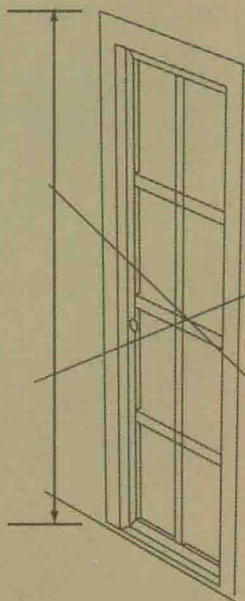
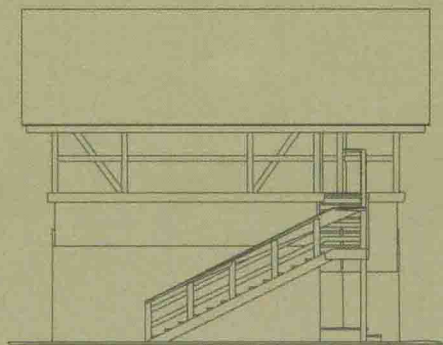




“十二五”高等院校规划教材

建设工程监理概论

谢 芳 钱闪光◎主编



国防科技大学出版社

“十二五”高等院校规划教材

建设工程监理概论

主 编 谢 芳 钱闪光

国防科技大学出版社

【内容简介】本书结合当前建设工程监理工作实际进行编写,系统阐述了建设工程监理的基本理论。全书共分8个模块,内容包括建设工程监理概述、建设工程监理企业与监理人员、建设工程监理组织、建设工程监理的目标控制、建设工程合同与风险管理、建设工程监理文件和信息管理、建设工程安全与环境管理、国外工程项目管理的相关情况介绍。

本书可作为土木类专业教材,也可供土木工程施工监理人员、技术人员学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/谢芳,钱闪光主编. —长沙:国防科技大学出版社,2013.6(2014.6重印)

ISBN 978-7-5673-0112-2

I. ①建… II. ①谢…②钱… III. ①建筑工程—监理工作—概论 IV. ①TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第121503号

出版发行:国防科技大学出版社

网 址: <http://www.gfkdcbs.com>

责任编辑:耿筠

印 刷 者:三河市骏杰印刷厂

开 本:787 mm×1 092 mm 1/16

印 张:17.5

字 数:426千字

印 次:2014年6月第1版第2次印刷

定 价:34.00元

前 言

建设工程监理是指具有相应资质的监理单位受工程项目建设单位的委托,依据国家有关工程建设的法律、法规和经建设主管部门批准的工程项目建设文件、建设工程委托监理合同及其工程合同,对工程建设实施的专业化监督管理活动。

我国于1988年试行建设监理制度,然后经历了试点和稳定发展两个阶段。建设工程监理制度的实施对控制工程质量、投资、进度发挥了重要作用,取得了明显效果,促进了我国工程建设管理水平的提高,赢得了社会的广泛认同。

本书始终坚持“素质为本、能力为主、需要为准、够用为度”的原则进行编写,紧密联系我国建设工程监理的实际情况,结合我国监理制度的发展实际,系统阐述了建设工程监理的基本概念、基本理论和基本方法。

本书内容及教学安排见下表。

内 容	学 时
建设工程监理概述	2
建设工程监理企业与监理人员	4
建设工程监理组织	4
建设工程监理的目标控制	8
建设工程合同与风险管理	8
建设工程监理工作文件和信息管理	6
建设工程安全与环境管理	6
国外工程项目管理的相关情况介绍	4
合计	42

本书的主要特点如下。

(1)内容形式新颖。本书采用模块化编写模式,适应了教学发展的需要。

(2)设置了“案例分析”模块,有助于培养学生根据所学知识分析实际问题的能力。

(3)融合了相关职业资格证书对知识、技能和素质的要求,比较系统地介绍了监理工作的基本知识。



本书在编写过程中参考了大量同类教材、专著和有关资料,在此对相关作者表示感谢!

