

应用型本科规划教材

jianshe gongcheng jianli gailun

建设工程监理概论

主 编 王雅丽 崔 文

副主编 胡 炜



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

应用型本科规划教材

jianshe gongcheng jianli gailun

建设工程监理概论

主 编 王雅丽 崔 文

副主编 胡 炜

RFID



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论 / 王雅丽 崔文主编. —杭州:
浙江大学出版社, 2016.8
ISBN 978-7-308-16161-9

I. ①建… II. ①王… ②崔… III. ①建设工程—监
理工作—概论 IV. ①TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 204091 号

建设工程监理概论

主 编 王雅丽 崔 文

副主编 胡 炜

责任编辑 王元新

责任校对 余梦洁

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 浙江时代出版服务有限公司

印 刷 富阳市育才印刷有限公司

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 23.75

字 数 593 千

版 次 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-16161-9

定 价 43.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: (0571) 88925591; <http://zjdxcs@tmall.com>

前 言

建设工程监理制度从 1988 年推行至今,在工程建设领域发挥了重要的作用。随着我国经济的发展,工程项目的建设和开发速度在不断加快,社会对监理人才的需求日趋增长,许多学校在土木工程、工程管理等相关专业都开设了建设工程监理课程,以满足社会发展的需要。

本书从土建类专业应用型本科学生培养目标出发,系统地阐述建设工程监理的基本概念、理论和方法,同时介绍了国家最新颁布的有关法规、标准、规范等。全书与注册监理工程师培训的基本要求和知识结构相符合,注重理论与实际工程相结合,在相关章节里列举了一些工程实际案例和分析,有助于学生更好地了解建设工程监理实务,提高学生解决实际问题的能力。

全书共分 12 章,由王雅丽、崔文任主编,胡炜任副主编。第一、十二章由王雅丽编写,第三、六、九章由崔文编写,第二、四章由胡炜编写,第十、十一章由张献文编写,第七章的第一、二、三节及第八章由王亚芳编写,第五章及第七章的第四、五、六节由杜宏保编写。全书由王雅丽统稿。

本书在编写过程中参考了许多文献,在此对其作者表示衷心的感谢。

由于编者水平有限,加之时间仓促,书中难免有不妥之处,敬请读者和专家批评指正。

编 者

2016 年 3 月

目 录

第一章 建设工程监理基本知识 1

第一节 建设工程监理的产生及其发展	1
第二节 建设工程监理的基本概念	6
第三节 建设工程监理法律法规体系	10
第四节 工程建设程序与建设工程管理制度	13
本章小结	18
思考题	18

第二章 监理工程师与监理企业 19

第一节 监理工程师概述	19
第二节 监理工程师执业资格取得	25
第三节 工程监理企业	30
第四节 工程监理企业与工程建设各方的关系	51
本章小结	53
思考题	53

第三章 建设工程监理规划性文件 54

第一节 建设工程监理规划性文件的构成	54
第二节 建设工程监理大纲	55
第三节 建设工程监理规划	59
第四节 建设工程监理实施细则	80
本章小结	82
思考题	82

第四章 建设工程监理组织协调 83

第一节 组织的基本原理	83
第二节 建设工程监理组织委托模式与实施程序	87
第三节 建设工程项目监理机构的组织形式和人员配备	95
第四节 建设工程项目监理机构的组织协调	107
第五节 建设工程变更的处理	114
本章小结	117
思考题	117

第五章 建设工程监理目标控制 118

第一节 建设工程项目目标的确定	118
第二节 建设工程项目目标控制	122
本章小结	133
思考题	133

第六章 建设工程监理质量控制 134

第一节 建设工程项目质量控制概述	134
第二节 建设工程项目决策阶段的质量控制	143
第三节 建设工程项目勘察阶段的质量控制	145
第四节 建设工程项目施工阶段质量控制	150
第五节 竣工验收阶段质量控制	165
第六节 工程质量问题与工程质量事故的处理	170
本章小结	178
思考题	179

第七章 建设工程项目监理投资控制 180

第一节 建设工程项目投资控制概述	180
第二节 建设工程项目决策阶段的投资控制	184
第三节 建设工程项目设计阶段的投资控制	189
第四节 建设工程项目招投标阶段的投资控制	200
第五节 建设工程项目施工阶段的投资控制	206
第六节 建设工程费用索赔的处理	216
本章小结	221

