



21世纪高职高专土木工程类规划教材

建设工程监理概论

Jianshe Gongcheng Jianli Gailun

- ◇ 主 编 李仙兰
- ◇ 副主编 王潇洲 张国华
- ◇ 主 审 邬 宏

 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

建设工程监理概论

主 编 李仙兰

副主编 王潇洲 张国华

主 审 邬 宏



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 简 介

本教材针对目前的监理现状,以培养高等技术应用型人才为主线,基本理论部分以“必需、够用”为度,以实际应用为目的,具有可操作性。全书共分8章,包括建设工程监理、监理工程师、建设工程监理企业、建设工程监理组织、建设工程监理目标控制、施工阶段的监理、建设工程监理的组织协调、监理文件与档案管理。

本书可作为高职高专相关专业教材,也可作为从事土木建筑工程类工程人员参考用书。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/李仙兰主编. —北京:北京理工大学出版社,2008.8
ISBN 978-7-5640-1421-6

I. 建… II. 李… III. 建筑工程-监督管理 IV. TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第114564号

出版发行/北京理工大学出版社

社 址/北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编/100081

电 话/(010)68914775(办公室) 68944990(批销中心) 68911084(读者服务部)

网 址/http://www.bitpress.com.cn

经 销/全国各地新华书店

印 刷/保定市中华美凯印刷有限公司

开 本/787毫米×1092毫米 1/16

印 张/12.75

字 数/300千字

版 次/2008年8月第1版 2008年8月第1次印刷

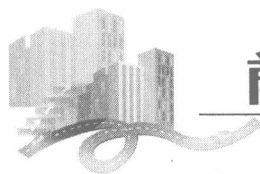
印 数/1~4000册

定 价/23.00元

责任校对/申玉琴

责任印制/李绍英

图书出现印装质量问题,本社负责调换



前言 Preface

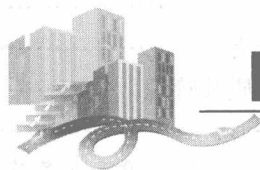
近年来,建设工程监理事业的不断深入发展以及工程建设管理体制改革的不断深化,对工程监理行业提出了更高的要求。本教材针对目前的监理现状,以培养高等技术应用型人才为主线进行编写,基本理论部分以“必需、够用”为度,以实际应用为目的,具有可操作性。

本书由李仙兰任主编,王潇洲、张国华任副主编,齐玉青、胡戈、孙洁、胡玉玲、唐丽萍参编。第1章由内蒙古建筑职业技术学院齐玉青编写,第2章由内蒙古建筑职业技术学院胡戈编写,第3章由内蒙古建筑职业技术学院孙洁编写,第4章由广东交通职业技术学院公路学院王潇洲编写,第5章由内蒙古建筑职业技术学院张国华编写,第6章由内蒙古建筑职业技术学院李仙兰编写,第7章由内蒙古建筑职业技术学院唐丽萍编写,第8章由内蒙古建筑职业技术学院胡玉玲编写,全书由李仙兰负责统编。

本书由邬宏主审,她对本书作了认真细致的审阅和修改,对保证本书编写质量提出了不少建设性意见,在此,编者表示衷心感谢。

由于编者水平有限,书中难免有不足之处,望读者批评指正。

编者



目录 Contents

第1章 建设工程监理	(1)
1.1 建设工程监理的基本概念	(1)
1.1.1 建设工程监理的基本概念	(1)
1.1.2 建设工程监理的范围	(2)
1.1.3 建设工程监理的性质	(3)
1.1.4 建设工程监理的任务及监理内容	(4)
1.1.5 建设工程监理的作用	(6)
1.2 建设工程监理现阶段的特点及发展	(6)
1.2.1 现阶段建设工程监理的特点	(6)
1.2.2 监理与政府监督的区别	(7)
1.2.3 建设工程监理的引入和发展	(8)
1.2.4 建设工程监理的发展趋势	(9)
1.3 建设工程监理规范和相关文件	(11)
1.3.1 建设工程监理规范	(11)
1.3.2 原建设部关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见	(14)
1.3.3 施工旁站监理管理办法	(16)
思考及练习题	(17)
第2章 监理工程师	(18)
2.1 概述	(18)
2.1.1 监理工程师的基本概念	(18)
2.1.2 监理工程师的素质	(18)
2.1.3 监理工程师的职业道德	(19)
2.1.4 FIDIC 道德准则	(20)
2.1.5 监理工程师的法律地位	(20)
2.1.6 监理工程师的法律责任	(21)
2.1.7 监理工程违规行为的处罚	(22)
2.2 监理工程师执业资格考试及注册	(22)
2.2.1 监理工程师执业资格考试	(22)
2.2.2 监理工程师注册	(24)
思考及练习题	(26)

