



普通高等教育“十二五”规划教材

建设工程监理

主编 魏应乐 乔守江



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn



普通高等教育“十二五”规划教材

建设工程监理

主 编 魏应乐 乔守江

副主编 张胜峰 包海玲

主 审 满广生



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书系统地介绍了建设工程监理的相关知识,并以最新国家标准《建设工程监理规范》(GB 50319—2012)为基础,全面系统地介绍了“四控制、二管理、一协调”的基本内容。在内容编排上,本书注重理论联系实际,利用案例突出对实际问题的分析;在能力训练上,本书通过对案例的解析,强调对监理技能的培养。

本书共分九章,主要内容包括:建设工程监理制度、监理工程师与工程监理企业、建设工程目标控制、建设工程监理组织、建设监理规划、建筑工程风险管理、建筑工程安全监理、建设工程监理的合同与信息管理等。国外工程项目管理相关情况介绍。

本书主要作为高职高专土建类专业的监理课程教材,也可作为相关专业人员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理 / 魏应乐, 乔守江主编. — 北京 :
中国水利水电出版社, 2014. 1
普通高等教育“十二五”规划教材
ISBN 978-7-5170-1685-4

I. ①建… II. ①魏… ②乔… III. ①建筑工程—监
理工作—高等学校—教材 IV. ①TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第015537号

书 名	普通高等教育“十二五”规划教材 建设工程监理
作 者	主 编 魏应乐 乔守江
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	北京零视点图文设计有限公司
印 刷	三河市鑫金马印装有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 17印张 414千字
版 次	2014年1月第1版 2014年1月第1次印刷
印 数	0001—4000册
定 价	39.00元

凡购买我社图书,如有缺页、倒页、脱页的,本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

前 言

自我国的建设工程监理制度 1988 年开始试行以来,相继经历了试点与稳定发展两个阶段。进入 20 世纪 90 年代中期,我国建设工程监理在理论和实践两个方面都有了较快的发展,取得了明显的成效和宝贵的经验,而且与建设工程监理相关的多部法律法规相继出台。近年来随着我国工程建设监理事业的不断深入与发展,社会对于监理人员的需求量大大增加。为了与社会主义现代化建设人才要求和建筑业发展要求相适应,特别是为了适应加入世界贸易组织(WTO)之后新形势对监理行业的要求,及时了解国际上与我国建设工程监理相关的最新动态,培养出具有综合职业能力的高级应用型人才,我们组织相关力量编写了本书。

与目前已经出版的其他统编教材相比,本书在编写过程中着重体现了以下几个特点。

1. 以最新颁布的法律法规及相关文件为依据。本书编写时以全国人大、国务院及住建部最新颁布的法律、法规、条例、规范、规定为依据,使本书的理论与内容与国内最新的国标及部颁标准相吻合。另外,在本书编写时还参考了最新全国注册监理工程师资格考试大纲,使本书内容与《大纲》要求尽量贴近,从而为学生的再教育和再发展打下坚实的基础。

2. 本书的编写充分遵循了通用性与实用性相结合及易教易学的原则。考虑到本书主要适用对象为高职院校的在校生,因而围绕“以服务为宗旨、以就业为导向”的教育方针,针对高职院校学生的特点,同时结合近几年我国监理行业的发展趋势,在理论阐述的基础上,尽量贴近工程监理的实际,从而进一步加深学生对于所学知识的理解和灵活运用所学知识的能力。

3. 本书的内容结构及编辑方式充分体现了“以人为本”的原则。每一章除

正文外，还增加了每章重点内容概要，以精炼、概括的语言将重点内容进行提炼，从而使章节重点内容更加清晰、明了，便于授课教师准确把握章节重点内容，同时，也利于学生在听课过程中进行记录。

4. 根据我国对于建设工程监理行业监理范围的最新要求，在合同管理、信息管理“二管理”的基础上，新增了“安全生产管理”的有关内容，使本书内容与当前形势结合得更加紧密，同时，也使得全书内容更加完整、充实。

