

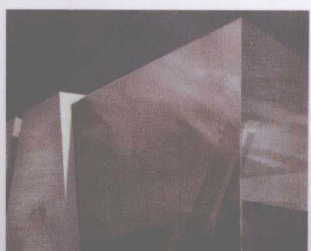
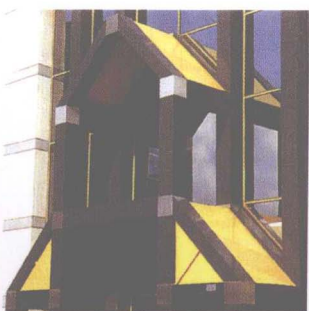
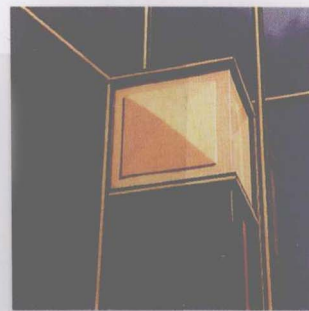
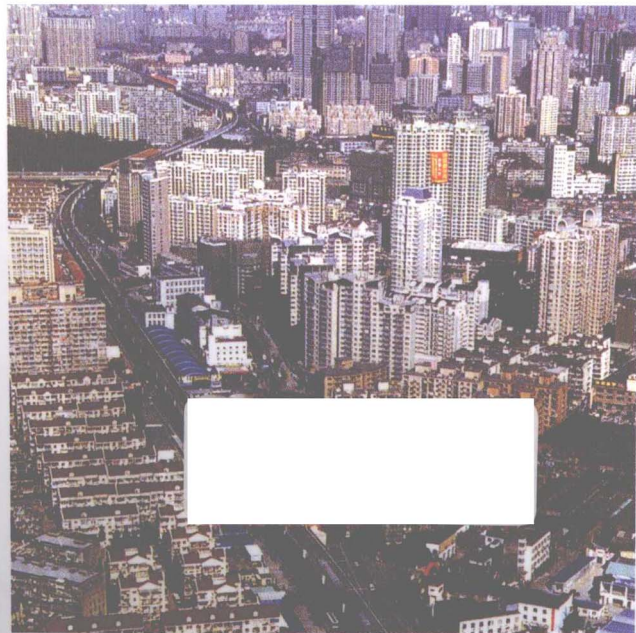
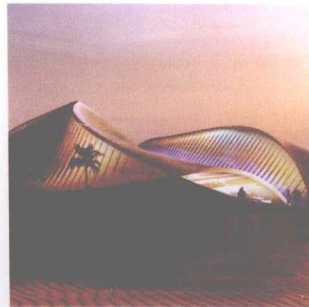
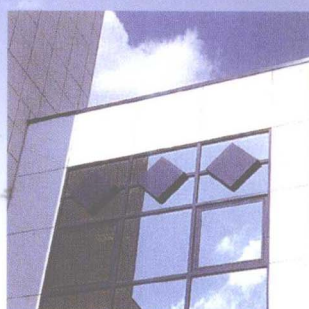
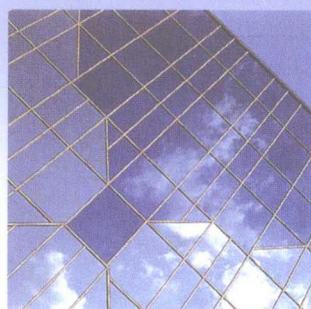


复旦卓越 · 普通高等教育 21 世纪规划教材 · 建筑类

# 建设工程监理概论

王照雯 主编

复旦大学出版社



复旦卓越·普通高等教育 21 世纪规划教材·建筑类

# 建设工程监理概论

主 编 王照雯  
副主编 刘 镇 范利君  
参 编 李 玮 徐春波  
马 玥 姜 洋

復旦大學出版社

### 图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/王照雯主编. —上海:复旦大学出版社,2013.3  
(复旦卓越·普通高等教育21世纪规划教材·建筑类)  
ISBN 978-7-309-09509-8

