

全国监理工程师培训考试教材

JIANSHE GONGCHENG JIANLI GAILUN

# 建设工程监理概论

中国建设监理协会 组织编写



知识产权出版社

全国监理工程师培训考试教材

# 建设工程监理概论

中国建设监理协会组织编写

知识产权出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

建设工程监理概论/《全国监理工程师培训考试教材》编写委员会编.

—北京:知识产权出版社,2003.1

全国监理工程师培训考试教材

ISBN 7-80011-786-3

I. 建… II. 全… III. 建筑工程—监督管理—技术培训—教材

IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 092069 号

本书的所有版权受到保护, 未经出版者书面许可, 任何人不得以任何方式和方法复制抄袭本书的任何部分, 违者皆须承担全部民事责任及刑事责任。

为维护广大读者利益, 若发现或怀疑您所购买的本书为盗版书, 请您将原书和购书发票寄至本社, 或拨打电话 010-82000889 联系, 经鉴定属实, 本社负责退还您购买盗版书的书款。

---

**建设工程监理概论**

中国建设监理协会 组织编写

责任编辑: 汤腊冬 陆彩云 责任校对: 韩秀天

装帧设计: 段维东 责任出版: 杨宝林

知识产权出版社出版、发行

地址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

通信地址: 北京市海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编 100088

<http://www.cnipr.com>

(010) 82000893 (010) 82000860 转 8101 (010) 82000889

北京白帆印务有限公司印刷

新华书店经销

2003 年 1 月第一版 2004 年 1 月第三次印刷

787mm×1092mm 1/16 印张: 12 字数: 280 千字

印 数: 20 001-30 000 册

ISBN 7-80011-786-3/T·063-1038

定 价: 27.00 元

如有印装质量问题, 本社负责调换。

## 全国监理工程师培训考试教材审定委员会

顾 问：姚 兵

主任委员：金德钧

副主任委员：张鲁风

成 员（按姓氏笔画排序）：

毛鹤琴 刘长滨 曲修山 李维平

何健安 张毓贤 林知炎 都贻明

徐崇禄 缪长江 潘宝根

## 全国监理工程师培训考试教材编写委员会

顾 问：谭克文

主任委员：田世宇

成 员（按姓氏笔画排序）：

万 晓	王雪青	王广斌	田金信
刘贞平	刘伊生	刘建亮	刘晓君
任健琳	李维平	李清立	张守健
张连营	何红锋	汪 洋	陈建国
林之毅	武永祥	周爱民	顾辅柱
曹小琳	黄文杰	黄如宝	董红梅
温 健	燕 平	欧阳光辉	

# 序

建设工程监理制度在我国建设领域推行十四年来，在工程建设中发挥了重要作用，取得了显著成绩。工程监理事业已引起全社会的广泛关注和重视，赢得了各级政府领导的普遍认可和支持。目前，我国已形成了工程监理的行业规模，建立了比较完善的工程监理制度和法规体系，培养了一批水平较高的监理人才，积累了丰富的工程监理经验。实践证明，实施工程监理制度完全符合我国社会主义市场经济发展的要求。

随着我国社会主义市场经济体制的发展和完善，随着加入“WTO”和工程建设管理体制改革创新形势的变化，对工程监理行业提出了更高的要求。监理行业必须适应这种新的形势和要求，大力增强自身实力，提高自身素质，在工程建设中继续发挥重要作用。监理人才的培养和监理理论的完善是监理行业发展的基础。因此，必须从提高监理培训教材质量水平入手，为监理行业奠定坚实的理论基础。近几年，我国工程建设领域法制建设不断加强，工程监理实践经验不断丰富，新法规、新规范、新经验层出不穷，从而加快了监理理论研究工作步伐，取得并积累了一些新的研究成果。原监理培训教材中的很多内容已不能适应新形势的要求，需要改进和完善。我们在广泛征求政府主管部门、专家和监理人员意见的基础上，经过认真研究，决定对原教材进行全面修订。在有关专家的共同努力下，顺利完成了教材修订工作。

