

JIANSHI XIANGMU GUANLI

ZHINAN

# 建设项目 管理指南

——“业主—工程师—承包商”模式

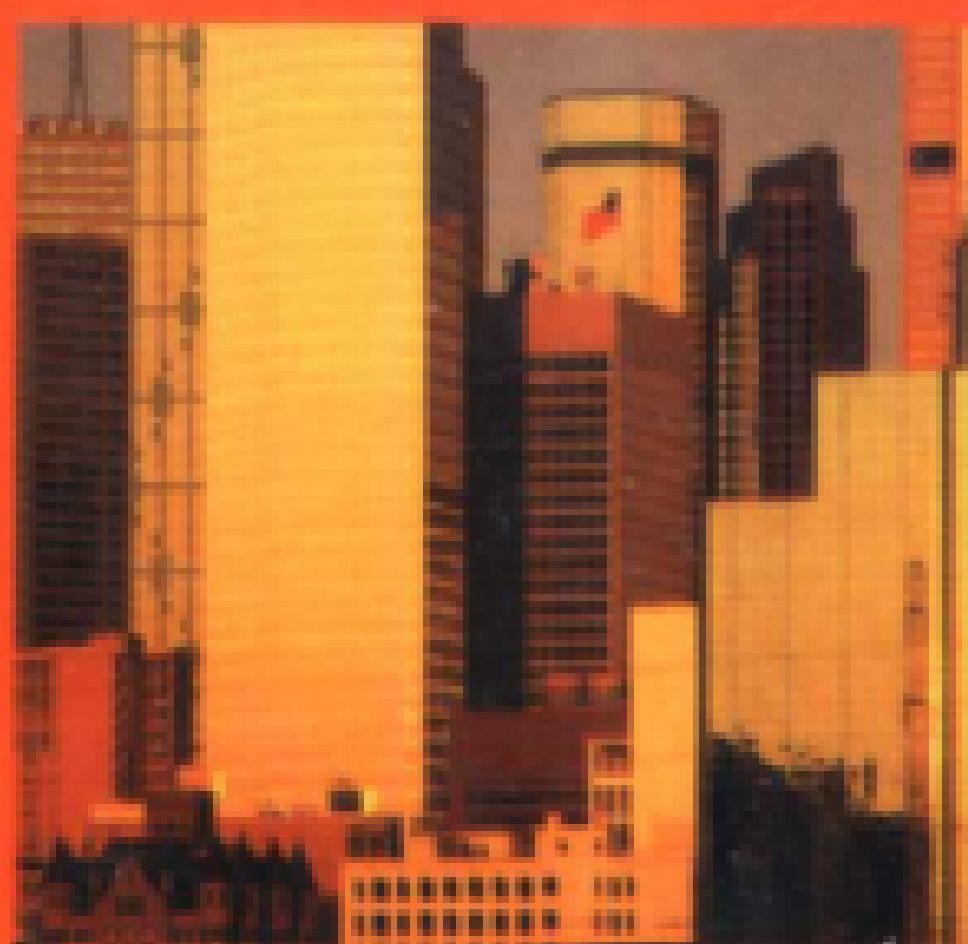


张检身 编著



中国计划出版社





■ 责任编辑：王景山  
■ 封面设计：樊 嵘

ISBN 7-80177-036-6



9 787801 770363 >

ISBN 7-80177-036-6 / TU · 022 定价：43.00元

# 建设项目管理指南

——“业主—工程师—承包商”模式

张检身 编著

中国计划出版社

# 前言

建设工程管理是一项比较复杂的系统工程，它的业务几乎涉及到所有学科的运用。工程建设占用了相当大的资金、物资和人力，它直接体现了对基础资源合理使用程度，决定了社会扩大再生产的能力以及对人民生活的改善与提高。因此，各国对建设工程管理程序都非常重视，我国尤其如此。20世纪80年代以来，我国在建设领域进行了多方面改革，力图建立一整套先进的、科学的管理和监督体系，以提高建设工程管理水平，为发展国民经济建设作出贡献。

随着全国经济体制改革的深入，我国的市场要素逐渐增多，市场的意识逐渐的突出出来。建设工程领域作为经济体制改革的排头兵，自然而然地把建立、培育发展建设市场作为改革的一项重要内容。我国政府为了推进建设市场的健康发展，全面开展建设工程管理改革，决定实行项目法人负责制、招标投标制、工程监理制和合同管理制。这些制度是确保建设工程管理走上法制道路的基本制度。这是国外的成功经验，在我国也被证明是行之有效的四项基本制度。当前存在的不足，是四项制度本身还未完全配套，还需要进一步完善；其次是操作不规范，推行过程中走了样，出了偏差，没有严格按照这些制度规定的基本内容去做。要确保我国建设工程系统管理取得预期效果，在国家有关部门继续强化与规范建设市场秩序的同时必须与国际建设市场的管理模式接轨。因此，作者认为应从下述几个方面加强建设工程管理和预控工作。

一、学习应用国际工程合同。国际工程合同是指由国际咨询工程师联合会（FIDIC）编写的三种格式的合同条件，即《土木工程施工合同条件》（红皮书）、《电气与机械工程合同条件》（黄皮书）和《设计—建造与交钥匙工程合同条件》（桔皮书）。这三种格式的合同条件，有一个共同的特点：一是以项目建设为管理对象的原则；二是业主和承包商双向选择的原则；三是由业主承担不可预见风险的原则；四是合同各方责权对等的原则；五是合同双方利益互换的原则；六是合同双方相互信任的原则；七是以“业主—工程师—承

