



高等学校土木工程专业规划教材

建设工程监理

Jianshe Gongcheng Jianli

聂春龙 主编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

高等学校土木工程专业规划教材

Jianshe Gongcheng Jianli
建设工程监理

聂春龙 主编



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书为土木工程专业规划教材,主要介绍了建设监理概论、建设工程监理的合同管理、建设工程安全监理、建设工程质量控制、建设工程进度控制、建设工程投资控制、建设工程监理信息管理、建设工程监理的协调、建设工程监理风险管理。

本书可作为土木工程专业本科生教材,也可供从事建设工程监理工作的技术人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理 / 聂春龙主编. — 北京:人民交通出版社股份有限公司, 2017.12
高等学校土木工程专业规划教材

ISBN 978-7-114-13577-4

I. ①建… II. ①聂… III. ①建筑工程—施工监理—
高等学校—教材 IV. ①TU712.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 047737 号

高等学校土木工程专业规划教材

书 名: 建设工程监理

著 作 者: 聂春龙

责任编辑: 李 喆

出版发行: 人民交通出版社股份有限公司

地 址: (100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址: <http://www.ccpres.com.cn>

销售电话: (010)59757973

总 经 销: 人民交通出版社股份有限公司发行部

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市密东印刷有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 15.25

字 数: 366 千

版 次: 2017 年 12 月 第 1 版

印 次: 2017 年 12 月 第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-114-13577-4

定 价: 40.00 元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

前言

建设工程监理制度在我国建设领域推行以来,在工程建设中发挥了重要作用,取得了显著的成绩。工程监理事业已引起全社会的广泛关注和重视,赢得了各级政府领导的普遍认可和支持。目前,我国工程监理行业已形成了规模,建立健全了工程监理制度和法规体系,培养了一批水平较高的监理人才,积累了丰富的工程监理经验。实践证明,实施工程监理制度完全符合我国社会主义市场经济发展的要求。

近些年,工程建设管理体制改革的形势发生了很大变化,对工程监理行业也提出了新的更高的要求。监理行业必须适应这种形势和要求,大力增强自身实力,提高自身素质,在工程建设中继续发挥重要作用。监理人才的培养和监理理论的完善是监理行业发展的基础,因此,必须从提高监理培训教材质量水平入手。近几年,我国工程建设领域法制建设不断加强,工程监理实践经验不断丰富,新法规、新规范、新经验层出不穷,从而加快了监理理论研究工作的步伐,取得并积累了一些新的研究成果。为适应新形势的要求,我们在广泛征求政府主管部门、专家和监理人员意见的基础上,编写了本教材。

本教材的特点:一是,注重了现行的政策法规,对相关法规的阐释注重原文原意。二是,突出了教材的实用性,以当前实际开展的监理工作为主要介绍内容,重点说明如何操作,旨在提高监理人员实作能力。三是,注意了业务范围的前瞻性,一些在当前监理尚未普遍开展的业务,如项目可行性研究、设计阶段监理、风险管理等,虽未形成成熟经验,但在今后有可能实施的工作,也从理论上和方法上予以

介绍,以满足相关监理人员和其他有关工程技术人员需要,同时注意吸收了一些工程项目管理最新研究成果或最新模式。四是,增强了体系结构的完整性。全书体系仍沿袭以监理业务为主要内容,以“三控制、三管理”为主要框架,在内容上注意了相互衔接,避免了重复、遗漏的现象。本书可作为高等院校土木工程类教材,也可以供工程建设领域的人员学习。

在本教材编写过程中得到了南华大学立项支持,参考了相关著作,在此一并表示衷心感谢。

在本教材编写过程中,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。

南华大学土木工程学院 聂春龙

2017 年 10 月 1 日

目录

第一章 建设监理概论	1
第一节 建设监理基本概念	1
第二节 监理工程师	9
第三节 工程建设监理单位	15
第四节 工程建设监理的组织	30
第五节 工程建设监理规划	40
第六节 工程建设监理的目标控制	51
第二章 建设工程监理的合同管理	58
第一节 合同基本概念及种类	58
第二节 合同法基本原则	60
第三节 合同的形式和主要内容	63
第四节 合同的签订过程	65
第五节 合同的法律效力	66
第六节 合同的履行、变更和终止	68
第七节 合同的违约责任	72
第八节 合同争议的解决	73
第九节 建筑工程合同体系	74
第十节 施工合同文件与合同条款	77
第十一节 《建设工程施工合同(示范文本)》(GF—2013—0201)简介	82

