

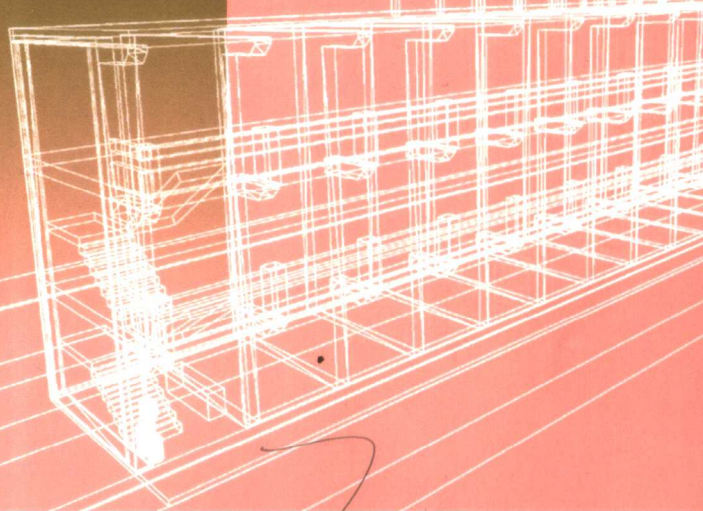
安徽省高等学校省级规划教材
——土木工程专业系列教材

建设工程 监理

JIAN SHE GONG CHENG JIAN LI

(附案例分析)

何夕平 主 编
孙昌玲 副主编
姚传勤



合肥工业大学出版社

安徽省高等学校省级规划教材

——土木工程专业系列教材

建设工程监理

(附案例分析)

何夕平 主 编

孙昌玲 姚传勤 副主编

合肥工业大学出版社

内 容 提 要

《建设工程监理(附案例分析)》是安徽省高等学校省级规划教材——土木工程专业系列教材中的一册。本书着重介绍了建设工程监理的主要理论和实际运作方法,共分10章,包括:建设工程监理的概念和相关法律法规;监理工程师;工程监理企业;监理组织;监理规划;建设工程监理目标控制;组织协调;合同管理;风险管理;信息管理和建设工程监理案例分析。本书按照当前最新法规、标准规范的有关要求编写,内容新颖、实用、可操作性强。同时,针对监理工作中经常遇到的问题和处理方法编成14个案例并加以分析,以指导读者尽快掌握建设工程监理的主要内容和工作方法,提高分析问题和解决问题的能力。

本书除了用于土木工程、工程管理等专业的教材之外,还可作为有关工程技术人员的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理(附案例分析)/何夕平主编. —合肥市:合肥工业大学出版社,2005.8

ISBN 7-81093-299-3

I. 结... II. 何... III. 建设工程—监理管理—高等学校 教材 IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 091682 号

建设工程监理(附案例分析)

主编:何夕平

责任编辑:陈淮民

出 版 合肥工业大学出版社
地 址 合肥市屯溪路 193 号
邮 编 230009
电 话 总编室:0551-2903038
发行部:0551-2903198
网 址 www.hfutpress.com.cn
E-mail press@hfutpress.com.cn
版 次 2005 年 8 月第 1 版
2005 年 8 月第 1 次印刷
开 本 787×1092 1/16
印 张 14.5
字 数 357 千字
发 行 全国新华书店
印 刷 合肥市星光印务有限责任公司

ISBN 7-81093-299-3/TU·13

定价:20.00 元

如果有影响阅读的印装质量问题,请与出版社发行部联系调换

序 言

随着我国基本建设事业的快速发展,社会主义建设市场的逐渐完善,监理单位已成为工程建设领域的三大主体之一。由于监理行业是为建设单位提供专业化项目管理服务的,因此,只有综合素质较高的人员才能胜任这一工作。为了培养合格的人才进入监理领域,近年来在土木工程、工程管理等一些专业,许多高等院校都开设了建设工程监理课程,本书正是为了满足这一教学需要而编写的。

建设工程监理的内容非常丰富,涉及到的知识面很广。在编写过程中,我们注重介绍国家最新的建设监理制度的法律、法规,系统地介绍建设工程监理的基本概念、主要工作内容、系列文件资料和基本知识。同时,紧密结合监理的实际工作,把实际工作中经常遇到的问题,编成案例加以分析,以便读者尽快理解和掌握建设工程监理的主要内容和工作方法,提高分析问题和解决问题的能力,并指导实际工作。

