

二十一世纪应用型人才培养「十二五」规划教材  
普通高等教育土木工程类精品规划教材

# 建设工程监理

JIANZHU GONGCHENG JIANLI

主编 吴京戎



西北工业大学出版社  
全国985、211大学出版社

二十一世纪应用型人才培养“十二五”规划教材  
普通高等教育土木工程专业精品规划教材

# 建设工程监理

JIANZHU GONGCHENG JIANLI

主编 吴京戎

副主编 梁正伟 付兵

参编 谢文祥 程国志



西北工业大学出版社  
全国985、211大学出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

建设工程监理/吴京戎主编. —西安: 西北工业大学出版社, 2015. 1  
ISBN 978-7-5612-4265-0

I. ①建… II. ①吴… III. ①建筑工程—监理工作 IV. ①TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 013980 号

出版发行: 西北工业大学出版社

通信地址: 西安市友谊西路 127 号 邮编: 710072

电 话: (029) 88493844 88491757

网 址: [www.nwpup.com](http://www.nwpup.com)

印 刷 者: 北京平谷俊林印刷有限公司

开 本: 787mm×1 092mm 1/16

印 张: 17.5

字 数: 406 千字

版 次: 2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

# 高等院校教育

## 教材研究与编审委员会

主任：陈德怀

常务委员：胡宝华 李雷 潘力锐 龚波  
夏巍 丽平 刘铁明 朱志峰

委员：(排名不分先后)

江敏	吴志全	刘庚碧	邓有林	朱长元
黄海	韩丽莎	刘仁芬	张叶栩	刘志东
阳源	初秀伟	李以渝	刘建国	徐春桥
禹利萍	周启胜	万智勇	李建宁	熊婷
刘涛	高进	吴志明	郑晖	叶春辉
李裕民	夏洁云	吴立炎	黄伟祥	钟建坤
喻凤生	侯德宏	武怀军	赵锦权	冯国敏
吴士田	彭继玲	李友云	蔡映红	郑明娥
陈灵仙	丁良南	刘永	张洪雷	绳传冬
杨中纲	李庆东	田嘉	李丰雪	张华
赵海燕	王军	郭伟伟	刁俊	吴坤
郑涛	杨耘	齐振东	顾美君	陈华平
张宏旭	姜胜中	霍义平	李志敏	诺敏
龚云平	李梅	沈易娟	袁芬	魏宁
郑聪	刘延	汤伟光	张海彬	李霞
王志强	彭晓娟	那仁图亚		

# 前 言

随着我国城市化进程加快，土木工程行业为国家基本建设做出了重要的贡献。而建设工程监理制度一直与之相携相伴着。建设工程监理制度在我国推行了27年，在工程建设中发挥了重要作用。随着监理工作的规范化及其在建设工程领域中产生的积极效应，工程监理制度引起了全社会的广泛关注及重视，成为了建设工程程序中不可缺少的一部分。同时社会对监理人才的需求日益增长！

目前，社会上监理工程师、高级监理人才供不应求，因此各高校土木工程、工程管理专业都开设了此类课程。此书正是在这样的背景下编写的。

本书共分十章，主要讲述了建设工程监理的基本概念，监理企业与监理工程师，建设工程监理规划性文件，建设工程组织与协调，建设工程监理安全管理，建设工程质量控制，建设工程投资控制，建设工程进度控制，建设工程监理合同管理，建设工程监理信息文档管理等内容。本书旨在使土木工程、工程管理类学生在掌握专业技术的基础上，了解我国的监理制度，掌握建设工程监理的基本理论与方法，强化质量、安全、合同、法律意识，提高“三控，三管，一协调”的能力，学会动态的管理方法，并能够用所学到的知识解决实际工作中的问题。

本书介绍了工程监理的基本制度，以《建设工程监理规范》(GB/T50139—2013)为主线，以《中华人民共和国合同法》《建设工程委托监理合同(示范文本)》(GF—2013—0202)为指导，以“三控，三管，一协调”为重点，强化理论与实践的结合。本书在编写过程中力求做到理论联系实际，增强逻辑性，突出规范性。本书可作为高等学校土木工程、工程管理专业课程教材，也可供有关工程技术人员、工程管理人员、监理从业人员参考。

本书第1、2、3、4、5章由吴京戎编写，第6、8、9、10章由梁正伟、付兵编写，第7章由程国志、谢文祥编写，全书由吴京戎统稿。

参加本书编写工作的人员均是工作在土木工程教学第一线的教师，他们具有丰富的教学经验，长期致力于教学改革，并同时在企业参与实践。本书是学院多年教学改革与课程建设的成果反映，又是作者们长期教学和实践经验的积累和结晶。本书在编写过程中，参考吸收了许多国内专家的思想内容，非常感谢众多专家学者的精彩成果。

由于水平所限，书中难免有疏漏与欠妥之处，恳请广大读者批评指正。

编 者  
2015年1月

# C 目录 Contents



<b>第 1 章 建设工程监理基本概念</b> .....	1
1.1 建设工程监理概述 .....	1
1.2 建设工程监理的发展历程 .....	5
1.3 建设工程监理相关的法律法规体系 .....	10
1.4 监理工作的内容与工程的目标控制 .....	12
1.5 国内外工程项目管理模式概述 .....	17
<b>第 2 章 监理企业与监理工程师</b> .....	23
2.1 监理企业 .....	23
2.2 注册监理工程师 .....	32
<b>第 3 章 建设工程监理规划性文件</b> .....	44
3.1 监理大纲 .....	44
3.2 监理规划 .....	48
3.3 监理实施细则 .....	54
<b>第 4 章 建筑工程组织协调</b> .....	60
4.1 建设工程监理委托模式与实施程序 .....	60
4.2 项目监理组织机构形式及人员配备 .....	67
4.3 项目监理组织协调 .....	75
<b>第 5 章 建设工程监理安全管理</b> .....	83
5.1 监理安全管理概述 .....	83
5.2 监理安全管理的内容 .....	87
5.3 建设工程安全隐患和安全事故的处理 .....	89
<b>第 6 章 建设工程质量控制</b> .....	97
6.1 建设工程质量控制概述 .....	97



6.2	施工阶段的质量控制 .....	104
6.3	工程施工质量验收 .....	130
6.4	工程质量事故及处理 .....	142
<b>第7章</b>	<b>建设工程投资控制</b> .....	<b>148</b>
7.1	建设工程投资控制概述 .....	148
7.2	建设项目投资控制原理和措施 .....	153
7.3	建设项目决策阶段的投资控制 .....	156
7.4	设计阶段的投资控制 .....	158
7.5	施工招投标阶段的投资控制 .....	164
7.6	施工阶段的投资控制 .....	171
7.7	竣工验收阶段的投资控制 .....	180
<b>第8章</b>	<b>建设工程进度控制</b> .....	<b>190</b>
8.1	建设工程进度控制概述 .....	190
8.2	进度控制的主要方法 .....	195
8.3	施工进度控制 .....	203
<b>第9章</b>	<b>建设工程监理合同管理</b> .....	<b>215</b>
9.1	合同管理概述 .....	215
9.2	建设工程监理合同及施工合同 .....	221
9.3	建设工程监理合同管理的内容 .....	239
<b>第10章</b>	<b>建设工程监理信息文档管理</b> .....	<b>248</b>
10.1	信息与信息管理概述 .....	248
10.2	建设工程监理信息管理 .....	250
10.3	建设工程监理文档资料管理 .....	258
10.4	建设工程监理信息管理系统 .....	263
<b>参考文献</b>	.....	<b>270</b>

# 第1章 建设工程监理基本概念



## 教学目标

本章主要讲述建设工程监理的基本概念及其内涵，建设工程监理的性质、作用及发展，监理工作的内容与目标控制等内容。通过本章的学习，应达到以下目标。

- (1) 掌握建设工程监理的基本概念。
- (2) 熟悉建设工程监理的主要任务。
- (3) 熟悉与我国建设工程监理相关的法律法规体系。
- (4) 熟悉建设工程监理的工作内容。
- (5) 了解国内外现行的主要工程项目管理模式。

## 1.1 建设工程监理概述

### 1.1.1 建设工程监理的概念

建设工程监理是指工程监理单位受建设单位委托，根据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、进度、造价进行控制，对合同、信息进行管理，对工程建设相关方的关系进行协调，并履行建设工程安全生产管理法定职责的服务活动。

建设单位（业主、项目法人）是建设工程监理任务的委托方，工程监理单位是监理任务的受托方。工程监理单位在建设单位的委托授权范围内从事专业化服务活动。与国际上一般的工程项目管理咨询服务不同，建设工程监理是一项具有中国特色的工程建设管理制度，目前的工程监理不仅定位于工程施工阶段，而且法律法规将工程质量、安全生产管理方面的责任赋予工程监理单位。

建设工程监理的含义需要从以下几方面理解。

#### 1. 建设工程监理行为主体

《中华人民共和国建筑法》（简称《建筑法》）第三十一条明确规定，实行监理的工程，



由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位实施监理。建设工程监理应当由具有相应资质的工程监理单位实施，由工程监理单位实施工程监理的行为主体是工程监理单位。建设工程监理不同于政府主管部门的监督管理。后者属于行政性监督管理，其行为主体是政府主管部门。同样，建设单位自行管理、工程总承包单位或施工总承包单位对分包单位的监督管理都不是工程监理。

## 2. 建设工程监理实施前提

《建筑法》第三十一条明确规定，建设单位与其委托的工程监理单位应当以书面形式订立建设工程监理合同。也就是说，建设工程监理的实施需要建设单位的委托和授权。工程监理单位只有与建设单位以书面形式订立建设工程监理合同，明确监理工作的范围、内容、服务期限和酬金以及双方的义务、违约责任后，才能在规定的范围内实施监理。工程监理单位在委托监理的工程中拥有一定管理权限，是建设单位授权的结果。

## 3. 建设工程监理实施依据

建设工程监理实施依据包括法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同。

1) 法律法规。包括《建筑法》《中华人民共和国合同法》(简称《合同法》)、《招标投标法》(简称《招标投标法》)、《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》、《招标投标法实施条例》等法律法规，《工程监理企业资质管理规定》《注册监理工程师管理规定》《建设工程监理范围和规模标准规定》等部门规章，以及地方性法规等。

2) 工程建设标准。包括有关工程技术标准、规范、规程以及《建设工程监理规范》《建设工程监理与相关服务收费标准》等。

3) 勘察设计文件及合同。包括批准的初步设计文件、施工图设计文件，建设工程监理合同以及与所监理工程相关的施工合同、材料设备采购合同等。

## 4. 建设工程监理实施范围

目前，建设工程监理定位于工程施工阶段，工程监理单位受建设单位委托，按照建设工程监理合同约定，在工程勘察、设计、保修等阶段提供的服务活动均为相关服务。工程监理单位可以拓展自身的经营范围，为建设单位提供包括建设工程项目策划决策和建设实施全过程的项目管理服务。

## 5. 建设工程监理基本职责

建设工程监理是一项具有中国特色的工程建设管理制度。工程监理单位的基本职责是在建设单位委托授权范围内，通过合同管理和信息管理，以及协调工程建设相关方的关系，控制建设工程质量、造价和进度三大目标，即“三控两管一协调”。此外，还需履行建设工程安全生产管理的法定职责，这是《建设工程安全生产管理条例》赋予工程监理单位的社会责任。

### 1.1.2 建设工程监理的性质

建设工程监理的性质可概括为服务性、科学性、独立性和公平性 4 个方面。

#### 1. 服务性

在工程建设中，工程监理人员利用自己的知识、技能和经验以及必要的试验、检测手

段，为建设单位提供管理和技术服务。工程监理单位既不直接进行工程设计，也不直接进行工程施工；既不向建设单位承包工程造价，也不参与施工单位的利润分成。

工程监理单位的服务对象是建设单位，但不能完全取代建设单位的管理活动。工程监理单位不具有工程建设重大问题的决策权，只能在建设单位授权范围内采用规划、控制、协调等方法，控制建设工程质量、造价和进度，并履行建设工程安全生产管理的监理职责，协助建设单位在计划目标内完成工程建设任务。

## 2. 科学性

科学性是由建设工程监理的基本任务决定的。工程监理单位以协助建设单位实现其投资目的为己任，力求在计划目标内完成工程建设任务。由于工程建设规模日趋庞大，建设环境日益复杂，功能需求及建设标准越来越高，新技术、新工艺、新材料、新设备不断涌现，工程建设参与单位越来越多，工程风险日渐增加，工程监理单位只有采用科学的思想、理论、方法和手段，才能驾驭工程建设。

为了满足建设工程监理实际工作需求，工程监理单位应由组织管理能力强、工程建设经验丰富的人员担任领导；应有足够数量的、有丰富管理经验和较强应变能力的注册监理工程师组成的骨干队伍；应有健全的管理制度、科学的管理方法和手段；应积累丰富的技术、经济资料和数据；应有科学的工作态度和严谨的工作作风，能够创造性地开展工作。

## 3. 独立性

《建设工程监理规范》（GB/T 50319—2013）明确要求，工程监理单位应公平、独立、诚信、科学地开展建设工程监理与相关服务活动。独立是工程监理单位公平地实施监理的基本前提。为此，《建筑法》第三十四条规定：“工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系。”

按照独立性要求，工程监理单位应严格按照法律法规、工程建设标准、勘察设计文件、建设工程监理合同及有关建设工程合同等实施监理。在建设工程监理工作过程中，必须建立项目监理机构，按照自己的工作计划和程序，根据自己的判断，采用科学的方法和手段，独立地开展工作。

## 4. 公平性

国际咨询工程师联合会（FIDIC）《土木工程施工合同条件》（红皮书）自1957年第一版发布以来，一直都保持着一个重要原则，要求（咨询）工程师“公正”（impartiality），即不偏不倚地处理施工合同中有关问题。该原则也成为我国建设工程监理制度建立初期的一个重要性质。然而，在国际咨询工程师联合会（FIDIC）《土木工程施工合同条件》（1999年第一版）中，（咨询）工程师的公正性要求不复存在，而只要求“公平”（fair）。（咨询）工程师不充当调解人或仲裁人的角色，只是接受业主报酬负责进行施工合同管理的受托人。

与FIDIC《土木工程施工合同条件》中的（咨询）工程师类似，我国工程监理单位受建设单位委托实施建设工程监理，也无法成为公正或不偏不倚的第三方，但需要公平地对待建设单位和施工单位。公平性是建设工程监理行业能够长期生存和发展的基本职业道德准则。特别是当建设单位与施工单位发生利益冲突或者矛盾时，工程监理单位应以事实为依据，以法律法规和有关合同为准绳，在维护建设单位合法权益的同时，不能损害施工单

位的合法权益。例如，当调解建设单位与施工单位之间争议，处理费用索赔和工程延期、进行工程款支付控制及结算时，应尽量客观、公平地对待建设单位和施工单位。

### 1.1.3 建设工程监理的作用

建设工程监理制度的实行是我国工程建设领域管理体制的重大改革，它使得建设单位的工程项目管理走上了专业化、社会化的道路，随着我国市场经济体制的逐步完善，与国际惯例的逐步接轨，建设工程监理必将在制度化、规范化和科学化方面迈上新的台阶，并向国际监理水准迈进。近年来，全国各省、自治区、直辖市和国务院各部门建设工程项目已全面发展了监理工作。建设工程监理在工程建设中发挥着越来越重要、越来越明显的作用，受到了社会的广泛关注和普遍认可。建设工程监理的作用主要表现在以下几方面。

#### 1. 有利于提高建设工程投资决策的科学化

工程项目可行性研究阶段就介入监理，可大大提高投资的经济效益，包括举世瞩目的巨型工程——三峡工程——实施全方位建设工程监理，在提高投资的经济效益方面取得了显著成效。若建设单位委托工程监理企业实施全方位、全过程监理，则工程监理企业协助建设单位优选工程咨询单位、督促咨询合同的履行、评估咨询结果、提出合理化建议；有相应咨询资质的工程监理企业可以直接从事工程咨询。工程监理企业参与决策阶段的工作，不仅有利于提高项目投资决策的科学化水平，避免项目投资决策失误，而且可以促使项目投资符合国家经济发展规划、产业政策，符合市场需求。

#### 2. 有利于规范参与工程建设各方的建设行为

社会化、专业化的工程监理企业在建设工程实施过程中对参与工程建设各方的建设行为进行约束，改变了过去政府对工程建设既要抓宏观监督、又要抓微观监督的不合理局面，真正促进了工程建设领域的政企分开。工程监理企业主要依据委托监理合同和有关建设工程合同对参与工程建设各方的建设行为实施监督管理，尤其是全方位、全过程监理，通过事前、事中和事后控制相结合，可以有效地规范各承建单位及建设单位的建设行为，最大限度地避免不当建设行为的发生，及时制止不当建设行为或者尽量减少不当建设行为造成的损失。

#### 3. 有利于保证建设工程质量和使用安全

建设工程作为一种特殊的产品，除了具有一般产品共有的质量特性外，还具有适用、耐久、安全、可靠、经济、与其环境协调等特定内涵，因此，保证建设工程质量和使用安全尤为重要。同时，工程质量又具有影响因素多、质量波动大、质量隐藏性、终检的局限性、评价方法的特殊性等特点，这就决定了建设工程的质量管理不能仅仅满足于承建单位的自身管理和政府的宏观监督。

有了工程监理企业的监督服务，既懂工程技术又懂经济管理的监理人员能及时发现建设过程中出现的质量问题，并督促质量责任人及时采取相应措施以确保实现质量目标和使用安全，从而避免留下工程质量隐患。

#### 4. 有利于提高建设工程的投资效益和社会效益

就建设单位而言，希望在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下，建设投资额最

少；从价值工程观念出发，追求在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下，建设工程寿命周期费用最少；对国家、社会公众而言，应实现建设工程本身的投资效益与环境、社会效益的综合效益最大化。实行建设工程监理制之后，工程监理企业不仅能协助建设单位实现建设工程的投资效益，还能大大提高我国全社会的投资效益，促进国民经济的发展。

## 1.2 建设工程监理的发展历程

### 1.2.1 国外建设工程监理概况

建设工程监理制度在国际上已有较长的发展历史，西方经济发达国家已经形成了一套较为完善的工程监理体系和运行机制，可以说，建设工程监理已经成为建设领域中的一项国际惯例。世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构和一些国家政府贷款的建设工程项目，都把建设工程监理作为贷款条件之一。

建设工程监理制度的起源可以追溯到产业革命发生以前的16世纪，那时随着社会对房屋建造技术要求的不断提高，建筑师队伍出现了专业分工，其中有一部分建筑师专门向社会传授技艺，为工程建设单位提供技术咨询，解答疑难问题或受聘监督管理施工，建设工程监理制度出现了萌芽。18世纪60年代的英国产业革命，大大促进了整个欧洲大陆城市化和工业化的发展进程，社会大兴土木，建筑业空前繁荣，然而建设工程项目建设单位却越来越感到单靠自己的监督管理来实现建设工程高质量的要求是很困难的，建设工程监理的必要性开始为人们所认识。19世纪初，随着建设领域商品经济关系的日趋复杂，为了明确建设工程项目建设单位、设计者、施工者之间的责任界限，维护各方的经济利益并加快工程进度，英国政府于1830年以法律手段推出了总合同制度，这项制度要求每个建设项目要由一个施工单位进行总包，这样就导致了招标投标方式的出现，同时也促进了建设工程监理制度的发展。

自20世纪50年代末起，随着科学技术的飞速发展，工业和国防建设以及人民生活水平的不断提高，需要建设大量的大型工程，如航天工程、大型水利工程、核电站工程、大型钢铁、石油化工工程和城市开发建设工程等。对于这些投资巨大、技术复杂的建设工程项目，无论是投资者还是建设者都不能承担由于投资不当或项目组织管理失误而带来的巨大损失，因此项目建设单位在投资前需要聘请有经验的咨询人员进行投资机会论证和项目的可行性研究，在此基础上再进行决策，并且在建设工程项目的设计、实施等阶段，还要进行全面的工程监理，以保证实现其投资目的。

在西方国家的工程建设领域中早已形成建设工程项目建设单位、施工单位和监理单位三足鼎立的基本格局。进入20世纪80年代以后，建设监理制在世界范围内得到了较大的发展，一些发展中国家也开始效仿发达国家的做法，结合本国实际，设立或引进工程监理机制，对建设工程项目实行监理。目前，在国际上工程建设监理已成为工程建设必须遵循



的制度。

### 1.2.2 我国建设工程监理的发展

#### 1. 我国建设工程监理制度产生的背景

我国工程建设已有几千年的历史，但现代意义上的工程建设监理制度的建立是从 1988 年开始的。

在改革开放以前，我国实行的是计划经济，建设工程项目的投资由国家拨付，施工任务由行政部门向施工企业直接下达。当时的建设单位、设计单位和施工单位都是完成国家建设任务的执行者，都对上级行政主管部门负责、单位之间缺少互相监督的职责。政府对工程建设活动采取单向的行政监督管理，在工程建设的实施过程中，对工程质量的保证主要依靠施工单位的自我管理。

20 世纪 80 年代以后，我国进入了改革开放时期，工程建设活动也逐步市场化。为了适应这一形势的需要，从 1983 年开始，我国开始实行了政府对工程质量的监督制度，全国各地及国务院各部门都成立了专业质量监督部门和各级质量检测机构，代表政府对工程建设质量进行监督和检测。各级质量监督部门在不断地进行自身建设的基础上，认真履行职责，积极开展工作，在促进企业质量保证体系的建立，预防工程质量事故、保证工程的质量方面发挥了重大作用。从此，我国的工程建设监督由原来的单向监督向政府专业质量监督转变，由仅靠企业自检自评向第三方认证和企业内部保证相结合转变。这种转变使我国工程建设监督向前迈进了一大步。

20 世纪 80 年代中期，随着我国改革开放的深入和不断扩大，“三资”建设工程项目在我国逐步增多，加之国际金融机构向我国贷款的建设工程项目都要求实行招标投标制、承包发包合同制和建设监理制，国外专业化、社会化的监理公司、咨询公司、管理公司的专家们开始出现在我国“三资”工程和国际贷款工程项目建设的管理中。他们按照国际惯例，以受建设单位委托与授权的方式，对工程建设进行管理，显示出高速度、高效率、高质量的管理优势。其中，值得一提的是在我国建设的鲁布革水电站工程。作为世界银行贷款项目，在招投标中，日本大成公司以低于概算 43% 的悬殊标价承包了引水系统工程，仅以 30 多名管理人员和技术骨干组成的项目管理班子，雇佣了 400 多名中国劳务人员，采用非高端的设备和技术手段，靠科学管理创造了工程报价、工程进度、工程质量 3 个高水平纪录。这一工程实例震动了我国的建筑界，造成了对我国传统的政府专业监督体制的冲击，引起了我国工程建设管理者的深入思考。

1985 年 12 月，我国召开了基本建设管理体制改革的会议，这次会议对我国传统的工程建设管理体制做了深刻的分析和总结，指出了我国传统的工程建设管理体制的弊端，肯定了必须对其进行改革的思路，并指明了改革的方向与目标，为实行工程建设监理制定了思想基础。1988 年 7 月，建设部在征求有关部门和专家意见的基础上，发布了《关于开展建设监理工作的通知》，接着又在一些行业部门和城市开展了工程建设监理试点工作，并颁发了一系列有关工程建设监理的法规，使建设监理制度在我国建设领域得到了迅速发展。1988 年 8 月 12 日至 13 日，原建设部在北京召开建设监理试点工作会议（即第一次全国建设监

理工作会议),研究落实通知的要求,商讨监理试点工作的目的、要求。

1988年10月11日至13日,原建设部在上海召开第二次全国建设监理工作会议,进一步商讨选择哪些城市作为建设监理制度的试点,经讨论后确定了作为试点的8市2部,即将北京、天津、上海、哈尔滨、沈阳、南京、宁波、深圳市和原能源部的水电系统、原交通部的公路系统作为监理试点。根据会议精神,原建设部于1988年11月12日制定印发了《关于开展建设监理试点工作的若干意见》。据此,试点地区和部门开始组建监理单位,建设行政主管部门帮助监理单位选择监理工程项目,逐步开始实施建设监理制度。

我国的建设工程监理制度自1988年推行以来,大致经过了3个阶段:工程监理试点阶段(1988—1992年),工程监理稳步推行阶段(1992—1996年),工程监理全面推行阶段(1996年至今)。1995年12月,建设部在北京召开了第六次全国建设监理工作会议。会上,国家建设部和国家计委联合颁布了107号文件,即《建设工程监理规定》。这次会议总结了我国建设工程监理工作的成绩和经验,对今后的监理工作进行了全面的部署。这次会议的召开标志着我国建设监理工作已进入全面推行的新阶段。但是,由于建设工程师监理制度在我国起步晚、基础差,有的单位对实行建设工程监理制度的必要性还缺乏足够的认识,一些应当实行工程监理的项目没有实行工程监理,并且有些监理单位的行为不规范,没有起到建设工程监理应当起到的公正监督作用;为使我国已经起步的建设工程监理制度得以完善和规范,适应建筑业改革和发展的需要,并将其纳入法制化的轨道上来,1997年12月全国人大通过了《建筑法》,建设工程监理列入其中,它标志着工程建设监理以法律的形式,确立了在我国推行建设工程监理制度的重大举措。

## 2. 现阶段我国建设工程监理的特点

自1988年以来,我国的建设工程监理快速发展,已经取得有目共睹的成绩,并且已为社会各界所认同和接受。与国外经济发达国家相比,现阶段我国建设工程监理具有以下几个特点。

(1) 建设工程监理属于强制推行的制度。建设工程项目监理及建设工程监理制度是适应建筑市场发展需求的产物,其发展过程也是整个建筑市场发展的一个方面,理论上说,推行建设工程监理制度不需要政府部门的行政指导或干预。而我国的建设工程监理从一开始就是作为对计划经济条件下所形成的建设工程管理体制改革的一项新制度提出来的,也是依靠行政手段和法律手段在全国范围推行的。为此,不仅在各级政府部门中设立了主管建设工程监理有关工作的专门机构,而且制定了有关的法律、法规、规章,明确提出国家推行建设工程监理制度,并明确规定了必须实行建设工程监理的工程范围,其结果是在较短时间内促进了建设工程监理在我国的发展,形成了一批专业化、社会化的工程监理企业和监理工程师队伍,缩小了与发达国家建设项目管理的差距。

(2) 建设工程监理的服务对象具有单一性。在国际上,工程咨询项目管理按服务对象主要可分为为建设单位服务的项目管理和为承建单位服务的项目管理。而我国的建设工程监理制规定,工程监理企业只接受建设单位的委托,即只为建设单位服务。它不能接受承建单位的委托为其提供管理服务。从这个意义上看,可以认为我国的建设工程监理就是为建设单位服务的项目管理。



(3) 建设工程监理具有监督功能。我国的工程监理企业具有一定的特殊地位，它与建设单位构成委托与被委托关系，与承接单位虽然无任何经济关系，但根据建设单位授权，有权对其不当建设行为进行监督，或者预先防范，或者指令其及时改正，并且在我国的建设工程监理中还强调对承建单位施工过程和施工工序的监督、检查和验收，而且在实践中又进一步提出了旁站监理的规定，对监理工程师在质量控制方面的工作所达到的深度和细度提出了更高的要求，这对保证工程质量起到了很好的作用。

(4) 市场准入的双重控制。在建设项目管理方面，一些经济发达国家只对专业人士的执业资格提出要求，而没有对企业的资质管理做出规定，而我国对建设工程监理的市场准入采取了企业资质和人员资格的双重控制。要求专业监理工程师以上的监理人员要取得监理工程师资格证书，不同资质等级的工程监理企业至少要有一定数量的取得监理工程师资格证书并经注册的人员。应当说，这种市场准入的双重控制对于保证我国建设工程监理队伍的基本素质，规范我国建设工程监理市场起到了积极的作用。

### 3. 我国建设工程监理的发展前景

我国的建设工程监理已经取得了有目共睹的成绩，并且已为社会各界所认同和接受，但是应当承认，目前仍处在发展的初期阶段，与经济发达国家相比还存在很大的差距。因此，为了使我国的建设工程监理实现预期效果，在工程建设领域发挥更大的作用，建设工程监理应该从以下几个方面发展。

(1) 加强法制建设，走法制化的道路。目前，我国颁布的法律法规中有关建设工程监理的条款不少，部门规章和地方性法规的数量更多，这充分反映了建设工程监理的法律地位。但与经济发达国家相比，与工程建设监理相配套的法制建设还不够完善，突出表现在市场规则和市场机制方面。市场规则特别是市场竞争规则和市场交易规则还不健全。市场机制，包括信用机制、价格形成机制、风险防范机制、仲裁机制等尚未形成。法律建设应当在总结经验的基础上，借鉴国际上通行的做法，逐步建立和健全起来。只有这样，才能使我国的建设工程监理走上依法可依、有法必依的轨道，才能与国际惯例逐步接轨。

(2) 以市场需求为导向，向全方位、全过程监理发展。我国实行建设工程监理虽然经历二十几年的时间，但是目前仍然以施工阶段监理为主。造成这种状况既有体制上的原因，也有建设单位对监理重要性认识不足和监理企业素质及能力低等原因。但是应当看到，随着项目法人责任制的不断完善，以及民营企业 and 私人投资项目的大量增加，建设单位对工程投资效益愈加重视，工程前期决策阶段的监理将日益增多。从发展趋势看，代表建设单位进行全方位、全过程的工程项目管理，将是我国工程监理行业发展的趋向。当前，应当按照市场需求多样化的规律，积极地扩展监理服务内容。要从现阶段以施工阶段为主，向全过程、全方位监理发展，即不仅要进行施工阶段质量、投资和进度的控制，做好合同管理，信息管理和组织协调工作，而且要进行决策阶段和设计阶段的监理。只有实施全方位、全过程监理，才能更好地发挥建设工程监理的作用。

(3) 适应市场需求，优化工程监理企业结构。在市场经济条件下，任何企业的发展都必须与市场需求相互适应，工程监理企业的发展也不例外。建设单位对建设工程监理的需求是多种多样的，工程监理企业所能提供的“供给”（即监理服务）也应当是多种多样的。

前文所述建设工程监理应当向全方位、全过程监理发展,从建设工程监理整个行业而言,并不意味着所有的工程监理企业都朝这个方向发展。因此,应当通过市场机制和必要的行业政策引导,在工程监理行业逐步建立起综合性监理企业与专业化监理企业相结合、大中小型监理企业相结合的合理的企业结构。按工作内容分,建立起能承担全过程、全方位监理任务的综合性监理企业与能承担某一专业监理任务(如招标代理、工程造价咨询)的监理企业相结合的企业结构。按工作阶段分,建立起能承担工程建设全过程监理的大型监理企业与能承担某一阶段工程监理任务的中型监理企业和只提供旁站监理劳务的小型监理企业相结合的企业结构。这样,既能满足建设单位的各种需求,又能使各类监理企业各得其所,都能有合理的生存和发展空间。一般来说,大型、综合素质较高的监理企业应当向综合监理方向发展,而中小型监理企业则应当逐渐形成自己的专业特色。

(4) 加强培训工作,不断提高从业人员素质。从全方位、全过程监理的要求来看,我国建设工程监理从业人员的素质还不能与之相适应,迫切需要加以提高。同时,工程建设领域的新技术、新工艺、新材料层出不穷,工程技术标准、规范、规程也时有更新,信息技术日新月异,都要求建设工程监理从业人员与时俱进,不断提高自身的业务素质和职业道德素质,这样才能为建设单位提供优质服务。从业人员的素质是整个工程监理行业的发展基础,只有培养和造就出大批高素质的监理人员,才可能形成相当数量的高素质的工程监理企业,才能形成一批公信力强、有品牌效应的工程监理企业,才能提高我国建设工程监理的总体水平及其效果,才能推动建设工程监理事业更好更快地发展。

(5) 与国际惯例接轨,走向世界。毋庸讳言,我国的建设工程监理虽然形成了一定的规模,但在某些方面与国际上通行的监理做法还有差异。我国已加入世界贸易组织,如果不尽快改变这种状况,将不利于我国建设工程监理行业的发展,前面说到的几点,都是与国际惯例接轨的重要内容,但仅仅在某些方面与国际惯例接轨是不够的,必须在建设工程监理领域的多方面与国际惯例接轨。为此,应当认真学习和研究国际上被普遍接受的规则,为我所用。

与国际惯例接轨可使我国的工程监理企业与国外同行按照同一规则同台竞争,这既能表现在国外项目管理公司进入我国后与我国工程监理企业之间的竞争,也可能表现在我国工程监理企业走向世界,与国外同类企业之间的竞争。要在竞技中取胜,除有实力、业绩、信誉之外,不掌握国际上通行的规则也是不行的。我国的监理工程师和工程监理企业应当做好充分准备,不仅要迎接国外同行进入我国后的竞争挑战,而且也要把握进入国际市场的机遇,敢于到国际市场与国外同行竞争。在这方面,大型、综合素质较高的工程监理企业应当率先采取行动。

### 1.2.3 我国建设工程监理的任务

建设工程监理的基本任务是控制建设工程项目目标,即控制经过科学的规划所确定的建设工程项目的投资、进度和质量目标。这三大目标是相互关联、相互制约的目标系统。建设工程项目必须在一定的投资限额条件下来实现其功能、使用要求和其他有关的质量标准,这是投资建设一项工程最基本的要求。一般来说,实现建设项目并不十分困难,但要





在计划的投资、进度和质量目标范围内实现，则需要采取综合的措施，这也是社会需要建设工程监理的原因之一。因此建设工程监理的基本任务就是控制三大目标。

工程建设的进度控制是监理工程师根据建设工程项目的规模、工程量与工程复杂程度、建设单位对工期和项目投产时间的要求，资金到位计划和实现可能性，主要设备进出场计划，国家颁布的建筑安装工程工期定额、工程地质、水文地质、建设地区气候等因素，进行科学分析后，求得本建设工程项目的最佳工期。然后根据最佳工期这一进度目标确定实施方案，在施工过程中进行控制和调整，以实现进度控制的目标。

工程建设的质量控制是监理单位受建设单位的委托，依据国家和政府颁布的有关标准、规范、规程、规定，以及工程建设的有关合同文件，对建设工程项目质量形成的全过程中各个阶段和各环节影响工程质量的主导因素进行有效的控制，预防、减少或消除质量缺陷，满足标准、规范及合同的需求，满足使用单位对质量的要求，使建设工程项目具有良好的社会效益。

我国监理工程师在建设项目投资控制方面的主要任务如下：

(1) 在项目建设前期，为建设单位进行项目建设可行性分析研究、经济评价、编制投资估算。项目的投资估算控制在计划范围内，确保以最小的消耗取得较大的经济效益，且与国家和社会的利益相一致。

(2) 在工程设计阶段，提出建设项目的设计要求、标准、规模，通过工程初步设计，组织评选设计方案，协调选择勘察、设计单位，协助建设单位商签勘察、设计合同，审查设计和概预算。项目概预算控制批的计划任务书和初步设计投资额内，确保建设单位提出的使用功能和工程量，且质量最优。

(3) 在建设项目实施阶段，通过对施工招标标底的编制，对施工过程中工程费用的控制，确定建设工程项目的实际投资额，使其不超过计划投资额。在实施过程中，进行费用的动态管理与控制。

(4) 项目竣工验收阶段，通过项目决算，控制工程实际投资不突破设计概算，并进行投资回收分析，确保建设项目获得最佳的投资效果。

## 1.3 建设工程监理相关的法律法规体系

### 1.3.1 建设工程法律法规体系与建设工程监理

#### 1. 建设工程法律法规与建设工程监理的关系

建设工程监理是一项法律约束下的活动，与之相关的法律法规的内容是十分丰富的，它不仅包括相关法律，还包括相关的行政法规、行政规章、地方性法规等。从其内容上看，它不仅对监理单位和监理工程师资质管理有全面的规定，而且对监理活动、委托监理合同、政府对建设工程监理的行政管理等都做出了明确规定。