

普通高等教育“十一五”国家级规划教材
高等学校工程管理系列教材

工程建设监理

(修订本)

李清立 主 编
郝生跃 副主编

北京交通大学出版社

· 北京 ·

内 容 简 介

本书在理论与实践相结合的基础上,全面、系统地阐述了建设工程监理的基本理论和方法。主要内容包括绪论、建设监理基本概念、建设工程监理单位和监理工程师、建设工程监理规划、建设工程监理组织、建设工程监理控制、建设工程监理协调、建设工程监理合同管理、建设工程监理信息管理、建设工程监理风险与责任等。

本书体裁新颖,内容丰富,适合大专院校工程监理、土木工程等专业的本科生和研究生学习使用,也可作为工程管理人员、技术人员培训使用。

版权所有,侵权必究。

图书在版编目(CIP)数据

工程建设监理/李清立主编. —修订本. —北京:北京交通大学出版社, 2007. 8

(高等学校工程管理系列教材)

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

ISBN 978-7-81082-114-8

I. 工… II. 李… 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(2007)第120552号

责任编辑:孙秀翠

出版发行:北京交通大学出版社

电话:010-51686414

北京市海淀区高粱桥斜街44号

邮编:100044

印刷者:北京东光印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:185×230 印张:17 字数:378千字

版 次:2003年1月第1版 2007年8月第1次修订 2007年8月第5次印刷

书 号:ISBN 978-7-81082-114-8/F·12

印 数:16 001~20 000册 定价:25.00元

本书如有质量问题,请向北京交通大学出版社质监组反映。对您的意见和批评,我们表示欢迎和感谢。

投诉电话:010-51686043, 51686008; 传真:010-62225406; E-mail:press@bjtu.edu.cn。

出版说明

基本建设是发展我国国民经济、满足人民不断增长的物质文化需要的重要保证。随着社会经济的发展和建筑技术的进步，现代建设工程日益向大规模、高技术的方向发展。投资建设一个大型项目，需要投入大量的劳动力和种类繁多的建筑材料、设备及施工机械，耗资几十亿元甚至几百亿元。如果工程建设投资决策失误，或工程建设的组织管理水平低，势必造成工程不能按期完工，质量达不到要求，损失浪费严重，投资效益低等状况，给国家带来巨大损失。因此，保证工程建设决策科学，并对工程建设全过程实施有效的组织管理，对于高效、优质、低耗地完成工程建设任务，提高投资效益具有极其重要的意义。

21世纪知识经济时代的到来和世界经济一体化、产业国际化、市场全球化的发展趋势，以及我国改革开放进程的加快和加入WTO，为我国建筑业的进一步发展带来了机遇和挑战，对我国建筑业提出了更高的要求。为了增强国际竞争力，我们在重视硬件（主要指建筑技术、建筑材料、建筑机械等）发展的同时，不能忽视软件（工程管理）的发展。必须在实践中研究和采用现代化的工程管理新理论、新方法和先进的手段，培养造就一大批工程建设管理人才，逐步缩小与世界领先水平的差距。

工程管理专业在我国的发展历史并不长，属于新兴专业。由于种种原因，目前还没有一套完整的工程管理系列教材。为满足教学与实际工作的需要，我们根据工程管理专业的主干课程，专门组织具有丰富教学与实践经验的教师编写了工程管理系列教材。系列教材包括《建设项目管理》（第2版）、《工程建设监理》、《工程建设监理案例分析》、《建设工程招标投标与合同管理（修订本）》、《房地产开发与经营》、《建筑企业管理》、《建设工程定额及概预算》（第2版）、《国际工程管理》、《工程造价管理》、《工程项目管理》和《工程管理实践教程》等。

本系列教材的主要特点：①内容新颖，整套教材力求反映现代工程管理科学理论和方法，反映我国工程建设管理体制改革的最新成果及当前有关工程建设的法律、法规及行政规章制度。②实用性强，整套教材遵循理论与实践相结合的原则，在详细阐述管理理论的同时，更加注重管理方法的实用性和可操作性。

本套教材能够顺利出版，得益于北京交通大学出版社的大力支持，在此表示衷心的感谢！

高等学校工程管理系列教材编委会

2007年8月

前 言

推行建设工程监理，是工程建设管理体制的一项重大改革，是社会主义市场经济发展的客观要求，是提高工程建设管理水平和经济效益的重要措施。

我国推行建设工程监理制度以来，在工程项目建设中取得了明显的成效，积累了丰富的经验。通过建设工程监理的法律、法规建设和监理理论的完善，必将对建筑市场的规范、管理体系的完善，以及和国际工程管理的接轨起到重要的作用。为适应这一要求，我们编写了《工程建设监理》一书。

