

普通高等院校“十三五”规划教材

建设工程监理

布晓进 刘振英 主 编
王 倩 聂晓磊 副主编



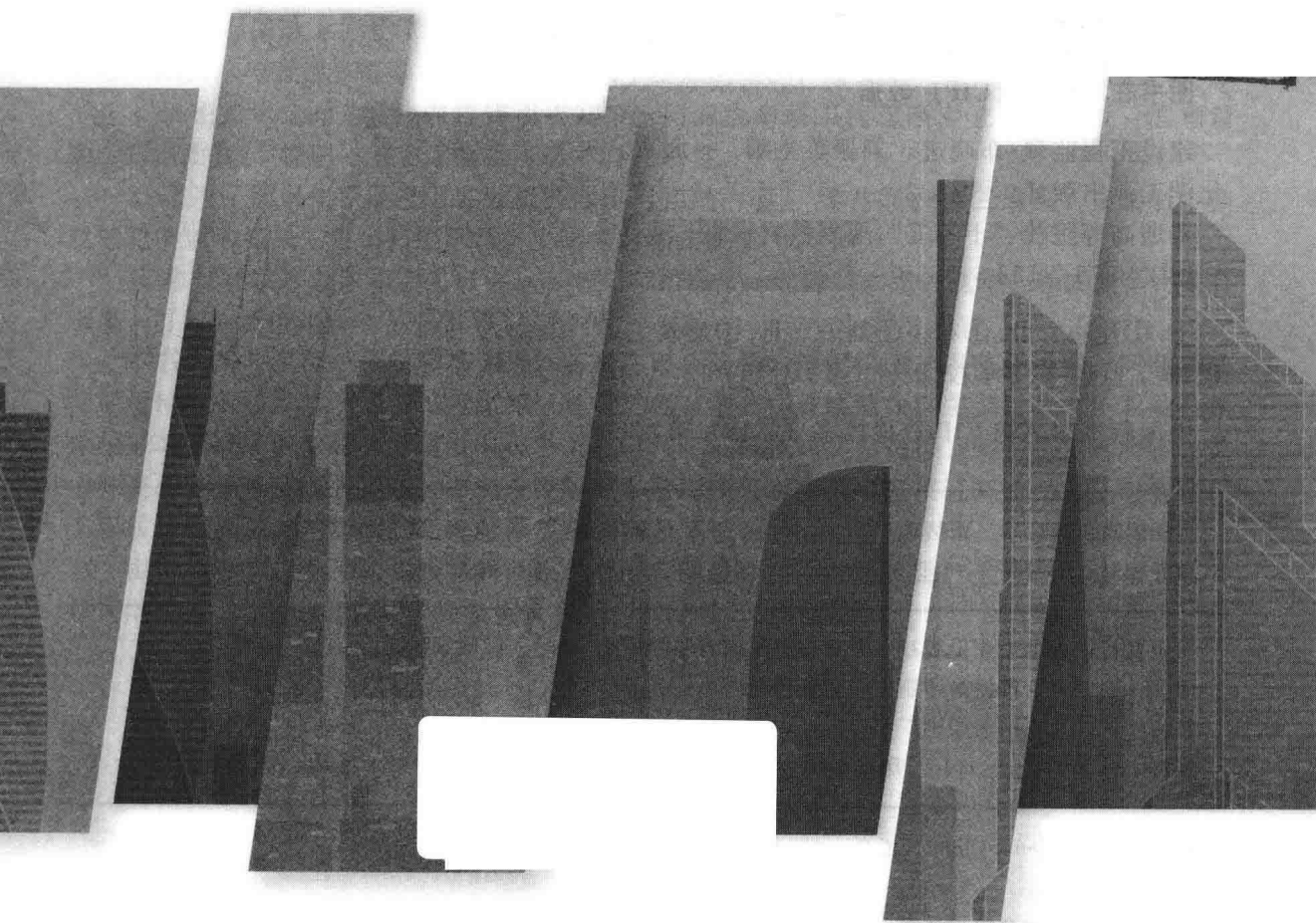
化学工业出版社

普通高等院校“十三五”规划教材

建设工程监理

布晓进 刘振英 主 编

王 倩 聂晓磊 副主编



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书以工程管理专业人才培养方案为基础,紧密联系我国建设工程监理的实际情况,结合当前我国监理制度的改革和政策导向,以建设工程监理的“三控、三管、一协调”为主线,全面系统介绍了建设工程监理的基本理论和方法。结合全国监理工程师考试内容,通过每章大量选择题与案例分析题的训练,使读者轻松掌握监理相关理论,同时每章配有监理实务内容,更加注重读者实践能力的培养。具体内容分为9章,包括建设工程监理概述,工程监理企业、人员及项目监理机构,建设工程质量控制,建设工程进度控制,建设工程投资控制,监理招标投标及合同管理,风险控制及安全管理,信息管理及监理资料,全过程工程咨询。

