

我国建设工程质量监管模式的现状分析及改革设想*

谢琳琳, 何清华, 乐 云

(同济大学经济与管理学院, 上海 200092)

[摘 要] 首先简要回顾了工程质量监管体系的历史沿革并分析了现状及存在问题; 接着归纳工程质量监管体系发展的趋势, 提出发展建设工程质量事务所的必然性; 然后分别对建设工程质量事务机构的意义、培育方案、政府在其间应发挥的作用等做深入研究。

[关键词] 建设工程; 质量监管; 质量事务机构

Abstract: The histories of quality supervision system of construction projects were briefly reviewed and its actuality and existing problems were analyzed. The development trends of quality supervision system of construction projects were summarized and then the necessity to develop quality offices of construction projects was put forward. The significance and cultivating scheme of quality office mechanism of construction projects were studied and the roles of the government in the mechanism were discussed.

Key words: construction projects; quality supervision; quality office mechanism

[中图分类号] F407.9 **[文献标识码]** B **[文章编号]** 1002-851X(2007)05-0006-04

建筑业是一个关系到国计民生的支柱性基础产业, 工程质量是建筑业能够发挥支柱产业作用的重要基础。对建设工程质量的监管不仅是经济建设的需要, 同时也是和谐社会建设的需要。完善工程质量监管体系是提高工程质量的重要保证, 探索新型工程质量监管组织机构是当前创新工程质量监管模式的重要议题。

1 我国建设工程质量监管体系的历史沿革与现状

1.1 历史沿革

建国以来, 质量监管工作在不同时期和不同条件下为适应新形势和满足经济建设、工程建设需求, 不断调

整着自身的目的、要求、方法和内容, 经历了一个从简单到复杂、从单一到综合, 逐步演变、不断探索和不断完善的过程。

建国初期到50年代, 实行的是单一检查制, 即由施工单位进行内部质量控制检查。1958年-1966年, 实行的是第三方验收制, 即企业自控和第三方建设单位质量验收检查。80年代以后, 实行的是核验制, 即企业自控, 建设单位第三方验收, 政府第三方监督核验。80年代后期, 我国推行工程监理制度, 这是一种对工程质量的社会监督方式。2000年国务院《建设工程质量管理条例》明确了在经济条件下, 政府对建设工程质量监督的基本原则, 确定了施工许可证、设计施工图审查和竣工验收备案制, 从

* 本文为上海市建设工程安全质量监督总站课题《上海市建设工程质量事务机构发展研究》的阶段性成果。
[作者简介] 谢琳琳(1974-), 女, 广西人, 博士后, 研究方向为建设工程管理。

而使政府监督实现了从微观监督到宏观监督、从直接监督到间接监督、从实体监督到行为监督、从质量核验制到备案制的四个转变。由此可见,不同的时期不同的市场需求呼唤不同的工程质量监管体制与之相适应,这是工程质量监管体制发展的客观规律。

1.2 现状及存在问题

现行的建设工程质量监管模式主要是由《建筑法》、《建设工程质量管理条例》等法规所确立,是一种由政府、业主和建筑产品生产三个层次构成的对建筑产品质量监督和控制的体系。目前,全国所有省、直辖市、自治区及地级市都建立了工程质量监督机构,95%以上的县建立了工程质量监督站,铁路、水利、交通等专业部门也成立了从中央到地方的专业质量监督网络,全国共有质量监督站4000多家,拥有质量监督人员4万人,形成了相当规模的技术密集型监督队伍。以上海市为例,上海市建设工程质量监督系统成立以来,经过20年的发展,现除了19个区县都成立了建设工程质量监督站外,还有14个专业质量站,组成了1000多人的质监队伍。

