

建设工程监理

热

点问题研究

JIANSHE GONGCHENG JIANLI
REDIAN WENTI YANJIU

江苏省建设厅

中国建筑工业出版社

建设工程监理

热点问题研究

JIANSHE GONGCHENG JIANLI
REDIAN WENTI YANJIU

江苏省建设厅



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设工程监理热点问题研究/江苏省建设厅. —北京:
中国建筑工业出版社, 2007
ISBN 978-7-112-09539-1

I. 建… II. 江… 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(2007)第 155330 号

本书是作者通过对我国实行建设工程监理制度 18 年来历程的回顾和总结, 结合国际建设咨询业的先进做法, 提出了影响我国建设工程监理事业进一步发展所面临的主要问题和解决问题的思路及方法。本书内容包括综合报告、建设监理定位问题分析、监理强制推行制度的现实意义及发展趋势、监理人员资质及个人执业资格制度的研究、关于建设工程监理服务酬金问题的研究, 作者观点明确, 并用数据和事例加以论证。

本书可作为建设监理行业主管部门和监理企业管理人员的参考资料, 也可供项目业主和施工管理专业院校师生学习参考。

* * *

责任编辑: 郇锁林 赵晓菲
责任设计: 张政纲
责任校对: 汤小平

建设工程监理热点问题研究 江苏省建设厅

*

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
北京永峥排版公司制版
北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×960 毫米 1/16 印张: 13¼ 字数: 225 千字
2007 年 10 月第一版 2007 年 10 月第一次印刷
印数: 1—3,000 册 定价: 32.00 元

ISBN 978-7-112-09539-1

(16203)

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)

项目课题组成员

课题组组长：徐学军

课题副组长：漆贯学 张 星

课题研究人员：陆湛秋 蒋惠明 朱邦民 徐 钊 顾小鹏
翟春安 李晋三 黄贵琦 吕所章 张岳荣
马金荣 赵 利 肖跃军 桑林华 侯永春
曹 宁 周艳焱 姜立法 杨 丹 谭 伟

序

20世纪80年代的中国，经济体制改革风起云涌。建设领域的改革更是高潮迭起，从项目承包制起步到初步建立起完备的、基本与社会主义市场经济体制相适应的管理制度——项目法人制、招投标承包制、合同管理制、建设工程监理制等，为我国近二十年来持续的大规模基本建设提供了“提高工程质量、降低工程造价、控制建设工期”的制度保障。

建设工程监理制自1988年以来，经历了试点、稳步发展、全面推行等阶段，在我国建设领域掀起了一阵清澈的风，给政府、建设单位，也给老百姓带来了提高工程质量、控制工程造价的新希望。建设工程监理制诞生于轰轰烈烈的改革时期，带着初生的稚嫩，肩扛着探索、尝试的使命，背负着来自政府和百姓的希望，摸索着走过了风风雨雨的18年，已经被全社会所熟悉和广泛接受，并深入人心。可由于稚嫩，更由于沉重，建设工程监理在成长中也碰到了问题、遇到了困惑：工程监理到底该怎么定位？该提供什么服务？该承担什么责任？要不要强制实行？该走向何方？社会各界，也包括监理企业和从业人员都对建设工程监理的认识莫衷一是。思想、认识的不一致，影响了工程监理事业的健康发展和建设工程管理的进步。

为此，江苏省建设厅组织东南大学、苏州市建设局、苏州市建设监理协会、江苏建科建设监理有限公司、江苏华宁交通工程咨询监理公司、江苏省华夏工程项目管理有限公司、江苏兴源监理有限公司、中国矿业大学建设监理咨询中心、苏州工业园区建设监理有限公司、常州安厦工程项目管理有限公司等单位对建设工程监理热点问题开展了深入细致地研究工作，项目课题组本着客观、独立、科学的研究态度，既直面中国工程建设管理相应的法律法规、社会环境，但又不禁锢于此。从我国建设工程监理的发展历程及存在问题入手，从法律、社会和文化环境等方面，抽丝剥茧式、辩证地对当前建设工程监理发展中的定位、强制监理、资质/资格管理、服务酬金等热点问题及成因通过问卷调查、座谈研讨等多种形式取得的翔实的第一手研究资料，进行了深入地分析，从观念、法律、制度、政策、管理等层面提出了鲜明观点和解决问题的路径及步骤，并提出了建立

