

普通高等学校土建类“十二五”规划精品教材

JIANSHE GONGCHENG JIANLI GAILUN

建设工程监理概论

顿志林 主编



黄河水利出版社

普通高等学校土建类“十二五”规划精品教材

建设工程监理概论

主 编 顿志林
副主编 程建华 王 焯

黄河水利出版社

· 郑州 ·

内 容 提 要

本书讲述建设工程监理主要理论与相关实务,内容包括 14 章和附录:绪论、工程监理企业与监理工程师、建设工程监理组织与协调、建设工程项目目标控制、质量控制、投资控制、进度控制、职业健康安全管理、环境管理、合同管理、信息管理、风险管理、监理资料管理、国外工程项目管理情况简介、建设工程委托监理合同(示范文本)和建设工程施工合同(示范文本)。本书按照当前最新法规、标准规范的有关要求编写,内容新颖、实用,可操作性强。本书可作为土建类本科、电大、函授、自考教学用书及硕士研究生选修用书,也可作为建设工程监理人员参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论/顿志林主编. —郑州:黄河水利出版社,2009. 8

普通高等学校土建类“十二五”规划精品教材

ISBN 978 - 7 - 80734 - 603 - 6

I. 建… II. 顿… III. 建筑工程 - 监督管理 - 高等学校 - 教材 IV. TU712

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 144630 号

策划组稿:李洪良 电话:0371 - 66024331 E-mail:hongliang0013@163.com

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:21.5

字数:510 千字

印数:1—4 100

版次:2009 年 8 月第 1 版

印次:2009 年 8 月第 1 次印刷

定价:38.00 元

《建设工程监理概论》 编写委员会

主 编:顿志林

副主编:程建华 王 煊

成 员:顿志林 程建华 王 煊 孙现军

胡文亮 张 颖 胡 磊

前 言

自 1988 年开始,我国在工程建设领域实行了建设工程监理制度,这项制度已发挥了重要作用。这是我国工程建设领域管理体制的重大改革。

近些年来,许多学校在土木工程、工程管理等一些专业,都开设了建设工程监理课程,以完善学生的专业知识结构。本书是作者在多年开设建设工程监理课程的基础上结合最新颁布的有关法规、标准、规范等编著而成的。全书按照注册监理工程师培训的知识结构及基本要求编写,注重监理论论与工程实践相结合,相关章节列举了一些实际工程案例,有助于学生更好地了解建设工程监理实务。本书参考学时为 32 学时。

全书共分 14 章和附录,其中第一章、附录由河南理工大学顿志林编写,第二、三、五章由河南理工大学程建华编写,第八、十章由河南理工大学王焯编写,第四、六章由河南理工大学孙现军编写,第七、九、十四章由河南理工大学胡文亮编写,第十一、十二章由黄河科技学院张颖编写,第十三章由洛阳理工学院胡磊编写。全书由河南理工大学建设工程监理所所长顿志林教授组织编写委员会制订编写大纲,并负责统稿、定稿工作。

随着我国市场经济的发展与完善,建设工程监理论论与实务也在不断完善与发展,以适应我国工程建设需要。本书难免有不妥之处,敬请读者和同行专家批评指正。

作 者

2009 年 6 月

目 录

前 言

第一章 绪 论	(1)
第一节 建设工程监理的产生及其发展	(1)
第二节 建设工程监理的基本概念	(6)
第三节 建设工程监理法规体系	(12)
第四节 工程建设程序与建设工程管理制度	(15)
思考题	(21)
第二章 工程监理企业与监理工程师	(23)
第一节 工程监理企业	(23)
第二节 工程监理企业与工程建设各方的关系	(32)
第三节 监理工程师	(33)
思考题	(39)
第三章 建设工程监理组织与协调	(40)
第一节 组织的基本原理	(40)
第二节 建设工程监理组织模式与实施程序	(44)
第三节 建设工程项目监理机构的组织形式和人员配备	(53)
第四节 建设工程项目监理机构的组织协调	(59)
思考题	(64)
第四章 建设工程项目目标控制	(65)
第一节 建设工程项目目标的确定	(65)
第二节 目标控制概述	(72)
思考题	(79)
第五章 建设工程项目质量控制	(80)
第一节 建设工程项目质量控制概述	(80)
第二节 建设工程项目决策阶段的质量控制	(87)
第三节 建设工程项目勘察阶段的质量控制	(89)
第四节 建设工程项目施工阶段质量控制	(94)
第五节 竣工验收阶段质量控制	(104)
第六节 工程质量问题与质量事故的处理	(108)
思考题	(115)
第六章 建设工程项目投资控制	(116)
第一节 建设工程项目投资控制概述	(116)

