

第五篇

房屋建筑工程 质量监理实务

第一章 房屋建筑工程质量监督概论

第一节 工程质量监督概述

一、监督与工程建设的含义

(一) 工程建设监督概念

它是针对某一工程项目的投资建设活动所进行的全面监督与管理。它包括了在工程项目的投资决策和项目实施阶段中,对承建单位的施工活动所进行的监督。对承建单位来说—要求他们所从事的工程建设活动及其效果,必须满足相应法规、技术标准和工程合同的要求。

工程建设监督属微观性质的管理,是对一个工程项目投资建设活动的监督。一个工程项目从立项、设计、招标投标、施工、竣工验收、投产运行直至交工后服务等全过程,都是工程建设监督的范围。对于施工企业来说,一般主要关心和予以研究的是,工程项目施工的监督工作。

(二) 工程建设监督制度

它是指对工程项目建设进行监督与管理的一整套的科学管理体系。它主要包括了监督法规、监督机构(体制)及职能、监督信息反馈及处理。建设监督制度是工业社会专业化分工的必然产物,是促进工程建设事业按科学规律高速发展的重要管理基础。

二、工程建设监督的历史与发展

(一) 工程建设监督制度的产生与现状

工程建设监督在国外工业发达国家,已经有几百年的历史了。早在16世纪末,欧洲的建筑业根据形势发展的需要,出现了专业分工,即工程设计与工程施工分离成自成体系的行业。为了适应业主对工程管理的需要,一些原从事设计工作的建筑师便专门向业主提供必要的技术咨询服务和承担工程施工监督管理的任务,于是形成工程监督的雏形。1830年英国推出了总包合同制度的法制性规定,随之欧洲许多国家纷纷仿效,出现了业主、监理工程师、承包商相互制约从事工程建设的新的管理局面。随着世界工业的发展,特别是本世纪50年代后期,规模巨大、投资大、风险大的大型工程(如水电站工程、航天工程、核工业工程、石油化工工程、钢铁冶金工程)越来越多,这无论是对于投资者,还是对于承包商,都难以承受因决策不当、管理不善等失误而造成的巨大损失,加之建筑业发展伴

之日趋激烈的竞争,对工程建设全过程管理的难度越来越大,于是专门从事建设监理的机构便应运而生。也就是说,业主在进行一项新的投资时,需要一批有经验的专家进行投资机会分析,来制定投资决策;项目确定后,则又需要有专门人员组织招标活动,并从事项目管理和合同管理,来保证投资者的利益。这些专家或专门人员的所属机构即为建设监理机构。随着建筑业的发展及管理的深化,监理机构的业务范围逐步扩大而形成了建筑业市场必不可少的一支专业化队伍。

本世纪 80 年代以来,工程建设监理事业迅速发展,越来越多的国家开始起步推行工程建设监理工作。从此工程建设监理制度成为工程建设活动的一个重要组成部分。

我国自党的十一届三中全会以来,工业及科学技术事业发展迅速,大型工程,特别是涉外工程逐年增多,在外资工程 and 世界银行贷款工程建设中,都实行了建设监理制度,收到了很好的效果。如 1983 年在鲁布革水电站引水工程中,第一个实行建设监理制度,取得了质量好、工期短、节省投资等方面的显著成果。1988 年 6 月组建新的建设部时,专门设立了建设监理司,发出了开展建设监理工作要求的通知,提出了要建立具有中国特色的建设监理制度。至 1989 年底,我国已有 5 个省、区设置了监理处,涉及工程监理的地区和部门有 26 个,监理了总投资为 270 亿元的 54 项大型工程。几年来实行建设监理制度的实践充分表明,工程建设监理制度在我国是切实可行和有效的。

(二)我国实行工程建设监理的必要性

在建设部于 1988 年 7 月发布的《建设部关于开展建设监理工作的通知》中指出:“几十年来,我国的工程建设活动,基本上由建设单位自己组织进行。不仅负责组织设计、施工、申请材料设备,还直接承担了工程建设的监理和管理职能。这种由建设单位自行管理项目的方式,使得一批批的筹建人员刚刚熟悉项目管理业务,就随着工程竣工而转入生产或使用单位,而另一批工程的筹建人员,又要从头学起。如此周而复始在低水平上重复,严重阻碍了我国建设水平的提高。它在以国家为投资主体并采用行政手段分配任务的情况下,已经暴露出许多缺陷,投资规模难控,工期、质量难保,浪费现象比较普遍,在投资主体多元化并全面开放建设市场的新形势下,就更不适应了。”为了有效地控制国家的宝贵建设资金及控制工程质量,我们必须实行工程建设监理制度,即必须由政府监理机构或授权的监理单位,在工程建设全过程中,进行全面的监督管理。

