

建设监理制度和方法

刘贞平 编著

地震出版社

1994

建设监理制度和办法

刘贞平 编著

地震出版社

1994

目 录

第一章 建设监理概述.....	(1)
第一节 建设监理的含义	(1)
一、监理与建设监理	(1)
二、建设监理的基本认识	(2)
第二节 建设监理的简要发展史	(5)
一、国外建设监理的产生与发展	(5)
二、建设监理在我国的出现与引进	(6)
第三节 实施建设监理制的条件和必要性	(7)
一、建设监理制存在和发展的基本条件	(7)
二、我国实施建设监理制的必要性	(10)
第四节 推行建设监理制以来的回顾与展望	(14)
一、推行建设监理制以来的回顾	(14)
二、我国建设监理制的未来展望	(18)
第二章 工程项目与工程项目建设程序.....	(20)
第一节 工程项目的概念	(20)
一、何谓工程项目	(20)
二、工程项目特征	(22)
第二节 工程项目管理	(23)
一、工程项目管理的含义	(24)
二、工程项目管理的思想	(25)
三、工程项目管理与建设监理的关系	(26)
第三节 工程项目建设程序	(28)
一、我国工程项目建设程序及其特点	(28)
二、境外工程项目建设程序简介	(31)
三、建设程序与建设监理的关系	(33)
第三章 工程业主	(36)
第一节 概述	(36)
一、工程业主的含义	(36)
二、工程业主的职责	(37)
第二节 工程业主与建设监理的关系	(38)
一、工程业主与政府监理部门的关系	(38)
二、工程业主与社会监理单位的关系	(38)
第三节 工程业主委托社会监理	(39)

一、委托方式概述	(40)
二、竞争性委托程序和有关事宜	(41)
第四章 建设监理工程师	(45)
第一节 建设监理工程师的素质	(45)
一、监理工程师的业务水平要求	(45)
二、监理工程师专业知识的深度和广度	(45)
三、监理工程师的工程经验和实践能力	(47)
四、监理工程师的职业道德水准	(47)
第二节 监理工程师资格考试与注册	(49)
一、监理工程师资格考试	(49)
二、监理工程师注册	(51)
第五章 政府建设监理	(54)
第一节 实施政府建设监理的必要性	(54)
一、工程建设活动与政府职能	(54)
二、工程建设特点与政府建设监理	(54)
三、我国经济体制改革与政府建设监理	(55)
第二节 政府建设监理的特点	(55)
一、政府建设监理方法和手段方面的特点	(56)
二、政府建设监理范围方面的特点	(56)
三、政府建设监理的宏观特点	(57)
第三节 政府建设监理的基本任务	(58)
一、维护社会公众利益和国家利益	(58)
二、对社会监理单位和监理工程师进行监督和管理	(58)
三、推行、发展和完善建设监理制度	(59)
第四节 目前我国的政府建设监理	(60)
一、政府建设监理的部门和机构	(60)
二、政府建设监理部门和机构的职责	(60)
第五节 值得借鉴的境外政府建设监理经验	(62)
一、以法律为后盾	(62)
二、简明的组织机构	(63)
三、严密的工作制度和司法制度	(64)
四、政府监理人员专业化	(65)
第六章 社会建设监理	(66)
第一节 社会建设监理的性质	(66)
一、委托性	(66)
二、服务性	(67)
三、独立性	(67)

四、公正性.....	(68)
第二节 社会监理单位.....	(69)
一、社会监理单位的资质.....	(69)
二、社会监理单位的资质管理.....	(72)
三、社会监理单位的监理范围和业务内容.....	(75)
第三节 社会建设监理的指导思想.....	(77)
一、明确社会建设监理的工作中心.....	(77)
二、明确社会建设监理的方法系统.....	(78)
三、明确社会建设监理的最终目的.....	(83)
第七章 工程项目实施的组织.....	(85)
第一节 组织概念和组织结构.....	(85)
一、组织的概念.....	(85)
二、组织结构的含义.....	(86)
三、组织结构建立的基本原则和思想.....	(86)
四、组织结构模式.....	(88)
五、组织结构的建立.....	(90)
六、管理职能分工.....	(91)
第二节 工程项目承发包模式.....	(92)
一、平行承发包.....	(92)
二、设计或施工总分包.....	(94)
三、工程项目总承包.....	(95)
四、工程项目总承包管理.....	(97)
五、设计或施工联合承包模式.....	(98)
第三节 监理工程师在工程招标中的组织管理工作.....	(100)
一、工程招标概述.....	(100)
二、工程招标中监理工程师的关键工作.....	(103)
第四节 工程项目建设监理内部组织.....	(108)
一、组建原则.....	(108)
二、组织形式.....	(109)
三、监理机构和人员的配备.....	(112)
四、组织机构和人员的任务职能分工.....	(115)
第八章 工程项目建设监理规划.....	(118)
第一节 概述.....	(118)
一、对建设监理规划的基本认识.....	(118)
二、建设监理规划的基本内容.....	(120)
第二节 建设监理规划的制定.....	(121)
一、依据.....	(121)
二、具体内容.....	(122)

