

刍议建设工程质量监管中的跨部门合作研究

许乃政

泗洪县建设工程质量检测服务中心

DOI: 10.12238/jpm.v4i3.5722

[摘要] 建筑工程项目质量监管体系是我国相关管理机构在国外监管经验的基础上, 根据我国建筑领域的发展现状, 创建的一项保障工程质量的监管体系。在应用过程中, 具有保障建筑工程项目安全施工、高质量竣工的重要作用。但随着我国整体经济飞速发展, 建筑材料、施工技术也在不断革新, 以往由各地政府全面阶段的质量监管方式已经无法满足建筑工程项目质量监管工作的实际要求。基于此, 在建筑工程项目监管中, 发展跨部门合作已经成为现阶段深化建设工程领域改革背景下, 急需解决的重要问题。本文将以建设工程质量监管工作作为研究背景, 阐述现阶段建设工程质量监管中的跨部门合作现状, 分析现阶段建设工程质量监管中存在的不足, 探讨构建工程质量监管体系中跨部门合作机制的有效策略。

[关键词] 建设工程; 质量监管; 跨部门合作

Cross-departmental Cooperation in Construction Engineering Quality Supervision

Xu Naizheng

Sihong County construction project quality inspection Service Center 223900

[Abstract] The construction project quality supervision system is a supervision system to guarantee the quality of the project from the relevant management institutions in China and the development status of the construction field in China. In the application process, it plays an important role in ensuring the safe construction and high-quality completion of construction projects. However, with the rapid development of China's overall economy, building materials and construction technology are also constantly innovating, and the quality supervision mode in the previous comprehensive stage of local governments has been unable to meet the actual requirements of the quality supervision of construction projects. Based on this, in the supervision of construction projects, the development of cross-departmental cooperation has become an important problem urgently needed to be solved under the background of deepening the reform of the construction engineering field at the present stage. This paper will take the construction project quality supervision as the research background, elaborate the current situation of cross-department cooperation in the construction project quality supervision, analyze the deficiencies in the construction project quality supervision at the present stage, and explore the effective strategy to construct the cross-department cooperation mechanism in the engineering quality supervision system.

[Key words] construction engineering; quality supervision; and cross-departmental cooperation

前言:

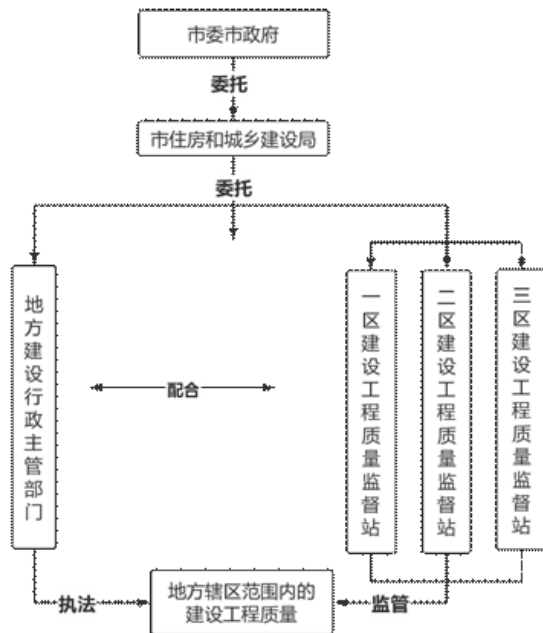
建筑工程项目的质量监管与社会大众对建设工程的基本需求息息相关, 该项工作的工作质量对社会大众是否能够获得安全系数高的生活场所起到重要作用。但我国建筑工程质量监管机制的起步相对较晚, 且监管机制落后, 因此导致建筑工程

项目的质量监管效率相对较低, 腐败现象时有发生。在此背景下, 摸索出符合我国当前国情的跨部门监管机制, 能够全面提升地方政府对建设工作的质量监管水平。

1、现阶段建设工程质量监管中的跨部门合作现状

1.1 各地政府的建设工程质量监管机构

现阶段我国各个城市的经济取得飞快发展。产业落地增多,人口数量增长迅速等因素导致各个城市的建筑工程项目不断增多。当前大部分地方政府的建设工程质量监督机构为政府委托住建局、住建局委托质监站监管、地方建设行政主管部门执法的“分级委托、分级负责、质监站监管以及地方行政部门执法分开”的方式,具体如图1所示^[1]。