包商”体系为合同的规范对象。

FIDIC 合同规定的程序、格式和条款，是以“业主—工程师—承包商”体系为规范对象，进行项目建设实施全过程管理。在国际建设市场上工程建设招标承包采用这种工作体系，以实现项目的建设管理目标。这种工作体系职责分明、名称统一、管理规范、易于应用。这种体系的突出特点是在招标投标后的承发包合同双方（业主与承包商）之间设立一个中介机构“工程师”。

在 FIDIC 合同管理模式中“工程师”应被理解为受业主委托和授权以相对独立的身份参与承包工程监督和合同管理的机构、单位或集团。而不应被理解为某个自然人，也不应理解为是一种特殊技术职称。

FIDIC 合同条件是针对由相对独立的“工程师”进行项目建设监督和合同管理而编写的，只能在业主任命和委派“工程师”管理合同的条件下才能使用 FIDIC 合同条件。“工程师”虽受业主委托，但不属于合同任意一方，可它在项目建设实施的进程中起着重要作用。合同条件规定了“工程师”应履行的义务。为保证“工程师”能够履行所规定的义务，业主对“工程师”委托的权力通常在业主和“工程师”的协议中规定。“工程师”在业主和承包商之间应当行为公正，以没有偏见的工作方式使用合同。合同基于这一宗旨，即使“工程师”是业主的雇员，仍应秉公断事，承包商在投标时与中标后应相信业主委托的“工程师”具有独立作出公正决定的能力。

二、加强工程监理与咨询服务。工程监理的任务是在项目实施阶段从组织和管理角度采取和通过质量预控以确保建设工程的总目标，即费用目标，工期目标和质量目标的合理实现。工程监理组织主要是以专门的技术，熟练的工程监理业务技能为建设项目按承包合同有关条款进行上述“三大目标”的监理任务。

建设监理包括建设项目建设前期工作中的立项、可行性研究、项目评估、决策和项目实施中的规划、设计、施工验收、试生产、建成后的保修服务和后评价等建设项目全过程的监督与管理。在国外这个建设全过程的服务称之为工程咨询（在 FIDIC 条款中称“工程师”），我国参照国际建设市场的运作经验，结合 FIDIC 合同条件的管理模式，今后是全面加强项目建设实施全过程的“工程咨询专家组”工作。这里所指的项目建设实施全过程是从勘察设计工作开始到施工准备、建筑施工、设备安装、调试运转、竣工验收和保修服务。

根据 FIDIC 条件，“工程咨询专家组”的职责：包括工作进行中向承包商发布信息和指示；评价承包商对工作的建议；保证材料和工艺符合规定；同意已完成工作的测量值以及校核并向业主送交临时和最终付款证书。在合同

的管理中，尽管业主、承包商和工程师之间定期召开会议，业主和承包商的全部联系还应通过工程师进行，以避免可能出现的混乱和误解。工程师的职责一般包括与合同管理有关的指示，以及工作性质和工作范围的变化，与合同管理有关的费用以及竣工期限。例如，颁发继续进行工程或中止工程的指示就属于管理工作。为了保持各方之间的相互信任，合同应适当明确工程师在上述事务中采取行动的程序，以及工程师应遵守这些程序，这一点是很重要的。

分配给“工程咨询专家组”的许多职责中都涉及财务问题。它为临时付款和最终付款颁发的证书包括根据合同条件发出的所有费用因素，但仲裁诉讼和运用误期罚款条款而引起的费用因素除外。在正常情况下，工程师开具证书的付款包括在合同价格之内，因为业主已对此授权。

作为工程建设主力之一的勘察设计单位由事业型转为科技型企业后，大部分将与施工企业组成工程承包公司，并参与建设市场竞争。在竞争中所获得的建设工程，将与业主签订承发包工程合同，其地位则属于“承包商”。因此工程咨询服务需向后延伸，做好为项目建设实施全过程的服务。

三、认真落实工程招标投标制。实行建设项目招标投标，促进工程建设管理健康发展是我国建设工程管理体制改革的的一项重要内容。在国家有关部门大力整顿和规范建设市场秩序，建立全国公正、公平、统一的建设市场的条件下，要做好建设项目招标投标工作的关键是从事工程建设的各方应树立社会主义市场经济观念。

项目法人应自觉执行国家有关建设市场运作方面的法律、法规。自觉地接受社会各方的监督、检查。企业是市场的主体，实行“自主经营，自我约束，自负盈亏，自我发展”。企业发展的关键是建立现代企业制度和把科学技术作为第一生产力。企业要“诚实守信”。因此，招标与投标双方应严格执行承发包合同。

进行建设项目招标投标是将建设市场引入竞争机制，用以体现价值规律的一种方式，是推进技术进步、管理创新，实现现代化、科学化项目管理的重要环节。这能充分调动建设企业和个人的积极性，实现公平竞争和合理分配；促进企业改善经营方式，实现人力、物力、财力的优化组合，提高工作效率和工作质量，为采用最佳技术方案和新工艺、新结构及新的生产线创造条件。

