

2015

全国监理工程师培训考试用书

JIANSHE GONGCHENG JIANLI GAILUN

建设工程监理概论

中国建设监理协会 组织编写

中国建筑工业出版社

赠学习卡 凭卡防伪

全国监理工程师培训考试用书

建设工程监理概论

2015

中国建设监理协会 组织编写



中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/中国建设监理协会组织编写. —4 版.
北京:中国建筑工业出版社,2013.12

全国监理工程师培训考试用书

ISBN 978-7-112-16224-6

I. ①建… II. ①中… III. ①建筑工程—监理工作—工
程师—资格考试—自学参考资料 IV. ①TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 305098 号

本书是在全国监理工程师培训考试教材《建设工程监理概论》(第三版)的基础上,按照新的考试大纲由中国建设监理协会组织编写。这次修订,增加了相关法规及标准,明确了工程监理的定位和法律责任;大幅缩减、删除了原理性阐述,特别强化了工程监理实际操作内容;调整了章节结构,在强化工程监理实践的同时兼顾了相关服务。

本书除作为全国监理工程师培训考试用书之外,还可作为工程监理单位、建设单位、勘察设计单位、施工单位和政府各级建设主管部门有关人员及大专院校工程管理、工程造价、土木工程类专业学生学习的参考书。

责任编辑:郇锁林

责任设计:李志立

责任校对:党 蕾 刘梦然

全国监理工程师培训考试用书

建设工程监理概论

2015

中国建设监理协会 组织编写

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京天成排版公司制版

北京中科印刷有限公司印刷

*

开本:787×1092 毫米 1/16 印张:14 $\frac{1}{4}$ 字数:350 千字

2014 年 1 月第四版 2015 年 1 月第五次印刷

定价:39.00 元

ISBN 978-7-112-16224-6

(26346)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

全国监理工程师培训考试用书(第四版)

审定委员会

主任: 吴慧娟

副主任: 刘晓艳

审定人员: 商丽萍 修璐

编写委员会

主编: 刘伊生 温健

副主编: 黄文杰 王雪青 李清立 张守健 邓铁军

其他编写人员(以姓氏笔画排序):

马丛 田成钢 付晓明 朱本祥 刘长滨

刘洪兵 许远明 孙占国 李伟 李明安

杨卫东 杨国强 何红锋 陆霖 周坚

郑大明 姜军 姜树青 黄如宝 曹吉鸣

龚花强 谭大璐

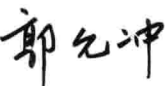
序

自1988年我国在基本建设领域推行建设工程监理制度以来，工程监理引起全社会广泛关注和高度重视，在工程建设中发挥了重要作用，取得了显著成就，赢得了社会各界的普遍认可和支持。目前，我国工程监理行业已形成规模，拥有一支稳定的工程监理队伍，积累了丰富的工程监理实践经验，工程监理理论体系基本建立，监理法规及标准体系日益完善。25年的工程监理实践证明，实施工程监理完全符合我国社会主义市场经济发展的需要。

新时期国民经济快速发展和工程建设管理体制深化改革对工程监理提出了更高要求，需要选拔大量的高水平监理人才以满足这种新的形势和要求。近年来，我国工程建设领域法规政策陆续出台，工程监理实践经验不断丰富，工程监理标准相继修订，原全国监理工程师培训考试教材中很多内容已不能适应新形势的要求，有必要进行全面修订。根据《全国监理工程师资格考试大纲》（第四版）的内容，中国建设监理协会组织行业专家完成了新版考试用书的修订工作。全套考试用书共7册，包括：《建设工程监理概论》、《建设工程合同管理》、《建设工程质量控制》、《建设工程投资控制》、《建设工程进度控制》、《建设工程监理案例分析》和《建设工程监理相关法规文件汇编》。

