

# 发展铁路工程建设监理的若干问题

陈名则\*

铁道部第四勘测设计院

**提 要** 根据 FIDIC 土木施工合同条件的基本原则,通过对铁路和其他行业工程建设监理的比较分析,提出发展铁路工程建设监理的若干建议。

**主题词** 铁路建设 监理

建设监理制度作为工程建设管理体制的一项重大改革,自 1990 年在侯月线的建设中进行试点以来,已在铁路工程项目中普遍推广。笔者所在单位承担了侯月线建设监理试点工作,以后又先后承担了路外一些重大项目的建设监理任务,如某城市地下铁道土建工程、某工程对外交通公路项目的建设监理等。本文拟通过对铁路工程建设监理和其他行业建设监理的比较分析,提出发展铁路工程建设监理需进一步引起重视和的若干问题。

## 1 监理工程师在工程建设管理中应处于核心地位

我国的建设监理制度是随着工程建设管理体制的改革,借鉴国际工程建设管理惯例,结合我国工程建设的具体情况,通过试点而不断完善的。所谓国际工程建设管理惯例,是指 FIDIC 土木工程施工合同条件,它在实践中不断完善,在 FIDIC 组织成员中国实施已有半个多世纪的历史,它的基本出发点是确定了监理工程在工程建设管理中的核心地位。这种核心地位体现在,建设单位(业主)把项目建设管理的主要工作委托给监理工程师来承担。FIDIC 合同条件是调整业主与承包商之间经济关系的法律基础,它对业主与承包商都具有约束力,因此 FIDIC 合同条件赋予监理工程师在工程建设管理中的权力和核心地位是有法律保障的。一般来说,业主在与监理工程师签订监理服务合同时,不会削减合同条件赋予监理工程师的权力。因为监理工程师管理工程的权力减少,意味着他承担的相应责任减少,同时将导致业主在工程管理中的责任和风险增加。

我国自实行建设监理制度以来,对监理单位在工程建设管理中的地位的规定已逐步明确。建设部、国家计委 1995 年 12 月 15 日印发的《工程建设监理规定》,对工程建设监理的主要内容规定是:“控制工程建设的投资、建设工期和工程质量;进行工程建设合同管理,协调有关单位间的工作关系”。这项规定涵盖了工程建设管理的主要工作内容,也明确了监理单位在工程建设管

\* 本文收稿日期: 1997-05-05 陈名则 工程师 铁道部第四勘测设计院办公室 武汉 邮编: 430063

理中的核心地位,标志着我国的建设监理制度正在逐步与国际惯例接轨。

从铁路工程建设监量的实践来看,要达到上述《工程建设监理规定》的要求,在认识上和实践上还有一些问题需进一步研究和探讨。比如,铁路大中型建设项目往往是经过施工招标,择优选择了施工单位之后才委托监理组织实施监理,因而主要是项目实施阶段的监理,即“施工监理”。由于监理单位没有从项目建设一开始就参与工作,它在项目建设管理中的核心地位就难以确立。虽然在这种情况下,监理单位仍然被要求承担控制投资、进度和工程质量的责任,但由于监理单位没有参与对控制投资和工期具有重要意义的施工招标和施工合同的谈判,实施这两项控制的难度很大,而能较好发挥作用地方主要是对工程质量的控制。侯月线和京九线的监理大体上都是这样。而路外有的项目在推行建设监理制方面所迈出的步子要大一些。如某工程对外交通公路项目的建设监理过程是从招标工作开始直至项目竣工验收和交付使用,监理单位从协助项目法人签订勘测设计合同、协助编制标书、招标、评标和合同谈判,组织建设项目的实施,直至编制项目竣工验收报告,参与项目建设的全过程管理。笔者认为,这种全过程的监理,能较好地体现监理单位在项目建设管理中的核心地位,充分发挥监理单位在项目建设过程中的监控、管理和协调作用。同时充分的授权对于突出监理工程师在工程建设管理中的核心地位,具有决定性的意义。虽然对监理工程师授权的范围和程度是由建设单位(业主)来决定,但这种授权的基本原则应能保证监理工程师在监理工作中充分发挥“三控制一管理一协调”的作用,这并不妨碍建设单位(业主)对工程建设的最终控制权。

