



教育部职业教育与成人教育司推荐教材
职业技术教育建设类专业系列教材

建设工程监理概论

(第2版)

主 编 吴 泽



武汉理工大学出版社

教育部职业教育与成人教育司推荐教材
职业技术教育建设类专业系列教材

建设工程监理概论

(第2版)

主 编 吴 泽

武汉理工大学出版社

· 武汉 ·

内 容 提 要

本教材系职业技术教育建设类专业系列教材之一,重点介绍了建设工程监理的基本理论和知识,主要包括建设工程监理概述、工程监理企业、监理工程师、建设工程监理业务、建设工程监理目标管理、勘察设计监理、施工阶段监理、建设工程合同管理等方面内容。全书注重实用性,紧密结合我国建设工程监理实际和国外建设工程监理的发展趋势。

本书为职业技术教育建筑工程技术专业的教材,也可作为其他职业学校相关专业的教材或教学参考书,还可供建设工程监理人员阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论(第2版)/吴泽主编. —武汉:武汉理工大学出版社,2009.6 重印
职业技术教育建设类专业系列教材
ISBN 978-7-5629-1575-1

I. 建…

II. 吴…

III. 工程管理-建设工程监理-教材

IV. TU·712

出版发行: 武汉理工大学出版社

武汉市武昌珞狮路122号 邮编:430070

[http:// www. techbook. com. cn](http://www.techbook.com.cn)

E-mail: yangxuezh@mail. whut. edu. cn

印刷者: 通山金地印务有限公司

经销者: 各地新华书店

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 11.5

字 数: 287千字

版 次: 2005年8月第2版

印 次: 2009年6月第4次印刷

印 数: 5000册

定 价: 16.00元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请向出版社发行部调换。

本社购书热线电话:(027)87394412 87383695 87384729

版权所有,盗版必究。

职业技术教育建设类专业系列教材

出版说明

武汉理工大学出版社(原武汉工业大学出版社)于1997年组织编写的工业与民用建筑专业系列教材在全国使用7年来,得到了广大职业技术学院师生的热情关怀与厚爱,较好地实现了为职业技术学院的教学与课程体系改革服务,为培养具有较强的实际操作技能的应用型人才服务的目标,较系统地体现了教材的系统性、科学性、实用性及先进性的特点。

近年来,随着职业技术教育的快速发展,建设类专业、学科培养方案规定的培养目标、毕业生的业务范围和基本规格等发生了较大的变化;同时,与建设类专业教材内容密切相关的各种规范、标准和规定也已陆续颁布与实行。为此,编委会经过认真研讨,决定全面修订、出版“职业技术教育建设类专业系列教材”。

在全套教材第2版的修订过程中,在教材内容的编写上坚持“以应用为目的,以必需、够用为度”,主要涉及建设类专业的基本知识和应用技能,并尽量体现近几年国内外建筑技术、工艺、材料的新发展与新成果;教材中凡涉及国家建筑规范及其他部门规范、标准的,一律采用新规范、新标准和新规定;教材中的专业术语、符号和计量单位采用《建筑设计通用符号、计量单位和基本术语》国家标准,并应符合《中华人民共和国法定计量单位使用方法》及有关国家标准的规定。

这套教材主要用于高等职业院校及中等职业学校工业与民用建筑专业、建筑施工专业和相关专业的课程教学与实践性教学,也可供职工岗位技术培训等参考选用。我们再次诚挚地希望广大读者在使用这套教材的过程中提出批评和建议,以便今后不断地修改和完善。

职业技术教育建设类专业系列教材编委会

2004年元月

职业技术教育建设类专业系列教材

编委会名单

主 任:雷绍锋

副 主 任:范文昭 杨学忠

委 员:(按姓氏笔画顺序排列)

丁 卿	丁天庭	毛小玲	王文仲	冯美宇	叶胜川	华 均	朱永祥	刘 平
刘自强	刘志强	危道军	陈 英	吴 泽	吴运华	吴明军	吴振旺	杨 庚
杨太生	陆天生	肖伦斌	余胜光	杜喜成	周相玉	范德均	胡兴福	郭晓霞
赵爱民	高 远	高文安	徐家铮	梁春光	焦 卫	鲁 维	葛建平	喻建华