本套考试用书的主要特点：一是注重了法规政策及标准的全面性，全面阐释了与工程监理相关的法规、政策，系统反映了工程监理相关规范及合同。二是突出了监理工作内容的实用性，以工程监理实际操作为核心内容，重点阐述工程监理工作程序、内容、方法和手段，旨在提高监理人员实际工作能力。三是强化了科目之间的协调性，全套考试用书以工程监理与相关服务为主要框架，注重各科目内容的相互衔接和协调。四是兼顾了业务范围的前瞻性，本套考试用书中不仅介绍了工程监理相关服务内容和方法，而且介绍了一些工程项目管理最新研究成果。参加本套考试用书修订工作的单位有：同济大学、天津大学、北京交通大学、北京建筑大学、华北电力大学、哈尔滨工业大学、西北工业大学、湖南大学、重庆大学、四川大学、南开大学、浙江大学、上海市建设工程咨询行业协会、广东省建设监理协会、上海同济工程咨询有限公司、北京建工京精大房工程建设监理公司、京兴国际工程管理公司、北京方圆工程监理有限公司、上海市建设工程监理有限公司、广西华蓝工程咨询管理有限公司、深圳市建艺国际工程顾问有限公司、北海鑫诚建设监理有限责任公司，在此向参加修订工作的各位专家表示衷心地感谢。

本套考试用书既是监理工程师培训和考试的参考教材，也是其他从事工程建设管理工作人员以及大专院校相关专业学生的参考书。在本套考试用书修订过程中，虽经反复推敲核证，仍难免有不妥之处，诚望广大读者提出宝贵意见。

中国建设监理协会会长 

2014年1月于北京

前 言

近年来,随着我国建设工程监理相关法规及标准的颁布、修订,工程监理的定位和职责得到进一步明确。同时,为了适应工程监理企业国内外发展需求,需要了解建设工程项目管理服务及国际上与工程监理相关的最新动态。因此,原教材部分内容已不能适应新形势的要求,需要进行全面修订。

本书是在全国监理工程师培训考试教材《建设工程监理概论》(第三版)的基础上,按照新的考试大纲编写。与原教材相比,本书在以下几个方面进行了较大修改:

(1)增加了相关法规及收费标准,明确了工程监理的定位和法律责任。将“建设工程监理相关法律、行政法规规范及标准”作为第二章独立出来,概括了建设工程监理相关法律法规有关内容,介绍了修订后的《建设工程监理规范》GB/T 50319—2013和《国家发展改革委、建设部关于印发〈建设工程监理与相关服务收费管理规定〉的通知》(发改价格[2007]670号)中《建设工程监理与相关服务收费标准》的主要内容。同时,根据相关法律法规及标准,阐释了建设工程监理的定位和法律责任。

(2)大幅缩减、删除了原理性阐述,特别强化了工程监理实际操作内容。缩减了建设工程目标控制的基本原理、建设工程风险管理原理,删除了建设工程组织原理等内容;增加了第四章“建设工程监理招标投标与合同管理”、第七章“建设工程监理工作内容和主要方式”、第八章“建设工程监理文件资料管理”等内容,以及第六章中的“监理实施细则”,突出了本书对于建设工程监理实践的指导性。

(3)调整了章节结构,在强化建设工程监理实践的同时兼顾了相关服务。本书从原来的7章增加为10章,不仅大幅增加了建设工程监理实务,而且增加第九章“建设工程项目管理服务”,力求满足当代大型工程监理企业发展需求。

本书除作为全国监理工程师培训教材和资格考试用书之外,还可作为工程监理单位、建设单位、勘察设计单位、施工单位和政府各级建设主管部门有关人员及大专院校工程管理、工程造价、土木工程类专业学生学习的参考书。

本书经审定委员会审定,由刘伊生(北京交通大学教授)主编,黄如宝(同济大学教授)、龚花强(上海市建设工程监理有限公司总经理)、李清立(北京交通大学副教授)主审。全书共十章。第一章、第九章和第十章由刘伊生编写,第二章和第三章由温健(中国建设监理协会副秘书长)编写,第四章由杨卫东(上海同济工程咨询有限公司总经理)、刘伊生编写,第五章和第八章由孙占国(上海市建设工程咨询行业协会常务副会长)编写,第六章由杨卫东编写,第七章由刘伊生、杨卫东编写。

在此,谨向原教材编审者致以诚挚的谢意!

