

打造高原美丽城镇示范省 大美青海向我们走来

2019年11月18日,住房和城乡建设部与青海省政府在京签署共建高原美丽城镇示范省合作框架协议。这标志着美丽高原大美青海的城乡建设进入了一个新的发展阶段。

近两年,在住房和城乡建设部的大力支持下,我省新型城镇化进入发展速度最快、发展质量最好的时期,以西宁为中心的城镇体系不断完善,兰西城市群建设有力推进,全省城镇化水平稳步提升,综合承载力持续增强,城乡面貌和人居环境得到了极大改善。

“美丽城镇”是“美丽中国”的重要载体,城镇的绿色发展和人居环境的优化是高质量发展的重要内容。青海省委十三届六次全会提出的推进新型城镇化的重大战略部署,以共建方式与住房和城乡建设部共同打造“高原美丽城镇示范省”,进一步加快生态文明建设,全面推进我省新型城镇化。今后,青海省将立足生态优先、着眼推动城镇高质量发展、致力于创造高品质生活,和住房和城乡建设部共同研究制定“高原美丽城镇”指标体系,总结“城市体检”“城市双修”“共同缔造”等试点经验,率先启动建设全省共享的现代高原美丽幸福“大西宁”,努力将我省打造成全国乃至全世界高原美丽城镇建设的样板和示范。

建设高原美丽城镇示范省目标,是在美丽中国大目标下,提出的一个新课题,通过高原美丽城镇示范省建设,系统推动城乡建设发展方式的转变,探索美丽城镇的建设目标、内涵、评价体系、方法路径,推动建成人与人、人与自然和谐共处的美丽城镇,推动城乡一体化发展。

实现青海城镇规划更加科学、城镇资源配置更加合理、城镇建设投资更加精准、城镇安全防范更加有效、城乡统筹发展更加协调、城镇社会治理更加高效的示范效果,成为全国乃至世界高原城镇建设的样板。

(本刊编辑部)



青海勘察设计



2020年第2期
(总第134期)

准印证号：青（6300136）

《青海勘察设计》编委会

顾问：熊士泊

主任：胡东祥

委员：曹德云 郭岐山

高伟斌 王亚峰

刘秀敏 钟闻华

贾养民 张晓娟

《青海勘察设计》编辑部

主编：宋贵滨

编辑：张晓娟 乔柳

沈春宁

出版日期：2020年4月

（内部资料 免费交流）

目 录

卷首语

打造高原美丽城镇示范省 大美青海向我们走来（1）

文件选登

住房和城乡建设部办公厅关于2019年建筑工程施工转包违法分包等违法违规行为查处情况的通报（4）

人力资源社会保障部办公厅《关于2020年度专业技术人员职业资格考试计划及有关事项》的通知（6）

青海省住房和城乡建设厅关于印发《2020年青海省勘察设计工作要点》的通知（10）

建设要闻

王蒙微：推动住房和城乡建设事业高质量发展（13）

战“疫”速报青海、浙江、新疆等地住房和城乡建设系统疫情防控这么做（16）

行业动态

第九批全国工程勘察设计大师名单公布（18）

特别关注

建筑师负责制的10种不同认知（19）

助理工程总承包规范化发展驶上快车道

——解读工程总承包管理办法五大核心内容和七大关注亮点（25）

目 录

建设信息

- 我省通报批评 6 家串通投标建筑业企业 (33)
- 省住房城乡建设厅召开《高原美丽城镇示范省建设促进条例》座谈会
..... (33)
- 完善制度体系 强化公共租赁住房规范管理我省出台《青海省公共租赁住房管理
实施细则》 (34)
- 我省出台首个建筑工人实名制管理规范性文件 (35)

行业信息

- 住房和城乡建设部关于取消部分部门规章规范文件设定的证明事项（第二批）
的决定 (36)

历史名城设计

- 丹噶尔历史文化名城保护初步调研与设计研究
——以湟源县人民街片区改造项目为例 (40)

政策发布

- 建设工程消防设计审查验收管理暂行规定 (51)

- 封面贺海涛 摄
- 封底贺海涛 摄

住房和城乡建设部办公厅关于 2019 年 建筑工程施工转包违法分包等违法违规行为 查处情况的通报

建办市函〔2020〕141 号

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

现将 2019 年各地住房和城乡建设主管部门上报的建筑工程施工转包违法分包等违法违规行为查处情况通报如下：

一、基本情况

按照我部关于严肃查处建筑工程施工转包违法分包等违法违规行为工作要求，全国 31 个省、自治区、直辖市和新疆生产建设兵团均向我部报送了 2019 年全年建筑工程施工转包违法分包等违法违规行为查处情况（汇总情况见附件）。据统计，各地住房和城乡建设主管部门共排查项目 319577 个，涉及建设单位 230289 家、施工单位 252956 家。

二、违法违规行为查处情况

（一）违法违规行为类别情况

各地住房和城乡建设主管部门共排查出 11526 个项目存在各类建筑市场违法违规行为。其中，存在违法发包行为的项目 825 个，占违法项目总数的 7.15%；存在转包行为的项目 486 个，占违法项目总数的 4.21%；存在违法分包行为的项目 606 个，占违法项目总数的 5.26%；存在挂靠行为的项目 182 个，占违法项目总数的 1.58%；存在“未领施工许可证先行开工”等其它市场违法行为的项目 9427 个，占违法项目总数的 81.80%。

各地住房和城乡建设主管部门查处有违法违规行为的建设单位 4396 家；有违法违规行为的施工企业 8786 家。其中，有转包行为的企业 568 家，有违法分包行为的企业 614 家，有挂靠行为的企业 174 家，有出借资质行为的企业 88 家，有其它违法行为的企业 7342 家。

（二）处罚类别情况

各地住房和城乡建设主管部门对存在违法违规行为的企业和人员，分别采取停业整顿、吊销资质、限制投标资格、责令停止执业、通报批评、诚信扣分、没收违法所得、罚款等一系列行政处罚或行政管理措施。其中，责令停业整顿的企业 456 家，吊销资质的企业 4 家，限制投标资格的企业 205 家，给予通报批评、诚信扣分等处理的企业 3369 家；责令停止执业 6 人，给予通报批评 2416 人；没收违法所得总额 266.81 万元（含个人违法所得 8.3 万元），罚款总额 73977.22 万元（含个人罚款 1629.72 万元）。

（三）各地查处工作情况

从查处的违法违规工程项目数量看，重庆、四川、江苏 3 省（市）查处力度较大，分别查处项目 1496 个、1286 个、1282 个（见图 1）。

从查处的违法发包、转包、违法分包和挂靠等 4 类违法违规行为看，浙江、山西、江苏 3 省查处项目相对较多，分别查处项目 276 个、260 个、

233 个（见图 2）。

从行政罚款的金额看，重庆、江苏、河北 3 省（市）处罚力度较大，分别罚款 14913 万元、8679 万元、4327 万元（见图 3）。

对以上查处工作力度大、位居前列的省、直辖市予以表扬。

请各地进一步提高思想认识，严格按照有关要求，继续严厉打击建筑工程施工转包违法分包等

违法违规行为，加大对各类违法违规行为的查处力度，加强对市、县级住房和城乡建设主管部门工作的督查，进一步明确工作责任人，加强数据核实、把关，于每季度结束后 10 日内及时将本行政区域内统计数据报我部建筑市场监管司。

附件：2019 年各地建筑工程施工转包违法分包等违法违规行为查处情况汇总表.xlsx（<http://www.chinaeda.org/content.aspx?id=2806>）

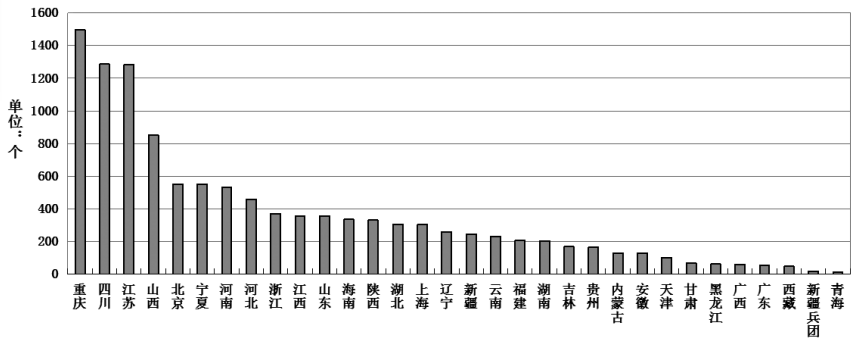


图 1 2019 年全年各地查处的建筑施工违法项目数

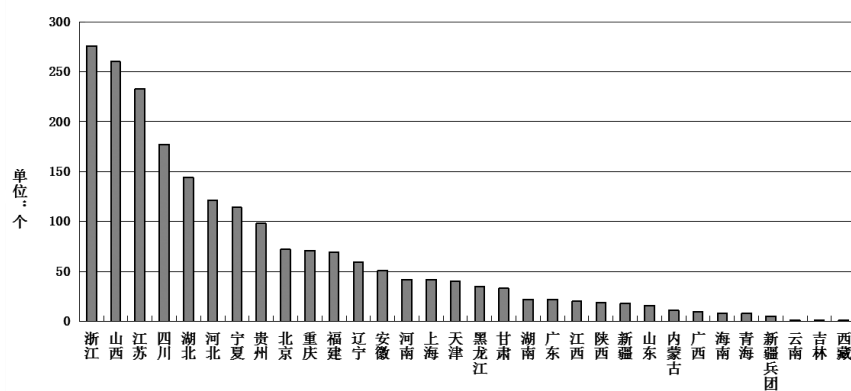


图 2 2019 年全年各地查处的转包违法分包等 4 类违法行为建筑施工项目数

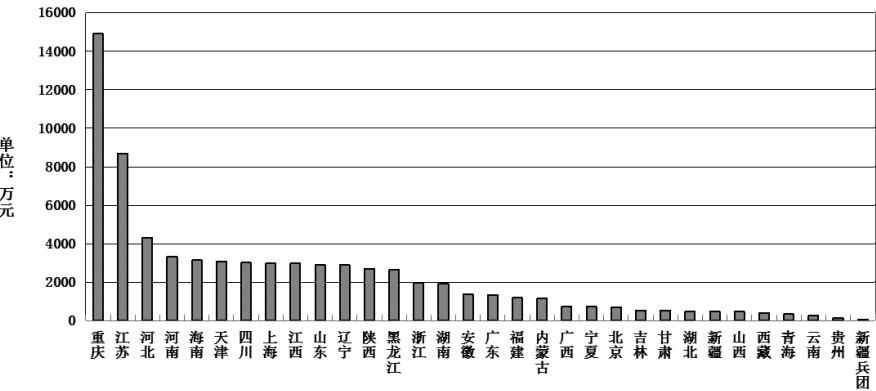


图 3 2019 年全年各地建筑施工违法项目处罚金额情况

人力资源社会保障部办公厅《关于 2020 年度专业技术人员职业资格考试计划及有关事项》的通知

人社厅发〔2019〕118 号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团人力资源社会保障厅（局），各副省级市人力资源社会保障局，国务院各部委、各直属机构人事部门，有关协会、学会：

为进一步做好专业技术人员职业资格考试的规划与管理，便于广大专业技术人员参加职业资格考试，经商有关部门同意，现就 2020 年度专业技术人员职业资格考试计划及有关问题通知如下：

一、请按照《2020 年度专业技术人员职业资格考试工作计划》（见附件）做好考试组织实施工作，确保各项考试安全顺利进行。如遇特殊情况需要变更考试日期的，将提前另行通知。

二、各地人力资源社会保障部门及相关行业主管部门要积极配合，密切合作，认真落实考试有关规章制度，切实做好考试各项准备工作。

三、教师资格下半年考试，执业兽医资格，文物保护工程从业资格，认证人员职业资格，特种设备检验、检测人员资格等具体考试日期由相关部门另行通知。证券期货业从业人员资格（含基金从业人员资格）各次考试地点不同，具体安排以相关行业协会考试公告为准。专业技术人员计算机应用能力考试日期由各地自行确定。

四、国家职业资格考试统一大纲、统一命题、统一组织，符合条件的专业技术人员应按规定通过正规渠道报名，切勿轻信虚假宣传。按照国务院要求实行考试报名证明事项告知承诺制的，考生要按照要求认真填报信息，诚信参考。国家未指定任何培训机构开展职业资格考试培训工作，对不法培训机构打着“保过”幌子，招摇撞骗或组织实施作弊的，将依法严肃追究法律责任。

附件：2020 年度专业技术人员职业资格考试工作计划

（2019 年 12 月 26 日）

2020 年度专业技术人员职业资格考试工作计划

序号	考试名称		考试日期
1	教师资格（笔试）		3 月 14 日
2	咨询工程师（投资）		4 月 11、12 日
3	房地产经纪人协理、房地产经纪人		4 月 18、19 日
4	会计（初级）		5 月 9—17 日
5	注册建筑师	一级	5 月 16、17、23、24 日
		二级	5 月 16、17 日
6	护士执业资格		5 月 16—18 日
7	教师资格（面试）		5 月 16、17 日
8	环境影响评价工程师		
9	卫生（初级、中级）		5 月 23、24、30、31 日
10	计算机技术与软件（初级、中级、高级）		5 月 23、24 日
11	演出经纪人员资格		5 月 30 日
12	银行业专业人员职业资格（初级、中级）		6 月 13、14 日
13	注册计量师（一级、二级）		
14	翻译专业资格（一、二、三级）		6 月 20、21 日
15	社会工作者职业资格（初级、中级、高级）		
16	土地登记代理人		
17	注册核安全工程师		9 月 5、6 日
18	注册设备监理师		
19	注册测绘师		9 月 5、6 日
20	监理工程师		
21	法律职业资格（客观题）		
22	会计（中级、高级）		9 月 5—7 日
23	经济（高级）		9 月 12 日
24	一级建造师		9 月 19、20 日
25	资产评估师		

序号	考试名称			考试日期
26	出版（初级、中级）			10月11日
27	审计（初级、中级、高级）			
28	通信（初级、中级）			10月17日
29	法律职业资格（主观题）			
30	注册城乡规划师			10月17、18日
31	勘察设计行业	注册土木工程师	岩土	
			港口与航道工程	
			水利水电工程（5个专业）	
			道路工程	
		注册电气工程师（2个专业）		
		注册公用设备工程师（3个专业）		
		注册化工工程师		
		注册环保工程师		
		注册结构工程师	一级	
二级				
32	房地产估价师			10月17、18日
33	拍卖师（纸笔作答）			
34	统计（初级、中级、高级）			10月18日
35	一级造价工程师			10月24、25日
36	机动车检测维修士、机动车检测维修工程师			
37	执业药师（药学、中药学）			
38	银行业专业人员职业资格（初级、中级）			
39	房地产经纪人协理、房地产经纪人			
40	广播电视编辑记者、播音员主持人			
41	经济（初级、中级）			10月31日、11月1日
42	一级注册消防工程师			11月7、8日
43	计算机技术与软件（初级、中级、高级）			
44	税务师			
45	注册验船师			
46	专利代理师			
47	资产评估师（珠宝评估专业）			11月13—15日

序号	考试名称	考试日期
48	演出经纪人员资格	11月14日
49	导游资格	
50	拍卖师（实际操作）	11月14、15日
51	中级注册安全工程师	
52	翻译专业资格（一、二、三级）	
53	公路水运工程助理试验检测师、试验检测师	
54	证券业从业人员资格	3月28—29日,5月30—31日,7月11—12日,8月29—30日,11月28—29日
55	期货从业人员资格	1月11日,3月14日,5月16日,7月18日,9月12日,11月21日
56	基金从业人员资格	3月28日,5月23日,6月20日,10月24日,4月25—26日,9月19—20日,11月28—29日,



青海省住房和城乡建设厅关于印发 《2020 年青海省勘察设计工作要点》的通知

青建设〔2020〕57 号

西宁市城乡建设局,海东市、各州住房和城乡建设局,各经济技术开发区建设主管部门,各相关单位:
现将《2020 年青海省勘察设计工作要点》印发给你们,请认真贯彻落实。

青海省住房和城乡建设厅

2020 年 3 月 2 日

2020 年青海省勘察设计工作要点

2020 年全省勘察设计行业发展的主要思路是:
以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,牢固树立“四个意识”,坚定“四个自信”,坚决做到“两个维护”,认真落实党中央、国务院和省委、省政府的部署要求,深入贯彻党的十九大、十九届二中、三中、四中全会精神、中央经济工作会议精神和习近平总书记对住建系统工作批示精神,奋力推进“一优两高”战略,落实全国和全省住房城乡建设工作会议安排部署,在抓好疫情防控工作的基础上,按照强化各方主体责任,提升建筑工程品质总体水平的要求,以保障工程质量安全为核心,进一步加强工程勘察设计行业管理,提升勘察设计质量水平,推动勘察设计工作取得新进展、新成效。

一、做好勘察设计行业疫情防控

(一)加强疫情防控。落实《关于做好疫情防控期间勘察设计行业开复工工作的通知》要求,一手抓疫情防控,一手抓恢复生产,督促各勘察设计企业、施工图审查机构履行疫情防控主体责任,落实好复工复产,做好勘察设计技术保障工作。

(二)切实做好管理事务。积极推进项目前期勘察设计工作,政府投资项目初步设计审查、消防设计审查、施工图审查备案等审批服务事项实行“不见面”审批,进一步简化审批流程、压缩审批时间,保证工作“不掉线”、服务“不断档”,重点项目采取告知承诺、容缺办理等方式,开辟绿色服务通道支持项目建设。

二、深化行业改革和技术进步

(三) 强化施工图审查监管。进一步配套完善《关于深化工程建设项目审批制度改革提升施工图审查质量和效率的意见》的政策措施,完善数字化审查系统,制定施工图设计文件审查质量安全要点,成立全省勘察设计专家委员会,建立专家管理制度,规范专家论证审查程序。对于各市、州不进行事前施工图审查的小型工程施工图进行抽样核查,全面评估《意见》实施成效和勘察设计成果文件质量。

(四) 加强政府投资项目初步设计审查管理。制定《关于优化政府投资项目初步设计及概算审查管理工作的通知》,通过调整初步设计审查范围、明确审批权限、优化审批程序、提高审查质量和服务水平,进一步改进和完善初步设计审查管理。指导和监督各地做好审查审批工作,把好审查质量安全关,推进项目协调服务。

(五) 推进行业技术进步。组织开展设计阶段的创新研究,充分发挥勘察设计的引领作用,加快设计阶段 BIM 技术应用,出台 BIM 技术应用相关文件,积极推进勘察设计企业开展工程总承包试点工作,提高工程总承包的供给质量和能力。

