

全国监理工程师培训教材

工程建设监理概论

全国监理工程师培训教材编写委员会

全国监理工程师培训教材审定委员会

中国建筑工业出版社

全国监理工程师培训教材

工程建设监理概论

全国监理工程师培训教材编写委员会

全国监理工程师培训教材审定委员会

中国建筑工业出版社

本书为全国监理工程师培训教材之一。全书共分六章，主要讲述了工程建设监理的基本概念、实施条件和必要性，工程建设监理的规章制度，监理工程师的素质、职业道德、资格考试、注册管理，工程建设监理单位的设立、资质与管理以及经营准则、经营范围、与工程建设各方的关系，工程建设监理目标控制，工程建设监理组织，工程建设监理规划等。

本书既可作为各专业监理工程师的培训教材，也可作为高等学校相关专业教材，还可供工程建设各专业技术人员学习、参考。

《全国监理工程师培训教材》编写委员会

主任委员：何俊新

副主任委员：刘廷彦

委 员：

1. 《工程建设监理概论》编写组：

刘贞平、李清立、刘廷彦（兼）

2. 《工程建设合同管理》编写组：

曲修山、黄文杰、何伯洲、何红锋、姜 军、燕 平

3. 《工程建设质量控制》编写组：

毛鹤琴、孙锡衡、张毓贤、吴松勤、秦春芳、林之毅

4. 《工程建设进度控制》编写组：

杨 劲、刘金昌、刘伊生、刘宇昕

5. 《工程建设投资控制》编写组：

徐大图、王雪青、易 涛、宋俊岳、李学林

6. 《工程建设信息管理》编写组：

顾辅柱、李存斌

《全国监理工程师培训教材》审定委员会

主任委员：姚 兵

副主任委员：刘廷彦

成 员：

1. 《工程建设监理概论》审定组：姚 兵、刘廷彦
2. 《工程建设合同管理》审定组：徐崇录
3. 《工程建设质量控制》审定组：何健安、罗笃常
4. 《工程建设进度控制》审定组：潘宝根
5. 《工程建设投资控制》审定组：刘砚田
6. 《工程建设信息管理》审定组：来 珠

序

在建设领域推行工程建设监理制，是我国深化建设管理体制改革的，建立社会主义市场经济体制的重要举措之一。为了提高监理工程师队伍素质和监理工作水平，建设部曾组织有关专家编写了“全国监理工程师培训教材”，作为建设部确认的监理培训院校举办监理工程师培训班的指定教材和全国监理工程师执业资格考试的主要参考书。

随着我国经济体制改革的深化，经过监理工作者们辛勤努力，我国的工程建设监理事业也有了长足的进步。不仅壮大了队伍，扩大了监理覆盖面，提高了监理成效，而且，积累了经验，探索了理论，修订了法规。在新的形势下，对监理培训教材也提出了更高的要求。原教材在三年多的试用期间，收到了较好的效果，为我国工程建设监理事业的发展起到了良好的推动作用。同时，不少专家、监理工作者们也对原教材提出了很多中肯而宝贵的意见。我们在广泛征求意见的基础上，经过慎重研究，认为有必要对原教材进行全面修订。近两年来，在有关专家的共同努力下，教材修订工作顺利完成，新版教材得以重新面世。

本套教材仍为6本，书名分别为：《工程建设监理概论》、《工程建设合同管理》、《工程建设质量控制》、《工程建设投资控制》、《工程建设进度控制》和《工程建设信息管理》。本套教材紧密结合工程建设监理的业务特点，系统地阐述了工程建设监理的理论、内容和方法，并附有典型案例分析，便于理论学习和实际操作。

本套教材是建设部确认的监理培训院校举办监理工程师培训班的指定教材，也可以作为从事监理工作的有关人员，业主、承建商等单位从事工程建设管理工作的人员，以及各级政府建设主管部门有关人员的业务参考书，同时也是全国监理工程师执业资格考试的主要参考书。

建设部委托承担本套教材重新编写和审定工作的单位有：天津大学、重庆建筑大学、同济大学、北方交通大学、北京建筑工程学院、华北电力大学、西安建筑科技大学、哈尔滨建筑大学、天津道路桥梁监理公司等。在此表示衷心感谢。

修订本套教材时，虽经反复斟酌，仍难免挂一漏万，况且，随着改革的深化，工程建设监理事业的发展，理论研究的提高，本套教材难免会有一些不妥之处，诚望广大读者提出宝贵意见。

