

学习情境一 初识建设法规实务

任务一 建设工程程序知多少

一、任务描述

你将为一家市政施工企业提供法律实务服务。现你需对建设法规实务涉及建设工程程序进行梳理，为进入下一任务的学习做好前期准备。

二、学习目标

- (1) 了解建设工程市场现状；
- (2) 掌握我国建设市场、工程建设程序的阶段划分；
- (3) 掌握各阶段的工作内容和要求；
- (4) 为进入下一个任务的学习做好准备。

三、任务实施

引例 1

第十三届中国建筑企业高峰论坛成果对 2015 年建筑业的发展总结如下：

一是行业逐步下行趋势明显。十二届全国人大常委会委员、财经委员会副主任委员尹中卿在第十三届中国建筑企业高峰论坛上表示，中国经济现在正处于“三期叠加”的漩涡，经济增长呈“L”形，在底部徘徊。这一点，也反映在建筑工程量上。2015 年，建筑工程量的萎缩是较明显的。

二是行业转型的方向明确。中国经济社会和建筑业自身发展阶段，要求行业必须走上“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展道路，建筑产业化、绿色建筑、EPC 等是行业转型的方向。在第十三届中国建筑企业高峰论坛上，住房和城乡建设部建筑市场监管司司长吴慧娟也明确了建设项目组织实施方式、建筑产业工人队伍、市场机制等方面的改革举措。

三是行业的发展前景广阔。2015 年，住房和城乡建设部下大力气整饬行业发展秩序，统一、开放的建筑市场环境逐步形成。2015 年，国家“一带一路”、京津冀协同发展、地下管廊建设等重要战略逐步细化，为建筑业开辟了新的市场。

四是企业能力建设的重要性上升到前所未有的高度。在新常态下，建筑业粗放型发展模式式微，企业在人才、管理、资金和品牌等方面的实力成为竞争获胜的关键。

五是 PPP 模式在各地全面铺展开，业内人士称之为 PPP 元年。2015 年“两会”期间，李克强总理在政府工作报告中提出，要多管齐下改革投融资体制，在基础设施、公用事业领域积极推广政府和社会合作模式。随后，《关于在公共服务领域推广政府和社会资本合作模式的指导意见》、《财政部 PPP 项目合同指南（试行）》、《关于妥善解决地方政府融资平台公司在建项目后续融资问题的意见》等文件相继出台，伴随着“一带一路”等战略的实施，PPP 模式成为了建筑业的热点话题。据统计，经过近两年的发展创新，目前全国各地已推出的 PPP 项目 1 800 多个，总投资高达 3.4 万亿元。目前，对于建筑企业来说，快速补充 PPP 知识，尽快投身 PPP 项目，“分一杯羹”，是当务之急。

引导问题 1：阅读引例 1，请谈谈目前我国建设市场存在的主要问题。



相关测试

1. 为了保证建设工程市场有序进行，建设行政主管部门与行业协会都明文制定了相应的市场准入制度和生产经营规则，以规范业主、承包商及中介服务组织的生产经营行为。()
2. 经资格审查合格，取得资质证书和营业执照的承包商，方许可在批准的范围内承包工程。()
3. 承包商为打开局面，往往需要低利润报价取得项目。因此，必须在成本控制上下工夫，向管理要效益，并采用先进的施工方法提高工作效率和技术水平。()
4. 除了业主、承包商、工程咨询服务机构作为建设市场主要主体以外，其他单位也可成为建设市场的主体，例如银行、保险公司、物资供应商等。()
5. 建设生产的最终产品质量是由各阶段成果的质量决定的。因此，设计、施工必

须按照规范和标准进行，才能保证生产出合格的建筑产品。()

6. 政府作为公众利益的代表，加强对建筑产品的规划、设计、交易、建造的管理是非常必要的，有关工程建设的市场行为都应受到管理部门的监督和审查。()

7. 工程建设标准的独特作用就在于，一方面通过有关的标准规范为相应的专业技术人员提供了需要遵循的技术要求和方法；另一方面，由于标准的法律属性和权威属性，保证了从事工程建设有关人员按照规定去执行，从而为保证工程质量打下了基础。()

8. 我国《建筑法》规定，对从事建筑活动的施工企业、勘察单位、设计单位和工程咨询机构(含监理单位)实行资质管理。()

9. 分包单位不需要相应的资质等级证书。()

10. 我国对工程咨询单位实行资质管理。目前，已有明确资质等级评定条件的有工程监理、招标代理、工程造价等咨询机构。()

引例 2

目前，在对基本建设工程的审计过程中，我们发现建设工程程序极不规范，其主要表现为：一是工程项目不履行招投标程序，工程造价完全由建设方按市场最低平方造价给定，谁给的价低让谁干。其后果是工程造价低，工程质量差，危房到处可见。二是表面上按建设工程程序进行招投标，优惠造价，实质上暗箱操作，串通标的。如在对某水厂政府投资 2 000 万元基础设施进行审计时，发现不仅标的多计工程造价 30 万元，还存在投标文件的制定和图纸答疑内容不完整，标的编制程序不规范等问题。三是冒名顶替资深建筑工程企业承揽工程建设。如在对某市新城区三条交通要道道路工程的审计中，招标文件中明确规定，必须由国家一级企业建筑公司承建，而审计中发现三个中标的“国家一级企业”全部不够资质，无任何资格承建此工程，更不用说提供审计所需资料。四是存在政府直接经营投资项目的现象。政府投资的工程，政府直接负责招投标，采购材料选择施工企业，仅对建设工程前期进行控制，重要的工程施工、验收就不管不问，造成前期程序规范，重要的施工期、竣工验收期无人过问，从而导致工程质量后患，社会危害不言自明。