三、加强勘察设计行业治理和创新研究

(六) 规范市场各方主体行为。制定发布《关于进一步加强勘察设计管理工作的通知》,落实建设单位首要责任和勘察设计单位主体责任,以问题为导向,采取针对性措施,系统规范勘察设计企业市场和质量行为,提升勘察设计水平。

(七) 加强市场行为监管。严格查处挂靠、转包、违法分包等违法行为,完善诚信体系建设,将市场和质量监督检查结果纳入企业和个人信用评价管理,加强事中事后监管。

(八) 推行勘察设计责任保险制度。制定下发《关于积极推进工程勘察设计责任保险工作的通知》,研究工程勘察设计质量保险制度,通过社会保险机制,化解勘察设计质量风险,提升勘察设计单位市场竞争能力。

四、提升勘察设计质量安全管理水平

(九) 加强勘察设计质量监管。开展勘察设计质量“双随机一公开”检查,重点对保障房、棚改房、住宅、学校、幼儿园、养老建筑等项目进行抽查,查处违反建设工程标准强制性条文、擅自变更设计等违法违规行为。发挥施工图数字化审查管理优势,借助大数据分析,实现对勘察设计质量差异化管理。

(十) 开展勘察质量专项治理。结合《建设工程勘察质量管理办法》修订出台,制定勘察现场作业标准化措施和土工试验信息化管理措施,查处虚假试验报告和工程勘察数据造假等违法违规行为。结合国家岩土工程勘察规范的修订,适时做好《青海省岩土工程勘察统一技术措施》修编工作。

(十一) 加大行业人才培养。加强专业技术人员培训,重点开展行业创新发展、勘察设计质量、施工图审查等培训,进一步宣贯政策法规和行业管理制度措施,统一思想认识和工作程序,提升专业技术能力和工作水平。

五、强化抗震设防管理工作

(十二) 加强抗震设防管理。调整全省超限高层建筑抗震设防专家委员会,做好超限高层建筑工程抗震设防专项审查。成立全省市政公用设施抗震专项审查专家委员会,督促落实市政公用设施抗震设防专项论证制度。开展新建工程抗震设防专项检查,严格执行建筑抗震标准,确保达到抗震设防要求。

(十三) 提升抗震防灾水平。修订《青海省建设系统破坏性地震应急预案》,提高建设系统地震应急反应能力。编制完成《青海省农牧民住房抗震技术规程》,提升农牧民住房抗震防灾水平。完成《青海省既有建筑抗震加固规划》,积极开展城镇既有建筑抗震加固工作。

六、加强消防设计审查管理

(十四) 完善消防设计审查制度规定。加强现阶段消防设计审查工作,下发《关于进一步加强青海省建设工程消防设计审查验收管理工作的通知》,根据住房城乡建设部拟出台的《建设工程消防设计审查验收管理规定》,调整完善我省消防设

计审查程序和办法。

（十五）构建技术支撑体系。建立全省建设工程消防技术专家库，研究制定《建设工程消防设计审查重点》，及时解决工作中出现的疑难技术问题，为消防设计审查、消防验收、备案抽查、专家评审、执法抽查提供技术和人才支撑。

（十六）做好特殊消防设计专家评审工作。把好消防设计审查管控关，做好特殊消防设计的建设工程的专家评审工作，加强省、市（州）重点工程、重要人员密集场所建设工程的消防设计审查工作。

（十七）加强指导培训和监督管理。组织开展专业技术培训，加强人才队伍建设，开展专项调研，召开工作推进会，督促各地履行职责，提高工作管理水平。

七、加强党的政治建设

（十八）提高政治站位。以习近平新时代中国

特色社会主义思想为指导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”。强化政治理论学习，巩固“不忘初心，牢记使命”主题教育成果转化，坚定不移用党的最新理论成果武装头脑，做到党建工作与业务工作相结合、共推进。

（十九）转变工作作风。持续整治形式主义、官僚主义，紧密联系行业实际，突出问题导向，落实治理措施，深入调查研究，反映行业发展诉求，主动服务基层和群众，自觉接受监督，提升作风建设。

（二十）落实党风廉政建设责任。坚持“一岗双责”，认真履行党风廉政建设主体责任，加强党内法规学习，严格遵守各项纪律和规定，坚持按制度管人，按章办事，抓好岗位廉政风险防控，认真履行职责，建设忠诚担当、干事创业的团队。



王蒙徽：推动住房和城乡建设事业高质量发展

2019年底召开的中央经济工作会议，深刻分析当前国际国内经济形势，提出了2020年经济工作的总体要求和重点任务，为做好新一年经济工作指明了方向、提供了遵循。我们要深入学习贯彻中央经济工作会议精神，认真落实会议作出的各项决策部署，推动住房和城乡建设事业高质量发展。当前，要在全力做好疫情防控工作的同时，统筹抓好住房和城乡建设领域改革发展稳定各项工作，为实现今年经济社会发展目标任务做出应有贡献。

住房和城乡建设事业高质量发展迈出新步伐

2019年，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，全国住房和城乡建设系统不断增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚持以人民为中心，稳中求进、改革创新、担当作为，推动住房和城乡建设各项工作取得新进展。

房地产市场总体运行平稳。按照党中央、国务院决策部署，建立房地产市场平稳健康发展城市主体责任制，稳步推进“一城一策”试点，建立全国房地产市场监测系统，321个城市网签备案数据实现全国联网。加快培育发展住房租赁市场，增加租赁住房有效供应。集中力量开展住房租赁中介乱象专项整治，净化市场环境，维护群众合法权益。2019年，房地产市场总体保持平稳运行。

住房保障工作扎实推进。提出以公租房、政

策性租赁住房和共有产权住房为主体，并结合推进城镇棚户区改造和老旧小区改造的住房保障体系基本框架。继续推进棚户区改造，2019年开工316万套，超额完成目标任务。在2个省和8个城市开展城镇老旧小区改造试点，探索融资方式、群众共建等体制机制。持续提升住房公积金管理服务效能，全面建成住房公积金数据平台。

城市建设方式加快转变。在11个城市开展城市体检试点工作，推动解决存在的“城市病”等突出问题。推进海绵城市建设，全国94%的地级及以上城市编制实施专项规划，地级及以上城市建成区黑臭水体消除比例达86.7%。全面开展城市生活垃圾分类，颁布实施《生活垃圾分类标志》国家标准，46个重点城市居民小区垃圾分类平均覆盖率达到67.8%。加快城市管理信息化建设，90%的地级及以上城市建立了城市管理信息化平台。

农村人居环境持续改善。全力推进农村危房改造，截至2019年底，脱贫攻坚需改造的135.2万户（其中建档立卡贫困户64.2万户）农村危房已开工99.3%。积极开展钢结构装配式农房建设试点和设计下乡活动，提高农房设计和建造质量。农村生活垃圾收运和处置体系覆盖84%以上的行政村，非正规垃圾堆放点整治任务完成90%以上。加强传统村落保护，公布第五批2666个中国传统

村落。

建筑业供给侧结构性改革不断深化。国务院办公厅转发关于完善质量保障体系提升建筑工程品质的指导意见，从强化各方责任、完善管理体制、健全支撑体系、加强监督管理等方面明确了主要举措。开展钢结构装配式住宅建设试点，构建钢结构房屋建设产业链。加快推行工程总承包，大力培育建筑产业工人队伍，完善工程建设标准体系，加强建筑工程质量和施工安全管理，深化建筑业“放管服”改革。

工程建设项目审批制度改革取得明显成效。指导各地出台改革实施方案及配套制度，将工程建设项目全流程全覆盖审批时间压缩至120个工作日以内，持续优化营商环境。我国办理建筑许可指标世界排名从第一百二十一位大幅跃升至第三十三位。

美好环境与幸福生活共同缔造活动深入推进。在城乡社区人居环境建设和整治中践行党的群众路线，精选42个村、15个县和166个城市社区开展试点，将共建共治共享的理念和方法融入城乡社区治理，发动群众共同建设美好环境与幸福生活。

认真贯彻落实中央经济工作会议决策部署

2020年是全面建成小康社会和“十三五”规划收官之年，做好住房和城乡建设工作意义重大。我们要认真贯彻落实中央经济工作会议决策部署，重点把握好以下几方面要求。

坚定不移贯彻新发展理念。切实转变思想观念，自觉把新发展理念作为指挥棒，着力解决住房和城乡建设领域发展不平衡不充分问题，走内涵集约式的城乡建设高质量发展新路，全面推动致力于绿色发展的城乡建设，切实把新发展理念落实到住房和城乡建设工作各方面、各环节。

坚决打好三大攻坚战。全力推进农村危房改造工作，确保脱贫攻坚需改造的农村危房2020年全部竣工。加大城市黑臭水体治理力度，确保2020年底前地级及以上城市建成区黑臭水体消除90%以上。坚持“稳”字当头，全面落实因城施策、稳地价稳房价稳预期的长效管理调控机制，坚决

防范化解房地产市场风险。

做好民生保障工作。住房和城乡建设是重要民生领域。要坚持以人民为中心的发展思想，集中力量解决好住房、城乡人居环境等人民群众的操心事、烦心事、揪心事，充分发挥群众主体作用，发动群众共建共治共享美好家园。

着力推动高质量发展。住房和城乡建设领域是推动高质量发展的重要载体和重要战场。我国城镇化已从高速发展阶段进入高质量发展阶段，住房发展已从总量短缺转变为结构性供给不足。要坚持问题导向、目标导向、结果导向，推动城市开发建设方式向内涵提质转型，坚持以供给侧结构性改革为主线，坚定不移全面深化改革，推动住房和城乡建设发展质量变革、效率变革、动力变革。

切实改进工作作风。面对当今世界百年未有之大变局和国内艰巨繁重的改革发展稳定任务，要切实提高政治站位，发扬担当精神，敢于攻坚克难。坚持实事求是思想路线，树立正确政绩观，力戒形形色色的形式主义、官僚主义，大兴调查研究之风。掌握科学工作方法，坚持试点先行，在探索积累经验基础上推动工作全面开展。

全力以赴抓好2020年重点工作

围绕贯彻落实中央经济工作会议精神，紧扣全面建成小康社会目标任务，2020年着力抓好以下十项工作。

认真落实党中央、国务院决策部署，统筹做好住房和城乡建设领域新冠肺炎疫情防控和社会经济发展工作。按照党中央要求毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作，坚决打赢疫情防控的人民战争、总体战、阻击战。指导各地住房和城乡建设部门积极做好房地产、物业服务、城镇供水、污水处理、市容环境卫生、公园管理、建筑施工等行业疫情防控工作，协调专业技术力量全力支持疫情防控重点地区应急医院建设。深入分析研判疫情对经济运行的影响，分区分级推动企业和项目有序复工复产。做好住房和城乡建设领域“六稳”工作，促进经济社会平稳健康发展。

着力稳地价稳房价稳预期，保持房地产市场

平稳健康发展。长期坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，继续稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制方案，建立和完善政策协同、调控联动、监测预警、舆情引导、市场监管等房地产调控体制机制，落实城市主体责任，因城施策、分类指导，保持房地产市场平稳运行。

着力完善城镇住房保障体系，加大城市困难群众住房保障工作力度。抓好完善住房保障体系试点，进一步规范发展公租房，加大对环卫、公交等基本公共服务行业困难职工的精准保障力度。稳步推进棚户区改造，做好城镇老旧小区改造，完善基础设施和公共服务配套，引导发展社区养老、托幼、医疗、助餐、保洁等服务。修订《住房公积金管理条例》，改革完善住房公积金制度。

着力培育和发展租赁住房，促进解决新市民等群体的住房问题。加快推动住房保障体系与住房市场体系相衔接，大力发展政策性租赁住房。进一步培育机构化、规模化租赁企业，加快建立和完善政府主导的住房租赁管理服务平台。会同有关部门落实和完善发展租赁住房的规划、土地、税收、金融等支持政策，鼓励发展长期租赁住房。

着力提升城市品质和人居环境质量，建设“美丽城市”。深入推进城市体检工作，建立完善城市建设和人居环境质量评价体系，开展“美丽城市”建设试点。系统化全域推进海绵城市建设，推进基础设施补短板和更新改造专项行动。全面推进城市生活垃圾分类工作，46个重点城市要实现2020年基本建成生活垃圾分类处理系统的目标。加强城乡建设与历史文化保护工作，构建全国历史文化名城保护传承体系。深化城管执法体制改革，加快建设城市综合管理服务平台，大力整治提升城市环境。

着力改善农村住房条件和居住环境，建设“美丽乡村”。总结推广钢结构装配式等新型农房建设试点经验，完善水、电、气、厕配套，提升农

房品质和农村生活条件。研究建立县域美丽乡村评估体系，提升乡村建设水平和人居环境质量。加快推进农村生活垃圾治理，健全垃圾收集、运输和处置体系。

着力推进建筑业供给侧结构性改革，促进建筑业产业转型升级。大力发展建筑节能和绿色建筑，推进钢结构装配式住宅建设试点，推动建造方式转型。改革完善工程标准体系，加快构建新型标准体系，推动中国标准国际化。强化建设单位工程质量责任，加强施工现场重大风险安全管控，确保建筑施工安全。继续推进建筑业“放管服”改革。

着力深化工程建设项目审批制度改革，持续优化营商环境。进一步推进全流程、全覆盖改革，基本建成全国统一的工程建设项目审批和管理体系。在小型仓储工业类项目、改造项目等工程建设项目中开展“清单制+告知承诺制”试点。完善评估评价机制，对各地改革情况和成效开展第三方评估。

着力开展美好环境与幸福生活共同缔造活动，推进“完整社区”建设。围绕改善城乡人居环境，以城镇老旧小区改造、生活垃圾分类、农村危房改造等工作为载体，继续深入开展“共同缔造”活动。试点打造一批“完整社区”，完善社区基础设施和公共服务，创造宜居社区空间环境，营造体现地方特色的社区文化，推动构建共建共治共享的社区治理体系。

着力加强党的建设，为住房和城乡建设事业高质量发展提供坚强政治保障。坚持把党的建设摆在首位，全面提高党的建设质量，做好“三个表率”，创建模范机关。持续深化党风廉政建设，巩固和拓展“不忘初心、牢记使命”主题教育成果。大力加强干部队伍建设，加大对城市党政领导干部和全系统干部的培训力度，着力打造一支忠诚干净担当的高素质干部队伍。

战“疫”速报

青海、浙江、新疆等地住房和城乡建设系统 疫情防控这么做

青海：制定方案全力推进项目开复工工作

2月19日，青海省住房和城乡建设厅研究制定印发了《全省建筑工程和房地产项目开复工工作推进方案》。提出了工作总体要求、工作原则，明确了各地区、各类项目开复工时间节点要求，并从疫情防控保障、要素保障、政策保障、安全生产保障、健全工作机制保障五个方面细化了工作举措。

浙江：加强公园管理有序解除临时封闭措施

为满足百姓到公园游憩、健身的需要，浙江省住房和城乡建设厅要求各地根据当地疫情防控实际，稳妥有序解除公园临时封闭措施，并确保疫情防控责任落实到位。各地可根据管控要求，对疫情低风险的地区所在地公园视情解除临时封闭措施，但对园内游乐、娱乐、健身等室内以及人员易聚集场所继续实行临时封闭；对疫情高风险、较高风险的地区所在地公园，继续实行临时封闭管理。同时，根据今后疫情防控进展，各地可逐步解除临时封闭措施。

新疆：提倡开展线上看房选房购房

在新冠肺炎疫情防控期间，新疆维吾尔自治区住房和城乡建设系统提倡开展线上看房选房购房，并将继续做好房地产开发领域管理引导工作，加强对房地产开发企业、房地产中介机构的管理。在开展商品房网上销售、签约方面，可运用门户网站、房屋交易网签备案系统，组织房地产开发企业、房地产中介机构，开展商品房网上交易会、展销会，推行网上销售、签约。在办理房地产交易手续方面，通过网上预约、电话预约办理等方式，方便企业和群众办理房地产交易手续。

黑龙江：特殊人群可延后公积金贷款还款期限

2月19日，黑龙江省住房和城乡建设厅下发了《做好住房公积金管理服务工作的通知》。要求做好疫情防控期间住房公积金管理服务，并为疫情防控一线的医务工作者、社区工作人员开通绿色通道。对因感染新冠肺炎住院治疗或隔离人员、疫情防控需要隔离观察人员、一线医务人员等参加疫情防控工作人员以及受疫情影响暂时失去收入来源的人群，疫情防控期间未能正常还款的，合理延后还款期限，不

作逾期处理。

湖北：“四个办”推动行政审批服务“零跑动”

为确保疫情防控期间政务服务工作有序开展，湖北省住房和城乡建设厅通过开展审批服务事项“网上办”“预约办”“延期办”“掌上办”等多项便民化举措，实现政务服务质量、效率双提升。对于电子证照共享应用、电子资料申报、数据在线核验，湖北各地将充分应用一体化在线政务服务平台，深入推进政务服务事项“一网通办”。此外，对湖北省内各级住房和城乡建设部门审批的建筑业、勘察、设计、施工图审查、监理、造价咨询、质量检测、房地产开发等企业资质实现“延期办”，有效期于2020年1月20日至6月30日期间届满的，统一延长至2020年6月30日。

河南：积极应对疫情推动工地有序开（复）工

2月20日，河南省住房和城乡建设厅发布《关于积极应对疫情推动企业复工复产的通知》，明确疫情防控期间实行建筑工地开（复）工备案制度的区域，当地住房和城乡建设主管部门要主动会同有关部门在企业提出开复工申请24小时内完成核准。因疫情防控需要实施的工程建设项目，建设单位可在疫情防控措施和工程质量安全保障落实到位的情况下先行开工建设，疫情解除后补办有关手续。列入年度计划的城镇老旧小区改造、保障性安居工程、市政基础设施建设等项目，要优先保障开（复）工。

上海：督促逾万家沿街商户整改防疫措施

2月19日，上海市城市管理行政执法局局长徐志虎就上海城管执法部门对近期恢复经营的沿街商户等公共区域防控措施作了介绍。据了解，截至2月18日，上海城管执法部门共检查到未落实防疫措施的沿街商户1.2万余家，占开业总数的13.9%，全部进行督促整改。

摘自 中国建设报微信客户端



第九批全国工程勘察设计大师名单公布

日前，住房和城乡建设部公布了第九批全国工程勘察设计大师名单。天津大学建筑设计研究院丁永君等 60 人当选。

根据《全国工程勘察设计大师评选与管理办法》，住房和城乡建设部组织开展了第九批全国工程勘察设计大师评选工作。经审定，决定授予丁永君等 60 人全国工程勘察设计大师称号。

