

监理征程



——中国建设监理创新发展20年

中国建设监理协会 组织编写

中国建筑工业出版社

监理征程

——中国建设监理创新发展 20 年

中国建设监理协会 组织编写

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

监理征程——中国建设监理创新发展20年/中国建设监理协会组织编写. —北京: 中国建筑工业出版社, 2008
ISBN 978-7-112-10521-2

I.监… II.中… III.建筑工程-监督管理-研究-中国
IV.TU712

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第181877号

本书是中国建设监理创新发展 20 年的作品, 共分为五部分介绍了建设监理事业的发展历程, 分别为创建与发展篇; 成果与经验篇; 创新与展望篇; 大事记; 典型工程监理企业及监理工程风采。

本书既可作为工程监理工作者的指导用书, 也可作为建设行业从业人员的参考用书。

责任编辑: 常燕 付娇
责任校对: 王雪竹 梁珊珊

监理征程——中国建设监理创新发展20年

中国建设监理协会 组织编写

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 10 $\frac{3}{4}$ 插页: 60 字数: 585千字

2008年11月第一版 2008年11月第一次印刷

定价: 198.00元

ISBN 978-7-112-10521-2

(17446)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

编 委 会

顾 问：黄 卫 谭克文 王素卿

主 任 委 员：张青林

副主任委员：田世宇 刘廷彦 逢宗展 林之毅 刘伊生

委 员：(按汉语拼音排序)

曹友英 陈绍周 冯瑞云 龚花强 顾小鹏

关建勋 何伯森 何锡兴 黄 慧 乐 云

李清立 李晋三 梁长忠 林乐彬 林 波

林午龄 刘建亮 刘家强 欧阳光辉 史 轮

苏炳坤 孙占国 汪成庆 王平稳 王家远

温 健 吴 江 吴建中 徐友全 徐逢治

许以俪 杨效中 杨 丽 杨卫东 尤 京

张 毅 张 勇 周崇浩

序 Preface

1988年，改革开放大潮冲击着我国经济生活的每一个角落，焕发出全民族的勃勃生机。在这一进程中，我国工程建设领域孕育出一项新的改革成果，诞生了一项新的管理制度，这就是建设监理制度。今天，建设监理制度已经走过了20年的发展历程，在我国工程建设中发挥了重要作用，取得了丰硕成果。

实施建设监理制度，加快了我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向转变的步伐，适应了我国社会主义市场经济条件下工程建设管理的需要。建设监理制是连接项目法人责任制、招标投标制、合同管理制和加强政府宏观管理的中间环节，能够使工程建设各主体有机结合起来，综合协调控制工程建设的质量、投资、工期、安全、环保等要素目标，促进工程建设质量、工程投资效益的提高，从而提高工程建设水平和工程管理水平。在这一进程中，一大批具有时代特征的工程建设项目又好又快地建造成功，为我国国民经济的发展作出了重要贡献！

20年来，工程监理行业已经逐步建立了一套比较完善的工程监理法规体系。《建筑法》的颁布实施，确立了工程监理的法律地位；《建设工程质量管理条例》和《建设工程安全生产管理条例》的出台，进一步明确了工程监理的强制性要求，赋予监理工程师质量安全管理不可替代的法律责任，为工程监理事业规范有序地发展提供了法律保障。

20年来，工程监理行业已经创立了一套比较系统的工程监理理论。工程监理理论以系统论、组织论、控制论、决策论、信息论为基础，创新和发展了工程项目管理理论，为建立工程建设各方主体之间相互协作、相互制约、相互促进的工程建设管理运行机制，为促进我国工程建设管理体制的进一步完善奠定了良好的基础。

