

全国高职高专建筑工程技术专业规划教材

谢延友

张玉福

主编

JIAN SHE GONG CHENG JIAN LI

建设工程监理



概论

GAILUN



黄河水利出版社

全国高职高专建筑工程技术专业规划教材

建设工程监理概论

主 编	谢延友	张玉福	
副主编	徐黎明	田明武	李 佳
	袁俊利	王 伟	
主 审	杨开云		

黄河水利出版社

· 郑州 ·

内 容 提 要

本书是按照我国建设工程法律法规、行业标准和该门课程的教学大纲编写的。全书共分九章,内容包括:建设工程监理与相关法规制度、监理工程师和工程监理企业、建设工程项目监理组织、建设工程监理的目标控制、建设工程合同与风险管理、建设工程安全与信息管理、建设工程监理文件、国外工程项目管理简介、案例分析等。

本书采用了最新标准和规范,其理论内容具有系统性、全面性,实践案例部分具有针对性、实用性,突出高等职业技术教育的特色,加大实践运用力度,满足专业特点要求,内容新颖、层次清晰、结构合理,适用于高职高专土建类专业的教学用书,也可作为岗位培训教材或供土建工程管理人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/谢延友,张玉福主编. —郑州:黄河水利出版社,2009.5

全国高职高专建筑工程技术专业规划教材

ISBN 978 - 7 - 80734 - 644 - 9

I. 建… II. ①谢… ②张… III. 建筑工程 - 监督管理 - 高等学校:技术学校 - 教材 IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 074583 号

出 版 社:黄河水利出版社

地址:河南省郑州市顺河路黄委会综合楼 14 层 邮政编码:450003

发行单位:黄河水利出版社

发行部电话:0371 - 66026940,66020550,66028024,66022620(传真)

E-mail:hhsclbs@126.com

承印单位:黄河水利委员会印刷厂

开本:787 mm × 1 092 mm 1/16

印张:17.5

字数:404 千字

印数:1—4 100

版次:2009 年 5 月第 1 版

印次:2009 年 5 月第 1 次印刷

定价:29.00 元

前 言

本书为全国高职高专建筑工程技术专业系列规划教材之一。应高职高专建筑工程技术专业教学的需求,我们承担了“建设工程监理概论”这一专业课程的编写任务,其目的是使学生系统地掌握建设工程监理的相关知识、基本理论及方法,强化建设工程监理的技能,提高建设工程项目质量、投资、进度控制的能力,从而具备从事建设工程监理的基本能力,能够运用所学知识解决工程中的实际问题。

本书在介绍建设工程监理知识的基础上,以《建设工程监理规范》(GB 50319—2000)为主线,以施工阶段监理的“三控制、三管理、一协调”的手段为重点,与其他教材相比增加了安全管理的内容,从而使知识结构更加合理、适用。本书力求突出能力训练,编写了应用案例并进行分析,可操作性强,体现了高职教育教材的特色。

本书由甘肃工业职业技术学院谢延友、沈阳农业大学高职学院张玉福担任主编,华北水利水电学院杨开云担任主审,广西水利电力职业学院徐黎明、四川水利职业技术学院田明武、三门峡职业技术学院李佳、濮阳职业技术学院袁俊利、河南省高等级公路建设监理部有限公司王伟担任副主编,甘肃工业职业技术学院王利军参编。编写分工及建议学时如下:

章节	内 容	编写责任人	课时数
第一章	建设工程监理与相关法规制度	徐黎明	4
第二章	监理工程师和工程监理企业	张玉福	4
第三章	建设工程项目监理组织	王伟	6
第四章	建设工程监理的目标控制	谢延友	8
第五章	建设工程合同与风险管理	谢延友、袁俊利	4
第六章	建设工程安全与信息管理的	田明武	4
第七章	建设工程监理文件	谢延友、田明武	4
第八章	国外工程项目管理简介	王利军、徐黎明	4
第九章	案例分析	李佳	4
			42

在本书编写过程中,我们参阅和引用了一些优秀教材的内容,吸收了国内外众多专家的最新研究成果,在此一并表示感谢!