建设项目招标是在《中华人民共和国招标投标法》及其配套的各项法规指导下，通过平等、公开、公正的竞争，择优选择项目的建设地点、工程勘

察与设计单位、设备制造与供应单位、施工单位或总承包单位，以及工程咨询或工程监理单位，以确保工程质量、缩短建设工期、节省建设资金、提高投资效益。对投标的建设企业来说是通过建设市场的竞争，不断地改进经营管理，发挥本企业技术优势，争取中标，从而使建设项目实现质量好、工期短、消耗低和效益好的目的。对建设企业来讲，也起到提高企业信誉，求企业发展的作用。

四、认真执行项目法人负责制。建设项目法人（业主）负责制是建设工程系统管理的关键程序之一。项目法人工作职责不到位，建设市场就不能有序运作，项目建设程序就不能全部落实。项目法人的职责受工程承发包方式的影响，但其基本职责不变，即要遵守纪律，维护原则。用全面质量管理理论分析项目建设系统管理的特点，项目法人的基本职责应是遵守三项纪律和八项原则。

五、建立以项目建设为核心的综合管理体系。加强管理是工程建设的永恒主题。在努力实现项目建设“三大目标”的进程中，注意将管理创新、制度创新和技术创新结合起来，才能提高项目建设质量，因此要发展软技术。软技术创新是技术、知识和体制创新不可缺少的重要手段，它是人的思维方式和行为方式的创新，是政策、规则、体制的创新，它为硬技术的革新开辟了道路。科学地引进外来先进技术并将其转化为项目建设实施与交付使用后自身技术的过程，也是一种软技术。这种“消化吸收性”的软技术与外表标准化的硬技术系统合成，就是要用软技术为项目建设创新的关键所在。

建设工程系统管理是一门思想性、政策性和技术性很强的边缘科学，它涉及到生产力、生产关系和上层建筑各个领域，内容十分广泛，本身就是一项复杂的系统工程。但是作为项目实施本身建立质量、环境与安全一体化的管理体系是国际的发展趋势。ISO 已认识到建立多种管理体系和实行多重认证会给企业生产建设管理带来不必要的负担和横向管理与签订合同的困难，所以有些学者提出制定综合管理标准体系（CMS），即 QMS + EMS + ONSMS → CMS。目前，ISO 正积极为管理体系一体化创造条件。在 ISO 9001: 2000 新版的说明中也强调了与 ISO 14000 的相容性。在今后将颁发的其他管理体系标准，ISO 也将使它们的结构、术语、技术和运作上都尽可能的接近，以形成一致使共有的结构方式来实现不同标准的要求，从而为各国企业最终实现管理体系一体化创造条件。

“入世”后我们面临着挑战：一要执行 WTO 规则；二要执行国际标准

(ISO), 根据世贸组织的相关规定, 国外建设企业可以平等的进入我国建设市场。这在资金、技术、管理等方面都对我国建设企业构成极大威胁。竞争也会创造机遇, 加入 WTO 实际是一次新的国际分工, 把建设工程做好是经济建设发展的一条捷径, 面对“国际市场国内化, 国内市场国际化”, 国内建设企业必须建立现代企业制度, 努力提高服务质量, 技术含量、改进工艺、进行管理创新和降低产品成本。但是建设工程与企业管理不同, 企业管理是内部的纵向指挥, 而项目建设是参与各方的横向协调。因此, 要实现项目管理国际标准体系的关键是“以人为本”。对项目建设全过程中, 工程设计的项目经理、工程施工的项目经理及工程咨询专家组组长(或工程总监)是从不同角度发挥作用的主要人员。由土木建筑学科培养的人才, 不仅应有建筑师、结构工程师的技术才能, 而且应是知识全面的项目管理人才和能掌握国际建设市场运作法律、法规和国际技术标准, 能为项目建设服务的咨询人才。因此, 项目法人在进行项目建设招标时, 应当把项目经理及工程咨询专家的条件做出明确规定。在社会主义市场经济中“业主—工程师—承包商”应按合同规定条件各尽其责, 也要打好“团体赛”, 做好相互协作与支持。

本书共五章二十节, 在编著中整理和研究了 20 世纪 80 年代建设市场开放以来数十项重大建设项目的实践经验与教训, 并参考了国内外有关的书刊和文献资料, 目的是想进一步落实工程建设四项基本制度, 做好我国项目建系统管理并与国际建设市场接轨。本书在编著过程中得到有关领导、同事、同学和同志的指导与支持, 在此特表示衷心地感谢。由于作者水平有限, 本书难免有不妥甚至错误之处, 愿读者提出批评和指正。