## 2 建设单位的意图应当通过监量单位的活动去体现

FIDIC合同条件还规定:“承包商应当只从(监理)工程师或(监理)工程师代表处取得各项指示”。这是因为根据 FIDIC合同条件,业主已委托监理工程师对项目建设进行监控、管理和协调,它不应当也不需要直接向承包商发出改革工作状况和内容的任何指示,业主的意图应当通过监理工程师的活动去体现,这也是为了避免由于业主和监理工程师的指示可能发生的相互冲突,而导致承包商无所适从。

国内有的项目已注意到了这一点,如某城市地铁土建工程监理服务合同明确规定:“凡业主拟向承包商发出与工程有关的一切指令,均由监理工程师转达”。这项规定明确了业主、监理工程师和承包商之间在项目建设日常管理中的关系,既维护了业主的权益,又能促使监理工程师以他应有的谨慎和周密,充分考虑发出的每一项指示的可行性和合理性,确保工程顺利实施。

在铁路建设项目推行建设监理的过程中,由于还没有实行“承包商应当只从(监理)工程师处取得各项指示”这一原则,使施工单位感到引进监理单位只不过是又增加一个“婆婆”。在实际工作中,建设单位(业主)直接指挥施工单位的情况还普遍存在,这是有违推行建设监理制的初衷的。当然,这也是与我国推行建设监理制还是一个新事物,对它的认识必须不断深化,还必须在实践中不断发展和完善分不开的。

## 3 应当重视监理在控制工程造价中的作用

目前铁路基建项目超概算的现象普遍存在,这一方面与物价和政策性费用上涨有关,另一

方面与项目建设管理中存在的不严密性有关。FIDIC合同条件规定了监理工程师在工程造价管理中充分的权力与相应的责任。按照 FIDIC合同条件,监理工程师在控制工程建设投资方面的责任不仅仅只是审定和签认验工报表,审批Ⅲ类变设计,对Ⅰ、Ⅱ类变更设计提出审查意见。这也是目前大多数铁路建设项目的监理单位在控制投资方面被赋予的权力和责任。实际上,控制投资主要在于过程的和动态的管理。FIDIC合同条件对监理工程师在造价管理上的责任有两个方面值得重视,一是价格调整和工程变更,二是受理索赔。前者涉及到铁路基本建设概算管理体制,目前这部分工作主要由设计来完成,本文不打算深入讨论这个问题。而后者是在工程实施过程中随时可能发生的,例如,由于承包商无法预见的自然条件或人为障碍引起的费用增加,确定的工程变更价格低于实际发生的费用,由于承包商自身以外的原因造成费用的增加等,都可以是承包商提出索赔申请的理由。监理工程师受理索赔的责任体现在,一方面他要公正的分析和判断索赔理由的合理性和合法性,决定是否受理索赔。另一方面要审核索赔费用,实事求是地确定赔付额度。FIDIC合同条件还规定了索赔的时限要求,即导致索赔的事件发生后,承包商必须在二十八天内向监理工程师提出索赔申请。笔者所在单位在上述交通公路项目监理工作中,监理服务合同要求监理单位“受理索赔申请,进行索赔调查和谈判,提出处理意见”,从 1994年3月至1996年4月共受理索赔申请104起,承包商申报索赔费用总额2838万元,要求顺延工期733天,经监理工程师审核,实际补偿金额1424万元,同意顺延工期255.5天。由于注重了用事实说话,用数据说话,这种处理结果使业主和承包商都无异议。

在目前铁路工程建设监理中,由于没有受理索赔的内容,很多应该及时调查和解决的费用增加要待工程接近完工在调概时解决,增加了调查核实的难度,也无法做到真实合理地确定费用增加的额度,监理工程师在控制投资方面的作用受到制约,这是应当加以改进的。这涉及到铁路基本建设投资体制的改革,对于新线建设来说,在投资主体(铁道部)、建设单位(部的派出机构)、接管运营单位之间,如何形成控制投资的共识,是一个有待解决的问题。

