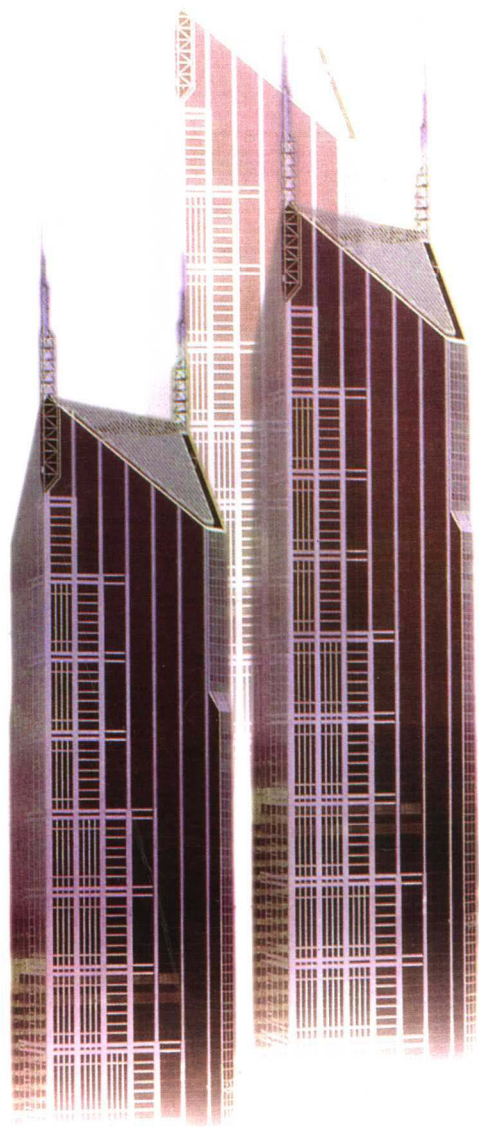


中等专业学校工业与民用建筑专业系列教材

工程建设监理概论



武汉工业大学出版社

张吴吴
若建建
美林泽
主副主
 主
审编编



J712
921

中等专业学校“工业与民用建筑专业”系列教材

工程建设监理概论

主 编 吴 泽
副主编 吴建林
主 审 张若美

武汉工业大学出版社

· 武 汉 ·

图书在版编目(CIP)数据

工程建设监理概论/吴泽主编. —武汉:武汉工业大学出版社, 2002.7 重印
中等专业学校“工业与民用建筑专业”系列教材
ISBN 7-5629-1575- X

I. 工… II. 吴… III. 工程管理-工程建设监理-教材 IV. TU·712

内 容 简 介

本教材重点介绍工程建设监理的基本理论和知识。包括:工程建设监理概述、工程建设监理单位、监理工程师、工程建设监理业务、工程建设监理目标管理、勘察设计阶段监理、施工阶段监理、建设工程合同管理等主要内容。全书注重实用性,紧密结合我国工程建设监理实际和国外工程建设监理的发展趋势,收集了部分实例。

本书为中等专业学校工业与民用建筑专业的教材,也可作为其他中等职业学校相关专业的教材或教学参考书,还可供工程建设监理人员阅读参考。

武汉工业大学出版社出版发行

(武昌珞狮路122号 邮编:430070)

安陆市鼎鑫印务有限责任公司 印刷
(原核工业中南309印刷厂)

新华书店经销

*

开本:787×1092 1/16 印张:8 字数:200千字

2000年1月第1版 2003年2月第5次印刷

印数:12001—17000册 定价:10.00元

(本书如有印装质量问题,可向承印厂调换)

中等专业学校“工业与民用建筑专业”系列教材

出版说明

为了适应中等专业学校“工业与民用建筑专业”教学,以及该专业中专层次各种形式办学和培训的需要,武汉工业大学出版社组织了部分建筑工程、建筑材料中等专业学校,邀请熟悉中专教学规律,有丰富教学实践经验和体会的教师,编写了中等专业学校“工业与民用建筑专业”系列教材。

这套教材依据建设部普通中等专业学校“工业与民用建筑专业”培养方案规定的培养目标、毕业生的业务范围和基本规格,各科内容按照培养方案提出的毕业生应具备的基础知识、专业知识和业务能力的要求进行编写。在编写中,力求做到理论联系实际,结构体系合理,取材恰当,叙述清楚,具有思想性、科学性、实用性、先进性的鲜明特点。在专业技术方面,采用国家颁发的现行规范、标准和规定。教材中的专业术语、符号和计量单位采用《建筑设计通用符号、计量单位和基本术语》国家标准,并应符合《中华人民共和国法定计量单位使用方法》及有关国家标准的规定。