由于编者水平有限,书中难免存在疏漏之处,恳请广大读者批评、指正。

编 者

目 录

模块 1 建设工程监理概述	1
学习目标	1
1.1 建设工程监理基础知识	1
1.2 有关建设工程的法律法规	11
1.3 工程建设的基本程序及其与工程监理的关系	13
思考与练习	16
案例分析	16
模块 2 建设工程监理企业与监理人员	18
学习目标	18
2.1 建设工程监理企业	18
2.2 监理人员	31
思考与练习	41
案例分析	42
模块 3 建设工程监理组织	44
学习目标	44
3.1 组织的基本原理	44
3.2 建设工程监理的模式	48
3.3 建设工程监理的实施程序与原则	53
3.4 项目监理机构	55
3.5 建设工程监理的组织协调	60
思考与练习	67
案例分析	67
模块 4 建设工程监理的目标控制	69
学习目标	69
4.1 目标控制概述	69
4.2 建设工程监理的投资控制	81
4.3 建设工程监理的质量控制	94
4.4 建设工程监理的进度控制	115



思考与练习	124
案例分析	124
模块 5 建设工程合同与风险管理	127
学习目标	127
5.1 建设工程合同管理	127
5.2 建设工程风险管理	151
思考与练习	170
案例分析	170
模块 6 建设工程监理工作文件和信息管理	172
学习目标	172
6.1 建设工程监理工作文件管理	172
6.2 建设工程信息管理	187
思考与练习	199
案例分析	199
模块 7 建设工程安全与环境管理	201
学习目标	201
7.1 建设工程安全与环境管理概述	201
7.2 建设工程安全生产管理	205
7.3 建设工程环境管理	220
思考与练习	225
案例分析	225
模块 8 国外工程项目管理的相关情况介绍	227
学习目标	227
8.1 建设项目管理	227
8.2 工程咨询	230
8.3 国外建设工程监理概况	233
思考与练习	235
附录 I 建设工程监理规范	236
附录 II 施工阶段监理工作的基本表式	254
参考文献	273

模块

1

建设工程监理概述

学习目标

- ◎ 了解建设工程监理制度产生的背景。
- ◎ 了解建设工程监理的概念、性质、范围和作用。
- ◎ 了解建设工程监理的相关法规。
- ◎ 了解工程建设的基本程序及其与工程监理的关系。

1.1 建设工程监理基础知识

1.1.1 我国建设工程监理制度的产生

在计划经济时期,我国的基本建设由国家统一安排项目,统一调派建设物资,建设项目的管理往往由计划委员会组织验收,施工单位进行自我控制。少数大项目成立了项目指挥部,在当地或全国范围内调集工程管理人员,随着建设项目的结束,抽调的人员也回到原单位。这种模式不利于对工程项目管理经验的收集与总结,在工程项目目标的控制方面易出现质量低劣、投资超标、进度滞后等不利影响,同时施工单位的自我控制无法保证建设项目目标的实现。20 世纪 80 年代,我国进行改革开放,引进外资,按照国际惯例,利用国外资金的工程项目必须进行工程项目管理。例如,利用世界银行贷款的项目鲁布革水利工程,由德国工程管理公司对工程项目进行管理,在工程质量、进度、投资等方面取得了很好的效果,当时在全国形成了鲁布革风潮。随着改革开放的进一步发展,一些大型项目、国外项目的建设计划经济管理模式极大地不适应经济建设的需要,国务院决定在基本建设领域采取一些重大改革措施,如投资有偿使用(即“拨改贷”)、投资包干责任制、投资主体多元化、工程招标投标制。监理制度就是在这样的背景下产生的。

20 世纪 80 年代,一般由设计院成立监理公司(因为设计院的工程技术人员多,懂技术和管理),但是在运行的过程中发现,设计院在技术、经济管理中人员不到位,对自己设计的工程项目管理很难做到公正,所以后来国家要求设计院与监理公司分开设立。