与原教材相比，新版教材的主要特点：一是注重了现行的政策法规。对相关法规的阐释注重原文原意，全面引证，避免断章取义，臆断发挥。二是突出了教材的实用性。以当前实际开展的监理工作为主要介绍内容，辅以典型案例分析，重点说明如何操作，旨在提高监理人员实作能力。三是注意了业务范围的前瞻性。一些在当前监理行业尚未普遍开展的业务，如项目可行性研究、设计阶段监理、风险管理等，虽未形成成熟经验，但在今后有可能实施的工作，也从理论上和方法上予以介绍，以满足相关监理人员和其他有关工程技术人员需要，同时注意吸收了一些工程项目管理最新研究成果或最新模式。四是增强了体系结构的完整性。全套教材体系仍沿袭以监理业务主要涉及的三控制、二管理为主要框架，但在内容取舍中注意了相互衔接，避免了重复、遗漏、自相矛盾的现象。

新版教材全套共六册，书名分别为：《建设工程监理概论》、《建设工程合同管理》、《建设工程质量控制》、《建设工程投资控制》、《建设工程进度控制》、《建设工程信息管理》。本套教材既是监理工程师培训考试教材，也可作为其他从事工程建设工作的工程技术人员，以及大专院校相关专业学生的参考书。

本套教材是在原教材基础上修订完成的。参加修订和审定工作的单位有：同济大学、天津大学、重庆大学、北京交通大学、北京建筑工程学院、华北电力大学、哈尔滨工业大学、西安建筑科技大学、上海市建筑科学研究院建设工程咨询监理部、北京京精大房工程建设监理公司、铁道部科学研究院工程监理部。他们在教材修订中给予了大力支持，在此向他们表示衷心感谢。

在教材修订过程中，虽经反复推敲核证，仍难免有不妥甚至错误之处，诚望广大读者提出宝贵意见。

中国建设监理协会  
2002年12月

# 前 言

20世纪90年代中期以来,我国建设工程监理在理论和实践两个方面都有了较快的发展,取得了明显的成效和宝贵的经验;而且与建设工程监理相关的多部法律法规相继出台;同时,为了适应我国加入WTO之后的新形势,需要了解国际上与我国建设工程监理相关的最新动态。因此,原教材的部分内容已经不能适应新形势的要求,需要进行全面修订。

本书是在原全国监理工程师培训教材《工程建设监理概论》(1997年版)的基础上,按照新的教材编写大纲编写的。与原教材相比,本书主要在以下几方面作了较大的修改:

一、删去了部分内容。例如,工程建设监理的指导思想、我国实施工程建设监理的基本条件和必要性、建立和实施建设监理的意义、监理工程师的培养(保留其中继续教育的内容)、监理队伍的规模、工程建设监理收取费用的必要性等。

二、根据有关法律、法规改写部分内容。例如,将“建设工程法律法规”作为独立的一节,改写了工程监理企业资质管理内容,突出了工程监理企业和监理工程师的责任。

三、调整部分章节的结构和内容。例如,第三章“建设工程目标控制”,保留了原教材的基本内容,但结构和内容都作了一定的调整。

四、新增部分内容。新增第四章“建设工程风险管理”和第七章“国外相关情况介绍”两章。此外,第一章新增了建设工程监理产生的背景、作用、理论基础、特点和发展趋势,建设工程法律法规体系等内容,第五章新增了建设工程监理的组织协调、第六章新增了监理规划的审核等内容。

本书除作为全国监理工程师培训教材和全国监理工程师执业资格考试主要参考书之外,还可作为建设监理单位、建设单位、勘察设计单位、施工单位和政府各级建设行政主管部门有关人员工作及大专院校工程管理专业、土木工程类专业学生学习的参考书。

本书由黄如宝(同济大学教授)主编,张鲁风(建设部建筑市场管理司司长)主审。全书共七章。第一章由刘贞平(北京建工学院副教授)编写,第二章由林之毅(中国建设监理协会副秘书长)编写,第三章、第四章和第七章由黄如宝编写,第五章和第六章由李清立(北京交通大学副教授)编写。

