

建设监理 与合同管理

刘景园 陈向东 编著

712

北京工业大学出版社

153

建设监理与合同管理

刘景园 陈向东 编著

北京工业大学出版社

前 言

在建设领域实施建设监理制,是深化建设管理体制改革的,发展社会主义市场经济的重要措施。实践表明,实行监理的建设项目,投资效益明显,工期得到控制,质量水平提高。同时,实施建设监理制,对于实现经济体制转轨、经济增长方式转型具有重要的战略意义。

我国从1988年开始推行建设监理制,经过试点和稳步推行两个阶段,自1996年开始进入全面推行阶段。到1997年底,在全国范围内已经注册的监理公司有3343家,监理行业的从业人员达13万多人,取得了监理工程师执业资格证书的共16187人,实施监理的工程占当年全国在施工程总投资的比例已超过41%,监理的覆盖面在逐年增大。总之,我国的建设监理制度正向着规范化、科学化的目标稳步前进。

科学技术领域不断分化重组,新知识、新技术大量涌现,人才培养模式不断变化。在高等教育领域,要贯彻加强基础、拓宽专业、增强适应性的原则,满足知识经济的发展对培养跨世纪人才的要求。为了适应新时期下,教育、教学与科学技术、生产实践相结合的要求,强化实践能力,培养应用型人才,我们编写了《建设监理与合同管理》等教材,旨在拓宽学生的知识面,培养学生的创新意识与工程意识、社会实践能力与工程实践能力。

1998年以来,《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》以及《建设工程质量管理条例》等国家法律、法规先后开始施行,这在进一步深化建设管理体制改革的,发展社会主义市场经济的同时,大大推动了我国建设监理事业的发展。本书是在北京工业大学土木工程系1995年自编教材的基础上编写出版的。根据上述新的法律法规并且总结五年来的课堂教学实践,对原书稿进行了较大的改进,使其内容更加充实与完善。全书共分八章、两大部分内容。本书前四章的主要内容包括:建设监理制在我国的建立、发展过程和现状;监理工程师与监理单位;监理法律制度与监理费;以及建设监理的目标控制等。旨在反映建设监理制在我国的全面推行和工程项目建设管理体制的重大改革。本书后四章的主要内容包括:原《经济合同法》、《涉外经济合同法》及《技术合同法》三法合一后的《合同法》的主要内容;建设工程勘察设计公司、施工合同,建设监理合同的主要内容;以及工程建设的合同管理。旨在强调合同在工程建设中的重要作用。

本书以普通高等学校土木工程专业在校学生为主要对象,较全面地介绍了改革开放以来我国基本建设领域的重要举措之一——建设监理制的建立、发展过程,并以新合同法为主线,重点描述了涉及建设工程的各类合同的特点及其示范文体。将国家新颁布的法律、法规的内容融入本教材,期望学校的课堂教学能够与社会的工程实践更加紧密地结合起来,从而培养学生的工程意识与工程实践能力。为了提高学生分析问题的能力,每章内容的最后附有思考题,并且将1994年全国监理工程师资格考试(试点)试题及标准答案、评分标准附在第八章的后面。

限于作者的水平与经验,书中可能尚有不妥之处,敬请读者指正。

编者

2000年5月

内 容 提 要

本书作为高等院校土木工程专业选修课程的教学参考书,分为建设监理与合同管理两大部分。内容包括:建设监理概述、监理工程师与监理单位、监理法律制度与监理费、建设监理目标控制、合同法概述、建设工程合同、建设监理合同、工程建设合同管理。

全书参照近年颁布的《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》以及《工程建设监理规程》等国家和地方的法律、法规而编写。

本书亦可作为工科大学相关专业的教材,以及工程技术人员和管理人员学习有关知识的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

建设监理与合同管理/刘景园、陈向东编著. —北京:北京工业大学出版社, 2000.10

ISBN 7-5639-0927-3

I. 建... II. 刘... III. ①建筑工程-施工监督-高等学校-教材②建筑工程-工程施工-合同-管理-高等学校-教材 IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 49953 号

建设监理与合同管理

刘景园 陈向东 编著

※

北京工业大学出版社出版发行

各地新华书店经销

徐水宏远印刷厂印刷

※

2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

787 × 1092mm 16 开本 10.75 印张 268 千字

印数 1~2500 册

ISBN7-5639-0927-3/G·507

定价: 13.00 元

第一章 建设监理概述

第一节 建设项目与建设程序

一、建设项目

1. 项目

项目是指在一定的约束条件下具有特定目标的一次性任务，其主要特征为：

(1) 项目是一次性任务。“一次性”即单件性，强调任务本身与其他任务不同，这一次任务完成后不会再有其他完全相同的任务。只有认识项目的一次性，才能有针对性地进行项目管理。

(2) 项目具有特定的目标系统。项目的最终成果和目的通常用目标来表示，目标的实现意味着项目的结束。项目目标一般由成果性目标与约束性目标组成。项目的成果性目标取决于完成任务要达到的最终目的，如形成生产能力，使维修任务恢复正常功能等。项目的约束性目标是指任务的预算、质量、期限标准，约束性目标之间也是互相联系和制约的。

(3) 项目是一个具有整体性的管理对象。应当按项目实施的要求配置人力、材料、技术、资金、时间、空间等要素，项目实施就是这些要素综合起作用的过程。在配置各要素的过程中，内外条件会发生变化，因而要素的配置和管理是动态的。进行管理时，必须从系统的观点出发，作为一个整体性的管理对象，以总体效益的提高为标准。