(图1 地方建设工程质量政府监管机构现状图)

1.2 现阶段工程质量监管方式

当前各地区的建筑工程项目质量监管方式大多为政府主导型。在该项工作实际开展中,政府处于绝对强势的主导地位,工程项目所涉及到的其他工程质量监管参与单位在监管环节中的主要作用是协助地方政府。具体表现在以下两个方面:其一,现阶段建筑工程的施工许可均需通过地方政府出台的行政许可制度,得到施工许可证方可施工投产^[2]。其二,现阶段地方政府实行建设工程质量监管报监制度,施工企业在得到建筑工程项目的施工许可证后,方可申请项目所在地区政府监管,且具体的监管工作需由地方政府下属的各级建设工程质量安全监督管理机构实施。

2、建设工程质量监管中存在的不足

2.1 政府存在的问题

2.1.1 政府监管职能错位

现阶段各地区政府在经过不断改革过程中,一些建筑工程的质量监管工作逐渐交由市场完成,但政府的“改一半、留一半”的现象时有发生,与建筑行业市场内并没有形成完善的跨部门合作机制^[3]。以建筑工程项目施工中所开展的质量检验检测工作为例,当前该项工作在开展中仍然需要按照政府规定的检测内容所开展,这种“政府过度干预市场监管”的现象导致最终的质量监管水平并不高。且地方检验检测机构在运行过程中,开展的检验检测标准均需符合地方政府下属的质量监督站规定,由于地区差异性,一些地方政府并没有按照我国颁布的相关条例进行质量监管,因此造成建筑工程的监管成效不高。

2.1.2 政府的“双随机一公开”跨部门合作不到位

“双随机一公开”政策主要是地区政府为缓解现阶段建筑工程领域中的人才稀缺问题。在实际落实环节中,为降低该领域的准入门槛,地区政府鼓励一些中小型企业积极参与到建筑工程领域中。随后对该类企业开展事后“双随机一公开”抽查监管。然而这一政策的实施,虽然使大量的中小企业都参与到建筑工程领域中,同时也出现多种弊端。其一,由于地方建筑工程项目数量剧增,导致建筑工程质量监督工作出现人员不足问题^[4]。其二,建筑工程的质量监管水平与检验检测机构所出具的检验检测结果息息相关,在监管工作中,技术人员需对检测结果提供判断,而技术人员在实际工作中普遍存在避重就轻的现象,最终造成最终的监管结果大多以整改为主,一些重大问题鲜有发生。

2.2 各建设方存在的问题

现阶段根据不同类型的建筑工程项目,所参建的建设方包括自然人、企业方、PPP 联合体等等。其中自然人所开展的项目大多为小型建筑,在实际施工中既没有专业图纸,又无监管能力,且这类工程项目由于规模较小,其工程质量也不在政府监管范围内,一旦日后出现任何质量问题,往往维权无门,且应用中存在较多安全隐患^[5]。企业方主要指的是各个地方的房地产开发企业。该类企业作为各个地区的经济支柱,地方政府在与其对接过程中,在一定程度上会给予相应的优惠政策,因此在建筑工程项目施工过程中,部分企业为保障项目收益,降低工程质量现象时有发生。以生产制造业为代表的建设方,在工程项目建设中出现的主要问题大多为未报先建、监管不力等。地方政府为招商引资,完善所管辖地区内的营商环境,部分地区可允许该类企业先施工,后报备,这种方式虽然可帮助企业快速回笼资金,但一些规模较小的生产企业由于自身资金实力有限,导致其建设的厂房也存在一定的工程质量安全隐患。