全国监理工程师培训教材编写委员会
全国监理工程师培训教材审定委员会

1997年5月25日

前 言

我国的工程建设监理事业从1988年开始,相继经历了试点和稳步发展两个阶段,1996年开始转入全面推行阶段。几年来的监理实践,不断深化、完善了对工程建设监理基本概念的了解,并从理论上提高了认识。同时,事业的发展对监理人员的素质和监理水平的要求也愈来愈高。为了及时加强理论指导,为了适应我国工程建设监理事业深入发展的需要,根据1995年8月“太原会议”的安排,开始编写《工程建设监理概论》。之后,根据1996年5月“重庆会议”的修改意见,又进行了修改。

这次编写《工程建设监理概论》的主要依据是:1995年,建设部和国家计委联合制定、颁发的《工程建设监理规定》;1992年,建设部第16号令《工程建设监理单位资质管理试行办法》和第18号令《监理工程师资格考试和注册试行办法》等有关法规、规范性文件,并参考了地方、部门制定的有关监理法规及其它相关法规。在编写过程中,注意总结、吸纳了几年来监理培训教学的经验和工程建设监理实践的经验。同时,注意了与其它几本教材的衔接,努力做到“有搭接而不重复”,“有联系而不越位”。与原统编教材相比,该教材在以下几个方面有较大的更改:

第一,根据《工程建设监理规定》,把工程建设监理的基本概念定位在围绕着监理单位受业主的委托而进行的监理活动上,不再把“监理”分作“政府监理”与“社会监理”(政府对工程建设的监督管理职能依然存在,只是不宜叫做“政府监理”而已)。

第二,突出了对工程建设监理完整概念的叙述,即不仅叙述了工程设计阶段、工程施工阶段的监理概念,而且还介绍了工程立项阶段的监理知识。

第三,随着全社会对工程建设监理的认识,开始把委托监理列入工程建设的基本程序来讲解。

第四,工程建设监理的核心是“预控”,“预控”的纲领是“规划”。因此,本书增大了“工程项目建设监理规划”的篇幅,并附有案例。

第五,有关监理单位的设立及其资质管理,一是贯彻了《中华人民共和国公司法》,二是突出介绍了对监理单位资质的动态管理知识。

第六,有关合同和信息管理两个章节的内容移入其它教材编写。

新编写的《工程建设监理概论》共六章。第一章概述、第四章工程建设监理目标控制和第六章工程建设监理规划的第一节由刘贞平(北京建筑工程学院土木工程一系副主任、副教授)编写。第二章监理工程师、第三章工程建设监理单位由刘廷彦(建设部建筑业司、建设监理司工程监理处处长)编写。第五章工程项目建设监理组织、第六章工程建设监理规划的第二节及附录I 监理规划案例由李清立(北方交通大学工业与民用建筑管理系副主任、副教授)编写。全书由刘廷彦和刘贞平统稿,姚兵(建设部总工程师兼司长)、何俊新(建设部建筑业司、建设监理司副司长)审定。该书是在原统编教材《建筑监理概论》的基础上编写的。在此,谨向《建设监理概论》主编都貽明、何万钟同志,主审姚兵同志致以诚挚的谢意。