5. 做到理论联系实际。在有关章节后附上了工程案例。

本书共分九章和附录，由安徽水利水电职业技术学院魏应乐、乔守江担任主编，安徽水利水电职业技术学院张胜峰、包海玲担任副主编。本书由安徽水利水电职业技术学院满广生教授担任主审。具体编写分工如下：安徽水利水电职业技术学院魏应乐编写第一章；安徽水利水电职业技术学院乔守江编写第二章、第七章；安徽省濉溪县水利工程有限责任公司陈飞编写第三章及附录 1、附录 2；安徽水利水电职业技术学院张胜峰编写第四章、第六章；安徽省濉溪县水利工程有限责任公司曹宏伟编写第五章及附录 3、附录 4；安徽水利水电职业技术学院包海玲编写第八章、第九章。

安徽方信项目管理有限公司为本书的编撰提出了很多的好建议，安徽审计职业学院刘丽云高级工程师在本书的编撰过程中也提出了很多建设性的意见，在此，一并谨向他们表示衷心的感谢！

本书在编写过程中参阅了许多相关的书刊和资料，在此也向这些文献的作者表示诚挚的谢意。

由于编者水平有限，写作时间仓促，书中难免存在疏漏和不妥之处，敬请同行专家和读者批评指正。

编者

2014 年 1 月

目 录

前言

第一章 建设工程监理制度	- 1 -
第一节 建设工程监理的基本概念	- 1 -
第二节 建设工程监理理论基础和现阶段的特点	- 6 -
第三节 建设工程的法律法规	- 9 -
第四节 建设工程监理规范与相关文件	- 19 -
第五节 建设程序和建设工程管理制度	- 26 -
思考题	- 33 -
第二章 监理工程师与工程监理企业	- 34 -
第一节 监理工程师	- 34 -
第二节 工程监理企业	- 40 -
思考题	- 49 -
第三章 建设工程目标控制	- 50 -
第一节 目标控制概述及含义	- 50 -
第二节 建设工程目标系统	- 50 -
第三节 建设工程目标控制的任务和措施	- 52 -
思考题	- 92 -
第四章 建设工程监理组织	- 93 -
第一节 组织的基本原理	- 93 -
第二节 建设工程组织管理基本模式	- 97 -
第三节 建设工程监理委托模式与实施程序	- 101 -
第四节 项目监理机构	- 106 -
第五节 建设工程监理的组织协调	- 118 -
思考题	- 125 -
第五章 建设监理规划	- 127 -
第一节 建设监理规划概述	- 127 -
第二节 建设监理规划的编写	- 128 -
第三节 建设监理规划的内容及其审核	- 129 -
思考题	- 152 -
第六章 建筑工程风险管理	- 153 -
第一节 风险管理概述	- 153 -
第二节 建设工程风险识别	- 159 -
第三节 建设工程风险评价	- 165 -
第四节 建设工程风险对策	- 170 -

思考题	- 178 -
第七章 建筑工程安全监理	- 179 -
第一节 安全生产与安全监理概述	- 179 -
第二节 建筑工程安全监理的性质和任务	- 189 -
第三节 建筑工程安全监理的主要内容和程序	- 191 -
思考题	- 201 -
第八章 建设工程监理的合同与信息管 理	- 202 -
第一节 建设工程监理信息	- 202 -
第二节 建设工程监理的信息管理	- 204 -
第三节 建设工程监理的档案资料管理	- 205 -
思考题	- 210 -
第九章 国外工程项目管理相关情况介绍	- 211 -
第一节 建设项目管理	- 211 -
第二节 工程咨询	- 213 -
第三节 建设工程组织管理新型模式	- 215 -
思考题	- 221 -
附录 1 建设工程监理范围和规模标准规定（部门规章）	- 222 -
附录 2 注册监理工程师管理规定（部门规章）	- 224 -
附录 3 工程监理企业资质管理规定	- 230 -
附录 4 建设工程监理与相关服务收费管理规定	- 244 -
参考文献	- 263 -

第一章 建设工程监理制度

职业能力目标要求

1. 掌握建设工程监理的基本概念。
2. 懂得建设工程监理的性质和作用。
3. 掌握建设工程的建设程序。
4. 熟悉与建设工程监理有关的法律法规及有关规范。

第一节 建设工程监理的基本概念

一、建设工程监理制产生的时代背景

建设工程监理制与建设项目法人制、招标投标制、合同管理制共同组成了我国建设工程的基本管理体制，适应了我国社会主义市场经济条件下建设工程管理的需要。建设工程监理制度的推行，对控制工程质量、投资、进度发挥了重要作用，取得了明显效果，促进了我国建设工程管理水平的提高。