第十二节 使用 FIDIC 条款的施工合同中合同双方职责	98
第三章 建设工程安全监理	100
第一节 安全监理的概念、性质、意义	100
第二节 工程监理单位的工程监理职责	102
第三节 安全事故处理依据和程序	104
第四节 参与建设各方的安全责任及法律责任	107
第四章 建设工程质量控制	110
第一节 工程项目质量控制概述	110
第二节 工程项目设计阶段的质量控制	114
第三节 工程项目施工阶段的质量控制	116
第四节 工程项目质量评定与竣工验收	122
第五节 工程质量事故分析及处理	128
第五章 建设工程进度控制	131
第一节 进度控制概述	131
第二节 工程进度网络计划技术	134
第三节 工程进度计划实施中的监测	145
第四节 工程进度计划实施中的调整与控制	148
第六章 建设工程投资控制	154
第一节 建设工程投资的概念	154
第二节 建设工程投资确定的依据	157
第三节 投资与工程建设投资构成及计价特点	163
第四节 项目监理机构在建设工程投资控制中的主要任务	166
第五节 竣工决算	179
第七章 建设工程监理信息管理	181
第一节 监理信息的概念和作用	181
第二节 监理信息管理的内容	183
第三节 建设监理信息管理系统简介	185
第八章 建设工程监理的协调	187
第一节 组织协调的概念	187
第二节 监理单位的协调工作	188
第三节 组织协调的方法	192

第九章 建设工程监理风险管理..... 197

第一节 风险概述..... 197

第二节 建设工程风险管理..... 199

第三节 监理工作风险的规避..... 213

附录一 工程监理企业资质管理规定..... 216

附录二 湖南省建设工程安全生产监理规程(试行) 229

参考文献..... 233

第一节 建设监理基本概念

一、我国工程建设监理的基本概念

按照 1995 年国务院和原国家计委发布的《工程建设监理规定》,我国工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托,依据国家批准的工程项目建设文件,有关工程建设法律法规和工程建设监理合同及其他工程建设合同,对工程建设实施的监督管理。这一表述包含着丰富的内涵:

- (1) 工程建设监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动,工程建设监理是围绕着工程项目建设来开展的,离开了工程项目,就谈不上监理活动。
- (2) 工程建设监理的行为主体是监理单位。监理单位是建筑市场的建设项目管理服务主体,具有独立性、社会化和专业化的特点。只有监理单位才能按照独立、公正的原则,以公正的第三方的身份开展监理工作。非监理单位开展的工程建设的监督管理都不是工程建设监理。
- (3) 工程计划实施的实施需要建设单位委托。《中华人民共和国建筑法》第三十一条规定

第一章

建设监理概论

第一节 建设监理基本概念

一、我国工程建设监理的基本概念

按照 1995 年原建设部和原国家计委发布的《工程建设监理规定》，我国工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托，依据国家批准的工程项目建设文件，有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同及其他工程建设合同，对工程建设实施的监督管理。这一表述包含着丰富的内涵：

(1) 工程建设监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动，工程建设监理是围绕着工程项目建设来开展的，离开了工程项目，就谈不上监理活动。

(2) 工程建设监理的行为主体是监理单位。监理单位是建筑市场的建设项目管理服务主体，具有独立性、社会化和专业化的特点。只有监理单位才能按照独立、自主的原则，以公正的第三方的身份开展监理工作。非监理单位开展的对工程建设的监督管理都不是工程建设监理。

(3) 工程建设监理的实施需要建设单位委托。《中华人民共和国建筑法》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。建设单位委托这种方式,表明工程建设监理与政府对工程项目的行政监督管理是不同的,前者是自愿的,后者是强制的。建设单位委托这种方式,决定了建设单位与监理单位的关系是委托与被委托的关系,这种关系具体体现在工程建设监理合同上。但在工程建设过程中,建设单位始终是建设项目管理主体,把握着工程建设的抉择权,并承担着主要风险。