从对外开放、并入国际经济大循环,以及迅速与国际建筑市场管理接轨的需要来看,我们也必须参照国际惯例,实行建设监理制度,否则无法开拓竞争日趋激烈的国际建筑市场。

(三)实行工程建设监理的意义

认真实施工程建设监理制度意义是重大的。它无论是对国家,还是对建设单位(业主)、对施工单位(承包商)都是有明显的积极意义的。

1. 对国家来说,建立具有中国特色的建设监理制度,必将提高投资效益和建设水平,确保国家建设计划和工程合同的实施,建立起建设领域社会主义市场经济的新秩序。

2. 对于建设单位(业主)来说,可以使其筹建机构大大精简,既节省人力、开支,又可使工程得到有效的优质的管理。

3.对施工单位(承包商)来说,在其与得到建设单位委托的监理单位打交道,在技术上,在管理上可以有共同语言,故即使发生争议,也比较容易按现行专业法规去妥善处理,将减少或杜绝过去甲、乙双方之间那种不正常的“扯皮”,而提高施工及其管理的效率。

4.对于监理单位,可以充分发挥其技术、管理等方面智力密集的优势,为建设单位服务好,从而创造出最好的社会效益。

(四)实行工程建设监理的作用

实行建设监理制度主要有以下方面的作用:

1.有利于确保工程质量 建设监理贯穿于工程建设的全过程,施工程序、施工操作及其相应管理始终都在严格的监理之下进行,因此可及时纠正任何不符合规范、规程的行为,而杜绝质量事故、确保工程质量。

2.有利于确保工期 在监理人员的监督管理下,可及时有效排除影响工期的各种不利因素,特别是大大减少甲、乙双方之间的扯皮、推诿等耽误工期的问题的发生,从而确保工期。

3.有利于控制工程投资总额 一方面由于正确实行招投标制度,严格按工程合同办事,可控制资金支出;另一方面,通过严格审核施工过程中所发生的设计变更及其他不可预见性费用和采取预先算账、跟踪核查等手段,可避免建设中资金浪费。

4.有利于协调好建设单位和施工单位关系和维护他们各自利益 监理人员是站在公正立场处理建设单位和施工单位之间的关系,缓解矛盾和及时排除影响工程建设中的各种不利因素,并保证他们双方的各自合法权益。

5.有利于促进对涉外工程的管理,维护我国国家利益和法律尊严。

(五)工程建设监理的任务

工程建设监理的任务主要是,对建设项目从立项开始,包括工程设计、工程施工、工程保修等阶段实施全面监督管理,以确保立项正确、设计经济合理、节约投资,以及保证工程质量、工期和施工安全等均符合合同规定要求。

(六)工程建设监督与工程质量监理的差异

工程建设监督与工程质量监理尽管都属监督管理范畴,但两者并不是一回事,它们有着明显的差异,其主要在于:

1.工作的性质不同 工程质量监理是由具有政府性质的质量监督机构执行的,其工作是强制性的,它是对政府负责;工程建设监理是由受业主(建设单位)委托的、独立于社会的法人机构来执行的,其工作有强制性的部分,也有非强制性的部分,它是对业主(建设单位)负责。

2.工作的职责和目的不同 工程质量监理是代表政府严把质量关,一般是参与重点环节、部位质量检查与工程质量评定,即主要是对工程质量进行监督管理,目的是确保工程质量;工程建设监理是代表建设单位,确保工程建设全过程的各方面工作,如规划设计、工期、投资控制、工程质量、施工安全等均符合预先规定(合同规定)要求,即是说它比质量监理不但面广而且深度也在大得多,其目的是控制造价、质量和工期。

3.工作的依据不同 质量监理的依据主要是设计文件、技术法规文件,建设监理的依

据是监理委托合同。

4. 承担责任不同 质量监理只负行政责任,一般不承担经济损失,建设监理不仅要负责行政责任,而且还要承担经济责任和法律责任。因此说,建设监理责任重大,具有一定的风险性。

第二节 工程质量监理的实施

一、工程质量监理的范围和对象

(一) 监理的范围

工程建设监理包括了对投资结构和项目决策的监理,以及对建设市场和对工程建设实施的监理。目前我国的监理,主要是后两种,而与施工企业发生密切关系的则是“对工程建设实施的监理”。

(二) 监理的对象

工程建设监理的对象包括新建、改建和扩建的各种工程项目。

在1988年建设部颁发的《建设部关于开展建设监理工作的通知》中要求,政府和公有制企事业单位投资的工程以及外资、中外合资建设项目,一般都要实行招标承包制和建设监理制。其他所有制单位投资的工程,也要引导实行这两种制度。

二、工程质量监理的实施内容

工程监理的内容,可以是全过程的,也可以是勘察、设计、施工、设备制造等的某个阶段。在建设部颁布的《建设监理试行规定》中,明确了社会监理单位监理的主要内容:

(一) 建设前期阶段

1. 建设项目的可行性研究;
2. 参与设计任务书的编制。

(二) 设计阶段

1. 提出设计要求,组织评选设计方案;
2. 协助选择勘察、设计单位,商签勘察、设计合同并组织实施;
3. 审查设计和概(预)算。

(三) 工程招标阶段

1. 准备与发送招标文件,协助评审投标书,提出决标意见;
2. 协助建设单位与承建单位签定承包合同。

(四) 施工阶段

1. 协助建设单位与承建单位编写开工报告;
2. 确认承建单位选择的分包单位;