作 者

二〇〇一年十一月

# 目录

## 前言

|                               |         |
|-------------------------------|---------|
| <b>第一章 建设市场与业主职责</b> .....    | ( 1 )   |
| <b>第一节 整顿规范建设市场秩序</b> .....   | ( 1 )   |
| 一、建设市场是法制经济 .....             | ( 1 )   |
| 二、建立全国统一开放的建设市场 .....         | ( 6 )   |
| 三、政府监管与四项制度 .....             | ( 9 )   |
| 四、建设市场的法治与德治 .....            | ( 15 )  |
| <b>第二节 工程建设与项目管理</b> .....    | ( 17 )  |
| 一、工程建设工作的特点 .....             | ( 17 )  |
| 二、建设项目的基本特征 .....             | ( 22 )  |
| <b>第三节 项目法人职责与纪律</b> .....    | ( 25 )  |
| 一、建设项目法人负责制 .....             | ( 25 )  |
| 二、项目法人与三项纪律 .....             | ( 30 )  |
| 三、项目法人与八项原则 .....             | ( 33 )  |
| <b>第四节 强化项目管理、创优质工程</b> ..... | ( 47 )  |
| 一、系统工程学的基本原理 .....            | ( 47 )  |
| 二、项目管理应用系统工程学务实 .....         | ( 49 )  |
| 三、“耻辱”戒指，可以借鉴 .....           | ( 56 )  |
| <b>第二章 工程招标与招标文件</b> .....    | ( 62 )  |
| <b>第一节 工程咨询与项目管理</b> .....    | ( 62 )  |
| 一、工程咨询服务的意义及特点 .....          | ( 62 )  |
| 二、发展工程咨询业，提高工程咨询质量 .....      | ( 65 )  |
| 三、国外工程咨询的组织形式 .....           | ( 75 )  |
| <b>第二节 招标文件与招标须知</b> .....    | ( 77 )  |
| 一、工程承包方式与招标阶段的关系 .....        | ( 77 )  |
| 二、建设项目招标程序 .....              | ( 84 )  |
| 三、招标文件的编制与内容 .....            | ( 91 )  |
| 四、关于招标文件所涉及问题的处理 .....        | ( 97 )  |
| 五、《投标须知》与资格预审 .....           | ( 104 ) |

|                            |       |
|----------------------------|-------|
| 六、招标工作机构与评标 .....          | (109) |
| 七、建设项目招标与投标的管理 .....       | (118) |
| 第三节 投资控制与制定标价 .....        | (121) |
| 一、工程设计与投资控制 .....          | (121) |
| 二、审核概算与编制标价 .....          | (127) |
| 三、国外建设投资控制与工程价格改革 .....    | (135) |
| 第四节 工程招标与进度计划 .....        | (141) |
| 一、编制进度计划的程序和内容 .....       | (141) |
| 二、关键控制点的 CPM 网络图 .....     | (152) |
| <b>第三章 项目管理与工程合同</b> ..... | (158) |
| 第一节 FIDIC “红皮书” 合同条件 ..... | (158) |
| 一、“红皮书” 的招标程序 .....        | (158) |
| 二、FIDIC 合同条件应注意事项 .....    | (169) |
| 三、“红皮书” 合同条件招标务实 .....     | (172) |
| 第二节 应用“桔皮书” 合同模式 .....     | (182) |
| 一、“桔皮书” 的基本概念 .....        | (182) |
| 二、“桔皮书” 实施程序 .....         | (187) |
| 三、工程检验与缺陷处理 .....          | (192) |
| 四、“桔皮书” 合同条件仲裁工作程序 .....   | (194) |
| 第三节 我国的建设工程合同条件 .....      | (196) |
| 一、学习应用香港特别行政区合同条件 .....    | (196) |
| 二、“桔皮书” 与“交钥匙” 工程 .....    | (200) |
| 第四节 FIDIC 合同条件的签订与管理 ..... | (204) |
| 一、FIDIC 施工合同的签订与实施 .....   | (204) |
| 二、FIDIC 合同的履行与经济索赔 .....   | (207) |
| 三、国外工程建设的合同管理 .....        | (214) |
| <b>第四章 建设企业与项目经理</b> ..... | (218) |
| 第一节 工程建设与土木建筑科学 .....      | (218) |
| 一、建筑业在国民经济中的位置 .....       | (218) |
| 二、建设事业与土木建筑科学 .....        | (223) |
| 三、建立科技成果转换运行机制 .....       | (232) |
| 第二节 工程咨询与设计改革 .....        | (240) |
| 一、工程咨询业的行业管理 .....         | (240) |
| 二、项目系统管理和咨询服务 .....        | (244) |
| 三、设计体制改革与项目经理 .....        | (250) |
| 四、过程设计工作与工程咨询 .....        | (255) |
| 第三节 国外工程承包的管理 .....        | (260) |

|                             |         |
|-----------------------------|---------|
| 一、国外工程承包与项目组织形式 .....       | ( 260 ) |
| 二、国外项目经理的工作程序 .....         | ( 264 ) |
| 第四节 工程承包方式与项目经理 .....       | ( 268 ) |
| 一、建设企业的发展与承包方式 .....        | ( 268 ) |
| 二、项目经理与施工动态管理 .....         | ( 276 ) |
| <b>第五章 工程质量与环境、安全</b> ..... | ( 282 ) |
| 第一节 国际标准与质量体系认证 .....       | ( 282 ) |
| 一、制定建设项目质量标准 .....          | ( 282 ) |
| 二、ISO 9000: 2000 版的应用 ..... | ( 289 ) |
| 三、我国质量管理体系认证的制度 .....       | ( 304 ) |
| 四、建设企业贯标认证务实 .....          | ( 310 ) |
| 第二节 质量、环境与安全管理 .....        | ( 319 ) |
| 一、TQM 与 ISO 的关系 .....       | ( 319 ) |
| 二、用 ISO 14000 标准规范环境 .....  | ( 324 ) |
| 三、把 OHSMS 纳入项目管理体系 .....    | ( 327 ) |
| 四、建立 CMS 综合管理体系 .....       | ( 332 ) |
| 第三节 建立以项目为核心的管理体系 .....     | ( 335 ) |
| 一、建立以项目为核心管理体系的程序 .....     | ( 335 ) |
| 二、质量计划与施工设计 .....           | ( 341 ) |
| 三、强化建设项目质量记录工作 .....        | ( 345 ) |
| 四、强化器材质量检测及监控 .....         | ( 347 ) |
| 第四节 工程质量评定及竣工验收 .....       | ( 354 ) |
| 一、建设工程质量评定程序 .....          | ( 354 ) |
| 二、建设项目的竣工验收 .....           | ( 358 ) |
| 三、强化档案管理做好保修服务 .....        | ( 364 ) |
| <b>后记</b> .....             | ( 367 ) |

