

建设监理概论

都贻明 主编
何万钟
姚 兵 主审

地震出版社

1993

工业总公司丁云祥；西北工业大学陈录鑫、杨光华、徐建军；北京五环建设监理公司李思荣；北方交通大学关继如；西安冶金建筑学院罗笃常；湖南大学乐荷卿；华北水利水电学院熊景铸；中国矿业大学黄初；天津大学杨忠直、毕星；北京建筑工程学院刘贞平；建设部教育司成人教育处耿品惠；建设部建设监理司综合处都贻明、刘兴东、林之毅。

根据会议的修改与补充意见，都贻明和刘兴东对全书的初稿做了修改和统纂。最后由建设部建设监理司司长姚兵审定。

建设部建设监理司原司长、全国建设监理培训教材编审委员会副主任傅仁章同志为本教材的编写提出了许多重要的指导性意见。

应当说明，本书的编写由于我国建设监理工作的实践和规范化还不足，以及主编者对它的认识还比较粗浅，所以还远未达到上述原则要求，讹误和不当之处更是难免。鉴于监理培训迫切需要教材，同时也是为了引发大家的讨论，所以决定此稿先行付印，真诚希望广大监理工作者和培训教师们提出修改与补充意见，以便在适当的时候进行修订。

编者

1993年9月

(京)新登字095号

建设监理概论

都贻明 何万钟 主编

姚兵 主审

特约编辑 蒋之峰

※

地震出版社出版

北京民族学院南路9号

北京渤海印刷厂印刷

地震出版社发行

※

787×1092 1/16 12.6印张 289千字

1993年10月 第一版 1993年10月 第一次印刷

印数00001—10 000

ISBN7-5028-1027-7/TU·93

(1420) 定价10.00元

出版说明

在建设领域进行建设监理制，是我国深化建设管理体制改革的，发展社会主义市场经济的重要措施。建设部自1988年开始在部分城市、部门组织开展建设监理试点以来，越来越多的大中型建设项目、国家重点工程都实行了这项制度。五年来，不仅这项制度本身得到了完善，而且在控制工程质量、投资和工期，以及履行工程合同等方面也取得了明显成效，并已被社会所公认。日前，这项制度已在全国大部分地区 and 部门全面推行，并将成为建设管理不可缺少的制度和手段。为了适应这项制度的普遍推行，提高监理工程师队伍的业务素质和监理工作水平，建设部组织有关单位的教授、专家、经过两年多的努力，编写与审定了本套“监理工程师培训统编教材”，作为建设部确认的监理培训院议举办监理工程师培训班的指定教材（试用）和全国监理工程师资格考试的主要参考书。

本套教材共有6本：《建设监理概论》、《建设工程合同管理》、《建设项目投资控制》、《建设项目进度控制》、《建设项目质量控制》和《数据处理基础》。全套教材结合监理工程师的业务特点，系统地阐述了建设监理的理论，工程建设监理的组织，内容和方法，并附有典型实例，便于实际应用。

本套教材也可以作为监理单位或从事监理工作的有关人员，以及建设、施工、设计单位从事工程建设管理工作人员的业务参考用书。同时，各级政府建设管理部门的有关人员阅读本套教材，也可加深对我国建设监理制的理解和认识，更好地指导建设监理工作的开展。

由于建设监理工作在我国开展的时间还不长，实践经验还来不及全面地总结与吸收，所以本套教材的编写必然会有一些问题或不妥之处，希望培训教师和广大读者多提修改意见，我们在适当的时候再组织修订。

建设部委托本套教材编写和审定工作的单位有：天津大学、重庆建工学院、同济大学、西安冶金建筑学院、清华大学、中国建筑统筹管理研究会、北京五环监理公司、建设部教育司、建设部建设监理司。同时，湖南大学、西北工业大学、北方交通大学、中国矿业大学、哈尔滨建工学院、北京建筑工程学院、北京水电学院、合肥市建筑管理处、北京市方圆建设监理公司等单位的部分教师和专家，也对本套教材的编审工作提供了很多有益的帮助，在此一并表示感谢。

全国监理工程师培训统编教材审定委员会

一九九三年三月一日

前 言

建设监理制是我国建设领域一项新的制度。为了实施这项新制度，迫切需要培训大量的建设监理工作者和监理工程师。为此，建设部建设监理司决定邀请一些对这项制度比较了解的高等院校教授和工程监理的专家，运用集体的智慧，编写这本试用教材。

根据全国建设监理培训教材编审委员会和建设部建设监理司的决定，1992年12月在北京召开了这本试用教材编写研讨会。参加这次研讨的有：重庆建筑工程学院、天津大学、湖南大学、北方交通大学、中国矿业大学、北京水电学院、北京建筑工程学院、哈尔滨建筑工程学院、北京五环监理公司、北京方圆监理公司、《建设监理》编辑部、电力部水电开发司、建设部干部学院。