工程项目管理的核心是应用专业知识客观、公正、科学地进行项目的管理,以实现建设



单位对建设工程项目质量、投资和进度目标的控制。施工单位不能作为管理单位,原因是在实施中很难做到公正;政府部门委托的第三方质量监督站也不能作为管理单位,因为它的职能是代表政府对建设工程的有关参与方进行强制监督,与工程项目管理的技术服务性不适应。面对这样的情况,建设部(现名中华人民共和国住房和城乡建设部)在1988年发布了《关于开展建设监理工作的通知》,明确提出了要建立建设监理制度。

1.1.2 建设工程监理的概念

“监理”即监督和管理。建设工程监理就是对建设项目的监督和管理,即确定监督和管理的目标,并建立实施目标的组织,制订实施目标的工作计划,确定工作方法、工作措施和工作程序等。

根据建设部对建设工程监理的规定,建设工程监理是指针对工程项目建设,专业的、独立的、具有相应资质的建设工程监理单位接受业主的委托和授权,根据国家批准的工程项目建设文件,有关工程建设的法律、法规和建设工程监理合同以及其他工程建设合同,综合应用法律、经济和技术手段所进行的旨在实现项目投资目的的专业化的监督和管理的服务活动。

在理解建设工程监理的概念时应注意其内涵,具体如下。

1. 建设工程监理的行为主体

《中华人民共和国建筑法》明确规定,实施监理的工程,由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理企业实施工程监理。建设工程监理只能由具有相应资质的工程监理企业来完成,建设工程监理的行为主体是工程监理企业。

建设工程监理不同于建设工程行政主管部门的监督管理。建设工程行政主管部门的行为主体是政府主管部门,它具有明显的强制性,是行政性的监督管理,它的任务、职责、内容不同于建设工程监理。同样,总承包单位对分包单位的监督管理也不能看成是工程监理。

2. 建设工程监理实施的前提

《中华人民共和国建筑法》规定,建设单位与其委托工程监理的企业应当订立建设工程书面委托监理合同。只有与建设单位订立了书面委托监理合同,明确监理的范围、内容、权利、义务、责任等,工程监理企业才能规定的范围内实施管理权,合法地开展工程监理活动。工程监理企业在委托监理的工程中具有一定的管理权限,能够开展工程监理,是建设单位授权的结果。

承包单位根据法律、行政法规的规定和建设工程施工合同的规定接受工程监理企业对其建设行为进行监督管理,接受并配合监理是其履行合同的一种行为。监理单位对哪些单位的建设行为进行监理,要根据有关合同的规定来界定。例如,仅委托施工阶段监理的工程,监理企业只能根据委托合同和施工合同对施工单位的行为进行监理;对委托全过程的监理工程,工程监理企业则可以根据委托合同以及工程勘察合同、设计合同、施工合同对勘察单位、设计单位、施工单位的建设行为进行监理。

3. 建设工程监理的依据

建设工程监理的依据包括工程建设文件,有关的法律、法规、规章和标准、规范,建设工

程委托监理合同和有关的建设工程合同。

(1)工程建设文件包括批准的可行性研究报告、建设项目选址意见通知书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、立项报告、批准并审查通过的施工图设计文件、工程勘察报告、建设工程施工许可证等。

(2)有关的法律、法规、规章和标准、规范,包括《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国招标投标法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等法律、法规;《工程建设监理规定》等部门规章以及地方性法规等;《建设工程标准强制性条文》、《建设工程监理规范》以及有关的工程技术标准、规范、规程等。相关法律、法规文件在“1.2.2 建设工程监理的相关法规”中有详细介绍。

(3)建设工程委托监理合同和有关建设工程合同。工程监理企业应按照以下两类合同进行监理:一类是监理企业与建设单位签订的建设工程监理合同;另一类是建设单位与承建单位(设计、勘察、施工、材料设备供应等单位)签订的合同。

1.1.3 建设工程监理的性质

建设工程监理是一种特殊的工程建设活动,与其他工程建设活动有着明显的区别和差异,其具体特性有以下几点。

1. 服务性

建设工程监理不同于承建商的直接生产活动,也不同于业主的直接投资活动,它不需要投入大量资金、材料、设备、劳动力,只是在工程项目建设过程中,利用自己工程建设方面的知识、技能和经验为客户提供高智能监督管理服务,以满足业主对项目管理的需要。它所获得的报酬是技术服务性报酬,是脑力劳动的报酬。