# 第一章 建设市场与业主职责

## (建设项目法人负责制)

### 第一节 整顿规范建设市场秩序

#### 一、建设市场是法制经济

##### (一) 建设市场的形成与发展

1. 建设市场的形成。建立市场经济，它涉及相应法律的建立、市场主体的培育、市场各要素的确立和充实，市场行为的规范以及人们观念的更替、社会习惯的改变等。也就是说，由计划经济体制逐渐转向社会主义市场经济体制，这是一场重大的革命。建设市场的建立是这场革命的前沿阵地。所以，建设市场的建立尤为艰难。它经历了漫长的筹备才逐渐建立起来。建设市场中重要的资金要素的改革起步最早：1984 年国家规定，工程建设资金由拨款改为贷款；20 世纪 80 年代后期又改为全额计划贷款为部分计划贷款（另一部分自筹）。与此同时，逐步使国营施工企业实报实销，即由国家包揽盈亏的财务管理体制改为企业自负盈亏的经营管理体制，建设任务由企业投标竞争去获得。建筑材料的供应由国家调拨改为按计划采购，进而全部投入市场，自行买卖。建设任务、建设企业、建设资金以及建筑材料（含相关设备）相继进入市场，从而初步形成了建设市场的雏型。

2. 建设市场的作用。建设市场是社会主义市场体系的重要组成部分，甚至说，建设市场牵动着社会主义市场体系中其他分支市场的发生、发育和完善，深刻地影响着国民经济的发展。建设市场，是以建设产品的交易为核心内容的各种关系的总和，它包括勘察设计、工程施工以及与之紧密相关的建筑科技、建筑材料和设备、金融、劳务和信息市场等方面。按照建设活动中的行为主体划分，还要包括买卖双方（业主与承包商）和为之提供服务的工程咨询（监理）单位。不难看出，无论是建设市场的行为主体，还是建设市场所包含的主要方面，在过去计划经济体制下是不存在的。纵观我国建设市场的产生、发育过程，可以把 20 世纪 80 年代视为建设市场的初创阶段；20 世纪 90 年代，建设市场进入了立法、发展阶段；随着市场经济体制的建立和发育，我国建设市场在 21 世纪初期，将有一个深化发展和与国际建设市场接轨的过程。

回顾我国建设市场初创阶段的经历，可以说是相当迅速，但又不乏波折的。建设市场是在不断冲破旧有经济管理体制的种种束缚中创建的，是在克服一个又一个阻力中发育起来的。因此，这个阶段内发生一些问题，例如工程招标不规范、工程咨询不到位，工程质量问题等是不可避免的。我国建设企（事）业，从扩大企业经营自主权开始，如施工企业逐步推行多种形式的经济责任制，给企业注入了一定的活力。如核定上交利税承包制、招标投标制，以及经理负责制、职工队伍优化组合制、人才流动和招聘制等。又如设计单位逐步减少事业费，改为科技企业化经营以及设计施工单位联合组建工程承包公司等。从而，逐步把建设企业从完全依赖政府的保护，不能自立的困境中解放出来，引导到“自主

经营、自负盈亏、自我约束、自我发展”的市场经济的轨道上来。在这期间，企业的主导思想经历了多层次变化。从过去等待分配建设任务，发展到走出门去找任务，继而发展到通过投标竞争获取任务。经营思想也逐渐从单纯为了完成任务演变成注重经济效益。这种市场观念的形成，使建设企业从根本上得到了解脱，率先成了建设市场中的主体。

3. 建设单位在建设市场中的作用。建设单位与建设企业相比，建设产品的买主——建设单位（或称业主，或称项目法人）稍晚一步进入建设市场。应当说，国家在工程建设中，把按计划拨付工程款改为贷款，是把建设单位引进建设市场的第一步。第二步是让建设单位自己负责筹集建设资金。由于推行“项目法人”负责制及工程咨询与工程监理制等以后，使建设单位也走上建设市场的舞台，成为建设市场的主要角色。

建设单位成为建设市场的主角，首先应当解决的是建设单位作为公有制投资主体的项目法人，必须坚持执行国家法律、法规和应用建设市场运作规律。

## （二）建设市场向国际化发展的趋势

1. 我国建设市场的发展与改革开放引起国际建设市场的重视，一些先进国家的承包商则利用我国使用世界银行、亚洲开发银行等国际金融组织贷款进行工程建设的时机在国际招标承包中进入我国建设市场。1983年云南省鲁布革水电站工程建设利用外资、引进FIDIC合同条件“业主—工程师—承包商”管理模式、实行国际招标，通过合同管理的方式，成功地完成了项目建设。在“鲁布革”经验的指引下，我国开始思考国际建设市场的发展过程，在工程建设领域开始试行项目法人负责制、招标投标制、工程（建设）监理制、合同管理制等改革措施。