在此,谨向参加原教材编审工作的同志致以诚挚的谢意。

在本书的编写过程中,姚兵(中纪委驻建设部纪检组组长、教授、博士生导师)、傅仁章(中集协建设集团公司董事长)、谭克文(中国建设监理协会会长)、田世宇(中国建设监理协会常务副会长兼秘书长)、刘廷彦(建设部工程质量安全监督与行业发展司助理巡视员、高级工程师)、都贻明(中国建设监理协会信息部主任、高级工程师)、燕平(建设部建筑市场管理司建设监理处调研员)等同志提出了许多宝贵意见和建议,在此一并向他们表示衷心感谢。

由于本书编者水平有限,不妥之处在所难免,恳请广大读者批评指正。

《建设工程监理概论》编写组

2002年12月

# 目 录

第一章 建设工程监理与相关法规制度	(1)
第一节 建设工程监理的基本概念	(1)
一、建设工程监理制产生的背景	(1)
二、建设工程监理的概念	(2)
三、建设工程监理的性质	(4)
四、建设工程监理的作用	(5)
第二节 建设工程监理理论和发展趋势	(6)
一、建设工程监理的理论基础	(6)
二、现阶段建设工程监理的特点	(7)
三、建设工程监理的发展趋势	(8)
第三节 建设工程法律法规	(9)
一、建设工程法律法规体系	(9)
二、建筑法	(11)
三、建设工程质量管理条例	(14)
四、建设工程监理规范	(17)
五、施工旁站监理管理办法	(20)
第四节 建设程序和建设工程管理制度	(21)
一、建设程序	(21)
二、建设工程主要管理制度	(25)
思考题	(27)
第二章 监理工程师和工程监理企业	(29)
第一节 监理工程师概述	(29)
一、监理工程师的执业特点	(29)
二、监理工程师的素质	(29)
三、监理工程师的职业道德	(30)
四、FIDIC 道德准则	(31)
五、监理工程师的法律地位	(32)
六、监理工程师的法律责任	(32)
七、监理工程师违规行为的处罚	(33)
第二节 监理工程师执业资格考试、注册和继续教育	(34)
一、监理工程师执业资格考试	(34)
二、监理工程师注册	(35)
三、注册监理工程师的继续教育	(37)
第三节 工程监理企业的组织形式	(37)
一、公司制监理企业	(37)
二、中外合资经营监理企业与中外合作经营监理企业	(39)
三、我国工程监理企业管理体制和经营机制的改革	(39)



第四节	工程监理企业的资质管理制度	(41)
一、	工程监理企业的资质等级标准和业务范围	(41)
二、	工程监理企业的资质申请	(42)
三、	工程监理企业的资质管理	(43)
第五节	工程监理企业经营管理	(46)
一、	工程监理企业经营活动基本准则	(46)
二、	加强企业管理	(48)
三、	市场开发	(49)
思考题		(51)
第三章	建设工程目标控制	(52)
第一节	目标控制概述	(52)
一、	控制流程及其基本环节	(52)
二、	控制类型	(55)
三、	目标控制的前提工作	(57)
第二节	建设工程目标系统	(59)
一、	建设工程三大目标之间的关系	(60)
二、	建设工程目标的确定	(61)
三、	建设工程目标的分解	(63)
第三节	建设工程目标控制的含义	(64)
一、	建设工程投资控制的含义	(64)
二、	建设工程进度控制的含义	(66)
三、	建设工程质量控制的含义	(69)
第四节	建设工程目标控制的任务和措施	(71)
一、	建设工程设计阶段和施工阶段的特点	(71)
二、	建设工程目标控制的任务	(75)
三、	建设工程目标控制的措施	(77)
思考题		(78)
第四章	建设工程风险管理	(79)
第一节	风险管理概述	(79)
一、	风险的定义与相关概念	(79)
二、	风险的分类	(81)
三、	建设工程风险与风险管理	(82)
第二节	建设工程风险识别	(84)
一、	风险识别的特点和原则	(84)
二、	风险识别的过程	(85)
三、	建设工程风险的分解	(86)
四、	风险识别的方法	(86)
第三节	建设工程风险评价	(90)
一、	风险评价的作用	(90)
二、	风险量函数	(91)
三、	风险损失的衡量	(91)
四、	风险概率的衡量	(93)
五、	风险评价	(93)

