

建设工程 监理概论

主编 刘涛 方鹏



 北京理工大学出版社
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

建设工程监理概论

主编 刘涛 方鹏

副主编 刘敏 王友国 王加明 纪现利

参编 宋佑湘 刘丽 孝丽丽

 北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

内 容 提 要

本书依据国家最新颁布的《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013)及有关建设工程监理的法规、政策编写,同时结合建设工程监理工作的实际,吸收了国家注册监理工程师考试内容和工程监理领域前沿知识。本书主要内容包括:建设工程监理概述,建设工程监理相关法律、行政法规和规范,工程监理企业与经营管理,建设工程监理组织与监理设施,建设工程目标控制,建设工程风险管理与安全管理,建设工程合同管理,建设工程监理的组织协调,建设工程勘察、设计、保修阶段的服务,建设工程监理信息与监理文件资料管理。

本书在编排上注重理论与实践相结合,突出实践环节,每章课后配有针对性的实训案例与习题。本书可作为高等院校工程监理专业及相关专业的教材,也可作为工程管理人员的参考书。

版权专有 侵权必究

图书在版编目(CIP)数据

建设工程监理概论 / 刘涛, 方鹏主编. —北京: 北京理工大学出版社, 2017. 1

ISBN 978-7-5682-3518-1

I. ①建… II. ①刘… ②方… III. ①建筑工程—监理工作—概论 IV. ①TU712

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第319584号

出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街5号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

(010) 82562903 (教材售后服务热线)

(010) 68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 北京紫瑞利印刷有限公司

开 本 / 787毫米×1092毫米 1/16

印 张 / 15

字 数 / 364千字

版 次 / 2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷

定 价 / 51.00元

责任编辑 / 江 立

文案编辑 / 瞿义勇

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 边心超

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

前 言

自1988年以来,经过近三十年的快速发展,我国的建设工程监理行业已形成规模,拥有了一支相对稳定的监理人才队伍,同时积累了丰富的监理实践经验,工程监理理论体系也基本建立。与此同时,监理相关的法律法规及其标准体系也日趋完善。过去的实践证明,实施工程监理符合我国社会主义市场经济发展的需要。

新时期,特别是国家“十三五”规划以来,我国经济步入产业结构优化升级的关键时期,建筑业作为国民经济的重要方面,也面临着结构深化发展的瓶颈。在这样的时代背景之下,监理行业在借鉴和总结国内外经验的基础上,也在探索寻找适合自己国情、行业特点的发展新方向,拓宽监理服务内容。伴随一般高校向应用教学型方向的发展,各类学科的教学不仅讲求扎实的理论基础,同时讲求学以致用,追求理论向实践的转化。此书便是在秉承开放、实用的思路下编写而成的。

本书在编写的过程中,力求突出以下特点:

1. 突出“概论”的特点。本书内容上除介绍了建设工程监理的基本理论外,还全面阐释了与建设工程监理相关的法律法规、政策及标准、合同。同时,还介绍了建设工程监理的发展趋势,一些关于建设工程项目管理方面的最新研究成果,力求让读者对监理有一个全面的认识。

2. 突出“实用”的特点。本书考虑到社会对应用型人才的需求,在介绍监理基本理论的基础上,突出了监理内容的实用性,以工程监理实际操作作为编写主线,重点阐述了建设工程监理的工作程序、内容、方法和手段,同时每章课后配有针对性的实训案例,旨在提高学生学以致用能力。

本书由刘涛、方鹏担任主编，刘敏、王友国、王加明、纪现利担任副主编。宋佑湘、刘丽、孝丽丽参与了部分章节的编写。

本书的编者具有多年监理实践的经验，同时具有一线监理教学的经历，了解建设工程监理实际，了解教学规律。因此，本书内容结构编排合理，知识丰富，案例翔实，习题贴近实际。通过此书，读者不仅可以了解到监理的基础理论知识，还可以通过实训案例等，培养解决监理实际问题的能力。

