

工程建设项目 投资控制与监理手册

中国勘察设计协会技术经济委员会

主 编： 曹善琪
副主编： 王雪青

中国物价出版社

1994 北京

工程建设项目 投资控制与监理手册

中国勘察设计协会技术经济委员会

主 编： 曹善琪
副主编： 王雪青

中国物价出版社

1994 北京

(京)新登字 098 号

责任编辑:向 前 智 华

工程建设项目投资

控制与监理手册

中国勘察设计协会技术经济委员会

中国物价出版社出版发行

新华书店 经销

河北省蔚县印刷厂印刷

*

787×1092 毫米 16 开 35.75 印张 864 千字

1994 年 12 月第 1 版 1994 年 12 月第 1 次印刷

印数:1—3000 册

ISBN7-80070-411-4/TB·16

定价:45 元

目 录

第一章 工程建设项目投资监理概论	(1)
第一节 工程建设监理的产生和发展.....	(1)
第二节 国外工程建设项目投资监理.....	(2)
第三节 我国工程建设项目投资监理制度的建立.....	(6)
第二章 工程建设项目投资控制原理	(11)
第一节 工程建设项目投资的概念	(11)
第二节 工程建设项目投资管理的内容	(11)
第三节 工程建设项目投资控制原理	(12)
第四节 工程建设项目投资控制的目的和作用	(15)
第五节 工程建设项目投资控制程序	(16)
第三章 工程建设项目投资构成	(19)
第一节 工程建设项目投资构成概述	(19)
第二节 我国现行工程建设项目投资的构成	(20)
第四章 可行性研究阶段的项目投资控制	(28)
第一节 工程建设项目可行性研究	(28)
第二节 工程建设项目经济评价方法	(34)
第三节 在编制可行性研究报告时,主动发挥经济参谋作用.....	(42)
第四节 案例(一)某化纤厂可行性研究经济评价	(46)
第五节 案例(二)某中外合资国际商城可行性研究经济评价	(73)
第六节 案例(三)某写字楼可行性研究经济评价	(95)
第七节 案例(四)某居住小区房地产开发项目评估.....	(115)
第八节 附录 4-1 关于建设项目进行可行性研究的试行管理办法	(125)
第九节 附录 4-2 国家计委、建设部关于印发建设项目经济评价方法与参数 的通知.....	(128)
第五章 设计阶段的项目投资控制	(131)
第一节 编制设计文件的依据.....	(131)
第二节 设计阶段划分和主要内容.....	(131)
第三节 设计阶段项目投资控制要点.....	(133)
第四节 附录 5-1 上海市工程勘察设计监理实施细则(试行)	(143)

第六章 监理工程师在招投标阶段的服务	(149)
第一节 招投标阶段监理工程师服务要点.....	(149)
第二节 建设工程招标方式和工作程序.....	(150)
第三节 工程设计招标.....	(152)
第四节 工程施工招标.....	(154)
第五节 工程设备与材料招标.....	(163)
第六节 工程项目总承包招标.....	(164)
第七节 国际工程招标.....	(165)
第八节 附录 6-1 建筑面积计算规则(国内通用)	(167)
第九节 附录 6-2 北京市建筑面积计算规则	(169)
第十节 附录 6-3 北京市建筑工程工程量计算规则(1992 年 9 月 1 日起实行)	(170)
第十一节 附录 6-4 建筑工程量计算原则(国际通用)	(179)
第十二节 附录 6-5 香港地区工程量计算原则	(199)
第十三节 附录 6-6 建设工程勘察设计合同条例	(247)
第十四节 附录 6-7 建筑安装工程承包合同条例	(251)
第十五节 附录 6-8 建设部关于印发《建设工程施工合同管理办法》的通知	(254)
第十六节 附录 6-9 建设工程施工合同示范文本(国内通用)	(261)
第十七节 附录 6-10 香港地区协议书及建筑合同条件细则.....	(283)
第十八节 附录 6-11 土木工程施工合同条件(国际通用).....	(311)
 第七章 建设项目施工阶段的投资控制	(349)
第一节 监理工程师的投资跟踪控制.....	(349)
第二节 索赔问题的处理.....	(362)
第三节 建设项目投资的结算.....	(371)
第四节 建设项目竣工决算.....	(383)
 第八章 建设工程监理有关文件和规定	(389)
一、建设部关于开展建设监理工作的通知	(389)
二、建设部印发《关于开展建设监理试点工作的若干意见》的通知	(391)
三、建设部建设监理试行规定	(394)
四、建设部关于加强建设监理培训工作的意见	(398)
五、建设部关于进一步开展建设监理工作的通知	(399)
六、建设部发布《工程建设监理单位资质管理试行办法》	(401)
七、监理工程师资格考试和注册试行办法	(409)
八、建设部建设监理司关于印发《〈工程建设监理单位资质管理试行办法〉和〈监 理工程师资格考试和注册试行办法〉的实施意见》的通知[(92)建建监字第 21 号]	(411)
九、建设部、人事部关于《监理工程师资格考试和注册试行办法》实施意见的 通知	(415)

