

工程建设监理概论

束拉 邢振贤 主编



郑州大学出版社



土木建筑工程“十一五”规划本科教材

工程建设监理概论

主 编 束 拉 邢振贤

郑州大学出版社

内容简介

全书共分9章,着重阐述了工程建设监理的基本概念,以及所涉及的相关法律法规。同时介绍了工程建设监理的过程控制和管理知识,监理工程师在现场监理时应遵守的工作程序。主要包括概论、工程建设监理的人力资源管理、工程建设监理的目标管理、工程项目的合同管理、工程建设监理的信息管理、工程建设监理的组织协调、工程建设监理的风险管理、工程管理的发展趋势等内容,全书最后还给出了监理规划的实际案例。

本书可供高等院校土木工程、工程管理等专业作为教材使用,也可供从事建设监理的工程技术人员参考。

图书在版编目(CIP)数据

工程建设监理概论/束拉,邢振贤主编. —郑州:郑州大学出版社,2010.3
普通高等教育土木工程专业“十一五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 5645 - 0187 - 7

I. ①工… II. ①束…②邢… III. ①建筑工程 - 监理管理 - 高等学校 - 教材 IV. ①TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2010)第005504号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路40号

出版人:王锋

全国新华书店经销

郑州文华印务有限公司印制

开本:787 mm × 1 092 mm

印张:18.25

字数:432千字

版次:2010年3月第1版

邮政编码:450052

发行电话:0371 - 66966070

1/16

印次:2010年3月第1次印刷

书号:ISBN 978 - 7 - 5645 - 0187 - 7 定价:29.00元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

本书作者

Authors

主 编 束 拉 邢振贤

副 主 编 董 颇 孙成城

编 委 (以姓氏笔画为序)

王 军 邢振贤 刘 弘

孙成城 李 勇 束 拉

董 颇

前 言

Preface

随着建设工程管理体制的不断发展,建设监理作为我国建设管理的一项基本制度已经得到了长足的发展。为了在高校土木工程、工程管理等专业普及建设监理的基本知识,加强工程管理人才的培养,我们编写了《工程建设监理概论》这本教材,以满足在校学生的教学需求。在教材的编写过程中,既注重了监理理论发展的过程,也结合了监理实践的技能培养。

本书突破了以往书刊对监理单位和监理工程师仅从资质管理的要求进行论述的局限性,而是更科学地从人力资源管理的角度对监理单位如何培养和配置监理工程师进行了更深刻的分析和论述,并且从目标管理的高度强调了监理工作在工程管理中的必要性和重要性。另外,本书将安全管理作为一节单独进行了阐述。

本书由郑州大学束拉、华北水利水电学院邢振贤任主编,全书共分9章。具体编写分工如下:河南工业大学王军编写第1、5章,黄淮学院李勇编写第2、6章,洛阳理工学院孙成城编写第3章3.1~3.3节,河南城建学院董颇编写第3章3.4~3.5节、第9章,邢振贤编写第4章,河南科技学院刘弘编写第7章,束拉编写第8章。

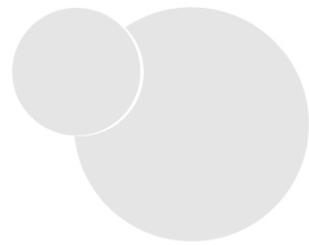
本书在编写过程中参考了FIDIC的最新资料以及中外学者和专家近年来的相关论文和著作,在此谨表谢意。