本书可作为应用型本科、高职高专土木工程、工程管理、工程监理、施工技术等专业及相关专业的教材,亦可作为建设单位、监理单位、勘察设计单位、施工单位从事管理、技术工作的人员参考或自学使用。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理/布晓进,刘振英主编. —北京:
化学工业出版社, 2018.3
普通高等院校“十三五”规划教材
ISBN 978-7-122-31583-0

I. ①建… II. ①布…②刘… III. ①建筑工
程-施工监理-高等学校-教材 IV. ①TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第038000号

责任编辑:李彦玲 张绪瑞

文字编辑:张绪瑞

责任校对:王素芹

装帧设计:张 辉

出版发行:化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街13号 邮政编码100011)

印 刷:北京市振南印刷有限责任公司

装 订:北京国马印刷厂

787mm×1092mm 1/16 印张13 $\frac{3}{4}$ 字数356千字 2018年6月北京第1版第1次印刷

购书咨询:010-64518888(传真:010-64519686) 售后服务:010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价:38.00元

版权所有 违者必究

前言

自 1988 年我国在建设领域全面推行建设工程监理制度以来,工程监理在工程建设实践中发挥了举足轻重的作用。目前,我国工程监理行业已形成规模,拥有一支稳定的工程监理队伍。随着国民经济继续保持快速发展态势,人员相对缺乏,各企业负责人深感发展后劲不足,急需储备相当数量的、有监理基础知识、一经培训即可上岗的优秀人才。

近年来,我国工程建设领域法规政策陆续出台,工程建设管理体制正在进行深化改革,比如取消了工程监理的政府指导价、国务院提出向全过程工程咨询转型发展等,都对工程监理行业提出了更高要求。监理教材更应顺应时代发展,给读者奉献最新理论、最实用技术的工程建设监理相关内容。

本书在编写过程中力求突出以下特点:

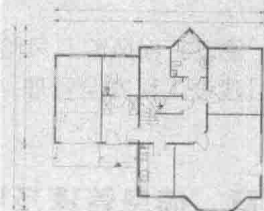
1. 在内容编排上,考虑到当前大学生与社会人员学习特点,理论言简意赅、通俗易懂、大量采用图示与表格,每章均有监理理论融于实际的案例,通过解决案例来理解理论。
2. 理论知识全面、实践内容实用丰富,一门课程串联工程管理专业各门课程,信息量大、知识面宽。课时不够者,学生可自学有关章节。
3. 采用了信息化手段学习监理相关理论与实践内容。学生可扫描二维码,查阅书中涉及的更多监理相关内容,拓展思维,提高学习和实践能力。
4. 为方便教师上课和学生自学,本书配有精美 ppt 课件、教案、题库、考试题等,如有需要,可与编者或出版社联系获取。

本书由河北工程技术学院布晓进,石家庄市公路桥梁建设集团刘振英任主编;河北轨道交通职业技术学院王倩,河北神栾建筑工程有限公司聂晓磊任副主编;石家庄职业技术学院陈朝,辛集市辛石房产资讯中心冯东方,河北工程技术学院白硕、韩宇杰,河北省公共资源交易监督办公室齐卫东,中国人民解放军陆军步兵学院石家庄校区郑文义、辽宁省建设工程质量监督总站刘洋参加了部分章节的编写及审核工作。

由于笔者学识水平和实践经验所限,书中疏漏之处在所难免,望广大读者批评指正,并恳请向笔者(QQ574657210)提出宝贵意见,以便修订时改进。

编 者
2018 年 1 月

目录



第1章 建设工程监理概述 / 001

- 1.1 建设工程监理概念及性质 / 001
- 1.2 建设工程监理相关法律法规 / 007
- 1.3 工程建设程序及监理相关制度 / 017
- 【习题与案例】 / 020

第2章 工程监理企业、人员及项目监理机构 / 025

- 2.1 工程监理企业 / 025
- 2.2 监理企业的经营管理 / 030
- 2.3 工程监理人员 / 037
- 2.4 项目监理机构 / 044
- 2.5 建设工程监理的组织协调 / 049
- 【习题与案例】 / 053

第3章 建设工程质量控制 / 059

- 3.1 建设工程质量控制概述 / 059
- 3.2 施工质量控制实务 / 062
- 3.3 工程质量问题和质量事故的处理 / 083
- 【习题与案例】 / 086

第4章 建设工程进度控制 / 093

- 4.1 建设工程进度控制概述 / 093
- 4.2 建设工程进度的调整 / 098
- 4.3 施工阶段进度控制实务 / 103
- 4.4 工程延期的控制 / 107
- 【习题与案例】 / 110

第5章 建设工程投资控制 / 118

- 5.1 建设工程投资概述 / 118
- 5.2 建设工程承包计价 / 121
- 5.3 施工阶段投资控制实务 / 123
- 【习题与案例】 / 130

第6章 监理招标投标及合同管理 / 136

- 6.1 建设工程监理招标与投标 / 136
- 6.2 建设工程监理合同 / 141
- 6.3 合同管理监理实务 / 143
- 【习题与案例】 / 150