由于水平有限,加上时间仓促,书中不妥之处在所难免,我们恳切希望广大读者批评指正。

编 者

2009 年 3 月

目 录

前 言

第一章 建设工程监理与相关法规制度	(1)
第一节 建设工程监理的基本概念	(1)
第二节 我国监理制度的起源和发展	(3)
第三节 建设工程监理的性质与作用	(4)
第四节 建设工程法律法规体系及有关制度	(6)
小 结	(12)
思考题	(12)
第二章 监理工程师和工程监理企业	(13)
第一节 监理工程师概述	(13)
第二节 监理工程师资格考试和注册	(20)
第三节 工程监理企业	(28)
第四节 监理企业的设立	(30)
第五节 监理企业资质管理	(32)
第六节 监理企业的经营管理	(41)
小 结	(44)
思考题	(44)
第三章 建设工程项目监理组织	(45)
第一节 组织的基本原理	(45)
第二节 建设工程承发包模式与监理模式	(48)
第三节 建设工程监理实施程序和原则	(54)
第四节 项目监理机构设置	(56)
第五节 建设工程监理的组织协调	(64)
小 结	(70)
思考题	(70)
第四章 建设工程监理的目标控制	(71)
第一节 目标控制及建设工程目标系统	(71)
第二节 建设工程监理三大目标控制的含义	(81)
第三节 建设工程项目施工阶段特点及目标控制任务	(89)
第四节 建设工程施工阶段的质量控制	(92)
第五节 建设工程施工阶段的投资控制	(102)
第六节 建设工程施工阶段的进度控制	(108)
小 结	(115)

思考题	(115)
第五章 建设工程合同与风险管理	(116)
第一节 建设工程合同管理概述	(116)
第二节 建设工程委托监理合同的管理	(121)
第三节 建设工程施工合同管理	(128)
第四节 建设工程物资采购合同管理	(148)
第五节 FIDIC 合同条件下的施工管理	(150)
第六节 建设工程项目风险管理	(157)
小 结	(176)
思考题	(176)
第六章 建设工程安全与信息管理的	(177)
第一节 建设工程安全管理	(177)
第二节 建设工程信息管理	(192)
第三节 建设工程文件档案资料管理	(206)
第四节 建设工程监理文件档案资料管理	(212)
小 结	(221)
思考题	(222)
第七章 建设工程监理文件	(223)
第一节 建设工程监理大纲	(223)
第二节 建设工程监理规划	(225)
第三节 监理实施细则	(233)
小 结	(235)
思考题	(235)
第八章 国外工程项目管理简介	(236)
第一节 建设项目管理	(236)
第二节 工程咨询	(240)
第三节 建设工程组织管理新型模式	(246)
小 结	(257)
思考题	(257)
第九章 案例分析	(258)
附 录	(267)
参考文献	(274)

第一章 建设工程监理与相关法规制度

【能力目标】

学完本章应会:建设工程监理的含义、性质、建设程序。

【教学目标】

通过本章学习,掌握建设工程监理的基本概念和内涵,建设工程监理的性质、作用、监理工作的任务;熟悉工程建设程序、监理工作的目标控制等内容;了解建设工程监理的发展及相关法律法规规章制度。

第一节 建设工程监理的基本概念

一、建设工程监理的定义

建设工程监理,是指针对工程项目建设,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与有关工程建设的法律、法规和建设工程委托监理合同,以及其他建设工程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。针对这一概念来分析,它包括六方面的内涵。

(一) 建设工程监理是针对工程建设项目所进行的监督管理活动

根据2000年1月国务院发布的《建设工程质量管理条例》和2001年1月建设部发布的《建设工程监理范围和规模标准规定》,以下建设工程必须实行监理:国家重点建设工程;总投资额在3 000万元以上的大中型公用事业工程;建筑面积在5万 m^2 以上的、成片开发建设的住宅小区工程;高层住宅及地基、结构复杂的多层住宅;利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程;总投资额在3 000万元以上关系社会公共利益、公众安全的基础设施项目;学校、影剧院、体育场馆项目等。建设工程监理活动都是围绕工程建设项目来进行的。建设工程监理是直接为工程建设项目提供管理服务的行业,是工程建设项目管理服务的主体,但非管理主体。

(二) 建设工程监理的行为主体是监理单位

建设工程监理不同于建设行政主管部门的监督管理,也不同于总承包单位对分包单位的监督管理,其行为主体是具有相应资质的工程监理企业。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。非监理单位进行的监督活动不能称为建设工程监理。

(三) 建设工程监理的实施需要建设单位的委托和授权

由中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次全体会议于1997年11月1日通过,并于1998年3月1日实施的《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)第三十一条规定:实行监理的建筑工程,由建设单位委托具有相应资质条件

的工程监理单位监理。建设单位与其委托的工程监理单位应当订立书面委托监理合同。可见,工程监理企业是经建设单位的授权,代表其对承建单位的建设行为进行监控。这种委托和授权的方式也说明,监理单位及监理人员的权力主要是由作为管理主体的建设单位授权而转移过来的,而工程建设项目建设的主要决策权和相应风险仍由建设单位承担。