由于水平有限,书中不妥和谬误之处在所难免,敬请读者批评指正。

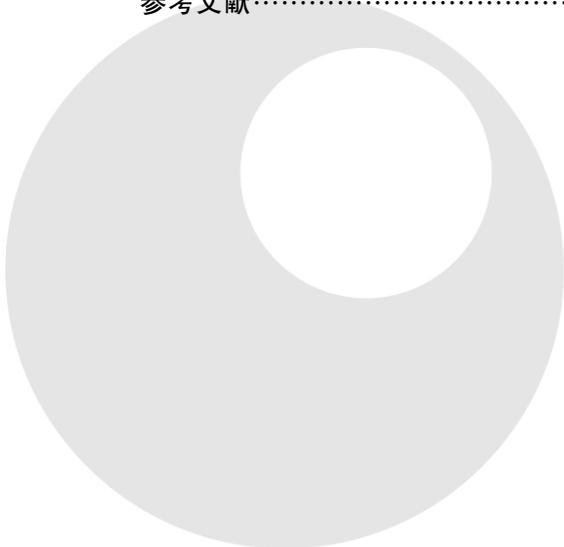
编 者

2009年10月

第1章 概论	1
1.1 我国工程建设监理制度的产生及发展	1
1.2 工程建设监理的基本内涵	7
1.3 工程建设监理的相关法律法规	13
1.4 国外工程建设监理概况	14
1.5 FIDIC 简介	16
第2章 工程建设监理的人力资源管理	18
2.1 监理工程师资质管理	18
2.2 监理人员的素质	22
2.3 监理单位	27
2.4 人力资源的协调	34
第3章 工程建设监理的目标管理	44
3.1 建设工程投资控制	44
3.2 建设工程质量控制	57
3.3 建设工程进度控制	77
3.4 安全管理	91
3.5 目标管理	98
第4章 工程项目的合同管理	108
4.1 合同的法律概念	108
4.2 合同的形式	122
4.3 建设工程委托监理合同管理	124
4.4 建设工程施工合同管理	132
4.5 建设工程物资采购合同管理	147
第5章 工程建设监理的信息管理	156
5.1 信息管理	156
5.2 建设工程监理信息及信息管理	158
5.3 计算机辅助监理的具体内容	163
5.4 建设工程监理信息系统管理	167
5.5 建设监理文档资料管理	171
5.6 监理常用软件简介	176



第 6 章 工程建设监理的组织协调	179
6.1 组织的基本原理	179
6.2 项目监理组织机构形式及人员配备	183
6.3 项目监理组织协调	187
第 7 章 工程建设监理的风险管理	194
7.1 风险管理的基本概念	194
7.2 监理风险的产生	196
7.3 监理风险的分析	199
7.4 监理风险管理	207
第 8 章 工程管理的发展趋势	217
8.1 工程管理的范畴	217
8.2 工程建设监理在工程管理中的地位	221
8.3 工程管理的发展趋势	223
第 9 章 建设监理案例	226
9.1 建设工程监理文件的构成	226
9.2 监理规划的编写与审核	227
9.3 工程建设监理实施细则	229
9.4 建设监理案例	230
参考文献	279





第1章 概论

1.1 我国工程建设监理制度的产生及发展

1.1.1 我国工程建设监理制度的产生背景

从中华人民共和国成立直到20世纪80年代,我国的工程建设基本上是国家统一安排、统一拨款建设,这与当时的经济条件和经济环境是密不可分的,这种计划经济条件下的工程建设管理方式在当时对于国家集中有限的财力、物力和人力进行经济建设以及监理我国的工业体系和国民经济体系都发挥了重要的作用。

20世纪70年代建筑市场混乱,出现了无证设计、无图施工、盲目蛮干的现象。此外,施工企业自评自报的工程质量合格率、优良率严重失准,水分很大。一般的建设工程都由建设单位自己组建临时机构负责工程的管理;重大建设工程由政府从相关单位抽调技术人员组建工程指挥部,由指挥部对工程进行管理。从本质上讲,这两种管理模式是一样的,建设单位或建设指挥部不需要承担任何经济责任和风险,这种管理模式造成了质量、进度和造价严重失控,这些都迫切需要建立严格的外部监督体制,形成企业内部保证和外部监督认证的双控体制。为适应这种要求,1982年11月我国开始实行工程质量监督制度。1984年国务院颁发了“关于改革建筑业和基本建设管理体制若干问题的暂行规定”,明确提出了改变工程质量监督制度,建立有权威的工程质量监督机构。工程质量监督制度的建立,标志着我国的工程建设监督由原来的单向行政监督向政府专业质量监督转变,由仅仅依靠企业自检自评向第三方认证和企业内部保证相结合转变。