I. 建… II. 王… III. 建筑工程-监理工作-高等学校-教材 IV. TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第027590号

### 建设工程监理概论

王照雯 主编

责任编辑/张志军

复旦大学出版社有限公司出版发行

上海市国权路579号 邮编:200433

网址:fupnet@fudanpress.com <http://www.fudanpress.com>

门市零售:86-21-65642857 团体订购:86-21-65118853

外埠邮购:86-21-65109143

常熟市华顺印刷有限公司

开本 787×1092 1/16 印张 17.75 字数 379 千

2013年3月第1版第1次印刷

ISBN 978-7-309-09509-8/T·468

定价:35.00元

---

如有印装质量问题,请向复旦大学出版社有限公司发行部调换。

版权所有 侵权必究

## 内 容 简 介

本书为高职高专土建类专业建设监理概论课程教材,系统地介绍了建设工程监理的相关知识,以国家最新标准《建设工程监理规范》(GB 50319 - 2000)为基础,讲述了“四控、二管、一协调”的基本内容。在每章穿插大量案例分析;在习题选择上,安排了选择题、问答题和案例分析题,强调对监理技能的训练和培养。

全书共分 10 章,包括建设工程监理概述、监理工程师的认识、工程监理企业的认识、建设工程监理组织、建设工程目标控制、建设工程风险管理、建设工程监理规划、建设工程信息管理、合同管理与安全生产管理和组织协调。

本书除作为高职高专教材外,也可作为应用本科教材,还可作为相关专业人员的参考书。

Preface

## 前言

本书应高职高专土建类专业教学的要求,从高职和应用本科学生培养目标出发,理论上以必须和够用为度,系统地阐述了建设工程监理的基本概念、基本理论和基本方法。

本书在介绍监理知识的基础上,以最新国家标准《建设工程监理规范》(GB 50319-2000)为主线,以施工阶段监理“四控制、二管理、一协调”的手段为重点,结合全国监理工程师考试内容,配合大量案例题的训练,达到提高技能的目的,从而体现能力培养和技能型教材的特色。

本书内容按40学时编排,推荐学时分配为:第1章4学时,第2章3学时,第3章3学时,第4章4学时,第5章6学时,第6章4学时,第7章4学时,第8章4学时,第9章4学时,第10章2学时,机动2学时。

本书由王照雯担任主编,刘镇、范利君为副主编,具体分工如下:大连海洋大学职业技术学院王照雯编写第6~8章;大连职业技术学院刘镇编写第2章、第3章和第5章4~6节;洛阳理工学院范利君编写第4章和第10章;濮阳职业技术学院李玮编写第1章;大连海洋大学职业技术学院徐春波、马玥合编第9章;大连海洋大学职业技术学院姜洋、王照雯合编第5章1~3节。全书由王照雯统稿。

在编写过程中,为了教学需要,虚构了一些工程名称和人员姓名,如有雷同,纯属巧合。在编写过程中,本书还参阅和引用了一些优秀教材的内容,吸收了国内外众多专家学者的最新研究成果,参考了历年的全国监理工程师培训教材与试题,在此一并表示感谢!

由于编者的水平有限,加上时间仓促,难免有不妥之处,殷切希望广大读者批评指正。

编 者

2012年10月

## Contents

# 目 录

### 第1章 建设工程监理概述 / 1

- 1.1 建设工程监理的基本概念 / 1
  - 1.2 建设工程监理的发展趋势 / 7
  - 1.3 监理的主要内容与建设程序 / 10
  - 1.4 建设工程监理相关法规 / 14
  - 1.5 国外建设工程项目管理 / 19
- 技能训练题 / 24

### 第2章 监理工程师的认识 / 27

- 2.1 什么是监理工程师 / 27
  - 2.2 监理工程师的考试、注册与继续教育 / 32
- 技能训练题 / 40

### 第3章 工程监理企业的认识 / 43

- 3.1 什么是工程监理企业 / 43
  - 3.2 工程监理企业的资质管理 / 50
  - 3.3 工程监理企业的市场营销 / 54
- 技能训练题 / 63