第二节	建设工程项目决策阶段的投资控制	(122)
第三节	建设工程项目设计阶段的投资控制	(124)
第四节	建设工程项目招投标阶段的投资控制	(127)
第五节	建设工程项目施工阶段的投资控制	(136)
	思考题	(145)
第七章	建设工程项目进度控制	(146)
第一节	建设工程项目进度控制概述	(146)
第二节	建设工程项目设计阶段的进度控制	(149)
第三节	建设工程项目施工阶段的进度控制	(153)
	思考题	(158)
第八章	建设工程项目职业健康安全管理	(159)
第一节	建设工程项目职业健康安全概述	(159)
第二节	建设工程项目职业健康安全管理体系	(161)
第三节	建设工程项目施工安全控制	(163)
第四节	建设工程项目职业健康安全事故的分类和处理	(169)
	思考题	(173)
第九章	建设工程项目环境管理	(174)
第一节	建设工程项目环境管理概述	(174)
第二节	建设工程项目文明施工	(177)
第三节	建设工程项目现场环境保护及其措施	(181)
第四节	建设工程项目环境管理体系	(184)
	思考题	(188)
第十章	建设工程项目合同管理	(189)
第一节	合同管理概述	(189)
第二节	建设工程委托监理合同管理	(196)
第三节	建设工程施工合同管理	(200)
第四节	设备和材料采购合同管理	(206)
第五节	FIDIC 条件下的施工合同管理	(212)
	思考题	(217)
第十一章	建设工程项目信息管理	(218)
第一节	建设工程项目信息管理基础知识	(218)
第二节	建设工程项目信息管理系统	(220)
第三节	建设工程项目资料文档管理	(223)
第四节	计算机在建设工程项目管理中的应用	(230)
	思考题	(233)
第十二章	建设工程项目风险管理	(234)
第一节	风险管理概述	(234)
第二节	建设工程风险与风险管理	(236)

第三节	建设工程风险识别	(238)
第四节	建设工程风险评估	(242)
第五节	建设工程风险对策	(244)
思考题	(248)
第十三章	建设工程项目监理资料管理	(249)
第一节	建设工程项目监理大纲	(249)
第二节	建设工程项目监理规划	(253)
第三节	建设工程项目监理实施细则	(268)
第四节	监理日志、监理月报和会议纪要	(270)
第五节	建设工程质量评估报告和监理工作总结	(277)
思考题	(279)
第十四章	国外工程项目管理情况简介	(280)
第一节	建设工程项目管理概述	(280)
第二节	工程咨询	(285)
第三节	新型项目管理模式	(291)
思考题	(297)
附录 I	建设工程委托监理合同(示范文本)	(298)
附录 II	建设工程施工合同(示范文本)	(306)
参考文献	(332)

第一章 绪 论

第一节 建设工程监理的产生及其发展

一、国外建设工程监理的产生和发展

在国外,从事建设工程项目管理与监督的主要是一些咨询公司和事务所,并没有“工程监理”这一明确的说法。国外的建设工程监理行业主要为工程咨询业,在中国所指的监理工程师在国外其实是为业主服务的咨询工程师。

在欧洲,很早以前建筑师是总营造师,不仅负责设计,还负责购买材料、雇用工匠,并组织生产和施工。16世纪至18世纪中期,欧洲兴起华丽的花形建筑热潮,建筑师队伍出现分工,一部分建筑师联合起来进行设计,另一部分建筑师则负责组织监督施工,设计和施工逐步分离。19世纪40年代,工业革命使建筑技术日益复杂化,业主变得更加“外行”,同时设计与施工完全分离,工程承包市场形成,建筑师演变为业主的顾问。

