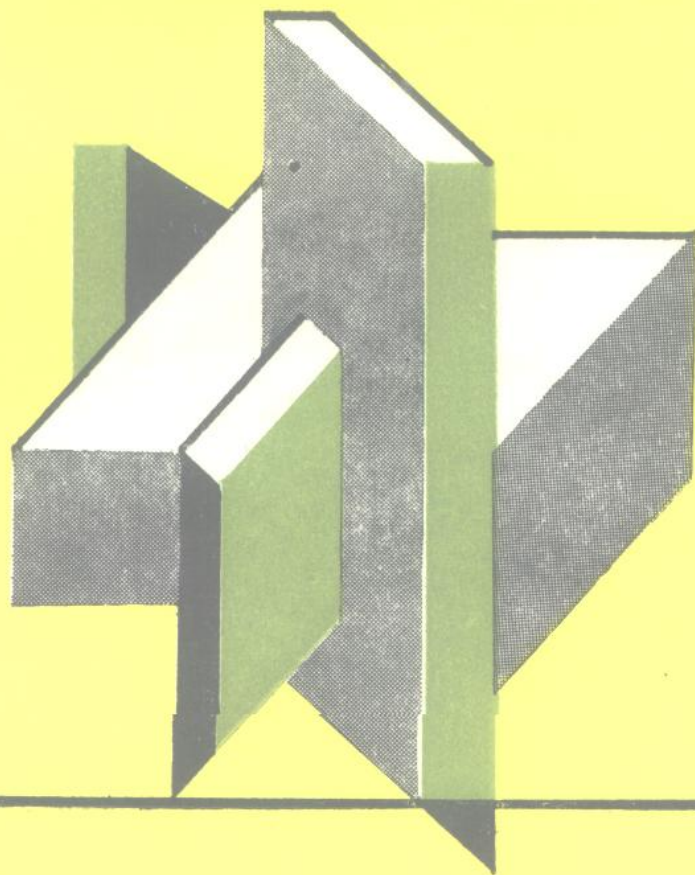


建设系统专业技术人员继续教育丛书

建设监理

中国建设教育协会继续教育委员会编

何建安 主编



中国环境科学出版社

712
129

101712
H127

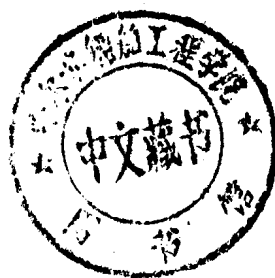
403536

建设系统专业技术人员继续教育丛书

建设监理

中国建设教育协会继续教育委员会 编

何建安 主编



中国环境科学出版社

· 北京 ·

(京)新登字 089 号

0432/06
图书在版编目 (CIP) 数据

建设监理/何建安主编;中国建设教育协会继续教育委员会编. -北京:中国环境科学出版社,1995
(建设系统专业技术人员继续教育丛书)
ISBN 7-80093-831-X/G · 461

I. 建… I. ①何… ②中… II. 基本建筑项目-监督-管理-概论 IV. F284

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 13633 号

建设系统专业技术人员继续教育丛书

建设监理

中国建设教育协会继续教育委员会 编

何建安 主编

中国环境科学出版社出版

(100062 北京崇文区北岗子街 8 号)

北京市朝阳区东华印刷厂印刷

新华书店总店科技发行所发行 各地新华书店经售

1996 年 2 月第 一 版 开本 787×1092 1/16

1996 年 2 月第一次印刷 印张 17¼

印数 1—10000 字数 420 千字

ISBN 7-80093-831-X/G · 461

定价: 21.00 元

建设系统专业技术人员继续教育丛书

编辑委员会

顾问：毛如柏 建设部副部长

主任委员：许溶烈 建设部科学技术委员会副主任委员
中国土木工程学会理事长

副主任委员：祝自玉 中国建设教育协会副理事长

建设部干部学院党委书记

李竹成 中国建设教育协会副理事长

建设部人事教育劳动司副司长

委员：(以姓氏笔划为序)