### 第4章 建设工程监理组织 / 67

- 4.1 组织的基本原理 / 67
- 4.2 工程监理模式 / 71
- 4.3 建设工程监理的实施程序和

原则 / 78

- 4.4 项目监理机构 / 80
  - 4.5 监理人员的配备及岗位职责 / 88
- 技能训练题 / 95

### 第5章 建设工程目标控制 / 100

- 5.1 目标控制原理 / 101
  - 5.2 建设工程目标系统 / 106
  - 5.3 建设工程目标控制的任务和措施 / 108
  - 5.4 建设工程施工前期的监理 / 114
  - 5.5 建设工程施工阶段的监理 / 124
- 技能训练题 / 141

### 第6章 建设工程风险管理 / 146

- 6.1 建设工程风险 / 147
  - 6.2 建设工程风险管理 / 149
- 技能训练题 / 169

### 第7章 建设工程监理规划 / 174

- 7.1 监理规划系列文件 / 174
- 7.2 监理规划的编写依据和要求 / 177
- 7.3 监理规划的内容及审核 / 180
- 7.4 监理实施细则 / 192



技能训练题 / 201

**第 8 章 建设工程信息管理 / 206**

- 8.1 建设工程信息 / 206
- 8.2 建设工程文件档案资料管理 / 214
- 8.3 工程监理文件档案资料  
管理 / 221
- 技能训练题 / 227

**第 9 章 合同管理与安全生产管理 / 230**

- 9.1 合同管理 / 231
- 9.2 安全生产管理 / 236
- 技能训练题 / 245

**第 10 章 组织协调 / 250**

- 10.1 建设工程监理组织协调  
概述 / 250
- 10.2 项目监理机构组织协调的  
工作内容 / 251
- 10.3 建设工程监理组织协调的  
方法 / 256
- 技能训练题 / 263

**参考答案 / 266**

**参考文献 / 277**



## 第1章

# 建设工程监理概述

### ● 理论学习要求

了解建设工程监理发展过程及其重要性、国外项目管理模式；掌握建设工程监理概念、性质、建设程序与监理的关系；理解我国建设工程监理有关法律法规的在工程监理方面的规定。

### ● 实践技能要求

正确处理监理的概念；正确认识监理现状特点和发展方向；准确把握监理的性质。

## 1.1 建设工程监理的基本概念

**引例** 建设工程监理制度是我国工程建设领域引进和学习国外先进工程管理模式的成果。它的强制推行,改变了长期以来我国工程建设领域自筹、自建、自管的传统管理模式,促使建设项目管理向社会化、专业化、现代化方向发展。随着人们对于建设质量要求的大力提升,建设监理工作的重要性日益凸显。监理工作作为保障工程建设顺利高质量完工的关键措施,开始受到越来越多人的关注。

实践证明,建设工程监理制度的建立,对控制投资、保证工期、确保质量都发挥了积极作用,已经成为工程建设不可或缺的重要环节。但作为一个新兴行业,社会上还有很大一部分人对行业及工程实行监理的重要性认识不够。有不少人错误地认为,工程监理无关紧要。那么究竟工程监理是否可有可无呢?

### 1.1.1 我国建设工程监理制产生的背景

建设监理是商品经济的产物。100多年前,工业发达国家的资本占有者进行工程建设决策时,就开始雇佣有关的专家进行机会分析,之后又委托专家对工程建设实施进行管理,从而产生了建设监理,并逐渐推广开来,成为国际惯例。

我国强制监理制度的形成,是与特定的历史条件分不开的。





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。我国当时经济基础薄弱、建设投资、物资短缺,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取两种形式: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。

上世纪 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。

1982 年开工建设的鲁布革水电站引水工程,引进了世界银行的贷款,而世界银行按照国际惯例要求实行建设工程监理,因此在建设过程中首次在中国内地设置了建设工程监理机构,实施了建设工程监理。事后证明,鲁布革水电站引水工程引进建设工程监理产生了明显的经济效益,这给了我国建设界一个很大的启示。

1988 年,建设部发布了“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。

自 1988 年我国推行工程监理制以来,共经历了 3 个阶段,即工程监理试点阶段(1988~1993 年)、工程监理稳步推进阶段(1993~1995 年)、工程监理全面推进阶段(1996 年至今)。目前大中城市和新开工的大中型建设项目都逐步实行了建设监理,监理工作逐步达到了规范化,监理队伍的总量已经基本满足监理业务总量的需要,形成一定规模的产业化队伍。在法律法规建设方面,各地方、各部门的监理法规已经基本健全完善,为我国建设工程监理制度的推行和发展,对规范监理工作的行为,具有十分重要的意义。