目 录

第一章 概述 1

第一节 工程建设监理基本概念 1

一、工程建设监理 1

二、工程建设监理的指导思想 7

第二节 我国实施工程建设监理的基本条件和必要性 12

一、实施工程建设监理的基本条件 12

二、实施工程建设监理的必要性 15

第三节 建设监理规章制度 19

一、我国建设监理行政主管部门对实施建设监理做出明确规定 19

二、工程项目建设管理体制 22

三、工程项目建设程序 23

第四节 建立和实施建设监理制的意义 30

思考题 31

第二章 监理工程师 32

第一节 监理工程师的概念和素质 32

第二节 监理工程师的职业道德与纪律 34

第三节 监理工程师的培养 36

一、关于我国培训监理工程师的现状 36

二、关于监理工程师的再教育问题 37

三、关于监理工程师资格培训规范化体制的建立 37

第四节 监理工程师资格考试 37

一、报考监理工程师的条件 38

二、考试范围 38

三、考试方式和录取 38

四、考试管理 38

五、美国工程建设项目管理人员资格考试简介 39

第五节 监理工程师注册 39

一、监理工程师的注册条件 40

二、监理工程师的注册管理 40

三、注册监理工程师的职责 40

思考题 41

第三章 工程建设监理单位 42

第一节 监理单位的概念 42

一、监理单位是建筑市场的三大主体之一 42

二、关于监理单位的类别 43

三、监理队伍的规模 45

第二节 监理单位的设立	45
一、设立监理单位的基本条件	46
二、筹备设立监理单位应准备的材料	46
三、关于设立建设监理有限责任公司的有关事项	47
四、关于设立建设监理股份有限公司的有关事项	47
五、设立建设监理单位的申报、审批程序	48
六、关于中外合营（合作或合资）监理单位的设立	48
第三节 监理单位的资质与管理	49
一、监理单位的资质要素	49
二、监理单位资质等级的划分	53
三、监理单位的资质管理	53
第四节 监理单位与工程建设各方的关系	55
一、工程建设监理制与业主责任制的关系	55
二、业主与监理单位的关系	56
三、监理单位与承建商的关系	58
第五节 监理单位经营活动基本准则	58
一、守法	58
二、诚信	59
三、公正	59
四、科学	60
第六节 监理单位经营内容	60
一、工程建设决策阶段监理	60
二、工程建设设计阶段监理	61
三、工程建设施工阶段监理	62
四、监理单位取得监理业务的途径	63
第七节 工程建设监理费	64
一、工程建设监理收取费用的必要性	64
二、监理费的构成	65
三、监理费的计算方法	65
四、各种方法的利弊	67
五、国外监理费计算方法简介	68
思考题	69
第四章 工程建设监理目标控制	70
第一节 目标控制的基本概念	70
一、控制的程序和基本环节工作	70
二、主动控制与被动控制（控制类型）	73
三、控制系统	75
四、工程建设项目三大目标	76
五、目标控制的前提工作	77
六、目标控制的综合性措施	80
第二节 工程建设监理三大目标控制的含义及其任务	81
一、投资、进度、质量控制的含义	81
二、工程建设项目设计和施工阶段的特点	87

三、工程项目实施各阶段目标控制的任务	90
思考题	93
第五章 工程项目建设监理组织	94
第一节 组织的基本原理	94
一、组织结构	94
二、组织设计	94
三、组织活动基本原理	97
第二节 工程建设监理实施的组织	98
一、工程项目承发包模式与监理模式	98
二、工程项目实施建设监理程序	104
三、工程项目建设监理实施基本原则	106
第三节 工程建设监理组织的形式	108
一、建立工程项目监理组织的步骤	108
二、工程项目建设监理的组织形式	113
第四节 工程建设监理组织的人员配备及职责分工	115
一、工程建设监理组织的人员配备	115
二、项目监理组织各类人员的基本职责	118
思考题	120
第六章 工程建设监理规划	121
第一节 概述	121
一、工程建设监理规划的作用	121
二、工程建设监理规划的编写	122
三、工程建设监理规划编写的依据	125
第二节 工程建设监理规划的内容	126
一、工程项目概况	127
二、工程项目建设监理阶段、范围和目标	128
三、工程项目建设监理工作内容	129
四、主要的建设监理控制目标与措施	130
五、监理组织	134
六、项目监理工作制度	134
思考题	136
附 录	137
附录 I 监理规划案例	137
附录 II 工程建设监理规定	155
附录 III 工程建设监理单位资质管理试行办法	158
附录 IV 关于发布工程建设监理费有关规定的通知	167
附录 V 监理工程师资格考试和注册试行办法	168
参考文献	171

第一章 概 述

1988年7月建设部颁发了“关于开展建设监理工作的通知”(以下简称“通知”)。它标志着我国工程建设领域的改革进入一个新的阶段,即参照国际惯例,结合中国国情,建立具有中国特色的建设监理制。

“通知”指出,实施这项重大改革的目的是为了提高我国的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。

经过八年多的努力 and 实践,建设监理在我国已经开始生根、发展并取得了丰硕成果。建设监理已为广大工程建设者认识和接受,并得到了他们的支持;截止到1996年底,已有31个省、自治区、直辖市和国务院44个部委在不同程度上实施了建设监理制;在全国范围内,数以千计的工程项目开展了工程建设监理,数以万计的人员参加了各种形式的监理培训,两千多家工程建设监理公司成立并开展业务,数千名工程技术管理人员取得了《监理工程师资格证书》,监理工程师的数量近两千人。