由于水平有限,难免有不妥之处,请广大读者批评指正。

《建设工程监理概论》编写组

2014年12月

目 录

第一章 建设工程监理制度	1
第一节 建设工程监理概述	1
一、建设工程监理涵义及性质	1
二、建设工程监理的法律地位和责任	3
第二节 工程建设程序及建设工程监理相关制度	6
一、工程建设程序	6
二、建设工程监理相关制度	10
思考题	13
第二章 建设工程监理相关法律、法规、规范与收费标准	15
第一节 建设工程监理相关法律、行政法规	15
一、法律	15
二、行政法规	30
第二节 建设工程监理规范与收费标准	45
一、《建设工程监理规范》GB/T 50319—2013 的主要内容	45
二、《建设工程监理与相关服务收费标准》的主要内容	50
思考题	53
第三章 工程监理企业与注册监理工程师	55
第一节 工程监理企业	55
一、工程监理企业资质管理	55
二、工程监理企业组织形式	60
三、工程监理企业经营活动准则	61
第二节 注册监理工程师	63
一、监理工程师资格考试和注册	63
二、注册监理工程师执业和继续教育	66
三、注册监理工程师职业道德	67
思考题	67
第四章 建设工程监理招投标与合同管理	68
第一节 建设工程监理招标程序和评标方法	68
一、建设工程监理招标方式和程序	68
二、建设工程监理评标内容和方法	70
第二节 建设工程监理投标工作内容和策略	75
一、建设工程监理投标工作内容	75
二、建设工程监理投标策略	82
第三节 建设工程监理合同管理	85
一、建设工程监理合同订立	85
二、建设工程监理合同履行	91
思考题	98

第五章 建设工程监理组织	100
第一节 建设工程监理委托方式及实施程序	100
一、建设工程监理委托方式	100
二、建设工程监理实施程序和原则	103
第二节 项目监理机构及监理人员职责	105
一、项目监理机构的设立	106
二、项目监理机构组织形式	108
三、项目监理机构人员配备及职责分工	113
思考题	118
第六章 监理规划与监理实施细则	119
第一节 监理规划	119
一、监理规划编写依据和要求	119
二、监理规划主要内容	121
三、监理规划报审	133
第二节 监理实施细则	134
一、监理实施细则编写依据和要求	134
二、监理实施细则主要内容	135
三、监理实施细则报审	139
思考题	140
第七章 建设工程监理工作内容和主要方式	141
第一节 建设工程监理工作内容	141
一、目标控制	141
二、合同管理	145
三、信息管理	147
四、组织协调	152
五、安全生产管理	157
第二节 建设工程监理主要方式	158
一、巡视	158
二、平行检验	159
三、旁站	160
四、见证取样	161
思考题	162
第八章 建设工程监理文件资料管理	164
第一节 建设工程监理基本表式及主要文件资料内容	164
一、建设工程监理基本表式及其应用说明	164
二、建设工程监理主要文件资料分类及编制要求	168
第二节 建设工程监理文件资料管理职责和要求	171
一、管理职责	171
二、管理要求	171
思考题	176
第九章 项目管理服务	177
第一节 项目管理知识体系(PMBOK)	177
一、PMBOK 总体框架	177

二、建设工程风险管理	179
第二节 建设工程勘察、设计、保修阶段服务内容	187
一、勘察设计阶段服务内容	188
二、保修阶段服务内容	192
第三节 建设工程监理与项目管理一体化	192
一、建设工程监理与项目管理服务的区别	192
二、建设工程监理与项目管理一体化的实施条件和组织职责	193
第四节 项目全过程集成化管理	195
一、全过程集成化管理服务模式	195
二、全过程集成化管理服务内容	196
三、全过程集成化管理服务的重点和难点	196
思考题	197
第十章 国际工程咨询与实施组织模式	198
第一节 国际工程咨询	198
一、咨询工程师	198
二、工程咨询公司的服务对象和内容	200
第二节 国际工程实施组织模式	202
一、CM 模式	202
二、EPC 模式	206
三、Partnering 模式	208
四、Project Controlling 模式	211
思考题	216
主要参考文献	217