适合中国国情的建设工程监理发展思路。为探索我国建设工程监理的发展道路，为完善我国的工程建设管理制度提供了可参考的依据。

希望《建设工程监理热点问题研究》一书的出版发行，对促进我国建设监理事业的健康发展起到积极作用，也希望建设工程监理行业能为我国的工程建设事业、为我国的经济和社会发展作出更大的贡献。由于本研究报告完成于2007年初，现在文中所引用的政策性文件有的已经有了变化（《建设工程监理与相关服务收费管理规定》和《工程监理企业资质管理规定》，详见附录），敬请读者注意。

本课题在研究工作中，得到了许多监理企业和有关人员的大力支持及帮助，在此表示衷心地感谢。同时，本课题的报告参考或援引了许多学者和监理工作者的研究成果，但未能一一注明，在此一并致谢。

江苏省建设厅副厅长



2007年9月

目 录

综合报告

1 概述	2
1.1 建立建设工程监理制的背景	2
1.2 建立建设工程监理制的初衷	3
1.3 我国建设工程监理的发展历程	4
1.3.1 试点阶段	5
1.3.2 稳步发展阶段	5
1.3.3 全面推行阶段	6
2 我国现阶段工程监理存在的问题	7
2.1 工程监理行业存在的问题	7
2.1.1 注册监理工程师少	7
2.1.2 监理人员专业单一	7
2.1.3 工程监理企业背景复杂	7
2.1.4 监理企业资质和监理人员能力问题	7
2.2 工程监理市场存在的问题	8
2.2.1 工程监理市场鱼目混珠	8
2.2.2 低价揽活, 劣质服务	8
2.2.3 监理市场不规范	9
2.2.4 监理市场的条块分割和地方保护	9
2.2.5 高素质的监理人才少	10
2.3 工程项目监理机构存在的问题	11
2.3.1 监理工程师承担的责任和业主授予的权限不符	11
2.3.2 进场的监理人员与投标的监理人员不符	11
2.3.3 监理人员水平低、素质差	11
2.3.4 总监理工程师有职无权	14
2.4 实施工程监理的时机问题	15
3 建设工程监理与国外类似的建设管理制度比较	16

3.1 境外咨询业的发展历程	16
3.1.1 个体咨询阶段	16
3.1.2 合伙咨询阶段	16
3.1.3 综合咨询阶段	17
3.2 咨询服务内容	17
3.2.1 美国	17
3.2.2 德国	18
3.2.3 英国	18
3.3 建设监理机构的市场主体及其规模、组织形式	19
3.3.1 美国	19
3.3.2 德国	20
3.3.3 英国	20
3.4 市场准入	20
3.5 管理措施	21
3.5.1 日本	21
3.5.2 美国	21
3.5.3 德国	22
3.6 监理收费	22
4 工程监理存在问题的原因分析	23
4.1 工程监理法规体系中存在的问题	23
4.1.1 我国工程监理的法规体系	23
4.1.2 建设监理法规体系中存在的问题	23
4.2 工程监理委托人方面的问题	27
4.2.1 投资来源对工程监理工作的影响	27
4.2.2 业主自身因素对监理工作的影响	28
4.3 工程监理方的问题	31
4.3.1 从业人员结构不合理	31
4.3.2 从业人员的素质不高	32
4.3.3 工程监理企业的服务水平不高、服务效果不佳	32
4.4 监理服务酬金低的问题	33
5 中西方社会文化背景对推行建设工程监理制度的影响	36
5.1 理性主义与经验主义	36
5.1.1 西方发达国家的理性主义	36
5.1.2 中国的经验主义	37

5.2	个人主义与集体主义	38
5.2.1	西方重个人主义	38
5.2.2	中国重集体主义	38
5.3	权力的集中度与人员间的信任度	39
5.3.1	西方的分权与彼此间的信任	39
5.3.2	中国的集权与彼此间的猜疑	39
5.4	责任心、职业道德	40
5.4.1	建设工程监理企业的职业道德问题	40
5.4.2	建设监理人员的责任心和职业道德问题	40
6	研究结论	41
6.1	关于工程监理的定位问题	41
6.1.1	工程监理定位问题的焦点	41
6.1.2	政府和社会对工程监理的期望	41
6.1.3	工程监理的定位	43
6.2	关于强制实行监理制度问题	45
6.2.1	取消强制监理的条件	45
6.2.2	取消强制监理的准备工作	46
6.2.3	取消强制监理制的步骤	48
6.3	关于工程监理行业准入制度	48
6.3.1	工程监理服务中个人的作用	48
6.3.2	工程监理服务中公司的作用	48
6.3.3	调整工程监理资质等级的建议	49
6.4	关于工程监理服务报酬问题	50
6.4.1	工程监理服务取费标准低	50
6.4.2	工程监理实际服务报酬低于国家标准	50
6.4.3	监理服务酬金低的主要原因	51
6.4.4	监理服务酬金低的影响	51
6.4.5	对策建议	51

