

建设工程监理 规范实施手册

徐伟 金福安 陈东杰 主编

JIANSHEGONGCHENGJIANLI
GUIFANSHISHISHOUCE

中国建筑工业出版社

建设工程监理规范实施手册

主编 徐 伟
金福安
陈东杰

中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设工程监理规范实施手册/徐伟, 金福安, 陈东杰

主编. —北京: 中国建筑工业出版社, 2001.9

ISBN 7-112-04741-2

I. 建... I. ①徐... ②金... ③陈... II. ①建筑
工程—施工监督—规范—中国—手册 ②建筑工程—工程
质量—质量控制—规范—中国—手册 N. TU712-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 041773 号

本手册是为了帮助建设监理单位更好地按照建设部最新颁发的《建设工程监理规范》GB 50319—2000 的要求, 做好建设监理工作而编写的。

本手册内容主要包括: 项目监理机构及其设施、监理规划及监理实施细则、建设工程监理目标控制、ISO 9000 国际质量标准、建设工程质量控制、影响工程质量几方面因素的控制、工程质量评定及验收、建设项目投资控制、建设工程监理的进度控制、建设工程监理的合同管理、施工阶段监理资料的管理、设备采购监理及设备建造等。

本手册可供建设工程监理工程师、监理员学习参考, 也可作为土建类、管理类专业学生的教学参考书。

建设工程监理规范实施手册

主编 徐 伟

金福安

陈东杰

*

中国建筑工业出版社 出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京建筑工业印刷厂印刷

*

开本: 787 × 1092 毫米 1/16 印张: 23 1/4 字数: 564 千字

2001 年 9 月第一版 2001 年 9 月第一次印刷

印数: 1—5000 册 定价: 36.00 元

ISBN 7-112-04741-2

TU · 4223 (10215)

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)

本社网址: <http://www.china-abp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

前 言

2000 年 12 月建设部颁发了《建设工程监理规范》GB 50319—2000，并于 2001 年 5 月实施。本规范的实行必将对我国建设监理业的发展走向规范化、制度化作出重要贡献。为了帮助建设监理单位更好地按照《建设工程监理规范》GB 50319—2000 的要求，做好建设监理工作，我们编写了这本《建设工程监理规范实施手册》，以便在规范的推行实施中尽我们的绵薄之力。

本手册主要按照《建设工程监理规范》GB 50319—2000 的体系进行编写。在各章的编写中，首先对工程建设监理的基本原理方面作了概要的说明，并适当地对建设项目实施过程各个阶段，如设计阶段的监理工作进行了一些阐述，随后重点放在建设项目施工准备阶段和施工阶段的监理工作方面。同时，作为一本实施手册，应以操作性为主，在多数章节中附有工程实例。

第一章主要介绍了建设监理制度在我国的发展情况和我国建设监理制的一些基本制度，并与国外的监理制（实际上是工程咨询）作了简单比较，探讨了我国建设监理业发展中存在的问题和发展方向。

第二章介绍了项目监理组织机构。从组织论的基本原理出发，介绍了项目监理机构设计的原则、程序和方法，对几种监理组织的形式简略地予以说明。作为一个组织机构关键在于组织的成员。因此，本章还对监理机构的人员的有关要求作了略微详细的介绍，特别是对总监理工程师的素质要求、职责等结合《建设工程监理规范》GB 50319—2000 进行了深入的阐述。

第三章的内容是关于监理规划和监理实施细则。项目监理机构在开始监理工作前必须根据工程的具体特点制定一个详尽、可行的监理规划和监理实施细则以指导监理工作的开展。这一章对监理规划的内容以及编制方法作了概括性的介绍。对监理实施细则则想通过两个实例给大家一些启发。

第四章是在对监理工作的三大目标控制进行深入展开论述之前，就控制论的有关原理以及进度、投资、质量控制的各自含义和相互关系做了一些说明。

第五章重点介绍了 GB /T1900—ISO 9000 族标准构成、质量体系结构及构成要素，并附某工程建设集团公司质量体系文件实例。

第六章为建设工程质量控制，主要介绍了建设工程质量监理的基本概念、质量监理控制依据、质量控制程序、质量控制的原则、施工阶段监理质量控制的办法、工程不同阶段质量控制的主要工作和任务、施工阶段工程质量的事前控制、事中控制、事后控制等，并附工程案例。

第七章是影响工程质量几方面因素的控制，主要包括人、材料、机械、方法和环境的控制、施工工序质量控制、质量控制点及设置、工程质量事故处理及安全控制。

第八章为工程质量评定及验收，主要内容是工程质量评定及验收依据、工程分项、分

部和单位工程的划分及质量评定、质量评定程序和组织及工程竣工验收。

第九章建设项目投资控制，主要介绍建设项目投资控制的基本概念、建设监理在项目施工阶段的投资控制、竣工决算、工程变更与设计变更、索赔，并附工程案例。

第十章根据项目监理机构在进度控制中的工作，介绍了有关的进度计划的编制、审核、比较和调整方法。进度控制的工作如果能够充分地利用一些先进的计算机软件进行，会取得更好的效果。

