》和《办法》等规定看，住建部门的职责主要在两个方面，一个是竣工验收的备案，另一个是在建设工程全过程的质量监督。建设行政主管部门应当重视这两项义务的履行，既要做到区分行政责任的种类，同时应当妥善处理因建设工程质量引起的纠纷，否则会引起相关行政诉讼。

# 四、立法后评估结论与建议

评估小组认为，《办法》虽然实施了有一段时期，但因为其是一个专业性较强的规章，加之上位法没有大幅调整，《办法》在合法性、合理性、立法技术方面虽然存在个别问题，但对于其施行并不会产生重大影响。《办法》在可操作性和实践性方面有待提高，但很多问题是由于上位法的规定的不完善造成的，而且随着其他建设工程质量管理方面的规定不断出台，在一定程度上也弥补了《办法》可操作性不足的这一缺陷。因此，综合考量《办法》的立法质量和未来的立法成本、实施成本，建议继续施行《办法》，待本轮放管服改革完成，各项管理体制机制调整到位后，再对《办法》进行修改。具体理由如下：

第一，《办法》上位法没有重要修改，修改后的内容也并没有导致《办法》与上位法的冲突。根据2017年10月7日《国务院关于修改部分行政法规的决定》（中华人民共和国国务院令第687号），其修改的原因是对在该办法中城乡建设主管部门不再承担施工图审查工作，而是负责对施工图审查工作实施指导、监督。这一改变仅是对2013年《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》（以下简称《审查办法》）规定的再次确认，《办法》在制定时已经考虑到了住建部门的职责，所以其规定与调整后的上位法并不存在冲突。另外，《办法》通过时所依据的上位法《建设工程勘察设计管理条例》2017年修改后，增加了一条罚则和改了一个表述，正文内容几乎没有变化；《江苏省建设工程质量管理条例》在《办法》通过后没有修订。《办法》内容不因上位法的变更而与之存在冲突。

第二，《审查办法》等《办法》起草时参考的规章修改后，其内容与《办法》不存在冲突。在具体内容上，《办法》第八、十四、三十四条立法时所参考的，已为《审查办法》所废止的《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》（建设部令第134号）中的第十三至十五条、二十二条等条款，在《审查办法》并没有对其内容做实质性变更。

第三，放管服改革和机构职能调整，对《办法》的规定可能会产生实质影响。2013年开始的“放管服”改革，是一场意义深远的变革，其改革的方向是让市场在资源配置中 “起基础性作用”到“起决定性作用”。这场改革对整个建设工程管理的体制机制也有很大的影响。如近日为贯彻落实国务院深化“放管服”改革，优化营商环境的要求，住房城乡建设部决定对《建筑工程施工许可管理办法》（住房城乡建设部令第18号）进行修改。未来施工许可制度、招投标制度、监理制度、竣工验收制度、建设工程档案管理等建设工程基础制度的变革，势必带来建设工程质量管理方式、方法的系统性变革。

综上，由于《办法》通过后上位法仅进行了微调，而住建部的规定的调整，也并未影响《办法》相关条款的效力。同时，改革一直在进行，未来如何目前尚未可知，如果贸然修改《办法》，则不仅浪费立法成本，而且改革方向不明，其修改方向也会出现偏差，所以继续施行《办法》，待整个改革基本完成后，再全面修改《办法》内容。同时也建议行业主管部门及时跟踪建设工程领域相关上位法的修订情况，在上位法修订后适时启动立法修订工作，切实加强我市建设工程质量的监督管理。

为了更好的实施《办法》，根据目前建设工程管理领域的发展趋势，评估小组就《办法》修改的方向，如何更好发挥《办法》在实践中的作用，提升建设工程质量管理水平提出以下具体意见：