《工程建设监理》旨在为工程建设管理和工程技术人员提供理论联系实际，较为完整、系统的建设工程监理专著，也为高等院校工程管理和土木工程等有关专业提供建设工程监理的教材。

本书第1、2、9章由郝生跃编写，第3、6章由刘玉明编写，第4、5章由李清立编写，第7、8、10章由田杰芳编写。

由于作者水平有限，本书在内容和编写方法上难免有错误或不妥之处，恳请广大同行和读者批评指正。

编 者
2007年8月

目 录

第 1 章 绪论.....	(1)
1.1 建设工程监理的基本思想	(1)
1.1.1 建设项目管理的概念	(1)
1.1.2 建设项目管理的类型	(2)
1.1.3 建设工程监理的基本思想	(3)
1.2 建设监理制度的产生与发展	(3)
1.2.1 我国建设监理制度的产生	(3)
1.2.2 我国建设监理制度的发展	(5)
1.2.3 实行建设监理制后我国的工程建设管理体制	(6)
1.3 建设工程监理的作用	(7)
1.3.1 有利于提高建设工程投资决策科学化水平	(7)
1.3.2 有利于规范工程建设参与各方的建设行为	(8)
1.3.3 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全	(8)
1.3.4 有利于实现建设工程投资效益最大化	(9)
1.4 国外和中国香港咨询(监理)概况	(9)
1.4.1 国际工程咨询服务的内容	(10)
1.4.2 新加坡的建设工程监理	(11)
1.4.3 日本的建设工程监理	(13)
1.4.4 韩国的建设工程监理	(14)
1.4.5 法国的建设工程监理	(15)
1.4.6 美国的建设工程监理	(16)
1.4.7 中国香港特区的建设工程监理	(17)
思考题	(18)
第 2 章 建设工程监理的基本概念	(19)
2.1 建设工程监理的概念	(19)
2.1.1 建设工程监理是针对工程项目建设所实施的监督管理活动	(19)
2.1.2 建设工程监理实施的行为主体是建设工程监理单位	(20)

2.1.3	建设工程监理的实施需要业主委托和授权	(20)
2.1.4	建设工程监理是有明确依据的工程建设行为	(21)
2.1.5	现阶段建设工程监理主要发生在项目建设的实施阶段	(21)
2.1.6	建设工程监理是微观性质的监督管理活动	(21)
2.2	建设工程监理的性质	(21)
2.2.1	建设工程监理的性质	(22)
2.2.2	建设工程监理与政府质量监督的区别	(25)
2.3	建设工程监理的目的和任务	(26)
2.3.1	建设工程监理的目的	(26)
2.3.2	建设工程监理的中心任务	(27)
2.3.3	建设工程监理单位及其监理工程师的责任	(27)
2.4	建设工程监理制度	(28)
2.4.1	一定范围内的工程项目实行强制性建设工程监理	(28)
2.4.2	建设工程监理单位实行资质管理	(29)
2.4.3	监理工程师实行考试和注册制度	(29)
2.4.4	从事建设工程监理工作可以合法获取酬金	(30)
	思考题	(30)
第3章	建设工程监理单位与监理工程师	(31)
3.1	建设工程监理单位	(31)
3.1.1	建设工程监理单位概述	(31)
3.1.2	建设工程监理单位的设立	(33)
3.1.3	建设工程监理单位的资质管理	(34)
3.1.4	建设工程监理单位与工程建设其他各方的关系	(46)
3.1.5	监理单位经营活动基本准则	(48)
3.1.6	建设工程监理单位的经营内容	(50)
3.1.7	建设工程监理费	(55)
3.1.8	建设工程监理单位的选择	(61)
3.2	监理工程师	(64)
3.2.1	监理工程师的素质与职责	(64)
3.2.2	监理工程师资格考试和注册	(70)
3.2.3	监理工程师继续教育	(74)
3.2.4	监理工程师的权利和义务	(74)
	思考题	(76)