从 1949 年新中国成立直至 20 世纪 80 年代，我国固定资产投资基本上是由国家统一安排计划（包括具体的项目计划），由国家统一财政拨款。在我国当时经济基础薄弱、建设投资和物资短缺的条件下，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。

当时，我国建设工程的管理基本上采用两种形式：对于一般建设工程，由建设单位自己组成筹建机构，自行管理；对于重大建设工程，则从与该工程相关的单位抽调人员组成工程建设指挥部，由指挥部进行管理。因为建设单位无须承担经济风险，这两种管理模式得以长期存在，但其弊端是不言而喻的。由于这两种形式都是针对一个特定的建设工程临时组建的管理机构，相当一部分人员不具有建设工程管理的知识和经验，因此，他们只能在工作实践中摸索。而一旦工程建成投入使用，原有的工程管理机构 and 人员就解散，当有新的建设工程时再重新组建。这样，建设工程管理的经验不能承袭升华，用来指导今后的工程建设，而教训却不断重复发生，使我国建设工程管理水平长期在低水平徘徊，难以提高。投资“三超”（概算超估算、预算超概算、结算超预算）和工期延长的现象较为普遍。工程建设领域存在的上述问题受到政府和有关部门的关注。

20 世纪 80 年代初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一些重大的改革措施。例如，投资有偿使用（即“拨改贷”）、投资包干责任制、投资主体多元化、工程招标投标制等。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。否则，难以适应我国经济发展和改革开放新形势的要求。

通过对我国几十年建设工程管理实践的反思和总结，并对国外工程管理制度与管理方法进行了考察，认识到建设单位的工程项目管理是一项专门的学问，需要一大批专门的机构和人才，建设单位的工程项目管理应当走专业化、社会化的道路。在此基础上，建设部于1988年7月发布了《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，并在上海、海南等地进行试点。1992年2月，建设部发布的《关于进一步开展建设监理工作的通知》中指出：“三年的试点充分证明，实行这项改革，对于完善我国工程建设管理体制是完全必要的；对于促进我国工程建设管理水平和投资效益的提高具有十分重要的意义”。1998年3月施行的《中华人民共和国建筑法》（以下简称《建筑法》）以法律制度的形式作出规定，国家推行建设工程监理制度，从而使建设工程监理在全国范围内进入全面推行阶段。使得建设单位的工程项目管理走上了专业化、社会化的道路。

二、建设工程监理的概念

（一）定义

我国的建设工程监理发展很快，在许多方面取得了成功，但仍有不成熟的地方。如果从其主要属性来说，大体上可作如下表述：所谓建设工程监理，是指具有相应资质的工程监理企业，接受建设单位的委托和授权，承担其项目管理工作，并代表建设单位对承包单位的建设行为进行监督管理的个性化服务活动。

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。

（二）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，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实施监理。建设工程监理只能由具有相应资质的工程监理企业来开展，建设工程监理的行为主体是工程监理企业，这是我国建设工程监理制度的一项重要规定。

建设工程监理不同于建设行政主管部门的监督管理。后者的行为主体是政府部门，它具有明显的强制性，是行政性的监督管理，它的任务、职责、内容不同于建设工程监理。同样，总承包单位对分包单位的监督管理也不能视为建设工程监理。

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企业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和授权的情况下才能进行。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。工程监理企业在委托监理的工程中拥有一定的管理权限，能够开展管理活动，是建设单位授权的结果。

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。

这包括: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。

这包括:《建筑法》、《中华人民共和国合同法》(以下简称《合同法》)、《中华人民共和国招标投标法》(以下简称《招投标法》)、《建设工程质量管理条例》等法律法规,《工程建设监理规定》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》(GB/T 50319—2013)、《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下述两类合同进行监理:一是工程监理企业与建设单位签订的建设工程委托监理合同;二是建设单位与承建单位签订的建设工程合同。

4. 建设工程监理的范围

建设工程监理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。2001年建设部颁布了《建设工程监理范围和规模标准规定》(86号部令),规定了必须实行监理的建设工程项目的具体范围和规模标准。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。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) 利用外国政府或者国际组织贷款、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;学校、影剧院、体育场馆项目。

