

# 模块 1 建设工程监理概述

## 学习目标

- ◎ 了解建设工程监理制度产生的背景。
- ◎ 了解建设工程监理的概念、性质、范围和作用。
- ◎ 了解建设工程监理的相关法规。
- ◎ 了解工程建设的基本程序及其与工程监理的关系。

## 1.1 建设工程监理基础知识

### 1.1.1 我国建设工程监理制度的产生

在计划经济时期,我国的基本建设由国家统一安排项目,统一调派建设物资,建设项目的管理往往由计划委员会组织验收,施工单位进行自我控制。少数大项目成立了项目指挥部,在当地或全国范围内调集工程管理人员,随着建设项目的结束,抽调的人员也回到原单位。这种模式不利于对工程项目管理经验的收集与总结,在工程项目目标的控制方面易出现质量低劣、投资超标、进度滞后等不利影响,同时施工单位的自我控制无法保证建设项目目标的实现。20世纪80年代,我国进行改革开放,引进外资,按照国际惯例,利用国外资金的工程项目必须进行工程项目管理。例如,利用世界银行贷款的项目鲁布革水利工程,由德国工程管理公司对工程项目进行管理,在工程质量、进度、投资等方面取得了很好的效果,当时在全国形成了鲁布革风潮。随着改革开放的进一步发展,一些大型项目、国外项目的建设计划经济管理模式极大地不适应经济建设的需要,国务院决定在基本建设领域采取一些重大改革措施,如投资有偿使用(即“拨改贷”)、投资包干责任制、投资主体多元化、工程招标投标制。监理制度就是在这样的背景下产生的。

20世纪80年代,一般由设计院成立监理公司(因为设计院的工程技术人员多,懂技术和管理),但是在运行的过程中发现,设计院在技术、经济管理中人员不到位,对自己设计的工程项目管理很难做到公正,所以后来国家要求设计院与监理公司分开设立。

工程项目管理的核心是应用专业知识客观、公正、科学地进行项目的管理,以实现建设



单位对建设工程项目质量、投资和进度目标的控制。施工单位不能作为管理单位,原因是在实施中很难做到公正;政府部门委托的第三方质量监督站也不能作为管理单位,因为它的职能是代表政府对建设工程的有关参与方进行强制监督,与工程项目管理的技术服务性不适应。面对这样的情况,建设部(现名中华人民共和国住房和城乡建设部)在1988年发布了《关于开展建设监理工作的通知》,明确提出了要建立建设监理制度。

### 1.1.2 建设工程监理的概念

“监理”即监督和管理。建设工程监理就是对建设项目的监督和管理,即确定监督和管理的目标,并建立实施目标的组织,制订实施目标的工作计划,确定工作方法、工作措施和工作程序等。

根据建设部对建设工程监理的规定,建设工程监理是指针对工程项目建设,专业的、独立的、具有相应资质的建设工程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、法规和建设工程监理合同以及其他工程建设合同,综合应用法律、经济和技术手段所进行的旨在实现项目投资目的的专业化的监督和管理的服务活动。

在理解建设工程监理的概念时应注意其内涵,具体如下。

#### 1. 建设工程监理的行为主体

《中华人民共和国建筑法》明确规定,实施监理的工程,由建设单位委托具有相应资质条件的工程监理企业实施工程监理。建设工程监理只能由具有相应资质的工程监理企业来完成,建设工程监理的行为主体是工程监理企业。

建设工程监理不同于建设工程行政主管部门的监督管理。建设工程行政主管部门的行为主体是政府主管部门,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。同样,总承包单位对分包单位的监督管理也不能看成是工程监理。

#### 2. 建设工程监理实施的前提

《中华人民共和国建筑法》规定,建设单位与其委托工程监理的企业应当订立建设工程书面委托监理合同。只有与建设单位订立了书面委托监理合同,明确监理的范围、内容、权利、义务、责任等,工程监理企业才能在规定的范围内实施管理权,合法地开展工程监理活动。工程监理企业在委托监理的工程中具有一定的管理权限,能够开展工程监理,是建设单位授权的结果。