秘 书 长:黄 春

总责任编辑:张淑芳

第2版前言

本教材是根据职业技术教育建筑工程技术专业和相关专业对该课程的要求编写的。

本教材的第1版编写出版于1999年,原名《工程建设监理概论》。教材出版后受到广大读者的欢迎,被许多学校采用。2000年以来,我国建设工程监理的理论和实践都发生了许多变化,国家先后颁布了《建设工程监理规范》等一系列法规、标准和制度,原教材显然落后于实际。为了适应建设工程监理理论和实践发展和变化的需要,作者对原教材进行了全面修订,形成了新版的《建设工程监理概论》教材。

建设工程监理是一门新兴的学科,目前仍处在发展和完善过程之中。为了使教材具有科学性和实用性,作者在编写时力求反映我国建设工程监理的最新成果,紧密地结合实际做法;同时,在一定程度上反映国际建设工程监理的发展趋势,使之具有一定的前瞻性。在写作手法上做到通俗、易懂、简练、明确,适合职业技术教育的教学和各类职业院校学生阅读。

建设工程监理课程的内容庞杂,涉及到工程建设的各个方面。为了让教师能够用有限的学时完成本课程的教学,同时使学生在较短的时间里能够了解建设工程监理的主要内容,作者对教材的结构和内容作了如下处理:第一,保持了建设工程监理学科的主要框架,使教材具有完整性,而不仅仅只是一个概论;第二,对各部分进行了精简,只保留其主要内容;第三,突出可操作性,对于需要学生操作的内容,不作过多的精简,而是进行必要的说明,并选入一定实例。

本书第1版由吴泽、吴建林、刘健、白锋编写,由吴泽任主编。

本书第2版由吴泽、刘健、林文剑参加修订,由吴泽任主编,并负责全书的统稿工作。

本教材在编写过程中得到了四川建筑职业技术学院、武汉理工大学出版社的大力支持,选用了第1版的部分内容,参考了部分资料、文献,在此一并致谢。

由于建设工程监理的许多理论还在发展过程中,尚需不断完善,加上作者的水平 and 条件有限,书中部分内容不够成熟,错误在所难免,恳请读者批评、指正。

编者

2005年6月

目 录

1 概述	(1)
1.1 建设工程监理的概念	(1)
1.1.1 监理	(1)
1.1.2 建设工程监理	(1)
1.2 建设工程监理的形成与发展	(5)
1.2.1 建设工程监理形成的原因和条件	(5)
1.2.2 我国建设工程监理的发展过程	(8)
1.3 建设工程监理的意义、任务和程序	(9)
1.3.1 建设工程监理的意义	(9)
1.3.2 建设工程监理的任务	(11)
1.3.3 建设工程监理的程序	(12)
1.4 建设工程监理的体制	(14)
1.4.1 建设工程管理的体制	(14)
1.4.2 建设工程监理的体制	(15)
1.4.3 我国建设工程监理的相关法律制度	(16)
复习思考题	(17)
2 工程监理企业与监理工程师	(18)
2.1 工程监理企业	(18)
2.1.1 工程监理企业的概念	(18)
2.1.2 监理企业的分类	(18)
2.1.3 监理企业的资质管理	(19)
2.1.4 监理企业的监理费用	(24)
2.1.5 监理企业的组织机构	(25)
2.2 监理工程师	(28)
2.2.1 监理工程师的概念	(28)
2.2.2 监理工程师执业资格考试	(29)
2.2.3 监理工程师注册	(30)
2.2.4 监理工程师的职责和权力	(32)
2.2.5 监理工程师的素质	(34)
复习思考题	(36)
3 建设工程监理业务	(37)
3.1 建设工程监理业务概述	(37)