建设工程监理范围不宜无限扩大,否则会造成监理力量与监理任务严重失衡,使得监

理工作难以到位，保证不了建设工程监理的质量和效果。从长远来看，随着投资体制的不断深化改革，投资主体日益多元化，对所有建设工程都实行强制监理的做法，既与市场经济的要求不相适应，也不利于建设工程监理行业的健康发展。

（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施工阶段监理。

在建设工程施工阶段，建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和工程监理企业等工程建设的各类行为主体均出现在建设工程当中，形成了一个完整的建设工程组织体系。在这个阶段，建筑市场的发包体系、承包体系、管理服务体系的各主体在建设工程中会合，由建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和工程监理企业各自承担工程建设的责任和义务，最终将建设工程建成投入使用。在施工阶段委托监理，其目的是为更有效地发挥监理的规划、控制、协调作用，为在计划目标内建成工程提供最好的管理。

三、建设工程监理的性质

1. 服务性

建设工程监理具有服务性，是从它的业务性质方面定性的。建设工程监理的主要方法是规划、控制、协调，主要任务是控制建设工程的投资、进度和质量，最终应当达到的基本目的是协助建设单位在计划的目标内将建设工程建成投入使用。这就是建设工程监理的管理服务的内涵。

工程监理企业既不直接进行设计，也不直接进行施工；既不向建设单位承包造价，也不参与承包商的利益分成。在工程建设中，监理人员利用自己的知识、技能和经验、信息以及必要的试验、检测手段，为建设单位提供管理和技术服务。工程监理企业不能完全取代建设单位的管理活动。它不具有工程建设重大问题的决策权，它只能在授权范围内代表建设单位进行管理。建设工程监理的服务对象是建设单位。监理服务是按照委托监理合同的规定进行的，是受法律约束和保护。

2. 科学性

科学性是由建设工程监理要达到的基本目的决定的。建设工程监理以协助建设单位实现其投资目的为己任，力求在计划的目标内建成工程。面对工程规模日趋庞大，环境日益复杂，功能、标准要求越来越高，新技术、新工艺、新材料、新设备不断涌现，参加建设的单位越来越多，市场竞争日益激烈，风险日渐增加的情况下，只有采用科学的思想、理论、方法和手段才能驾驭工程建设。

科学性主要表现在：工程监理企业应当由组织管理能力强、工程建设经验丰富的人员担任领导；应当有足够数量的、有丰富的管理经验和应变能力的监理工程师组成的骨干队伍；要有一套健全的管理制度；要有现代化的管理手段；要掌握先进的管理理论、方法和手段；要积累足够的技术、经济资料和数据；要有科学的工作态度和严谨的工作作风，要实事求是、创造性地开展工作。

3. 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。《工程建设监理规定》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”原则开展监理工作。

按照独立性要求,工程监理单位应当严格地按照有关法律、法规、规章、工程建设文件、工程建设技术标准、建设工程委托监理合同、有关的建设工程合同等的规定实施监理;在委托监理的工程中,与承建单位不得有隶属关系和其他利害关系;在开展工程监理的过程中,必须建立自己的组织,按照自己的工作计划、程序、流程、方法、手段,根据自己的判断,独立地开展工作。

4. 公正性

公正性是社会公认的职业道德准则,是监理行业能够长期生存和发展的基本职业道德准则。在开展建设工程监理的过程中,工程监理企业应当排除各种干扰,客观、公正地对待监理的委托单位和承建单位。特别是当这两方发生利益冲突或者矛盾时,工程监理企业应以事实为依据,以法律和有关合同为准绳,在维护建设单位的合法权益时,不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。

四、建设工程监理的作用

建设单位的工程项目实行专业化、社会化管理在外国已有 100 多年的历史,现在越来越显现出强劲的生命力,在提高投资的经济效益方面发挥了重要作用。我国实施建设工程监理的时间虽然不长,但已经发挥出明显的作用,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监理的条件下,在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,也为实现建设工程投资综合效益最大化打下了良好的基础。