会议认为，本教材的编写应遵循下列基本原则：

(1) 建设监理是属于经济管理的范畴，虽然有些建设监理工作形似技术工作，但实质上是属于技术的监督管理工作。因此它应着重于从监督管理方面进行阐述。

(2) 建设监理是作为国家实施的一项新制度而提出来的，因此它不仅阐述工程项目建设监理制度，而且要阐述政府建设管理部门对建设监理行业的管理制度，以及政府建设管理部门的机构和监理职能制度。

(3) 建设监理制度与国家现行法律法规密切相关，同时建设监理工作也必须遵守国家现行法律法规，因此它要以国家现行法规和国内建设监理工作经验为基础进行阐述。同时也要适当地介绍国际建设监理惯例，以适应“三资”工程建设监理的需要，并便于逐步向国际建设监理惯例靠近。

(4) 建设监理培训对象主要是建设监理工作者，因此它应从建设监理者工作角度而不是从工程承包单位的工作角度进行阐述。

(5) 作为建设监理教材之一的《建设监理概论》，其阐述的重点应是建设监理制度的基本概念和建设监理工作的目标与基本任务。有关工程建设监理的操作原理和方法，由相关的其他专门教材加以详细阐述。

(6) 工程项目建设前期可行性研究是一种科学研究工作，它不像建设监理那样，是一种直接协调与监督建设者的行为与权益的工作，因此有关工程项目建设可行性研究的理论与方法，将由专门的教材另行阐述。

会议还讨论并通过了本教材的章节体系目录。

这次会议之后，通过协商，确定了各章的编写人：

第一、二、三、四、五章——建设部建设监理司都贻明；

第六、七章——建设部建设监理司刘兴东；

第九、十、十二、十三章——重庆建筑工程学院何万钟；

第十一章——北京五环监理公司李思荣、董锡林、王明华；

第八、十四章——华北水利水电学院熊景铸、张道军。

1993年6月，各编写人提出了撰写稿，经都贻明整理，完成了本书的初稿。

1993年8月，建设部建设监理司在西安再次召开了研讨会，对本书初稿进行了较为深入的讨论，提出了不少重要的修改与补充意见。参加这次研讨会的有：建设部建设监理司姚兵；航空

目 录

第一章 概 述	1
第一节 建设监理制的提出.....	1
第二节 建设监理制的基本概念.....	1
第三节 实施建设监理制的必要性和可行性.....	2
第二章 政府建设监理	7
第一节 政府建设监理的范围和性质.....	7
第二节 政府建设监理的内容.....	8
第三节 政府对社会建设监理单位的管理.....	9
第三章 社会建设监理	11
第一节 社会建设监理单位的性质.....	11
第二节 社会建设监理单位与业主的关系.....	13
第三节 社会建设监理单位与设计、施工单位的关系.....	15
第四章 监理工程师的素质与培养	17
第一节 监理工程师的概念与素质.....	17
第二节 监理工程师的职业道德与纪律.....	18
第三节 监理工程师的培养.....	19
第四节 监理工程师的考试与注册.....	19
第五章 社会建设监理单位的设立、资质和经营服务	25
第一节 监理单位的设立.....	25
第二节 监理单位的资质.....	26
第三节 监理单位经营活动基本准则.....	28
第四节 监理单位经营服务内容.....	29
第六章 建设监理委托合同	31
第一节 订立监理委托合同的必要性.....	31
第二节 监理委托合同的形式和内容.....	31
第三节 签订监理委托合同应注意的问题.....	35
第四节 监理委托合同文本示例.....	37
第七章 建设监理服务的费用	49
第一节 监理服务收取费用的必要性.....	49
第二节 监理服务费用的构成.....	49
第三节 监理费用的计算方法.....	50
第四节 监理单位报价差别分析.....	52
第八章 工程项目建设监理的目标控制	53
第一节 工程项目及其建设监理目标的基本概念.....	53
第二节 建设监理目标控制原理.....	54
第三节 建设监理的组织协调.....	58

第九章 工程项目建设监理的组织	66
第一节 组织的基本原理.....	66
第二节 工程项目实施建设监理的程序.....	66
第三节 工程项目建设监理的基本原则.....	68
第四节 工程项目建设监理的组织形式.....	70
第五节 工程项目建设监理组织的人员结构及其基本职责.....	74
第十章 工程项目建设监理规划	79
第一节 监理规划概述.....	79
第二节 监理规划的内容.....	80
第三节 监理规划的实施.....	84
第十一章 工程设计阶段监理	88
第一节 工程设计监理的意义.....	88
第二节 工程项目设计的主要内容.....	88
第三节 工程设计监理的基本任务.....	90
第四节 工程设计前的监理准备.....	92
第五节 工程设计方案竞赛的组织.....	95
第六节 工程设计招标的组织.....	97
第七节 工程设计跟踪监理与设计文件验收.....	98
第十二章 工程施工招标工作	101
第一节 工程施工招标的基本任务.....	101
第二节 工程施工招标的基本程序.....	103
第三节 工程施工招标实务.....	105
第十三章 工程施工阶段监理	111
第一节 施工监理的基本任务.....	111
第二节 施工阶段的质量控制.....	112
第三节 施工阶段的进度控制.....	121
第四节 施工阶段的投资控制.....	124
第十四章 建设监理信息管理	127
第一节 建设监理信息管理概述.....	127
第二节 建设监理信息系统.....	141
第三节 建设监理文档管理.....	148
法 规 文 件	
关于开展建设监理工作的通知.....	150
关于开展建设监理试点工作的若干意见.....	153
建设监理试行规定.....	156
关于加强建设监理培训工作的意见.....	160
工程建设监理单位资质管理试行办法.....	162
监理工程师资格考试和注册试行办法.....	171
关于发布工程建设监理费有关规定的通知.....	174