全书共分 10 章,内容包括建设工程监理与相关法律法规、监理工程师和工程监理企业、监理组织和监理规划、监理的目标控制、建设工程风险管理、监理合同管理和组织协调、监理的信息管理以及建设工程监理案例分析等。

本书由何夕平任主编,孙昌玲、姚传勤任副主编。各章节编写分工如下:安徽建筑工业学院何夕平编写第 1 章、第 6 章(6.1 节)、第 8 章(8.4、8.5、8.6 节)、第 10 章;合肥工业大学孙昌玲编写第 6 章(6.4 节)、第 7 章;安徽理工大学姚传勤编写第 2 章、第 6 章(6.3 节);安徽建筑工业学院陈燕编写第 4 章、第 9 章;安徽建筑工业学院陈立编写第 3 章(3.4、3.5、3.6 节)、第 5 章、第 6 章(6.2 节);皖西学院吴雁生编写第 3 章(3.1、3.2、3.3 节)、第 8 章(8.1、8.2、8.3 节);案例分析由何夕平、孙昌玲、姚传勤、陈燕、陈立合编,全书由何夕平统一定稿。编者均具有多年的建设工程监理经验。

在编写过程中编者所在各院校对本书的编写给予了大力支持和帮助,在此表示衷心的感谢。

由于编者水平有限,时间仓促,书中缺点和错误在所难免,恳请专家、学者和广大读者批评指正。Email:hxp@aiai.edu.cn。谢谢。

编 者
2005 年 7 月

目 录

第 1 章 建设工程监理与相关法律法规	1
1.1 建设工程监理的基本概念	1
1.2 工程建设程序与主要管理制度	7
1.3 建设工程监理的发展趋势	9
1.4 建设工程法律法规体系	10
1.5 建设工程监理规范	16
第 2 章 监理工程师	18
2.1 监理工程师的概念和素质	18
2.2 监理工程师的职业道德	19
2.3 监理工程师的培养	20
2.4 监理工程师执业资格考试、注册和继续教育	21
2.5 监理工程师的法律地位和责任	25
第 3 章 建设工程监理企业	28
3.1 工程监理企业概述	28
3.2 工程监理企业的建立	30
3.3 工程监理企业的资质等级和业务范围	32
3.4 工程监理企业的资质管理	33
3.5 工程监理企业经营活动基本准则和服务内容	36
3.6 工程监理企业业务的取得	39
第 4 章 建设工程监理组织	41
4.1 组织的基本原理	41
4.2 建设工程组织管理的基本模式	45
4.3 建设工程监理组织	51
4.4 建设工程监理组织的人员配备及职责分工	57
第 5 章 建设工程监理规划	60
5.1 建设工程监理规划概述	60
5.2 建设工程监理规划的编写	62
5.3 建设工程监理规划的内容及审核	64

第 6 章 建设工程监理的目标控制	75
6.1 目标控制概述	75
6.2 建设工程质量控制	80
6.3 建设工程进度控制	94
6.4 建设工程投资控制	109
第 7 章 建设工程风险管理	126
7.1 风险管理概述	126
7.2 建设工程风险识别	129
7.3 建设工程风险分析与评价	135
7.4 建设工程风险处理	142
第 8 章 建设工程合同管理	146
8.1 合同概述	146
8.2 建设工程监理合同概述	154
8.3 建设工程监理合同示范文本	157
8.4 建设工程监理合同的管理	158
8.5 建设工程施工合同示范文本	163
8.6 监理工程师对施工合同的管理	166
第 9 章 建设工程监理的组织协调	175
9.1 组织协调概述	175
9.2 建设工程监理主要协调内容	178
9.3 建设工程监理组织协调的方法	183
第 10 章 建设工程监理的信息管理	188
10.1 建设工程监理信息管理概述	188
10.2 建设工程监理信息管理的内容、方法和手段	191
10.3 建设工程文件、档案及归档要求	193
10.4 建设工程监理文件档案资料管理	195
10.5 建设工程监理施工阶段表格体系	200
10.6 工程项目管理常用软件简介	200
附:建设工程监理案例分析	204
参考文献	225

第1章 建设工程监理与相关法律法规

1.1 建设工程监理的基本概念

1.1.1 建设工程监理的产生

1.1.1.1 国外建设工程监理的产生

建设工程监理在国外一些经济发达的国家,已有较长的历史,也积累了一套完整的科学的管理体系。欧美及亚洲经济发达国家,对建设工程实施监理早已成为一种惯例。世界银行、亚洲开发银行等国际金融机构和一些发达国家贷款项目,都把实施建设工程监理作为贷款必备条件之一。