三、注意事项.....	(126)
第九章 工程项目目标控制	(128)
第一节 概述.....	(128)
一、控制程序和控制的基本要素.....	(128)
二、控制的类型.....	(130)
三、控制系统与受控系统及其环境的关系.....	(132)
四、控制对象.....	(133)
五、投资、进度、质量目标控制的概念.....	(134)
六、工程项目实施各阶段目标控制的特点.....	(142)
第二节 工程项目目标控制的关键性工作.....	(147)
一、工程项目目标规划.....	(147)
二、明确工程项目实施各阶段目标控制任务.....	(160)
三、确定工程项目目标控制的工作流程.....	(169)
第十章 建设监理知识问答	(175)

第一章 建设监理概述

1988年7月25日建设部《关于开展建设监理工作的通知》的颁发，标志着我国工程建设领域的改革进入一个新的阶段：参照国际惯例，结合中国国情，建立具有中国特色的建设监理制度。

这项重大改革措施对于提高我国的建设水平和投资效益，改革工程项目管理体制，使已实施的一系列改革措施有机地融为一体，促进工程建设与国际惯例接轨将起到重大作用。

经过近六年的建设监理实践，已经取得了丰硕成果。建设监理已为广大工程建设者所认识和接受，在全国范围内数以千计的工程项目开展试行建设监理，上万人参加了各种形式的培训，数百家工程监理公司成立并开展服务，出现了一批建设监理工程师。

建设监理试点阶段已顺利结束。从1993年起建设监理推行工作开始进入稳步发展时期，预计并争取在1996年之后全面实施建设监理制。届时，我国建设监理将迈向产业化、标准化和规范化的新台阶，向国际监理水准迈进。

第一节 建设监理的含义

一、监理与建设监理

（一）监理

何谓监理？监理就是有关执行者根据一定的行为准则，对某些或某种行为进行监督和管理、约束和协调，使这些行为符合准则的要求，并协助行为主体实现其行为目的。

构成监理需要具有基本条件，即应当有“执行者”，也就是必须有监理的组织；应当有“准则”，它是实施监理的依据；应当有明确的被监理“行为”，也就是监理的具体内容；应当有明确的“行为主体”，它是监理的对象；应当有明确的监理目的，它是行为主体和监理执行者共同实现的最终追求；应当有监理的思想、方法和手段，没有它监理就无法组织实施，就将一事无成。

实际上，监理在各个领域均可实施，监理的思想、理论对于有秩序、规范化地进行各项工作都具有一定的意义。

（二）建设监理

建设监理是指针对一个具体的工程项目，政府有关机构根据工程项目建设的方针、政策、法律、法规对参与工程项目建设的各方进行监督和管理，使它们的工程建设行为能够符合公众利益和国家利益；并通过社会化、专业化的工程建设监理单位为工程业主提供工程服务，使他们的工程项目能够在预定的投资、进度和质量目标内得以实现。

建设监理的进一步的含义将在下面加以阐述。

二、建设监理的基本认识

(一) 建设监理是一项重要制度

在工程建设领域，建设监理的实施旨在形成一项根本制度，从而就工程项目建设行为准则、规程和管理体制做出规定，并对它应当如何进行提供一个完整的组织和运行模式。

这项制度包括：针对什么，根据什么，采用何种体制，建立何种运行机制，由谁来推行和实施等诸方面。从思想、组织到方法和手段形成一个完整的一体化的可实施系统。

建设监理制度由以下内容构成：工程项目，它是建设监理制度实施对象；工程项目建设管理体制，它是就工程项目建设管理组织提出的基本框架；建设监理运行体系，它是实施建设监理的组织体系；建设监理法规体系，它是工程建设和监理的依据。

作为一项制度，所有参加工程建设和监理的人们必须严格遵守。

首先，工程建设管理部门应当严格按照建设监理制度办事，这是推行和实施建设监理制度的关键。其次，参加工程项目建设各方要严格按照制度的要求规范自己的行为，接受监理。也就是，一切工程项目都必须接受政府监理，设计、施工和材料设备厂家在实施建设监理的工程项目中还必须接受工程监理单位的监督和管理。

(二) 建设监理制的实施旨在形成一个新型工程项目建设管理体制

这个新型的工程项目建设管理体制，就是政府监督和管理下的由三方参加的工程项目建设管理组织格局。这个体制的形成，使我国的工程项目建设与国际惯例接轨。

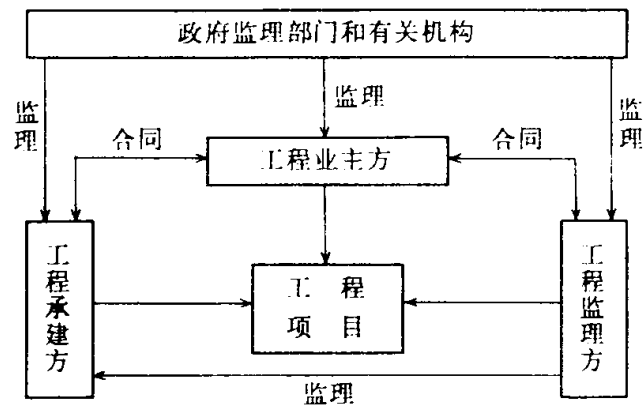


图 1-1 新型工程项目建设管理体制框架

实施建设监理制之后，工程项目建设管理体制的框架见图 1-1。

新型工程项目建设管理体制与传统的体制相比发生了哪些变化呢？

1. 既加强工程项目建设宏观监督又加强工程项目的微观管理

首先表现在两个“加强”上。一是加强了政府对工程建设的宏观监督和管理，改变过去既要抓工程建设的宏观监督又要抓工程项目的微观管理的不切实际的作法，而将微观监督和管理的工作交给社会化、