只有同时具备上述特征的任务才称得上是项目，与此相对应，重复进行的、目标不明确的、局部性的任务，不能称作项目。

2. 项目分类

项目的种类通常按其最终成果或专业特征为标志进行划分，包括：科研项目、工程项目、咨询项目、开发项目、维修项目等。分类的目的是为了有针对性地进行管理，提高完成任务的水平。工程项目是项目中数量最多的一类，既可以按专业分为建筑工程、公路工程、水电工程等项目，又可以按管理者的差别划分为建设项目和施工项目等。

3. 建设项目

一个建设项目就是一个固定资产投资项目，包括基本建设项目和技术改造项目。建设项目是指需要一定量的投资，按照一定程序，在一定时间内完成，应符合质量要求，以形成固定资产为明确目标的一次性任务。建设项目应具备以下条件：

(1) 有明确的建设目的。这是指建设项目投资建成后产生的经济效益和社会效益必须事先明确，项目建设应具有长远的积极意义。

(2) 有明确的建设任务量。这是指建设规模，包括建设面积或建造体积、工程量、设备安装量及其相应的投资额等。

(3) 有确定的项目组成。这是指该建设项目包含的单项工程、单位工程，以及它们的相互联系和作用等。

(4) 有确切的投资限额。这是指项目的总投资额，项目各个组成部分的投资额必须事先确定，以此作为投资控制的目标。

(5) 有适宜的建设期限，即项目要有建设总工期和分阶段的建设工期。科学合理的工期必须通过规划确定，用其作为进度控制的目标。节省建设工期能产生大量的经济效益。

(6) 有明确的质量要求。既要满足使用要求，又要符合标准规定。使用要求是建设单位确定的，而标准规定则是指国家统一的规定、专业部门的规定、地方政府的规定。只有使用要求和标准规定明确，才能有确定的质量控制目标。

4. 施工项目

施工项目是施工承包企业对一项建筑产品的施工过程及最终成果。施工项目具有下述特征：①施工项目是建设项目或其中的单项工程、单位工程的施工任务；②施工项目是以施工承包企业为管理主体的；③施工项目的范围是由工程承包合同界定的。

从项目特征来看，只有单位工程、单项工程和建设项目的施工任务，才称为施工项目。分项工程与分部工程不是施工承包企业的最终产品，不能称为施工项目，而是施工项目的组成部分。

二、工程项目管理

1. 项目管理

项目管理是指以最优地实现项目目标为目的，按照其内在的规律进行有效的计划、组织、协调、控制的系统管理活动。项目管理是知识、智力、技术密集型的管理，具有以下基本职能：

(1) 计划职能 这一职能可以把项目的全过程、全部目标和全部活动都纳入计划轨道，用动态的计划系统协调与控制整个项目，使其协调有序地实现预期目标。正因为有了计划职能，各项工作才是可预见的、可控制的。

(2) 组织职能 这一职能是通过建立以项目经理为中心的组织保证系统实现的。对这个系统确定职责，授予权力，实行合同制，健全规章制度，可以进行有效的运转，确保项目目标的实现。

(3) 协调职能 由于工程建设项目实施的各阶段、相关层次、相关部门之间，存在着大量的结合部，在其内部存在着复杂的关系和矛盾，处理不当便会形成协作配合的障碍，影响项目目标的实现，要通过项目管理的协调职能进行沟通，排除障碍，确保系统的正常运转。

(4) 控制职能 项目主要目标的实现是以控制职能为保证手段。由于偏离预定目标的可能性经常存在，必须通过科学的管理方法，不断纠正偏差，保证目标的实现。主要目标是控制投资、进度和质量，项目管理的主要任务就是进行目标控制。

2. 工程项目管理

工程项目管理是项目管理的一大类，是一门综合学科，应用性很强，其管理对象是工程项目。因此，工程项目管理包括建设项目管理、设计项目管理、施工项目管理和咨询(监理)项目管理。工程项目的管理者包括业主单位、设计单位、施工单位和咨询(监理)单位。

建设项目管理是站在投资主体的立场对项目建设进行的综合性管理工作。建设项目管理是通过一定的组织形式，采取各种措施、方法，对投资建设的一个项目的系统运动过程进行计划、协调、监督、控制和总结评价，以达到保证建设项目质量、缩短工期、提高投资效益的目的。广义的建设项目管理包括投资决策的有关管理工作；狭义的建设项目管

理只包括项目立项以后，对项目建设实施全过程的管理。

设计项目管理是由设计单位自身对参与的建设项目设计阶段的工作进行自我管理。设计单位通过设计项目管理，同样进行质量控制、进度控制、投资控制，对拟建工程的实施在技术上和经济上进行全面而详尽的安排，引进先进技术和科研成果，形成设计图纸和说明书，并在实施的过程中进行监督和验收。所以设计项目管理包括以下阶段：设计投标、签订设计合同、设计条件准备、设计计划、设计实施阶段的目标控制、设计文件验收与归档、设计工作总结、建设实施中的设计控制与监督、竣工验收。由此可见，设计项目管理不仅仅局限于设计阶段，而是延伸到了施工阶段和竣工验收阶段。

施工项目管理与建设项目管理在管理主体、管理任务、管理内容和管理范围方面都是不同的。第一，建设项目的管理主体是建设单位或受其委托的咨询（监理）单位；施工项目管理的主体是施工企业。第二，建设项目管理的任务是取得符合要求的、能发挥应有效益的固定资产；施工项目管理的任务是实现项目计划目标。第三，建设项目管理的内容是涉及投资周转和建设的全过程的管理；而施工项目管理的内容只涉及从投标开始到交工为止的全部生产组织管理及维修。第四，建设项目管理的范围是一个建设项目，是由可行性研究报告确定的所有工程；而施工项目管理的范围是由工程承包合同规定的承包范围，是建设项目、单项工程或单位工程的施工。

