




普通高等教育“十一五”国家级规划教材

建设工程监理概论

周和荣 编



 高等教育出版社

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

建设工程监理概论

周和荣 编

高等教育出版社

内容提要

本书是普通高等教育“十一五”国家级规划教材。本书根据我国建设工程管理的法律法规、技术标准和建设工程监理制度的有关规定,针对高职高专建筑工程技术、工程管理类专业培养目标中对建设工程监理课程知识和能力的要求编写而成。本书结合工程项目监理的实践,比较全面地阐述了建设工程监理的基本任务、方法和手段,具有实践性、针对性和实用性强的特点。全书共8章,包括建设工程监理与相关法规、建设工程项目管理与监理的任务、监理工程师与工程监理企业、建设工程监理组织、建设工程施工前期的监理、建设工程施工阶段的监理、建设工程监理工作文件、国外建设工程项目管理与我国建设监理制度。

本书可作为高等职业技术学院建筑工程技术及其相关专业的教材,也可作为成人教育及其他工程人员培训和参考教材。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/周和荣编. —北京:高等教育出版社, 2007.7

ISBN 978 - 7 - 04 - 021825 - 1

I. 建… II. 周… III. 建筑工程 - 监督管理 - 高等学校 - 教材 IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 071209 号

策划编辑 张骁军 责任编辑 张玉海 封面设计 于涛 版式设计 马静如
责任校对 杨凤玲 责任印制 尤静

出版发行	高等教育出版社	购书热线	010 - 58581118
社 址	北京市西城区德外大街 4 号	免费咨询	800 - 810 - 0598
邮政编码	100011	网 址	http://www.hep.edu.cn
总 机	010 - 58581000		http://www.hep.com.cn
经 销	蓝色畅想图书发行有限公司	网上订购	http://www.landaco.com
印 刷	北京铭成印刷有限公司		http://www.landaco.com.cn
		畅想教育	http://www.widedu.com
开 本	787 × 1092 1/16	版 次	2007 年 7 月第 1 版
印 张	10.75	印 次	2007 年 7 月第 1 次印刷
字 数	250 000	定 价	14.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换。

版权所有 侵权必究

物料号 21825 - 00

前 言

在建设领域推行工程建设监理制度,是深入进行建设管理体制,建立和完善社会主义市场经济体制的重要措施之一。我国建设工程监理制度自1988年开始,已经经历了准备阶段(1988年)、试点阶段(1989—1992年)、稳步发展阶段(1993—1995年)及全面推广阶段(1996年至今)等四个发展阶段,对提高工程质量、加快工程进度、降低工程造价、提高经济效益,发挥了重要的作用,监理已成为工程建设中不可缺少的重要环节。同时,在建设工程监理制度的理论研究、法规建设方面,也有了长足的进展。

2005年,国家“十一五”发展规划首次提出了“安全发展”的新理念,安全监理责任、建设工程环境影响评价、安全设施“三同时”等内容,已成为我国监理制度的新元素。工程量清单计价的全面推行,同样对监理的投资控制带来了新影响。

随着监理制度的发展,不少高职学生进入监理行业就业,监理员——作为监理企业最基层的技术岗位,成为他们的第一职业定位,在全面认识监理制度的基础上,了解监理员的职业资格要求,熟悉监理员的基本工作内容和方法,是其基本要求。

近年来,国际上工程项目管理理论研究不断翻新,新的建设工程管理模式不断推出,我国加入WTO后,如何与国际市场接轨,是我国的建设工程监理不得不面临的新挑战。

正是在这种形势下,编写一本新的,既能全面阐述建设工程监理制的基本概念,又能指导工程监理实践,并兼顾监理制的发展趋势的教材,很有必要。

本书依据我国建设工程管理的法律法规、技术标准和建设监理制度的相关规定,在现有建设工程监理理论的基础上,结合工程项目监理的实践认识,比较全面地阐述了建设工程监理的基本任务、方法和手段。教材遵循必须够用的原则,内容力求知识性和实践性相结合,避免过多的理论概念,突出职业教育的针对性和实用性,以满足土木工程类专业、工程管理类专业和工程建设领域其他专业学生学习的需要。教材共8章,其中第5章“建设工程施工前期的监理”和第8章“国外建设工程项目管理与我国建设监理制度”作为选学内容,在教学中可根据实际情况确定讲授或学生自学。