(4)工程建设监理是有明确依据的工程建设管理行为。首先依据的是法律和行政法规。法律是由全国人大及常委会制定的。行政法规是由国务院制定的。我国法律、法规是广大人民群众意志的体现,具有普遍的约束力,在中国境内从事活动均须遵守,从事工程监理活动也不例外。监理单位应当依照法律、法规的规定,对承包人实施监督。对建设单位违反法律、法规的要求,监理单位应当予以拒绝。其次是合同,最主要的是工程建设监理合同和工程承包合同。监理合同是建设单位和监理单位为完成工程建设监理任务而明确相互权利义务关系的协议;工程承包合同是建设单位和承包人为完成商定的某项工程建设而明确相互权利义务关系的协议。依法签订的合同具有法律约束力,当事人必须全面履行合同规定的义务,任何一方不能擅自变更或解除合同。在开展监理工作时,监理单位必须以合同为依据办事。工程建设监理的依据还有国家批准的工程项目建设文件,如批准的建设项目可行性研究报告、规划、计划 and 建设文件,工程建设方面的现行规范、标准、规程等。这些依据表明监理工程师权利的另外一个来源,即法律赋予的监督工程建设各方按法律、法规办事的权利,监理工程师开展监理活动也是执法过程。理解这一点,对监理工程师开展监理工作和承包人自觉接受监理是很有意义的。

二、工程建设监理的性质

1. 服务性

服务性是工程项目建设监理的根本属性。监理工程师开展的监理活动,本质上是为建设单位提供项目管理服务。监理是一种咨询服务性的行业。咨询服务是以信息为基础,依靠专家的知识、检验和技能对客户委托的问题进行分析、研究,提出建议、方案和措施,并在需要时协助实施的一种高层次、智力密集型的服务,其目的是改善资源的配置和提高资源的效率。监理单位是建筑市场的一个主体,建设单位是其顾客,“顾客是上帝”是市场经济的箴言,监理单位应该按照监理委托合同提供让建设单位满意的服务。

工程建设监理的服务性主要表现在:它不同于承包人的直接生产活动,也不同于建设单位的直接投资活动。监理单位不需要投入大量资金、材料、设备、劳动力,一般也不必拥有雄厚的注册资金。监理单位既不向建设单位承包工程造价,也不参与承包人的盈利分成。它只是在工程项目建设过程中,利用自己在工程建设方面的知识、技能和经验为客户提供高智能监督管理服务,以满足项目建设单位对项目管理的要求。

工程建设监理服务的对象是项目建设单位,按照工程建设监理合同提供服务。国际顾问工程师联合会(FIDIC)要求“咨询工程师仅为委托人的合法利益行使其职责,他必须以绝对的忠诚履行自己的义务,并且忠诚地服务于社会性的最高利益以及维护职业荣誉和名望”。有一种错误的认识和做法,认为监理是建设单位花钱委托的,建设单位要监理工程师做什么就得做什么。其实,监理工作提供的服务有正常服务、附加服务和额外服务之分,由工程建设监理合同予以界定,监理工作没有义务承担合同外的服务。另外,在市场经济条件下,监理工程师没

有任何义务也不允许为承包商提供服务。但在实现项目总目标上,三方主体是一致的,监理工程师要协调各方面关系,以使工程能够顺利进行。

2. 公正性

公正,指的是坚持原则,按照一定的标准事实地待人处事。公正性是指监理工程师在处理事务过程中,不受他方非正常因素的干扰,依据与工程相关的合同、法规、规范、设计文件等,基于事实,维护建设单位和承包人的合法权益。当建设单位与承包人产生争端时,监理工程师应公正地处理争端。公正性是咨询监理业的国际惯例。在很多工程项目管理合同条例中都强调了公正性的重要性。国际上通用的合同条件对此都有明确的规定和要求。

FIDIC 的基本原则之一就是监理工程师在管理合同时公正无私。FIDIC 的土木工程施工条件(红皮书)第四版第 2.6 款规定:凡是合同要求工程师用自己的判断表明决定、意见或同意,表示满意或批准,确定价值或采取别的行动时,他应在合同条款规定内,并兼顾所有条件的情况下公正行事,公正行事意味着工程师专注于倾听和考虑建设单位、工程师以及承包人之间友好交流和理解的必要性,同时也强调了工程师以公正无私的态度处理问题的重要性。

FIDIC 的建设单位/咨询工程师标准服务协议书(白皮书)第五条中咨询工程师的职责提出了一个要求,就是指运用合理的技能谨慎而勤奋地工作,作为一名合同的管理者必须根据合同来进行工作,在建设单位和承包人之间公正地证明、决定或行使自己的处理权。

英国土木工程师学会(ICE)的土木工程施工合同条件第 2(8)款中,对工程师根据合同行使权利做出明确的规定:除非根据合同条款需要建设单位特别批准的事宜,工程师应在合同条款规定内,并兼顾所有条件的情况下做出公正的处理。