第4章 建设工程监理规划	(77)
4.1 概述	(77)
4.1.1 建设工程监理单位工作文件的构成	(77)
4.1.2 建设工程监理规划的作用	(78)
4.2 建设工程监理规划的编写	(79)
4.2.1 建设工程监理规划编写的依据	(80)
4.2.2 建设工程监理规划编写的有关要求	(81)
4.3 建设工程监理规划的内容	(84)
4.3.1 建设工程概况	(84)
4.3.2 建设工程监理的工作范围	(85)
4.3.3 建设工程监理的工作内容	(85)
4.3.4 建设工程监理的工作目标	(88)
4.3.5 建设工程监理的工作依据	(88)
4.3.6 建设工程项目监理机构的组织形式	(88)
4.3.7 建设工程项目监理机构的人员配备计划	(89)
4.3.8 建设工程项目监理机构的人员岗位职责	(89)
4.3.9 建设工程监理的工作程序	(89)
4.3.10 建设工程监理工作方法及措施	(91)
4.3.11 建设工程监理的工作制度	(94)
4.3.12 建设工程监理设施	(95)
4.4 建设工程监理规划的审核	(96)
4.4.1 建设工程监理范围、工作内容及监理目标的审核	(96)
4.4.2 建设工程项目监理机构结构的审核	(96)
4.4.3 建设工程监理工作计划审核	(97)
4.4.4 建设工程监理投资、进度、质量控制方法的审核	(97)
4.4.5 建设工程监理工作制度审核	(97)
思考题	(97)
第5章 建设工程监理组织	(98)
5.1 组织的基本原理	(98)
5.1.1 组织的含义	(98)
5.1.2 组织结构	(98)
5.1.3 组织设计	(99)
5.1.4 组织机构活动的基本原理	(102)
5.2 建设工程项目组织管理的基本模式	(103)

5.2.1	平行承发包模式	(103)
5.2.2	设计或施工总分包模式	(105)
5.2.3	项目总承包模式	(106)
5.2.4	项目总承包管理模式	(107)
5.2.5	CM 模式	(107)
5.2.6	BOT 模式	(113)
5.2.7	Partnering 模式	(115)
5.3	建设工程监理委托模式与实施程序	(118)
5.3.1	建设工程监理委托模式	(118)
5.3.2	建设工程监理实施原则	(120)
5.3.3	建设工程监理实施程序	(122)
5.4	建设工程项目监理机构	(125)
5.4.1	建设工程项目监理机构的建立步骤	(125)
5.4.2	建设工程项目监理机构的组织形式	(128)
5.4.3	建设工程项目监理机构的人员配备及职责分工	(133)
	思考题	(138)
第 6 章 建设工程监理目标控制		(139)
6.1	概述	(139)
6.1.1	控制的含义	(139)
6.1.2	控制的基本环节	(140)
6.1.3	控制类型	(143)
6.1.4	控制系统	(147)
6.2	目标控制	(149)
6.2.1	目标控制的含义	(149)
6.2.2	目标控制的前提	(149)
6.2.3	目标控制的综合性措施	(150)
6.3	建设工程监理的 3+1 目标控制	(152)
6.3.1	建设项目的 3+1 目标	(152)
6.3.2	建设工程监理的投资控制	(153)
6.3.3	建设工程监理的质量控制	(155)
6.3.4	建设工程监理的进度控制	(158)
6.3.5	建设工程监理的安全控制	(160)
6.4	建设项目实施阶段的特点和目标控制的任务	(162)
6.4.1	建设项目设计阶段的特点和目标控制的任务	(162)

6.4.2	建设项目招标阶段的特点和目标控制的任务	(165)
6.4.3	建设项目施工阶段的特点和目标控制的任务	(166)
	思考题	(168)
第7章	建设工程监理协调	(169)
7.1	建设工程监理协调概述	(169)
7.1.1	协调的概念及原则	(169)
7.1.2	协调的范围和层次	(170)
7.2	建设工程监理协调的工作内容	(170)
7.2.1	建设工程监理机构内部的协调	(170)
7.2.2	建设工程监理机构与业主的协调	(172)
7.2.3	建设工程监理机构与承包商的协调	(173)
7.2.4	建设工程监理机构与设计单位的协调	(174)
7.2.5	建设工程监理机构与政府部门及其他单位的协调	(175)
7.3	建设工程监理协调方法	(176)
7.3.1	会议协调法	(176)
7.3.2	交谈协调法	(177)
7.3.3	书面协调法	(177)
7.3.4	访问协调法	(178)
7.3.5	情况介绍法	(178)
	思考题	(178)
第8章	建设工程监理合同管理	(179)
8.1	合同基本原理	(179)
8.1.1	合同的概念	(179)
8.1.2	合同的订立	(179)
8.1.3	合同的履行和担保	(181)
8.1.4	合同的变更和解除	(182)
8.1.5	合同的违约责任	(182)
8.1.6	合同纠纷的解决	(183)
8.2	建设工程委托监理合同管理	(184)
8.2.1	建设工程委托监理合同	(184)
8.2.2	建设工程委托监理合同管理	(192)
8.3	建设工程施工合同管理	(194)
8.3.1	建设工程施工合同	(194)