**（一）综合各级法律、法规和规章规定，加强对建设工程质量的管理**

《办法》的部分条文可操作性差，但随着时间的推移，新的关于质量管理的法律、法规和规章也不断出台，如果结合上位法和同位阶规章的相关规定，还是可以对部分内容作出比较有效的管理。比如，对于《办法》四十七条不能直接处罚的问题，在发现施工单位未按规定对工程关键部位进行检验或检验不合格仍进入下道工序的，可以结合2013年7月1日起施行的《江苏省房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理办法》第二十五条第三款的规定“违反本办法第十九条规定，施工单位有下列行为之一的，由住房和城乡建设行政主管部门责令改正，并可处5000元以上3万元以下罚款：……（三） 关键部位、关键工序隐蔽验收合格后，未及时填写验收记录并由专人签字的；……”在责令其整改的同时，对施工单位实施处罚。这样既可以达到要求整改的目的，也对其违法行为进行了惩戒。再比如对建设单位的保修义务方面，《办法》已经明确了建设单位具有保修义务，《江苏省物业管理条例》第七十一、七十二条也再次明确了相关义务。虽然由于上位法规定不明确，导致实践中对建设单位等责任主体具有哪些维保义务尚有争议。但参考《最高人民法院关于审理商品房买卖合同纠纷案件适用法律若干问题的解释》第十三条的规定“房屋质量问题严重影响正常居住使用，买受人请求解除合同和赔偿损失的，应予支持。交付使用的房屋存在质量问题，在保修期内，出卖人应当承担修复责任；出卖人拒绝修复或者在合理期限内拖延修复的，买受人可以自行或者委托他人修复。修复费用及修复期间造成的其他损失由出卖人承担。”管理部门完全可以引导房屋使用人通过民事诉讼的途径解决赔偿问题，而不必纠结于是否可以采用处罚措施来要求建设单位和物业公司承担保修责任。

**（二）按照法律规定，理清权力边界**

从近年来由建设工程质量纠纷引起的行政案件中可以看出，住建部门的质量管理职责在施工阶段和保修阶段是有所不同的。在施工阶段，其监督管理职责较重，所以对应的上位法和《办法》中都规定了大量的处罚条款，以防止相关建设主体违反法律规定，造成建设工程质量问题和质量隐患。而在保修阶段，由于相关建设工程已经交付给使用人，建设单位、施工单位或其他主体，应当按照法律规定和相关约定承担法律责任，住建主管部门的主要职责是督促其履行法定和约定的义务。相应的，对于在涉案建设工程竣工验收过程中发生的投诉和举报，住建部门应当高度重视，发现建设单位在施工过程中和竣工验收过程中有违反国家有关建设工程质量管理规定行为的，应当按照法律规定责令整改、停止使用、重新组织竣工验收等。而在调查中发现的问题是在房屋使用中建设方应该承担的保修责任的，则只要督促其履行保修义务，具体赔偿金额则可建议双方通过民事诉讼途径解决。

**（三）设立专业化纠纷调处机制，及时解决建设工程质量问题**

建设工程质量问题本就比较复杂，而在房屋使用后，房屋质量的责任认定往往又比建设施工过程中要复杂，所以面对建设工程保修质量责任中的争议，法院可使用委托专业鉴定机构鉴定的方式，认定质量问题的成因及责任大小。而建设主管部门在面对这类问题时往往会缺乏手段。虽然部分地区（如包头）地方性法规中有规定对建设单位不履行保修义务的处罚条款，但大多数省市的地方性立法并无这一规定。究其原因，也是因为主管部门对于是否需要履行保修责任，修理过后保修期是否相应延长等问题无法有一个明确的判断。如果过分的延长保修期，显然对于建设单位和施工单位不公平，反之，则会使房屋使用人的权益难以得到保障。所以，随着人民调解制度的改革，建立关于建设工程质量的专业化调解制度，对于解决纠纷很有好处。让专业人士参与到建设工程保修质量纠纷的解决过程中，让专业人士开展质量纠纷的调解，有利于使得纠纷消弭在初始阶段，减少当事人提起诉讼的时间、金钱成本，降低整个社会解决纠纷争议的成本。

## 五、评估经费使用情况

此次立法后评估共收到评估经费70000元，主要用于以下费用支出：委托评估费、召开专家评审会费用、后评估完善费、其他事务性支出（包括材料印刷费、调研费用、场地费等）。