公正性成为咨询监理业的国际惯例,主要是因为社会上非常重视咨询工程师的声誉和职业道德,如果一个咨询工程师经常无原则地偏袒建设单位,承包人在投标时就要多考虑“工程师因素”,即将工程师的不公正因素列为风险因素,从而要增加报价中的风险费。另外,公正性是监理工作正常和顺利开展的基本条件,如果工程师无原则地偏袒建设单位,会引起承包人反感,增加许多争端,这样,一方面会影响承包人干好工程的积极性,不能精心施工;另一方面,也使监理工程师分散精力,影响其进行三大控制。如果争端不能公正解决,必将进一步激化矛盾,最终会诉诸法律程序,这对建设单位和承包人都不利。

在我国,实施建设监理制的基本宗旨是建立适合社会主义市场经济的工程建设新秩序,为开展工程建设创造安定、协调的条件,为投资者和承包人提供公平竞争的条件。建设监理制赋予监理工程师很大的权利,工程建设的管理以监理工程师为中心开展,这就要求监理工作要具有公正性。我国建设监理制沿用了国际惯例,把公正性放在首要的位置。《中华人民共和国建筑法》第三十四条对其作了规定:工程监理单位应当根据建设单位的委托,客观、公正地执行监理任务。建设部和国家计委联合颁发的《工程建设监理规定》第四条规定:把公正作为从事工程建设监理活动的准则;第二十六条规定:总监理工程师要公正地协调项目法人与被监理单位的争议。

3. 独立性

独立,是指不依赖外力,不受外界束缚。监理的独立性首先是指监理公司应作为一个独立的法人机构,与项目建设单位和承包人没有任何隶属关系。监理单位不属于建设单位和承包人签订的合同中的任何一方,它不能参与承包人、制造商和供应商的任何经营活动或在这些公

公司拥有股份,也不能从承包人或供应商处收取任何费用、回扣或利润分成。监理工程师和建设单位之间的关系是通过建立委托合同来确定的,监理工程师代表建设单位行使监理委托合同中建设单位赋予的工程管理权,但不能代表建设单位根据项目法人制的原则在项目管理中应负有的职责,建设单位也不能限制监理单位行使建设监理制有关规定所赋予的职责;监理工程师和承包人之间的关系是有关法律、法规赋予的,以建设单位和承包人之间签订的施工合同为纽带的监理和被监理的关系,他们之间没有也不允许有任何合同关系。

监理的独立性还指监理工程师独立开展监理工作,即按照建设监理的依据开展监理工作。只有保持独立性,才能正确地思考问题、行使判断、做出决定。

对监理工程师独立性的要求也是国际惯例。国际上用于评判一个咨询工程师是否适合于承担某一个特定项目最重要的标准之一,就是其职业的独立性。FIDIC 白皮书明确指出,咨询机构是“作为一个独立的专业公司受雇于建设单位去履行服务的一方”,咨询工程师是“作为一名独立的专业人员进行工作”。同时,FIDIC 要求其成员“相对于承包人、制造商、供应商,必须保持其行为的绝对独立性”,不得“与任何可能妨碍它作为一个独立的咨询工程师工作的商业活动有关”。

我国《中华人民共和国建筑法》第三十四条也做出了类似的规定:“工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件供应单位不得有隶属关系或其他利害关系。”《工程建设监理规定》明确指出:“监理单位应按照独立、自主的原则开展工程建设监理工作”。

监理的独立性是公正性的基础和前提。监理单位如果没有独立性,根本就谈不上公正性,只有真正成为独立的第三方,才能起到协调、约束作用,公正地处理问题。

4. 科学性

工程建设监理是为项目建设单位提供的一种高智能的技术服务,这就决定了它应当遵循科学的准则。各国从事咨询建立的人员,绝大部分都是工程建设方面的专家,具有深厚的科学理论基础和丰富的工程方面的经验。建设单位所需要的正是这些以科学为基础的“高智能”服务。

工程建设监理的对象是专业化和社会化的承包人,他们在各自的领域长期进行承包活动,在技术和管理上都达到了相当的水平。监理工程师要对他们进行有效的监督管理,必须有相应的甚至更高的水平。同时,监理工作与一般的管理有所不同,是以技术为基础的管理工作,专业技术是沟通监理工程师和承包人的桥梁,强调监理的科学性,有利于进行管理和组织协调。