20世纪50年代末60年代初,德国、法国、美国等欧美国家,开始建设很多大型、特大型工程,这些工程技术复杂、规模大,对项目建设的组织与管理提出了更高的要求。竞争激烈的社会环境迫使人们重视项目管理,建筑工程管理学和专门从事项目管理的咨询公司、事务所就在这样的社会条件下逐步形成。1955年,国际咨询工程师联合会(FIDIC)的成立,标志着工程咨询业在全世界范围内的成熟和规范发展。日本是后起的工业强国,在建设工程项目管理方面,主要采用欧美的一些方法,推行PM服务,但日本也有一套项目监理制度。

目前,发达国家的工程咨询公司在国际承包市场上的业务领域非常广泛,业务范围逐步扩展到为业主提供投资规划、投资估算和价值分析;向设计单位、施工单位提供费用控制;在项目实施中进行合同管理,进度、质量、成本控制,付款审定,工程索赔,信息管理,组织协调,决算审核等。咨询工作向工程建设前期和各类建设工程项目延伸,咨询的具体业务范围包括项目的可行性研究、财务计划、项目工程技术设计、采购与发包、施工管理、试运转等,囊括了工程项目的前期论证及其配套工作,资金筹措、项目实施管理与验收、投入运行以及项目的后评估等一整套咨询工作。同时,国外咨询工程师普遍采用计算机进行辅助管理。

二、我国建设工程监理的产生和发展

(一) 建设工程监理制产生的背景

新中国的工程建设管理模式大致经历了自营管理、三方管理、集权管理、现代管理四个阶段。

第一阶段:新中国成立初期,以建设单位自营方式为主。在这一阶段,设计、施工力量十分薄弱和分散,所谓自营方式就是建设单位自己组织设计人员、施工人员,自己招募工人和

购置施工机械、采购材料,自行组织工程项目建设。

第二阶段:从1953年至1965年,学习苏联模式,实行以建设单位为主的甲、乙、丙三方制。甲方(建设单位)由政府主管部门负责组建,乙方(设计单位)和丙方(施工单位)分别由各自的主管部门进行管理。建设单位自行负责建设工程项目全过程的具体管理。设计、制造、施工任务分别由各自的政府主管部门下达,项目实施过程中的许多技术、经济问题,由政府有关部门直接协调和负责解决。

第三阶段:从1965年至1984年,许多大中型项目的建设采用建设指挥部的方式,在把管理建设的职能与管理生产的职能分开的同时,也将建设工程设计、采购、施工的管理权集中在指挥部。

第四阶段:进入20世纪80年代,随着我国市场经济体制改革的全面展开,高度集中的计划经济体制被打破,工程建设领域发生了一系列重大变革:①投资主体由国家为主向国家、企业、个人的多元化变革,且投资使用有偿化;②建设方式实现了由建设单位自我组织向市场化发包的转变;③施工任务由国家分配转向企业投标承揽;④材料设备由国家计划供应改革为市场供应;⑤建筑物由“产品”变为“商品”。这些转变表明,我国的建设市场基本形成,建设领域从产品经济转变为商品经济。但是,由于新旧体制的并存、摩擦和碰撞,建设领域也出现许多问题,行业不正之风严重,市场秩序混乱。其后果集中表现在工程造价失控、工期延长、质量下降,尤其是工程质量事故频发。

1983年,在鲁布革水电站的引水工程建设中,我国第一次利用世界银行贷款^①,并进行国际竞争性施工招标;第一次按国际惯例进行水电工程项目管理,取得了良好的效果。鲁布革水电站引水工程于1984年10月15日正式施工,1988年7月全部竣工,比合同工期提前了122天;1987年全线贯通,比计划工期提前5个月;实际工程造价按开标汇率计算约为标底的60%。鲁布革水电工程施工是我国按国际惯例发包,按国际惯例进行项目管理,取得节省工程造价、保证工程质量、提前竣工三大成果的成功范例。鲁布革水电工程的实践,冲击了人们的观念,突破了计划经济体制下建设管理模式,开创了我国建设工程监理的先河。

鲁布革水电工程之后,一些大型项目开始尝试将鲁布革水电工程的经验和建设管理体制改革潮流相结合;同时,一些利用外资的工程,在建设实践中进一步和国际惯例磨合。这样,一种中国特色的建设工程项目管理模式——建设工程监理在中国大地上诞生了。广州抽水蓄能电站最早成建制地聘请工程监理单位,并取得了成功,它的经验加速了工程监理专业化和规范化的进程。

