

全国普通高等院校
土木工程类
实用创新型
系列规划教材

土木工程 建设监理

刘景园 主编



科学出版社

www.sciencep.com

中国科学院教材建设专家委员会教材建设立项项目
全国普通高等院校土木工程类**实用创新型**系列规划教材



土木工程建设监理

刘景园 主编

科学出版社

北京

内 容 简 介

本书重点介绍土木工程建设监理。主要内容包括:建设监理概述、建设监理法律制度、监理工程师与工程监理企业、工程投资控制、工程进度控制、工程质量控制、合同法律制度、建设工程合同管理。

全书参照《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》、《建设工程安全生产管理条例》、《建设工程监理规范》、《工程监理企业资质管理规定》等法律、行政法规以及有关部门规章而编写。

本书可以作为普通高等院校土木工程专业教材,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

土木工程建设监理/刘景园主编. —北京:科学出版社,2005

(全国普通高等院校土木工程类实用创新型系列规划教材)

ISBN 7-03-015512-2

I. 土 … II. 刘 … III. 土木工程-监督管理-高等学校-教材
N. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 046786 号

责任编辑:童安齐 何舒民/责任校对:耿 耘

责任印制:吕春珉/封面设计:耕者设计工作室

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

新蕾印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2005年7月第 一 版 开本:787×1092 1/16

2005年7月第一次印刷 印张:14

印数:1—3 000 字数:315 000

定价:20.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈环伟〉)

销售部电话 010-62136131 编辑部电话 010-62137026 (HA03)

全国普通高等院校土木工程类实用创新型
系列规划教材

编 委 会

主 任 霍 达

副主任 (按姓氏笔画排序)

周 云 阎兴华 童安齐

秘书长 张志清

委 员 (按姓氏笔画排序)

白晓红	石振武	刘继明	何淅淅	何舒民
张文福	张延庆	张志清	沈 建	周 云
周亦唐	宗 兰	徐向荣	阎兴华	翁维素
傅传国	程赫明	韩建平	童安齐	雷宏刚
霍 达				

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,发展社会主义市场经济的重要措施。实践表明,施行监理的建设项目,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 2003 年,15 年间全国工程监理企业已有 6200 多家,从业人员达 25 万余人,国内的重大工程建设项目都已实行监理,监理覆盖率达 80%。目前,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 21 世纪人才的要求。为了适应教育、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,我们编写了本教材,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。

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。书中将国家近年颁布的法律、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。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,并且在书末附有两例试题及答案。

本书第一章、第七章由北京工业大学刘景园编写,第二章由东北林业大学王旭编写,第三章由昆明理工大学陆琨编写,第四章由河北建筑工程学院张焕编写,第五章由兰州理工大学王艳红编写,第六章由郑州大学朱伟编写,第八章由中国矿业大学张卫民编写。全书由刘景园统稿。

感谢北京方圆工程建设监理有限责任公司总经理李伟对本书的审阅。

限于作者的水平与经验,书中尚有不妥之处,敬请读者指正。

目 录

前言

第一章 建设监理概述	1
1.1 建设监理的基本概念	1
1.1.1 监理的一般概念	1
1.1.2 工程建设监理的概念	1
1.1.3 工程建设监督方式的演进	1
1.1.4 我国实施建设监理制度的必要性	2
1.1.5 我国实施建设监理制度的可行性	4
1.1.6 建设程序与建设监理	5
1.2 我国的建设监理制度	6
1.2.1 我国实施建设监理制度的原则	6
1.2.2 工程建设监理的性质	7
1.2.3 工程建设监理的目的	9
1.2.4 工程建设监理的主要内容	10
1.2.5 建设监理目标控制	11
1.2.6 工程建设监理与政府工程质量监督	16
1.2.7 工程项目建设管理体制	17
1.3 建筑市场与监理市场	18
1.3.1 建筑产品	18
1.3.2 建筑市场	19
1.3.3 现代企业制度	20
思考题	22
第二章 建设监理法律制度	23
2.1 建设工程法规体系与建设监理法规体系	23
2.1.1 建设工程法规体系	23
2.1.2 建设监理法规体系	24
2.2 建设监理的有关规定	25
2.2.1 《建筑法》关于建筑工程监理的有关规定	25
2.2.2 《建设工程质量管理条例》关于工程监理单位的有关规定	26
2.3 监理费	27
2.3.1 工程建设监理收取费用的必要性	27
2.3.2 监理费的构成	27
2.3.3 监理费的计算方法	28
2.3.4 各种方法的利弊	29
附录 1 中华人民共和国建筑法	30