第一章 建设工程监理制度

自1988年实施建设工程监理制度以来，对于加快我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向发展，促进工程建设管理水平和投资效益的提高发挥了重要作用。建设工程监理制与项目法人责任制、工程招投标制、合同管理制度等一起共同构成了我国工程建设领域的重要管理制度。

第一节 建设工程监理概述

一、建设工程监理涵义及性质

(一) 建设工程监理的涵义

建设工程监理是指工程监理单位受建设单位委托，根据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、造价、进度进行控制，对合同、信息进行管理，对工程建设相关方的关系进行协调，并履行建设工程安全生产管理法定职责的服务活动。

建设单位(业主、项目法人)是建设工程监理任务的委托方，工程监理单位是监理任务的受托方。工程监理单位在建设单位的委托授权范围内从事专业化服务活动。与国际上一般的工程项目管理咨询服务不同，建设工程监理是一项具有中国特色的工程建设管理制度，目前的工程监理不仅定位于工程施工阶段，而且法律法规将工程质量、安全生产管理方面的责任赋予工程监理单位。

建设工程监理的涵义需要从以下几方面理解：

1. 建设工程监理行为主体

《建筑法》第三十一条明确规定，实行监理的工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位实施监理。建设工程监理应当由具有相应资质的工程监理单位实施，由工程监理单位实施工程监理的行为主体是工程监理单位。

建设工程监理不同于政府主管部门的监督管理。后者属于行政性监督管理，其行为主体是政府主管部门。同样，建设单位自行管理、工程总承包单位或施工总承包单位对分包单位的监督管理都不是工程监理。

2. 建设工程监理实施前提

《建筑法》第三十一条明确规定，建设单位与其委托的工程监理单位应当以书面形式订立建设工程监理合同。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。工程监理单位只有与建设单位以书面形式订立建设工程监理合同，明确监理工作的范围、内容、服务期限和酬金，以及双方的义务、违约责任后，才能在规定的范围内实施监理。工程监理单位在委托监理的工程中拥有一定管理权限，是建设单位授权的结果。

3. 建设工程监理实施依据

建设工程监理实施依据包括法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同。

(1) 法律法规。包括：《建筑法》、《合同法》、《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》、《招标投标法实施条例》等法律法规；《工程监理企业资质管理规定》、《注册监理工程师管理规定》、《建设工程监理范围和规模标准规定》等部门规章，以及地方性法规等。

(2) 工程建设标准。包括：有关工程技术标准、规范、规程以及《建设工程监理规范》、《建设工程监理与相关服务收费标准》等。

(3) 勘察设计文件及合同。包括：批准的初步设计文件、施工图设计文件，建设工程监理合同以及与所监理工程相关的施工合同、材料设备采购合同等。

4. 建设工程监理实施范围

目前，建设工程监理定位于工程施工阶段，工程监理单位受建设单位委托，按照建设工程监理合同约定，在工程勘察、设计、保修等阶段提供的服务活动均为相关服务。工程监理单位可以拓展自身的经营范围，为建设单位提供包括建设工程项目策划决策和建设实施全过程的项目管理服务。

5. 建设工程监理基本职责

建设工程监理是一项具有中国特色的工程建设管理制度。工程监理单位的基本职责是在建设单位委托授权范围内，通过合同管理和信息管理，以及协调工程建设相关方的关系，控制建设工程质量、造价和进度三大目标，即：“三控两管一协调”。此外，还需履行建设工程安全生产管理的法定职责，这是《建设工程安全生产管理条例》赋予工程监理单位的社会责任。

(二) 建设工程监理的性质

建设工程监理的性质可概括为服务性、科学性、独立性和公平性四个方面。

1. 服务性

在工程建设中，工程监理人员利用自己的知识、技能和经验以及必要的试验、检测手段，为建设单位提供管理和技术服务。工程监理单位既不直接进行工程设计，也不直接进行工程施工；既不向建设单位承包工程造价，也不参与施工单位的利润分成。

工程监理单位的服务对象是建设单位，但不能完全取代建设单位的管理活动。工程监理单位不具有工程建设重大问题的决策权，只能在建设单位授权范围内采用规划、控制、协调等方法，控制建设工程质量、造价和进度，并履行建设工程安全生产管理的监理职责，协助建设单位在计划目标内完成工程建设任务。

