

[编者按]

值此设备监理制度在全国范围内的逐步推行和完善之际,本刊曾发表过有关设备监理方面的文章。监理是建设单位(业主方)项目管理的重要内容。目前许多监理单位在“以顾客为关注焦点”的指导思想下,基本上出现了两种战略考虑:一是向综合型方向发展;二是向专业型方向发展。一些监理单位结合各自的行业背景和资源状况,已将开展设备监理服务纳入了自己的经营内容。随着设备监理工作的开展,预计这方面的来稿也将逐步增多。应读者要求,从2008年起,本编辑部拟逢单月在《建设监理》开辟“设备监理”专栏,适时登载设备监理的政策法规、发展动态、专业论文、实务经验等。

欢迎来稿。来稿时请注明“设备监理”专栏。

设备监理制度建设回顾及现实思考

宋亚东(上海市工程设备监理行业协会,上海 200031)

摘要:通过设备监理制度建设过程的回顾,认为建设监理推行中在专业性强的成套设备/单项设备功能形成过程中存在监理的缺位状况催生了设备监理;设备监理和工程监理是针对建设项目中不同物质形态形成过程的两种社会化、专业化的监督管理服务,并不存在重迭和交叉问题;认为现有的工程监理制中并未完全涵盖设备监理内容,建立设备监理制度正是为了弥补这一方面的空白。文章还对如何对待现实中以工程监理名义实际上从事设备监理服务和如何将设备监理纳入建设项目管理程序等问题提出了意见和建议。

关键词:设备监理;制度建设;问题思考

中图分类号:F407.9

文献标识码:B

文章编号:1007-4104(2008)01-0052-03

1 建设项目监理中设备监理的缺位催生了设备监理

早在1988年8月,建设部率先作出了建立建设监理制的决定,并积极开始试点和扩大试点,直至在全国全面推行。在实践中,无论是众多的社会监理机构,还是主管建设的职能部门,主要针对的是量大面广的土木建筑生产过程活动进行监理。国家于1997年11月颁布的《建筑法》中将其明确界定在建筑活动范围内,即“各类房屋建筑及其附属设施和与之配套的线路、管道、设备的安装活动”。未包括大量的以工艺设备为主要内容的项目,尤其是工业项目中的设备和其他领域中的专业设备,造成建设项目中的这些设备(及系统)的设计、制造、安装调试、试运行等环节处于监理缺位状态,致使设备质量失控、事故频发,国家或公有财产受损的情况屡见不鲜,大大增加了建设项目的投资风险。

1992~1993年间,上海市经委和质量技术监督局的领导在认真总结了过去重点工程中设备质量管理的经验和不足,研究了国际上发达国家的管理经验和当时已在试行的建设监理经验,提出了应用社会主义市场经济原则加强重点工程中设备质量管理的新思路 and 办法,即准备建立工程设备监理制度。1994年7月,经上海市政府主管领导批准,由上海市经委和质量技术监督局联合颁发了《上海市工程设备监理试行办法》。

试行的过程是一个不断探索的过程。由于有关投资管理部门和建设单位在思想上、观念上受到计划经济条件下形成的传统管理模式和习惯的影响,加上法制建设、宣传引导等方面的工作滞后,致使这项改革举措一时受到方方面面的碰撞。为此,于1995年底由上海市政府颁发了第20号市长令《上海市工程设备监理机构管理办法》,对设备监理机构的性质、设立、申办、管理、业务、人员素质及监理职责要求等作出了规定,从而迈出了制度建设的第一步。

1996年12月24日,国务院颁发了《质量振兴纲要》,其中明确“对重点建设项目中的成套设备,在项目法人责任制的基础上,建立设备监理制度”。

1997年8月27日,上海市政府也发布了《上海市质量振兴实施计划》,提出了“对使用公共财力的建设项目,全面推行项目法人制度和工程监理制度及工程设备监理制度”。“对重点建设项目中的成套设备,在项目法人责任制的基础上推行设备监理制度。要进一步完善设备监理的管理办法,依法进行设备监理机构资质等级审查,加强设备监理人员培训和资格认可,逐步建立和完善设备监理体系,进一步规范设备监理市场,保证重点建设项目质量”。从而正式把建设项目中两项监理制度建设并列提出,并对设备监理制的建设提出了具体要求。