8.3.2	监理工程师对施工合同的履约管理	(221)
8.3.3	监理工程师对施工合同的索赔管理	(223)
8.4	FIDIC 土木工程施工合同条件	(225)
8.4.1	FIDIC 和《土木工程施工合同条件》	(225)
8.4.2	《土木工程施工合同条件》的基本内容	(226)
8.4.3	FIDIC《土木工程施工合同条件》的适用条件	(227)
	思考题	(227)
第9章	建设工程监理信息管理	(228)
9.1	信息管理概述	(228)
9.1.1	建设工程监理信息	(228)
9.1.2	建设工程信息管理	(233)
9.2	建设工程监理信息管理内容	(234)
9.2.1	建设工程监理信息的收集	(234)
9.2.2	建设工程监理信息的加工整理和存储	(237)
9.2.3	建设工程监理信息的检索和传递	(240)
9.2.4	建设工程监理信息的使用	(240)
9.3	建设工程监理信息系统	(241)
9.3.1	建设工程进度控制子系统	(241)
9.3.2	建设工程质量控制子系统	(242)
9.3.3	建设工程投资控制子系统	(242)
9.3.4	合同管理子系统	(243)
	思考题	(244)
第10章	建设工程监理风险管理	(245)
10.1	风险及风险管理概述	(245)
10.1.1	风险的概念	(245)
10.1.2	风险管理	(246)
10.2	建设工程监理单位和监理工程师的风险管理	(250)
10.2.1	建设工程监理单位和监理工程师的风险	(250)
10.2.2	建设工程监理单位和监理工程师的风险防范措施	(254)
	思考题	(258)
	参考文献	(259)

第 1 章 绪 论

1.1 建设工程监理的基本思想

建设工程监理与项目管理之间有着不可割裂的内在联系，本质上，建设工程监理属于项目管理知识体系的范畴，是建设项目管理的制度化，它与项目管理有着共同的思想基础。

1.1.1 建设项目管理的概念

项目是为创造某种独特产品或服务的一次性努力（A project is a temporary endeavor undertaken to create a unique product or service）。

一个项目的进行，同做其他任何事情一样，需要按一定的步骤和程序进行。首先需要构思，对项目作总体设想，确定项目的性质、特点和所要达到的目标；其次需要考虑如何做，即要选择适当的方案，制定规划并做好必要的准备；第三步是组织实施，对项目的进度、成本和质量等进行控制；最后是对完成的项目进行检查、分析，确定效果，进行总结。项目中各项工作之间是密切联系的，而且所有这些工作常常并非由一个部门或单位完成，因而必须要有统一的指挥和协调。这种步骤或程序是任何项目取得成功所必须遵循的，为此而进行的规划、组织、指挥、控制与协调等就是项目管理。简而言之，项目管理就是为使项目在所规定的时限、质量和投资额内实现所要求的目标而进行的全过程、全方位的规划、组织、指挥、控制和协调。

建设项目是在一个总体设计或总预算范围内，由一个或几个互有联系的单项工程组成并一次性建成，建成后在经济上可以独立经营、行政上可以统一管理的建设单位。一个建设项目应有明确的建设目的，一定的建设任务量，明确的建设时间，确定的投资总额，各单位工程之间有完整的组织关系，建设项目的实施是一次性的。不符合这些条件的工程，如建设目的不明确、建设时间无要求、建设投资无限制的工程无需管理，也无法管理，它们都称不上建设项目。

建设项目管理是指自项目开始至项目完成，通过项目策划（Project Planning）和项目控制（Project Control），以使项目的费用目标、进度目标和质量目标得以实现。“自项目开始至项目完成”是指项目的实施阶段；“项目策划”是指目标控制前的规划工作；“项目控制”主要是指对费用目标、进度目标和质量目标实现实施的控制。