2. 科学性

科学性是由建设工程监理的基本任务决定的。工程监理单位以协助建设单位实现其投资目的为己任，力求在计划目标内完成工程建设任务。由于工程建设规模日趋庞大，建设环境日益复杂，功能需求及建设标准越来越高，新技术、新工艺、新材料、新设备不断涌现，工程建设参与单位越来越多，工程风险日渐增加，工程监理单位只有采用科学的思想、理论、方法和手段，才能驾驭工程建设。

为了满足建设工程监理实际工作需求，工程监理单位应由组织管理能力强、工程建设经验丰富的人员担任领导；应有足够数量的、有丰富管理经验和较强应变能力的注册监理工程师组成的骨干队伍；应有健全的管理制度、科学的管理方法和手段；应积累丰富的技术、经济资料和数据；应有科学的工作态度和严谨的工作作风，能够创造性地开展工作。

3. 独立性

《建设工程监理规范》GB/T 50319—2013 明确要求，工程监理单位应公平、独立、诚信、科学地开展建设工程监理与相关服务活动。独立是工程监理单位公平地实施监理的基本前提。为此，《建筑法》第三十四条规定：“工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系。”

按照独立性要求，工程监理单位应严格按照法律法规、工程建设标准、勘察设计文件、建设工程监理合同及有关建设工程合同等实施监理。在建设工程监理工作过程中，必须建立项目监理机构，按照自己的工作计划和程序，根据自己的判断，采用科学的方法和手段，独立地开展工作。

4. 公平性

国际咨询工程师联合会(FIDIC)《土木工程施工合同条件》(红皮书)自1957年第一版发布以来，一直都保持着一个重要原则，要求(咨询)工程师“公正”(Impartiality)，即不偏不倚地处理施工合同中有关问题。该原则也成为我国建设工程监理制度建立初期的一个重要性质。然而，在FIDIC《土木工程施工合同条件》(1999年第一版)中，(咨询)工程师的公正性要求不复存在，而只要求“公平”(Fair)。(咨询)工程师不充当调解人或仲裁人的角色，只是接受业主报酬负责进行施工合同管理的受托人。

与FIDIC《土木工程施工合同条件》中的(咨询)工程师类似，我国工程监理单位受建设单位委托实施建设工程监理，也无法成为公正或不偏不倚的第三方，但需要公平地对待建设单位和施工单位。公平性是建设工程监理行业能够长期生存和发展的基本职业道德准则。特别是当建设单位与施工单位发生利益冲突或者矛盾时，工程监理单位应以事实为依据，以法律法规和有关合同为准绳，在维护建设单位合法权益的同时，不能损害施工单位的合法权益。例如，在调解建设单位与施工单位之间争议，处理费用索赔和工程延期、进行工程款支付控制及结算时，应尽量客观、公平地对待建设单位和施工单位。

二、建设工程监理的法律地位和责任

(一) 建设工程监理的法律地位

自建设工程监理制度实施以来，有关法律、行政法规、部门规章等逐步明确了建设工程监理的法律地位。

1. 明确了强制实施监理的工程范围

《建筑法》第三十条规定：“国家推行建筑工程监理制度。国务院可以规定实行强制监理的建筑工程的范围。”《建设工程质量管理条例》第十二条规定，五类工程必须实行监理，即：①国家重点建设工程；②大中型公用事业工程；③成片开发建设的住宅小区工程；④利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程；⑤国家规定必须实行监理的其他工程。

《建设工程监理范围和规模标准规定》(建设部令第86号)又进一步细化了必须实行监理的工程范围和规模标准：

(1) 国家重点建设工程。是指依据《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。是指项目总投资额在3000万元以上的下列工程项目：

1) 供水、供电、供气、供热等市政工程项目；

- 2) 科技、教育、文化等项目；
- 3) 体育、旅游、商业等项目；
- 4) 卫生、社会福利等项目；
- 5) 其他公用事业项目。

(3) 成片开发的住宅小区工程。建筑面积在 5 万 m^2 以上的住宅建设工程必须实行监理；5 万 m^2 以下的住宅建设工程，可以实行监理，具体范围和规模标准，由省、自治区、直辖市人民政府建设行政主管部门规定。

