

住房和城乡建设部建筑市场监管司课题

工程监理制度发展 研究报告

中国建设监理协会 组织编写

中国建筑工业出版社

住房和城乡建设部建筑市场监管司课题

工程监理制度发展研究报告

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

工程监理制度发展研究报告/中国建设监理协会组织
编写. —北京: 中国建筑工业出版社, 2014. 11
ISBN 978-7-112-17424-9

I. ①工… II. ①中… III. ①建筑工程-监理工作-
研究报告-中国 IV. ①TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 256353 号

责任编辑: 费海玲 张幼平

责任设计: 李志立

责任校对: 姜小莲 刘 钰

住房和城乡建设部建筑市场监管司课题
工程监理制度发展研究报告
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
北京红光制版公司制版
北京同文印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 7 字数: 105 千字
2015 年 2 月第一版 2015 年 2 月第一次印刷

定价: 45.00 元

ISBN 978-7-112-17424-9
(26222)

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)

前 言

工程监理制度自 1988 年开始试行以来，在我国工程建设管理中发挥了重要作用。经过 20 多年的不断发展，工程监理制与项目法人责任制、招标投标制和合同管理制共同作用、相互促进，已成为我国工程建设管理的基本制度。

为了进一步促进工程监理制度持续健康发展，更好地适应我国经济体制及行政管理体制改革需求，受住房和城乡建设部建筑市场监管司委托，中国建设监理协会组织有关高等院校、工程监理企业的专家组成课题组，进行了“工程监理制度发展研究”。课题组经过深入调查分析和多次讨论修改，最终形成《工程监理制度发展研究》课题报告。

课题研究报告共分六部分内容，即绪论，工程监理制度发展回顾，工程监理与国际工程咨询的比较分析，工程监理制度实施中存在的主要问题及原因，工程监理制度发展目标、指导思想及政策措施建议，结论。

(1) 绪论。主要阐述了课题研究目的和意义、研究思路及课题报告形成过程。

(2) 工程监理制度发展回顾。主要分析了工程监理制度的建立背景及最初设想、工程监理制度发展历程（分试点、稳步发展和全面推行三个阶段）、工程监理制度发展现状，以及实施工程监理制度取得的重大成就。

(3) 工程监理与国际工程咨询的比较分析。在分析国际工程咨询模式的基础上，着重从制度设立、法律体系、市场体系、企业规模与实力、工作方式与手段、个人知识结构与能力等方面比较分析了我国工程监理与国际工程咨询的

差异。

(4) 工程监理制度实施中存在的主要问题及原因。主要从工程监理的定位和职责、工程监理队伍、工程监理行业结构、工程监理市场行为等方面分析了工程监理制度实施中存在的主要问题；并从工程监理法规及标准体系、工程监理监管体系、工程监理资质资格制度、工程监理企业核心竞争力、工程监理诚信体系建设等方面深入剖析了存在问题的主要原因。

(5) 工程监理制度发展目标、指导思想及政策措施建议。结合当前建筑市场发展形势及行政体制改革需求，提出了今后一段时期我国工程监理制度发展目标和指导思想；针对目前存在的主要问题，从完善法规及标准体系、改革执业资格制度、提升企业核心竞争力、加强诚信体系建设、发挥行业协会作用等方面提出了政策措施建议。