王文元 中国建筑技术研究院 研究员

王庆修 中国建设教育协会继续教育委员会副主任委员
中国建筑科学研究院教育处长 高级工程师

丛培经 北京建筑工程学院 教授

阎明礼 中国建筑科学研究院地基所副所长 研究员

李承刚 国家建筑工程技术研究中心常务副主任 研究员

何健安 建设部科技委员会委员 教授级高工

余平 中国建筑技术研究院 研究员

陈惠玲 中国建筑科学研究院结构所 研究员

施炳华 中国建筑科学研究院电子计算中心主任 高级工程师

赵西安 中国建筑科学研究院结构所 教授

苗润生 中国环境科学出版社副总编辑 副编审

贾凤池 中国建设教育协会继续教育委员会委员

中国建筑技术研究院人事处处长

龚伟 中国建设教育协会继续教育委员会主任委员

建设部干部学院 研究员

龚仕杰 中建一局副总工程师 教授级高工

龚洛书 中国建筑科学研究院建筑材料及制品所原所长研究员

韩慧娟 中国建设教育协会继续教育委员会秘书长
建设部干部学院 副研究员

序

根据建设部《关于“八五”期间加强建设系统专业技术人员继续教育工作的意见》提出的要求，中国建设教育协会继续教育委员会组织国内建设领域知名专家编写了这套《建设系统专业技术人员继续教育丛书》。丛书的读者对象是具有大专以上文化程度、中级以上专业技术职务的专业技术人员，内容以介绍、阐述实用新技术及管理为主。这是我国建设系统专业技术人员继续教育工作的一件大事。尽管过去我们早已开展了不同层次的专业技术人员的继续教育，也编辑出版了许多教材并取得了一定的收效，但密切配合本系统专业技术人员继续教育工作的要求和部署，有计划地、系统地组织编写这样一套丛书尚属首次，应当说，此举是任重道远、意义深远的大事，也是一个良好的开端。

本丛书的编辑出版，旨在进一步推进建设系统专业技术人员继续教育工作的开展，但由于我国建设系统的规模庞大，队伍基础不一，尤其是近年来我国经济建设的需求日益增长，建筑科学技术的不断发展，丛书的内容是否合适和完善，还有待教育实践来检验，有待广大读者和教学工作者来评价。我认为有一点是肯定的，那就是建设系统的人员不管是哪一个层次都需要“继续教育”，其教材也自应“继续充实”、“继续更新”。

国家发展的关键在人才，人才培养的基础靠教育。教育兴国、教育图强乃无数中外历史所证明了事实。面临世纪之交的我国现代化教育，更要加强和重视教育的三个环节：正规教育、职业实践和继续教育。应当说，这三个环节（或阶段）都是重要和缺一不可的，但是由于时代的发展，人生经历的时间和对教育观念的更新来说，特别强调一下继续教育的重要性和必要性似不为过。上面我所说的这些话，不仅是为了谈谈个人的认识和感受，更是为了指出丛书的组织者、编写者和出版者所做工作的意图以及我本人对他们的敬意。敬佩之余，特提笔写下本人的感想，以此作为丛书的序言。

许溶烈

1995年5月22日

出版说明

继续教育是不断提高专业技术队伍素质,使之适应经济、科技和社会发展的需要,实现科学技术转化为现实生产力的重要途径。为使建设系统专业技术人员的继续教育尽快纳入科学化、制度化和经常化的轨道,推动继续教育的开展,提高具有工程师以上专业技术职务的技术人员的素质,中国建设教育协会继续教育委员会按建设部(1992)501号文件所列科目,邀请国内建设领域的知名专家,按突出新理论、新技术、新方法,注重实用,篇幅精练的原则,编写一套继续教育丛书。丛书将根据需要,分专业、分批出版。

本丛书的编写和出版,得到建设部、中国建筑科学研究院、中国建筑技术研究院、中国建筑第一工程局、北京建筑工程学院、中国环境科学出版社的大力支持,谨向为本书做出贡献的所有同志致以衷心的感谢。

本丛书以具有中级技术职务的专业技术人员为主要对象,也可供大专院校师生选修参考和作为短期培训班的教材。

中国建设教育协会继续教育委员会

1995年8月

前 言

我国自 1988 年开始推行建设监理制以来的 7 年中,从八市、二部试点起到今天的稳步发展阶段,应该说发展是快的,到 1994 年底,全国已有 29 个省、自治区、直辖市和国务院 31 个部门开展了建设监理工作。经批准从事社会建设监理的单位一千三百多家,从事这项工作的监理人员逾 7 万人。因此,我国在工程建设中实施建设监理制已经形成,并得到国务院领导和社会上的认可。