专业化的社会监理单位，形成一个专门行业。从而使政府部门集中精力去做好立法和执法工作，归位于“规划、监督、协调、服务”上来。这种政府职能的调整，对工程项目建设无疑将产生良好影响；二是加强了工程项目的微观监督和管理，使得工程项目建设的全过程在工程咨询和工程监理的参与下得以科学有效地管理和监督，为提高工程建设水平和投资效益，为实现项目的目标提供基本保证。

2. 新型工程项目建设管理体制通过三种关系将参与建设的三方紧密地联系并形成系统

参加工程项目建设三方通过三种关系紧密地联系起来，形成一个既相互协调又相互约束的有效机制，为实现工程项目总目标奠定基础。这三种关系指工程承包关系、工程委托服务关系和监理与被监理关系。工程承包关系是通过工程承包合同把工程业主与工程承建方联系起来，在合同的约束下双方共同实现工程项目；工程委托服务关系是通过工

程监理合同和咨询服务合同把业主与工程监理单位联系起来，在监理合同和咨询服务合同的约束下使监理工程师可以为业主提供工程服务，实现业主的有效监督和管理，同时也保证了业主的工程建设行为规范化；监理与被监理关系是通过建设监理制建立起来的，并通过工程承包合同和监理合同加以明确的。社会监理单位与工程承建单位借助这种关系联系起来，作为独立、公正的第三方的社会监理单位以总协调人身份使业主和工程承包单位能够各自履行合同义务，从而为顺利实现工程项目奠定基础。

3. 出现纵横交叉的建设监理体系有助于规范参与工程项目建设各方的建设行为

新型的工程项目建设管理体制将政府监理部门摆在居高临下的位置对工程业主、工程承包和社会监理单位实施强制性监督和管理，可以使它们的建设和监理行为更加规范化。这种由政府监理与社会监理构成的一个纵横交叉的宏观与微观并行的监理框架对于工程项目的建设所起的作用是巨大的。

这种由“三方当事人”构成的工程项目管理体制是目前工程项目建设国际惯例。正如英国土木工程师学会所说，“这一制度并非不变……，然而，牢固建立在业主、工程师、承包人相互关系基础上的原则，于过去一百五十年间，在英联邦国家里是这样地根深蒂固，向来作为合理使用资金和满足物质文明需要的关键。”

（三）建设监理是工程建设中的一个完整体系

建设监理是一个完整体系，是指它有自己的组织、自己的工作依据、自己的专业队伍、自己的工作方法和手段。政府监理机构和社会化、专业化的工程监理公司是它的组织；建设监理法规是它的监理基本依据；监理工程师是它的基本队伍；规划、控制、协调是它的基本监理方法。

建设监理是一个完整体系，还因为它是一个新兴（指我国）的独立行业。这个行业与我国工程建设领域其他行业的不同在于，服务对象仅对工程业主；监理人员的主体是专门从事监理业务的、具有综合知识结构的监理工程师；从事的工作只能是监理或工程咨询业务；从它的出现之日起，就从建设市场上取得监理业务；它的工作方法是从组织和管理方面采取各种措施对工程项目目标进行控制；它们的经济来源是脑力劳动的报酬；它在工程项目建设中作为“独立、公正的第三方”出现。

（四）建设监理的两个基本任务和它的两个层次

实施建设监理主要是解决工程项目建设中的两个基本问题，即如何使参加建设各方的工程建设行为规范化和如何才能使工程业主的投资发挥效益。确切地说，第一个基本任务是规范工程建设行为，使参加工程项目建设各方的行为符合公众利益和国家利益；第二个基本任务是协助工程业主，使其能够在预定的投资、进度、质量的目标内实现工程项目。

上述两个基本任务的性质是不同的。前者具有全局性和宏观性，涉及到公众和国家；后者具有局部性和微观性，主要涉及工程业主的利益，当然也涉及其他参加者的利益。第一个基本任务只有政府机构才可能承担。因为有效地规范工程建设行为需要立法和执法，需要拥有强制性的方法和手段，需要具有不容置疑的权威性，根据第二个任务的特点，最大的受益者是投资人，而且它的专业性强，属于工程服务性质，要根据需要者的不同需要来满足他们的要求，因此，必须从社会上寻求承担者，这就是社会监理单位。社会监理单位正是为满足这一社会需求而出现的。