2. 建立项目法人（或业主）责任制。实行项目法人责任制，由项目法定负责人对建设项目，特别是工程质量总负责。因此，项目法定负责人必须具备相应的政治、业务素质和组织能力，具备项目建设系统管理工作的实际经验。项目法人单位的人员素质、内部组织机构，必须满足工程管理和技术上的要求。建设项目的法人还应掌握建设市场运作，会应用招标投标法选择合格的建设企业（包括工程勘察、工程设计、工程施工或工程承包单位）和工程咨询与监理单位；能掌握和运用合同管理建设项目。

3. 实行招标投标制。招标投标活动要按照国家有关法律规定运行，体现公平、公正和择优、诚信的原则。为了适应建设市场发展，20世纪90年代以来国务院及有关主管部门先后公布了一系列法律、法规，推进国有大中型施工企业向集团化、专业化发展。取消勘察设计院的事业费管理方法，促使勘察设计院向科技型企业发展。国有大中型建设企业的改革与现代企业制度的建立，为发展和完善国内建设市场创造了条件。《中华人民共和国招标投标法》明确规定建设项目的勘察、设计、工程施工、主要建筑材料和设备采购都要实行公开招标。

4. 实行工程（建设）监理制。工程（建设）监理制是20世纪80年代中期从国际建设市场引进的一种新的管理制度。在FIDIC合同条件中明确规定了工程监理制与监理工程师的职责。我国在20世纪90年代已明确规定必须由具备相应资质条件的工程监理单位进行建设项目监理。未经监理人员签字认可，建筑材料、建筑构配件和设备不得在工程上使用和安装，不得进入下一道工序的施工，不得拨付工程进度款，不得进行竣工验收。工程设计单位的企业化也为建设项目实施全过程的监理（咨询）增加了新的内容，要强化完善建设监理应把工程咨询服务向后延伸，这样才能确保项目建设总目标和预期使用功能。对

未能履行职责的监理单位，要依法降低资质等级。对因失职造成工程质量事故的监理单位要追究责任。

5. 全面推进合同管理制。建设工程的勘察设计、工程施工、器材设备采购以及工程咨询与监理都应依法订立合同。各类合同都要有质量要求，履约担保和处罚条款。《中华人民共和国合同法》中第十六章共十九条是针对建设工程领域的。但是引用世界银行等国际金融组织贷款的建设项目还采用了 FIDIC 合同条件有关规定的相关内容。若采用国际工程合同“业主—工程师—承包商”管理模式时，我国的建设市场的有关法律、法规建设还应进一步完善，才能与国际建设市场接轨。

### （三）建设市场要加强法律建设和法制观念

1. 依法管理和调控市场。政府行使对市场经济宏观调控职能，不论是采取行政手段还是经济措施，都必须遵循合法性原则。建设市场必须遵守法制原则（如法制统一原则、公平竞争原则、经济民主原则等），在宪法和法律认可的范围内严格依法办事。行政手段、经济手段都必须法制化、法律化，用法律手段统一行政措施和经济措施，舍此不能有效克服宏观调控中的随意性和盲目性。这是因为法律手段适合于调整各种复杂的市场经济关系，根据“最终司法解决”的原则，法律手段既可用行政手段那样去调整纵向关系，又可像经济手段那样去调整横向关系，是一种适应性很强的调整手段，其体现了国家代表社会对建设市场的有效调控，这也是社会大生产及经济规律的要求。

2. 严格执法保障公平。公平竞争不但是国家颁发的《中华人民共和国反不正当竞争法》的立法基础和保护主体，也是市场经济的基本特征，“公正和正义是最重要的”，市场经济的前提是公正平等。在建设市场中，竞争机制具有关键性作用，其作用结果是“优胜、劣汰”，这是建设市场不可动摇的原则。从这个角度来看，没有竞争就没有建设市场，而建设市场的有序竞争，需要法律的引导、规范、保障和制约。加强建设市场立法固然重要，但有法不依比无法可依更可怕。因此，要加强建设市场立法，同样要加强建设市场运作中的严肃执法，建立建设市场条件下的有效执法机制。

#### 3. 遵守商德、严于自律、自觉守法。

（1）从法律是市场经济主体的角度看，建设市场最根本的是要依法给市场主体充分的权利，这也是建设市场的核心所在。建立起以权利为本位的法律机制及法制观念是市场经济法制的内在要求。但是守法作为法制机制的基本环节之一，同样是法制对经济主体的内在要求。建设市场的基本特征明确的说明了要法治、也要德治，必须有高尚的职业道德来约束各方。

（2）建设市场是横向的经济体系，它要求进行经济活动的主体在法律面前一律平等，严格坚持“公开、公平、公正”的不歧视原则，一切经济主体在市场中的竞争机会平等、竞争条件平等、权利义务对等、责权利相一致，所有的经济竞争主体都必须遵守同样的法律规范、政策准则、经济规则和商业道德，绝不允许搞“特殊待遇”。建设市场需要的是平等竞争、正当竞争、自由竞争、良性竞争。国家从法律上保护合法的竞争。