咨询项目是由咨询单位进行中介服务的工程项目。咨询单位是中介组织，它具有相应的专业服务知识与能力，可以受业主方或承包方的委托进行智力服务，从而提高工程项目管理水平，并作为政府、市场和企业之间的联结纽带。在市场经济体制中，由咨询单位进行工程项目管理已成为一种国际惯例。监理项目是由监理单位进行管理的工程项目。监理单位也是中介组织，是一种特殊的工程咨询机构，对工程项目进行投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、信息管理和组织协调。

通常，建设单位和设计单位都不进行施工项目管理，施工企业也不委托咨询公司进行项目管理，而业主单位或监理单位所进行的工程项目管理中涉及到的施工阶段管理仍属于建设项目管理，不能认为是施工项目管理。

三、建设程序

建设程序是指一项工程从设想、提出到决策，经过设计、施工直至投产使用的整个过程中，应当遵循的内在规律和组织制度。按照建设程序即通常所讲的工程建设的步骤进行建设，是建设项目的技术经济规律的要求，也是建设项目的复杂性所决定的。我国建设程序分为六个阶段，即项目建议书阶段、可行性研究阶段、设计工作阶段、建设准备阶段、建设施工阶段和竣工验收交付使用阶段，其中前两个阶段可称为“前期工作阶段”或“项目决策阶段”，后四个阶段亦可称为“项目实施阶段”。从事建设工程活动，必须严格执行基本建设程序，坚持先勘察、后设计、再施工的原则。

1. 项目建议书阶段

项目建议书是业主单位向国家提出的要求建设某一建设项目的建议文件，是对建设项目的轮廓设想，是从拟建项目的必要性及大方面的可能性加以考虑的。在客观上，建设项目要符合国民经济长远规划，符合部门、行业和地区规划的要求。

2. 可行性研究阶段

项目建议书经批准后，应紧接着进行可行性研究。可行性研究是对建设项目在技术上和

经济上（包括微观效益和宏观效益）是否可行进行科学分析和论证工作，是技术经济的深入论证阶段，为项目决策提供依据。

可行性研究的主要任务是通过多方案比较，提出评价意见，推荐最佳方案。

可行性研究的内容可概括为市场（供需）研究、技术研究和经济研究三项。具体说来，工业项目的可行性研究的内容是：项目提出的背景、必要性，经济意义，工作依据与范围，需要预测和拟建规模，资源材料和公用设施情况，建厂条件和厂址方案，环境保护，企业组织定员及培训，实际进度建议，投资估算数和资金筹措，社会效益及经济效益。在可行性研究的基础上，编制可行性研究报告。

可行性研究报告经批准后，便成为初步设计的依据，不得随意修改和变更。如果在建设规模、产品方案、建设地区、主要协作关系等方面有变动以及突破投资控制数额，应经原批准机关同意。可行性研究报告经批准，项目才算正式“立项”。

3. 设计工作阶段

一般项目进行两阶段设计，即初步设计和施工图设计。技术上比较复杂而又缺乏设计经验的项目，在初步设计阶段后加技术设计。

（1）初步设计 是根据可行性研究报告的要求所做的具体实施方案，目的是为了阐明在指定的地点、时间和投资控制数额内，拟建项目在技术上的可能性和经济上的合理性，并通过对工程项目所作出的基本技术经济规定，编制项目总概算。

（2）技术设计 是根据初步设计和更详细的调查研究资料编制的，进一步解决初步设计中的重大技术问题，如工艺流程、建筑结构、设备选型及数量确定等，以使建设项目的设计更具体、更完善，技术经济指标更好。

（3）施工图设计 是在初步设计或技术设计的基础上进行的，使工程设计达到施工安装的要求，并编制施工图预算。

4. 建设准备阶段

（1）预备项目 初步设计已经批准的项目，可列为预备项目。国家的预备项目计划，是对列入部门、地方编报的年度建设预备项目计划中的大中型和限额以上项目，经过从建设总规模、生产力总布局、资源优化配置以及外部协作条件等方面进行综合平衡后安排和下达的。预备项目在进行建设准备过程中的投资活动，不计算建设工期，统计上单独反映。

（2）建设准备的内容 建设准备的主要工作内容包括：①征地、拆迁和场地平整；②完成施工用水、电、路等工程；③组织设备、材料订货；④准备必要的施工图纸；⑤组织施工招标投标，择优选定施工单位。

（3）报批开工报告 按规定进行了建设准备和具备了开工条件以后，便应组织开工。建设单位申请批准开工要经国家计委统一审核后编制年度大中型和限额以上建设项目开工计划报国务院批准。部门和地方政府无权自行审批大中型和限额以上建设项目的开工报告。年度大中型和限额以上新开工项目经国务院批准，国家计委下达项目计划。

5. 建设施工阶段

建设项目经批准新开工建设，项目便进入了建设施工阶段。这是项目决策的实施、建成投产发挥投资效益的关键环节。新开工建设的时间，是指建设项目设计文件中规定的任何一项永久性工程第一次破土开槽开始施工的日期。不需要开槽的，正式开始打桩日期就是开工日期。铁道、公路、水库等需要进行大量土、石方工程的，以开始进行土、石方工程日期作

为正式开工日期。分期建设的项目，分别按各期工程开工的日期计算。施工活动应按设计要求、合同条款、预算投资、施工程序和顺序、施工组织设计，在保证质量、工期、成本计划等目标的前提下进行，达到竣工标准要求，经过验收后，移交给建设单位。