住房和城乡建设部希望广大工程勘察设计行业技术人员认真贯彻落实新发展理念，不断提升工程勘察设计水平，为推动工程建设高质量发展、满足人民日益增长的美好生活需要做出更大贡献。

名单如下（按姓氏笔画排序）：

丁永君	万网胜	王士林	王笃礼	王冠军	申作伟	史海欧	冯正功	冯树荣	吕振通
朱祥明	刘小力	刘文连	汤友富	孙一民	杜雷功	李玉春	李树苑	李晓江	李 浩
李喜来	李耀刚	杨 林	杨爱明	吴德兴	邹忠平	张玉胜	张 杰	张瑞龙	张鹏举
张 韵	张煜星	陈 炯	易伦雄	罗必雄	周孝文	周 良	周建龙	周 俭	郑明光
孟祥连	项明武	赵拥军	侯兆新	姜昌山	桂学文	钱 方	徐 伟	翁永红	高玉生
郭建祥	郭晓岩	黄 忠	黄晓家	曹 景	崔 冰	葛家琪	蒋建良	潘越峰	薛新功

建筑师负责制的 10 种不同认知

01 建筑师负责制 VS 全过程工程咨询

一、背景

全过程工程咨询的政策背景

关于全过程工程咨询的定义,唯一的一次正式出现是在《关于征求推进全过程工程咨询服务发展的指导意见(征求意见稿)和建设工程咨询服务合同示范文本(征求意见稿)意见的函》(建市监函〔2018〕9号,简称9号函)中,“全过程工程咨询是对工程建设项目前期研究和决策以及工程项目实施和运行(或称运营)的全生命周期提供包含设计和规划在内的涉及组织、管理、经济和技术等各有关方面的工程咨询服务。”但是,9号函并未形成正式文件,因此,这一定义仅可供参考。

2019年3月15日发布的《国家发展改革委住房城乡建设部关于推进全过程工程咨询服务发展的指导意见》(发改投资规〔2019〕515号,简称515号文),将全过程工程咨询的范围界定在房屋建筑和市政工程领域,是发展全过程工程咨询唯一的纲领性文件。但是,515号文对全过程工程咨询的定义并未给予完整、准确的官方解释。当前,监理、造价、设计等行业根据自身优势,各自诠释着全过程工程咨询的内涵。从现象上看,监理、造价行业反映热烈,设计行业态度积极谨慎。

建筑师负责制的政策背景

关于建筑师负责制的定义,第一次出现是在《关于征求在民用建筑工程中推进建筑师负责制指导意见(征求意见稿)意见的函》(建市设函〔2017〕62号,简称62号函)中,“建筑师负责制是以担任民用建筑工程项目设计主持人或设计总负责人的注册建筑师(以下称为建筑师)为核心的设计团

队,依托所在的设计企业为实施主体,依据合同约定,对民用建筑工程全过程或部分阶段提供全寿命周期设计咨询管理服务,最终将符合建设单位要求的建筑产品和服务交付给建设单位的一种工作模式。”这一文件至今尚未正式出台,也只能仅供参考。笔者多方努力后,也没有找到“建筑师负责制”的原始出处。值得注意的是,2019年9月15号发布的《国务院办公厅转发住房城乡建设部关于完善质量保障体系提升建筑工程品质指导意见的通知》(国办函〔2019〕92号)文件却正式提到了建筑师负责制,“在民用建筑工程中推进建筑师负责制,依据双方合同约定,赋予建筑师代表建设单位签发指令和认可工程的权利,明确建筑师应承担的责任。”

二、认识之一

建筑师负责制是一种责任制度,全过程工程咨询是一种咨询服务模式。目前,讨论、参与全过程工程咨询的各类咨询服务企业比较多,但对建筑师负责制的研究相对较少,认识尚不足,客观上也会造成这种认知。

日前,中国勘察设计协会建筑设计分会会长、中国建设科技集团总裁文兵撰文指出,“建筑师负责制是我们发挥行业优势,成为产业链协调者、统筹者的关键制度,对建筑设计行业未来在产业链中的地位来说,这是一个一锤定音的制度。”体现了建筑设计行业对建筑师负责制的重视和期待。

三、认识之二

设计院主导提供的房屋建筑全过程工程咨询服务,基本等同于建筑师负责制,只是描述的角度有所不同。论者认为,比较9号函、62号函中仅有

的官方定义发现,建筑师负责制、全过程工程咨询的服务内容大体是一致的,只是出发点和成文单位、描述角度有所不同。

清华大学建筑学院副教授姜涌认为,“建筑师负责制是我国对国际通行的职业建筑师制度的中国式称呼,它强调了建筑师的责任和义务,也有称之为建筑师全过程服务。全过程工程咨询是我国对源于建设工程菲迪克 FIDIC 咨询工程师工作的描述,是对在日益复杂的建设工程中不断扩大的咨询顾问方的强调。有意思的是,在 19 世纪的英国,先后诞生了土木工程师协会和建筑师协会,成为今天菲迪克(FIDIC)和国际建筑师协会(UIA)的始祖。由于工程管理主要源于建设工程,因此菲迪克合同体系和美国建筑师协会(AIA)的合同体系,具有同宗同源的关系,同时也在发展中不断相互借鉴。”

清华大学建筑学院院长庄惟敏院士在《国际建协建筑师执业实践政策推荐导则》一书中介绍,2006 年以来,国际建筑师协会(UIA)和国际咨询工程师联合会(FIDIC)一直探索 UIA《建筑师—业主协议》与 FIDIC《业主/咨询工程师服务协议》(白皮书)的合作或融合。这一趋势,对认识建筑师负责制与全过程工程咨询的关系有一定的启示,值得业界重视。

02 工程总承包 VS 全过程工程咨询

一、背景

关于房屋建筑与市政基础设施工程总承包,住建部、各省市发过许多文件和规范,但最新的权威文件是 2019 年 5 月 10 日《住房和城乡建设部办公厅国家发展改革委办公厅关于征求房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法(征求意见稿)意见的函》。该征求意见稿对工程总承包的定义是,“本办法所称工程总承包,是指承包单位按照与建设单位签订的合同,对工程项目设计、采购、施工或者设计、施工等阶段实行总承包,并对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的工程建设组织实施方式。”迄今为止,这一两部委文件尚未正式出台。

二、认识之一

工程总承包、全过程工程咨询都是工程建设组织模式的创新形式。设计企业应优先发展工程总承包,这可为全过程工程咨询、建筑师负责制积累经验和人才。

当前,由于工程总承包合同额大、产值高,具有较高而稳定的收益,法律责任也不明晰,设计院当然态度积极。但是有论者指出,与工业领域的工程总承包依据市场价报价不同,房屋建筑与市政基础设施领域的工程总承包依托的是基于政府定额计价的费率招标模式,而取消政府定额是大势所趋,若取消以后,这种工程建设组织模式又将以何为依托?需在顶层设计时以终为始,慎重对待。

三、认识之二

从以上文件及《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》(国办发〔2017〕19 号,简称国办 19 号文)来看,工程总承包是从事建筑产品建造的一种工程建设组织模式,属于物质生产;而全过程工程咨询是提供工程咨询服务的另一种工程建设组织模式,属于智力服务。两者的概念和本质完全不同,工程总承包比全过程工程咨询要复杂得多,设计院应专注于后者。

03 个人负责 VS 设计院负责

一、认识之一

建筑师负责制提出以来,建筑师的地位和作用突然被提到一个新的高度。建筑师群体开始思考、面对,但对“负责”二字表现出一定的困惑,甚至抵触情绪。建筑师的困惑或抵触,部分源自于误认为须由建筑师“个人负责”,这一定程度上是由于对香港认可人士制度的片面理解。根据机制设计理论,改革成功须具备两个基本约束条件——参与条件和激励相容条件。因此,广大建筑师的正确理解和积极参与十分重要,是推行这一制度的重要基础。

二、认识之二

正如姜涌所代表的大多数人士认为,“在房屋建筑领域,咨询工程师的代表就是建筑师,建筑师从来不是一个人或一个专业,而是至少包含了建筑、结构、暖通、电气、造价等多个专业咨询工程

师的集合体（国际上还有室内、景观、照明、监理等），建筑师只是其龙头和代表。”而至于建筑师个人、专业工程师、设计院分别应承担什么样的责任，相应地又拥有什么样的权益，以及建筑师职业责任保险如何配套，这有待业界和政府、协会研究。姜涌和他的清华大学同事邓晓梅副教授，联合众多设计等咨询企业及专业人士，已发起成立了“共筑社”，希望通过建立专业人士互助保险体系，为推进建筑师负责制“保驾护航”。

我国实行设计院与建筑师的双轨制资质管理，加之重公权轻私权、注重从业者“单位”的社会背景，据此有人提出应由设计院（法人单位）负责，认为这有利于建筑师负责制的推行，并建议称之为“设计全过程服务”。这种论者还认为，在我国，实行这种设计全过程服务，一是应兼顾业主意志和建筑师满意原则，二是注意设计对造价、监理的“恰当协调”（UIA 导则）。

04 建筑师缺乏能力 VS 建筑师有能力

一、认识之一

包括建筑师在内的业界人士普遍认为，现今的中国建筑师没有从事国际建筑师负责制的能力。也有人说，那是因为没有国际上那么高的收费，给钱我也能做到。

在我国，由于资质许可等行政管理的原因，建筑设计与勘察、投资咨询、造价咨询、招标代理、工程监理等分割，形成“掐头去尾”的现状。传统的建筑设计服务主要是对图纸负责，而不是对建筑产品的结果负责。而我国的建筑学教育及建筑师制度，也缺乏包括合同、材料等建筑经济服务内容，加之中国式的房地产开发模式，房地产企业的甲方建筑师、成本控制、工程管理、招标采购，在很大程度上代替了设计院建筑师的项目管理职能，使得建筑师的主要工作只剩下建筑创作和专业协调。

建筑师负责制是建筑设计乃至建筑行业的一次革命性的改革，需要广大建筑师（工程师）提升能力、积极参与，更需要加大宣传和研究的力度，破除影响改革的体制性障碍。正如著名经济学家田国强所讲，“改革顺利推行要满足两个基本的约束

条件：参与性约束条件和激励相容约束条件。参与性约束条件要求改革能得到绝大多数人的拥护，符合老百姓的根本利益，使他们支持改革，愿意参与改革。激励相容约束条件，要求所采用的改革措施或制度安排能极大地调动人们的生产和工作积极性。”

二、认识之二

另一种声音是，虽然社会普遍质疑中国建筑师的能力，但那只能代表因制度原因而形成的过去。相信，随着建筑师负责制、全过程工程咨询顶层设计制度的配套，中国建筑师一定能够自强不息，补齐建筑经济和合同管理的短板，肩负起行业和社会赋予的历史使命，屹立于世界建筑师之林。同时，随着建筑师负责制为业主带来显著的价值贡献，如省心、省时、省钱，建筑师负责制相应的合理收费一定也会早日实现。他们认为，不管我国建筑师是否具备“提供建筑经济、合同管理、施工监督和项目管理等服务”（国际建协 UIA 建筑师职业责任）的能力，但从建筑行业产业链的逻辑来看，建筑师负责制一定是提升建筑品质、控制工程造价、向业主交付满意工程的“一锤定音”式的制度，这毋庸置疑。例如，天津某建筑师已考取英国皇家测量师（RICS）、注册咨询工程师（投资）、注册建造师资格。而著名海归建筑师汪克，则已经亲手建成了贵州铜仁机场航站楼等数个精美建筑，成为中国建筑师负责制的探路者。

05 全过程服务 VS 分阶段服务

一、认识之一

全过程工程咨询只是工程咨询的一种形式。参见 1996 年蒋兆祖、刘国冬主编的《国际工程咨询》P2 页：“工程咨询按阶段分类，可分为全过程咨询和分阶段咨询。”就是国际职业建筑师制度，也未必是一定包括从项目前期、方案、扩初、施工图，直至招标服务、造价控制、现场监理的全过程服务。重要的是，这种观点认为，分阶段服务不是碎片化服务。分阶段服务是业主方根据工程具体情况作出的自主选择，注重项目前期和设计的造价确定，各阶段始终贯穿着投资控制这一主线。而碎片化咨询

是由于资质准入制度,造成对全过程咨询服务的人为割裂,并且由此形成工程管理中严重的信息不对称,而定额计价则更加放大了这种不对称。

二、认识之二

目前,全过程工程咨询方兴未艾,但不能把它当作一个时髦的大箩筐,什么都往进装。对于建筑师负责制,建筑师团队提供的服务,可以是全过程,也可以是一个或数个阶段;建筑师团队可以全部自己直接完成,也可以部分外包,或接受业主对个别专业服务的指定,比如方案、造价、声学、园林等。总之这需要由业主方根据项目的规模、技术难度、类型、所处地域等特点,具体情况具体分析。而且,各国情况不尽相同。并无固定的唯一模式。同时,现代建筑体量愈来愈大,机电设施日趋复杂,尤其是一些规模较大的群体建筑,建筑师在空间、艺术创作、专业协同之外再牵头项目管理,也颇感力不从心。为此,业主常常聘用项目管理公司,代表业主方协调或配合建筑师团队工作。这里,项目管理主要是业主方职责,与建筑师负责制并不矛盾。

对此,拥有 60 年建筑师职业生涯的中国中元国际工程有限公司顾问总建筑师费麟认为,“当前建筑界在议论建筑师负责制时普遍存在一个思想方法问题,简单问题复杂化或复杂问题简单化。譬如,建筑师和医师都是进行咨询 consulting 工作的专业人员。医师可以分中医和西医,每一位医师可以是全科大夫,也可以是专科大夫,甚至有的大夫可以兼任中医和西医的综合专业。在建筑界对于建筑师要求也应该区别对待,不能一刀切、简单化。首先,对于建筑师的主要职责要区别对待:建筑师可以根据自己所长和兴趣,可以参加全过程管理与工程设计(工程咨询前期+工程咨询中期+工程咨询后期),也可以只负责前期工程咨询,如华高莱斯董事长、总建筑师李忠,也可以只负责初步设计以后的设计工作,如许多中外合作设计的中方总建筑师,也可以只负责施工图设计和现场服务工作,也可以仅仅负责现场施工监理工作,如香港的地盘工程师。其次,对于体制外和体制内的注册建筑师应区别对待:体制内工程设计单位的法人不一定是注册建筑师,

责任不同;体制外工程设计单位的法人往往就是注册建筑师本人,其法律责任就比较大。总之,我认为,在建筑工程设计中,建筑师必定在建筑设计中起主导作用,但在不同的建筑服务岗位上应该有不同的建筑师负责制,绝对不能一刀切!”

06 责任制度 Vs 服务模式

一、认识之一

这种认识是,建筑师负责制是一种责任制度,强调的是职业和法律责任,即建筑师要负各种各样的责任,甚或是终身负责。有论者指出,这是一种误解,一定程度上可能是在借鉴香港私人工程的认可人士制度时,偏重于理解其赋予的法律责任,却失察于这种制度适用的对象,且对“责任”的孪生词“权益”,以及需配套的法律法规、服务模式、服务酬金、职业保险等,缺少系统的介绍或思考。事实上,香港屋宇署设立的认可人士制度,只是针对私人民用建筑的设计、施工、维修等管理工作的法律基础。比如,《建筑物条例》(第 123 章)第四条规定:“每一名将由他人代为进行建筑工程或街道工程的人须委任一名认可人士,作为有关的建筑工程或街道工程的统筹人。香港认可人士依法为香港私人建筑业主提供全程服务,建筑的设计、建造监管、以至准备楼宇买卖的某些法定图纸,都由认可人士担当法律责任。”

二、认识之二

关于中国建筑师负责制(建筑师全程业务)的概念、内容,以及建筑师的权利、责任等,姜涌、汪克、刘克峰在 2010 年出版的《职业建筑师业务指导手册——全国注册建筑师继续教育必修课(之八)》一书中,对标英国皇家建筑师协会(RICA)的服务内容和标准,已进行过初步的系统阐述。遗憾的是,这本建筑师继续教育教材出版近十年来,并未引起业界的重视。

承担住建部课题《充分发挥注册建筑师在建筑工程项目中的主导作用》的东南大学建筑设计与理论研究中心王静教授认为,设计单位牵头的全过程工程咨询,本质上就是建筑师负责制,其中设计方的责任和权益要界定清楚,否则合同怎么签、怎么

监管,都成问题。她认为,建筑师负责制既是一种服务模式,同时也是一套权责制度,需要深入研究。

研究发现,香港建筑认可人士制度并不适用于香港工务局管理的公共建筑如医院、学校、政府办公大楼等,和使用公币的半官方的机构,如地铁、房协、科学园、高等院校,也不适用于大型上市公司中的专业发展商。对这些项目,香港政府制定了专门的规管制度。——在我国,建筑工程项目以政府、国企和房地产项目为主,不能生硬套用适用于私人项目的认可人士制度,而应该更多地借鉴香港工务局及上市大型地产公司的工程管理办法。

07 产品交付 VS 服务交付

一、认识之一

有人认为,国际建筑师负责制,就是由建筑师将最终的建筑产品和服务交付给建设单位。这在一定程度上可能是源于 62 号函,该函指出,“建筑师负责制是……最终将符合建设单位要求的建筑产品和服务交付给建设单位的一种工作模式。”由此,容易导致从建筑师全程业务到工程总承包的概念延伸,形成叫做“建筑师负责制 EPC”的另一种组织模式。这给建筑师带来了巨大的困惑和压力。

二、认识之二

另一种认识是,建筑师负责制不是向业主交付建筑产品,而是智力服务。我国发展建筑师负责制,应着力于努力提升图纸质量和深度,同时提供设计前期服务——投资咨询,以及设计后期服务——招标咨询、造价控制、现场监理、项目管理,改变现行设计服务的“掐头去尾”为“有头有尾”。这种认识认为,建筑师与律师、医师、会计师同为国际四大自由职业,即四大咨询(consulting)行业。如同律师未必会经商办厂做生意、医师未必要自己得病才会诊断开药一样,建筑师也未必一定要会动手盖房子。当然,会盖更好。这种观点认为,建筑师交付的是一种智力服务,而建筑产品交付是承包商的责任范围。当然,承包商是按照建筑师代表业主提出的要求进行交付。