20世纪80年代以后,我国进入了改革开放的新时期,原有的工程建设管理方式和体制模式越来越不适应发展的要求。国家决定在基本建设和建筑业领域采取一系列重大改革措施,改革传统的工程建设管理模式,以适应我国的经济发展和改革开放新形势的要求。

1985年,全国建设体制改革会议提出,要借鉴国际工程项目管理的经验,走专业化、社会化和科学化的现代化管理道路。随着我国工程建设管理体制改革的深入,在借鉴国际惯例的基础上,1988年7月,建设部(现已更名为中华人民共和国住房和城乡建设部——编者注)提出建立有中国特色的工程建设监理制度,并在若干城市进行试点。从1996年开始,在建设领域全面推行工程建设监理制度。

从1988年以来的20多年中,党和国家领导人对工程监理工作的发展都高度重视,曾多次发表讲话强调实施工程建设监理制度的重要性,1998年12月朱镕基在视察长江三



峡水利枢纽时指出：“为确保三峡工程质量，必须实行严格的工程监理制度，强化工程建设监理”。在2003年8月召开的南水北调工程建设委员会会议上，温家宝总理强调“工程建设要按照政企分开的原则，严格实行项目法人责任制、招标投标制、建设监理制、合同管理制。”

1.1.2 我国工程建设监理制度的发展历程

我国的工程建设监理是通过世界银行贷款项目的实施开始的。1982年，鲁布革电站引水工程是我国第一个实行工程建设监理的项目，随后大量的涉外项目也都实行了监理制。

1985年，全国建设体制改革会议提出，要借鉴国际工程项目管理的经验，走专业化、社会化和科学化的现代化管理道路。

1988年7月，建设部发布了《关于开展建设监理工作的通知》，发起建立有中国特色的工程建设监理制度。

1988年11月12日，建设部发出《关于开展建设监理试点工作的若干意见》，确定北京、天津、上海、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳8个城市和交通部、能源部的公路、水电系统作为开展建设监理工作的试点单位，分别在设计院、研究所和科研院校的基础上组建监理公司，并对一些项目实施了工程监理。

1993~1995年，我国的建设监理由试点阶段转入稳步发展阶段。

1996年，建设监理制度开始在全国范围内全面推广，经过10多年的研究和发展，监理制度探索与实践已初具规模。到1996年底，全国31个省、自治区、直辖市和国务院的44个部委在不同程度上实施了建设监理制，先后成立了2000多家监理公司。

自1996年起，建设监理开始进入全面推行阶段，特别是1998年3月1日起施行的《中华人民共和国建筑法》确立了建设监理的法律地位，建设部及部分省、市也先后颁布了一些有关建设监理具体实施的法规，为建设监理事业的发展起到了指导作用。

2000年，中华人民共和国国家标准GB 50319—2000《工程建设监理规范》颁布实施，相关行业根据监理规范制定了行业规范标准，保证工程建设监理制度全面健康地推行。

2003年，国务院第28次常务会议通过了《建设工程安全生产条例》。

2004年建设部制定了《建筑施工企业安全生产管理机构设置及专职安全生产管理人员配备办法》和《危险性较大工程安全专项施工方案编制及专家论证审查办法》，标志着我国监理制度在全国得到了全面的推广，在制度化、规范化和科学化方面都上了新台阶，并向国际监理水准迈进。

2006年，建设部出台了《建设工程安全生产监理责任划分若干意见》，对施工安全生产过程中监理的责任进行划分。

2007年，《工程建设监理与相关服务收费管理规定》宣告了实行16年之久的旧收费标准退出了历史舞台，这对监理行业的发展具有重要意义。

随着市场经济的发展，目前建设监理的服务已不能满足业主的需求，与国际通行的管理方式也存在一定差距。能否走出一条既与国际接轨，又适合我国建设监理发展的道路，关系着监理行业的兴衰。2007年8月1日实施的《工程监理企业资质管理规定》，适应了