对建设工程实行监理制在国外已有多年历史,特别在市场经济中,实行建设监理不仅可对建设项目的工期、费用、质量能予有效地控制,而且能和国际惯例接轨,有利于我国建筑施工企业进入国际建筑市场,有利于提高我国工程建设的技术与管理水平。长期以来,我国工程建设中经常出现投资无底洞,工期马拉松,质量问题多的状况,实行建设监理是可改变上述状况。因此当前不仅“三资”工程的业主要求所建的工程项目必须委托建设监理公司对工程实行监理,而在大中型建设项目中,有不少均已实行建设监理,并取得很好的效果,充分说明对工程建设项目实行建设监理,在我国不仅是可行的,而且是非常必要的。

由于建设监理在我国还是一项新的事物,不少同志对它的认识还不太清楚,但在工程建设中实行建设监理又不仅仅是监理公司一方的事,而需要建设单位,勘察及设计单位、承建单位、政府质量监督等部门及机构的配合和支持。为了正确开展建设监理工作,建设部及有关部门对监理单位、监理工程师的资质要求均有明确的规定,特别是对监理工程师要通过培训、考试、注册后,才能担任监理工作,因此对监理工程师的培训,建设部编制了《建设监理概念》等 6 本教材。但是在实施建设监理制中,不仅监理工程师要掌握有关建设监理有关业务,对参与建设的各方(如建设单位、设计单位、承建单位等)的有关人员也要掌握有关建设监理的业务知识,以能更好地配合和支持监理人员的工作。编著此书的目的,就是希望上述有关人员能够通过此书对建设监理有个粗浅的了解。

本书由于受篇幅所限,仅能对建设监理的一些主要方面作简要地介绍,一方面能配合监理工程师的工作;另一方面可以提高自身的管理知识,适应改革开放形势发展的需要。

本书在编写过程中,得到建设部建设监理司领导同志及工程监理处的全体同志支持,际此对他们的及时指正和支持表示感谢。由于本书在编写过程中,参考了一些有关建设监理书刊的内容,借此向这些书刊的著者表示致谢。

本书在编写中由于时间仓促,书中难免有错误之处请读者能予以及时指正。

何建安

1995 年 3 月 30 日

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 建设监理基本概念	(1)
第二节 国外建设监理的形成与发展	(1)
第三节 我国建设监理制的提出与形成	(2)
第四节 我国实行建设监理制必要性	(5)
第五节 我国建立建设监理制的原则	(6)
第六节 建设监理的范围和任务	(7)
第二章 建设监理类别	(9)
第一节 政府建设监理	(9)
第二节 社会建设监理	(11)
第三节 社会建设监理单位与相关单位的关系	(22)
第三章 监理工程师	(26)
第一节 监理工程师概念	(26)
第二节 监理工程师的素质	(26)
第三节 监理工程师的职责	(27)
第四节 监理工程师的培训与考试	(37)
第五节 监理工程师的注册	(39)
第六节 监理工程师的工作要点	(40)
第四章 建设监理业务的承接与委托	(44)
第一节 建设监理业务承接	(44)
第二节 建设监理大纲	(45)
第三节 建设监理委托合同	(49)
第五章 建设项目准备阶段的监理	(62)
第一节 建设项目建议书	(62)
第二节 建设项目的可行性研究	(63)
第三节 市场调查和预测	(67)
第四节 建设项目的经济评价	(69)
第六章 建设项目实施准备阶段的监理	(73)
第一节 建设监理内容	(73)
第二节 工程勘察监理	(75)
第三节 工程设计监理	(78)
第四节 工程招标投标监理	(83)
第五节 现场调查	(88)
第七章 建设工程施工阶段的监理	(90)

第一节	施工图的管理	(90)
第二节	施工组织设计审查	(90)
第三节	工程质量监理	(92)
第四节	工程进度监理	(115)
第五节	工程投资监理	(128)
第六节	施工安全控制	(135)
第八章	建设项目竣工验收阶段的监理	(137)
第一节	项目竣工验收概念	(137)
第二节	竣工验收的准备工作	(138)
第三节	竣工验收的程序	(140)
第四节	工程项目的交接	(142)
第五节	保修阶段的监理	(146)
第九章	工程合同与索赔管理	(148)
第一节	经济合同法律制度	(148)
第二节	建设工程合同及其管理	(152)
第三节	工程合同的索赔与管理	(163)
第十章	FIDIC 合同条件	(171)
第一节	FIDIC 土木工程合同条件概况	(171)
第二节	FIDIC 通用合同条件 (第 4 版本) 内容	(173)
第三节	FIDIC 专用合同条件 (第 4 版本) 内容	(181)
第十一章	国外及境外建设监理	(183)
第一节	新加坡的建设监理	(183)
第二节	日本的建设监理	(185)
第三节	香港的建设监理	(188)
第四节	台湾省的建设监理	(189)
第五节	法国的建设监理	(190)
第六节	美国的建设监理	(192)
第七节	韩国的建设监理	(193)
附录一	土木工程施工合同条件 (国际咨询工程师联合会 1987 年第 4 版)	(195)
附录二	建设工程施工合同示范文本	(241)