3、构建工程质量监管体系中跨部门合作机制的有效策略

3.1 转变政府监管模式,由固定转随机

为有效改善政府对建筑工程监管方式的局限性,可转变政府原有固定的监管模式,采取双随机监管模式。在实际工作开展中,相关管理部门可每天在部门内随机抽取监管人员,再由监管人员随机抽取工程项目,这种盲抽的方式可有效规避腐败问题以及工作人员玩忽职守的问题^[6]。相关部门可将地方内现有的监管项目上报至对应管理部门,再由该部门随机分派两个以上的监管人员,对该工程进行监管,且针对不同施工项目需分派不同的监管人员,通过这种轮流监管的方式,能够全面提升对建筑工程项目的监管水平。

3.2 加强“双随机一公开”,杜绝小腐多贪

要想彻底规避建筑工程项目质量监管中的“小腐多贪”现象,地方政府应加强对该领域的执法深度以及执法能力,将“双随机一公开”这一监管机制充分落实。现阶段建筑工程领域中的腐败现象具有频率高、隐蔽性强、目的明确等特征,因此,相关管理部门可以其作为基础,制定严厉的处罚措施,并通过“双随机一公开”这一监管机制将其落实到实处,如此可有效规避建筑行业内腐败现象的发生。

3.3 提升政府对建设方的监管水平, 加大监管力度

地区政府在转变自身监管模式的基础上, 还应提升对建设方的监管水平。建筑工程项目发起人在整个项目中提供了资金以及建设目标。建筑工程项目的资金筹措期、招标期、开工建设期、收尾竣工期以及后续投入使用后的全寿命维修周期均以其作为核心所开展。因此, 政府应提升对建设方的监管水平, 构建强而有力的工程质量责任制度, 全面提升对工程项目各个周期的责任监管^[7]。在此过程中, 首先, 地区政府应当与工程项目相关的检验检测单位、设计单位、监理单位等关联方签订相应的质量监管、质量担保合同, 通过法律手段约束关联单位。其次, 地方政府应加强对项目发起人的监管水平, 规避其滥用市场支配地位, 在项目招标过程中恶意鼓励过度的低价竞争, 如此方可有效保障建筑工程的整体施工质量。

3.4 增强社会主体参与力度, 多方监管

社会主体在建筑工程项目跨部门合作机制的构建中起着重要作用。首先, 地方政府应当在全新的时代背景下, 积极运用当前社会媒体的巨大影响力, 在建设工程质量监管工作中加入社会新闻媒体监管方式。在此过程中, 地方政府可充分发挥出新媒体的聚焦作用, 将建设工程的工程质量信息以及施工进度细节等发布至社会新闻媒体中, 使广大公众能够全面的、及时的掌握建筑工程的施工质量, 如此不仅可全面提升政府对建设工程的质量监管水平, 还可维护政府在公众心中的良好形象, 同时也大幅度增加了建筑工程项目的所有关联单位在违法违规过程中所产生的舆论成本。其次, 构建业主监管委员会。业主是建筑工程项目的最终应用群体, 其在购买房屋之前, 理应清楚地掌握建筑工程项目的整体质量, 降低后续入住后的投诉概率^[8]。因此, 地方政府应构建业主监管委员会, 全面提升业主在建筑工程项目的参与度, 一旦建筑工程出现任何质量问题, 业主可与建设单位进行沟通, 督促建设单位对质量问题进行及时整改。最后, 地方政府还应发挥协会组织的巨大作用。协会组织中的各位成员通常为地区内同行业领域中的企业负责人构成。地方政府通过加强与各协会组织的合作, 可有效提升对建筑工程领域内所有企业的管理水平, 对于一些扰乱建筑工程领域正常发展, 以及破坏工程质量监管行为的不良企业, 应排除在协会组织外, 如此可有效避免行业内恶性竞争的现象出现。