3.1.1	建设工程监理业务	(37)
3.1.2	承接建设工程监理业务的方式	(37)
3.1.3	承接建设工程监理业务的步骤	(37)
3.2	建设工程监理招标投标	(39)
3.2.1	建设工程监理招标投标概述	(39)
3.2.2	监理招标	(41)
3.2.3	监理投标	(44)
3.2.4	评标	(45)
3.3	建设工程委托监理合同	(46)
3.3.1	建设工程委托监理合同的概念和特征	(46)
3.3.2	《建设工程委托监理合同》示范文本的构成	(47)
3.3.3	《建设工程委托监理合同》示范文本的使用说明	(54)
	复习思考题	(55)
4	建设工程监理目标管理	(56)
4.1	建设工程监理目标控制	(56)
4.1.1	建设工程监理目标的基本概念	(56)
4.1.2	建设工程监理目标控制原理	(56)
4.1.3	建设工程监理目标的控制过程	(57)
4.1.4	建设工程监理目标的关系	(57)
4.2	建设工程监理大纲	(58)
4.2.1	监理大纲的作用	(58)
4.2.2	监理大纲的编制	(58)
4.3	建设工程监理规划	(61)
4.3.1	监理规划的作用	(61)
4.3.2	监理规划的编制依据	(62)
4.3.3	监理规划的编制	(63)
4.4	建设工程监理细则	(73)
4.4.1	监理细则的作用	(73)
4.4.2	编制监理实施细则的依据	(73)
4.4.3	监理细则的主要内容	(73)
4.4.4	四川省某学校学员楼工程灌注桩监理实施细则示例	(75)
	复习思考题	(75)
5	勘察设计阶段监理	(76)
5.1	勘察设计监理的意义	(76)
5.2	工程勘察监理	(76)
5.2.1	工程勘察的主要内容	(77)
5.2.2	勘察阶段监理单位的工作内容	(78)
5.3	工程设计监理	(79)

5.3.1	工程设计的主要内容	(79)
5.3.2	设计阶段监理的工作内容与方法	(80)
5.3.3	监理工程师在设计监理阶段的三大控制	(83)
	复习思考题	(84)
6	施工阶段监理	(85)
6.1	施工阶段监理的任务	(85)
6.2	施工阶段的质量控制	(85)
6.2.1	事前质量控制	(85)
6.2.2	事中质量控制	(89)
6.2.2	事后质量控制	(91)
6.3	施工阶段的进度控制	(91)
6.3.1	进度的事前控制	(92)
6.3.2	进度的事中控制	(92)
6.3.3	进度的事后控制	(94)
6.4	施工阶段的投资控制	(94)
6.4.1	施工阶段投资控制的经济措施	(94)
6.4.2	施工阶段投资控制的技术措施	(95)
6.4.3	施工阶段投资控制的合同措施	(96)
	复习思考题	(97)
7	建设工程合同管理	(98)
7.1	建设工程合同的概念和类别	(98)
7.1.1	建设工程合同的概念	(98)
7.1.2	建设工程合同的种类	(98)
7.1.3	建设工程合同的形式	(99)
7.1.4	建设工程合同管理的目的	(99)
7.1.5	建筑工程合同管理的意义	(100)
7.2	施工合同管理	(101)
7.2.1	施工合同概述	(101)
7.2.2	《建设工程施工合同(示范文本)》简介	(104)
7.2.3	施工合同中质量、进度和费用的控制与管理	(106)
7.2.4	施工索赔管理	(116)
7.2.5	施工合同的履行和管理	(122)
7.2.6	监理单位在合同管理中的主要工作	(124)
7.3	FIDIC 合同条件简介	(126)
7.3.1	FIDIC 合同条件概况	(126)
7.3.2	FIDIC 合同条件简介	(126)
7.3.3	FIDIC 合同文件的组成	(128)
7.3.4	合同中主要词语的含义	(128)

7.3.5 工程师的职权	(130)
复习思考题	(131)
附录 I 工程监理企业资质管理规定	(132)
附录 II 建设工程监理范围和规模标准规定	(141)
附录 III 建设工程监理规范	(142)
参考文献	(176)

1 概 述

1.1 建设工程监理的概念

1.1.1 监理

监理一词的涵义十分丰富,但是最基本的意思,是指一个执行者为了使某项活动达到一定要求,依据该项活动应遵守的准则,对从事这项活动的人和组织的行为进行监督管理,包括监督、控制、咨询、指导、服务等功能。

监理作为一项管理活动,具有以下特征:

第一,有明确的监理者,即监理活动的执行者。监理者是监理行为的主体,一切监理活动都是由监理者组织实施的。监理者的工作目的是监督管理其他人的行为,使其所从事的活动符合规范的要求。