(四) 建设工程监理是有明确依据的工程建设行为

建设工程监理是严格按照有关法律、法规和其他有关准则实施的。建设工程监理的依据是国家批准的工程建设项目建设文件,有关工程建设的法律和法规以及直接产生于本工程项目的建设委托监理合同和其他工程合同,并以此为准绳来进行监督、管理及评价。

(五) 建设工程监理在现阶段主要发生在实施阶段

现阶段,我国建设工程监理主要发生在工程建设的实施阶段,即设计阶段、招标阶段、施工阶段以及竣工验收和保修阶段。也就是说,监理单位在与建设单位建立起委托与被委托、授权与被授权的关系后,还必须要有被监理方,需要与在项目实施阶段出现的设计、施工和材料设备供应等单位建立起监理与被监理的关系。这样监理单位才能实施有效的监理活动,才能协助建设单位在预定的投资、进度、质量目标内完成建设项目。

(六) 建设工程监理是微观性质的监督管理活动

建设工程监理是针对一个具体的工程建设项目展开的,需要深入到工程建设的各项投资活动和生产活动中进行监督管理。其工作的主要内容包括:协助建设单位进行工程项目可行性研究,进行项目决策;对工程项目进行投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、信息管理、安全管理和组织协调,协助业主实现建设目标。

二、建设工程监理的任务

建设工程监理的主要任务是对建设项目进行投资控制、质量控制、进度控制、合同管理、信息管理、安全管理、组织协调等,简称“三控制三管理一协调”。

(一) 投资控制

监理单位审核施工单位编制的工程项目各阶段及各年、季、月度资金使用计划,并控制其执行;熟悉设计图纸、招标文件、合同价,分析合同价构成因素,找出工程费用最易突破的部分,从而明确投资控制的重点;预测工程风险及可能发生的索赔,制定防范性对策,一旦索赔事项发生,公正的进行处理;严格执行付款审核签证制度,严格计量与支付程序,及时审核签发付款证书。

(二) 质量控制

在质量控制过程中,要做到“四不准”:人力、材料、机械设备不足,不准开工;未经检查认可的材料,不准使用;未经批准的施工工艺在施工中不准采用;前一道工序或分项工程部位未经监理人员验收,下一道工序或另一分项工程不准施工。

只有质量检查合格的分项工程,才能够给予计量从而给予支付工程款。

(三) 进度控制

进度控制一般包括以下工作内容:

(1)审核施工单位编制的项目总进度计划及各年、季、月进度计划。

- (2) 审核施工进度计划与施工方案的协调性和合理性。
- (3) 审核施工单位提交的施工总平面布置图。
- (4) 审定材料、构配件及设备的采购供应计划。
- (5) 检查实际进度与计划进度的差异,并督促承包商采取一定措施保证进度。

(四) 合同管理

合同管理是监理工作的主要内容。狭义的合同管理是指合同文件管理、会议管理、支付、合同变更、违约、索赔及风险分担、合同争议协调等。广义的合同管理是指监理单位受项目法人的委托,协助项目法人组织工程建设合同的签订,并在合同实施过程中管理合同。

(五) 信息管理

信息管理是对信息的收集、整理、处理、储存、传递与应用等一系列工作的总称。信息管理是实现项目目标的重要手段。只有及时、准确地掌握项目建设中的信息,严格、有序地管理各种文件、图纸、记录、指令、报告和有关技术资料,完善信息资料的接收、签发、归档和查询等制度,才能使信息及时、准确、可靠地为建设监理提供工作依据,以便及时采取措施,有效完成监理任务。

(六) 安全管理

安全管理是指在项目实施过程中组织安全生产的全部管理活动。通过项目实施安全状态的管理,减少或消除不安全的行为和状态,使项目工期、质量和投资等目标的实现得到充分的保障。

(七) 组织协调

在工程项目实施过程中,存在大量的组织协调工作,项目法人和承包商之间由于各自的经济利益和对问题的不同理解,就会产生各种矛盾和冲突;在项目建设过程中,多部门、多单位以不同的方式为项目建设服务,他们也难以避免地会发生各种冲突。因此,监理工程师及时、准确地做好协调工作,是建设项目顺利进行的重要保证。

三、实行建设工程监理的依据

建设工程监理的依据包括建设工程相关法律法规、国家规范和验评标准及工程建设监理合同、施工合同、设计合同、勘察合同、设计文件等。

第二节 我国监理制度的起源和发展

为适应改革开放和社会主义市场经济发展的客观需要,我国自 1988 年开始实行建设监理制度,这给我国工程建设领域带来了深刻的变化,在提高工程质量、投资效益、规范建设行为等方面发挥了积极的作用。大体来说,我国监理事业的发展经历了三个阶段。