导致我国建设工程监理制诞生的另一个诱因是随着改革开放的逐步深入,利用外资、独资、合资、贷款兴建的项目越来越多,并且已经成为我国工程建设的重要组成部分。这些工程项目的投资者,基本上都要求我国实行国际通用的工程项目管理制度(相当于我国后来建立的“建设工程监理”制度)。但由于我国当时没有建立这一制度,故常常处于被动和不利地位,很多工程不得不聘请外国人来实行监理。同时,我国建筑承包企业进入国际市场,

^① 1980年左右,世界银行提出凡是使用其贷款的项目必须请国外咨询公司介入,因而鲁布革水电工程是我国第一个世界银行贷款项目,也成为第一个按照国际惯例进行工程建设招投标、承包和整个建设管理活动的工程。

因不熟悉国际“监理”工程项目管理等方面的知识、经验及国际惯例,往往使经济收入和企业信誉受损。据有关部门统计,从1979~1988年的10年中,我国对外借款、独资和合资建设的工程中,仅监理费一项就支出了近20亿美元,其中绝大多数被外国“监理”单位拿走。从1979~1988年,我国对外承包工程和劳务合作业务中,由于我国施工队伍不熟悉和不适应“监理”制度,也少收入数亿美元。

因此,建设工程监理制度是当时我国建设领域亟须推行的一项管理制度,也是建设工程管理模式的一次重大变革。

(二)我国建设工程监理的发展历程

受鲁布革水电站引水工程成功的启示,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进行了深刻的分析,指出综合管理基本建设是一项专门的学问,需要大批这方面的专业人才。1986年开工的西安三原高速公路工程,实行了建设监理制,不仅质量全部合格,保证了工期,还节约投资200多万元。1987年12月,交通部部长宣布:“将在全国公路工程中推行监理工程师制度。”随后,京津唐高速公路开工并实行了建设监理制。

中国工程监理的历程从此开始,经历了1988~1992年的试点阶段、1993~1995年的稳步发展阶段、1996年开始的全面推行阶段。

1. 试点阶段

1988年7月25日,建设部发布《关于开展建设监理工作的通知》(建设部[88]建建字第142号),提出建立中国特色的建设监理制度,对我国开展建设监理的步骤作出统一的安排部署,这个通知对我国建设监理的工作性质、工作范围提出了明确要求,标志着中国监理事业的正式开始。同年11月28日,建设部又发出了《关于开展建设监理试点工作的若干意见》,决定建设监理制先在北京、上海、南京、天津、宁波、沈阳、哈尔滨、深圳8市和能源、交通部门的水电与公路系统进行试点。

1989年4月24日,交通部颁发了《公路工程施工监理暂行办法》,并先后在京津唐高速公路、西安三原高速公路等9条高级公路建设中进行监理试点;7月28日,建设部发布《建设监理试行规定》,提出建立专业化、社会化的建设监理和以规划、协调、监督、服务为内容的政府监督管理的建设监理制度,标志着我国建设监理工作的正式实施。

至1991年年底,建设监理试点工作已在全国25个省(自治区、直辖市)和15个工业、交通等部门开展,实施监理的工程在提高质量、缩短工期、降低造价方面取得了显著的效果。

2. 稳步发展阶段

1992年,我国为工程监理制定了一系列的规章制度,其中有1月18日建设部令第16号发布的《工程建设监理单位资质管理试行办法》,6月4日建设部发布的《监理工程师资格考试和注册试行办法》,9月18日国家物价局和建设部发布的《关于发布建设工程监理费有关规定的通知》。到1992年底,全国有28个省(自治区、直辖市)以及国务院的20个工业、交通等部门先后开展了建设监理工作,累计对1636项、投资额2396亿元的工程项目实施了监理。