第7章 风险控制及安全管理 / 159

7.1 建设工程风险及风险控制 / 159

7.2 建设工程安全管理 / 161

7.3 安全管理监理实务 / 164

【习题与案例】 / 172

第8章 信息管理及监理资料 / 177

8.1 建设工程信息管理 / 177

8.2 工程监理三大文件 / 182

8.3 建设工程监理资料管理 / 187

【习题与案例】 / 190

第9章 全过程工程咨询 / 197

9.1 工程咨询及咨询工程师 / 197

9.2 全过程工程咨询的概念及内容 / 201

【思考题】 / 212

参考文献 / 213

第1章

Chapter

建设工程监理概述

1.1 建设工程监理概念及性质

1.1.1 建设工程监理的产生

工程项目的建设历来主要是由“设计”与“施工”两部分所构成。自 20 世纪 60 年代起分成设计、施工和项目管理三大部分，其中项目管理涵盖我国当前的建设工程监理、前期咨询及勘察设计、保修等阶段的相关服务。

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。工程建设各参与方的根本利益也是一致的，目标都是为了多、快、好、省地完成建设工程项目。自新中国成立以来，工程管理的性质和方式也在不断发展和完善，大致可以分为以下三个阶段。

第一阶段：从新中国成立到 1983 年的计划经济时期。这一时期，我国学习苏联的基建管理模式，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向施工企业直接下达，主要建筑材料随投资向各工程项目调拨。当时的工程建设管理模式有两种：一种是三方管理，即甲、乙、丙三方制。甲方（建设单位）由政府主管部门负责组建，乙方（设计单位）和丙方（施工单位）分别由各自的主管部门进行管理。建设单位自行负责建设项目全过程的具体管理。另一种是集权管理，即建设指挥部方式。许多大、中型项目的建设，都是从相关单位抽调人员组成工程建设指挥部，并将建设工程设计、采购、施工的管理权集中在指挥部，由指挥部全权管理。

在工程建设的具体实施中，建设单位、设计单位和施工单位都是完成国家建设任务的执行者，仅对上级行政主管部门负责，工程费用实报实销，不计盈亏，不讲核算，工程建设各参与方重视的是工程进度和质量。政府对工程建设活动采取单向的行政监督管理，投资“三超”（概算超估算、预算超概算、结算超预算）、工期延长现象较为普遍。而工程质量的保证



则主要依靠施工单位的自我管理。

第二阶段：1983 年到 1988 年的改革开放初期。这一时期，我国的基本建设和建筑领域发生了一系列重大变革：①投资有偿使用（即“拨改贷”）；②投资包干责任制；③投资主体多元化，即投资主体由国家为主向国家、企业、个人的多元化转变；④改革单纯用行政手段分配建设任务的老办法，实行招标投标制，允许建设单位优选设计、施工单位；⑤材料设备由国家计划供应改革为市场供应，建筑物由“产品”变成了“商品”。改革出现的新格局与传统的管理体制之间产生了许多摩擦，施工企业追求自身利益的趋势日益突出，特别是工程质量问题日渐严重，相当一部分竣工工程使用功能差，一些工程结构存在着严重缺陷，倒塌事故时有发生，施工企业自评自报的工程合格率、优良率严重不准。

为此，1983 年我国开始实行政府对工程质量的监督认证制度。全国所有城市和绝大部分县、市都建立了有权威的政府工程质量监督机构——工程质量监督站。它们代表政府对工程建设质量进行监督和检测，在促进企业质量保证体系的建立、预防工程质量事故、保证工程质量方面取得了明显成效，发挥了重大作用。

另外，随着我国改革的逐步深入和开放不断扩大，“三资”工程和国际贷款工程逐渐增多。有一批工程采用国际惯例进行项目管理，取得了良好的效果。鲁布革水电站工程，作为世界银行贷款项目，在国际竞争性施工招标中，日本大成公司以低于概算 43% 的悬殊标价承包了引水系统工程，仅用 30 人组成“鲁布革工程作业所”，按照国际通用工程合同“业主-工程师-承包商”模式进行项目管理。其管理的 400 多名施工人员全部“按岗定人”，人员选自我国水电第十四工程局，并实行持证上岗。引水系统工程于 1984 年 10 月 15 日正式施工，1988 年 7 月全部竣工，比合同工期提前了 122 天，实际工程造价按开标汇率计算约为标底的 60%。在 4 年的施工时间里，靠科学管理，无论是工程质量、施工进度还是工程成本，都为我国项目管理做出了示范。这一工程实例震动了我国建筑界，对我国传统的政府专业监督体制产生了较大冲击，引起了我国工程建设管理者的深入思考。

第三阶段：与国际接轨和市场经济时期。受鲁布革水电站工程成功实行工程项目管理的启示，1985 年 12 月，全国基本建设管理体制改革的会议对我国传统的工程建设管理体制作了深刻的分析与总结，指出综合管理基本建设是一项专门的学问，需要大批这方面的专业人才，建设单位的工程项目管理应当走专业化、社会化的道路。1988 年 7 月 25 日建设部发布《关于开展建设监理工作的通知》，明确提出要建立具有中国特色的建设监理制度，标志着中国监理事业的正式开始。建设监理制度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。