3. 审查承建单位提出的施工组织设计、施工技术方案和施工进度计划,提出改进意见;
4. 审查承建单位提出的材料和设备清单及其所列的规格与质量;
5. 督促、检查承建单位严格执行工程承包合同和工程技术标准;
6. 调解建设单位与承建单位之间的争议;
7. 检查工程使用的材料、构件和设备的质量,检查安全防护设施;
8. 检查工程进度和施工质量,验收分部分项工程,签署工程付款凭证;
9. 督促整理合同文件和技术档案资料;
10. 组织设计单位和施工单位进行工程竣工初步验收,提出竣工验收报告;
11. 审查工程结算。

第三节 对建设、施工及设计单位的监理要求

一、工程质量监理单位

从 1983 年开始我国正式实行工程质量监理制度,并在全国县及县级以上城市(地区)设立专职的工程质量监理机构,同时国务院所属各行业主管部门和国家大中型企业内部也设立了专职的工程质量监理机构。建设部颁布了《建筑工程质量监理条例》,各地区和各部门制定了相应的工程质量监理实施细则。

1990 年,根据市场经济发展的新特点,为了加强政府对建设工程质量的管理,建设部又制订了《建设工程质量监督管理规定》,该规定明确了由政府授权的质量监理机构,对各类新建、改建和扩建的工业、交通和民用、市政公用工程及建筑配件实行监理的权力。并且还还对机构与职责、管理人员资质、工程监理程序与内容、权限与责任等进行了明确的规定。目前全国已有各类工程质量监理机构 3000 多个,为保证工程质量做出了不懈的努力。但是随着我国经济体制改革的不断深入,原来的工程质量监理体制已经在有些方面不能适应形势发展的需要,鉴于此,2000 年 1 月 10 日,国务院第 25 次常务会议通过了建国以来的第一个关于工程质量的专门法规——《建设工程质量管理条例》,这是落实朱总理关于整顿和规范建设市场,健全和完善建设法规体系重要指示的重大举措。其目的在于调整现行工程质量管理体制与市场经济不相适应的某些内容和方式方法,深化工程质量监督管理体制改革。

(一)工程质量监理工作在现阶段的特点

与已往的工程质量监督管理政策相比较,新条例的特点在于:一是把规范业主行为提到特别突出的地位,新条例对业主行为专门进行了质量监理和总把板子打在施工企业身上是个本质的区别,事实上,工程质量与业主的行为和指导思想有很大的关系。从这个角度来讲,新条例体现了公平原则、实事求是的原则。二是对工程建设各方行为主体的质量责任作出了明确的规定,条例明确规定建设单位、勘察设计单位、施工单位、监理单位依法对建设工程质量负责,特别是强化了监理在工程质量管理中的作用。三是工程质量监理

由政府授权改为政府委托。四是新条例强调要加强对参与工程建设各方主体的质量行为进行监理以及加强对其应负的法律责任的追究。

新条例的这些特点,对工程质量监理工作也提出了新的要求:

第一、工程质量监理工作不仅要监理工程实体的质量,而且更要监理参与工程建设各方主体的行为质量;监理方式将以现场实测实量为主转移到以监理与工程建设有关的主体的质保体系的正常运转为主。促使参与工程建设的各方行为主体的质保体系发挥应有的作用,并使其各负其责。同时,也把监理单位从事实上无法承担的无限责任中解脱出来,只承担与自身能力和职责相符的有限责任。

第二、工程质量监理工作将由过去对建设工程每个环节进行拉网式检查转变为主要监理国家强制性标准的实施和对工程质量特别是安全有重大影响的关键部位的质量;由过去名目繁多的各种质量检查评比转变为严肃的法律责任的追究;由过去以质量等级评定为主要手段转变为设计审查制度、注册质监工程师签字画押制度、备案制度等十项新制度的落实。

第三、工程质量监理机构的业务范围将进一步扩大,除了承担质量管理执法职能以外,质量管理服务的职能将逐步增强。

第四、随着质监监理工程师负责制、工程质量监理报告制的实施,以及受建设行政主管部门委托的宏观质量管理工作的增加,将会对监理机构的人员构成和人员素质提出新的要求。也就是说,监理机构中执业人员的整体素质要提高,具有综合业务能力的人员的比例要提高。

第五、无论是目前的地方各级工程质量监理单位还是企业或行业监理单位,今后要逐步依靠技术服务来生存,而不能依靠权力来生存,逐步破除化地为牢的旧习,在质量监理方面也要进行公平竞争,要不断扩展自己的生存空间,必须要有强大的技术实力,才能肩负起时代赋予的新历史责任。

(二)工程质量监理机构在新形势下应具有的主要职能

1. 工程质量宏观管理职能

一是协助建设行政主管部门做好对参与工程建设各方主体的质量保证能力和质量行为的控制管理。如受托进行资质审查以及监理各方质保体系的运转情况;二是宏观质量统计、分析及参与质量政策制订;三是对辖区内的建材检测业务、无损检测业务的管理职能或者说督察职能;四是事故调查鉴定职能。即一旦发生工程质量事故,监理机构应参与事故原因调查,进行事故等级鉴定,向建设行政主管部门提出事故处理的意见,作出工程返工或整改处理的意见、经济处罚标准并对整改结果进行验收。