承包单位根据法律、行政法规的规定和建设工程施工合同的规定接受工程监理企业对其建设行为进行监督管理,接受并配合监理是其履行合同的一种行为。监理单位对哪些单位的建设行为进行监理,要根据有关合同的规定来界定。例如,仅委托施工阶段监理的工程,监理企业只能根据委托合同和施工合同对施工单位的行为进行监理;对委托全过程的监理工程,工程监理企业则可以根据委托合同以及工程勘察合同、设计合同、施工合同对勘察单位、设计单位、施工单位的建设行为进行监理。

#### 3. 建设工程监理的依据

建设工程监理的依据包括工程建设文件,有关的法律、法规、规章和标准、规范,建设工

程委托监理合同和有关的建设工程合同。

(1)工程建设文件包括批准的可行性研究报告、建设项目选址意见通知书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证、立项报告、批准并审查通过的施工图设计文件、工程勘察报告、建设工程施工许可证等。

(2)有关的法律、法规、规章和标准、规范,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》等法律、法规;《工程建设监理规定》等部门规章以及地方性法规等;《建设工程标准强制性条文》、《建设工程监理规范》以及有关的工程技术标准、规范、规程等。相关法律、法规文件在“1.2.2 建设工程监理的相关法规”中有详细介绍。

(3)建设工程委托监理合同和有关建设工程合同。工程监理企业应按照以下两类合同进行监理:一类是监理企业与建设单位签订的建设工程监理合同;另一类是建设单位与承建单位(设计、勘察、施工、材料设备供应等单位)签订的合同。

### 1.1.3 建设工程监理的性质

建设工程监理是一种特殊的工程建设活动,与其他工程建设活动有着明显的区别和差异,其具体特性有以下几点。

#### 1. 服务性

建设工程监理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,它不需要投入大量资金、材料、设备、劳动力,只是在工程项目建设过程中,利用自己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,以满足业主对项目管理的需要。它所获得的报酬是技术服务性报酬,是脑力劳动的报酬。

建设工程监理的服务性是它与政府质量监督的主要区别。虽然建设工程监理与政府质量监督都属于工程建设领域的监督管理活动,但是建设工程监理属于社会的、民间的行为,政府质量监督属于政府行政行为。建设工程监理是发生在项目组织系统范围内的平行主体之间的横向监督管理,而政府质量监督是项目组织系统外的监督管理主体对项目组织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、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,具体表现在以下几个方面。

(1)建设工程监理与政府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,而政府质量监督是一种强制性的政府监督行为。

(2)建设工程监理的实施者是社会化的、专业化的监理单位,而政府质量监督的執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。

(3)建设工程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,而政府质量监督是质量监督机构代表政府行使工程质量监督职能。

(4)就工作范围来讲,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质量监督的范围。这时的建设工程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。

(5)建设工程监理与政府质量监督在工程质量方面的工作也存在着较大的区别。



①工作依据不完全相同。政府质量监督以国家、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,主要是维护法规的严肃性;而建设工程监理不仅以法律、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,还维护合同的严肃性。

②建设工程监理与政府质量监督的工作权限不同。例如,政府质量监督拥有最终确认工程质量等级的权力,而目前建设工程监理无权进行这项工作。

③两者的工作方法和手段不完全相同。建设工程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的控制,而政府质量监督更侧重于行政管理的方法和手段。

④它们的深度、广度也不相同。建设工程监理所进行的质量控制工作包括对项目质量、目标的详细规划,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,它贯穿在整个项目的建设的过程中;而政府质量监督主要是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。

### 2. 科学性

建设工程监理是一种高智能的技术服务,要求从事建设工程监理活动必须遵循科学准则。在工程建设中,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、管理方面都已经达到一定的水平,要监理它们,就要求监理单位和监理工程师具有更高的素质和水平。由于建设工程监理提供的是技术服务,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。由于工程项目建设涉及国计民生,维系着人民的生命和财产安全,因此监理单位和监理工程师需要以科学严谨的态度、用科学的方法来完成这项工作。