中国建设工程监理的历程自此开始，大致经历了 1988—1992 年试点阶段、1993—1995 年的稳步发展阶段、1996 年开始的全面推行阶段。1997 年 11 月全国人大通过了《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》），《建筑法》第 30 条规定：“国家推行建筑工程监理制度”。这是我国第一次以法律的形式对工程监理作出规定，这对我国建设工程监理制度的推行和发展、对规范监理工作行为，具有十分重要的意义。

近年来，随着工程建设监理的发展，国务院建设行政主管部门及有关部门陆续出台了許多有关监理的重要性文件，如：

2000 年 12 月建设部发布并于 2013 年 5 月修订的《建设工程监理规范》（GB/T 50319—2013）；

2000 年 2 月建设部发布并于 2012 年 3 月修订的《建设工程监理合同（示范文本）》（GF-2012-0202）；

2001年1月建设部发布《建设工程监理范围和规模标准规定》(第86号部令);

2006年1月建设部发布《注册监理工程师管理规定》(第147号部令);

2006年7月建设部发布《工程监理企业资质管理规定》(第158号部令);

2007年3月国家发改委、建设部联合发布《建设工程监理与相关服务收费管理规定》及所附《建设工程监理与相关服务收费标准》。

尤其是《建设工程监理规范》的出台,使我国工程监理逐步制度化、规范化、科学化,向国际监理水平迈进一大步。此规范是监理行业唯一纲领性的、可操作性的工作标准。所有这些规范、标准、规定等文件,都对我国的工程监理事业健康、有序发展提供了有力支持。

依据住房和城乡建设部对全国具有资质的建设工程监理企业基本数据统计,截止到2016年年末,我国共有7483个建设工程监理企业。其中,综合资质企业149个、甲级资质企业3379个、乙级资质企业2869个、丙级资质企业1081个、事务所资质企业5个。2016年工程监理企业全年营业收入2695.59亿元。其中工程监理收入1104.72亿元,工程勘察设计、工程项目管理与咨询服务、工程招标代理、工程造价咨询及其他业务收入1590.87亿元,18个企业工程监理收入突破3亿元,44个企业工程监理收入超过2亿元,155个企业工程监理收入超过1亿元。工程监理企业从业人员1000489人、专业技术人员849434人、注册执业人员253674人(其中注册监理工程师为151301人,其他注册执业人员为102373人)。

1.1.2 建设工程监理的概念

1.1.2.1 定义

建设工程监理,是指工程监理单位受建设单位委托,根据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同,在施工阶段对建设工程质量、进度、造价进行控制,对合同、信息进行管理,对工程建设相关方的关系进行协调,并履行建设工程安全生产管理法定职责的服务活动。

建设单位也称为业主、甲方、项目法人、发包人,是委托监理的一方,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策权。

工程监理企业是依法成立并取得建设主管部门颁发的工程监理资质证书,从事建设工程监理与相关服务活动的机构。工程监理资质证书是企业从事监理工作的准入条件之一,可依据有关规定向建设行政主管部门申请取得。

1.1.2.2 内涵

(1) 建设工程监理的行为主体是工程监理企业

《建筑法》第31条规定:实行监理的建筑工程,由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位。建设工程只能由具有相应资质的工程监理企业来监理,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。

工程监理企业的监理行为应区别于其他几种监督管理活动:

工程建设监理是微观性质监督管理活动,是针对某一个工程项目的。它是按照独立、自主的原则,以“公正的第三方”开展工程建设监理活动的。

各级建设行政主管部门的工程质量监督站,代表政府对工程建设质量进行监督和检测,它是宏观性质的监督管理活动,具有强制性和行政性,其任务、职责、内容与工程监理不同。

总承包企业对分包企业监督管理可看作是一种企业管理,不能称之为工程监理。



建设单位对工程项目的管理是固定资产投资活动的一部分，不是社会化、专业化监督管理活动，亦不能称之为工程监理。

(2) 建设工程监理实施的前提是建设单位的授权与委托

《建筑法》第31条规定：建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。只有在委托监理合同中明确监理的范围、内容、责任、权利、义务，工程监理企业方可规定的范围内合法地开展监理业务。可见，建设工程监理的实施需要建设单位的委托和授权，监理单位和监理人员的权利是通过建设单位授权而转移过来的。在工程监理项目中，建设单位与监理单位的关系是合同关系，是需求与供给、委托与服务的关系。

承建单位依据法律、法规及建设工程合同，应当接受工程监理企业对其建设行为进行的监督管理，接受监理、配合监理是其履行合同的一种行为。若建设单位仅委托施工阶段的监理，工程监理企业可根据委托监理合同和建设工程施工合同对施工单位进行监理；若建设单位委托全过程的工程项目管理，工程监理企业可根据委托监理合同、勘察合同、设计合同、施工合同对勘察、设计、施工单位的建设行为进行项目管理服务。