关于质量保障机制和成本控制,这种认识的逻辑是,在建筑师负责制形成的信息对称和激励相容

的制度约束下,施工方作为经济人,提升质量以树立品牌,控制成本以提升竞争力,是其自利利他的一种理性自觉。这种机制反过来又可促进建筑师负责制的完善和落地。

08 指定品牌 VS 指定品牌范围

一、认识之一

《建筑法》第五十七条规定,“建筑设计单位对设计文件选用的建筑材料、建筑构配件和设备,不得指定生产厂、供应商。”据此,建筑设计文件不能指定品牌。

二、认识之二

《建筑法》规定不能指定材料、设备品牌,是指不能在设计文件中指定单一品牌。但是,招标人及其咨询方在招标文件或材料技术规格书中,可以指定三个或三个以上的同档次的材料设备品牌,投标人据此报价,中标后再在此范围内由承包商自主选择品牌厂商,这是对《建筑法》五十六、五十七条规定的正确理解与合理补充,也符合国际规则。否则,若无品牌范围,投标人就无法作出合理的报价,施工现场也无法进行验收。或者,若实行暂定材料价,则会形成工程肢解、二次设计和二次招标,不必要地加大工程建设交易成本,延误工期。

09 民用建筑 Vs 建筑工程

一、认识之一

一种认识是,建筑师负责制适用于民用建筑,并且这种认识比较广泛。

《建设工程分类标准》(GB/T50841-2013)对“建设工程(construction engineering)”的术语定义为,“为人类生活、生产提供物质技术基础的各类建(构)筑物和工程设施。”“3.1 一般规定 -3.3.1: 建筑工程按照使用性质可分为民用建筑工程、工业建筑工程、构筑物工程及其他建筑工程等。”“3.2 民用建筑工程 -3.2.1: 民用建筑工程按用途可分为居住建筑、办公建筑、旅馆酒店建筑、商业建筑、居民服务建筑、文化建筑、教育建筑、体育建筑、卫生建筑、科研建筑、交通建筑、人防建筑、广播电影电视建筑等。”

二、认识之二

另一种认识是,建筑师负责制的服务对象既包括民用建筑,同时也包括工业建筑等其他建筑。费麟认为,“工业建筑工程设计院的建筑师和民用建筑工程设计院的建筑师应该区别对待:在工业建筑设计院的工程主持人往往是工艺工程师,建筑师最多担任副工程主持人,责任就有所不同。但是所有的工业建筑工程项目一定有工业配套工程项目,譬如场区规划、场前区的办公楼、化验室、医务室(急救室)、培训教室、生活室以及许多生产与生活的后勤建筑。以上这些配套建筑工程,必须由注册建筑师总负责,工艺总工程师负责不了。当前,建筑类型发展多样化,许多工程项目往往分不出是工业建筑还是民用建筑。例如,工业园区、科技园区、航空飞机场区等。”费麟强调,“建筑师从来都是同时为工业建筑和民用建筑服务的。”

10 国家推广 Vs 行业推广

一、认识之一

一种意见是,建筑师负责制作为一种职业制度和服务模式,必须由政府立法,或发文件、定政策推广。同时,随着取消招标代理、工程咨询(投资)资质,以及工程监理资质改为告知承诺制、自贸区范围取消造价咨询资质,建筑师负责制需要怎样的企业资质,也在发生着相应的变化。

二、认识之二

另一种意见认为,应该由设计企业或联合其他咨询企业先干起来,闯出一条路子,行业协会和政府管理部门再对这些“自下而上”的经验进行总结,制定法律法规、政策文件,在条件成熟时“自上而下”地进行推广。

引出的几点思考

一、设计院应做哪些准备?

实践建筑师负责制,设计院应具备忧患意识和

历史责任感,具体可先从以下几方面入手:

1、学习、研究国际建筑师负责制的法律法规、技术标准指引、手册等,结合国情,思考业务模式和市场对策,制定企业标准。

2、引进甲方建筑师、造价工程师、咨询工程师(投资)、建造师,或从现有建筑师、工程师中选拔、培养“五懂工程师”,即:懂设计、懂造价、懂材料、懂合同、懂 BIM。

3、选择合适的项目,进行试验。尤其是,通过显著提升工程质量和品质,为业主带来管理省心、节约造价等实实在在的价值贡献,切实解决总造价 7%~11% 的服务收费问题,形成业主和建筑师的激励相容,共同推进建筑师负责制。

二、几点思考

1、重视基础理论研究,建立服务模式与权责制度相互支撑的建筑师负责制理论体系。通过顶层设计,合理界定政府、协会、市场主体的关系和治理边界,政府重在研究立法和发布政策,培育市场环境,将模式创新等交给市场主体完成,推进行业自治。

2、鼓励建设单位、设计、造价、监理企业创新合作,调动建筑师的参与热情,重视建筑师事务所在推广建筑师负责制中的作用。行业协会积极总结、引导,制定团体标准,共同推动建筑师负责制。

3、坚定信心,设计院专注于智力服务,做产业链的协调者和统筹者,打造世界一流的设计咨询企业,成为一带一路项目的引领者。

4、将国际模式与中国情况相结合,不照搬,不走样。发现示范项目,树立“鲁布革”式的建筑师负责制的新样板,总结、放大、推广。

作者:王宏海

助力工程总承包规范化发展驶上快车道

——解读工程总承包管理办法五大核心内容和七大关注亮点

上海市建纬律师事务所 朱树英 曹 珊

近日，住房和城乡建设部、国家发展改革委联合印发《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》（建市规〔2019〕12号，以下简称《管理办法》），自2020年3月1日起施行。《管理办法》的制定酝酿已久。早在2016年2月，中共中央、国务院印发《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》，明确提出深化建设项目组织实施方式改革，推广工程总承包制；2017年2月，国务院印发《关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号），再次提出要加快推行工程总承包。据此，住建部建筑市场监管司组织专家力量起草了《房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包管理办法》，并会同国家发改委一同论证颁布。

《管理办法》的出台，符合党和国家对工程总承包事业发展的要求，符合我国“一带一路”国家发展政策的根本需求，推动解决工程总承包已有政策与实践之间的诸多问题，有利于统一解决国内各地方关于工程总承包的政策性规定存在的矛盾冲突。总体上讲，《管理办法》的落地将极大地促进我国工程总承包实践的规范化，对促进工程总承包的健康发展有着积极的意义。

一、聚焦《管理办法》五大核心内容

《管理办法》分为4章，包括总则、发包和承包、

项目实施、附则，共28条，主要规定了五大重要内容：

（一）明确了工程总承包范围

《管理办法》的适用范围为房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动及其监督管理，工程总承包范围为工程设计、采购、施工或者设计、施工等阶段总承包，工程总承包单位对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责。

（二）明确了工程总承包项目发包和承包的要求

《管理办法》规定，建设单位应当根据项目情况和自身管理能力等，合理选择工程建设组织实施方式，建设内容明确、技术方案成熟的项目，适宜采用工程总承包方式。采用工程总承包方式的企业投资项目，应当在核准或者备案后进行工程总承包项目发包；采用工程总承包方式的政府投资项目，原则上应当在初步设计审批完成后进行工程总承包项目发包。企业投资项目的工程总承包宜采用总价合同，建设单位和工程总承包单位应当加强风险管理，并在合同中合理约定风险分担内容。

（三）明确了工程总承包单位条件

《管理办法》要求，工程总承包单位应当同时具有与工程规模相适应的工程设计资质和施工资质，或者由具有相应资质的设计单位和施工单位

组成联合体。工程总承包单位应当具有相应项目管理能力、财务和风险承担能力,以及与发包工程相类似的设计、施工或者工程总承包业绩。

为了促进设计与施工融合,培育具有工程总承包能力的企业,鼓励设计单位申请取得施工资质,鼓励施工单位申请取得工程设计资质。已取得工程设计综合资质、行业甲级资质、建筑工程专业甲级资质的单位,可以直接申请相应类别施工总承包一级资质,具有一级及以上施工总承包资质的单位可以直接申请相应类别的工程设计甲级资质,完成的相应规模工程总承包业绩可以作为设计、施工业绩申报。

(四)明确了工程总承包项目实施要求

《管理办法》规定,建设单位可以委托勘察设计公司、代建单位等项目管理单位,对工程总承包总承包项目进行管理。工程总承包单位应当具有工程总承包综合管理能力,设立专业性项目管理组织,配备相应专门技术人员,加强设计、采购与施工的协调。政府投资项目所需资金应当按照国家有关规定确保落实到位,不得由工程总承包单位或者分包单位垫资建设,政府投资项目建设投资原则上不得超过经核定的投资概算。

(五)明确了工程总承包单位的责任

《管理办法》要求,工程总承包单位应当对其承包的全部工程质量、安全、工期和造价全面负责,分包不免除其责任。工程总承包单位、工程总承包项目经理依法承担质量终身责任。

二、盘点《管理办法》七大值得关注亮点

亮点一:落实“总包负总责”的制度

《建筑法》规定,建筑工程总承包单位按照总承包合同的约定对建设单位负责;分包单位按照分包合同的约定对总承包单位负责。总承包单位和分包单位就分包工程对建设单位承担连带责任。《建设工程质量管理条例》进一步规定,建设工程实行总承包的,总承包单位应当对全部建设工程质量负责;建设工程勘察、设计、施工、设备采购的一项或者多项实行总承包的,总承包单位应当对其承包的建设工程的质量负责。总承包单位依法将

建设工程分包给其他单位的,总承包单位与分包单位对分包工程的质量承担连带责任。《建设工程安全生产管理条例》也有类似规定。而《管理办法》第三条规定,总承包单位“对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责”,就是落实前述法律法规规定的“总包负总责”的制度。结合上位法的规定和实践中工程总承包所体现的问题,《管理办法》还通过以下条款进一步落实该制度。

质量方面,第二十二规定:“建设单位不得迫使工程总承包单位以低于成本的价格竞标,不得明示或者暗示工程总承包单位违反工程建设强制性标准、降低建设工程质量,不得明示或者暗示工程总承包单位使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备。工程总承包单位应当对其承包的全部建设工程质量负责,分包单位对其分包工程的质量负责,分包不免除工程总承包单位对其承包的全部建设工程所负的质量责任。工程总承包单位、工程总承包项目经理依法承担质量终身责任。”

安全方面,第二十三条规定:“建设单位不得对工程总承包单位提出不符合建设工程安全生产法律、法规和强制性标准规定的要求,不得明示或者暗示工程总承包单位购买、租赁、使用不符合安全施工要求的安全防护用具、机械设备、施工机具及配件、消防设施和器材。工程总承包单位对承包范围内工程的安全生产负总责。分包单位应当服从工程总承包单位的安全生产管理,分包单位不服从管理导致生产安全事故的,由分包单位承担主要责任,分包不免除工程总承包单位的安全责任。”

工期方面,第二十四条规定:“建设单位不得设置不合理工期,不得任意压缩合理工期。工程总承包单位应当依据合同对工期全面负责,对项目总进度和各阶段的进度进行控制管理,确保工程按期竣工。”

造价方面,第十六条规定:“企业投资项目的工程总承包宜采用总价合同,政府投资项目的工程总承包应当合理确定合同价格形式。采用总价合同的,除合同约定可以调整的情形外,合同总

价一般不予调整。建设单位和工程总承包单位可以在合同中约定工程总承包计量规则和计价方法。依法必须进行招标的项目，合同价格应当在充分竞争的基础上合理确定。”

亮点二：注重工程总承包商的条件和工程总承包项目经理能力的“单位+人员”最强机制

建立“单位+人员”最强机制表明中共中央、国务院关于建筑业与国际接轨以及持续健康发展的指导思想正式落地。《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》第九条指出：“深化建设项目组织实施方式改革，推广工程总承包制”；《国务院办公厅关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号）第三条指出：“加快推行工程总承包。装配式建筑原则上应采用工程总承包模式。政府投资工程应完善建设管理模式，带头推行工程总承包。加快完善工程总承包相关的招标投标、施工许可、竣工验收等制度规定。”根据这些指导意见，结合工程总承包项目投资规模较大、建设期较长，且承包商要负责设计、采购、施工，对工程质量和安全等要承担相对传统施工总承包模式下更严格的责任等特点，《管理办法》设立的工程总承包“单位+人员”制度，在单位方面设定工程总承包设计、施工“双资质”制度，在人员方面强化对项目经理任职条件和在职情况的约束，对于变革我国传统的工程设计和施工相分离的“两张皮”、防控质量安全事故和责任边界不明带来的种种弊端具有重要的现实意义。

工程总承包商资质方面，第十条第一款规定：“工程总承包单位应当同时具有与工程规模相适应的工程设计资质和施工资质，或者由具有相应资质的设计单位和施工单位组成联合体。工程总承包单位应当具有相应的项目管理体系和项目管理能力、财务和风险承担能力，以及与发包工程相类似的设计、施工或者工程总承包业绩。”当前，我国设定工程总承包设计、施工“双资质”制度，并非仅是脱离现实可行性和市场操作性的美好理想，而事实上已经具备现实的市场条件。《管理办法》第十二条设立了设计、施工资质互认制度。

该条规定：“鼓励设计单位申请取得施工资质，已取得工程设计综合资质、行业甲级资质、建筑工程专业甲级资质的单位，可以直接申请相应类别施工总承包一级资质。鼓励施工单位申请取得工程设计资质，具有一级及以上施工总承包资质的单位可以直接申请相应类别的工程设计甲级资质。完成的相应规模工程总承包业绩可以作为设计、施工业绩申报。”

需要指出的是，完成了对相关资质企业收购的企业，只要被收购的企业仍是独立法人，则不能认为已经符合《管理办法》的“双资质”规定，就不属于承揽工程总承包项目应当具有的资质条件，还必须继续完成合二为一，通过兼并或重组方式合成一个具有“双资质”的独立法人。当然，按照《管理办法》第十条的规定，即便暂时缺乏条件实现“双资质”的有关设计、施工企业，也可以通过联合体模式涉足工程总承包，在联合经营过程中逐步实现设计、施工“双资质”。

工程总承包项目经理资格方面，第二十条规定：“工程总承包项目经理应当具备下列条件：（一）取得相应工程建设类注册执业资格，包括注册建筑师、勘察设计注册工程师、注册建造师或者注册监理工程师等；未实施注册执业资格的，取得高级专业技术职称；（二）担任过与拟建项目相类似的工程总承包项目经理、设计项目负责人、施工项目负责人或者项目总监理工程师；（三）熟悉工程技术和工程总承包项目管理知识以及相关法律法规、标准规范；（四）具有较强的组织协调能力和良好的职业道德。工程总承包项目经理不得同时在两个或者两个以上工程项目担任工程总承包项目经理、施工项目负责人。对该条款的理解需要注意三点：一是上述四项要求属于强制标准，不满足上述要求的人员不能担任工程总承包项目经理；二是工程总承包项目经理仅能在一个项目上任职；三是上述要求导致短期内工程总承包项目经理将成为稀缺资源。

虽然符合工程总承包的设计或施工相应资质条件的企业，本身都有数量不少的项目经理，有

不少还是具有相当经验的项目经理，他们在设计或施工领域都具有现成的管理经验。从《管理办法》规定本身而言，这些项目经理可以担任工程总承包项目的项目经理。但《管理办法》的规定是对项目经理的最低要求，这些项目经理一旦担任工程总承包项目经理，也就要求他们同时具有“双资质”前提下的设计和施工的相应管理、控制能力，这对当下绝大部分转岗担任工程总承包的项目经理而言，无疑是一个跨界、跨行业的新挑战、新考验和新要求。因此，在短时间内，企业如何尽快培养一批切实具有管理工程总承包项目能力的项目经理，将成为抢占工程总承包市场的关键之一。

亮点三：区分企业投资项目和政府投资项目适用的回避原则

对于市场主体较为关注的“项目前期咨询服务企业能否在该项目后期工程总承包项目中投标”的问题，《管理办法》区分了政府投资项目和企业投资项目。所谓政府投资项目，即《政府投资条例》第九条规定的“政府采取直接投资方式、资本金注入方式投资的项目”，对于政府投资项目采取审批制，因为涉及财政预算资金的使用、关系国家利益，所以对财政投资项目采取严格的立项制度，要对项目建议书、可行性研究报告和初步设计等前期文件进行审批；所谓企业投资项目，即《企业投资项目核准和备案管理条例》第二条规定的“企业在中国境内投资建设的固定资产投资项目”，对于企业投资项目分情况采取核准制和备案制。在此基础上，《管理办法》对企业投资项目尊重市场主体的选择和投资自主权，未过于约束。但对政府投资项目，基于国家利益保护，为了避免不正当竞争和利益输送，确定了前期咨询服务企业原则上不得同时从事该项目的工程总承包。《管理办法》第十一条第二款规定：“政府投资项目的建议书、可行性研究报告、初步设计文件编制单位及其评估单位，一般不得成为该项目的工程总承包单位。政府投资项目招标人公开已经完成的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件的，上述单位可以

参与该工程总承包项目的投标，经依法评标、定标，成为工程总承包单位。”

因为工程前期咨询单位自工程立项决策阶段就已介入工程项目，掌握大量基础资料，并且对业主需求、当前方案的优劣、项目风险、项目可得利润等重要信息都具有其他投标单位所不具有的信息优势，如果允许前期咨询单位进行工程投标，那么就违反了招投标活动必须具备的公平竞争的基本原则，破坏公平竞争的市场环境。此外，由于存在信息优势，前期单位的中标概率明显大于一般投标人，随之而来的就是虚高标额的道德风险，很可能发生前期单位为了得到更多的后期承包利益，通过不适宜的工程方案制定或其他手段，抬高工程总造价，籍此取得不正当利益。政府投资项目采用的是预算资金，代表的是国家、社会利益，虚高造价将会对国家、社会利益造成损害。但在招标人公开前期咨询服务成果的特定条件下可以投标作为例外，因为如果公开了前期文件，那么就消除了前期单位的信息优势，使得所有投标人处于同一起跑线，招投标市场的公平就可以得到保证；而且即使前期单位虚增造价，在其他投标单位掌握足够信息的前提下，也可以通过技术分析与市场竞争，使虚高的造价回到正常水平。故《管理办法》允许前期咨询单位以公开前期文件为前提，参与工程总承包活动。

亮点四：充分体现质量第一、提高效益的原则

质量是建设工程的生命。从国际经验来看，工程总承包本身就有保证工程质量的特点。我国的《建筑法》《建设工程质量管理条例》等对建设工程的质量有明确规定。《管理办法》全面对接上位法，确立了工程总承包质量第一的原则。

（1）从概念角度来讲，第三条强调了工程总承包单位对工程的质量、安全、工期和造价等全面负责的工程建设组织实施方式。同时，第四条确立了工程总承包“保证工程质量和安全”的基本原则；

（2）从资质管理角度来讲，《管理办法》确立了“单位+人员”的最强机制，通过严格加强对工程总承包商和项目经理的资格监管，能更好确

保工程总承包项目保质保量实施；

(3) 明确要求工程总承包单位应当建立与工程总承包相适应的组织机构和管理制度，应当设立项目管理机构、设置项目经理、配备相应管理人员，从机构、制度、人员三方面保证工程质量；