### 3. 独立性

从事建设工程监理活动的监理单位是直接参与工程项目建设的当事人之一,它与项目的业主方、承建商之间的关系是平行的、横向的。为了保证建设工程监理行业的独立性,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,也不能从事这些行业的工作。如《中华人民共和国建筑法》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、构配件和设备供应单位不得有隶属关系或者其他利害关系。建设工程监理单位和个人在法律地位、人际关系、经济关系和业务关系上必须独立,不得与参与项目建设的任何一方发生利益关系。监理单位应依法独立地以自己的名义成立自己的组织,并按照监理工作准则,根据自己的判断,独立行使工程承包合同和委托监理合同中所确认的职权,并承担相应的职业道德责任和法律责任。

### 4. 公正性

公正性是建设工程监理正常和顺利开展工作的基本条件,也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。同时,建设工程监理的公正性也是承建商的共同要求。由于建设工程监理制度赋予监理单位在项目建设中监督管理的权力,被监理方必须接受监理方的监督管理,所以他们要求监理单位能够办事公道,公正地开展建设工程监理活动。

### 1.1.4 建设工程监理的范围

建设工程监理的范围可分为监理的工程范围和监理的阶段范围。

#### 1. 监理的工程范围

《中华人民共和国建筑法》和《建设工程质量管理条例》对实行强制性监理的工程范围作了原则性的规定,2001年建设部颁布了《建设工程监理范围和规模标准规定》(86号部令),规定了必须实行监理的建设工程项目的具体范围和规模标准。以下几种建设工程必须实行监理。

(1)国家重点建设工程。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点影响的骨干项目。

(2)大中型公用事业工程。项目总投资额在3000万元以上的供水、供电、供气、供热等市政工程项目;科技、教育、文化等项目;体育、旅游、商业等项目;卫生、社会福利等项目;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。

(4)利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程。使用世界银行、亚洲开发银行等国际组织贷款资金的项目;使用国外政府及其机构贷款资金的项目;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。项目总投资额在3000万元以上,关系社会公共利益、公众安全的交通运输、水利建设及城市基础设施、生态环境保护、信息产业、能源等基础设施项目;学校、影剧院、体育场馆等项目。

建设工程监理范围不宜无限扩大,否则会造成监理力量与监理任务严重失衡,使得监理工作难以到位,保证不了建设工程监理的质量和效果。从长远来看,随着投资体制的不断深化改革,投资主体的日益多元化,对所有建设工程都实行强制监理的做法,既与市场经济的要求不相适应,也不利于建设工程监理行业的健康发展。

#### 2. 监理的阶段范围

建设工程监理适用于工程建设投资决策阶段和实施阶段,但我国现阶段主要实行的是建设工程施工阶段的工程监理。

在建设工程施工阶段,建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理企业和政府监督部门共同形成了一个完整的建设工程组织体系,包括建设市场的发包体系、承包体系、管理服务体系,各单位各自承担工程建设中相应的责任和义务,最终将建设工程建成、投入使用。

### 1.1.5 建设工程监理的作用

我国实行建设工程监理的时间虽然不长,但在提高建设工程投资经济效益方面发挥了重要作用,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个方面。

#### 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对工程项目实施全方位全过程监理的条件下,当建设单



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、可行性研究报告等)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,不仅可使项目投资符合国家经济发展规划、产业政策、投资方向,而且可使项目投资更加符合市场需求。工程监理企业参与或承担项目投资决策阶段的监理工作,有利于提高项目投资决策科学化水平,避免项目投资决策失误,也为实现建设工程投资综合效益最大化打下良好基础。

### 2. 尽可能地规范工程建设参与各方的建设行为

工程建设参与各方的建设行为都应当符合法律、法规、规章和市场准则的要求,当然更要有健全的约束机制对其进行约束。为此,首先需要政府对工程建设参与各方的建设行为进行全面的监督管理,这是最基本的约束,也是政府的主要职能之一。但是,由于客观条件限制,政府的监督管理不可能深入到每一项建设工程的具体实施过程中,因而,还需要建立另一种约束机制,能在工程建设实施过程中对工程参与各方的建设行为进行约束。建设工程监理就是这样一种约束机制。

