



全国应用型高等院校土建类“十三五”规划教材

# 建设工程监理概论

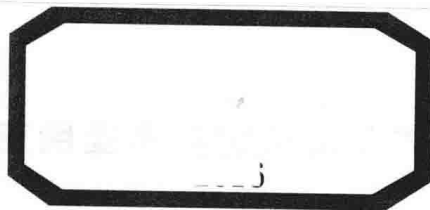
主编 刘勇



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn



全国



“十三五”规划教材

# 建设工程监理概论

主编 刘勇



中国水利水电出版社  
www.waterpub.com.cn

·北京·

## 内 容 提 要

本教材依据我国现行的规程规范,结合院校学生实际能力和就业特点,根据教学大纲及培养技术应用型人才的总目标来编写。教材主要内容为建设工程监理制度与相关法律法规、工程监理企业与注册监理工程师、建设工程监理招投标与合同管理、建设工程监理组织、监理规划与监理实施细则、建设工程监理工作内容和主要方式、建设工程监理文件资料管理、建设工程监理相关服务及附录等。

本教材可作为应用型本科院校、高职高专院校土建类建筑工程、工程造价、建设监理等专业教材使用;亦可为工程技术人员的参考借鉴,也可作为成人、函授、网络教育、自学考试等参考用书使用。

本教材还随书附赠了一本《顶岗实习指导书》,既可作为高职院校相关专业顶岗实习的指导用书,也可作为监理企业培训新入职员工的参考用书。

### 图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论 / 刘勇主编. -- 北京:中国水利水电出版社, 2016.12  
全国应用型高等院校土建类“十三五”规划教材  
ISBN 978-7-5170-5077-3

I. ①建… II. ①刘… III. ①建筑工程—监理工作—高等学校—教材 IV. ①TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第323209号

书 名	全国应用型高等院校土建类“十三五”规划教材 <b>建设工程监理概论</b>
作 者	主编 刘勇
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (营销中心)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 27.25印张 646千字
版 次	2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷
印 数	0001—3000册
定 价	<b>48.00元</b>

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社营销中心负责调换

版权所有·侵权必究

# 前 言

---

随着我国工程监理实践经验的不断丰富，建设工程监理相关法规及标准也在不断完善中，近年来先后颁布、修订了《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013)、《建设工程监理合同(示范文本)》(GF—2012—0202)等一系列标准、规范，《工程监理企业资质标准》《注册监理工程师继续教育暂行办法》等也正在修订中，工程监理的定位和职责得到了进一步明确。同时也对建设监理行业提出了更高的要求，需要培养大量的具有相当理论基础和实际操作能力的监理人才。本教材就是为了满足这种新形势和教学需要而编写的。在编写过程中主要参考了全国监理工程师培训考试用书《建设工程监理概论(第四版)》、《建设工程监理规范》及其应用指南等权威文献的内容，并根据最新法律法规和建设工程监理的相关规定进行了增减。内容贴近施工现场监理实践，切实反映监理人员的实际需求，避免过多的理论和程序性的内容，注重实用性、可操作性。为了让学生能将所学更好的应用在实际中，培养其实际工作能力和分析能力，本教材还随书附赠了一本《顶岗实习指导书》，以达到学以致用目的。

本教材共8章，比较全面地介绍了建设工程监理制度与相关法律法规、工程监理企业与注册监理工程师等工程监理基础知识，以及建设工程监理招投标与合同管理、监理组织、监理规划与监理实施细则、监理工作内容和主要方式、监理文件资料管理等监理实际操作方面的内容，还简要介绍了拓宽监理服务业务范围的建设工程相关服务的内容；附录包含了《建设工程监理合同(示范文本)》《建设工程施工监理服务费计费规则》《建设监理人员职业道德行为准则》《建设工程监理规范》附表和《建设工程施工合同(示范文本)》5个部分。本教材不仅可作为高职高专院校工程监理、工程造价、建筑工程技术等土木工程类专业的教学用书，也可以作为监理人员的参考用书。