十、国家物价局、建设部关于发布工程建设监理费有关规定的通知 ([1992] 价费字 479 号).....	(416)
十一、公路工程施工监理暂行办法	(417)
十二、铁道部关于铁路工程施工监理试点规定	(420)
十三、北京市建设监理管理办法(试行)	(422)
十四、上海市开展建设项目施工监理试点工作的实施办法	(425)
十五、建设部建设工程质量监督管理规定	(429)
十六、国家计委关于建设项目实行业主责任制的暂行规定	(433)
十七、国家计划委员会、城乡建设环境保护部、劳动人事部、中国人民建设银行 关于印发《基本建设项目投资包干责任制办法》的通知(计基[1984]2008 号).....	(436)
十八、国家计划委员会、城乡建设环境保护部关于印发《建设工程招标投标暂 行规定》的通知(计施[1984]2410 号)	(438)
十九、国家计划委员会、城乡建设环境保护部关于印发《工程设计招标投标暂 行办法》的通知(计设[1985]926 号)	(442)
二十、国家计划委员会关于加强工程设计招标投标工作的通知(计设[1986] 1085 号)	(444)
二十一、建设部关于加强工程建设设计、施工招标投标管理工作的通知(建建 [1991]449 号)	(445)
二十二、建设部、国家工商行政管理局建筑市场管理规定.....	(447)
二十三、建设部关于加强建筑市场管理和积极开展招标投标工作的通知	(450)
二十四、建设部发布工程建设施工招标投标管理办法	(452)
二十五、北京市建设工程施工招标投标管理暂行办法	(458)
二十六、北京市建设工程施工招标投标管理暂行办法实施细则(89)京建法字 第 220 号	(461)
二十七、中国人民建设银行建设工程价款结算办法	(490)
二十八、国家计划委员会关于印发《建设项目(工程)竣工验收办法》的通知 (计建设[1990]1215 号	(495)
二十九、国际咨询工程师联合会编(业主、咨询工程师标准服务协议书).....	(497)
三十、技术咨询转让服务开发协议书	(509)
三十一、工程建设监理案例	(513)
三十二、投资监理工程师常用表格	(529)

参考文献:

- 1.《建筑工程招标投标工作手册》卢谦、张炎等
- 2.《项目管理与建设监理》宋俊岳、周芹
- 3.《建设监理的理论与实务》刘兴东、李延强
- 4.《简明建筑工程经济资料集》唐连珏

第一章 工程建设项目投资监理概论

随着我国投资建设领域体制改革的深化,为提高投资效益和建设水平,确保国家建设计划和工程合同的实施,参照国际惯例,逐步建立起具有中国特色的建设监理制度已势在必行。

工程建设监理是商品经济发展的产物。工业发达国家的资本占有者,在进行一项新的投资时,需要有一批经验丰富的专家进行投资机会研究,制定投资决策;项目确立后,又需要专业人员组织招标活动,从事项目管理和合同管理工作,工程建设监理业务便应运而生,而且随着商品经济的发展,不断得到充实完善,逐渐成为建设秩序的组成部分和工程实施惯例。近几年来,我国利用外资建设的项目和外贷项目,也都实行了工程建设监理制度,其中有些项目由外国监理组织实施监理,有些项目则由我国监理机构实施监理,普遍取得良好效果,被誉为“菲迪克效应”。

工程建设监理制度,是指对工程项目投资建设进行监督和管理的一整套科学方法体系。工程建设监理制度,在国际上已有悠久的发展历史。一些工业发达国家,无论在监理组织机构和方法、手段方面,还是在规章制度上,都已形成了一个较为完善的监理体系和运行机制。

第一节 工程建设监理的产生和发展

工程建设监理,在国外已有几百年的发展历史,其起源可以追溯到16世纪以前。工程建设监理是商品经济发展的产物,并随着商品经济的发展而发展。在16世纪以前,随着欧洲建筑业的发展,工程项目的建设规模不断扩大,因而出现了建筑师,他们受雇于业主,代替业主负责工程勘察、工程设计、购买材料设备、雇工匠、组织施工,当时的建筑师相当于总营造师。