建设工程监理起源于产业革命发生以前的欧洲。16世纪前欧洲的建筑师实际就是总营造师。他们帮助业主做设计、采购材料、雇用工匠,并组织、管理工程的施工。16世纪后,欧洲出现了华丽的花型建筑,立面设计比较讲究,社会上对建筑技术的要求也越来越高。为适应社会的需要,建筑师队伍出现了专业分工:一部分建筑师专门从事设计;一部分专门从事施工;还有一部分建筑师专门向社会传授技艺,为业主提供建筑咨询,或受聘于业主,专门监督、管理施工——这就是建设工程监理的萌芽。

18世纪60年代的英国产业革命大大地促进了整个欧洲的城市化和工业化的发展进程,社会大兴土木,建筑业空前繁荣。由于工程建设规模越来越大,建筑技术日趋复杂,所以业主也越来越感到单靠自己来监督、管理工程已力不从心,建设工程监理的必要性开始为人们所共识。

19世纪初,为了维护业主、设计者、施工者等各方面的经济利益,加快工程进度,明确各方的责任界限,英国政府于1830年以法律形式颁布了总承包合同制度,要求每个建设项目由一个承包商总包。这项制度的执行,导致了工程招标交易方式的出现,促进了建设工程监理的发展。

自20世纪50年代末、60年代初开始,随着科学技术的进步,以及工业、国防建设的需要和人民生活水平的不断提高,需要建设许多大型和巨型工程,如航天工程、大型水利水电工程、核电站、大型钢铁工程、大型石化企业以及新兴城市开发等等。这些项目投资巨大且技术复杂,无论投资者还是承建者都难以承担由于投资不当或项目管理失误而造成的巨大损失。这就迫使项目建设单位在投资决策前聘请有经验的工程咨询机构进行项目建设前的可行性论证工作,在此基础上再进行决策。从项目前期至项目建成,业主全都委托监理咨询公司,让其实施全过程监理,包括项目的发起和策划、项目的实施以及项目建成运营等。监理咨询公司充分利用自己的专业优势向业主提供各种有益的咨询建议,使得工程项目以最小的投入获得最大的产出,大大提高了建设工程项目的经济效益和社会效益。

70年代以来,西方发达国家的监理制度向法制化、程序化发展,颁布许多与之相关的法

律、法规,对监理的内容、方法以及从事监理的社会组织做了详尽的规定。咨询监理制度逐步成为工程建设组织体系的一个重要部分。在工程建设活动中,形成了业主、承包商和监理企业“三足鼎立”的基本格局。

进入 80 年代以后,监理制度在国际上得到了很大的发展。一些发展中国家,也开始采用发达国家的做法,并结合本国的实际开展了监理活动。不少国家都加入了国际咨询工程师联合会(FIDIC),FIDIC 真正成为了一个国际性组织。世界银行和亚洲、非洲开发银行等国际金融组织,也都把实行监理制度作为提供建设贷款的条件之一。现在,建设工程监理已成为进行工程建设的国际惯例。

1.1.1.2 我国建设工程监理的产生和发展

(1) 我国建设工程监理产生的背景

从 1949 年新中国成立一直到 20 世纪 80 年代,我国的基本建设活动一直是按照计划经济的模式进行,即由国家统一安排项目计划,国家统一财政拨款。当时,项目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,当工程建成投入使用后,原有的工程管理机构就地解散。不容否认,这种体制在我国集中有限财力、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方面,起到了积极的作用。然而,由于建设单位无须承担经济风险,而且相当一部分管理人员不具备建设工程管理的知识和经验,造成我国建设工程管理水平长期在低水平徘徊,那个时期里概算超估算、预算超概算、结算超预算和工程不能按期交工的现象较为普遍。

20 世纪 80 年代以后,我国从计划经济体制逐渐向社会主义市场经济体制过渡,对外开放,对内搞活。我国在基本建设领域进行了一系列的重大改革,主要表现在投资主体多元化、投资有偿使用、投资包干责任制、工程招标投标制等;建设单位必须承担投资风险,承担管理责任。而传统的项目管理形式根本无法做到这一点。

政府有关部门对我国解放后几十年建设工程管理实践进行了反思和总结,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。为此,建设部于 1988 年颁布了“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。建设监理制作为工程建设领域的一项改革举措,旨在改变陈旧的工程管理模式,建立专业化、社会化的建设监理机构,协助建设单位做好项目管理工作,以提高建设水平和投资效益。