(1) 第一阶段:1988~1992 年,为准备及试点阶段。

1988 年 8 月和 10 月,原国家建设部分别在北京和上海召开了第一次、第二次建设监理工作会议,确定北京、上海、天津、南京、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳八市,交通部的公路和能源部的水电系统,进行监理试点。同年 11 月 12 日,研究制定了《关于开展建设监理试

点工作的若干意见》，为试点工作的开展提供了依据。1988年年底，监理试点工作同时在“八市二部”展开。

1992年，监理试点工作迅速发展，《建设工程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》先后出台，监理取费办法也会同国家物价局制定颁发。

这一阶段的监理以自行监理为主，即由业主直接派出人员组建监理。社会对监理一词认识比较模糊。

(2) 第二阶段：1993～1995年，为稳步推进阶段。

1993年3月，中国建设监理协会成立，标志着我国建设监理行业的初步形成。1995年12月，建设部在北京召开了第六次全国建设监理工作会议，出台了《建设工程监理规定》、《建设工程监理合同（示范文本）》，进一步完善了我国的建设监理制度。

这一时期，监理对象除一些重点工程外，还有一些具有一定规模，投资相对较大的工程项目，如市政工程、高层建筑、小区开发等。监理队伍发展较快，社会监理机构发展迅速，监理方式除自行监理外开始委托社会化的独立的监理单位。

这一阶段的监理有自行监理和委托监理两种方式。

(3) 第三阶段：1996年至今，为全面推行阶段。

这一阶段，监理的范围继续扩大，监理队伍继续壮大，相关的法律法规更加完善。2001年1月颁布的《建设工程监理范围和规模标准规定》明确了必须实行监理的建设工程项目。目前，全国已开展监理工作的地级以上城市有100多个，已成立监理单位1000多家，其中甲级监理单位100多家；监理工作从业人员近10万人，其中有1000多名监理工程师获得了注册证书。全国大型水电工程、铁路工程、大部分国道和高等级公路工程全部实行了监理。

第三节 建设工程监理的性质与作用

一、建设工程监理的性质

(一) 服务性

服务性是建设工程监理的根本属性。监理单位本身不是建筑产品的投资者和生产者，它只是受业主委托，为其提供高智能的服务。在工程项目建设过程中，监理单位利用自己在工程建设方面的知识、技能和经验，对工程进行组织、协调、控制、监督，保证合同顺利实施。监理单位既不需要大量的机械、设备和劳务，一般也不需要雄厚的注册资本，其所获得的是技术服务性报酬，是脑力劳动的报酬。

服务的内容、方式、期限、报酬等，通过和业主签订委托合同来实现，是受法律保护的。

(二) 独立性

监理单位是直接参与工程项目建设的“三方当事人”之一，它与业主、承包商之间的关系是平等的，横向的。监理单位和承包商之间虽然没有合同关系，但是业主和承包商之间的合同中有关条款已明确规定了二者之间监理与被监理的关系。

监理单位不得从事所监理工程的施工、建筑材料和构配件供应以及建筑机械设备的

经营活动,以保证监理工作的独立性。

业主不得超出合同内容随意增减任务,也不得干涉监理工程师独立、正常的工作。

(三)公正性

公正性是监理单位生存和发展的基础。当业主和承包商发生利益冲突或矛盾时,监理工程师应当以公正的态度对待双方,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,公正地解决和处理问题。

(四)科学性

建设监理是一种高智能的技术服务,从事建设监理活动应当遵循科学的准则。当今工程复杂程度、功能、标准要求越来越高,新材料、新工艺、新技术层出不穷,参加组织和建设的单位越来越多,市场竞争越来越激烈,风险日益增加。因此,只有采取新的更科学的思想、理论、方法、手段,才能驾驭工程项目建设。

二、建设工程监理的作用

建设工程监理制度的实行是我国工程建设领域管理体制的重大改革,它使得建设单位的工程项目管理走上了专业化、社会化的道路。随着我国加入 WTO,建设工程监理必将在制度化、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。近 20 年的实践表明,监理工作在提高工程质量、保证工程进度及控制投资三个方面均发挥了重要作用,取得了明显的社会效益和经济效益,促进了我国工程建设管理水平的提高,得到了全社会的广泛认同。建设工程监理的作用主要表现在以下几方面。

(一)有利于提高建设工程投资决策的科学化

工程项目可行性研究阶段就介入监理,可大大提高投资的经济效益,例如举世瞩目的巨型工程——三峡工程实施全方位建设工程监理,在提高投资的经济效益方面取得了显著成效。若建设单位委托工程监理企业实施全方位、全过程监理,则工程监理企业协助建设单位优选工程咨询单位、督促咨询合同的履行、评估咨询结果、提出合理化建议;有相应咨询资质的工程监理企业可以直接从事工程咨询。工程监理企业参与决策阶段的工作,不仅有利于提高项目投资决策的科学化水平,避免项目投资决策失误,而且可以促使项目投资符合国家经济发展规划、产业政策,符合市场需求。