这套教材主要用于中等专业学校工业与民用建筑专业和相关专业的课程教学,也可供中专层次电教函授、自学考试、职工岗位技术培训等参考选用。我们诚恳期望广大读者在使用这套教材的过程中提出宝贵意见和建议,以便今后不断修改和完善。

中等专业学校“工业与民用建筑专业”系列教材编委会

1997年5月8日

中等专业学校“工业与民用建筑专业”系列教材 编委会成员名单

顾问: 周功亚
主任: 高鸣涵
副主任: 曹文聪 孙成林 范文昭
委员: 周相玉 吴润华 高远 陈英 朱永祥 毛小玲 余胜光
冯美宇 梁春光 赵爱民 范德均 王学通 范文昭 宫杰
张文祥 吴振旺 喻建华 杨太生 叶胜川 高文安 吴泽
刘自强 胡兴福 吴明军 危道军 杜喜成 蔡德明 田道全
李梅 黄春 杨学忠
秘书长: 杨学忠

前 言

本教材是根据中等专业学校工业与民用建筑专业的“教育标准”和“培养方案”，以及中等专业学校工业与民用建筑专业系列教材的要求编写的。

工程建设监理是一门新兴的学科，目前正处在发展和完善过程之中。为了使教材具有科学性和实用性，作者在编写时力求反映我国工程建设监理的最新成果，紧密地结合实际做法，同时在一定程度上反映国际工程建设监理的发展趋势，使之具有一定的前瞻性。在写作中做到通俗、易懂、简练、明确，适合中等专业学校教学和中专学生阅读。

工程建设监理内容庞杂，涉及到工程建设的各个方面。为了让教师能够用有限的学时完成本门课程的教学，同时使学生在较短的时间里能够了解工程建设监理的主要内容，作者对教材的结构和内容作了如下处理：一方面，保持了工程建设监理学科的主要框架，使教材具有完整性，而不仅仅只是一个概论；另一方面，对各部分进行了精简，只保留其主要的內容；第三方面，突出可操作性，对于需要学生操作的内容，不作过多的精简，而是进行必要的说明，并选入一定实例。

本教材由四川省建筑工程学校吴泽编写第一、二、三章，四川省建筑工程学校刘健编写第四章，湖北省城市建设学校吴建林编写第五、六章，山西省建筑工程学校白锋编写第七章。吴泽任主编，吴建林任副主编。

本教材由四川省建筑工程学校高级讲师、全国注册监理工程师张若美主审。

本教材在编写过程中，得到了四川省建筑工程学校、湖北省城市建设学校、山西省建筑工程学校、武汉工业大学出版社的大力支持，参考了部分资料、文献，在此一并致谢。

由于工程建设监理的许多理论还在发展过程中，尚需不断完善，加上作者的水平和条件有限，书中部分内容不够成熟，错误在所难免，恳请读者批评、指正。

编 者

1999年12月

目 录

第一章 概述	(1)
第一节 工程建设监理的概念	(1)
第二节 工程建设监理的形成与发展	(4)
第三节 工程建设监理的意义、任务和程序	(8)
第四节 工程建设监理的体制	(12)
复习思考题	(14)
第二章 工程建设监理单位与监理工程师	(15)
第一节 监理单位	(15)
第二节 监理工程师	(26)
复习思考题	(32)
第三章 工程建设监理业务	(33)
第一节 工程建设监理业务概述	(33)
第二节 工程建设监理招标投标	(35)
第三节 工程建设监理合同	(40)
复习思考题	(49)
第四章 工程建设监理目标管理	(50)
第一节 工程建设监理目标控制	(50)
第二节 工程建设监理大纲	(52)
第三节 工程建设监理规划	(55)
第四节 工程建设监理细则	(60)
复习思考题	(62)
第五章 勘察设计阶段监理	(63)
第一节 勘察设计监理的意义	(63)
第二节 工程勘察监理	(63)
第三节 工程设计监理	(66)
复习思考题	(71)
第六章 施工阶段监理	(72)
第一节 施工阶段监理的任务	(72)
第二节 施工阶段的质量控制	(72)
第三节 施工阶段的进度控制	(78)
第四节 施工阶段的投资控制	(81)

复习思考题	(84)
第七章 建设工程合同管理	(85)
第一节 建设工程合同的概念和类别	(85)
第二节 施工合同管理	(88)
第三节 FIDIC 合同条件简介	(111)
复习思考题	(116)

第一章 概述

第一节 工程建设监理的概念

一、什么是监理

监理一词的涵义十分丰富。但是最基本的意义,是指一个执行者为了使某项活动达到一定要求,依据这项活动应遵守的准则,对从事这项活动的人和组织的行为进行监督管理。包括监督、控制、咨询、指导、服务等功能。

监理作为一项管理活动,具有以下特征:

首先,有明确的监理者,即监理活动的执行者。监理者是监理行为的主体,一切监理活动都是由监理者组织实施的。监理者的工作目的,是监督管理其他人的行为,使其所从事的活动符合规范的要求。

第二,有明确的被监理者和被监理行为,即监理的对象。当一个人或组织从事被监理范围内的活动时,他本身就成为被监理者,他的行为也就构成被监理行为。被监理者和被监理行为共同组成监理对象,被监理者是被监理行为的主体。被监理者必须接受监理者的监督、检查、指挥,当然监理者也应该为被监理者提供咨询,指导工作;被监理行为同样要受到监理行为的约束,但监理行为也要为被监理行为提供良好的运行环境。

第三,有明确的行为准则,即监理的依据。监理者和被监理者是两个不同的行为主体,但工作目标是一致的,都是为了使某一项活动达到规范的要求。这就要求双方有共同的行为准则,才可能在监理和被监理的活动中达成共识,实现共同的目标。监理者必须依据行为准则行使监理的权力,而被监理者必须按行为准则进行活动,接受监理。

二、什么是工程建设监理

建立了监理的概念,就不难解释工程建设监理的含义。工程建设监理是一种特定的监理活动,概括地说,也就是对工程建设活动实施的监理。作为一种特定的监理活动,工程建设监理可以完整地表述为:为了保证工程建设活动符合国家规范和业主要求,工程建设监理单位接受业主的委托,依据工程建设的有关批准文件、法律法规、技术标准、经济政策、合同文件等,对工程建设活动进行的监督管理。

为了全面理解工程建设监理的概念,有必要进一步认识以下几个问题:

(一)工程建设监理的特点

和一般监理活动相比较,工程建设监理具有以下特点:

1. 工程建设的监理者是监理单位

按照国家有关法规,工程建设监理必须由监理单位实施,即只有监理单位才能作为工程建设监理的执行者。除了监理单位外,政府建设行政主管部门和业主也要对工程建设进行监督管

理,但不属于监理性质,因此不能作为监理者。监理单位是独立于业主的建设管理行为和承建单位的建设承建行为之外的第三方中介服务组织,它接受业主的委托,对工程建设活动实施监理。

2. 工程建设的监理对象是承建单位和承建单位的行为

在实行工程建设监理的项目建设中,承建单位一旦承包了工程建设业务,就成为被监理者,其建设行为则构成被监理行为。承建单位在工程项目建设的实施过程中,不仅要接受政府建设行政主管部门和业主的监督管理,更重要的是要接受监理单位的监督管理。

工程建设的承建单位包括勘察单位、设计单位、施工单位、材料供应单位、设备供应单位等。

3. 工程建设有明确的监理依据

工程建设监理的依据主要有:工程建设法规、工程建设文件、工程技术标准、工程价格标准、建设工程合同等。监理单位必须依据上述文件进行监理,参加工程建设的各承建方都要遵守这些法律法规、标准规范、合同文件的有关规定,在这些规定的基础上建立合作关系。

(二) 工程建设监理的性质

在工程建设中,工程建设监理既不同于承建单位的承建活动,也不同于政府和业主的监督管理活动,具有一系列独特的性质。

1. 具有服务性

监理单位是在接受业主委托的基础上,对工程建设活动实施监理。工作的实质是为业主提供技术、经济、法律等方面的服务。监理单位在工作中既不直接参加工程的承建活动,也不对工程进行投资,而是接受业主的委托,对工程建设活动进行监督管理,所收取的监理费是提供服务的报酬。业主是监理的委托方,也是监理单位的客户和服务对象;监理单位是监理的受托方,负责处理业主委托的事务。业主和监理单位之间要订立监理委托合同(即工程建设监理合同),以明确双方的权利和义务关系。

需要指明的是,监理单位和承建单位是监理和被监理的关系,他们之间不存在合同关系。监理单位受业主的委托对承建单位进行监督管理,不存在监理单位为承建单位服务的问题。在工程建设中,监理单位为承建单位提供的技术支持是指导、控制、纠正的性质,不是服务性质。

2. 具有独立性

工程建设监理的独立性主要体现在两个方面:

一方面,监理单位虽然接受业主的委托,为业主提供服务,但他并不是业主的附属物,而是一个独立的法人单位,要在工程建设监理合同规定的范围内依法独立地行使职权和开展工作。监理单位和业主在合同中的地位是平等的,监理合同一经成立,在授权范围内,业主不得随意干预监理单位的正常工作。监理单位在监理过程中,不仅要按照业主的意图进行监督管理,还必须严格执行国家的有关法律、法规和规范、标准。

另一方面,工程建设监理必须独立于承建活动。监理单位不得开展工程建设承建经营业务,监理人员也不得参与一切承建经营活动,不得与承建单位发生经营性的隶属关系。监理单位及人员不得在经济利益上和承建单位及人员有关系。