本教材编写者都是具有高级职称、活跃在施工现场的国家注册监理工程师。参加本教材编写的有淮北职业技术学院的刘勇、黄胜方，安徽恒正建设工程项目管理公司的黄士勇，淮北市建设工程质量监督站的徐士东。具体分工为：刘勇编写第1章、第4章和第8章，黄胜方编写第2章和第3章，黄士勇编写第6章和第9章，徐士东编写第5章和第7章。全书由刘勇负责统稿和定稿。

在本教材的编写过程中，得到了中国水利水电出版社、淮北职业技术学院、安徽恒正建设工程项目管理有限公司和淮北市质量监督站的大力支持，同时参考了其他作者编写的教材和文献，在此一并表示感谢。

由于编者的水平有限，难免有不妥之处，请广大读者批评指正。

**编者**

2016年8月

# 目 录

---

前言

<b>第 1 章 建设工程监理制度与相关法律法规</b> .....	1
1.1 建设工程监理概论 .....	1
1.2 工程建设程序及建设工程监理相关制度 .....	7
1.3 建设工程监理相关法律、法规、规范 .....	15
思考题 .....	55
<b>第 2 章 工程监理企业与注册监理工程师</b> .....	57
2.1 工程监理企业 .....	57
2.2 注册监理工程师 .....	66
思考题 .....	72
<b>第 3 章 建设工程监理招投标与合同管理</b> .....	73
3.1 建设工程监理招标程序和评标方法 .....	73
3.2 建设工程监理投标工作内容和策略 .....	81
3.3 建设工程监理合同管理 .....	93
3.4 《建设工程施工合同（示范文本）》（GF—2013—0201）简介 .....	108
思考题 .....	112
<b>第 4 章 建设工程监理组织</b> .....	113
4.1 建设工程监理委托方式及实施程序 .....	113
4.2 项目监理机构及监理人员职责 .....	120
思考题 .....	133
<b>第 5 章 监理规划与监理实施细则</b> .....	134
5.1 监理规划 .....	134
5.2 监理实施细则 .....	151
思考题 .....	158

<b>第 6 章 建设工程监理工作内容和主要方式</b> .....	159
6.1 建设工程监理工作内容 .....	159
6.2 建设工程监理主要方式 .....	178
思考题 .....	183
<b>第 7 章 建设工程监理文件资料管理</b> .....	185
7.1 建设工程监理基本表式及主要文件资料内容 .....	185
7.2 建设工程监理文件资料管理职责和要求 .....	193
思考题 .....	199
<b>第 8 章 建设工程监理相关服务</b> .....	200
8.1 建设工程监理相关服务概述 .....	200
8.2 建设工程勘察设计、保修阶段服务 .....	201
8.3 建设工程监理与项目管理一体化 .....	209
思考题 .....	212
<b>附录 建设工程监理相关合同示范文本及标准</b> .....	213
《建设工程监理合同（示范文本）》(GF—2012—0202) .....	213
上海市建设工程咨询行业协会、江苏省建设监理协会、浙江省建设工程监理管理协会	
《建设工程施工监理服务费计费规则》 .....	228
中国建设监理协会《建设监理人员职业道德行为准则》 .....	234
《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013) 附表 .....	235
《建设工程施工合同（示范文本）》(GF—2013—0201) .....	261
<b>参考文献</b> .....	346

### 教学目标：

- 掌握建设工程监理的涵义及性质，建设工程监理的法律地位及责任，建设工程强制监理的范围。
- 熟悉工程建设程序与建设工程监理相关制度。
- 熟悉与我国建设工程监理相关的法律法规的内容。
- 掌握《建设工程监理规范》的内容。