第一章 概 论

第一节 建设监理基本概念

一、什么是监理

“监理”一词，既可理解为名词，又可认为是指一项具体行为的动词，其英文相应的名词是 Supervision，动词是 Supervise。

“监理”是一个外来的词汇，在我国汉语辞海中尚无明确定义。通常我们对“监”字一般理解为监视、督察的意思，也就是对某种预定的行为从旁纠偏或检查，督促不逾越预定的界限（行为准则），从而实现目标的意思。对“理”字可以从几方面理解，在中国哲学概念中，通常指条理、准则。但我们亦可理解为：对一些相互协作和相互交错的行为进行调理，使其避免抵触；对抵触了的行为进行理顺，使其达到通畅。

综合上述几层意思，“监理”的含义可以全面地表述为：一个执行机构或执行者，依据某一项准则，对某一行为的有关主体进行监督、监控和评价，促使相互密切协作，按准则办事，顺利实现更为准确、更为完整、更为合理的预期目标。

有人把“监理”理解为“监督管理”。这样的理解亦无不可，因为它们的含义是接近的。但“管理”是包括立法的，而“监理”则偏重于执法的。

二、什么是建设监理

建设监理是指监理的执行者对工程建设参与者的行为进行监督、管理和评价，保证建设行为符合国家法律、法规、技术标准和有关政策，约束和制止建设行为的随意性和盲目性，确保建设行为的合法性、科学性、合理性和经济性，并对建设进度、投资额、工程质量按计划（合同）进行有效地控制，实现计划（合同）内容的要求。上面所称的工程建设参与者是指建设单位、设计单位、施工企业、材料设备供应单位以及社会监理单位。上面所称的监理的执行者是指政府的建设管理部门和经过政府有关部门认证，取得资格的监理工程师（或社会监理单位）。由于两类执行者的法律地位不同，其执行的职能的性质与内容也不尽相同。为此，前者属政府职能机构的监理也称谓政府监理，后者属专业技术服务类的监理，也称谓社会监理。

第二节 国外建设监理的形成与发展

在 16 世纪以前，欧洲的建筑师是受雇于业主，除承担设计外，还负责采购材料，雇佣工匠以及组织和管理工程的施工。

进入 16 世纪以后，由于社会上对建筑技术要求地不断提高，使传统的建筑作法不能

适应,从而开始发生变化。如建筑师队伍中出现了专业分工,设计与施工也逐渐分离各自成为一个独立的专业。此时,一部分建筑师以从事设计为主,并为业主提供咨询;另一部分建筑师则受聘为业主组织施工。在施工过程中,负责监督工程质量,计算完成的工程量和进行验方。

18 世纪的 60 年代,英国的产业革命使整个欧洲大陆由于大兴土木而带来了建筑业的发展和空前繁荣。此时由于对建筑的经济性越来越受到重视,以及总承包商的发展,于是就要求有一种能适应形势变化后的工作方式,既要有利于高效率、高质量的建造工程,又要能予替代业主自己监督管理工程建设的局限性与困难性。因而也就促使工程建设中要实施建设监理,由此便形成建设监理的萌芽。

19 世纪初,随着建设领域商品经济关系的日趋复杂,为了维护业主、设计者、施工承包者各方的经济利益,明确他们之间的责任界限,英国在 1830 年推出总包合同制度。此制度的实行,导致招标、投标交易方式的出现,也推动了建设监理的发展。当时的建设监理可说已形成,因为建设监理的内容进一步得到扩充,如帮助业主计算标底,协助招标;在施工过程中控制费用、进度及工程质量;并进行合同管理和组织协调。