第十一章对合同管理中的其他一些问题作了介绍。这些问题包括工程暂停与复工、费用索赔、工程变更和工程延期等方面。正确地处理好这些问题是实现工程控制目标的保证，是项目监理机构不可忽视的问题。

第十二章介绍了施工阶段监理资料的管理，主要包括信息的收集及整理、施工阶段监理用表及填表说明等。

第十三章为设备采购监理及设备建造，主要介绍了设备监理的有关概念及《建设工程监理规范》对设备采购监理的有关规定。

本手册可为生产第一线的监理工程师编制监理大纲、监理细则和其他监理文件以及执行规范提供有益的参考，也可作为高等学校土木类、管理类专业学生的教学参考书。

本手册由徐伟、金福安、陈东杰主编。第一～六章由金福安、徐伟、吕志杰编写，第七、八章由陈东杰、徐伟、袁斌编写，第九～十三章由陈东杰、徐伟、袁斌、孙仓龙、于晓音、吕凤梧、陈燕、李建伟、贺宁、吕鹏、王旭峰、宋康、张一兵、徐建立编写，全书最后由徐伟、金福安、陈东杰统纂定稿。

由于时间局促，水平有限，书中难免会有不少缺点和错误，恳请读者批评、指正。

目 录

前 言

第一章 概述	1
第二章 项目监理机构及其设施	13
第一节 组织论的基本原理	13
第二节 现场项目监理机构的设计	16
第三节 总监理工程师	25
第四节 一般监理人员	28
第五节 对总监理工程师及监理机构的管理与考核	30
第六节 监理设施	31
第七节 项目监理机构设计实例	31
第三章 监理规划及监理实施细则	41
第一节 监理规划编制的依据	41
第二节 监理规划编制的原则	42
第三节 监理规划的内容	44
第四节 监理实施细则的编制	56
第五节 监理规划及监理实施细则实例	57
第四章 建设工程监理目标控制	87
第一节 建设工程目标控制的基本概念	87
第二节 建设项目的控制系统	93
第三节 建设工程项目三大目标的关系	97
第四节 建设工程监理三大目标控制的含义	100
第五节 建设工程项目设计和施工阶段的特点及目标控制要点	105
第六节 建设工程监理目标控制风险分析	108
第五章 ISO 9000 国际质量标准	111
第一节 GB /T19000—ISO 9000 标准的组成	111
第二节 2000 版 ISO 9000 族标准	118
第三节 某建设集团公司的质量体系文件实例	122
第六章 建设工程质量控制	145
第一节 工程项目质量概念	145
第二节 监理质量控制依据	146
第三节 工程质量控制程序	147
第四节 监理工程师工程质量控制的原则	147
第五节 施工阶段监理质量控制的办法	148

第六节	工程不同阶段质量控制的主要工作和任务	150
第七节	施工阶段工程质量的事前控制	150
第八节	施工阶段工程质量的事中控制	156
第九节	施工阶段工程质量的事后控制	160
第十节	工程案例	161
第七章	影响工程质量几方面因素的控制	168
第一节	人、材料、机械、方法和环境	168
第二节	施工工序质量控制	172
第三节	质量控制点及设置	174
第四节	工程质量事故处理	175
第五节	安全控制	178
第八章	工程质量评定及验收	179
第一节	工程质量评定及竣工验收依据	179
第二节	工程分项、分部和单位工程的划分	179
第三节	分项工程质量评定	188
第四节	分部工程质量评定	189
第五节	单位工程质量评定	190
第六节	质量评定程序和组织	190
第七节	工程竣工验收	191
第九章	建设项目投资控制	193
第一节	建设项目投资控制的基本概念	193
第二节	建设监理在项目施工阶段的投资控制	194
第三节	竣工决算	209
第四节	工程变更与设计变更	212
第五节	索赔	218
第六节	工程案例——某高速公路标段的工程费用监理	223
第十章	建设工程监理的进度控制	226
第一节	进度控制的概念	226
第二节	以网络计划技术进行进度控制	237
第十一章	建设工程监理的合同管理	308
第一节	工程暂停与复工	308
第二节	工程变更	311
第三节	费用索赔	316
第四节	工程延期	334
第五节	合同争议与合同解除	339
第十二章	施工阶段监理资料的管理	345
第一节	监理工作中信息管理的基本概念	345
第二节	信息的收集及整理	348
第三节	施工阶段的监理资料	353

第四节	施工阶段监理用表及填表说明.....	354
第十三章	设备采购监理及设备监造.....	357
第一节	概述.....	357
第二节	“监理规范”对设备采购监理的有关规定.....	359
第三节	“监理规范”对设备监造的有关规定.....	360
第四节	设备采购监理与设备监造的监理资料.....	362
参考文献		364