建设项目管理方式和内容，与建筑市场的特点密切相关。建筑市场与一般的商品市场相比，有两个显著的特点。



特点之一是由市场交易性质决定的。首先是建筑产品生产和交易的同时性。一般商品的生产和交易是分开的，生产过程形成产品，交易过程形成商品。建筑产品则不然，它的生产过程也就是交易过程，生产和交易同时发生。建筑产品的交易在业主和承包商签订合同时就开始。其次是交易的社会性。一般的商品交易，只涉及买卖双方，一方提出要约，另一方做出承诺，双方即可达成交易。建筑产品的交易除具有上述商品交易的共性外，还有其特有的特殊性。因为一个建筑产品的形成，社会影响极大，大的可能影响到地区的生产力格局、城市规划，小的直接影响到建筑物使用者及其附近人们的生活。建筑产品生产和交易的同时性，决定了买卖双方都要投入生产过程的管理；而交易的社会性和复杂性，则决定了社会专业企业、专业机构对建筑活动的介入和政府相关部门进行严格的监督管理。

特点之二是由建筑产品的生产过程决定的。第一，建筑产品的生产周期长，资金投放量大，受地理位置的影响也较大；第二，生产过程中存在许多不可预见的因素，如各种不利的自然条件和人为因素等；第三，生产过程是一次性的，不可逆转；第四，建筑产品是单件性的，一个产品一个样，不能批量生产，同一图纸，建在不同的地方，有不同的地质条件，不同的环境条件，不同的施工队伍，产品也就不一样。这一特点同样决定了业主、承包商都将对建设项目的实施过程进行管理。

建筑市场的这些特点表明了建设项目管理的必要性，而建设项目管理的主体往往是不一样的，这就使得建设项目管理有不同的类型。

1.1.2 建设项目管理的类型

政府部门对建设工程的管理是宏观层面的，即主要对建筑市场的秩序、市场主体的行为进行规范和监督。而一个具体的建设项目的管理，属微观层面的管理活动，实施这种管理的是市场各方主体。不同市场主体的管理行为，因其所处的角度不同、所承担的职责不同、所需完成的任务不同，管理的范围、内容、深度和要求也必然不同，因而形成不同的建设项目管理类型。

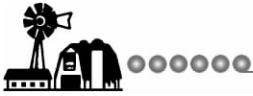
在建筑市场上，可以归纳为三大类主体，即业主、承包商和咨询顾问单位。

业主，我国一般称为建设单位，是工程项目的买方。业主可以是个人或组织，他们往往既是投资者，又是投资使用者、投资偿还者和投资受益者，集责、权、利于一身。工程项目建设实行的是业主负责制，业主要对工程项目的策划、资金筹措、建设实施、生产经营、债务偿还和资产的保值、增值等方面，实行全过程负责。

承包商，是工程项目的卖方。他们负责按照与业主签订的工程承包合同完成工程项目建设，并从中获得收益。

咨询顾问，又称咨询工程师、监理工程师、建筑师等，是在建设项目中为业主或承包商提供有偿专业服务的单位或个人。大多数咨询顾问都以公司的形式进行活动，提供的服务包括单项咨询到整个工程项目的规划、设计和施工全过程咨询。

业主、承包商和咨询顾问这三大市场主体，围绕着建设项目，都要进行管理。一般由业



主进行工程项目的总管理，即全过程的管理，该管理包括从编制项目建议书至项目竣工验收和投入使用的全过程。业主对建设项目的管理，称为建设项目管理。承包商进行的项目管理一般限于建设项目的施工（设计）阶段，即对作为施工（设计）对象的工程项目进行管理，这种管理称为施工（设计）项目管理。咨询顾问当其所服务的对象是业主时，其管理属于建设项目管理；当其服务的对象是承包商时，其管理属于施工（设计）项目管理。

1.1.3 建设工程监理的基本思想

工程项目的业主在工程建设过程中拥有项目的决策权、经营权和管理权。业主当然可以自行组织和实施项目的建设和管理。然而业主在投资一个建设项目时，总是要从两个大的方面考虑，第一是“经济”，第二是“效率”，这就意味着他必须以合理的最低价格、最短工期、最优质量和最佳服务购买建成的项目。在项目实施过程中，由工程项目特点所决定的投资风险是非常大的，但如果一个项目从决策、实施和经营阶段始终体现着“经济”和“效率”原则，风险就会降到最低。

