

监理顶层设计七思“破”局

江苏安厦工程项目管理有限公司 翟春安

[摘要]：监理制度从试点推广至今已近 30 年，功劳与苦劳众说纷纭，广大监理战线上的同志们面对目前监理发展状况忧心忡忡，是制度错了还是行业错了？原因是多方面的，但关键还是在制度建设的“顶层设计”上。本人通过长期思考，归纳了以下七个方面的主要问题，当作监理制度顶层设计的超思维思考，旨在打破目前监理困局，或许可以为监理制度的健康“复活”找到突破口。

[关键词]：监理 制度 顶层设计

前言

1984 年，我国第一次利用世界银行贷款，进行云南鲁布革水电站建设。因世界银行的要求，首次引入国际通行的 FIDIC 管理模式，即由建设方聘请专业人士来做第三方，并通过专家与施工单位的沟通，主导整个建设过程。我国在借鉴这一西方体制的基础上，于 1988 年，原建设部发布了《关于开展建设监理工作的通知》，中国建设监理制度由此建立。

建设监理制度从试点推广至今已近 30 年，功劳与苦劳众说纷纭，广大建设监理战线上的同志们面对目前监理发展状况忧心忡忡，监理还要不要存在？监理工作到底该怎样展开？是制度错了还是行业错了？上上下下议论纷纷，到底是什么原因使监理走入迷途？又该如何破局？究其原因肯定是多方面的，但关键还在制度建设的“顶层设计”上。本人通过多年的基层监理工作经历及长期思考，归纳总结了监理行业需要应对或突破的七个问题，作为监理制度顶层设计的超思维思考，旨在打破目前监理困局，或许可为监理制度的健康“复活”找到突破口，并期盼监理行业继续健康辉煌地发展。

一、要肯定监理作为，坚定强制监理的作用与地位。

工程监理制度是我国因建设项目管理体制改革的需要，借鉴世界先进的工程管理经验，并结合国情所建立的建设工程项目的基本制度之一。这项行之有效的建设工程管理制度，在我国推行已走过了 20 多年的历程，对促进我国工程建设管理水平的提高功不可没，也得到了全社会的广泛认可。然而，近几年随着建筑市场的急剧扩张，各种问题频发：安全事故高发、质量事件频现、主管部门埋怨监理不力、监理公司力不从心、业主对监理不满意、监理费直线下滑、总监惧怕安全责任纷纷辞别改行、高素质人才纷纷远离监理行业等等，一时间好像监理行业变得多余。

在此情况下，住房和城乡建设部不得不开展工程质量两年行动的紧急治理，通过强化治理，社会公众在一定程度上逐渐开始客观理性，看到了监理在建筑市场管理中应有的重要作用，看到了建筑市场管理制度的不足，看到了建筑市场整体治理的必要性。因此，在监理行业制度的顶层设计中，必须充分肯定监理强制性要求的客观性和必要性，要坚定地巩固监理在建筑市场管理中的地位和准确定位，才能使监理行业科学规范、管理有效，凸显监理工作的重要作用。

二、要明确监理安全生产角色，改革监理担责方式。

自《建设工程安全生产管理条例》实施以来，监理行业安全生产责任承担越来越不可思议，监理的日常巡查工作已与施工单位的安管理牢牢地进行了捆绑，主管部门检查施工现场安全也紧盯监理行为，施工企业安全措施不到位甚至会埋怨监理没有管好，一旦发生事故监理连带五十大板，法律责任追究已超越了监理应承担的责任，监理现场工作重点被迫转移到安全管理上，直接导致监理工作力不从心，监理被罚，乃至判刑坐牢等情况，更加速了高素质人才纷纷逃离这个行业的趋势。然而，安全形势依然居高不下，为什么？我们不妨从顶层设计的角度探讨一下安全生产责任的承担：倘若明确监理的安全生产角色是监督职责，那就应从现状入手，改变一下监理承担安全生产责任的方式。把建设单位、施工单位、监理单位整体管理，各司其职，各负其责，业主负责安全费用支付到位、监理负责安全程序管理和安全提醒支持到位、施工单位负责安全措施设施和实施到位，聚焦现场安全管理，责任落地，可能会大大加强施工单位能力的提升和责任对接，降低安全事故的发生，增强建筑业的整体竞争力，从而回归监理作为监督管理的本职。倘若监理不应承担安全生产责任，那就从顶层设计上把安全生产从监理责任中划分出去，回归监理中介咨询服务的本质。同时，业主根据政府设置的相关规费标准缴纳费用，政府再通过招标采购平台聘请专业化的安全机构监管安全，并承担相应的安全履职责任。这样，安全机构作为政府代表安监站的助手，从费用支付到人员管理均能得到保证，不受工程建设相关方的利益影响，并最大程度地协调调动现场安全管理的积极因素，客观公正地将安全责任一以贯之，集中发力，也不失为另一种选择。

三、恢复质监站验收签字确认制度，把好工程建设质量关键一环。

自从工程质量验收实施备案制以来，质监站作为政府代表只参与监督验收而不再参与确认性验收，也不在验收文件上签字，虽然满足了政府职能转变需要，但实质性降低了工程质量验收的社会强制力，