工程建设监理的主要任务也决定了它的科学性。监理的主要任务是协助建设单位在预定的投资、进度和质量目标内实现工程项目。而当今工程规模日趋庞大,功能、标准越来越高,新技术、新工艺和新材料不断涌现,参加组织和建设的单位越来越多,市场竞争激烈,风险高,监理工程师只有采用科学的思想、理论、方法、手段才能完成监理任务。

监理的科学性还是其公正性的要求。科学本身就有公正性的特点,是就是,不是就不是。监理公正性最充分的体现就是监理工程师用科学的态度待人处事,监理实践中的“用数据说话”,既反映了科学性,也反映了公正性。

监理的科学性主要包括两个方面。一是监理组织的科学性。要求监理单位应当有足够数量的、业务素质合格的监理工程师,有一套科学的管理制度,要掌握先进的监理理论、方法,要有现代化的监理手段。二是监理运作的科学性。即监理人员按照客观规律,以科学的依据、科

学的监理程序、科学的监理方法和手段开展监理工作。其中,对监理人员素质的高要求是科学性最根本的体现。我国目前监理工作中,通过监理工程师培训、考试、注册等措施提高了监理人员的素质。

三、我国建设监理的发展

1. 我国建设监理制度的缘起

实行建设监理制度,是我国工程建设管理体制的一次重大改革。与发达国家不同,我国的建设监理制度不是直接产生的,而是移植、引入的。

长期以来,我国实行的是计划经济体制,企业的所有权和经营权不分,投资和工程项目均属国家,也没有建设单位和监理单位,设计、施工单位也不是独立的生产经营者,工程产品不是商品,有关方面也不存在买卖关系,政府直接支配建设投资、进行建设管理,设计、施工单位在计划指令下开展工程建设活动。在工程建设管理上,则一直沿用着建设单位自筹自管自建方式:国家按投资计划将建设资金分配给各地方或部门,再根据需要安排建设任务,由建设单位自筹自管自建工程项目。建设单位不仅负责组织设计、施工、申请材料设备,还直接承担了工程建设的监督和管理职能。这种由建设单位自行管理项目的方式,使得一批批的筹建人员刚刚熟悉项目管理业务,就随着工程竣工而转入生产或使用单位,而另一批工程的筹建人员,又要从头学起。如此周而复始地在低水平上重复,严重阻碍了我国建设水平的提高。这是一家一户的、封闭式的小生产的管理模式,它与设计、施工单位和商品厂家的社会化、专业化的大生产方式相比十分不相称。它在以国家为投资主体采用行政手段分配建设任务的情况下,已经暴露出许多缺陷,投资规模难以控制,工期、质量难以保证,浪费现象普遍严重。在投资主体多元化并全面开放建设市场的新形势下,就更为不适应了。那种不做科学研究,用高度集中的政府权力决定工程上马,直接组织工程的设计、施工和材料供应的办法,只能使参与建设的各方始终处于被动和等待的状态,主动性和创造性不能充分发挥。那种用一次性行政建设指挥部的非专业化管理方式管理建设,只能使各个工程项目建设始终处于低水平管理状态,投资、进度和质量难以控制也就成了必然。1985年12月召开的全国基本建设管理体制改革的会议指出: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,不发展专门从事组织管理工程建设的行业是不行的。这是我国实行专业化和社會化的建设监理的最初思想基础。

2. 改革开放实践的推动

改革开放的实践也极大地推动了建设监理制度的出台。在引进外资的过程中,世界银行等国际金融组织把按照惯例进行项目管理作为贷款的必备条件,按照国际惯例进行项目管理即实行监理制度。为了赢得外资,我国把在世界银行贷款等项目引入了建设监理制度。最早实行这一制度的是1984年开工的云南鲁布革水电站引水隧道工程,该工程按照国际惯例进行项目管理即实行监理制度。1986年开工的西安至三原高速公路工程也实行了监理制度。监理制度在这些工程中的实践获得了极大的成功。实践证明,作为国际惯例的建设监理在工程项目管理上具有很大的优势,而且它并不妨碍各种形式所有制的实现,与我国社会的基本制度也不矛盾。另一方面,在这些项目实行监理制度时,由于我国没有这一制度,也没有相应的监理工程师,监理工作都得花较高的代价请外国公司进行。如果不聘请外国监理,则我国又很难

获得外国的投资和技术。这就促使我国也应当有相应的监理机构,首当其冲的是必须建立与国际惯例接轨的建设监理制度。在很大程度上可以说,我们国家是在世界银行等国际组织的推动下实行监理制的。