为体现“经济”和“效率”原则，业主既无必要，也不可能直接组织工程项目的建设。这是因为现代工程项目具有以下特征：功能和结构日趋复杂，工程项目决策涉及的因素越来越多；新工艺、新技术、新材料、新结构、新设备的应用日趋广泛，技术密集程度日渐提高；耗资巨大，资金的占用周期长，融资的渠道和方式日趋多样化；参与建设活动的各方主体利益具有多样性，涉及的合同纠纷或法律纠纷日益增多；社会经济环境、政策环境、地域环境和生态环境等外部环境的协调问题也日趋复杂。这些特征，决定了实施工程项目建设，需要有专业学科配套、业务技能结构合理、熟悉法律法规，并掌握现代管理方法和管理技术的各类专家或专家群体。工程咨询公司、工程监理公司等即为拥有这类专家的专业化咨询顾问公司。

而对工程项目业主而言，通常缺乏工程项目建设方面的专业知识，缺乏工程项目管理方面的经验，承受着盲目决策和被欺骗的巨大风险。他们要对工程项目全面负责，要把项目的风险降到最低，一个最可能的和体现“经济”、“效率”原则的做法是求助于第三方，即委托职业化的咨询顾问为其提供专业化的工程项目管理服务，以弥补他们在工程项目管理中的不足，此即为建设工程监理的基本思想。

1.2 建设监理制度的产生与发展

1.2.1 我国建设监理制度的产生

实行建设监理制是我国工程建设管理体制的一项重大改革。

建国以来，我国长期实行的是计划经济体制，企业的所有权和经营权不分，投资和工程项目均属国家，也没有业主和监理单位，设计、施工单位也不是独立的生产经营者，工程产

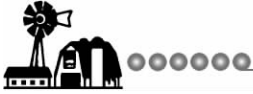


品不是商品，有关方面也不存在买卖关系，政府直接支配建设投资和进行建设管理，设计、施工单位在计划指令下开展工程建设活动，同吃国家的大锅饭。在建设工程管理上，多数采用建设单位自筹自管自建方式，即国家按投资计划将建设资金分配给各地方和部门，再根据需要安排建设任务，由建设单位自筹、自管、自建工程项目。建设单位不仅负责组织设计、施工、申请材料设备，还直接承担了工程建设的监督和管理职能。这种由建设单位自行管理项目的方式，使得一批批的筹建人员刚刚熟悉建设工程管理业务，就随着工程竣工而转入生产或使用单位，而另一批工程的筹建人员，又要从头学起。如此周而复始地在低水平上重复，严重阻碍了我国建设水平的提高。这种一家一户式的、封闭式的小生产管理方式，与设计、施工、材料、设备供应的社会化、专业化的大生产方式是极不相称的。这在以国家为投资主体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，投资规模难以控制，工期、质量难以保证，浪费现象普遍严重；而在投资主体多元化并全面开放建设市场的形势下，这种模式就更为不适应了。

改革开放给经济建设注入了无穷的活力，同时经济体制改革的深入，也大大地解放了人们的思想，建筑界许多有识之士开始反思长期以来使用的这种自管自建的管理体制，总结由此带来的工程建设的经验和教训。我国的建设监理制，起因之一正是基于这种反思。

改革开放的实践也极大地推动了建设监理制度的出台。在引进外资的过程中，世界银行等国际金融组织把按照国际惯例进行项目管理作为贷款的必要条件，为了赢得外资，我国在世界银行贷款等项目上引入了建设监理制度。最早实行这一制度的是 1982 年招标、1984 年开工的云南鲁布革水电站引水隧道工程，1986 年开工的西安至三原高速公路工程也实行了监理制。监理制度在这些工程中的实践获得了极大的成功，鲁布革水电站引水隧道工程，创造了工期、劳动生产率和工程质量的 3 项全国记录，在全国引起了很大震动；西安至三原公路工程，不仅质量全部合格且超过合格标准，保证了工期，还节约投资 200 多万元，受到广泛好评。实践证明，作为国际惯例的建设监理制在工程项目管理上具有很大的优势，可以解决我国工程建设质量效益方面存在的问题。当时在这些建设工程项目上实行建设监理制时，由于我国没有这一制度，也没有相应的监理工程师，监理工作都得请外国公司进行，代价很高。如世行项目京津塘高速公路工程，丹麦金硕国际公司仅派 5 名监理工程师，两年多的监理费高达 135 万美元，其利润比我国某些大型施工企业在该项目上投入千军万马辛苦几年所获得的利润还要多。而如果不请外国公司监理，则我国又很难获得急需的投资和技术。因此，市场为建立我国自己的建设监理制度提出了需求，提供了条件，当然首当其冲的是必须建立与国际惯例接轨的建设监理制度。可以说，我国是在世界银行等国际金融组织贷款项目的推动下实行建设监理制的。