我国推行建设监理的工作已经走过了试点阶段、稳步发展阶段。自1996年起,建设监理开始进入全面推行阶段。预计到本世纪末,我国建设监理将在制度化、规范化和科学化方面迈上新的台阶,并向国际监理水准迈进。

第一节 工程建设监理基本概念

一、工程建设监理

认识工程建设监理应当首先理解什么是监理?所谓监理,通常是指有关执行者根据一定的行为准则,对某些行为进行监督管理,使这些行为符合准则要求,并协助行为主体实现其行为目的。

监理的字面含义十分丰富。“监”在中国古代汉语中作为名词使用时,是当作可以照影的明亮铜镜,而作为动词使用时,则含有对镜审视察看之意。所以,我们现在常见到的一些词,如监察、监督、监工、监测、监视、监管等,都有上述的含义。“理”字通常是指规律、条理、准则。因此,综合起来,“监理”就有以准则为一面镜子,对特定行为进行对照、审察,以便找出问题的意思。“理”字除前面的含义外,又有修正、雕琢的意思。因此,“监理”也就有通过视察、检查、评价,以便对不规范行为进行“修正”、“雕琢”、“纠偏”,以使行为规范的意思。另外,“理”字还具有媒介、中介、媒人的意思。因而,它有第三方的含义。“理”又当作“吏”、“执行者”来使用。所以,“监理”同时具有任务执行者的含义。在现代词汇中,“理”字是管理的“理”,应当说它的词意亦在“管理”中能有更充分地体现。

监理活动的实现,需要具备的基本条件是:应当有明确的监理“执行者”,也就是必须有监理的组织;应当有明确的行为“准则”,它是监理的工作依据;应当有明确的被监理

“行为”和被监理的“行为主体”，它是监理的对象；应当有明确的监理目的和行之有效的思想、理论、方法和手段。

根据监理的概念，不难得出工程建设监理的概念。

工程建设监理是指针对工程项目建设，社会化、专业化的工程建设监理单位接受业主的委托和授权，根据国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同以及其它工程建设合同所进行的旨在实现项目投资目的的微观监督管理活动。

（一）工程建设监理概念要点

1. 工程建设监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动

正如“通知”所指出的，工程建设监理，“其对象，包括新建、改建和扩建的各种工程项目”。这就是说，无论项目业主、设计单位、施工单位、材料设备供应单位，还是监理单位，它们的工程建设行为载体都是工程项目。离开工程项目，它们的行为就不属于工程建设监理的范围之内。工程建设监理活动都是围绕工程项目来进行的，并应以此来界定工程建设监理范围。

这里所说的工程项目实际上是指建设项目。所谓建设项目就是一项固定资产投资项目。它是指将一定量（限额以上）的投资，在一定的约束条件下（时间、资源、质量），按照一个科学的程序，经过决策（设想、建议、研究、评估、决策）和实施（勘察、设计、施工、竣工、验收、动用），最终形成固定资产特定目标的一次性建设任务。同时，它还应当在技术上满足在一个总体设计或初步设计范围内的要求，在构成上满足由一个或几个相互关联的单项工程所组成的要求，以及在建设过程中实行统一核算、统一管理的要求。建设项目有别于施工项目 and 设计项目，工程建设监理主要是针对建设项目的要求开展的。工程建设监理是直接为建设项目提供管理服务的行业，监理单位是建设项目管理服务的主体，而非建设项目管理主体，也非施工项目 and 设计项目管理的主体和服务主体。

2. 工程建设监理的行为主体是监理单位

工程建设监理的行为主体是明确的，即监理单位。监理单位是具有独立性、社会化、专业化特点的专门从事工程建设监理和其它技术服务活动的组织。只有监理单位才能按照独立、自主的原则，以“公正的第三方”的身份开展工程建设监理活动。非监理单位所进行的监督管理活动一律不能称为工程建设监理。例如，政府有关部门所实施的监督管理活动就不属于工程建设监理范畴；项目业主进行的所谓“自行监理”，以及不具备监理单位资格的其它单位所进行的所谓“监理”都不能纳入工程建设监理范畴。

业主能否“监理”？在市场经济条件下，业主作为建设项目管理主体，他应当拥有监督管理权。也就是说，业主实施自行管理并非不可以。但是，自行管理既不是社会化、专业化的监督管理活动，也不是“第三方”的监督管理活动。因此，不能将它称之为工程建设监理。特别应当指出的，历史的经验已经证明，就工程项目建设整体而言，业主自行管理对于提高项目投资的效益和建设水平也是无益的。