在建设工程实施过程中,工程监理企业可依据委托监理合同和有关建设工程合同对承建单位的建设行为进行监督管理。一方面,由于这种约束机制采用事前控制、事中控制和事后控制,贯穿于工程建设的全过程,因此可以有效地规范各承建单位的建设行为,最大限度地减少其不良后果;另一方面,由于建设单位不了解建设工程的有关法律、法规、规章、管理程序和市场行为准则,也可能产生不当建设行为,在这种情况下,监理单位可以向建设单位提出合理化的建议,尽可能规避建设单位的不当建设行为,这在一定程度上约束了建设单位的不当行为,对完成建设工程的目标是必要的。

当然,要发挥上述约束作用,工程监理企业首先必须规范自身的行为,并接受政府的监督管理。

### 3. 有利于促使承建单位保证建设工程质量和使用安全

建设工程是一种特殊的产品,不仅价值大、使用寿命长,而且还关系人民的生命财产安全和健康。因此,保证建设工程质量和使用安全就显得尤为重要,不允许有丝毫的懈怠和疏忽。

工程监理企业对承建单位建设行为的监督管理,实际上是从产品需求者的角度对建设工程生产过程的管理,这与产品生产者自身的管理有很大的不同。而工程监理企业又不同于建设工程的实际需求者,其监理人员都是既懂工程技术又懂工程经济管理的专业人士,他们有能力及时发现建设工程实施过程中出现的问题,发现工程材料、设备以及阶段产品存在的问题,从而避免留下工程质量隐患。因此,在实行建设工程监理制度后,在加强承建单位自身对工程质量管理的基础上,对保证建设工程质量和使用安全有着重要作用。

### 4. 有利于实现建设工程投资效益最大化

建设工程投资效益最大化有以下 3 种不同表现。

(1)在满足建设工程既定功能和质量标准的前提下,建设投资额最少。

(2)在满足建设工程既定功能和质量标准的前提下,建设工程寿命周期费用(或全寿命费用)最少。

(3)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。

实行建设工程监理之后,工程监理企业一般都能协助建设单位实现建设工程投资效益最大化的第一种表现,也能在一定程度上实现第二种和第三种表现。随着建设工程寿命周期费用思想和综合效益理念被越来越多的建设单位所接受,建设工程投资效益最大化的第二种和第三种表现的比例将越来越大,从而大大地提高我国全社会的投资效益,促进我国国民经济的发展。

## 1.1.6 建设工程监理的特点和发展趋势

### 1. 现阶段建设工程监理的特点

我国建设工程监理无论在管理理论和方法上,还是在业务内容和工作程序上,与国外的建设项目管理都是相同的。但在现阶段,由于发展条件不尽相同,主要是需求方对监理的认知度较低,市场体系发育不够成熟,市场运行规则不够健全,因此还有一些差异,呈现出以下一些特点。

#### 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。而我国的建设工程监理制规定,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。工程监理企业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。

#### 2)建设工程监理属于强制推行的制度

建设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指导或干预。而我国的建设工程监理从一开始就是作为计划经济条件下所形成的建设工程管理体制的一项新制度提出来的,即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项目管理的差距。

#### 3)建设工程监理具有监督功能

我国的工程监理企业有一定的特殊地位,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,或者指令及时改正,或者向有关部门反映,请求纠正。不仅如此,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。我国监理工程师在质量控制方面的工作所达到的深度和细度,应当说远远超过国际上建设项目管理人员的工作深度和细度,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注册的人员。应当说,这种市场准入的双重控制,对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。

### 2. 建设工程监理的发展趋势

目前,建设工程监理有以下发展趋势。

#### 1) 加快法规制度建设,规范市场秩序

推动工程监理行业健康发展,需要健全的法律法规作保障。中华人民共和国住房和城乡建设部(以下简称住房和城乡建设部)围绕当前建设工程形势发展的需要,针对监理行业的实际情况,正抓紧研究制定监理法规建设规划。

#### 2) 务实基础工作,重点控制工程质量和安全生产

当前,工程监理工作的重点是认真贯彻落实《建设工程质量管理条例》和《建设工程安全生产管理条例》,抓好建设工程施工阶段的质量、安全生产监督管理工作,预防和制止各类工程质量、安全生产事故的发生。

