

# 冶金建设行业工程质量监督体制的现状及改革发展

——兼谈新形势下首钢工程质量监督管理改革创新的必要性

果 静

(首钢监督站, 北京 100040)

**【摘要】**如何改革创新监管理念与执法手段, 利用有限的监督资源监管地域分散、工程量浩大、工艺结构不尽相同的各类工程, 最终确保工程质量等是当前工程质量监督管理工作亟待解决的重要问题。本文对以往的质量监督工作进行分析, 并总结经验。

**【关键词】**改革创新; 质量监督; 体制

**【中图分类号】** TU712+.2

**【文献标志码】** A

**【文章编号】** 1671-3702(2014)s2-0025-04

The Present Situation of Metallurgical Construction Project Quality Supervision System and the Reform and Development  
——Talk about Shougang Engineering Quality Supervision Management Under the New Situation and the Necessity of Reform and Innovation

GUO Jing

(Shougang Dec., Beijing 100040, China)

**Abstract:** How to reform the innovation supervision idea and means of law enforcement, the supervision of the use of limited resources regulation geographical dispersion, an enormous quantities and process all kinds of engineering structure was not the same, in the end to ensure the engineering quality was the current engineering quality supervision management work important problem to be solved. In this paper, the previous analysed the work of quality supervision and summed up experience.

**Keywords:** reform and innovation; quality supervision; system

## 0 引 言

当前, 面对国际、国内严峻的经济形势, 中国钢铁工业依靠规模发展的时代已经过去, 技术进步与管理创新成为企业发展的核心竞争力。与钢铁工业息息相关的建设工程质量监管工作同样需要与时俱进, 开拓创新, 根据特定时期的特点, 不断增强监管工作的适应性、有效性和科学性, 充分发挥监管效能, 才能保证和提高工程质量, 因此, 改革创优体现在工程质量监督工作方面更为重要。在首钢搬迁调整、一业多地建设的新形势下, 工程质量监管任务愈加繁重, 高效、现代化的新型工程

建设项目对工程质量监督管理提出了更高的要求, 而工程质量是多因一果的产物, 影响因素众多, 涉及方方面面, 如完善的质量控制管理体制、质量监管的有效性、各责任主体管理力度、各方管理理念等等, 都决定着工程质量的最终结果。

作为首钢建设项目的质量监督部门, 在首钢搬迁调整的转型时期, 以往传统的监管模式势必面临前所未有的挑战。工程建设量的不断增加、工程建设地点分散、工艺水平高、质量影响因素复杂等等, 都成为改革创新监管模式的推动因素。如何围绕新形势, 适应新任务, 寻求新突破, 是新时期建设工程质量监管工作需要探索和解决的重点, 也是首钢转型时期确保大规模工

作者简介: 果静, 女, 监督科副科长, 研究方向为工程质量监督。

程建设质量的关键。

## 1 改革和创新监管工作的必要性

### 1.1 传统的质量管理体系

目前,通行的质量管理体系的主体是由政府、建设单位(甲方)、施工单位(乙方)、勘察、设计以及监理单位(丙方)组成的。为了加强对建设工程质量的管理,保证建设工程质量,国家于2002年初颁布了《建筑工程质量管理条例》,对各方的质量责任和义务进行了详细的规定。

条例的颁布,从实质上构筑了一个相对完整的质量实施、管理、监理、监督体系,职责分工明确。通过强化管理,明确职责,确保工程质量。但在实际运行中,由于支撑条例的相关法规制度尚不健全,管理思想和手段不配套,存在一些弊端:

1) 体系各方均应承担质量管理的责任,但因缺乏统筹协调机制,容易出现因质量问题而相互推诿的现象;

2) 建设单位潜意识中将效益和工期放在首位,建设工程质量无法引起足够的重视。同时,质量管理部门监管效力较弱,无法强效监管;

3) 受经济合同丙方身份的制约,监理单位往往把自己放在从属的地位,作用发挥不明显。在建设单位强调工期的压力下,有迎合甲方的倾向,工程质量无法得到保证;

4) 施工单位由于利益驱使,对于工程质量的要求往往趋于被动,管理不严格,施工质量得不到保证;