20年来，工程监理行业培养了一支高素质的监理工程师队伍，他们具有深厚的工程技术和工程管理的理论知识和丰富的实践经验，是推动监理事业发展的主力军。

20年来，我国的工程监理事业走出了一条以监理工程师为基础，以工程监理企业为主体，国家强制性监督与企业市场化运作相结合，具有中国特色的创新发展道路。

经过20年的创新发展历程，我国的工程监理制度已逐步走向成熟。勇于创新的监理人正以崭新的面貌，努力实践科学发展观，为我国建设监理事业的不断发展而开拓耕耘！

中国建设监理协会会长



2008年11月20日

目录 Contents

第一部分 创建与发展篇

002	第一章	建设工程监理制度的建立
002	第一节	创立建设工程监理制度的目的和意义
002		一、建设工程监理制度产生的背景
003		二、创立建设工程监理制度的目的
004		三、实施建设工程监理制度的意义
006	第二节	建设工程监理及其法律地位和责任
006		一、建设工程监理含义的历史演变过程
008		二、建设工程监理的性质
008		三、建设工程监理的法律地位
009		四、工程监理企业及监理工程师的法律责任
011	第二章	建设工程监理事业发展历程
011	第一节	建设工程监理试点阶段
011		一、试点概况
012		二、标志性成果
015	第二节	建设工程监理稳步发展阶段
015		一、实施概况
018		二、标志性成果
019	第三节	建设工程监理全面推行阶段
019		一、实施概况
020		二、标志性成果

第二部分 成果与经验篇

026	第三章	建设工程监理法规及标准
026	第一节	相关法律及行政法规
026		一、《建筑法》的相关内容
028		二、《建设工程质量管理条例》的相关内容
029		三、《建设工程安全生产管理条例》的相关内容
029	第二节	部门规章
029		一、建设工程监理范围和规模标准规定
030		二、注册监理工程师注册管理规定
033		三、工程监理企业资质管理规定
036		四、建设工程监理与相关服务收费管理规定
039	第三节	相关政策及标准规范
039		一、关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见

041	二、建设工程监理规范
044	三、建设工程委托监理合同（示范文本）
046	第四章 建设工程监理队伍与组织建设
046	第一节 工程监理队伍的发展
046	一、工程监理企业现状
046	二、工程监理企业的发展模式
048	三、工程监理队伍现状
048	第二节 工程监理行业组织建设
048	一、工程监理行业协会发展状况
048	二、工程监理行业协会发挥的作用
050	第五章 建设工程监理成效
050	第一节 大型工程监理成效
050	一、水电工程监理
055	二、京津塘高速公路工程监理
056	三、三峡工程监理成效
060	四、京九铁路工程
061	五、西气东输管道工程监理成效
065	六、黄河小浪底工程监理工作实践
067	七、中国石油化工重大工程项目管理模式创新
070	第二节 典型工程监理企业及监理工程风采

第三部分 创新与展望篇

072	第六章 建设工程监理行业面临的形势
072	第一节 国内外建筑市场发展状况
072	一、国际建筑市场
073	二、国内建筑市场分析
074	第二节 工程监理企业面临的机遇与挑战
074	一、工程监理企业面临的机遇
075	二、工程监理企业面临的挑战
076	第七章 建设工程监理行业的创新和发展
076	第一节 完善法规体系
076	一、进一步完善法律法规体系，明确工程监理的法律地位
081	第二节 加快修订规范性文件和工作标准
082	一、《建设工程监理合同》（GF-2000-0202）示范文本的修订
083	二、《建设工程项目管理服务委托合同（示范文本）》的制订
085	三、《关于推进大型工程监理单位创建工程项目管理公司的指导意见》的制订
085	第三节 建立行业诚信体系和自律机制
086	一、诚信管理模式
086	二、工程监理企业的三部分评价
086	三、对诚信体系建设的期望
086	四、加强行业自律

