

从审计视角浅谈新形势下政府投资项目 监理行业现状分析与发展对策研究

陆天宇

常州工程职业技术学院

摘要：在新时代国家宏观经济建设背景及“一带一路”这一重大时代机遇下，国家对政府投资项目的投入不断加大，为确保国有资金的合理合法使用以及项目的顺利开展，需要强有力的监管保障体系，需要有专业的工程监理对项目质量、进度、费用、安全等全方面进行有效管控，然而在政府投资跟踪项目审计过程中却经常发现建设程序颠倒混乱、隐蔽工程偷工减料、变更签证审批不严、弄虚作假相互推诿等问题，这些问题往往与监理履职不到位有很大关系，作者通过参与各类审计相关横向技术服务课题出发，旨在总结监理行业存在问题、分析监理的现状、症结及原因，从体制机制、协同管控、改进措施等多方面提出合理化审计建议。

关键词：监理行业；现状分析；发展对策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2021.21.118

一、监理行业发展现状分析

（一）监理行业规模收入发展滞后

早在20世纪90年代中期之前，我国就开始在工程项目中逐渐推行与国际接轨的四项重要制度，其中就包括工程监理制。1988年我国开始试点监理制，1996年正式颁布《工程建设监理规定》，实行强制性监理制度。30多年来，随着我国经济的不断增长，我国对基础建设的投入规模也越来越大，这在很大程度上促进了建筑业以及建设监理行业的迅速崛起，据国家住房和城乡建设部2019年统计数据显示，2019年工程监理企业全年营业收入5994.48亿元，而全国共有8469个建设工程监理企业，其中综合资质企业占比2.48%，甲级企业占比44.40%，2019年末工程监理企业从业人员129.57万人，其中监理企业注册人员33.70万人，占从业人员的26%。这表明无论从数量上还是质量上，国内工程监理行业都远不能满足项目的管理需求，行业服务存在短板。

（二）监理行业体制机制制约受困

根据现行建设行业规范对工程监理的定义及工作内容明确：工程监理主要工作内容包括工程建设的投资控制、建设工期控制、工程质量控制、安全控制；进行信息管理、工程建设合同管理；协调有关单位之间的工作关系，即“四控、两管、一协调”。不可否认的是，在很长的一段时间，建设工程监理对建设工程管理以及全面协调等方面发挥了重要作用，也在很大程度上推动了工程项目管理的变革，为推动项目的有效开展提供

了强有力保障。特别是近年来，随着建设行业的转型升级，出现了新形势下新技术、新工艺、新管理模式创新，高素质的监理队伍在协调工程技术、经济方面的争议问题，工程质量监督、过程见证等方面发挥了重要作用。

但由于监理工作内容及分工的分散性，再加上与建设单位或监管部门之间的职能交叉、责任体系模糊、外界干预独立行使监理权力等，在一定程度上导致了监理工作的“碎片化”服务。随着我国固定资产投资项目建设水平逐步提高，建设单位对综合性、一体化的工程监理服务需求日益增强，这种需求与现行监理制度造成的“碎片化”服务供给模式之间的矛盾日益突出。一方面由于没有坚持国际通行的以设计为主导，使得监理企业技术含量及权威性不足，另一方面由于后来推行造价咨询、招标代理制度，使监理的投资控制和项目管理职能被削弱，逐步导致监理形同虚设，甚至演变成甲方的“质量员”“安全员”，造成了监理服务的制度性分割。

二、监理行业发展对策研究

针对政府投资项目监理的主要问题，通过分析监理行业发展现状与困境，从区域的经济、城镇的发展考虑，为确保各项建设规范、有序、高效，从以下两大方面提出对策及建议供大家探讨：

（一）政策与体制改革、监管与激励并举，发挥监理企业应有的作用

一是用“投资与服务对等”的思路合理确定充足预算。建议政府及建设行业主管部门重视监理工作在项目建设过程中的重要作用，参照国家相关收费文件、根据周边或发达地区市场价合理确定投资预算，确保从源头上有充足资金用于聘请有较高资质的监理公司及专业的管理团队。监理单位为满足行业对高素质人才的需求，必须为高素质人才提供相匹配的薪酬，以此也能为地方建设行业提供更优质的监理服务。

二是用“放管服”的理念招用优质监理企业。建议招标管理部门科学监管监理招标的条件设置及评分标准，出台相关的文件或管理办法，防止监理企业之间恶性竞争过于压价，在不违反国家、省市招投标法及相关法律法规的基础上，充分考虑各方面综合因素、确保建设单位招到有利于项目管理的优质监理企业及其管理团队。可借鉴国外按总造价比率确定监理费用的方式进行

监理招标，加大对监理企业业绩、人员专业结构、信用评价体系等方面的招标评分占比，同时以建立健全的监理单位信用评价与过程监管体系，来引进并发挥优质监理企业的重要作用。