两个不同性质的基本任务分别由两个不同性质的监理组织来承担，这就是我国建设监理制组织结构的形成思路。

第一基本任务由政府有关部门承担，我们称它为政府建设监理；第二基本任务由社会化、专业化的社会监理单位承担，我们称它为社会建设监理。政府建设监理是强制性的，是政府机关对企事业单位的监督和管理；社会建设监理是委托性的，是出现在参加工程项目建设的三个平等主体之间的监理。应当明确的是，虽然两个基本任务和两种监理的性质不同，但仅仅是一个问题的两个方面。建设监理制的总任务是统一的，那就是为了在最大限度地实现宏观和微观的社会和经济效益的基础上完成工程项目。所以，政府建设监理和社会建设监理是一个体系，我们称它为建设监理体系。

（五）建设监理是工程建设领域中的国际惯例

建设监理并非是我国首创，而是已在国际上实施多年的并为大多数国家所接受、行之有效的工程项目建设体制和制度。不仅早已流行于国外，而且，20世纪上半叶在我国也曾经出现过。

改革开放以来，出现了“三资”企业项目。外国投资者都要求在它们的工程项目建设中实施建设监理，于是，从80年代开始建设监理在我国重新出现。他们委托外国监理公司给他们的工程项目提供监理服务。因为，他们认为没有监理工程师的协助，很难有效地利用资金，也难以顺利实现项目。

自从我国重新进入世界银行以来，利用它的贷款项目逐步多了起来。而世界银行贷款项目必须聘请监理公司的监理工程师对工程项目进行监理，并且要求按照世界银行的规定来聘请工程咨询人，即社会监理单位或监理工程师。他们把能否有效利用贷款与是否实施监理和是否委托具有足够能力的监理公司紧密地联系起来，这是他们实现贷款目的的重要基础条件。

随着开放步伐的加快，我国进入国际工程承包市场的工程承包单位也逐步多起来。这些单位对国际承包工程最大的不适应就是在工程实施中与工程业主打交道的机会少了，而取代业主的是监理工程师。面对具有很大监督和管理权力的监理工程师很不适应，常常因此导致各种违例，引起索赔。

在国际上流行的各种合同条件中，几乎无例外地含有关于监理工程师的条款。在国际上多数国家的工程项目建设程序中每一个实施阶段都有监理工程师的工作出现。在国际工程招标和投标过程中，凡是有关审查投标人工程经验和业绩的内容都要提供这些工程的监理公司的名称。

凡此种种，都说明建设监理作为一项工程项目建设制度已经被世界大多数国家所公认，成为一项名符其实的国际惯例。

当然，各个国家在如何实施建设监理制的作法上是有许多不同的。比如，英国以及英联邦的多数国家常常按“建筑师”或“工程师”与“测量师”组合的模式进行监理；欧洲一些国家常常通过“项目经理”的项目管理的模式进行监理；美国和加拿大又常常按CM的模式进行监理；等等。所以，有人说：“国际惯例这个词是一个比较松散的词”，其意思即在于此。我们应当这样来理解建设监理这项“国际惯例”，即它是讲一种工程项目管理体制，这种体制是由工程业主、工程承包方、社会监理方三个“当事人”构成的并受到政府有关机构监督和管理模式。同时，其宗旨是在既符合公众和国家利益又满足业主利益的前提下

来实现工程项目。这些无论对哪一个国家的建设监理制都是相同的。

第二节 建设监理的简要发展史

一、国外建设监理的产生与发展

建设监理的发源已很难确切地说出具体是在哪一个国家，在哪一个年代出现的。但是追踪历史可以看出它的来龙去脉。作为一项造福于人类的制度，它的产生和发展总是与人类的需要和社会科学技术的进步密切相关的。建设监理制是社会发展的自然产物。

建设监理的历史可以划分为三个时期，即萌芽期、发展期和成熟期。

（一）建设监理的萌芽期

人类的生产和生活活动总离不开建筑物和工程设施。从人类出现起建筑活动就与人类结下了不解之缘。

早期的建筑活动是由工程业主直接实施的。他自己采购材料、确定样式、组织施工。这就是原始状态的工程活动的自营方式。随着人们对建筑物和设施要求的提高以及科学技术的进步，对一些大型和复杂的建筑和设施，业主开始雇佣有专门技能的建筑匠师来协助他进行设计、采购和施工。这样，纯粹由业主包办的最低层次的自营方式就向较高层次的自营方式发展了一步。

16 世纪以来，欧洲发生了产业革命，经济的发展和科学的进步达到了一个新的台阶，人们对建筑的需求大大地提高了。例如，建筑物立面和造型的艺术十分讲究，于是，建筑设计和施工的难度也相应加大。既承担建筑设计又承担施工的建筑匠师们不得不在业务上分工，于是，以设计为主的人就成了“建筑师”，专门为业主进行设计并为其设计意图协助业主管理工程建设。另一部分以施工为主的人则专门进行施工活动。业主按照过去的自营方式组织和管理工程也越来越力不从心。于是，他们开始将工程施工交由施工者负责，与施工者建立契约关系，双方划定各自的权力和义务，使业主在一定程度上得以解脱，而专司施工的监督工作。对于监督过程中的技术问题和管理上的难题则请建筑师予以解决。这样，就出现了既从事设计又从事施工监督 and 管理的“建筑师”和“工程师”。这就是早期的监理行业。