(6) 结论。概括了课题研究的主要成果，特别是主要政策措施建议。

课题组成员如下：

修璐 中国建设监理协会副会长兼秘书长、博士、研究员

刘伊生 北京交通大学工程管理系主任、教授、博士生导师

杨卫东 上海同济工程咨询有限公司总经理、教授级高工

王家远 深圳大学建设监理研究所所长、教授

陈建国 同济大学工程管理研究所所长、教授、博士生导师

竹隰生 重庆大学建设管理与房地产学院副院长、副教授

雷开贵 重庆市建设监理协会会长、研究员级高工

宋德鹏 中国石油化工股份有限公司办公室主任

邓念元 四川二滩国际工程咨询有限公司总工程师

梁士毅 上海现代工程咨询有限公司教授级高工

庞政 中国建设监理协会行业发展部主任、高工

张竞 中国建设监理协会联络部主任

课题研究过程中，还得到有关领导和行业内专家以及重庆联盛建设项目管

理有限公司、上海现代工程咨询有限公司等企业的大力支持，在此表示衷心感谢！

课题组全体成员

2014年6月

目 录

前言

一、绪论	1
(一) 研究目的和意义	1
1. 研究目的	1
2. 研究意义	2
(二) 研究思路及报告形成过程	3
1. 研究思路	3
2. 研究报告形成过程	3
二、工程监理制度发展回顾	6
(一) 工程监理制度的建立背景及设想	6
1. 工程监理制度的建立背景	6
2. 工程监理制度的最初构想和设计	9
(二) 工程监理制度发展历程	11
1. 试点阶段 (1988~1992 年)	11
2. 稳步发展阶段 (1993~1995 年)	13
3. 全面推行阶段 (1996 年开始)	14
(三) 工程监理制度发展现状	18
1. 工程监理法律法规及标准建设状况	18
2. 政府对工程监理的监管状况	22
3. 工程监理企业发展状况	24
4. 工程监理从业人员状况	31

(四) 实施工程监理制度取得的重大成就	33
1. 推进了我国工程建设组织实施方式的改革	34
2. 加强了建设工程质量和安全生产管理	34
3. 保证了建设工程投资效益的发挥	34
4. 促进工程建设管理的专业化、社会化发展	35
5. 推进了我国工程管理的国际化	35
三、工程监理与国际工程咨询的比较分析	36
(一) 国际工程咨询模式	36
1. FIDIC 咨询模式	36
2. 发达国家和地区工程咨询特点	40
(二) 我国工程监理与国际工程咨询的差异	53
1. 工程监理制度设立	54
2. 工程监理法律体系	57
3. 工程监理市场体系	58
4. 工程监理企业规模与实力	61
5. 咨询(监理)机构工作方式与手段	62
6. 监理工程师的知识结构与能力	64
四、工程监理制度实施中存在的主要问题及原因	66
(一) 工程监理制度实施中存在的主要问题	66
1. 工程监理的定位和职责不够明确	66
2. 工程监理队伍不能满足监理工作需求	71
3. 工程监理行业结构不合理	74
4. 工程监理市场行为有待规范	75
(二) 工程监理制度实施中存在问题的原因分析	77
1. 工程监理法规及标准体系不够完善	77
2. 工程监理监管体系不够健全	79
3. 工程监理资质资格制度有待改革	80

4. 工程监理单位核心竞争力有待提升	82
5. 工程监理诚信体系建设亟待加强	84
五、工程监理制度发展目标、指导思想及政策措施建议	86
(一) 发展目标	86
1. 准确定位工程监理, 推进工程监理行业和企业的转型升级	87
2. 完善市场管理制度, 为工程监理持续健康发展创造良好环境	87
(二) 指导思想	88
(三) 政策措施建议	89
1. 深化行政管理体制改革对行业发展的影响研究, 积极稳妥推进行业管理制度改革	89
2. 完善法律法规及标准体系, 推进工程监理法制化、标准化建设	89
3. 改革执业资格制度, 加强工程监理人才队伍建设	91
4. 提升企业核心竞争力, 推进工程监理企业专业化和转型发展	92
5. 加强诚信体系建设, 健全工程监理监管体系	96
6. 发挥行业协会作用, 推进工程监理行业健康发展	98
六、结论	100

一、绪 论

(一) 研究目的和意义

工程监理制度作为我国工程建设管理的一项重要制度，自 1988 年开始试行以来，至今已经历 25 年多。1998 年 3 月 1 日开始实施的《中华人民共和国建筑法》及随后颁布实施的《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等法律法规，以及工程监理部门规章与相关政策，明确了工程监理的法律地位和相关单位的职责，为工程监理制度的有效实行提供了良好的法律法规及政策环境。25 年多来的工程监理实践证明，工程监理制度在我国工程建设管理中发挥了重要作用，在保证工程质量、加强安全生产管理、提高投资效益等方面取得了显著成效。

但毋庸置疑，面对新的经济发展形势和时代要求，我国工程监理制度尚有许多问题亟待解决。为全面分析我国工程监理制度实施现状，深入剖析工程监理制度实施中存在的问题及原因，并借鉴国外工程咨询实施经验，提出促进我国工程监理制度持续健康发展的政策及措施建议，受住房和城乡建设部建筑市场监管司委托，中国建设监理协会组织有关高等院校、工程监理企业的专家研究本课题。