(2) 我国建设工程监理的发展

我国建设工程监理的发展大体分为以下几个阶段:

① 建设工程监理的前期阶段(1982—1988 年)

我国的建设工程监理是通过世界银行贷款项目的实施引入的。在引进外资的过程中,世界银行等国际金融组织把按照国际惯例进行的项目管理即实行监理制度作为贷款的必备条件。为了赢得外资,我国在世行贷款等项目上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。在这以后,我国许多利用外资、外贷建筑的工程项目,都按照这一国际惯例组织建设,多数由外国监理单位承担监理。以工程施工承包合同为依据,按 FIDIC 管理模式对工程项目进行以工程进度、施工质量和工程费用控制为目标的现场施工监督和建设项目管理。

②建设工程监理的试点阶段（1988—1993年）

建设部1988年7月颁布了《关于开展建设监理工作的通知》，1988年11月颁布《关于开展建设监理试点工作的若干意见》，确定了北京、上海、天津、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳8市和能源部、交通部两部的水电和公路系统作为全国开展建设监理工作的试点单位。1989年7月建设部又颁布了《建设监理试行规定》，随后又颁布了一系列建设监理行政文件，推进了我国工程项目建设领域改革试点工作的进程。

③建设工程监理的稳步发展阶段（1993—1995年）

经过几年的建设监理试点工作，建设部于1993年5月在天津召开了第五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“八市二部”试点工作的经验，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工作，从当年转入稳步发展阶段。

④建设工程监理的全面推行阶段（1996年至今）

因为建设工程监理制度在我国起步较晚，有些部门和单位对实行建设工程监理认识不足，一些应当实行建设监理的项目没有实行建设监理，有些监理单位行为不规范，没有完全发挥建设工程监理的作用。为了完善和规范建设工程监理制度，1995年12月，建设部在北京召开了第六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，同时颁发了《工程建设监理规定》（自1996年1月1日实施）和《工程建设监理合同示范文本》。这次会议的召开，标志着我国建设监理工作进入全面推行阶段。为了更进一步完善我国的建设监控制度，1997年12月全国人民代表大会通过了《中华人民共和国建筑法》。2000年1月10日国务院第25次常务会议通过了《建设工程质量管理条例》，明确了建设工程监理的法律地位。2001年1月17日建设部制定了《建设工程监理范围和规模标准规定》，要求在规定的范围内必须强制性地实行建设监理。2003年11月12日国务院第28次常务会议通过了《建设工程安全生产条例》。2004年12月1日建设部制定了《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》等。随着建设工程监理向着法制化、规范化的方向发展，建设工程监理在我国得到全面推行，并有了飞快的发展和进步。

1.1.2 建设工程监理的概念

1.1.2.1 建设工程监理的定义

建设工程监理是指具有相应资质的工程监理企业受建设单位的委托，依据国家批准的工程项目建设文件，有关工程建设的法律、法规和建设工程监理合同及其他工程建设合同，代表建设单位对承建单位的建设行为实施监控的一种专业化服务活动。

1.1.2.2 建设工程监理与各方的关系

我国现行工程建设管理体制是在政府有关部门（多是建设行政主管部门）的监督管理下，由工程监理企业、建设单位（业主）和承建单位三个建设活动实体直接参加的管理体制。建设工程监理与各方的关系如图1-1所示。

