

建设监理业务实用手册

汪民政 编著

中国建材工业出版社

前 言

按照国际惯例，建立具有中国特色的建设监理制度，是我国建设领域深化改革的一项重大措施。我国从80年代后期开展建设监理工作，短短几年，已经取得了一定的经验和良好的效果。

建设监理制度作为国际惯例，在西方国家已有悠久的历史，而且不断的成熟和完善，其具有严密的法律规定，完善的组织机构及规范化的方法、手段和实施程序。而我国开展这项工作起步较晚，与国外相尚存一定差距。本书根据多年的建设监理实践，概括地介绍了建设监理基本知识、工作方法和工作制度，同时编入了部分建设监理实例和有关文件法规。以期对建设监理单位开展工作有所借鉴和帮助。为我国全面开展建设监理工作做一点贡献。

在编写此书时，得到了刘兴东、魏镜宇、杨晓培等同志的大力支持和助帮，同时参考了建设监理的有关著作和资料，并引用了其中的一些实例，在此表示衷心感谢。由于水平有限，书中不妥之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编著者

1993年5月10日

(京)新登字177号

内 容 提 要

本书根据多年质量监督和建设监理的实践经验，概括地介绍了建设监理的基本知识、工作方法和工作制度，同时编入了部分建设监理的实例和建设监理的有关文件法规。本书既可做为监理单位编写建设监理业务手册的蓝本，又可作为监理工程师必备的参考资料。

建设监理业务实用手册

汪民政 编著

中国建材工业出版社出版

(北京百万庄国家建材局内 邮编：100831)

新华书店科技发行所发行 各地新华书店经售

北京妙峰山印刷厂印刷

开本：787×1092毫米1/32 印张：14 字数：320千字

1993年10月第1版第1次印刷 印数：1—5000册

ISBN7-80090-193-9/TU·24 定价：12.50元

目 录

第一部分 建设监理的基本知识	(1)
一、建设监理的基本概念.....	(1)
二、为什么要开展建设监理.....	(1)
三、国外建设监理的发展.....	(3)
四、建设监理的范围和对象.....	(4)
五、政府监理的性质和职能.....	(5)
六、社会监理的性质和内容.....	(5)
七、社会监理单位 and 工程质量监督站.....	(7)
八、社会监理单位 and 工程承包公司.....	(8)
九、监理单位、建设单位和承建单位之间的 关系.....	(10)
十、监理工程师的资格与能力.....	(11)
第二部分 现场监理工程师的工作方法	(13)
一、签定委托监理合同应注意的问题.....	(13)
二、建设项目的可行性研究.....	(16)
三、工程建设招、投标过程中应注意的 问题.....	(19)
四、工程进度控制.....	(27)
五、工程质量控制.....	(29)
六、工程造价控制.....	(32)
七、工程例会.....	(34)
八、施工现场各方关系的处理.....	(36)

第三部分 建设监理工作制度	(44)
一、内容说明	(44)
二、监理合同的制定	(46)
技术服务监理合同(通用文本)	(47)
技术服务监理合同(施工阶段文本)	(65)
三、建设工程监理大纲	(72)
四、建设工程监理实施规划(框架)	(78)
五、建设监理基本程序及工作细则	(80)
(一)设计阶段建设监理基本程序及工作 细则	(80)
(二)施工招标阶段建设监理基本程序及工作 细则	(84)
(三)施工阶段建设监理基本程序及工作 细则	(89)
(四)施工阶段现场监理组织管理办法	(95)
六、建设监理工作守则	(103)
七、建设监理岗位工作标准	(104)
八、建设监理文书档案管理制度	(106)
(一)文书档案管理实施细则	(107)
(二)监理工作台帐	(108)
(三)单位工程监理档案资料内容	(110)
(四)监理报表格式	(110)
第四部分 建设监理实例	(138)
一、汉口新火车站地区主站房工程建设监理实施 方案	(138)
二、京津塘高速公路工程的建设监理	(169)
三、武汉长江公路桥的建设监理	(203)