本书由四川建筑职业技术学院副教授、国家注册监理工程师周和荣编写。四川建筑职业技术学院胡兴福教授审阅了本书,提出了许多宝贵意见。在本书的编写过程中参考了国内外建设监理方面的大量书籍和资料,在此一并向各位同行及资料的作者深表谢意。

由于编者经验和水平所限,不妥之处在所难免,欢迎读者、同行批评指正。

编 者

2007年1月

目 录

第1章 建设工程监理与相关法规	1
1.1 建设工程监理的基本概念	1
1.2 建设工程监理的形成和发展	5
1.3 建设工程法律法规及制度	7
思考题	12
第2章 建设工程项目管理与监 理的任务	13
2.1 建设工程项目管理	13
2.2 参与工程项目建设的各方	17
2.3 建设工程监理的任务和方法	21
思考题	23
第3章 监理工程师和工程监理企业	24
3.1 监理工程师	24
3.2 监理工程师执业资格考试、注册和 继续教育	29
3.3 监理员	31
3.4 建设工程监理企业	32
3.5 建设工程监理企业经营及管理	37
思考题	40
第4章 建设工程监理组织	41
4.1 建设工程承发包模式与监理模式	41
4.2 建设工程监理实施程序和原则	47
4.3 建设工程项目监理机构	49
4.4 项目监理机构的人员配备 及职责分工	58
4.5 建设工程项目监理的组织协调	62
思考题	68
*第5章 建设工程施工前期的监理	69
5.1 建设工程项目决策阶段的监理	69
5.2 建设工程设计阶段的监理	71
5.3 建设工程施工招标阶段的监理	78
思考题	80
第6章 建设工程施工阶段的监理	81
6.1 施工阶段的特点和监理工作流程	81
6.2 施工准备阶段的监理	83
6.3 施工阶段的质量控制	90
6.4 施工阶段的投资控制	103
6.5 施工阶段的进度控制	108
6.6 施工合同管理	113
6.7 竣工验收与质量保修期的监理	125
思考题	131
第7章 建设工程监理工作文件	133
7.1 监理大纲	133
7.2 监理规划	134
7.3 监理实施细则	138
7.4 其他监理工作文件	140
7.5 监理资料及管理	142
思考题	144
*第8章 国外建设工程项目管理与 我国建设监理制度	145
8.1 FIDIC 土木工程施工合同条件	145
8.2 国外建设工程项目管理发展趋势	148
8.3 我国建设监理制度的发展	162
思考题	163
参考文献	164

第1章 建设工程监理与相关法规

1.1 建设工程监理的基本概念

1.1.1 建设工程监理的一般概念

所谓监理，顾名思义，就是监控督导、督查梳理、监督管理的意思。具体地说，监理是指有关监理组织或监理执行者接受事主的委托，对某一行为或一些相互交错和相互协作的行为，依据一定的行为准则，进行监督、监控、评价、约束、组织、协调和疏导，使行为符合准则的要求，促使有关人员的行为更准确、更合理、更完整地达到预期的目标。

建设工程监理是指对工程建设参与者的行为所进行的监控、督导和评价，并采取相应的管理措施，保证建设行为符合国家法律、法规和有关政策，制止建设行为的随意性和盲目性，促使建设进度、造价、质量按计划(合同)实现，确保建设行为的合法性、科学性、合理性和经济性。因此，建设项目监理不是简单的施工“监工”，而是贯穿于工程项目建设的全过程，包含着内容极其广泛的项目建设的监督和管理的工作，从法律意义上看，具有依法监理、依法管理的含义。

我国的建设工程监理，与世界发达国家和地区的工程咨询、工程顾问相类似。我国将咨询、顾问、监督、梳理合称为监理，一般包括项目前期决策(调研、评估)、项目设计、项目实施(招标、施工)、项目验收等工作内容，具有顾问、参谋和监督实施等职责，其含义与国际上的通常称法相似，但外延扩展、内涵更充实。

综上所述，在我国，所谓建设工程监理，是指具有相应资质的工程监理企业，接受建设单位的委托，承担其项目管理工作，并代表建设单位对承建单位的建设行为进行监控的专业化服务活动。

建设单位，也称为业主、项目法人，是委托监理的一方。建设单位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定权。

工程监理企业是指取得企业法人营业执照，具有监理资质证书的依法从事建设工程监理业务活动的经济组织。

1.1.2 建设工程监理的基本要点

1. 建设工程监理的行为主体

《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)明确规定，实行监理的建设工程，由建设

单位委托具有相应资质条件的工程监理企业实施监理。这表明，建设工程监理的行为主体是具有相应资质的工程监理企业，而不是监理工程师个人，这是我国建设工程监理制度的一项重要规定。