6. 竣工验收交付使用阶段

当建设项目按设计文件的规定内容全部施工完成以后，便可组织验收。它是建设全过程的最后一道程序，是投资成果转入生产或使用的标志，是建设单位、设计单位和施工单位向国家汇报建设项目的生产能力或效益、质量、成本、收益等全面情况及交付新增固定资产的过程。竣工验收对促进建设项目及时投产，发挥投资效益及总结建设经验，都有重要作用。通过竣工验收，可以检查建设项目实际形成的生产能力或效益，也可避免项目建成后继续消耗建设费用。

建设程序既不是可有可无，也不能带随意性，国家十分重视，曾多次明文予以规定，因此，建设程序具有科学性、法令性和强制性。在任何国家，工程项目建设程序都要充分反映这个国家现行的工程建设的方针、政策、法律、法规，都要反映现行的工程项目的建设管理体制，都要反映这个国家实施工程建设的具体作法。而且，建设程序总是随着时代的变化而变化，它要因社会环境和人们需求的改变相应地调整和完善。

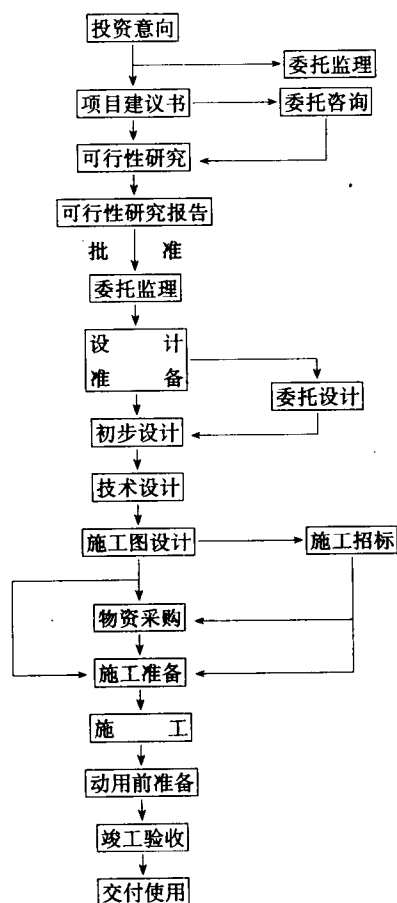


图 1-1 我国工程项目建设程序

目前，我国处于改革开放的新时期，一系列新的改革措施都在建设程序中有所体现。建设监理制、工程招标投标制、项目业主（法人）责任制等已经或多或少地反映在建设程序之中。政府正在逐步改变直接插手工程项目建设的做法，开始把主要精力转移到宏观监督管理方面。政府对工程建设的监督管理与工程建设监理的关系正在理顺。符合中国国情，适合社会主义市场经济体制的建设程序会逐步确立起来，这将对建设监理制的实施有更大的促进作用。

目前我国工程项目建设程序如图 1-1 所示。

第二节 建设监理的基本概念

建设监理是 20 世纪 80 年代中后期随着我国建设管理体制改革的深化和参照国际惯例组织工程建设的需要，在我国建设领域推行的一项科学管理制度。它的出现，目的在于改进我国工程建设项目管理体制，提高建设水平和投资效益。它与我国工程建设领域改革中的各项成功而有效的措施有机地融为一体，更加完善配套。因此，这是一项需要探索和开创的事业，既不能简单照搬国外的做法，也不是我国原有管理制度的重新组合。我们必须站在发展社会主义市场经济这个基点上，借鉴国际惯例，结合中国国情，创建具有中国特色的建设监理制度。

一、监理的一般概念

“监理”一词，可以理解为名词，也可以是指一项具体行为的动词。其英文名词是 supervision，动词是 supervise。它的具体含义可以表述为：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督察、监控和评价；守“理”者不问，违“理”者必究。同时，这个执行机构或执行者还要采取组织、协调、疏导等措施，协助有关人员更准确、更完整、更合理地达到预期目标。

二、工程建设监理的概念

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，对工程项目实施的监督管理。

实行建设监理，已经成为我国的一项重要制度，故称之为“建设监理制”。我国的建设监理制指的是国家把建设监理作为建设领域的一项新制度提出来。这项新制度把原来工程建设管理由业主和承建单位承担的体制，变为业主、监理单位和承建单位三家共同承担的新管理体制。在一个工程项目上，投资的使用和建设的重大问题决策实行项目法人责任制，监理单位实行总监理工程师负责制，工程施工实行项目经理负责制。监理单位作为市场主体之一，对规范建筑市场的交易行为、对充分发挥投资效益、对发展建筑业的生产能力等，都具有不可忽视的巨大作用。

三、工程建设监督方式的演进

1. 建国到 70 年代末

在这段期间，工程建设监督方式属于政府部门的单向行政监督和施工单位的自我监督。当时，国家实行的是高度集权的计划经济体制。在工程建设领域，建筑生产长期被认为是来料加工活动，是“吃”国家投资和建筑材料的单纯消费行为，否定其物质生产和商品交易的

属性，以此形成了一种自然经济色彩浓厚的工程建设管理格局：建设投资由行政部门按条块层层拨付，施工任务由行政部门向各自所属的建筑企业直接下达，主要建筑材料采取物随钱走的供应方式，随投资向各工程项目按需调拨。在这种格局中，建设单位、设计单位、施工单位只是被动的任务执行者，是行政部门的附属物。因此，政府对他们所参与的工程建设活动，采取的是单向的行政监督，即按行政系统对下级的工作监督。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，工程建设各参与者关注的重点是工程进度和质量。为了促进度，不惜投入大量人力，采用兵团式的人海战术，而对工程质量的保证主要依靠施工单位的自我监督。30年间，我国在工程质量的监督方面有许多经验教训。