本书在编写过程中，参阅和借鉴了许多优秀的教材、专著和专业相关的规范、标准等，在此向原编著者致以诚挚的敬意！

由于编者水平有限，书中疏漏之处在所难免，望广大读者批评指正。

编者

IV. 010712

责任编辑 / 江 立
文字编辑 / 董义勇
美术设计 / 周福红
责任印制 / 杨心超

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签，无标签者不得购书。

目 录

第一章 建设工程监理概述 1	第二章 建设工程监理相关法律、 行政法规和规范 30
第一节 建设工程监理的含义与性质 1	第一节 建设工程监理相关法律 30
一、建设工程监理的含义..... 1	一、《建筑法》..... 30
二、建设工程监理的性质..... 2	二、《招标投标法》..... 33
第二节 我国建设工程监理制度的起源 与现状 4	三、《合同法》..... 33
一、我国建设工程监理制度的起源..... 4	第二节 建设工程监理行政法规 33
二、现阶段我国建设工程监理的特点..... 5	一、《建设工程质量管理条例》..... 33
三、现阶段我国建设工程监理的法律地位 和责任..... 5	二、《建设工程安全生产管理条例》..... 36
四、建设工程监理与项目管理一体化..... 8	三、《生产安全事故报告和调查处理 条例》..... 40
五、项目全过程集成化管理..... 10	四、《招标投标法实施条例》..... 42
第三节 国外工程项目管理简介 11	第三节 建设工程监理规范 42
一、国际工程咨询..... 11	一、总则..... 42
二、国际工程实施组织模式..... 14	二、术语..... 43
第四节 工程建设程序及建设工程监理 相关制度 19	三、项目监理机构及其设施..... 43
一、工程建设程序..... 19	四、监理规划及监理实施细则..... 44
二、建设工程监理相关制度..... 23	五、工程质量、造价、进度控制及安全 生产管理的监理工作..... 44
实训案例 26	六、工程变更、索赔及施工合同争议的 处理..... 45
基础练习 27	

七、监理文件资料管理	45	一、监理工程师资格考试	88
八、设备采购与设备监造	45	二、监理工程师注册	90
九、相关服务	46	三、注册监理工程师执业和继续教育	91
十、附录	46	四、注册监理工程师素质与职业道德	93
实训案例	46	第二节 项目监理机构及人员职责	94
基础练习	48	一、项目监理机构的设立	94
第三章 工程监理企业与经营管理	51	二、项目监理机构组织形式	96
第一节 工程监理企业	51	三、项目监理机构人员配备及职责分工	99
一、工程监理企业资质管理	51	第三节 监理设施	102
二、工程监理企业组织形式	55	一、办公与生活设施	102
三、工程监理企业经营活动准则	57	二、检测设备与工具	103
四、建设工程监理与相关服务收费标准	58	实训案例	103
第二节 工程监理招投标与监理合同	62	基础练习	104
一、建设工程监理招标方式和程序	62	第五章 建设工程目标控制	108
二、建设工程监理评标内容和方法	64	第一节 目标控制的基本原理与类型	108
三、建设工程监理投标工作内容	66	一、目标控制的基本原理	108
四、建设工程监理合同订立	69	二、控制的类型	110
五、建设工程监理合同履行	71	第二节 建设工程三大目标概述	110
第三节 建设工程监理委托方式及实施		一、建设工程三大目标之间的关系	111
程序和原则	78	二、建设工程三大目标的确定与分解	111
一、建设工程监理委托方式	78	第三节 建设工程投资控制	112
二、建设工程监理实施程序和原则	81	一、建设工程项目投资的特点	113
实训案例	84	二、建设工程投资控制的目标	114
基础练习	85	三、施工阶段投资控制的措施	115
第四章 建设工程监理组织与监理		四、施工阶段投资控制的主要工作	116
设施	88	五、工程计量	117
第一节 注册监理工程师	88	六、合同价款期中支付	119
		七、竣工结算与支付	120

第四节 建设工程进度控制	121
一、影响工程进度的主要因素	122
二、施工阶段进度控制的措施	122
三、施工阶段进度控制的主要工作	123
第五节 建设工程质量控制	128
一、工程量的特点	128
二、影响工程量的因素	129
三、施工阶段质量控制的主要工作	130
四、建设工程质量缺陷及事故	133
第六节 建设工程监理的主要方式	135
一、巡视	135
二、平行检验	136
三、旁站	137
四、见证取样	138
实训案例	139
基础练习	141