建设工程监理的服务性是它与政府质量监督的主要区别。虽然建设工程监理与政府质量监督都属于工程建设领域的监督管理活动,但是建设工程监理属于社会的、民间的行为,政府质量监督属于政府行政行为。建设工程监理是发生在项目组织系统范围内的平行主体之间的横向监督管理,而政府质量监督是项目组织系统外的监督管理主体对项目组织系统内的建设行为主体进行的一种纵向监督管理行为。因此,它们在性质、任务、范围、工作深度和广度,以及方法、手段等多方面存在着明显差异,具体表现在以下几个方面。

(1)建设工程监理与政府质量监督在性质上是不同的。建设工程监理是一种委托性的服务活动,而政府质量监督是一种强制性的政府监督行为。

(2)建设工程监理的实施者是社会化、专业化的监理单位,而政府质量监督的執行者是政府建设主管部门的专业执行机构——工程质量监督机构。

(3)建设工程监理是监理单位接受业主的委托和授权为其提供的工程技术服务,而政府质量监督是质量监督机构代表政府行使工程质量监督职能。

(4)就工作范围来讲,建设工程监理的工作范围伸缩性较大,它因业主委托范围大小而变化,如果是全过程、全方位的监理,则其范围远远大于政府质量监督的范围。这时的建设工程监理包括整个建设项目的目标规划、动态控制、组织协调、合同管理、信息管理等一系列活动。而政府质量监督只限于施工阶段的工程质量监督,且工作范围变化较小,相对稳定。

(5)建设工程监理与政府质量监督在工程质量方面的工作也存在着较大的区别。



①工作依据不完全相同。政府质量监督以国家、地方颁发的有关法律和工程质量条例、规定、规范等法规为基本依据,主要是维护法规的严肃性;而建设工程监理不仅以法律、法规为依据,还以工程建设合同为依据,不仅维护法律、法规的严肃性,还维护合同的严肃性。

②建设工程监理与政府质量监督的工作权限不同。例如,政府质量监督拥有最终确认工程质量等级的权力,而目前建设工程监理无权进行这项工作。

③两者的工作方法和手段不完全相同。建设工程监理主要采用组织管理的方法,从多方面采取措施进行项目质量的控制,而政府质量监督更侧重于行政管理的方法和手段。

④它们的深度、广度也不相同。建设工程监理所进行的质量控制工作包括对项目质量、目标的详细规划,实施一系列主动控制措施,在控制过程中既要做到全面控制,又要做到事前、事中、事后控制,它贯穿在整个项目的建设的过程中;而政府质量监督主要是在项目建设的施工阶段,对工程质量进行阶段性的监督、检查、确认。

2. 科学性

建设工程监理是一种高智能的技术服务,要求从事建设工程监理活动必须遵循科学准则。在工程建设中,承担设计、施工、材料和设备供应的都是社会化、专业化的单位,它们的技术、管理方面都已经达到一定的水平,要监理它们,就要求监理单位和监理工程师具有更高的素质和水平。由于建设工程监理提供的是技术服务,因此要求监理单位和监理工程师在开展监理服务时能够提供科学含量高的服务,以创造更大的价值。由于工程项目建设涉及国计民生,维系着人民的生命和财产安全,因此监理单位和监理工程师需要以科学严谨的态度、用科学的方法来完成这项工作。

3. 独立性

从事建设工程监理活动的监理单位是直接参与工程项目建设的当事人之一,它与项目的业主方、承建商之间的关系是平行的、横向的。为了保证建设工程监理行业的独立性,从事这一行业的监理单位和监理工程师必须与某些行业或单位断绝人事上的依附关系以及经济上的隶属或经营关系,也不能从事这些行业的工作。如《中华人民共和国建筑法》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、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。建设工程监理单位和个人在法律地位、人际关系、经济关系和业务关系上必须独立,不得与参与项目建设的任何一方发生利益关系。监理单位应依法独立地以自己的名义成立自己的组织,并按照监理工作准则,根据自己的判断,独立行使工程承包合同和委托监理合同中所确认的职权,并承担相应的职业道德责任和法律责任。