2.80年代初期

该时期的工程建设监督采取了政府的专业质量监督与企业自检相结合的方式。80年代以后，我国进入了改革开放的新时期，建设领域经过拨乱反正，从单项试点起步，较早地展开了全面改革。工程建设活动发生了一系列重大变化，投资开始有偿使用，投资主体开始出现多元化，建设任务逐步实行招标承包制，施工单位开始摆脱行政附属地位，向相对独立的商品生产者转变，工程建设参与者之间的经济关系得到强化，追求自身利益的趋势日益突出。这种格局的出现使原有的工程建设管理方式和体制模式越来越不适应发展的要求，迫切需要建立和健全新的管理体制，特别在工程质量方面要改变仅仅依靠企业内部管理的状况，建立严格的外部监督机制，形成企业内部保证和外部监督认证的双控制度。

为适应上述要求，1983年我国开始实行政府对工程质量监督制度。1984年9月国务院颁发《关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定》，明确提出了工程质量监督制度，在地方建立有权威的政府工程质量监督机构。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向行政监督向政府专业质量监督转变，由仅仅依靠企业自检自评向第三方认证和企业内部保证相结合转变。这些转变使我国工程建设监督方式向前迈进了一大步。

3.80年代中后期

随着改革开放的不断深化，80年代中后期以来，一种对工程建设活动更全面更完善的监督方式出现了，这就是建设监理制度。最早在我国应用这一制度的是利用世界银行贷款的项目：鲁布革水电站引水工程。其后，我国许多利用外资外贷建设的工程项目，都按照建设监理这一国际惯例组织建设，多数由外国监理单位承担监理，少数由我国工程咨询等专门机构承担监理，普遍取得良好效果。1988年7月建设部发出通知，要求开展建设监理试点工作，逐步建立有中国特色的建设监理制度，这标志着我国工程建设监督方式开始走向完善发展阶段。

四、我国实施建设监理制度的必要性

1. 实施建设监理制度是历史经验的结果

建国后前30年，我国的工程建设活动基本上是由建设单位及其主管部门自己组织进行的，也就是所谓自筹、自管、自建。一个项目定下来，小则拼凑一个临时性筹建班子，大则组织一个指挥部，人员来自四面八方，待摸索到一些经验，多数人则随着工程告竣而转入生产或使用单位。另一个项目定下来，又要从头做起。如此往复在低水平上循环，阻碍了工程建设管理水平的提高。

改革开放以来，为加强建设前期工作，避免和减少建设项目决策失误，提高投资效益，

实行了投资包干和前期咨询等制度。这实际上是利用经济手段明确了国家（投资者）与建设单位（使用投资者）的责任。在工程实施阶段，实行了以设计或以施工为龙头的工程总承包制度，推动了施工生产方式的进步。但是，由于总承包单位对工程造价、质量和工期进行总承包，并由此追求自身的经济效益，所以，它仍然是一个和施工单位一样性质的企业，它统筹管理施工是对自己负责而不能理解为代表建设单位。在总承包制度下，建设单位尽管可以“坐享其成”，但是它对工程实施过程的监督管理变得薄弱了，在工程建设管理体制上有可能出现漏洞。

实施建设监理制度，是由专业化的建设监理单位，接受建设单位的委托，代表建设单位监督管理工程建设。一方面使原来由建设单位自行管理工程建设的小生产方式向专业化、社会化的管理方式迈进了一大步；另一方面强化了建设单位方面的监督管理。由于监理单位不承包工程，而只是代表建设单位，以专业化、社会化方式强化和延伸了建设单位对工程实施过程的监督管理职能，与此同时，监理单位也并非对建设单位“俯首贴耳、言听计从”，而是以独立的地位，按照工程合同行事，维护建设单位和施工单位双方的合法权益，从而形成了三方相互制约的建设格局。

2. 实施建设监理制度是社会主义市场经济的要求

随着我国的经济体制由计划经济向社会主义市场经济的转变，工程建设出现了投资来源的多元化、投资使用的有偿化、承包主体的市场化，并普遍推行了各种形式的经济责任制。工程建设各参与者的独立地位得到了增强，追求局部利益的趋势日益突出，这就不可避免地产生了投资规模失控、工程质量低劣、损失浪费严重、市场秩序混乱的问题。1984 年到 1986 年的三年中，全国已报竣的 80 个大中型建设项目，因决策失误、提高标准、不按程序建设、工程质量差、工期过长等所造成的浪费达 16.2 亿元，占这些项目投资总额的 4.6%。除此之外，拖欠工程款也成为一个问题，据有关统计，到 1989 年已累计达到 80 亿元。为了建立建设领域市场经济的良好秩序，约束工程建设各个环节的随意性，必须实施建设监理制度，加强对工程建设的有效控制。

3. 实施建设监理制度是对外开放的需要

改革开放以来，由国际金融组织以及外商投资、合资、贷款而兴建的项目越来越多，已经构成我国工程建设的重要组成部分。这些项目的建设，投资者或贷款方基本上都要求实行国际通行的建设监理制度。但是，由于我国以前没有这项制度和相应的监理队伍，因而在上述项目的建设常常处于被动和不利的地位。多数工程的建设不得不由外国人来监理，从而使企业的经济收入及信誉受损。据有关部门估计，从 1979 年到 1988 年的十年中，我国对外借款、接受外商直接投资以及合资建设的工程项目，仅监理费一项大约支出了 15~20 亿美元，其中绝大部分被外国监理拿走了。此外，从 1976 年到 1988 年，我国开展对外承包工程和劳务合作业务，由于施工队伍不适应监理制度，也少收入了上亿美元。种种现实，充分表明了在我国建立并推广建设监理制度的必要性和紧迫性。从另一个方面来看，借鉴国际惯例组织工程建设，也是我国投资环境改善的标志之一，它有利于吸引更多的外资，进一步推动我国的对外开放。