087	第四节	创建名牌企业
087		一、强化企业社会责任
088		二、体现企业经营特色
089		三、创新管理体制机制
090		四、加强企业文化管理
091		五、建立学习型组织
093	第五节	推行职业责任保险制度
093		一、监理工程师的责任风险
094		二、实施监理工程师职业责任保险的必要性
095		三、监理工程师职业责任保险制度的实施
097	第六节	拓展企业经营范围
097		一、拓展全寿命期工程项目管理业务
099		二、开拓国际工程项目管理服务市场

第四部分 大事记

102	一、国务院领导同志关于工程管理体制和建设监理工作的重要指示大事记
105	二、建设监理大事记

第五部分 典型工程监理企业及监理工程风采

■ 北京市

112	京兴国际工程管理公司
114	北京帕克国际工程咨询有限公司
116	北京希达建设监理有限责任公司
119	北京华夏石化工程监理有限公司
120	北京路桥通国际工程咨询有限公司
121	北京兴电国际工程管理公司
122	北京中铁诚业工程建设监理有限公司
124	北京华通公路桥梁监理咨询有限公司
126	北京鸿厦基建工程监理有限公司
128	北京五环建设监理公司
129	中国公路工程咨询集团有限公司
130	中国船级社实业公司
131	北京华联电力工程监理公司
132	北京兴油工程建设监理有限公司
134	北京国电德胜工程监理有限公司
136	北京铁城建设监理有限责任公司
138	北京双圆工程咨询监理有限公司
139	中国电力建设工程咨询公司
140	北京高屋工程咨询监理有限公司
142	中国建筑技术集团有限公司

- 143 北京华城建设监理有限责任公司
144 建研凯勃建设工程咨询有限公司
146 北京京龙工程项目管理公司
148 中咨工程建设监理公司
150 北京建工京精大房工程建设监理公司
152 北京银建建设工程管理有限公司
154 北京远达国际工程管理有限公司
156 北京市高速公路监理有限公司
157 鑫诚建设监理咨询有限公司
158 北京致远工程建设监理有限责任公司

■ 上海市

- 160 英泰克工程顾问(上海)有限公司
161 上海宝钢建设监理有限公司
162 上海远东水运工程建设监理咨询公司
164 上海三维工程建设咨询有限公司
165 上海浦桥工程建设监理有限公司
166 上海市市政工程管理咨询有限公司
168 上海建通工程建设有限公司
169 上海三凯建设监理有限公司
170 上海建浩工程顾问有限公司
172 上海同济工程项目管理咨询有限公司
174 上海市建设工程监理有限公司
176 上海建科建设监理咨询有限公司
178 上海振华工程监理有限公司

■ 天津市

- 179 天津国际工程建设监理公司
180 天津华地公用工程建设监理有限公司
181 天津建华工程咨询管理公司
182 天津市华盾工程监理咨询有限公司
184 天津市华泰建设监理有限公司
186 天津开发区建设工程监理公司

■ 重庆市

- 188 重庆赛迪工程咨询有限公司
189 重庆联盛建设项目管理有限公司

■ 河北省

- 190 河北电力建设监理有限责任公司
192 河北中原工程项目管理有限公司
193 保定市第三工程建设监理有限公司

■ 山西省

- 194 山西协诚建设工程项目管理有限公司
195 山西晋正建设工程项目管理有限公司
196 山西省交通建设工程监理总公司
198 山西省建设监理有限公司

■ 陕西省

- 200 陕西银河工程监理有限责任公司
- 201 陕西华茂建设监理咨询有限公司
- 202 西安铁一院工程咨询监理有限责任公司
- 203 西北电力工程监理公司
- 204 陕西建筑工程建设监理公司
- 205 西安高新建设监理有限责任公司
- 206 西安众和市政工程监理咨询有限公司
- 208 中煤陕西中安项目管理有限责任公司
- 210 西安方舟工程咨询有限责任公司

■ 辽宁省

- 211 大连泛华工程建设监理有限公司
- 212 沈阳市建筑研究院工程师事务所
- 214 辽宁省建筑设计研究院项目管理咨询公司
- 215 沈阳建筑大学建设项目管理公司
- 216 沈阳东北工程建设发展有限公司