建设工程监理不同于建设行政主管部门的监督管理。后者的行为主体是政府部门，它具有明显的强制性，是行政性的监督管理，它的任务、职责、内容不同于建设工程监理。

同样，总承包单位对分包单位的监督管理也不能视为建设工程监理。

2. 建设工程监理实施的前提

《建筑法》明确规定，建设单位与其委托的工程监理企业应当订立书面建设工程委托监理合同。即建设工程监理只有经建设单位委托和授权，明确了监理的范围、内容、权利、义务和责任的情况下，工程监理企业才能合法地开展建设工程监理，并在规定的范围内行使管理权。

承建单位根据法律、法规的规定和它与建设单位签订的有关建设工程合同的规定接受工程监理企业对其建设行为进行的监督管理，接受并配合监理是其履行合同的一种行为。

3. 建设工程监理的依据

建设工程监理的依据有：

(1) 工程建设文件

其包括：批准的可行性研究报告、建设项目选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、批准的施工图设计文件、施工许可证等。

(2) 有关的法律、法规、部门规章和标准

其包括：《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》等法律法规，《工程建设监理规定》等部门规章，以及地方性法规，也包括《建设工程监理规范》(GB 50319—2000)和有关的工程技术标准等。

(3) 建设工程委托监理合同和有关的建设工程合同

工程监理企业应当根据两类合同，即工程监理企业与建设单位签订的建设工程委托监理合同和建设单位与承建单位签订的有关建设工程合同进行监理。

4. 建设工程监理的范围

建设工程监理范围可以分为监理的工程范围和监理的建设阶段范围。

(1) 工程范围

为了有效发挥建设工程监理的作用，加大推行监理的力度，根据《建筑法》，国务院公布的《建设工程质量管理条例》对实行强制性监理的工程范围作了原则性的规定，建设部又进一步在《建设工程监理范围和规模标准规定》中对实行强制性监理的工程范围作了具体规定。下列建设工程必须实行监理：

① 国家重点建设工程 依据《国家重点建设项目管理办法》所确定的对国民经济和社会发展有重大影响的骨干项目。

② 大中型公用事业工程 项目总投资额在3 000万元以上的供水、供电、供气、供热等市政工程项目；科技、教育、文化等项目；体育、旅游、商业等项目；卫生、社会福利等项目；其他公用事业项目。

③ 成片开发建设的住宅小区工程 建筑面积在5万平方米以上的住宅建设工程。

④ 利用外国政府或国际组织贷款、援助资金的工程 包括使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目；使用国外政府及其机构贷款资金的项目；使用国际组织或国外政府援助资金的项目。

⑤ 国家规定必须实行监理的其他工程 项目总投资额在3 000万元以上关系社会公共利益、公众安全的交通运输、水利建设、城市基础设施、生态环境保护、信息产业、能源等基础设施项目，以及学校、影剧院、体育场馆项目。

(2) 阶段范围

建设工程监理可以适用于工程建设投资决策阶段和实施阶段，但目前主要是建设工程的施工阶段。

1.1.3 建设工程监理的性质

1. 服务性

建设工程监理是一种高智能的有偿技术服务活动。它是监理人员利用自己的工程建设知识、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服务。它既不同于承建商的直接生产活动，也不同于建设单位的直接投资活动，它不向建设单位承包工程，也不参与承包单位的利益分成，它获得的是技术服务性的报酬。

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。

2. 科学性

建设工程监理的目的和任务决定了实施监理必须采用科学的思想、理论、方法和手段，主要表现在：工程监理企业应当由组织管理能力强、工程建设经验丰富的人员担任领导；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组成的骨干队伍；要有一套健全的管理制度；要有现代化的管理手段；要掌握先进的管理理论、方法和手段；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。

3. 独立性

《建筑法》明确指出，工程监理企业应当根据建设单位的委托，客观、公正地执行监理任务。《建设工程监理规范》要求工程监理企业按照“公正、独立、自主”的原则开展监理工作。在委托监理的工程中，与承建单位不得有隶属关系和其他利害关系，在开展工程监理的过程中，必须建立自己的组织，按照自己的工作计划、程序、流程、方法、手段，根据自己的判断独立地开展工作。

4. 公正性

公正性是社会公认的职业道德准则，也是监理行业能够长期生存和发展的基本职业道德准则。监理单位不仅是为建设单位提供技术服务的一方，它还应当成为建设单位与承建单位之间的公正的第三方。特别是当另两方发生利益冲突或矛盾时，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。