(3) 建设工程监理的依据

工程监理企业应依据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同对工程建设实施专业化监督管理。

1) 法律法规。包括《中华人民共和国建筑法》、《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》、《建设工程安全生产管理条例》等法律法规；《注册监理工程师管理规定》、《工程监理企业资质管理规定》、《建设工程监理与相关服务收费管理规定》等部门规章；《河北省建筑条例》、《河北省工程建设监理规定》、《河北省建设工程项目管理办法》等地方性法规。

2) 工程建设标准。包括《工程建设标准强制性条文》、《建设工程监理规范》及有关工程技术标准、规范、规程等。

3) 勘察设计文件及合同。包括批准的初步设计文件、施工图设计文件，建设工程监理合同及与所监理项目的施工合同、材料及设备供应合同等。

(4) 建设工程监理的范围

为有效发挥建设工程监理的作用，加大推行建设工程监理制度的力度，我国在一定范围内实行强制性监理以法律的形式进行了明确。《建筑法》第30条与《建设工程质量管理条例》第12条对实行强制性监理的工程范围作了原则性规定。2001年1月建设部《建设工程监理范围和规模标准规定》(第86号部令)规定了必须实行监理的建设工程项目具体范围和规模标准。

工程监理单位除在施工阶段进行监理服务外，还可在前期咨询、工程勘察、设计、保修等阶段为建设单位提供相关服务活动，即工程项目全过程管理。建设工程监理的范围是由委托监理合同决定的，可以是全过程管理，也可以是某个阶段的监理或相关服务。建设工程的全过程包括项目建议书阶段、可行性研究阶段、设计阶段、施工准备阶段、施工阶段、生产准备阶段、竣工验收阶段、保修阶段。目前，全国部分大、中型工程监理企业已更名为工程项目管理公司，并承担了大量的工程项目全过程管理，取得了很好的经济和社会效益。

(5) 建设工程监理的目的、任务、主要内容

建设工程监理的目的是最终实现建设单位所期望的委托监理工程项目的投资、进度、质量三大目标。

为完成建设工程项目的三大目标，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、监理单位、材料和设备供应单位等工程建设的各类行为主体均出现在建设工程当中，组成了一个完整的建设工程组织体系，形成了“政府监督、社会监理、企业自我管

理”的工程项目管理机制。

建设工程监理的任务是为了达到其目的,综合运用法律、经济、技术、合同等手段、方法和措施,对委托监理工程进行投资、进度、质量等目标的控制。

建设工程监理的主要工作内容可归纳为“三控三管一协调”。“三控”即质量控制、进度控制、投资控制,“三管”即合同管理、安全管理、信息管理,“一协调”即协调与建设工程项目有关各方之间的关系。

1.1.3 建设工程监理的性质

1.1.3.1 服务性

建设工程监理是工程监理企业接受建设单位委托而开展的一种高智能的有偿技术服务活动。建设工程监理的主要手段是规划、控制、协调,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。

1.1.3.2 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、方法和手段才能为建设单位提供高水平的专业服务。

科学性主要表现在:工程监理企业应当有足够数量的、有丰富的管理经验和应变能力的监理工程师队伍;要有一套健全的管理制度和科学、先进的管理手段;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。

1.1.3.3 独立性

《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013)明确要求,工程监理单位应公平、独立、诚信、科学地开展建设工程监理与相关服务活动。另外,建设工程监理独立性的要求是一项国际惯例。国际咨询工程师联合会(简称“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”。



国际咨询工程师联合会

按照独立性要求,依据《建筑法》,在委托监理的工程中,工程监理单位与承建单位、材料、构配件、设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系;在开展工程监理过程中,必须建立自己的组织,按照自己的工作计划、程序和流程,依据自己的判断,采用科学的方法和手段,独立地开展工程监理工作。

按照独立性要求,依据《建筑法》,在委托监理的工程中,工程监理单位与承建单位、材料、构配件、设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系;在开展工程监理过程中,必须建立自己的组织,按照自己的工作计划、程序和流程,依据自己的判断,采用科学的方法和手段,独立地开展工程监理工作。

1.1.3.4 公平性

公平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。与FIDIC《土木工程施工合同条件》中的(咨询)工程师类似,在进行监理的过程中,工程监理企业应当排除各种干扰,客观、公平地对待监理的委托单位和承建单位。特别是当



建设单位和施工单位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，在调解双方之间的争议，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、公平地对待建设单位和施工单位。

1.1.4 建设工程监理的作用

我国的建设工程监理事业已近 30 年，已经建立起一套比较完善的工程监理法规体系，建立起了一支业务素质合格的监理工程师队伍，在提高建设工程质量、节约工程投资、保证建设工程安全生产等方面发挥了明显作用，做出了突出成绩，为政府及社会所认可。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