（1）工程监理企业

是指具备法人资格，具有监理资质证书、取得营业执照的依法从事建设工程监理业务活动

的经济组织。它通过监理工程师实施对承建单位的监督和管理。建设单位和工程监理企业通过监理委托合同确定委托和被委托的关系。

(2) 建设单位

也称业主或项目法人，拥有建设工程规模、标准、功能，以及选择承包商和监理企业等的决定权。它是委托监理的一方。

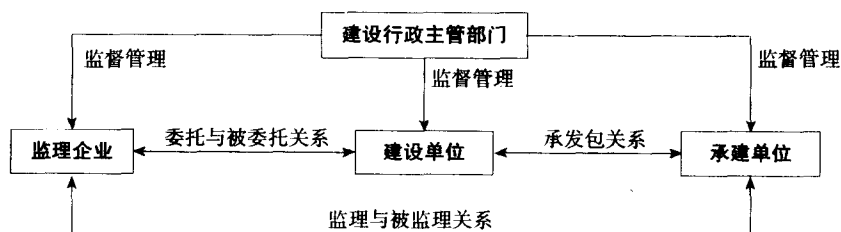


图 1-1 建设工程监理与各方的关系

(3) 承建单位

也称承建商或承包商，是工程项目建造实施的经济组织。建设单位与承建单位之间是发包与承包的合同关系，承建单位应按承包合同规定的内容，实施工程项目建设活动。

工程监理企业（通过监理工程师实施）与承建单位之间的关系属于监理与被监理的关系，承建单位的一切工程活动都必须得到监理工程师的批准，必须接受监理工程师的监督和管理。

监理企业和承建商虽都受聘于业主，但他们二者之间无直接合同，发生何种“关系”及其“身份”问题都在监理合同和施工合同中明确地规定下来。一项工程都是由各自相对独立又相互制约的业主、监理企业和承包商三者共同完成的，所以说正确地认识和准确地处理各方的关系是建设工程项目顺利进行的关键。

1.1.2.3 监理概念要点

(1) 建设工程监理的行为主体

建设工程监理的行为主体是工程监理企业。只有工程监理企业才能按照独立、自主的原则，以“公正的第三方”的身份开展建设工程监理活动。非监理单位进行的监督活动都不能称为建设工程监理，如以下两种情况：建设单位自己派人对工程建设进行的监督管理，可称为“自行管理”；建设行政主管部门及其授权机构对工程建设的监督管理，则属于强制性的“行政管理”（或称之为“上级管理”），这是一种政府（行政）行为。

(2) 建设工程监理实施的前提

建设工程监理实施的前提是建设单位的委托和授权，建设单位与建设工程监理企业应当依法订立书面建设工程委托监理合同。只有建设单位在监理合同中对工程监理企业进行委托与授权，工程监理企业才能根据建设单位的授权，在委托的范围内对承建单位的工程建设活动实施监督管理。

(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。建设工程监理是具有明确依据的、合法的、科学的监督管理活动。建设工程委托监理合同和有关的建设工程合同是建设工程监理的最直接依据。工程监理

企业只能在监理合同委托的范围内监督管理承建单位，履行其与建设单位所签订的有关建设工程合同。

(4) 建设工程监理的对象

建设工程监理的对象是承建单位的建设行为。建设工程项目是工程建设的对象，建设单位是工程项目的法人，是管理主体；承建单位是工程项目实施的主体，从事工程项目的直接建造活动；建设工程监理企业是直接为工程项目提供管理服务的行业，是以工程项目管理服务为主体。显然，监理单位、建设单位和承建单位都是以建设工程项目作为载体及活动对象的。根据委托监理合同和有关文件，建设工程监理的对象即为承建单位的建设行为。

目前，我国建设工程监理主要集中在建设工程项目的实施阶段，工程建设监理的对象包括勘察设计单位、施工建造单位、材料设备供应单位等，与他们形成监理与被监理关系，协助建设单位在计划的投资、进度、质量控制目标内，顺利完成建设项目。

1.1.3 建设工程监理的性质与作用

1.1.3.1 建设工程监理的性质

(1) 服务性

建设工程监理的服务性是由监理的业务性质决定的。因为按照建设工程监理的定义，建设工程监理实际上是工程监理企业为建设单位提供专业化管理服务的，即代表建设单位进行项目管理，协助建设单位在计划的目标内将建设工程项目顺利建成并投入使用。建设工程监理的服务性，决定了工程监理企业并不是取代建设单位的建设管理活动，而仅是为建设单位提供专业化服务，因此，工程监理企业不具有建设工程重大问题的决策权，而只是在委托与授权范围内代表建设单位进行项目管理。

目前，我国建设工程监理的服务性具有单一性特点，即其服务对象只有建设单位，不像国际上公认的建设项目管理咨询可以为需要管理服务的建设单位、设计单位或者承包单位提供服务。

(2) 科学性

科学性是由建设工程监理制的基本目的决定的。建设单位委托监理的目的就是通过工程监理企业代表其进行科学管理，从而顺利实现其项目目标。因此，作为工程监理企业，只有通过科学的思想、方法和手段，才能完成建设单位委托的工作。

(3) 独立性

独立性是由建设工程监理的工作特点所决定的。虽然工程监理企业是代表建设单位来进行项目管理，但是工程监理企业必须根据科学管理的要求，独立地作出判断和进行工作，将科学管理落在实处。如果不能做到“独立”这一点，处处按照建设单位的指挥行事，也就失去了这种引入专业化管理的意义。因此，独立性成为一项国际惯例。