所以,监理单位是建设活动中独立于业主和承建单位甲乙双方以外的第三方中介组织。

3. 具有公正性

保持工程建设监理独立性的主要目的,是为了保证工程建设监理的公正性。监理单位虽然

是接受业主的委托,对工程建设活动进行监督管理,但不能只站在业主的立场上发表意见,处理问题,而是要站在公正的立场上,以第三者的身份参与管理。工程建设的监理依据,不仅是业主的意图,还有法律法规、技术标准等。监理单位不仅要业主负责,还要对法律法规、技术标准负责。当业主和承建单位发生矛盾时,监理单位要站在公正的立场上,以法律法规、技术标准、建设合同为依据,公平地维护业主和承建单位的合法权益。工程建设监理的公正性,并不排斥其服务性,监理单位要努力实现业主的意愿,但是必须在法律、规范、合同允许的范围内。

4. 具有科学性

在工程建设管理的发展过程中,工程建设监理逐步成为一种专门业务,是因为它具有高技术、高智能的性质,有严密的科学性和相对的独立性,是其他工作所不能替代的。从技术角度上讲,工程建设监理涉及到设计、施工、材料、设备等多方面技术,必须按照相应的科学规律办事,才能实现监理的目的;从业务范围上讲,工程建设监理不仅涉及到技术,还涉及到经济、法律等多方面的问题,要求监理人员具备相应的知识和能力;从服务性质方面讲,监理单位只有提供高技术、高智能的服务,才能吸引业主委托授权,成为一类独立的中介组织;从社会效益方面讲,工程建设是国计民生的大事,维系着人民的生命和财产的安全,牵涉到公众的利益,监理人员需要以科学的态度和方法,以及高度的责任感来完成这项任务。

综上所述,工程建设监理必须严格遵循工程建设的科学规律,坚持科学性的原则,提供高技术、高智能的服务,才能被社会所接受。所以,监理单位应该是知识密集型、技术密集型的组织;监理人员要具备相当的学历,丰富的工程建设实践经验,综合的技术、经济、法律方面的知识和能力,并经权威机构考核认证,注册登记。

(三) 工程建设监理的范围

从理论上讲,工程建设监理可以深入到工程建设的全过程,但是实质性的监理活动主要发生在工程建设的实施阶段,即设计、施工、保修三个阶段。因此,工程建设监理的范围包括设计监理、施工监理和保修监理三个方面。

1. 设计监理

设计监理指对工程建设设计活动进行的监理,包括工程勘察监理和工程设计监理两部分。设计是工程建设的先行工作,是保证工程质量的前提条件。在设计阶段实施监理对保证工程质量具有重要意义。

2. 施工监理

施工监理指对工程建设施工活动进行的监理,是工程建设监理的主体部分,具有监理期长,内容多,关系复杂等特点。施工监理贯穿于工程施工的全过程,从施工招标、正式施工直到竣工验收。在施工阶段,监理单位除了要对施工单位进行监理外,还要对材料设备供应单位进行监理。

3. 保修监理

保修监理指对工程保修活动进行的监理。工程保修是工程施工的延续,在现代工程施工承包中,对工程使用过程实施保修,是一项重要内容。为了保证工程质量和用户的正常使用,监理工作也应该延续到保修阶段,对施工单位的保修行为进行监督和管理。

(四) 工程建设监理和政府、业主监督管理的区别

在工程建设过程中,除了监理单位的监理外,政府建设行政主管部门和业主也要对工程建设活动进行监督和管理。因此有一种说法,把政府建设行政主管部门对工程建设活动的监督管

理称为政府监理,把业主对工程建设活动的监督管理称为自行监理,而把监理单位对工程建设活动的监督管理称之为社会监理。实际上,无论是政府建设行政主管部门的监督管理,还是业主的监督管理,都不是真正意义上的工程建设监理。他们只是从不同的角度对工程建设活动进行监督管理而已。因为,工程建设监理有特定的涵义,不同于政府建设行政主管部门和业主的监督管理行为。我们从上面关于工程建设监理的概念和性质分析中可以知道,工程建设监理必须由业主委托的监理单位作为执行者,监理单位是独立于工程建设行为以外的中介组织,而政府建设行政主管部门和业主都不具备这些特征,不能作为工程建设监理的执行者。

1. 工程建设监理和政府建设行政主管部门监督管理的区别

政府建设行政主管部门的监督管理是一种政府行为,主要通过制定法规和执行法规,对工程建设活动进行宏观控制,保证工程建设活动依法进行,提高经济效益和社会效益。政府建设行政主管部门不仅要承建单位进行监督管理,还要对业主和监理单位进行监督管理。业主、承建单位、监理单位等都必须由政府建设行政主管部门的监督管理下工作,自觉遵守有关工程建设的法规和政策。政府建设行政主管部门的监督管理是一种执法性、强制性、宏观性的监管行为,不需要谁委托,而工程建设监理是一种委托性、服务性的监管行为。在这一点上,工程建设监理和政府监督管理的性质完全不一样。