第四节 建设工程风险对策 .....	(94)
一、风险回避 .....	(94)
二、损失控制 .....	(95)
三、风险自留 .....	(97)
四、风险转移 .....	(99)
五、风险对策决策过程 .....	(102)
思考题 .....	(102)
第五章 建设工程监理组织 .....	(103)
第一节 组织的基本原理 .....	(103)
一、组织和组织结构 .....	(103)
二、组织设计 .....	(104)
三、组织机构活动基本原理 .....	(106)
第二节 建设工程组织管理基本模式 .....	(107)
一、平行承包模式 .....	(107)
二、设计或施工总分包模式 .....	(108)
三、项目总承包模式 .....	(109)
四、项目总承包管理模式 .....	(110)
第三节 建设工程监理模式与实施程序 .....	(110)
一、建设工程监理模式 .....	(110)
二、建设工程监理实施程序 .....	(112)
三、建设工程监理实施原则 .....	(114)
第四节 项目监理机构 .....	(115)
一、建立项目监理机构的步骤 .....	(115)
二、项目监理机构的组织形式 .....	(117)
三、项目监理机构的人员配备及职责分工 .....	(121)
第五节 建设工程监理的组织协调 .....	(126)
一、建设工程监理组织协调概述 .....	(126)
二、项目监理机构组织协调的工作内容 .....	(127)
三、建设工程监理组织协调的方法 .....	(131)
思考题 .....	(133)
第六章 建设工程监理规划 .....	(134)
第一节 建设工程监理规划概述 .....	(134)
一、建设工程监理工作文件的构成 .....	(134)
二、建设工程监理规划的作用 .....	(135)
第二节 建设工程监理规划的编写 .....	(136)
一、建设工程监理规划编写的依据 .....	(136)
二、建设工程监理规划编写的要求 .....	(137)
第三节 建设工程监理规划的内容及其审核 .....	(139)
一、建设工程监理规划的内容 .....	(139)
二、建设工程监理规划的审核 .....	(149)
思考题 .....	(151)
第七章 国外工程项目管理相关情况介绍 .....	(152)

第一节 建设项目管理 .....	(152)
一、建设项目管理的发展过程 .....	(152)
二、建设项目管理的类型 .....	(153)
三、建设项目管理理论体系的发展 .....	(154)
四、美国项目管理专业人员资格认证 (PMP) .....	(155)
第二节 工程咨询 .....	(156)
一、工程咨询概述 .....	(156)
二、咨询工程师 .....	(158)
三、工程咨询公司的服务对象和内容 .....	(160)
第三节 建设工程组织管理新型模式 .....	(162)
一、CM 模式 .....	(162)
二、EPC 模式 .....	(165)
三、Partnering 模式 .....	(168)
四、Project Controlling 模式 .....	(173)
思考题 .....	(177)
参考文献 .....	(179)

# 第一章 建设工程监理与相关法规制度

## 第一节 建设工程监理的基本概念

### 一、建设工程监理制产生的背景

从新中国成立直至 20 世纪 80 年代，我国固定资产投资基本上是由国家统一安排计划（包括具体的项目计划），由国家统一财政拨款。在我国当时经济基础薄弱、建设投资和物资短缺的条件下，这种方式对于国家集中有限的财力、物力、人力进行经济建设，迅速建立我国的工业体系和国民经济体系起到了积极作用。