1.1.4 建设工程监理的原则

建设工程监理的原则：

① 监理工作以委托监理合同为依据，实施监理前必须签订书面合同。

② 工程建设监理应实行总监负责制。在项目监理中，总监理工程师全权负责项目监理对外的协调，对内的管理。

③ 公正、独立、自主地开展监理工作，维护建设方与不损害承包方的合法权益。做到严格监理、热情服务、秉公办事、一丝不苟、廉洁自律。

④ 建设单位与承包单位之间，有关建设工程合同的联系活动应通过监理单位进行，这有助于明确建设工程各方的责任，保证监理单位独立，公正地开展监理工作，避免出现不必要的合同纠纷。

⑤ 被监理单位必须接受监理。这是我国建设管理制度的规定和建设监理委托合同中明确的。

⑥ 严格质量保证责任，建设工程项目都应实行“政府监督、社会监理、企业自检”的质量保证体系。社会监理的实施，并不取代建设方和承建方按法律法规规定的应承担的质量责任。

1.1.5 建设工程监理的作用

建设单位的工程项目实行专业化、社会化管理在国外已有一百多年的历史，现在越来越显现出强劲的生命力，在提高投资的经济效益方面发挥了重要作用。我国实施建设工程监理的时间虽然不长，但已经发挥出明显的作用，为政府和社会所承认。建设工程监理的作用主要表现在以下几方面：

1. 有利于提高建设工程投资决策科学化水平

在工程投资决策阶段，工程监理通过协助建设单位选择适当的工程咨询机构；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等工作。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，提高项目投资决策的科学化水平。

2. 有利于规范工程建设参与各方的建设行为

工程建设参与各方的建设行为都应当符合法律法规的要求。政府首先要对工程建设参与各方的建设行为进行全面的监督管理。但政府的监督管理不可能深入到每一项建设工程的具体实施过程中，而建设工程监理这种约束机制贯穿于工程建设的全过程，不但可以有效地规范承建单位的建设行为，也可以规范建设单位因不熟悉或不了解建设工程有关的法律法规而发生的不良建设行为。

3. 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全

既懂工程技术又懂经济管理及相关法律知识的监理工程师介入建设工程实施过程的监控，能及时发现工程设计和实施过程中的质量问题，避免留下工程质量隐患，对保证建设工程质量和使用安全起着重要的作用。

4. 有利于实现建设工程投资效益最大化

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。

实行建设工程监理制之后,工程监理企业一般都能协助建设单位实现上述建设工程投资效益最大化的第一种表现,也能在一定程度上实现上述第二种和第三种表现。

1.2 建设工程监理的形成和发展

1.2.1 国外建设工程监理的发展

建设监理制度的起源,可以追溯到16世纪产业革命发生以后的欧洲,随着社会对房屋建造技术要求的不断提高,传统的建筑业开始出现专业分工,社会对建设监理的需求起因逐渐生成。18世纪60年代的英国产业革命,大大促进了整个欧洲大陆工业化的发展进程,社会大兴土木带来建筑业的空前繁荣,建设工程的高质量要求,使工程业主感觉到自己监督管理工程建设活动已越来越困难,建设监理的必要性逐步被人们所认识。

第二次世界大战以后,欧美各国在恢复建设中加快了向现代化发展的速度。20世纪50年代末期开始,由于科学技术的发展、工业和国防建设及人民生活水平不断提高的要求,需要建设一些大型、巨型工程,如航天工程、大型水电工程、核电站、大型钢铁企业、石油化工企业和新型城市建设等。这些工程投资多、风险大、规模浩繁、技术复杂,无论投资者和承建者都难以承担由于投资不当或项目管理失误而造成的损失。竞争激烈的社会环境,迫使业主更加重视建设项目的科学管理。对工程项目建设进行可行性研究,进一步拓宽了建设监理的业务范围,使其由项目施工阶段向前延伸至项目决策阶段。业主为了减少投资风险,节约工程费用,保证投资效益和工程建设的实施,需要聘请有经验的咨询监理人员进行投资机会论证和项目可行性研究,在此基础上进行决策。在工程的建设实施阶段,还要进行全面的监理。这样,建设工程监理就逐步贯穿于建设活动的全过程。