附录 2 建设工程监理规范	39
附录 3 建设工程安全生产管理条例	52
思考题	62
第三章 监理工程师与工程监理企业	63
3.1 监理工程师的素质与培养	63
3.1.1 监理工程师的素质	63
3.1.2 监理工程师的培养	64
3.2 监理工程师执业资格考试与注册	65
3.2.1 监理工程师执业资格考试	65
3.2.2 监理工程师注册	66
3.3 监理工程师的职责与职业道德	67
3.3.1 监理工程师的职责	67
3.3.2 监理工程师的职业道德	68
3.4 监理工程师的法律地位与法律责任	68
3.4.1 监理工程师的法律地位	68
3.4.2 监理工程师的法律责任	69
3.5 工程监理企业的资质管理	70
3.5.1 工程监理企业的概念	70
3.5.2 工程监理企业的资质等级标准和业务范围	70
3.5.3 工程监理企业的资质申请和管理	70
3.6 工程监理企业的经营管理	71
3.6.1 工程监理企业经营活动基本准则	71
3.6.2 加强企业管理	72
3.6.3 市场开发	73
附录 工程监理企业资质管理规定	74
思考题	80
第四章 工程投资控制	81
4.1 概述	81
4.1.1 建设项目投资控制的意义	81
4.1.2 建设监理投资控制的任务	81
4.1.3 建设监理投资控制的方法	81
4.2 设计阶段的投资控制	84
4.2.1 限额设计	84
4.2.2 设计概算的审查	86
4.2.3 施工图预算的审查	86
4.3 施工招标阶段的投资控制	87
4.3.1 建设工程合同计价方式	87
4.3.2 标底的审查	89
4.4 施工阶段的投资控制	89
4.4.1 施工阶段投资控制流程	89

4.4.2	资金使用计划的编制	89
4.4.3	工程量计量	91
4.4.4	工程价款的结算	92
4.4.5	工程变更	94
4.4.6	工程索赔	95
4.5	投资控制典型案例	97
	思考题	103
第五章	工程进度控制	104
5.1	概述	104
5.1.1	进度控制的概念	104
5.1.2	进度控制的意义	104
5.1.3	进度控制的任务	105
5.1.4	进度控制的方法和措施	106
5.1.5	进度的监测与调整	107
5.2	设计阶段的进度控制	113
5.2.1	设计进度控制的阶段目标	114
5.2.2	设计进度控制的专业目标	115
5.3	施工阶段的进度控制	115
5.3.1	施工阶段进度控制目标的确定	115
5.3.2	施工进度控制工作内容	116
5.3.3	施工进度计划实施中的检查与	119
5.3.4	工程延期的处理	120
5.4	影响进度的因素分析	121
5.4.1	影响建设工程设计进度的因素	121
5.4.2	影响建设工程施工进度的因素	122
5.5	进度控制典型案例	123
	思考题	126
第六章	工程质量控制	127
6.1	概述	127
6.1.1	建设监理质量控制的意义	127
6.1.2	建设监理质量控制的任务	129
6.1.3	建设监理质量控制的方法	130
6.1.4	承包单位的资质认证	131
6.2	勘察设计阶段的质量控制	132
6.2.1	初步设计阶段的质量控制	133
6.2.2	施工图设计阶段的质量控制	133
6.3	施工阶段的质量控制	134
6.3.1	施工阶段的质量控制制度	134
6.3.2	材料质量控制的内容	135
6.3.3	工程质量的事前控制	135