四、北京方圆工程建设监理公司如何开展监理 工作·····	(218)
五、建设项目监理竞选大纲·····	(230)
第五部分 建设监理有关文件法规 ·····	(245)
建设监理试行规定·····	(245)
工程建设监理单位资质管理试行办法·····	(253)
监理工程师资格考试和注册试行办法·····	(269)
《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·····	(275)
关于发布工程建设监理费有关规定的 通知·····	(283)
工程建设施工招标投标管理办法·····	(285)
北京市建设工程施工招标投标管理暂行 办法实施细则·····	(302)
土木建筑工程施工合同条件·····	(340)

第一部分 建设监理的基本知识

一、建设监理的基本概念

什么是监理？监理，即监督管理，国外多半称之为咨询，含有访问和参谋的意思。监理的含义可以表述为：一个执行机构或执行者，依据一项准则，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人还要采取组织、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。

建设监理实质上是对建设领域有关建设活动的“监理”，但它不同于一般性的监督管理，而是以一个严密的制度构成为显著特征的综合管理行为。建设监理是指对工程建设参与者的行为所进行的监控、督导和评价，并采取相应的管理措施，保证建设行为符合国家法律、法规和有关政策，制止建设行为的随意性和盲目性，促使建设进度、造价、质量按计划（合同）实现，确保建设行为的合法性、科学性、合理性和经济性。

二、为什么要开展建设监理

建设监理是商品经济发展的产物。资本的占有者，在进行一项新的投资时，需要一批有经验的专家进行投资分析，

制定投资政策，项目确立后，又需要专业人员组织招标投标活动，从事项目管理和合同管理工作。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，逐渐成为建设程序的组成部分和工程实施惯例。

几十年来，我国的工程建设活动，基本上由建设单位自己组织进行。建设单位不仅负责组织设计、施工、申请材料设备，还直接承担工程建设的监督和管理职能。这种由建设单位自行管理项目的方式，使得一批批筹建人员刚熟悉项目管理业务，就随着工程竣工而转入生产或使用单位，而另一批工程的筹建人员，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的提高。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，浪费现象严重；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。党的十三大以后，随着商品经济的发展和基本建设投资体制、设计与施工管理体制的改革，迫切需要建立起一套监理制度，使其能够有效控制投资、严格实施国家建设计划和工程合同的新格局，抑制和避免建设工作的随意性。

另外，为了开拓国际建设市场，进入国际经济大循环，也需要参照国际惯例实行建设监理制度，以便使我国的建设体制与国际市场相衔接。

为此建设部决定参照国际惯例，建立具有中国特色的建设监理制度，以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，逐步建立起建设领域社会主义商品经济的新秩序。

三、国外建设监理的发展

16世纪的欧洲，建筑师就是总营造师，他受雇于业主，负责设计，购买材料，雇用工匠，并组织管理工程施工。16世纪以后，社会对建筑技术要求越来越高，建筑师队伍中出现了专业分工，一部分联合起来专门从事设计，另一部分专门向社会传授技艺，为业主提供建造技术咨询，或受聘于业主专门监督管理工程。这就是社会监理的萌芽。

18世纪60年代的英国产业革命，给建筑业带来空前繁荣，此时社会监理的必要性逐步被人们所认识。19世纪初，随着建设领域商品经济关系日趋复杂，为了维护各方经济利益并加快工程进度，明确业主、设计者、施工者之间的责任界限，英国政府于1830年以法律手段推出了总承包合同制度，要求每个建设项目由一个承包商进行总包。总包制度的实行，导致了招标交易方式的出现，也促进了建设监理制度的发展。社会监理的业务内容得到进一步扩充。其主要任务为帮助业主计算标底，协助招标，控制费用、进度、质量，进行合同管理以及项目的组织协调等。

