

我国水利工程施工图审查现状及政策建议

余宏亮

(武汉科技大学管理学院,湖北 武汉 430081)

摘要:水利工程施工图审查是水行政主管部门对水利建设工程勘察设计质量监督管理的重要环节。通过与建筑工程对比,阐述了我国水利工程施工图审查机构来源单一,审查员配备专业要求高,审查方式多样等特点,揭示了施工图审查制度执行中审查机构抗风险能力差,高度市场化易导致不正当竞争等问题。通过借鉴发达国家和香港地区施工图审查制度设计和实施经验,从制度建设、信息管理、技术规范编制、责任保险计划等方面提出当前我国水利工程施工图审查体制改革的几点建议。

关键词:水利工程;施工图审查;政策建议

中图分类号:TV222

文献标识码:A

文章编号:1003-9511(2013)04-0051-03

水利工程施工图设计文件审查(下文简称:施工图审查)是指由水行政主管部门或其认定的审查机构及人员,根据国家的法律、法规、技术标准与规范及批准的初步设计文件,对施工图涉及公共利益、公众安全、结构安全、工程建设强制性标准和规范执行情况等内容进行的技术审查,是我国政府监管水利建设工程勘察设计质量的一项重要手段。

国内学者对房屋建筑和市政基础设施工程施工图审查制度和审查技术要点有较多研究,对水利工程施工图审查制度的研究尚不多见。李新华概述了交通工程和水利工程施工图审查制度的推行情况,并提出陕西省应尽快制定水利工程施工图审查总体思路并进行试点^[1]。邓学让^[2]以深圳市为例,介绍了水利工程施工图审查的范围、主要程序和内容,并对实施中的相关问题作了研究和探讨。浙江、江苏、安徽、河南、福建、珠海、徐州等省市水利厅(局)在水利工程施工图审查制度建设方面进行了积极探索,发布了相应的暂行管理办法。

笔者通过对我国水利工程施工图审查特点的分析,揭示目前施工图审查中存在的问题,借鉴经济发达国家和地区的施工图审查制度设计和实施经验,提出我国水利工程施工图审查体制改革的几点建议。

1 我国水利工程施工图审查的特点

与传统的房屋建筑工程相比,水利工程施工图审查范围包括防洪、排涝、灌溉、水力发电、供水、围垦等(包括配套与附属工程)各类新建、改建、扩建、除险加固的大中型水利工程项目。因此,水利工程施工图审查难度更大、专业性更强。从水利工程施工图审查制度的执行现状看,具有以下特点。

1.1 审查机构来源单一,审查员配备专业要求高

与房屋建筑工程施工图审查机构多种所有制(事业,企业,民办非企业)并存不同,水利工程施工图审查机构一般为事业或企业性质,而且大多为水利工程勘察设计单位,如:浙江省水利水电勘测设计院、河南省水利勘测设计研究有限公司。施工图审查机构需根据《工程设计资质标准》(2007年修订)的要求配置规划、建筑、结构、地质、水土保持、移民、环境保护等多达12个专业的审查人员,各专业的主审查员要求具有高级职称或注册执业资格,并具有10年以上设计经历,作为主要技术负责人或总工程师主持过水利行业相应专业设计类型的大型项目工程设计。

1.2 施工图审查方式多样化

房屋建筑和市政基础设施工程施工图审查一般由建设单位委托给建设主管部门认定的审查机构。

基金项目:武汉科技大学高层次人才引进基金资助项目(060197)

作者简介:余宏亮(1970—),男,湖北武汉人,高级工程师,博士,从事工程管理研究。

水利工程施工图审查浙江、福建、河南省规定只采用委托审查方式。安徽省、江苏省规定项目法人可采用两种方式:一是委托施工图审查机构审查,二是聘用审查人员进行专家会审(针对中小型工程项目)。