3. 工程建设监理的实施需要业主委托和授权

这是由工程建设监理特点决定的，是市场经济的必然结果，也是建设监理制的规定。工程建设监理的产生源于市场经济条件下社会的需求，始于业主的委托和授权，而建设监理发展成为一项制度，是根据这样的客观实际做出了如此规定的。通过业主委托和授权方式实施工程建设监理是工程建设监理与政府对工程建设所进行的行政性监督管理的重要区

别。这种方式也决定了在实施工程建设监理的项目中，业主与监理单位的关系是委托与被委托关系，授权与被授权的关系；决定了它们是合同关系，是需求与供给关系，是一种委托与服务的关系。这种委托和授权方式说明，在实施工程建设监理的过程中，监理工程师的权力主要是由作为建设项目管理主体的业主通过授权而转移过来的。在工程项目建设过程中，业主始终是以建设项目管理主体身份掌握着工程项目的决策权，并承担主要风险。

4. 工程建设监理是有明确依据的工程建设行为

工程建设监理是严格地按照有关法律、法规和其它有关准则实施的。工程建设监理的依据是国家批准的工程项目建设文件、有关工程建设的法律和法规（不限于此）、工程建设监理合同和其它工程建设合同。例如，政府批准的建设项目可行性研究报告、规划、计划 and 设计文件，工程建设方面的现行规范、标准、规程，由各级立法机关和政府部门颁发的有关法律和法规，依法成立的工程建设监理合同、工程勘察合同、工程设计合同、工程施工合同、材料和设备供应合同等。特别应当说明，各类工程建设合同（含监理合同）是工程建设监理的最直接依据。

5. 现阶段工程建设监理主要发生在项目建设的实施阶段

也就是说，工程建设监理这种监督管理服务活动主要出现在工程项目建设的设计阶段（含设计准备）、招标阶段、施工阶段以及竣工验收和保修阶段。当然，在项目建设实施阶段，监理单位的服务活动是否是监理活动还要看业主是否授予监理单位监督管理权。之所以这样界定，主要是因为工程建设监理是“第三方”的监督管理行为，它的发生不仅要有委托方，需要与项目业主建立委托与服务关系，而且要有被监理方，需要与只在项目实施阶段才出现的设计、施工和材料设备供应单位等承建商建立监理与被监理关系。同时，工程建设监理的目的是协助业主在预定的投资、进度、质量目标内建成项目，它的主要内容是进行投资、进度、质量控制、合同管理、组织协调，这些活动也主要发生在项目建设的实施阶段。

6. 工程建设监理是微观性质的监督管理活动

这一点与由政府进行的行政性监督管理活动有着明显的区别。工程建设监理活动是针对一个具体的工程项目展开的。项目业主委托监理的目的就是期望监理单位能够协助他实现项目投资目的。它是紧紧围绕着工程项目建设各项投资活动和生产活动所进行的监督管理。它注重具体工程项目的实际效益。当然，根据建设监理制的宗旨，在开展这些活动的过程中应体现出维护社会公众利益和国家利益。

（二）工程建设监理的性质

工程建设监理是一种特殊的工程建设活动。它与其它工程建设活动有着明显的区别和差异。这些区别和差异使得工程建设监理与其它工程建设活动之间划出了清楚的界线。也正是由于这个原因，工程建设监理在建设领域中成为我国一种新的独立行业。

工程建设监理具有以下性质：

1. 服务性

工程建设监理既不同于承建商的直接生产活动，也不同于业主的直接投资活动。它既不是工程承包活动，也不是工程发包活动。它不需要投入大量资金、材料、设备、劳动力。监理单位既不向业主承包工程造价，也不参与承包单位的盈利分成。监理单位既不需要拥

有大量的机具、设备和劳务力量，一般也不必拥有雄厚的注册资金。它只是在工程项目建设过程中，利用自己的工程建设方面的知识、技能和经验为客户提供高智能监督管理服务，以满足项目业主对项目管理的需要。它所获得的报酬也是技术服务性的报酬，是脑力劳动的报酬。