第二次世界大战以后，欧美各国在恢复建设中加快了现代化发展的速度，自50年代末和60年代初，由于科学技术的发展，需要建设许多大型工程，如大型水利工程、核电站、大型工业企业、航天工程及新城市开发等。这些项目投资多，风险大、观模浩繁，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组织管理失误而造成的巨大损失。业主为了减少投资风险，节约工程费用，保证投资效益和工程建设的实施，需要聘请有经验的咨询监理人员进

行投资机会论证和项目可行性研究，在此基础上进行决策。在工程建设实施阶段，还要进行全面监理。这样建设监理就逐步贯穿于建设活动的全过程。

近一、二十年来，欧、美、日等工业发达国家和地区的建设监理制度正向法律化、程序化发展，美国的《统一建筑管理法规》、日本的《建筑师法》及《建筑基准法》、香港的《建筑条例》及《建筑管理法规》等，都对建设监理的内容、方法以及从事监理的社会组织做了详尽的规定。这个制度逐步成为工程建设管理组织体系的一个重要部分。在工程建设活动中形成了业主、承包商和监理工程师三足鼎立的基本格局。进入80年代以后，建设监理制度在国际上得到较大发展。一些发展中国家，也开始效仿发达国家的做法，结合本国情况，确立或引进社会监理机构，对工程建设实行监理。世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构，也都把实行建设监理做为提供建设贷款的条件之一。这种社会监理活动，有的国家称之为工程咨询服务，有的称之为项目管理服务。

四、建设监理的范围和对象

建设监理包括政府监理和社会监理，工作范围大致包括对投资结构和项目决策的监理，对建设市场的监理，对工程建设实施的监理。目前，我们的监理工作主要是指后两种监理。其对象包括新建、改建和扩建的各种工程项目。政府和公有制企事业单位投资的工程以及外资，中外合资项目，一般都要实行招标承包制和建设监理制，其它所有制单位投资的工程，也要引导实行这两种制度。

五、政府监理的性质和职能

政府的建设监理归口管理机构，在国家是建设部，在地方是各级政府的建设主管部门，政府建设监理具有强制性、执法性、全面性和宏观性。政府的建设监理包括两大职能，一是对“建设行为实施的监理”，另一是对“社会监理单位实行的监督管理”。

在我国，政府对建设行为的管理，包括对全社会所有建设工程项目决策阶段的监督、管理和工程建设实施阶段的监理。按照我国政府机关行政分工的格局，大体上建设前期是由计划、规划、土地管理、环保、公安消防等部门负责；建设实施主要由建设主管部门负责。它们代表国家行使或委托专门机构行使政府职能，充分运用审查、许可、监督、检查、强制执行等手段，实施监理目标。

政府建设主管部门对社会监理单位实行的监督管理，主要是通过制定法规、政策，审批社会监理单位的成立，资质升级、变更、停业等，办理监理工程师的注册，监督管理监理工程师的工作情况等等来实现的。

六、社会监理的性质和内容

建设监理组织是受业主委托执行监理任务的企事业单位，其形式可以多种多样。符合监理条件的工程设计、科学研究和工程咨询等单位，可以兼营。符合监理资质的工程技术与管理人员，以及建设项目筹建机构，可以自愿组成独立的建设监理公司或建设监理事务所进行专营。无论哪种形式

的监理组织，都要经政府建设监理管理机构审查批准，发给监理资格证书，划定监理业务范围，到工商行政管理部门申请注册开业。然后通过竞争取得工程监理业务，并与委托单位签订监理合同，确定监理内容和收费办法。