第六章 建设工程风险管理与安全管理

第一节 建设工程风险管理	145
一、建设工程风险及其管理过程	145
二、建设工程风险识别、分析与评价	146
三、建设工程风险对策及监控	151
四、监理工程师责任风险管理	153
第二节 建设工程安全管理	155
一、施工单位安全生产管理体系的审查	155
二、专项施工方案的监督实施及安全事故隐患的处理	155
实训案例	156

基础练习	157
------	-----

第七章 建设工程合同管理

第一节 建设工程合同管理概述	160
一、建设工程合同管理的目标	160
二、建设工程合同的特征	161
三、建设工程合同管理的基本方法	162
第二节 建设工程施工合同管理	163
一、施工合同标准文本	163
二、施工合同管理有关各方的职责	164
三、施工合同的订立	165
四、施工准备阶段的合同管理	169
五、施工阶段的合同管理	171
六、竣工和缺陷责任期阶段的合同管理	183
七、施工分包合同管理	185
实训案例	188
基础练习	189

第八章 建设工程监理的组织协调

第一节 组织协调的内容	192
一、系统内部（项目监理机构）协调的内容	192
二、系统近外层组织协调的内容	193
三、系统远外层组织协调的内容	195
第二节 项目监理机构组织协调方法	195
一、会议协调法	195
二、交谈协调法	196

三、书面协调法·····	196	一、信息的基本概念及特征·····	207
四、访问协调法·····	197	二、建设工程信息管理的基本环节·····	208
五、情况介绍法·····	197	三、建设工程信息管理系统·····	209
实训案例·····	197	第二节 建设工程监理基本表式·····	210
基础练习·····	198	一、建设工程监理基本表式·····	210
第九章 建设工程勘察、设计、保修	200	二、基本表式应用说明·····	212
第一节 勘察设计阶段的服务内容·····	200	第三节 建设工程监理主要文件资料的分类及编制要求·····	214
一、协助委托工程勘察设计任务·····	200	一、建设工程监理主要文件资料的内容·····	214
二、工程勘察过程中的服务·····	201	二、建设工程监理主要文件资料的编制要求·····	214
三、工程设计过程中的服务·····	202	第四节 监理规划与监理实施细则·····	216
四、工程勘察设计阶段其他相关服务·····	203	一、监理规划·····	217
第二节 保修阶段的服务内容·····	204	二、监理实施细则·····	220
一、定期回访·····	204	第五节 建设工程监理文件资料的管理职责和要求·····	223
二、工程质量缺陷处理·····	204	一、管理职责·····	223
实训案例·····	205	二、管理要求·····	223
基础练习·····	206	实训案例·····	227
第十章 建设工程监理信息与监理文件资料管理·····	207	基础练习·····	228
第一节 建设工程信息管理·····	207	参考文献·····	232
一、建设工程信息管理·····	207		
二、建设工程监理实施规划编制·····	208		
三、建设工程监理规划编制·····	209		
四、建设工程监理实施细则编制·····	210		
五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六、建设工程监理文件资料归档·····	214		
七、建设工程监理文件资料移交·····	214		
八、建设工程监理文件资料销毁·····	214		
九、建设工程监理文件资料保存·····	214		
十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
二十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
三十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
四十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
五十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
六十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
七十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
八十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十一、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十二、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十三、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十四、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十五、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十六、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十七、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十八、建设工程监理文件资料管理·····	214		
九十九、建设工程监理文件资料管理·····	214		
一百、建设工程监理文件资料管理·····	214		

第一章 建设工程监理概述

1988年实施的建设工程监理制度，对于加快我国工程建设管理方式向社会化、专业化方向发展，促进工程建设管理水平和投资效益的提高发挥了重要作用。建设工程监理制度与项目法人责任制、工程招标投标制、合同管理制等一起构成了我国工程建设领域的重要管理制度。