引导问题 2：阅读引例 2，回答相关问题：

1. 什么是建设工程程序？

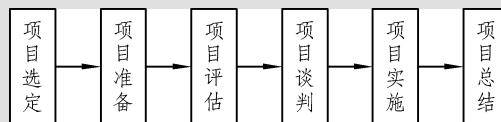
2. 我国工程建设程序划分为几个阶段？



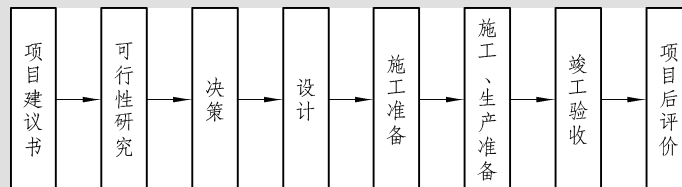
相关链接

世界各国和国际组织的工程项目建设程序大同小异，都要经过投资决策和建设实施两个发展时期。这两个发展时期又可分为若干个阶段，它们之间存在着严格的先后次序，可以进行合理的交叉，但不能任意颠倒次序。

世界银行贷款项目建设程序：



我国工程项目建设程序：



引导问题 3：请根据建设工程程序要求完成表 1.1 的填写。

表 1.1 我国工程建设程序

工程建设程序的阶段划分	各阶段的环节划分
(1)	①
	②

	③
	④
	⑤
(2) 工程建设准备阶段	①
	②
	③
	④
	⑤

续表

工程建设程序的阶段划分	各阶段的环节划分
(2) 工程建设准备阶段	⑥
	⑦
	⑧
(3) 工程建设实施阶段	①
	②
(4)	①
	②
(5) 工程终结阶段	①
	②

引导问题 4：请陈述建设程序阶段各阶段的主要建设内容。

1. 工程决策分析阶段

2. 工程建设准备阶段

3. 工程建设实施阶段

4. 工程竣工验收与保修阶段

5. 工程终结阶段

应用案例 1

神农架具有典型的喀斯特地貌，机场坐落在海拔高达 2 580 m 的陡峭山顶上。5 处耸立的山峰被削平，数百个溶洞被填掉，站在宽阔的机场上，群山一览无余。历经


两年多时间，机场建设接近尾声。费了好大力气建成的华中最高机场，未来可能面临的却是每年有 150 天滴水成冰的寒冷日子。

引导问题 5：阅读应用案例，回答以下问题：

1. 神农架机场建设按建设工程程序法规要求，开工前应得到哪些部门的许可？
 - A. 城市规划局
 - B. 住建局
 - C. 发改委
 - D. 国土局
 - E. 质监与安监部门
 - F. 建设工程交易中心
2. 该项目建设存在哪些问题？

应用案例 2

“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸事故共造成 62 人遇难。经事故现场调查，占压引起的管线变形，加上管线年久失修，到达可燃条件，又触碰到燃气管线，才引发了这么大的事故。11 月 26 日补充，爆炸的部位应为排污管线，不是燃气管网。导致事故的最重要的因素是占压，以及占压带来的各种维护问题。

相关链接

根据《管道保护法》规定，长输管线上不允许建设任何建筑物，管网中心线周围一定距离内不允许建设任何建筑物及深根植物，如果建设了，就称为占压。

引导问题 6：阅读应用案例，回答以下问题：

1. 该项目建设存在哪些问题？

应用案例 3

2013 年 4 月 22 日，×水泥厂与×建筑公司订立《建设工程施工合同》及《合同总纲》双方约定：由×建设公司承建×水泥厂第一条生产线主厂房及烧成车间等配套工程的土建项目。开工日期为 2014 年 5 月 15 日。建筑材料由×水泥厂提供，×建设公司垫资 150 万元人民币，在合同订立 15 日内汇入×水泥厂账户。×建设公司付给×水泥厂 10 万元保证金，进场后再付 10 万元押图费，待图纸归还×水泥厂后再予退还等。双方在订立合同和工程施工时，尚未取得建设用地规划许可证和建设工程规划许可证。厂房工程于 2014 年 9 月如期竣工并交付使用。由于水泥厂急待使用，在没有经过正式验收的情况下，于 2014 年 10 月就提前使用了厂房工程。在使用了 8 个月之后，厂房内承重墙体裂缝较多，屋面漏水严重。

水泥厂为维护企业的合法权益，多次与建筑公司交涉要求其处理工程质量问题。而建筑公司以上述工程质量问题是由于水泥厂提前使用造成为由，不予处理。由此，水泥厂于 2015 年 10 月诉至人民法院。

引导问题 7：阅读应用案例，回答以下问题：

1. 该案例涉及的建设活动应有哪些必备程序？

2. 该案例工程建设程序存在哪些问题？

3. 什么是工程的竣工验收？其依据有哪些？

四、任务评价

1. 此次任务完成中存在的主要问题有哪些？

2. 问题产生的原因有哪些？

3. 请提出相应的解决方法：

4. 您认为还需加强哪方面的指导（实际工作过程及理论知识）？

五、拓展训练

×市政府将投建×市 7 号线地铁工程，现请按照工程建设程序要求，列出建设过程

中所涉及的工程资料清单。