第二,有明确的被监理者和被监理行为,即监理的对象。当一个人或组织从事被监理范围内的活动时,他本身就成为被监理者,他的行为也就构成被监理行为。被监理者和被监理行为共同组成监理对象,被监理者是被监理行为的主体。被监理者必须接受监理者的监督、检查、指挥,当然监理者也应该为被监理者提供咨询,指导工作;被监理行为同样要受到监理行为的约束,但监理行为也要为被监理行为提供良好的运行环境。

第三,有明确的行为准则,即监理的依据。监理者和被监理者是两个不同的行为主体,但工作目标是一致的,都是为了使某一项活动达到规范的要求。这就要求双方有共同的行为准则,在监理和被监理的活动中达成共识,实现共同的目标。监理者必须依据行为准则行使监理的权力,而被监理者必须按行为准则进行活动,接受监理。

1.1.2 建设工程监理

1.1.2.1 建设工程监理的概念

所谓建设工程监理,是指具有相应资质的工程监理单位接受建设单位的委托,承担其项目的管理工作,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,也称业主或项目法人,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。

1.1.2.2 建设工程监理概念的要点

(1)建设工程监理的行为主体

《建筑法》明确规定,监理必须由监理企业实施,即只有监理企业才能作为建设工程监理的執行者。除了监理企业外,政府建设行政主管部门和业主也要对工程建设进行监督管理,但不属于监理性质,因此不能作为监理者。监理企业是独立于业主建设管理行为和承建单位建设承建行为之外的第三方中介服务组织,它接受业主的委托,对工程建设活动实施监理。

(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单位应当订立书面建设工程委托监理合同。也就是说,建设工程监理的实施需要建设单位的委托和授权。工程监理企业应根据委托监理合同和有关建设工程合同的规定实施监理。

建设工程监理只有在建设单位委托的情况下才能进行。只有与建设单位订立书面委托监理合同,明确了监理的范围、内容、权利、义务、责任等,工程监理企业才能在规定的范围内行使管理权,合法地开展建设工程监理业务。

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。工程监理企业对哪些单位的哪些建设行为实施监理要根据有关建设工程合同的规定。例如,仅委托施工阶段监理的工程,工程监理企业只能根据委托监理合同和施工合同对施工行为实行监理。而在委托全过程监理的工程中,工程监理企业则可以根据委托监理合同以及勘察合同、设计合同、施工合同对勘察单位、设计单位和施工单位的建设行为实行监理。

(3) 建设工程监理的依据

建设工程监理的依据包括工程建设文件,有关的法律、法规、规章和标准、规范,建设工程委托监理合同和有关的建设工程合同。

① 工程建设文件

工程建设文件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、规章和标准、规范

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,《建设工程监理规定》等部门规章,以及地方性法规等;也包括《工程建设标准强制性条文》、《建设工程监理规范》以及有关的工程技术标准、规范、规程等。

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。

工程监理企业依据哪些有关的建设工程合同进行监理,视委托监理合同的范围来决定。全过程监理应当包括咨询合同、勘察合同、设计合同、施工合同以及设备采购合同等;决策阶段监理主要是咨询合同;设计阶段监理主要是设计合同;施工阶段监理主要是施工合同。

1.1.2.3 建设工程监理的性质

在工程建设中,建设工程监理既不同于承建单位的承建活动,也不同于政府和业主的监督管理活动,具有下列独特的性质:

(1) 服务性

监理企业是在接受业主委托的基础上对工程建设活动实施监理的,其工作的实质是为业

主提供技术、经济、法律等方面的服务。监理企业在工作中既不直接参加工程的承建活动,也不对工程进行投资,而是接受业主的委托对工程建设活动进行监督管理,所收取的监理费是提供服务的报酬。业主是监理的委托方,也是监理企业的客户和服务对象;监理企业是监理的受托方,负责处理业主委托的事务。业主和监理企业之间要订立监理委托合同(即建设工程监理合同),以明确双方的权利和义务关系。

需要指明的是,监理企业和承建单位是监理和被监理的关系,它们之间不存在合同关系。监理企业受业主的委托对承建单位进行监督管理,不存在监理企业为承建单位服务的问题。在工程建设中,监理企业为承建单位提供的技术支持是指导、控制、纠正的性质,不是服务性质。

(2) 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。《建设工程监理规定》和《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。