建设监理“定位”问题分析

1	研究建设监理“定位”问题的现实意义	54
1.1	建设监理“定位”问题	54
1.2	监理的“定位”初衷及监理的内涵	54
1.2.1	监理“定位”的初衷	54

1.2.2	FIDIC 合同条件中的工程师	54
1.2.3	我国推行监理制度的内涵	55
1.3	研究监理“定位”的起因和目的	55
1.3.1	研究监理“定位”的起因	55
1.3.2	研究监理“定位”的目的	60
2	关于工程监理的“独立第三方”认识	61
2.1	监理的“独立第三方”概念	61
2.2	监理“独立第三方”认识产生的根源	61
2.2.1	受旧版 FIDIC 施工合同条款的影响	61
2.2.2	受特定历史条件的影响	62
2.2.3	政府管理工程建设的需要	63
2.3	监理“独立第三方”概念对我国工程建设管理体制的 影响	69
2.4	工程监理真正成为“独立第三方”的条件	69
3	关于建设监理“定位”的思考	71
3.1	国外咨询业给我们的启示	71
3.2	我国建设工程监理“定位”的构想	72

监理强制推行制度的现实意义及发展趋势

1	我国强制监理制度概述	76
1.1	强制监理的工程范围	76
1.2	强制监理的服务范围	76
1.3	强制监理的职责	77
1.4	对监理企业实行资质管理	78
1.5	对监理工程师实行考试和注册制度	79
1.6	监理的工作规范、标准	79
2	我国推行强制监理制度的背景	80
2.1	投资体制的变革	80
2.2	为了提高投资效益、保护公共利益	81
2.3	工程建设质量现状急需建设监理	81
2.4	政府需要工程监理协助建设管理	81
2.5	用行政力推行改革	82
3	我国强制监理制度的现实意义	83
3.1	推动了我国建设项目管理方式的变革,促进了与国际接轨	83

3.2	满足了市场对监理服务的需求	84
3.3	完善了建设市场管理体系	84
3.4	提高了工程建设管理水平和投资效益	85
3.4.1	减少了业主的施工管理人员	85
3.4.2	提高了工程质量	85
3.4.3	建设工期得到有效控制	86
3.4.4	控制了工程投资	86
3.4.5	有利于协调各方关系	87
4	我国强制监理制度存在的问题分析	88
4.1	投资体制对强制监理制度的影响	88
4.2	行政强制手段推行监理对监理行业的影响	91
4.3	建设管理体制和市场机制对监理制度的影响	91
4.4	部门分割、行业垄断、地方保护对监理发展的影响	93
5	我国强制监理制度的发展方向	94
5.1	强制监理制度的发展趋势	94
5.1.1	区分不同类型的投资主体,提供不同的监理服务	94
5.1.2	区分不同的工程项目管理模式,提供不同的监理服务	95
5.1.3	按委托人的不同要求,提供不同的监理服务	96
5.2	建设监理不再依靠政府行政力量强制推行的条件	96
5.2.1	建设市场机制的成熟与完善	97
5.2.2	政府职能的转变	97
5.2.3	市场诚信体系的建立	98
5.2.4	法律法规的配套改革	99
5.3	改革强制性监理制度的路径	99
5.3.1	方案一,做好准备取消强制监理	99
5.3.2	方案二,将强制监理制度界定在公有制投资项目	101

监理企业资质及个人执业资格制度研究

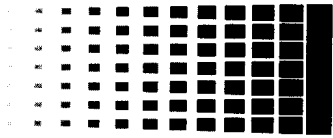
1	我国监理企业资质和个人执业资格制度分析	104
1.1	监理企业资质管理规章分析	104
1.2	监理人员执业资格管理规章分析	108
1.3	企业资质管理和个人执业资格管理制度的背景	108
1.4	实行监理企业资质和个人执业资格双重准入管理制度 的意义	109