4. 公正性

公正性是建设工程监理正常和顺利开展工作的基本条件,也是监理行业的必然要求,它是社会公认的职业准则,也是监理单位和监理工程师的基本职业道德准则。同时,建设工程监理的公正性也是承建商的共同要求。由于建设工程监理制度赋予监理单位在项目建设中监督管理的权力,被监理方必须接受监理方的监督管理,所以他们要求监理单位能够办事公道,公正地开展建设工程监理活动。

1.1.4 建设工程监理的范围

建设工程监理的范围可分为监理的工程范围和监理的阶段范围。

1. 监理的工程范围

《中华人民共和国建筑法》和《建设工程质量管理条例》对实行强制性监理的工程范围作了原则性的规定,2001年建设部颁布了《建设工程监理范围和规模标准规定》(86号部令),规定了必须实行监理的建设工程项目的具体范围和规模标准。以下几种建设工程必须实行监理。

(1)国家重点建设工程。依据《国家重点建设项目管理办法》所确定的对国民经济和社会发展有重点影响的骨干项目。

(2)大中型公用事业工程。项目总投资额在3000万元以上的供水、供电、供气、供热等市政工程项目;科技、教育、文化等项目;体育、旅游、商业等项目;卫生、社会福利等项目;其他公用事业项目。

(3)成片开发建设的住宅小区工程。建筑面积在5万平方米以上的住宅建设工程。

(4)利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程。使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目;使用国外政府及其机构贷款资金的项目;使用国际组织或者国外政府援助资金的项目。

(5)国家规定必须实行监理的其他工程。项目总投资额在3000万元以上,关系社会公共利益、公众安全的交通运输、水利建设及城市基础设施、生态环境保护、信息产业、能源等基础设施项目;学校、影剧院、体育场馆等项目。

建设工程监理范围不宜无限扩大,否则会造成监理力量与监理任务严重失衡,使得监理工作难以到位,保证不了建设工程监理的质量和效果。从长远来看,随着投资体制的不断深化改革,投资主体的日益多元化,对所有建设工程都实行强制监理的做法,既与市场经济的要求不相适应,也不利于建设工程监理行业的健康发展。

2. 监理的阶段范围

建设工程监理适用于工程建设投资决策阶段和实施阶段,但我国现阶段主要实行的是建设工程施工阶段的工程监理。

在建设工程施工阶段,建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理企业和政府监督部门共同形成了一个完整的建设工程组织体系,包括建设市场的发包体系、承包体系、管理服务体系,各单位各自承担工程建设中相应的责任和义务,最终将建设工程建成、投入使用。

1.1.5 建设工程监理的作用

我国实行建设工程监理的时间虽然不长,但在提高建设工程投资经济效益方面发挥了重要作用,为政府和社会所承认。建设工程监理的作用主要表现在以下几个方面。

1. 有利于提高建设工程投资决策科学化水平

在建设单位委托工程监理企业对工程项目实施全方位全过程监理的条件下,当建设单



位有了初步的项目投资意向之后,工程监理企业可协助建设单位选择适当的工程咨询机构,管理工程咨询合同的实施,并对咨询结果(如项目建议书、可行性研究报告等)进行评估,提出有价值的修改意见和建议;或者直接从事工程咨询工作,为建设单位提供建设方案。这样,不仅可使项目投资符合国家经济发展规划、产业政策、投资方向,而且可使项目投资更加符合市场需求。工程监理企业参与或承担项目投资决策阶段的监理工作,有利于提高项目投资决策科学化水平,避免项目投资决策失误,也为实现建设工程投资综合效益最大化打下良好基础。

2. 尽可能地规范工程建设参与各方的建设行为

工程建设参与各方的建设行为都应当符合法律、法规、规章和市场准则的要求,当然更要有健全的约束机制对其进行约束。为此,首先需要政府对工程建设参与各方的建设行为进行全面的监督管理,这是最基本的约束,也是政府的主要职能之一。但是,由于客观条件限制,政府的监督管理不可能深入到每一项建设工程的具体实施过程中,因而,还需要建立另一种约束机制,能在工程建设实施过程中对工程参与各方的建设行为进行约束。建设工程监理就是这样一种约束机制。

在建设工程实施过程中,工程监理企业可依据委托监理合同和有关建设工程合同对承建单位的建设行为进行监督管理。一方面,由于这种约束机制采用事前控制、事中控制和事后控制,贯穿于工程建设的全过程,因此可以有效地规范各承建单位的建设行为,最大限度地减少其不良后果;另一方面,由于建设单位不了解建设工程的有关法律、法规、规章、管理程序和市场行为准则,也可能产生不当建设行为,在这种情况下,监理单位可以向建设单位提出合理化的建议,尽可能规避建设单位的不当建设行为,这在一定程度上约束了建设单位的不当行为,对完成建设工程的目标是必要的。

当然,要发挥上述约束作用,工程监理企业首先必须规范自身的行为,并接受政府的监督管理。

3. 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全

建设工程是一种特殊的产品,不仅价值大、使用寿命长,而且还关系人民的生命财产安全和健康。因此,保证建设工程质量和使用安全就显得尤为重要,不允许有丝毫的懈怠和疏忽。

工程监理企业对承建单位建设行为的监督管理,实际上是从产品需求者的角度对建设工程生产过程的管理,这与产品生产者的自身的管理有很大的不同。而工程监理企业又不同于建设工程的实际需求者,其监理人员都是既懂工程技术又懂工程经济管理的专业人士,他们有能力及时发现建设工程实施过程中出现的问题,发现工程材料、设备以及阶段产品存在的问题,从而避免留下工程质量隐患。因此,在实行建设工程监理制度后,在加强承建单位自身对工程质量管理的基础上,对保证建设工程质量和使用安全有着重要作用。

4. 有利于实现建设工程投资效益最大化

建设工程投资效益最大化有以下 3 种不同表现。

(1) 在满足建设工程既定功能和质量标准的前提下,建设投资额最少。

(2) 在满足建设工程既定功能和质量标准的前提下,建设工程寿命周期费用(或全寿命费用)最少。

(3)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。

实行建设工程监理之后,工程监理企业一般都能协助建设单位实现建设工程投资效益最大化的第一种表现,也能在一定程度上实现第二种和第三种表现。随着建设工程生命周期费用思想和综合效益理念被越来越多的建设单位所接受,建设工程投资效益最大化的第二种和第三种表现的比例将越来越大,从而大大地提高我国全社会的投资效益,促进我国国民经济的发展。

1.1.6 建设工程监理的特点和发展趋势

1. 现阶段建设工程监理的特点

我国建设工程监理无论在管理理论和方法上,还是在业务内容和工作程序上,与国外的建设项目管理都是相同的。但在现阶段,由于发展条件不尽相同,主要是需求方对监理的认知度较低,市场体系发育不够成熟,市场运行规则不够健全,因此还有一些差异,呈现出以下一些特点。

1)建设工程监理的服务对象具有单一性

在国际上,建设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。工程监理企业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。

2)建设工程监理属于强制推行的制度

建设项目管理是适应建筑市场中建设单位新的需求的产物,其发展过程也是整个建筑市场发展的一个方面,没有来自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计划经济条件下所形成的建设工程管理体制的一项新制度提出来的,即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。

3)建设工程监理具有监督功能

我国的工程监理企业有一定的特殊地位,它与建设单位构成委托与被委托关系,与承建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,或者指令及时改正,或者向有关部门反映,请求纠正。不仅如此,在我国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。我国监理工程师在质量控制方面的工作所达到的深度和细度,应当说远远超过国际上建设项目管理人员的工作深度和细度,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作出规定。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。

2. 建设工程监理的发展趋势

目前,建设工程监理有以下发展趋势。

1) 加快法规制度建设,规范市场秩序

推动工程监理行业健康发展,需要健全的法律法规作保障。中华人民共和国住房和城乡建设部(以下简称住房和城乡建设部)围绕当前建设工程形势发展的需要,针对监理行业的实际情况,正抓紧研究制定监理法规建设规划。

2) 务实基础工作,重点控制工程质量和安全生产

当前,工程监理工作的重点是认真贯彻落实《建设工程质量管理条例》和《建设工程安全生产管理条例》,抓好建设工程施工阶段的质量、安全生产监督管理工作,预防和制止各类工程质量、安全生产事故的发生。

3) 推进行业体制改革,加快市场化进程

为了适应市场经济发展的需要,必须大力推进工程监理行业组织结构调整和监理企业产权制度的改革。

4) 建立健全培训教育体系,提高监理队伍素质

监理工作发展的基础是监理人才队伍的建设和培养。一方面,政府主管部门和监理行业协会可以针对本地区、本系统监理队伍的实际状况,制定相应的培训教育规划,建立一个多渠道、多层次、多种形式、多种目标的人才培训教育体系,系统地组织开展监理人员培训工作,从而适应建筑市场对监理人才的需求;另一方面,监理企业应该重视人才的培养,根据本企业经营发展的需要,制定和实施企业人才战略,培养一支懂技术、懂管理、懂经济、懂法律、懂国际惯例的结构合理、专业配套的人才队伍,从根本上提升企业的竞争实力。

5) 创建工程项目管理企业

工程项目管理企业是以工程项目管理专业人员为基础,以工程项目管理技术为手段,以工程项目管理服务为主业,具有与提供专业化工程项目管理服务相适应的组织机构、项目管理体系、项目管理专业人员和项目管理技术,通过提供项目管理服务,创造价值并获取利润的企业。工程项目管理企业应具备以下基本特征。

(1) 具有工程项目投资咨询、勘察设计管理、施工管理、工程监理、造价咨询和招标代理等方面的能力;能够在工程项目决策阶段为业主编制项目建议书、可行性研究报告,在工程项目实施阶段为业主提供招标管理、勘察设计管理、采购管理、施工管理和试运行管理等服务;能代表建设单位对工程项目的质量、安全、进度、费用、合同、信息、环境、风险等方面进行的管理;根据合同约定,可以为业主提供全过程或分阶段项目管理服务。

(2) 具有与工程项目管理服务相适应的组织机构和管理体系,在企业的组织结构、专业设置、资质资格、管理制度和运行机制等方面,满足开展工程项目管理服务的需要。

(3) 掌握先进、科学的项目管理技术和方法,拥有先进的工程项目管理软件,具有完善的项目管理程序、作业指导文件和基础数据库,能够实现工程项目的科学化、信息化和程序化管理。

(4)拥有配备有齐全的专业技术人员和复合型管理人员的高素质人才队伍;配备与开展全过程工程项目管理服务相适应的注册监理工程师、注册造价工程师、一级注册建造师、一级注册建筑师、勘察设计注册工程师等各类执业人员和专业工程技术人员。

(5)具有良好的职业道德和社会责任感,遵守国家法律法规、标准规范,科学、诚信地开展项目管理服务。

6)促进工程项目管理的发展,完善工程咨询服务体系

当前要抓好以下3个方面的工作。

(1)积极培育工程项目管理市场。

(2)积极培育、扶持有条件的工程监理企业向项目管理企业方向发展。

(3)做好工程项目管理的指导和服务工作。

7)抓好信用体系和信息化建设,创新市场监管方式

建立和完善工程监理企业和监理工程师信用体系,是规范监理市场行为的有效手段。建设部在2002年印发的《关于加快建立建筑市场有关企业和专业技术人员信用档案的通知》,对建设领域如何建立企业和从业人员的信用体系作出了明确部署。