2. 工程实体质量的监理评价职能

对工程实体质量监理包括对受监工程在施工过程中的质量状况进行现场检测检查,对材料及建筑工程用品、设备质量检查,隐蔽工程检查和工程质保资料的同步检查等等。最后,对工程的质量状况作出全面的评价。当然,新条例提出监理单位在工程竣工后要撰写的监理报告,不仅要工程实体的质量作出全面科学的评价,而且要对各方主体的质量行为作出评价。其目的在于消除目前质量等级评定中存在的弊端,提高监理的科学性和权威性,提高工程质量监理管理的效力。因此,加强对工程质量监理评价方法的研究也应

是专职工程质量监理机构的一项重要基础工作。

3. 工程质量技术服务职能

(1) 危旧房屋、超期服役的设备装置的质量状况(包括安全性、可靠性)鉴定职能;以及对其进行改造、大修的可行性论证(从保证质量和安全的角度讲)。以便充分发挥工程质量监理单位在工程质量检测技术和对工程质量整体状况进行评价判断所具有的独特能力方面的优势。

(2) 建材和无损检测服务职能。这是各个监理单位从开始成立以来就有的重要职能之一。

(3) 建筑工程用品(如钢、铝合金门窗、水暖管阀件、导线、开关插座及电器元件等等)的质量检测鉴定及认证职能(重点是本企业服务公司和小型乡镇企业的产品)。这些产品的质量虽然有各地的产品质量检验所把关,但从实际情况来看,产品质量形势不容乐观。在工程现场加强对工程用品的监理抽查检验很有必要。

(4) 预制构件和预制产品(如各种楼板、砼电杆、防腐管线)的质量检测及相应生产企业的认证管理职能。对这方面的管理也是建设行政主管部门宏观质量控制的重要职责之一,但做为建设行政主管部门,虽然有这个职责,但缺乏手段和人员,而专业工程质量监理机构正好具有这个能力,并且由于它事实上所处的类似于中介机构地位的性质,使其成为这项职能的最佳“人选”。

(5) 组织工程施工及验收规范、工程质量标准及质量管理培训学习职能,以及新标准宣贯职能。工程质量监理单位做为专门从事工程质量监理管理的机构,从事这方面的工作具有独特的优势。

(6) 承担起设备监造职能。从最近几年工程质量的整体情况特别是从工业建设项目来看,设备质量状况是制约工程质量整体水平提高的一个重要因素。工程质量监理工作向设备监造方向延伸是工程质量管理工作的必然趋势。

(三) 监理单位的权限与责任

质量监理单位既不是施工单位的质量管理部门,也不是建设单位、设计单位的代表,而是受政府的委托行使政府对工程质量的监理执法机构。其任务是对建设、施工、监理、设计四方的质量行为和工程实体质量进行监理和认证。

1. 监理单位的权限

(1) 对工程质量优良的单位,提请建设行政主管部门给予奖励。

(2) 对于不按技术标准(主要指强制性标准)和有关文件要求设计和施工的单位,或发生严重工程质量事故的单位,给予警告和通报批评,责令停工整改。

(3) 对质量不合格的工程,作出返修或加固的决定。

(4) 根据有关部门的委托,对于下列违反《建筑工程质量管理条例》的行为,具体实施处罚,罚金按规定上缴:

① 建设单位将工程发包给不具备相应资质等级的勘察、设计、施工单位或委托给不具备相应资质等级的工程监理单位的,责令整改,并处50万元以上100万元以下的罚款。

② 建设单位将工程肢解发包的,责令整改,并处工程合同价款0.5%以上1%以下的罚款。

③建设单位有下列行为之一的,责令整改,并处20万元以上50万元以下的罚款:一是迫使承包方以低于成本的价格竞标的;二是任意压缩合理工程建设周期的;三是明示或暗示设计、施工单位违反工程建设强制性标准,降低工程质量的;四是施工图设计文件未经审查或者审查不合格,擅自施工的;五是建设项目必须实行工程监理而未实行监理的;六是未按照国家规定办理工程质量监理手续的;七是明示或暗示施工单位使用不合格建筑材料、建筑构配件和设备的;八是未按照国家规定将竣工验收报告、有关认可文件或者准用文件报送备案的。

④建设单位未取得施工许可证或者开工报告未经批准,擅自施工的,责令停止施工,限期改正,处工程合同价款1%~2%的罚款。

⑤建设单位有下列行为之一的,责令整改,并处工程合同价款2%~4%的罚款,造成损失的,依法承担赔偿责任:一是未组织竣工验收,擅自交付使用的;二是验收不合格,擅自交付使用的,对不合格的建设工程按照合格工程验收的。