(4) 明确规定建设单位不得迫使工程总承包单位以低于成本的价格竞标，不得明示或者暗示工程总承包单位违反工程建设强制性标准、降低建设工程质量，不得明示或者暗示工程总承包单位使用不合格的建筑材料、建筑构配件和设备。工程总承包单位应当对其承包的全部建设工程质量负责。工程总承包单位、工程总承包项目经理依法承担质量终身责任。

工程总承包模式相对于传统的施工总承包在工期、计价、责任主体等方面有其特征和优势，高效原则是工程总承包模式的主要特征之一，《管理办法》在以下几个方面进行了体现：

(1) 从概念和承包内容角度，通过第三条首先强调了工程总承包模式应同时包括设计和施工，这符合国际设计施工总承包模式的惯例，能较好地体现设计、施工的融合、提高建设效率，更容易发挥行业上下游联动效应，突出整合优势，有利于实现工程总承包的目标。在传统设计、施工分离的模式下，设计单位与施工单位均与建设单位产生合同关系，直接对建设单位负责，这将一方面导致建设单位的协调工作量大、周期较长、效率低下；另一方面由于设计单位和施工单位的诉求不同，往往难以达成一致意见，导致建设周期拉长、成本推高。工程总承包模式将设计单位和施工单位合二为一，直接面对建设单位，因立场不同导致的利益冲突将会减少，协调效率变得更高；

(2) 在发包阶段，通过第七条规定建设单位完成项目审批、核准或备案程序即可以进行发包，相对于在传统施工总承包模式下的发包阶段前延，有利于实现设计、施工工期的融合，合理科学地提高建设效率；

(3) 通过加强对工程总承包组织机构及项目管理职能的规范（《管理办法》第十八条、十九条），

在项目建设过程中将会更好地实现设计、采购、施工之间的融合；

(4) 《管理办法》第二十一条明确了除暂估价形式外工程总承包单位可以采用直接发包的方式进行分包，这对减少制度性交易成本也将起到积极作用。

亮点五：关切发承包之间风险分配原则

《管理办法》制定过程中通过大量和多次调研，充分认识到了市场主体对发承包之间风险分配问题的关切，并在《管理办法》中予以了引导和考虑。

《管理办法》第十五条规定：“建设单位和工程总承包单位应当加强风险管理，合理分担风险。建设单位承担的风险主要包括：（一）主要工程材料、设备、人工价格与招标时基期价相比，波动幅度超过合同约定幅度的部分；（二）因国家法律法规政策变化引起的合同价格的变化；（三）不可预见的地质条件造成的工程费用和工期的变化；（四）因建设单位原因产生的工程费用和工期的变化；（五）不可抗力造成的工程费用和工期的变化。具体风险分担内容由双方在合同中约定。鼓励建设单位和工程总承包单位运用保险手段增强防范风险能力。

对此，应当注意以下三个方面：

(1) 发承包人的风险承担约定原则上不应突破《管理办法》的限制

风险的分配应当基于总承包人在缔约时对工程项目的了解可能性之上，总承包人对工程项目了解的可能性越高，承包商的风险责任越大；反之，承包商就不应该分配过多的风险责任。

从国内的工程实践来看，我国目前的工程招标工作中，发包人很难提供足以让承包人对工程具有准确了解的工程资料，同时也很难施行承包人现场复核的制度，尤其是我国现行《招标投标法》严格限定招标人与投标人的标前接触行为，也进一步限制了承包人在缔约之前对工程进行足够的了解。据此，如果总承包人对工程项目在缔约时缺乏足够的了解，不能全方位评价工程成本及不可预见因素，将项目履约风险过多地分配给总承包人是不公平的，也不利于合同的稳定履行。因此，《管

理办法》制定时结合我国实际情况，作出了切合国内实际的规定。

(2)《管理办法》规定的风险承担并非必然不可改变，但应当支付相应对价

《管理办法》第十五条第二款规定的风险分担可以通过合同约定分配，但这种分配必须附加前提条件，即发包人应当支付足够的风险对价。

《合同法》的基本原则是等价有偿，如果发包人将自身应当承担的风险通过合同转嫁给承包人，那么其应当支付相应对价，否则就破坏了等价有偿的基本原则，破坏市场公平；如果发包人强制要求承包人承担过多的风险，则可能涉嫌显失公平，承包人有权在一年之内主张撤销合同。

(3)《管理办法》未列明的其他风险，双方当事人也可在合同中自行约定，但也应注意计取相应对价

《管理办法》第九条规定：“推荐使用由住房和城乡建设部会同有关部门制定的工程总承包合同示范文本”，考虑到《建设项目工程总承包合同示范文本（试行）》（GF-2011-0216）需要根据这些年工程总承包模式发展的经验和立法进展而进行完善，住建部已经启动了相应示范文本的修订工作，将会更为充分地完善市场主体的风险分配，更好地体现市场主体的权利义务约定和权利保护。

亮点六：工程总承包法律责任全面对接现有法律体系

针对目前建筑工程相关法律中尚缺乏对工程总承包单位法律责任的具体规定这一实际问题，《管理办法》给出了明确规定。《建筑法》《招标投标法》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等对建筑市场违法责任的处罚集中在业主、勘察、设计、施工、监理等五方主体，关于转包，《建筑法》第二十八条规定：“禁止承包单位将其承包的全部建筑工程转包给他人，禁止承包单位将其承包的全部建筑工程肢解以后以分包的名义分别转包给他人。”关于违法分包，《建筑法》第二十九条规定：“建筑工程总承包单位可以将承包工程中的部分工程发包给具有相应资质条件的分包单位；

但是，除总承包合同中约定的分包外，必须经建设单位认可。施工总承包的，建筑工程主体结构的施工必须由总承包单位自行完成。建筑工程总承包单位按照总承包合同的约定对建设单位负责；分包单位按照分包合同的约定对总承包单位负责。总承包单位和分包单位就分包工程对建设单位承担连带责任。禁止总承包单位将工程分包给不具备相应资质条件的单位。禁止分包单位将其承包的工程再分包。”此外，《建筑工程施工发包与承包违法行为认定查处管理办法》（建市规〔2019〕1号）对转包、违法分包等情形有细致的规定。关于上述违法行为的法律责任，《建筑法》及相关行政法规有明确规定。

但是，针对工程总承包模式，目前尚缺乏对总承包商法律责任的相应规定，因此《管理办法》第二十七条规定：“工程总承包单位和工程总承包项目经理在设计、施工活动中有转包违法分包等违法违规行为或者造成工程质量安全事故的，按照法律法规对设计、施工单位及其项目负责人相同违法违规行为的規定追究责任。”全方位对接现有法律体系，使得对工程总承包中的违法行为查处有法可依。

亮点七：两部委联合制定，共同推进

《管理办法》由住建部和国家发改委联合制定，共同推进。在对工程总承包项目监督管理上，第五条规定：“国务院住房和城乡建设主管部门对全国房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动实施监督管理。国务院发展改革部门依据固定资产投资建设管理的相关法律法规履行相应的管理职责。县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门负责本行政区域内房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动的监督管理。县级以上地方人民政府发展改革部门依据固定资产投资建设管理的相关法律法规在本行政区域内履行相应的管理职责。”在国家层面，由住建部负责对全国房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动实施监督管理，由国家发改委负责从固定资产投资建设角度进行监督管理。在地方层面，由县级以上住建部

门对本行政区域内的房屋建筑和市政基础设施项目工程总承包活动实施监督管理，由县级以上发改部门从固定资产投资建设角度进行监督管理。

三、《管理办法》对各参与方的积极影响和应注意的问题

对于行政监管部门而言，《管理办法》有利于改变之前我国工程总承包立法不足且缺乏操作性的现状。在国家层面上，我国法律、行政法规目前对工程总承包仅作原则上的一般性规定，并没有对发包与承包、项目实施、法律责任等一系列问题进行系统的规定；在地方层面上，各省市根据中央层面的政策性规范文件曾纷纷制定省级、地市级的规范性文件，互相之间以及与中央政策文件之间的矛盾冲突之处并不鲜见。上述情况严重阻碍了行政监管部门对于工程总承包活动的监督管理。《管理办法》的发布和正式施行，有利于解决工程总承包现有立法相互矛盾冲突的问题，有利于确保工程总承包行政监管的一致性和公平性。

但是，《管理办法》由住建部和国家发改委联合发布，所适用的范围为房屋建筑和市政基础设施项目。现实中的工程总承包项目类型远不止于此，其他部门也有针对工程总承包模式的规范文件，比如，原铁道部的《铁路建设项目工程总承包办法》、交通运输部的《公路工程设计施工总承包管理办法》等。行政监管的条块分割仍然现实存在，工程总承包如果要取得更进一步的发展，后续更高层级的工程总承包立法势在必行。

对于建设单位而言，《管理办法》有利于其更加有序地开展工程总承包招标、签约和项目管理工作。之前，由于缺乏具体规定，针对工程总承包方式的适用项目、发包阶段和条件、发包方式、招标文件编制、工程总承包单位条件、投标文件编制期限、评标委员会组成、发承包双方的风险分担、合同价格形式、工程总承包单位的组织机构和项目管理、工程总承包项目经理条件、质量安全工期保修责任、法律责任等一系列问题，建设单位处于摸索状态，到底什么样的做法合法、什么样的做法合适，都是行业亟待解决的难题。《管理办

法》的发布和正式施行，对上述一系列问题都有了相应的规定，今后建设单位开展招标、签约和管理的工作终于有了切实的依据。

但是，《管理办法》毕竟着眼于大方向，立足于原则性的问题，现实当中的项目千差万别，《管理办法》面对建设单位多种多样的需求，不可能事无巨细全部包办，这也彰显了合同示范文本和招标标准文件的重要性。之前，早在2011年，相关部门就发布了《建设项目工程总承包合同示范文本（试行）》和《标准设计施工总承包招标文件》，距今已近10年，工程总承包发展日新月异。《管理办法》即将施行，而现状却是对应着旧的文本，这应当引起建设单位特别是缺乏专业力量的建设单位的注意。

对于工程总承包单位而言，《管理办法》的出台，有利于其维护自身合法权益、保证工程质量安全。鉴于目前建设工程市场的现实情况，建设单位相对于工程总承包单位处于强势的地位，随意压缩工期、要求垫资施工、干扰正常管理工作等情况，造成了工程总承包单位合法权益的流失、争议纠纷的多发乃至重大安全质量事故的发生。对此，《管理办法》进行了一系列规制。以随意压缩工期和要求垫资施工这两大工程总承包单位的“痛点”为例，《管理办法》分别在第二十四条和第二十六条专门作了规定。通过对建设单位可能出现的违法违规行为进行限制，《管理办法》凸显了“维护工程总承包单位合法权益、保证工程质量安全、培育工程总承包市场”的立法目的。

但是，工程总承包单位同时应当意识到，即使《管理办法》通过一系列条款保障其权益，作为市场主体，承担高利润所对应的高风险仍然是题中之意。《管理办法》第十五条既规定建设单位承担五类风险，又强调“具体风险分担内容由双方在合同中约定”。以目前市场竞争的残酷程度，很难保证建设单位不把更多的风险通过合同条款的形式转嫁给总承包单位，这是总承包单位在承揽工程和洽商合同时反复权衡和考虑的最重要因素之一。

对于咨询单位而言，如果参与到工程总承包

项目的前期阶段,则可能因《管理办法》作出的禁止性规定而不能参与到工程总承包项目实施阶段。具体而言,《管理办法》第十一条作出了区别性的禁止规定:对于存在直接利益冲突的单位禁止成为工程总承包单位;对于存在间接利益冲突的单位有条件允许成为工程总承包单位。

《管理办法》第十一条第一款明确规定:“工程总承包单位不得是工程总承包项目的代建单位、项目管理单位、监理单位、造价咨询单位、招标代理单位。”也就是说,存在直接利益冲突的单位禁止成为工程总承包单位。代建单位、项目管理单位、监理单位、造价咨询单位是建设工程监督管理单位,负有对项目质量、工期、造价、安全的监督责任,如果其同时成为工程总承包单位,显然会陷入既当球员又当裁判的情形中,导致工程建设全面失控。招标代理单位对工程招投标活动具有极大影响力,如果允许其出任工程总承包单位,显然会破坏招投标活动的公平公正。因此,上述单位均属于直接利益冲突,不应成为工程总承包单位。

对于间接利益冲突单位,《管理办法》第十一条第二款规定:“政府投资项目的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件编制单位及其评估单位,一般不得成为该项目的工程总承包单位。政府投资项目招标人公开已经完成的项目建议书、可行性研究报告、初步设计文件的,上述单位可以参与

该工程总承包项目的投标,经依法评标、定标,成为工程总承包单位。”对于政府投资项目,为了避免因前期单位的信息优势而破坏公平竞争,损害国家、社会和第三人利益,要以公开前期文件为前提,前期咨询单位方可参与工程总承包项目投标。

四、结 语

工程总承包模式是国际上广泛采用的成熟的建设工程模式,其本身具有精简招标程序、减少管理层级、化解项目风险、统一权利责任、提升推进效率、降低工程造价、缩短建设工期、保证工程质量等优点。但在我国的工程实践中也暴露出立法滞后、各地矛盾、权责不明、监管不足等弊端,《管理办法》在总结我国工程总承包实践中的经验和教训的基础上适时出台,聚焦痛点难点问题,致力于体制机制创新。《管理办法》明确了工程总承包的概念、范围、总承包单位条件、项目实施要求、法律责任等重点内容,结合我国实际情况创造性地提出了“总包负总责”制度、“双资质”模式、“单位+人员”机制、有所区分的回避制度、发承包风险分配原则等,着力解决工程总承包中的造价、质量、安全、工期等问题。《管理办法》的出台,将有力推动我国工程总承包的法治化和专业化,对助力工程总承包优化升级、促进建筑业持续健康发展将产生深远影响。

我省通报批评 6 家串通投标建筑业企业

为深入贯彻落实党中央国务院、省委省政府及住房城乡建设部关于扫黑除恶专项斗争的部署要求，严厉打击违法犯罪行为和行业乱点乱象，持续规范建筑市场秩序，省住建厅依托审计移送，对 2015 年 10 月“乐都区瞿昙镇瞿昙大道新建工程”项目招投标过程中存在串通投标的青海省宏星建设工程有限公司、青海广驰建设工程有限公司、青海恒力建筑安装工程有限公司、青海省广厦建筑工程有限公司、河南省广宇建设集团有限公司、青海亿林建筑工程有限公司全省通报批评，并按

照《青海省建筑市场信用管理办法》对企业信用评分分别扣除 5 分。

省住建厅要求，全省建筑业企业要引以为戒，规范经营，严格按照法律法规和相关规定开展建设工程活动，自觉抵制串通投标、转包、挂靠等违法违规行为，同时牢固树立自律意识，诚实守信，加强管理，共同维护建筑市场健康发展秩序。各级建设行政主管部门要持续加强招投标活动及标后监管力度，加大违法违规行为打击力度，采用信用惩戒、媒体曝光等手段，依法严惩违法违规行为。

省住房城乡建设厅召开 《高原美丽城镇示范省建设促进条例》座谈会

3 月 31 日，省住房城乡建设厅组织中国人民大学及我省相关立法专家，以视频会议的方式召开《青海省高原美丽城镇建设促进条例》座谈会。会议听取了中国人民大学关于《青海省高原美丽城镇建设促进条例（草案）》的详细汇报，并就草案进行了热烈讨论。王发昌厅长出席会议，白宗科副厅长主持会议，厅办公室（法规处）、城设处、城建处、村镇处等相关单位参加会议。

会议认为，《青海省高原美丽城镇建设促进条例》作为落实党的十九届四中全会的重要举措和高原美丽城镇示范省建设工作的重要内容，意义重大。

会议指出，受新型冠状病毒肺炎疫情影响，立法调研工作受到局限，中国人民大学公共管理学院克服困难，在规定时限内借鉴国内外经验，形成的草案初稿具有一定的思想性和前瞻性。

会议强调，促进条例要精准定位高原美丽城镇定义，明确条例章节逻辑、总体目标要求、与

其他法规条例的关系，并就条例如何规范高原美丽城镇和示范省建设工作、实施主体约束和技术标准约束、实施工作和倡导工作等关键内容上作出明确判断。

会议要求，条例起草工作要聚焦党的十九届四中全会精神和《高原美丽城镇示范省建设实施方案（初稿）》内容，借鉴国内外先进典型经验，突出青海实际，在做好调研和前期研究工作的基础上，抓紧推进落实。

会议决定，由中国人民大学公共管理学院和省住房城乡建设厅组成联合起草组，攻坚克难，按照立法工作时限要求，高标准完成立法研究和条例起草工作。

会议还听取了《推进高原美丽城镇示范省建设体制机制研究》课题推进情况，并督促课题牵头处室要按照时间节点，高质量完成课题研究工作，形成高质量研究报告。

完善制度体系 强化公共租赁住房规范管理 我省出台《青海省公共租赁住房管理实施细则》

为切实保障城镇住房困难群体基本住房需求，规范公共租赁住房管理工作，根据国家和我省有关政策规定，结合住房保障发展实际，近日，省政府办公厅出台了《青海省公共租赁住房管理实施细则》，从总则、建设管理、准入管理、配租管理、配售管理、住房租赁补贴、退出管理、运营管理、资金管理、监督管理和附则等 11 个方面对全省范围内公共租赁住房的建设、准入、分配、退出和运营及住房租赁补贴的发放管理等作了详细规定。

《细则》是对《青海省保障性住房准入分配退出和运营管理实施细则》的补充和完善，一是增加了建设管理内容。对公租房建设项目选址、房源筹集、建设标准、标准税费优惠、竣工验收等内容进行了明确，同时明确新建公租房单套建筑面积原则上控制在 60 平方米以内。二是降低公租房保障范围准入标准并简化申请手续。将原公租房保障范围准入面积人均 16 平方米以下调整为 20 平方米以下。同时，根据“放管服”改革有关要求，在申请人申请公租房和住房租赁补贴时提供证件材料中，取消提交婚姻、家庭收入、家庭财产、住

房证明及有关授权书等材料，改为提交家庭收入和财产情况个人承诺书，进一步简化群众申报程序。

三是细化了租赁补贴发放相关内容。将申请住房租赁补贴户均租赁补贴面积由原来的 35 平方米调整到不超过 60 平方米，并明确由县（市、区、行委）人民政府确定具体租赁补贴面积补贴标准，并实行分层级差别化租赁补贴政策。四是明确了信用体系和信息系统管理平台建设相关内容。增加了信用体系建设的内容。要求制定住房保障领域信用体系建设实施方案，建立健全信用信息归集和应用制度，完善守信联合激励和失信联合惩戒机制。同时，根据我省信息系统管理平台建设以及省级负总责、市县抓落实的原则，在《细则》中进行了明确表述，建立健全公共租赁住房信息系统管理平台，做好公共租赁住房基础资料的归档管理工作。