#### 3) 推进行业体制改革,加快市场化进程

为了适应市场经济发展的需要,必须大力推进工程监理行业组织结构调整和监理企业产权制度的改革。

#### 4) 建立健全培训教育体系,提高监理队伍素质

监理工作发展的基础是监理人才队伍的建设和培养。一方面,政府主管部门和监理行业协会可以针对本地区、本系统监理队伍的实际状况,制定相应的培训教育规划,建立一个多渠道、多层次、多种形式、多种目标的人才培训教育体系,系统地组织开展监理人员培训工作,从而适应建筑市场对监理人才的需求;另一方面,监理企业应该重视人才的培养,根据本企业经营发展的需要,制定和实施企业人才战略,培养一支懂技术、懂管理、懂经济、懂法律、懂国际惯例的结构合理、专业配套的人才队伍,从根本上提升企业的竞争实力。

#### 5) 创建工程项目管理企业

工程项目管理企业是以工程项目管理专业人员为基础,以工程项目管理技术为手段,以工程项目管理服务为主业,具有与提供专业化工程项目管理服务相适应的组织机构、项目管理体系、项目管理专业人员和项目管理技术,通过提供项目管理服务,创造价值并获取利润的企业。工程项目管理企业应具备以下基本特征。

(1)具有工程项目投资咨询、勘察设计管理、施工管理、工程监理、造价咨询和招标代理等方面的能力;能够在工程项目决策阶段为业主编制项目建议书、可行性研究报告,在工程项目实施阶段为业主提供招标管理、勘察设计管理、采购管理、施工管理和试运行管理等服务;能代表建设单位对工程项目的质量、安全、进度、费用、合同、信息、环境、风险等方面进行管理;根据合同约定,可以为业主提供全过程或分阶段项目管理服务。

(2)具有与工程项目管理服务相适应的组织机构和管理体系,在企业的组织结构、专业设置、资质资格、管理制度和运行机制等方面,满足开展工程项目管理服务的需要。

(3)掌握先进、科学的项目管理技术和方法,拥有先进的工程项目管理软件,具有完善的项目管理程序、作业指导文件和基础数据库,能够实现工程项目的科学化、信息化和程序化管理。



(4)拥有配备有齐全的专业技术人员和复合型管理人员的高素质人才队伍;配备与开展全过程工程项目管理服务相适应的注册监理工程师、注册造价工程师、一级注册建造师、一级注册建筑师、勘察设计注册工程师等各类执业人员和专业工程技术人员。

(5)具有良好的职业道德和社会责任感,遵守国家法律法规、标准规范,科学、诚信地开展项目管理服务。

6)促进工程项目管理的发展,完善工程咨询服务体系

当前要抓好以下3个方面的工作。

(1)积极培育工程项目管理市场。

(2)积极培育、扶持有条件的工程监理企业向项目管理企业方向发展。

(3)做好工程项目管理的指导和服务工作。

7)抓好信用体系和信息化建设,创新市场监管方式

建立和完善工程监理企业和监理工程师信用体系,是规范监理市场行为的有效手段。建设部在2002年印发的《关于加快建立建筑市场有关企业和专业技术人员信用档案的通知》,对建设领域如何建立企业和从业人员的信用体系作出了明确部署。

8)健全行业自律机制,发挥行业协会作用

当前,各地工程监理行业协会应做好以下工作:第一,加强自身组织建设,在“双向服务”中充分发挥桥梁与纽带作用;第二,建立行业自律机制,规范会员企业的市场行为,教育和督促会员企业和执业人员依法经营和从业;第三,积极参与制订信用标准、信用评价方法和采集信用信息,保证监理行业信用征信和评估工作的质量,营造良好的监理市场环境;第四,完善对会员企业的服务功能,积极开展行业内的学习、培训、交流工作,加强监理企业与国际同行之间的互相学习、交往和合作,提升工程监理的整体水平;第五,注重掌握政策法规,依法维护行业声誉和监理企业的合法权益,推动监理行业健康有序地发展。

9)加强理论研究,指导工程实践

工程监理是我国建设领域中的一个新兴行业,理论基础薄弱,行业中出现的许多新情况、新问题需要不断地分析、研究。例如,监理职业责任保险制度、社会诚信制度、个人执业制度、行业的市场化和国际化进程等问题,都需要我们认真研究和探索。