新形势的需求。

经过 20 多年发展,建设监理制从无到有、从小到大,不断完善,监理制度已被业主所接受。工程监理制与建设项目法人责任制、招投标制、合同管理制组成了我国工程建设新的基本建设管理体制和工程建设各方主体间运行机制。监理队伍整体素质和监理水平稳步提高。全国的监理单位已发展到了 6000 多家,从业人员 52 万人的监理队伍中注册监理工程师已达到 10 万余人。重大的工程项目都实行了建设监理制,我国建设监理已走上一条以监理工程师为基础、以监理企业为主体,将国家强制性监理与企业市场化运作相结合的创新发 展道路。

1.1.3 工程建设监理的作用

建设单位的工程项目实行专业化、社会化的建设监理,在提高投资的经济效益方面发挥了重要作用,主要表现在以下几个方面。

(1) 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。

(2) 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。工程建设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实施阶段,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的相关法律、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起到一定的约束作用。

(3) 有利于促使承建单位保证建设工程的质量和使用安全 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。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,实际上是对工程建设生产过程的管理,它与产品生产者的自身的管理有很大的不同。按照国际惯例,监理工程师是既懂工程技术又懂经济、法律和管理的专业人才,凭借丰富的工程建设经验,有能力及时发现建设工程实施过程中出现的问题。发现工程所用材料、设备以及阶段产品中存在的问题,从而最大限度地避免工程质量事故或工程质量隐患。因此,实行工程建设监理制之后,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工程建设生产过程的监督管理,对保证建设工程质量和使用安全起到了重要作用。

(4) 有利于实现工程建设投资效益最大化 工程建设投资效益最大化有三种不同表现: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;在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下,工程建设寿命周期费用(全寿命费用)最少;工程建设本身的投资效益与社会效益、环境效益的综合效益最大化。

实行工程建设监理制后,工程监理企业一般都能协助业主实现上述工程建设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。随着工程建设寿命周期费用观念和综合效益理念被越来越多的建设单位所接受,工程建设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,促进我国国民经济健康、可持续发展。

(5) 有利于培育、发展和完善我国建筑市场 由于工程建设监理制的实施,我国工程建设管理体制开始形成以工程建设项目法人责任制、工程建设监理单位和工程承建单位直接参加的,在政府工程建设行政主管部门监督管理之下的新型管理体制,我国建筑市场的格局也开始发生结构性变化。作为连接项目法人责任制、工程招标制和加强政府宏观管理的中心环节,建设监理制度使其联系起来,形成一个有机整体,对在工程建设领域发挥市场机制作用十分有利。

(6) 有利于实现政府在工程建设中的职能转变 我国的经济体制改革明确提出了要转变政府职能,实行政企分开,简政放权;提出了政府在经济领域的职能要转移到“规划、协调、监督、服务”上来。在工程建设领域,通过建立和实施建设监理制来具体贯彻我国经济体制改革的决策,具有重要的现实意义。它是实现政企分开的一项必要措施,是政府职能转变后的重要补充和完善措施,是在工程建设领域加强法制和经济管理的重大措施。

(7) 有利于对外开放、与国际建筑市场接轨 随着改革开放的不断扩大,近年来吸引了大量外商到我国投资,这些项目都普遍要求实行建设监理作为条件。其原因就是建设监理制能使工程建设有序进行,能充分发挥投资效益。

实践证明:实行建设监理制度,按照国际惯例组织工程建设,有利于我国的建设队伍参与国际竞争,创收更多的外汇,吸引更多的外资,进一步推动我国的对外开放,加快我国的社会主义现代化建设。

1.1.4 我国工程建设监理的现状

建设监理行业的发展与国家的政策和经济体制紧密相连,外部环境、政治因素对监理行业的发展有决定性的作用。我国的工程建设监理已经取得了很好的成绩,在 20 多年的时间内经历了试点起步、稳步发展、全面推行等几个重要阶段,并且已经被社会各界所认



同和接受。但是不可否认的是,我国工程建设监理还存在一定的问题和不足。推行工程建设监理制度,对完善我国建设工程管理体制、提高建设工程管理水平、提高工程质量起到了相当积极的作用。