建设工程监理的独立性主要体现在以下两个方面:

一方面,监理企业虽然接受业主的委托,为业主提供服务,但它并不是业主的附属物,而是一个独立的法人单位,要在建设工程监理合同规定的范围内依法独立地行使职权和开展工作。监理企业和业主在合同中的地位是平等的,监理合同一经成立,在授权范围内,业主不得随意干预监理企业的正常工作。监理企业在监理过程中不仅要按照业主的意图进行监督管理,还必须严格执行国家的有关法律、法规和规范、标准。

另一方面,建设工程监理必须独立于承建活动。监理企业不得开展建设工程承建经营业务,监理人员也不得参与一切承建经营活动,不得与承建单位发生经营性隶属关系。监理企业及监理人员不得与承建单位及人员有经济利益关系。

所以,监理企业是建设活动中独立于业主和承建单位之外的第三方中介组织。

(3) 公正性

保持建设工程监理独立性的主要目的是为了保证建设工程监理的公正性。监理企业虽然是接受业主的委托,对工程建设活动进行监督管理的,但不能只站在业主的立场上发表意见、处理问题,而是要站在公正的立场上,以第三者的身份参与管理。建设工程的监理依据不仅是业主的意图,还有法律法规、技术标准等。监理企业不仅要对业主负责,还要对法律法规、技术标准负责。当业主和承建单位发生矛盾时,监理企业要站在公正的立场上,以法律法规、技术标准、建设合同为依据,在维护建设单位的利益时,不得损害承建单位的合法权益。例如,在调解建设单位和承建单位之间的争议、处理工程索赔和工程延期、进行工程款支付控制以及竣工结算时,应当尽量客观、公正地对待建设单位和承建单位。当然,建设工程监理的公正性并不排斥它的服务性,监理企业要努力实现业主的意愿,但必须在法律、规范、合同允许的范围内进行。

(4) 科学性

在工程建设管理的发展过程中,建设工程监理逐步成为一种专门业务,这是因为它具有高技术、高智能的性质,有严密的科学性和相对的独立性,是其他工作所不能替代的。从技术角度上讲,建设工程监理涉及到设计、施工、材料、设备等多方面的技术,只有按照相应的科学规律办事,才能实现监理的目的;从业务范围上讲,建设工程监理不仅涉及到技术,还涉及到经济、法律等多方面的问题,要求监理人员具备相应的知识和能力;从服务性质方面讲,监理企业

只有提供高技术、高智能的服务,才能吸引业主委托授权,成为一类独立的中介组织;从社会效益方面讲,工程建设是国计民生的大事,维系着人民的生命和财产的安全,牵涉到公众的利益,监理人员需要以科学的态度和方法以及高度的责任感来完成这项任务。

综上所述,建设工程监理必须严格遵循工程建设的科学规律,坚持科学性的原则,提供高技术、高智能的服务,才能为社会所接受。所以,监理企业应该是知识密集型、技术密集型的组织;监理人员要具备相当的学历,丰富的工程建设实践经验,综合的技术、经济、法律方面的知识和能力,并经权威机构考核认证,注册登记。

1.1.2.4 建设工程监理的范围

建设工程监理的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

为了有效地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。根据这些规定,对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 3000 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 m^2 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;使用国际组织或者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 3000 万元以上的关系社会公共利益、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、体育场馆等项目。

(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实施阶段,即设计、施工、保修三个阶段。因此,建设工程监理的阶段范围包括设计监理、施工监理和保修监理三个方面。

①设计监理

设计监理是指对工程建设设计活动进行的监理,包括工程勘察监理和工程设计监理两部分。设计是工程建设的先行工作,是保证工程质量的前提条件,在设计阶段实施监理对保证工程质量具有重要意义。

②施工监理

施工监理是指对建设工程施工活动进行的监理,是建设工程监理的主体部分,具有监理期长、内容多、关系复杂等特点。施工监理贯穿于工程施工的全过程,从施工招标、正式施工直到竣工验收。在施工阶段,监理企业除了要对施工单位进行监理外,还要对材料、设备供应单位

进行监理。

③ 保修监理

保修监理是指对工程保修活动进行的监理。工程保修是工程施工的延续,在现代工程施工承包中,对工程使用过程实施保修是一项重要内容。为了保证工程质量和用户的正常使用,监理工作也应该延续到保修阶段,对施工单位的保修行为进行监督和管理。