第3章 建设工程监理企业	(27)
3.1 建设工程监理企业概述	(27)
3.1.1 工程监理企业概念	(27)
3.1.2 工程监理企业的分类	(27)
3.2 建设工程监理企业的资质及管理	(29)
3.2.1 监理企业的资质要素	(29)
3.2.2 工程监理企业的资质等级标准和业务范围	(33)
3.2.3 工程监理企业的资质申请	(35)
3.3 建设工程监理企业经营管理	(39)
3.3.1 工程监理企业经营管理基本准则	(39)
3.3.2 监理企业承揽业务的方式	(42)
3.3.3 建设工程委托监理合同	(43)
3.3.4 监理费的计算方法	(45)
3.4 建设工程监理企业和建设各方的关系	(49)
3.4.1 监理企业和建设单位之间关系	(49)
3.4.2 工程监理企业与承建商的关系	(50)
思考及练习题	(52)
第4章 建设工程监理组织	(53)
4.1 组织的基本原理	(53)
4.1.1 组织和组织结构	(53)
4.1.2 组织设计	(54)
4.1.3 组织活动基本原理	(55)
4.2 建设工程承发包模式与监理模式	(56)
4.2.1 平行承发包模式与监理模式	(56)
4.2.2 设计或施工总分包模式与监理模式	(58)
4.2.3 项目总承包模式与监理模式	(60)
4.2.4 项目总承包管理模式与监理模式	(61)
4.3 建设工程监理的实施程序和原则	(62)
4.3.1 建设工程监理实施程序	(62)
4.3.2 建设工程监理实施原则	(63)
4.4 项目监理机构	(64)
4.4.1 建立项目监理机构的步骤	(64)
4.4.2 项目监理机构的组织形式	(68)
4.5 监理人员的配备及岗位职责	(71)
4.5.1 项目监理机构的人员结构	(71)
4.5.2 监理人员的配备	(72)
4.5.3 监理人员的岗位职责	(74)
思考及练习题	(76)



第5章 建设工程监理目标控制	(77)
5.1 目标控制概述	(77)
5.1.1 控制流程及其基本环节	(78)
5.1.2 控制类型	(80)
5.2 建设工程目标控制的含义	(82)
5.2.1 建设工程投资控制的含义	(82)
5.2.2 建设工程质量控制的含义	(85)
5.2.3 建设工程进度控制的含义	(87)
5.3 建设工程目标控制的任务和措施	(90)
5.3.1 建设工程设计阶段和施工阶段的特点	(90)
5.3.2 建设工程目标控制的任務	(93)
5.3.3 建设工程目标控制的措施	(97)
思考及练习题	(98)
第6章 施工阶段的监理	(99)
6.1 施工准备阶段的监理	(99)
6.1.1 监理机构的设立	(99)
6.1.2 第一次工地会议	(100)
6.1.3 设计图纸交底	(101)
6.1.4 施工组织设计审查	(102)
6.1.5 承包人的审查	(103)
6.2 施工中的监理	(104)
6.2.1 工地会议	(104)
6.2.2 施工阶段的质量控制	(105)
6.2.3 施工阶段的造价控制	(114)
6.2.4 施工阶段的进度控制	(118)
6.2.5 施工合同管理	(120)
6.3 竣工验收的监理	(128)
6.3.1 建筑工程质量验收的划分	(128)
6.3.2 建筑工程施工质量验收	(130)
6.3.3 建筑工程施工质量验收不符合要求的处理	(131)
6.3.4 建筑工程施工质量验收组织	(131)
思考及练习题	(132)
第7章 建设工程监理的组织协调	(133)
7.1 建设工程监理组织协调概述	(133)
7.1.1 组织协调的概念	(133)
7.1.2 组织协调的范围和层次	(134)
7.2 项目监理机构组织协调的工作内容	(134)