当时，我国建设工程的管理基本上采用两种形式：对于一般建设工程，由建设单位自己组成筹建机构，自行管理；对于重大建设工程，则从与该工程相关的单位抽调人员组成工程建设指挥部，由指挥部进行管理。因为建设单位无须承担经济风险，这两种管理形式得以长期存在，但其弊端是不言而喻的。由于这两种形式都是针对一个特定的建设工程临时组建的管理机构，相当一部分人员不具有建设工程管理的知识和经验，因此，他们只能在工作实践中摸索。而一旦工程建成投入使用，原有的工程管理机构 and 人员就解散，当有新的建设工程时再重新组建。这样，建设工程管理的经验不能承袭升华，用来指导今后的工程建设，而教训却不断重复发生，使我国建设工程管理水平长期在低水平徘徊，难以提高。投资“三超”（概算超估算、预算超概算、结算超预算）、工期延长的现象较为普遍。工程建设领域存在的上述问题受到政府和有关部门的关注。

80 年代我国进入了改革开放的新时期，国务院决定在基本建设和建筑业领域采取一些重大的改革措施，例如，投资有偿使用（即“拨改贷”）、投资包干责任制、投资主体多元化、工程招标投标制等。在这种情况下，改革传统的建设工程管理形式，已经势在必行。否则，难以适应我国经济发展和改革开放新形势的要求。

通过对我国几十年建设工程管理实践的反思和总结，并对国外工程管理制度与管理方法进行了考察，认识到建设单位的工程项目管理是一项专门的学问，需要一大批专门的机构和人才，建设单位的工程项目管理应当走专业化、社会化的道路。在此基础上，建设部于 1988 年发布了“关于开展建设监理工作的通知”，明确提出要建立建设监理制度。建设监理制作为工程建设领域的一项改革举措，旨在改变陈旧的工程管理模式，建立专业化、社会化的建设监理机构，协助建设单位做好项目管理工作，以提高建设水平和投资效益。

建设工程监理制于 1988 年开始试点，5 年后逐步推开，1997 年《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》）以法律制度的形式作出规定，国家推行建设工程监理制度，从而使建设工程监理在全国范围内进入全面推行阶段。

## 二、建设工程监理的概念

### (一) 定义

我国的建设工程监理发展很快，在许多方面取得了成功，但仍有不成熟的地方，目前难以准确地定义。如果从其主要属性来说，大体上可作如下表述：所谓建设工程监理，是指具有相应资质的工程监理企业，接受建设单位的委托，承担其项目管理工作，并代表建设单位对承建单位的建设行为进行监控的专业化服务活动。

建设单位，也称为业主、项目法人，是委托监理的一方。建设单位在工程建设中拥有确定建设工程规模、标准、功能以及选择勘察、设计、施工、监理单位等工程建设中重大问题的决定权。

工程监理企业是指取得企业法人营业执照，具有监理资质证书的依法从事建设工程监理业务活动的经济组织。

### (二) 监理概念要点

#### 1. 建设工程监理的行为主体

《建筑法》明确规定，实行监理的建设工程，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开展，建设工程监理的行为主体是工程监理企业，这是我国建设工程监理制度的一项重要规定。

建设工程监理不同于建设行政主管部门的监督管理。后者的行为主体是政府部门，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视为建设工程监理。

#### 2. 建设工程监理实施的前提

《建筑法》明确规定，建设单位与其委托的工程监理企业应当订立书面建设工程委托监理合同。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。工程监理企业应根据委托监理合同和有关建设工程合同的规定实施监理。

建设工程监理只有在建设单位委托的情况下才能进行。只有与建设单位订立书面委托监理合同，明确了监理的范围、内容、权利、义务、责任等，工程监理企业才能在规定的范围内行使管理权，合法地开展建设工程监理。工程监理企业在委托监理的工程中拥有一定的管理权限，能够开展管理活动，是建设单位授权的结果。

承建单位根据法律、法规的规定和它与建设单位签订的有关建设工程合同的规定接受工程监理企业对其建设行为进行的监督管理，接受并配合监理是其履行合同的一种行为。工程监理企业对哪些单位的哪些建设行为实施监理要根据有关建设工程合同的规定。例如，仅委托施工阶段监理的工程，工程监理企业只能根据委托监理合同和施工合同对施工行为实行监理。而在委托全过程监理的工程中，工程监理企业则可以根据委托监理合同以及勘察合同、设计合同、施工合同对勘察单位、设计单位和施工单位的建设行为实行监理。

