

试验检测业务剥离模式下监理改革评估指标体系研究

张永明

(佛山市建盈发展有限公司, 广东 佛山 518313)

摘要: 工程监理作为公路基建行业关键一环,对交通强国建设有着强烈的支撑作用。文中以当前监理行业运行模式为切入点,对监理业务进行分析,寻求监理改革对质量提升的思路,探讨试验检测业务剥离模式下监理改革内容,提出监理改革评估指标体系及深化改革的建议。

关键词: 工程管理;公路;工程监理;试验检测剥离;评估指标体系

中图分类号:U415.11

文献标志码:A

文章编号:1671-2668(2021)04-0189-04

中国公路建设实行工程监理制度至今已 30 余年,监理体制运行基本稳定,工程监理的定位及职责较监理制度引入初期有了较大变化。但随着交通强国战略的实施,对交通基础设施投资力度和工程质量管理的要求持续加大,打造平安百年品质工程成为公路建设的重要航向标,对工程建设的质量管理和工程监理提出了更高、更新的要求。该文通过对试验检测剥离下监理改革进行探讨,提出监理改革评估指标体系及深化改革的建议。

1 监理改革的重要性

中国监理企业大致分为三类:一是政府主管部门成立的下属事业单位,目前该类单位不断进行改制,改制为企业单位;二是高等院校、科研机构及勘察设计单位分立出来的监理公司;三是社会组织和人员成立的监理公司等(见图 1)。

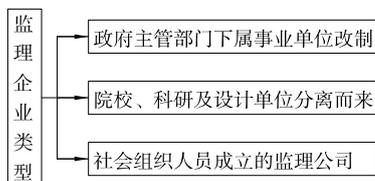


图 1 监管企业类型来源

监理制度在中国的发展较慢、所起的作用较小,偏离了引入监理制度的初衷,且由于监理改革内生推动力不足,致使监理改革步伐停滞不前。监理作为工程建设中重要一环,起着沟通业主与施工各方的纽带作用,也是贯彻和执行平安百年品质工程的重要抓手,是监管作业面最广泛、施工过程全周期的参与者,监理体系改革对于优化工程项目管理,促进项目管理转型升级,建设质量优良、安全环保的品质工程具有重要意义。

2 监理行业现状

工程监理旨在通过保证工程建设质量,保护国家、社会公共利益等。经历 30 年的发展,中国的监理制度和体系虽得到较大完善,在监理企业体量和监理人员数量上有较大改观,但与发达国家相比,没有质的飞跃,仍处于监理水平的前期阶段。

2.1 监理费用偏低

据统计,截至 2019 年,全国约有 8 469 家监理企业,其中具有综合资质的企业约 210 家,甲级资质 3 760 家,乙级资质 3 564 家,监理行业数量众多、竞争激烈,存在部分企业为增加中标概率而压低合理监理费用的现象;监理人员服务费占其与监理综合服务费和的比例存在行业参考值,对现场监理人员的费用比例进行了不成文限定;监理费取值标准依据更新相对滞后。

2.2 监理机构相对独立

因部分监理机构由行业主管部门成立或分离而来,看似独立却仍旧有所属关联或人情关联,部分监理企业的不良监理行为通过信用评价机制强化对其监理行为的约束力不强。

2.3 监理市场行为不规范

目前监理业务承揽上仍存在转包监理业务、出借监理资质、挂靠监理证照的现象,且因其极其隐蔽而难以取证。

2.4 人员履约能力差

为增加中标概率,投标阶段各监理企业以极高资历的人员投标,为确保盈利,中标后普遍存在履约不到位或合同履行时临到场,实际上由资历较弱的人员代替(俗称“两张皮”)的现象,一定程度上降低了监理队伍的整体业务水平,造成工程监理不到位、

监理责任难落实等次生问题。另外,监理单位人员不稳定,大部分监理人员非企业正式员工,而是承揽工程项目监理业务后临时招聘的,这部分人员企业归属感不强,影响其工作责任心和积极性,致使工程监理的重要作用在相当多的项目上不能充分发挥。

2.5 项目监理人员素质和能力总体偏弱

工程监理项目上的总监、副总监等主要人员的业务能力及素质能正常胜任监理工作,但临时招录的部分监理员甚至一些无证的监理人员,其缺乏专业管理知识及质量安全管控经验,对现场工程施工不会管、不敢管。

2.6 部分检测数据存疑

监理和检测业务同属一个单位(见图2),施工高峰期或赶工时,检测项目急剧增多,日常配置人员数量不能匹配急剧增加的检测业务量,更容易内部“和谐”。对于这种偏离公正监理初衷的现象,迫于工期压力,“默许”成为一种共识和常态。

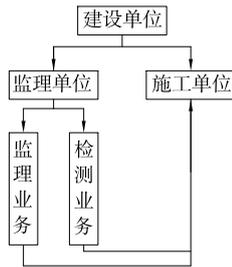


图2 监理改革前的管理关系

3 监理行业改革评估组成

工程监理是建设品质工程过程中关键一环,是对品质工程理念的执行,也是建设交通强国的有力保障。无论是贯彻五大发展理念还是践行平安百年品质工程,只要是在提升工程监理质量、确保工程平安的基本前提下,通过对监理模式、制度、人员、职责、薪酬等方面的改变和管理创新,在工程施工过程中通过旁站、巡视、抽检等手段,在工程质量、安全、进度、成本、环保等方面的提升,均属于监理改革的范畴。

3.1 监理管理模式改革基准点

在新形势、新常态下,把握好监理定位,即要为企业做什么、为员工做什么、为发包人做什么、为承包人做什么,通过尝试监理与检测业务剥离,让监理业务归监理、检测业务归检测,切实履行监理职责。

3.2 监理改革措施

(1) 检测业务从监理中剥离。设置独立的第三

方检测机构,其隶属于业主管理(见图3)。检测单位作为独立的第三方,与业主存在合同关系,与监理单位为平行关系,具备独立开展试验检测业务的条件,并对试验数据真实性负责。

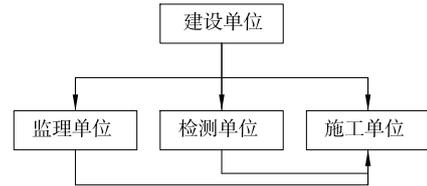


图3 监理改革后的管理关系

(2) 调整监理工作机制。合理界定建设单位、监理单位、第三方中心试验室、施工单位的相互关系,明确职责分工、管理界面划分,设定相互制约的管理架构,建立相互协调、配合的管理机制,从而实现高效运作,避免交叉推诿,确保管理绩效。

(3) 增强监理人员归属感。厘清合同关系,尽量使员工与监理公司签订劳动合同或设置相应激励和保障机制,避免项目完工即人散,增强员工的归属感和工作积极性。

(4) 奖罚分明,激励先行。制定可落地的考核细则,让内部绩效考核不走过场、不走人情,以监理人员管理区段的质量管理水平、质量安全数据为评价指标进行奖罚。

(5) 解决人员履约,合理确定薪酬费用。根据岗位需要设置合理的监理人员准入门槛,把学历、监理经验、责任心和素养作为选择条件,培育高能、高效、高薪人员。

(6) 珍惜信用,合理报价,公正监理。如今,个人信用、企业信用越来越被重视,失信难行。企业和监理人员要珍惜信用,不出借资质、不挂靠证件,以优质的监理服务合理投标报价中标项目并公正地开展监理工作。

4 监理改革评估指标体系

广东揭博(揭阳—博西)高速公路于2012年开始建设,作为广东工程监理改革的试点项目,第一次将检测业务从监理模式下分离,在无相关经验的基础上,通过完善体系建设,捋顺监理、检测业务关系及职责,明确任务分工,对工程质量提升起到良好作用。下面以该项目监理改革为基础进行总结,从战略规划、监理规划、机构设置、工作机制、人员履约、服务提升、信用评价方面建立公路工程监理改革评估指标体系(见表1)。

表1 公路工程监理改革评估指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	改革评估要点
监理改革	战略规划	监理机构的独立性	由政府或事业单位改制的监理公司负责人及相关政府部门减少人事互调,增加企业独立运作权;社会组织人员成立的监理公司与国有控股或参股的监理公司享受平等待遇;减少国有控股或参股的监理企业,减少行政“影子”干预,打造监理业务承揽上公平竞争市场
		监理体系市场行为	减少直接或间接行政干涉,让监理企业信用与监理成效挂钩,发挥市场行为;构建全国范围联网模式的监理人员信用平台,坚持监理人员持注册证书上岗,企业不聘用无证人员开展监理业务;减少或取消监理员培训证书,增加相应等级的助理或初级注册监理工程师
	监理规划	监理单位投标费用	建设单位合理确定监理招标取费标准及招标控制价,取消低价中标规则;监理单位合理确定投标费用,不故意压低报价;招投标阶段增加监理延期费用的保障机制,明确因征拆等非监理问题延长工期增加监理费用的机制,降低监理风险
		监理人员薪酬待遇	按照投标约定,确保监理人员合理的薪酬待遇如期发放;确保履约人员悉数到位,培育高能、高效、高薪人员;限制上级监理单位的任职人员参与投标而后续挂名项目的行为,避免后续补充人员降低资质、降低薪酬、责任心不强的问题
	机构设置	监理人员归属感	厘清合同关系,尽量与监理公司签订合同,增强员工的归属感;设置激励机制,对满足要求或达到一定积分的人员,与监理公司签订合同;开展监理人员年度健康体检;执行监理人员休假、探亲制度;增加员工福利
		组织机构及部门	根据项目规模或建设单位要求,设置一级或二级监理机构模式;设置工程技术、合同、安全、综合等部门;根据需要设置驻地办
		检测业务从监理单位剥离	设置独立的第三方检测机构,隶属建设单位管理,其作为独立的第三方,与建设单位签订合同,与监理单位为平等关系,独立开展试验检测,对试验数据真实性负责;第三方检测对工地试验室的日常工作进行专业的监督指导;进行反馈检测数据及质量管理数据变化趋势分析,为监理、业主管理提供决策依据
	工作机制	调整监理工作机制	落实“三管两控一协调”;明确监理、检测单位界面划分及职责划分,并根据界面和职责开展监理业务;总监办组建试验检测工作组,开展第三方检测范围以外的监理检测业务;根据现场管理需求,向第三方检测单位开具抽检业务联系单
		监理资料	减少不必要的内业资料;利用信息化手段,将工程过程管理资料传到软件信息平台,由平台生成相关指令、联系单等,经过电子签章后具备纸质同等效率;监理巡视记录等内业资料采取单套制
		监理保证体系	建立健全监理管理体系,成立组织机构,明确岗位职责,制定并印发一系列监理制度;总监办协助建设单位依法对工程质量、安全、环保和成本进行监管并对监管结果负责;明确监理工作程序;第三方中心试验室承担原监理试验室负责的试验检测和合同约定的其他试验检测,并对检测结果负责,监理试验工程师对第三方试验数据进行整理、归纳,供监理决策
建设单位管理工作职责		协调总监办和中心试验室的工作,督促监理、试验检测联合工作小组做好原材料检验和现场质量检测工作计划,并审核其合理性;督促中心试验室做好实施计划,按时完成相关试验检测;制定对总监办、中心试验室及其从业人员的考核办法并进行考核;建设单位将管理权限下放,充分依靠监理开展工程项目管理	
	调整监理、检测工作内容	中心试验室负责对施工中使用的各种工程材料(含原材料、成品、半成品)及施工单位外购或订做用于永久工程的构、配件进行抽检;负责验证试验、工艺试验、标准试验、抽样试验、验收试验等采样和试验工作并出具结论报告;对工程实体质量(检验评定指标)进行抽查检测;试验检测机构业务范围以外的检测指标由中心试验室外委送检或按合同约定执行。监理工程师负责测量工作,完成《公路工程质量检验评定标准》中规定的测量内容;负责监理规范及评定标准中中心试验室工作范围以外的试验检测项目	