1.1.2.5 建设工程监理和政府、业主监督管理的区别

在工程建设过程中,除了监理企业的监理外,政府建设行政主管部门和业主也要对工程建设活动进行监督和管理。因此有一种说法,把政府建设行政主管部门对工程建设活动的监督管理称为政府监理,把业主对工程建设活动的监督管理称为自行监理,而把监理企业对工程建设活动的监督管理称之为社会监理。实际上,无论是政府建设行政主管部门的监督管理,还是业主的监督管理,都不是真正意义上的建设工程监理,只是站在不同的角度对工程建设活动进行的监督管理而已。因为,建设工程监理有特定的含义,不同于政府建设行政主管部门和业主的监督管理行为。我们从上面关于建设工程监理的概念和性质分析中可以知道,建设工程监理必须由业主委托的监理企业作为执行者,监理企业是独立于工程建设行为以外的中介组织,而政府建设行政主管部门和业主都不具备这些特征,不能作为建设工程监理的执行者。

(1) 建设工程监理和政府建设行政主管部门监督管理的区别

政府建设行政主管部门的监督管理是一种政府行为,主要通过制定法规和执行法规,对工程建设活动进行宏观控制,保证工程建设活动依法进行,提高经济效益和社会效益。政府建设行政主管部门不仅要承建单位进行监督管理,还要对业主和监理企业进行监督管理。业主、承建单位、监理企业等,都必须在政府建设行政主管部门的监督管理下工作,自觉遵守有关工程建设的法规和政策。政府建设行政主管部门的监督管理是一种执法性、强制性、宏观性的监管行为,不需要谁委托,而建设工程监理是一种委托性、服务性的监管行为。在这一点上,建设工程监理和政府监督管理的性质完全不一样。

(2) 建设工程监理和业主监督管理的区别

业主作为投资方,是工程项目的所有者,为了保证投资效益,当然要对工程建设活动进行监督管理。但是,工程建设活动是一项专业性很强的工作,业主不可能也没有必要拥有工程设计、工程施工、工程造价等方面的技术经济力量,他可以在总的控制之下,将一部分权力授予监理企业,由监理企业代行管理。实行建设工程监理后,业主的监督管理是一种决策性的监管行为,监理企业的监督管理是一种日常性的监管行为,它们之间构成授权与被授权、委托与受托的关系。

1.2 建设工程监理的形成与发展

1.2.1 建设工程监理形成的原因和条件

1.2.1.1 建设工程监理形成的原因

建设工程监理是随着工程建设管理方式的发展、演变而逐步形成的,是工程建设管理专业

化分工的产物。我们可以从工程建设管理方式的演变过程深入了解建设工程监理形成的原因。

工程建设管理在发展过程中大致经历了以下几种方式：

(1) 自建方式

自建方式，指业主自己组织进行工程项目建设过程中全部工作的一种建设管理方式，即业主自行设计、自行施工。

这种方式适用于没有专门的设计单位、施工单位的情况，或者有特殊要求的工程项目的建设。由于业主直接完成工程建设过程中的全部工作，因此能充分调动投资者的积极性，且各环节的关系简单，易于协调。但是，这种方式毕竟只是一种小生产式的建设管理方式，没有实现专业化分工，不利于提高设计、施工水平，不利于提高工程质量和降低工程成本，在现代工程建设中已很少采用。

显然，业主自建方式处于低水平的管理层次，设计、施工业务尚未独立，更谈不上建设工程监理。

(2) 发包方式

发包方式，指业主将工程建设中的设计、施工业务发包给设计、施工单位的一种建设管理方式。即业主自己不直接从事设计、施工工作，而是交给专门的设计、施工单位完成。

在这种建设管理方式下，业主称为发包人，设计、施工单位称为承包人，也叫承包单位或承建单位。承包人承担工程的设计或施工任务，负有按发包人的意图设计、施工的责任，同时获取承包费；发包人则应按合同的规定提供设计或施工必需的资料，购买地皮，申请施工许可证，拆除现场障碍物，及时验收工程，办理结算，支付承包费。这种建设管理方式，设计和施工实现了专门化，有利于提高工程设计和施工水平，降低工程成本，提高工程质量，是目前国内外普遍采用的一种建设管理方式。