■ 黑龙江省

- 217 大庆石油工程监理有限公司

■ 吉林省

- 218 长春国电建设监理有限公司
- 219 吉林工程建设监理公司

■ 山东省

- 220 山东齐鲁石化工程有限公司
- 221 青岛高园建设咨询管理有限公司
- 222 胜利油田胜利工程设计咨询有限责任公司工程监理公司
- 223 青岛东方监理有限公司
- 224 青岛理工大学建设工程监理咨询公司
- 226 青岛明珠建设监理有限公司

■ 湖北省

- 227 武汉星宇建设工程监理有限公司
- 228 湖北清江工程管理咨询有限公司
- 229 湖北环宇工程建设监理有限公司
- 230 武汉天元工程监理有限责任公司
- 231 宜昌市葛洲坝工程监理有限公司

■ 江苏省

- 232 江苏省宏源电力建设监理公司

■ 浙江省

- 234 浙江江南工程管理股份有限公司
- 235 浙江电力建设监理有限公司

■ 安徽省

- 236 安徽万纬工程管理有限责任公司
- 238 淮南国汉建设监理咨询有限公司
- 239 合肥工大建设监理有限责任公司

■ 河南省

240 河南工程咨询监理有限公司

■ 四川省

241 四川二滩国际工程咨询有限责任公司

242 四川省中冶建设工程监理有限责任公司

243 四川省江电建设监理有限责任公司

■ 江西省

244 江西省赣建工程建设监理有限公司

245 江西诚达工程咨询监理有限公司

246 江西中昌工程咨询监理有限公司

■ 湖南省

248 湖南长顺工程建设监理有限公司

■ 福建省

249 厦门市路桥咨询监理有限公司

■ 贵州省

250 贵州三维工程建设监理咨询有限公司

■ 深圳市

251 深圳市兆业工程顾问有限公司

■ 广东省

252 广州市广州工程建设监理有限公司

253 佛山市诚誉工程咨询监理有限公司

254 广东工程建设监理有限公司

256 广州宏达工程顾问有限公司

■ 广西壮族自治区

258 广西大通建设监理有限责任公司

260 南宁品正建设咨询有限责任公司

262 广西桂能工程咨询有限公司

263 广西华蓝工程咨询管理有限公司

■ 甘肃省

264 甘肃铁一院工程监理有限责任公司

266 甘肃蓝野建设监理有限公司

■ 新疆维吾尔自治区

267 新疆建院工程监理咨询有限公司

■ 海南省

268 海南新世纪建设项目咨询管理有限公司

269 海南省建设工程顾问监理有限公司

270 神东监理有限责任公司

272 中国水利水电建设工程咨询北京公司

274 中国水利水电建设工程咨询中南公司

276 中国水利水电建设工程咨询西北公司

278 浙江华东工程咨询有限公司

监理征程

第一部分

创建与发展篇

第一章 建设工程监理制度的建立

20世纪80年代中后期,伴随着我国改革开放的不断深化,我国工程建设领域孕育出一项新的改革成果,诞生了一项新的管理制度——建设工程监理制度。20年来的实践证明,建设工程监理制度的实施,适应了社会主义市场经济发展和改革开放的要求,加快了我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向转变的步伐,建立了工程建设各方主体之间相互协作、相互制约、相互促进的工程建设管理运行机制,促进了工程建设管理水平和投资效益的提高。

第一节 创立建设工程监理制度的目的和意义

一、建设工程监理制度产生的背景

(一) 国内建设管理制度问题凸显

从新中国成立至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。

计划经济时期,我国建设工程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,建设工程管理只能在工作实践中探索。而一旦工程建成投入使用,原有的工程管理机构和人

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,用以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。