需要明确指出，工程建设监理是监理单位接受项目业主的委托而开展的技术服务性活动。因此，它的直接服务对象是客户，是委托方，也就是项目业主，这是不容模糊的。这种服务性的活动是按工程建设监理合同来进行的，是受法律约束和保护。在监理合同中明确地对各种服务工作进行了分类和界定：哪些是“正常服务（工作）”，哪些是“附加服务（工作）”，哪些是“额外服务（工作）”。因此，“服务”在这里决不是一个笼统的概念。要不要为被监理方提供服务？在市场经济条件下，监理单位没有任何合同责任和义务为它提供直接的服务。但是，在实现项目总目标上，参与项目建设的三方是一致的，他们要协起手来共同实现工程项目。因此，有许多工作需要监理工程师进行协调、指导、纠正，以便使工程能够顺利进行。

工程建设监理的服务性使它与政府对工程建设行政性监督管理活动区别开来，也使它与承建商在工程项目建设中的活动区别开来。

2. 独立性

从事工程建设监理活动的监理单位是直接参与工程项目建设的“三方当事人”之一。它与项目业主、承建商之间的关系是平等的、横向的。在工程项目建设中，监理单位是独立的一方。我国的有关法规明确指出，监理单位应按照独立、自主的原则开展工程建设监理工作。国际咨询工程师联合会在它的出版物《业主与咨询工程师标准服务协议条件》中明确指出，监理单位是“作为一个独立的专业公司受聘于业主去履行服务的一方”，应当“根据合同进行工作”，它的监理工程师应当“作为一名独立的专业人员进行工作”。同时，国际咨询工程师联合会要求其会员“相对于承包商、制造商、供应商，必须保持其行为的绝对独立性，不得从他们那里接受任何形式的好处，而使他的决定的公正性受到影响或不利于他行使委托人赋予他的职责”，“不得与任何可能妨碍他作为一个独立的咨询工程师工作的商业活动有关”，“咨询工程师仅为委托人的合法利益行使其职责，他必须以绝对的忠诚履行自己的义务并且忠诚地服务于社会的最高利益以及维护职业荣誉和名望”。因此，监理单位在履行监理合同义务和开展监理活动的过程中，要建立自己的组织，要确定自己的工作准则，要运用自己掌握的方法和手段，根据自己的判断，独立地开展工作。监理单位既要认真、勤奋、竭诚地为委托方服务，协助业主实现预定目标，也要按照公正、独立、自主的原则开展监理工作。

工程建设监理的独立性与监理单位是建筑市场上的独立主体分不开，与它的独立的行业性质分不开的。监理单位是具有独立性、社会化、专业化特点的单位。它们专门为项目业主提供工程技术服务。它们所运用的思想、理论、方法、手段，开展工作的内容都与工程建设领域其它行业有所不同。同时，由于它在工程建设中的特殊地位以及因此而构成的与其它建设行为主体之间的特殊关系，使它与设计、施工、材料和设备供应等行业有着明显的界线。因此，为了保证工程建设监理行业的独立性，从事这一行业的监理单位和监理工程师必须与某些行业或单位断绝人事上的依附关系以及经济上的隶属或经营关系，也不能从事某些行业的工作。

工程建设监理的这种独立性是建设监理制的要求，是监理单位在工程项目建设中的第三方地位所决定的，是它所承担的工程建设监理的基本任务所决定的。因此，独立性是监理单位开展工程建设监理工作的重要原则。

3. 公正性

在工程项目建设中，监理单位和监理工程师应当担任什么角色和如何担任这些角色是从事工程建设监理工作的人们应当认真对待的一个重要问题。监理单位和监理工程师在工程建设过程中，一方面应当作为能够严格履行监理合同各项义务，能够竭诚地为客户端服务的“服务方”，同时，应当成为“公正的第三方”。也就是在提供监理服务的过程中，监理单位和监理工程师应当排除各种干扰，以公正的态度对待委托方和被监理方，特别是当业主和被监理方发生利益冲突或矛盾时能够以事实为依据，以有关法律、法规和双方所签订的工程建设合同为准绳，站在第三方立场上公正地加以解决和处理，做到“公正地证明、决定或行使自己的处理权”。

对工程建设监理和监理单位公正性的要求，首先是建设监理制对工程建设监理进行约束的条件。因为，实施建设监理制的基本宗旨是建立适合社会主义市场经济的工程建设新秩序，为开展工程建设创造安定、协调的环境，为投资者和承包商提供公平竞争的条件。建设监理制的实施，使监理单位和监理工程师在工程项目建设中具有重要地位。一方面，使项目法人可以摆脱了具体项目管理的困扰，另一方面，由于得到专业化的监理公司的有力支持，使业主与承建商在业务能力上达到一种制衡。为了保持这种状态，首当其冲的是要对监理单位和它的监理工程师制定约束条件。公正性要求就是重要约束条件之一。