18世纪在欧洲出现花型建筑,使得建筑业原有的传统做法开始发生变化,在建筑队伍中开始出现了专业分工,一部分搞设计,一部分搞施工,这样便逐步形成了设计与施工的分离,并各自成为一门独立的专业。设计与施工分离的出现,是业主对工程建设监理需求的起因,并随着工程规模的扩大,而逐步增强了业主对工程建设监理工作的需求。因而,一部分建筑师便专门向社会传授建筑技术,为业主提供建筑技术咨询服务,进而受聘于业主去监督管理工程的实施,这样工程建设监理便应运而生。这是最初的工程建设监理,其监督业务范围,仅限于工程施工过程中的质量监督、替业主计算工程量。

19世纪初,随着建设领域商品经济关系日趋复杂,为了维护各方的经济利益,明确业主、设计者、施工者之间的责任界限,英国政府于1830年以法律手段规定了总包合同制度,要求每个工程项目由一个承包商进行总包。此后,在许多欧洲国家,便以承包方式取代了自营方式,随之出现了业主、监理工程师、承包商相互制约、鼎足而立的局面。承包商的实行,导致了招标投标形式的产生,同时也促进了工程建设监理制度的发展和建设监理内

容的进一步扩充,进而到帮助业主编制标书、协助招标、管理工程等。

第二次世界大战以后,特别是从 20 世纪 50 年代末开始,由于一些大型工程的建设,投资数额多,风险性大,对工程项目建设的组织和管理工作提出了更高的要求,无论是投资者还是承建者,都难以承担由于投资不当或项目组织、管理的失误而造成的巨额损失。同时,竞争激烈的社会环境,迫使业主更加重视工程项目建设的科学管理。故此,建设工程项目管理学和专门从事工程项目管理和监督的工程咨询公司、建设监理单位也就在这样的社会条件下逐步形成和建立起来。而工程建设管理和监督的业务内容也逐步扩充到包括进行项目可行性研究、质量控制、费用控制、进度控制、合同管理以及项目的组织和协调工作等。工程项目可行性研究这一方法在建设领域的应用,进一步拓宽了工程建设监理的业务范围,使其由项目实施阶段向前延伸出项目投资决策阶段。业主为了减少投资风险,节约工程投资,确保投资的经济效益和工程建设的顺利实施,就需要聘请有经验的工程咨询和监理人员进行投资机会研究和项目可行性研究,在此基础上做出投资决策。在工程项目的建设实施阶段,委托监理单位进行一系列的监理业务,这样工程建设监理工作就贯穿于工程建设活动的全过程。

近 20 年来,一些西方工业发达国家的工程建设监理制度,正向着法律化、程序化的方向发展,成为工程建设工作的必循制度。进入 80 年代以后,工程建设监理制度在国际上得到很大的发展。不少发展中国家,也开始仿效工业发达国家的做法,逐步实行工程建设监理制度。许多国际金融组织,如世界银行、亚洲开发银行等,也都把工程建设监理制度作为提供贷款的条件。故此可以说,工程建设监理制度,必将成为工程建设活动的重要内容之一。

第二节 国外工程建设项目投资监理

近几十年来,各个工业发达国家,在工程建设中实行建设监理制度已成为通行的惯例,并形成了许多不同的形式和流派,其中影响最大的有两类:项目管理顾问公司(PM),估算师公司(QS)。

一、项目管理顾问公司

项目管理顾问公司是在欧洲大陆和美国广泛实行的建设监理单位,其国际性组织是国际咨询工程师联合会(FIDIC)。该组织 1980 年所制定的 IGRA-1980PM,是用于监理工程师与业主或建设单位之间订立委托监理的国际通用合同文件,该文件明确指出,监理工程师的根本任务是:进行项目管理,在业主所要求的进度、质量和费用限制之内完成项目。其可向业主提供的监理服务范围包括以下八个方面:

- (1)项目的经济可行性分析;
- (2)财务管理;
- (3)设计顾问的协议与指定;
- (4)资源管理;
- (5)环境影响;
- (6)工程技术;
- (7)采购与发包;

(8)施工管理。

其中涉及项目投资控制的具体责任是：

- (1)项目的费用效益分析(多方案)；
- (2)初步设计时的投资估算；
- (3)项目实施时的预算控制；
- (4)施工合同；
- (5)采购；
- (6)工程量的核实；
- (7)工时与费用的核实；
- (8)工时与费用的预测；
- (9)有关控制措施；
- (10)保险审议。