1993年,在全国第五次建设监理工作会议上,建设部全面总结了监理试点的成功经验,并根据形势发展的需要和全国监理工作的现状,部署了结束试点、转向稳步发展阶段的各项

工作。这个时期,我国的监理事业发展很快,队伍规模迅速扩大,实行监理的工程各方面效益显著,并指定若干高校举办培训班,为工程建设培训建设监理工程师。

1995年10月,建设部、国家工商行政管理局印发了《建设工程监理合同(示范文本)》;同年12月,建设部、国家计委颁发了《建设工程监理规定》。在此阶段,河北、浙江、湖南、北京、上海等省市人民政府或人大常委会也发布了本地区的建设监法规。

3. 全面推行阶段

在1995年12月召开的全国第六次监理工作会议上,建设部决定按照原定计划,从1996年开始,在全国全面推行建设工程监理制度。

1997年11月1日,第八届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国建筑法》,其中第三十条规定:“国家推行建筑工程监理制度。”这是我国第一次以法律的形式对工程监理作出规定,这对我国建设工程监理的推行和发展、对规范监理工作行为,具有十分重要的意义。

2000年1月30日发布实施《建设工程质量管理条例》(国务院令第279号),对监理单位的质量责任和义务作出了具体的规定。2004年2月1日起实施的《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第393号),对工程监理承担建设工程安全生产的监理责任作出了规定。

2006年4月1日开始实施的《注册监理工程师管理规定》,对促进我国建设工程项目管理健康发展,规范建设工程监理人员的行为具有重要的意义。

监理队伍得到了快速的发展。截至2005年12月,全国共有监理企业6200多家,国家注册监理工程师10万余人,监理从业人员超过25万人。监理工作覆盖了房屋建筑、市政公用工程、冶炼、石油化工、水利水电、电力、公路、港航、通信、民航、矿山、林业生态、机电安装等众多类别的工程项目;国有投资的工程项目基本上都实施了工程监理,非国有投资项目,尤其是外资项目大多也委托了工程监理。我国的注册监理工程师人数每年按1.2万~1.5万人增加,到2010年,监理工程师可达到12万~13万人,监理从业人员总数可达50万人左右。

(三) 现阶段我国建设工程监理的特点

我国的建设工程监理经过长足的发展,已经取得有目共睹的成绩,并且已为社会各界所认同和接受,但目前仍处在发展的初期阶段,与国外发达国家相比,现阶段我国建设工程监理具有以下特点。

1. 建设工程监理属于强制推行的制度

建设工程项目管理是适应建筑市场中建设单位新的需求的产物,其发展过程也是整个建筑市场发展的一个方面,没有来自政府部门的行政干预。而我国的建设工程监理从一开始就是作为对计划经济条件下所形成的建设工程管理体制改革的项新制度提出来的,也是依靠行政手段和法律手段在全国范围推行的。为此,不仅在各级政府部门中设立了主管建设工程监理有关工作的专门机构,而且制定了有关的法律、法规、规章,明确提出国家推行建设工程监理制度,并明确规定了必须实行建设工程监理的工程范围,其结果是在较短时间内促进了建设工程监理在我国的发展,形成了一批专业化、社会化的工程监理企业和监理工程师队伍,缩小了与发达国家建设工程项目管理的差距。

2. 建设工程监理的服务对象具有单一性

在国际上,建设工程项目管理按服务对象主要可分为为建设单位服务的项目管理和为承建单位服务的项目管理。而我国的建设监理制规定,工程监理企业只接受建设单位的委托,即只为建设单位服务。它不能接受承建单位的委托为其提供管理服务。从这个意义上看,可以认为我国的建设工程监理就是为建设单位服务的项目管理。

3. 建设工程监理具有监督功能

我国的工程监理企业具有一定的特殊地位,它与建设单位构成委托与被委托关系,与承建单位虽然无任何经济关系,但根据建设单位授权,有权对其不当建设行为进行监督,或者预先防范,或者指令其及时改正。在我国的建设工程监理中还强调对承建单位施工过程和施工工序的监督、检查和验收,而且在实践中又进一步提出了旁站监理的规定,对监理工程师在质量控制方面的工作所达到的深度和细度提出了更高的要求,这对保证工程质量起到了很好的作用。

4. 市场准入的双重控制

在建设工程项目管理方面,一些发达国家只对专业人士的执业资格提出要求,而没有对企业的资质管理作出规定。而我国对建设工程监理的市场准入采取了企业资质和人员资格的双重控制,要求专业监理工程师以上的监理人员要取得监理工程师资格证书,不同资质等级的工程监理企业至少要有一定数量的取得监理工程师资格证书并经注册的人员。应当说,这种市场准入的双重控制对于保证我国建设工程监理队伍的基本素质,规范我国建设工程监理市场起到了积极的作用。