附件：《苏州市建设工程质量管理办法》

**附件一：《苏州市建设工程质量管理办法》**

苏州市人民政府令

（第116号）

　　《苏州市建设工程质量管理办法》已经2011年1月27日市政府第63次常务会议讨论通过，现予发布。

市长 阎立

二○一一年二月十四日

苏州市建设工程质量管理办法

第一章　总则

　　第一条　为加强建设工程质量管理，保证建设工程质量，保障人民生命和财产安全，根据《中华人民共和国建筑法》《建设工程质量管理条例》等法律、法规，结合本市实际，制定本办法。  
　　第二条　在本市行政区域内从事建设工程的新建、扩建、改建等有关活动以及实施对建设工程质量的监督管理，适用本办法。  
　　本办法所称建设工程，是指土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程以及装修工程。  
　　交通、水利等专业建设工程的质量管理，法律、法规、规章另有规定的，从其规定。  
　　第三条　建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位依法对建设工程质量负责。  
　　施工图审查机构、工程质量检测机构分别对审查结论、检测或者鉴定报告的真实性、准确性负责。  
　　第四条　市建设行政主管部门负责对本市行政区域内的建设工程质量实施统一监督管理，并具体负责平江区、沧浪区、金阊区行政区域内的建设工程质量的监督管理。  
　　县级市、吴中区、相城区、苏州工业园区、苏州高新（虎丘）区建设行政主管部门负责本行政区域内的建设工程质量的监督管理。  
　　交通、水利等有关部门在各自的职责范围内，负责专业建设工程质量的监督管理。  
　　市、县级市、区建设行政主管部门可以委托所属的建设工程质量监督机构具体负责建设工程质量监督管理工作。

第二章　质量责任和义务

　　第五条　建设单位是建设工程质量的第一责任人，对建设工程质量负总责。  
　　建设单位应当依法委托具有相应资质等级的勘察、设计、施工、监理等单位以及检测机构承担工程的有关业务，并依法签订合同，明确质量责任。  
　　第六条　建设单位应当确定具备相应专业管理能力的项目管理人员或者委托监理单位负责工程质量管理，明确质量责任。  
　　依法实行强制监理的建设工程，建设单位应当委托具有相应资质的监理单位负责工程质量监理。  
　　第七条　建设单位不得明示或者暗示勘察、设计、施工、监理等单位和检测机构违反有关规定或者工程建设强制性标准，降低建设工程质量。  
　　建设单位与勘察、设计、施工和检测等单位签订合同时，应当根据相关技术标准和定额确定相应的合理工期，不得压缩合理工期。  
　　第八条　建设单位应当按照有关规定将施工图设计文件送施工图审查机构审查。经审查合格的施工图设计文件，不得擅自修改。确需修改的，建设单位应当委托原设计单位修改，或者经原设计单位书面同意后，委托其他具有相应资质的设计单位修改。  
　　施工图设计文件修改涉及公共利益、结构安全或者工程建设标准强制性条文的，应当经原施工图审查机构重新审查。  
　　第九条　建设单位应当在建设工程竣工验收5个工作日前，将验收时间、地点及验收人员名单书面通知建设工程质量监督机构。  
　　第十条　勘察、设计单位应当依据项目批准文件、城乡规划、工程建设强制性标准以及建设工程勘察、设计深度要求等进行勘察、设计，并对其勘察、设计的质量负责。  
　　勘察、设计文件不符合前款规定的，勘察、设计单位应当负责修改；造成工程质量问题的，勘察、设计单位应当承担相应的责任。  
　　第十一条　设计单位出具的施工图设计文件应当相互衔接、配套齐全。  
　　第十二条　勘察、设计单位在建设工程开工前，应当向施工单位、建设单位或者建设单位委托的监理单位说明勘察、设计意图，解释勘察、设计文件。  
　　在施工过程中，勘察、设计单位应当负责解决与勘察、设计有关的技术问题。对于重大和复杂的建设工程，设计单位应当向施工现场派驻设计代表。  
　　第十三条　勘察、设计单位应当按照有关规定参加工程相关阶段的验收，并出具验收意见。  
　　第十四条　施工图审查机构应当对施工图设计文件的下列内容进行审查：  
　　（一）是否符合建设工程强制性标准；  
　　（二）是否满足公共安全的要求；  
　　（三）是否达到规定的设计深度要求；  
　　（四）是否满足节能的要求；  
　　（五）勘察、设计单位和注册执业人员以及相关人员是否符合要求，是否按照规定在施工图设计文件上加盖相应的图章和签字；  
　　（六）法律、法规、规章规定应当审查的其他内容。  
　　第十五条　施工图审查机构对施工图设计文件审查后，按照下列规定作出处理：  
　　（一）审查合格的，向建设单位出具施工图审查意见书和审查合格证，并于审查合格证发放后5日内将审查情况报工程所在地建设行政主管部门备案。  
　　（二）确认不在审查范围或者审查不合格的，应当退回建设单位并书面说明理由。  
　　施工图审查机构对不符合法律、法规、规章的有关规定和工程建设强制性标准的施工图设计文件予以审查合格，给建设单位造成损失的，依法承担相应的责任。  
　　第十六条　施工单位对建设工程施工质量负责。施工单位应当按照有关规定，建立健全施工质量管理制度，落实施工质量责任。  
　　第十七条　施工单位应当按照工程设计要求、施工技术标准和合同约定，对建筑材料、建筑构配件、设备、商品混凝土和建设工程关键部位等进行检验，并有书面记录和专人签字；未经检验或者检验不合格的，不得使用或者进入下道工序施工。  
　　对建筑材料、建筑构配件、设备、商品混凝土检验不合格的，施工单位应当及时通知监理单位和建设工程质量监督机构。  
　　施工单位对其承担的检验工作可以委托具有相应资质的工程质量检测机构实施。  
　　第十八条　隐蔽工程在被隐蔽前，施工单位应当通知建设单位或建设单位委托的监理单位到场检验，并通知建设工程质量监督机构。  
　　第十九条　对建设单位或者其他有关单位要求违反有关规定或者工程建设强制性标准，降低建设工程质量的，施工单位应当拒绝执行，并通知建设工程质量监督机构。  
　　第二十条　建设工程达到竣工条件后，施工单位应当按照合同约定和有关规定及时向建设单位提交竣工报告、完整的施工技术资料、质量保修书和使用说明书。  
　　第二十一条　监理单位应当按照有关规定以及技术标准、设计文件、建设工程承包合同和监理合同，对施工质量实施监理并承担监理责任。  
　　第二十二条　监理单位应当按照规定对建设工程重要的部位、工序和隐蔽工程实行旁站监理。  
　　第二十三条　监理工程师对建设工程使用的建筑材料、建筑构配件和设备的质量有异议的，有权进行抽查。  
　　对施工单位违反规定使用不符合设计要求或者技术标准的建筑材料、建筑构配件和设备的，监理工程师应当予以制止；制止无效的，应当及时通知建设单位和建设工程质量监督机构。  
　　第二十四条　施工单位未按照审查合格的施工图设计文件、施工技术标准和合同约定的要求施工的，监理工程师应当予以制止；制止无效的，应当及时通知建设单位和建设工程质量监督机构。  
　　第二十五条　对建设单位要求违反有关规定和工程建设强制性标准，降低建设工程质量的，监理单位应当拒绝执行。对建设单位直接向施工单位提出上述要求的，监理单位应当书面告知建设单位予以改正；建设单位拒不改正的，监理单位应当及时通知建设工程质量监督机构。  
　　第二十六条　监理单位应当及时进行工程检验，并按照工程建设实际情况签署验收文件。  
　　建设工程竣工后，监理单位应当如实出具工程质量评估报告。  
　　第二十七条　工程质量检测机构应当具有相应的资质，并依法从事工程质量检测活动。  
　　第二十八条　工程质量检测机构不得以其他检测机构的名义承担工程质量检测业务；不得允许其他单位或者个人以本单位的名义承担工程质量检测业务。  
　　工程质量检测机构不得违反规定转让工程质量检测业务。  
　　第二十九条　工程质量检测机构在对涉及建设工程结构安全的检测过程中，发现工程质量不符合有关规定、技术标准或者设计要求的，应当及时通知建设工程质量监督机构。  
　　工程质量检测机构进行现场检测时，应当在委托人和有关当事人的见证下实施。  
　　第三十条　工程质量检测的原始记录灭失或无法辨认的，工程质量检测机构应当重新检测或者按照规定进行鉴定。  
　　工程质量检测机构在建设工程检测任务完成后，应当及时向委托单位出具工程质量检测总报告。  
　　第三十一条　建设工程竣工验收时，参加验收的单位和人员，应当如实提出验收意见；竣工验收合格的，应当及时签署工程竣工验收文件。