随着建设监理需求的发展,欧、美、日等西方工业发达国家把建设工程监理逐步推入法律化、制度化、程序化轨道。美国的《统一建筑管理法规》、日本的《建筑师法》及《建筑基准法》等,都对建设监理的内容、方法及从事监理的社会组织作了详尽的规定。在工程建设活动中形成了业主、承包商和监理工程师三足鼎立的基本格局。20世纪80年代以后,建设监理制度在国际上也得到了较大的发展。一些发展中国家,也开始效仿发达国家的做法,结合本国实际,确立或引进社会监理机构,对工程建设实行监理。世界银行和亚洲、非洲开发银行等国际金融机构,也要把实行建设监理作为提供建设贷款的条件之一。建设工程监理成为工程建设必须遵循的制度。

1.2.2 我国建设工程监理的发展

从新中国成立直至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),统一财政拨款。建设工程的管理基本上采用两种形式:一般建设工程,由建设单位自己组成筹建机构,自行管理;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,进行管理。这种临时组建的工程管理责任机构中,相当一部分人员不具

有建设工程管理的知识和经验，只能在实践中摸索，而工程建成投入使用后，这些工程管理机构就解散了，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传承提升，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。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。

20世纪80年代，国家在基本建设和建筑业领域采取了一系列重大改革举措，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。为了适应经济发展和改革开放新形势的要求，通过反思和总结建国几十年来建设工程管理的实践经验和教训，在吸取国外先进的工程管理制度和管理方法的基础上，建设部于1988年发布了“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。1997年《建筑法》以法律制度的形式作出规定，国家推行建设工程监理制度，从而使建设工程监理在全国范围内进入全面推行阶段。

1.2.3 我国现阶段建设工程监理的特点

我国的建设工程监理无论在管理理论和方法上，还是在业务内容和工作程序上，与国外的建设项目管理大都是相同的，但也有一些差异。其特点为：

1. 建设工程监理的服务对象具有单一性

在国际上，建设项目管理按服务对象主要可分为为建设单位服务的项目管理和为承建单位服务的项目管理。而我国的建设工程监理制度规定，工程监理企业只接受建设单位的委托，即只为建设单位服务，不能接受承建单位的委托而为其提供管理服务。

2. 建设工程监理属于强制推行的制度

国外的建设项目管理是建筑市场发展的产物，一般没有来自政府部门的行政指导或干预。而我国的建设工程监理制从一开始就是作为对计划经济条件下所形成的建设工程管理体制的一项新制度提出来的，是依靠行政手段和法律手段在全国范围推行的。因此，才能在较短时间内促进了建设工程监理在我国的发展，形成了一批专业化、社会化的工程监理企业和监理工程师队伍，缩小了与发达国家建设项目管理的差距。

3. 建设工程监理具有监督功能

我国的工程监理企业有一定的特殊地位，有权对承建单位不当建设行为进行监督，预先防范，指令改正，或者向有关部门反映，请求纠正。此外，我国还强调对承建单位施工过程和施工工序的监督、检查和验收，提出了旁站监理的规定。可以说，我国监理工程师在质量控制方面工作的深度和细度，远远超过国际上的建设项目管理人员。

4. 市场准入的双重控制

在建设项目管理方面，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管理作出规定。而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。这对于保证我国建设工程监理队伍的基本素质，规范我国建设工程监理市场起到了积极的作用。

1.2.4 我国建设工程监理的发展趋势

尽管我国的建设工程监理已经取得了极大的发展和成绩，但是与发达国家相比还存在较大

的差距，还应从以下几个方面发展：

1. 加强法制建设，走法制化的道路

目前，我国建设工程监理的法制化建设，已经取得相当的成效。但还有一些薄弱环节，如：市场规则特别是市场竞争规则和市场交易规则还不健全；市场机制，包括信用机制、价格形成机制、风险防范机制、仲裁机制等尚未完全形成。应当在总结经验，借鉴国际上通行做法的基础上，逐步建立和健全起来，适应加入 WTO 后的新的形势。

2. 以市场需求为导向，向全方位、全过程监理发展

我国实行建设工程监理近二十年以来，目前仍然以施工阶段监理为主。造成这种状况既有体制上、认识上的原因，也有建设单位需求和监理单位素质及能力等原因。但是，代表建设单位进行全方位、全过程的工程项目管理，将监理服务向决策阶段和设计阶段扩展，更好地发挥建设工程监理的作用，是我国工程监理行业发展的趋向。