近几年来,国外已有越来越多的业主全部或部分委托项目管理顾问公司,这种管理方式已被越来越多意欲投资的业主所理解和接受,在实践中感到有如下优点：

1. 业主的发展设想和效益可以得到最大程度的体现。PM 作为业主的代表,充分了解业主的投资意向和目标,能把业主要求较好地结合在专业的工程管理实践经验之中,可以从设计、施工的各个环节,能动地使每一项工程建设活动都体现业主的利益。

2. 业主对在建工程的控制与管理比较清楚。PM 的管理方式造就了一种由业主、PM、设计顾问、承包商、分包供应商的信息协调联系系统。业主所面对的决策,并不是由各个设计、施工环节所传递的咨询信息,而是这些咨询信息经过 PM 站在专业的角度进行分析提炼,并提出客观的建议供业主决策,保证业主的决策恰当,避免盲目性和失误。

3. PM 可以凭借自己丰富的经验和知识,从设计、施工、设备安装、材料供应各个环节的活动进行客观的公正的评价,提出专业的建议,这样就在各个环节从专业的角度平衡协调优化各项活动,使得整个建设阶段的投资都处在一个优化的过程之中。

4. PM 在建设全过程的协调和管理,大大的减少了建设过程的不协调因素,也避免了许多由于不协调而引起的争议和索赔。业主、设计者、承建商的目标和责任明确,使得工程在时间上、成本上和建筑品质上都得到有效的控制。

二、估算师公司

在英联邦国家建设监理机构是估算师公司,也称为工料测量师行。公司开办人称为合伙人。他们是公司的所有者,在法律上代表公司,在经济上自负盈亏,既是管理者,又是生产者,相当于公司的董事。合伙人本身必须是经过英国皇家测量师学会授予称号的工料测量师,如果一个人只拥有资金,而没有工料测量师职称,是不能当工料测量师行合伙人的。英联邦国家的基本建设程序一般分为两大阶段,即合同签订前为一阶段,合同签订后为另一阶段。工料测量师在工程建设中的主要任务和作用是：

1. 在立约前阶段的任务：

(1)在工程建设开始阶段,业主提出建设任务和要求,如建设规模、技术条件和可筹集到的投资等,这时工料测量师要和建筑师、工程师共同研究提出“初步投资建议”,对拟建项目作出初步的经济评价,并和业主讨论在工程建设过程中工料估算师行的服务内容、收费标准,并着手一般准备工作和计划今后行动。

(2)在可行性研究阶段,工料测量师根据建筑师和工程师提供的建设项目的规模、厂址、技术协作条件,对各种拟建方案制订初步估算,有的还要为业主估计竣工后的经营费和维护保养费,从而向业主提交估价和建议,以便业主决定项目执行方案,确保该方案在功能上、技术上和财务上的可行性。

(3)在方案建议(有的称为总体建议)阶段,工料测量师按照不同的设计方案编制估算书,除反映总投资额外,还要提出部分工程的投资额,以便业主能确定拟建项目的布局、设计和施工方案。工料测量师还应为拟建项目获得当局批准而向业主提供必要的报告。

(4)在初步设计阶段,根据建筑师、工程师设计的图纸,制订建设成本分项初步概算。根据概算及工程程序,制订资金支出初步估算表,以保证投资得到最有效的动用,并可作制定项目投资限额之用。

(5)在详细设计阶段,根据近似的工料数量及当时的价格,制订更详细的分项概算,并将它们与项目投资限额相比较。

(6)对不同的设计及材料进行成本研究,并向建筑师、工程师或设计人员提出成本建议,协助他们在投资额范围内设计。

(7)就工程的招标程序、合同安排、合同内容提供建议。

(8)制订招标文件、工料清单、合同条款,工程说明书及投标书,供业主招标或供业主与选定的承包人议价。

(9)研究并分析收回的投标,包括进行详尽的技术及算术审核,并向业主提交对各项投标的分析报告。

(10)为总承包单位及指定供货单位或分包单位制订正式合同文件。

2. 在立约后阶段的任务:

(1)工程开工后,对工程进度进行估值,并向业主提出中期付款额的建议。

(2)工程进行期间,定期制订最终成本估计报告书,反映施工过程中存在问题及投资的支付情况。

(3)量度及制订工程变更清单,并与承包人达成费用上增减的协议。

(4)就考虑中的工程变更的大约费用,向建筑师提供建议。

(5)审核及评估承包人提出的索赔,并进行协商。

(6)与工程项目顾问的其他成员(建筑师、工程师等)紧密合作,在施工阶段密切控制成本。

(7)办理工程竣工决算。该决算乃工程最终成本的详细说明。

(8)回顾分析项目管理和执行情况。

工料测量师行受雇于业主。在香港,小型工程项目(指总投资在100万港元—200万元港元之间的项目)收费约为总投资的2.5—3%;一般工程项目收费约为总投资的1%左右,酒店、医院等建筑收费高一些,民房则收费低一些;大型工程项目(总投资在1亿港元以上的项目)收费约占总投资的0.5%左右。收费率虽然较高,但工料测量师行对业主承担的责任重大。如果项目建设成本最后在缺乏充足正当理由情况下超支较多,业主付不起,则将要求工料测量师行对建设成本超支额及应付银行贷款利息进行赔偿。所以测量师行在接受项目造价控制委托,特别是接受工期较长,难度较大的工程造价控制委托时,都要买专业保险,以防估价失误时因对业主进行赔偿而破产。

工料测量师行虽然受雇于业主,但力图在社会中显示出公平与中立的形象,以取得优

良的社会信誉。为此,工料测量师行一般不参加工程的议标,认为如参加议标,就会改变工料测量师行的中立态度。他们制订标底,并要求中标数和标底比较接近,两者相差在5%幅度以内。如果中标数低于标底,两者相差幅度较大,测量师行就要提醒业主,认为这样包不下来。如业主坚持己见,以后产生问题则由业主自己负责。同样,如果测量师行与承包商有合伙抬高标底现象,就被视为营私和贪污,如揭发,测量师行就会名誉扫地,以至被取消资格。

综上所述,在商品经济高度发达的资本主义社会,估算师在整个工程建设过程中的主要任务,即工程造价管理的主要任务,就是对建设成本(项目投资费用)进行全面系统地控制。这个控制是在整个决策、设计、施工过程中,对项目建设成本进行监督控制,在各设计阶段编制粗细不同的估算、概算和预算,在招标时制订标底。并办理业主和承包商之间的工程结算和竣工决算,使工程建设成本控制在计划以内。在英国和香港,工料测量师被誉为“工程建设经济专家”和“工程建设中管理财务的经理”。

要做到有效地控制工程造价,国外认为工料测量师一般应具备以下主要能力:

(1)了解所建工厂的生产工艺过程。一个注册的工料测量师应受过专门的设计训练,他至少必须熟悉正在建设的工厂的生产工艺过程,这样才有可能与设计师、承包商共同讨论技术问题。

(2)对工程和房屋建筑方面的名词术语以及施工技术等具有一定的知识。要了解各分部工程所包括的具体项目,了解指定的设备和材料性能并熟悉施工现场各工种的职能。

(3)具有对工程项目估价的能力。当从设计方案和图纸中获得必要的信息以后,工料测量师的本领是使工作具体化并使他所估价的准确度控制在一定范围以内。从项目委托阶段一直到谈判结束以及安排承包商的索赔都需要作出不同深度的估价,因而估价是工料测量师重要专长之一,也是一门通过大量实践才可以学到的技巧。

(4)根据图纸和现场情况具有计算工程量的能力。这也是估算工程师不可少的,而做好此项工作不是那么容易的,因为这不是一般的数学计算,有许多应上价的项目隐含在图纸里。

(5)需要对合同协议有确切的了解。当需要时,能对协议中的条款做出咨询,在可以引起争论的范围内,要有与承包商谈判的才能和技巧。

(6)对有关法律有确切的了解。不能期望工料测量师应该是一个律师,但是他应该具有足够的法律基础训练,以了解如何完成一项具有法律约束力的合同,以及合同各个部分所承担的义务。

(7)有获得价格和成本费用信息资料的能力和使用这些资料的方法。这些资料有多种来源,包括公开发表的价目表和价格目录、工程报价、类似工程的造价资料、由专业团体出版的价格资料和政府发布的价格资料等,工料测量师应能熟练运用这些资料,并考虑到工程项目具体地理位置,当地劳动力价格、到现场的运输条件和运费以及所得数据价格波动情况等,从而确定本工程项目的单价。

(8)对工程项目投资监理的工作程序、工作内容和方法,以及与各方面的运作关系,能熟练的掌握和应用。

3. 投资监理的组织关系和成效:

(1)通过 QS 与设计、施工和业主等的共同努力,以及各专业间的互相配合、协调工作,可以取得投资监理的予期效果。

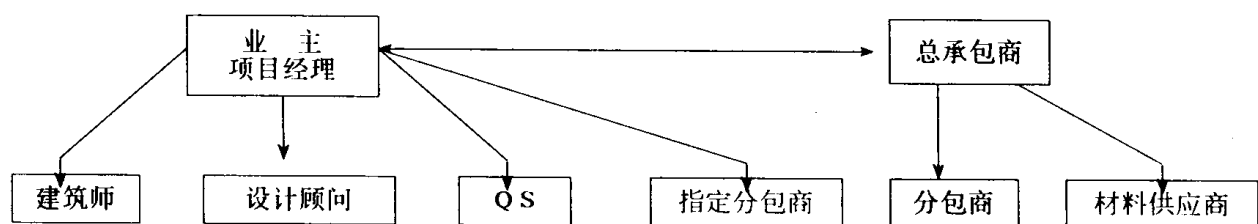


图1-1 显示出QS和工程其他成员的合同关系

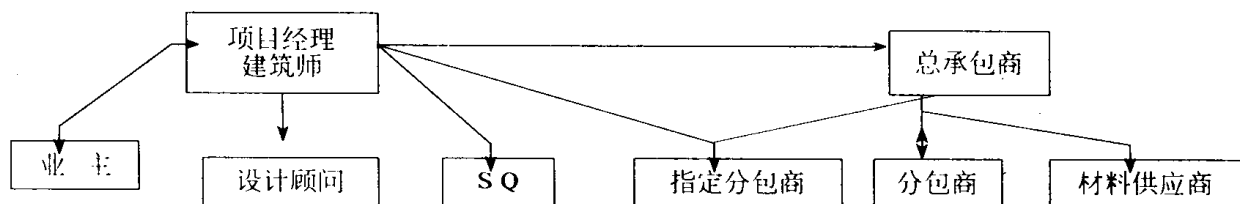


图1-1 显示出QS和工程其他成员的工作关系

工料测量师是独立地面向社会提供工程项目投资监理的工作，它既不属于业主的筹建处，亦不属于设计单位及承包商，这种关系反映了它作为业主和承包商之间的公正人形象，也突出反映了其专业的独立性。从合约的雇佣关系上看，工料测量师虽然受雇于业主，但从工作关系上看，业主和工料测量师无直接关系，这就为工料测量师公正的服务提供了组织保障，同时，也避免了业主和承建商之间直接的利益冲突。

(2) 由于工料测量师从工程项目的可行性研究、设计、招投标、施工、验收等全过程参与服务，因而可独立负责工程项目全过程的成本管理，能有效地控制投资和提高投资效益。

(3) 在工作方法上，工料测量师在工程设计、招投标、施工三个阶段动态地确定各项费用，并利用其专业经验和数据库，通过向建筑师提出成本建议来有效地控制工程总成本，特别对一些边设计、边施工的大型工程，采用成本计划、工程财务报告书等动态平衡成本的技术，获得良好的经济效果。

(4) 工料测量师通过参加全过程工程管理和费用控制，可以获得大量信息资料，为建立工程造价、工料、设备价格的数据库创造有利条件。

第三节 我国工程建设项目投资监理制度的建立

一、推行建设监理是我国建设领域深化改革的必然趋势

多年来，我国工程建设活动，基本上是由建设单位及其主管部门自己组织进行的。它不仅负责筹集资金，选择厂址，编计划任务书，组织设计、施工、采购材料设备，还要直接承担工程项目建设的监督管理。一个项目定下来后，就由建设单位临时组成筹建班子，大一点的工程组成临时指挥部，从四面八方有关单位抽调非专职的筹建人员，待他们刚刚熟悉工程项目的管理业务，就随着工程告竣而转入生产或使用单位，而另一批筹建人员又要从头学起。如此周而复始在低水平上重复，严重阻碍了我国建设水平和投资效益的提高。同时在工程建设中，投资估算、设计概算、设计预算、承包合同价、工程结算、竣工决算分别由

建设单位及其主管部门、设计单位、施工企业、建设银行管理,互相脱节,缺乏自我约束和相互约束的机制。它在以国家为投资主体并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,投资规模难控,工期、质量难保、损失浪费现象比较普遍;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。为了提高我国的工程建设管理水平和投资效益,就必须改革这种不适应社会主义市场经济发展的管理方式,推行工程建设监理制度,对工程项目建设实行社会化、专业化、一体化的科学管理,对项目投资进行全过程的动态控制,显得日益重要。