⑥违反《建设工程质量管理条例》的规定,勘察、设计、施工、监理单位超越本单位资质等级承揽工程的,责令停止违法行为,对勘察、设计、工程监理单位处合同约定的勘察费、设计费或者监理酬金1倍以上2倍以下的罚款;对施工单位处工程合同价款2%~4%的罚款,并向有关上级管理部门提出对违规单位实行停业整顿、降低资质等级、甚至吊销资质证书、没收违法所得的处罚建议。

⑦违反《建设工程质量管理条例》的规定,勘察、设计、施工、监理单位允许其他单位或个人以本单位的名义承揽工程的,责令整改,没收违法所得,对勘察、设计、工程监理单位处合同约定的勘察费、设计费或者监理酬金1倍以上2倍以下的罚款;对施工单位处工程合同价款2%~4%的罚款,并向有关上级管理部门提出对违规单位实行停业整顿、降低资质等级、甚至吊销资质证书的处罚建议。

⑧违反《建设工程质量管理条例》的规定,承包单位将承包的工程转包或者违法分包的,责令整改,没收违法所得,对勘察、设计、监理单位处合同约定的勘察费、设计费25%以上50%以下的罚款;对施工单位处工程合同价款0.5%以上1%以下的罚款,并向有关上级管理部门提出对违规单位实行停业整顿、降低资质等级、甚至吊销资质证书的处罚建议。

⑨有下列行为之一的,责令整改,并处10万元以上30万元以下的罚款:一是勘察单位未按照工程建设强制性标准进行勘察的;二是设计单位未根据勘察成果文件进行工程设计或未按照强制性标准进行或指定建筑材料、建筑构配件的生产厂家、供应商,造成工程质量事故的,还应向有关上级管理部门提出对违规单位实行停业整顿、降低资质等级、甚至吊销资质证书等处罚建议。

⑩施工单位在施工中偷工减料,使用不合格建筑材料、建筑构配件和设备的,或者不按照工程设计图、施工技术标准施工的其他行为的,责令整改,处合同价款2%以上4%以下的罚款,造成建设工程质量不符合规定的质量标准的,负责返工、修理并赔偿因此造成的经济损失,情节严重的,还应向有关上级管理部门提出对违规单位实行停业整顿、降低资质等级、甚至吊销资质证书等处罚建议。

⑪违反《建设工程质量管理条例》的规定,施工单位未对建筑材料、建筑构配件、设备

和商品混凝土进行检验,或者未对涉及结构完全的试块、试件以及有关材料取样检测的,责令改正,处10万元以上20万元以下的罚款;情节严重的,还应向有关上级管理部门提出对违规单位实行停业整顿、降低资质等级、甚至吊销资质证书等处罚建议,造成损失的,依法承担赔偿责任。

⑫监理单位与施工单位或建设单位串通,弄虚作假降低工程质量的,将不合格的建筑工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字的。发生上述任何行为之一时,均可对监理单位处50万元以上100万元以下的罚款,并向有关上级管理部门提出其他行政处罚的建议。

⑬违反《建设工程质量管理条例》的规定,工程监理单位与被监理工程的施工单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位有隶属关系或者其他利害关系承担该项工程的监理业务的,责令改正,处5万元以上10万元以下的罚款,向有关上级管理部门提出对违规单位实行降低资质等级、甚至吊销资质证书等处罚建议,没收违法所得。

⑭违反《建设工程质量管理条例》的规定,涉及建筑主体或者承重结构变动的装修工程,没有设计方案擅自施工的,责令改正,处50万元以上100万元以下的罚款;房屋建筑使用者在装修过程中擅自变动房屋建筑主体或者承重结构的,责令改正,处5万元以上10万元以下的罚款。

2. 监理机构的责任和义务

(1) 监理机构必须对受托监理的工程按规定程序认真履行质量监理职责。如果发现监理机构只收费不监理的,将被处以罚款。

(2) 监理机构必须对受托监理的工程的质量做出客观公正的评价,并按时提交工程质量监理报告。

(3) 质量监理工程师在监理工作中,因不坚持技术标准或严重失职而出现重大质量事故以及在工作中弄虚作假的,将被主管部门根据情节轻重给予单位及个人纪律处分或经济处罚,触及刑律的要承担法律责任。

二、监理工作对建设、施工、设计单位的要求

(一) 工程质量监理与建设监督的关系

工程质量监理和建设监理都是我国为确保工程建设的质量、提高工程建设水平而先后推行的制度。但是由于人们对这两种制度的实施(作用)存在某些不同的看法,在具体操作上存在角色不到位或职责不明晰的问题,常常使人们对二者产生一些模糊不清的认识。

1. 存在的问题及模糊认识

(1) 认为工程质量监理和建设监理都对工程质量直接进行管理,质量验收、质量监理和建设监理都是工程建设的直接参与方,而且工程质量监理单位有对工程核验等级的职能,所以,监理单位应比建设监理承担更大的质量责任。

(2) 由于我国目前大环境的制约,不少监理单位目前的监理工作重点在质量控制上,所以,有些人认为工程质量监理与工程建设监理是重复设置的两个管理机构,只要委托其中一个就行。

