

论政府监督、社会监理、企业自检的质量保证体系

日期: 2005-03-28 作者: 高英树 李 宇 阅读: 1058

摘 要: 工程建设实行三级质量保证体系制度在我国已广泛开展,它是工程质量控制的重要环节,但如何将监理工程师制度与政府监督、企业自检有机地结合起来,形成具有中国特色的工程建设质量保证体系,仍是需要进一步探讨的课题,本文针对这一课题作了详细的阐述。

关键词: 政府监督 社会监理 企业自检 质保体系

1. 政府监督

1.1 政府监督的含义

回顾我国改革开放前,在计划经济条件下近40年工程建设的历史,建设单位、设计单位、施工单位以及材料和设备供应单位的工程建设任务基本上由中央政府按照“条、块”系统下达,政府主要以资产所有者的身份,直接对经济活动进行组织和指挥,在工程建设中长期沿用建设单位自筹自管和工程指挥部的工程建设管理方式。这种管理方式曾经在一定历史时期的某些工程中的某些方面起到过一定作用。但是,随着时代的进步,特别是我国进入改革开放的新时期以后,这种传统的工程建设管理模式的各种弊端越来越明显地暴露出来,它不仅使经济活动僵化,而且使社会事务,诸如交通基建工程建设约束于条条块块之中,缺乏宏观效应,起不到统一协调和监督控制的作用。几十年的经验和教训告诉我们,我国工程建设管理体制必须实施改革,向适合社会主义市场经济的科学管理体制转变,使政府从经济活动的直接组织者变为间接的宏观监督控制者。对企业来说,摆脱政府机关的直接控制,从附属地位转变为独立的商品生产者,以增强其活力。对政府来说,在工程建设领域的重要工作是立法和执法,使得工程建设有据可循,有法可依,使违纪违法者得以纠正和制裁,有效地规范工程建设行为,这就意味着政府要退出具体的经济活动,放弃直接组织和指挥生产经营的权力,在经济领域的职能要转移到“规范、协调、监督、服务”上来,这就迫切需要改变过去只能依靠企业自我检查的质量保证方式,建立严格的外部监督体系。

1.2 政府监督的任务

政府监督是政府部门强化对工程质量管理的具体体现。从中央到地方通过授权或认可制度,建立各级从事审核、鉴定、监督、检测工作的机构,对工程的规划、设计、施工和各类工程上使用的材料、设备等进行监督、检查、评定,实施权威性的第三方认证。为加强交通基建工程的质量监督管理,交通部以及各省、市、自治区分别建立起质量监督站,进行工程监督和对工程监理的管理工作。各级交通基建工程质量监督部门是政府对公路工程质量进行监督管理的专职机构。依据国家有关法规和现行的技术规范、规程、质量评定标准,代表政府对交通基建工程进行强制性的监督管理。建设、设计、施工、监理各方在工程实施阶段都必须接受质量监督部门的监督,以保证审查批准的工程建设目标的实现。政府监督部门还对监理单位、监理工程师的资质进行评定、审核和注册,并对其工作进行监督管理。

1.3 政府监督的特点

政府的管理行为象征着国家机器的运转,其管理职能是通过授权于法来实现的。因此,政府实施的管理监督行为,对于被管理、被监督者来说,是强制性的,必须接受的。监督人员的每一个具体监督行为都要有充分依据,具有明显的执法性。

政府监督是针对整个工程建设活动的。管理空间覆盖了全社会,贯穿于工程建设的全过程。它侧重于宏观的社会效益,主要保证工程建设行为的规范性,维护社会公众的利益和工程建设各方参与者的合法权益。不同于监理工程师在工程实施过程中直接的、连续的和不间断的监理。

2. 社会监理

2.1 社会监理的含义

社会监理是针对工程项目建设,社会化、专业化的工程建设监理单位通过业主招标或委托和接受业主的授权,根据国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同以及其他工程建设合同所进行的旨在实现项目投资目的的微观监督管理活动。