3.5 改善跨部门合作环境, 完善相关法律法规

现阶段地方政府都在由传统管理模式向着服务型的管理模式转变, 政府为提升地方经济水平, 促进企业发展, 通常会给予支柱型企业一些政策支持。但在服务企业过程中, 政府应在满足我国相关法律法规的前提下, 对于企业提出的不合理要求应坚决拒绝。因此, 当前地方政府应结合所管辖地区的建筑领域发展现状, 对相关法律法规进行不断完善与修订, 通过法律途径引导建设工程领域对工程项目质量监管方式与体系进行不断优化与完善^[9]。使相关管理部门在日后的工程监管工作中, 不再局限于工程施工过程的质量监管, 而是将建筑工程项目的整个阶段, 以及与其相关的监理方、勘察设计方、检验检测方等关联方全部纳入管理体系中, 最大限度转变现阶段各关联方各自为政、重复监管的不良现象。与此同时, 为避免隔靴搔痒, 地方政府应转变以往以行政命令的方式干预建筑工程质量监管工作的方式。地方政府在开展该项工作中, 应以我国现

行的国家强制性规范以及行业要求, 制定相对应的工程质量监管内容。这种监管方式虽然在短时间内会给建筑工程项目发起方以及承接方带来一定影响, 但可有效保障该领域的健康发展。

另一方面, 建筑企业在运行过程中所面临的资金压力问题并不是由于工程质量监管费用高导致, 而是其在运行过程中采用的高负债运行模式导致, 尤其是房地产企业, 其高负债、高杠杆的运行模式已经成为该领域的常态。2020年10月, 我国住房和城乡建设部、人民银行联合召开房地产企业座谈会, 2021年1月, 相关监管部门正式出台房地产企业融资新规, 即“三道红线”政策, 该政策中的三道红线指的是(1)剔除预收款后的资产负债率 $>70\%$; (2)净负债率 $>100\%$; (3)现金短债比 <1 。旨在遏制一些企业的盲目扩张行为, 提升求自身抗风险能力。在此背景下, 地方政府在开展建筑工程质量监管工作中, 应积极按照国家相关规范以及法律发挥进行高效监管, 并且需结合地方发展现状, 积极补充针对地方房地产企业发展现状的地方性文件, 避免企业将借贷成本转移到降低建设工程质量监管的要求上来。

结束语:

综上所述, 提升建设工程项目的质量监管工作是保障工程质量, 提升政府公信力的重要因素。建设工程质量监管中, 跨部门合作所涉及的关联方以及政府部门较多, 且会受外界环境、市场竞争、政府职能改革的影响, 不仅对地方政府产生极大考验, 同时还考验政府对各关联方之间利益关系之间的把握。因此, 为全面提升建设工程项目质量监管水平, 地方政府应对建筑工程项目的关联方责任进行全面梳理, 分析并解决各个关联方存在问题, 构建良好的跨部门合作环境, 构建服务型政府, 如此方可保障建筑工程项目的建设质量, 为地方经济的稳定发展打下良好基础。

参考文献

- [1]吴逸. 常州市经开区建设工程质量监管困境与市场化改革对策[D]. 中国矿业大学, 2022.
- [2]刘磊. 关于 BIM 技术在建设工程质量监管中的应用研究[J]. 工程质量, 2021, 39(S1): 175-177.
- [3]陈毅红. 深圳新形势下强化建设工程质量监管的探讨[J]. 工程质量, 2021, 39(05): 1-4.
- [4]贾好希. 四川广元市环城南路改造质量政府监管案例研究[D]. 电子科技大学, 2021.
- [5]尹平. 新时代交通建设工程质量监管模式与制度体系研究. 安徽省, 安徽省交通建设工程质量监督局, 2019-05-19.
- [6]康渊泉. 浅析当下建设工程质量监管的不足及解决对策[J]. 居业, 2018(12): 158-159.
- [7]郭汉丁, 郝海, 张印贤. 建设工程质量监管保险机制构建与治理策略[J]. 项目管理技术, 2017, 15(11): 24-28.
- [8]鄢定保. 浅谈建设工程质量监管领域中的“科学立法”问题[J]. 四川建筑, 2017, 37(02): 309-310.
- [9]鄢定保. 建设工程质量监管制度中存在的矛盾冲突现象浅析[J]. 四川建筑, 2017, 37(01): 212-213.