2. 工程建设监理和业主监督管理的区别

业主作为投资方,是工程项目的所有者,为了保证投资效益,当然要对工程建设活动进行监督管理。但是,工程建设活动是一项专业性很强的工作,业主不可能也没有必要拥有工程设计、工程施工、工程造价等方面的技术经济力量,他可以在总的控制之下,将一部分权力授予监理单位,由监理单位代行管理。实行工程建设监理后,业主的监督管理是一种决策性的监管行为,监理单位的监督管理是一种日常性的监管行为,他们之间构成授权与被授权、委托与受托的关系。

第二节 工程建设监理的形成与发展

一、工程建设监理形成的原因和条件

(一)工程建设监理形成的原因

工程建设监理是随着工程建设管理方式的发展、演变而逐步形成的,是工程建设管理专业化分工的产物。我们可以从工程建设管理方式的演变过程深入了解工程建设监理形成的原因。

工程建设管理在发展过程中大致上经历了以下几种方式:

1. 自建方式

自建方式,指业主自己组织进行工程项目建设过程中全部工作的一种建设管理方式。即业主自行设计、自行施工。

这种方式适用于没有专门的设计单位、施工单位的情况,或者有特殊要求的工程项目的建设。由于业主直接完成工程建设过程中的全部工作,因此能充分调动投资者的积极性,且各环节的关系简单,易于协调。但是,这种方式毕竟只是一种小生产式的建设管理方式,没有实现专业化分工,不利于提高设计、施工水平,不利于提高工程质量,降低工程成本,在现代工程建设中已很少采用。

显然,业主自建方式处于低水平的管理层次,设计、施工业务尚未独立,更谈不上工程建设监理。

2. 发包方式

发包方式,指业主将工程建设中的设计、施工业务发包给设计、施工单位的一种建设管理方式。即业主自己不直接从事设计、施工工作,而是交给专门的设计、施工单位完成。

在这种建设管理方式下,业主称为发包人,设计、施工单位称为承包人,也可以叫做承包单位或承建单位。承包人承担工程的设计或施工任务,负有按发包人的意图设计、施工的责任,同时获取承包费;发包人则应按合同的规定提供设计和施工必需的资料,购买地皮,申请施工许可证,拆除现场障碍物,及时验收工程,办理结算,支付承包费。这种建设管理方式,设计和施工实现了专门化,有利于提高工程设计和施工水平,降低工程成本,提高工程质量,是目前国内外普遍采用的一种建设管理方式。

采取这种建设管理方式,虽然将设计、施工业务发包给了设计和施工单位,但是业主仍然要对工程建设进行监督管理。此时业主有两种选择:一是自己组建完善的工程建设管理机构,负责整个工程建设的监督管理工作,这种情况下仍然不存在工程建设监理问题;二是将工程建设监督管理的部分权力授予专门的组织,委托这些组织负责监督管理工作,自己并不组建完善的工程建设管理机构,只负责重大问题的决策。这些被授权、委托的组织就是监理单位,他们所从事的工作就是工程建设监理。

所以,在工程建设管理中,只有当业主将设计、施工业务发包给设计、施工单位,同时又将监督管理工作委托给监理单位时,工程建设监理才存在。工程建设监理作为一项独立的业务,是工程建设管理方式发展演变中继设计、施工业务独立后的又一重要进步,标志着工程建设管理进入了一个新的时期。

3. 成套合同方式

成套合同方式,又称为一揽子承包方式、交钥匙方式等。指业主将工程建设的全部工作委托给总承包单位,由总承包单位负责组织实施的一种工程建设管理方式。

采用这种建设管理方式,业主只需要向总承包单位讲明投资数量、投资方向 and 基本要求,其他工程建设的全部工作都由总承包单位负责完成。竣工后,由总承包单位将工程项目一次移交给业主。一般情况下,总承包单位可以不拥有设计、施工力量,而是把设计、施工任务分别发包给其他承建单位。但是,总承包单位必须有很强的建设管理力量,能对工程建设全过程实施有效的控制。

成套合同方式的最大优点是简化了业主的工作,业主不仅不直接从事设计、施工工作,而且也不直接进行监督管理,由总承包单位全面负责。但是,总承包单位在实施过程中,除了将设计、施工业务发包给其他承建单位外,还必须对工程建设实施监督管理。此时也有两种选择,一是自己监管,二是委托监理单位监管。所以,在成套合同方式的条件下,工程建设监理依然存在。