### 1.1.2 建设工程监理的概念

监理即监督和管理,建设工程监理也称工程建设监理,是指对建设项目的监督和管理,即针对工程项目建设,专业化、独立的、具有相应资质的工程建设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、法规和工程建设监理合



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。

正确理解工程建设监理的概念,应把握以下几个要点:

(1) 工程建设监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动 工程建设监理的对象是工程建设项目,包括新建、改建、扩建等各种建设项目。工程建设监理活动是围绕工程项目展开管理的服务活动。离开工程建设项目,就谈不上工程建设监理活动。

(2) 工程建设监理的行为主体是监理单位 建设工程监理是由监理单位开展的一种监督管理活动。在我国,建设工程监理已成为直接为工程项目建设提供管理服务的行业。所谓监理单位,是指取得企业法人营业执照和工程监理企业资质证书的专门从事建设工程监理和其他技术服务活动的具有独立性、社会性、专业性、公正性特点的提供技术、经济管理服务的中介组织。监理单位在从事工程建设监理活动时,能按照独立、自主的原则,以“公正的第三方”的身份展开,而不同与其他单位和组织围绕工程项目展开的活动。监理单位是建设项目的管理服务的主体,只有监理单位所进行的监督管理活动才称为建设工程监理。

(3) 工程建设监理是受业主委托和授权展开的活动 工程建设监理是基于业主的委托才可实施的建设活动,《中华人民共和国建筑法》明确规定:“实施监理的建设工程,由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理企业实施管理,建设单位与工程监理企业应签订委托监理合同。”只有在取得建设单位的委托和授权后,监理单位才能在监理合同规定的范围内开展监理活动。因此建设单位与监理单位之间是委托与被委托、授权与被授权的合同关系,不同于政府对工程项目实施的行政监督管理。

(4) 工程建设监理是有明确依据的工程建设管理行为 工程建设监理的依据有国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同以及其他工程建设合同。其中最直接的依据是建设工程合同(包括勘察、设计、施工、监理合同等)。

(5) 工程建设监理是微观的监督管理活动 工程建设监理是针对一具体的工程项目展开的,是围绕工程项目建设各项投资活动和生产活动所进行的监督管理,是为实现投资目标而实行的管理活动,注重的是具体工程项目的实际效益。它不同于政府对项目实施的行政监督管理,政府对工程项目进行的是宏观的管理,主要是通过强制性立法、执法来规范建设市场。

(6) 现阶段工程建设监理主要发生在项目建设的实施阶段 工程建设监理的经营服务范围包括工程项目建设的全过程,但在现阶段,监理活动主要发生在工程的设计、招标、施工及竣工验收和保修阶段。

### 1.1.3 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手段是规划、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;由足够数量的、管理经验丰富的和应变能力强的监理工程师组成骨干队伍;有一套健全的管理制度;有现代化的管理手段;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;有科学的工作态度和严谨的工作作风,要实事求是、创造性地开展工作的。

## 3. 独立性

建设工程监理的独立性是国际惯例。国际咨询工程师联合会(FIDIC)认为,工程监理企业是“作为一个独立的专业公司受聘于业主去履行服务的一方”,应当“根据合同进行工作”,监理工程师应当“作为一名独立的专业人员进行工作”,工程监理企业“相对于承包商、制造商、供应商,必须保持其行为的绝对独立性,不得从他们那里接受任何形式的好处,而使他的决定的公正性受到影响或不利于他行使委托人赋予他的职责”,监理工程师“不得与任何妨碍他作为一个独立的咨询工程师工作的商务活动有关”。

我国有关法律、法规明确规定工程监理企业应按照“公正、独立、自主”原则开展监理工作。按照独立性要求,工程监理企业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利益时,不损害承建单位的合法利益。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。

#### 1.1.4 建设工程监理的作用

建设单位的工程项目实行专业化、社会化管理在国外已有 100 多年的历史,现在越来越显现出强大的生命力,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实施全方位全过程工程监理的条件下,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。