与此同时，建设领域出现的一些问题又进一步促进了建设监理制的出台。1984 年我国开始推行招标承包制和开放建设市场，建筑领域的活力大大增强。但同时也出现了建设市场秩序混乱，工程质量形势十分严峻的局面，当时的有关统计数字表明，全国平均每 4 天就倒塌一栋房子，建筑市场上的腐败现象也很严重。造成这种状况的原因之一是在注入激励机制



的同时，没有建立起有效的约束机制。1988年3月，七届人大一次会议的《政府工作报告》中特别强调：在进行各项管理制度改革的同时，一定要加强经济立法和司法，要加强经济管理与监督。同时，中央还提出：要继续深化改革，建立社会主义商品经济新秩序。正是在这个大背景下，人们意识到，改革中的问题只能通过改革的途径来解决。如果说简政放权、实行承包制和开放市场是注入激励机制，那么加强政府监督管理和实施专业化建设监理制度就是建立协调约束机制。这种机制对克服自由化的无序状态是十分必要的。于是，在1988年重新组建建设部时，设置了“建设监理司”，除具体归口管理质量、安全和招标投标外，还具体实施建设监理制度的重大改革。对此，建设部进行了两个多月的研究，还组织在国外从事过工程建设管理的专家进行多次讨论，拟定了我国建设监理制的基本框架及其实施方案。1988年7月25日，建设部向全国建设系统印发了第一个建设监理文件《关于开展建设监理工作的通知》，阐述了我国建立建设监理制的必要性，明确了建设监理的范围和对象、政府的管理机构与职能、监理单位以及监理的内容，对于监理立法和监理组织提出了具体要求，正式开始了我国工程建设领域的这一重大改革——推行建设监理制。

1.2.2 我国建设监理制度的发展

我国建设监理制度的实施过程就是其发展过程，分为3个阶段，1988—1993年为试点阶段，1993—1995年为稳步推进阶段，1996年以后为全面推行阶段。

1988年8月和10月，建设部分别在北京和上海召开第一、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、深圳八市和交通、能源两部的公路和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。1993年3月18日，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。

经过几年的试点工作，建设监理工作取得了很大发展，1993年5月，建设部在天津召开了第五次全国建设监理工作会议。会议分析了全国建设监理工作的形势，总结了试点工作特别是“八市二部”试点工作的经验，对各地区、各部门建设监理工作给予了充分肯定。建设部决定在全国结束建设监理试点，并从当年转入稳步推进阶段。

自1993年转入稳步推进阶段后，建设监理工作得到了很大发展。截至1995年底，全国的29个省、自治区、直辖市和国务院39个工业、交通等部门推行了建设监理制度。全国已开展监理工作的地级以上城市有153个，占总数的76%；已成立监理单位1500多家，其中甲级监理单位123家；监理工作从业人员达82000多人，其中有1180多名监理工程师获得了注册证书；一支具有较高素质的监理队伍正在形成。全国累计受监理工程的投资规模达5000多亿元，受监理工程的覆盖率在全国平均约为20%，其中全国大型水电工程、铁路工程、大部分国道和高等级公路工程全部实行了监理。



1995年12月，建设部在北京召开了全国第六次全国建设监理工作会议。会议总结了7年来建设监理工作的成绩和经验，对下一步的监理工作进行了全面部署，还出台了《建设工程监理规定》和《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。这次会议的召开，标志着建设监理工作已进入全面推行的新阶段。

1.2.3 实行建设监理制后我国的工程建设管理体制

如前所述，我国传统的建设项目实行的是建设单位自管自建的管理体制，实行建设监理制的目的之一就是要改革这一传统的体制，形成一个新型的管理体制。这一新的管理体制就是在政府有关部门的监督管理下，形成由项目业主、承包商和监理单位直接参加的“三方”管理体制。这种管理体制的建立，使我国的工程建设管理体制与国际惯例实现了接轨。