不知不觉降低了建筑工程质量和水平，加大了建设单位左右工程质量参建方对工程质量的影响，使很多工程带病交付，变成了工程质量控制的薄弱环节，不仅大大损害了广大业主的利益，还将在项目交付后产生更多后患。如果恢复质监站代表政府参加验收并在验收单上责任签字，则参建各方责任落实将更加扎实、更加真实、更具可追溯力。谁签字谁负责制度的约束还可以影响建设单位对施工单位优胜劣汰机制的坚持，促进建筑市场秩序建设，减轻监理协调压力，推动建筑市场规范诚信可持续发展。

四、改变业主单方支付监理费现状，推动建立三方共同支付机制。

合理的监理咨询取费是保证监理服务质量的重要前提。然而在当今诚信机制建设尚存不足的现实社会中，国家发改委一刀切取消了监理取费的指导标准，不利于监理行业的健康发展，严重影响监理工作的科学实施，形成低价格竞争、低水平生存、低质量应付等潜在规则，最终不仅损毁了行业形象，更损坏了百姓利益。一直以来，监理费作为咨询费均由业主与监理单位签订监理服务合同，由业主单方支付，面对业主高要求低价格的事实，监理企业也只能无奈接受、望费兴叹、恶性循环。如果我们能改变监理费只由业主单方支付为由业主、保险公司和质监站三方支付机制可能更有利于工程质量：业主方支付委托监理管理建设程序的管理费用，按工程造价固定收费；保险公司支付质量保证鉴定监督费，按面积收费；质监站按现场和诚信两方面对监理考核支付协助监督费（该费用在施工许可前收缴，由业主支付），这样监理完全按市场要求分别对业主、保险公司和质监站共同负责，实质性地吧质量管理进行了社会延伸，对保证社会各方的切身利益具有重大意义和影响。

五、积极响应住建部工程项目管理引导政策，大力推行以监理为主导的全过程项目管理服务实践。

工程项目管理是一项系统工程，分解施工和支解管理都是不科学的组织管理方式，必须引起工程管理界的高度重视。从工程建设管理的整体趋势来看，未来国际化的EPR总承包施工和EPC管理总包或称工程项目总包管理定然是大势所趋。国家住建部已在政策层面积极引导和鼓励多资质大型监理企业开展全程项目管理试点，鼓励大型监理企业与有招标、造价资质的咨询企业合并组建项目管理企业，意在整合各类专业人员系统实施项目管理，促进项目管理更科学、更高效、更专业、更优质地完成。而在各类工程中介咨询服务公司中，监理企业按照三控、三管、一协调的基本管理框架是最容易也是最适合的主导单位，虽然国际上也有以设计师为主导开展项目管理的，但在我国，相比之下监理的抗压能力相对较好，由监理主导开展全程项目管理更为可行。

六、要控制建设监理企业数量，加强监理队伍能力建设与考核。

从监理年度统计数据中不难发现，房建行业监理企业数量众多，企业产值分散明显，人均产值更是可怜，相对而言，交通、电力行业监理形势则较好。究其原因主要是房建行业监理企业数量多、专业单一、同质化竞争普遍，加之近几年放宽对注册人员专业限制，变相降低了资质门槛，更加重了低水平同质化竞争乱象，最终降低了行业整体水平，引起恶性循环。因此，在当前建筑业滑坡的低谷期，各级建设行政主管部门有必要鼓励同质小微监理企业合并重组，适当控制小规模监理企业数量，通过减量增质提高规模监理企业竞争力和扩容其竞争空间，同时加强监理企业注册人员核查、看紧监理企业诚信制度建设、加强执业人员业务水平考核，全面促进行业健康发展。

七、改革企业资质审批制为行政监管制，恢复监理资质批管合一模式。

现有的行政审批制度实行了企业资质批管分开的原则，目的是减少流程、规范审批、提高办事效率、减少腐败，出发点是好的，但近年来的情况不容乐观。由于审批部门只管审批，不了解管理部门在管理过程中具体存在问题，不清楚企业到底需要什么，不经意拉长了变更审批路线，降低了办事效率，加上对申报企业实际注册人员缺乏实质性审查与监管，使行业资质动态管理缺乏抓手、管理乏力，若将两者有机合并，可能会大大加强管理精准度，促进行业管理更透明、更直接、更有效。

结语

综上所述，笔者结合当前监理行业窘迫现状和尴尬处境而“极端”思考后形成的几个个人想法，可能还不全面，有的甚至与现有法规存在冲突，但无论如何是出于一个非常热爱监理行业的人员的真实想法。因为，监理发展到现在这个局面，是到了该全面思考、彻底改革的时候了。不破不立，做好监理制度的顶层设计，如不能大胆彻底打破旧桎梏，必将对监理行业的发展产生难以想象的负面影响，甚至有可能毁了这个行业。

[作者简介]翟春安，男，1966年1月出生，江苏安厦工程项目管理有限公司总经理，历任施工企业、房地产经营企业经理职务，国家注册监理工程师，高级工程师，江苏省注册咨询专家，兼任常州市建设监理协会副会长，江苏省建设监理协会副会长、江苏省科技咨询协会常务理事、江苏省工程造价管理协会副理事长。擅长企业管理，对行业发展与法规建设颇有研究。联系电话：0519-85225006，Email:ansha@vip.163.com。