为了保证住宅质量，对高层住宅及地基、结构复杂的多层住宅应当实行监理。

(4) 利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程。包括：

- 1) 使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目；
- 2) 使用国外政府及其机构贷款资金的项目；
- 3) 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。是指：

1) 项目总投资额在 3000 万元以上关系社会公共利益、公众安全的下列基础设施项目：

- ① 煤炭、石油、化工、天然气、电力、新能源等项目；
- ② 铁路、公路、管道、水运、民航以及其他交通运输业等项目；
- ③ 邮政、电信枢纽、通信、信息网络等项目；
- ④ 防洪、灌溉、排涝、发电、引(供)水、滩涂治理、水资源保护、水土保持等水利

建设项目；

⑤ 道路、桥梁、地铁和轻轨交通、污水排放及处理、垃圾处理、地下管道、公共停车场等城市基础设施项目；

- ⑥ 生态环境保护项目；
- ⑦ 其他基础设施项目。

2) 学校、影剧院、体育场馆项目。

2. 明确了建设单位委托工程监理单位的职责

《建筑法》第三十一条规定：“实行监理的建筑工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。”

《建设工程质量管理条例》第十二条也规定：“实行监理的建设工程，建设单位应当委托具有相应资质等级的工程监理单位进行监理，也可以委托具有工程监理相应资质等级并与被监理工程的施工承包单位没有隶属关系或者其他利害关系的该工程的设计单位进行监理。”

3. 明确了工程监理单位的职责

《建筑法》第三十四条规定：“工程监理单位应当在其资质等级许可的监理范围内，承担工程监理业务。”《建设工程质量管理条例》第三十七条规定：“工程监理单位应当选派具备相应资格的总监理工程师和监理工程师进驻施工现场。”“未经监理工程师签字，建筑材料、建筑构配件和设备不得在工程上使用或者安装，施工单位不得进行下一道工序的施工。未经总监理工程师签字，建设单位不拨付工程款，不进行竣工验收。”

《建设工程安全生产管理条例》第十四条规定：“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者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者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。”

4. 明确了工程监理人员的职责

《建筑法》第三十二条规定：“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。”“工程监理人员发现工程设计不符合建筑工程质量标准或者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。”

《建设工程质量管理条例》第三十八条规定：“监理工程师应当按照工程监理规范的要求，采取旁站、巡视和平行检验等形式，对建设工程实施监理。”

(二) 工程监理单位及监理工程师的法律责任

1. 工程监理单位的法律责任

(1)《建筑法》第三十五条规定：“工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。”《建筑法》第六十九条规定：“工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假、降低工程质量的，责令改正，处以罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”“工程监理单位转让监理业务的，责令改正，没收违法所得，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。”

(2)《建设工程质量管理条例》第六十条和第六十一条规定：“工程监理单位有下列行为的，责令停止违法行为或改正，处合同约定的监理酬金1倍以上2倍以下的罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书：

- 1) 超越本单位资质等级承揽工程的；
- 2) 允许其他单位或者个人以本单位名义承揽工程的。”

《建设工程质量管理条例》第六十二条规定：“工程监理单位转让工程监理业务的，责令改正，没收违法所得，处合同约定的监理酬金25%以上50%以下的罚款；可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。”

《建设工程质量管理条例》第六十七条规定：“工程监理单位有下列行为之一的，责令改正，处50万元以上100万元以下的罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任：

- 1) 与建设单位或者施工单位串通，弄虚作假、降低工程质量的；
- 2) 将不合格的建设工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字的。”

《建设工程质量管理条例》第六十八条规定：“工程监理单位与被监理工程的施工承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位有隶属关系或者其他利害关系承担该项建设工程的监理业务的，责令改正，处5万元以上10万元以下的罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收。”

(3)《建设工程安全生产管理条例》第五十七条规定：“工程监理单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成

犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任：

- 1) 未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查的；
- 2) 发现安全事故隐患未及时要求施工单位整改或者暂时停止施工的；
- 3) 施工单位拒不整改或者不停止施工，未及时向有关主管部门报告的；
- 4) 未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。”

(4)《刑法》第一百三十七条规定：“工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故的，对直接责任人员，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。”

2. 监理工程师的法律责任

工程监理单位是订立工程监理合同的当事人。监理工程师一般要受聘于工程监理单位，代表工程监理单位从事建设工程监理工作。工程监理单位在履行工程监理合同时，是由具体的监理工程师来实现的，因此，如果监理工程师出现工作过错，其行为将被视为工程监理单位违约，应承担相应的违约责任。工程监理单位在承担违约赔偿责任后，有权在企业内部向有过错行为的监理工程师追偿损失。因此，由监理工程师个人过失引发的合同违约行为，监理工程师必然要与工程监理单位承担一定的连带责任。

《建设工程质量管理条例》第七十二条规定，监理工程师因过错造成质量事故的，责令停止执业1年；造成重大质量事故的，吊销执业资格证书，5年以内不予注册；情节特别恶劣的，终身不予注册。《建设工程质量管理条例》第七十四条规定，工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员依法追究刑事责任。

《建设工程安全生产管理条例》第五十八条规定，注册监理工程师未执行法律、法规和工程建设强制性标准的，责令停止执业3个月以上1年以下；情节严重的，吊销执业资格证书，5年内不予注册；造成重大安全事故的，终身不予注册；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第二节 工程建设程序及建设工程监理相关制度

一、工程建设程序

工程建设程序是指建设工程从策划、决策、设计、施工，到竣工验收、投入生产或交付使用的整个建设过程中，各项工作必须遵循的先后顺序。工程建设程序是建设工程策划决策和建设实施过程客观规律的反映，是建设工程科学决策和顺利实施的重要保证。

按照工程建设内在规律，每一项建设工程都要经过策划决策和建设实施两个发展时期。这两个发展时期又可分为若干阶段，各阶段之间存在着严格的先后次序，可以进行合理交叉，但不能任意颠倒次序。

(一) 策划决策阶段的工作内容

建设工程策划决策阶段的工作内容主要包括项目建议书和可行性研究报告的编报和审批。

1. 编报项目建议书

项目建议书是拟建项目单位向政府投资主管部门提出的要求建设某一工程项目的建议文件,是对工程项目建设的轮廓设想。项目建议书的主要作用是推荐一个拟建项目,论述其建设的必要性、建设条件的可行性和获利的可能性,供政府投资主管部门选择并确定是否进行下一步工作。

项目建议书的内容视工程项目不同而有繁有简,但一般应包括以下几方面内容:

- (1) 项目提出的必要性和依据;
- (2) 产品方案、拟建规模和建设地点的初步设想;
- (3) 资源情况、建设条件、协作关系和设备技术引进国别、厂商的初步分析;
- (4) 投资估算、资金筹措及还贷方案设想;
- (5) 项目进度安排;
- (6) 经济效益和社会效益的初步估计;
- (7) 环境影响的初步评价。

对于政府投资工程,项目建议书按要求编制完成后,应根据建设规模和限额划分报送有关部门审批。项目建议书经批准后,可进行可行性研究工作,但并不表明项目非上不可,批准的项目建议书不是工程项目的最终决策。

2. 编报可行性研究报告

可行性研究是指在工程项目决策之前,通过调查、研究、分析建设工程在技术、经济等方面的条件和情况,对可能的多种方案进行比较论证,同时对工程项目建成后的综合效益进行预测和评价的一种投资决策分析活动。

可行性研究应完成以下工作内容:

- 1) 进行市场研究,以解决工程项目建设的必要性问题;
- 2) 进行工艺技术方案研究,以解决工程项目建设的可行性问题;
- 3) 进行财务和经济分析,以解决工程项目建设的经济合理性问题。