建设单位委托工程监理企业进行工程项目管理即全过程工程咨询，可大大提高项目投资的经济效益。在工程项目前期，具有相应咨询资质的工程监理企业直接从事工程咨询工作，为建设单位提供建设方案。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，促使项目投资符合国家经济发展规划、产业政策，符合市场要求，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

在建设工程实施过程中，工程监理单位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。另外，多数建设单位不甚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，有可能发生不当建设行为。在这种情况下，工程监理单位可向建设单位提出适当建议，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。



工程项目管理



全过程咨询

另一外，社会化、专业化的工程监理企业改变了各级政府既要宏观管理，又要微观监督的不合理局面，可谓在工程建设领域真正实现了政企分开。当然，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) 有利于保证建设工程质量和安全生产

建设工程是一种特殊的产品，不仅投资大、工期长、施工过程复杂，而且关系到人民的生命财产安全、健康和环境，仅仅依靠承建单位的自我管理和政府的宏观监督是不够的。既懂工程技术又懂经济管理的监理工程师队伍，有能力及时发现建设工程实施过程中出现的问题，并督促、协调有关单位和人员采取相应措施，保证建设工程质量和安全生产。在政府监督、承建单位自我管理的基础上，社会化、专业化的工程监理企业介入建设工程生产全过程，对保证建设工程质量和安全有着重要意义。

(4) 有利于提高建设工程的投资效益

就建设单位而言，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。

建设单位委托建设工程监理之后, 工程监理企业不仅能协助建设单位实现建设工程的投资效益, 而且能大大提高我国全社会的投资效益, 促进国民经济的发展。

1.1.5 建设工程监理的特点

我国的建设工程监理在建立之初, 无论和管理理论和方法上, 还是在业务内容和工作程序上, 都与国外的工程项目管理或工程咨询是相同的。目前, 建设工程监理定位于工程施工阶段, 在工程勘察、设计、保修等阶段为建设单位提供的服务活动均为相关服务。在具有中国特色的市场经济发展环境中, 我国的建设工程监理与国外发达国家相比, 具有自己的特点:

(1) 建设工程监理属于强制推行的制度

国外发达国家的建设项目管理, 是适应建筑市场中建设单位的需求而产生的, 是现代经济发展和社会进步的必然产物, 很少来自政府部门的行政干预。我国的建设工程监理, 却是在计划经济转变为市场经济初期, 作为建设工程管理体制改革的项新制度而产生的, 并且依靠行政的、法律的手段在全国范围内推广。建设工程监理在我国得到较快发展, 形成了一批社会化、专业化的工程监理企业和较高素质的监理工程师队伍, 缩小了与发达国家建设项目管理的差距。

(2) 建设工程监理的服务对象具有单一性

在国际上, 建设项目管理不仅为建设单位服务, 而且为设计单位、施工单位提供服务。我国的建设工程监理, 是只接受建设单位的委托并为其提供管理服务的, 相对应于国际上的建设项目管理, 我国的建设工程监理属于为建设单位服务的项目管理。

(3) 建设工程监理具有监督功能

我国的工程监理企业在接受建设单位的委托、授权后, 依据委托监理合同和建设工程合同, 对承建单位的建设行为进行监督。不仅对承建单位的施工过程和施工工序进行监督、检查、验收, 而且对其不当建设行为, 可以预先防范, 指令改正, 或向有关部门反映、请求纠正。

(4) 我国监理行业中市场准入的双重控制

在建设项目管理方面, 国外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加以规定。也就是说, 国外的具有执业资格的专业人士在向行业管理部门(协会)注册后开展业务, 即个人执业。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。专业监理工程师以上的监理人员必须取得全国监理工程师执业资格证书。工程监理企业必须拥有一定数量国家注册监理工程师和其他专业人员、一定的试验检测设备, 向建设行政主管部门申请取得相应的监理资质证书后, 方可开展工程监理业务。这种市场准入的双重控制, 保证了我国建设工程监理队伍的基本素质, 保证了我国建设工程监理健康发展的市场环境。