第一章 概 述

一、建设工程监理在我国的提出、发展及意义

“监理”是“监”与“理”的组合。“监”是监督的意思，是对某种行为或行为过程进行观察或检查，使其不逾越预先设定的标准或准则。“理”是调理、理顺的意思，是对行为或行为过程中参与的对象进行协调，以使参与者有良好的协作，并理顺参与者的权益关系。因此，“监理”可以解释为：一个机构和执行者，依据一定的准则，对某一行为或一系列行为的有关主体进行监督、检查和评价，并采取相应的组织、协调、疏导等方式，使参与者之间相互密切协作，按照预定的行为准则执行，以达到预期的目标，保证组织和个体利益的实现。

而建设工程监理是对建设活动进行的监理，监理的执行依据是有关建设方面的法规、规范和技术标准以及政府批准的建设计划、规划、设计文件和依法成立的工程承包合同，综合运用技术的、经济的、法律的、行政的手段，对参与工程建设的业主、承包商等的行为以及他们的责权利进行必要的协调和约束，确保建设行为的合法性、科学性和经济性，使工程建设活动更好地发挥效益。工程建设监理制是社会对工程建设管理专业化、市场化、效益化要求的必然结果。

建设工程监理从广义上来说，包括两个方面，即政府监理和社会监理。政府监理是指政府建设主管部门对参与工程建设的业主、承包商、监理单位实行的监督管理。政府监理是强制性的，主要在建设工程的实施阶段。社会监理是指经过政府有关部门认证、取得资格的社会监理单位受业主的委托，对工程建设实施的监理。社会监理是委托性的。我们通常所讲的“建设工程监理”即是指社会监理。

社会监理和政府监理虽然从建设工程质量角度上讲有共性，有联系，但它们相互之间是不能取代的，它们之间在性质上有根本性的区别。政府监理和社会监理的区别主要表现在以下几个方面：

(1) 在性质上，政府监理机构，即工程质量监督机构是政府为实现其对建设工程质量进行监督管理而设立的专门机构。目前政府对工程质量的宏观管理，主要是通过建立健全三个体系来实现，即质量保证体系、质量监督体系和质量认证体系。其中建设工程质量监督体系是根据有关法规和技术标准，对本地区的工程质量进行监督检查。它的性质就是代表政府行使质量监督权的行政执法机构。简单说，监督就是执法。监督工作具有外在性、平等性、独立性、强制性、权威性等基本特征。归纳起来说，它是一种外在力量而不是一种自我克制。监督的主体也是独立和平等的而不是依附、命令和服从的关系，监督者更不能处于被监督者的控制、支配之下。监督关系决不是以被监督者自愿为基础建立的。监督机构对建设单位、施工企业等与工程有关各方质量监督不是委托监督关系，也不是接受不接受监督的问题，而是必须接受政府监督，质量监督是政府行为。

建设监理单位是由政府主管部门审查批准的经营型监理企业，具有企业法人地位，是

受建设单位（业主）委托，或通过招标投标获得经营业务，依据双方签订的合同内容代表业主对工程建设进行监理活动，监理单位与承包单位、建设单位与承包单位之间依据经济合同建立的委托与被委托和监理与被监理关系。建设单位可以委托，也可以不委托监理。同时，如果建设单位与承包单位有合同约定，承包单位就必须依照合同规定接受监理单位的监理。

（2）在职责与权限上，政府监理机构是代表政府对建设工程质量进行监督管理的专门机构，任务明确，覆盖面广，对所辖范围内大小工程建设项目依据国家法规、规范和行政管理文件规定的职责和权限依法行政，监督工程质量，确保地基基础、主体结构安全，同时也维护建设各方合法权益。不对影响工程质量的各种因素进行行政干预，并按政府授权行使行政处理和行政处罚权，对实施建设监理的监理单位进行监督，对建设监理单位的违章行为提请建设监理主管部门进行查处。政府监理机构应负的责任是依据行政法规对工程质量承担监督管理工作质量责任。它的权力是有地域性的。

建设监理单位是代表建设单位（业主）对建设工程实施管理的企业，是依据与业主所签合同进行监理活动。监理的任务是协助业主实现项目目标，监理的内容是“三控二管一协调”。监理的深度和程度不尽相同，有项目工程建设全过程的勘察设计、施工招标、工程施工等各阶段监理，也有对其中某个阶段的监理。当前，一般是工程施工阶段的监理。尽管建设监理单位和施工单位同属企业，但是，建设监理企业有其特殊地位，一方面是由于它受业主委托代表业主实施对施工过程的控制和管理；另一方面，国家的方针政策确立对建设工程实行建设监理制，因此，为实现同一项目目标，赋予了监理单位与承包单位不同的特定职责，即在工程建设过程中代表建设单位对施工企业有管理、监督、检验和认可权，但是并未改变其企业的属性，而与施工企业又是平等的主体。建设监理企业依照国家有关行政法规和施工合同条款有关规定，承担经济和法律责任。

（3）在方式和内容上，政府监理机构对建设工程质量行使政府的管理职能，按照政企分开、宏观管好、微观放开原则，主要采取强制监督的巡回监督检查方式，实行宏观监督管理微观指导，按照监、帮、促相结合的原则监督承包单位的质量管理和质量保证体系，抽查工程施工质量，核查工程竣工验收和备案资料，是依法行政的监督管理方式。