五、我国实施建设监理制度的可行性

1. 建立了社会主义市场经济体制

纵观工程建设监理产生和发展的历史背景，可以得出结论，市场经济是工程建设监理存

在、发展的最基本条件。工程建设监理是市场经济的产物，并且伴随市场经济的发展而发展。

在计划经济体制下，要求工程建设各方自觉地完成各自的任務，对分担的任务各负其責。这种方式在某些特定的条件和环境下可以使人们创造奇迹，但是很难找到一种有效的机制能够长期而稳固地形成这种条件和环境。因此，在相当长的一段时期，在多数情况下，造成主观上要求对工程建设人人负责，而实际上往往形成人人不負責的局面。

我国改革开放以前，在计划经济体制下经历了近 40 年工程建设的历史。建设单位、设计单位、施工单位以及材料和设备供应单位的工程建设任务，基本上是由中央政府按照“条、块”系统分配下达，缺少竞争机制，没有工程建设监理的基本需求，不可能产生建设监理行业。因为市场经济的突出特点就是竞争。随着国家由传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，深化建设管理体制改革的许多重要举措，才有可能应运而生。

2. 完善了法律制度与法律环境

工程建设活动涉及人们生命和财产的安全，涉及环境保护、城市规划、土地利用等诸多公共利益。如果不确定一整套规则 and 标准，工程建设不但不能造福于社会和人民，反而会危害人们，给社会生产和公共利益造成不良影响。因此，没有法律、法规作为坚强后盾，没有良好的法制环境作为运行条件，工程建设就无法顺利进行。而作为对工程项目实施监督管理的建设监理制度，同样需要健全的法律制度和良好的法律环境。

长期以来，由于法制不健全，违反建设程序实施工程，不按城市规划要求违章建筑，在施工过程中不遵守规范、规程，偷工减料，以次充好，野蛮施工等现象经常发生。而且，查处一批，又出一批，屡办屡犯。我国已发生过多次工程质量安全滑坡，给国家财产和人民生命造成了巨大的、无法挽回的损失。事实表明，有了健全的法制，可以使经济工作做得更好。

政府在工程建设领域的重要工作是立法和执法，使工程建设有法可依、有据可循，使违法行为得到纠正，违法者受到制裁，从而有效地规范工程建设行为。目前，我国有关立法机构正在进行全面立法，一个法制的氛围已经逐步形成，建设监理将在一个良好的法制环境中生存和发展。

3. 具备了一定的配套机制

为了使建设监理制在我国得以全面推行，需要建立和完善与之配套的相关机制，其中包括：监理需求机制、竞争择优机制、科学决策机制等。

以前，我国的建设单位作为执行国家投资计划的基层单位，在计划经济环境的影响下，它的责、权、利分离，很难形成对监理的需求。而在“转轨”过程中，我们实行项目业主（法人）责任制，业主集责、权、利于一体，他们往往既是投资者，又是投资使用者和投资偿还者。业主为了完成预期的项目投资、工期、质量目标而竭尽全力，必然渴望得到来自社会的支持，需要监理单位为其提供技术服务。由此可见，没有投资者对监理的需求，就没有监理市场，更谈不上建设监理的存在和发展。

在项目建设中广泛采用招标投标的竞争机制，不仅在施工阶段用招标方式选择施工单位，也在设计阶段利用设计竞赛或设计招标选择优秀的设计方案及设计单位。只有选择出社会信誉好、技术水平高、管理能力强的设计、施工、供应单位承担工程建设任务，才能使项目目标实现，才能使建设监理任务顺利而圆满地完成。

当前，特别需要在项目决策阶段加强可行性研究工作，将项目咨询评估制加以完善。这对避免项目决策失误，力求决策优化将起到举足轻重的作用。没有明确的项目总目标，建设监理就难以在项目实施阶段发挥作用。科学的决策机制是推行和发展建设监理的不可缺少的条件。

六、建设程序与建设监理

按照我国目前的建设程序（图 1-1），工程项目的建设过程可分为两大阶段，即前期工作阶段（项目决策阶段）和项目实施阶段。建设前期工作是指建设项目的提出、评价和决策过程。影响工程建设投资的规律表明：随着工程项目的进展，影响投资的作用程度逐步减小。由此可见，做好建设前期工作是非常重要的。大量的经验教训已经证明，这一阶段的工作如果考虑不周、决策不当或者管理失误，就将浪费大量的投资，甚至使建设项目“先天不足、后患无穷”。如果考虑周到、决策得当、管理有效，就可能节约大量投资。

建设程序与建设监理的关系主要表现在以下几个方面：

（1）建设程序为工程建设行为提出了规范化的要求。

建设监理制的基本任务之一，是对工程建设行为进行监督管理，使之规范化。那么，在项目建设过程中，参加建设的各方以及政府机构应当做什么、怎么做、何时做、由谁做、依照什么顺序做等一系列问题都可以从项目建设程序中找到答案。