10)加快发展,迎接挑战

自我国加入WTO后,我国建筑市场的竞争规则、技术标准、经营方式、服务模式进一步与国际接轨,工程监理企业应充分认清面临的机遇和挑战,尽快转变观念,提高服务意识和水平,充分利用我们在市场规模、人才资源、市场准入、经营成本、政策法规、技术标准等方面的优势,加强与国际同行之间的合作与交流,实现优势互补。通过合资、合作等方式,学习和借鉴先进、科学的管理方法和经验,加快改革步伐,快速提升监理企业的核心竞争力。同时,利用加入WTO的有利条件,积极开拓国际工程咨询服务市场,加速我国工程监理行业的国际化进程。

### 1.1.7 建设工程的主要管理制度

按照我国有关规定,在建设工程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、合同管理等主要制度。这些制度相互关联、相互支持,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、债务偿还和资产的保值增值,实行全过程负责的制度。

#### 1) 项目法人

国有单位经营性大中型建设工程,必须在建设阶段组建项目法人。项目法人可按《中华人民共和国公司法》(以下简称《公司法》)的规定设立有限责任公司(包括国有独资公司)和股份有限公司等。

#### 2) 项目法人责任制与建设工程监理制的关系

(1)项目法人责任制是实行建设工程监理制的必要条件。建设工程监理制的产生、发展取决于社会需求。没有社会需求,建设工程监理就会成为无源之水,也就难以发展。实行项目法人责任制,贯彻执行谁投资、谁决策、谁承担风险的市场经济下的基本原则,这就为项目法人提出了一个重大问题——如何做好决策和承担风险的工作,也因此对社会提出了需求。这种需求为建设工程监理的发展提供了坚实的基础。

(2)建设工程监理制是实行项目法人责任制的基本保障。有了建设工程监理制,建设单位就可以根据自己的需要和有关规定委托监理。在工程监理企业的协助下,做好质量控制、投资控制、进度控制、合同管理、信息管理、组织协调工作,为在计划目标内实现建设项目提供基本保证。

### 2. 工程招标投标制

为了在建设工程领域引入竞争机制,择优选定勘察单位、设计单位、施工单位以及材料、设备供应单位,需要实行工程招标投标制。

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

早在1988年建设部发布的《关于开展建设监理工作的通知》中就明确提出要建立建设监理制度,在《建筑法》中也作了“国家推行建筑工程监理制度”的规定。

### 4. 合同管理制

为了使勘察、设计、施工、材料设备供应单位和工程监理企业依法履行各自的责任和义务,在建设工程中必须实行合同管理制。

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。

## 1.2 有关建设工程的法律法规

### 1.2.1 法的形式

与建设工程相关的法律有很多,这些法律尽管有着各自的主要调整范围,但也经常互相发生作用。因此,应该了解我国的法律体系,以便掌握规范工程建设行为的整体法律框架。

广义上的法律不局限于全国人大及其常务委员会制定的规范性文件,还包括行政法规、地方性法规、行政规章等。不同法律的效力是不同的,掌握其相对效力的高低有助于正确选择适用的法律。

法的形式实质是法的效力等级问题。根据《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)、《中华人民共和国立法法》及有关规定,我国法的形式主要包括以下几种。

#### 1.《宪法》

当代中国法的渊源主要是以《宪法》为核心而制定的各种法。宪法是每一个民主国家最根本的法的渊源,其法律地位和效力是最高的。我国的《宪法》是由我国的最高权力机关——全国人民代表大会制定和修改的,一切法律、行政法规和地方性法规都不得与《宪法》相抵触。

#### 2. 法律

广义上的法律,泛指《中华人民共和国立法法》调整的各类法的规范性文件;狭义上的法律,仅指全国人民代表大会及其常委会制定的规范性文件。在这里,仅指狭义上的法律。法律的效力低于《宪法》,但高于行政法规、行政规章和地方性法规。

按照制定的机关及调整的对象和范围不同,法律可分为基本法律和一般法律。

基本法律是由全国人民代表大会制定和修改的,是规定和调整国家和社会生活中某一方面带有基本性和全面性的社会关系的法律,如《中华人民共和国民法通则》《中华人民共和国合同法》《中华人民共和国刑法》等。