我国建设工程监理制度自 1988 年起，先后经历了试点、稳步实施和全面推行几个阶段，建设监理制度的实施，对于加快我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向发展，促进工程建设管理水平和投资效益的提高发挥了重要作用。建设工程监理制与项目法人责任制、工程招投标制、合同管理制等一起共同构成了我国工程建设领域的重要管理制度。

## 1.1 建设工程监理概述

### 1.1.1 建设工程监理的涵义及性质

#### 1.1.1.1 建设工程监理的涵义

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、造价、进度进行控制，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，而且法律法规还将工程质量、安全生产管理方面的责任赋予工程监理单位。



建设工程监理的涵义需要从以下几方面理解。

### 1. 建设工程监理的行为主体

《中华人民共和国建筑法》(以下简称《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. 建设工程监理实施的前提

《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之所以拥有一定的管理权限,是基于建设单位授权的结果。

### 3. 建设工程监理实施的依据

建设工程监理实施的依据包括法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同等。

(1) 法律法规。包括《建筑法》《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《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》等。

(3) 勘察设计文件及合同。包括:经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. 建设工程监理实施的范围

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称为相关服务。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. 建设工程监理的基本职责

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，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。

### 1.1.1.2 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。《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”，即不偏不倚地处理施工合同中的有关问题。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”。（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，在调解建设单位与施工单位之间的争议，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。

### 1.1.2 建设工程监理的法律地位和责任

#### 1.1.2.1 建设工程监理的法律地位

自建设工程监理制度实施以来，有关法律、行政法规、部门规章等逐步明确了建设工程监理的法律地位。

##### 1. 明确了强制实施监理的工程范围

《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。”为此，《建设工程质量管理条例》第十二条规定了必须实行监理的5类工程，即：①国家重点建设工程；②大中型公用事业工程；③成片开发的住宅小区工程；④利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程；⑤国家规定必须实行监理的其他工程。

《建设工程监理范围和规模标准规定》（建设部令第86号）又进一步细化了必须实行监理的工程范围和规模标准。

（1）国家重点建设工程，是指依据《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大影响的骨干项目。

（2）大中型公用事业工程，是指项目总投资额在3000万元以上的下列工程项目。

- 1) 供水、供电、供气、供热等市政工程项目。
- 2) 科技、教育、文化等项目。
- 3) 体育、旅游、商业等项目。
- 4) 卫生、社会福利等项目。

5) 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  $\text{m}^2$  以上的住宅建设工程必须实行监理；5 万  $\text{m}^2$  以下的住宅建设工程，可以实行监理，具体范围和规模标准，由省、自治区、直辖市人民政府建设行政主管部门规定。

为了保证住宅质量，对高层住宅及地基、结构复杂的多层住宅应当实行监理。

(4) 利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程：

1) 使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目。

2) 使用国外政府及其机构贷款资金的项目。

3) 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。

1) 项目总投资额在 3000 万元以上关系社会公共利益、公众安全的下列基础设施项目：①煤炭、石油、化工、天然气、电力、新能源等项目；②铁路、公路、管道、水运、民航以及其他交通运输业等项目；③邮政、电信枢纽、通信、信息网络等项目；④防洪、灌溉、排涝、发电、引（供）水、滩涂治理、水资源保护、水土保持等水利建设项目；⑤道路、桥梁、地铁和轻轨交通、污水排放及处理、垃圾处理、地下管道、公共停车场等城市基础设施项目；⑥生态环境保护项目；⑦其他基础设施项目。

2) 学校、影剧院、体育场馆项目。

## 2. 明确了建设单位委托工程监理单位的职责

《建筑法》第三十一条规定：“实行监理的建筑工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。”

《建设工程质量管理条例》第十二条也规定：“实行监理的建设工程，建设单位应当委托具有相应资质等级的工程监理单位进行监理，也可以委托具有工程监理相应资质等级并与被监理工程的施工承包单位没有隶属关系或者其他利害关系的该工程的设计单位进行监理。”