思考题	222
-----------	-----

第八章 建设工程项目监理进度控制 223

第一节 建设工程项目进度控制概述	223
第二节 建设工程项目设计阶段的进度控制	228
第三节 建设工程项目施工阶段的进度控制	230
第四节 建设工程进度计划实施中的检查与调整	248
第五节 工程延期及工期延误处理	250
本章小结	256
思考题	257

第九章 建筑工程监理安全生产管理 258

第一节 建设工程项目职业健康安全管理体系统	258
第二节 建设工程项目施工安全控制	261
第三节 建设工程项目安全事故的类型和处理	271
本章小结	277
思考题	277

第十章 建筑工程监理合同管理 278

第一节 合同管理概述	278
第二节 建设工程委托监理合同管理	282
第三节 建设工程施工合同管理	286
第四节 设备和材料采购合同管理	292
第五节 建设工程施工合同争议的处理	296
本章小结	302
思考题	302

第十一章 建设工程监理信息文档管理 303

第一节 建设工程项目信息管理基础知识	303
第二节 建设工程项目信息管理系统	309
第三节 建设工程项目资料文档管理	314
本章小结	350
思考题	351



第十二章 国外工程咨询管理	352
第一节 国外建设工程项目管理概述	352
第二节 国外建设工程咨询	356
第三节 国际工程项目新型管理模式	362
本章小结	369
思考题	369
 参考文献	 371

第一章 建设工程监理基本知识

本章提要:本章主要介绍了我国建设工程监理产生的背景及其发展的历程和趋势,建设工程监理的基本概念及建设工程监理的性质、作用与目的,我国建设工程监理法律法规体系和工程建设程序与建设工程管理制度。

第一节 建设工程监理的产生及其发展

一、建设工程监理的产生背景

新中国成立初期,工程建设以建设单位自营方式为主。所谓自营方式就是建设单位自己组织设计人员和施工人员,自己招募工人、购置机械与材料,自行组织工程项目建设、管理。由于当时经济基础薄弱,建设的投资与物资短缺,因此,这一阶段设计、施工力量十分薄弱和分散。20世纪50年代初到60年代中期,我国照搬苏联模式,采取以建设单位为主的甲、乙、丙三方相组合。由建设单位(甲方)的政府主管部门负责项目组建,设计单位(乙方)和施工单位(丙方)的各自主管部门对工程进行管理。建设单位自行负责建设工程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、经济问题则由政府有关部门直接协调和负责解决。1965—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离,同时将建设工程设计、采购、施工的管理权集中在指挥部,建设单位无须承担经济风险,其弊端是不言而喻的。上述三个时期,我国固定资产投资基本上是由国家统一安排计划,由国家统一财政拨款。在当时物资匮乏、经济落后的条件下,这种方式对于国家集中有限的财力、物力、人力进行经济建设,迅速建立我国的工业体系和国民经济体系起到了积极作用。

进入20世纪80年代,随着我国市场经济体制改革的全面展开,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、个人的多元化变革,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发包的转变;③施工任务由国家分配转向企业投标承揽;④材料设备由国家计划供应改变为市场供应;⑤建筑物由“产品”变为“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。工程建设领域存在的问题受到了政府和有关单位的

关注。

通过对我国几十年工程建设管理实践的反思与总结,并对国外工程建设管理制度、管理方法进行考察,我们认识到工程建设项目管理是一项专门的学问。工程建设项目管理应该走专业化、规范化道路。特别是1983年,在鲁布革水电站的引水工程建设中,我国第一次利用世界银行贷款,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和实行建设工程监理,并取得节省工程造价、保证工程质量、提前竣工三大成果的成功范例。鲁布革的实践,冲击了人们的观念,突破了计划经济体制下的建设管理模式,开创了我国建设工程监理的先河。之后的一些大型项目开始尝试将鲁布革水电工程经验与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。这样,一种具有中国特色的工程建设项目管理模式——建设工程监理诞生了。广州抽水蓄能电站是最早成为聘请工程监理单位的工程项目之一,并取得了成功。它的成功经验加速了工程监理专业化和规范化的进程。

促进中国建设工程监理制诞生的另一个因素是,随着改革开放的逐步深入,利用外资、独资、合资、贷款兴建的项目越来越多,并且已经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,基本上都要求我国按照国际通用的工程项目管理制度进行。但由于我国当时没有建立这一制度,故常处于被动和不利地位,很多工程不得不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,使企业的信誉与经济收入受到了很大的损失。