(4) 公正性

公正性是社会公认的监理职业道德准则，也是科学管理的要求。因为合同只有双方都认真履行才能顺利完成。所以在建设工程监理中，既要求工程监理企业代表建设单位进行项目管理，维护建设单位的合法权益，同时也不得损害承建单位的合法权益。尤其是在处理建设单位与承建单位争议时，必须以事实为根据，以合同为准绳，公正地行事。

1.1.3.2 建设工程监理的作用

(1) 有利于提高建设工程投资决策的科学化水平

在投资决策阶段引入建设工程监理,通过专业化的工程监理企业的决策阶段管理服务,建设单位可以更好地选择工程咨询机构,并由工程监理企业监控工程咨询合同的实施,对咨询报告进行评估,这样可以提高建设工程投资决策的科学化水平,避免项目投资决策的失误。

(2) 有利于控制建设工程的功能和使用价值的质量

在设计阶段引入建设工程监理,通过专业化的工程监理企业的科学管理,可以更准确地提出建设工程的功能和使用价值的质量要求,并通过设计阶段的监理活动,选择出更符合建设单位要求的设计方案,实现建设单位所需的建设工程的功能和使用价值。

(3) 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全

由于工程监理企业是由既懂技术又懂经济管理的专业监理工程师组成的企业,因此,在设计和施工阶段引入建设工程监理,监理工程师采取科学的管理方式对工程质量进行控制,使承建单位建立完善的质量保证体系,并在工程中切实落实,从而可以最大限度地避免工程质量隐患。

(4) 有利于实现建设工程投资效益最大化

在建设工程全过程引入建设工程监理,也就是由专家参与决策和实施过程,通过监理工程师的科学管理,就可能实现投资效益最大化的目标:在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下,实现建设投资额最少;或者建设工程全寿命周期费用最少;或者实现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。

(5) 有利于规范工程建设参与各方的建设行为

虽然工程监理企业是受建设单位委托代表建设单位来进行科学管理的,但是,工程监理企业在监督管理承建单位履行建设工程合同的同时,也要求建设单位履行合同,从而使建设工程监理制在客观上起到一种约束机制的作用,起到规范工程建设参与各方的建设行为的作用。

1.1.4 建设工程监理的范围

1.1.4.1 建设工程监理的范围

在我国的建设监理制度中,监理的工作范围包括两个方面:一是工程类别,包括各类土木工程、建筑工程、线路管道工程、设备安装工程和装修工程等。工程监理企业只能在资质审批的工程类别范围内进行监理活动。二是工程建设阶段,包括工程建设投资决策阶段、勘察设计招投标与勘察设计阶段、施工招投标与施工阶段(包括设备采购与制造和工程质量保修)。但由于目前我国的监理工作在工程建设投资决策阶段、勘察设计招投标与勘察设计阶段尚不够成熟,因此主要进行的是建设工程施工阶段的监理活动。工程监理企业必须按照监理合同委托的监理阶段进行监理。

1.1.4.2 我国实行强制监理的工程项目

(1) 国家重点建设工程,即依据《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) 项目总投资额在 3000 万元以上的大中型公用事业工程,包括供水、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,以及其他公用事业项目。

(3) 成片开发建设的建筑面积在5万平方米以上的住宅建设工程。

(4) 利用外国政府或者国际组织贷款资金的项目,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,包括学校、影剧院、体育场馆项目;总投资额在3000万元以上关系社会公共利益、公众安全的基础设施项目,包括煤炭、石油、化工、天然气、电力、新能源等项目,铁路、公路、管道、水运、民航以及其他交通运输业等项目,邮政、电信枢纽、通信、信息网络等项目,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,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,生态环境保护项目,以及其他基础设施项目等。

1.2 工程建设程序与主要管理制度

1.2.1 工程建设程序

建设程序是指建设项目从设想、选择、评估、决策、设计、施工到竣工验收、投入生产或交付使用的整个过程中,应当遵循的内在规律。

按照建设项目的内在规律,一项建设工程一般都要经过投资决策、建设实施和交付使用三个发展时期。每个发展时期又可分为若干个阶段,这些阶段有严格的先后次序,不能任意颠倒及违反它的发展规律。

目前我国的建设程序与计划经济时期相比较,已经发生了许多重要变化。其中,关键性的变化有:一是在投资决策阶段实行了项目决策咨询评估制度,二是实行了工程招标投标制度,三是实行了建设工程监理制度,四是实行了项目法人责任制度。