第一节 建设工程监理的含义与性质

一、建设工程监理的含义

(一) 建设工程监理基本概念

建设工程监理是指工程监理单位受建设单位委托，根据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同，在施工阶段对建设工程质量、造价、进度进行控制，对合同、信息进行管理，对工程建设相关方的关系进行协调，并履行建设工程安全生产管理法定职责的服务活动。

相关服务是指工程监理单位受建设单位委托，按照建设工程监理合同约定，在建设工程勘察、设计、保修阶段提供的服务活动。

工程监理单位是指依法成立并取得建设主管部门颁发的工程监理企业资质证书，从事建设工程监理与相关服务活动的服务机构。

建设单位(又称业主、项目法人或甲方)是建设工程监理任务的委托方，建设单位在工程建设中拥有确定建设工程规模、标准、功能以及选择勘察、设计、施工、监理企业等工程建设重大问题的决定权。工程监理单位是监理任务的受托方，工程监理单位在建设单位的委托授权范围内从事专业化服务活动。与国际上一般的工程项目管理咨询服务不同，建设工程监理是一项具有中国特色的工程建设管理制度，目前，工程监理不仅定位于工程施工阶段，而且法律法规将工程质量、安全生产管理方面的责任赋予工程监理单位。

(二) 建设工程监理概念的内涵

1. 建设工程监理行为主体

《中华人民共和国建筑法》明确规定，实行监理的工程，由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理单位实施监理。建设工程监理应当由具有相应资质的工程监理单位实施，由工程监理单位实施工程监理的行为主体是工程监理单位。

建设工程监理不同于政府主管部门的监督管理。后者属于行政性监督管理，其行为主体是政府主管部门。同样，建设单位自行管理、工程总承包单位或施工总承包单位对分包

单位的监督管理都不是工程监理。

2. 建设工程监理实施前提

《中华人民共和国建筑法》规定，建设单位与其委托的工程监理单位应当以书面形式订立建设工程监理合同。也就是说，建设工程监理的实施需要建设单位的委托和授权。工程监理单位只有与建设单位以书面形式订立建设工程监理合同，明确监理工作范围、内容、服务期限和酬金，以及双方的义务、违约责任后，才能在规定的范围内实施监理。工程监理单位在委托监理的工程中拥有一定管理权限，是建设单位授权的结果。

承包单位应当依据法律、法规和建设工程施工合同的规定接受工程监理单位对其建设行为进行的监理。

3. 建设工程监理实施依据

建设工程监理实施依据包括法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同。

(1)法律法规。法律法规包括《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国招标投标法》《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》《中华人民共和国招标投标法实施条例》等法律法规；《工程监理企业资质管理规定》《注册监理工程师管理规定》《建设工程监理范围和规模标准规定》等部门规章，以及地方性法规等。

(2)工程建设标准。工程建设标准包括有关工程技术标准、规范、规程以及《建设工程监理规范》《建设工程监理与相关服务收费标准》等。

(3)勘察设计文件及合同。勘察设计文件及合同包括批准的初步设计文件、施工图设计文件、建设工程监理合同以及与所监理工程相关的施工合同、材料设备采购合同等。

4. 建设工程监理实施范围

目前，建设工程监理定位于工程施工阶段，工程监理单位受建设单位委托，按照建设工程监理合同约定，在工程勘察、设计、保修等阶段提供的服务活动均为相关服务。工程监理单位还可以拓展自身的经营范围，为建设单位提供建设工程项目策划和建设实施全过程的项目管理服务。

5. 建设工程监理基本职责

建设工程监理是一项具有中国特色的工程建设管理制度。工程监理单位的基本职责是在建设单位委托授权范围内，通过合同管理和信息管理，以及协调工程建设相关方的关系，控制建设工程质量、造价和进度三大目标，即“三控两管一协调”。另外，还需要履行建设工程安全生产管理的法定职责，这是《建设工程安全生产管理条例》赋予工程监理单位的法律责任。

二、建设工程监理的性质

建设工程监理的性质可概括为服务性、科学性、独立性和公平性四个方面。

1. 服务性

在工程建设中，工程监理人员利用自己的知识、技能和经验以及必要的试验、检测手段，为建设单位提供管理和技术服务。工程监理单位既不直接进行工程设计，也不直接进行工程施工；既不向建设单位承包工程造价，也不参与施工单位的利润分成。