1.4.1	规范了监理市场准入行为,建立了监理市场秩序·····	109
1.4.2	有利于提高监理队伍素质,有利于保证监理工作 质量·····	110
2	我国建设监理双重准入管理制度执行中的问题 ·····	111
2.1	个人执业资格制度方面的问题·····	111
2.1.1	监理工程师个人执业准入机制不完善·····	111
2.1.2	监理工程师的挂靠注册问题·····	113
2.1.3	注册监理工程师市场清出机制不健全·····	115
2.2	监理企业资质管理制度方面的问题·····	115
2.2.1	资质管理制度本身的缺陷·····	115
2.2.2	资质标准设定与人们认知之间的差异·····	116
2.2.3	资质标准片面看重监理工程师数量·····	116
2.2.4	企业资质管理各自为政,导致市场的不公平竞争·····	117
2.2.5	资质管理制度动态监管力度不够·····	117
2.3	制度之间的不协调性导致的问题·····	118
3	部分发达国家工程咨询业的资质(资格)管理 ·····	119
3.1	企业准入制度·····	119
3.2	个人执业注册制度·····	119
3.2.1	英国执业制度·····	119
3.2.2	美国执业注册制度·····	121
3.2.3	德国和法国执业注册制度·····	124
3.2.4	日本执业注册制度·····	124
4	改革我国监理资质/资格管理制度的设想 ·····	127
4.1	淡化企业资质,强化监理个人执业资格管理·····	127
4.2	构建监理行业诚信体系·····	129
4.3	逐步取消企业资质管理·····	129

关于建设工程监理服务酬金问题的研究

1	建设工程监理服务酬金的现状 ·····	132
1.1	江苏省监理服务酬金现状·····	132
1.2	监理服务酬金与其他工程咨询、服务收费的比较·····	135
1.3	与国外类似建设管理内容的咨询费用比较·····	142
2	监理服务酬金过低造成的影响 ·····	145
2.1	监理企业难以发展·····	145

2.2	监理人员待遇低, 难留人才·····	145
2.3	监理工作质量难以提高·····	148
2.4	制约监理行业与国际接轨的进程·····	149
3	3 监理服务酬金低的主要原因分析 ·····	150
3.1	业主对监理制度的认知度不够·····	150
3.2	业主对监理缺乏信任·····	151
3.3	监理企业之间竞相压价·····	151
3.4	监理工作质量难评价·····	152
4	4 突破监理服务低酬金困境的途径 ·····	154
4.1	正确认识监理工作的本质·····	154
4.2	逐步实现监理服务酬金的市场自主定价·····	154
4.3	加强强制监理项目的监理行为监管·····	156
4.4	拓展监理服务范围·····	157
4.5	监理企业自强和行业自律·····	157
	附录一 国家发展改革委、建设部关于印发《建设工程监理与相关服务	
	收费管理规定》的通知 ·····	159
	附录二 工程监理企业资质管理规定 ·····	180
	参考文献 ·····	200



综合报告

1 概 述

1.1 建立建设工程监理制的背景

新中国的工程建设管理模式大致经历了自营管理、三方管理、集权管理、现代管理等四个阶段。

第一阶段。建国初期，以建设单位自营方式为主。在这一阶段，设计、施工力量十分薄弱和分散，所谓自营方式就是建设单位自己组织设计人员、施工人员，自己招募工人和购置施工机械、采购材料，自行组织工程项目建设。

第二阶段。从1953年至1965年，学习前苏联模式，实行以建设单位为主的甲、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。设计、制造、施工任务分别由各自的政府主管部门下达，项目实施过程中的许多技术、经济问题，由政府有关部门直接协调和负责解决。

第三阶段。从1965年至1984年，许多大、中型项目的建设，采用建设指挥部的方式，把管理建设的职能与管理生产的职能分开的同时，也将建设工程设计、采购、施工的管理权集中在指挥部。

第四阶段。进入20世纪80年代，随着我国的经济体制改革全面展开，高度集中的计划经济体制被打破，工程建设领域发生了一系列重大变革：①投资主体由国家为主向国家、企业、个人的多元化转变，且投资使用有偿化；②建设方式实现了由建设单位自我组织向市场化发包的转变；③施工任务由国家分配转变为企业投标承揽；④材料设备由国家计划供应改革为市场供应；⑤建筑物由“产品”变成了“商品”。这些转变表明，我国的建设市场基本形成，建设领域从产品经济转变为商品经济。但是，由于新旧体制的并存、摩擦和碰撞，建设领域也出现了许多问题，行业不正之风严重，市场秩序混乱。其后果集中表现在工程造价失控、工期延长、质量下降，尤其是工程质量事故频发。

1983年，在鲁布革水电站的引水工程建设中，我国第一次利用世行贷款，并进行国际竞争性施工招标；第一次按国际惯例进行水电工程项目管

理，取得了良好的效果。鲁布革的实践，冲击了人们的观念，突破了计划经济体制下建设管理模式，开创了中国建设工程监理的先河。鲁布革引水系统工程于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；1987年10月全线贯通，比计划工期提前5个月；实际工程造价按开标汇率计算约为标底的60%。鲁布革水电工程施工是我国按国际惯例发包，按国际惯例进行项目管理，取得节省工程造价、保证工程质量、提前竣工三大成果的成功范例。