（3）建设市场强化法制建设，必须要有经济主体的自我约束。不论是行政行为还是经济行为，都必须依法行政、依法经营，自觉接受国家法律的统一调整，这是市场经济的法制义务。因此，行政管理主体、经济主体在市场资源（人力、物力、财力）的各个环节上都要严格自觉依法办事，遵守商业公德，接受法律治理。把守法内容作为评定生产经营质

量的指标之一，确保经济效益、法制效益、社会效益的一致性。

4. 监督预测系统法制化。法律监督是使法律在建设市场得到实现的有力保证。不论是以国家职能为主体的监管，还是以社会职能为主体的监理，其主体虽然不同，但其目的是一致的。那就是通过监督的功能，对市场的一切活动的事前、事中、事后、内容或形式的预警、监控和追究责任，借以保障良性的市场运作秩序。现阶段建设市场特别需要启动有力的以社会为主体的监督系统，尤其是舆论监督，使社会的经济活动置于舆论监督之下，“正视传播媒体舆论监督，逐步完善监督机制”。

5. 加强法律观念教育。树立依法调控的法制观念，也是建设市场竞争内在要求。建设市场的建立需要通过立法来完善和规范；市场的运行需要通过执法调控和保障；市场活动中的纠纷需要通过法律来界定和裁决。因此，人们必须树立法制观念，在市场活动中一切依靠法律保护自己，同时自己也应模范地遵守法律。

#### （四）建设市场是法制经济

1. 强化法律建设的必要性。社会主义建设市场与自由市场经济体制有所不同。自由市场是政府对本国的经济活动一般不采取系统调节和干预措施，基本上让企业自由竞争和自由调控的原则。而社会主义建设市场则是有宏观调控的市场经济，是法制化的市场经济。很多国家经济发展的历史表明，搞好市场经济，建立、完善和实施有关国民经济发展的法律法规是非常重要的。

2. 进一步理顺政府部门职能，明确分工。规范市场经济秩序，首先要规范政府行为。各级政府都要与各类生产经营活动和中介机构彻底脱钩，把培育市场体系、监督市场运行、维护公平竞争、调整经济结构、推进营销方式改革、创造良好的经济运行环境，作为自己的重要责任。政府部门之间要明确职责分工，避免因职能交叉造成管理上的重复或疏漏，影响市场经济秩序。

3. 完善和全面推行企业法，使国有企业能成为独立的生产者和经营者。现代市场经济的基本特征是竞争，而竞争则是由企业为主体进行的。因此，必须使企业成为“自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束”的商品生产者和经营者。让企业在市场竞争中“优胜、劣汰”，不人为的保护落后，这样才能促进建设企业的重新组合和建立以工程承包为主体的科技型的现代化建设企业（集团）或专业化公司。

4. 完善市场法律法规体系。根据整顿和规范市场经济秩序的需要，清理不符合市场经济要求的法律法规，按照立法的法定程序适时提出制定、修订有关法律的建议，制定、修订行政法规。加强现有法律法规的宣传教育，在全社会树立政府部门必须依法行政、企业和公民必须守法经营观念。

5. 推进技术进步和教育培训。把教育培训作为提高劳动者文化技术素质和劳动生产率的主要手段。要推行现代市场经济，必须发展科学技术，推进技术进步，才能不断地更新设计手段与施工工艺，提高工程建设产品中的技术含量；不断地提高劳动工效，降低产品成本。在强化与发展高等院校土木建筑学科教育的同时，要强化职业教育。职业教育是提高劳动者文化技术素质和劳动生产率的主要手段。在市场竞争中提高劳动者的文化技术素质，是提高企业经济效益的关键，也是发展社会公益事业所必须。建设项目管理，承发包双方的技术负责人和主要工种的直接操作者，必须先培训符合技术指导或操作的条件后，经统一考核持证上岗。民办企业和乡镇建筑队要迅速整顿，按现代企业制度进行改

造，否则将被淘汰。在项目建设中实现规范管理、节能增效、技术保证，多方监督、降低造价，提高质量的综合管理体系。

国家投资的建设工程项目的工程价格，应以国家的整体利益和社会效益为主。由于工程造价与企业技术管理水平有关，因此，应当规定标底的价格组成，特别是建设单位的管理费、勘察设计费、工程监理费以及承包单位的计划利润与管理费等应划分档次，不搞“水涨船高”，尽可能的与国际建设市场接轨以促进高科技企业的发展。

6. 完善对外承包法，维护本国出口利益，不断扩大对外工程承包。我国资源及劳务都比较丰富，国际建设市场发展迅速。我国不仅应当鼓励商品的出口，而且应当扩大对外工程承包。通过对外工程承包带动劳务与建筑材料（及相关设备）的出口。要把引进外资、引进技术与开拓国际建设市场结合起来，在“自由与公平”的原则下，有计划的推进建设企业现代化，从建立现代企业制度入手，有目的地组织一些高科技建设企业参与国际建设市场竞争，依靠技术进步和优质服务，争取扩大对外工程承包。

7. 完善就业法与社会保障法，保证劳动力的优化组合。开放现代建设市场，建设企业实行管理层与劳务层分离，就有个劳动力流动、职业选择和劳动力的优化组合问题。要保持社会稳定发展和劳动者素质的提高，在社会保证有完善的法律法规后，才有可能开放劳务市场，使建设市场走上健康发展的道路。

8. 建立工程保证制。良好的信用是市场经济的前提，没有信用的市场必然是混乱的经济。由于制度约束不足，目前我国的工程质量还存在不少问题，各地出现的劣质工程给国家和人民造成了极大的损失。在建设市场竞争的条件下，要与工程质量低劣和腐败作斗争，必须在符合我国实际情况的基础上，引入国际建设市场通行的“信用担保”机制，从项目建设系统管理入手，提高整体机制作用。实践证明：建设市场一旦失去约束，就会出现可以不受制度制约和惩罚的环境，就会出现用最省钱的办法去谋取暴利的行为。这点已为大量的劣质工程所证明。因此，我国引入国际建设市场的工程担保制已是刻不容缓。投标保证金担保要确保合格者投标以及中标者将签约和履行的保证担保，目前可先从一部分建设企业入手，凡不具备条件的企业则应改组或淘汰。

#### （五）经济管理与经济监督

##### 1. 法律的基本定义和原理。

（1）经济法律的定义。法律方法是运用经济法律来管理经济的方法。经济管理中的法律即经济法，是调整国家机关、企业、事业单位和其他社会组织之间，以及他们与公民之间在经济管理或经济活动中所发生的社会关系的法律规范的总和。

（2）法律的基本原理：法律是由国家制定和认可，并以国家强制力来保障实施的，具有普遍约束力，全体社会成员必须共同遵行，因而具有极大的强制性和权威性；法律对各种经济关系的调整，对各种矛盾的处理一般都规定了质的区别和量的界限，因而具有科学性；法律一经颁布必须保持相对稳定性，不能朝令夕改和废止，因而更具稳定性。经济管理中的法律方法就是借助于法律的规范性、科学性、稳定性和强制性等特点，针对经济关系和经济生活的不同情况，按照客观经济规律的要求，把经济与法律结合起来，使“经济关系反映为法治原则”，实现对国民经济的间接控制。

##### 2. 经济执法。

（1）经济执法的范围。社会主义国家的经济执法工作包括政府经济管理部门监督执行

有关经济的法律、政府行政法规、部门法规、部门规章、地方性法规和地方规章的活动，也包括对经济纠纷进行仲裁和审判的活动。

(2) 经济执法的作用。它要求所有执行经济法律法规的机关及其工作人员必须依法办事，以事实为依据，以法律为准绳，正确地适用有关的实体和程序法律规定，维护正常的社会经济秩序。

(3) 经济管理执法。经济管理执法主要有以下几方面：一是政府经济管理部门根据经济法规，针对特定的经济活动主体采取具体的、单方面的执法行为，能够直接产生法律效果。执法行为的形式包括命令、审核批准、拒绝、许可、确认、免除义务、赋予能力或权利、剥夺能力或权利等。二是对于在经济管理中不履行法定义务的经济活动当事人，有关管理机关可以依法采取强制措施和实施行政处罚。强制措施包括对财物的查封、扣押、扣除、征收等直接强制，也包括代执行，行政处罚的罚则包括警告、罚款或罚金、没收、停止营业、吊销执照或许可证、加收利息或滞纳金、冻结资金、停止贷款、停发或扣发工资奖金、撤销商标、销毁商标标识或商品等。三是任何经济管理执法行为以及采取强制措施和行政处罚，都必须符合法定的权限和程序，遵守法制的要求。对于无效、不当或违法的执法行为，可以通过行政诉讼程序确认无效、撤销、纠正或变更。

3. 经济监督。社会主义国家的经济监督是指国家权力机关、行政机关和负有经济监督职能的其他组织机构以及人民群众对经济管理和经济活动是否符合法律和社会主义民主的要求，是否符合人民的利益所实行的监督，它包括：

(1) 国家权力机关对国民经济和社会发展规划、国家决算、政府经济工作和社会重大经济活动的监督；

(2) 上级行政管理机关根据法律对下级行政机关及其工作人员的经济领导和经济管理工作的监督；

(3) 下级行政机关及其工作人员对上级行政机关及其工作人员的经济领导和经济管理工作的批评、建议等；

(4) 社会各界、新闻媒体、人民团体以及专业学术团体定期听取汇报等监督、检查；

(5) 国家职能机关或其他组织机构实施的计划监督、财政税务监督、审计监督、会计监督、统计监督、金融监督、工商行政监督、物价监督、计量监督、标准和质量监督、企业资质的监督，以及人民群众和社会团体依法或自发地对各种经济管理和经济活动所作的批评建议、检举、控告等；

(6) 人民检察院的经济检察和审判机关有关经济管理的行政诉讼活动也属于经济监督的范畴。

## 二、建立全国统一开放的建设市场

### (一) 认真贯彻执行国务院《关于整顿和规范市场经济秩序的决定》

1. 建立良好的市场经济秩序，既是重大的经济问题，也是严肃的政治问题。为了进一步深化改革、扩大对外开放，营造国民经济持续快速健康发展的良好环境，根据当前我国市场经济程序的现状，国务院决定，在全国范围内开展整顿和规范市场经济秩序工作。全部内容共有 8 个方面 19 项措施。

2. 整顿和规范市场经济秩序的具体内容和措施。