5) 质量监督部门受各方因素的影响,质量监管力度不足。受传统监督方法的影响,偏重事后检查,事前控制、过程管理缺位。

在质量管理体系的主体中,应强化政府和建设单位的作用,明确其统筹协调职能。政府部门进行的工程质量监督应具有强制性、权威性和综合性,这一职能是工程建设任何一方都无法替代的。同时,建设单位的质量管理部门是贯彻国家法规及实现投资人质量目标的主体,是政府监督管理部门和监理单位、施工单位之间的纽带和渠道,这个部门必须是一个强力机构。只有通过它进行强制性的要求,才能有效提高工程质量。多年来建设项目的实践也证明:高质量是甲方要求和管理出来的,建立一个强有力的质量管理部门是必要和必须的。

然而,在传统的质量管理体系和陈旧的监管模式的制约下,质量管理部门无法充分发挥其监管力度,因此改变固有的监督模式、监管理念是顺应新形势发展的必然趋势。

### 1.2 改进质量监管工作势在必行

#### 1.2.1 监督收费取消,监督机构需重新定位

2008年11月,财政部、国家发改委下发《关于公布取消和停止征收100项行政事业性收费项目的通知》(财综[2008]78号),其中明确规定取消建设工程质量监督费(含工业、交通、民用、市政公用等工程和建筑构件)。这一规定将迫使工程质量监督机构改变多年固有的机构性质和工作方式,重新对监督机构的性质进行定位。

#### 1.2.2 相关法令的出台,为监督模式的转变提供了依据

2010年9月1日,住房和城乡建设部颁布的《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》(中华人民共和国住房和城乡建设部令第5号)正式施行。5号令进一步明确了住房和城乡建设主管部门及工程质量监督机构是实施房屋建筑和市政基础设施工程质量监督的主体,并统称为主管部门,体现了对监督机构行政执法地位的认可。同时,强调工程质量监督新模式应以抽查和抽测为主要方式、以行政执法为基本特征。为了进一步落实5号令的要求,北京市监督总站于2011年制订《北京市建设工程质量监督工作执法工作手册》,更为详尽地阐述了如何以抽查为主,实施差别化监管的新型监管模式,为不断创新工程质量监督执法模式提供了参考途径。

## 2 探索新型监督管理模式

### 2.1 新型监督管理模式特色及优势

#### 2.1.1 明确执法化监督属性

5号令的颁发,强化了工程质量监管的执法属性。进一步明确监督人员到工程现场不是代替企业直接控制工程质量或进行质量把关,而是进行监督执法检查。严格执行有关法律法规和工程建设强制性标准,是工程参建各方的职责,监督执法人员是对工程参建主体依法履行质量责任的行为进行监督。

#### 2.1.2 抽查化监督确保监督执法的公正性

随着新形势下工程建设项目迅猛增加,以往定点、定位、预约式的传统监督模式其单一性、局限性的弊端愈加突显。建立规范、高效的工程质量巡查、抽查制度,一方面可以避免受检单位做表面文章,监督人员更容易看到真实的情况,从而增强监督检查的有效性和威慑力;另一方面可以更加灵活、合理地配置监督资源,在一定程度上缓解监督工作量不断增大与监督力量严重不足之间的矛盾,提高监督效率。

首钢北京地区停产后,质量监督部门承监的工程建设项目已全部外延。首钢“一业多地”战略的实施,工

程建设量迅猛增加，超过了首钢历史上任何一个时期。监督站的监督任务也愈加繁重。由于承监工程建设范围广、规模大、地点分散、工艺水平高、参建单位众多，种种不利因素加之首钢机构调整，分流安置后缩编减员、人员短缺，都需要对原有的监督工作方式、方法、内容进行新的改革尝试，打破常规、创新管理，以解决工程建设量与监督力量之间的矛盾，保证所监工程质量。新的监督管理模式在监督力量分配、监督全过程控制、监督效果保证等方面都应更加适应目前首钢建设的新形势。

改变原有定时、定点的“三到位”驻场监督方式，将过去被动的核验改为主动出击检查，坚持“以我为主”的原则，突出监督工作重点，根据工程进展情况不定期地随机抽查在建工程的地基基础、主体结构等方面的质量状况，附之阶段性的联合大检查，掌握工程项目总体质量动态。首钢质量监督部门利用上述以抽查、巡查监督模式为主的监管手段，在首钢转型发展、工程建设项目外延的关键时期，工程监管的效果和力度已初显成效。