(3)认为建设监理对工程建设的全过程监控,道道工序检查,层层把关签字,比质量监理机构全面、严格,因此有了监理就可以不要监理或者认为监理迟早会完全取代质量监理而独自存在。

(4)认为质量监理和建设监理都是接受委托对工程质量实施监理和控制,各有各的运作方式,所以,质量监理与监理可以各行其是,互不相干,质量监理不宜指导建设监理,而且,由于不少地方的监理机构行政级别比质量监理机构高,所以监理机构根本没有资格对监理机构进行监理。

(5)由于工程建设监理推行时间不长,监理管理机制尚不健全,从业人员素质参差不齐,监理对工程质量的控制能力和水平不一,且监理单位受建设单位的委托,在一定程度上不得不听从建设单位的指令,而部分建设单位行为的不规范,更影响了建设监理对工程质量的控制力度。从而,产生以下认识:推行建设监理制后,工程质量监理单位对工程质量的直接监理仍然应该继续,特别是工程质量的等级核验章不能丢。放弃工程质量等级核验权,就等于放弃政府对工程质量的监理管理。

2. 工程质量监理与工程建设监理的区别

(1)性质不同 工程质量监理机构是代表政府对工程质量实施监督检查,其性质是执法检查,宗旨是保证工程质量,维护社会公共利益,保障公共安全。

工程建设监理是监理单位受建设单位的委托,依据工程建设的法律、法规、监理合同等要求,对建设工程项目实施的监理管理,其性质是代表建设单位对工程进行管理,是一种社会化的企业行为。

(2)职责和工作方式不同 质量监理的职责,主要是接受监理委托,制订工程质量监理计划和确定质量控制监理程序,对工程前期各方责任主体行为是否遵守国家有关建设管理规定的执法检查,在施工过程中对主要质量环节的质量抽查,对四大责任主体行为质量的检查监理,质量事故的调查处理及质量纠纷的仲裁;根据有关方面的委托,对有关责任各方违反《建设工程质量管理条例》行为的调查和处罚;质量认可、竣工验收环节的监理检查;建设工程备案、编写工程质量监理报告。

而工程建设监理的工作职责是以合同约定为基础,代表建设单位对工程质量实施全过程的监理控制和管理。主要工作是审查工程中使用的原材料、半成品、设备的质量;监理施工单位按规范、标准和设计要求进行施工,控制工程质量,抽查工程施工质量,对工程质量提出评估意见,协助建设单位组织竣工验收等。工作方式以现场巡视、检查、工程质量评估等形式实施动态控制,侧重的是实物质量是否达到预期质量目标的控制。

(3)质量责任不同 工程质量监理行使的是政府对工程质量的监理管理职能,质量监理机构不是工程建设的参与主体,不承担直接的责任,一般来讲只承担“监察督促”的责任,发生监理失职时,将受到行政处分。

而工程建设监理单位是受建设单位的委托实施对工程的具体管理控制,是工程建设的参与主体之一,应承担起工程质量管理的直接责任。

3. 工程质量监理与工程建设监理的联系

建设监理对工程质量的直接监理管理工作需要接受政府的监督检查;工程质量监理机构实施对建设工程质量的宏观控制有赖于建设监理的日常检查等微观控制。《建设工

程质量管理条例》实施后,建设监理在工程建设中的地位、作用和权力、义务将进一步加强,承担的工程质量管理责任也将更重。质量监理机构在行为质量的督察和竣工验收等环节中的执法地位将更加突出。因此,监理和监理单位只要严格执业,各行其职,才能使工程质量和建设水平得到切实的保证和提高。

(二) 监理单位对建设、施工、设计单位的要求

为了使工程质量监理机构顺利开展工作,各单位必须对监理单位开展工作提供必要的便利条件。监理单位一般也要对建设、施工、设计等有关单位提出一些基本的要求。

1. 对建设单位的要求

(1) 建设单位必须遵守《建设工程质量管理条例》的规定,遵守基本建设管理程序,对工程勘察、设计、施工及设备材料供应按要求进行招标,支持监理和监理单位行使质量管理职权。

(2) 给工程质量监理单位履行职责提供便利条件。

(3) 对监理单位监理单位提出有关工程质量的意见,如有不同看法,及时向监理单位或监理单位提出以求得统一意见。如发现监理单位有不廉洁奉公、忠于职守的现象和徇私舞弊、弄虚作假、滥用职权的行为应及时向监理单位提出。

(4) 建设单位提出修改意见时,必须经过设计及施工单位同意并提出设计变更或工程联络单,方可作为施工的依据,否则,不得要求施工单位不按施工图施工。凡涉及建设规模、施工工艺、工程投资等重大设计变更,必须由原设计单位报请原审批单位批准后,方可办理。

2. 对施工单位的要求

(1) 施工单位在工程开工前应将工程项目技术负责人和质保体系中的各级质量检查人员名单以书面形式报监理单位,同时应将施工组织设计报监理单位审查。

(2) 对监理单位监理单位提出有关工程质量的意见,如有不同看法,及时向监理单位或监理单位提出以求得统一意见。如发现监理单位有不廉洁奉公、忠于职守的现象和徇私舞弊、弄虚作假、滥用职权的行为应及时向监理单位提出。