可行性研究工作完成后,需要编写出反映其全部工作成果的“可行性研究报告”。凡经可行性研究未通过的项目,不得进行下一步工作。

3. 投资项目决策管理制度

根据《国务院关于投资体制改革的决定》(国发[2004]20号),政府投资工程实行审批制;非政府投资工程实行核准制或登记备案制。

(1) 政府投资工程。对于采用直接投资和资本金注入方式的政府投资工程,政府需要从投资决策的角度审批项目建议书和可行性研究报告,除特殊情况外,不再审批开工报告,同时还要严格审批其初步设计和概算;对于采用投资补助、转贷和贷款贴息方式的政府投资工程,则只审批资金申请报告。

政府投资工程一般都要经过符合资质要求的咨询中介机构的评估论证,特别重大的工程还应实行专家评议制度。国家将逐步实行政府投资工程公示制度,以广泛听取各方面的意见和建议。

(2) 非政府投资工程。对于企业不使用政府资金投资建设的工程,政府不再进行投资决策性质的审批,区别不同情况实行核准制或登记备案制。

- 1) 核准制。企业投资建设《政府核准的投资项目目录》中的项目时,仅需向政府提

交项目申请报告,不再经过批准项目建议书、可行性研究报告和开工报告的程序。

2) 备案制。对于《政府核准的投资项目目录》以外的企业投资项目,实行备案制。除国家另有规定外,由企业按照属地原则向地方政府投资主管部门备案。

为扩大大型企业集团的投资决策权,对于基本建立现代企业制度的特大型企业集团,投资建设《政府核准的投资项目目录》中的项目时,可以按项目单独申报核准,也可编制中长期发展建设规划,规划经国务院或国务院投资主管部门批准后,规划中属于《政府核准的投资项目目录》中的项目不再另行申报核准,只需办理备案手续。企业集团要及时向国务院有关部门报告规划执行和项目建设情况。

(二) 建设实施阶段的工作内容

建设工程实施阶段的工作内容主要包括勘察设计、建设准备、施工安装及竣工验收。对于生产性工程项目,在施工安装后期,还需要进行生产准备工作。

1. 勘察设计

(1) 工程勘察。工程勘察通过对地形、地质及水文等要素的测绘、勘探、测试及综合评定,提供工程建设所需的基础资料。工程勘察需要对工程建设场地进行详细论证,保证建设工程合理进行,促使建设工程取得最佳的经济、社会和环境效益。

(2) 工程设计。工程设计工作一般划分为两个阶段,即初步设计和施工图设计。重大工程和技术复杂工程,可根据需要增加技术设计阶段。

1) 初步设计。初步设计是根据可行性研究报告的要求进行具体实施方案设计,目的是为了阐明在指定的地点、时间和投资控制数额内,拟建项目在技术上的可行性和经济上的合理性,并通过对建设工程所作出的基本技术经济规定,编制工程总概算。

初步设计不得随意改变被批准的可行性研究报告所确定的建设规模、产品方案、工程标准、建设地址和总投资等控制目标。如果初步设计提出的总概算超过可行性研究报告总投资的10%以上或其他主要指标需要变更时,应说明原因和计算依据,并重新向原审批单位报批可行性研究报告。

2) 技术设计。技术设计应根据初步设计和更详细的调查研究资料编制,以进一步解决初步设计中的重大技术问题,如:工艺流程、建筑结构、设备选型及数量确定等,使工程设计更具体、更完善,技术指标更好。

3) 施工图设计。根据初步设计或技术设计的要求,结合工程现场实际情况,完整地表现建筑物外形、内部空间分割、结构体系、构造状况以及建筑群的组成和周围环境的配合。施工图设计还包括各种运输、通信、管道系统、建筑设备的设计。在工艺方面,应具体确定各种设备的型号、规格及各种非标准设备的制造加工图。

(3) 施工图设计文件的审查。根据《房屋建筑和市政基础设施工程施工图设计文件审查管理办法》(建设部令第134号),建设单位应当将施工图送施工图审查机构审查。施工图审查机构按照有关法律、法规,对施工图涉及公共利益、公众安全和工程建设强制性标准的内容进行审查。审查的主要内容包括:

1) 是否符合工程建设强制性标准;

2) 地基基础和主体结构的安全性;

3) 勘察设计和注册执业人员以及相关人员的签字;是否按规定在施工图上加盖相应的印章和签字;