党的十一届三中全会以来,随着经济体制改革的深化,我国基本建设管理模式发生了很大变化:①投资渠道多源化。由以往的以财政拨款为主转变为财政拨款、银行贷款、各类自筹资金、利用外资等多渠道并存的格局。②投资主体多元化。由以往的以国家投资为主扩大为中央、地方、全民企业、集体企业以及个体等多种主体的投资。③投资决策趋向分权化。由过去的集中决策为主转向多层次的自主决策,进而发展到业主负责制,谁投资谁负责。④投资方式多样化。由以往的纵向投资发展为纵向、横向联合多种方式的投资。⑤设计、施工单位的生产经营趋向自主化。由过去坐等上级主管部门分配任务转变为参加投标竞争承揽任务。⑥建设物资的采购和供应趋向市场化。国家统一分配物资的比重逐步缩小,市场调节物资的比重逐步扩大。⑦工程项目的承建主体,由分散的多层次的设计、施工单位为主,向智力密集型的总承包单位为主转换。上述变化,迫切需要我们改革工程建设管理制度,推行建设监理制,以适应我国建筑市场经济发展和建设领域深化改革的需要。

二、我国建设监理的主要内容和特点

我国的建设监理包括两个层次:即政府监理和社会监理。政府监理是指政府建设主管部门,对建设工程实施的强制性监理,同时对社会监理组织实施的监督管理。社会监理是指独立的工程建设咨询、监理组织,受建设单位委托,对工程实施的监理。

政府主管部门的监理任务,主要包括:制定和实施建设监理法规;审核批准建设监理组织和人员;参与审批建设工程项目的开竣工报告;组织与监督工程建设的招标活动;检查督促重大事故处理;指导和管理建设监理有关活动。

社会监理由社会监理单位来承担,在我国,目前社会监理单位有五种。建设监理公司、建设监理事务所、设计单位、科学研究单位、建设咨询单位。建设监理公司是依法成立的公有制或私有制法人,具有明确的组织机构、名称、场所、自主的财产,能够独立地承担民事责任。建设监理事务所是依法成立的私有制独资或合伙组织,具有固定的场所和必要的设施,以及与服务规模相适应的资金和从业人员。为了保证建设监理的独立性和公正性,依据多数国家的经验和一些国际组织公约,我国的社会监理组织也作了一些限制,主要有:建设监理组织不得与施工单位、设备制造和材料供应单位发生经营性的隶属关系,也不得是这些单位的合伙经营者;建设监理的各级负责人及监理工程师,不得经营承包施工业务和建筑材料销售业务,不得在政府机关、施工单位、设备制造和材料供应单位任职。

(一) 监理单位的设立

设立监理单位或者申请兼承监理业务的单位,必须向国家规定的资质管理部门申请资质审查。对于符合规定资质标准的,由资质管理部门核定其临时的监理业务范围(资质等级),并发给《监理申请批准书》。取得《监理申请批准书》的单位,须向工商行政管理机关申请登记注册;经核准登记注册后,方可从事监理活动。

设立中外合营、中外合作监理单位,中方合营合作者在正式向有关审批机构报送设立中外合营、中外合作监理单位的合同、章程之前,应当按隶属关系先向国家规定的资质管理部门申请资质审查;经审查符合资质标准的,由资质管理部门发给《设中外合营、中外合作监理单位资质审查批准书》。

(二) 监理单位的资质等级划分

1. 甲级:

(1) 由取得监理工程师资格证书的在职高级工程师、高级建筑师或者高级经济师作单位负责人,或者由取得监理工程师资格证书的在职高级工程师、高级建筑师作技术负责人;

(2) 取得监理工程师资格证书的工程技术与管理人员不少于 50 人,且专业配套,其中高级工程师和高级建筑师不少于 10 人,高级经济师不少于 3 人;

(3) 注册资金不少于 100 万元;

(4) 一般应当监理过 5 个一等一般工业与民用建设项目或者 2 个一等工业、交通建设项目。

2. 乙级:

(1) 由取得监理工程师资格证书的在职高级工程师、高级建筑师或者高级经济师作单位负责人,或者由取得监理工程师资格证书的高级工程师、高级建筑师作技术负责人;

(2) 取得监理工程师资格证书的工程技术与管理人员不少于 30 人,且专业配套,其中高级工程师和高级建筑师不少于 5 人,高级经济师不少于 2 人;

(3) 注册资金不少于 50 万元;

(4) 一般应当监理过 5 个二等一般工业与民用建设项目或者 2 个二等工业、交通建设项目。

3. 丙级:

(1) 由取得监理工程师资格证书的在职高级工程师、高级建筑师或者高级经济师作单位负责人,或者由取得监理工程师资格证书的在职高级工程师、高级建筑师作技术负责人;

(2) 取得监理工程师资格证书的工程技术与管理人员不少于 10 人,且专业配套,其中高级工程师或高级建筑师不少于 2 人,高级经济师不少于 1 人;