4. 菲迪克(FIDIC)方式

菲迪克方式,是国际咨询工程师联合会(FIDIC)编制的,符合国际惯例的一种工程建设管理方式。这种方式的主要特点有:根据公开招标规则的国际惯例选择承包商(即国内的承包单位或承建单位);采用 FIDIC 标准和条件;由业主委托工程师(即国内的监理工程师)根据合同条件进行工程的质量控制、投资控制和进度控制。

在非迪克方式中,工程师处于核心地位,他代表业主的利益对工程建设实施全面监督管理,但又必须以 FIDIC 合同条件为依据,公正地处理工程建设中的事务,维护业主和承包商的合法权益。业主是工程项目的主人,对重大事项做出决策,如确定中标者,履约担保,价款支付,接受合格工程等。承包商按合同实施工程建设,服从工程师的管理,但对于工程师的错误决定或业主的违约行为,可以降低施工进度或终止施工,提出索赔。

作为一种国际上通行的工程建设管理方式,FIDIC 有许多优点,为工程建设监理奠定了良好的基础。主要表现为:有一套完整的招标方法,招标文件内容明确,使投标者能尽量做到公平竞争;有一套严谨的标准合同条件,供各方共同遵守,使整个建设过程有细致而稳定的依据;业主、工程师、承包商有固定的工作关系,明确的权责范围。

从以上分析中可以看出,工程建设监理是随着工程建设管理方式的发展、演变而逐步形成的。工程建设管理方式的发展过程,实际上是各项业务不断分工、分立的过程。随着工程建设的发展,技术要求越来越高,管理工作越来越复杂,业主不可能完成全部工作,客观上需要由专业人员、专业单位来完成这些技术含量高、专业化程度高的业务。于是,设计单位出现了,专门负责工程的设计工作;施工单位出现了,专门负责工程的施工工作;监理单位出现了,专门负责工程的监督管理工作。较之设计、施工而言,工程建设监理分立最晚,但是工程建设监理作为一项独立的业务,是工程建设管理现代化的标志,也是工程建设管理发展的必然趋势。所以,工程技术的不断发展,导致工程建设业务的不断分工,是工程建设监理形成的主要原因。

(二)工程建设监理形成的条件

工程建设监理有了形成的原因,并不意味着就能成为现实。要成为真正意义上的工程建设监理,必须具备以下基本条件:

1. 工程技术高度发展

工程技术高度发展是工程建设监理形成的基本条件。因为,只有当工程技术发展到一定程度,业主无法对工程建设进行全面监督管理,需要聘请专业工程技术人员负责工程建设监督管理工作的时候,工程建设监理才有了存在的条件。如果工程技术停留在低水平阶段,业主完全有能力监督管理工程建设的全过程,不需要聘请专业工程技术人员,工程建设监理也就失去了生存的环境。

2. 工程建设管理体制完善

从上面分析工程建设管理方式中知道,工程建设监理是在工程建设业务不断分工的过程中出现的。只有当工程建设管理实行业主、承建、监理三方相对独立运作的管理体制后,工程建设管理中才有了监理委托人、监理主体和监理对象,工程建设监理在工程建设管理中也才有了相应的地位。如果工程建设管理体制不完善,没有形成业主、承建、监理三方共同参与的局,在管理体制上没有明确监理的地位,工程建设监理也就不可能生存。

3. 工程建设制度规范

工程建设监理除了要有监理委托人、监理者、监理对象等行为主体外,还必须有规范的监理依据,即工程建设的各项制度,包括法律、法规、标准、规范、合同等。参与工程建设的各个行为主体都要遵循共同的依据,按照规范的制度运作。只有这样,工程建设监理才能得以顺利实施。如果没有规范的工程建设制度,参与工程建设的三方主体失去共同的工作依据,无法协调运行,工程建设监理也就无从谈起。

归纳上述三点,可以把工程建设监理形成的条件概括为:①工程技术高度发展,使工程建

设监理成为必要；②工程建设管理体制完善，使工程建设监理具有法定地位；③工程建设制度规范，使工程建设监理有了工作依据。

二、我国工程建设监理的发展过程

在我国漫长的封建社会里，工程建设处于小生产状态，基本上属于自建的管理方式。多数情况下，业主请来工匠自己组织建设，自行监督与管理。业主和工匠之间没有构成承发包关系，承建商还没有出现，工程建设监理自然也就不可能形成。