工程设计招标投标暂行办法.....	175
工程建设施工招标投标管理办法.....	178
世界银行贷款建设项目国际招标简介.....	184
世界银行关于咨询(监理)合同和费用的一些规定简介.....	190

第一章 概 述

第一节 建设监理制的提出

80年代中期,我国的改革开放已扩展到各个经济领域,“三资”(借贷外资、中外合资、外资)工程项目逐渐增多起来。国际金融机构向我国贷款的工程项目,均要求实行招标投标承包制和实行监理制,外国专业化社会化的监理公司、咨询公司、管理公司的专家们出现在我国“三资”工程上,他们均按照国际惯例,以业主委托与授权的方式,对工程建设进行管理,显示出具有高速高效的优势。这对我国传统的工程建设管理体制是个很大的冲击,引起了广大建设工作者对我国传统的工程建设管理体制是否应当进行改革的思考。

1984年10月,《中共中央关于经济体制改革的决定》明确提出,为了发展商品经济,建立统一市场,必须转变政府职能,实行政企职责分开,简政放权。国务院也多次提出,政府要把对微观经济的行政干预,转到“规划、协调、监督、服务”上来。同时还强调: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,加强经济管理和监督。中央这些指示就为改革工程建设管理体制指明了方向。

1985年12月,全国基本建设管理体制改革会议对我国传统的工程建设管理体制作了深刻的分析,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。过去这个工作分散在很多部门去作,有的是在工厂,有的是在建设单位的筹建处,有的是在组建的建设指挥部。但工程建设一完了,如果没有续建的工程项目,这些人就散了,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。会议的这个分析,既指出了我国传统的工程建设管理体制的弊端,肯定了必须对其进行改革,又指明了改革的目标,这为我国改革传统的工程建设管理体制、实行建设监理制奠定了思想基础。

根据上述指示精神,并参照国际惯例,1988年新组建的国家建设部就把建立专业化社会化的社会建设监理和以“规划、协调、监督、服务”为内容的政府监督管理的建设监理制提了出来,并把它列为其负责组织实施的一项重要工作,得到了国务院的认可和支_持。1988年7月,建设部在征求有关部门和专家们意见的基础上,颁发了《关于开展建设监理工作的通知》,尔后又组织了一些产业部门和城市开展了工程建设监理工作试点工作。从此,建设监理制在我国建设领域开始探索和逐步发展起来。

第二节 建设监理制的基本概念

“监理”一词是“监”与“理”的组合。迄今为止,我国文献都未把它作为一个理论范畴给予下一个明确的定义。但“监”可以理解为:对某种预定的行为从旁观察或进行检查,其目的是为了督促其不得逾越预定的、合理的界限(行为准则),因此也可把它引伸为监督,即发挥约束的作用。“理”常同其他许多词汇组合,使用更为广泛。这里可理解为:对一些相互协作和相互交错的行为进行调_理,避免抵触;对抵触了的行为进行理顺,使其顺畅;对相互矛盾的权益进行调_理,避免冲突;对冲突了权益进行调_理,使其协作。概括地说,它是起协

调人们的行为和权益关系的作用。同时,协调与约束之间又是相辅相依的,协调之中往往需要通过一定的约束来实现,而约束则是为了达到协调的目的。因此,所谓“监理”,实际上就是今天人们经常使用的“协调约束机制”一词的主要含义。实施它的目的,是促使人们相互密切协作,按规矩办事,顺利实现群体和个体的价值。

有人把“监理”理解为“监督管理”。这样的理解亦无可不可,因为它们含义相近。不过“管理”还包括管理立法,而“监理”则侧重于依法执行,亦即对人们的行为和责权利直接发挥协调约束的作用。

所谓建设监理,就是监理的执法者,依据建设行政法规和技术标准,综合运用法律、经济、行政和技术手段,对工程建设参与者的行为和他们的责权利,进行必要的协调与约束,保障工程建设井然有序而顺畅地进行,达到工程建设的好快省和取得最大投资效益的目的。