(四) 建设工程监理发展的趋势

1. 加强法制建设,走法制化的道路

健全的法制环境,会使工程建设有法可依、有据可循,使违法行为得到纠正,违法者受到制裁,从而有效地规范工程建设行为。我国建设监理立法发展较快,目前,初步形成了建设法律、建设行政法规、建设监理部门规章和地方性建设监法规三个层次的建设监法规体系,使得建设监理得以在一个较好的法制环境中生存和发展。

但由于我国建设工程监理起步较晚,现有的有关建设监理的法律、法规在立法层次和范围上仍不能满足监理实践的需要,已有的法律法规也不够健全,直接影响了其应有的法律效力。因而,今后建设监理行业仍要加强法制建设,走法制化道路,保障监理行业的顺利发展。

2. 以市场需求为导向,向全方位、全过程监理发展

我国实行建设工程监理目前仍然以施工阶段监理为主。但是,从市场需求的角度来看,由于现代科学技术的迅速发展,工业和国防建设以及人民生活水平的不断提高,需要建设许多大型、巨型工程,如水利枢纽工程、航空航天工程、石油化工工程、核电站和新城市开发等。这些项目技术复杂、规模巨大、投资数额高、风险大,这无疑对建设工程项目的组织和管理工作提出了更高的要求,只注重施工阶段,将无法保证这些项目目标的顺利实现。同时,随着项目法人责任制的不断完善,以及民营企业和私人投资项目的大量增加,建设单位将对工程投资效益愈加重视,对项目的规划设计及前期论证工作也愈加重视。

因而,工程监理的业务范围,将从现阶段以施工阶段为主,发展为逐步囊括施工、规划设计等整个实施阶段并向投资决策阶段延伸,工程前期决策阶段的监理业务将日益增多。从

发展趋势看,代表建设单位进行全方位、全过程的工程项目管理,将是我国工程监理行业发展的趋向。

3. 适应市场需求,优化工程监理企业结构

应当通过市场机制和必要的行业政策引导,在工程监理行业逐步建立起综合性监理企业与专业性监理企业相结合、大中小型监理企业相结合的合理的企业结构。按工作内容分,建立起能承担全过程、全方位监理任务的综合性监理企业与能承担某一专业监理任务(如招标代理、工程造价咨询)的监理企业相结合的企业结构。按工作阶段分,建立起能承担工程建设全过程监理的大型监理企业与能承担某一阶段工程监理任务的中型监理企业和只提供旁站监理劳务的小型监理企业相结合的企业结构。

4. 加强培训工作,不断提高从业人员素质

从全方位、全过程监理的要求来看,我国建设工程监理从业人员的素质还不能与之相适应,迫切需要加以提高。另外,工程建设领域的新技术、新工艺、新材料层出不穷,工程技术标准、规范、规程也时有更新,信息技术日新月异,都要求建设工程监理从业人员与时俱进,不断提高自身的业务素质和职业道德素质,这样才能为建设单位提供优质服务。从业人员的素质是整个工程监理行业发展的基础,只有培养和造就出大批高素质的监理人员,才可能形成相当数量的高素质的工程监理企业,才能形成一批公信力强、有品牌效应的工程监理企业,才能提高我国建设工程监理的总体水平及其效果,才能推动建设工程监理事业更快更好的发展。

5. 与国际惯例接轨,走向世界

我国的监理工程师和工程监理企业应当做好充分准备,不仅要迎接国外同行进入我国后的竞争挑战,而且要把握进入国际市场的机遇,敢于到国际市场与国外同行竞争。在这方面,大型、综合素质较高的工程监理企业应当率先采取行动。