下一步，省住房城乡建设厅将开展新修订《细则》的宣贯培训工作，确保基层工作人员尽快掌握运用。同时，结合《细则》相关内容，制定印发《青海省公共租赁住房租赁合同》等示范文本，进一步加强对全省公共租赁住房管理工作的业务指导。

我省出台首个建筑工人实名制管理规范性文件

近日，为有效规范建筑企业用工管理和工资支付行为，根治工程建设领域工资拖欠问题，切实保障建筑工人的合法利益，结合贯彻落实国务院《保障农民工工资支付条例》和住房城乡建设部、人力资源社会保障部《关于印发〈建筑工人实名制管理办法（试行）〉的通知》的要求，省住房城乡建设厅坚持源头治理，完善源头预防、动态监管、失信惩戒相结合的制度保障体系，推进根治欠薪工作，会同省人力资源社会保障厅印发了《青海省建筑工人实名制管理实施细则（试行）》，对建筑工人实名制管理，工人工资专户设立、工资支付管理，主管部门动态监管等方面做出了明确的规定。

《细则》规定我省所有房屋建筑和市政基础设施项目实行建筑工人实名制信息化管理。建设项目通过实名制采集设备和考勤终端等实施实名制信息化管理。建筑工人工资支付实行“谁承包谁负责，总包负总责”的原则，由施工总承包单位负责发放工资，及时采集、核实、更新建筑工人基本信息和考勤信息，并上报工资款支付申请和工资表，分包企业配合做好实名制管理信息化台账。

《细则》明确项目实行建筑工人工资专用账户管理。由施工总承包企业在工资代发银行开设建

筑工人工资专用账户，工资款由建设单位依据约定直接拨付至专用账户专项用于支付建筑工人工资，严格确保专款专用。

《细则》要求施工总承包企业按月及时、足额支付建筑工人工资。收到工资款后2日内，由代发银行通过其设立的建筑工人工资专户直接将工资划入建筑工人个人银行卡，并及时向其反馈工资收入信息，并向实名制信息系统反馈数据。

《细则》还将进入施工现场的建设单位、施工单位和监理单位的项目管理人员一并纳入建筑工人实名制管理范畴。进一步加强对参建各方责任主体主要人员的到岗履职的监管，强化落实建筑工程参建各方质量安全主体责任。

《细则》还指出，各级住房和城乡建设和社会保障主管部门对建筑工人实名制用工信息化管理及工资支付等行为进行动态监管，通过系统预警，对未进行实名制管理或克扣建筑工人工资的行为，按照《青海省建筑市场信用管理办法》等相关规定对企业进行不良行为记录，扣减诚信分值。对拖欠工程款或建筑工人工资，情节严重，引发群体性事件，且被行政处罚或不良行为扣分的企业纳入重点监管企业名单，加大监管力度。

住房和城乡建设部关于取消部分部门规章规范性文件设定的证明事项（第二批）的决定

建法规〔2020〕2号

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房和城乡建设（管）委及有关部门，新疆生产建设兵团住房和城乡建设局：

为贯彻落实党中央、国务院关于减证便民、优化服务的部署要求，住房和城乡建设部决定取消部分部门规章规范性文件设定的证明事项（第二批），相关证明事项自公布之日起取消。

附件：1. 取消部门规章设定的证明事项目录（第二批）

2. 取消规范性文件设定的证明事项目录（第二批）

中华人民共和国住房和城乡建设部

2020年2月18日

附件1：取消部门规章设定的证明事项目录（第二批）（勘察设计相关）

序号	证明事项名称	证明用途	设定依据	取消后的办理方式
2	环保部门出具的认可文件式者准许使用文件	办理工程竣工验收备案	《房屋建筑和市政基础设施工程竣工验收备案管理办法》（2000年4月4日建设部令第78号发布，根据2009年10月19日住房和城乡建设部令第2号修正） 第五条 建设单位办理工程竣工验收备案应当提交下列文件： （三）法律、行政法规规定应当由规划、环保等部门出具的认可文件或者准许使用文件；	申请人不再提交。

序号	证明事项名称	证明用途	设定依据	取消后的办理方式
13	资格证书复印件	申请注册建筑师初始注册	《中华人民共和国注册建筑师条例实施细则》(2008年1月29日建设部令第167号发布) 第十八条 初始注册者可以自执业资格证书签发之日起三年内提出申请。逾期未申请者:须符合继续教育的要求后方可申请初始注册。初始注册需要提交下列材料: (二)资格证书复印件; (六)相应的业绩证明;	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。
14	相应的业绩证明			
15	达到继续教育要求的证明材料	申请注册建筑师初始注册、延续注册和变更注册	《中华人民共和国注册建筑师条例实施细则》(2008年1月29日建设部令第167号发布) 第十八条 初始注册者可以自执业资格证书签发之日起三年内提出申请。逾期未申请者,须符合继续教育的要求后方可申请初始注册。 初始注册需要提交下列材料: (七)逾期初始注册的,应当提交达到继续教育要求的证明材料。 第十九条 注册建筑师每一注册有效期为二年。注册建筑师注册有效期满需继续执业的,应在注册有效期届满三十日前,按照本细则第十五条规定的程序申请延续注册。延续注册有效期为二年。 延续注册需要提交下列材料: (三)注册期内达到继续教育要求的证明材料。 第二十条 注册建筑师变更执业单位,应当与原聘用单位解除劳动关系,并按照本细则第十五条规定的程序办理变更注册手续。变更注册后,仍延续原注册有效期。 原注册有效期届满在半年以内的,可以同时提出延续注册申请。准予延续的,注册有效期重新计算。 变更注册需要提交下列材料: (五)在办理变更注册时提出延续注册申请的,还应当提交在本注册有效期内达到继续教育要求的证明材料。	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。
16	聘用单位资质证书副本复印件	申请注册建筑师初始注册	《中华人民共和国注册建筑师条例实施细则》(2008年1月29日建设部令第167号发布) 第十八条 初始注册者可以自执业资格证书签发之日起三年内提出申请。逾期未申请者,须符合继续教育的要求后方可申请初始注册。 初始注册需要提交下列材料:(四)聘用单位资质证书副本复印件;	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。

序号	证明事项名称	证明用途	设定依据	取消后的办理方式
17	新聘用单位资质证书副本复印件	申请注册建筑师变更注册	《中华人民共和国注册建筑师条例实施细则》(2008年1月29日建设部令第167号发布) 第二十条 注册建筑师变更执业单位,应当与原聘用单位解除劳动关系,并按照本细则第十五条规定的程序办理变更注册手续。变更注册后,仍延续原注册有效期。原注册有效期届满在半年以内的,可以同时提出延续注册申请。准予延续的,注册有效期重新计算。变更注册需要提交下列材料: (二)新聘用单位资质证书副本的复印件;	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。
22	继续教育合格证明	取得执业资格超过3年申请办理初始注册、申请办理延续注册	《注册房地产估价师管理办法》(2006年12月25日建设部令第151号发布,根据2016年9月13日住房和城乡建设部令第32号修正) 第十条 申请初始注册,应当提交下列材料: (四)取得执业资格超过3年申请初始注册的,应当提供达到继续教育合格标准的证明材料; 第十一条 注册有效期满需继续执业的,应当在注册有效期满30日前,按照本办法第八条规定的程序申请延续注册;延续注册的,注册有效期为3年。 延续注册需要提交下列材料: (三)申请人注册有效期内达到继续教育合格标准的证明材料。	申请人不再提交,通过全国房地产估价行业管理信息平台核查。

附件2：取消规范性文件设定的证明事项目录（第二批）（勘察设计相关）

序号	证明事项名称	证明用途	设定依据	取消后的办理方式
1	施工图设计文件审查人员执业资格证明以及社保证明	申请施工图设计文件审查机构	《住房城乡建设部关于实施〈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〉有关问题的通知》(建质〔2013〕111号) 4.申请审查机构时,申请单位应当提供审查人员执业资格的相关证明以及社保证明等材料。	申请人不再提交。
8	社会保险证明复印件	申请注册公用设备工程师、注册电气工程师、注册化工工程师延续注册和变更注册	《住房城乡建设部办公厅关于注册公用设备工程师、注册电气工程师、注册化工工程师延续注册和变更注册有关问题的通知》(建办市函〔2013〕200号) 附件:注册公用设备工程师、注册电气工程师、注册化工工程师延续注册和变更注册规程 二、(一)4.由社会保险机构出具的近一个月在聘用单位的社保证明复印件; (二)5.由社会保险机构出具的近一个月在聘用单位的社保证明复印件。	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。

序号	证明事项名称	证明用途	设定依据	取消后的办理方式
9	社会保险证明 复印件	申请工程勘察设计资质	《关于印发〈建设工程勘察设计资质管理规定实施意见〉的通知》(建市〔2007〕202号)(十一)8、(十二)7、(十三)7、(十五)6规定,申请工程设计资质,应当提交近一个月的社保证明复印件。 《住房城乡建设部办公厅关于进一步推进勘察设计资质资格电子化管理工作通知》(建办市〔2017〕67号) 二、企业向我部申请勘察设计资质时,须报送由社会保险机构出具的注册人员在本企业缴纳社会保险费的证明。 《住房城乡建设部关于印发〈工程勘察资质标准实施办法〉的通知》(建市〔2013〕86号) 附件1:《工程勘察资质申报材料清单》15.主要专业技术人员、技术工人申报前近1个月的社保证明复印件。	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。
10	原工程勘察、 工程设计资质证书复印件	申请工程勘察设计资质	《住房城乡建设部关于印发〈工程勘察资质标准实施办法〉的通知》(建市〔2013〕86号) 附件1:《工程勘察资质申报材料清单》 5.原工程勘察资质证书正、副本复印件。 《关于印发〈建设工程勘察设计资质管理规定实施意见〉的通知》(建市〔2007〕202号)(十二)3、(十三)3、(十四)5、(十五)3规定,申请工程设计资质,应当提交原工程设计资质证书复印件。	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。
11	消防专业培训 合格证书	申请消防设施工程设计专项资质	《关于印发〈工程设计资质标准〉的通知》(建市〔2007〕86号)附件6-6:消防设施工程设计专项资质标准 二、(一)2、(3)在主要专业技术人员配备表规定的人员中,非注册人员应当具备中级以上工程类专业技术职称,且取得省级公安消防机构颁发的消防专业培训合格证书	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。
12	社会保险证明	申请建筑业企业资质	《住房城乡建设部关于印发〈建筑业企业资质管理规定和资质标准实施意见〉的通知》(建市〔2015〕20号)(三十八)11.社会保险证明是指社会统筹保险基金管理部门出具的基本养老保险对账单或加盖社会统筹保险基金管理部门公章的单位缴费明细,以及企业缴费凭证(社会保险缴费发票或银行转账凭证等证明);社会保险证明应至少体现以下内容:缴纳保险单位名称、人员姓名、社会保障号(或身份证号)、险种、缴费期限等。社会保险证明中缴费单位应与申报单位一致,上级公司、子公司、事业单位、人力资源服务机构等其他单位缴纳或个人缴纳社会保险均不予认定,分公司缴纳的社会保险可以予以认定。 附件2:建筑业企业资质申报材料清单22.企业主要人员申报前1个月的社会保险证明; 23.企业主要人员申报前3个月的社会保险证明。	申请人不再提交,向主管部门作出书面承诺。

丹噶尔历史文化名城保护初步调研与设计研究

——以湟源县人民街片区改造项目为例

青海省工程咨询中心 王道星

摘要：以青海省湟源县丹噶尔古城保护性改造项目为例，基于丹噶尔历史名城保护规划，从保护历史名城的责任、历史文化名城保护内容角度出发，对青藏高原高海拔地区特有的自然气候、地形地质、民俗习性等因素对丹噶尔保护传统建筑提出新要求，分析历史名城保护工作中遇到的现实冲突及解决对策，并且进行高海拔地区传统民居建筑保护与修复的建筑设计；为全面了解建筑的现状情况，项目组还完成了人民街片区 482 户的入户建筑调查，对每户建筑进行建档，并对其中一处县级文物保护建筑提出了高海拔地区传统文物建筑保护方法和修复设计关键技术。

关键词：湟源；丹噶尔；名城保护；建筑风貌

1 丹噶尔古城传统建筑保护与修复的意义

1.1 丹噶尔古城传统建筑保护与修复的意义

湟源县位于青海省东部，西宁市西部，地处青藏高原东端的日月山下，湟水河上游，县城城关镇距省会西宁 52 千米，是农业区与牧业区、黄土高原与青藏高原、农耕文化和草原文化的结合处，古“丝绸之路”南路和“唐蕃古道”的必经之地，自古就是西北交通要道和军事重地。总面积 1509 平方千米。以汉族为主，兼有回、藏、蒙古、土族等。



图 1 环青海湖旅游圈功能区位图

丹噶尔是湟源县的旧称，筑于雍正年间，古城位于今县城城关镇，北靠北极山，南临湟水河，是

中国西部重要的经济文化枢纽和军事重镇，也是一座古老的文化名城。古城历史悠久、文化底蕴深厚。黄土高原与青藏高原在这里结合，农耕文化与草原文化在这里相交，唐蕃古道与丝绸南路在这里穿越，众多民族在这里集聚，素有“海藏咽喉”“茶马商都”“小北京”之美称。

丹噶尔古城因地处西北经济欠发达地区，城市化进程较慢，因此古城内的城市遗产未得到有效保护。近年来，和大多数古城一样，在高速的城市建设和市场经济的冲击下，丹噶尔古城风貌和历史建筑遗存的保护与利用的问题日益突出。古城内以人民街片区为例，该片区绝大部分区域尚未改造，平房密度大，基础设施严重落后；大部分房屋经过历年翻修，失去原有古建筑风貌，由于该地区冬季寒冷，老房屋采暖设施落后，当地居民后期增加了暖廊，大部分民居成为“混搭”建筑。因此，古城街区内的绝大部分民居居住卫生环境脏乱差，存在防汛排涝、社会治安、防火防灾等安全隐患。

2016 年以来，中央对文物保护、历史名城保护规划建设管理工作作出了一系列的重要指示。习近平总书记曾说过，历史文化是城市的灵魂，要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产。在

2016 年，关于十三五规划纲要中第三十四章第三节“加快城镇棚户区和危房改造”中明确指出，基本完成城镇棚户区和危房改造任务。将棚户区改造与城市更新、产业转型升级更好结合起来，加快推进集中成片棚户区和城中村改造，有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，棚户区改造政策覆盖全国重点镇。完善配套基础设施，加强工程质量监管。在 2015 年两会中，李克强总理同样提出还要加大城镇棚户区和城乡危房改造力度。同时要求保护传承城市历史地域文化。因此，本项目得到湟源县人民政府的高度重视，并借助国家针对棚户区改造政策的契机，在保护古城历史遗迹的同时，逐步改善片区内棚户区居民住房环境，保护好、利用好历史文化资源，提升城市形象，促进区域经济和社会的发展。

丹噶尔古城传统建筑以木结构体系为主，总的来说，明清以前的传统古镇建筑已基本消失，现存的传统古镇主要以明清和民国时期的建筑为主。这些古镇为我们了解不同时期和各个地区的历史故事、风土人情提供了重要的依据。古城人民街片区的一街一巷、一砖一瓦无不印着历史的痕迹，反映

着当地城镇的历史脉络和人文气息。生活在巷道内的人们，很多还保留着传统生活方式和习惯。近年来，丹噶尔古城遗产的保护得到了各级政府和社会的重视，根据自身名城特色在文物和风景名胜、古城与历史街区等城市遗产保护方面都取得了显著的成效。但是，随着湟源城市发展建设速度的加快，名城保护工作面临了巨大的压力，一方面是城市历史环境的自我衰败，另一方面是发展建设对城市遗产的“建设性”破坏。

根据排查调研，结合上海同济城市规划设计研究院提供的现状调查数据，古城内明清以前的传统古建筑已基本消失，古城内建于清代的建筑占 2.85%，主要位于明清老街两侧以及古城南侧的部分民俗宅院，建于民国的建筑占 4.69%。现存的古城部分建筑主要以明清和民国时期的建筑为主。这些建筑为了解不同时期和各个地区的历史故事、风土人情提供了重要的依据。古城布局严谨的建筑结构，经纬交织的幽幽街巷，结构独特的民居院落，气势恢宏的寺院庙宇，保存完整的“歇家”商号，乃至一片瓦、一块砖、一扇门、一合窗，无不承载着厚重的多元文化信息，展示着边塞古城发展的壮美。



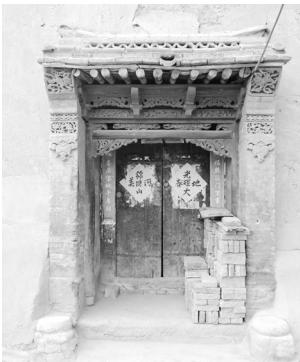
图 2 古城民居院落现状图



清代门头



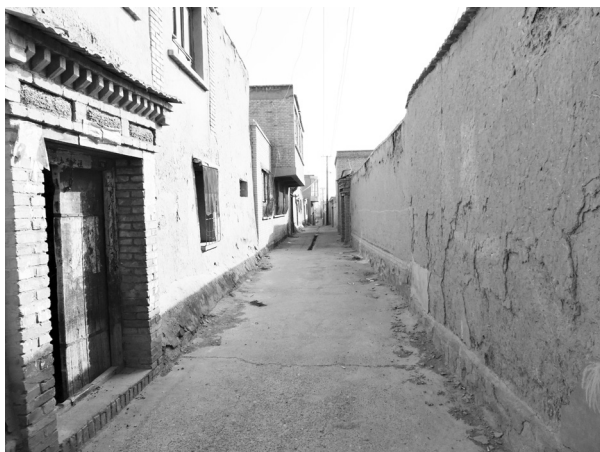
明代门头



近代门头



当代门头（改造）



古城巷道



古城门窗



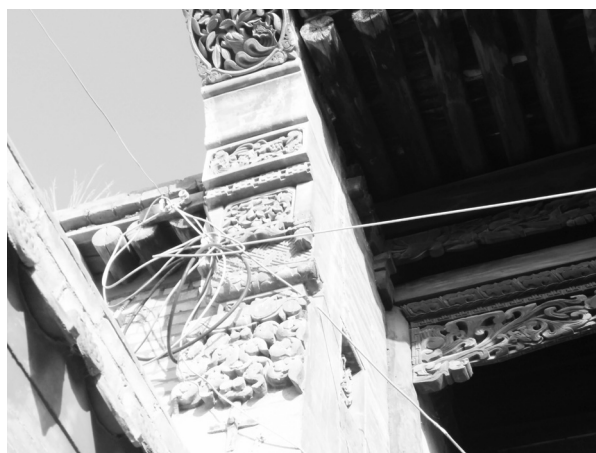
屋顶（古城老街）



民居平屋顶



院落



局部墀头

随着当下城镇化建设的快速发展,传统历史名城保护工作也面临巨大的压力,一方面是古城的保护与修复不是一蹴而就的,需要多年甚至几代人的日积月累,但是实际上由于保护资金大部分为国家贷款,保护修复工程不可能长期,另一方面是保护修复工作要在规定时间内必须完成,而且保障贷款资金的回笼和创造利润价值,必须保障。在这个大的背景下,业主方也看到这其中巨大的潜力和市场,推出各种特色商业街和文化旅游项目。但无论是何种项目,投资者们对投资的回报率的关注,远远大于真正意义上对传统古镇保护的关注。在这两者难以平衡时,往往会以牺牲后者利益为代价,保障其利润的回收。所以,经常会看到某传统建筑被破坏性拆除,代之以钢筋混凝土的假古董,甚至现代建筑的做法。随着这些有故事的建筑被拆除,也意味着一个城市的一段历史、一段记忆被抹灭。