因此,建设工程监理制度是当时我国建设领域急需推行的一项管理制度,也是建设工程管理模式的一次重大改革。

二、我国建设工程监理发展历程

20世纪80年代,我国进入了改革开放的新时期,国务院决定在基本建设和建筑业领域采取重大的改革措施,如投资包干责任制、投资有偿使用、投资主体多元化、招标投标制等。在这种情况下,改革传统的建设工程管理形式,已经势在必行。

受1982年开工建设的鲁布革水电站引水工程成功实施建设工程监理的启示,1988年,建设部发布了“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。设立监理制度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。

自1988年我国推行工程监理制度以来,共经历了三个阶段,即工程监理试点阶段(1988—1992年)、工程监理稳步推进阶段(1993—1995年)、工程监理全面推进阶段(1996年至今)。

(一)工程监理试点阶段

1988年7月25日,建设部发布《关于开展建设监理工作的通知》(建设部〔1988〕建字第142号),提出建立具有中国特色的建设监理制度,对我国开展建设监理的步骤做出统一的安排部署。这个通知对我国建设监理的工作性质、工作范围提出了明确要求,标志着中国监理事业的正式开始。同年11月28日,建设部又发布了《关于开展建设监理试点工作的

若干意见》，决定建设监理制先在北京、上海、南京、天津、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳八市和能源、交通、水电与公路系统进行试点。

1989年4月24日，交通部颁发了《公路工程施工监理暂行办法》，并先后在京津唐高速、西安三原高速公路等9条高级公路建设中进行监理试点；7月28日，建设部发布《建设监理试行规定》，提出建立专业化、社会化的建设监理和以规划、协调、监督、服务为内容的政府监督管理的建设监理制度，标志着我国建设监理工作的正式实施。至1991年底，建设监理试点工作已在我国25个省（自治区、直辖市）和工业、交通等15个部门开展，实施监理的工程在提高质量、缩短工期、降低造价方面取得了显著的效果。

（二）工程监理稳步推进阶段

1992年，我国为工程监理制定了一系列的规章制度，其中有1月18日建设部令第16号发布的《工程建设单位资质管理试行办法》；6月4日，建设部发布了《监理工程师资格考试和注册试行办法》；9月18日，国家物价局和建设部发布了《关于发布建设工程监理费有关规定的通知》。到1992年底，我国有28个省（自治区、直辖市）以及国务院的工业、交通等20个部门先后开展了建设监理工作，累计对1636项、投资额2396亿元的工程项目实施了监理。1993年，在全国第五次建设监理工作会议上，建设部全面总结了监理试点的成功经验，并根据形势发展的需要和全国监理工作的现状，部署了结束试点、转向稳步发展阶段的各项工作。这个时期，我国的监理事业发展很快，队伍规模迅速扩大，实行监理的工程各方面效益显著。1995年10月，建设部、国家工商行政管理局印发了《建设工程监理合同》示范文本；同年12月，建设部、国家计委颁发了《建设工程监理规定》。在此阶段，北京、上海、河北、浙江、湖南等省市政府或人大常委会也发布了本地区的建设监理法规。

（三）工程监理全面推行阶段

在1995年12月召开的全国第六次监理工作会议上，建设部决定按照原定计划，从1996年开始，在全国全面推行建设工程监理制度。1997年11月1日，第八届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国建筑法》，该法第三条规定：“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做出明确规定，这对我国建设工程监理的推行和发展，对监理工作行为的规范，具有十分重要的意义。

2000年1月30日《建设工程质量管理条例》（国务院令第279号）的发布实施，对工程监理单位的质量责任和义务做出了具体的规定。2004年2月1日起实施的《建设工程安全生产管理条例》（国务院令第393号），对工程监理承担建设工程安全生产的监理责任做出了规定。

2006年4月1日开始实施的《注册监理工程师管理规定》，对促进我国建设工程项目管理健康发展、规范建设工程监理人员的行为具有重要的意义。

三、我国建设工程监理现阶段的特点

我国的建设工程监理制度的建立和推行，对建设工程行业发展起到了不可替代的作用。但目前由于建设各方对监理的认知度较低、市场运行规则不够健全等，使得现阶段建设工程监理与国外发达国家相比还存在着很大的差距，主要呈现出以下特点。