因此，规范建设项目的建设行为，是项目建设程序的一项重要工作，它必然成为建设监理制的重要组成部分。

（2）建设程序为工程建设监理提出了具体的任务和服务内容。

工程建设监理的基本任务是通过建设项目中的一项项具体工作的完成来实现的，而这些具体的工作都来自项目建设程序。

项目决策阶段，监理单位所提供的咨询服务从项目建设程序中就可以看到：避免决策失误，并力争决策优化是监理单位咨询服务的主要任务。

项目实施阶段，工程建设监理的目标是着重解决如何在明确的项目目标内建成工程项目。这就决定了本阶段工程建设监理的基本任务是投资、进度、质量控制。

（3）建设程序具体而明确地确立监理单位在项目建设中的重要地位。

目前，监理单位在工程建设中的地位还没有在建设程序中明确反映出来。随着建设监理制的推行，这个问题必将解决。

在国外，大多数项目建设程序中都给予监理单位和监理工程师以明确而重要的地位。在它们的项目建设程序中的每一个阶段都清楚地列出了监理单位和监理工程师应做的工作以及他们的工作职责和拥有的基本权力。监理单位和监理工程师作为建设监理制所规定的工程建设的参与方，必须在建设程序上赋予他们监理的基本权力和责任。

（4）严格遵守、模范执行建设程序是每位监理工程师的职业准则。

严格按建设程序办事是所有从事工程建设人员的行为标准，而对监理工程师则应有更高的要求。他们作为肩负着规范建设行为使命的监督管理人员，更应当以身作则、率先垂范。

监理工程师作为建设项目管理的专业人员，他们对建设程序不是了解、熟悉的问题，而是必须掌握和运用的问题。这是对监理人员基本素质的要求，也是职业准则的要求。

（5）严格执行我国现行建设程序是结合中国国情推行建设监理制的具体表现。

推行建设监理制应当遵循的基本原则之一是结合中国国情。如何做到结合中国国情呢？

众说纷纭，而有一点是没有异议的，那就是按照我国现行建设程序的要求来开展工程建设监理活动，这在很大程度上体现结合本国国情的原则。

第三节 建设监理制度的基本框架

一、我国实施建设监理制度的原则

1. 参照国际惯例

建设监理制度作为国际惯例，在西方国家已有悠久的发展历史，形成了一种相对稳定的格局，具有严密的法律规定，完善的组织机构以及规范化的方法、手段和实施程序。随着国际工程承包事业的发展，国际咨询工程师联合会（FIDIC）制定的土木工程合同条款（FIDIC条款）被国际承包市场普遍认可和采用，世界银行等国际金融机构对所贷款建设项目要求必须按该合同条款签订工程承包合同。这个合同条款总结了世界土木工程建设百余年的经验，科学地将工程技术、管理、经济、法律有机地结合在一起，突出监理工程师负责制，详细规定了承包商、监理工程师、业主三方面的权利、义务和责任，为建设监理制度的规范化和国际化起了重要作用。建立我国的建设监理制度，要充分研究国际间通行的做法和普遍经验，吸取其有益之处。

2. 结合我国国情

建立建设监理制度，既要借鉴国际惯例，又不能完全照抄。我国地域广大、人口众多，工程建设活动具有分地区、分部门、分层次管理的特点。尤其在经济成分以公有制为主导的前提下，建立和发展社会主义市场经济是国家当前及今后一个时期的重要任务。在现阶段，我国工程建设投资主要来源于国家、地方政府和公有制企事业单位，工程建设参与者各方都是以公有制经济为主体，发展生产力的手段则依靠市场和商品经济关系。我们应该结合国情，建立具有中国特色的建设监理制度。

3. 适应社会主义市场经济的需要

国际经验表明，实施建设监理制度有助于市场经济的发展。从我国工程建设领域的实践来看，在实行计划经济体制期间，似乎对建设监理制度的需要并不迫切。首先，政府对工程建设活动的管理、监督、协调是通过行政手段来实现，建设任务是政府按计划直接分配下达，它要求直属自己的工程建设各参与者以高度的政治责任感自我约束，一旦出现问题，则下达行政指令来解决。其次，工程建设的参与者各方没有自己独立的利益，任务由上级分配，工资由上级核定，他们为上级完成任务，向上级负责，因此相互之间无需横向制约，甚至没有合同，即使签了也形同虚设。

随着社会主义市场经济体制在我国的确立和发展，工程建设领域商品经济关系得到加强，经济利益主体出现多元化的格局越来越明显。政府方面，监督项目决策，规范建设市场秩序，控制工程实施的经济效果和社会效果已成为必不可少的工作；社会方面，工程建设各参与者之间的独立利益也应该得到有效的横向制约。因此，对建设监理制的需求更趋迫切。

二、工程建设监理的性质

工程建设监理是一种特殊的工程建设活动，它与其他工程建设活动有着明显的区别和差异。这些区别和差异使得工程建设监理与其他工程建设活动之间划出了清楚的界线。也正是由于这个原因，工程建设监理在建设领域中成为我国一种新的独立行业。

工程建设监理具有以下性质：

1. 服务性

工程建设监理既不同于承建商的直接生产活动，也不同于业主的直接投资活动。它既不是工程承包活动，也不是工程发包活动；它不需要投入大量资金、材料、设备、劳动力。监理单位既不向业主承包工程造价，也不参与承包单位的盈利分成。监理单位既不需要拥有大量的机具、设备和劳务力量，一般也不必拥有雄厚的注册资金。它只是在工程项目建设过程中，利用自己在工程建设方面的知识、技能和经验为客户提供高智能监督管理服务，以满足项目业主对项目管理的需要。它所获得的报酬也是技术服务性的报酬，是脑力劳动的报酬。