1.2 建设工程监理相关法律法规

1.2.1 建设工程法律法规体系

建设工程法律法规体系按其立法权限不同, 可分为五个层次, 即: 法律、行政法规、部

门规章、地方性法规和地方规章。
与工程监理有关的法律、法规、规章如表 1-1 所示。

表 1-1 有关监理的法律法规体系

法律法规体系	说明	制定部门	签署人	与监理有关的文件
法律	是指行使国家立法权的全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件。其法律地位和效力仅次于宪法,在全国范围内具有普遍的约束力	全国人民代表大会及其常务委员会	由国家主席签署主席令予以公布	《建筑法》、《招标投标法》、《合同法》、《环境保护法》
行政法规	是指作为国家最高行政机关的国务院制定颁布的有关行政管理的规范性文件。其效力低于宪法和法律,在全国范围内有效。行政法规的名称一般为“管理条例”	国务院	由总理签署国务院令予以公布	《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》
部门规章	是指国务院各部门(包括具有行政管理职能的直属机构)根据法律和国务院的行政法规、决定、命令在本部门的权限范围内按照规定的程序所制定的规定、办法、暂行办法、标准等规范性文件的总称。部门规章的法律地位和效力低于宪法、法律和行政法规	住房和城乡建设部独立或同国务院有关部门联合	由部长签署住房和城乡建设部令予以公布	《工程监理企业资质管理规定》、《注册监理工程师管理规定》、《建设工程监理范围和规模标准规定》、《房屋建筑工程施工旁站监理管理办法》
地方性法规	是指省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会制定的、只在本行政区域内具有法律效力的规范性文件	省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会		《河北省建筑条例》
地方性规章	是指由省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在市和经国务院批准的较大的市人民地方政府制定颁布的规范性文件	省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在市和经国务院批准的较大的市人民地方政府		《河北省房屋建筑工程和市政基础设施工程实行见证取样和送检的管理规定》、《河北省建设工程竣工验收及备案管理办法》

以上的法律、法规、规章的效力是：法律的效力高于行政法规；行政法规的效力高于部门规章。我国有关监理的法律法规体系构成如图 1-1 所示。
从事监理的人员应当了解和熟悉我国建设工程法律法规规章体系，并熟悉和掌握与监理工作有关的重要内容，依法实施工程监理。

1.2.2 《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)(2011 年 7 月 1 日 主席令第 46 号)

《建筑法》是我国建设领域第一大法。整部法律是以建筑市场管理为中心，以建筑工程质量和安全为重点，以建筑活动监督管理为主线形成的。分总则、建筑许可、建筑工程发包与承包、建设工程监理、建筑安全生产管理、建筑工程质量管理、法律责任、附则共八章。

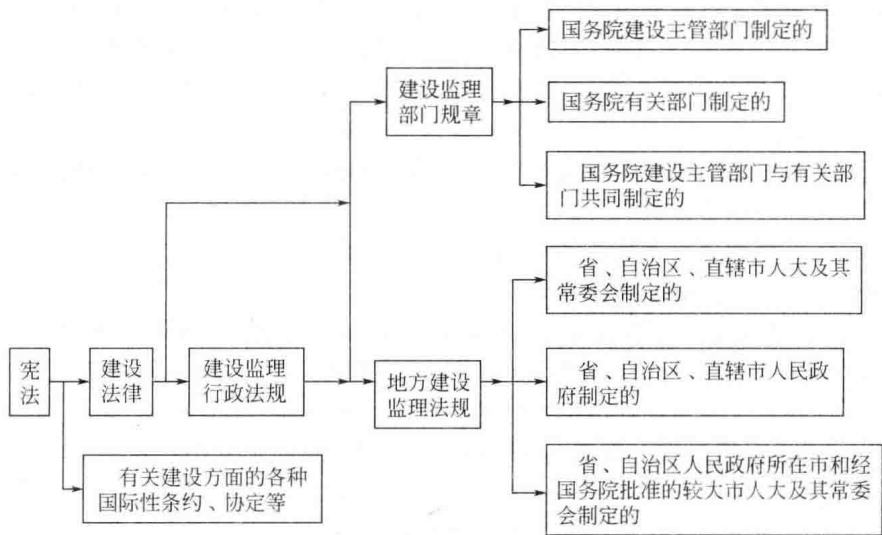


图 1-1 有关监理的法律法规体系构成

与工程监理有关的重要内容有：

第七条 建筑工程开工前，建设单位应当按照国家有关规定向工程所在地县级以上人民政府建设行政主管部门申请领取施工许可证；但是，国务院建设行政主管部门确定的限额以下的小型工程除外。

按照国务院规定的权限和程序批准开工报告的建筑工程，不再领取施工许可证。

第八条 申请领取施工许可证，应当具备下列条件：

- （一）已经办理该建筑工程用地批准手续；
- （二）在城市规划区的建筑工程，已经取得规划许可证；
- （三）需要拆迁的其拆迁进度符合施工要求；
- （四）已经确定建筑施工企业；
- （五）有满足施工需要的施工图纸及技术资料；
- （六）有保证工程质量和安全的具体措施；
- （七）建设资金已经落实；
- （八）法律、行政法规规定的其它条件。

建设行政主管部门应当自收到申请之日起十五日内，对符合条件的申请颁发施工许可证。

第九条 建设单位应当自领取施工许可证之日起三个月内开工。因故不能按期开工的，应当向发证机关申请延期；延期以两次为限，每次不超过三个月。既不开工又不申请延期或者超过延期时限的，施工许可证自行废止。

第十条 在建的建筑工程因故中止施工的，建设单位应当自中止施工之日起一个月内，向发证机关报告，并按照规定做好建筑工程的维护管理工作。

建筑工程恢复施工时应当向发证机关报告；中止施工满一年的工程恢复施工前，建设单位应当报发证机关核验施工许可证。

第十二条 从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，应当具备下列条件：

- （一）有符合国家规定注册资本；
- （二）有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员；
- （三）有从事相关建筑活动所应有的技术装备；
- （四）法律、行政法规的其它条件。