(二) 有利于规范工程建设参与各方的建设行为

工程建设参与各方的建设行为都应当符合法律、法规、规章和市场准则。要做到这一点,仅仅依靠自律机制是远远不够的,还需要建立有效的约束机制。为此,首先需要政府对工程建设参与各方的建设行为进行全面的监督管理,这是最基本的约束,也是政府的主要职能之一。但是,由于客观条件所限,政府的监督管理不可能深入到每一项建设工程的实施过程中,因而,还需要建立另一种约束机制,能在建设工程实施过程中对工程建设参与各方的建设行为进行约束。建设工程监理制就是这样一种约束机制。

在建设工程实施过程中,工程监理企业可依据委托监理合同和有关的建设工程合同对承建单位的建设行为进行监督管理。由于这种约束机制贯穿于工程建设的全过程,采用事前、事中和事后控制相结合的方式,因此可以有效地规范各承建单位的建设行为,最大限度地避免不当建设行为的发生。即使出现不当建设行为,也可以及时加以制止,最大限度

地减少其不良后果。应当说,这是约束机制的根本目的。另一方面,由于建设单位不了解建设工程有关的法律、法规、规章、管理程序和市场行为准则,也可能发生不当建设行为。在这种情况下,工程监理单位可以向建设单位提出适当的建议,从而避免发生建设单位的不当建设行为,这对规范建设单位的建设行为也可起到一定的约束作用。当然,要发挥上述约束作用,工程监理企业首先必须规范自身的行为,并接受政府的监督管理。

(三) 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全

建设工程是一种特殊的产品,不仅价值大、使用寿命长,而且还关系到人民的生命财产安全、健康和环境。因此,保证建设工程质量和使用安全就显得尤为重要,在这方面不允许有丝毫的懈怠和疏忽。

工程监理企业对承建单位建设行为的监督管理,实际上是从产品需求者的角度对建设工程生产过程的管理,这与产品生产者的管理有很大的不同。而工程监理企业又不同于建设工程的实际需求者,其监理人员都是既懂工程技术又懂经济管理的专业人士,他们有能力及时发现建设工程实施过程中出现的问题,发现工程材料、设备以及阶段产品存在的问题,从而避免留下工程质量隐患。因此,实行建设工程监理制之后,在加强承建单位自身对工程质量管理的基础上,由工程监理企业介入建设工程生产过程的管理,对保证建设工程质量和使用安全有着重要作用。

(四) 有利于实现建设工程投资效益最大化

建设工程投资效益最大化有以下3种不同表现:

- (1) 在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下,建设投资额最少。
- (2) 在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下,建设工程寿命周期费用(或全寿命费用)最少。
- (3) 建设工程本身的投资效益与环境、社会效益的综合效益最大化。

实行建设工程监理制之后,工程监理企业一般都能协助建设单位实现上述建设工程投资效益最大化的第一种表现,也能在一定程度上实现上述第二种和第三种表现。随着建设工程寿命周期费用思想和综合效益理念被越来越多的建设单位所接受,建设工程投资效益最大化的第二种和第三种表现的比例将越来越大,从而大大地提高我国全社会的投资效益,促进我国国民经济的发展。

第二节 建设工程监理理论基础和现阶段的特点

一、建设工程监理的理论基础

1988年我国建立建设工程监理制之初就明确界定,我国的建设工程监理是专业化、社会化的建设单位项目管理,所依据的基本理论和方法来自建设项目管理学。建设项目管理学,又称工程项目管理学,它是以组织论、控制论和管理学作为理论基础,结合建设工程项目和建筑市场的特点而形成的一门新兴学科。研究的范围包括管理思想、管理体制、管理组织、管理方法和管理手段。研究的对象是建设工程项目管理总目标的有效制,包括费用(投资)目标、时间(工期)目标和质量目标的控制。我国建设工程监理教材就是以建设项目管理学的理论为指导编写的,并尽可能及时地反映建设项目管理学的最新发展。因

此,从管理理论和方法的角度看,建设工程监理与国外通称的建设项目管理是一致的,这也是我国的建设工程监理很容易为国外同行理解和接受的原因。

需要说明的是,我国提出建设工程监理制构想时,还充分考虑了 FIDIC 合同条件。20 世纪 80 年代中期,在我国接受世界银行贷款的建设工程上普遍采用了 FIDIC 土木工程施工合同条件,这些建设工程的实施效果都很好,受到有关各方的重视。而 FIDIC 合同条件中对工程师作为独立、公正的第三方的要求及其对承建单位严格、细致的监督和检查被认为起到了重要的作用,因此,在我国建设工程监理制中也吸收了对工程监理企业和监理工程师独立、公正的要求,以保证在维护建设单位利益的同时,不损害承建单位的合法权益。同时,强调了对承建单位施工过程和施工工序的监督、检查和验收。