## 3. 明确了工程监理单位的职责

《建筑法》第三十四条规定：“工程监理单位应当在其资质等级许可的监理范围内承担工程监理业务。”《建设工程质量管理条例》第三十七条规定：“工程监理单位应当选派具备相应资格的总监理工程师和监理工程师进驻施工现场。”“未经监理工程师签字，建筑材料、建筑构配件和设备不得在工程上使用或者安装，施工单位不得进行下一道工序的施工。未经总监理工程师签字，建设单位不拨付工程款，不进行竣工验收。”

《建设工程安全生产管理条例》第十四条规定：“工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。”“工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严

重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。”

#### 4. 明确了工程监理人员的职责

《建筑法》第三十二条规定：“工程监理人员认为工程施工不符合工程设计要求、施工技术标准和合同约定的，有权要求建筑施工企业改正。”“工程监理人员发现工程设计不符合建筑工程质量标准或者合同约定的质量要求的，应当报告建设单位要求设计单位改正。”

《建设工程质量管理条例》第三十八条规定：“监理工程师应当按照工程监理规范的要求，采取旁站、巡视和平行检验等形式，对建设工程实施监理。”

### 1.1.2.2 工程监理单位及监理工程师的法律责任

#### 1. 工程监理单位的法律责任

(1) 《建筑法》第三十五条规定：“工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。”《建筑法》第六十九条规定：“工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假、降低工程质量的，责令改正，处以罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”“工程监理单位转让监理业务的，责令改正，没收违法所得，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。”

(2) 《建设工程质量管理条例》第六十条和第六十一条规定：“工程监理单位有下列行为的，责令停止违法行为或改正，处合同约定的监理酬金1倍以上2倍以下的罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书：

- 1) 超越本单位资质等级承揽工程的；
- 2) 允许其他单位或者个人以本单位名义承揽工程的。”

《建设工程质量管理条例》第六十二条规定：“工程监理单位转让工程监理业务的，责令改正，没收违法所得，处合同约定的监理酬金25%以上50%以下的罚款；可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。”

《建设工程质量管理条例》第六十七条规定：“工程监理单位有下列行为之一的，责令改正，处50万元以上100万元以下的罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任：

- 1) 与建设单位或者施工单位串通，弄虚作假、降低工程质量的；
- 2) 将不合格的建设工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字的。”

《建设工程质量管理条例》第六十八条规定：“工程监理单位与被监理工程的施工承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位有隶属关系或者其他利害关系承担该项建设工程的监理业务的，责令改正，处5万元以上10万元以下的罚款，降低

资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收。”

(3)《建设工程安全生产管理条例》第五十七条规定：“工程监理单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任：①未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查的；②发现安全事故隐患未及时要求施工单位整改或者暂时停止施工的；③施工单位拒不整改或者不停止施工，未及时向有关主管部门报告的；④未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。”

(4)《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）第一百三十七条规定：“工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故的，对直接责任人员处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。”

## 2. 监理工程师的法律责任

工程监理单位是订立工程监理合同的当事人。监理工程师一般要受聘于工程监理单位，代表工程监理单位从事建设工程监理工作。工程监理单位在履行工程监理合同时，是由具体的监理工程师来实现的，因此，如果监理工程师出现工作过错，其行为将被视为工程监理单位违约，应承担相应的违约责任。工程监理单位在承担违约赔偿责任后，有权在企业内部向有过错行为的监理工程师追偿损失。因此，由监理工程师个人过失引发的合同违约行为，监理工程师必然要与工程监理单位承担一定的连带责任。

《建设工程质量管理条例》第七十二条规定，监理工程师因过错造成质量事故的，责令停止执业1年；造成重大质量事故的，吊销执业资格证书，5年以内不予注册；情节特别恶劣的，终身不予注册。《建设工程质量管理条例》第七十四条规定，工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员依法追究刑事责任。

《建设工程安全生产管理条例》第五十八条规定，注册监理工程师未执行法律、法规和工程建设强制性标准的，责令停止执业3个月以上1年以下；情节严重的，吊销执业资格证书，5年内不予注册；造成重大安全事故的，终身不予注册；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