按现行规定,我国一般大中型及限额以上项目的建设程序中,将建设活动分成以下几个阶段:提出项目建议书;编制可行性研究报告;根据咨询评估情况对建设项目进行决策;根据批准的可行性研究报告编制设计文件;初步设计批准后,做好施工前各项准备工作;组织施工,并根据施工进度做好生产或动用前准备工作;项目按照批准的设计内容建完,经投料试车验收合格并正式投产交付使用;生产运营一段时间,进行项目后评估。

1.2.2 工程建设主要管理制度

1.2.2.1 项目法人责任制

法人是指具有权利能力和行为能力,依法独立享有民事权利和民事义务的组织。法人是由法律创造的民事主体,是与自然人相对应的概念。我国的法人包括企业法人、机关、事业单位和社会团体。

为了建立投资约束机制,规范建设单位的行为,建设项目应当按照政企分开的原则组建项目法人,实行项目法人责任制,即由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经

营、债务偿还和资产的保值增值，实行全过程负责的制度。

实行项目法人责任制，一是明确了由项目法人承担投资风险，因而强化了项目法人的自我约束机制，对控制工程投资、工程质量和工程进度起到了积极的作用；二是项目法人对工程建设及建成后的经营和还贷实行一条龙管理，较好地克服了花钱的不管还贷、建设与生产经营相互脱节的一些弊端；三是促进了招标投标工作、建设监理工作等其他基本建设管理制度的健康发展，提高了投资效益。

1.2.2.2 工程招标投标制

招标投标制是市场经济体制下买卖双方的一种主要竞争性交易方式。在建设领域实行招标投标制，实现了公开、公正、公平和诚实信用的原则，可以择优选择设计、监理、施工、材料设备供应单位，确保建设工程质量、工期、投资目标的实现，提高了投资效益。

在建设领域实行招标投标制，应按《中华人民共和国招标投标法》及《工程建设项目施工招标投标办法》、《工程建设项目勘察设计招标投标办法》、《工程建设项目招标范围和规模标准规定》等的规定进行。根据有关规定，下列建设工程，包括勘察、设计、施工、监理以及与工程建设有关的重要设备、材料等的采购，必须进行招标。

- (1) 大型基础设施、公用事业等关系到社会公共利益、公共安全的项目；
- (2) 全部或部分使用国有资金投资或者国家融资的项目；
- (3) 使用国际组织或者外国政府贷款、援助资金的项目；
- (4) 法律或者国务院规定的其他项目。

任何单位和个人不得将依法必须进行招标的项目化整为零或者以其他任何方式规避招标。各级发展计划、建设、铁道、交通、水利、信息产业、民航等部门依照《国务院办公厅印发国务院有关部门实施招标投标活动行政监督的职责分工意见的通知》和各地规定的职责分工，对工程招标投标活动实施监督，依法查处工程招标投标活动中的违法行为。

1.2.2.3 建设工程监理制

建设工程监理制的实行，使我国的建设项目管理体制由传统的自筹、自建、自管的小生产模式，开始向社会化、专业化、现代化的管理模式转变。在项目法人与承包商之间引入建设工程监理单位作为中介服务的第三方，以经济合同为纽带，以提高工程建设水平为目的，形成了相互制约、相互协作、相互促进的现代项目管理体制。通过具有丰富理论知识和实践经验的监理工程师的监理工作，能够较好地实现工程目标的控制，同时能够公正、独立、自主地协调处理建设各方的关系。

1.2.2.4 合同管理制

为了使勘察、设计、施工、材料设备供应单位和工程监理企业依法履行各自的责任和义务，在工程建设中必须实行合同管理制。

合同管理制的基本内容是：建设工程的勘察、设计、施工、材料设备采购和建设工程监理都要依法订立合同。各类合同都要有明确的质量要求、履约担保和违约处罚等一系列条款。明确违约方要承担相应的法律责任。

合同管理制的实施对建设工程监理开展合同管理工作提供了法律上的支持。

1.3 建设工程监理的发展趋势

虽然说我国的建设工程监理已经取得了有目共睹的成绩,并且已为社会各界所认同和接受,但是应当承认的是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,服务的内容、范围和水平都有待进一步发展。