1.1.4.1 存在的问题

(1) 没有形成公平的市场竞争机制 工程咨询监理行业在西方发达国家,是市场经济的产物;在我国,则是从国外移植并通过制度强制推行,是政府行为。政府手段的介入削弱了市场的调节作用,使得供求机制发生扭曲,一方面,使得我国的多数监理企业只处于发展的初级阶段,不具有国际竞争水平的大型工程项目管理企业;另一方面,由于监理市场的供求、价格机制不能发挥作用,造成了市场竞争机制无法实现优胜劣汰的机能,间接造成社会和业主对整个监理行业的满意度降低,给行业发展造成不良影响。

(2) 行业管理不能适应市场经济发展的需求 不少地方的行业协会形同政府主管部门的附属机构,无法独立形成一个行业发展的管理机构,和国际上专业团体的运作机制相差较大。此外,不少协会的工作内容和方式政府化,不能真正维护会员的权益,削弱了协会作用,损害了协会的信誉。

(3) 监理企业的发展水平普遍较低 我国监理企业大致分为四种类型:一是政府主管部门为改善经济条件,安置分流人员成立的公司;二是大型企业集团设立的子公司或分公司;三是高校、科研、勘察设计单位分立出来的公司;四是社团组织及社会人士成立的监理公司。其中1/3左右是在1994年《中华人民共和国公司法》颁布前按照传统的国有企业模式成立的公司,除第四类少数社会化的监理公司外,绝大多数存在产权关系不明晰、法人制度结构不健全、运行机制不灵活、分配机制不合理的现象。监理公司缺乏自我发展的内在动力,职工的积极性难以充分调动,严重制约了监理企业和监理行业的进一步发展。

(4) 从业人员整体素质偏低 我国工程监理人员的素质、学历普遍较低,水平参差不齐,监理工程师的知识结构不合理,缺乏集技术与管理于一体的复合型监理人才;我国缺乏国际工程管理方面以及熟悉国际惯例方面的人才。国际上监理工程师通常由经济工程师担任,经济工程师既懂技术,又懂管理,融技术知识、经济知识于一体。发达国家工程咨询历史相当长,工程咨询业也被视为高智能型服务业,咨询工程师学历普遍较高;而我国的监理工程师来源主要有以下几类:各单位退休的工程技术人员,从其他单位或地区离职转来的工程技术、管理人员;企业上级单位相关部门转来的工程技术、管理人员,高校毕业生。

目前我国监理人员流动性大,难以造就高素质、熟悉国际惯例的监理人才。企业的竞争实际上就是人才的竞争,如果国内监理企业人才的素质不能有较大的提高,国内监理工程师的素质不能与国外咨询工程师抗衡,那么国内监理企业在与国外咨询公司的竞争中就必然处于劣势。

1.4.1.2 工程建设监理的发展趋势

(1) 工程监理向工程项目管理发展是必然趋势 工程项目管理是被实践证明了的科学、高效的工程管理模式,也是国际通行的模式。每年我国都有大量的工程建设项目实施,改革落后的工程建设管理模式、引入并推行先进的工程项目管理,将极大地提高工程



建设行业的效率。为进一步深化我国工程建设管理实施方式改革,加快与国际惯例接轨,建设部已明确要求积极开展试点,推行工程项目管理,培育并扶持一批具有国际竞争力的工程项目管理企业。因此,工程项目管理应是今后工程建设监理发展的必然趋势。

(2) 建设单位对监理行业的需求将发生变化 随着项目法人责任制的不断完善、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。另外,由于市场国际化程度的提高,外资项目将会大大增加,这些项目一般都要委托进行监理,建设单位的需求将从单一的质量管理向多方位、多层次、更深入的方向发展。

(3) 建设过程监理将向全方位、全过程监理发展 我国实行工程建设监理只有 20 多年的时间,由于体制和认识、建设单位需求和监理企业素质及能力的原因,目前仍然以施工阶段监理为主,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。

(4) 工程建设监理市场环境将会改善 造成工程质量的主要问题就是不规范的建筑市场,在建设单位、施工单位和监理单位中,建设单位的行为规范对监理的影响最大,随着建设单位对监理重要性认识的提高以及项目法人责任制的进一步贯彻落实,工程建设监理市场环境将会大为改观。