鲁布革之后的一些大型项目开始尝试将鲁布革的经验和建设管理体制变革潮流相结合；同时，一些利用外资的工程，在建设实践中进一步和国际惯例磨合，一种中国特色的建设工程项目管理模式——建设工程监理在中国大地上诞生了。广州抽水蓄能电站最早成建制地聘请工程监理单位，并取得了成功，它的经验加速了工程监理专业化和规范化的进程。

导致中国工程监理制诞生的另一个诱因是，利用外资、独资、合资、贷款兴建项目越来越多，已成为我国工程建设的重要组成部分。这些工程项目的投资者，基本上都要求我国实行国际通用的工程项目管理制度（相当于我国后来建立的“建设工程监理”制度）。但由于我国当时没有建立这一制度，故常常处于被动和不利的地位，很多工程不得不高薪聘请外国人来实行监理。同时，我国建筑承包企业进入国际市场，因不熟悉国际“监理”工程项目管理等方面的知识、经验及国际惯例，往往使经济收入和企业信誉受损。据有关部门估计，从1979~1988年的10年中，我国对外借款、独资和合资建设的工程中，仅监理费一项就支出了近20亿美元，其中绝大多数被外国“监理”单位拿走。从1976~1988年，我国对外承包工程和劳务合作业务中，由于我国施工队伍不熟悉和不适应“监理”制度，也少收入数亿美元。

因此，建立建设工程监理制度是当时我国建设领域亟需推行的一项管理制度，也是建设工程管理模式一次重大变革。

1.2 建立建设工程监理制的初衷

建立工程监理制前的几十年间，我国的工程建设活动，基本上是由建设单位自己组织进行的。建设单位不仅负责组织设计、施工、申请材料设备，还直接承担了工程建设的监督和管理职能。这种由建设单位自行管理项目的方式，使得一批批的筹建人员刚刚熟悉项目管理业务，就随着工程竣工而转入生产或使用单位，而另一批工程的筹建人员，又要从头学起。如此周而复始地在低水平上重复，严重阻碍了我国建设管理水平的提高。

随着投资主体多元化、建设市场全面开放的形势下，老的工程建设管理制度就不适应了，迫切需要建立起一套能够有效控制投资，抑制和避免建设工作随意性的工程建设管理制度。同时，为了加入国际经济大循环，也需要参照国际惯例实行建设监理制度，实现我国建设体制与国际建设市场的衔接。

实行建设监理，旨在使我国的建设工程管理体制开始向社会化、专业化、规范化的管理模式转变，在项目法人与承包商之间引入了建设工程监理服务，在项目法人与承包商、项目法人与监理单位之间形成以经济合同为纽带，以提高工程质量和建设水平为目的的一种新的建设项目管理运行体制。建设监理依照法律、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，对承包单位在施工质量、建设工期和建设造价等方面，代表建设单位实施监督，为工程建设提供投资控制、质量控制、进度控制、合同管理、信息管理和组织协调等方面咨询服务。

由于社会分工，建设单位与施工单位之间客观上存在信息不对称；同时，由于工程建设施工的不确定性以及合同可能存在的不完备性，容易在质量、进度和价款的支付等方面产生争议或争端。监理单位作为职业化的社会咨询服务机构受建设单位的委托，代表建设单位对施工单位履行工程施工承包合同进行高智能的专业化监督管理、对争议或争端进行调解和协调，不失为一种消除双方信息不对称、降低业主方风险和节约交易费用的有效途径。

同时，工程监理在某种意义上还代表着社会公信力。若建设的是国家投资的公共项目，理论上是供全体国民使用的，建设方与全体国民之间属于提供服务者与被服务者的关系；若建设的工程项目属于商业开发，建设方与物业的最终所有者或潜在所有者或承租者属于直接或间接的卖者和买者的关系。建设过程中委托职业化的监理单位进行专业化管理，其管理绩效和工程质量水平应该是值得信赖的，此时监理代表社会公信力。

1.3 我国建设工程监理的发展历程

受鲁布革水电站引水隧道工程上成功实行工程监理的启示，1985年12月，全国基本建设管理体制改革会议对我国传统的工程建设管理体制进行了深刻地分析，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。1986年开工的西安三原高速公路工程，实行了建设监理制，不仅质量全部合格，保证了工期，还节约投资200多万元。1987年12月，交通部部长宣布：“将在全国公路工程中推行监理工程师制度。”随