1. 研究目的

本课题研究目的如下：

(1) 全面梳理、总结我国工程监理制度的发展历程和现状，为深入剖析我国工程监理制度实施中存在的问题奠定基础。

(2) 分析比较我国工程监理制度与国际工程咨询模式的异同，为进一步完善我国工程监理制度提供借鉴。

(3) 深入剖析我国工程监理制度实施中存在的主要问题及原因，找出影响我国工程监理制度持续健康发展的主要因素。

(4) 提出促进我国工程监理制度持续健康发展的政策及措施建议，为政府有关部门制定相关政策提供参考。

2. 研究意义

今后一段时期，随着我国国民经济的稳步发展、城镇化进程的加快推进，工程建设投资还将保持较大规模，民生工程、基础设施、生态环境建设任务仍然繁重而艰巨。与此同时，工程技术难度越来越大，工艺技术要求越来越精，工程质量要求越来越高，工程服务范围也在不断拓展，对工程监理企业能力和工程监理人员素质提出了更高要求。研究工程监理制度发展，对于健全工程监理制度、推动工程监理事业科学发展有着十分重要的意义。

(1) 研究工程监理制度发展，有利于促进工程监理定位和职责的明确。尽管《建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等法律法规明确了工程监理的法律地位和相关职责，但工程建设各方主体及社会各界对工程监理的理解依然不尽一致，对工程监理的定位和职责还存在模糊认识。现行法律法规及标准对工程监理工作的范围和深度，尤其对施工安全的监理责任界定等规定得不够详细，各地、各行业在实际操作中掌握标准也不够一致。本课题研究，将进一步明确工程监理的定位和职责，为完善我国工程监理法律法规、政策及标准提供参考。

(2) 研究工程监理制度发展，有利于促进监理工程师执业资格制度的完善。目前，我国工程监理队伍在数量及素质方面均不能充分满足工程监理实际工作需求。为了吸引和选拔大量优秀人才进入工程监理行业，需要尽快改革全国监理工程师执业资格考试制度；为了培养工程监理人才，提高工程监理队伍素质，需要通过多种渠道、采取多种方式培训工程监理从业人员。本课题研

究,将为全国监理工程师执业资格考试制度、工程监理人才队伍培养模式的改革和完善提出建议。

(3) 研究工程监理制度发展,有利于促进工程监理企业核心竞争力的提升。目前,多数工程监理企业的研发投入不足、创新能力不强,现场检测设备缺乏,信息化管理水平不高,同质化竞争严重,运用科学的监理方法和手段的能力不足。本课题研究,将为提升工程监理企业核心竞争力、促进工程监理企业转型升级提出建议。

(4) 研究工程监理制度发展,有利于促进工程监理市场行为的规范。受工程监理法规标准、市场监管、人员素质、诚信体系等诸多因素的影响,工程监理市场恶性竞争比较严重,有的工程监理职责履行不到位,在很大程度上影响了工程监理效果,也对工程监理制度造成了不良影响。本课题研究,将对完善工程监理法规标准、市场监管体系、诚信体系建设等提出建议,从而促进工程监理市场行为的规范。

(二) 研究思路及报告形成过程

1. 研究思路

课题将按照“梳理总结、参考借鉴、深入剖析、提出建议”的基本思路完成研究任务。课题研究思路如图 1-1 所示。

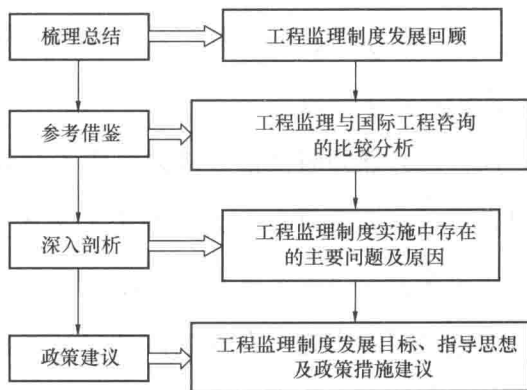


图 1-1 课题研究思路

2. 研究报告形成过程

中国建设监理协会高度重视课题研究,自 2013 年初住房和城乡建设部建筑市场监管司明确由中国建设监理协会承担本课题后,中国建设监理协会即组织成立了由北京交通大学、上海同济工程咨询有限公司、重庆联盛建设项目管理