7.2.1	项目监理机构内部的协调	(134)
7.2.2	与业主的协调	(135)
7.2.3	与承包商的协调	(136)
7.2.4	与设计单位的协调	(137)
7.2.5	与政府部门及其他单位的协调	(138)
7.3	建设工程监理组织协调的方法	(138)
7.3.1	会议协调法	(138)
7.3.2	交谈协调法	(139)
7.3.3	书面协调法	(140)
7.3.4	访问协调法	(140)
7.3.5	情况介绍法	(140)
	思考及练习题	(140)
第8章	监理文件与档案管理	(141)
8.1	建设工程文件档案资料管理概述	(141)
8.1.1	建设工程文件档案资料的基本概念	(141)
8.1.2	建设工程文件档案资料管理职责	(142)
8.1.3	建设工程档案资料编制质量要求与组卷方法	(143)
8.1.4	建设工程档案资料验收与移交	(146)
8.2	建设工程监理文件档案资料管理	(147)
8.2.1	建设工程监理文件档案资料管理的基本概念	(147)
8.2.2	建设工程监理文件档案资料	(148)
8.3	建设工程监理文件档案资料表格体系	(157)
8.3.1	监理工作的基本表式	(157)
8.3.2	监理工作的表格填写实例	(176)
	思考及练习题	(194)
	参考文献	(195)

第 1 章

建设工程监理

本章教学要求

掌握建设工程监理的概念、性质、监理规范、旁站监理以及原建设部关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见；熟悉现阶段监理的特点，建设工程监理和政府监理的区别；了解建设工程监理产生的背景、监理的发展趋势。

本章教学提示

讲述了建设工程监理的概念、性质、作用，现阶段监理的特点、监理和政府监督的区别、监理产生的背景和发展趋势以及监理规范，旁站监理以及原建设部关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见。

1.1 建设工程监理的基本概念

1.1.1 建设工程监理的基本概念

1. 定义

建设工程监理是指监理企业接受建设单位的委托，依据国家批准的建设工程项目文件、有关工程建设的法律、法规和工程监理合同及其他工程建设合同对工程建设实施的监督管理。

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、监理企业等工程建设中重大问题的决定权。

工程监理企业（也称监理单位）是指取得企业法人营业执照，具有监理资质证书，依法从事建设工程监理活动的经济组织。

2. 建设工程监理的概念要点

建设工程监理的概念要点包括：

（1）建设工程监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动。

建设工程监理的对象是工程建设项目，包括新建、改建和扩建的各种工程项目。建设工程监理是围绕着工程建设项目开展的，离开了工程建设项目，就谈不上建设工程监理活动。

工程建设项目也是界定建设工程监理范围的重要依据。

建设工程监理是直接为建设项目提供管理服务的行业,工程监理企业是建设项目的管理服务主体,而非建设项目的管理主体。

(2) 建设工程监理的行为主体是监理企业。

任何监理活动必须有明确的监理“执行者”,也就是必须有行为主体。建设工程监理的行为主体是监理企业。只有监理企业才能按照独立、自主的原则,以“公正的第三方”的身份开展建设工程监理活动。非监理企业所进行的监督管理活动一律不能称为建设工程监理。业主的建设项目管理、承包商的施工(设计)项目管理、政府有关部门所实施的工程项目监督管理活动均不属于建设工程监理的范畴。

(3) 建设工程监理实施的前提是业主的委托和授权。

《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监理,建设单位与监理企业签订委托监理合同。也就是说,工程监理企业只有在取得建设单位的委托和授权后,才能在监理合同规定的范围内开展管理活动。