理论来自于实践,理论又指导实践。作为监理工程师应当了解建设工程监理的基本理论和方法,熟悉和掌握有关的 FIDIC 合同条件。

二、现阶段建设工程监理的特点

我国的建设工程监理无论在管理理论和方法上,还是在业务内容和工作程序上,与国外的建设项目管理都是相同的。但在现阶段,由于发展条件不尽相同,主要是需求方对监理的认知度较低,市场体系发育不够成熟,市场运行规则不够健全,因此还有一些差异,呈现出某些特点。

(1) 建设工程监理的服务对象具有单一性。

在国际上,建设项目管理按服务对象主要可分为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规定,工程监理企业只接受建设单位的委托,即只为建设单位服务。它不能接受承建单位的委托为其提供管理服务。从这个意义上看,可以认为我国的建设工程监理就是为建设单位服务的项目管理。

(2) 建设工程监理属于强制推行的制度。

建设项目管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的一项新制度提出来的,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,形成了一大批专业化、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项目管理的差距。

(3) 建设工程监理具有监督功能。

我国的工程监理企业有一定的特殊地位,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,或者指令及时改正,或者向有关部门反映,请求纠正。不仅如此,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、检查和验收,而且在实践中又进一步提出了旁站监理的规定。我国监理工程师在质量控制方面的工作所达到的深度和细度,应当说远远超过国际上建设项目管理人员的工作深度和细度,这对保证工程质量起了很好的作用。

(4) 建设工程监理的市场准入受双重控制。

在建设项目管理方面，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作出规定。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，规范我国建设工程监理市场起到了积极的作用。

三、建设工程监理的发展趋势

我国的建设工程监理已经取得有目共睹的成绩，并且已为社会各界所认同和接受，但是应当承认，目前仍处在发展的初期阶段，与发达国家相比还存在很大的差距。因此，为了使我国的建设工程监理实现预期效果，在工程建设领域发挥更大的作用，应从以下几个方面发展。

1. 加强法制建设，走法制化的道路

目前，我国颁布的法律法规中有关建设工程监理的条款不少，部门规章和地方性法规的数量更多，这充分反映了建设工程监理的法律地位。但从加入 WTO 的角度看，法制建设还比较薄弱，突出表现在市场规则和市场机制方面。市场规则特别是市场竞争规则和市场交易规则还不健全。市场机制，包括信用机制、价格形成机制、风险防范机制，仲裁机制等尚未形成。应当在总结经验的基础上，借鉴国际上通行的做法，逐步建立和健全起来。只有这样，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，才能适应加入 WTO 后的新的形势。

2. 以市场需求为导向，向全方位、全过程监理发展

我国实行建设工程监理只有十几年的时间，目前仍然以施工阶段监理为主。造成这种状况既有体制上、认识上的原因，也有建设单位需求和监理企业素质及能力等原因。但是应当看到。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，工程前期决策阶段的监理将日益增多。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，将是我国工程监理行业发展的趋向。当前，应当按照市场需求多样化的规律，积极扩展监理服务内容。要从现阶段以施工阶段为主，向全过程、全方位监理发展，即不仅要进行施工阶段质量、投资和进度控制，做好合同管理、信息管理和组织协调工作，而且要进行决策阶段和设计阶段的监理。只有实施全方位、全过程监理，才能更好地发挥建设工程监理的作用。

3. 适应市场需求，优化工程监理企业结构

在市场经济条件下，任何企业的发展都必须与市场需求相适应，工程监理企业的发展也不例外。建设单位对建设工程监理的需求是多种多样的，工程监理企业所能提供的“供给”（即监理服务）也应当是多种多样的。前文所述建设工程监理应当向全方位、全过程监理发展，是从建设工程监理整个行业而言，并不意味着所有的工程监理企业都朝这个方向发展。因此，应当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合理的企业结构。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与能承担某一专业监