社会监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动。社会监理是直接为建设项目提供管理服务的行业。社会监理的行为主体是监理单位。监理单位是具有独立性、社会性、专业化特点的专门从事工程建设监理和其它技术服务活动的组织。

社会监理的事实需要通过业主招标或委托,接受业主授权。业主与监理单位的关系是委托与被委托关系、授权于被授权关系;决定了它们是合同关系,是需要与供给关系,是一种委托与服务的关系。在实施工程建设监理的过程中,监理工程师的权力主要是由作为建设项目管理主体的业主通过授权而转移过来的。

社会监理是有明确依据的工程建设行为。监理的依据是国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法规和法律、监理合同和其他工程建设合同。

现阶段社会监理主要发生在项目建设的实施阶段,也就是工程项目建设的设计阶段、招标阶段、施工阶段以及竣工验收和保修阶段。其目的是协助业主在预定的投资、进度、质量目标内建成项目,它的主要内容是进行投资、进度、质量控制、合同管理、信息管理、组

标题 搜

<<< 推荐新闻:

- ◆ 关于举办“提高科技自...
- ◆ 关于公布“知识产权创...
- ◆ 征稿、征订启事
- ◆ 重要消息:山东省科技...
- ◆ 面向理事单位征稿通知
- ◆ 杂志理事单位名单
- ◆ 管理箴言

<<< 阅读排行:

- ◆ 杂志理事单位名单
- ◆ 会计信息失真问题的思...
- ◆ 以知识管理为核心的人...
- ◆ 价值链管理与作业成本...
- ◆ 征稿、征订启事
- ◆ 新世纪企业管理的总体...
- ◆ 管理箴言
- ◆ 重要消息:山东省科技...
- ◆ 管理箴言
- ◆ 太阳纸业2002年度...

过刊查询
山东软科学



织协调。

社会监理是微观性质的监督管理活动。这一点与由政府进行的行政性监督管理活动有着明确的区别，它是紧紧围绕着工程项目建设的各项投资活动和生产活动进行的监督管理。

2.2 社会监理的性质

2.2.1 服务性。社会监理既不同于承包商的直接生产活动，也不同于业主的直接投资活动。它不需要投入大量资金、材料、设备、劳动力，它只是在工程项目建设过程中，利用自己的工程建设方面的知识、技能、经验和少量的检测设备为客户提供高智能监督管理服务，以满足项目业主对项目管理的需要。它的直接服务对象是客户，也就是项目业主，而不是为被监理方提供服务。

2.2.2 独立性。监理单位与项目业主、承包商之间的关系是平等的、横向的，是独立的一方。监理单位应按照独立、自主的原则开展工程建设监理工作。监理单位是具有独立性、社会化、专业化特长的单位。因此，监理单位在履行监理合同义务和开展监理活动的过程中，要建立自己的组织，确定自己的工作准则，要运用自己掌握的方法和手段，根据自己的判断，独立地开展工作。独立性是监理单位开展工程建设管理工作的重要原则。

2.2.3 公正性。监理单位和监理工程师在工程建设过程中，一方面应当作为能够严格履行监理合同各项义务，能够竭诚为业主服务的“服务方”，同时，应当成为“公正的第三方”。也就是在提供监理服务的过程中，监理单位和监理工程师应当排除各种干扰，以公正的态度对待业主和承包商，特别是当业主和承包商发生利益冲突或矛盾时能够以事实为依据，以有关法律、法规和双方所签订的工程建设合同为准绳，站在第三方立场上公正地加以解决和处理。

2.2.4 科学性。社会监理是一种高智能的技术服务，要求从事工程建设监理活动应当遵循科学的准则。当今工程规模日趋庞大，功能、标准要求越来越高，新技术、新工艺、新材料不断涌现，承担设计、施工、材料和设备供应的都是社会化、专业化的单位，它们在技术、管理方面已经达到了一定水平。另外，工程项目总是处于千变万化的外部环境包围之中，时刻都有被干扰的可能。监理单位及监理工程师要以维护社会公众利益和国家利益为天职，按照高智能、智力密集型原则组建，监理工程师既要富有工程经验(规划、设计、施工、招投标、经济管理)，又要具有应变能力(懂合同、懂法律)，不断采用新的更加科学的思想理论方法、手段来驾驭工程项目建设。