(3) 注册资金不少于 10 万元;

(4) 一般应当监理过 5 个三等一般工业与民用建设项目或者 2 个三等工业、交通建设项目。

(三) 监理单位的业务范围和监理内容

1. 监理业务范围:

(1) 甲级监理单位可以跨地区、跨部门监理一、二、三等的工程;

(2) 乙级监理单位只能监理本地区、本部门二、三等的工程;

(3) 丙级监理单位只能监理本地区、本部门三等的工程。

2. 监理的主要业务内容:

(1) 建设前期阶段:

1) 项目的可行性研究;

2) 参与投资估算的编制。

(2)设计阶段:

- 1)提出设计要求,组织评选设计方案;
- 2)协助业主选择勘察、设计单位,商签勘察、设计合同并组织实施;
- 3)审查设计和概(预)算;
- 4)设计阶段的投资、进度、质量控制。

(3)施工招标阶段:

- 1)协助建设单位选择分析招标、承包的方式;
- 2)准备与发送招标文件,协助评审投标书,提出决标意见;
- 3)协助建设单位与承建单位签定承包合同;
- 4)协助建设单位与承建单位编写开工报告;
- 5)确认承建单位选择的分包单位;
- 6)审查承建单位提出的施工组织设计,施工技术方案和施工进度计划,提出改进意见;

- 7)审查承建单位提出的材料和设备清单及其所列的规格与质量。

(4)施工阶段:

- 1)督促、检查承建单位严格执行工程承包合同和工程技术标准;
- 2)调解建设单位与承建单位之间的争议;
- 3)检查工程使用的材料、构件和设备的质量,检查安全防护设施;
- 4)审查工程参与各方提出的设计变更;
- 5)检查工程进度和施工质量,验收分部分项工程,签署工程付款凭证;
- 6)督促整理合同文件和技术档案资料;
- 7)组织设计单位和施工单位进行工程竣工初步验收,提出竣工验收报告;
- 8)审查工程结算、决算。

(5)保修阶段:

- 1)负责检查工程状况;
- 2)鉴定质量问题责任;
- 3)督促保修。

建设单位委托监理单位承担监理业务,要与被委托单位签订监理委托合同,主要内容包括监理工程对象、双方权利和义务、监理酬金、争议的解决方式等。授予监理单位所需的监督权力也应在工程承包合同中明确。

(四)监理工程师的注册

1. 申请监理工程师注册者,须具备以下条件:

- (1)热爱中华人民共和国,拥护社会主义制度,遵纪守法,遵守监理工程师的职业道德;
- (2)身体健康,胜任工程建设的现场监理工作;
- (3)已取得《监理工程师资格证书》。

申请监理工程师注册,由拟聘用申请者的工程建设监理单位统一向本地区或本部门的监理工程师注册机关提出申请。对符合条件的,注册管理机关予以注册,发给《监理工程师岗位证书》。

(五)监理工程师的职责

监理单位应根据承担的监理任务,设立由总监理工程师、监理工程师和其他监理工作人员组成的项目监理工作组。在工程实施阶段,工作组应进驻现场。

总监理工程师是监理单位履行监理委托合同的全权负责人,行使合同授予的权限,并领导监理工程师工作。监理工程师具体履行监理职责,及时向总监理工程师报告现场监理情况,并领导其他监理工作人员的工作。

监理单位及其成员在工作中发生过失,要视不同情况负行政、民事直至刑事责任。

实践证明,推行工程建设监理制度符合我国改革开放的大方向,能够解决传统体制中存在的一些问题。在已经开展的监理试点中,各方面对新的建设管理体制的优越性反响很好。建设单位反映,把工程交给专业人员管理,我们放心了,也省心了,减少了筹建人员,“包袱”也轻了。设计单位反映,设计意图和施工质量有了保证,设计变更中的扯皮现象少了。施工单位对实行监理有个由不适应到适应的发展过程,现在很多人反映,由于监理的“压力”,促进我们加强了内部管理,提高了严格履行合同的自觉性,同时,与监理这个“内行”打交道,工作也顺多了;施工中的问题可以及时发现,早采取措施解决。建设主管部门反映,调解纠纷的事少了,可以把更多的精力用于工程建设的宏观管理。几年来,实施监理的工程项目,施工中浪费大大减少了,造价普遍得到控制,工程质量得到保证,有的接近或达到国际先进水平;工程进度都能按合同工期或提前实现,及时发挥投资效益。这些成效都说明,改革传统的建设管理体制,实行建设监理制是成功的。