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。这样，既能满足建设单位的各种需求，又能使各类监理企业各得其所，都能有合理的生存和发展空间。一般来说，大型、综合素质较高的监理企业应当向综合监理方向发展，而中小型监理企业则应当逐渐形成自己的专业特色。

4. 加强培训工作，不断提高从业人员素质

从全方位、全过程监理的要求来看，我国建设工程监理从业人员的素质还不能与之相适应，迫切需要加以提高。另一方面，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。

5. 与国际惯例接轨，走向世界

毋庸讳言，我国的建设工程监理虽然形成了一定的特点，但在一些方面与国际惯例还有差异。我国已加入 WTO，如果不尽快改变这种状况，将不利于我国建设工程监理事业的发展。前面说到的几点，都是与国际惯例接轨的重要内容，但仅仅在某些方面与国际惯例接轨是不够的，必须在建设工程监理领域全方位与国际惯例接轨。为此，应当认真学习和研究国际上被普遍接受的规则，为我所用。与国际惯例接轨可使我国的工程监理企业与国外同行按照同一规则同台竞争，这既可能表现在国外项目管理公司进入我国后与我国工程监理企业之间的竞争，也可能表现在我国工程监理企业走向世界，与国外同类企业之间的竞争。要在竞争中取胜，除有实力、业绩、信誉之外，不掌握国际上通行的规则也是不行的。我国的监理工程师和工程监理企业应当做好充分准备，不仅要迎接国外同行进入我国后的竞争挑战，而且也要把握进入国际市场的机遇，敢于到国际市场与国外同行竞争。在这方面，大型、综合素质较高的工程监理企业应当率先采取行动。

第三节 建设工程的法律法规

一、建设工程法律法规体系

建设工程法律法规体系是指根据《中华人民共和国立法法》的规定，制定和公布施行的有关建设工程的各项法律、行政法规、地方性法规、自治条例、单行条例、部门规章和地方政府规章的总称。目前，这个体系已经基本形成。本节列举和介绍的是与建设工程监理有关的法律、行政法规和部门规章，不涉及地方性法规、自治条例、单行条例和地方政府规章。

（一）建设工程法律法规规章的制定机关和法律效力

建设工程法律是指由全国人民代表大会及其常务委员会通过的规范工程建设活动的法

律规范，由国家主席签署主席令予以公布，如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国招标投标法》、《中华人民共和国合同法》、《中华人民共和国政府采购法》、《中华人民共和国城市规划法》等。建设工程行政法规是指由国务院根据宪法和法律制定的规范工程建设活动的各项法规，由总理签署国务院令予以公布，如《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》等。

建设工程部门规章是指建设部按照国务院规定的职权范围，独立或同国务院有关部门联合根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，制定的规范工程建设活动的各项规章，属于建设部制定的由部长签署建设部令予以公布，如《工程监理企业资质管理规定》、《注册监理工程师管理规定》等。

上述法律法规规章的效力是：法律的效力高于行政法规，行政法规的效力高于部门规章。

（二）与建设工程监理有关的建设工程法律法规规章

1. 法律

- （1）中华人民共和国建筑法。
- （2）中华人民共和国合同法。
- （3）中华人民共和国招标投标法。
- （4）中华人民共和国土地管理法。
- （5）中华人民共和国城市规划法。
- （6）中华人民共和国城市房地产管理法。
- （7）中华人民共和国环境保护法。
- （8）中华人民共和国环境影响评价法。

2. 行政法规

- （1）建设工程质量管理条例。
- （2）建设工程安全生产管理条例。
- （3）建设工程勘察设计管理条例。
- （4）中华人民共和国土地管理法实施条例。

3. 部门规章

- （1）工程监理企业资质管理规定。
- （2）注册监理工程师管理规定。
- （3）建设工程监理范围和规模标准规定。
- （4）建筑工程设计招标投标管理办法。
- （5）房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法。
- （6）评标委员会和评标方法暂行规定。
- （7）建筑工程施工发包与承包计价管理办法。
- （8）建筑工程施工许可管理办法。
- （9）实施工程建设强制性标准监督规定。
- （10）房屋建筑工程质量保修办法。
- （11）房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案管理暂行办法。
- （12）建设工程施工现场管理规定。