工程监理单位的服务对象是建设单位，但不能完全取代建设单位的管理活动。工程监理单位不具有工程建设重大问题的决策权，只能在建设单位授权范围内采用规划、控制、

协调等方法,控制建设工程质量、造价和进度,并履行建设工程安全生产管理的监理职责,协助建设单位在计划目标内完成工程建设任务。

2. 科学性

科学性是由建设工程监理的基本任务决定的。工程监理单位以协助建设单位实现其投资目的为己任,力求在计划目标内完成工程建设任务。由于建设工程规模日趋庞大,建设环境日益复杂,功能需求及建设标准越来越高,新技术、新工艺、新材料、新设备不断涌现,工程参与单位越来越多,工程风险日渐增加,工程监理单位只有采用科学的思想、理论、方法和手段,才能驾驭工程建设。

科学性主要表现在:①工程监理单位应由组织管理能力强、工程建设经验丰富的人员担任领导;②应有足够数量的、有丰富管理经验和较强应变能力的注册监理工程师组成的骨干队伍;③应有健全的管理制度、科学的管理方法和手段;④应积累丰富的技术、经济资料和数据;⑤应有科学的工作态度和严谨的工作作风,能够创造性地开展工作。

3. 独立性

《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013)明确要求,工程监理单位应公平、独立、诚信、科学地开展建设工程监理与相关服务活动。独立是工程监理单位公平地实施监理的基本前提。为此,《中华人民共和国建筑法》第三十四条规定:“工程监理单位与被监理工程的承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位不得有隶属关系或其他利害关系。”

按照独立性要求,工程监理单位应严格按照法律法规、工程建设标准、勘察设计文件、建设工程监理合同及有关建设工程合同等实施监理。在建设工程监理工作过程中,必须建立项目监理机构,按照自己的工作计划和程序,根据自己的判断,采用科学的方法和手段,独立地开展工作的。

4. 公平性

国际咨询工程师联合会(FIDIC)《土木工程施工合同条件》(红皮书)自1957年第一版发布以来,一直都保持着一个重要原则,要求(咨询)工程师“公正”(Impartiality),即不偏不倚地处理施工合同中的有关问题。该原则也成为我国建设工程监理制度建立初期的一个重要性质。然而,在FIDIC《土木工程施工合同条件》(1999年第一版)中,(咨询)工程师的公正性要求不复存在,而只要求“公平”(Fair)。(咨询)工程师不充当调解人或仲裁人的角色,只是接受业主报酬负责进行施工合同管理的受托人。

与FIDIC《土木工程施工合同条件》中的(咨询)工程师类似,我国工程监理单位受建设单位委托实施建设工程监理,也无法成为公正或不偏不倚的第三方,但需要公平地对待建设单位和施工单位。公平性是建设工程监理行业能够长期生存和发展的基本职业道德准则。特别是当建设单位与施工单位发生利益冲突或者矛盾时,工程监理单位应以事实为依据,以法律法规和有关合同为准绳,在维护建设单位合法权益的同时,不能损害施工单位的合法权益。例如,在调解建设单位与施工单位之间争议,处理费用索赔和工程延期、进行工程款支付控制及结算时,应尽量客观、公平地对待建设单位和施工单位。

第二节 我国建设工程监理制度的起源与现状

一、我国建设工程监理制度的起源

我国工程建设的历史已有千年，但现代意义上的工程建设监理制度的建立，则是从1988年开始的。

改革开放之前，我国建设工程项目的投资由国家拨付，施工任务由行政部门向施工企业直接下达。当时的建设单位、设计单位和施工单位都是完成国家建设任务的执行者，都对上级行政主管部门负责，相互之间缺少互相监督的职责。政府对工程建设活动采取单向的行政监督管理，在工程建设的实施过程中，对工程质量的保证主要依靠施工单位的自我管理。