3. 治理整顿建筑市场的要求

改革开放以后,工程建设领域充满了活力,同时也出现了一些问题,对这些问题的寻求解决,又进一步促进了建设监理制的出台。1984年我国开始推行招标投标制和开放建设市场,建筑领域的活力大大增强。但同时也出现了建设市场秩序混乱、工程质量形势十分严峻的局面,全国平均每四天就有一栋房子倒塌,建筑市场上的腐败现象也很严重。产生这种状况的原因,是在注入激励机制的同时,没有建立约束机制。1988年3月,七届人大一次会议的《政府工作报告》特别强调:在进行各项管理制度改革的同时,一定要加强经济立法和司法,要加强经济管理与监督。同时,中央还提出:要继续深化改革,建立社会主义商品经济新秩序。正是在这种大背景下,人们意识到,改革中的问题只能通过改革的途径来解决。如果说简政放权、实行承包制和开放市场是注入激励机制,那么加强政府监督管理和实施专业化监理就是建立协调约束机制。这种机制对克服自由化的无序状态是十分必要的。于是在1988年组建建设部时,增设了建设监理司,除具体归口管理质量、安全和招标投标外,还具体实施一项重大改革,即实行建设监理制度。对此,建设部进行了两个多月的研究,还组织在国外做过工程建设管理的专家进行多次讨论,拟定了我国建设监理制的基本框架及其实施方案。1988年7月25日,建设部向全国建设系统印发了第一份建设监理文件——《关于开展建设监理工作的通知》。阐述了我国建立建设监理制的必要性,明确了监理的范围和对象、政府的管理机制与职能、社会监理单位以及监理的内容,对于监理立法和监理的组织领导提出了要求。1988年8月1日,人民日报在头版以显著的标题“迈向社会主义商品经济新秩序的关键一步——我国将按国际惯例建设监理制”,向全世界宣告了我国建设领域的这一重大改革。

4. 我国建设监理制度的发展

我国的建设监理实施过程分为三个阶段:1988至1993年为试点阶段,1993至1995年为稳步推进阶段,1996开始进入全面推行阶段。

1988年8月和10月,建设部分别在北京和上海召开第一、第二次建设监理工作会议,确定北京、上海、天津、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳8市和交通、能源两部分的公路和水电系统进行监理试点。同年11月12日,研究制定了《关于开展建设监理试点工作的若干意见》,为试点工作的开展提供了依据。各试点单位迅速建立或指定负责监理试点工作的机构,选择监理试点工程,组建建设监理单位等,1998年底,监理试点工作同时在“8市2部”展开。1992年,监理试点工作迅速发展,《工程建设监理单位资质管理试行办法》《监理工程师资格考试和注册试行办法》先后出台,监理取费办法也会同国家物价局制定颁发。1993年3月18日,中国建设监理协会成立,标志着我国建设监理行业初步形成。

经过几年的试点工作,建设监理工作取得了很大进展,1993年5月,建设部在天津召开了第5次全国建设监理工作会议。会议分析了全国建设监理工作的形势,总结了试点工作特别是“8市2部”试点工作经验,对各地区、各部门建设监理工作给予了充分肯定。建设部决定在全国结束建设监理试点,当年转入稳定发展阶段。

自1993年转入稳步推进阶段后,建设监理工作取得了很大发展。截至1995年底,全国已

有 29 个省、自治区、直辖市和国务院 39 个工业、交通等部门推行了建设监理制度。全国已开展监理工作的地级以上城市有 153 个,占总数的 76%;已成立监理单位有 1500 多家,其中甲级监理单位有 64 家;监理工作从业人员达 8 万人,其中有 1180 多名监理工程师获得了注册证书;一支具有较高素质的监理队伍正在形成。全国累计受监理工程的投资规模达 5000 多亿元,受监理工程的覆盖率在全国平均约有 20%,其中全国大型水电工程、铁路工程、大部分国道和高等级公路工程全部实行了监理。

1995 年 12 月,建设部在北京召开了全国第 6 次全国建设监理工作会议。会议总结了 7 年来建设监理工作的成绩和经验,对下一步的监理工作进行了全面部署,对先进单位和个人进行表彰。为配合这次会议的召开,还出台了《工程建设监理规定》和《工程建设监理合同示范文本》,进一步完善了我国的建设监理制。这次会议的召开,标志着建设监理工作已进入全面推行的新阶段。