在调研统计建档过程中,大部分改造片区住户对于开发保护行为持支持态度,对于保护性院落的少部分住户认为文物修缮工程所主张的“不改变原状”及“最低限度干预”^[5]持怀疑态度,他们认为政府应当对老旧房子翻新,甚至推倒重建,部分房屋在征收过程中对管委会和政府产生了不信任感^[5]等诸多问题。因此,在项目组调研过程中,遇到了一些阻力,这些阻力源于从历史物质文化遗产保护工作与当下片区内居民强烈要求改善居住条件的矛盾和冲突,以及片区保护开发业主单位三者之间的矛盾和冲突。如果站在片区业主角度,希望看到的是通过对片区的保护、改造、升级等系统工作后要达到资源整合并且发挥经济效益,站在片区居民的角度,居民希望给他们改善居住环境,或者拆迁安置到更好的居住地,站在历史名城保护的角度,要保护好具有历史价值的传统古建筑;因此,如何协调好“保护”与“开发”,一定要求同存异,在对立中统一。解决保护修复和开发重建古城之间的冲突。既要保护、修复好传统建筑风貌,同时通过后期的商业运营中创造利润。举个很简单的生活常识,一所木结构房屋如果长时间无人居住,建筑年久失修,木结构加速糟朽,屋面漏雨,房屋耐久性下降

很快。因此,古城的传统建筑保护工作将注重技术和设施的适宜性和经济性,从当地情况出发,注重自然朴素、返璞归真的古城整体环境氛围塑造,注重适时、适度、适量的服务设施配套。兼顾古城旅游开发与建设实际,宏观控制和微观引导相结合,力求兼顾弹性与可操作性。

2 青藏高原较高海拔地区特有的自然气候、地形地质、民俗习性等因素对保护传统建筑提出全新要求

湟源属大陆性季风气候,年平均气温 3.0℃,无霜期 27~71 天。春季多风,夏季凉爽,冬季干燥,冰雹、干旱频繁。年平均降水量为 408.9 毫米,多集中在 7、8、9 三个月。古城内的气压相对较低,与常压相比,低压下的人体失热量明显增大,且压力越低,人体散失热量越大。丹噶尔古城最热的 7 月份平均气温为 13.9℃,最冷的元月份平均气温为 -10.5℃,年均气温为 3℃,气候冷凉,且早晚温差较大,与同纬度的平原地区相比,湟源高原地区气温偏低,夜晚相对寒冷,光照时间长,太阳辐射强,气温日差大,鉴于以上气温特点,传统建筑节能保温尤为重要,要想保持建施室内温度在人体舒适度范围,首先应当尽可能利用太阳辐射,将辐射热量储存在建筑内部;其次采用新材料以及节能技术,在不改变建筑物内部原有格局前提下,建筑采用热固性改性聚苯板薄抹灰外墙外保温系统,使得热量损失尽可能减小;再次,结合本工程所在地青海省湟源县,属严寒 B 区,针对本项目的特点,本工程所有单体均采用散热器供暖,其中采用燃气壁挂炉分户采暖的建筑,建筑内采暖系统为水平单管跨越式采暖系统,采暖水平管敷设于室内地面内,通过供热系统的建立,从根本上解决了原有传统建筑采暖设施落后,屋内温度较为依赖房屋朝向、日照等因素。通过人工供暖系统的建立,使得各个朝向房间内的采暖提供了强有力的保障。

结合该地区特有的自然气候与地形地质,此次对保护传统建筑提出了“传承原真、修旧如旧,改造创新”的技术要求。从最大程度上保留原有传统建筑的原真性,并且结合现有新材料、新技术、新

工艺确保传统建筑在后期使用舒适和维护阶段更加操作简便。

此次丹噶尔古城传统建筑保护范围北至城北路,南至东大街,东至东沙沟东侧道路,西至北大街。地貌上属于山前洪坡积堆积区,地形开阔,地势东北高西南低,场地内地面高程由 2643.55~2674.38m,高差 30.83m。丹噶尔古城的街巷体系主要由鱼骨状路网的两街、六巷、三城壕组成。古城区内现状建筑肌理主要由传统型建筑肌理与更新型建筑肌理组成,古城内的传统民居街坊具有底层高密度的肌理特征,东西、南北街巷幽长曲折,大致呈方格网状。经过现状统计,两街六巷三城壕分割成 482 户院落。南北高差较大,幽长的巷道正好消化吸收了 30 米的竖向高差。古城内的民居建筑主要体现了庄窠与北方四合院融合的特点,此次保护传统建筑研究保留了这种叫“庄窠”特色民居,庄窠四周用土坯砌筑高大的院墙,这种高大院墙传承了保障安全,抵御外侵的思想,并且能就地取材,施工方便等优点。内部各个单体采用木结构体系,单体与院落之间用檐廊过渡,按照四个方向,分为北房、东厢房、西厢房及倒座房,平面格局中北房一般为正房,居中为堂间,两侧为起居室,东北或西北角为伙房,厕所多在西南角,大门一般修在东南角,取“紫气东来”

之意。进大门迎面为照壁,镶嵌砖雕的各种吉祥图案,多为“福”字或者雕花。

根据上海同济城市规划设计研究院对丹噶尔的历史遗存详细踏勘和审核后,推荐丹噶尔古城内需要予以保护的历史建筑(院落)共计 41 处。此次研究将取其中一典型院落为例。

3 丹噶尔古城改造工程,引出高海拔地区传统民居建筑保护与修复的建筑设计

3.1 建筑风貌评价

古城内的建筑风貌可分为以下四类:一类风貌建筑、二类风貌建筑、三类风貌建筑、四类风貌建筑。

一类风貌建筑——指保存较好的文物建筑、历史建筑或原有建筑风貌基本保留,但门窗、墙体有一定破损的建筑;

二类风貌建筑——指保存基本完整、局部略有破损,细部构件装饰具有一定历史、科学、艺术价值的历史建筑,或指修复保护一般、风貌欠佳,但仍保留历史文脉肌理的历史建筑。

三类风貌建筑——指质量一般,与传统建筑风格特征不太协调的近现代建筑;

四类风貌建筑——指已无历史传统形态风貌特征可寻,且与传统建筑风貌特征冲突较大的现代建筑。



图3 建筑风貌评价

表 1 建筑风貌评价分类比例表

建筑风貌	面积 (m ²)	比例 (%)
一类	5263	2.92
二类	25258	14.00
三类	108129	59.92
四类	41797	23.16
合计	180447	100
注：表格内面积指建筑基底面积		

从现状调查及所得图表数据看，丹噶尔古城整体风貌较好，一类风貌建筑占 2.92%，有 1 处全国重点文物保护单位，3 处省级重点文物建筑，10 处县级重点文物建筑及 41 处历史建筑。全国重点文物保护单位建筑为明清老街西端的城隍庙，三处省级重

点文物保护单位有位于明清老街中端的文庙（含高等小学堂及劝学所），位于丰盛街南端的火祖阁和位于大什字街南端的福音堂；十处县级文物建筑分别为关帝牌坊、明清老街、玉皇牌坊、火神庙、杨文山民俗宅院、戴有库民俗宅院、杨范明民俗宅院、丁育民民俗宅院、安寿林民俗宅院及蒲钦舜民俗宅院。二类风貌建筑占 14.00%，这两类建筑风貌与古城传统风貌相协调。三类风貌的建筑占 59.92%，该类风貌建筑是一些本身价值不高，但又不对历史街区整体风貌造成较大影响的建筑。四类风貌的建筑占 3.16%，大多为现代建筑，在色彩、尺度、材料等方面均与古城整体传统风貌极不协调。



图 4 古城鸟瞰图

3.2 调研统计

3.2.1 《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》对古城内民居改造的要求

《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》将棚户区的民居院落分为五种类型进行修缮改造，具体要求见表 2。

3.2.2 棚户区修缮、改善、保留、改造、整治民居现状

棚户区修缮、改善、保留、改造、整治民居

情况详表见 3。

3.2.3 现有古民居分类及建档

1) 现有古民居分类

依据《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》，在现场调查的基础上，对古城内 482 个民居院落按修缮、改善、保留、改造、整治进行分类，并附注详细的建筑层数、结构形式、大门形式、屋面形式、室内吊顶形式、院落内花园设置等信息。院落附加信息详表见 4。

表 2 棚户区民居院落改造要求

序号	内容	规划要求	备注
1	针对推荐历史建筑（院落）采用的措施。对此类建筑应当维持其历史格局及建筑风貌，充分展示其建筑精华，按建筑历史样貌最大程度修缮其破损部分。		
2	针对传统风貌建筑采用的措施。此类建筑的传统格局及风貌基本完整，是构成历史街区的主体。应最大程度的保护其建筑历史格局和外在传统风貌，按保持原有容积率进行规划控制，同时对其内部可以调整改造，完善市政设施，改善生活质量。对其中局部维修已经不能保证其建筑质量安全的传统建筑，可以采取改善的修复方式。	针对改善建筑应遵循原格局、原样式、原工艺、原环境的改善维修原则。即维修后的建筑应保持原来院落的范围、传统格局和高度，通过原来的工艺和建造方法，实现与原环境的协调。必要时可以用替代材料延续传统风貌，并尽可能利用原有的砖雕、木雕等构件。	
3	保留	原样保留	
4	针对与传统风貌有冲突的其他建筑，主要对其建筑外观造型按传统风貌和建筑形式进行改造，具体措施包括降层、平改坡、更换屋瓦颜色、改变外饰面、改变门窗样式等。		
5	针对与传统风貌有冲突，且必备整治条件的其他建筑。整治后规划为绿地、广场等开放空间、恢复庭院空间或道路等基础设施用地。	如需新建建筑，应满足保护规划对新建建筑的控制要求，与街区保护的功能与风貌相适应。	

表 3 棚户区各类建筑情况一览表

序号	内容	结构类型	院落数（个）	建筑面积（平方米）	备注
1	修缮	A、B	40	8986.66	
2	改善	B、C	172	25150.3	
3	保留	A、B	8	1621	
4	改造	D	56	10779.36	
5	整治	D、E	206	7285.4	

表 4 院落分类及建档分类信息

	A	B	C	D	E
结构形式	有前檐廊的土木结构	无前檐廊的土木结构	砖混木屋盖结构	砖墙混凝土屋盖结构	临时搭建
大门形式	古大门	有一定特色七八十年代大门	九十年代机制红砖柱子大门	纯现代大门	
屋面形式	青砖屋面	机制红瓦	草泥屋面		
吊顶形式	传统吊顶	现代吊顶			
有无花园	有	无			

(2) 民居院落分类建档资料。
对涉及的 482 座民居院落进行分类建档。

3.3 民居院落单体设计

(1) 传统建筑（院落）现状

古城内民居为小式平顶木建筑，檐口无斗拱装饰，不施彩绘。从现状调查看，古城内传统建筑长期缺乏维修，质量较差，特别是以传统平顶为主的木屋盖，由于维修管理不到位，屋面泥背长草，漏水现象十分严重，导致千塔、木椽、檩条等木结构构件不同程度的糟朽；同时千塔、木椽等当地杨、柳树种的木构件遭受天牛虫害现象严重，因此对于传统建筑保护的重点是木屋盖系统的修复。

(2) 工程保护修缮原则

a. 严格遵循古建筑修缮的“不改变原状”的指导方针，尽可能利用原材料，该加固的加固、应墩接的墩接，对不能利用在原位置的废旧材料尽量做到大材小用、粗材细用、长材短用，使之物尽其材。

b. 施工工艺：所换的构件在选材上尽量接近原构件的材质，制做时不但要按原构件的规格，而且还要按原构件的式样创裁。达到“鱼目混珠”的程度。

c. 建筑色彩。

依据《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》，建筑色彩规划要求：屋面为冷灰色系或土黄色系；青砖墙面应采用淡青及淡灰色系；木质墙面和土坯墙面应保留材质的原色；木质涂刷油漆墙面应采用赭石色系或原木色系。

(3) 平面设计

古城内民居保护平面设计的重点是按照食宿分室、厨卫分离的原则，对传统民居的平面居住功能进行设计，完善建筑的使用功能、整治乱搭乱建、恢复四合院和建筑的传统布局，并从发展的角度，适当考虑部分闲置房间今后出租的可能。

(4) 立面设计

古城内修缮、改善民居立面设计的重点是恢复建筑前门面的传统门窗、槛墙、板墙、木装饰构件的原貌；改造民居的立面设计重点是古城传统立面风貌的打造。

(5) 剖面设计

依据《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》的建筑高度控制要求，保持原来院落的传统格局和高度，对古城内民居进行保护。丹噶尔古城棚户区各类建筑保护和改造措施详见表 5。

表 5 棚户区各类建筑保护和改造措施

序号	内容	结构类型	院落数（个）	保护措施	备注
1	修缮	A、B	40	1. 挑顶至椽 2. 更换构件 3. 重做屋面 4. 修复槛墙 5. 古门修复 6. 古窗加中空玻璃	
2	改善	B、C	132	1. 挑顶至椽 2. 更换构件（保证木构完整性） 3. 重做屋面 4. 修复槛墙 5. 更换仿古门窗	尽可能利用原有的砖雕、木雕等构件
3	保留	A、B	84	保留	
4	改造	D	36	1. 增加出檐 2. 重做屋面防水 3. 增加槛墙 4. 增加木构素材	
5	整治	D、E	190	1. 拆除（规划为绿地、广场等开放空间） 2. 参照整治和改善类新建	

3.4 保护性文物工程修缮原则

保护范围内所有建筑本身与环境均须在城镇建设部门严格监督下进行，不允许随便改变原有状况、面貌及环境。如需进行必要的修缮，应在专家指导下按原样修复，以体现丹噶尔古城传统

民居风貌的特点，做到“修旧如旧”，并严格按照审核手续进行。

(1) 严格遵循古建筑修缮的“不改变原状”的指导方针，尽可能利用原材料，该加固的加固、应墩接的墩接，对不能利用在原位置的废旧材料

尽量做到大材小用、粗材细用、长材短用，使之物尽其材，该过程的修缮原则应遵循“修旧如旧”。

(2) 施工工艺：所换的构件在选材上尽量接近原构件的材质，制作时不但要按原构件的规格，而且还要按原构件的式样创裁。达到“鱼目混珠”的程度。

(3) 建筑色彩：依据《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》，建筑色彩规划要求：屋面为冷灰色或土黄色系；青砖墙面应采用淡青色及淡灰色系；木质墙面和土坯墙面应保留材质的原色；木质涂刷油漆墙面应采用赭石色系或原木色系。

3.5 县级重点文物保护院落的设计

古城内七片区古民居院落共计 482 座，根据《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》和现场逐个院落的调查建档归类，可以得出古城民居在建筑布局、使用功能、结构做法等方面有很强的趋同性结论，可以严格按照《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》对院落修缮、改善、保留、整治等分类要求进行保护。本次设计附图中包含 10 套典型院落保护图纸，其

中包括 6 座改善院落、2 座改造院落、2 座修缮院落。其中一进院改善院落 9 座，二进院改善院落 1 座。

本内容以戴友库民俗宅院为例，提出解决高海拔地区传统文物建筑保护与修复的建筑设计关键技术。

戴有库民居属清代民间单檐、单坡屋顶庄窠院。典型的土木结构建筑，采用木梁柱构架承重体系，平面布局为单进四合院，屋中设炕院中砌筑花坛。建筑占地 237m^2 ，建筑面积 156m^2 。位于南小什字二纵向 7 号，始建于清嘉庆年间，距今已有二百余年的历史。居民北侧紧临明清老街，其余四周均为居民住宅。居民为单檐、单坡屋顶庄窠院，典型的土木结构建筑，采用木梁柱构架承重体系，平面为单进四合院对称布局，屋中设炕，院中砌筑花坛。建筑占地 237m^2 ，建筑面积 156m^2 。现民居整体建筑格局保存完好，庄窠土墙、门头有一定程度损坏，梁、柱、隔墙等木结构有轻微破损，四面建筑除部分门窗已改为现代门窗外均保持了原有的风貌。民居现为私人所有，住户戴有库祖辈家已在此居住一百多年。据现居住后代所述，此屋主人曾为晚清丹噶尔古城武官。



图 5 戴有库民居在古城的位置

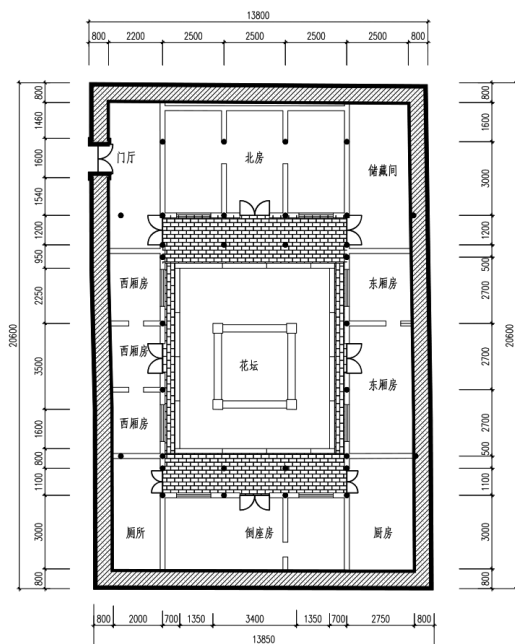


图 6 平面图



图 7 大门及所在二纵巷



图 8 大门立面照



图 9 内部院落



图 10 内院北房正面



图 11 内院东南角



图 12 内院东房窗格



图 13 院内倒座房窗格



图 14 细部构造(一)



图 15 细部构造(二)



图 16 院内地面及花坛局部



图 17 院内倒座房正面照

表 5 修缮说明

调查及修缮项目			现状	措施
	结构	地上结构	保存基本完好	检修结构体系，局部修复加固
		地下结构	不详	勘查，视勘查结果考虑是否需要加固处理
	屋顶		檐口有破损	修复檐口，更换破损的砖块、瓦片
	室内地面		基本完好	
	室外地面		基本完好	
	墙体	外墙	部分保存良好，局部有破损	恢复大门原貌
		隔墙	基本完好	检修、修复破损
	小木作	大门	基本保存良好，局部有损坏	恢复大门原貌
		门	基本保存完好，局部已替换为现代门样式	依据传统门样式修复破损部分
		窗	基本保存完好，局部已替换为现代玻璃窗	依据传统门样式修复破损部分
		装饰	雀替、牛腿、梁架等构件总体完好，部分损坏	依据传统构件样式修复毁坏部分
		其他	部分房屋无人居住，存在衰败迹象	传承利用
	特色设施	花坛	基本保存良好，局部有破损	恢复花坛原貌
		院子	院子格局保存完好	保护

4 结语

在当前根据十三五规划纲要中关于“加快城镇棚户区和危房改造”政策大背景下，历史名城的保护与古城经济发展应兼顾，开发与保护并行，过度开发和单一僵化的保护并不是可持续发展，我们一方面享受古城传承带给我们对过去历史文化的品鉴，一方面应当将这种历史文化继续传承和发扬，另一方面应当从当地实际情况出发，积极进行文化产业的挖掘，把古城的历史价值与功效更好的发挥出来，为提高当地社会经济发展、提升居民生活质量、宣传地域特色文化为目的，走可持续发展道路。

参考文献

[1] 丹噶尔历史文化名城保护规划 [R]. 上海同济城市规划设计研究院 2016.01.
[2] 湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性

详细规划 [R]. 上海同济城市规划设计研究院 & 同济大学国家历史文化名城研究中心 ,2015.05.