建设监理企业是依据与业主签订合同中的具体条款内容，代表业主对工程进行质量、投资、进度全方位的控制和管理。从监理工程质量角度上社会监理是进行微观管理。它要对工程的每一个工序操作质量采取跟踪旁站监理方式，并逐项进行质量检查验收，不符合质量标准可以拒绝签证计量支付凭证，协助业主按合同执行奖罚赔款等，通过组织协调等手段依法进行质量管理。

政府监理和社会监理构成纵横交叉的体制：政府监理施加的是纵向的制约，社会监理实施的是横向的制约。社会监理与政府监理的范围关系如图 1-1 所示，社会监理与政府监理的职能关系如图 1-2 所示，政府监理与社会监理的时间关系如图 1-3 所示。

我国正式开展和推行建设工程监理工作是从 1988 年 7 月 25 日建设部发出《关于开展建设监理工作的通知》（（88）建字 142 号）文件开始。但在此之前，我国的很多大型基础建设项目已开始采用建设工程监理的模式，如云南鲁布革水电站、浙江石塘水电站、陕西西三公路、京津塘高速公路、秦皇岛渤海铝二期工程、中国国贸中心等能源、交通、冶金、经贸等部门和系统，实际上就在以不同的形式、不同程度地对建设工程试行建设工程监理制度。

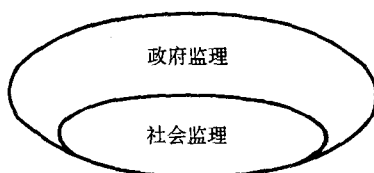


图 1-1 社会监督与政府监督的范围关系

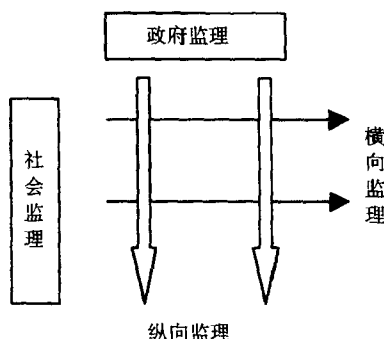
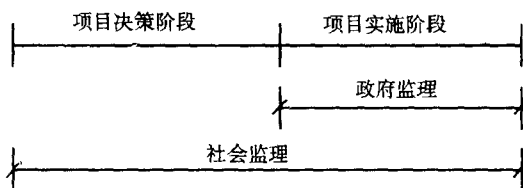


图 1-2 社会监督与政府监督的职能关系

经过几年的实践和探索，1988 年起开始在八市两部进行监督试点，他们是：北京、上海、天津、沈阳、哈尔滨、南京、宁波、深圳八市和能源、交通二部。试点工作内容是成立负责机构，选择建设工程监督试点工程，组建建设工程监理单位，认定监理工程师。



建设工程监督试点工作于 1993 年结束。1993 年 10 月按照建设部第 16 号令发布的

图 1-3 政府监督与社会监督的时间关系

《工程建设监理单位资质管理试行办法》的规定，建设部审定了全国首批 59 家甲级建设工程监理单位。至此我国的建设工程监督走上了稳步发展的道路。

建设监督制度的实行，为建立一个由建设单位、承建单位、监理单位三位一体，以合同为纽带，以建设法规为准则，以投资效益为目标的开放型、专业化、社会化管理工程建设项目的新格局作出了重要贡献。10 多年来，我国的建设工程监督制度不断健全，监督从业人员队伍不断扩大，整个行业的监督水平得到充分提高。

(1) 制度不断完善，基本形成了一套由法律、法规、规范组成的较为完备的建设监督法规体系。建设部先后颁布了《建设监督试行规定》、《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》等。这些监理单位与队伍的管理和培训制度保证了监督人员的基本素质，规定了监理单位在监督市场上的行为。同时，工程建设施工招标投标管理办法、工程建设监督合同文本及工程建设监督取费的有关规定，规范了监理单位与业主间的关系以及监理单位的 market 行为。之后，国家计委、建设部联合颁布了工程建设监督规定。1997 年 11 月全国人大通过的《建筑法》第三十条规定，“国家推行建筑工程监督制度”，并提出了建设监督的基本内容，从而使建设监督在建设体制中的重要地位得到了国家法律的保障。在《建设工程质量管理条例》中从工程质量管理角度明确了建设工程监理单位的责任与义务。同时，绝大多数地方政府或人大以及各部门，也制定了本地区本部门的建设监督法规和实施细则，形成了上下衔接的法规体系，使建设监督工作有法可依，有章可循。

(2) 培养了一支监督队伍，造就了一批监督企业。据资料，全国目前批准成立的工程建设监理单位约有 3343 家，从业人员 13 万余人，大中城市特别是经济较发达的城市相应多一些。在全国 3343 家监理单位中，甲、乙两级资质的占 75% 以上。其中，甲级监理单位