为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,应着重向以下几个方面发展。

1.3.1 向规范化、法制化发展

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。但是法制建设还是比较薄弱的,突出表现在市场规则和市场机制方面:一是市场规则特别是市场竞争规则和市场交易规则还不规范,二是市场机制包括信用机制、价格形成机制、风险防范机制、仲裁机制等还不健全。应当在总结经验的基础上,借鉴国际上通行的做法,逐步地将市场规则和市场机制建立和健全起来。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,才能适应形势的发展。

1.3.2 从单一的施工阶段监理为主,向全方位、全过程监理发展

目前,建设工程监理主要还集中在施工阶段,但这远远不够,不能适应社会发展的需要。

因为建设工程监理是工程监理企业向建设单位提供项目管理服务的,所以在建设程序的各阶段都可接受建设单位的委托提供管理服务。从建设单位的角度出发,决策阶段和设计阶段对项目的投资、质量具有决定性的影响,非常需要管理服务,不仅需要质量控制,进度控制和投资控制,而且需要合同管理、信息管理与组织协调等各方面的管理工作。所以,代表建设单位进行全方位、全过程的项目管理是建设工程监理的发展趋势。

1.3.3 优化工程监理企业结构,向多层次发展

工程监理行业应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“布局”。按工作内容分,逐渐建立起承担全过程、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,从而使各类监理企业(综合的、专业的,大的、小的)都能有合理的生存和发展空间。

1.3.4 监理从业人员的业务水平向高层次发展

我国建设工程监理从业人员的素质还不能与全方位、全过程监理的要求相适应,迫切需要加以提高。同时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。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。

1.3.5 与国际惯例接轨，向国际化发展

我国加入 WTO 以后，逐渐向国际市场开放，越来越多的外国企业进入我国市场，同时，我国的企业也有机会进入国际市场参与国际竞争。但是，我国工程监理企业不熟悉国际惯例，执业人员的素质不高，现代企业管理制度不健全，要想在国际上与同类企业同台竞争，就必须与国际惯例接轨。

1.4 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。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。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。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根据法律和国务院的行政法规、决定、命令，联合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。

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。

1.4.1 与建设工程监理有关的主要法律法规规章

1.4.1.1 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》。

1.4.1.2 行政法规

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

1.4.1.3 部门规章

- (1) 《工程监理企业资质管理规定》；

- (2)《工程建设监理规定》;
- (3)《监理工程师资格考试和注册试行办法》;
- (4)《建设工程监理范围和规模标准规定》;
- (5)《建筑工程设计招标投标管理办法》;
- (6)《房屋建筑和市政基础设施工程施工招标投标管理办法》;
- (7)《评标委员会和评标方法暂行规定》;
- (8)《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》;
- (9)《建筑工程施工许可管理办法》;
- (10)《实施工程建设强制性标准监督规定》;
- (11)《房屋建筑工程质量保修办法》;
- (12)《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》;
- (13)《建设工程施工现场管理规定》;
- (14)《建筑安全生产监督管理规定》;
- (15)《工程建设重大事故报告和调查程序规定》;
- (16)《城市建设档案管理规定》;
- (17)《房屋建筑工程施工旁站监理管理办法(试行)》;
- (18)《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》;
- (19)《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》。

所有建设工程监理的从业人员、特别是企业负责人和监理工程师都应当了解和熟悉我国建设工程法律法规体系,并熟悉和掌握其中与监理工作关系比较密切的法律、法规、规章,以便依法进行监理和规范自己的工程监理行为。

1.4.2 中华人民共和国建筑法

《中华人民共和国建筑法》于1997年11月1日第八届全国人民代表大会常务委员会第28次会议通过,中华人民共和国主席令第91号公布,自1998年3月1日起施行。

《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)是我国建筑行业最重要、最权威的一部法律。立法的目的是为了加强对建筑活动的监督管理,维护建筑市场秩序,保证建筑工程的质量和安全,促进建筑业健康发展。在中华人民共和国境内从事建筑活动,实施对建筑活动的监督管理,应当遵守本法。本法所指的建筑活动是指各类房屋及附属设施的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动。

《建筑法》中关于建设工程监理的规定,其主要内容有:

(1)国家推行建设工程监理制度,国务院可以规定实行强制监理的建筑工程的范围。

(2)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。

(3)建设工程监理应当依照法律、行政法规及有关的技术标准、设计文件和建筑工程承包合同,对施工单位在施工质量、建设工期和建设资金使用等方面,代表建设单位实施监督。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。

(4)实施建设工程监理前,建设单位应当将委托的工程监理单位、监理的内容及监理权