有限公司、中国石油化工股份有限公司、同济大学、深圳大学、重庆大学等单位专家组成的课题组，并于2013年5月发布《关于开展〈工程监理制度发展研究〉课题工作的通知》（中建监协〔2013〕24号），向课题组各位专家征集课题研究提纲。

(1) 确定课题研究提纲。2013年7月3日，中国建设监理协会召开《工程监理制度发展研究》课题工作会，14位专家参加会议，住房和城乡建设部建筑市场监管司工程咨询监理处商丽萍处长和课题分管人马丛同志出席会议并讲话。

会议围绕我国工程监理制度的建立和发展，对《工程监理制度发展研究》课题内容进行了深入细致讨论，明确了课题研究大纲，并确定了课题专家组织机构、研究工作分工和进度计划。

(2) 进行课题调研及撰写研究报告。2013年7~8月，课题组专家按照研究工作分工和进度计划，分别在大量调查研究的基础上撰写研究报告初稿，经汇总整理后形成《工程监理制度发展研究》报告（初稿）。

(3) 召开课题研究报告初稿审查会议。2013年9月10~11日，课题组在重庆召开了《工程监理制度发展研究》报告（初稿）审查工作会。会上，课题组专家充分讨论了《工程监理制度发展研究》报告（初稿），在进一步统一思想的基础上，提出了课题研究报告初稿修改建议。会后，各位专家按照分工分头对研究报告进行了修改。

(4) 召开课题研究报告修改稿审查会议。2013年10月15日，课题组在上海召开了《工程监理制度发展研究》报告（修改稿）审查工作会。会上，课题组专家再次充分讨论了《工程监理制度发展研究》报告（修改稿），特别是对目前工程监理制度实施中存在的问题进行了深入讨论。会后，各位专家按照分工再次对研究报告进行了修改。

(5) 组织专家进一步完善课题研究报告。2014年1月，课题组在上海召开的中国建设监理协会常务理事会上报告了课题主要研究内容，征求了参会代表意见。2014年2月至3月，中国建设监理协会又在定向征求各行业分会及专家意见和建议的基础上，进一步修改完善了课题研究报告。

(6) 根据建筑业改革与发展形势完善课题研究报告。2014年5月,根据住房和城乡建设部市场监管司领导指示及建筑业改革与发展形势,中国建设监理协会再次组织有关专家和课题组主要成员修改和完善了课题研究报告。

二、工程监理制度发展回顾

20 世纪 80 年代中后期，伴随着改革开放的不断推进和深化，我国工程建设领域诞生了一项新的管理制度——工程监理制度。25 年多的实践证明，工程监理制度的实施，适应了社会主义市场经济发展和改革开放的要求，加快了我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向转变的步伐，建立了工程建设各方主体之间相互协作、相互制约、相互促进的工程建设管理运行机制，完善了我国工程建设管理体制，促进了工程建设管理水平和投资效益的提高。

（一）工程监理制度的建立背景及设想

1. 工程监理制度的建立背景

特有的历史背景和现实的客观环境是我国工程监理制度产生并不断推进的重要动因，解决传统管理模式的弊端、适应经济体制改革及对外开放的需求是建立工程监理制度的基本背景。

（1）计划经济体制下工程建设传统管理方式的弊端。改革开放前，我国的基本建设活动基本上是按照计划经济的模式进行的，即由国家统一安排建设项目计划、统一财政拨款、统一安排施工队伍等。当时，工程建设管理通常采用两种形式：对于一般建设工程，由建设单位自己组成基建管理机构，自行管理；对于重大建设工程，一般由政府组建工程建设指挥部（建设管理机构），或从与该工程相关的单位抽调人员组成工程建设指挥部，由工程建设指挥部进行管理，当工程建成投入使用后，原有的工程建设指挥部就会解散。不容否认，这种体

制在集中我国有限的财力、物力和人力进行经济建设，建立我国的工业体系和国民经济体系中起到了一定的积极作用。然而，由于建设管理机构多为临时机构，无须承担经济风险，相当一部分管理人员不具备工程建设管理的知识和经验，造成建设工程管理水平长期在低水平徘徊，概算超估算、预算超概算、决算超预算、工程不能按期交付使用等现象比较普遍。