(5) 行业管理将逐渐与国际接轨 监理行业协会的作用会愈显重要,特别是行业自律等团体,将会逐渐影响政府决策,最终成为政府、企业和社会之间联系的纽带,成为提高监理整个行业发展的重要组成部分。

(6) 监理从业人员素质会越来越 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、规程也不断更新,信息技术日新月异,都要求工程建设监理从业人员与时俱进,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。随着我国科学技术的发展及高层次人才增多,投入到监理行业的高素质人才也会逐渐增多,这些高素质、高层次、高学历人才的加入是整个工程监理行业发展的基础,必能形成相当数量的高素质工程监理团队,形成一批公信力强、有品牌效应的工程监理企业,最终提高我国工程建设监理的总体水平及其效果,推动工程建设监理事业更好更快地发展。

(7) 监理领域多方面将逐渐与国际惯例接轨 我国的工程建设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。如果不尽快改变这种状况,将不利于我国工程建设监理事业的发展。但仅仅在某些方面与国际惯例接轨是不够的,必须在工程建设监理领域多方面与国际惯例接轨。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必须做好充分准备,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。



1.2 工程建设监理的基本内涵

1.2.1 工程建设监理的概念

监理的含义可以表述为:一个执行机构或执行者,依据一定的准则,对某一行为的有关主体进行督察、监控和评价,守“理”者不问,违“理”者则必究;同时,这个执行机构或执行者还要采取组织、指控、协调、疏导等措施,协助有关人员更准确、更完整、更合理地达到预期目标。

所谓工程建设监理,是监理单位受项目法人委托进行的工程建设项目管理,指针对工程建设项目,由社会化、专业化的工程建设监理单位接受业主的委托和授权,根据国家批准的工程建设项目文件,有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同以及其他工程建设合同,控制工程建设的投资、工期、质量,协调工程建设中的各种关系,维护工程建设合同各方的利益,所进行的微观监督管理活动。

工程监理的行为主体是工程监理企业,工程监理只能由相应资质的工程监理企业来开展,这是我国工程监理制度的一项重要规定。工程监理不同于建设主管部门的监督管理。后者的行为主体是政府,具有明显的强制性。另外还要注意的是总承包单位对分包单位的监督管理也不能视为工程监理。

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、依法从事工程建设监理业务活动的经济组织。

社会各界对工程监理的认识不太一致:①在监理的范围方面,有的认为监理应该是全过程监理,有的认为应该是施工阶段的监理;②在监理所处的位置方面,有的认为监理应该是第三方,有的认为监理应是建设单位的代表,还有的认为监理应该代表政府;③在强制监理的范围方面,有的认为监理应该覆盖所有项目,有的认为应该取消强制监理。思想和认识的不一致,影响了工程建设监理行业的健康发展。

应该清楚工程监理和工程项目管理是两个不同的概念,二者的区别在于:①工作内容方面,工程监理是工程项目管理的重要组成部分,但不是工程管理的全部。在《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)等法律中明确规定了工程监理是对施工阶段的质量、进度、造价和安全等方面的监督和管理。而工程管理工作内容包括可行性研究、招标代理、造价咨询、工程监理和勘察设计及施工的管理等。②法律责任方面,对规定的某些工程施工阶段的监理是强制的,法律责任也是明确规定的,而工程项目管理是政府提倡和鼓励的一种管理方式,其内容及深度要求可在合同中约定,明确责任。在法律责任和地位上不能将二者混为一谈。



1.2.2 工程建设监理的特点

工程建设监理的特点如下:

(1) 工程建设监理是针对工程建设项目实施的监督管理活动。工程建设项目就是固定资产投资项。它是将一定量的投资,在一定的约束条件下(包括时间、资源、质量等),按照科学的程序,经过决策(设想、建议、研究、评估、决策)和实施(勘察、设计、施工、竣工验收与使用),最终达到固定资产投资的特定目标。工程建设监理是针对工程建设项目要求而开展的,直接为工程建设项目提供管理服务。也就是工程建设监理活动必须围绕工程建设项目来进行,离开了工程建设项目,就不属于工程建设监理的范围。