（一）建设工程监理属于强制推行的制度

建设工程项目监理是适应建筑市场中建设单位新的需求的产物，其发展过程也是整个

建筑市场发展的一个方面,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改革的项新制度提出的,也是依靠行政手段和法律手段在全国范围推行的。为此,不仅在各级政府部门中设立了主管建设工程监理有关工作的专门机构,而且制定了有关的法律、法规、规章,明确提出国家推行建设工程监理制度,并明确规定了必须实行建设工程监理的工程范围,其结果是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工程项目管理的差距。

(二)建设工程监理具有监督功能

我国的工程监理企业具有一定的特殊地位,它与建设单位构成委托与被委托关系,与承建单位虽然无任何经济关系,但根据建设单位授权,有权对其不当建设行为进行监督,或者预先防范,或者指令其及时改正,并且在我国的建设工程监理中还强调对承建单位施工过程和施工工序的监督、检查与验收,而且在实践中又进一步提出了旁站监理的规定,对监理工程师在质量控制方面的工作所达到的深度和细度提出了更高的要求,这对保证工程质量起到了很好的作用。

(三)建设工程监理的服务对象具有单一性

在国际上,建设工程项目监理按服务对象主要可分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,不能接受承建单位的委托而为其提供管理服务。

(四)市场准入的双重控制

在建设工程项目管理方面,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做出规定。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。要求专业监理工程师以上的监理人员要取得监理工程师资格证书,不同资质等级的工程监理企业至少要有一定数量的取得监理工程师资格证书并经注册的人员。应当说,这种市场准入的双重控制对于保证我国建设工程监理队伍的基本素质、规范我国工程监理市场起到了积极的作用。

四、我国建设工程监理发展趋势

(一)加强法制建设,走法制化的道路

我国建设监理立法发展较快,已初步形成了建设法律,即建设行政法规、建设监理部门规章和地方性建设监理法规三个层次的建设监理法规体系,使得建设监理得以在一个较好的法制环境中生存和发展。

由于我国建设工程监理起步较晚,现有的建设监理相关的法律、法规在立法层次和范围上仍不能满足工程建设监理实践的需要,已有的法律法规也不够健全,直接影响了其应有的法律效力。因此,只有具备健全的法律、法规制度,才能使我国的建设工程监理走上有法可依、有法必依的轨道,确保建设工程监理行业的顺利发展。

(二)以市场需求为导向,向全方位、全过程监理发展

目前我国建设工程监理仍然以施工阶段监理为主。但随着中国经济高速的发展,需要建设许多具有一定社会影响力的大型工程,如水利枢纽工程、航空航天工程、高速铁路工程

等。这些项目投资数额高、技术复杂、规模巨大,无疑对建设工程项目的组织和管理工作的提出了更高的要求,只注重施工阶段,将无法保证这些项目目标的顺利完成。另外,随着项目法人责任制的不断完善,以及民营企业和私人投资项目的大量增加,建设单位将对工程投资效益愈加重视,对项目的规划设计及前期论证工作也愈加重视。因而,工程监理的业务范围,将从现阶段以施工阶段为主,发展为逐步包括施工、规划设计等整个实施阶段并向投资决策阶段延伸,工程前期决策阶段的监理业务将日益增多。从发展趋势看,代表建设单位进行全方位、全过程的工程项目管理,将是我国建设工程监理行业发展的趋势。

(三)适应市场需求,优化工程监理企业结构

在市场经济的条件下,任何企业的发展都应与市场需求相适应,工程监理企业也同样。建设单位对建设工程监理的需求也是多种多样的,工程监理企业提供的服务也应该是多种多样的。因此,只有通过市场机制和必要的行业政策引导,在工程监理行业逐步建立起综合性监理企业与专业性监理企业相结合、大中小型监理企业相结合的企业结构。按工作内容分,建立起能承担全过程、全方位监理任务的综合性监理企业、能承担某一专业监理任务(如招标代理、工程造价咨询)的监理企业相结合的企业结构。按工作阶段分,建立起能承担工程建设全过程监理的大型监理企业与能承担某一阶段工程监理任务的中型监理企业和只提供旁站监理劳务的小型监理企业相结合的企业结构。只有这样才能满足建设单位的各种需要。