（二）建设监理的发展期

1830 年，英联邦政府以法律的形式推出总承包制。这一制度要求业主的工程施工由承包商进行总包，通过招标和投标的方式发包和承包工程，出现了招标投标制。同时，业主聘请“建筑师”或“工程师”以及“测量师”协助业主进行招标、计算标底，并在施工过程中承担监督和管理责任，还对合同的公正执行进行监督。这样，一个新的、由“三方当事人”参与工程项目建设的体制出现了。它是最早的建设监理制。应当说，这是工程建设历史以及建设监理史上的一个重要里程碑。

当时，英联邦国家数量很大，且分布很广，于是建设监理制和工程招标投标制在一个较大的区域得以推行，产生很大影响。

以建设监理带头的咨询业从此发展起来。1913 年国际咨询工程师联合会建立，之后欧洲以及美洲许多国家也相继出现了这些行业组织。从此，监理制得到了广泛认可并发

展。

（三）建设监理的成熟期

第二次世界大战以后，迅速崛起的建筑业促使建设监理更快发展。尤其是 50—60 年代，大型和巨型工程项目日益增多。投资巨大、技术复杂的项目，为工程业主和承包商带来了更多更大的风险，使得他们愈加关注投资、进度、质量的控制和合同管理、组织协调。如何才能有效控制目标的问题成了工程管理的重要课题。于是，一门新的组织和管理学科出现了，这就是工程项目管理学。它是专门研究如何从组织管理方面采取措施对工程项目进行管理的学科。运用项目管理的思想、理论和方法对工程项目进行管理，在工程监理实践中取得了明显效果。从此，传统的监理模式开始转向工程项目管理模式，更加科学的理论和方法使监理走向成熟。

几乎与工程项目管理方式同时，以加快工程进度为目的的 CM 方法出现了。这种方法类似流水作业，它或者将整个工程项目进行适当的“捆包”并分别发包给若干设计和施工单位，安排这些单位依次进入设计和施工，或者将工程项目按组成结构进行分解使各部分（子项目）相继开始设计和施工，从而形成“边设计、边施工”的实施状态。这种方法以工程项目进度计划为主线，将进度、投资和质量目标包括在进度计划之内进行控制，科学地解决了“边设计、边施工”的问题。

随着信息时代的到来和电子计算机的发展，工程项目信息管理的理论和技术得到了长足的进步。

所有这些新理论、新方法、新手段都为建设监理能够有效地对工程项目进行管理提供了最科学、最现代化的武装。

二、建设监理在我国的出现和引进

建设监理在国际上历经一二百年的发展和流传，随着国际间的经济交往和本国的自然发展，很多国家相继出现或引进建设监理。我国也是如此。从我国历史看，建设监理有两次出现和引进。

（一）19 世纪末建设监理的出现

1840 年以后，中国的门户被西方列强打开。19 世纪末，上海首先出现“营造厂”，随之在其他沿海地区开发较早的城市也相继出现。还伴随着出现了“打样间”（即专门从事设计和监理的民间机构）。

业主如果要搞一项工程，可先去请“打样间”的建筑师为其进行工程设计。然后，根据图纸计算标底。业主发出启事，向外告之这个消息。愿意承揽工程的“营造厂”则向业主或“打样间”领取图纸，计算标价，做出标书，按规定的交给业主或“打样间”。最后，由业主根据价格的高低和他的意愿，确定一家“营造厂”为他进行工程施工，并签订合同。

工程施工期间，工程所在地的官方机关（工部局或工务局）要派出人员进行巡视和监督，对违反当局规定的进行校正或惩罚。业主（“东家”）、“打样间”、“营造厂”都派出人员为各自进行“看工”。业主的“看工”与“打样间看工”属于一方，他们主要是监督质量，防止偷工减料；同时，“打样间看工”还负责协调有关设计图纸和施工方面的有关事项。“营造厂看工”是对自己一方人员进行监督，并就某些事宜与“东家看工”或“打样间看工”协商。

这一最初级监理形式在我国台湾省一直延续发展到现在。目前，根据台湾当局的规定，

定，凡属供公众使用和公有建筑工程，要求由“四方”参与，即“起造人”（工程业主）、“监造人”（建设监理方）、“设计人”和“营造人”（承包商）。整个工程项目从提出到动用直至使用期间都置于当局政府的监督之下，随时可派人员到现场勘验检查，并对图纸设计实行审查和批准。