但是,现行的监管体系逐渐暴露出了与客观形势不相适应的问题,以上海市为例,上海的工程质量监管水平在全国居前列,工程质量监管体系的革新也居全国之先,但是,还是存在以下几个比较突出的问题。一是政府质量监督部门没有真正摆脱承担质量责任的角色。虽然目前的工程质量采取“谁核定,谁负责”的原则,政府质量监督部门只对工程质量验收的程序、内容、使用的规范及施工过程中参建各方的质量行为和质量保证体系进行监督,不再参与质量监督的微观活动,但是社会和参建各方依然习惯于把一部分责任推卸给质监站。二是监督机构从业人员工作思路尚未转变。虽然监督模式的转变已经有5年多,但相当多的从业人员的工作思路尚未转变,还是只关注实物质量,没有把质量行为和质量保证体系作为检查的重点。另外,巨大的工程建设量与偏少的从业人员存在矛盾,这使得从业人员既要抓质量行为又要抓实物质量,往往不堪重负。三是质监人员综合素质有待提高。在专业技术方面,一些监督人员不能及时掌握最新的技术要求,以至于对实物质量的检查力度不够,对质量行为的检查流于形式。在能力方面,一些监督人员由于没有职业技能考核、没有执业资格认定的压力而缺乏竞争意识和进取精神。另外,在一些社会不良思潮的影响下,某些监督站自我廉政、勤政约束机制不够健全,从而影响部分工程质量监督的力度和深度,这直接削弱了政府监督的有效性和权威性。这些问题的

存在,根本原因在于上海现行的工程质量监督模式与市场经济客观要求存在不匹配之处。

2 我国建设工程质量监管体系的发展趋势

2.1 需求导向型的质量监管理念

现在的质量监管市场是需方市场,市场对质量监管的需求是多样化、多层次、动态发展的。从建设工程全生命周期过程来看,现阶段我国建设工程质量监管需求主要有以下几种:一是在工程设计阶段、施工阶段以及保修期一年内的建筑工程质量控制;二是针对工程实施阶段建安一切险人身伤害险出险后建筑工程风险共投体和共保体出现损失争议,提供专家权威鉴定意见;三是适应目前消费者在购房前期对拟购房屋建筑质量的了解需求,提供“社会验房”的各项服务;四是工程使用阶段出险鉴定,即针对竣工验收满一年后工程质量保修保险承保的建筑基础与主体结构、屋顶及外立面渗水等质量缺陷引起的赔偿事宜进行鉴定;五是建筑工程使用阶段建筑质量检查,即提供类似于房屋质量检测机构、英国及香港BS机构的既有建筑勘测、检测业务;六是使用阶段建筑改造,即类似于英国及香港BS机构以及内地部分工程咨询企业对既有建筑改造、加建进行的系列业务。

政府不应该也不能够代替市场决定建设工程质量监管的需求,而只能建立需求导向型的质量监管理念,科学分析市场对质量监管的需求,分清长远需求与近期需求、多数需求与少数需求、长期需求与暂时需求,既要统筹兼顾,更要着力满足长期的大多数消费者的需求,自觉发挥“补不足,减有余”的服务功能。对于市场能调节、各方能自律的,应减少监管资源投入和避免不必要的行政干预。

2.2 质量监管组织机构社会化的发展趋势

在目前的“大社会,小政府”潮流下,我国的建设工程质量主管部门应由“划桨者”逐渐变为“掌舵者”,应把对实物质量监督完全委托给中介机构,成为依法监督行政的责任主体,不再承担直接管理工程质量的微观技术责任;政府监督人员应成为真正意义上的公务员。随着政府在工程质量监管上的全身退出,必然要求社会化的质量管理机构登场。为此,改革目前各种工程质量监管组织机构刚性大、在组织机构调整上比较僵硬、难以灵活适应日益多样化的质量监管需求的状态,重新构建一种新型的质量监管组织机构,就成了我国建设工程质量监管组织机构发展的客观现实方向。

2.3 质量监管模式的专业化发展趋势

由于建筑工程结构造型、结构体系日益复杂,突破原有技术标准的超大、超长、超高、超深、超厚结构不断涌现,新技术新工艺层出不穷,这对工程质量监管模式提出了新的挑战,要求质量监管机构朝更专业的方向发展,要求质监设备和质监技术更科学化、更现代化,要求质监人员的知识结构更合理、综合素质更完善。

总而言之,目前我国建设工程质量监管发展的总趋势是:既要标本兼治地解决现存的各种质量问题,消除重大工程质量事故,又要跟上国内外的质量管理新趋势,提升我国质量管理水平。这是工程质量的可持续发展问题,根本出路在于推动我国建设工程质量监管模式转型,探索新型的工程质量监管组织机构。