(2) 工程建设监理的行为主体是工程监理企业。按照国家的有关法规,工程建设监理必须由工程监理企业组织实施。工程监理企业是工程建设监理的行为主体。只有工程监理企业才是专门从事工程建设监理和其他技术服务活动的具有独立性、社会化、专业化特点的组织。其他任何单位进行的监督管理活动(如政府有关部门进行的监督管理以及业主自行的管理)一律不能称为工程建设监理。

(3) 工程建设监理需要有业主的委托和授权。工程建设监理是市场经济条件下社会的需要。市场由买卖双方和第三方——中介机构组成。工程监理企业就是其中的第三方。但工程监理企业要成为市场的第三方就必须有业主的委托和授权。这是工程建设监理与政府对工程建设的监督管理的重要区别。

(4) 工程建设监理有明确的依据。工程建设监理是严格地按照国家有关法规和其他有关准则实施的。工程建设监理的依据主要有工程建设法规、工程建设项目建设文件、工程建设技术标准、工程建设价格标准、工程建设合同等。工程监理企业必须按上述依据实施监理。参加工程建设的其他各方也应遵守这些法规、准则和文件等。

1.2.3 工程建设监理的性质

工程建设监理是一种特殊的工程建设活动,与其他工程建设活动有着明显的区别。工程建设监理在建设领域中成为我国一种独立行业,具有以下性质。

(1) 服务性。它是在工程项目建设过程中,利用自己的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,以满足项目业主对项目管理的需要。它的服务对象是客户,是委托方,也就是项目业主,这种服务性的活动是按工程建设监理合同来进行的,是受法律约束和保护。

(2) 独立性。从事工程建设监理活动的监理单位是直接参与工程项目建设“三方当事人”之一,与项目业主、承建商之间的关系是平等的、横向的,在工程项目建设中,监理单位是独立的一方。

(3) 科学性。我国《工程建设监理规定》指出:工程建设监理是一种高智能的技术服务,要求从事工程建设监理活动应当遵循科学的准则。按照工程建设监理科学性要求,监理单位应当有足够数量的、业务素质合格的监理工程师;要有一套科学的管理制度;要配备计算机辅助监理的软件和硬件;要掌握先进的监理理论、方法,积累足够的技术、经济资料和数据,要拥有现代化的监理手段。



(4) 公正性 监理单位和监理工程师在工程建设过程中,一方面应当作为能够严格执行监理合同各项义务、能够竭诚地为客户服务的“服务方”,另一方面,应当成为“公正的第三方”,在提供监理服务的过程中,监理单位和监理工程师在双方发生利益冲突或矛盾时能够以事实为依据,以有关法律、法规和双方所签订的工程建设合同为准绳,站在第三方立场上公正地加以解决和处理。

1.2.4 工程建设监理的范围和主要内容

监理是基于业主的委托才可实施的建设活动,因此对建设工程实施监理应建立在业主自愿的基础上。但在国家投资的工程中,国家有权以业主的身份要求工程建设项目法人实施工程监理,对于外资投资建筑工程及一些与社会公共利益关系重大的工程,为确保工程质量和社会公众的生命财产安全,国家也可要求其业主必须实施工程监理,即对这些工程建设活动强制实行监理。

1.2.4.1 工程建设监理的范围

根据建设部颁布的《工程建设监理范围和规模标准规定》,现阶段我国必须实行工程建设监理的工程项目范围如下。

(1) 国家重点建设工程 国家重点建设工程是指依据《国家重点建设项目建设管理办法》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 大、中型公用事业工程包括项目总投资额在 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、社会福利等项目和其他公用事业项目。

(3) 成片开发建设的住宅小区工程 成片开发建设的住宅小区工程指建筑面积在 5 万平方米以上的住宅建设工程。

(4) 利用外国政府或国际组织贷款、援助资金的工程 国外政府或组织贷款和援助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,使用外国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 国家规定必须实行监理的工程指项目总投资额在 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、城市基础设施建设、生态环境保护、信息产业、能源等基础设施项目,以及学校、影剧院、体育场馆等项目。