采取这种建设管理方式，虽然将设计、施工业务发包给了设计和施工单位，但是业主仍然要对工程建设进行监督管理。此时业主有两种选择，一是自己组建完善的工程建设管理机构，负责整个工程的监督管理工作，这种情况下仍然不存在建设工程监理问题；二是将工程建设监督管理的部分权力授予专门的组织，委托这些组织负责监督管理工作，自己并不组建完善的工程建设管理机构，只负责重大问题的决策。这些被授权委托的组织就是监理企业，它们所从事的工作就是建设工程监理。

所以，在工程建设管理中，只有当业主将设计、施工业务发包给设计、施工单位，同时又将监督管理工作委托给监理企业时，建设工程监理才存在。建设工程监理作为一项独立的业务，是工程建设管理方式发展演变中继设计、施工业务独立后的又一重要进步，标志着工程建设管理进入了一个新的时期。

(3) 成套合同方式

成套合同方式，又称为一揽子承包方式、交钥匙方式等，指业主将建设工程的全部工作委托给总承包单位，由总承包单位负责组织实施的一种工程建设管理方式。

采用这种建设管理方式，业主只需要向总承包单位讲明投资数量、投资方向和基本要求，其他工程建设的全部工作都由总承包单位负责完成。竣工后，由总承包单位将工程项目一次性移交给业主。一般情况下，总承包单位可以不拥有设计、施工力量，而是把设计、施工任务分别发包给其他承建单位。但是，总承包单位必须有很强的建设管理力量，能对工程建设全过程

实施有效的控制。

成套合同方式的最大优点是简化了业主的工作,业主不仅不直接从事设计、施工工作,而且也不直接进行监督管理,由总承包单位全面负责。但是,总承包单位在实施过程中除了将设计、施工业务发包给其他承建单位外,还必须对工程建设实施监督管理。此时也有两种选择,一是自己监管,二是委托监理企业监管。所以,在成套合同方式的条件下,建设工程监理依然存在。

(4)菲迪克(FIDIC)方式

菲迪克方式,是国际咨询工程师联合会(FIDIC)编制的,符合国际惯例的一种工程建设管理方式。这种方式的主要特点有:根据公开招标规则的国际惯例选择承包商(即国内的承包单位或承建单位);采用 FIDIC 标准和条件;由业主委托工程师(即国内的监理工程师)根据合同条件进行工程的质量控制、投资控制和进度控制。

在菲迪克方式中,工程师处于核心地位,代表业主的利益对工程建设实施全面监督管理,但又必须以 FIDIC 合同条件为依据,公正地处理工程建设中的事务,维护业主和承包商的合法权益。业主是工程项目的主人,对重大事项作出决策,如确定中标者、履约担保、价款支付、接受合格工程等。承包商按合同实施工程建设,服从工程师的管理,但对于工程师的错误决定或业主的违约行为,可以降低施工进度或终止施工,提出索赔。

作为一种国际上通行的工程建设管理方式,FIDIC 有许多优点,为建设工程监理奠定了良好的基础。主要表现为:有一套完整的招标方法,招标文件内容明确,使投标者能尽量做到公平竞争;有一套严谨的标准合同条件,供各方共同遵守,使整个建设过程有细致而稳定的依据;业主、工程师、承包商有固定的工作关系,明确的权责范围。

从以上分析中可以看出,建设工程监理是随着工程建设管理方式的发展、演变而逐步形成的。工程建设管理方式的发展过程,实际上是各项业务不断分工、分立的过程。随着工程建设的发展,技术要求越来越高,管理工作越来越复杂,业主不可能完成全部工作,客观上需要由专业人员、专业单位来完成这些技术含量高、专业化程度高的业务。于是,设计单位出现了,专门负责工程的设计工作;施工单位出现了,专门负责工程的施工工作;监理企业出现了,专门负责工程的监督管理工作。较之设计、施工而言,建设工程监理分立最晚,但是建设工程监理作为一项独立的业务,是工程建设管理现代化的标志,也是工程建设管理发展的必然趋势。所以,工程技术的不断发展,导致工程建设业务的不断分工,是建设工程监理形成的主要原因。