社会监理具有服务性、独立性、公正性和科学性。工程监理的内容，可以是全过程的，也可以是勘察、设计、施工、设备制造等某个阶段。监理的主要业务内容有：

(一)建设前期阶段

- 1.建设项目的可行性研究，
- 2.参与设计任务书的编制。

(二)设计阶段

- 1.提出设计要求，组织评选设计方案；
- 2.协助选择勘察、设计单位，商签勘察、设计合同并组织实施。
- 3.审查设计概（预）算。

(三)施工招标阶段

- 1.准备与发送招标文件，协助评审投标书，提出决标意见；
- 2.协助建设单位与承建单位签订承包合同。

(四)施工阶段

- 1.协助建设单位与承建单位编写开工报告；
- 2.确认承建单位选择的分包单位；
- 3.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；
- 4.审查承建单位提出的材料 and 设备清单及其所列的规格与质量；
- 5.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；

6. 调解建设单位与承建单位之间的争议；

7. 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；

8. 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；

9. 督促整理合同文件和技术档案资料；

10. 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；

11. 审查工程结算。

(五) 保修阶段

负责检查工程状况，鉴定质量问题责任，督促保修。

七、社会监理单位 and 工程质量监督站

为适应建筑业和基本建设体制改革的需要，加强政府对建设工程质量的宏观控制，自1983年以来，各地区，各部门相继成立了以控制工程质量为核心任务的建设工程质量监督站。几年来实践证明，工程质量监督站在控制工程质量，加强企业管理，预防工程质量事故等方面起了重要作用，工程质量监督站与社会监理组织在性质、工作内容、工作方式上有以下区别：

(1) 性质不同。工程质量监督站代表政府对工程质量进行宏观控制，行使政府职能，对工程质量进行第三方认证。它是执法机构，因此它的工作具有强制性。实行监理的工程还须接受工程质量监督部门的监督，进行竣工工程质量核验和质量等级评定。而社会监理单位则是受业主委托从事工程

建设的监督管理，仅属于服务性机构，因此工作既具有强制性的一面，也具有非强制性的一面。

(2) 工作范围和深度不一样。工程质量监督主要是代表政府把好质量关，范围仅限于工程质量的监督。其基本工作是：项目开工前对队伍资质的审查，施工中控制结构质量，竣工后核验工程质量等级，参与处理质量事故和协助政府进行优质工程的审查等。而社会监理单位则是受业主的委托，确保工程承包合同的有效实施。仅施工阶段的监理，主要内容包括：审查设计文件，审查设计变更，检测原材料及构配件质量，核验已完的分部分项工程，签发付款凭证，协助建设单位决策，协调各方关系等。工程监理除对工程质量的控制外，还要对工程进度、计量、支付、变更、索赔、延期等各方面进行全面监理。监理工程师在执行监理过程中，不仅对工程质量有认可与否决权，更重要的是，监理工程师有对拨款支付的认可与否决权。没有监理工程师的签认，计划不能实行，支付不能成立，工程得不到认可。在工作深度上，工程质量监督以抽检为主，监理则是采取不间断的监控，通过监理工程师不间断的跟班监督检查实现其工作目标。

(3) 工作依据不同。工程质量监督与社会监理，除两者都要遵守国家的方针、政策、法律、法令和技术规范、标准外，监督主要依据行政法规，而监理主要依据监理委托合同。监理单位根据委托合同规定的委托事项、权力、义务、责任和报酬等，以守法、公正、诚信、科学的态度努力工作。

八、社会监理单位和工程承包公司

1984年根据国务院“关于改革建筑业和基本建设管理体制

制若干问题的暂行规定”中有关建立工程承包公司的要求，各地区、各部门陆续组建了若干具有法人地位，独立经营、自负盈亏的工程承包公司。其主要任务是：在国家计划指导下，接受建设项目主管部门（或建设单位）的委托或投标中标，对项目建设的可行性研究、勘察设计、设备选购、材料订货、工程施工，生产准备直到竣工投产实行全过程的总承包或部分承包，并负责对各项分包任务进行综合管理和监督工作。从几年来的实践效果看，工程承包公司在一定程度上克服了工程建设领域“只有一次教训，没有二次经验”的弊端，改善了建设工程在组织管理上的分割状况，强化了工程建设从设计、材料设备选购、施工直至竣工投产的全过程统一管理。