(四)加强培训工作,不断提高从业人员素质

由于现代科学技术的迅速发展,工程建设领域的新技术、新工艺、新材料层出不穷,工程技术标准、规范、规程也时有更新,信息技术日新月异,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,这样才能为建设单位提供优质服务。从业人员的素质是整个工程监理行业发展的基础,只有培养和造就出大批高素质的监理人员,才可能形成相当数量的高素质的工程监理企业,才能形成一批公信力强、有品牌效应的工程监理企业,才能提高我国建设工程监理的总体水平及其效果,才能推动建设工程监理事业更好更快地发展。

(五)与国际惯例接轨,走向世界

与国际惯例接轨可使我国的建设工程监理企业与国外同行按统一规则同台竞争,让我国的建设工程监理企业走向世界。因此,我国的工程监理企业和监理工程师应当做好充分的准备,迎接国外同行进入我国建设工程领域后的竞争挑战,同时也要把握好进入国际市场的机遇,敢于到国际市场与国外同行竞争。

知识链接

鲁布革引水系统工程

鲁布革本是个名不见经传的布依族小山寨,但随着改革开放后我国工程建设制度改革的进行,其名声远播海内外。

1981年6月,国家批准建设鲁布革水电站,并列为国家重点工程。鲁布革水电站位于云南、贵州交界的黄泥河上,装机容量60万千瓦,设计每年平均发电量27.5亿千瓦时。4台15万千瓦水轮发电机组相继于1988年12月至1991年6月



建成投产发电。鲁布革工程是改革开放后中国水电建设史上第一个引进外资、对外开放的国家重点工程,以发电为单一目标,具有高堆石坝、长引水隧道、全地下多洞室厂房等特点。工程利用世界银行贷款 1.454 亿美元。引水隧道的施工及主要机电设备实行国际招标,并在建设中引进了国际通行的工程监理制和项目法人责任制等管理办法,工程取得了巨大的成功。1992 年 12 月,鲁布革电厂工程通过国家竣工验收。1993 年 3 月,鲁布革水电厂被国家电力公司正式命名为“一流水力发电厂”。从 1998 年 7 月 1 日开始,鲁布革电厂率先在云南电网中实施无人值班(少人值守)管理模式运行。

1984 年 4 月,原水电部决定在鲁布革工程采用世界银行贷款。根据使用贷款的协议,部分项目实行国际招标。鲁布革工程由原水电部十四工程局施工,已开工 3 年,为了使用世界银行贷款,工程三大部分之一——引水隧洞工程这块“肥肉”被从十四局的“饭碗”中捞出来,投入到国际施工市场。在中国、日本、挪威、意大利、美国、联邦德国、南斯拉夫、法国 8 国承包商的竞争中,日本大成公司(8463 万元)以比中国与其外国公司联营体投标价低 3600(当时的标底价格为 14958 万元,比标底价格低了 43%)的价格竞标成功。同时挪威和澳大利亚政府向工程提供赠款和咨询。于是形成一项目工程三方施工的格局:一方是由挪威专家提供咨询、十四局三公司承建的厂房枢纽工程;一方是由澳大利亚专家提供咨询、十四局二公司承建的首部枢纽工程;一方是日本大成公司承建的引水系统工程。

在大成公司管理下,创造了惊人的效率。日本大成公司派到中国来的是 30 人的管理队伍,从十四局雇了 424 名劳动工人。他们开挖 23 个月,单头月平均进尺 222.5 米,相当于我国工程的 2~2.5 倍;全员劳动生产率 4.57 万元/(人·年)(不包括非生产人员以及各类人员)。在开挖直径 8.8 米的圆形发电隧洞中,创造了单头进尺 373.7 米的国际领先纪录。消息传到东京大成总部,总部竟以为电传有误,要求重传。1986 年 10 月 30 日,隧洞全线贯通,比合同计划提前了 5 个月。

第二节 建设工程监理的基本概念

一、建设工程监理的概念

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,依据国家批准的工程项目文件,有关建设工程的法律、法规和工程监理合同及其他建设工程合同承担对建设工程项目的监督管理工作,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。建设单位在建设工程中,拥有确定工程规模、标准、功能以及选择勘察、设计、施工、监理企业等建设工程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活动的经济组织。