公正性还是工程建设监理正常和顺利开展的基本条件。监理工程师进行目标规划、动态控制、组织协调、合同管理、信息管理工作都是为力争在预定目标内实现工程项目建设任务这个总目标服务。但是，仅仅依靠监理单位而没有设计、施工、材料和设备供应单位的配合是不能完成这个任务的。监理成败的关键在很大程度上取决于能否与承建单位以及与项目业主进行良好合作、相互支持、互相配合。而这一切都需要以监理是否具有公正性作为基础。

工程建设监理的公正性是承建商的共同要求。由于建设监理制赋予监理单位在项目建设中具有监督管理的权力，被监理方必须接受监理方的监督管理。所以，它们迫切要求监理单位能够办事公道，公正地开展工程建设监理活动。

公正性是监理行业的必然要求，它是社会公认的职业准则，也是监理单位和监理工程师的基本职业道德准则。

因此，我国建设监理制把“公正”作为从事工程建设监理活动应当遵循的重要准则。

4. 科学性

我国《工程建设监理规定》指出：工程建设监理是一种高智能的技术服务，要求从事工程建设监理活动应当遵循科学的准则。

工程建设监理的科学性是由其任务所决定的。工程建设监理以协助业主实现其投资目的为己任，力求在预定的投资、进度、质量目标内实现工程项目。而当今工程规模日趋庞大，功能、标准要求越来越高，新技术、新工艺、新材料不断涌现，参加组织和建设的单位越来越多，市场竞争日益激烈，风险日渐增加。所以，只有不断地采用新的更加科学的思想、理论、方法、手段才能驾驭工程项目建设。

工程建设监理的科学性是由被监理单位的社会化、专业化特点决定的。承担设计、施工、材料和设备供应的都是社会化、专业化的单位。它们在技术、管理方面已经达到了一定水平。这就要求监理单位和监理工程师应当具有更高的素质和水平。只有如此，他们才能实施有效的监督管理。所以，监理单位应当按照高智能、智力密集型原则组建。

工程建设监理的科学性是由它的技术服务性质决定的。它是专门通过对科学知识的应用来实现其价值的。因此，要求监理单位和监理工程师在开展监理服务时能够提供科学含量高的服务，以创造更大的价值。

工程建设监理的科学性是由工程项目所处的外部环境特点决定的。工程项目总是处于动态的外部环境包围之中，无时无刻都有被干扰的可能。因此，工程建设监理要适应千变万化的项目外部环境，要抵御来自它的干扰。这就要求监理工程师既要富有工程经验，又要有应变能力，要进行创造性的工作。

工程建设监理的科学性是由它的维护社会公共利益和国家利益的特殊使命决定的。在开展监理活动的过程中，监理工程师要把维护社会最高利益当作自己的天职。这是因为，工程项目建设牵扯到国计民生，维系着人民的生命和财产的安全，涉及到公众利益。因此，监理单位和监理工程师需要以科学的态度，用科学方法来完成这项工作。

按照工程建设监理科学性要求，监理单位应当有足够数量的、业务素质合格的监理工程师；要有一套科学的管理制度；要配备计算机辅助监理的软件和硬件；要掌握先进的监理理论、方法，积累足够的技术、经济资料和数据；要拥有现代化的监理手段。

（三）工程建设监理与政府工程质量监督的区别

工程建设监理与政府工程质量监督都属于工程建设领域的监督管理活动。但是，前者属于社会的、民间的行为，后者属于政府行为。工程建设监理是发生在项目组织系统范围内的平等主体之间的横向监督管理，而政府工程质量监督则是项目组织系统外的监督管理主体对项目系统内的建设行为主体进行的一种纵向监督管理行为。因此，它们在性质、执行者、任务、范围、工作深度和广度，以及方法、手段等多方面存在着明显差异。