第二节 建设工程监理的基本概念

建设工程监理行业是专门为委托方(其中主要是工程业主)提供建设工程项目的决策、咨询和建设工程项目管理与监督服务的行业,即工程咨询业,属第三产业。

一、建设工程监理的概念

认识建设工程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。

建设工程监理是指针对建设工程项目,社会化、专业化的建设工程监理企业接受业主的委托和授权,根据国家批准的建设工程项目文件以及有关工程建设的法律、法规、技术标准、合同条款、设计文件等,运用组织措施、经济措施、技术措施、合同措施,代表建设单位对工程建设承包企业的行为和责权利进行必要的协调与约束,提供专业化服务,保障工程建设井然有序而顺畅的进行,以实现项目投资目的的微观监督管理活动。

理解建设工程监理的概念,要注意以下几个要点。

(一) 建设工程监理是针对建设工程项目所实施的监督管理活动

正如《关于开展建设监理工作的通知》所指出的,建设工程监理,“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,其工程建设行为载体都是工程项目。建设工程监理活动都是围绕工程项目来进行的,并应以此来界定建设工程监理范围。

(二) 建设工程监理的行为主体是工程监理企业

建设工程监理的行为主体是明确的,即工程监理企业。工程监理企业是具有独立性、社会化、专业化特点的专门从事建设工程监理和其他技术服务活动的组织。只有工程监理企业才能按照独立、自主的原则,以“公正的第三方”的身份开展建设工程监理活动。非工程监理企业所进行的监督管理活动一律不能称为建设工程监理。例如,政府有关部门所实施的监督管理活动,其行为主体是政府部门,它具有明显的强制性,是行政性的监督管理,它的任务、职责、内容不同于建设工程监理,不属于建设工程监理范畴;项目业主进行的所谓自行监理,以及不具有工程监理企业资质的其他单位所进行的所谓监理,都不能纳入建设工程监理范畴。

(三) 建设工程监理的实施需要业主委托和授权

这是由建设工程监理特点决定的,是市场经济的必然结果,也是建设监理制的规定。通过业主的委托和授权方式来实施建设工程监理是建设工程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建设工程监理的项目中,业主与监理单位的关系是委托与被委托关系,这种委托和授权方式说明,在实施建设工程监理的过程中,监理工程师的权力主要是由作为建设工程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,业主始终是以建设工程项目管理主体身份掌握着工程项目建设决策权,并承担着主要风险。

(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地按照有关法律、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项目建设文件、有关工程建设的法律和法规(不限于此)、建设工程监理合同和其他工程建设合同。例如,政府批准的建设工程项目可行性研究报告、规划计划和设计文件,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,依法成立的建设工程监理合同、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。特别应当注意,各类工程建设合同(含监理合同)是建设工程监理的最直接依据。

(五) 建设工程监理适用于工程建设投资决策阶段和实施阶段,但目前主要是工程建设实施阶段

建设工程监理这种监督管理服务活动涵盖了建设工程项目的整个建设阶段,包括投资决策阶段和实施阶段,但目前主要出现在建设工程项目的设计阶段(含设计准备)、招标阶段、施工阶段以及竣工验收和保修阶段。在施工阶段委托监理,其目的是更有效地发挥监理的规划、控制、协调作用,为在计划目标内建成工程提供最好的管理。

当然,随着我国建设监理行业的不断发展,建设工程监理活动将逐步向投资决策阶段延伸。

(六) 建设工程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。建设工程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企业能够协助他实现项目投资目的。建设工程监理是紧紧围绕着建设工程项目的各项投资活动和生产活动所进行的监督管理,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维护社会利益和国家利益。

二、建设工程监理的性质

(一) 服务性

建设工程监理是工程监理企业接受建设单位的委托而开展的一种高智能的有偿技术服务活动,是监理人员利用自己的工程建设知识、技能和经验为建设单位提供的监督管理服务。一方面,监理人员要对工程建设活动进行组织、协调和控制,保证建设工程合同的实施,为建设单位提供服务;另一方面,监理人员在为建设单位服务的同时,有权监督建设单位和施工企业必须严格遵守国家有关建设标准和规范,以维护国家利益和公众利益,为国家服务。另外,监理活动既不同于施工企业的直接生产活动,也不同于建设单位的直接投资活动,监理企业既不向建设单位承包工程造价,也不参与施工企业的利益分成,它获得的是与其付出的劳动相应的技术服务性报酬。