1.2.1.2 建设工程监理形成的条件

建设工程监理有了形成的原因,并不意味着就能成为现实。要成为真正意义上的建设工程监理,必须具备以下基本条件:

(1)工程技术高度发展

工程技术高度发展是建设工程监理形成的基本条件。因为,只有当工程技术发展到一定程度,业主无法对工程建设进行全面监督管理,需要聘请专业工程技术人员负责工程建设监督管理工作的时候,建设工程监理才有了存在的条件。如果工程技术停留在低水平阶段,业主完全有能力监督管理工程建设的全过程,不需要聘请专业工程技术人员,建设工程监理也就失去了生存的环境。

(2)工程建设管理体制完善

从上面分析工程建设管理方式中知道,建设工程监理是在工程建设业务不断分工的过程中出现的。只有当工程建设管理实行业主、承建、监理三方相对独立运作的管理体制后,工程建设管理中才有了监理委托人、监理主体和监理对象,建设工程监理在工程建设管理中也才有了相应的地位。如果工程建设管理体制不完善,没有形成业主、承建、监理三方共同参与的局面,在管理体制上没有明确监理的地位,建设工程监理也就不可能生存。

(3) 工程建设制度规范

建设工程监理除了要有监理委托人、监理者、监理对象等行为主体外,还必须有规范的监理依据,即工程建设的各项制度,包括法律、法规、标准、规范、合同等。参与工程建设的各个行为主体都要遵循共同的依据,按照规范的制度运作。只有这样,建设工程监理才能得以顺利实施。如果没有规范的工程建设制度,参与工程建设的三方主体失去了共同的工作依据,无法协调运行,建设工程监理也就无从谈起。

归纳上述三点,可以把建设工程监理形成的条件概括为:①工程技术高度发展,使建设工程监理成为必要;②工程建设管理体制完善,使建设工程监理具备法定地位;③工程建设制度规范,使建设工程监理有了工作依据。

1.2.2 我国建设工程监理的发展过程

在我国漫长的封建社会里,工程建设处于小生产状态,基本上属于自建的管理方式。多数情况下,业主请来工匠自己组织建设,自行监督与管理。业主和工匠之间没有构成承发包关系,承建商还没有出现,建设工程监理自然也就不可能形成。

19世纪末,西方资本主义的生产方式开始传入我国,工程建设管理方式发生了很大的变化。首先是出现了专门承揽工程建设任务的营造厂,业主和营造厂之间构成承发包关系;进而设计和施工分离,出现了专营工程设计业务的建筑师事务所和专营工程施工业务的营造厂,业主分别与建筑师事务所、营造厂建立设计和施工业务方面的承发包关系。此时的业主不仅自己监督管理工程,还聘请建筑师事务所的建筑师作为监工员,代表业主行使监督管理职权。这一阶段的特点是,设计和施工已经独立,工程建设监督管理在一定程度上也由专业人员实施,但是没有成为一种独立的业务,建设工程监理还没有形成。

1949年中华人民共和国成立以后,我国的工程建设取得了巨大的成果,建设了大批工程项目,极大地改善了人民的物质生活条件。但是在20世纪80年代以前,由于实行高度集中的计划经济体制,建设工程监理丧失了发展的机遇。在计划经济体制下,建设投资由政府主管部门按条块层层拨款,主要材料设备指标随拨款下达给建设单位,设计、施工任务下达给相关的设计、施工单位。这样一来,建设单位、设计单位、施工单位实质上只是工程建设的被动执行者,相互之间没有经济关系,缺乏约束和监督。这段时期的工程建设形成了以政府主管部门监督管理为主,建设单位、设计单位、施工单位自监自管的格局,建设工程监理没有发展的空间。

我国的建设工程监理是在20世纪80年代后期随着经济体制改革不断深入而逐步发展起来的。

1988年7月,建设部颁发了《关于开展建设监理工作的通知》。这个通知的发出标志着我国工程建设管理步入一个新的时期,开始参照国际惯例建立符合中国国情的建设监理制度,建设工程监理在工程建设管理体制中有了自己的地位。这个通知对建设监理的范围、对象、内容、组织机构以及开展建设监理的步骤提出了初步意见。在这个通知的指导下,我国的建设工