就达到 500 余家。已取得注册监理工程师资格的有 19000 多人。应该说，我国过去推行的以高校为主的培训工作取得了巨大成效。

(3) 由于监理实践的深入开展，从业人员的经验不断积累，监理队伍的整体业务素质 and 监理单位的监理能力不断增强。一些监理单位的监理能力已达到或接近世界水平。被誉为中国第一、世界第三高楼的上海金茂大厦，在美国的设计方对结构质量进行检查后，认为工程质量达到世界一流，并荣获“1998 年最佳结构大奖”。这与监理单位运用先进的技术、一流的手段对工程的开创性监理工作是分不开的。

(4) 完善了我国的工程建设管理体制，加快了我国建筑市场与国际建筑市场的接轨。在中国面临加入世界贸易组织的今天，这一点显得尤为重要。建设工程监理制度的实施一方面改善了建设工程的管理，创造了吸引外来投资的软环境；另一方面也使我国在加入世界贸易组织后，在工程咨询业领域内有了一个重要的竞争手段。

1993 年以来全国多数大中型工程项目实施了建设监理。这些工程的投资和进度都得到较好的控制，工程质量高，取得显著的经济效益。

(1) 大大地减少了管理人员和管理费。在建设工程项目上实现了专业化、社会化管理。不再设立传统的一次性建设指挥部和招聘众多管理人员。如投资 25 亿元的上海地铁工程，监理和管理人员 400 人，较之传统管理方式减少了约 500 人。30 万 t 乙烯工程建设，过去管理人员需一至两千人，而茂名 30 万 t 乙烯工程实施建设监理，监理和管理人员只有 480 人，减少了约 1000 人。仅此一项，便可节约建设管理费和一次性生活安置费 4 亿元。

(2) 工程进度和造价得到了较好的控制，使得投资既快又好地发挥效益。广州从化 120 万 kW 的抽水蓄能电站工程，实际工程造价比预算造价降低 10% 左右。仅监理单位建议修改上山公路设计一项，就降低造价 286 万元。广西岩滩 121 万 KW 水电站工程，监理单位提出利用粉煤灰作混凝土掺合料等技术措施，节省投资 5000 万元，该工程采用新的施工方法，实际工期缩短一年。提前 9 个月发电，增加经济收入 2.5 亿元，社会产值增加上百亿元。

(3) 工程质量得到了保证，“百年大计，质量第一”的目标得以实现。电力系统的水电站工程实施建设监理后，合格率均为 100%，优良率在 80% 以上。为迎接《财富》全球论坛 1999 年年会及亚太经合组织领导人会议而兴建的上海国际贸易中心工程，监理单位坚持预控为主，加强对各种方案、计划的审核，实施施工全过程跟踪监理，质量得到好评，荣获上海国际会议中心建设“杰出贡献奖”。我国 20 个住宅小区实施建设监理，工程合格率 100%，优良率达 50% 以上。京津塘高速公路工程因实施监理，使其质量得到了良好保证，据专家估计，使用 20 年不需要大修理。

(4) 节省了聘请国外监理人员的费用。现在我国工程项目基本上都由我国监理人员实施监理，由此可大大节省聘请外国人员监理的费用。仅就支付工资而言，外国人员每月工资至少 1.2 万美元至 2 万美元以上。而如果采用我国监理单位监理，按三资工程计算，每年节省外国人员监理费外汇支出不少于 10 亿美元。在上海国际贸易中心工程中日本人曾提出，收取监理费 300 万美元。后由我国监理单位监理，监理费为 120 万人民币，仅合 15 万美元。

二、建设工程监理的社会职能

实行建设工程监理，是我国基本建设管理体制深化改革，向国际惯例靠拢的重要举措。

这项制度的确立，开创了一个由业主方、承包商、监理单位三位一体，以合同为纽带，以建设法规为准则，以投资效益为目标的开放型、专业化、社会化管理工程项目建设的新格局。建设工程监理推动了我国工程建设事业向高水平、高效益发展，为社会各界所接受。

按国际惯例，项目监理工程师与业主之间的关系是平等法人实体之间的受法律约束的契约关系。业主委托监理咨询工程师监理的内容和授予的权利，是通过双方平等协商并以监理委托合同的形式予以确立，是一种合同关系。

在我国，社会监理单位是自主经营的企业法人机构，是独立承担民事责任的主体。建设工程监理就其为业主提供技术经济咨询服务的角度讲，属第三产业。建设工程监理与业主之间是委托与被委托的关系，与承包商之间是监理与被监理的关系。业主如果把工程委托监理单位实施监理，他就把交易中取得的权利的一部分授予监理单位。按照惯例，监理单位应具备以下的一些权利：（1）有对受委托监理的工程项目的任何问题，包括建设规模、设计标准、使用功能、选定总设计和总承包商等重大问题向业主的建议权，协助业主正确决策；（2）有对分包单位的确认权与否决权；（3）有对工程协作单位和工程进度进行组织协调的主持权，以及对施工组织和施工技术的建议权；（4）有对工程使用的材料和施工质量进行检验和按质量标准的确认权与否决权，以及开工、停工和复工权；（5）有对工程施工工期的确认权与否决权；（6）在工程承包合同约定的工程造价范围内，有对工程款支付的决定权与否定权，以及工程款结算的确认权与否决权；（7）有对合同争议和协作争议的调解权。业主通过合同，授权监理单位对建设工程的质量、造价、进度进行全面的控制和管理。相应地，业主与承包商之间与建设合同有关的联系活动应通过监理单位进行。