第三章　质量问题和质量事故处理

　　第三十二条　建设工程发生质量事故的，施工单位应当立即采取措施，保证人身安全，防止事故危害扩大，并按照规定的程序、时限向工程所在地建设行政主管部门报告。  
　　第三十三条　对建设工程施工中出现的质量问题或者质量事故，施工单位应当负责返修或者加固。原施工单位不具备相应工程加固施工能力的，建设单位应当委托具有相应资质的专业单位施工。返修、加固费用以及由此造成的损失由责任方承担。  
　　负责返修或者加固的施工单位，应当做好原材料进场检验工作。返修或者加固的工程应当按照有关规定进行验收。  
　　需返修或者加固的建设工程，未经返修或者加固，以及经返修或者加固不合格的，不得进行竣工验收。  
　　第三十四条　对影响结构安全的质量问题或者质量事故，原设计单位应当参与质量问题或者质量事故分析，提出技术处理方案或者对技术处理方案进行审核。对原设计文件内容作重大修改的，应当通过原施工图审查机构审核。所发生的设计和审核费用，由责任方承担。  
　　原设计单位不参与处理的，建设单位可以委托具有相应资质的其他设计单位参与处理。  
　　第三十五条　监理单位应当参与工程质量问题或者质量事故的处理，并做好旁站和隐蔽工程验收工作。  
　　第三十六条　质量问题或者质量事故的技术处理方案及施工档案应当作为建设工程档案的组成部分，按照有关规定移交城建档案管理机构保存。