第二次世界大战后,欧美各国在恢复建设中,为了加快向现代化发展的速度,特别在 50 年代末和 60 年代初的这段期间,由于科学技术的发展,工业和国防建设的需要,以及人民生活需求的提高,一些投资多、技术复杂的大型工程在建设。而这些大型工程,不论投资者或承包者都难以承担由于考虑不当而造成的巨大损失。于是就要对工程建设中每个重要环节认真对待,就要重视建设过程中的科学管理。为此,迫使投资者(业主)聘请有经验的专业技术人员对投资的项目进行论证和可行性研究,然后进行决策。在项目实施过程中,代替投资者对项目进行监督管理。此时期的建设监理已比 19 世纪的建设监理又有了较大的发展,即由项目的实施阶段向前延伸至项目决策阶段,而使建设监理覆盖整个建设活动的过程。随着建筑市场的不断扩大,建设监理的范围与内容也就逐步充实与完善,致使建设监理发展成为通用的国际惯例。

进入 80 年代后,建设监理制已经在经济发达国家中普遍实施,并向法律化、程序化发展。建设监理在工程建设的活动中,已成为与投资者、承包者三足鼎立的格局。在发展中国家,由于接受世界银行及亚洲、非洲开发银行的贷款,而上述银行贷款的工程建设是要求必须实行建设监理的,并把它作为提供贷款条件之一。因此近 10 多年来,建设监理制不仅在经济发达的国家中得到了发展,就是在发展中国家也得到了发展。

第三节 我国建设监理制的提出与形成

在我国漫长的封建社会里,建设活动是小生产方式。在民间建设中,业主一般将建筑的工程交给请来的工匠负责,业主对建设活动的监督并不认为很重要,只是备好材料和招待好工匠。到了封建社会后期,由于资本主义生产方式萌芽的影响,建设活动中出现商品经济色彩的包工制度。此时业主多将建筑的工程作价包给一个工匠。这个工匠或独自、或与他人合伙承包。在这样的一种经济关系中,业主逐步认识到要对施工的工程进行监督。

1884 年鸦片战争后,一些资本主义的生产方式传入我国,使我国建筑活动中的经营

与管理体制发生了很大的变化。19 世纪末,我国开始有了营造厂承揽建设工程任务。随着中国人自营或与外国人合营的营造厂相继建立,使设计与施工分离开,从而形成了土木建筑工程承包业与专营设计的建筑师事务所。在此期间,业主要建设工程就比以往方便得多,如先请建筑师事务所的建筑师进行设计,然后刊登“招标”启事,凡愿承包的营造厂均可投标。建筑师协助业主对投标的营造厂的声誉及开价的标数进行对比优选,待营造厂选定后,业主即与其签订工程承包合同,进入施工阶段,各方都派出监工员到现场,业主派出的监工员主要对工程的进度和质量关心;建筑师事务所派出的监工员主要对营造厂是否按设计要求施工;营造厂派出的监工员主要监督现场如何把工程建造得又快、又好、又有经济效益;此外当地的工务局也往往派出监工员到现场巡视察看工程建造情况。上述各方监工员虽都对施工过程进行监督,但内容各有侧重,有些业主派不出监工员时,就授予建筑师事务所派出的监工员行使业主监工员的职权。这种形式比业主独立监督要好得多,如主体结构中的某层钢筋混凝土梁板在浇筑混凝土之前,就必须经过各方的监工员检查其钢筋绑扎是否符合设计要求,只有确认后方能浇筑混凝土。当某部位需要改变设计且又需要增加造价时,则必须由业主、建筑师事务所的建筑师及营造厂三方会签“工程设计变更证书”。

新中国成立以来,由于社会主义公有制占据国民经济的主导地位,因此工程建设的目的一是发展国民经济,再就是改善人民群众的物质文化生活。因而使参与建设活动的各方利益也是一致的。在这种情况下,工程监督的性质与方式也就有所改变。

在新中国成立后的前 35 年中(1949 年~1983 年),我国实行的是高度集中的计划经济体制,建设投资由政府主管部门按条块层层拨款,施工任务亦由政府主管部门向所属的施工企业直接下达,一些主要的材料指标随拨款数额大小提供,因而使建设单位、设计与施工企业是处于被动任务的执行者,此段时期的建设活动,主要是政府对参与建设活动的各方采取单一的行政监督方式。这种格局造成工程建设的实施中,往往是工程造价实报实销,经济上不计盈亏、不讲核算,参与建设活动的各方虽注重于工程进度和质量,但又往往为了抢进度不惜工本;在工程质量上主要依靠施工企业自我监督,这种形式的监督,一旦在工程进度与质量出现矛盾时,往往是以质量服从进度,再就是由于质量系施工企业自检、自评、自定,使工程质量的验评定级中水分越来越大,一些不合格的工程也评定为合格工程,甚至是优良工程。因此从各施工企业的质量统计报表上,往往是全部合格和很高的优良率,而实际工程质量与验评的等级并不相符。不仅总体质量水平低,重大质量事故与倒塌事故也屡屡发生。