工程建设监理的概念,包括以下六个方面的含义。

(一)建设工程监理是针对建设工程项目所进行的监督管理活动

根据2000年1月国务院发布的《建设工程质量管理条例》和2001年1月建设部(现住房和城乡建设部)发布的《建设工程监理范围和规模标准规定》,以下建设工程必须实行监理:国家重点建设工程;总投资额在3000万元以上的大中型公用事业工程;建筑面积在5万平方米以上的、成片开发的住宅小区工程;高层住宅及地基、结构复杂的多层住宅;利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程;总投资额在3000万元以上关系社会公共利益、公众安全的基础设施项目;学校、影剧院、体育场馆项目等。建设工程监理活动是围绕工程建设项目来进行的。建设工程监理是直接为工程建设项目提供管理服务的行业,是工程建设项目管理服务的主体,但非管理主体。

(二)建设工程监理的行为主体是建设工程监理企业

建设工程监理不同于建设行政主管部门的监督管理,也不同于总承包单位对分包单位的监督管理,其行为主体是具有相应资质的工程监理企业。监理单位是具有独立性、社会化、专业化特点的专门从事建设工程监理和其他技术服务活动的组织。只有监理单位才能按照独立、自主的原则,以“公正的第三方”的身份开展建设工程监理活动。非监理企业进行的监督活动一律不能被称为建设工程监理。

(三)建设工程监理的实施需要建设单位的委托和授权

中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次全体会议于1997年11月1日通过,并于1998年3月1日实施的《中华人民共和国建筑法》第三十一条规定:“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监理。建设单位与其委托的工程监理企业应当订立书面委托监理合同。”可见,工程监理企业是经建设单位授权,代表其对承建单位的建设行为进行监督管理。这种方式也决定了在实施建设工程监理的项目中,建设单位(业主)与监理单位的关系是委托与被委托关系,这种委托和授权方式说明,监理单位及监理人员的权力主要是由作为管理主体的建设单位授权而转移过来的,而工程建设项目建设的主要决策权和相应的风险仍由建设单位(业主)承担。

(四)建设工程监理是有明确依据的工程建设行为

建设工程监理是严格按照有关法律、法规和其他有关准则实施的。建设工程监理依据国家批准的工程建设项目建设文件、有关工程建设的法律和法规、建设工程项目的建设委托监理合同和其他工程合同,来进行监督、管理及评价。

(五)建设工程监理在现阶段主要发生在实施阶段

建设工程监理这种监督管理服务活动应该涵盖建设工程项目的整个建设阶段,包括投资决策阶段和实施阶段,但目前主要发生在工程建设的实施阶段,即设计阶段、招标阶段、施工阶段以及竣工验收和保修阶段。只有涵盖建设工程项目的整个建设阶段,才能更好地协助建设单位在预定的投资、进度、质量、安全目标内完成建设项目。

(六)建设工程监理是微观性质的监督管理活动

建设工程监理是针对一个具体的工程建设项目展开的,是围绕工程项目建设各项投资

活动和生产活动所进行的监督管理,是为实现投资目标而实行的管理活动,注重的是具体工程项目的实际效益。它不同于政府对项目实施的行政监督管理,政府对工程项目进行的是宏观的管理,主要是通过强制性立法、执法来规范建设市场。

二、建设工程监理的性质

建设工程监理具有服务性、独立性、公正性和科学性。

(一)服务性

建设工程监理是工程监理企业接受建设单位的委托而开展的一种高智能的有偿技术服务活动,是监理人员利用自己的工程建设知识、技能和经验为建设单位提供的监督管理服务。一方面,监理人员要对工程建设活动进行组织、协调和控制,保证工程建设合同的实施,为建设单位提供服务;另一方面,监理人员在为建设单位服务的同时,有权监督建设单位和施工单位必须严格遵守国家有关建设标准和规范,以维护国家利益和公众利益,为国家服务。另外,监理活动既不同于施工单位的直接生产活动,也不同于建设单位的直接投资活动,监理单位既不向建设单位承包工程造价,也不参与施工单位的利益分成,它获得的是与其付出的劳动相应的技术服务性报酬。