随着建设规模的不断扩大,建设项目越来越多,传统的建设管理制度已越来越不适应现代生产的要求。特别是“大跃进”和以后的“文化大革命”,工程建设指挥部的主要负责人多是各部门或当地的党政负责人,筹建班子成员中不少人员不懂技术和经济管理,工作方法也是靠行政命令。这种既缺乏专业人才又缺乏科学管理的做法,使得我国的工程建设水平难以提高,甚至造成严重浪费。加上粗放的宏观管理和投资分配上的大锅饭,使各部门、各地区不顾客观条件的许可,一味争投资、抢项目,其战线越拉越长,在我国财力、物力很困难的情况下,更增加了建设工程项目管理的难度,以致出现了“工期马拉松、投资无底洞、质量难保证”的现象。国家虽然多次压缩基建规模,清理在建项目,但投资效益不高的问题长期未得到很好解决。这些问题的出现,受到了政府和有关部门的关注。

(二) 国内建设管理体制的改革要求

20世纪80年代,我国进入了改革开放的新时期,国务院决定在工程建设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的考察,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。

1985年2月，时任国务院副总理的李鹏同志在全国基本建设管理体制改革的会议上指出：“综合的管理基本建设是一项专门的学问，需要一大批这方面的专门机构和专门人才。过去这个工作分散在很多部门去做，有的是在工厂，有的是在建设单位的筹建处，有的是在组建的工程建设指挥部，但工程建设一结束，如果没有续建的项目，这些人就散了，管理经验积累不起来。要使建设管理工作走上科学管理的道路，不发展专门从事组织管理工程建设的行业是不行的。”国务院领导的指示，揭开了工程建设管理体制改革的崭新篇章。建设部于1988年7月25日发布了《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，以提高工程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。1998年3月1日开始实施的《建筑法》以法律的形式作出规定，国家推行建设工程监理制度，从而使建设工程监理制度逐步走向法制化轨道。

二、创立建设工程监理制度的目的

（一）创立建设工程监理制度，以适应改革开放形势的要求

改革开放30年来，我国工程建设领域取得了一系列瞩目的成就，这与我国在政治、经济等领域所进行的一系列变革密切相关。计划经济时期，我国建设工程实行的都是自筹、自建、自管的传统管理模式。随着改革开放的深化，为适应市场经济要求，我国政府逐步转变工程建设管理职能，各行业主管部门在政企分开的情况下，不再直接管理建设工程项目，政府有关部门主要从事宏观管理，如制定行业发展规划，从事协调、监管等工作。建设单位承担了工程管理的全部责任，包括贷款、还款，通过招标择优选择设计、施工、材料设备供应单位、验收等。责任的改变，促使建设单位将追逐投资效益放在工程管理的第一位。不仅减少了过去那种盲目地抢投资、上项目，不切实际地扩大项目规模，搞大而全、小而全的现象，而且

不再强调实行自营式项目管理，需要通过市场化手段，将项目管理的大部分工作委托给专业机构管理。工程建设领域的专业化分工趋势孕育了建设工程监理的产生。与此同时，在改革开放中，工程建设领域也逐步向民间资本和外资开放，资金来源多样化、投资主体多元化的格局逐步形成。随着多元化投资主体的出现，项目管理能力差、运作不规范等问题也随之而来，形成了对工程建设监管的强劲需求。而监管主体的缺失，使工程建设监管成为建设工程项目管理的薄弱环节，进而成为制约工程建设顺利进行的“瓶颈”。建设工程监理制度的创立，能够培育工程建设的监管主体，强化工程建设的监管环节，满足市场对监理服务的需求，实现工程建设的专业化分工，从而使工程建设及管理逐步适应改革开放形势的要求。