8)健全行业自律机制,发挥行业协会作用

当前,各地工程监理行业协会应做好以下工作:第一,加强自身组织建设,在“双向服务”中充分发挥桥梁与纽带作用;第二,建立行业自律机制,规范会员企业的市场行为,教育和督促会员企业和执业人员依法经营和从业;第三,积极参与制订信用标准、信用评价方法和采集信用信息,保证监理行业信用征信和评估工作的质量,营造良好的监理市场环境;第四,完善对会员企业的服务功能,积极开展行业内的学习、培训、交流工作,加强监理企业与国际同行之间的互相学习、交往和合作,提升工程监理的整体水平;第五,注重掌握政策法规,依法维护行业声誉和监理企业的合法权益,推动监理行业健康有序地发展。

9)加强理论研究,指导工程实践

工程监理是我国建设领域中的一个新兴行业,理论基础薄弱,行业中出现的许多新情况、新问题需要不断地分析、研究。例如,监理职业责任保险制度、社会诚信制度、个人执业制度、行业的市场化和国际化进程等问题,都需要我们认真研究和探索。

10)加快发展,迎接挑战

自我国加入WTO后,我国建筑市场的竞争规则、技术标准、经营方式、服务模式进一步与国际接轨,工程监理企业应充分认清面临的机遇和挑战,尽快转变观念,提高服务意识和水平,充分利用我们在市场规模、人才资源、市场准入、经营成本、政策法规、技术标准等方面的优势,加强与国际同行之间的合作与交流,实现优势互补。通过合资、合作等方式,学习和借鉴先进、科学的管理方法和经验,加快改革步伐,快速提升监理企业的核心竞争力。同时,利用加入WTO的有利条件,积极开拓国际工程咨询服务市场,加速我国工程监理行业的国际化进程。

1.1.7 建设工程的主要管理制度

按照我国有关规定,在建设工程中应当实行项目法人责任制、工程招标投标制、建设工程监理制、合同管理制度等主要制度。这些制度相互关联、相互支持,共同构成了建设工程管



理制度体系。

1. 项目法人责任制

为了建立投资约束机制、规范建设单位的行为,建设工程应当按照政企分开的原则组建项目法人,实行项目法人责任制,即由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值增值,实行全过程负责的制度。

1) 项目法人

国有单位经营性大中型建设工程,必须在建设阶段组建项目法人。项目法人可按《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)的规定设立有限责任公司(包括国有独资公司)和股份有限公司等。

2) 项目法人责任制与建设工程监理制的关系

(1)项目法人责任制是实行建设工程监理制的必要条件。建设工程监理制的产生、发展取决于社会需求。没有社会需求,建设工程监理就会成为无源之水,也就难以发展。实行项目法人责任制,贯彻执行谁投资、谁决策、谁承担风险的市场经济下的基本原则,这就为项目法人提出了一个重大问题——如何做好决策和承担风险的工作,也因此对社会提出了需求。这种需求为建设工程监理的发展提供了坚实的基础。

(2)建设工程监理制是实行项目法人责任制的基本保障。有了建设工程监理制,建设单位就可以根据自己的需要和有关规定委托监理。在工程监理企业的协助下,做好质量控制、投资控制、进度控制、合同管理、信息管理、组织协调工作,为在计划目标内实现建设项目提供基本保证。

2. 工程招标投标制

为了在建设工程领域引入竞争机制,择优选定勘察单位、设计单位、施工单位以及材料、设备供应单位,需要实行工程招标投标制。

我国《招标投标法》对招标范围和规模标准、招标方式和程序、招标投标活动的监督等内容作出了相应的规定。

3. 建设工程监理制

早在1988年建设部发布的《关于开展建设监理工作的通知》中就明确提出要建立建设监理制度,在《建筑法》中也作了“国家推行建筑工程监理制度”的规定。

4. 合同管理制

为了使勘察、设计、施工、材料设备供应单位和工程监理企业依法履行各自的责任和义务,在建设工程中必须实行合同管理制。

合同管理制的基本内容是:建设工程的勘察、设计、施工、材料设备采购和建设工程监理都要依法订立合同。各类合同都要有明确的质量要求、履约担保和违约处罚条款。违约方要承担相应的法律责任。

合同管理制的实施对建设工程监理开展合同管理工作提供了法律上的支持。