建设工程监理的服务对象是建设单位。这种服务性活动是严格按照委托监理合同和其他有关工程建设合同来实施的,是受法律约束和保护。

(二)独立性

独立性是建设工程监理的一项国际惯例。国际咨询工程师联合会明确规定,监理企业是“一个独立的专业公司受聘于去履行服务的一方”,监理工程师应“作为一名独立的专业人员进行工作”。2001年5月颁布的《建设工程监理规范》(GB 50319—2000)中规定:“监理单位应公正、独立、自主地开展业务,维护建设单位的合法权益。”从事建设工程监理活动的监理单位是直接参与建设工程项目建设的“第三方”,它与建设单位及施工单位之间是一种平等的合同约定关系。当委托监理合同确定后,建设单位不得干涉监理单位的正常工作。监理单位应依法独立地以自己的名义成立自己的组织,并且根据自己的工作准则,来行使工程承包合同及委托监理合同中所确认的职权,承担相应的职业道德责任和法律责任。同时,监理单位与监理工程师不得同工程建设的各方发生任何利益关系,必须保证监理行业的独立性,这是监理单位开展监理工作的一项重要原则。

(三)公正性

《中华人民共和国建筑法》第三十四条规定:“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。”监理单位和监理工程师是工程合同管理的主要承担者,他们必须维护合同双方的合法权益,必须保证绝对的公正性。在工程建设过程中,监理工程师一方面应当严格履行监理合同的各项义务,竭诚为客户即建设单位服务;另一方面,应当排除各种干扰,以公正的态度对待委托方和被监理方。特别是当建设单位与施工单位发生利益冲突时,应站在“公正的第三方”立场上,以事实为依据,以有关的法律法规和双方所签订的工程建设合同为准绳,独立、公正地解决和处理问题。公正性是对监理行业的必然要求,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。

(四)科学性

建设工程监理是为建设单位提供高智能的技术服务,是以协助建设单位实现其投资目

的,力求在预定的投资、进度、质量目标内实现工程项目为己任的。监理的任务决定了建设工程监理必须遵循科学性的准则,即必须具有科学的思想、理论、方法和手段,必须具有发现和解决工程设计问题和处理施工中存在的技术与管理问题的能力,能够为建设单位提供高水平的专业服务,而这种科学性又必须以工程监理人员的高素质为前提。按照国际工程管理惯例,监理单位的监理工程师,必须具有相当的学历,并有长期从事工程建设工作的丰富实践经验,精通技术与管理,通晓经济与法律,他们需经有关部门考核合格并经政府主管部门登记注册,发给岗位证书,方能取得公认的合法资格。

监理单位只有拥有了足够数量的、业务素质合格的监理工程师队伍,以及科学的、先进的管理制度和监理理论方法,才能满足建设工程监理科学性的要求。

三、建设工程监理的目的

建设工程监理的目的是在正确的监理思想指导下,通过监理工程师谨慎而勤奋的工作,力求在计划的投资、进度和质量目标内实现所监理阶段的项目目标,提高工程建设的投资效益和社会效益。

建设工程监理是一种技术服务性的活动。在工程实施过程中,监理单位只承担服务的相应责任。由于不直接进行设计、施工,材料、设备的采购与供应工作,因此,监理单位不承担设计、施工、物资采购方面的直接责任。建设工程监理行业的存在,使建设工程项目的经济效益更高,速度更快,质量更好。它能够使粗放型的工程管理变成科学的工程项目管理。因此,监理单位只承担整个建设工程项目的监理责任。

在实现建设工程项目的过程中,外部环境潜伏着各种风险,会带来各种干扰。而这项干扰和风险并非监理工程师完全能够驾驭的。他们只能力求减少或避免这些干扰和风险造成的影响。所以,对于提供监理服务的监理单位来说,它不承担其专业以外的风险责任。

监理单位虽然不能完全保证项目预定目标的实现,但在政府有关部门和监理行业组织的规范下,出于职业道德的良知,基于它的社会信誉和经济方面的考虑,它们会竭尽全力为在预定的投资、进度和质量目标范围内实现项目而努力。

四、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,虽然在我国施行时间不长,但已经发挥了明显的作用,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个方面。

(一)有利于提高建设工程投资决策科学化水平

在建设单位委托工程监理企业实施全方位、全过程工程监理的条件下,建设单位有了初步的项目投资意向之后,工程监理企业可协助建设单位选择适当的工程咨询机构,管理工程咨询合同的实施,并对咨询结果(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。这样,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。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。

(二)有利于规范参与工程建设各方的建设行为

社会化、专业化的工程监理企业在建设工程实施过程中对参与工程建设各方的建设行