19世纪末，西方资本主义的生产方式开始传入我国，工程建设管理方式发生了很大的变化。首先是出现了专门承揽工程建设任务的营造厂，业主和营造厂之间构成承发包关系；进而设计和施工分离，出现了专营工程设计业务的建筑师事务所和专营工程施工业务的营造厂，业主分别与建筑师事务所、营造厂建立设计和施工业务方面的承发包关系。此时的业主，不仅自己监督管理工程，还聘请建筑师事务所的建筑师作为监工员，代表业主行使监督管理职权。这一阶段的特点是，设计和施工已经独立，工程建设监督管理在一定程度上也由专业人员实施，但是没有成为一种独立的业务，工程建设监理还没有形成。

1949年中华人民共和国成立以后，我国的工程建设取得了巨大的成果，建设了大批工程项目，极大地改善了人民的物质文化生活条件。但是在20世纪80年代以前，由于实行高度集中的计划经济体制，工程建设监理丧失了发展的机遇。在计划经济体制下，建设投资由政府主管部门按条块层层拨款，主要材料设备指标随拨款下达给建设单位，设计、施工任务下达给相关的设计、施工单位。这样一来，建设单位、设计单位、施工单位实质上只是工程建设的被动执行者，相互之间没有经济关系，缺乏约束和监督。这段时期的工程建设形成了以政府主管部门监督管理为主，建设单位、设计单位、施工单位自监自管的格局，没有工程建设监理的发展余地。

我国的工程建设监理，是在20世纪80年代后期，随着经济体制改革不断深入而逐步发展起来的。

1988年7月，建设部颁发了《关于开展建设监理工作的通知》。这个通知的发出，标志着我国工程建设管理步入了一个新的时期，开始参照国际惯例建立符合中国国情的建设监理制度，工程建设监理在工程建设管理体制中有了自己的地位。这个通知对建设监理的范围、对象、内容、组织机构，以及开展建设监理的步骤提出了初步意见。在这个通知的指导下，我国的工程建设监理开始起步。

1988年11月，建设部颁发了《关于开展建设监理试点工作的若干意见》。这个意见确定在北京、上海、天津、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳八个市和能源、交通两个部门的水电、公路系统开展建设监理试点工作，我国的工程建设监理进入试运行阶段。

1989年7月，建设部颁发了《建设监理试行规定》。这个通知在总结八个城市和两个部门试行建设监理工作经验的基础上，对监理机构及职责、监理内容，监理单位和建设单位、承包单位的关系等作了明确规定，使我国的工程建设监理开始走向规范化，为在全国推行该项工作奠定了基础。

1990年至1992年的三年间，建设部先后颁发了《工程建设监理单位资质管理试行办法》、《监理工程师资格考试和注册试行办法》，与国家物价局联合颁发了《关于发布工程建设监理费有关规定的通知》。与此同时，中国建设监理协会还颁发了贯彻上述文件的实施意见。这些办

法、规定、意见的发布,使我国的工程建设监理有了较为配套的管理制度,对逐步完善建设监理制度,保证工程建设监理工作健康发展起到了极大的推动作用。

1995年12月,建设部和国家计委正式颁发了《工程建设监理规定》,同时宣布建设部1989年发布的《建设监理试行规定》废止。《工程建设监理规定》的发布,意味着我国的工程建设监理已经完成试行任务,进入全面推行阶段,步入规范化、法制化的轨道。这个规定正式明确了工程建设监理的管理机构及职责,工程建设监理的范围及内容,工程建设监理合同及程序,工程建设监理单位与监理工程师,外资、中外合资和国外贷款、赠款建设的工程建设监理,工程建设监理的处罚等。《工程建设监理规定》是我国建立工程建设监理制度的基础性文件,是实施规范化管理的依据。按照《工程建设监理规定》,工程建设监理在全国迅速推广,健康发展。

1997年11月1日,第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国建筑法》。建筑法明确了工程建设监理制的法律地位,使工程建设监理有了法律依据,实现了法制化管理。

我国从1988年推行工程建设监理制以来,经历了提出、试行、推广、规范、法制化的过程。经过十余年的发展,取得了显著的经济效益和良好的社会效益。实行工程建设监理的地区和工程,普遍提高了工程质量,降低了工程造价,保证了工程进度,解决了工程建设中的一些老大难问题。目前,我国工程建设监理已经进入稳步发展的阶段,从业人员13万余人,监理单位3400多家。工程建设监理制的实施,作为我国工程建设管理体制的一项重大改革,得到多方面的支持和工程建设管理界的广泛认同,正以迅速、稳定的步伐在全国各地普遍推行。

第三节 工程建设监理的意义、任务和程序

一、工程建设监理的意义

实施工程建设监理制,是工程建设管理方式的重大改革,是工程建设管理和国际惯例接轨,步入现代化的标志。对于提高工程质量,加快工程进度,降低工程造价,维护市场秩序,提高工程建设管理水平,都具有重要意义。