(3) 凡监理单位必须到位验收的部位应在验收前提前1~2天通过监理单位(或业主单位)通知监理单位,以保证监理单位监理单位能准时参加验收。

(4) 对监理单位提出的整改意见应认真落实,只有整个合格后,方可进行下道工序的施工,重大的质量整改应向监理单位写出书面报告。

(5) 隐蔽工程只有经过甲方代表验收合格后方可隐蔽,并应作好隐蔽工程检查记录,以备监理单位检查。

3. 对设计单位的要求

(1) 对监理单位监理单位提出有关工程质量的意见,如有不同看法,及时向监理单位或监理单位提出以求得统一意见。如发现监理单位有不廉洁奉公、忠于职守的现象和徇私舞弊、弄虚作假、滥用职权的行为应及时向监理单位提出。

(2) 由于设计单位的计算错误、做法改变、尺寸矛盾、结构变更、设计的生产工艺和流程变化等问题引起的变更,必须由设计单位提出设计变更或设计变更图纸,并由施工单位根据施工准备和工程进展情况,做出能否变更的决定后,才能执行。

三、建设工程质量监理的内容

(一) 贯彻建设工程质量法规

建设工程质量法规可分为行政法规和工程技术法规两大类。

1. 行政法规

行政法规是为工程质量管理活动提供管理基础,确保其规范化运作。如我国的《建筑法》、《招标投标法》、《建设工程质量管理条例》等。根据我国行政法规的层次和立法机关的地位,可以将行政法规划分为法律如《建筑法》、行政法规如《建设工程质量管理条例》、部门规章如《建筑业企业资质管理规定》、地方法规和地方规章五个层次。分别由全国人民代表大会、国务院、建设部及国务院相关部门、省、自治区和直辖市人民代表大会及地方人民政府按规定的立法程序制定发布。下层法规以上层法规为依据,与上层法规相抵触的下层法规一律无效。

2. 工程技术规范

为了促进技术进步、保证工程质量、保障人身和财产安全,以及产品标准化的要求,还需要制定一系列的工程技术规范、操作工艺规程、验收标准等技术文件。如设计规范、工程施工及验收规范、工程质量检验评定标准等,这些技术文件由各级建设行政主管部门或有关专业部门组织制定和修订,由各级政府质量技术监督部门批准,统一编号、发布实施,其中强制性标准具有法律效力。

(二) 建立和落实工程质量领导责任制

工程质量管理贯穿建设的全过程,参与建设的各方都直接或间接地从事与工程质量形成有关的相应活动,为了达到预期的质量目标,必须按要求履行各自的质量责任,形成严密的质量管理体系,这是工程质量的组织保证。工程质量责任制就是对参与建设的各单位、各部门和各岗位,在保证质量方面应承担的责任和义务作出的规定,并进行监理的制度。质量管理的核心是质量责任,关键是建立和落实质量责任制,其主要内容包括建立质量保证体系、建立健全质量管理制度、强化各项管理基础、组织质量检查、确定技术措施、严格质量奖惩、调查和处理质量事故、追究质量责任。1999年国务院办公厅在《关于加强基础设施施工质量管理的通知》中,就此问题作出了统一的规定:

1. 工程质量行政领导人的责任

对基础设施项目工程质量,实行行业主管部门、主管地区行政领导人制度。中央项目的工程质量,由国务院有关行业主管部门的行政领导人负责,地方项目的工程质量,按照项目所属关系,分别由地方各级政府领导负责。如发生重大工程质量事故,除追究当事业单位和当事人的直接责任外,还要追究相关行政领导人在项目审批、执行建设程序、干部任用和工程建设监督管理等方面失职的领导责任。

2. 项目法定代表人的责任

针对一些工程质量出了问题,找不到直接责任人的状况,《通知》指出基础设施项目,除军事工程等特殊情况外,都要按政企分开原则组成项目法人,实行项目法人责任制。项目法人代表投资者的利益,由项目法人代表人对工程质量负总责。对未验收或验收不

合格就交付使用的,要追究项目法定代表人的责任,造成重大损失的,要追究其法律责任。

3. 参建单位法定代表人的责任

勘察、设计、施工、监理等单位的法定代表人,要按照各自职责对所承建项目的工程质量负领导责任。因参建单位工作失职导致重大工程质量事故的,除追究直接责任人的责任外,还要追究参建单位法定代表人的领导责任。

4. 工程质量终身负责制

项目工程质量的行政领导责任人,项目法定代表人,勘察、设计、施工、监理等单位的法定代表人,要按照各自的职责对其经手的工程质量负终身责任。如发生重大工程质量事故,不管其已调到哪里工作、担任什么职务,都要追究相应的行政和法律责任。