(二)有利于规范参与工程建设各方的建设行为

社会化、专业化的工程监理企业在建设工程实施过程中对参与工程建设各方的建设行为进行约束,改变了过去政府对工程建设既要抓宏观监督,又要抓微观监督的不合理局面,可谓在工程建设领域真正实现了政企分开。工程监理企业主要依据委托监理合同和有关建设工程合同对参与工程建设各方的建设行为实施监督管理。尤其是全方位、全过程监理,通过事前、事中、事后控制相结合,可以有效地规范各承建单位以及建设单位的建设行为,最大限度地避免不当建设行为的发生,及时制止不当建设行为或者尽量减少不当建设行为造成的损失。

(三)有利于保证建设工程质量和使用安全

建设工程作为一种特殊的产品,除具有一般产品共有的质量特性外,还具有适用、耐久、安全、可靠、经济、与环境协调等特定内涵,因此保证建设工程质量和使用安全尤为重

要。同时,工程质量又具有影响因素多、质量波动大、质量的隐蔽性、终检的局限性、评价方法的特殊性等特点,这就决定了建设工程的质量管理不能仅仅满足于承建单位的自身管理和政府的宏观监督。

有了工程监理企业的监理服务,既懂工程技术又懂经济管理的监理人员能及时发现建设过程中出现的质量问题,并督促质量责任人及时采取相应措施以确保实现质量目标和使用安全,从而避免留下工程质量隐患。

(四)有利于提高建设工程的投资效益和社会效益

就建设单位而言,希望在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下,建设投资额最少;从价值工程观念出发,追求在满足建设工程预定功能和质量标准的前提下,建设工程寿命周期费用最少;对国家、社会公众而言,应实现建设工程本身的投资效益与环境、社会效益的综合效益最大化。实行建设工程监理制之后,工程监理企业不仅能协助建设单位实现建设工程的投资效益,还能大大提高我国全社会的投资效益,促进国民经济的发展。

目前,工程监理制度得到了社会广泛认可。在铁道、交通、水利、电力、冶金、航空航天、石油化工、房屋建筑和市政公用等各类建设工程中普遍实施了工程监理制度,尤其是在三峡工程、青藏铁路、西气东输、西电东送、南水北调等一批国家重点工程和大中型建设项目上,工程监理的作用日益明显。正是由于工程监理已成为工程建设不可缺少的重要环节,所以目前大多数建设单位正在从被动接受监理向主动选择监理转变。

但是我们必须认识到,监理工作正面临世界经济一体化、市场经济体制不断健全和建设项目组织实施方式改革带来的机遇和挑战。工程监理企业必须进一步树立市场竞争观念、经营理念和服务意识,不断拓展经营范围、扩大经营规模,从单一的施工阶段监理向建设工程全过程的项目管理延伸,应用现代项目管理理论,采用先进的项目管理方法和技术手段,为业主提供全过程、全方位的咨询服务。有条件、有实力的工程监理企业应逐步参与国际市场竞争,形成有国际竞争力的大型项目管理企业。

第四节 建设工程法律法规体系及有关制度

一、法律法规体系概述

在我国,不同的国家机关有不同的立法权,所制定的法律规范也具有不同的效力。所谓法的效力,是指法在什么地方、对什么人、在什么时间内有效,以及是否溯及既往。这些法律法规构成一个有机整体,调整着社会生活各个方面的法律关系。

根据法的效力不同,我国的法律法规分为不同的层次。

(一)宪法

《中华人民共和国宪法》是我国的根本大法,又称母法,在我国的法律体系中具有最高的法律效力。它由全国人民代表大会制定,由全体与会代表的三分之二以上的代表表决同意。任何法律法规不得与宪法相抵触。

(二)法律

法律的效力仅次于宪法,但高于其他的法。法律可分为基本法律和一般法律。

基本法律,是指规定国家的政治、经济、文化及其他社会生活中的某些基本的和主要的社会关系的法律规范。它由全国人民代表大会制定,半数以上代表通过即可。如《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国民事诉讼法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国合同法》等。

一般法律,是规定国家的政治、经济、文化及其他社会生活中某个方面社会关系的法律规范。其制定和修改由全国人大常委会委员半数以上通过即可。如《建筑法》、《招标投标法》、《安全生产法》、《行政许可法》、《标准化法》等。