（二）创立建设工程监理制度，以适应国际金融机构的贷款要求

为保障资金使用安全，提高贷款使用的质量和效益，世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构将实行建设工程监理制度作为对发展中国家提供建设贷款的条件之一。特别是世界银行贷款的工程，都要按照世界银行的规定，采用FIDIC合同条件进行工程管理。FIDIC合同条件的基本出发点就是采用以工程师（监理工程师）为核心的管理模式。20世纪80年代初，为利用国际金融机构提供的贷款，在世界银行提供贷款的工程和外资工程中，普遍采用FIDIC土木工程施工合同条件，这些建设工程的实施效果都很好，受到有关各方的重视。而FIDIC合同条件中对工程师作为独立、公正的第三方的要求及其对承建单位严格、细致的监督和检查被认为起到了重要的作用。我国建设工程监理制度中吸收了对工程监理企业和监理工程师独立、公正的要求，以保证在维护建设单位利益的同时，不损害承建单位的合法权益。同时，强调了对承建单位施工过程和施工工序的监督、检查和验收。由此可见，适应国际金融机构的贷款要求，是创立我国建设工程监理制度的重要目的之一。

（三）创立建设工程监理制度，以满足提高工程建设和管理水平的需要

80年代末期，我国正处于由计划经济向市场经济过渡的转轨时期，建筑市场各项机制尚不成熟，作为建筑市场重要组成部分的承包商、业主等市场主体

还存在很多不规范行为,如盲目决策、工程转包、非法分包、违规招标投标等,直接导致了我国工程建设领域存在一系列诸如质量、安全、环境污染等问题。这些问题的存在,极大地降低了工程投资的经济效益和社会效益,制约了我国工程建设和管理水平的进一步提高。作为专业的咨询服务方,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,当建设单位有了初步的项目投资意向后,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。作为工程项目的管理者,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,拥有一大批既懂工程技术、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,可以在一定程度上抑制和阻止工程建设中不规范行为的发生,避免和消除工程建设质量、安全、环境污染隐患。此外,作为相对独立的专业咨询服务方,工程监理企业不仅仅是工程建设新型管理体制和建筑市场的主体之一,更为重要的是,它是连接建设项目法人责任制、招标投标制、合同管理制和加强政府宏观管理的中间环节,能够使各有关主体有机结合起来,协调彼此之间的关系,综合协调控制工程建设的投资、质量、工期、安全、环保等目标。建设工程监理制度的创立,能够规范我国建筑市场,加强和完善建筑市场管理,提高工程投资的经济效益和社会效益,从而满足提高工程建设和管理水平的需要。

(四) 创立建设工程监理制度,以满足进入国际建筑市场的需要

随着改革开放的不断深化,越来越多的境外投资

者进入我国建筑市场,与此同时,我国建筑企业也正在实施“走出去”的发展战略,积极参与到国际工程承包市场竞争中。进入国际建筑市场,必然要遵循国际建筑市场规则,符合国际建筑市场惯例。由专业化的咨询公司或工程管理公司为投资者提供项目决策咨询和为项目实施提供管理,是欧美经济比较发达国家的通行做法。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,它的创立和强制推行,能够改变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,促使建设工程项目管理向社会化、专业化、现代化、多样化方向发展,推动我国建设工程项目管理方式与国际惯例的接轨,改善我国吸纳外资的条件,以满足进入国际建筑市场的需要。

三、实施建设工程监理制度的意义

(一) 实施建设工程监理制度,有利于深化工程建设管理体制的改革

建设工程监理制度的引入,改变了我国传统的工程建设管理模式。1988年以前,我国的工程项目建设是按“筹建组”或“指挥部”的模式,由“筹建组”或“指挥部”直接管理项目,不仅负责筹集资金,选择厂址,编制计划任务书,组织设计、施工,采购材料设备,还要直接承担工程建设的监督与管理。工程管理人员都是从四面八方调集来的,多数没有管理工程建设的经验,因此,管理水平和工作效率比较低。当他们在实践中探索和积累了一定的管理经验后,随着工程竣工而转向生产或维修工作,与工程项目一样,仍在较低的管理水平上重复,建设管理的经验得不到积累和升华,管理水平很难提高。1993年,国务院领导明确将建设工程监理制度作为我国工程建设领域的四项重要制度之一,要求按照社会主义市场经济原则和现代企业制度进行工程管理,并与项目法人责任制、招标投标制、合同管理制共同推行。即在社会主义市场经济建设体制的基本框架下,建设主管部门的管理职能是建筑市场的行政立法和行为监管,业主、监理单位、设计单位、施工单位、供货商等市场主体为独立的法人实体,业主采用招标方式选择监理、设计、施工、供货等单位,用合同确立相互间关系,构成责、权、利明