业主委托这种方式,决定了业主与监理企业的关系是委托与被委托的关系,授权与被授权的关系,是合同关系。这种委托和授权方式说明,在实施建设工程监理的过程中,监理工程师的权力主要是由业主的授权而转移过来的。

(4) 建设工程监理是有明确依据的工程建设管理行为。

建设工程监理的实施过程本身就是履行合同的过程。所以建设工程监理必须严格依据有关法规、合同规定和相关的建设文件来实施。建设工程监理的依据主要包括三个方面:

① 法律、法规。在中华人民共和国境内从事建设工程监理活动的单位和个人,应当受我国法律、法规的约束。建设工程相关法律法规主要包括:《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国合同法》等法律;《建筑工程质量管理条例》、《建筑工程勘察设计管理条例》、《中华人民共和国土地管理法实施条例》等行政法规;《工程监理企业资质管理规定》、《监理工程师资格考试和注册试行办法》等部门规章以及许多地方法规。

② 合同。主要有委托监理合同和建设工程合同等。

③ 建设文件。包括批准的可行性研究报告,规划、计划、设计文件,施工许可证以及工程建设方面的现行规范、标准、规程等。

(5) 建设工程监理是微观监督管理活动。

建设工程监理是针对具体工程项目开展的,不同于政府进行的行政监督管理。在社会主义市场经济体制下,政府对工程项目进行宏观管理,它的主要功能是通过强制性的立法、执法来规范建筑市场。而建设工程监理更注重具体工程项目的实际效益,紧紧围绕着工程项目的投资活动和生产活动进行微观监督管理。

1.1.2 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

《建设工程监理范围和规模标准规定》对实行强制监理的工程范围作了具体规定,要求下列工程必须实行工程监理:



(1) 国家重点建设工程。依据《国家重点建设项目建设管理办法》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) 项目总投资在3 000万元以上的大中型公用事业工程。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项目。项目总投资在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同，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。

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调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报价，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和技术服务。

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. 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存在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，工程监理企业应当以

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的同时,不损害承建单位的合法权益。

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. 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、创造性地开展工作的。

1.1.4 建设工程监理的任务及监理内容

1. 建设工程监理的任务

任何建设项目必须有明确的目标,有相应的约束条件。工程建设项目的目标系统主要包括三大目标,即投资、质量、进度。这三大目标是相互关联、相互制约的目标系统。建设工程监理的中心任务就是控制工程项目目标,也就是控制经过科学的规划所确定的工程项目的投资、进度和质量。这也是项目业主委托工程监理企业对工程项目进行监督管理的根本出发点。建设工程监理要达到的目的是“力求”实现项目目标。

在约定的目标内实现建设项目是参与项目建设各方的共同任务。项目目标能否实现,不是监理企业单方的责任。在监理过程中,监理企业承担服务的相应责任,不承担设计、施工、物资采购等方面的直接责任。

2. 建设工程监理的内容

建设工程监理的主要内容概括为“三控、两管、一协调”,即控制工程建设的投资、建设工期和工程质量;进行工程建设合同管理和信息管理;协调有关单位之间的关系。

(1) 投资、进度、质量控制。控制是管理的重要职能之一,三大目标控制的基础和前提是目标计划。

由于建设工程在不同空间开展,控制就要针对不同的空间来实施;工程在不同的阶段进

行,控制就要在不同阶段开展;工程建设项目受到外部及内部因素的干扰,控制就要采取不同的对策;计划目标伴随着工程的变化而调整,控制就要不断地调整计划。因此,投资、进度、质量控制是动态的,且贯穿于工程项目的整个监理过程中。

所谓动态控制,就是在完成工程项目的过程中,对过程、目标和活动的跟踪,全面、及时、准确地掌握工程建设信息,将实际目标和工程建设状况与计划目标和状况进行对比,如果偏离了计划和标准的要求,就应采取措施加以纠正,以保证计划总目标的实现。