第十三条 从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位，按照其拥有的注册资本、专业技术人员、技术装备和已完成的建筑工程业绩等资质条件，划分为不同的资质等级，经资质审查合格，取得相应等级的资质证书后，方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。

第十四条 从事建筑活动的专业技术人员，应当依法取得相应的执业资格证书，并在执业资格证书许可的范围内从事建筑活动。

第三十条 国家推行工程监理制度。

国务院可以规定实行强制监理的建筑工程的范围。

第三十一条 实行监理的建筑工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。

第三十二条 工程监理应当依照法律、行政法规及有关的技术标准、设计文件和建筑工程承包合同，对承包单位施工质量、建设工期和建设资金使用等方面，代表建设单位实施监督。

工程监理人员认为工程施工不符合工程设计要求、施工技术标准和合同约定的，有权要求建筑施工企业改正。

工程监理人员发现工程设计不符合建筑工程质量标准或者合同约定的质量要求的，应当报告建设单位要求设计单位改正。

第三十三条 实施建筑工程监理前，建设单位应当将委托的工程监理单位、监理的内容及监理权限，书面通知被监理的建筑施工企业。

第三十四条 工程监理单位应当在其资质等级许可的监理范围内，承担工程监理业务。工程监理单位应当根据建设单位的委托，客观、公正地执行监理任务。

工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系。

工程监理单位不得转让工程监理业务。

(释义：所谓“隶属关系”是指工程监理单位与承包单位或者建筑材料、建筑构配件和设备供应单位属于行政上、下级的关系；所谓“其他利害关系”是指工程监理单位与承包单位或者建筑材料、建筑构配件和设备供应单位存在某种利益关系，主要是经济上的利益关系)

第三十五条 工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。

工程监理单位与承包单位串通，为承包单位谋取非法利益，给建设单位造成损失的，应当与承包单位承担连带赔偿责任。

第六十九条 工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假、降低工程质量的，责令改正，处以罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

工程监理单位转让监理业务的，责令改正，没收违法所得，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。

1.2.3 《招标投标法》(1999年8月 主席令第21号)

第三条 在中华人民共和国境内进行下列建设工程项目包括项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标：

- (一) 大型基础设施、公用事业等关系社会公共利益、公众安全的项目；
- (二) 全部或者部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；

(三) 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目。

前款所列项目的具体范围和规模标准, 由国务院发展计划部门会同国务院有关部门制订, 报国务院批准。

法律或者国务院对必须进行招标的其他项目的范围有规定的, 依照其规定。

第四条 任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。

第五条 招标投标活动应当遵循公开、公平、公正和诚实信用的原则。

第六条 依法必须进行招标的项目, 其招标投标活动不受地区或者部门的限制。任何单位和个人不得违法限制或者排斥本地区、本系统以外的法人或者其他组织参加投标、不得以任何方式非法干涉招标投标活动。

第十条 招标分为公开招标和邀请招标。

公开招标, 是指招标人以招标公告的方式邀请不特定的法人或者其他组织投标。

邀请招标, 是指招标人以投标邀请书的方式邀请特定的法人或者其他组织投标。

第十六条 招标人采用公开招标方式的, 应当发布招标公告。依法必须进行招标的项目的招标公告, 应当通过国家指定的报刊、信息网络或者其他媒介发布。

招标公告应当载明招标人的名称和地址、招标项目的性质、数量、实施地点和时间以及获取招标文件的办法等事项。

第十七条 招标人采用邀请招标方式的应当向三个以上具备承担招标项目的能力、资信良好的特定的法人或者其他组织发出投标邀请书。

第四十一条 中标人的投标应当符合下列条件之一:

(一) 能够最大限度地满足招标文件中规定的各项综合评价标准;

(二) 能够满足招标文件的实质性要求, 并且经评审的投标价格最低; 但是投标价格低于成本的除外。

第四十六条 招标人和中标人应当自中标通知书发出之日起三十日内, 按照招标文件和中标人的投标文件订立书面合同。招标人和中标人不得再行订立背离合同实质性内容的其他协议。

1.2.4 《建设工程质量管理条例》(2000年1月 国务院令第279号)

第八条 建设单位应当依法对建设工程项目的勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购进行招标。

第九条 建设单位必须向有关的勘察、设计、施工、工程监理等单位提供与建设工程有关的原始资料。

原始资料必须真实、准确、齐全。

第十二条 实行监理的建设工程, 建设单位应当委托具有相应资质等级的工程监理单位进行监理, 也可以委托具有工程监理相应资质等级并与被监理工程的施工承包单位没有隶属关系或其他利害关系的该工程的设计单位进行监理。

下列建设工程必须实行监理。

(一) 国家重点建设工程;

(二) 大中型公用事业工程;

(三) 成片开发建设的住宅小区工程;

(四) 利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程;

(五) 国家规定必须实行监理的其他工程。

第三十四条 工程监理单位应当依法取得相应等级的资质证书, 并在其资质等级许可的范