建设工程质量事务机构是适应当前形势的一种新型工程质量监管组织机构。

所谓建设工程质量事务机构可以简单定义为:接受用户(政府部门、业主、购房者、使用者、保险公司等)委托,依据我国建设工程质量管理法律法规、建设标准、技术标准、质量管理委托合同等提供以下全部或部分工程质量管理服务并承担相应风险责任的社会中介机构,对新建工程设计阶段、施工阶段以及保修期一年内的工程质量进行控制;提供工程实施阶段和使用阶段质量保险的出险鉴定;提供“社会验房”服务;提供建筑工程使用阶段建筑质量检查和改造服务。发展建设工程质量事务机构是政府本身体制改革、政府质量监管部门职能转变的需要;是满足日益多样化的质量服务需求、繁荣质量服务市场的需要;是入世后质量管理行业与国际接轨、质量行业可持续发展的需要;是工程质量监管专业化、社会化和市场化发展的需要。

3 质量事务机构的培育方案建议

3.1 质量事务机构的可能发展路径

目前我国从事建设工程质量监督工作的机构主要有:设计图审查机构、监理单位、建设工程质量监督站、建筑工程质量检测中心等,它们分别对建设工程某一环节的质量实施控制,但其中任何一家机构都无法独立胜任建设工程的全过程的质量监督管理工作。从我国工程质量监管现状出发,借鉴国外工程质量的先进经验,将这些资源整合起来,成立建设工程质量事务所机构,通过该机构提供建设工程从设计、施工到工程竣工验收、使用阶段全寿命周期的质量管理、风险控制和监督整改等各种业务,从而最大限度地发挥现有的质量管理机

构的作用,同时避免与现有的工程质量管理体制发生激烈碰撞,避免各现有质量管理机构之间的职能交叉,节约了成本。

但是,无论哪类机构要发展成为质量事务所机构,都必须经过国家建设主管部门、保险公司和技术专家组成的资质认定管理委员会的审批,获得相应的从业资格,从而保证事务所机构的权威性和技术水准。在质量事务所的培育时期,政府工程质量管理部门要以资质管理为根本手段对市场进行有效调控,对质量事务所进行协调管理,同时,逐步加强行业协会对事务所的管理,使协会协助政府进行资质管理,对质量事务所的能力和进行进行评估,建立事务所年审制度与事务所诚信体系相互挂钩的协调发展机制,对事务所的认证认可实行动态监督和管理。待市场成熟后,再淡化对事务所的资质管理而加强对从业人员的个人资格管理,逐步与国际通行做法接轨。

从质量事务所的长远发展前景来看,既可以发展为经营范围广泛、综合性的大型质量事务所,也可以从做精做专的方向发展为小规模的专业型质量事务所。大型质量事务所能增强我国的质量管理行业竞争力,能够与国外资金雄厚、人才力量突出的质量企业相抗衡,并引领我国质量管理行业向国际市场发展;而小型质量事务所经营机制灵活,对市场反应更机敏,能及时提供新型服务,充分保证了多样化的质量需求。在发展初期,需要针对这两种类型的事务所,分别制订不同的准入标准。

3.2 质量事务机构的准入标准规定

发展初期,相应的政策扶持是必要的,而质量事务所“入门门槛”标准的制订更是关键。这标准一方面要从设备、硬件环境上作规定,例如要配备先进的检测设备;另一方面要从“软实力”上作规定,例如从业人员资格认可和技术水平要达到一定层次。只有这两方面都达标的质量管理企业才能拿到转变为质量事务所的通行证,而能够承揽什么级别什么专业的质量业务等,则需要进一步经过资质认定管理委员会的认定和批准。

本来质量事务所的数量应该由市场决定,但是鉴于我国的市场机制并不完善,为了保证质量事务所的素质和竞争力,所以在发展初期不能放任其自由发展,需要利用提高市场准入条件的方法来实现总量控制。

3.3 质量事务机构的试点试验

质量事务机构是一个新鲜的事物,它的出现不可避免地会对现行的质量管理体系造成冲击,因此发展初期不宜大面积开展,需要小范围的试验;它的培育需要具备较

好的制度基础、法律基础、技术基础、人文基础等等,因此,需要选择合适的地区来试点。研究表明,工程质量与经济发达程度、人均GDP、城市行政级别等成正相关关系,上海作为我国的国际大都市,其对工程质量管理理论的研究与实践都走在全国前列,其工程质量管理理念新颖、人才整体素质高、监管设备先进、监管模式与国际惯例紧密相接、行业水平高,非常适合率先开展工程质量事务机构的试点试验。