进入 80 年代后,全国认真贯彻党的十一届三中全会进行了改革开放,由于建筑业也率先地进行了改革,因而促使了建设活动中发生一些重大变化,如投资不仅开始出现多元化,而且将原来无偿拨款改为贷款方式拨付,建设任务由以往的行政分配改为实行招投标制,工程建设参与者之间的经济关系逐步得到强化,追求自身的利益的趋势日益突出。在这种情况下,原有的工程建设管理方式和体制模式就不能适应发展的要求。因而在 80 年代初期,突出的是工程质量明显下滑,工程倒塌事故每年发生 100 多起,一些企业自称所建的工程有 80%以上的是“全优”工程(有的企业甚至自称是 100%),但社会上称这些企业的“全优工程”是“全忧工程”。为制止这种状况继续下去和保证改革开放顺利进行,通过对现状的剖析,进一步认识到要改变企业自检、自评、自定质量等级这

种作法，必须借鉴一些发达国家的经验，即强化政府对工程质量的严格监督，并通过外部机制监督，促使企业在内部加强管理，建立质量保证体系。到1994年底，全国已在570个城市中和90%以上的县市中建立了建设工程质量监督站，共有监督、检测人员3万多名。由于强化政府对工程质量监督，不仅查处了多起无证设计和无照施工的工程；发现和处理了多起潜在的质量事故，而且遏止了工程质量全面下滑的局面，使工程质量能以稳定并回升。工程质量监督制的建立，标志由以往仅依靠企业自检、自评、自定转向由第三方来认证。

在80年代后期，随着改革地不断深化和社会主义经济的发展，特别是在我国建设中有不少工程是外资、外贷的项目，这些项目均要求按照国际惯例实行建设监理制。而在我国最早用这一制度的鲁布革水电站引水工程取得了较好的效果。

1988年，建设部根据国务院批准的“三定”方案，负责实施建设活动中的一项新的改革，即参照国际惯例，建立具有中国特色的建设监理制，以提高投资效益和建设水平。1988年7月，建设部发出了“关于开展建设监理工作的通知”；同年11月，建设部又发出了“印发《关于开展建设监理试点工作的若干意见》的通知”。在这两个通知中，前者对建设监理的范围和对象，以及开展建设监理的步骤提出初步意见；后者首先确定在北京、上海、天津、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳8市和能源、交通两部的水电和公路系统作为开展建设监理试点的地区和部门。1989年7月，通过总结试点的经验，建设部发出了“关于印发《建设监理试行规定的通知》。通知中对监理机构及职责、监理内容、监理单位与建设单位和承包企业之间的关系等作了明确规定，使建设监理稳步进行、健康发展。到1989年底，上述试点地区和部门共组建社会建设监理单位31个，对47项工程进行监理试点，因此使我国实行建设监理制开始起步。

1990年~1992年的三年中，原确定的8市两部的建设监理试点工作继续稳步进行，为使我国建设监理再进入一个新的阶段，建设部在这段时期中，先后发出了“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”、“关于公布工程建设监理费用有关规定的通知”（此通知是与国家物价局联合印发的）。上述办法、通知发出后，一些非试点的地区与部门均按照8市两部的试点模式，组建社会建设监理单位，并在一些工程中实施建设监理。由于认真地开展建设监理工作，不仅取得了丰富的经验，而且在实施监理的工程中也取得了很好的效果。1991年12月，国务院领导同志在全国建设工作会议中指出：过去几年，建设部组织各有关部门和地方，开展了工程建设监理试点取得了明显的成效，今后要继续坚持下去，并逐步加以完善。

1993年~1994年的两年中，我国建设监理取得较大的发展。1993年5月，建设部正式宣告，我国建设监理制试点工作取得了成功，建设监理要全面稳步地展开。在这两年中，建设部与人事部为了加强我国建设监理队伍的建设，促进建设监理制进一步发展和开拓国际建设监理市场，在1992年第一批批准的100名监理工程师资格后，又先后分两批批准273名及661名监理工程师的资格。1994年，建设部与人事部在北京、上海、天津、山东、广东5省、市，共同组织了“监理工程师资格考试”。参加考试人数是5850名，其中将被批准获得监理工程师资格证书的约有1900余名。