3. 适应市场需求，优化工程监理企业结构

向全方位、全过程监理发展，是对建设工程监理整个行业而言的，并不意味着所有的工程监理企业都朝这个方向发展，而是应当逐步建立起综合性监理企业与专业性监理企业（如招标代理、工程造价咨询）相结合、大中小型监理企业并存的合理的企业结构。满足建设单位的各种需求，使各类监理企业都有合理的生存和发展空间。

4. 加强培训工作，不断提高从业人员素质

从全方位、全过程监理的要求来看，我国建设工程监理从业人员的素质还不能与之相适应。同时，工程建设领域的新技术、新工艺、新材料不断出现，工程技术标准时有更新，信息技术日新月异，这都要求建设工程监理从业人员与时俱进，不断提高自身的业务素质和职业道德素质。培养和造就出大批高素质的监理人员，才可能形成一批公信力强、有品牌效应的工程监理企业，提高我国建设工程监理的总体水平及其效果。

5. 与国际惯例接轨，走向世界

我国已加入 WTO，必须在建设工程监理领域多方面与国际惯例接轨，才可使我国工程监理企业与国外同行按照同一规则同台竞争，这既可能应对国外项目管理公司进入我国与我国工程监理企业的竞争，也可推动我国工程监理企业走向世界，在国际工程中与国外同行竞争。

1.3 建设工程法律法规及制度

1.3.1 建设工程法律法规体系

建设工程法律法规体系是指根据《中华人民共和国立法法》的规定，制定和公布施行的有关建设工程的各项法律、行政法规、地方性法规、部门规章及规范性文件等的总称。

建设工程法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会通过的、规范工程建设活动的法律，由国家主席签署主席令予以公布，如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》。

建设工程行政法规是指由国务院根据宪法和法律制定的、规范工程建设活动的各类条例、

办法、规定、实施细则、决定等，由国务院总理签署国务院令予以公布，如《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》等。

部门规章是由国务院所属各部委，独立或会同国务院有关部门联合制定，部委行政首长签署命令予以公布的规定、办法、规则等。它是在原则上与法律和国家行政法规保持高度一致的前提下，根据工程建设活动的需要而制定的更具有可操作性的详细规定。如《注册监理工程师管理规定》(建设部147号令)，而《工程建设项目货物招标投标办法》则是有国家发展改革委、建设部、铁道部、交通部、信息产业部、水利部、中国民用航空总局联合审议通过发布的。部门规章在全国范围内适用。

规范性文件是指由国务院所属各部委制定，或者由各省、自治区、直辖市政府及各厅(局)、委员会等政府管理部门制定，对某方面或某项工作进行规范的文件，一般以“通知”、“规定”、“决定”等文件形式出现，并且一般不在媒体上公开发布。如《国务院关于加强安全生产的决定》(国发[2004]2号)、建设部的《注册监理工程师继续教育暂行办法》(建办市函[2006]259号)等。

地方性法规由具有立法权的地方人民代表大会及其常务委员会制定和发布，地方性规章则由省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府制定。地方性法规和规章是在原则上与法律和国家行政法规保持高度一致的前提下，根据工程建设的需要，与地方实际情况相结合而制定的更具可操作性的详细规定。地方性法规和规章在所属地区内适用。如《成都市建筑施工现场监督管理规定》属地方性法规，而《北京市工程建设监理管理办法》则是地方性规章。

显然，法律的效力高于行政法规；行政法规的效力高于部门规章。

1.3.2 与建设工程监理有关的管理制度

根据法律法规的规定，形成了相互关联、相互支持的建设工程管理制度体系。

1. 项目法人责任制

为了建立投资约束机制，规范建设单位的行为，建设工程应当按照政企分开的原则组建项目法人，实行项目法人责任制，即由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值增值，实行全过程负责的制度。

(1) 项目法人责任制是实行建设工程监理制的必要条件

实行项目法人责任制，执行谁投资，谁决策，谁承担风险的市场经济基本原则，项目法人为了做好决策，尽量避免承担风险，也就为建设工程监理提供了社会需求和发展空间。

(2) 建设工程监理制是实行项目法人责任制的基本保障

建设单位在工程监理企业的协助下，做好投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、信息管理、组织协调等工作，就为在计划目标内实现建设项目提供了基本保证。

2. 建设工程施工许可制

建设工程开工前，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，其条件之一是，有保证工程质量和安全的具体措施。《建设工程质量管理条例》进一步明确为按照国家有关规定办理工程质量监督手续。

3. 从业资格与资质制

从事建设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:

- ① 有符合国家规定的注册资本。
- ② 有与其从事的建设活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员。
- ③ 有从事相关建设活动所应有的技术装备。
- ④ 法律、行政法规规定的其他条件。

4. 建设工程招标投标制

《中华人民共和国招标投标法》规定:下列工程建设项目包括项目的勘察、设计、施工、监理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:

- ① 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。
- ② 全部或部分使用自有资金投资或国家融资的项目。
- ③ 使用国际组织或外国政府贷款、援助资金的项目。

5. 建设工程监理制

国家推行建设工程监理制度,国务院规定了实行强制监理的建设工程的范围。建设工程监理应当依照法律、行政法规及有关的技术标准、设计文件和工程承包合同,对承包单位在施工质量、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;工程监理人员认为工程设计不符合建筑工程质量标准或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。

6. 合同管理制

建设工程的勘察设计、施工、设备材料采购和工程监理都要依法签订合同。各类合同都要明确质量要求、履约担保和违约处罚条款,违约方要承担相应的法律责任。

7. 安全生产责任制

所有的工程建设单位都必须遵守《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》等有关安全生产的法律、法规和规章,加强安全生产管理,坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产基本方针,建立健全安全生产的责任制度,完善安全生产条件,确保安全生产。

8. 工程质量责任制

从事工程建筑活动的所有单位都要为自己的建筑行为,以及该行为结果的质量负责,并接受相应的监督。

9. 工程质量保修制

建设工程承包单位在向建设单位提交工程竣工验收报告时,应当向建设单位出具质量保修书。质量保修书中应当明确建设工程的保修范围、保修期限和保修责任。

10. 工程竣工验收制

建设工程项目建成后,必须按国家有关规定进行严格的竣工验收,竣工验收合格后,方可交付使用。对未经验收或验收不合格就交付使用的,要追究项目法定代表人的责任,造成重大损失的,要追究其法律责任。

11. 建设工程质量备案制

工程竣工验收合格后,建设单位应当向工程所在地的县级以上地方人民政府建设行政主管

部门备案。提交工程竣工验收报告,勘察、设计、施工、工程监理等单位分别签署的质量合格文件,法律、行政法规规定应当由规划、公安消防、环保等部门出具的认可文件或准许使用文件,工程质量保修书及备案机关认为需要提供的有关资料。

12. 建设工程质量终身责任制

建设、勘察、设计、施工、工程监理单位的工作人员因调动工作、退休等原因离开该单位后,被发现在该单位工作期间违反国家有关建设工程质量管理规定,造成重大工程质量事故的,仍应当依法追究法律责任。

项目工程质量的行政领导责任人,项目法定代表人,勘察、设计、施工、监理等单位的法定代表人,要按各自的职责对其经手的工程质量负终身责任。如发生重大工程质量事故,不管调到哪里工作,担任什么职务,都要追究其相应的行政和法律责任。

13. 项目决策咨询评估制

国家大中型项目和基础设施项目,必须严格实行项目决策咨询评估制度。建设项目可行性研究报告未经有资质的咨询机构和专家的评估论证,有关审批部门不予审批;重大项目的建议书也要经过评估论证。咨询机构要对其出具的评估论证意见承担责任。

14. 工程设计审查制

工程项目设计在完成初步设计文件后,经政府建设主管部门组织工程项目内容所涉及的行业及主管部门依据有关法律法规进行初步设计的会审,会审后由建设主管部门下达设计批准文件,之后方可进行施工图设计。施工图设计文件完成后送具备资质的施工图设计审查机构,依据国家设计标准、规范的强制性条款进行审查签证后才能用于工程。

1.3.3 建设工程监理规范

国家标准《建设工程监理规范》分总则、术语、项目监理机构和其设施、监理规划及监理实施细则、施工阶段的监理工作、施工合同管理的其他工作、施工阶段监理资料的管理、设备采购监理与设备监造共计8部分,另附有施工阶段监理工作的基本表格样式。《建设工程监理规范》对统一、规范建设工程监理行为,提高建设工程监理水平有着重要的作用。

1.3.4 施工旁站监督管理办法

为了提高建设工程质量,建设部于2002年7月17日颁布了《房屋建筑工程施工旁站监督管理办法(试行)》。该规范性文件要求在工程施工阶段的监理工作中实行旁站监理,并明确了旁站监理的工作程序、内容及旁站监理人员的职责。强调旁站监理是监理人员对关键部位、关键工序的施工质量实施全过程现场跟班的监督活动,是控制工程施工质量的重要手段之一,也是确认工程质量的重要依据。

1.3.5 《关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见》

建设工程安全生产关系到人民群众生命和财产安全,是人民群众的根本利益所在,直接关系到社会稳定大局。造成建设工程安全事故的原因是多方面的,建设单位、施工单位、勘察单位、设计单位和监理单位等都是工程建设的责任主体,但对于监理单位要不要对安全生产承担责任,在什么样的情况下承担责任,一直存在着争议。肯定者认为安全生产是建设工程实施过

程中不可分离的内容，对建设工程实施监理就必须管安全；否定者认为，由于建设单位没有管理安全生产的责任和权力，因而不可能将不属于其所有的权力委托或转交给监理工程师，因此监理工程师不承担安全生产责任。

2003年11月12日发布的《建设工程安全生产管理条例(国务院393号令)》(以下简称“条例”)已经明确规定：工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改，情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。因此，工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施安全方面的监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。

由于《条例》只是对监理企业在安全生产中的职责和法律责任作了原则上的规定，《条例》实施后，一方面，工程监理单位和监理人员感到缺少可操作性的具体规定；另一方面，政府有关部门在处理安全生产事故时，对《条例》理解和掌握的尺度不尽相同，致使有的一些地方把监理单位和人员的安全责任无限扩大，所有的安全生产事故，主管部门都要处罚监理单位和监理人员。

2005年9月5日，位于北京西城区西单北大街的西西工程4号地项目在进行高大厅堂顶盖模板支架预应力混凝土空心板浇筑时，发生模板支撑体系坍塌事故，造成8人死亡、21人受伤的重大伤亡事故。9月27日，现场监理人员吕××、吴××及该项目施工单位的其他三人被公安局以涉嫌重大责任事故罪为由刑事拘留，11月3日，上述五人以涉嫌工程重大安全事故罪被西城区人民检察院批准逮捕。此案中的两位监理工程师是否应该在安全责任事故中承担刑事责任，曾经引发争议。辩护律师认为，按照我国《建筑法》，工程监理受雇于业主，主要对工程质量负责，我国《建筑法》和《建设工程监理规范》中均无监理负有安全管理责任的规定。具体理由是“模板支撑体系不是建筑工程质量标准体系中所规范的对象，仅仅是工程施工过程中的一项临时性措施，不是建筑的一部分，不是建筑工程质量标准所指的评判对象，也不是合同所约定的标的物。并且，事故是施工单位未按监理的审批意见进行整改，在方案未获批准的情况下强行浇筑混凝土而引起的。”

法院判决认定：吕××、吴××未按规定履行职责，在明知施工方案未经批准，搭建模板支架存在安全隐患的情况下不予制止，构成重大责任事故罪，被判有期徒刑3年缓刑3年。此后，建设部依据《建筑法》等相关法律法规的规定，对事故的两家责任单位给予降低资质等级的行政处罚：施工方××建设公司的房屋建筑工程总承包资质等级由一级降为二级，监理方××建设工程顾问有限公司的房屋建筑工程监理资质等级由甲级降为乙级。

2006年，建设部组织制定了《关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见》(建市[2006]248号)，其总体思路：一是以《条例》为依据，将安全监理的工作内容具体化，明确相应的工作程序；二是将监理单位和监理人员承担的安全生产监理责任界定清楚；三是指导监理单位建立相应的管理制度，落实好安全生产监理责任。

据此，工程监理单位实施建设工程安全监理工作的职责可以概括为：

- ① 要编制含有安全监理内容的监理规划和监理实施细则。
- ② 要对施工单位编制的施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案进行审查。

③ 对施工过程中安全技术措施的检查督促要到位。

④ 对违反安全生产的施工行为，要正确行使停工指令，并及时向建设单位报告。施工单位拒不整改或不停工整改的，监理单位应当及时向工程所在地建设主管部门或工程项目的行业主管部门报告。

如果监理单位履行了规定的职责，施工单位未执行监理指令继续施工或发生安全事故的，应依法追究监理单位以外的其他相关单位和人员的法律责任，而不再追究监理企业的法律责任。

思 考 题

1. 何谓建设工程监理？它的概念要点是什么？
2. 建设工程监理具有哪些性质？它们的含义是什么？
3. 建设工程监理有哪些作用？
4. 建设工程监理的理论基础是什么？
5. 现阶段我国建设工程监理有哪些特点？
6. 我国工程建设有哪些基本的管理制度？
7. 建设项目法人责任制的基本内容是什么？与建设工程监理制的关系如何？
8. 工程建设监理工作的性质和原则是什么？