监理工程师在执行合同时，不是业主的现场施工代表，不是业主的代理人，也不是代表业主的利益，二者不具有人身依附的雇佣关系。监理单位是独立于业主与施工单位之外的第三方，是以自己的名义公正决断事务，对于合同以外的工作任务，不受业主的指派。如果把监理单位看成是建设单位的代理人，就把监理工程师与业主作为一方，和承包商对立起来，使得监理单位成为被动、附属的机构，自然无法发挥应有的作用。

按照国际惯例，监理工程师与承包商都是法人的经济实体，都是平等的主体。在工程项目执行中，他们虽是监理与被监理关系，但他们之间并没有合同约束。在交往程序上，监理单位处理同承包单位关系的基本原则是：一方面要严格监督承包商全面履行合同规定的义务；另一方面，又要积极维护其合法权益。承包商对业主的任何要求，以及业主对承包商的任何要求，都必须通过监理工程师转达对方，不得绕过监理直接作出处置。监理工程师则要为双方的利益服务。

因此，建设监理单位作为第三方，应公正、独立、自主地开展监理工作。监理是受业主委托的，所以要千方百计为业主服务，进行目标控制。但是监理单位应具有非依附性。监理单位的监理活动不但受业主方的委托合同的约束，而且必须依据“国家工程建设的政策、法律、法规，政府批准的建设计划、规划、设计文件以及依法成立的工程承包合同。”建设工程监理要维护业主和承包商双方的合法权益。

社会监理工作应覆盖项目实施的整个阶段，即从项目立项或项目决策至保修期结束，包括：设计准备阶段、设计阶段、施工阶段、动用前准备阶段和保修期。在项目各个阶段中社会监理的工作内容一般包括以下六个方面：投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、信息管理和组织协调，其中合同管理是核心工作。

按照上述五个阶段的划分，每个阶段都有“三控制、二管理、一协调”，那么在项目实施阶段社会监理就有 30 块工作任务，见表 1-1。

项目实施阶段监理工作任务

表 1-1

	项目实施阶段				
	设计准备阶段	设计阶段	施工阶段	动用前准备阶段	保修阶段
投资控制					
进度控制					
质量控制					
合同管理					
信息管理					
组织协调					

社会监理既区别于政府监理，亦不同于基本建设管理。基本建设管理是属于固定资产投资管理范畴。管理的内容是：资金筹集、投资规模、投资方向、投资结构、投资效益等方面，是宏观的管理。而社会监理则是社会监理单位对建设单位委托的建设项目实施的对投资结构、投资决策、建筑市场和工程建设实施的监理，是微观领域的管理。

三、我国的建设监理制度

建设监理制就是参照国际惯例，按专业化社会化原则实施的社会监理和以规划、协调、监督、服务为内容的政府建设监理制度。其基本框架是两个层次、一个体系。两个层次指政府监理和社会监理。一个体系指在组织上和法规上形成“一个系统”。

除了在《建筑法》、《建设工程质量管理条例》等法律、法规中规定的基本制度外，为了保证社会监理的健康实施，建设主管部门还制订了相应的制度。这些制度与法律、法规形成了一个框架性的系统。

1. 建设监理工程师的考试注册制度

为加强监理工程师的资格考试和注册管理，保证监理工程师的素质，我国按照国际惯例对建设监理工程师实行考试注册制度。只有经全国统一考试合格并经注册取得《监理工程师岗位证书》的人员才具备监理工程师的从业资格。

监理工程师资格考试，在全国监理工程师资格考试委员会的统一组织指导下进行。全国监理工程师资格考试委员会由国务院建设行政主管部门和国务院有关部门工程建设、人事行政管理的专家组成，负责制定统一的监理工程师资格考试大纲和有关要求，确定考题并提出考试合格标准，监督、指导地方、部门监理工程师资格考试工作，审查、确认其考试是否有效，向全国监理工程师注册管理机关书面报告监理工程师资格考试情况。

参加监理工程师资格考试者，必须具备以下条件：

(1) 具有高级专业技术职称，或取得中级专业技术职称后具有三年以上工程设计或施工管理实践经验；

(2) 在全国监理工程师注册管理机关认定的培训单位经过监理业务培训，并取得培训结业证书。

取得《监理工程师资格证书》人员必须注册，被授予《监理工程师岗位证书》后才能以监理工程师的名义从事工程建设监理业务。已经注册的监理工程师，不得以个人名义私自承接工程建设监理业务。