(三) 法律主体资格的管理

建设活动具有较强的专业性和技术性,从业单位的条件和从业人员的水平都会对工程质量和工程安全造成影响。因此国家对从事建设活动的单位实行严格的从业许可制度,对部分岗位的个人实行执业资格制度。建设行政主管部门及有关专业部门按照各自的分工,负责各类资质标准的审定、从业单位资质等级的最后认定、专业技术人员资格等级的核定和注册。

1. 从业单位的资质条件和等级

资质是企业法人单位规模及生产能力的表现,由政府建设行政主管部门或专业部门以资质证书形式加以确认。从事建设活动的勘察、设计、施工、监理单位应具备一定的条件,包括符合国家规定的注册资金;有与从事的建设活动相适应的具有法定专业资格的专业技术人员;有从事相关建设活动所应有的技术装备;有相应建设工程业绩;法律、法规规定的其他条件。根据从事专业条件的不同,国家将从事建设活动的有关单位按其各方面的条件划分为若干个资质等级。从事建设活动的勘察、设计、施工、监理单位只有经建设行政主管部门或有关专业部门审核合格,依法取得相应等级的资质证书后,方可在其资质等级许可的范围内从事建设活动。

工程勘察、工程设计资质都分为甲、乙、丙、丁级;工程总承包企业资质分为一、二级,工业与民用建筑工程等综合类施工承包企业的资质分为一、二、三、四级;建筑装饰装修工程、钢结构和网架工程等专业施工承包企业的资质根据专业特点分为一、二、三、四或一、二、三级或二、三、四级;建设监理单位的资质分为甲、乙、丙级。

2. 从业人员的执业资格条件和等级

资格是从业人员个人资历、水平等从业条件的表现,由政府主管部门以执业注册的形式加以确认。从事建设活动的注册建筑师、注册结构工程师、注册造价工程师、监理工程师以及即将实行的质量监理工程师等都要求具备一定的专业学历和资质条件。根据条件不同,按其程度划分为若干个资质等级。经建设行政主管部门或有关专业部门考试和审核合格,依法取得相应的执业技术资格证书或注册证书,获得相应建设工程文件的签字权,并在执业资格证书或注册证书许可的范围内从事建设活动。

注册建筑师、注册结构工程师和即将实行的质量监理工程师执业资格分为一、二级,注册造价工程师、监理工程师执业资格不分级。

3. 建设活动主体资格的动态管理

建设行政主管部门或有关专业部门通常对取得从业资格的单位和人员,按照公平竞争、优胜劣汰的原则,对资质等级和从业范围等实施动态管理。

从发展的趋势来看,用户评价将成为资质、资格管理的中心内容之一。

(四)工程承包管理

1991年建设部和国家工商行政管理局制订了《建筑市场管理规定》,1999年8月30日出台了《中华人民共和国招标投标法》,为规范工程承发包管理奠定了基础,从而保证了工程质量。工程承发包管理的主要内容包括下列几个方面:

1. 招投标承发包的范围管理

《建筑法》规定,建筑工程依法实行招标发包,对不适用于招标发包的可以直接发包。《招标投标法》规定,凡大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目;全部或部分使用国有资金投资或者国家融资的项目;使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目,均必须进行招标发包。法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的,依照其规定。招标发包采用公开招标、邀请招标、议标三种形式。严禁搞行业、地区保护,政府及其所属部门不得滥用行政权力,限定发包单位将招标的建设工程发包给指定的承包单位。任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他方式规避招标。

2. 招标发包条件

无论是工程设计、施工还是设备订购均应采取招标的办法。同时,招标发包必须有一定的条件。

一是招标发包者应是法人或依法成立的组织,必须有与招标工程相适应的经济、技术管理人员,有组织编制招标文件的能力,有审核投标单位资质的能力,有组织开标、评标、定标的能力。当不具备上述条件时,必须委托具有相应资质的咨询、监理单位代理进行招标,招标代理单位必须与政府脱钩。

二是招标项目应具备一定的条件,例如工程项目应取得建设用地规划许可,办理立项审批手续,有能够满足施工需要的施工图纸及技术资料,建设资金已经落实。

3. 招标发包的监理

各级建设行政主管部门和专门部门应对建设单位的发包活动进行监理。招标发包单位必须事先向当地招标投标管理机构提出招标申请书,经批准后,方可依法定程序和方式,按公开、公平、公正和择优、诚信的原则有序进行。例如由政府招标管理机构对招标文件和标底进行审查,然后由建设单位或委托的代理单位组织招标、开标、评标和定标,保证决标工作接受政府有关行政部门和其授权机构的监理检查。对应进行招标的工程不进行招标,利用发包索贿受贿、收取回扣,将工程发包给资质等级不符合条件单位承建、设计及随意肢解发包的,政府主管部门要依法查处。

要监理承包企业在其资质范围以内承揽业务,严查中标单位转包或非法分包。

4. 工程建设合同

建设单位通过招标确定承包单位以后,承发包双方应以完成建设工程为内容,确定双方的权力和义务,依法订立建设工程合同。建设工程合同又叫建设工程承包合同,它包括以勘察、设计、施工为内容的合同。各类建设工程合同条款中应包括必须具备的质量要