（二）80年代建设监理在中国大陆的出现

进入80年代，随着改革开放政策的实施，建设监理再次进入中国大陆。

建设监理主要出现在世界银行贷款项目、“三资”企业项目中。

1982年鲁布革水电站引水工程按世界银行的要求，在建设过程中设置了“工程师”机构。“工程师”机构内分设有工程师代表、驻地工程师、检查员等各职能人员。“工程师”机构的主要工作包括：发布开工令，实施进度控制；审核设计图纸和有关技术资料；材料和设备检查与试验；审批承包单位的施工方案、工艺和施工临时设施；监督检查施工质量和安全防护设施；付款签证；处理合同变更和索赔；工程验收；向世界银行定期报告。鲁布革水电站引水工程的监理产生了明显的经济效益，工期大大提前，结算费用比标底大大节约。

京津塘高速公路工程实施监理，在工程质量方面取得了突出的成绩，赢得国内外的好评。并且，在执行《土木工程施工合同条件》（FIDIC条件）中取得了经验。

1988年7月25日，我国建设部发布《关于开展建设监理工作的通知》，正式宣布在我国实施监理制。从此，建设监理作为一项工程建设的重要制度开始在我国生根、发育，并将结出丰硕的成果。

第三节 实施建设监理制的条件和必要性

80年代以来，我国经济发展进入了新时期，全面进行经济体制的改革。工程建设领域发生了极大的变化。在这个时候，建设监理制出现了。它的出现，标志着我国的工程建设的发展进入一个全新阶段。下面介绍我国建设监理的存在、发展的条件和实施建设监理制的必要性。

一、建设监理制存在和发展的基本条件

（一）市场经济体制

纵观建设监理的产生和发展的历史背景，我们发现，建设监理是市场经济的产物，并伴随着它的发展而发展。

1. 有竞争才有监理需要，才会出现建设监理

市场经济的突出特点是竞争。工程业主投资建设一个项目，往往面临众多竞争对手。他要在时间上竞争，在工程费用上竞争，在工程功能和质量上竞争，以更快、更省、更好的效果实现自己的工程项目。只有这样，他才能占领市场，才能获得投资的最理想的效果，才能在激烈的竞争市场上立于不败之地。

作为对投资负有重大责任的业主，他不熟悉工程项目管理，同时从经济上考虑，一般也不愿意长期雇用专门的工程项目管理人员。因此，他们希望能够从社会上来解决他们的这一需求。正是由于广大投资者的普遍需要才产生了专门从事社会监理的行业。

作为政府，它的一个基本任务是发展国家经济。发展经济需要为投资者提供良好的投资环境，满足广大投资者的正当要求。于是，作为一项制度，建设监理制出现了。

回顾新中国建国近四十年的工程建设的历史，在计划经济体制下基本上没有建设市场，建设单位、设计单位、施工单位以及材料和设备供应单位的工程建设任务基本上由政府 and 各级主管部门按照“条、块”的系统下达。缺乏有力的竞争机制，没有建设监理的基本需求，哪里会产生建设监理行业和建设监理制？

所以，建设监理只有在市场经济的环境下才能够出现和存在。

2. 业主追求投资效益，建设监理得到发展

在市场经济条件下，业主作为未来工程项目的所有者，对工程项目的责、权、利是集于一身的。谁投资，谁负责；谁决策，谁承担风险。所以，在国际工程中，工程业主对工程项目的建设是有监督权力的。当然，业主在委托监理的情况下，总是通过工程监理合同和工程承包合同将这种权力的相当部分授权给监理工程师。这部分由工程业主转移过来的权力加上建设监理制赋予监理工程师的权力，使得在工程项目建设中，监理工程师拥有了很大的监督和管理权。有权就有责，因此，监理工程师在工程项目建设中成为一个重要角色。诚如一本国外工程管理的书中所说：“在这种制度的所有阶段，监理工程师起着重要作用。”

为了实现业主的投资目的和对投资效益的追求，也为工程监理公司在社会上赢得信誉，监理工程师必然努力探索工程项目建设规律，从监理的思想、理论到监理的方法、手段，无不力求达到最先进、最科学的地步。

建设监理正是在这种环境下得以发展的。

3. 建筑产品和它的生产特点要求工程业主加强质量、进度和投资目标的控制

与一般工业产品不同，工程项目的质量不能用简单的“货比三家”的方式确定质量的好与坏和价格的高与低。同时，它的生产周期很长，交易双方需要事先确定买方与卖方关系，然后再进行生产，价格、时间、质量也是事先约定。因此，对业主而言，能否按时、按质、按量和按约定的价格最后拿到这个产品还是一个未来的事。鉴于此，工程业主必须在整个工程建设的全过程中实施对质量、进度、费用控制，才能最终获得他理想的工程项目。

在市场经济条件下，工程项目的质量、进度和费用目标的要求都在合同中明确。合同各方在实现工程项目中的权力和义务已经进行明确的划分。正是由于这种明确责任的方式使得业主需要找到一个理想的办法保证他有足够的能力来履行他的权力和义务，一个最好的办法就是委托社会监理。

计划经济体制下，要求工程建设各方自觉地完成各自的任务，对分担的工程任务各负其责。这种方式在某些特定的条件和环境下确实可以创造奇迹。但是很难找到一种有效的机制来长期地、自然地形成这种条件和环境。因此，在相当时期内往往造成人人负责，又人人不负责的场面。市场经济抓住了经济发展的规律，在这种规律的运行中建设监理制应运而生。这是必然的。