随着设备监理这一项新制度的建立,上海市设备

监理工作率先进入积极探索阶段。

2000年5月16日,上海市人民政府出台了《上海市工程设备监理管理办法》(第83号令),将上述20号令中有关经过实践证明行之有效的规定纳入83号令,从而标志着上海市初步建立了设备监理制度。

2001年11月1日,国家质量监督检验检疫总局,国家计委和经贸委联合颁布《设备监理管理暂行办法》(174号文),标志着国务院《质量振兴纲要》中提出的建立设备监理制度正式开始在全国启动。随后国家质检总局又颁布了《设备监理单位资格管理办法》(2002年28号局长令),人事部也发了《注册设备监理工程师执业资格制度暂行规定》(国人部发2003年40号文)。

以上回顾说明:

(1) 设备监理制的产生和工程监理制一样都是计划经济向市场经济过渡的产物,是转变政府职能的需要,也是调节经济基础和上层建筑之间矛盾的必然。

(2) 设备监理制的定位是弥补建设项目监理中的缺位。进一步强化建设项目管理,以保证建设项目中设备质量为主要目的。

(3) 本文重点回顾了上海市设备监理制度法规建设的情况,尚未包括各部门(如水利、电力、石化等)归口管理的建设项目中结合各自的行业特点所开展的设备监理方面的探索和实践。

(4) 设备监理和工程监理是针对建设项目实施中不同对象的两种社会化专业化监督管理服务。其中:设备监理针对建设项目中的重要设备、成套设备(系统)及其功能形成过程;工程监理针对建设项目中建筑物及其功能形成过程。两者共同为建设项目提供服务,是“兄弟关系”,有着共同的理论基础。但两者在项目范围上、监理对象上、监理内容上、监理的过程方法上均有差异。因此,对监理人员的专业要求不同,所需要掌握的监理技术方法上有所不同。

(5) 政府有关部门已经认识到在工程监理制中存在着设备监理这一环节的缺位,因此在推行工程监理制的同时有建立设备监理制度的必要。

2 设备监理制度建设中若干问题的思考

尽管推行了设备监理制度并积极开展了设备监理工作多年,但对于开展设备监理和建立设备监理制度的必要性、重要性一直存在不同的看法,甚至出现争议,需要在设备监理制度建设中予以澄清,以期在

社会上取得共识。对此笔者发表如下意见。

2.1 从现有法律法规层面上分析,目前实行的工程监理制中并未涵盖设备监理,存在制度上的“缺位”

第一,经法律溯源,工程监理中并未涵盖设备设计、制造过程的监理,其中的设备安装监理指的也是建筑业范围内的。

(1) 1998年发布的《建筑法》第三十条规定:“国家推行建筑工程监理制度。国务院可以规定实行强制监理的建筑工程的范围”。显然,《建筑法》调整的工程监理范围是在建筑活动之内的。

所谓“建筑活动”,《建筑法》第二条规定:“本法所称建筑活动,是指各类房屋建筑及其附属设施的建造和其配套的线路、管道、设备的安装活动”。

(2) 2000年1月30日发布的《建设工程质量管理条例》(以下称《条例》)是根据《建筑法》制定的。但在提法上有所变化,与监理有关的内容主要有两点:

1) 《建筑法》中的“建筑工程”改为“建设工程”。《条例》第二条规定:“……本条例所称建设工程,是指土木工程、建筑工程、线路、管道和设备安装工程及装修工程”。显然,这里所规定的建设工程比建筑工程在范围上扩大了,但还是属于建筑业范围内的。2) 《建筑法》中的“建筑工程监理”改为“工程监理”(《条例》第五章)。这可以理解为“工程监理”是“建筑工程监理”的简称,但也可以理解为“建设工程监理”。不管是“建筑”还是“建设”,说明工程监理的范围都限定在建筑业范围内。但留下了一个容易产生争议的地方,主要是“设备安装工程”中的“设备”,是指建设工程中的所有设备呢,还是仅指建筑业范围内的设备?这一点正是现在出现不同解读的焦点,也是一些人的“重迭”、“交叉”之说的根源。因此,必须在设备监理制度建设中界定清楚。

(3) 《合同法》第十六章专门对“建设工程合同”作了规定,并作这样的解释:“建设工程合同的客体是工程。这里的工程是指土木建筑工程和建筑业范围内的线路、管道、设备安装工程的新建、扩建、改建及大型的装饰装修活动,主要包括房屋、铁路、公路、机场、港口、桥梁、矿井、水库、电站、通讯线路等”。据此解释,建设工程是指基本建设工程,因此,《条例》中规定的“设备安装工程”是指基本建设工程中建筑业范围内的设备安装工程。

第二,根据以上溯源,得出如下结论:

工程监理中的“工程”与《建筑法》、《条例》、

《合同法》中规定的“工程”是一致的，所以工程监理的范围和内容是狭义的。

这些法律法规中所规定的“线路、管道、设备的安装活动”及监理活动是建筑业范围内的，与设备监理制所要调整的范围不存在“重迭”和“交叉”问题。

非建筑业范围内的设备设计、制造和安装工程监理并未包括在上述法律调整范围内。

2.2 设备监理制度建设是为弥补建设项目中设备监理活动和行为的法律空白

为了使设备监理制健康有序地推行，并在建设项目中发挥其应有的作用，应从健全法制着手。

第一，设备监理制度调整的范围。

(1) 项目范围：使用公共财力和对安全、环境有重大影响的建设项目中的成套设备（项目或子项目）。

(2) 监理范围：凡列入应当进行设备监理的项目应对重要设备设计、制造、安装、调试、试运行等过程实施监理。

第二，设备监理制度的形式。

(1) 法规。应由国务院颁发《设备监督管理条例》。特别应界定与工程监理的关系和区分。

(2) 规章。依据以上法规，地方和有关政府管理部门可以根据实际情况制定地方或行政规章，使制度配套并更具操作性。

2.3 几个实务问题的探讨

第一，实务中如何对待工程监理单位以工程监理的名义实际上从事设备监理服务的问题。目前的现实是许多工程监理单位，特别是有行业背景的工程监理单位，其服务范围已经包括了建筑业范围之外的设备安装监理服务。这说明两点：其一，工程监理制度中虽未作规定，但项目建设中有需求；其二，多年来，各行业归口管理部门针对具体的行业特点，在建筑业范围之外的设备子项目中，做了大量的设备监理方面的工作，并取得了良好的效果。但也出现了多头领

导、多头管理的弊病，这正是设备监理制度建设中所要解决的问题之一。为解决这个问题，上海市已作出规定：“在同一个建设项目中，既从事工程监理又从事设备监理的单位应取得双资质”。

第二，如何将设备监理纳入建设工程管理程序问题。针对过去较长一段时间内，按上海市政府83号令中规定的应当实施设备监理的项目未实施设备监理或以工程监理的名义规避的问题。2007年3月份由上海市质量技术监督局和上海市建设与交通委员会多次协商，决定将应当实施设备监理的项目纳入到建设工程管理程序，并以“沪建交联[2007]141号《关于明确建设项目设备监理和规模标准的通知》”的形式发布实施，并通过IC卡形式规范项目法人规避设备监理的行为。

第三，设备监理服务范围还应在企业更新改造、设备维修管理和设备采购（制造）等领域发挥更大的作用。目前在这些领域中被列为应当实施设备监理的项目尚缺少政府监管的具体办法，因此还应作进一步的规划和规范。上海市设备监理制度建设尽管经过了十年多的探索和实践，但要使其完善有一个艰苦努力的过程。如何寻求设备监理的科学发展观应成为社会经济领域和有志于促进设备监理事业发展的人士共同关注的课题。笔者认为至少有六个问题还需要作不断深入研究：一是科学定位（制度建设）；二是市场（培育与规范）；三是监理价值（满足客户需求并感到物有所值，物超所值）；四是资源（队伍建设）；五是行政生态环境（政府管理部门的协同）；六是规范服务（监理技术与方法）。可以说任重道远。因此我们应充满信心，认真研究，求真务实地有所创造，有所前进。

收稿日期：2007-12-12

作者简介和通信地址：宋亚东，男，上海市工程设备监理行业协会副秘书长，《上海工程设备监理》主编。通信地址：上海长乐路1227号602室

“十年风雨铸辉煌”——陕西建设监理协会成立十周年庆典大会在西安召开

2007年12月13日，来自全国和全省各地监理行业的代表们共聚西安，热烈庆祝陕西省建设监理协

会成立十周年。全国政协委员、中国建设监理协会会长张青林亲临大会，在讲话中他和与会代表一起回顾了中国建设监理事业的发展和工程建设监理事业未来的走向，并希望监理企业认真地思考和回顾中国监理事业的发展和未来走向给监理企业提出了什么样的任务，监理企业应该肩负怎样的历史使命。