(三)行政法规

行政法规是国务院制定的规范性文件,其效力低于法律。如《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《对外承包工程管理条例》等。

(四)部门规章

部门规章是由国务院各部、委制定并由国务院认可的法律规范性文件,其效力低于法律和行政法规。建设部制定的一系列规章,如《建筑工程施工发包与承包计价管理办法》、《实施工程建设强制性标准监督规定》、《工程建设项目施工招标投标办法》、《建筑工程施工许可管理办法》、《工程监理企业资质管理规定》、《外商投资建设工程服务企业管理规定》、《房屋建筑工程和市政基础设施工程竣工验收备案管理暂行办法》、《建设工程监理与相关服务收费管理规定》、《建设工程监理合同(示范文本)》。

(五)地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大市的人民代表大会及其常委会,在其法定权限内制定的法律规范性文件。地方性法规具有地方性,只在本辖区内有效,其效力低于法律和行政法规。如《黑龙江省建筑市场管理条例》、《内蒙古自治区建筑市场管理条例》、《北京市建设工程施工现场管理办法》、《深圳经济特区建设工程施工招标投标条例》等。

(六)地方政府规章

由省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民政府所制定的法律规范文件,其效力低于法律和行政规章,低于同级或上级地方性法规,如《甘肃省民用建筑节能管理规定》、《河南省发展应用新型墙体材料管理办法》等。

二、建设程序

所谓建设程序是指一项建设工程从设想、提出到决策,经过设计、施工,直至投产或交付使用的整个过程中应当遵循的内在规律。按照建设项目发展的内在联系和发展过程,建设程序分成若干阶段,这些发展阶段有严格的先后次序,不能任意颠倒、违反它的发展规律。

在我国按现行规定,基本建设项目从建设前期工作到建设、投产一般要经历以下几个阶段的工作程序:

(1)根据国民经济和社会长远规划,结合行业和地区发展规划的要求,提出项目

建议书。

- (2)在勘察、试验、调查研究及详细技术经济论证的基础上编制可行性研究报告。
- (3)根据项目的咨询评估情况,对建设项目进行决策。
- (4)根据可行性研究报告编制设计文件。
- (5)初步设计经批准后,做好施工前的各项准备工作。
- (6)组织施工,并根据工程进度做好生产准备。
- (7)项目按批准的设计内容建成并经竣工验收合格后,正式投产,交付生产使用。
- (8)生产运营一段时间后(一般为两年),进行项目后评价。

以上程序可由项目审批主管部门视项目建设条件、投资规模作适当合并。

目前,我国基本建设程序的内容和步骤主要有:前期工作阶段,主要包括项目建议书、可行性研究、设计工作;建设实施阶段,主要包括施工准备、建设实施;竣工验收阶段和后评价阶段。这几个大的阶段中每一阶段都包含着许多环节和内容。

(一)前期工作阶段

1. 项目建议书

项目建议书是要求建设某一具体项目的建议文件,是基本建设程序中最初阶段的工作,是投资决策前对拟建项目的轮廓设想。项目建议书的主要作用是为了推荐一个拟进行建设的项目的初步说明,论述它建设的必要性、条件的可行性和获得的可能性,供基本建设管理部门选择并确定是否进行下一步工作。

项目建议书报经有审批权限的部门批准后,可以进行可行性研究工作,但并不表明项目非上不可,项目建议书不是项目的最终决策。

项目建议书的审批程序:项目建议书首先由项目建设单位通过其主管部门报行业归口主管部门和当地发展计划部门(其中工业技改项目报经贸部门),由行业归口主管部门提出项目审查意见(着重从资金来源、建设布局、资源合理利用、经济合理性、技术可行性等方面进行初审),发展计划部门参考行业归口主管部门的意见,并根据国家规定的分级审批权限负责审、报批。凡行业归口主管部门初审未通过的项目,发展计划部门不予审、报批。

2. 可行性研究

(1)可行性研究。项目建议书一经批准,即可着手进行可行性研究。可行性研究是指在项目决策前,通过对项目有关的工程、技术、经济等各方面条件和情况进行调查、研究、分析,对各种可能的建设方案和技术方案进行比较论证,并对项目建成后的经济效益进行预测和评价的一种科学分析方法,由此考查项目技术上的先进性和适用性、经济上的盈利性和合理性、建设的可能性和可行性。可行性研究是项目前期工作的最重要的内容,它从项目建设和生产经营的全过程考察分析项目的可行性,其目的是回答项目是否必要建设,是否可能建设和如何进行建设的问题,其结论为投资者的最终决策提供直接的依据。因此,凡大中型项目以及国家有要求的项目,都要进行可行性研究,其他项目有条件的也要进行可行性研究。