（二）法制社会是实施建设监理制的基本环境

建设监理的基本依据是建设监理法规。没有法律作为它的后盾，建设监理是无法运行的。

1. 政府监理的法制环境

维持社会秩序是人类生活和生产的必要条件。按照人们共同的好恶确定准则，凡违反者必须追究其责任。只有这样，一个社会才能安定，人民才能团结。

工程建设活动涉及到人们的安全、环境卫生、城市规划、土地利用等诸多方面，如果不确定一套规则 and 标准，那么，工程建设不但不能造福于社会和人民，反而会危害自己，危害他人，给生产和生活造成不良影响。

政府监理的主要工作是立法和执法，使得工程建设有据可循，使犯规者得以制约。只有这样才能有效地规范工程建设行为。

在法律面前人人平等。执法者依法办事，行为者按法行事，大家在一个统一的行为准则的规范下才能将事情办好。

我国和国外的工程建设经验都说明了这一点。长期以来，由于法制不健全，违反基本建设程序实施工程，不按城市规划要求违章建筑，在施工过程中不遵守规范和标准，偷工减料、以次充好等现象屡见不鲜。而且，查处一批，又出一批，屡办屡犯。事实证明，没有一个法制环境，无论多么好的制度也是无济于事的。一些发达国家的经验告诉我们，只有有了健全的法制，经济工作才能做好。

先进的政府监理经验中最重要的一条，就是由国家立法部门制定建设监理法律，并由法律确定执行机构来执行，用最高法律层次去规范工程建设行为才能收到最佳效果。

可喜的是，目前我国立法机构已经开始全面立法，建设监理法规体系方案已规划完毕，一个法制的氛围正在形成之中。建设监理的法制环境必将为它的生存和发展提供充足的条件。

2. 社会监理的法制环境

社会监理的存在和发展更是离不开法律、法规和法制的环境。

首先，社会监理的依据之一是工程监理合同和工程承包合同。合同是一种法律制度。它是一种法律行为和法律关系，这种行为和关系具有法律的约束力并受到法律的保护。正是这种法律的严肃性才能使合同的各方严格遵守并认真履行。如果没有约束和保护合同的法律，那么合同也就成了一纸空文。《经济合同法》就是工程承包合同的法律具体依据。社会监理的主要工作就是监督和管理业主与承建方签定的合同，按照合同的内容履行权力和义务。使设计者拿出符合要求的设计，使施工者建成符合要求的工程项目，使有关厂家和供应商提供符合要求的材料和设备靠的是什么？就是依靠有关的合同做保障。这种保障的基础不是别的，是法律和法规，是人们的法律意识。

其次，有了工程承包制也就必然会有建设监理制，究其原因，也与工程承包合同有关。市场经济条件下，商务利益成了双方关注的焦点。在工程项目实施的任何阶段都存在着不可避免的矛盾和争端。如果，不从制度上形成一种约束和协调机制，那么，不仅一个工程项目无法顺利实现，还会给整个工程建设带来混乱。因此，需要从工程项目建设体制上加以考虑，使它适应这种要求。“三方”管理体制就是在这种情况下出现的。

再次，业主在这种合同环境中实现工程项目中一个重要的问题是怎样才能维护合同赋予自己的权力和正确履行合同所规定的义务。而这往往是工程业主的薄弱环节。所以，业主需要社会上有专门从事这种行业的人员为其提供服务，以便使合同中规定的权力不至于向对方倾斜，而使义务方面却向自己一方倾斜。他希望，自己在履行合同中有一个可靠的

支持力量来为他服务。社会监理就是应此需要而产生和成长起来的。

综上所述，市场经济体制和法律制度是建设监理能够发生和发展的基本环境条件，没有这样的土壤和气候，建设监理既不可能生根、发芽，也不可能开花、结果。

（三）建立相关机制，为建设监理开展创造条件

有了基本生存和发展条件并不一定会使建设监理就能产生和发展，它还需要精心栽培才能在这块土地上茁壮成长。为此，我们还需要做各种工作。

首先，要形成建设监理的需求机制。市场经济体制给出了需求建设监理的大环境，为了构造建设监理制，还要建立需求机制。政府监理是不以工程项目建设参加者的主观意愿而转移的强制性监理，它是根据广大公众的利益要求实施的。而社会监理的出现则主要是为满足工程业主的需要。没有对社会监理的需求，也就没有监理的市场，自然也就谈不到社会监理的存在和发展。长期以来，我国建设单位只是“执行国家投资计划的基层单位”，在这种安排下，它不需要再委托社会监理。工程业主负责制是个改变这种情况的好办法。它使建设单位由责、权、利分离，转向责、权、利为一体，把建设单位改变身份为工程业主。从而把投资者、投资使用者和投资偿还者三位一体。工程业主负责制使得他们的投资目的与他们所拥有的权力结合起来，他们势必为在预计的投资、进度、质量目标内实现工程项目而竭尽全力，也就势必需要社会监理单位为其提供服务。