到1994年底，全国已有29个省、自治区和直辖市和国务院31个部门开展了建设监理工作，经批准的社会监理单位一千三百家，从事监理工作的人员逾7万名。因此可说

我国建设监理工作已经形成。

第四节 我国实行建设监理制必要性

一、适应工程建设管理体制改革的需要

新中国成立以来的前 30 多年中,我国工程建设活动,基本上是由建设单位自己组织进行的,它不仅负责筹集资金,选择厂址,征地拆迁,组织设计、施工,采购材料设备,还直接承担工程建设的监督与管理。当一个建设项目经批准要实施时,建设单位就要组成筹建机构,筹建机构的人员往往是不熟悉这方面工作的专职人员,待他们刚刚熟悉工程项目的建设管理业务时,就随着工程告竣而转入生产单位或调离任其它工作。而同类工程项目如欲再建时,又另组成一批筹建人员,这些人员又是从头学起,如此周而复始地在低水平上重复,严重阻碍了建设水平的提高,以致造成只有一次教训,没有二次经验的严重浪费。这种封闭式的小生产管理方式,使得建设的工程项目投资无底洞,工期马拉松、工程质量得不到保证,材料也严重超量,甚至有些项目在建成后,由于质量低或不适用,致使虽然建成了一个新项目,然而经济上却背上一个大包袱。为此,要突破这种封闭式的管理模式,就要有一种新的管理模式对投资、工期、质量能严格地控制,而这种新的管理模式以建设监理制是最适宜的。

二、适应社会主义市场经济体制运行的需要

在社会主义市场经济体制下,建设项目投资体制有了很大的改革。以往基建项目投资是由国家直接拨付,投资主体是国家。党的十三大以后,工程建设项目的投资是由以国家为主体转向多元化、经营化为主体。而工程任务的取得,也由政府主管部门分配为主转向市场竞争为主;工程项目的承建主体,也由分散的、多层次的设计、施工单位为主转向总承包制为主,这种转换的形势,各方的利益矛盾增多,因此需要建立建设监理制协调存在的问题,以克服建设活动中的随意性。

作为一个健全、完善的建筑市场,必须包括所有市场主体,不仅把建设单位,承建单位推向市场,其中也应含有建设监理等中介组织的建设监理单位。因此,建设活动中实行建设监理制也是培育建筑市场的需要,同时也是社会主义市场经济发展的内在需要。

三、适应国际市场,发展我国对外承包工程的需要

我国自改革开放以来,建设队伍随着建设规模的增长而迅猛发展,全国建筑队伍总数已达 3050 万人。我国国内建筑市场虽是比较繁荣的,但已显露出我国建筑力量是供大于求,因此中国的建筑业要和其它行业一样,要加强对外经济合作与交流,要进入国际建筑市场,要更加广泛地参与国际工程承包,参与国际建筑市场的竞争。因此就必须加快与国际惯例的接轨工作。但在国际工程承包中,就必须熟悉建设监理。

四、加快改革开放步伐的需要

在我国改革开放深入发展中,外资、合资和世界银行、亚洲开发银行贷款的项目是

越来越多的，特别是东部沿海开放城市和经济特区，“三资”的项目比重越来越大。这些“三资”项目，都是要实行建设监理，如世界银行贷款的项目就规定不实行建设监理就不予贷款。过去，由于我国没有实行建设监理制，很多“三资”工程项目不得不聘请国外的建设监理工程师监理，需支付大量的监理费。京、津、塘高速公路是世界银行贷款的项目，当时我国还没有监理过高速公路的监理工程师。因此就按世界银行的规定请了5名丹麦的监理工程师承担该工程监理，3年的监理费共支付135万美元。实行建设监理制不仅可节省大量的监理费，还能够改善我国吸收外资的条件。有利于吸引外资和加快我国改革开放的步伐。

五、充分发挥投资效益的需要

长期以来，我国建设领域里由于存在随意性，因此往往造成投资、进度及质量不能控制。不仅不能充分发挥投资的效益，而且还会遗留下严重后果。建设监理是以控制投资、控制工期、控制质量为主要任务。由于建设监理严格的“三控”，就可以尽快地发挥投资效益、提高建设水平。