确的工程项目管理主体,实现工程建设各参与方的工作目的。建设工程监理制度的实施,加快了我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向转变的步伐,建立了工程建设各方主体之间相互协作、相互制约、相互促进的工程建设管理运行机制,促进了我国工程建设管理体制的进一步完善,适应了我国社会主义市场经济条件下工程建设管理的需要。

(二) 实施建设工程监理制度,有利于发展社会主义市场经济

20世纪70年代末期我国开始的经济体制改革,带动了工程建设管理体制的改革,随着投资主体多元化、投资包干责任制和建设投资由国家无偿拨款改为银行贷款、建设单位承担还贷责任、工程承包责任制和建筑企业经营承包责任制等一系列改革措施的实施,政府和企业在建设责任方面有了新的划分,各经营单位都获得了一定的经营自主权。行政隶属关系大部分已被平等的经济合同关系所替代,社会主义的市场经济稳步发展,行政命令的作用已显得十分有限。单纯依靠组建工程建设指挥部,靠行政命令来指挥和管理工程建设,已经不能适应改革发展的要求。此外,由于参与建设的各方主体忽视国家利益和追求自身利益的倾向在不同程度上的滋长,有关方面相互之间的纠纷增多了。这些问题的出现,都与在注入激励机制的同时,缺乏相应的协调约束机制有关。因此,建立包括经济、法律、行政和技术手段在内的强有力的协调约束机制,以抑制上述倾向的发生就成为必然。由于工程监理单位是由懂技术、会管理、知法律又有一定经验的专业人员组成,由他们依靠国家的建设计划、批准的设计文件、经济法律、建设法规、技术标准和工程合同,代表建设单位管理建设项目,既避免了工程建设中的权益纠纷,又保证工程建设顺畅而有序地进行,也有利于政府部门从微观繁杂的具体工程管理事务中解脱出来,将更多的精力用来加强建筑市场的宏观管理,在一定程度上为社会主义市场经济的发展奠定了基础。

(三) 实施建设工程监理制度,有利于规范工程建设参与各方行为

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。建设工程监理制度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,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。

(四) 实施建设工程监理制度,有利于跟上国际建筑市场发展步伐

建设工程监理制度(在国外称之为工程咨询、工程顾问或工程管理)是市场经济的产物,早在19世纪,欧美一些经济比较发达的国家,已普遍实行了这种制度。特别是第二次世界大战后,随着经济的恢复和发展,这种制度不仅在理论上有了新的突破,逐步形成一门新的管理学科,在方法上更加完善和科学。不仅在欧美地区,而且在世界其他地区也普遍实行,成为一种国际通行做法。国际金融组织(如世界银行、亚洲开发银行等)提供贷款的条件之一,就是必须实行建设工程监理制。我国最早利用世界银行贷款建设的京津塘高速公路、西三(西安至三原)高速公路、岩滩水电站等工程就是按照世界银行的要求,在我国率先开始实行建设工程监理制度的。外国投资者在我国的独资或合资项目,同样要求必须实行建设工程监理制度,以保证其投资效益。随着我国对外开放的扩大,

我国的设计、施工企业要逐步走上国际建筑市场。如果不熟悉、不适应国际通行的工程管理制度,也很难走出国门。通过实施建设工程监理制度,我国的设计、施工企业在国内已经熟悉并适应了这种制度,提升了在国际工程承包市场上的竞争力。这是我国逐步融入国际经济体系的必由之路。