(2) 工程建设合同管理。监理企业在建设工程监理过程中的合同管理主要是根据监理合同的要求对工程承包合同的签订、履行、变更和解除进行监督、检查,对合同双方的争议进行调解和处理,以保证合同的依法签订和全面履行。

监理工程师在合同管理中应当着重以下几个方面的工作:

1) 合同分析。也就是对合同各类条款进行认真研究和解释,并找出合同的缺陷和弱点,以发现和提出需要解决的问题。同时,更为重要的是,对引起合同变化的事件进行分析和研究,以便采取相应措施。合同分析对于促进合同各方履行义务和正确行使合同赋予的权力,对于监督工程的实施,对于解决合同的争议,对于预防索赔等各项工作都是必要的。

2) 建立合同目录、编码和档案。合同目录和编码是采用图表方式进行合同管理的很好的工具,它为合同管理自动化提供了条件。合同档案的建立可以把合同条款分门别类地进行存放,便于查询、检索合同条款,也为分解和综合合同条款提供了方便。

3) 合同履行的监督检查。因为合同在动态环境中履行,影响合同正常履行的干扰因素有很多,所以,为了更好地了解合同履行情况,提高合同的履约率,监理工程师必须加强合同履行期间的监督与检查。合同履行情况的监督需要经常检查合同双方往来的文件、信函、记录、业主指示等,以确认它们是否符合合同的要求,并估计其对合同履行的影响,以便采取相应的对策。根据合同监督、检查所获得的信息进行统计,分析费用金额、履约率、违约原因、纠纷数量、变更情况等问题,向有关部门提供情况,为实施目标控制和信息管理服务。

4) 索赔。索赔是合同管理的重要工作,又是关系合同双方切身利益的问题。监理工程师根据自身的经验,依据法律、法规和各项合同,协助业主制订并采取预防索赔的措施,以便最大限度地减少无理索赔的数量和索赔影响。在合同履行期间发生索赔事件,监理工程师有时候无法预防,也不能预防,所以发生索赔后应当以公正的态度做好处理索赔的工作。

(3) 工程建设信息管理。信息管理是指在实施监理的过程中,对所需的信息进行收集、整理、处理、存储、传递、应用等一系列工作的总称。在工程建设过程中,监理工程师开展监理活动的中心任务是目标控制,而进行目标控制的基础是信息。只有掌握大量的、来自各领域的、准确的、及时的信息,监理工程师才能够充满信心,做出科学的决策,高效能地完成监理工作。

项目监理组织的各部门为完成各项监理任务所需要的信息,完全取决于这些部门实际工作的需要。不同的工程建设项目,由于情况不同,所需要的信息也有所不同。例如,采用不同承包模式或不同的合同方式时,监理需要的信息种类和信息数量就会发生变化。对于固定总价合同,或许关于进度款和变更通知的信息是主要的;对于成本加酬金合同,则必须有与人力、设备、材料、管理费和变更通知等有关的多方面的信息;而对于固定单价合同,完成工程量方面的信息则更为重要。



信息管理的要求主要有及时性、准确性、全面性几个方面。信息管理的及时性需要有关人员信息管理持积极主动的态度,信息管理的准确性要求信息管理人员认真负责。

1.1.5 建设工程监理的作用

建设工程监理制度在我国实施时间虽然不长,但已经发挥出明显的作用,主要体现在以下几个方面:

1. 提高建设工程投资决策的科学化水平,满足业主的需要

建设单位委托和授权工程监理企业在项目可行性研究和项目投资决策阶段进行监理,工程监理企业一方面可协助建设单位选择适当的工程咨询机构管理评估工作;另一方面,也可直接从事工程咨询工作,为建设单位提供决策建议。这有利于提高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良好的基础。

2. 实现政府在工程建设中的职能转变,规范工程建设参与各方的建设行为

《中共中央经济体制改革的决定》中明确提出,政府在经济领域的职能要转移到“规划、协调、监督、服务”上来。实行建设工程监理,工程建设领域的微观监督管理工作由建设工程监理企业来完成,这有利于政府在工程建设中的职能转变。