第五节 我国建立建设监理制的原则

一、要与国际惯例接轨

建设监理在国外是建设活动中的惯例，已有悠久的历史。特别是近几十年以来，不断趋于完善。无论是政府监理，还是社会监理，都形成了一种相对稳定的格局，并在组织机构、法律规定、工作方法及实施程序等方面，随着国际总承包业务的发展，国际咨询工程师联合会（FIDIC）编制的“土木工程施工合同条件”（简称FIDIC合同条件），被国际承包市场普遍认可和采用，如世界银行等国际金融机构对所贷款建设项目，就要求必须按FIDIC合同条件中规定的条款签订工程承包合同。这些条款是总结世界上土木工程建设百余年的经验，科学地把工程建设中的技术、管理、经济、法律有机结合在一起，突出监理工程师负责制，详细规定承包商、监理工程师、业主的权利、义务和责任。我国建设监理制是要向规范化和国际化迈进，因此，在建立我国建设监理制时，必须充分研究国际间通行的做法和成功经验，也就是要向国际惯例接轨。

二、结合我国国情

我国是地域辽阔、人口众多、发展不均衡的国家。建设活动又具有分地区、分部门、多层次管理的特点。此外我国经济成份是以公有制为主导的社会主义国家，但建立和发展社会主义市场经济又是今后一个时期的重要任务。当前我国市场经济还不完善，还有待进一步地发育，特别是当前工程建设投资主要来自国家、地方政府和公有制的企事业单位，工程建设参与者的各方，不论建设单位、承建单位和社会监理单位也大多是公有制经济主体，因此我国建设监理制既要与国际惯例接轨，又要结合我国国情，不能完全照搬照抄市场经济程度高、价值规律无所不在的西方资本主义国家，而应建立具有中国特色的建设监理制。

为结合我国国情，如在我国建设监理制的构思中就要采取较灵活的态度，做到多种方式并取，即一个体系、两个层次、多种形式。

所谓一个体系，是指政府从机构和手段上加强和完善对建设活动全过程进行监督与控制，将管理工程建设的封闭式体制，改为建设单位委托专业化、社会化的建设监理单位来组织管理与监督的开放式体制。

所谓两个层次，即宏观与微观监督管理两个层次。宏观监督管理层次是指政府监理，微观监督管理层次是指社会监理。两者是相辅相成，缺一不可，共同构成我国建设监理制的完整系统。

所谓多种形式，主要是指社会监理。即可由建设单位委托专业化、社会化的监理单位（如监理公司）承担，也可由建设单位直接派出相对独立的监理组织承担。但后者应由政府监理机构审查其监理组织的资格。

三、适应社会主义市场经济的发展

在我国工程建设领域实行高度集权的计划经济的 30 年间，由于对工程建设活动的管理、监督、协调往往都是通过政府的行政手段来实现的。因而对建设监理制的需求并不迫切。国际经验表明，在工程建设中实行建设监理制是随着商品经济的发展而发展起来的。由于我国社会主义市场经济的确立和发展，工程建设领域商品经济关系得到了加强，经济利益主体出现了多元化的局面。从政府方面，监督项目决策，规范建筑市场秩序，控制工程实施的经济效果和社会效益；从社会方面，工程建设各参与者之间的独立利益也应得到有效地横向约束，因此建设监理制就显得迫切需要。建设监理不仅是工程建设项目更为科学的管理体制和建筑市场主体之一，更重要的是，它是连接业主负责制、招标投标制、承包合同制和政府宏观管理的中间环节，建设监理使它们有机地结合起来，形成市场经济体制，发挥建筑市场机制的积极作用。为此，在构筑建设监理制时，就要充分考虑适应社会主义市场经济的发展，使其不断地得到完善。

第六节 建设监理的范围和任务

一、建设监理的范围

建设监理针对工程项目而进行的，其范围包括两个方面。

（一）按工程项目覆盖面的监理范围

建设监理是应覆盖所有建设工程的项目，也就是所有建设工程项目都必须接受政府监理。政府的建设、计划部门按照职责分工，在工程建设的不同阶段和不同管理内容方面，对工程项目进行强制性的监理。除政府监理的项目和内容外，其它均委托社会监理单位实施监理。

（二）按工程项目建设阶段的监理范围

一个工程项目建设中，含项目准备阶段、项目实施准备阶段，项目实施和项目验收等阶段。在上述阶段中，均要接受政府的监理。社会监理单位有的是接受全过程各个阶段的监理；有的是接受实施和验收阶段的监理。