建设监理的基本框架是两个层次、一个体系。两个层次是指政府建设监理和社会建设监理。一个体系是指在组织和法规上形成一个系统。政府建设监理是指政府建设管理部门及其监理机构,对其所辖区域内的工程项目建设的业主和承建者的资质和活动,以及其所属的社会监理单位的资质和活动,依据法规所实施的宏观监理。社会建设监理,是指由社会上一个个的建设监理单位,受业主的委托和授权,依照法规对其工程项目建设的活动所实施的监理,亦即实现工程建设活动监督管理的专业化与社会化。

建设监理制的“制”,是指国家把建设监理作为建设领域的一项新制度而提出来的。“制度”一词可理解为是一种在一定时期内大家共同遵守的权益关系和行动准则,并通过法规加以规定。它与可以随机变动的“方法”不同,一般是不能随意变动的。

建设监理制在我国是改革的产物。具体地讲,它是与一些新制度相配套组成的。

工程项目建设管理,由业主和承建单位的管理体制,变为业主、监理单位 and 承建单位管理体制。工程项目的投资使用和建设的重大问题实行业主负责制,建设监理实行总监理工程师负责制,工程施工实行项目经理负责制。建设监理单位按独立的法人制度建立,并逐步发展成为社会的专门行业。政府建设主管部门制订一套相应的法规体系,建立相应的监理机构与职能,把工程项目建设的主要活动和社会建设监理单位的资质都纳入政府建设监理的范围,并逐步达到长期全面实行的程度。

能否把建设监理解为“工程监理”?“工程”是属于实物的概念,是指建设期间的实物,人们对实物只是识别和改造,而不是“监理”。监理实质上是对人们行动和权益的监理。“建设”是属于人们的一种行为活动。可见,上述撇开建设含义的提法是不够准确的。

能否把建设监理解为“工程项目监理”或“工程项目管理”?这种提法除存在上述毛病外,还存在含义过狭的毛病。其实,建设监理还包括政府对业主、监理行业的监督管理,以及政府建设监理机构的建立与监理法规体系的制定等。而这,是“工程项目监理”所涵盖不了的。当然在不同的情况下可使用不同的提法,如泛指工程项目建设监理时,可称“工程建设监理”,当还涉及政府对业主和建设监理行业的监督管理时,可总称为“建设监理”。

第三节 实施建设监理制的必要性和可行性

一、我国实行建设监理制的必要性

为了说明实施建设监理制的必要性,有必要先回顾与分析一下我国传统的建设管理体制和改革开放后的变化情况。

建国后的头三十年,建设投资由政府财政按计划统一分配,每个工程项目都由其所属的管理部门组建一个临时的筹建机构或建设指挥部,由专业部门和地方高级行政领导人兼任正副指挥长,用行政手段组织指挥工程建设,由所属的设计和施工队伍承担工程项目的设计与施工。指挥部对工程项目建设不承担经济责任,业主在建设指挥部中处于次要的地位,也无明确的经济责任。设计和施工单位与建设指挥部的关系多是属于行政隶属关系,无严格的承包合同,不承担履行合同的责任。这是当时历史条件下的产物。

进入80年代的改革开放时期,随着我国经济体制向社会主义商品经济转换,工程建设管理发生了很大的变化。首先,由于扩大了地方和企事业单位的自主权,由政府财政统一分配投资体制,变成了由国家、地方、企业和个人的多元投资的新格局。每个工程项目,由一个业主投资和使用,变成了多数工程项目由国家或地方、企业、个人等多个业主合资和共同使用。其次,在工程项目建设实施上,由于开放了建筑市场和实行了招标投标承包制,工程项目由地区和部门自己所属的设计和施工队伍承担设计和施工的状况,变成了由其他地区和部门的设计与施工队伍参加设计和施工的新局面。再次,由于普遍实行了多种形式的经济责任制,业主要承担投资包干的一定责任,施工企业要承担承包经营和工程承包的责任。过去那种普遍存在的条块行政隶属关系和无经济责任的状况已大部分被合同经济关系所代替。

这些改革与变化,意义是巨大的。它把强大的激励机制和竞争机制注入了建设领域的各个经济单位,调动了社会各方面的积极性。我国80年代所取得的巨大建设成就超过前三十年的总和,无不与这些改革相联系。

但是80年代还遗留了一些没有进行改革的老问题。同时,已进行的上述改革又出现新的矛盾。这些都需要通过进一步配套改革来解决。

所谓没有进行改革的老问题,其一就是每个工程项目都组建一个临时的建设指挥部和筹建机构的做法仍然如旧。这种做法的弊端在于:

如第一节所述,建设指挥部和筹建机构并非专业化社会化的管理机构,其人员都是临时从四面八方调集来的,多数没有管理工程建设的经验,相互之间一时难以密切配合,管理水平和效率很低,不能有效地发挥协调约束作用。而当它们有了一些管理经验之后,又随着工程的告竣而被迫从事其他工作。如此其后的其他工程项目建设又在很低的管理水平上重复,使得我国建设水平和投资效益永远难以提高。这就必须建立专业化社会化的监理队伍用来代替这种小生产管理方式。这是实施建设监理制的必要性之一。