#### 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、建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、批准的施工图设计文件、施工许可证等。

(2) 有关的法律、法规、规章和标准、规范。

包括：《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》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，也包括《工程建设标准强制性条文》、《建设工程监理规范》以及有关的工程技术标准、规范、规程等。

(3) 建设工程委托监理合同和有关的建设工程合同。

工程监理企业应当根据两类合同，即工程监理企业与建设单位签订的建设工程委托监理合同和建设单位与承建单位签订的有关建设工程合同进行监理。

工程监理企业依据哪些有关的建设工程合同进行监理，视委托监理合同的范围来决定。全过程监理应当包括咨询合同、勘察合同、设计合同、施工合同以及设备采购合同等；决策阶段监理主要是咨询合同；设计阶段监理主要是设计合同；施工阶段监理主要是施工合同。

#### 4. 建设工程监理的范围

建设工程监理范围可以分为监理的工程范围和监理的建设阶段范围。

(1) 工程范围。

为了有效发挥建设工程监理的作用，加大推行监理的力度，根据《建筑法》，国务院公布的《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，建设部又进一步在《建设工程监理范围和规模标准规定》中对实行强制性监理的工程范围作了具体规定。下列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大影响的骨干项目。

2) 大中型公用事业工程：项目总投资额在 3 000 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：包括使用世界银行、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 3 000 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、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，以及学校、影剧院、体育场馆项目。

(2) 阶段范围。

建设工程监理可以适用于工程建设投资决策阶段和实施阶段，但目前主要是建设工程施工阶段。

在建设工程施工阶段，建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和工程监理企业等工程建设的各类行为主体均出现在建设工程当中，形成了一个完整的建设工程组织体系。在这个阶段，建筑市场的发包体系、承包体系、管理服务体系的各主体在建设工程中会

合，由建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和工程监理企业各自承担工程建设的责任和义务，最终将建设工程建成投入使用。在施工阶段委托监理，其目的是更有效地发挥监理的规划、控制、协调作用，为在计划目标内建成工程提供最好的管理。

### 三、建设工程监理的性质

#### 1. 服务性

建设工程监理具有服务性，是从它的业务性质方面定性的。建设工程监理的主要方法是规划、控制、协调，主要任务是控制建设工程的投资、进度和质量，最终应当达到的基本目的是协助建设单位在计划的目标内将建设工程建成投入使用。这就是建设工程监理的管理服务的内涵。

工程监理企业既不直接进行设计，也不直接进行施工；既不向建设单位承包造价，也不参与承包商的利益分成。在工程建设中，监理人员利用自己的知识、技能和经验、信息以及必要的试验、检测手段，为建设单位提供管理服务。

工程监理企业不能完全取代建设单位的管理活动。它不具有工程建设重大问题的决策权，它只能在授权范围内代表建设单位进行管理。

建设工程监理的服务对象是建设单位。监理服务是按照委托监理合同的规定进行的，是受法律约束和保护。

#### 2. 科学性

科学性是由建设工程监理要达到的基本目的决定的。建设工程监理以协助建设单位实现其投资目的为己任，力求在计划的目标内建成工程。面对工程规模日趋庞大，环境日益复杂，功能、标准要求越来越高，新技术、新工艺、新材料、新设备不断涌现，参加建设的单位越来越多，市场竞争日益激烈，风险日渐增加的情况，只有采用科学的思想、理论、方法和手段才能驾驭工程建设。

科学性主要表现在：工程监理企业应当由组织管理能力强、工程建设经验丰富的人员担任领导；应当有足够数量的、有丰富的管理经验和应变能力的监理工程师组成的骨干队伍；要有一套健全的管理制度；要有现代化的管理手段；要掌握先进的管理理论、方法和手段；要积累足够的技术、经济资料和数据；要有科学的工作态度和严谨的工作作风，要实事求是、创造性地开展工作。

#### 3. 独立性

《建筑法》明确指出，工程监理企业应当根据建设单位的委托，客观、公正地执行监理任务。《工程建设监理规定》和《建设工程监理规范》要求工程监理企业按照“公正、独立、自主”原则开展监理工作。