6.3.4 工程质量的事中控制	137
6.3.5 工程质量的事后控制	137
6.4 质量控制典型案例	138
附录 建设工程质量管理条例	140
思考题	148
第七章 合同法律制度	150
7.1 合同与合同法	150
7.1.1 合同的概念	150
7.1.2 合同法的概念	150
7.1.3 合同的类型	151
7.2 合同的订立与履行	153
7.2.1 合同订立的条件	153
7.2.2 要约与承诺	154
7.2.3 合同条款	154
7.2.4 合同的生效与合同的无效	156
7.2.5 合同的履行	157
7.3 违约责任与免责事由	160
7.3.1 违约行为	160
7.3.2 违约责任方式	160
7.3.3 免责事由	161
7.4 合同纠纷的解决	161
思考题	162
第八章 建设工程合同管理	163
8.1 概述	163
8.1.1 建设工程合同的概念	163
8.1.2 建设工程合同的主要合同关系	163
8.1.3 建设工程合同的法律特征	165
8.1.4 合同文本的标准化	166
8.2 建设工程勘察、设计合同管理	168
8.2.1 勘察、设计合同概述	168
8.2.2 勘察设计合同的订立	169
8.2.3 勘察设计合同的履行	169
8.3 建设工程委托监理合同管理	172
8.3.1 监理合同概述	172
8.3.2 监理合同的订立	173
8.3.3 监理合同的履行	175
8.4 建设工程施工合同管理	179
8.4.1 建设工程施工合同概述	179
8.4.2 建设工程施工合同的订立	181
8.4.3 施工准备阶段的合同管理	184

8.4.4 施工过程的合同管理	185
8.4.5 竣工阶段的合同管理	190
8.5 FIDIC《施工合同条件》简介	193
8.5.1 FIDIC 合同条件体系及应用方式	193
8.5.2 FIDIC《施工合同条件》简介	195
思考题	197
试题及答案	198
参考文献	210

第一章 建设监理概述

1.1 建设监理的基本概念

建设监理是 20 世纪 80 年代中后期伴随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诸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。

1.1.1 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。

1.1.2 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、工程监理企业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,工程监理企业实行总监理工程师负责制,工程施工实行项目经理负责制。工程监理企业作为市场主体之一,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。

1.1.3 工程建设监督方式的演进

1. 20 世纪 50 年代初期到 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条块块层层拨付，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. 20世纪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体制。

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. 20世纪80年代中后期

随着改革开放的不断深化，20世纪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。

1.1.4 我国实施建设监理制度的必要性

1. 实施建设监理制度是总结历史经验的结果

新中国成立后前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，是由专业化的工程监理企业，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。由于工程监理企业不承包工程，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，工程监理企业也并非对建设单位“俯首帖耳、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10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。

1.1.5 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务,对分担的任务各负其责。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负责的局面。

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,不可能产生监理业务。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和标准,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。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设,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。我国已发生过多起工程质量安全滑坡,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，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。

1.1.6 建设程序与建设监理

按照我国目前的建设程序，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，工程监理企业在工程建设中的地位还没有在建设程序中明确反映出来。随着我国建设监理制度的不断完善，这个问题必然能够得到解决。

在国外，大多数项目建设程序中都给予工程监理企业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工程监理企业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。工程监理企业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。而如何做到结合中国国情，虽然众说纷纭，但是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了结合我国国情这个原则。

1.2 我国的建设监理制度

1.2.1 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。我们应该结合我国国情，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，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，它要求直属于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。

1.2.2 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差异。这些差异使得在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。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,他们要携起手来共同实现工程项目目标。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的建设的“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,