改革开放之后，工程建设活动逐步市场化。施工单位开始摆脱行政附属地位，向相对独立的商品生产者转变。随着建设项目参与各方之间的经济利益日益强化，原有的建筑产品生产形式和管理体制越来越暴露出不适应环境变化的各种弱点。其中，比较突出的问题是工程质量严重下降。因此，迫切需要建立严格的质量监督机制。为了适应这一形势的需要，从1983年开始，我国实行政府对工程质量的监督制度，全国各地及国务院各部门都成立了专业质量监督部门和各级质量检测机构，代表政府对工程建设质量进行监督和检测。从此，我国的工程建设监督由原来的单向监督向政府专业质量监督转变，由仅靠企业自检、自评向第三方认证和企业内部保证相结合转变。

20世纪80年代中期，随着我国改革的逐步深入和开放的不断扩大，“三资”（国外独资、合资、合作）企业投资的工程项目在我国逐步增多，加之国际金融机构向我国贷款的建设工程项目都要求实行招标投标制、承包发包合同制和建设监理制，使得国外专业化、社会化的监理公司、咨询公司、管理公司的专家们开始出现在我国“三资”工程项目建设的管理中。他们按照国际惯例，以受建设单位委托与授权的方式，对工程建设进行管理，显示出高速度、高效率、高质量的管理优势。其中，值得一提的是我国建设的鲁布革水电站工程。作为世界银行贷款项目，在招投标中，日本大成公司以低于概算43%的悬殊标价承包了引水系统工程，仅以30多名管理人员和技术骨干组成的项目管理班子，雇用了400多名中国劳务人员，采用非尖端的设备和技术手段，靠科学管理创造了工程造价、工程进度、工程质量三个高水平纪录。这一工程实例震动了我国建筑界，造成了对我国传统的政府专业监督体制的冲击。

1985年12月，我国召开了基本建设管理体制改革的会议，这次会议对我国传统的工程建设管理体制作了深刻的分析与总结，指出了我国传统的工程建设管理体制的弊端，肯定了必须对其进行改革的思路，并指明了改革的方向与目标，为实行工程建设监理制奠定了思想基础。1988年7月，原建设部在征求有关部门和专家意见的基础上，发布了《关于开展建设监理工作的通知》，接着又在一些行业部门和城市开展了工程建设监理试点工作，并颁发了一系列有关工程建设监理的法规，使建设监理制度在我国建设领域得到了迅速发展。

1995年12月，原建设部在北京召开了第六次全国建设监理工作会议。会议上，国家建设部和国家计委联合颁布了107号文件，即《建设工程监理规定》。这次会议总结了我国工程建设监理工作的成绩和经验，对今后的监理工作进行了全面的部署。1997年12月《中华

《中华人民共和国建筑法》以法律制度的形式作出规定，国家推行建设工程监理制度，从而使建设工程监理在全国范围内进入全面推行阶段。

建设工程监理制度的制定和实施是我国工程建设管理体制的重大改革，对我国建设工程的管理产生了深远的影响。

二、现阶段我国建设工程监理的特点

我国的建设工程监理活动，借鉴了国外建设项目管理的管理理论和方法、业务内容和工作程序，取得了一些成绩。同时，经过长期的发展，也形成了自己的一些特点。

1. 建设工程监理的服务对象具有单一性

在国际上，建设项目管理按服务对象主要可分为建设单位服务的的项目管理和为承建单位服务的的项目管理。而我国的建设工程监理规定，工程监理企业只接受建设单位的委托，它不能接受承建单位的委托为其提供管理服务。

2. 建设工程监理属于强制推行的制度

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一项新制度提出来的，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、法规和规章，明确提出了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。

3. 建设工程监理具有部分法定职责

我国的工程监理单位有一定的特殊地位，它与建设单位构成委托与被委托的关系，与承建单位虽然无任何经济关系，但根据建设单位授权及相关法律规定，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，或者向有关部门反映，请求纠正。不仅如此，相关法律、法规将工程质量控制、安全生产管理的责任赋予工程监理单位。

4. 市场准入的双重控制

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。要求从事监理工作的人员要取得相应资格证书，不同资质等级的工程监理企业只能在相应资质等级许可的范围内开展监理工作。

三、现阶段我国建设工程监理的法律地位和责任

(一) 建设工程监理的法律地位

自建设工程监理制度实施以来，有关法律、行政法规、部门规章等逐步明确了建设工程监理的法律地位。

1. 明确了强制实施监理的工程范围

《中华人民共和国建筑法》规定：“国家推行建筑工程监理制度。国务院可以规定实行强制监理的建筑工程范围。”《建设工程质量管理条例》第十二条规定，五类工程必须实行监理，即：①国家重点建设工程；②大中型公用事业工程；③成片开发建设的住宅小区工程；④利用外国政府或国际组织贷款、援助资金的工程；⑤国家规定必须实行监理的其他工程。

《建设工程监理范围和规模标准规定》(建设部令第86号)又进一步细化了必须实行监理

的工程范围和规模标准:

(1)国家重点建设工程。是指依据《国家重点建设项目管理办法》所确定的对国民经济和社会发展有重大影响的骨干项目。

(2)大中型公用事业工程。是指项目总投资额在3 000万元以上的下列工程项目:

- 1)供水、供电、供气、供热等市政工程项目;
- 2)科技、教育、文化等项目;
- 3)体育、旅游、商业等项目;
- 4)卫生、社会福利等项目;
- 5)其他公用事业项目。

(3)成片开发建设的住宅小区工程。建筑面积在5万平方米以上的住宅建设工程必须实行监理;5万平方米以下的住宅建设工程,可以实行监理,具体范围和规模标准,由省、自治区、直辖市人民政府建设行政主管部门规定。

为了保证住宅质量,对高层住宅及地基、结构复杂的多层住宅应当实行监理。

(4)利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程范围包括:

- 1)使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目;
- 2)使用国外政府及其机构贷款资金的项目;
- 3)使用国际组织或者国外政府援助资金的项目。

(5)国家规定必须实行监理的其他工程是指:

1)项目总投资额在3 000万元以上关系社会公共利益、公众安全的下列基础设施项目:

- ①煤炭、石油、化工、天然气、电力、新能源等项目;
 - ②铁路、公路、管道、水运、民航以及其他交通运输业等项目;
 - ③邮政、电信枢纽、通信、信息网络等项目;
 - ④防洪、灌溉、排涝、发电、引(供)水、滩涂治理、水资源保护、水土保持等水利建设工程项目;
 - ⑤道路、桥梁、地铁和轻轨交通、污水排放及处理、垃圾处理、地下管道、公共停车场等城市基础设施项目;
 - ⑥生态环境保护项目;
 - ⑦其他基础设施项目。
- 2)学校、影剧院、体育场馆项目。

2. 明确了建设单位委托工程监理单位的职责

《中华人民共和国建筑法》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。”

《建设工程质量管理条例》第十二条也规定:“实行监理的建设工程,建设单位应当委托具有相应资质等级的工程监理单位进行监理,也可以委托具有工程监理相应资质等级并与被监理工程的施工承包单位没有隶属关系或者其他利害关系的该工程的设计单位进行监理。”

3. 明确了工程监理单位的职责

《中华人民共和国建筑法》第三十四条规定:“工程监理单位应当在其资质等级许可的监理范围内,承担工程监理业务。”《建设工程质量管理条例》第三十七条规定:“工程监理单位

应当选派具备相应资格的总监理工程师和监理工程师进驻施工现场。”“未经监理工程师签字，建筑材料、建筑构配件和设备不得在工程上使用或者安装，施工单位不得进行下一道工序的施工。未经总监理工程师签字，建设单位不拨付工程款，不进行竣工验收。”

《建设工程安全生产管理条例》第十四条规定：“工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。”“工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。”

4. 明确了工程监理人员的职责

《中华人民共和国建筑法》第三十二条规定：“工程监理人员认为工程施工不符合工程设计要求、施工技术标准和合同约定的，有权要求建筑施工企业改正。”“工程监理人员发现工程设计不符合建筑工程质量标准或合同约定的质量要求的，应当报告建设单位要求设计单位改正。”

《建设工程质量管理条例》第三十八条规定：“监理工程师应当按照工程监理规范的要求，采取旁站、巡视和平行检验等形式，对建设工程实施监理。”