按照独立性要求，工程监理单位应当严格地按照有关法律、法规、规章、工程建设文件、工程建设技术标准、建设工程委托监理合同、有关的建设工程合同等的规定实施监理；在委托监理的工程中，与承建单位不得有隶属关系和其他利害关系；在开展工程监理的过程中，必须建立自己的组织，按照自己的工作计划、程序、流程、方法、手段，根据

自己的判断，独立地开展工作的。

#### 4. 公正性

公正性是社会公认的职业道德准则，是监理行业能够长期生存和发展的基本职业道德准则。在开展建设工程监理的过程中，工程监理企业应当排除各种干扰，客观、公正地对待监理的委托单位和承建单位。特别是当这两方发生利益冲突或者矛盾时，工程监理企业应以事实为依据，以法律和有关合同为准绳，在维护建设单位的合法权益时，不损害承建单位的合法权益。例如，在调解建设单位和承建单位之间的争议，处理工程索赔和工程延期，进行工程款支付控制以及竣工结算时，应当尽量客观、公正地对待建设单位和承建单位。

### 四、建设工程监理的作用

建设单位的工程项目实行专业化、社会化管理在外国已有一百多年的历史，现在越来越显现出强劲的生命力，在提高投资的经济效益方面发挥了重要作用。我国实施建设工程监理的时间虽然不长，但已经发挥出明显的作用，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方面：

#### (一) 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实施全方位全过程监理的条件下，在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）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决策阶段的监理工作，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，也为实现建设工程投资综合效益最大化打下了良好的基础。

#### (二) 有利于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。要做到这一点，仅仅依靠自律机制是远远不够的，还需要建立有效的约束机制。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，由于客观条件所限，政府的监督管理不可能深入到每一项建设工程的实施过程中，因而，还需要建立另一种约束机制，能在建设工程实施过程中对工程建设参与各方的建设行为进行约束。建设工程监理制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的建设工程合同对承建单位的建设行为进行监督管理。由于这种约束机制贯穿于工程建设的全过程，采用事前、事中和事后控制相结合的方式，因此可以有效地规范各承建单位的建设行为，最大限度地避免不当建设行为的发生。即使出现不当建设行为，也可以及时加以制止，最大限度地减少其不良后果。应当说，这是约束机制的根本目的。另一方面，由于建设单位不了解



建设工程有关的法律、法规、规章、管理程序和市场行为准则，也可能发生不当建设行为。在这种情况下，工程监理单位可以向建设单位提出适当的建议，从而避免发生建设单位的不当建设行为，这对规范建设单位的建设行为也可起到一定的约束作用。

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。

### (三) 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，而且还关系到人民的生命财产安全、健康和环境。因此，保证建设工程质量和使用安全就显得尤为重要，在这方面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，实行建设工程监理制之后，在加强承建单位自身对工程质量管理的基础上，由工程监理企业介入建设工程生产过程的管理，对保证建设工程质量和使用安全有着重要作用。

### (四) 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三种不同表现：

- (1) 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；
- (2) 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（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。

实行建设工程监理制之后，工程监理企业一般都能协助建设单位实现上述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上述第二种和第三种表现。随着建设工程寿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。

## 第二节 建设工程监理理论和发展趋势

### 一、建设工程监理的理论基础

1988年我国建立建设工程监理制之初就明确界定，我国的建设工程监理是专业化、社会化的建设单位项目管理，所依据的基本理论和方法来自建设项目管理学。建设项目管理学，又称工程项目管理学，它是以组织论、控制论和管理学作为理论基础，结合建设工程项目和建筑市场的特点而形成的一门新兴学科。研究的范围包括管理思想、管理体制、管理组织、管理方法和管理手段。研究的对象是建设工程项目管理总目标的有效控制，包括费用（投资）目标、时间（工期）目标和质量目标的控制。我国监理工程师培训教材就是以建设项目管理学的理论为指导编写的，并尽可能及时地反映建设项目管理学的最新发