## 4 关于铁路工程建设监理体制

我国实行建设监理制度的最终目标是把建设单位自行组织管理工程建设的封闭式体制,改为建设单位委托专业化社会化的建设监理单位组织管理工程建设的开放性体制。建设监理在工程建设中自成体系,有自己的理论、方法、手段和行为准则。建设部、国家计委新颁布的《工程建设监理规定》对两个层次的监理(政府监理和社会监理)的职责和主要内容作了具体规定。铁路建设监理应根据《规定》的原则,进一步完善建设监理体制。

### 4.1 确立铁路建设监理的发展目标

工程建设管理方式由封闭式体制向开放性体制的改革,是铁路基本体制改革的重要组成部分,也是铁路基本建设实行“两个根本转变”重要途径。随着铁路改革的不断深化和对外开放的不断扩大,工程咨询服务行业将逐步与国际接轨,建立符合 FIDIC土木施工合同条件基本原则的、适应国情、路情的铁路建设监理体制是必然的选择。

### 4.2 延伸铁路工程建设监理范围

目前铁路工程建设监理仅局限于施工阶段的监理,称之为施工监理。在试点阶段通过施工

监理来总结经验, 锻炼队伍是可行的。问题在于将建设监理限制在施工阶段难以有效地发挥监理单位在三大控制中的主动性作用。因此, 在铁路工程建设监理试点阶段完成后, 应当通过总结试点的经验和教训, 适时延伸铁路工程建设监理的范围。

#### 4.3 扩大铁路工程建设监理内容

现行《铁路工程施工监理暂行规定》关于监理业务内容的规定侧重于工程质量的控制, 缺乏投资控制、工程控制和合同管理的内容, 这对监理工作发挥应有的作用是一个制约, 也是目前铁路工程监理实践中, 重施工质量监理, 轻投资控制和进度控制的根本原因所在。即使是在项目的实施阶段, 监理业务内容的核心也应是项目的目标控制, 即项目的投资控制、进度控制和质量控制。实现这三大目标控制的方法和手段, 是建设项目的合同管理和协调有关单位的工作关系。铁路施工监理试点已进行了 5 年多, 应该适时研究扩大铁路工程建设监理的内容, 这对提高铁路基本建设的经济效益将起到不可替代的促进作用。

#### 4.4 加强铁路工程建设监理的行业管理

加强铁路工程建设监理的行业管理, 在目前可以考虑以下几个方面的工作。

制订铁路工程建设监理实施细则, 对铁路工程建设监理所涉及到的方方面面, 制订具体的、操作性强的规定, 加强对监理工作的指导, 尽快形成规范性的铁路工程建设监理制度。

制订铁路工程施工合同通用条款, 编制铁路工程施工合同和建设监理合同范本, 明确建设单位、施工单位和监理单位之间的工作关系和相互制约机制, 以适应铁路工程建设体制改革的需要。

建立铁路行业的合同纠纷仲裁机构。监理工程师在监理活动中大量的工作是进行合同管理和协调建设单位与施工单位之间的关系。但是监理工程师与建设单位、施工单位关系的协调, 除了友好协商解决争端以外, 应该有一个仲裁机构来处理友好协商解决不了的争端。

### 参考文献

- 1 刘兴东, 高拥民主编. 建设管理理论与操作手册. 宇航出版社, 1993
- 2 铁道部建设司. 铁路工程施工监理. 中国铁道出版社, 1993
- 3 都贻明, 何万钟主编. 建设监理概论. 地震出版社, 1993

## QUESTIONS ON DEVELOPING SUPERVISING AND MANAGING OF RAILWAY CONSTRUCTION

Chen Mingze

Fourth Survey and Design Institute of MOR

**Abstract** According to the fundamental principles on the conditions of the FIDIC construction contract, by means of the compared analyses on supervising and managing of construction between the railway and other industry, a number of suggestions on developing supervising and managing of railway construction are proposed.

**Keywords** railway construction; supervising and managing

©1994-2015 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>