##### 2. 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,由于客观条件限制,政府的监督管理不可能深入到每一个项目的建设实施过程中,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入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。

在建设工程实施的过程中,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,可采用事前、事中、事后控制相结合的方式控制,从而可以更加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,工程监理企业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,要发挥上述的约束作用,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施工过程中出现的问题,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。

### 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,从而大大地提高全社会的投资效益,促进国民经济的发展。

另外,实行监理制,也有利于与国际惯例接轨,开展国内外监理市场。1988 年以前,因为我们没有监理制度、监理工程师和监理公司,所以在利用世界银行贷款的项目建设中只能聘请外国监理专家,如鲁布革水电站、南昌大桥等。为此大量的监理费用被外国专家拿走,如京津塘高速公路由丹麦金硕公司监理,3 年中支付 5 名监理工程师费用计 135 万美元。

## 知识链接

### 工程建设监理与政府工程质量监督的区别

工程建设监理与政府工程质量监督都属于工程建设领域的监督管理活动,但是两者是不同的,它们在性质、执行者、任务、工作范围、工作依据、工作深度和广度、工作权限,以及工作方法和工作手段等多方面都存在着明显的差异。

(1) 性质的区别 工程建设监理是一种社会的、民间的行为,是发生在工程建设项目组织系统范围内的平等经济主体之间的横向监督管理,是一种微观性质的、委托性的服务活动。而政府的工程质量监督则是一种行政行为,是工程建设项目组织系统各



经济主体之外的监督管理主体对工程建设项目系统之内的各工程建设的主体进行的一种纵向的监督管理行为,是一种宏观性质的、强制性的政府监督行为。

(2) 执行者的区别 工程建设监理的实施者是社会化、专业化的工程建设监理单位及其监理工程师,而政府工程质量监督的执行者则是政府工程建设行政主管部门中的专业执行机构——工程质量监督机构。

(3) 工作性质的区别 工程建设监理是工程建设监理单位在接受项目业主的委托和授权之后,为项目业主提供的一种高智力工程技术服务工作,而政府工程质量监督则是政府的工程质量监督机构代表政府行使的对工程质量的监督职能。

(4) 工作范围的区别 工程建设监理的工作范围伸缩性较大,它因项目业主委托的范围大小而变化。如果是全过程、全方位的工程建设监理,则其工作范围远远大于政府工程质量监督的范围。此时,工程建设监理包括整个工程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。而政府工程质量监督则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) 工作依据的区别 政府工程质量监督以国家、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,维护法规的严肃性。而工程建设监理不仅以法律、法规为依据,还要以工程建设合同为依据,不仅要维护法律、法规的严肃性,还要维护合同的严肃性。

(6) 工作深度和广度的区别 工程建设监理所进行的质量控制包括对工程建设项目质量目标详细规划,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,持续在整个工程建设项目过程中。而政府工程质量监督则主要在工程建设项目的施工阶段,对工程质量进行阶段性的监督、检查、确认。

(7) 工作权限的区别 它们具有不同的工作权限。例如,政府工程质量监督拥有最终确认工程质量等级的权力,而目前,工程建设监理则无权进行这项工作。

(8) 工作方法和手段的区别 工程建设监理主要采取组织管理的方法,从多方面采取措施进行工程建设项目质量控制。而政府工程质量监督则更侧重于行政管理的方法和手段。

## 1.2 建设工程监理的发展趋势

### 1.2.1 我国现阶段建设工程监理的特点

我国的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,呈现出某些特点。





### 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,工程监理企业只能接受建设单位的委托,即只为建设单位服务,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

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形成的建设工程管理体制改革的项新制度提出来的,也是依靠行政手段和法律手段在全国范围内推行的。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,这是符合我国国情的。

### 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。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标准,这对保证工程质量起了很好的作用。

### 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。

## 1.2.2 建设工程监理的发展趋势

我国的建设工程监理已经取得了有目共睹的成绩,并且已被社会各界认同和接受,但是应当承认,目前仍处在发展的初级阶段,与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,应从以下几个方面着手。