需要明确指出，工程建设监理是监理单位接受项目业主的委托而开展的技术服务性活动。因此，它的直接服务对象是客户，是委托方，也就是项目业主，这是不容模糊的。这种服务性的活动是按工程建设监理合同来进行的，是受法律约束和保护。在监理合同中明确的对各种服务工作进行了分类和界定：哪些是“正常服务（工作）”，哪些是“附加服务（工作）”，哪些是“额外服务（工作）”。因此，“服务”在这里绝不是一个笼统的概念。要不要为被监理方提供服务？在市场经济条件下，监理单位没有任何合同责任和义务为它提供直接的服务。但是，在实现项目总目标上，参与项目建设的三方是一致的，他们要协起手来共同实现工程项目。因此，有许多工作需要监理工程师进行协调、指导、纠正，以便使工程能够顺利进行。

工程建设监理的服务性使它与政府对工程建设行政性监督管理活动区别开来，也使它与承建商在工程项目建设中的活动区别开来。

2. 独立性

从事工程建设监理活动的监理单位是直接参与工程项目建设“三方当事人”之一。它与项目业主、承建商之间的关系是平等的、横向的。在工程项目建设中，监理单位是独立的一方。我国的有关法规明确指出，监理单位应按照独立、自主的原则开展工程建设监理工作。国际咨询工程师联合会在它的出版物《业主与咨询工程师标准服务协议书条件》中明确指出，监理单位是“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”，它的监理工程师应当“作为一名独立的专业人员进行工作”。同时，国际咨询工程师联合会要求其会员“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”，“不得与任何可能妨碍他作为一个独立的咨询工程师工作的商业活动有关”，“咨询工程师仅为委托人的合法利益行使其职责，他必须以绝对的忠诚履行自己的义务并且忠诚地服务于社会的最高利益以及维护职业荣誉和名望”。因此，监理单位在履行监理合同义务和开展监理活动的过程中，要建立自己的组织，要确定自己的工作准则，要运用自己掌握的方法和手段，根据自己的判断，独立地开展工作。监理单位既要认真、勤奋、竭诚地为委托方服务，协助业主实现预定目标，也要按照公正、独立、自主的原则开展监理工作。

工程建设监理的独立性与监理单位是建筑市场上的独立主体分不开，与它的独立的行业性质分不开。监理单位是具有独立性、社会化、专业化特点的单位，它们专门为项目业主提供工程技术服务，它们所运用的思想、理论、方法、手段，开展工作的内容都与工程建设领域其他行业有所不同。同时，由于它在工程建设中的特殊地位以及因此而构成的与其他建设

行为主体之间的特殊关系，使它与设计、施工、材料和设备供应等行业有着明显的界线。因此，为了保证工程建设监理行业的独立性，从事这一行业的监理单位和监理工程师必须与某些行业或单位断绝人事上的依附关系以及经济上的隶属或经营关系，也不能从事某些行业的工作。

工程建设监理的这种独立性是建设监理制的要求，是监理单位在工程项目建设中的第三方地位所决定的，是它所承担的工程建设监理的基本任务所决定的。因此，独立性是监理单位开展工程建设监理工作的重要原则。

3. 公正性

在工程项目建设中，监理单位和监理工程师应当担任什么角色和如何担任这些角色是从事工程建设监理工作的人们应当认真对待的一个重要问题。监理单位和监理工程师在工程建设过程中，一方面应当作为能够严格履行监理合同各项义务，能够竭诚地为客户服务的“服务方”，同时，应当成为“公正的第三方”。也就是在提供监理服务的过程中，监理单位和监理工程师应当排除各种干扰，以公正的态度对待委托方和被监理方，特别是当业主和被监理方发生利益冲突或矛盾时能够以事实为依据，以有关法律、法规和双方所签订的工程建设合同为准绳，站在第三方立场上公正地加以解决和处理，做到“公正地证明、决定或行使自己的处理权”。

对工程建设监理和监理单位公正性的要求，首先是建设监理制对工程建设监理进行约束的条件。因为实施建设监理制的基本宗旨是建立适合社会主义市场经济的工程建设项目新秩序，为开展工程建设创造安定、协调的环境，为投资者和承包商提供公平竞争的条件。建设监理制的实施，使监理单位和监理工程师在工程项目建设中具有重要地位。一方面，使项目法人可以摆脱了具体项目管理的困扰；另一方面，由于得到专业化的监理公司的有力支持，使业主与承建商在业务能力上达到一种制衡。为了保持这种状态，首当其冲的是要对监理单位和它的监理工程师制定约束条件。公正性要求就是重要约束条件之一。

公正性还是工程建设监理正常和顺利开展的基本条件。监理工程师进行目标规划、动态控制、组织协调、合同管理、信息管理工作都是为力争在预定目标内实现工程项目建设任务这个总目标服务。但是，仅仅依靠监理单位而没有设计、施工、材料和设备供应单位的配合是不能完成这个任务的。监理成败的关键在很大程度上取决于能否与承建单位以及与项目业主进行良好合作、相互支持、互相配合。而这一切都需要以监理是否具有公正性作为基础。

工程建设监理的公正性是承建商的共同要求。由于建设监理制赋予监理单位在项目建设中具有监督管理的权力，被监理方必须接受监理方的监督管理。所以，它们迫切要求监理单位能够办事公道，公正地开展工程建设监理活动。

公正性是监理行业的必然要求，它是社会公认的职业准则，也是监理单位和监理工程师的基本职业道德准则。因此，我国建设监理制把“公正”作为从事工程建设监理活动应当遵循的重要准则。

4. 科学性

我国《工程建设监理规定》指出：工程建设监理是一种高智能的技术服务，要求从事工程建设监理活动应当遵循科学的准则。

工程建设监理的科学性是由其任务所决定的。工程建设监理以协助业主实现其投资目的为己任，力求在预定的投资、进度、质量目标内实现工程项目。而当今工程规模日趋庞大，