# 1.2 工程建设程序及建设工程监理相关制度

## 1.2.1 工程建设程序

工程建设程序是指建设工程从策划、决策、设计、施工，到竣工验收、投入生产



或交付使用的整个建设过程中，各项工作必须遵循的先后顺序。工程建设程序是建设工程策划决策和建设实施过程客观规律的反映，是建设工程科学决策和顺利实施的重要保证。

按照工程建设内在规律，每一项建设工程都要经过策划决策和建设实施两个发展时期。这两个发展时期又可分为若干阶段，各阶段之间存在着严格的先后顺序，可以进行合理交叉，但不能任意颠倒顺序。

### 1.2.1.1 策划决策阶段的工作内容

建设工程策划决策阶段的工作内容主要包括项目建议书和可行性研究报告的编报和审批。

#### 1. 编报项目建议书

项目建议书是拟建项目单位向政府投资主管部门提出的要求建设某一工程项目的建议文件，是对工程项目建设的轮廓设想。项目建议书的主要作用是推荐一个拟建项目，论述其建设的必要性、建设条件的可行性和获利的可能性，供政府投资主管部门选择并确定是否进行下一步工作。

项目建议书的内容视工程项目不同而有繁有简，但一般应包括以下几方面内容。

- (1) 项目提出的必要性和依据。
- (2) 产品方案、拟建规模和建设地点的初步设想。
- (3) 资源情况、建设条件、协作关系和设备技术引进国别、厂商的初步分析。
- (4) 投资估算、资金筹措及还贷方案设想。
- (5) 项目进度安排。
- (6) 经济效益和社会效益的初步估计。
- (7) 环境影响的初步评价。

对于政府投资工程，项目建议书按要求编制完成后，应根据建设规模和限额划分报送有关部门审批。项目建议书经批准后，可进行可行性研究工作，但并不表明项目非上不可，批准的项目建议书不是工程项目的最终决策。

#### 2. 编报可行性研究报告

可行性研究是指在工程项目决策之前，通过调查、研究、分析建设工程在技术、经济等方面的条件和情况，对可能的多种方案进行比较论证，同时对工程项目建成后的综合效益进行预测和评价的一种投资决策分析活动。

可行性研究应完成以下工作内容：

- (1) 进行市场研究，以解决工程项目建设的必要性问题。
- (2) 进行工艺技术方案研究，以解决工程项目建设的可行性问题。
- (3) 进行财务和经济分析，以解决工程项目建设的经济合理性问题。

可行性研究工作完成后，需要编写出反映其全部工作成果的“可行性研究报告”。凡经可行性研究未通过的项目，不得进行下一步工作。

### 3. 投资项目决策管理制度

根据《国务院关于投资体制改革的决定》(国发〔2004〕20号),政府投资工程实行审批制;非政府投资工程实行核准制或登记备案制。

(1) 政府投资工程。对于采用直接投资和资本金注入方式的政府投资工程,政府需要从投资决策的角度审批项目建议书和可行性研究报告,除特殊情况外,不再审批开工报告,同时还要严格审批其初步设计和概算;对于采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的政府投资工程,则只审批资金申请报告。

政府投资工程一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,特别重大的工程还应实行专家评议制度。国家将逐步实行政府投资工程公示制度,以广泛听取各方面的意见和建议。

(2) 非政府投资工程。对于企业不使用政府资金投资建设的工程,政府不再进行投资决策性质的审批,区别不同情况实行核准制或登记备案制。

1) 核准制。企业投资建设《政府核准的投资项目目录》中的项目时,仅需向政府提交项目申请报告,不再经过批准项目建议书、可行性研究报告和开工报告的程序。

2) 备案制。对于《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目,实行备案制。除国家另有规定外,由企业按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。