建设指挥部的领导成员多是政府行政部门领导人员,不承担工程项目建设经济责任,但却代替了业主的投资建设管理权,使业主既不承担工程项目投资建设责任,也可不承担投产经营效益的责任。最近国家提出实施业主责任制,这是落实投资建设责任和投产经营责任以及消除其两者分离的重大改革。但是,如果离开建设监理制,业主就难以负起投资建设责任来。因为缺少高智能的独立的监理单位的帮助,业主对工程项目建设重大决策就有可能出现盲目性。工程设计、设备和施工招标,采用新技术,优选设计方案和优化工程设计,优选设备供应和施工单位,都难以顺利进行。加强建设的组织协调,强化合同的管理监督,公正地调解权益纠纷,难以实施。控制工程质量、工期和造价,提高投资建设效益,也难以实现。这是实施建设监理制的必要性之二。

所谓没有进行改革的老问题,其二是用行政手段管理工程建设。这种做法的问题在于,在开放建设市场和实行招标发包制以后,工程项目由所属部门、地区隶属的设计施工单位进

行设计与施工的格局已被打破，非隶属的设计施工单位加入了工程项目建设的行列，平等的经济合同关系普遍代替了行政隶属关系，用单纯的行政手段管理工程建设，其作用已显得十分有限，或者在许多情况下已经难以进行。在这种新形势下，只有走强化合同制约的道路才能把工程建设管理好。这就需要一方面改变政府单纯用行政命令管理工程建设方式，加强立法和对工程合同的监督，另一方面由社会监理单位以第三者的身份管理工程合同。这是实行建设监理制的必要性之三。

所谓改革后又出现了新的问题，其一是，建设的随意性和纠纷增多了。随着投资包干制、工程建设招标投标承包制和施工企业经营责任制等改革措施的实行，各个经济单位都获得了一定的独立的权益，其积极性是提高了，但与此同时，不顾国家利益和他人利益的倾向也增长了。有的业主利用投资的自主权，盲目上工程项目，扩大建设规模和提高建设标准。有的业主，利用工程建设招标权，不合理地压低发包价格，拖欠工程款等。有的施工企业为了追求自身利益，高估冒算，偷工减料，以次充好，不顾施工质量。业主与总包单位之间，总包与分包单位之间，为了追求自身的利益，相互扯皮的事情也增多了。这些问题的出现，都与在注入激励机制的同时，缺乏建立相应的协调约束机制有关。因此，实行建设监理制，充分发挥法律、经济、行政和技术手段的协调约束作用，以抑制上述倾向，就成为十分必要的事情了。这是实行建设监理制的必要性之四。

所谓改革后又出现了新的问题，其二是，虽然我国建设领域近年来进行了一些改革，但由于工程建设管理体制中尚缺少建设监理制这个重要环节，不能与国际通行的建设管理体制相沟通，影响着我国吸引外国资金和先进技术，并且还会使我国在对外经济交往中蒙受经济损失。按照国际惯例，外商在我国投资的工程项目和我国向国际金融机构贷款的工程款项，其所以把实施建设监理制作为条件之一，就是因为实施这项制度，可以保障这些工程项目能按预定的投资和工期高质量地建成，使他们的投资或贷款的本利能够如期收回。如果我国不同意实施监理制，则将严重地影响他们投资或贷款的积极性。如果这些工程项目都聘请外国人实施监理，这不仅与我国的国际形象极不相称，而且还要支出大笔的外汇。外国人监理的费用很高，仅就支付工资而言，一人每月至少为1.2万美元，高的要达到2万美元以上，这是很不合算的。同时，由于我国未实施这项制度也不能进入国际监理市场。国际监理市场上的大批业务收入均被外国人所攫有。我国建筑队伍进入国际工程承包市场，也因为不熟悉建设监理制度，竞争能力不高，应得的经济收益往往受损，正因为如此，我国也不得不实行建设监理制。

当前，我国正致力于建立社会主义市场经济体制和运行机制。就建设市场主体而言，如果只有交易主体而无监理服务主体，就不是主体健全的建设市场。就建设市场运行机制而言，如果只有承包制的招标投标制和合同制，而无严格的建设监理制实施监理，建设市场的运行就会处于无序或混乱状态，破坏公平竞争的种种非法活动也不能制止。由此可见，建设监理制不仅仅是提高建设水平和投资效益的新型的工程项目建设管理体制，而且又是建立社会主义市场经济体制和运行机制所必需的重要环节。

总之，实施建设监理制，是提高我国建设水平的需要，是适应建立市场经济体制和运行机制的需要，是更多地吸引外国资金和先进技术的需要，是加快我国建设发展的客观要求。

二、我国实行建设监理制的可行性

经过四年多来建设监理试点实践，证明它是可行的。今后它的稳步推行将有许多更有利的条件。

1.有了一定的发展基础。1982年世界银行贷款的鲁布革水电站引水工程和1987年世界银行贷款的西安—三原高等级公路工程,率先实行国际通行的建设监理制,取得了工期短、质量好和经济效益高的良好效果。这就证明,这项制度在我国也是可行的。自1988年国家建设部开始组织建设监理试点,到1992年年底的四年间,试行建设监理的就发展到28个省、自治区和直辖市,20个工业交通部门。监理单位发展到500多家,建设监理队伍发展到23 000多人,实施监理的工程项目发展到1 600多项(总投资2 400亿元)。这个事实说明,建设监理制不仅可行,而且受到欢迎,能够发展与扩大。