(二) 工程监理单位及监理工程师的法律责任

1. 工程监理单位的法律责任

(1)《中华人民共和国建筑法》第三十五条规定：“工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。”《中华人民共和国建筑法》第六十九条规定：“工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通，弄虚作假，降低工程质量的，责令改正，处以罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”“工程监理单位转让监理业务的，责令改正，没收违法所得，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。”

(2)《建设工程质量管理条例》第六十条和第六十一条规定：“工程监理单位有下列行为的，责令停止违法行为或改正，处以合同约定的监理酬金 1 倍以上 2 倍以下的罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书：

- 1) 超越本单位资质等级承揽工程的；
- 2) 允许其他单位或个人以本单位名义承揽工程的。”

《建设工程质量管理条例》第六十二条规定：“工程监理单位转让工程监理业务的，责令改正，没收违法所得，处以合同约定的监理酬金 25% 以上 50% 以下的罚款，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。”

《建设工程质量管理条例》第六十七条规定：“工程监理单位有下列行为之一的，责令改正，处 50 万元以上 100 万元以下的罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得的，予以没收；造成损失的，承担连带赔偿责任：

- 1) 与建设单位或者施工单位串通，弄虚作假、降低工程质量的；
- 2) 将不合格的建设工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字的。”

《建设工程质量管理条例》第六十八条规定：“工程监理单位与被监理工程的施工承包单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位有隶属关系或者其他利害关系承担该项建设

工程的监理业务的，责令改正，处以5万元以上10万元以下的罚款，降低资质等级或者吊销资质证书；有违法所得，予以没收。”

(3)《建设工程安全生产管理条例》第五十七条规定：“工程监理单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停业整顿，并处以10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任：

- 1)未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查的；
- 2)发现安全事故隐患未及时要求施工单位整改或者暂时停止施工的；
- 3)施工单位拒不整改或者不停止施工，未及时向有关主管部门报告的；
- 4)未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。”

(4)《中华人民共和国刑法》第一百三十七条规定：“工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故的，对直接责任人员，处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。”

2. 监理工程师的法律责任

工程监理单位是订立工程监理合同的当事人。监理工程师一般要受聘于工程监理单位，代表工程监理单位从事建设工程监理工作。工程监理单位在履行工程监理合同时，是由具体的监理工程师来实现的，因此，如果监理工程师出现工作过错，其行为将被视为工程监理单位违约，应承担相应的违约责任。工程监理单位在承担违约赔偿责任后，有权在企业内部向有过错行为的监理工程师追偿损失。因此，由监理工程师个人过失引发的合同违约行为，监理工程师必然要与工程监理单位承担一定的连带责任。

《建设工程质量管理条例》第七十二条规定：“监理工程师因过错造成质量事故的，责令停止执业1年；造成重大质量事故的，吊销执业资格证书，5年内不予注册；情节特别恶劣的，终身不予注册。”《建设工程质量管理条例》第七十四条规定：“工程监理单位违反国家规定，降低工程质量标准，造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员依法追究刑事责任。”

《建设工程安全生产管理条例》第五十八条规定：“注册监理工程师未执行法律、法规和工程建设强制性标准的，责令停止执业3个月以上1年以下；情节严重的，吊销执业资格证书，5年内不予注册；造成重大安全事故的，终身不予注册；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”

四、建设工程监理与项目管理一体化

项目管理服务是指具有工程项目管理服务能力的单位受建设单位委托，按照合同约定，对建设工程项目组织实施进行全过程或若干阶段的管理服务。工程监理企业集中了大量具有工程技术和知识管理知识的复合型人才，是以从事工程项目管理服务为专长的企业，未来多种工程项目管理模式为工程监理企业拓展咨询服务业务提供了广阔的发展空间。

(一) 建设工程监理与项目管理服务的区别

尽管建设工程监理与项目管理服务均是由社会化的专业单位为建设单位提供服务，但在服务的性质、范围及侧重点等方面有着本质区别。

1. 服务性质不同

建设工程监理是一种强制实施的制度。属于国家规定强制实施监理的工程，建设单位