1997 年 11 月,全国人大通过的《中华人民共和国建筑法》载入了建设监理的内容,并专拟一章对我国工程建设监理制度做出了规范,使建设监理在建设体制中的重要地位得到了国家法律的保障。《建设工程监理规范》《工程监理企业资质管理规定》《建设工程监理范围和规模标准规定》等重要法规也出台实施。另外,全国绝大多数地方政府或人大以及各部门,也制定了本地区、本部门的建设监理法规和实施细则,形成了上下衔接的法规体系,使建设监理工作基本上做到有章可循,保障其健康发展。实施建设监理的工程项目,都取得了比较明显的成效。监理单位积累了丰富的监理工作经验,建设监理得到了社会普遍认可。实行建设监理制以来,我国建设监理事业发展迅猛,但从我国监理协会组织的出国考察和进行的调查研究情况来看,我国的建设监理制仍然处在初期阶段,还存在不少问题,如建设监理市场存在着不规范的现象,一些监理单位还不是真正独立的法人实体,监理队伍总体素质还不高,一些工程项目上监理工作还不到位、监理责任不落实,一些监理人员中存在腐化现象等,这些均需要要在实践中探索解决。随着我国社会主义市场经济的进一步建立完善,我国建设监理事业必将得到更大的发展。

四、实行建设监理制后我国的工程建设监理体制

我国传统的工程建设项目实行的是自管自的管理体制,实行建设监理制的目的之一就是要改革这一传统的体制,形成一个新型的管理体制。这一新型的管理体制就是:在政府有关部门的监督管理下,由项目建设单位、承包人和监理单位直接参加的“三方”管理体制。我国现行的建设监理体制是一种与国际惯例一致的管理体制,由建设单位、承包人和监理单位构成的“三方”管理体制。为世界上大多数国家所采用,引入监理工程师这一社会化、专业化的组织参与项目,是国际公认的工程项目管理的重要原则。我国现行的建设监理体制是一种宏观管理与微观管理相结合的管理体制。政府部门简政放权,调整和转变职能,实行政企分开,改变了过去既要宏观管理又要微观管理,实际上两者都管不好的状况,把重点放在宏观管理上,即对建筑市场的规范化管理上。建立各种规章制度,规范市场主体行为;依照这些规章制度,监督市场主体行为;为市场主体提供一个统一、开放、竞争、有序的市场环境。对具体的工程项目管理,则交由市场主体进行。在工程建设项目建设单位负责制下,建设单位、承包人和监理单位按照合同各自对工程建设项目进行管理。这样,宏观管理与微观管理相结合,使管理工作井然有序,效率倍增。

我国现行的建设监理体制是一种系统化的管理体制。围绕着工程建设项目,建设单位、承包人和监理单位形成了三种关系:一是建设单位利用市场竞争机制,择优选择承包人,并与其签订工程承包合同而建立起来的承包关系;二是建设单位通过直接委托或通过市场竞争,择优监理单位,与之签订工程建设监理合同而建立起来的委托服务关系;三是根据建设监理制度和工程承包合同、工程监理合同建立起来的监理单位和承包人之间的监督与被监督的关系。市场三大主体通过这三种关系紧密联系在一起,形成了相互协作、相互促进、相互约束的项目组织系统。其中监理单位起到了关键的协调约束作用,这样的项目组织系统实际上是以监理工程师为中心展开的。通过具有专业知识和实践经验的监理工程师进行监督,使整个项目组织系统始终朝向工程项目的总目标运行。总之,我国新型的工程建设监理管理体系,在建设单位和承包人之间引入了咨询服务性质的建设监理单位作为工程建设的第三方,以经济合同为纽带,以提高工程建设水平为目的,以监理工程师为中心,初步形成了社会化、专业化、现代化的管理模式。

经过 20 多年的发展。我国就建设监理工作颁发了各种法律、法规。这些法律、法规的具体规定构成了我国建设监理制度的主要内容。主要包括以下几个方面:

1. 一定范围内的工程项目实现能够强制性建设监理

这是我国建设监理的一大特色,是由我国的具体国情所决定的。工程建设监理的本质是专业化、社会化的监理单位为建设单位提供高智能的项目管理服务。建设项目是否实行监督,应由建设单位决定,建设监督并不具有强制性。但我国是以公有制为主的社会主义国家,这就决定了:第一,必须加强对涉及国计民生的建筑工程施工管理。我国大中型项目和住宅小区工程等,其工程质量、投资效益等直接影响国民经济的发展和人民生命财产安全,对此类工程应当实行先进、科学的管理方式,即应实行监督制度。第二,必须加强对政府和国有企业投资的监督。目前,由于我国政府和国有企业投资的建设单位,工程施工水平低,责任不清,往往对投资效益和工程质量关心不足,因此,在工程施工管理方式上,必须引进制约机制,实行监督,以提高政府和国有企业的投资效益,确保工程质量。从我们国家的角度考虑,强制实行监督与监督的服务性本质并不矛盾。另外,我国建设监督并不是自生自长的,而是引进的,推行的时间不长,人们对其认识不足,建设监督市场不发达,必须在一定范围内强化工程施工监督的推行力度。由于以上原因,《中华人民共和国建筑法》在明确规定国家推行工程施工监督制度时,还授权国务院规定实行强制监督的建筑工程施工的范围。国务院第 279 号令《建筑工程施工质量管理条例》第十二条对此做了明确规定,规定以下工程项目必须实行建设监督:

- (1) 国家重点建设工程。
- (2) 大中型公用事业工程。
- (3) 成片开发的住宅小区工程。
- (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督的其他工程。

建设部 86 号令《建设工程监督范围和规模标准规定》则对上述工程做了详细的描述。实践证明,我国在一定范围内强制实行监督是完全必要的,它对推进我国的建设监督事业起到了重要作用。我国建设监督事业的发展,要继续进行这种强制性的做法,此外,还要通过其他方式进一步完善监督市场,其中最重要的一点是真正落实项目监督制度。

2. 工程建设监理企业实行资质管理

严格监理企业的资质管理,是保证建筑市场秩序的和重要措施。《中华人民共和国建筑法》规定了工程监理企业从事监理活动应当具备的条件:有符合国家规定的注册资本;有与其从事的建筑活动相适应的具有法定执业资格的专业技术人员;有从事相关建筑活动所应有的技术装备;法律、行政法规规定的其他条件。《工程建设监理规定》也对资质审查进行了规定。建设部 102 号令《工程监理企业资质管理规定》对工程监理企业的资质等级和业务范围、资质申请审批、监督管理和处罚等做了更详细的规定。

3. 监理工程师实行开始和注册制度

实行监理工程师考试和注册制度,主要是限定从事监理工作的人员范围,保持监理工程师队伍具有较高的业务素质和工作水平。《中华人民共和国建筑法》第 14 条要求:“从事建筑活动的专业技术人员,应当依法取得相应的执业资格证书,并在执业资格证书许可的范围内从事建筑活动。”建设部 18 号令《监理工程师资格考试和注册试行办法》对监理工程师的从业资格做了详细规定。监理工程师是岗位职务,不是专业技术职务,是在已具有中级及其以上的专业技术职称的人员中产生的,他们不仅要精通本专业的技术知识,还要掌握经济和法律知识,并有组织、协调能力。监理工程师的执业资格证书即《监理工程师资格证书》,在取得资格证书前,要进行适当的培训和严格的考试;取得资格证书后,如果本人正在监理单位任职,则可申请注册。监理工程师资格考试、考核工作,由中华人民共和国住房和城乡建设部(以下简称建设部)、中华人民共和国人力资源和社会保障部(以下简称人社部)共同组织实施。监理工程师注册,由监理工程师所在监理单位提出申请,经本省或本部门监理工程师注册机关核准并报国家建设部备案后,发给注册证书,予以注册。只有取得注册证书的人才能以监理工程师的名义上岗执业。

4. 从事监理工作可以合法获取酬金

工程建设监理是高智能的技术服务,这种服务是有偿的。监理工作具有高智能特点,相应的报酬应高于社会平均水平。应该说,目前我国建设监理的取费标准偏低,且在执行时压价现象时有发生,这已引起了有关部门的关注。建设监理制度将在这方面进一步完善。

第二节 监理工程师

一、监理工程师的概念

监理工程师是指取得国家监理工程师执业资格证书并经注册的监理人员。含义如下:

- (1) 监理工程师是岗位职务,不是专业技术职称,是经过授权的职务(责任岗位)。
- (2) 经全国监理工程师执业资格考试合格并通过一个监理单位申请注册获得《监理工程师岗位证书》的监理人员。
- (3) 在岗的监理人员。不在监理工作岗位,不从事监理活动者,都不能称为监理工程师。

参加工程建设的监理人员,根据工作岗位设定的需要可分为总监理工程师(简称总监)、