### 2.1.3 充分发挥差别化监督的针对性

为了弥补抽查监督方式可能衍生出来的监督检查随机、盲目的负面效应，差别化监督可根据建设工程项目规模的不同，参建单位信誉和质量保证能力的参差不齐等，与抽查监督方式相辅相成，对不同参建单位、不同工程项目进行不同频次的监督执法。由此一方面能够更好地利用有限的监督执法资源，另一方面能够促进参建单位形成自律的机制。

目前，首钢工程建设项目多且地点分散，参建单位众多，其企业信誉、质量保证能力各不相同，首钢质量监督部门利用抽查监督方式为主，辅之差别化监督手段，对重要工程、规模大的工程及企业信誉较弱的工程加大抽查频次；对普遍性和比较严重的质量问题加大抽查力度；对工程质量水平持续稳定且良好的参建单位偏重依靠其自检和自律。如某冶建单位在质量部门的历次检查中，其工程质量稳定，过程控制严格，混凝土工程的施工质量处于首钢迁钢二冷轧项目的领先水平。混凝土结构表面平整密实，几何尺寸控制准确，预埋铁件平齐方正，护边角钢平齐顺直，整体观感质量良好，设备基础总体质量持续保持良好的态势。我们将其作为二冷轧项目中的“样板工程”，将该冶建单位作为样板单位，依靠企业自检、自律，逐渐减少检查频次，其质量水平依旧保持稳定。在保证工程建设项目建设质量安全和稳定的同时，节省监督执法资源，突显差别化监督管理模式的有效性。

## 2.2 首钢转型关键时期，工程质量监督部门探索新型监管模式

在首钢转型、搬迁调整的关键时期，大型、综合现代化工业项目陆续投入建设。首钢工程质量监督部门面临前所未有的挑战。为了能够尽快进入角色，适应新的监管环境，我们对国内外的一些质量管理模式进行了深入细致的调查研究：

### 2.2.1 宝钢三期建设的质量管理模式

宝钢三期工程的质量管理模式是设置工程质量监督站，行使甲方和监理的双重职能。定员200余人，全面负责施工过程的质量管理，包括确定质量创优目标、制定质量管理体系、监督施工单位的质量保证体系、严格控制工程承包单位的施工资质、控制分包、对工程实体质量进行抽查检测、建立质量激励机制等。它的优势是可以全方位、全过程地对工程质量进行控制，质量工作的落实有保障。但其也存在不足之处，如质量管理人员庞大，且宝钢的项目属独立投资，由企业自行监理为当时的政策所允许。然而目前市场经济条件下社会化、专业化和标准化的监理制已经形成，首钢部分新建项目隶属合资公司，且工程项目又是国家重点建设项目，必须依法实行政府监管下的监理制。所以，无法效仿宝钢的监管模式。

### 2.2.2 西方一些国家的质量管理模式

国际上发达国家和地区的工程质量管理体制是与其建设体制相适应的，大多数政府的工程建设主管部门都是只把工程质量管理法规和监督执行作为主要任务，重视建设工程质量管理的立法和执法，有完善的法规体系。在工程质量风险管理上已经引入了工程担保和工程保险的理念。质量管理的环节和参与的主体相对较少，对质量的控制主要是通过承包商来实现。由于法制法规的不健全，施工单位等参与建设的各方主体自律性、自觉性差，因此，这种模式在我国实施尚不具备条件。

### 2.2.3 以监理单位为质量管理主体的管理模式

这种模式要求监理单位在履行自身的质量责任和义务以外，还要行使建设单位的质量责任和义务。其模式有些近似于宝钢三期的管理模式，我们重点进行了研究，认为存在一些问题，实施起来有一定困难：

第一，监理单位是代表建设单位对建设工程进行第三方管理，它与建设单位是一种经济合同关系，它的身份和考虑问题的角度决定了它不可能代替业主的质量管理职能，在制定建设单位的工程管理制度、制定工程建设规程规范、协调仲裁施工单位和监理单位的矛盾

等方面不具备行使甲方管理的身份和条件;

第二,监理单位与施工单位之间常常出现的不正常、不规范行为,会影响质量保证体系的正常运行,做到自觉维护建设工程的质量要求;

第三,首钢工程建设项目规模大、战线多,参与工程建设的监理单位众多,无法实现统一管理。

通过深入细致的调研分析,结合目前实际情况,我们开始实践以抽查、抽测为主要方式,以行政执法为基本特征的工程质量监督模式,强化工程质量监管的执法属性,增强监督执法工作的权威性和威慑力。通过改变原有的“三到位”驻场监督方式、加强施工质量源头控制、强化实体质量检测制度、加强对监理单位的监管、推行“样板引路”制度等具体措施,逐步将原有监管模式垂直深化。另外,我们开始尝试在原有工作的基础上,水平拓宽监督内容范围,不断扩大质量监督覆盖面,具体体现在两个方面:

第一,受属地及行业监督管理制度制约,一些地方工程的质量监督工作或由省冶金站监管,或由当地市政监督站负责。考虑到与地方及行业监督部门的关系,以往我们较少接触这些工程现场,然而通过一些信息渠道,我们了解到某些项目相继出现一些问题。经研究决定,我们将所有首钢工程纳入监督管理范围内,通过促进现场质量管理体系的完善,协助解决工程建设过程中重大技术质量问题,最终保证首钢投资效益的发挥。

第二,2011年在承监的工程项目中曾出现因质量检测机构工作疏忽,出具不符合要求的质量检测报告,因而造成争议,影响现场施工的情况,负面影响较大。以往我们对检测机构的监督管理是薄弱环节,为了消除潜在的质量隐患,对承担首钢工程质量检测的单位定期进行检查,包括材料检测机构和工程检测机构。检查内容为经营资质和经营范围,人员上岗资格,制度落实情况及检测工作程序等。将检查结果定期通报其上级管理部门及冶金监督总站,以规范检测机构的质量行为。

通过对原有监管模式的改革创新以及新型监管模式的大胆尝试,我们逐步探索出一条适合首钢工程建设项目建设质量监管的崭新模式。

## 2.3 新型监管模式应借鉴的几点经验

### 2.3.1 建立和强化项目业主负责制

项目业主是工程建设项目的使用单位,他们对工程建设质量以及工程交工后能否平稳运行的关注是主动性的。同时对工程的工艺流程、技术条件、质量要求也最为熟悉。在整个工程建设中,项目业主单位始终应处

于主导地位,并应对包括质量管理在内的全部工程管理内容负起责任。目前宝钢、鞍钢、太钢等大部分钢厂都是实行项目业主负责制,工程项目的组织实施都是以项目业主单位为主,这是一条十分值得借鉴的经验。

### 2.3.2 实行简约化管理,避免机构重叠

目前,一般的工程项目管理体制都是在政府有关部门的监督管理下,由项目业主、承建单位、监理单位进行三方管理。在质量管理上实行企业保证、社会监理、政府监督制度。具体到工程上的管理则应简约化,不宜设置更多层次的管理机构。项目业主单位的意志、思想、理念可以通过建设监理的行为来体现。类似在指挥部设置质量组的做法,不仅会造成职责不清、管理重复,甚至会影响施工、监理积极性的发挥。

### 2.3.3 规范建设监理行为,切实发挥监理作用

建设监理的三控两管一协调,作用发挥到位,质量才能得以控制。建设监理质量责任的落实是保证工程的关键环节。因此建设单位要监督检查监理单位,规范监理行为,落实监理责任,同时要把合同规定的权利真正交与监理,使之有责有权。监理单位要严格按照建设监理规范要求,落实责任,工作到位,严格管理,切实发挥作用,在这方面宝钢、太钢的做法值得学习。

### 2.3.4 通过开展“三创活动”,创建全新监管理念

工程质量水平的提升有赖于质量意识的提高。近年来,太钢在质量管理上提出了要达到“无与伦比”的全新理念,通过严格要求、加强管理,太钢工程质量形成了良好氛围,工程实体质量有了大幅度的提高。宝钢长期坚持“三严”、“三高”(即严格的质量管理、严格的质量控制和严格的质量检查以及高的质量意识、高的质量目标、高的质量标准),苛求严格的考核管理理念,工程水平始终位居全国冶金行业之首。借鉴兄弟单位的先进管理理念,通过首钢总公司大力开展“三创”活动为契机,不断创新管理理念,正确处理质量、工期、投资三者之间的辩证关系,追求高的质量目标,从思想认识上奠定良好的质量管理基础。

创新工程质量监管机制是一个复杂的系统工程,牵涉的环节多、范围广、时间久,需要质量监管部门在实践中探索,在探索中总结经验,从经验中吸取教训,最终发挥质量监管效力,确保工程建设项目的质量。在首钢转型的关键时期,作为唯一的工程质量监督执法部门,我们更需不断探索完善质量监管制度,克服困难,发挥优势,为首钢工程建设项目保质保量完成保驾护航。①