社会监理单位与工程承包公司的相同点：

- (1)二者均为智力密集型企业；
- (2)都是通过建设单位的委托或通过招标取得任务；
- (3)服务对象都是建设项目实施过程。

社会监理单位与工程承包公司不同点：

- (1)与建设单位的经济关系及所承担的责任不同。

工程承包公司是建筑产品的直接生产者或经营者，它和建设单位签订的是工程总承包合同，承包公司一般须承担造价、进度和质量的责任，如果由于组织管理不善，造成工期拖长、质量低劣、资金超出等，承包单位负责赔偿全部损失，双方经济奖罚均在合同中有明确规定。因此工程承包公司在承包工程的同时，也承担该项目的风险。

社会监理单位 and 建设单位签订的是工程监理委托合同，内容包括：工程情况、监理业务范围及职责、监理依据、业主职责、监理授权事项、监理取费、分歧争议的调解仲裁方

式。监理单位不直接承担工程建设中进度、造价和质量的
经济责任。因此社会监理单位不承担风险，它只是公正地分配
业主与承包商之间的风险。

(2) 获取经济利益的方式不同。

工程承包公司与建设单位签订工程承包合同，工程完工
合同终止。承包工程时造价一次包死，其盈利来源主要是通
过加强对工程建设的**管理，降低物耗和提前竣工**等获取。

社会监理单位是独立于工程承包合同之外的一方，在工
程建设过程中监督合同的执行具有公正性和合法性。其监
理酬金在委托监理合同中有具体规定，或按其监理工程结算总
金额的一定比例计提，或按人均日（月）工资支付，不随工
程的进展而变化。

九、监理单位、建设单位和

承建单位之间的关系

社会监理单位**和**建设单位之间属于经济委托关系。建设
单位有权根据需要来委托监理单位，它可以把一个建设项目的
全过程委托给一个监理单位，也可以同时或分别委托给几
个监理单位。监理单位是独立于工程承包合同之外的一方，
监理委托合同一旦生效，监理单位则独立、公正地对承建单
位进行监理，建设单位对承建单位的意见应通过监理单位表
达。

建设单位必须在监理单位实施监理前，将监理的内容、
总监理工程师姓名及所授予的权限，书面通知承建单位。总
监理工程师也应及时将其授予监理工程师的有关权限以书面
形式通知承建单位。承建单位必须接受监理单位的监理，并

为其工作提供方便，按照要求提供完整的原始记录、检测记录等技术、经济资料。

社会监理单位在监理实施过程中，应定期向建设单位报告工程情况。一切监理工作都必须是在被委托的权限之内，监理工程师的工作不能取代委托方的决策权，也不能取代政府管理部门的审批许可权和监督管理权。

建设单位与承建单位在执行工程承包合同过程中发生的任何争议，均须交总监理工程师调解。双方或任何一方不同意总监理工程师的意见，可请当地建设主管部门调解。经调解仍有不同意见，可请当地经济合同仲裁机关仲裁。

十、监理工程师的资格和能力

建设部《监理工程师资格考试和注册试行办法》中规定，参加监理工程师资格考试者，必须具备以下条件：

1. 具有高级专业技术职称，或取得中级专业技术职称后、具有三年以上工程设计或施工管理实践经验；

2. 在全国监理工程师注册机关认定的培训单位经过监理业务培训，并取得培训结业证书。

经监理工程师资格考试合格者，由监理工程师注册机关核发《监理工程师资格证书》。

可见监理工程师应比一般专业技术工程师具有更丰富的知识，他们是高智力人才，通常国际上监理工程师的工资比其它工程师要高。

监理工程师的知识结构应包括经济、技术、管理与法律四个方面。

经济主要是指技术经济知识，能进行技术方案的经济比