[3] 湟源县人民街片区棚户区改造项目初步设计 [G]. 青海省人民防空工程设计研究院 ,2016.07.

[4] 莎车古城：历史文化名城的保护与传承 / 张恺著 [M]. 上海：东方出版中心，2016.12（文化遗产保护与城市规划丛书）.

[5] 李光涵. 贵州大利桐寨的“保护” [J]. 建筑学报 2016 年第 12 期总第 579 期 .

图片来源

图 1、图 3、图 4、图 5：《湟源县人民街片区棚户区改造项目修建性详细规划》文本上海同济城市规划设计研究院编制组绘制 .

图 2, 图 6~ 图 17：王道星等项目组团队成员拍摄 .

建设工程消防设计审查验收管理暂行规定

中华人民共和国住房和城乡建设部令第 51 号

《建设工程消防设计审查验收管理暂行规定》已经 2020 年 1 月 19 日第 15 次部务会议审议通过，现予公布，自 2020 年 6 月 1 日起施行。

住房和城乡建设部部长 王蒙徽

2020 年 4 月 1 日

建设工程消防设计审查验收管理暂行规定

第一章 总 则

第一条 为了加强建设工程消防设计审查验收管理，保证建设工程消防设计、施工质量，根据《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国消防法》《建设工程质量管理条例》等法律、行政法规，制定本规定。

第二条 特殊建设工程的消防设计审查、消防验收，以及其他建设工程的消防验收备案（以下简称备案）、抽查，适用本规定。

本规定所称特殊建设工程，是指本规定第十四条所列的建设工程。

本规定所称其他建设工程，是指特殊建设工程以外的其他按照国家工程建设消防技术标准需

要进行消防设计的建设工程。

第三条 国务院住房和城乡建设主管部门负责指导监督全国建设工程消防设计审查验收工作。

县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门（以下简称消防设计审查验收主管部门）履行职责承担本行政区域内建设工程的消防设计审查、消防验收、备案和抽查工作。

跨行政区域建设工程的消防设计审查、消防验收、备案和抽查工作，由该建设工程所在行政区域消防设计审查验收主管部门共同的上一级主管部门指定负责。

第四条 消防设计审查验收主管部门应当运用互联网技术等信息化手段开展消防设计审查、消防验收、备案和抽查工作，建立健全有关单位和从业人员的信用管理制度，不断提升政务服务水平。

第五条 消防设计审查验收主管部门实施消防设计审查、消防验收、备案和抽查工作所需经费，按照《中华人民共和国行政许可法》等有关法律法规的规定执行。

第六条 消防设计审查验收主管部门应当及时将消防验收、备案和抽查情况告知消防救援机构，并与消防救援机构共享建筑平面图、消防设施平面布置图、消防设施系统图等资料。

第七条 从事建设工程消防设计审查验收的工作人员，以及建设、设计、施工、工程监理、技术服务等单位的从业人员，应当具备相应的专业技术能力，定期参加职业培训。

第二章 有关单位的消防设计、施工质量责任与义务

第八条 建设单位依法对建设工程消防设计、施工质量负首要责任。设计、施工、工程监理、技术服务等单位依法对建设工程消防设计、施工质量负主体责任。建设、设计、施工、工程监理、技术服务等单位的从业人员依法对建设工程消防设计、施工质量承担相应的个人责任。

第九条 建设单位应当履行下列消防设计、施工质量责任和义务：

（一）不得明示或者暗示设计、施工、工程监理、技术服务等单位及其从业人员违反建设工程法律法规和国家工程建设消防技术标准，降低建设工程消防设计、施工质量；

（二）依法申请建设工程消防设计审查、消防验收，办理备案并接受抽查；

（三）实行工程监理的建设工程，依法将消防施工质量委托监理；

（四）委托具有相应资质的设计、施工、工程监理单位；

（五）按照工程消防设计要求和合同约定，选用合格的消防产品和满足防火性能要求的建筑材料、建筑构配件和设备；

（六）组织有关单位进行建设工程竣工验收

时，对建设工程是否符合消防要求进行查验；

（七）依法及时向档案管理机构移交建设工程消防有关档案。

第十条 设计单位应当履行下列消防设计、施工质量责任和义务：

（一）按照建设工程法律法规和国家工程建设消防技术标准进行设计，编制符合要求的消防设计文件，不得违反国家工程建设消防技术标准强制性条文；

（二）在设计文件中选用的消防产品和具有防火性能要求的建筑材料、建筑构配件和设备，应当注明规格、性能等技术指标，符合国家规定的标准；

（三）参加建设单位组织的建设工程竣工验收，对建设工程消防设计实施情况签章确认，并对建设工程消防设计质量负责。

第十一条 施工单位应当履行下列消防设计、施工质量责任和义务：

（一）按照建设工程法律法规、国家工程建设消防技术标准，以及经消防设计审查合格或者满足工程需要的消防设计文件组织施工，不得擅自改变消防设计进行施工，降低消防施工质量；

（二）按照消防设计要求、施工技术标准 and 合同约定检验消防产品和具有防火性能要求的建筑材料、建筑构配件和设备的质量，使用合格产品，保证消防施工质量；

（三）参加建设单位组织的建设工程竣工验收，对建设工程消防施工质量签章确认，并对建设工程消防施工质量负责。

第十二条 工程监理单位应当履行下列消防设计、施工质量责任和义务：

（一）按照建设工程法律法规、国家工程建设消防技术标准，以及经消防设计审查合格或者满足工程需要的消防设计文件实施工程监理；

（二）在消防产品和具有防火性能要求的建筑材料、建筑构配件和设备使用、安装前，核查产品质量证明文件，不得同意使用或者安装不合格的消防产品和防火性能不符合要求的建筑材料、

建筑构配件和设备；

（三）参加建设单位组织的建设工程竣工验收，对建设工程消防施工质量签章确认，并对建设工程消防施工质量承担监理责任。

第十三条 提供建设工程消防设计图纸技术审查、消防设施检测或者建设工程消防验收现场评定等服务的技术服务机构，应当按照建设工程法律法规、国家工程建设消防技术标准和国家有关规定提供服务，并对出具的意见或者报告负责。

第三章 特殊建设工程的消防设计审查

第十四条 具有下列情形之一的建设工程是特殊建设工程：

（一）总建筑面积大于二万平方米的体育场馆、会堂，公共展览馆、博物馆的展示厅；

（二）总建筑面积大于一万五千平方米的民用机场航站楼、客运车站候车室、客运码头候船厅；

（三）总建筑面积大于一万平方米的宾馆、饭店、商场、市场；

（四）总建筑面积大于二千五百平方米的影剧院，公共图书馆的阅览室，营业性室内健身、休闲场馆，医院的门诊楼，大学的教学楼、图书馆、食堂，劳动密集型企业的生产加工车间，寺庙、教堂；

（五）总建筑面积大于一千平方米的托儿所、幼儿园的儿童用房，儿童游乐厅等室内儿童活动场所，养老院、福利院，医院、疗养院的病房楼，中小学校的教学楼、图书馆、食堂，学校的集体宿舍，劳动密集型企业的员工集体宿舍；

（六）总建筑面积大于五百平方米的歌舞厅、录像厅、放映厅、卡拉OK厅、夜总会、游艺厅、桑拿浴室、网吧、酒吧，具有娱乐功能的餐馆、茶馆、咖啡厅；

（七）国家工程建设消防技术标准规定的一类高层住宅建筑；

（八）城市轨道交通、隧道工程，大型发电、变配电工程；

（九）生产、储存、装卸易燃易爆危险物品的工厂、仓库和专用车站、码头，易燃易爆气体和液体的充装站、供应站、调压站；

（十）国家机关办公楼、电力调度楼、电信楼、邮政楼、防灾指挥调度楼、广播电视楼、档案楼；

（十一）设有本条第一项至第六项所列情形的建设工程；

（十二）本条第十项、第十一项规定以外的单体建筑面积大于四万平方米或者建筑高度超过五十米的公共建筑。

第十五条 对特殊建设工程实行消防设计审查制度。

特殊建设工程的建设单位应当向消防设计审查验收主管部门申请消防设计审查，消防设计审查验收主管部门依法对审查的结果负责。

特殊建设工程未经消防设计审查或者审查不合格的，建设单位、施工单位不得施工。

第十六条 建设单位申请消防设计审查，应当提交下列材料：

（一）消防设计审查申请表；

（二）消防设计文件；

（三）依法需要办理建设工程规划许可的，应当提交建设工程规划许可文件；

（四）依法需要批准的临时性建筑，应当提交批准文件。

第十七条 特殊建设工程具有下列情形之一的，建设单位除提交本规定第十六条所列材料外，还应当同时提交特殊消防设计技术资料：

（一）国家工程建设消防技术标准没有规定，必须采用国际标准或者境外工程建设消防技术标准的；

（二）消防设计文件拟采用的新技术、新工艺、新材料不符合国家工程建设消防技术标准规定的。

前款所称特殊消防设计技术资料，应当包括特殊消防设计文件，设计采用的国际标准、境外工程建设消防技术标准的中文文本，以及有关的应用实例、产品说明等资料。

第十八条 消防设计审查验收主管部门收到

建设单位提交的消防设计审查申请后,对申请材料齐全的,应当出具受理凭证;申请材料不齐全的,应当一次性告知需要补正的全部内容。

第十九条 对具有本规定第十七条情形之一的建设工程,消防设计审查验收主管部门应当自受理消防设计审查申请之日起五个工作日内,将申请材料报送省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门组织专家评审。

第二十条 省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门应当建立由具有工程消防、建筑等专业高级技术职称人员组成的专家库,制定专家库管理制度。

第二十一条 省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门应当在收到申请材料之日起十个工作日内组织召开专家评审会,对建设单位提交的特殊消防设计技术资料进行评审。

评审专家从专家库随机抽取,对于技术复杂、专业性强或者国家有特殊要求的项目,可以直接邀请相应专业的中国科学院院士、中国工程院院士、全国工程勘察设计大师以及境外具有相应资历的专家参加评审;与特殊建设工程设计单位有利害关系的专家不得参加评审。

评审专家应当符合相关专业要求,总数不得少于七人,且独立出具评审意见。特殊消防设计技术资料经四分之三以上评审专家同意即为评审通过,评审专家有不同意见的,应当注明。省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门应当将专家评审意见,书面通知报请评审的消防设计审查验收主管部门,同时报国务院住房和城乡建设主管部门备案。

第二十二条 消防设计审查验收主管部门应当自受理消防设计审查申请之日起十五个工作日内出具书面审查意见。依照本规定需要组织专家评审的,专家评审时间不超过二十个工作日。

第二十三条 对符合下列条件的,消防设计审查验收主管部门应当出具消防设计审查合格意见:

(一)申请材料齐全、符合法定形式;

(二)设计单位具有相应资质;

(三)消防设计文件符合国家工程建设消防技术标准(具有本规定第十七条情形之一的特殊建设工程,特殊消防设计技术资料通过专家评审)。

对不符合前款规定条件的,消防设计审查验收主管部门应当出具消防设计审查不合格意见,并说明理由。

第二十四条 实行施工图设计文件联合审查的,应当将建设工程消防设计的技术审查并入联合审查。

第二十五条 建设、设计、施工单位不得擅自修改经审查合格的消防设计文件。确需修改的,建设单位应当依照本规定重新申请消防设计审查。

第四章 特殊建设工程的消防验收

第二十六条 对特殊建设工程实行消防验收制度。

特殊建设工程竣工验收后,建设单位应当向消防设计审查验收主管部门申请消防验收;未经消防验收或者消防验收不合格的,禁止投入使用。

第二十七条 建设单位组织竣工验收时,应当对建设工程是否符合下列要求进行查验:

(一)完成工程消防设计和合同约定的消防各项内容;

(二)有完整的工程消防技术档案和施工管理资料(含涉及消防的建筑材料、建筑构配件和设备的进场试验报告);

(三)建设单位对工程涉及消防的各分部分项工程验收合格;施工、设计、工程监理、技术服务等单位确认工程消防质量符合有关标准;

(四)消防设施性能、系统功能联调联试等内容检测合格。

经查验不符合前款规定的建设工程,建设单位不得编制工程竣工验收报告。

第二十八条 建设单位申请消防验收,应当提交下列材料:

(一)消防验收申请表;

- (二) 工程竣工验收报告;
- (三) 涉及消防的建设工程竣工图纸。

消防设计审查验收主管部门收到建设单位提交的消防验收申请后,对申请材料齐全的,应当出具受理凭证;申请材料不齐全的,应当一次性告知需要补正的全部内容。

第二十九条 消防设计审查验收主管部门受理消防验收申请后,应当按照国家有关规定,对特殊建设工程进行现场评定。现场评定包括对建筑物防(灭)火设施的外观进行现场抽样查看;通过专业仪器设备对涉及距离、高度、宽度、长度、面积、厚度等可测量的指标进行现场抽样测量;对消防设施的功能进行抽样测试、联调联试消防设施的系统功能等内容。

第三十条 消防设计审查验收主管部门应当自受理消防验收申请之日起十五日内出具消防验收意见。对符合下列条件的,应当出具消防验收合格意见:

- (一) 申请材料齐全、符合法定形式;
- (二) 工程竣工验收报告内容完备;
- (三) 涉及消防的建设工程竣工图纸与经审查合格的消防设计文件相符;
- (四) 现场评定结论合格。

对不符合前款规定条件的,消防设计审查验收主管部门应当出具消防验收不合格意见,并说明理由。

第三十一条 实行规划、土地、消防、人防、档案等事项联合验收的建设工程,消防验收意见由地方人民政府指定的部门统一出具。

第五章 其他建设工程的消防设计、备案与抽查

第三十二条 其他建设工程,建设单位申请施工许可或者申请批准开工报告时,应当提供满足施工需要的消防设计图纸及技术资料。

未提供满足施工需要的消防设计图纸及技术资料的,有关部门不得发放施工许可证或者批准开工报告。

第三十三条 对其他建设工程实行备案抽查制度。

其他建设工程经依法抽查不合格的,应当停止使用。

第三十四条 其他建设工程竣工验收合格之日起五个工作日内,建设单位应当报消防设计审查验收主管部门备案。

建设单位办理备案,应当提交下列材料:

- (一) 消防验收备案表;
- (二) 工程竣工验收报告;
- (三) 涉及消防的建设工程竣工图纸。

本规定第二十七条有关建设单位竣工验收消防查验的规定,适用于其他建设工程。

第三十五条 消防设计审查验收主管部门收到建设单位备案材料后,对备案材料齐全的,应当出具备案凭证;备案材料不齐全的,应当一次性告知需要补正的全部内容。

第三十六条 消防设计审查验收主管部门应当对备案的其他建设工程进行抽查。抽查工作推行“双随机、一公开”制度,随机抽取检查对象,随机选派检查人员。抽取比例由省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门,结合辖区内消防设计、施工质量情况确定,并向社会公示。

消防设计审查验收主管部门应当自其他建设工程被确定为检查对象之日起十五个工作日内,按照建设工程消防验收有关规定完成检查,制作检查记录。检查结果应当通知建设单位,并向社会公示。

第三十七条 建设单位收到检查不合格整改通知后,应当停止使用建设工程,并组织整改,整改完成后,向消防设计审查验收主管部门申请复查。

消防设计审查验收主管部门应当自收到书面申请之日起七个工作日内进行复查,并出具复查意见。复查合格后方可使用建设工程。

第六章 附 则

第三十八条 违反本规定的行为,依照《中

《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国消防法》《建设工程质量管理条例》等法律法规给予处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

建设、设计、施工、工程监理、技术服务等单位及其从业人员违反有关建设工程法律法规和国家工程建设消防技术标准，除依法给予处罚或者追究刑事责任外，还应当依法承担相应的民事责任。

第三十九条 建设工程消防设计审查验收规则和执行本规定所需要的文书式样，由国务院住房和城乡建设主管部门制定。

第四十条 新颁布的国家工程建设消防技术

标准实施之前，建设工程的消防设计已经依法审查合格的，按原审查意见的标准执行。

第四十一条 住宅室内装饰装修、村民自建住宅、救灾和非人员密集场所的临时性建筑的建设活动，不适用本规定。

第四十二条 省、自治区、直辖市人民政府住房和城乡建设主管部门可以根据有关法律法规和本规定，结合本地实际情况，制定实施细则。

第四十三条 本规定自 2020 年 6 月 1 日起施行。