1.3 分级管理,强调审查机构资质

一般由省水利厅对全省的施工图审查工作实施指导、监督,并接受水利部的指导、监督。各市、县(区)水行政主管部门负责对本行政区域内施工图审查工作实施监督管理。根据 SL 252—2000《水利水电工程等级划分及洪水标准》,主要对大中型水利工程施工图审查制度,小型水利项目根据情况参照执行。施工图审查机构一般分为甲、乙、丙三级,不同的资质等级承接业务范围不同。

2 我国水利工程施工图审查存在的问题

2.1 审查制度建设亟待完善

设立水利工程施工图审查制度,其目的是以行政和技术手段将事后的工程质量管理变为事前的监督管理,将勘察设计文件中存在的质量问题在工程施工之前发现并及时纠正,排除安全隐患,达到三个确保:①确保设计文件符合国家法律、法规和强制性标准;②确保工程设计不损害公共安全和公众利益;③确保工程设计质量以及国家财产和生命财产的安全。

由于水利部未统一制定适用于全国的施工图审查管理办法,各省市按各自需求,依据《建设工程质量管理条例》(国务院[2000]第279号令)和《建设工程勘察设计管理条例》(国务院[2000]第293号令),结合水利工程特点并参照建设部颁布的《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》(原建设部[2004]第134号令)^[3]制定相应的暂行办法。这些暂行办法在审查机构资质认定、业务范围、审查员资历、审查机构的责任、政府监督管理等多方面都存在一定的差别,如何设计出更科学合理,执行力强的施工图审查制度是值得探讨的问题。

2.2 审查机构赔付能力弱,抗风险能力差

以安徽省为例,其施工图审查暂行办法规定“施工图经审查合格后,仍有违反规范或工程建设强制性标准的问题,给建设项目造成损失的,被委托的审查机构依法承担相应的赔偿责任,取消会审专家组人员的审查资格”。然而审查机构的规模一般较小,甲级资质审查机构注册资金仅要求大于100万元,一旦发生工程质量责任事故,其赔付能力弱,抗风险能力差。由于收取的施工图审查费相对于水利工程的巨大投资,即使免收审查费再加上1倍的罚款也远远无法弥补建设单位的损失。

2.3 施工图审查市场化程度高,易引发不正当竞争

原建设部[2004]第134号令规定:“施工图审查机构是不以营利为目的的独立法人”^[3],而企业的定义是“依法设立的以营利为目的、从事商品的生产经营和服务活动的独立核算经济组织”。原建设部在宣传贯彻[2004]134号令时指出,“审查工作是为了满足政府监管质量的需要由政府强制推行的,审查机构有准公共机构的色彩”^[4]。目前水利工程施工图审查机构大部分为企业单位,高度市场化易造成低价格的不正当竞争,同时加大了政府监管难度。

3 国外及香港地区施工图审查制度的启示

美国对建设工程产品,特别是事关社会公众利益和公共安全的建设工程,采取直接监管的方式。美国的《国际建筑规范》(International Building Code,IBC)明确规定建筑工程实行规划许可、施工许可、使用许可制度,施工图审查通过是颁发施工许可证、使用许可证的必备条件。审查员需具有工程经历、培训经历、土木工程师(Professional Engineer)资格,并取得行业组织核发的审查员证书。施工图审查是非盈利性质的政府行为,审查机构收取相当于工程造价的0.5%~1%的审查费。工程的设计质量仍由设计单位负责,在施工图审查中,当发生经验不足或疏忽等质量责任时,一般不会追究审查员个人民事和刑事责任,仅承担名誉损失,由审查机构承担民事责任^[5]。

新加坡国家发展部下属的建筑建造局(Building and Construction Authority,BCA)编制的建筑控制法案(Building Control Act)适用于房屋建筑、市政基础设施、水工建筑的质量控制。其授权的建筑控制委员会(Commissioner of Building Control,CBC)负责施工图审查。建筑控制法案中明确规定了施工图审查机构/审查员的注册、权利和责任及图纸审查处理流程,BCA编制的建筑控制规范(Building Control Regulations)详细规定了施工图审查标准^[6]。