2.有了一定的监理业务基础和扩建监理队伍的条件。改革开放以来,我国有一批技术与管理人员在对外工程承包中接触与掌握了国际建设监理的做法,有的还应聘参与了国际工程项目的建设监理。1988年组织建设监理试点以来,在“三资”工程和内资工程上,已造就了一大批建设监理人才。有的还接受了国内外的监理业务培训,成为建设监理的骨干。我国的一些高等学校和科研机构中有不少熟悉国外建设监理业务的教授和专家,成为培训建设监理人才的骨干力量。我国有近百万的工程建设筹建人员,以及数百万在职的和虽已离退休但仍有工作能力的专家、教授、工程师和经济师,其中大部分可经过短期培训,转入监理队伍的行列。我国有60万建筑设计人员,其中有部分经过短期培训也可兼承建设监理工作。可以说,只要加强培训和组织工作,建立一支与建设监理规模和资质要求相适应的建设监理队伍是完全可能的。

3.有了一定的建设监理法规作先导的条件。经过四年的努力,建设监理法规已基本配套。国家建设部先后颁发了《建设监理试行规定》、《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》、“工程建设监理费有关规定”、《工程建设施工招标投标管理办法》、《建设工程施工合同示范文本》等。有的法规将在总结监理实践经验的基础上进一步补充与完善。同时,已开展建设监理试点工作的省、自治区和直辖市,计划单列城市,中央工业交通部门,也基本上都制订了地方和部门的建设监理规章和实施细则。可以说,一个上下衔接的建设监理法规体系已初步建立起来,使建设监理工作有法可依,有章可循,为今后扩大建设监理制的实施提供了可行条件。

4.有了激励人们提高认识的显著的建设监理成效

(1)实施建设监理的工程项目,建设管理得到改善。业主委托监理单位实施监理,自己的主要精力用于协调好工程建设与外界的关系,建设组织和管理由监理单位承担,筹建人员大大减少或不再组建筹建机构,卸去了机构臃肿的包袱,感到“既省劲又妥当”。设计单位的设计意图容易被理解和贯彻,设计上的差错容易得到纠正,设计人员有较多的时间搞调查研究和优化设计,还不用担心施工质量与结构安全,感到“心理踏实”。施工单位在监理的“压力”下,施工管理得到改善,质量和信誉得到提高,被拖欠工程款的老问题较容易得到解决,施工技术和管上的难题还能得到帮助,认为“这是大好事”。政府建设管理部门亲自调解工程建设中的权益纠纷减少,协调工程项目建设与当地和外部的关系的作用加强,为工程项目高速优质建成提供了条件。这是促进人们提高认识的一个主要因素。

(2)实施建设监理的工程项目,投资和进度都得到较好的控制,工程质量高,经济效益显著。广州从化120万kW的抽水蓄能电站工程,实际工程造价比预算造价降低10%左右。仅监理单位建议修改上山公路设计一项,就降低造价286万元。广西岩滩121万kW的水电站工程,监理单位提出利用粉煤灰作混凝土掺合料等技术措施,节省投资5 000万元,该工程采用

新的施工方法，实际工期比合理工期缩短一年。提前一年发电的直接经济效益达2.5亿元，增加社会工农业产值超过百亿元。电力系统20项水电站工程项目均实施建设监理，其总经济效益更加为世人注目。上海37层国际贸易中心大厦工程，垂直偏差小于0.2‰，被外国专家称为“质量第一流”。京津塘高速公路工程，质量之好被专家们估计，使用20年不需要大修理。上海南浦大桥工程，合格率达97%。电力系统的水电站工程，合格率均为100%，优良率达80%以上。目前，“三资”工程项目的数量在增加，但外籍监理人员却在减少。所有这些，在社会上都引起了强烈的反响，它使越来越多的人看到，建设监理是项好制度，我国应当积极把它推行开来。

5.有中央正确方针政策的指引和国务院的直接支持。党的第十四次代表大会作出坚持改革开放、建设社会主义市场经济体制等重大决策后，解放思想、探索市场经济体制，在许多固守传统观念和做法的人们中也开始启动。他们中的许多人已开始明白，建设监理制是社会主义市场经济体制的重要组成部分，是连接业主责任制、招标投标承包制和合同制的中心环节。如果没有它就不能克服市场经济中的某些弊病，也就不能建立社会主义市场经济体制和健康的运行机制，推行它十分必要。1991年12月，国务院有关领导同志指出：“过去几年，建设部组织各有关部门和地方，开展了工程建设监理试点，取得了明显成效，今后要继续坚持下去，并逐步加以完善。”自此以后，已有越来越多的人加入了完善与推行建设监理制的行列。在中央正确方针政策的指引下，国家的计划体制、财税体制、金融体制和拨款制度等，均将按社会主义市场经济体制的要求进行深化改革，一些制约建设监理制实施的因素将逐步消除，这就为扩大建设监理制的实施提供了宽松的环境和广阔的天地。