随着建设规模的不断扩大，建设项目越来越多，传统的工程建设管理制度已越来越不能适应现代生产的要求。由于工程建设指挥部的主要负责人多为各部门或者当地的党政负责人，筹建班子成员中不少人员不懂技术和经济管理，工作方式靠行政命令。这种既缺乏专业人才又缺乏科学管理的做法，使得我国工程建设水平难以提高，浪费严重，加上粗放的宏观管理和投资分配上的大锅饭，使各部门、各地区不顾客观条件的许可，一味抢投资、争项目，建设战线越拉越长，在我国各项资源要素紧缺的情况下，更增加了工程建设管理的难度，一时出现了“工期马拉松、投资无底洞、质量难保证”的现象。虽然国家多次压缩基建规模，清理在建项目，但投资效益不高的问题长期未得到很好的解决。这些问题的出现，早已引起社会各方及相关部门的关注。

(2) 经济体制改革及市场经济条件下工程建设管理的要求。20世纪80年代后期，党的十一届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》，阐明了改革的必要性和紧迫性，规定了改革的方向、性质、任务和各项基本方针政策，标志着我国开始了由计划经济向社会主义市场经济转轨的进程。进入改革开放的新时期，国务院决定在工程建设领域实行投资有偿使用、投资主体多元化、投资包干责任制及工程招标投标制等一系列重大的改革措施，工程建设领域迎来了一个新的时期。但与此同时，新情况、新问题也层出不穷，如工程建设投资规模大，工程项目规模大、技术要求高，施工队伍迅速扩大而工程管理水平 and 从业人员总体素质普遍下降，工程质量出现滑坡，腐败现象滋生等。面对这样的现实，从国务院到地方政府，都在深刻思考并高度关注基本建设管理体制的改革问题，传统的工程建设管理方式已难以适应我国市场经济的发展和改革开放的要求，变革传统的工程建设管理方式已势在必行。

1985年，国务院领导同志在全国基本建设管理体制改革的会议上指出，综合管理基本建设是一项专门的学问，需要一大批这方面的专门机构和专门人才。过去这个工作分散在很多部门去做，有的是在工厂，有的是在建设单位的筹建处，有的是在组建的工程建设指挥部，但工程建设一结束，如果没有续建项目，这些人就会解散，管理经验积累不起来。要使建设管理工作走上科学管理的道路，不发展专门从事组织管理工程建设的行业是不行的。国务院领导的指示，揭开了工程建设管理体制改革的崭新篇章。通过对我国几十年工程建设管理实践的经验总结，考察了国外工程建设管理制度与管理方法，我们认识到建设单位的工程项目管理是一项专门的学问，建设单位的工程项目管理应当走科学化道路。在借鉴国外先进的工程项目管理经验的基础上，原建设部在1988年分别颁发了《关于开展建设监理工作的通知》（[88]建建字第142号）和《关于开展建设监理试点工作的若干意见》（1988年11月28日），明确提出要建立建设工程监理制度，并选择在北京、上海、天津、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳八市和能源、交通两部的水电和公路系统进行试点，组建专业化和社会化的建设监理机构，帮助建设单位科学管理建设项目，以提高建设项目的投资效益和建设水平。

(3) 对外开放和外部因素对工程建设管理的影响。工程监理（在国外属于工程咨询、工程顾问或者工程管理的范畴）是市场经济的产物。早在19世纪，欧美一些经济比较发达的国家，已普遍实行了这种模式。特别是第二次世界大战后，随着经济的恢复和发展，这种模式不仅在理论上有了新的突破，在方法上更加完善和科学，逐步形成一门新的管理学科，在欧美等工业发达国家和地区普遍实施，成为国际通行做法。世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构为保障资金使用安全，提高贷款使用的质量和效益，将实行工程建设中咨询工程师模式作为对发展中国家提供建设贷款的条件之一。特别是世界银行贷款的建设工程，都要按照世界银行的规定，按照FIDIC（国际咨询工程师联合会）合同条件进行工程管理。FIDIC合同条件的基本出发点就是采用以（咨询）工程师为核心的管理模式。1982年开工建设的鲁布革水电站引水工程，是我国利用世界银