香港发展局下属的渠务署(Drainage Services Department)作为特区政府的水利工程建设的管理部门,负责政府投资防洪、排涝工程、公共排水/排污系统的技术审查。审查合格的项目颁发审查通过证明,作为申领工程开工许可证的必备条件^[7]。

国外经济发达国家和香港地区施工图审查制度给我们以下启示:①美国、新加坡、香港地区均由政府建设主管部门设置专门的、非营利、执行政府监管职能的施工图审查部门;②建立了较完善的施工图审查管理法规,细致规定了施工图审查的内容;③规

定了施工图审核员的资格认证;④明确了施工图审查机构和审查员的质量责任,民事责任。

4 对我国水利工程施工图审查体制改革的建议

鉴于水利工程的特殊性,针对我国水利工程施工图审查制度执行中存在的问题,借鉴经济发达国家和香港地区制度设计和实施经验,提出我国水利工程施工图审查体制改革的几点建议:

a. 水利部成立全国水利工程施工图审查领导小组,参照《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》制定水利工程施工图审查管理办法,由各省市区水行政主管部门制定实施细则,并对全国的水利工程施工图审查工作实施指导、监督。

b. 建立全国或省市级水利工程施工图审查信息网,涵盖政策文件、办事指南、标准规范、工作动态、审查公示、统计分析等栏目,进一步规范施工图审查流程,提升审查质量。推进审查员执业制度,建立审查机构和审查员诚信档案,研究开发水利工程施工图审查信息管理系统,系统功能包括:机构和审查员资质申请与核查、信用档案管理、工程项目备案管理、审批信息查询、审查信息统计。通过上述方法进一步提高水利部和各地政府对水利工程施工图审查的行政约束力。

c. 启动水利工程施工图审查要点技术规范编制工作。参考住建部编制的《建筑工程施工图设计文件审查要点》,结合水利工程特点,组织全国知名水利工程施工图审查机构的技术专家,开展施工图审查要点技术规范编制工作,同时申报国家级科技支撑计划。

d. 启动水利工程施工图审查职业责任保险计划。按2003年建设部颁布的《关于积极推进过程设计责任保险工作的指导意见》(建设部令第218号),建筑工程设计单位已逐步开始购买设计保险。建议水利部与保监会协调,早日推出针对水利工程施工图审查机构的职业责任保险险种,增强施工图审查机构的抗风险能力。

5 结 语

笔者论述了我国水利工程施工图审查的特点,各省市水利工程施工图审查执行中存在的问题,通过借鉴国外和香港地区房建和水利工程施工图审

查制度设计和实施经验,提出当前我国水利工程施工图审查体制改革的几点建议。需要进一步研究的工作包括:水利工程施工图审查机构及个人质量诚信评价体系,水利工程施工图审查职业责任保险制度设计等。

参考文献:

- [1] 李新华. 对我省水利工程推行施工图审查制度的思考[J]. 陕西水利,2008(1):10-11.
- [2] 邓学让. 深圳市水利工程施工图设计文件审查的基本做法及相关问题[J]. 中国工程咨询,2011,127(4):27-29.
- [3] 中华人民共和国建设部. 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[EB/OL]. [2004-08-23]. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jsbgz/200611/t20061101_159072.htm.
- [4] 中华人民共和国建设部. 关于印发徐波、吴慧娟同志在全国建设工程质量监督工作研讨会上讲话的通知[EB/OL]. [2005-02-04]. http://www.mohurd.gov.cn/zcfg/jswj/gczl/200611/t20061101_157999.htm.
- [5] 建设部住宅产业化促进中心. 中国住宅工程质量[M]. 北京:中国建筑工业出版社,2007.
- [6] 新加坡建筑建造局. 建筑控制法案(Building Control Act)[EB/OL]. [2006-01-01]. http://www.bca.gov.sg/BuildingControlAct/others/building_control_act.pdf
- [7] 柯洪,吴启明,王华. 香港工程建设管理[M]. 天津:天津大学出版社,2005.

(收稿日期:2013-01-16 编辑:陈玉国)