1993年5月，第五次全国建设监理工作会议已经作出了实施建设监理制的工作规划。自1993年到1995年，完成建设监理制的各项完善任务，创造其实施的必要条件，稳步扩大其实施范围。1996年开始，建设监理制将步入全面推行的新阶段。现在完全可以说，有了现在的许多有利条件，到本世纪末，一个具有行业规模的有中国特色的建设监理制，将在全国大地上建立起来，对我国建设事业的发展将发挥日益强大的推动作用。

复习思考题

1. 什么是我国建设监理制？
2. 我国建设监理制的基本框架和组成怎样？
3. 试论我国实行建设监理制的必要性。
4. 试论我国建设监理与社会主义市场经济体制的关系。

第二章 政府建设监理

第一节 政府建设监理的范围和性质

为了叙述政府建设监理的范围和性质，事先叙述政府部门的概念和工程建设工作程序是必要的。

一、政府部门的概念

政府的职能，是为社会生产、经济活动和人们生活进行规划、协调、监督和服务。

我国每一级政府都设有多个政府部门，如计划部门、建设管理部门、专门产业管理部门等。各专门产业管理部门内又设有计划机构、建设管理机构。我们习惯上把各级政府建设管理部门称为“政府建设主管部门”，把各级和各个专门产业管理部门中的建设管理机构称为“政府专业建设管理部门”。

属于政府建设主管部门的，在国家为建设部，在省、自治区、直辖市政府为建设委员会或建设厅，在县级政府为建设委员会或建设局。

属于政府专业建设管理部门的，如国家冶金部、交通部等中的建设司，省级政府冶金厅、交通厅等中的建设处，县级政府公路局等中的建设科。

各级政府建设主管部门中设立的工程质量监督站、施工安全监督机构、建设市场和工程招标投标监督办公室、工程建设监理处等就是政府建设监理的执行机构。有的政府建设主管部门中的建设管理处、设计管理处、建筑管理处、施工管理处，兼有政府建设监理执行机构的职能。

二、工程建设工作程序

按照客观规律的要求，业主方面主导的建设工作按下列程序进行：

1. 编制项目建设建议书；
2. 组织项目建设的可行性研究，包括提出厂址选择、产品方案、建设规模和投资估算、需要落实的建设条件；
3. 进行工程设计招标，确定设计单位，编制初步设计和投资概算；
4. 编制技术设计和修正投资概算，进行设备招标与订货；
5. 编制施工图设计和工程预算；
6. 办理施工招标申请，编制标底，进行施工招标，确定施工单位，签订工程合同；
7. 进行征地拆迁，办理开工申请，组织施工，监督施工进度、质量和安全；
8. 进行工程竣工验收和交付使用验收，编制工程决算。

上述程序的前两项工作内容，一般称为项目建设前期决策，后六项工作内容，一般称为工程项目建设的实施。

根据项目的建设不同情况，上述建设工作程序可适当简化，如小型项目建设，可将初步设计与技术设计工作合并为扩大初步设计。简单的项目建设，可不作初步设计和技术设计工作等。

三、政府建设监理的范围和性质

目前，政府计划部门的职能正向宏观管理转移，只进行项目建设前期决策的管理，即审

查项目建议书和可行性研究报告，决定是否批准立项，或决定由业主自主立项，而工程项目建设的实施，则由业主、政府专业建设管理部门和政府建设主管部门进行管理。政府专业建设管理部门和政府建设主管部门的管理，统称为政府建设管理。

政府建设管理包含政府建设监理，即政府建设监理机构着重于依法对工程建设实施的行为活动执行监督。从广义来说，监督工程设计是否遵守城市规划的要求，也是属于政府建设监理的范围，但是在我国，这项监督工作多是由城市规划制定部门兼行。因此我国的政府建设监理是不包括这项监督工作在内的狭义政府建设监理。

政府建设监理执行机构是国家机器的组成部分，工程建设行为活动的主体是业主、设计单位和施工单位，两者之间的关系不是平等主体之间的关系，而是非平等主体之间的关系。从这个意义上讲，我们可以把政府建设监理视为强制性监理，即业主、设计单位、施工单位必须接受而不得拒绝政府建设监理执行机构依法进行的监理。