各个地区的建设行政主管部门也对当地实行工程建设监理的范围作出了相应的规定。

工程建设监理应包括工程建设决策阶段的监理和实施阶段的监理。决策阶段的监理包括对建设项目进行可行性研究、论证和参与任务书的编制等。实施阶段的监理则包括对设计、施工、保修等的监理。我国的建设工程在决策阶段目前主要还是由政府行政管理部门进行管理,建设监理还没有在决策阶段展开。根据我国的具体情况,目前所进行的工程建设监理主要是实施阶段中的施工监理,设计、保修等过程的监理也没有全面开展。

工程建设监理的范围应包括整个工程建设的全过程,即在招标、设计、施工、材料设备采供、设备安装调试等环节,对工期、质量、造价、安全等方面进行监督管理。



1.2.4.2 监理工作的主要任务

《建筑法》中明确定义:实施建筑工程监理前,建设单位应将委托的工程监理单位、监理内容及权限,书面通知被监理的建筑施工企业。建筑工程监理应依照法律、行政法规及有关技术标准、设计文件和建筑工程承包合同,对承包单位在施工质量、建设工期和资金使用等方面,代表建设单位实施监督。在工程建设项目中,目前监理工程师只是进行施工阶段的监理工作,而这一阶段主要是质量控制。从目前情况看,让一个监理单位同时具备建设项目投资决策阶段、设计阶段、招投标阶段、施工阶段的监理能力还比较困难,大多数监理公司达不到这一水平。结合现阶段的监理工作,监理工程师的工作应重点体现在施工招投标管理和工程承包合同管理两个方面,并向设计监理发展。监理工作的主要任务如下:

(1) 监理单位应具备招投标工作的能力 施工招投标工作的好坏、质量的优劣,直接关系到业主能否选择到优秀的承包商,能否得到先进的施工技术和施工方案。如果监理单位能从施工招投标阶段就介入建设项目,它对工程建设项目就很了解,对业主选定的承包商也很了解,对工程建设承包合同很熟悉,那么其监理工作很容易开展和实施。

(2) 对工程承包合同的管理 以法律为准绳,以合同为依据是监理工程师做好监理工作的原则。监理工程师最终所要做的就是对工程承包合同的管理。集国际和国内工程管理的经验和教训,因为只有熟悉工程合同文件,才能管好工程,使工程建设项目总目标得以实现。

1.2.4.3 监理工作的主要内容

工程建设监理工作的主要内容包括:协助建设单位进行工程项目可行性研究;优选设计方案、设计单位和施工单位;审查设计文件,控制工程质量、造价和工期监督;管理建设工程合同的履行以及直辖市建设单位与工程建设有关各方的工作关系等。工程建设监理的中心工作是进行项目目标控制,即投资、工期和质量的控制,在项目内部的管理主要是合同和信息管理,对项目外部主要是组织协调。合同是控制、管理、协调的主要依据,概括起来工程建设监理的任务即“三控制、两管理、一协调”共六项内容。

“三控制”即质量控制、工期控制和投资控制。对任何一项工程建设来说,质量、工期和投资往往是相互矛盾的,但又是统一的。要达到高标准的工程质量,工期就要长一点,投资很有可能要增加一些。要缩短工期,质量就可能低一些,投资也可能少一点。一般说来,三项目标不可能同时达到最佳状态。工程建设监理的任务就是根据业主的不同要求,尽力实现三项目标接近最佳状态。

“两管理”指对工程建设承包合同和工程建设过程中有关信息的管理。

承包合同管理是工程建设监理的主要工作内容,是实现三大目标控制的手段。其表现形式就是定期和不定期地核查承包合同的实施情况,纠正实施中出现的偏差,提出下一阶段执行承包合同的意见。

信息管理是信息的收集、整理、存储、传递和应用等一系列工作的总称。信息管理包括四项内容:①制定采集信息的制度和办法;②建立信息编码系统;③明确信息流程;④信息的处理和应用。信息无时不有,无处不有,庞杂的信息管理必须依靠计算机才能较好地完成。信息管理的突出特点是“快”和“准”。“一协调”是指协调参与一项工程建设的各