在建设工程实施过程中,工程监理企业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。工程监理企业采用主动控制与被动控制相结合的方式,合理有效地规范各承建单位的建设行为,最大限度地避免和控制不当建设行为的发生,最大限度地减少其不良后果。同时,工程监理企业还可以向建设单位提出合理建议,从而避免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而可能发生的不当建设行为。

3. 有助于培育、发展和完善我国建筑市场

由于建设监理制的实施,我国工程建设管理体制开始形成以项目业主、监理企业和承包商直接参加的,在政府有关部门监督管理之下的新型管理体制,我国建筑市场的格局也开始发生结构性变化。建设监理制能够连接项目法人责任制、工程招投标制和加强政府宏观管理,从而形成一个有机整体,有利于发挥市场机制作用。

4. 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全

建筑产品具有价值大,使用寿命长的特点,并且关系到人民的生命财产安全和健康的生活环境。工程监理企业接受建设单位的委托,从产品需求者的角度对建设工程生产过程进行监督管理。采用事前、事中、事后的管理方式对材料、设备、构配件质量,分项、分部工程质量严格进行监督检查,确保工程质量和使用安全。

1.2 建设工程监理现阶段的特点及发展

1.2.1 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,因此我国的建设工程监理与



国外还有一些差异,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,工程监理企业只接受建设单位的委托,即只为建设单位服务。它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

建设项目管理是适应建筑市场中建设单位新的需求的产物,其发展过程也是整个建筑市场发展的一个方面,没有来自政府部门的行政指导或干预。而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所形成的建设工程管理体制的一项新制度提出来的,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。

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,有时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工作深度和细度,这对保证工程质量起了良好的作用。

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行资格提出要求,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及其以上的监理人员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经注册的人员。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 监理与政府监督的区别

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,还要对业主和监理企业进行监督管理。业主、承建单位、监理企业等,都必须在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,而建设工程监理是一种委托性、服务性的监管行为。在这一点上,建设工程监理和政府监督管理的性质完全不一样,监理与政府监督的区别见表1-1。

表 1-1 监理与政府监督的区别

部门	性质	任务来源	执行者	方法	依据
政府监督部门	强制性	代政府完成	质量监督部门	行政方法	法律、法规、标准规范
监理企业	服务性	业主委托	政府监督	组织方法	法律、法规、标准规范及合同

1.2.3 建设工程监理的引入和发展

1. 中国建设监理制度的引入

工程建设监理,在国外已有几百年的发展史,其起源可追溯到产业革命前的 16 世纪。它的产生和演变,与商品经济的发展、建设领域的专业化分工、生产的社会化相伴随,并日趋完善。

近 20 年来,工业发达国家的建设监理向着规范化、制度化方向发展,并已成为工程建设管理的一项制度。一些发展中国家也开始效仿发达国家的做法,并结合本国的实际,成立或引进社会监理机构,对工程建设实行监理。世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构,也都实行监理作为提供建设贷款条件之一的制度。

新中国成立以后,社会主义的公有制在国民经济中占据主导地位,工程建设的目的是为了建立完整的工业体系和国民经济体系,不断改善人民物质文化生活。工程建设各参与者的根本利益是一致的,目标都是为了多快好省地完成国家的建设任务。建设活动中监督的性质有了改变,监督的方式也不断发展和完善,总结 40 多年来的做法,在工程建设监督方式上,大致可分为以下三个阶段:

第一阶段:从建国初到 1983 年以前。这一阶段,我国学习苏联的基建管理模式,实现高度集中的计划经济体制,国家给经费,建设投资由行政部门层层拨付,施工任务由行政部门下达,主要建筑材料随投资向工程项目调拨。建设、设计、施工单位都是任务的执行者,政府对他们的建设活动实行单向的行政监督。

在工程建设的具体实施中,由于工程费用实报实销,不计盈亏,不讲核算,工程建设各参与者重视的是工程进度。为了保进度,常常采用大会战,人海战术,不讲效益。而工程质量的保证则主要依靠施工单位的自我监督。