### 1. 加强法制建设,走法制化道路

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,这充分反映了建设监理的法律地位。但与发达国家相比,法制建设还比较薄弱,





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。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有法可依、有法必依的轨道,才能适应加入 WTO 后的新形势。

### 2. 以市场需求为导向,向全方位、全过程监督发展

目前我国的实行建设工程监理仍然以施工阶段监理为主。造成这种状况既有体制上认识上的原因,也有建设单位和监理企业素质及能力等方面的因素。但是应当看到,随着项目法人责任制的不断完善,以及民营企业和私人投资项目的大量增加,建设单位将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,积极扩展监理服务内容。不仅要进行施工阶段质量、投资和进度控制,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

工程监理企业的发展必须与市场需求相适应。建设单位对建设工程监理的需求是多种多样的,这就要求工程监理企业所能提供的“供给”(即监理服务)也是多种多样的。

目前,我们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性监理企业相结合、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工程建设某一阶段监理的中型监理企业和只能提供旁站监理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企业方向发展,而中小型监理企业则应当逐渐形成自己的专业特色。

### 4. 加强培训和学习,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,还不能胜任全方位、全过程监理工作,管理水平急需提高。另一方面,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建设工程监理行业发展的基础。只有培养和造就出大批高素质的工程监理人员,才可能形成相当数量的高素质、有信誉、有品牌效应的建设工程监理企业,才能提高我国建设工程监理的整体水平,才能推动建设工程监理事业更好更快地健康发展。

### 5. 与国际惯例接轨,走向世界

毋庸置疑,我国的建设工程监理虽然形成了一定的特点,但在一些方面与国际惯例还有差异。为此,我们必须认真学习和研究国际上被普遍接受的规则,为我所用,使我国的建设



工程监理领域尽快与国际惯例接轨。

与国际惯例接轨可使我国的建设工程监理企业与国外同行按照同一规则同台竞争,这既可能表现在国外项目管理公司进入我国后与我国建设工程监理企业之间的竞争,也可能表现在我国建设工程监理企业走向世界,与国外同类企业之间的竞争。要在竞争中取胜,除有实力、业绩、信誉之外,还需要掌握国际上同行的游戏规则。我国的监理工程师和工程监理企业应当把握机遇,敢于与国外同行竞争。

### 1.3 监理的主要内容与建设程序

#### 1.3.1 监理工作主要内容

监理工作的主要内容是:控制工程建设的投资控制、建设工期控制、工程质量控制、安全控制;进行信息管理、工程建设合同管理;协调有关单位之间的工作关系,即“四控、两管、一协调”(有的也称为“三控、三管、一协调”,其中把安全控制称为安全管理)。有的把风险管理单独提出来,那就是“四控、三管、一协调”。

(1) 投资、进度、质量控制 习惯上称为三大控制,目的就是通过一定的措施和手段,使工程建设项目在计划进度和投资内,保质保量地完成。

(2) 安全控制 就是要通过安全控制措施,保证工程建设中安全运行,保证人员和财产的安全。

(3) 信息管理 是指在实施监理过程中,监理工程师对信息进行收集、整理、处理、存储、传递和应用等一系列工作。信息管理是目标控制的基础,只有掌握大量的有价值的信息,监理工程师才能做出科学的决策,高效地完成监理任务。

(4) 合同管理 就是根据监理合同和其他合同,对工程建设各方合同的签订、履行、变更和解除进行监督、检查,对合同双方的争议进行调节和处理,以保证合同依法全面履行。

(5) 风险管理 就是在识别、评价及分析风险的基础上,运用科学的管理技术及手段对工程项目可能发生的风险进行一定的预防及处理,尽可能地控制风险,使其向有利条件转化,并能在风险发生后及时采取主动的补救措施。

(6) 组织协调 在整个工程的建设过程中,只有通过组织协调才能使影响项目监理目标实现的各个因素处于统一可控之中,使项目系统结构均衡,保证监理工作实施和运行过程顺利,确保工程建设三大目标实现。

#### 1.3.2 建设程序

##### 1. 建设程序的概念

所谓建设程序是指一项建设工程从设想、提出到决策,经过设计、施工,直到投产或交付使用的整个过程中,应当遵循的内在规律。