为扩大大型企业集团的投资决策权,对于基本建立现代企业制度的特大型企业集团,投资建设《政府核准的投资项目目录》中的项目时,可以按项目单独申报核准,也可编制中长期发展建设规划,规划经国务院或国务院投资主管部门批准后,规划中属于《政府核准的投资项目目录》中的项目不再另行申报核准,只需办理备案手续。企业集团要及时向国务院有关部门报告规划执行和项目建设情况。

#### 1.2.1.2 建设实施阶段的工作内容

建设工程实施阶段的工作内容主要包括勘察设计、建设准备、施工安装及竣工验收。对于生产性工程项目,在施工安装后期,还需要进行生产准备工作。

##### 1. 勘察设计

(1) 工程勘察。工程勘察通过对地形、地质及水文等要素的测绘、勘探、测试及综合评定,提供工程建设所需的基础资料。工程勘察需要对工程建设场地进行详细论证,保证建设工程合理进行,促使建设工程取得最佳的经济、社会和环境效益。

(2) 工程设计。工程设计工作一般划分为两个阶段,即初步设计和施工图设计。重大工程和技术复杂工程,可根据需要增加技术设计阶段。

1) 初步设计。初步设计是根据可行性研究报告的要求进行具体实施方案设计,目的是为了阐明在指定的地点、时间和投资控制数额内,拟建项目在技术上的可行性和经济上的合理性,并通过对建设工程所作出的基本技术经济规定,编制工程总概算。



初步设计不得随意改变被批准的可行性研究报告所确定的建设规模、产品方案、工程标准、建设地址和总投资等控制目标。如果初步设计提出的总概算超过可行性研究报告总投资的10%以上或其他主要指标需要变更时,应说明原因和计算依据,并重新向原审批单位报批可行性研究报告。

2) 技术设计。技术设计应根据初步设计和更详细的调查研究资料编制,以进一步解决初步设计中的重大技术问题,如工艺流程、建筑结构、设备选型及数量确定等,使工程设计更具体、更完善,技术指标更好。

3) 施工图设计。根据初步设计或技术设计的要求,结合工程现场实际情况,完整地表现建筑物外形、内部空间分割、结构体系、构造状况以及建筑群的组成和周围环境的配合。施工图设计还包括各种运输、通信、管道系统、建筑设备的设计。在工艺方面,应具体确定各种设备的型号、规格及各种非标准设备的制造加工图。

(3) 施工图设计文件的审查。根据《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》(建设部令第134号),建设单位应当将施工图送施工图审查机构审查。施工图审查机构按照有关法律、法规,对施工图涉及公共利益、公众安全和工程建设强制性标准的内容进行审查。审查的主要内容包括以下几方面:

- 1) 是否符合工程建设强制性标准。
- 2) 地基基础和主体结构的安全性。
- 3) 勘察设计企业和注册执业人员以及相关人员的签字。
- 4) 其他法律、法规、规章规定必须审查的内容。

任何单位或者个人不得擅自修改审查合格的施工图。确需修改的,凡涉及上述审查内容的,建设单位应当将修改后的施工图送原审查机构审查。

## 2. 建设准备

(1) 建设准备工作内容。工程项目在开工建设之前要切实做好各项准备工作,其主要内容包括以下几方面:

- 1) 征地、拆迁和场地平整。
- 2) 完成施工用水、电、通信、道路等接通工作。
- 3) 组织招标选择工程监理单位、施工单位及设备、材料供应商。
- 4) 准备必要的施工图纸。
- 5) 办理工程质量监督和施工许可手续。

(2) 工程质量监督手续的办理。建设单位在领取施工许可证或者开工报告前,应当到规定的工程质量监督机构办理工程质量监督注册手续。办理质量监督注册手续时需提供下列资料:

- 1) 施工图设计文件审查报告和批准书。
- 2) 中标通知书和施工、监理合同。
- 3) 建设单位、施工单位和监理单位工程项目的负责人和机构组成。