其次，要形成社会监理行业。由于我们是在一个特殊环境下推行建设监理，这在很大程度上不同于一般国家，相当于在创建一个新行业。需要建立监理组织，制定监理法规，培养监理人才队伍，学习掌握监理的理论和办法，以形成建设监理体系。这个约束协调机制的建立需要一个比较长期的过程。从开始试行，直至全面实施，要一个阶段一个阶段地展开。人的观念需要转变，各方面的矛盾要理顺，建设监理法规层次要提高。没有这些工作的完成，建设监理是难以成为模样的。

另外，已经存在的竞争机制，即工程招标投标制还需要进一步完善，使之真正起到在公正的条件下开展竞争，以选择合格承包人的作用。

这样，有了工程业主负责制，也就能够产生对监理的需求，才能出现监理市场并使它得以发展；有了监理行业的建设，才能使监理从“零”开始逐步发展，满足社会需求；有了工程招投标制，才能开展公正条件的竞争择优，才能在最有利于投资者的条件下实现工程项目。

二、我国实施建设监理制的必要性

（一）传统的工程建设管理体制已不适合要求

1. 建设单位自行管理的方式

建国以来，我国一直采用按国家投资计划将建设资金分配给各部门和地方，再根据需要安排建设任务，最后由建设单位来统筹实施投资计划，负责整个建设项目的建设。这种方式符合计划经济的原则，但却不符合经济的内在发展规律。它自觉或不自觉地陷入了自我封闭、自我束缚之中。谁的工程就由谁来组织和管理。因此，人员大多是临时性的，专业人员少而非本职的人员多。做完一个工程，机构基本解散，造成所谓的“只有一次教训，没有二次经验”的工程项目管理的局面。

发生这种情况的原因之一是我们的一些基本建设的管理者不了解工程项目管理是一项

很重要的科学，需要专门从事这项工作的专家来完成。这种情况直到 1985 年全国基本建设管理体制改革会议才明确指出，综合地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。这是我国工程建设长期处于粗放型管理的重要原因。当然，计划经济环境是造成这种状况的基本原因。

这种一家一户式的小生产者的管理方式与社会化、专业化的设计、施工以及材料和设备厂家相比是十分不相称的。这种工程建设管理形式在结构上的不科学性注定了它的种种弊端的发生。建设单位与承建单位在管理水平、技术水平严重不平衡的条件下，是不可能使工程项目的建设达到一个较高水平的。因此，就产生了这样的现象：建设单位在施工阶段听施工单位的，在设计阶段听设计单位的，使得建设单位很难成为工程建设的全面组织者和管理者。

2. 工程指挥部形式

自从 1958 年我国首次出现工程指挥部以来，至今已有 30 多年的历史了。它曾经在某些工程中的某些方面做出过成绩，甚至创造过奇迹。但是，如果按同样的投入采用合乎科学规律的管理方式来衡量，它又给我们造成了多少损失，已很难计算了。

工程指挥部的组织管理形式是高度集中的计划经济的产物。它产生于“大跃进”年代，发展于“三线”建设和“文化大革命”十年动乱时期，一直沿用到现在。如按社会主义市场经济的理论和科学的工程项目管理的理论对它进行评价，这种组织管理形式存在以下问题。

首先，采取工程指挥部来组织管理工程项目建设不符合目前所要求的政企分开原则。它是政府直接组织和管理生产的方式在工程建设领域中的具体表现。它使得政府的主要精力偏离了政府基本职能的轨道，即不能以宏观的、间接的方式去对企业的生产进行规划、协调、监督和服务，而是进行微观的干预和直接插手。它使得政府的许多官员不能把主要精力放在制定政策、法规和执法上去，而是整天“吃在工地，睡在工地”，忙于具体的事务之中。

其次，工程指挥部的组织不符合项目管理的原则。它凌驾于建设单位之上，取代了建设单位的投资管理权，但对投资的使用、投资的回收不承担责任，也就是说，作为决策人却不承担决策的风险。它的机构由来自各个单位的临时人员组成，主要负责人多为政府行政部门的领导兼职，这种临时性又注定它的管理水平不可能驾驭工程项目，依然是低水平的管理。而且，复杂的人员结构，往往使得机构臃肿庞大，不能集中精力于工程项目管理上。

工程指挥部的管理不符合项目管理的原则还表现在它过于强调管理的指挥职能，而忽视规划和决策职能；它过于强调行政管理，甚至采用军事作战的方式用于工程建设，而不善于利用经济的方式和手段；它着重于工程的实现，却忽视了这种实现要在预定的投资、进度、质量目标系统内予以实现；它努力去完成进度目标，而往往不顾投资的多少和对质量目标会造成多么大的冲击。

由于这种传统的工程项目管理体制自身的先天不足，使得我国工程建设的水平和投资效益长期得不到提高，在投资与效益之间存在较大差距。投资、进度、质量目标失控的现象在许多工程中存在。而且，随着工程项目规模的日趋庞大，技术越来越复杂，目标失控的趋势也愈加明显，大有愈演愈烈之势，已成为“老大难”的问题。这种情况在我国基本建设投资空前庞大的今天，已经到了非要解决的地步了。