2. 工程建设监理单位资质管理制度

为促进建设工程监理工作健康发展，规范工程建设监理单位的经营，我国对工程建设监理单位实行资质管理制度。

监理单位，是指取得监理资质证书，具有法人资格的监理公司、监理事务所和兼营监理业务的工程设计、科学研究及工程建设咨询的单位。

监理单位资质，是指从事监理业务应当具备的人员素质、资金数量、专业技能、管理水平及监理业绩等。1992年颁布的《工程建设监理单位资质管理试行办法》规定监理单位的资质分为甲级、乙级和丙级。每级监理单位都有相应的设立条件、资质标准与业务范围。

3. 建设工程监理的强制制度

《建设工程质量管理条例》第十二条规定，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者其他利害关系的该工程的设计单位进行监理。对一般建设工程的监理，委托权存在于建设单位的手中，是非强制性的。建设单位可以不委托。但该条同时要求下列建设工程必须实行监理：

- (1) 国家重点建设工程；
- (2) 大中型公用事业工程；
- (3) 成片开发建设的住宅小区工程；
- (4) 利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程；
- (5) 国家规定必须实行监理的其他工程。

2001年1月17日发布施行的《建设工程监理范围和规模标准规定》分别对上述五类工程的具体范围和规模标准进行了解释。如大中型公用事业工程，是指项目总投资额在3000万元以上的工程项目；成片开发建设的住宅小区工程，是指建筑面积在5万m²以上的住宅建设工程。强制性监理的实施保证了国家重点建设工程的建设质量和投资效益，维护了社会公众的安全和利益。

4. 工程建设监理的招投标制

建设部在《1998年建设事业体制改革的工作要点》中提出“积极推进建设监理招标投标”，最新颁布的《中华人民共和国招标投标法》中规定了有关的工程项目应实行建设监理招标投标。监理单位作为独立的一方，受业主委托，对工程项目建设进行管理，对于提高工程建设水平和投资效益，发挥重要的作用。因此作为项目业主，选择一个高水准的监理单位来管理项目的实施是一项至关重要的工作。

建设监理实行招投标是完善我国建设监理制度和推进我国监理事业发展的有益尝试。在国际上通行的社会监理委托方式是直接委托的方式，一般采取陈述和谈判的形式。这种方式实施的前提是：(1) 业主对项目管理公司等咨询单位的能力、实力和社会信誉等情况已经有所了解。(2) 国外的有关建设法律、法规和条例、规范等都比较完善，对从事项目管理的工程师和其他咨询工程师的执业资格和道德标准都有明确的规定，他们的工作和行为受到法律、法规和职业道德规范的约束。这种委托方式也有其局限性。

我国的现实情况决定目前选择监理单位不宜采用直接委托方式，主要是由于以下方面的原因：(1) 业主行为不规范，尚未形成完善的项目法人制度。我国多数是公有制业主的法人代表，建设项目的投资主体绝大部分是国家或集体，其建设投资与经营风险和法人代

表之间的效益原则上不直接挂钩。在长期计划经济体制的作用和影响下，既难于形成自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的机制，又缺乏严格、有效的监督机制。(2) 监理行业自身行为不规范。目前我国监理行业本身自律不够。不少监理单位不能严格执行市场规范要求，采取靠压价、请客送礼等不正当竞争手段招揽业务，对监理市场起了破坏作用，影响监理行业的正常健康发展。(3) 政策法规的缺陷。在对监理市场的管理上，缺乏政府部门在政策指引下的宏观管理和协调监督，缺乏对监理单位资质的强化管理和监理工程师的准入制度，从而还有不少缺陷。同时行业协会权威性不够，除了起到信息交流和双向服务功能外，对行业内部的管理、制约、制裁作用基本没有发挥。(4) 此外，受权力和利益驱使，还存在行业保护、部门分割和政企不分的状态，难于形成公正、统一的监理市场；还有些政府职能部门成立监理单位，政府机构不与企业脱钩，从而弱化了正常、公平的竞争。

监理招标投标制的全面实行将发挥以下方面的积极作用：(1) 有利于规范业主行为。通过监理招投标，将可转变业主观念，加深社会对监理工作的认识，提高建设监理的地位，使业主自觉接受监理；(2) 有利于规范监理单位的行为，促进监理企业自身素质的提高，促进监理企业加强管理，提高竞争能力。(3) 有利于形成统一开放、竞争有序的监理市场，打破行业垄断、部门分割、权力保护，发挥市场机制作用，达到优胜劣汰。

四、中外建设监理制比较

我国的建设工程监理制度充分地结合了我国的具体国情，创建了具有中国特色的建设监理制模式。与西方工业发达国家成熟的建设监理制相比，既有共同点，但也有着不容忽视的差异。

1. 中外监理在建筑市场中功能的比较

从国际建筑市场的角度来看，中国的建筑业从业人数第一，但海外工程的总合同金额在全球所占的比例相当低，只有 5% 不到。通过对西方发达国家建筑市场合同额来源的分析，可以看到，这些发达国家的建筑业合同额不仅来自具有竞争力的工程施工，而且相当部分是来自国际咨询监理市场。