第二节 建设工程监理及其法律地位和责任

一、建设工程监理含义的历史演变过程

我国实施建设工程监理制度的20年,既是人们认识、理解其重要作用的过程,同时也是建设工程监理含义逐步演变的过程。

(一) 建设工程监理制度试点阶段的含义

建设部在1988年7月25日发布的《关于开展建设监理工作的通知》中明确:“建设监理大致包括对投资结构和项目决策的监理,对建设市场的监理,对工程建设实施的监理。”考虑到管理体制和职责范围,“目前我们的监理工作,主要是指后两种监理。”建设监理的对象“包括新建、改建和扩建的各项工程项目。政府和公有制企事业单位投资的工程以及外资、中外合资建设项目,一般都要实行招标承包制和建设监理制。其他所有制单位投资的工程,也要引导实行这两种制度。”

“工程监理的内容可以是全过程的,也可以是勘察、设计、施工、设备制造等的某个阶段。监理依据主要是工程合同和国家的方针、政策及技术、经济法规。一个建设项目,可以委托一个监理组织实施监理,也可以委托几个监理组织进行监理。”从当时的规定可以看出,建设监理制度的初衷是实施包括工程建设前期投资决策阶段和建设实施阶段(含工程勘察、设计、施工及设备制造)在内的全过程、全方位监理。这种设想在建设部1988年11月12日印发的《关于开展建设监理试点工作的若干意见》及1989年颁布的《建设监理试行规定》中得到进一步明确。

《建设监理试行规定》第十四条指出,监理的主要业务内容包括:

- (1) 建设前期阶段:①建设项目的可行性研究;②参与设计任务书的编制。
- (2) 设计阶段:①提出设计要求,组织评选设计

方案;②协助选择勘察、设计单位,商签勘察、设计合同并组织实施;③审查设计和概(预)算。

(3) 施工招标阶段:①准备与发送招标文件,协助评审投标书,提出决标意见;②协助建设单位与承建单位签订承包合同。

(4) 施工阶段:①协助建设单位与承建单位编写开工报告;②确认承建单位选择的分包单位;③审查承建单位提出的施工组织设计、施工技术方案和施工进度计划,提出改进意见;④审查承建单位提出的材料和设备清单及其所列的规格与质量;⑤督促、检查承建单位严格执行工程承包合同和工程技术标准;⑥调解建设单位与承建单位之间的争议;⑦检查工程使用的材料、构件和设备的质量,检查安全防护设施;⑧检查工程进度和施工质量,验收分部分项工程,签署工程付款凭证;⑨督促整理合同文件和技术档案资料;⑩组织设计单位和施工单位进行工程竣工初步验收,提出竣工验收报告;⑪审查工程结算。

(5) 保修阶段:负责检查工程状况,鉴定质量问题责任,督促保修。

(二) 建设工程监理制度稳步发展阶段的含义

为了确保工程建设质量,提高工程建设水平,充分发挥投资效益,促进工程建设监理事业的健康发展,建设部在1995年发布了《工程建设监理规定》,又一次明确了工程建设监理的含义。《规定》第三条明确,工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托,依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及其他工程建设合同,对工程建设实施的监督管理。

《规定》中还明确了工程建设监理的范围:①大、中型工程项目;②市政、公用工程项目;③政府投资兴建和开发建设的办公楼、社会发展事业项目和住宅工程项目;④外资、中外合资、国外贷款、赠款、捐款建设的工程项目。工程建设监理的主要内容是全方位的,包括: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,协调有关单位间的工作关系。

(三) 当前建设工程监理的含义

建设工程监理制度自1996年开始全面推行后,随着建设工程监理相关法律法规的不断完善,建设工程监理的定位更加明确。所谓建设工程监理,是指具