(2)可行性研究报告的编制。可行性研究报告是确定建设项目、编制设计文件和项目最终决策的重要依据,要求必须有相当的深度和准确性。承担可行性研究工作的单位

必须是经过资格审定的规划、设计和工程咨询单位,要有承担相应项目的资质。

(3)可行性研究报告的审批。可行性研究报告经评估后按项目审批权限由各级审批部门进行审批。其中,大中型和限额以上项目的可行性研究报告要逐级报送国家发展和改革委员会审批,同时要委托有资格的工程咨询公司进行评估。小型项目和限额以下项目,一般由省级发展计划部门、行业归口管理部门审批。受省级发展计划部门、行业主管部门的授权或委托,地区发展计划部门可以对授权或委托权限内的项目进行审批。可行性研究报告批准后即国家同意该项目进行建设,一般先列入预备项目计划。列入预备项目计划并不等于列入年度计划,何时列入年度计划,要根据其前期工作进展情况、国家宏观经济政策和对财力、物力等因素进行综合平衡后决定。

3. 设计工作

一般建设项目(包括工业建筑、民用建筑、城市基础设施、水利工程、道路工程等),设计过程划分为初步设计和施工图设计两个阶段。对技术复杂而又缺乏经验的项目,可根据不同行业的特点和需要,增加技术设计阶段。对一些水利枢纽、农业综合开发、林区综合开发项目,为解决总体部署和开发问题,还需进行规划设计或编制总体规划,规划审批后编制具有符合规定深度要求的实施方案。

(1)初步设计(基础设计)。初步设计的内容依项目的类型不同而有所变化,一般来说,它是项目的宏观设计,即项目的总体设计、布局设计,主要的工艺流程、设备的选型和安装设计,土建工程量及费用的估算等。初步设计文件应当满足编制施工招标文件、主要设备材料订货和编制施工图设计文件的需要,是下一阶段施工图设计的基础。

初步设计(包括项目概算)根据审批权限,由发展计划部门委托投资项目评审中心组织专家审查通过后,按照项目实际情况,由发展计划部门或会同其他有关行业主管部门审批。

(2)施工图设计(详细设计)。施工图设计的主要内容是根据批准的初步设计,绘制出正确、完整和尽可能详细的建筑、安装图纸。施工图设计完成后,必须委托由施工图设计审查单位审查并加盖审查专用章后使用。审查单位必须是取得审查资格,且具有审查权限要求的设计咨询单位。经审查的施工图设计还必须经有权审批的部门进行审批。

(二)建设实施阶段

1. 施工准备

(1)建设开工前的准备。主要内容包括:征地、拆迁和场地平整;完成施工用水、电、路等工程;组织设备、材料订货;准备必要的施工图纸;组织招标投标(包括监理、施工、设备采购、设备安装等方面的招标投标),并择优选择施工单位,签订施工合同。

(2)项目开工审批。建设单位在工程建设项目可研批准,建设资金已经落实,各项准备工作就绪后,应当向当地建设行政主管部门或项目主管部门及其授权机构申请项目开工审批。

2. 建设实施

(1)项目新开工建设时间。开工许可审批之后即进入项目建设施工阶段。开工之日按统计部门规定是指建设项目设计文件中规定的任何一项永久性工程(无论生产性或非生产性)第一次正式破土开槽开始施工的日期。公路、水库等需要进行大量土、石方工程

的,以开始进行土方、石方工程作为正式开工日期。

(2)年度基本建设投资额。国家基本建设计划使用的投资额指标,是以货币形式表现的基本建设工作,是反映一定时期内基本建设规模的综合性指标。年度基本建设投资额是建设项目当年实际完成的工作量,包括用当年资金完成的工作量和动用库存的材料、设备等内部资源完成的工作量;而财政拨款是当年基本建设项目实际货币支出。投资额是以构成工程实体为准,财政拨款是以资金拨付为准。

(3)生产或使用准备。生产准备是生产性施工项目投产前所要进行的一项重要工作。它是基本建设程序中的重要环节,是衔接基本建设和生产的桥梁,是建设阶段转入生产经营的必要条件。使用准备是非生产性施工项目正式投入运营使用所要进行的工作。

(三)竣工验收阶段

1. 竣工验收的范围

根据国家规定,所有建设项目按照上级批准的设计文件所规定的内容和施工图纸的要求全部建成,工业项目经负荷试运转和试生产考核能够生产合格产品,非工业项目符合设计要求,能够正常使用,都要及时组织验收。

2. 竣工验收的依据

按国家现行规定,竣工验收的依据是经过上级审批机关批准的可行性研究报告、初步设计或扩大初步设计(技术设计)、施工图纸和说明、设备技术说明书、招标投标文件和工程承包合同、施工过程中的设计修改签证、现行的施工技术验收标准及规范,以及主管部门有关审批、修改、调整文件等。