第二阶段:1983 年到 1988 年,我国进入了改革开放的新时期。建设领域迈开了改革的重大步伐,开始实行投资有偿使用,投资主体开始出现多元化。这些改革使施工单位的自主权不断扩大并向商品生产者转变,工程建设者之间的横向经济关系得到强化,全行业出现了前所未有的生机与活力,推动着国家建设的迅速发展。但在此同时,改革出现的新格局又与传统的惯例体制发生摩擦,施工企业追求自身利益的趋势日益突出,工程质量问题日渐严重,相当一部分工程使用功能差,一些工程结构存在着严重隐患,倒塌事故时有发生,施工企业自评自保的工程合格率、优良率严重不准。因此建立严格的外部监督机制,形成企业内部保证与外部监督认证的双控体制已十分必要。为此,1983 年我国开始实行政府对工程质量进行监督机构。十几年来,工程质量的政府监督工作取得了很大发展。全国所有城市和绝大部分县都建立了工程质量监督站。它们在不断进行自身建设的基础上,认真履行职责,积极开展工作,在促进企业质量保证体系的建立、保证工程质量方面,发挥了重大作用并取得

了明显的成效。

工程质量监督制度的建立,标志着我国的工程建设监督由原来的单项行政监督向政府专业监督转变,由仅仅依靠企业自检自评向第三方认证(政府强制性监督)和企业内部保证相结合转变。

第三阶段:1988年以来,随着我国改革的不断深化,一种对工程建设活动更全面、更完善的监督方式出现,这就是在国际上已经通用的、行之有效的社会建设监理制。一些利用世界银行贷款、亚洲银行贷款和中外合资的工程项目,按照贷款机构的要求和国际惯例,率先实行了这种制度,普遍取得了满意的效果。1988年7月,原建设部发出《关于开展建设监理工作的通知》,提出了建设监理制度初步规划的构想。从此,我国的建设监理制度拉开了序幕。

2. 我国的建设监理的发展阶段

(1) 1988年以前,中国没有监理制度、监理公司及监理工程师,但是在世界银行贷款的项目中却把实施监理作为贷款的先决条件,因此,此阶段的监理项目很少,只有如鲁布革水电站、西三公路、南昌大桥等。据有关资料估计,1979—1988年的10年中我国共支付监理费达15亿美元。例如京津塘高速公路由丹麦金硕公司进行监理,共5名丹麦监理工程师,3年共支付135万美元。

(2) 1988—1992年为试点阶段。原建设部在1988年7月25日发出开展建设工程监理工作的通知,在北京、天津、上海、哈尔滨、南京、宁波、深圳、沈阳、交通部、能源部共八市两部进行监理工作的试点,在这期间上述八市两部分别在设计院、研究院和学院的基础上组建了监理公司,并对一些建设项目实施了监理,取得了明显的监理效果。

(3) 1993—1995年为稳步发展阶段。四年的试点工作,发展了一批监理公司,培养了一批监理人员,实施了一批工程项目的监理工作,为我国的建设监理发展奠定了基础。

(4) 1996—2000年全面推广阶段。又经过三年的发展,全社会对建设监理的认识有了很大的提高,主动委托监理的项目不断增加。同时,监理人员经过多年的探索和实践,逐步建立起一套比较规范的监理工作方法和制度。监理单位作为市场主体之一,与建设单位、承包单位、政府主管部门的关系日益清晰,尤其监理单位与建设单位的责权利关系所形成的委托监理合同内容也日益规范。因此在全国推行监理制度,实现产业化,使监理制度规范、统一、有效已是势在必行。原建设部与原国家计委于1995年12月15日联合发布《工程建设监理规定》,标志着我国建设监理向全国全面推广。

1.2.4 建设工程监理的发展趋势

我国的建设工程监理已经取得有目共睹的成绩,并且已为社会各界所认同和接受,但是应当承认,目前我国的建设工程监理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,应从以下几个方面发展:

1. 加强法制建设,走法制化的道路

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,这充分体现了建设工程监理的法律地位。但从加入WTO的角度看,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