三是以“优胜劣汰”的方式加强监理企业监管。建议建设单位加强对监理企业的管理要求，招用资质业绩较高的监理企业、聘请专业资深的管理团队，充分释放监理应有的职权，明确在建设管理过程中程序审批及职权分级，做到制度化、责任到人，充分发挥监理应有的作用。一方面加强监理人员职业资格的审查并落实到岗情况；另一方面要求监理企业在人员培训培养方案建立专项机制，从企业专业人才梯队培养、新技术新工艺培训、综合业务知识及技能考核、遵纪守法及廉洁教育等方面形成常态实施体系。

四是以“规范法制化”的要求对监理形成制度制约。建议建设单位加强对监理单位的现场管理，赋予监理单位单独行使监理权利，同时通过合同制约、制度管理、现场巡查等形式多方面对监理单位形成制度制约，要求监理单位加强自身人员专业培养；及时发现并清理监理利用职务之便与施工队伍相互串通、合作牟利的人员，情况严重的甚至应及时移送司法机关；同时督促现场监理人员全面行使“四控、两管、一协调”职责，避免其避重就轻、推卸责任。

（二）转型与发展引领、协同与创新同行，实现监理行业高质量发展

一是落实各方协同、形成管理联动与合力。随着全过程跟踪审计的全面推广和深入，委托方对跟踪审计的要求越来越高，特别是对于政府投资项目，尤其要以高质量的审计服务保障项目的有序、合法进行，当前政府投资项目常见的现场管理与监督主体包括：建设单位、监理单位与跟踪审计单位。其中，建设单位是管理责任主体，监理单位实施管理实施主体，跟踪审计实施第三方监督主体，建议由三方共同研究制订相关流程、制度、方案等，一方面要求各参建单位各司其职，制订清晰高效的管理与审批流程；另一方面也要求管理与监督各方协同，形成联动机制，对施工单位的监管形成合力，促进项目的管理有序开展。

二是实施手段创新、实现信息化透明管理。根据江苏省审计厅2019年2月发布的《江苏省审计厅关于推进审计高质量发展的实施意见》，提出“九个进一步”的目标要求，其中就明确了要进一步提升审计信息化水平，作为审计部门或跟踪审计实施主体，在自身加强投资审计新手段、新防范的运用，依托数字化审计模式，提高审计精确度和审计效率的前提下，同时可以借助于大数据、BIM技术、物联网等技术手段，在项目上引导、鼓励或建议监理单位使用信息化手段进行平台协同

管控、透明化管理，以避免在建设程序、指令执行、隐蔽工程、签证变更、工程索赔等问题上出现扯皮或重大偏差。

三是开展技术创新、迎合产业科技革命。近年来，政府投资大量引入PPP项目、EPC模式等新型投融资建设管理方式，并从国家、省市各级政策文件中要求全面推进装配式建筑、绿色建筑、智慧建筑、全装修成品住房等创新发展，建筑行业迎来重大的转型升级与科技革命，工程监理服务只有不断转变方式、学习新技术、创新方法，才能适应新形势的发展要求，建议在监理实施前，监理招标文件将新技术应用作为重要的招用加分项甚至是必选项目；在监理实施过程中加强团队知识能力及技术性考核；在监理实施结束后体现评价评分体系，将新技术应用落实到监理企业竞争性、增量化信誉平台，形成长效机制。

四是探索模式创新、向全过程咨询转型。随着我国项目体量的增大和建设水平逐步提高，投资者或建设单位对综合性、跨阶段、一体化的咨询服务需求日益增强，传统的投资咨询、招标代理、勘察、设计、监理、造价、项目管理等“碎片化”工程咨询服务模式已经不能满足时代的发展和市场需求，我国已经进入了项目的“全面集成化”管理服务的时代。政府部门建议工程监理企业积极向综合型咨询企业发展转型，或者整合具有相应资质的招标代理、勘察、设计、造价、项目管理等咨询单位联合实施，为固定资产投资及工程建设活动提供高质量智力技术服务，全面提升投资效益、工程建设质量和运营效率，推动高质量发展。

结语

在新形势下，国家、省市对政府投资审计提出了新的要求，政府投资跟踪项目审计已不再是单纯的造价控制，而应进一步理清“三个清单”：权力清单、责任清单和负面清单，通过审计手段促进参建各方严守法规、尽职尽责、保障工程的顺利实施，监理单位作为委托方授权的项目专业性监控单位，在项目管理全过程中起到关键性作用，鉴于审计发现的关于监理的诸多问题，建议从宏观政府监管与体制改革、参建各方协同管理形成合力、监理自身内涵建设与创新等几个方面进行改革，供相关行业参考，以期从各方面体制机制的创新来带动监理行业健康良性发展，为政府投资项目的顺利进行提供应有的保障，也借此希望能更好地发挥政府投资审计监督的职能作用，推动投资审计工作转型升级。

参考文献

[1] 刘宗刚. 试析建筑工程监理行业现状及发展趋势[J]. 建材发展导向, 2021, 19(16): 96-97.