3. 竣工验收的准备

竣工验收的准备主要有三方面的工作:一是整理技术资料。各有关单位(包括设计、施工单位)应将技术资料进行系统整理,由建设单位分类立卷,交生产单位或使用单位统一保管。技术资料主要包括土建方面、安装方面及各种有关的文件、合同和试生产的情况报告等。二是绘制竣工图纸。竣工图必须准确、完整、符合归档要求。三是编制竣工决算。建设单位必须及时清理所有财产、物资和未花完或应收回的资金,编制工程竣工决算,分析预(概)算执行情况,考核投资效益,报规定的财政部门审查。

一般非生产项目的验收要提供以下文件资料:项目的审批文件、竣工验收申请报告、工程决算报告、工程质量检查报告、工程质量评估报告、工程质量监督报告、工程竣工财务决算批复、工程竣工审计报告、其他需要提供的资料。

4. 竣工验收的程序和组织

按国家现行规定,建设项目的验收根据项目的规模大小和复杂程度可分为初步验收和竣工验收两个阶段进行。规模较大、较复杂的建设项目应先进行初验,然后进行全部建设项目的竣工验收。规模较小、较简单的项目,可以一次进行全部项目的竣工验收。

建设项目全部完成,经过各单项工程的验收,符合设计要求,并具备竣工图表、竣工决算、工程总结等必要文件资料,由项目主管部门或建设单位向负责验收的单位提出竣工验收申请报告。竣工验收的组织要根据建设项目的重要性、规模大小和隶属关系而定,大中型及限额以上基本建设和技术改造项目,由国家发展和改革委员会或由国家发展和改革委员会委托项目主管部门、地方政府部门组织验收,小型项目及限额以下基本建设和技术

改造项目由项目主管部门与地方政府部门组织验收。竣工验收要根据工程的规模大小和复杂程度组成验收委员会或验收组。验收委员会或验收组负责审查工程建设的各个环节,听取各有关单位的工作总结汇报,审阅工程档案并实地查验建筑工程和设备安装,并对工程设计、施工和设备质量等方面做出全面评价。不合格的工程不予验收;对遗留问题提出具体解决意见,限期落实完成。最后经验收委员会或验收组一致通过,形成验收鉴定意见书。验收鉴定意见书由验收会议的组织单位印发各有关单位执行。

生产性项目的验收根据行业不同有不同的规定。工业、农业、林业、水利及其他特殊行业,要按照国家相关的法律、法规及规定执行。上述程序只是反映项目建设共同的规律性程序,不可能反映各行业的差异性。因此,在建设实践中,还要结合行业项目的特点和条件,有效地去贯彻执行基本建设程序。

(四)后评价阶段

建设项目后评价是工程项目竣工投产、生产运营一段时间后,再对项目的立项决策、设计施工、竣工投产、生产运营等全过程进行系统评价的一种技术经济活动。通过建设项目后评价以达到肯定成绩、总结经验、研究问题、吸取教训、提出建议、改进工作、不断提高项目决策水平和投资效果的目的。

我国目前开展的建设项目后评价一般都按三个层次组织实施,即项目单位的自我评价、项目所在行业的评价和各级发展计划部门(或主要投资方)的评价。

三、建设工程主要管理制度

按照我国有关规定,在工程建设中,应当实行项目法人责任制、工程招标投标制、建设工程监理制、合同管理制度等主要制度。这些制度共同构成了建设工程管理制度体系。

(1)项目法人责任制:为了建立投资约束机制,规范建设单位的行为,建设工程应当按照政企分开的原则组建项目法人,实行项目法人责任制,即由项目法人对项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产保值增值,实行全过程负责的制度。

(2)工程招标投标制:我国《招标投标法》对招标范围和规模标准、招标方式和程序、招标投标活动的监督等内容作出了相应的规定。

(3)建设工程监理制:1988年建设部发布的“关于开展建设监理工作的通知”中明确提出要建立建设监理制度;《建筑法》也作了“国家推行建筑工程监理制度”的规定。

(4)合同管理制度:合同管理制的基本内容是:建设工程的勘察、设计、施工、材料设备采购和建设工程监理都要依法订立合同。各类合同都要有明确的质量要求、履约担保和违约处罚条款。违约方要承担相应的法律责任。合同管理制的实施对建设工程监理开展合同管理工作提供了法律上的支持。

四、《建设工程监理规范》

见附录一。

五、施工旁站监理管理办法

(1)《建设工程旁站监理管理规定》,见附录二。