(一)有利于提高工程质量

工程质量取决于工程建设过程中各个环节的工作质量,包括工程建设准备,工程勘察设计,工程施工,后期服务等。在传统的工程建设管理模式中,由于没有实行工程建设监理,工程建设的监督和管理只能由政府或业主来实施,没有专门的监督管理机构和人员,无法实现专业化,使工程建设的监督管理工作停留在低水平的层次上,缺乏科学性。在传统的工程建设管理模式下,工程质量主要依靠工程建设各环节实施者的工作来实现,一旦实施者的工作出现失误,由于没有专业人员监督把关,工程质量事故难以避免。实施工程建设监理后,由监理工程师对建设过程进行监督管理,使工程质量多了一道保险。由于监理工程师都是各方面的专业人员,他们在技术上对建设过程进行把关,对提高工程质量无疑是具有重要意义的。

(二)有利于加快工程进度

工程项目建设过程的进度,受到各方面因素的影响。有甲方的原因,也有乙方的原因;有自然因素的影响,也有社会因素的影响。必须对参与工程建设的各方进行有效的协调,才能保证工程进度按计划进行。没有实行工程建设监理以前,工程建设中的协调工作通常由业主自行解

决,甲乙双方经常因为工程进度问题发生矛盾,互相推委,无法分清责任,难以保证合同工期。实行工程建设监理后,监理工程师以第三方的身份出现,站在公正的立场上,以工程合同为依据处理建设中的各种问题,协调各方关系,确保合同工期的实现,从而推动了工期进度的加快。

(三)有利于降低工程造价

工程项目在建设过程中,经常因为各种原因导致造价提高,甚至失控。究其原因,主要是工程变更引起的。工程变更在工程建设中一般难以避免,这种变更往往引起造价的波动。在没有实行工程建设监理的情况下,业主由于专业知识和能力上的限制,很难正确地估计工程变更带来的价格变化,导致造价失控。实行工程建设监理后,监理工程师有责任对每一次工程变更进行论证,测算对工程造价的影响并通知业主。对于不合理的变更或业主无法接受的价格变动,要阻止或提出修改意见,使工程造价始终处在控制之中。另外,监理工程师还可以对设计和施工方案提出在保证工程质量的前提下,有利于降低工程成本的修改意见,从而降低工程造价。

(四)有利于维护市场秩序,提高工程建设管理水平

从市场经济角度上讲,工程建设监理是一种中介行为。中介机构参与市场活动,有利于维护市场秩序和商品交易。对于一般的简单商品而言,中介机构的意义并不大,买卖双方可以顺利完成交易。但对于工程建设这样一种复杂的商品交易活动,离开了中介机构的参与,则难以维持正常的市场秩序。因为对于业主来说,不可能都成为工程建设方面的专家,在没有中介机构参与的情况下,只能凭经验、凭感觉进行工程建设管理;对于承建单位来说,由于没有内行的监督管理,也很难规范自己的行为。在这样一种状况下,建筑市场的秩序是很难建立的。业主和承建单位都可能因为担心利益受损,向对方提出不合理的要求,以保护自己的利益,也容易出现欺诈行为。工程建设监理的出现,相当于在业主和承建单位之间搭起一座桥梁,协助双方规范性地完成工程建设这一复杂的商品交易活动,实现各自的目的。毫无疑问,实施工程建设监理,对于建立正常的市场秩序,维护业主和承建单位双方的利益,都是大有益处的。

从工程建设管理角度上讲,工程建设监理实现了工程建设监督管理工作的专门化。这既是工程建设管理现代化的标志,也是国际惯例的要求。实施工程建设监理,意味着工程建设监督管理成为一种专门职业,这对于提高工程建设的管理水平有重要意义。一方面,业主再没有必要组建强大的建设管理班子,只需把监督管理业务委托给监理单位即可,此时业主的注意力集中在投资决策上,这样既可以减少浪费,又可以提高管理水平和投资效益。另一方面,承建方是和专家们打交道,既可以提高自身的水平,又可以维护自身的利益,规范自己的行为。再者,工程建设监理成为一种市场行为,监理单位为了取得业主的信任,占领市场,也必须努力提高自身的素质,加强管理,从而导致工程建设管理整体水平的提高。

二、工程建设监理的任务

工程建设各个阶段的监理,都是围绕质量、工期、投资和合同管理展开的。所以,工程建设监理的任务可以概括为:通过工程建设合同的管理和现场各方面的协调工作,实现质量、工期和投资的有效控制,达到工程建设顺利而高效进行的目的。从工程建设监理的具体业务上看,还可以把工程建设监理的任务总结为:“三控制”、“两管理”、“一协调”。所谓“三控制”,即质量控制、投资控制、工期控制;所谓“两管理”,即合同管理与信息管理;所谓“一协调”,即工程建设过程中各种矛盾和问题的协调。

工程建设监理的主要任务是: