

文章编号: 1005—0523(2005)05—0044—04

论建设工程质量政府监督管理机制

郭汉丁^{1,2}

(1. 天津城市建设学院 管理工程系, 天津 300384; 2. 天津大学 管理学院, 天津 300072)

摘要:建设工程质量政府监督管理机制是构成市场要素之间的相互制约关系. 健全的法制体系是市场运转的基础, 发达质量监督信息系统有效运行的手段, 完善的制度是市场行为规范的前提, 监督机构内外部约束循环机制是市场竞争健康发展的动力.

关 键 词:建设工程质量; 政府监督管理; 法制体系; 信息管理; 约束循环机制

中图分类号: TP206

文献标识码: A

1 建设工程质量政府监督管理法制体系

建设工程质量政府监督管理法制体系, 是基于法的定义和特征, 依法行使强制性监督的保证和基础, 它的内含包括其法制内容、立法程序、执法过程、法的修改、法制约束等, 是建设工程质量政府监督管理的法制基础, 是从事质量监督工作的依据和准绳, 在我国建立健全建设工程法制体系具有明显的现实意义.

1.1 建设工程质量监督法制管理的意义

建设工程质量监督法制管理的意义可归纳为以下四个方面^[1]:

有利于增强法制观念, 提高法律意识. 在经济条件下, 建筑市场管理是建立在法制基础上的管理, 加强法制建设和法制管理, 不断提高质量监督管理人员的法律意识、法制观念和依法监督管理能力, 促进建设工程质量政府监督工作依法管理、依法监督.

有利于建立健全质量监督的法规体系. 加强法制管理, 首要的一点就是有法可依, 有章可循, 使先进经

验和现代技术法律化、制度化, 是加强建设工程质量监督的重要条件, 建立健全系统的建设工程法规体系, 使建设工程质量监督工作做到有法可依.

有利于做到有法必依, 依法办事. 法的特征是以国家强制力保证实施的, 加强法制管理, 必然提高责任主体和执法人员的法律观念, 增强守法意识和执法自觉性, 减少执法监督的随意性、主观性, 真正做到有法必依.

有利于做到执法必严, 有效地打击违法犯罪活动. 法律面前, 人人平等, 加强法制管理, 就是要规范建设行为, 强化建设工程质量执法监督, 公平、公正、有效地维护建设市场程序和责任主体各方的合法权益, 这就需要执法必严, 违法必究.

1.2 建设工程质量监督法律管理的内容

建设工程质量监督实行法制管理, 就是国家依据法律法规对建设工程质量实施监督活动的管理. 包括国家监督抽查、日常监督、质量仲裁、对违反质量法规者的处理等. 建设工程质量监督的全部活动, 都应依据法律、法规和强制性建设工程技术标准, 严格依法进行监督管理.

1.3 建设工程质量政府监督管理的依据

收稿日期: 2005—09—18
基金项目: 天津市建委软科学计划研究项目; 建设工程质量政府监督管理研究(2001—软—7).
作者简介: 郭汉丁(1962—), 男, 山西省河津市人, 天津大学管理学院博士后, 从事建设工程管理研究.
中国知网 <https://www.cnki.net>

法律:建筑法;招标投标法;合同法;产品质量法.

法规:建设工程质量管理条例;地方建设工程质量管理规定;行业自律等规定.

技术标准:强制性标准;推荐标准;新技术、新工艺、新方法标准.

2 建设工程质量监督信息管理

建设工程质量监督运用信息化手段,实施建设工程质量监督管理的信息化,是提高建设工程质量监督水平的重要措施^[2].建设工程质量问题的特点是大多数表现为隐患,一旦不利荷载组合,房屋就会倒塌,要实施建设工程质量终身负责制,就必须利用计算机信息化手段把建设工程质量形成中的建设主体的质量行为和活动过程记载下来,才能使事故直接责任者有效地绳之以法.建设工程质量监督信息化,是对建设工程质量实施公开、公平、公正执法监督的重要手段和媒介.建设工程质量监督信息化,有利于提高监督管理效益.对材料试验、工序质量检查、隐蔽工程验收实现计算机信息记录,工程质量的最终检验和监督就会变得非常容易,施工图设计审查通过计算机手段进行,必然提高施工图设计审查的科学性、高效性.总之,加强建设工程质量监督,必须加强建设工程质量监督的信息管理.加强建设工程监督信息管理要在全面认识其信息特征的基础上,建立适合现代监督运作的信息管理模式,了解其有机构成,进行合理分类管理,分层共享信息资源,规定其监督信息的内容和活动过程,提高信息管理和使用的有效性.

2.1 建设工程质量监督信息管理的基本任务^[1]

实现最优控制.控制是建设工程质量监督的主要手段,控制的主要任务是按计划执行情况与计划目标进行比较,找出差异,分析差异,排除和预防产生差异的原因,实现总体目标.建设工程质量监督信息是实施建设工程质量监督过程控制的基础.建设工程质量监督的控制活动过程是建设工程质量监督信息流程的重要组成部分.加强建设工程质量监督信息管理,要有利于建设工程质量监督计划目标的实现,有利于实现建设工程质量监督的最优控制.

进行科学决策.建设工程质量监督决策正确与否,直接影响建设工程质量管理总目标的实现,影响建设工程质量监督机构和监督工程师的形象和信誉,影响建设工程质量监督制度的高效执行,建设工程质量监督决策必须具有科学性、合理性、正

确性.实现建设工程质量监督决策正确性,取决于建设工程质量监督运行机制的良性运作.建设工程质量监督工程师的知识和决策能力,更重要地依赖于建设工程质量监督信息的准确性、及时性、科学性.因此,建设工程质量监督工程师在建设工程监督过程中,必须充分收集建设工程质量信息,科学地加工、整理、处理信息,以真实可靠的建设工程质量客观信息为依据,提高建设工程质量监督决策的科学性、正确性.

及时解决工程质量中存在的问题.建设工程质量监督信息要及时、准确地反映建设工程质量形成的客观过程,根据建设工程质量信息反映的建设过程和存在的工程质量问题,建设工程质量监督管理部门要能够迅速分析、及时解决质量问题,这是建设工程质量监督时效性的基本要求,信息的收集、提供要及时,信息的分析、处理与反馈也要及时,整个信息流程过程都要服从时效性要求,以减少和避免重大工程质量事故的发生.

实现信息共享,提高建设工程质量监督工作的透明度.建设工程质量监督信息网络化,有利于建设工程质量监督的公开、公平、公正执法,有利于实现工程质量监督信息共享,有利于加快信息传递、反馈的速度,提高监督工作效率,有利于建设工程质量监督工作接受社会监督,增强监督工作透明度.使用计算技术实施建设工程质量监督信息管理,是实现建设工程质量监督信息管理职能,有效实施建设工程质量监督的重要手段.

2.2 建设工程质量监督信息的构成

建设工程质量监督信息按其载体表现形式可分为三类:文字信息、语言信息和其他信息.文字信息主要包括国家和省、市有关质量管理法律、法规、规章及规范性文件;国家有关工程质量强制性标准;工程质量管理规定及办法;工程质量监督工作计划;工程质量监督档案;工程质量检查报告;各种报告、请示、下发文件等.语言信息包括口头布置工作、汇报、检查、交流、介绍、建议、批评、讨论、会议等信息.其他信息包括计算机网络、电视、录像、录音、广播等信息.信息的形态随着载体的变化可以转换,随着计算机网络的推广与普及,以网络为载体的建设工程质量监督信息是信息管理的发展方向,是实现建设工程质量监督信息共享的必要手段.

2.3 建设工程质量监督信息系统建立的原则

建立一个符合实际需要、使用方便、功能齐全、运作高效的建设工程质量监督信息管理系统,是有效实

施建设工程质量监督信息管理的前提和基础,是实施建设工程质量监督高效运作的重要手段.因此,首先要从组织上建立健全质量信息管理系统,以便对建设工程质量监督信息实施科学的、有效的管理,各建设工程质量监督机构要根据各自的实际情况,自上而下地建立各级质量信息管理组织,并形成完整的质量信息管理体系,全面、系统地负责质量信息管理工作.其次,建立建设工程质量监督信息系统是一项复杂而细致的系统工作,应该统筹规划、合理设计、上下兼顾、运作有序.因此,建设工程质量监督信息系统的建立应遵循以下几个原则:满足建设工程质量监督实际工作的需求;满足建设工程质量监督系统管理的需要;坚持经济可行和有效性的原则;建设工程质量监督信息管理要逐步发展.

2.4 建设工程质量监督信息管理职能

建设工程质量监督信息管理职能包括:提出并确定对信息的要求;实现信息的闭环管理;确定信息流程各环节的工作程序和要求;制定信息管理的规章制度;对信息工作人员进行培训;考核和评估信息工作的有效性.

3 建设工程质量政府监督管理机制

建设工程质量政府监督管理机制是指政府实施建设工程质量监督的体制和运行机理,主要包括三个方面的内容:一是监督管理机构的组织设置及其隶属关系为主要内容的组织建设;二是基于建设工程质量内在本质要求的实施政府监督管理的依据及相关法律、法规建设;三是保证政府监督管理有效性的有关制度建设^[1].

3.1 组织机构建设

组织机构及其体系是实施建设工程质量政府监督管理的主体,其组织本身的性质、结构形式和组织的内在必然联系是监督管理机制研究的重点,是决定政府对建设工程质量监督成效的关键,建立适合于中国社会主义市场经济特征的完整、健全的政府监督管理机构体系,是推进建设工程质量三大监督管理体系良性运作的核心,组织结构体系建立符合市场经济要求,遵循建设工程质量形成中监督管理的内在本质规律,就能有效地促进建设工程质量的全面、全过程、全方位的监督管理,就能有效地促进建设工程质量整体水平的不断持续改进和提高,就能有效地维护和保障国家和公众的建设工程质量利益,进而促进建筑行业的强劲发展,推动国民经济的发展与进步.否

则,就阻碍其良性发展,就不能有效地保护国家和公众的建设工程质量利益,就不能压制和杜绝频繁发生的建设工程恶性事故给国家、企业和人民生命财产所带来的惨重损失.

建立起科学合理的组织结构,使其有效行使政府监督管理的职能,就需要建立健全一整套的监督管理法律、法规和技术标准,它们是政府监督管理机构从事建设工程质量监督管理的法律准绳和规范依据,它们必须完整反映建设工程质量时代发展的要求,体现建设工程质量中的国家和公众利益的意志,这就要求相关法律、法规、强制性技术标准的建立、实施都必须适应时代的要求,反映建筑业的技术进步和社会进步.科学准确地规定新时期建设工程质量中的国家和公众日益更新的需求,保障行使政府质量监督有准确可行的基准和依据,它们的特征应该包括两个方面,一是具有相对稳定性和执行的权威性,建立健全监督管理的法律、法规体现;二是具有一定的灵活性和定期可改进性,不断体现和反映社会技术进步、建筑业技术进步以及质量要求对其规定、标准的要求.

政府监督管理主体形成、监督管理依据的确定构成了政府监督管理机构从事监督管理工作的基础,如何提高其监督管理的有效性,和任何一个企业一样,离不开规范化的制度建设,完整、规范的监督管理制度体系的建设是提高监督管理交通的前提,这些制度建设包括有监督机构,人员的资质审批及年检制度,监督机构工作效能和绩效考评制度,监督人员轮训、培训制度,建设工程项目质量监督委托制度,监督市场管理制度,监督信息化管理制度以及监督机构本身的内部各项制度.制度的建设和实施,是监督管理行为规范化的前提,是推进建设工程质量政府监督管理法制化的基础,是提高监督管理效率的保证.

3.2 政府监督管理制度建设

建设工程质量监督机构建立健全各项规章制度,是建设工程质量监督规范化的保证,是提高自身素质,增强监督管理能力的重要组织措施,建设工程质量监督是依法强制性监督,有法可依,执法必严是建设工程质量监督^[3]的法制要求,建立健全质量监督工作制度有利于提高质量监督人员的法律意识,提高监督工作效率.因此,加强建设工程质量监督机构的制度建设,是规范监督行为,提高监督效能,保证建设工程质量的需要.

监督市场管理制度;监督市场准入制度;监督

市场招投标制度；监督市场清除制度；建设工程项目监督委托制度。

监督机构管理制度；监督机构资质考核制度；监督机构业绩考评制度；监督机构人员培训、轮训制度；监督人员的资质认可、考核制度；监督机构信息化建设与管理制度。

监督机构内部有关制度：建设工程质量监督机构的基本制度包括行政管理制度、质量监督制度，技术管理制度、技术培训制度、监督评价制度、考核制度、激励制度等。

4 监督机构监督约束循环机制^[1]

建设工程质量监督机构的监督约束循环机制分内部监督约束循环机制和外部监督约束循环机制，内部监督约束循环机制由质量监督机构首脑、监督机构中层管理人员、质量监督工作人员三者之间形成循环监督闭环体系，内部监督约束循环机制如图 1。

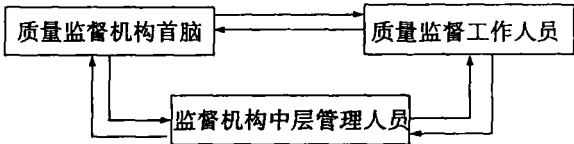


图 1 监督机构内部监督循环约束

外部监督循环机制是监督机构受社会环境约束、质量监督站行业管理和政府建设行政主管部门的管理，社会环境约束包括用户评价、公共媒

介监督、社会监督、社会担保和社会检测五个方面，他们对监督机构的监督可以是直接的，也可以是间接的，直接监督产生直接的信誉影响，间接监督通过质量监督站站在评价其绩效和招标评价中发生作用。政府建设主管部门可以根据委托关系直接监督质量管理监督机构的执法监督行为，也可以通过质量监督站的市场管理、行业自律来规范其执法监督行为。质量监督站在行使其管理职能的过程中，对质量监督机构实施全面、全方位的监督管理。外部监督约束循环机制如图 2。

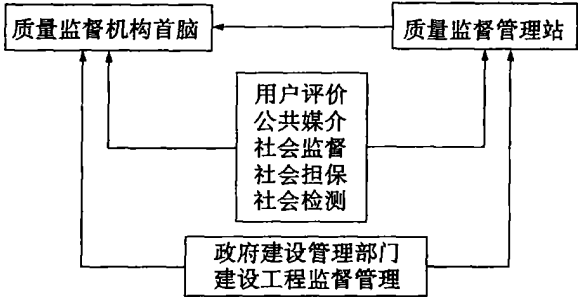


图 2 质量监督机构外部循环约束

参考文献：

[1] 郭汉丁. 建设工程质量政府监督管理研究[D]. 天津大学博士学位论文, 2003, 138—154.
[2] 郭汉丁, 刘应宗. 论政府建设工程质量监督改革[J]. 建筑, 2002, 1, 12—15.
[3] 何伯洲, 周显峰, 谭大璐. 转变工程质量监督机构工作机制的研究[J]. 哈尔滨建筑大学学报, 2002, 35(3): 101—104.

Discussion on Government Supervision and Management Mechanism for Construction Quality

GUO Han-ding^{1,2}

(1. Dept. of Management Eng., College of Tianjin City Construction, Tianjin 300384; 2. College of Management, Tianjin University, Tianjin 300072, China)

Abstract: Government supervision and management mechanism for construction quality constitutes relationship restricting each other between market key factors. Sound legal system is a foundation of market movement. Developed information system for construction quality supervision is mean for effectively moving mechanism. Perfect institution of supervision and management is premise of regulating action. Sound moving of cycling restriction mechanism for inside and outside supervisory organization is motive power to improve sound development of market competition.

Key words: construction quality; government supervision and management; legal system; information management; cycling restriction mechanism