第四章　质量保修

　　第三十七条　建设工程实行质量保修制度。施工单位对建设工程承担质量保修责任。  
　　工程质量保修期应当符合法律、法规、规章的规定；未作规定的，由建设单位与施工单位约定，并在《工程质量保修书》中予以明确。建设工程的保修期，自竣工验收合格之日起计算。  
　　第三十八条　建设单位应当对出售的住宅房屋承担质量保修责任。  
　　商品住宅房屋的质量保修期，自将符合交付使用条件的住宅交付给买受人之日起计算。保修期应当符合商品住宅保修期的相关规定。  
　　其他住宅类房屋的质量保修期参照前款规定执行。  
　　第三十九条　建设工程在保修期内因勘察、设计、施工等原因造成质量缺陷的，由施工单位负责维修，费用由责任方承担；建设单位、监理单位、检测机构有过错的，依法承担责任。  
　　第四十条　建设工程在保修范围和保修期内发生质量问题的，工程所有人或者使用人应当及时通知建设单位。建设单位应当协同其委托的保修单位自接到通知之日起3日内至现场查看，提出维修方案。对技术性较强的或者涉及结构安全的质量问题，建设单位应当通知原设计单位或者具有相应资质的设计单位参与现场查勘和维修方案的制定，经工程所有人及使用人同意后进行维修。  
　　对有安全隐患或者严重影响使用功能的质量缺陷，建设单位和保修单位接到保修通知后，应当及时到达现场抢修。  
　　第四十一条　建设单位或者保修单位不履行保修义务或者拖延履行义务的，工程所有人或者使用人可以向所在地建设行政主管部门投诉。  
　　第四十二条　对不影响结构安全和公共利益的质量缺陷，建设单位或者保修单位自接到通知之日起3个月内不能完成维修，或者同一质量缺陷经维修仍影响使用的，工程所有人可以按照约定自行维修。费用由责任方承担。  
　　第四十三条　对建设工程质量有异议的，当事人可以委托具有相应资质的检测机构或安全鉴定机构进行检测或者鉴定。

第五章　罚则

第四十四条　违反本办法规定，法律、法规、规章已有处罚规定的，从其规定。  
　　第四十五条　建设单位违反本办法规定，有下列行为之一的，由建设行政主管部门责令限期改正，逾期不改正的，处以1万元以上2万元以下罚款；情节严重的，处以2万元以上3万元以下罚款：  
　　（一）未按照规定确定具备相应专业管理能力的项目管理人员的；  
　　（二）与勘察、设计、施工和检测等单位签订合同时，未根据相关技术标准和定额确定相应的合理工期的；  
　　（三）施工图设计文件修改涉及公共利益、结构安全或者工程建设标准强制性条文的，未按照规定送施工图审查机构重新审查合格即开工的。  
　　第四十六条　勘察、设计单位违反本办法规定，未按照有关规定参加工程相关阶段的验收或者参加验收未如实出具验收意见的，由建设行政主管部门责令改正，并可处以1万元以上2万元以下罚款。  
　　第四十七条　施工单位未按照规定对建设工程关键部位进行检验或者检验不合格仍进入下道工序施工的，由建设行政主管部门责令限期改正，逾期不改正的，处以1万元以上2万元以下罚款；情节严重的，处以2万元以上3万元以下罚款。  
　　第四十八条　监理单位违反本办法规定，在建设工程竣工后，未如实出具工程质量评估报告的，由建设行政主管部门责令改正，并可处以2万元以上3万元以下罚款。

第四十九条　工程质量检测机构违反本办法规定，对工程质量检测的原始记录灭失或无法辨认，未按照规定重新检测或者未按照规定进行鉴定的，由建设行政主管部门责令改正，并可处以1万元以上2万元以下罚款，情节严重的，处以2万元以上3万元以下罚款。  
　　第五十条　建设行政主管部门、建设工程质量监督机构及其工作人员玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由其所在单位或者上级主管机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人，依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章　附则

　　第五十一条　抢险救灾、临时性房屋建筑和农民自建低层住宅的建设活动，不适用本办法。  
　　第五十二条　本办法自2011年4月1日起施行。