续表 1

一级指标	二级指标	三级指标	改革评估要点
监理 改革	人员 履约	监理人员 数量履约	按照招投标文件及合同文件约定的人员数量,监理单位在进场时上报满足条件的监理人员资料,由建设单位审批,后报交通主管部门备案并录入监理人员从业系统,监理单位按照上报人员进场开展监理工作;上报的监理人员须具备相应注册证书;避免监理公司人员挂名项目现象
		素质能力 履约	监理单位按照招标文件要求进场专业监理人员,并进行岗前培训考核;建设单位对进场监理人员开展素质和能力考核,确保其满足招标资质要求;开展监理人员人脸识别考勤打卡,考勤情况自动上传至监理人员从业系统,纳入信用管理,确保履约人员服务现场;坚持监理持注册证书上岗,加大注册监理考试频率,大幅增加注册监理人员数量;国家层面设立助理监理工程师等级别,扩大注册监理人员数量,同时撤销培训证书
		事前监理	根据项目特点,做好事前监理规划,拟定相关标准和实施细则,将可能发生的问题分步骤、分阶段予以预控;开展监理培训,在分部、分项工程开工前,列举监理事项及易出现的问题清单,开展预控交底
		事中监理	开展工程首件认可制,严格审核开工方案及开工报告,明确管理目标及返工标准;严格落实过程抽检、旁站,做好监理日志记录,及时反馈监理数据
	服务 提升	事后总结	做好质量验收及首件施工总结;针对质量验收中存在的问题提出解决措施并进行技术再交底
		信息化监理	搭建计算机网络、视频终端监控系统;利用 BIM 信息平台开展智慧监理
	信用 评价	奖励分明	制定监理人员考核细则,以监理人员管辖区段的质量、安全数据为评价标准进行奖励;建设单位、监理单位对表现优异的监理人员进行荣誉、物资奖励;制定监理单位考核细则,建设单位对监理质量优秀单位予以信用加分,对监理质量较差的单位进行信用扣分
		资质管理	强化监理企业资质管理,设立举报奖励机制;加大对出借资质的监理企业、企业负责人员的处罚力度
		人员资质	做好监理、检测人员资质核准,实行视频人脸识别考勤打卡,严禁挂证现象;对挂证人员进行信用记录,并在信用评价中扣分;严禁无证人员开展监理业务
		检测数据	规范监理和检测单位检测数据的真实性,对涉嫌造假的行为进行信用扣分;实施检测数据三方见证、云端上传共享,减少个人恶意操作行为

5 结论

以揭博高速公路项目监理改革为基础,针对监理现状,对监理改革评估指标体系进行分析,得出如下结论:

(1) 试验检测从监理业务中剥离是监理改革的主要手段之一,可使检测数据更具及时性、真实性。

(2) 监理改革中,应从监理单位的角度,通过调研决定改革哪些方面才能从根本上取得成效。

(3) 监理体系改革是公路工程监理及工程项目管理中重要一环,是提升监理质量、发挥监理优势的重要手段,有利于助力交通强国建设。

(4) 监理改革评估指标体系由 7 项二级指标、22 项三级指标和 67 项计分要点构成,可为监理改革提供指导和评估参考。

参考文献:

- [1] 朱玉华.关于完善建设工程监理制度若干问题的研究[D].重庆:重庆大学,2004.
- [2] 李树宽.浅谈交通建设工程监理行业的管理模式改革[J].北方交通,2016(10):63-65.
- [3] 李萍.代建制下 xx 监理公司的企业发展研究[D].昆明:云南大学,2015.
- [4] 安睿,张兴宇,顾欣欣.公路工程施工监理制度改革研究[J].黑龙江交通科技,2015(7):200-201.
- [5] 刘安,邹辉杰,王芳.监理企业转型代建+监理一体化管理企业影响因素分析[J].公路与汽运,2018(6):160-163.
- [6] 桑继兵.经济新常态下公路工程监理工作的建议[J].交通世界(建养·机械),2018(11):134-135.

收稿日期:2021-02-08