工程建设监理与政府工程质量监督在性质上是不同的。工程建设监理是一种委托性的服务活动，而政府工程质量监督则是一种强制性的政府监督行为。

工程建设监理的实施者是社会化的、专业化的监理单位，而政府工程质量监督的执行者是政府建设主管部门的专业执行机构——工程质量监督机构。

工程建设监理是监理单位接受业主的委托和授权为其提供的工程技术服务，而政府工程质量监督则是质量监督机构代表政府行使工程质量监督职能。

就工作范围而言，工程建设监理的工作范围伸缩性较大。它因业主委托范围大小而变化。如果是全过程、全方位的监理，则其范围远远大于政府工程质量监督的范围。此时，工程建设监理包括整个建设项目的目标规划、动态控制、组织协调、合同管理、信息管理等一系列活动。而政府质量监督则只限于施工阶段的工程质量监督，且工作范围变化较小，相对稳定。

它们在工程质量方面的工作也存在着较大的区别。一是工作依据不尽相同。政府工程质量监督以国家、地方颁发的有关法律和工程质量条例、规定、规范等法规为基本依据，维护法规的严肃性。而工程建设监理则不仅以法律、法规为依据，还以工程建设合同为依据，不仅维护法律、法规的严肃性，还要维护合同的严肃性；二是它们的深度、广度也不相同。

工程建设监理所进行的质量控制工作包括对项目质量目标详细规划,实施一系列主动控制措施,在控制过程中既要做到全面控制又要做到事前、事中、事后控制,它需要连续性地持续在整个项目的建设的过程中。而政府工程质量监督则主要在项目建设的施工阶段,对工程质量进行阶段性的监督、检查、确认;三是工程建设监理与政府工程质量监督的工作权限不同。例如,政府工程质量监督拥有最终确认工程质量等级的权力,而目前,工程建设监理则无权进行这项工作,四是两者的工作方法和手段不完全相同。工程建设监理主要采用组织管理的方法,从多方面采取措施进行项目质量控制。而政府工程质量监督则更侧重于行政管理的方法和手段。

二、工程建设监理的指导思想

作为监理单位,它可以为业主提供种类繁多的服务。按我国有关规定,监理单位可以分别在决策、设计、施工招标、施工和保修阶段提供总计二十多项服务。按国际咨询工程师联合会的《IGRA 1980 PM》,监理单位可以在工程技术、采购、技术监督、技术检查、施工管理以及代办服务等六个方面提供三十多项不同内容的服务。面对千头万绪的工作,监理单位和监理工程师应当把握住监理的关键,使监理工作有系统、按步就班地在一个总体思想的指导下进行。为了做到这一点,监理单位和监理工程师在工程建设监理的中心任务是什么?工程建设监理的基本方法是什么?工程建设监理最终目的是什么?这样几个问题上给出肯定而又明确的答案,这就是工程建设监理的指导思想。

(一) 工程建设监理的中心任务

工程建设监理的中心任务就是控制工程项目目标,也就是控制经过科学地规划所确定的工程项目的投资、进度和质量目标。这三大目标是相互关联、互相制约的目标系统。

任何工程项目都是在一定的投资额度内和一定的投资限制条件下实现的。任何工程项目的实现都要受到时间的限制,都有明确的项目进度和工期要求。任何工程项目都要实现它的功能要求、使用要求和其它有关的质量标准,这是投资建设一项工程最基本的需求。实现建设项目并不十分困难,而要使工程项目能够在计划的投资、进度和质量目标内实现则是困难的,这就是社会需求工程建设监理的原因。工程建设监理正是为解决这样的困难和满足这种社会需求而出现的。因此,目标控制应当成为工程建设监理的中心任务。

(二) 工程建设监理的基本方法

工程建设监理的基本方法是一个系统,它由不可分割的若干个子系统组成。它们相互联系,互相支持,共同运行,形成一个完整的方法体系。这就是目标规划、动态控制、组织协调、信息管理、合同管理。

1. 目标规划

这里所说的目标规划是以实现目标控制为目的的规划和计划,它是围绕工程项目投资、进度和质量目标进行研究确定、分解综合、安排计划、风险管理、制定措施等项工作的集合。目标规划是目标控制的基础和前提,只有做好目标规划的各项工作的有效实施目标控制。目标规划得越好,目标控制的基础就越牢,目标控制的前提条件也就越充分。

工程项目目标规划的过程是一个由粗而细的过程。它随着工程的进程,分阶段地根据可能获得的工程信息对前一阶段的规划进行细化、补充、修改和完善。

目标规划工作包括正确地确定投资、进度、质量目标或对已经初步确定的目标进行论证;按照目标控制的需要将各目标进行分解,使每个目标都形成一个既能分解又能综合地