3. 企业自检

施工企业提高自身的素质，建立完善的内部管理、检测系统是工程建设质量保证体系的重要组成部分，是形成工程建设质量保证体系的前提条件。政府监督、社会监理只有和企业自检有机配合、协调工作，才能构成一个行之有效的工程质量保证体系。承包商作为交通建设工程产品的直接生产者，要按合同的约定完成工程建设的费用、进度和质量要求。为此，承包商应当建立周密的自检系统，其主要工作为：

3.1 配备自检人员；

3.2 配备试验设备；

3.3 采用标准、规范化的工作方法，建立和健全标准、规范化的工作制度。

4. 政府监督、社会监理、企业自检的相互关系

工程建设承包商作为工程产品的直接生产者，同政府监督机构、监理工程师(单位)不同，要依照合同完成工程建设的费用、进度和质量等要求。施工企业自检在质量保证体系中占有特别重要的地位。因此，提高承包商自身的素质和管理水平，加强企业自检是实现工程建设总目标的必要条件。

随着科学技术的发展，新结构、新技术不断涌现，如公路工程尤其是高等级公路和大型桥梁的建设，已涉及到材料、机械、电子、冶金、计算机等学科乃至决策、预测、管理等软科学。在当前经济体制改革过程中，也应看到有的承包商片面追求自身利益，赶工省钱、偷工减料，降低质量情况时有发生。特别是近几年新闻媒体接连曝光的一些路、桥质量事故，给人民生命、国家财产造成了极大的损失，在政治上造成了无法挽回的恶劣影响。因而，仅仅依靠施工企业自检是不可能全面实现工程建设的费用、进度、质量目标的。必须建立相应的外部控制系统，即政府监督和社会监理。作为外部控制因素之一的监理单位，在政府监督机构的审查、考核、认证的前提下，要通过业主的招投标，中标后与业主签订监理合同，拥有按照实际验收的工程质量和数量签署工程款支付凭证等权力。通过测量、试验、旁站、工序控制及一些指令性文件对工程费用、进度、质量实行全面监理。这种严格的外部控制将促使施工企业自行约束施工操作的随意行为，提高管理水平，健全和完善施工企业内部控制体系。尽管社会监理与政府监督都属于工程建设领域的监督管理活动，但是两者决不能相互取代。社会监理属于社会的、民间的行为，政府监督属于政府行为。前者是发生在项目组织系统范围内的平等主体之间的横向监督管理，而后者则是项目组织系统外的监督管理主体对项目系统内的建设行为主体进行的一种纵向监督管理行为。因此，它们在性质、执行者、任务、范围、工作深度和广度以及方法、手段等方面存在着明显的差异。

综上所述，为适应新的形势，新的要求，一个科学、完善的新型工程建设管理体制应运而生，这种新型的体制就是在政府有关部门的监督管理下，由项目业主、承包商、监理单位直接参加的“三方”管理体制。这种管理体制的建立，使我国的工程项目建设管理体制与国际惯例实施了接轨。这种体制一是加强了政府对工程建设的宏观监督管理，改变过去既要抓工程建设的宏观监督，又要抓工程建设的微观管理的不切合实际的做法，而将微观管理工作转移给社会化、专业化的监理单位，并形成专门专业。在工程建设中真正实现政企分开，使政府部门集中精力去做好立法和执法工作，归位于宏观调控，归位于“规范、监督、协调、服务”上来；二是加强了对工程项目的微观监督管理，使得工程建设的全过程在监理单位的参与下得以科学有效地监督管理，为提高工程建设水平和投资效益奠定了基础。这种政府与民间相结合、强制与委托相结合、宏观与微观相结合的工程项目监督管理模式形成了有力的内、外控制的质量保证体系，必然会对提高我国工程建设水平起到巨大推进作用。(作者单位：山东省交通厅质监站)(2004.5期)