在激烈的国际建筑市场的竞争中，我国工程咨询业因未获得国际咨询工程师联合会会员资格，不能参与国际竞争，或不熟悉国际通用的土木工程施工合同条件的规则，失去利润最丰厚的监理业竞争机会。同时，在国内，按照惯例，世行贷款项目的设计与监理必须由 FIDIC 成员咨询工程师按世行的“采购准则”来执行，所以，我们不得不用外汇请人来监理，国际工程咨询费用占项目投资的 4%，这不仅对我国外汇是一个负担，更重要的是与我国的国际地位不相称。

2. 我国的建设监理与国外工程咨询服务的差异

在国际上，已形成了以业主、承包商、工程咨询服务三位一体的建筑市场和以独立的咨询工程师协会为中心的建筑市场专家管理。以世界银行为例，工程咨询服务包括 4 种类型：(1) 投资前的调查：包括决定进行某一具体项目前所作的调查；(2) 准备性服务：包括为充分明确一个项目的内容并为其实施作准备所需的技术、经济和其他工作；(3) 项目实施性服务：包括建设工程监督和项目管理，即工程建设监理；(4) 技术援助。也就是说咨询服务包括项目投资前期研究、项目设计与施工监理，是贯穿工程建设的全过程，建设监理只是咨询服务的一个过程，属于工程咨询服务的范畴。而我国通用的法规如 (88) 建建字第 366 号文《关于开展建设监理试点工作的若干意见》及 (89) 建建字第 367 号文

《建设监理试行规定》中，均把建设监理单位的业务界定为建设前期阶段、设计阶段、施工招标阶段、施工阶段和保修阶段。

3. 从业者素质的差异

监理属于咨询业类，在国际上被称为高智能人才。从国外的情况看，业主选择监理工程师都有一整套完整的程序，在 FIDIC 中有专栏列示这样的程序，标题为“Selection by ability”（基于能力的选择），程序项目有：技术的胜任能力、管理的能力、资源的可用性、业务的独立性、合理的取费结构、执业的诚实。

监理工程师主要是在工作中培养的，而不是学校，没有一所大学能直接培养出合格的监理工程师来，这是由于对监理工程师的素质要求所决定的，也是这类人才培养的一个实际特点。如新加坡规定，从事工程结构方面监理的人员要有不少于八年的结构设计经历。相应地，监理人员的报酬也是相当高的，所以国外监理人员都比较廉洁。他们为自己付出巨大心血与时间奋斗来的职业感到自豪。

在我国，我们虽然实行考试注册制度，但我们的报考条件比较低，考试的内容偏重于理论性，知识面覆盖不全。有关的法规中几乎未涉及监理工程师职业道德的范畴，加之我国的监理取费低，致使一些监理人员在监理过程中向承包单位“卡、拿、要”。我国监理从业人员的年龄层次结构亦不尽合理。部分较高层次的监理人员在年龄上已不适合监理工作的挑战。

4. 监理地位上的差异

国际上，FIDIC 和各国的咨询工程师协会被赋予行业权威，是建筑业技术与行政法规、规范、合同的“立法者”，对一个国家、一个咨询公司乃至从业者的机会都有发言权，是建设市场的主导与管理者，国际建设市场的管理是以咨询工程师协会为中心的专家管理。

在我国，建设监理工作的归口管理部门，在中央为建设部，在地方为县级以上各级政府的建设主管部门，国务院各工业、交通等部门负责管理本部门的建设管理工作，建设市场的管理是典型的以建设部为代表的行政管理。

五、我国建设监理制存在的问题与对策

（一）存在的主要问题

1. 缺乏法规先导的力度与深度，不适应社会主义市场经济的要求。市场经济是法制经济。建设监理制度作为市场经济发展到一定阶段的必然产物，它具有双重性，一方面是业主与监理机构供与求的市场交换属性，另一方面又是国家对建设领域和建筑商品技术监督调控属性。因此，用法律、法规形式规范建设监理的行为是十分必要的。国际建筑业管理是咨询工程师为主体、监理制为核心的专家管理。我国建筑业管理混乱的源头是对监理概念上的模糊与混淆。如，监理机构在实施监理中到底是第三方，还是甲方代表？监理机构应当具备哪些必要的权限？如何保证监理机构收取监理费用？监理机构作为独立的民事主体应当负有哪些责任，如何负？哪些工程项目应强制性监理？哪些工程项目应提倡监理？哪些工程项目不宜监理等等。监理法规滞后，缺乏力度与深度是造成当前各地监理机构从监理组织形式到监理行为标准都难以规范化的重要原因。

2. 建设监理市场培植不力，发育不良。就目前已监理的工程项目来看，大多数监理任务都是系统内部的指令性对象，真正由业主自愿委托的监理任务极少（不包括北京、深圳等一些已实行强制性监理制度的地区）。社会监理任务难找已是普遍存在的问题。二是社会