4 政府在培育质量事务机构中的作用研究

发展质量事务机构、改革工程质量监管模式是一项系统工程,涉及政府部门、业主、施工单位、监理单位、设计单位、材料供应商以及所有参与建设工程相关的机构,这样一个庞大的工程如果没有政府的牵头、引导,很难达到预期的效果。我国目前处于计划经济向市场经济过渡时期,法律法规、建筑行业架构、保险运作、诚信体系都不够完善,靠市场机制推动质量事务所的发展是不现实的,政府的主导作用不可或缺。在培育质量事务所机构中,政府主要发挥以下作用:

4.1 完善相应法律法规,规范事务所的运作

政府首先应当从政策方面对质量事务所的培育和发展给予大力支持,建立健全一套完善的建设工程质量管理法律法规体系,对质量事务所的成立提供良好的法制环境。一是要合理制订质量事务所的认可认证标准,规范培育工作;二是要从法律上明确质量事务所的地位、责权利,使其工作依法进行,透明运作;三是要理顺质量事务所与现有工程质量管理相关企业的关系,使整个工程质量监管体系协调运转。

4.2 调整自身角色定位,改革政府行政管理方式

政府工程质量管理部门要切实下放权利给质量事务所,将微观的工程质量管理事务转移给质量事务所,将自身的角色调整为工程质量宏观事务调控者,成为真正意义上的公共权力部门,在公义和程序原则指引下,履行服务、帮助、引导等主要职能。特别是要积极引入“企业家精神”改变以往的官僚作风,提高行政管理效率和效果。

4.3 成立建设工程质量监管协会,发挥协会作用

我国多年的实践已经证明,不管是哪个行业,只要政府的行政权力放弃社会中间组织的作用、直接介入市场的微观管理,往往就会出现“一统就死,一死就放,一放就乱,一乱就统”的恶性循环。为了不在工程质量监管行业重蹈覆辙,政府必须重视社会中间组织在经济活动

中承上启下的衔接作用,就工程质量管理行业来说,社会中间组织主要指行业协会。政府应从法律上来明确行业协会地位,适度放权给行业协会,让协会更好地分担政府对工程质量宏观监管的任务,更有效地进行行业自律管理。

4.4 引导舆论方向,构建全社会重视工程质量监管的外部环境

政府应引导舆论方向,使全社会充分认识建设工程质量监督管理的重要性,为质量事务所的发展构建良好的外部环境。鼓励科研机构、大专院校系统研究国外先进的工程质量管理理论和技术;鼓励通过各种方式培养既精通建设工程专业技术又拥有管理、金融、法律、保险等知识的质量管理人才;进一步完善我国建设工程风险管理制度,鼓励保险公司在开拓工程保险市场的同时与质量事务所联手防范、降低工程质量风险,促进我国工程质量水平的提高。

本文在对我国建设工程质量监管模式的现状作系统分析的基础上,提出了发展建设工程质量事务所、改革我国现行的质量监管组织机构的设想,并结合上海市推行建设工程质量风险管理制度的现实情况,建议以上海市为试点城市。但是,质量事务机构与目前的质量监管体系存在多大的冲突?该机构的法律地位应如何界定?该机构的职能范围是否合理?该机构的可行性如何?等等一系列问题,本文尚未做出回答,还需进一步研究才能给出答案。▲

[参考文献]

- [1]刘军.充分发挥统一执法优势,提升工程质量监管能级[A].上海:建设工程质量华东论坛论文集,2006.
- [2]封定远.纵观国外及香港地区工程监管模式,试论我国工程质量监管体系的创新[A].上海:建设工程质量华东论坛论文集,2006.
- [3]郭汉丁,王凯.建设工程主体结构质量政府监督的理论探讨[J].华中科技大学学报(城市科学版),2006(2):17-21.
- [4]同济大学,上海市建设工程质量监督站,上海市建筑科学研究院.工程质量检测管理体系和运行机制研究[R].2004.
- [5]孟宪海.中外工程质量监督管理模式的比较研究[J].施工技术,1999(4).
- [6]工程质量风险管理模式的研究[EB/OL].<http://www.jianshe99.com/> (编辑 吴颖)