第二节 政府建设监理的内容

政府建设监理内容有相互联系的两个方面：一是制定有关的监理法规，二是依法进行监督。

一、关于建设监理法规的制定

建设监理法规，一般由政府监理机构起草，法规管理部门审核，部门或政府最高领导人批准颁布，作为监理机构组织与开展监理工作的依据。属于建设监理法规有：

在建设市场方面：市场监督管理机构的组织与管理法规；建设市场管理法规；工程设计招标投标法规，工程施工招标投标法规；工程合同管理法规等。

在工程建设方面：工程质量监督机构组织与管理法规；工程质量检验与评定法规；施工安全监督机构组织与管理法规；工程事故调查处理法规等。

在社会建设监理单位的管理方面：建设监理单位资质管理法规；监理工程师考试与注册法规；建设监理酬金标准；建设监理委托合同条件等。

除建设监理法规外还有：工程建设管理法规；建设设计标准；各类工程设计技术规范，各类工程施工技术规范；建设防火与消防设计规范；建筑环境卫生规范；施工安全技术规范；工程建设工期定额；工程概算、预算定额；工程取费标准；工程概预算编制法规等等。这些法规，虽然不是由政府建设监理机构起草，但却是建设监理工作的基本依据。

二、关于依法进行监理

1. 政府建设监理机构在建设市场监理方面，依法进行监理的内容有：

(1) 按照建设市场管理法规，审核建设单位是否具备发包工程和工程招标的资质，审核工程设计单位是否具备承担相应的工程设计资质，以及施工单位是否具备投标和承包相应工程的资质。对不够相应资质等级者，不准其承担相应工程的设计，不准投标承包相应工程的施工。对违反者依法进行处理。

(2) 按照工程招标投标、承发包和工程合同法规规定的程序和方式，监督业主、设计、施工单位依法进行工程招标投标与选标定标、进行承发包、商签工程合同。对违反者依法进行处理。

(3) 按照工程概预算定额和取费标准、工程概预算编制办法、工程标底编制办法和

有关标价的规定，监督各类工程建设的中标价格、承包价格，并监督工程合同的履行和工程款的结算。对违反者依法进行处理。

目前，上述监督工作一般由兼管建设市场的管理机构和招标投标办公室进行。

2. 政府建设监理机构在工程建设监理方面依法进行监理的内容有：

(1) 按照工程设计标准（规模、面积、装修、设备标准、造价标准等），审查各项工程设计是否符合这些标准，避免浪费。目前，我国一方面强调工程设计单位“为国家把关”，另一方面，由工程项目所属的政府专业建设管理部门的基本建设管理机构或设计管理机构、工程管理机构进行监督。

(2) 按照防火、安全、卫生等建设技术标准，审查各项工程设计是否符合防火、消防、防爆和坚固的要求。这种监督，目前只有少数城市政府建设主管部门设有专门的设计监督机构统一进行，多数工程设计是由设计单位自行执行标准，自我监督。

(3) 按照国家规定的基本建设程序、工期定额、国家建设计划、开工条件和竣工验收的规定，审查各项工程建设施工的开工准备（包括施工图、资金、材料设备、施工单位、外部协作条件的落实），审批开工和竣工报告，进行工程竣工验收。目前这类监督工作，由工程项目所属的政府专业建设管理部门的施工或工程管理机构进行。政府建设主管部门设有建设监理机构的，由其参与进行。

(4) 按照工程建设施工规范和质量验评标准，检查与监督各项工程建设的施工质量，保障其使用功能和使用寿命。这类监督工作由政府建设主管部门的质量监督站进行。

(5) 按照施工安全法规和安全规范，检查与监督施工安全防护设施 and 安全管理措施，保障施工人员的人身安全和施工设备的安全。目前，我国有的政府建设主管部门设有安全监督站来进行，有的由其设立的安全监督员来进行，有的由工程质量监督站兼行。

外国政府建设监理与我国政府建设监理的内容有所不同。外国政府一般不监督工程项目采用什么设计标准、投资是多少、工程质量的好坏和投资效益能否发挥这类问题，因为投资和工程项目是业主私有的。这类问题正是业主们所关心的，由他们自己委托社会工程咨询监理单位实行监理。他们政府监督的内容仅是与工程项目有关的所谓“公众利益”方面的问题，即通过审查工程设计，检查工程项目是否符合城市规划规定的土地使用和平立面布局的要求，是否符合防火、消防和环境卫生的要求，是否符合结构坚固的要求，施工防护设施是否保证施工人员安全的要求。而在我国，公有制占主导地位。我国所谓“业主”，并非指私有制的业主。我国政府建设监理的内容，除包括外国政府所谓“公共利益”方面的内容外，还必须包括业主所关心的工程规模、设计标准、工程造价、工程质量和投资效益等内容。这正是我国政府建设监理的特色。

第三节 政府对社会建设监理单位的管理

政府建设监理机构对社会建设监理单位的管理，通常被称为政府建设监理机构的“第二职能”。其管理的主要内容是对社会监理单位的资质管理，并为工商行政管理机关确认营业执照和颁发营业执照提供依据。资质管理包括：审查建设监理单位成立时是否符合成立的资质标准；考核与认证其监理工程师的资格；审定其资质等级和划定其监理业务范围等。除此之外，还要对其监理业务活动进行监督，包括监督其活动是否合法，配合工商行政管理机关查