建设工程监理的服务对象是建设单位。这种服务性活动是严格按照委托监理合同和其他有关建设工程合同来实施的,是受法律约束和保护。

(二) 独立性

独立性是建设工程监理的一项国际惯例。国际咨询工程师联合会明确规定,监理企业是“一个独立的专业公司受聘于去履行服务的一方”,监理工程师应“作为一名独立的专业人员进行工作”。2001年5月颁布的《建设工程监理规范》(GB 50319—2000)中规定:“监理单位应公正、独立、自主地开展业务,维护建设单位和承包单位的合法权益。”从事建设工程监理活动的监理企业是直接参与建设工程项目的“第三方”,它与建设单位及施工企业之间是一种平等的合同约定关系。当委托监理合同确定后,建设单位不得干涉监理企业的正常工作。监理企业应依法独立地以自己的名义成立自己的组织,并且根据自己的工作准则,来行使工程承包合同及委托监理合同中所确认的职权,承担相应的职业道德责任和法律责任。同时,监理企业与监理工程师不得同工程建设的各方发生任何利益关系,必须保证监理行业的独立性,这是监理企业开展监理工作的一项重要原则。

(三) 公正性

《中华人民共和国建筑法》第三十四条规定:“工程监理单位应当根据建设单位的委托,客观、公正地执行监理任务。”工程监理企业和监理工程师是工程合同管理的主要承担者,他们必须维护合同双方的合法权益,必须保证绝对的公正性。在工程建设过程中,工程监理企业和监理工程师一方面应当严格履行监理合同的各项义务,竭诚为客户即建设单位服务;另一方面,监理企业应当排除各种干扰,以公正的态度对待委托方和被监理方。特别是当建设单位与施工企业发生利益冲突时,应站在“公正的第三方”的立场上,以事实为依据,以有关的法律法规和双方所签订的建设工程合同为准绳,独立、公正地解决和处理问题。公正性

是对监理行业的必然要求,是社会公认的职业准则,也是监理企业和监理工程师的基本职业道德准则。

(四) 科学性

建设工程监理是为建设单位提供高智能的技术服务,是以协助建设单位实现其投资目的,力求在预定的投资、进度、质量目标内实现工程项目为己任的。监理的任务决定了建设工程监理必须遵循科学性的准则,即必须具有科学的思想、理论、方法和手段,必须具有发现和解决工程设计问题及处理施工中存在的技术与管理问题的能力,能够为建设单位提供高水平的专业服务,而这种科学性又必须以工程监理人员的高素质为前提。按照国际工程管理惯例,监理企业的监理工程师必须具有相当的学历,并有长期从事工程建设工作的丰富实践经验,精通技术与管理,通晓经济与法律,他们需经有关部门考核合格并经政府主管部门登记注册,发给岗位证书,方能取得公认的合法资格。

监理企业只有拥有了足够数量的、业务素质合格的监理工程师队伍,以及科学的、先进的管理制度和监理理论方法,才能满足建设工程监理科学性的要求。

需要注意的是,以上四个性质,政府管理部门、业主、承包商以及社会公众的关注各有侧重。政府有关部门要求工程监理监督建设单位和施工企业在工程建设活动中遵纪守法,更关注监理的独立性、公正性;建设单位认为监理单位是自己花钱请来的,在施工管理中应该站在自己的立场,维护自己的权益,因而需要的是监理工作的科学性、服务性;承包单位一方面把监理当做自己的质检员,另一方面有可能把监理当做自己的对立面,往往需要监理的科学性、独立性、公正性;社会公众对监理的期望是希望他们把好工程质量和安全关,更关注监理的科学性、独立性、公正性。

三、建设工程监理与政府工程质量监督的区别

建设工程监理与政府工程质量监督都属于建设工程项目管理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。建设工程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,主要是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,两者在性质、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。

建设工程监理与政府工程质量监督在性质上是不同的。建设工程监理是一种委托性的服务活动,而政府工程质量监督是一种强制性的政府监督行为。建设工程监理的实施者是社会化、专业化的监理企业,而政府工程质量监督的执行者是政府建设主管部门委托的专业执行机构——工程质量监督机构。建设工程监理是监理企业接受业主的委托和授权为其提供工程技术服务,而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,建设工程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,建设工程监理包括整个建设工程项目的目标规划、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。

两者在工程质量方面的工作也存在着较大的区别。其一,工作依据不尽相同。政府工