建设监理制实施后，我国工程建设管理的组织格局如图1-1所示。

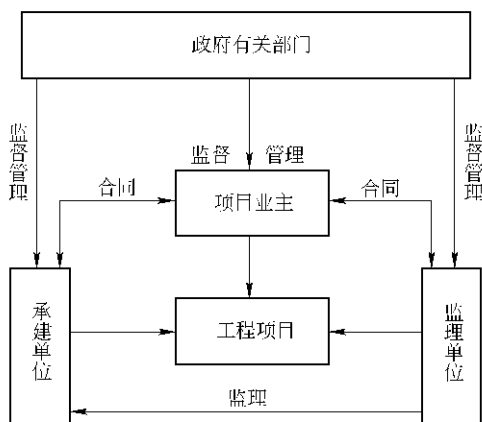
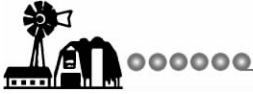


图1-1 新型工程建设管理体制

业主、承包商和监理单位构成的“三方”管理体制中，引入监理单位这一社会化、专业化的组织参与建设工程项目管理，是国际通行的工程项目管理的重要做法，也使我国的工程建设管理体制发生了如下的重大变化。

首先，新型工程建设管理体制既有利于加强工程项目建设的宏观监督管理，又有利于加强工程项目建设的微观管理。

这首先表现在两个“加强”上。一是加强了政府对工程建设的宏观监督管理，改变过去政府既要抓工程建设的宏观监督，又要抓工程建设的微观管理的不切合实际的做法，而是将微观管理的工作转移给社会化、专业化的监理单位，并形成专门行业。在工程建设中真正实现政企分开，使政府部门集中精力去做好立法和执法等工作，归位于宏观调控和“规划、监督、协调、服务”上来。这种政府职能的调整和转变，对项目建设无疑产生良好影响。二是加强了对建设工程项目的微观监督管理，使得工程项目建设的全过程在监理单位的参与下得



以科学有效地监督管理，为提高工程建设水平和投资效益奠定基础。

新型工程建设管理体制将政府有关部门摆在宏观监督管理的位置，对项目业主、监理单位和承建商实施纵向的、强制性的宏观监督管理，可以使他们的工程项目建设行为更加规范化。同时，在直接参加工程项目建设的项目业主、监理单位与承建商之间又存在着横向的微观监督管理。这种政府与民间相结合、强制与委托相结合、宏观与微观相结合的建设工程项目监督管理模式，必然会对我国的工程建设起到巨大的作用。

其次，新型工程建设管理体制通过三种关系将参与建设的三方紧密地联系起来，形成完整的项目组织系统。

这种工程建设管理体制还带来了另一重大变化，即它将参加工程项目建设三方通过三种关系紧密地联系起来，形成既有利于相互协调，又有利于相互约束的组织系统，为实现工程项目总目标奠定了组织基础。这主要是由于在项目管理组织中增加了新的一方，即出现了“第三方”——监理单位，从而使整个工程项目管理的组织得以健全。

按照这种新型的工程建设管理体制的运行原则，充分利用市场竞争机制，业主能够择优选择承建商，并通过签订工程承包合同在承建商与项目业主之间建立承包关系；同时通过建设工程监理合同，在项目业主与监理单位之间建立了委托服务关系；利用协调约束机制，根据建设监理制的规定、工程承包合同和建设工程监理合同的进一步明确，在监理单位与承建商之间建立了监理与被监理关系。这样，项目业主、监理单位、承建商通过三种关系紧密联系起来，形成一个完整的项目组织系统。这个组织系统在三种关系的协调之下的一体化运行，将产生巨大的组织效应，为顺利建成工程项目发挥不可估量的作用。

总之，我国新型的工程建设管理体系，在业主和承包商之间引入了咨询服务性质的建设监理单位作为建设工程的第三方，以经济合同为纽带，以提高工程建设水平为目的，以监理工程师为中心，初步形成了社会化、专业化、现代化的管理模式。

1.3 建设工程监理的作用

建设单位的工程项目实行专业化、社会化管理在国外已有一百多年的历史，现在越来越显现出强劲的生命力，在提高投资的经济效益方面发挥了重要作用。我国实施建设工程监理的时间虽然不长，但已经发挥出明显的作用，为政府和社会所承认。建设工程监理的作用主要表现在以下几方面。

1.3.1 有利于提高建设工程投资决策科学化水平

在建设单位委托工程监理企业实施全方位、全过程项目管理的条件下，在建设单位有了初步的项目投资意向之后，工程监理企业可协助建设单位选择适当的工程咨询机构，管理工程咨询合同的实施，并对咨询结果（如项目建议书、可行性研究报告）进行评估，提出有价值的修改意见和建议；或者直接从事工程咨询工作，为建设单位提供建设方案。这样，不仅