一般法律是由全国人民代表大会常务委员会制定和修改的,规定和调整除由基本法律调整以外的,涉及国家和社会某一方面的关系的法律,如《中华人民共和国建筑法》《中华人民共和国招标投标法》《中华人民共和国安全生产法》等。

#### 3. 行政法规

行政法规是最高国家行政机关国务院制定的规范性文件,如《建设工程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》、《安全生产许可证条例》等。行政法规的效力低于《宪法》和法律。

#### 4. 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市及省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的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,如《北京市招标投标条例》等。地方性法规只在本辖区有效,其效力低于法律和行政法规。



## 5. 行政规章

行政规章是由国家行政机关制定的法律规范性文件,包括部门规章和地方政府规章。

部门规章是由国务院各部委制定的法律规范性文件,如《工程建设项目施工招标投标办法》《建筑业企业资质管理规定》等。部门规章的效力低于法律、行政法规。

地方政府规章是由省、自治区、直辖市及省、自治区人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大的市的人民政府所制定的法律规范性文件,如《北京市建筑工程工程许可办法》。地方政府规章的效力低于法律、行政法规,低于同级或上级地方性法规。

《中华人民共和国立法法》第 86 条规定:地方法规、规章之间不一致时,由有关机关依照下列权限作出裁决。

(1)同一机关制定的新的一般规定与旧的特别规定不一致时,由制定机关裁决。

(2)地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规的,应当决定在该地方适用地方性法规的规定;认为应当适用部门规章的,应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

(3)部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。

## 6. 最高人民法院司法解释规范性文件

最高人民法院对法律的系统性解释文件和对法律适用的说明,对法院审判有约束力,具有法律规范的性质,在司法实践中具有重要的地位和作用。

## 7. 国际条约

国际条约是指我国作为国际法主体同外国缔结的双边、多边协议和其他具有约束、协定性质的文件,如《建筑业安全卫生公约》等。国际条约是我国法的一种形式,具有法律效力。

### 1.2.2 建设工程监理的相关法规

我国推行建设工程监理制以来,在法律、法规方面,以及各地方、各部门的监理法规都对建设工程监理作出了相应的规定。

1997 年颁布的《中华人民共和国建筑法》中专门列出“建设工程监理”一章,从第 30 条到第 35 条,对建设工程监理的性质、含义、作用、范围、任务以及责、权、利等作出了具体的法律规定;在第二章“建筑许可”及第七章“法律责任”中,对建设工程监理单位及监理工程师的执业、法律责任也作出了具体的规定。

2000 年,国务院颁发了《建设工程质量管理条例》,对必须实行监理的工程作出了规定。

2001 年,建设部发布《工程监理企业资质管理规定》,2007 年对该规定作出了全面的修订,对工程监理企业的资质等级、资质标准、申请与审批、业务范围等进行了规范。

2013 年 5 月 13 日,为了提高建设工程监理与相关服务水平,规范建设工程监理与相关服务行为,住房和城乡建设部和国家质量技术监督总局联合发布了国家标准《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013)。

无疑,这些法律、法规的颁布及实施对我国建设工程监理制度的形成与发展、对规范监理工作的行为都具有十分重要的意义。目前,与建设工程监理活动有关的法律、法规主要有

以下几项。

### 1. 法律

(1)《中华人民共和国建筑法》(1997年11月1日发布,1998年3月1日起施行,2011年修订)。

(2)《中华人民共和国合同法》(1999年第九届全国人民代表大会第2次会议通过,自1999年10月1日起施行)。

(3)《中华人民共和国招标投标法》(1999年第九届全国人民代表大会常务委员会第11次会议通过,自2000年1月1日起施行)。

### 2. 行政法规

(1)《建设工程质量管理条例》(2000年1月10日国务院第25次常务会议通过,2000年1月30日中华人民共和国国务院令第279号发布)。

(2)《建设工程安全生产管理条例》(2003年11月12日国务院第28次常务会议通过,2003年11月24日中华人民共和国国务院令第393号公布,自2004年2月1日起施行)。

(3)《汶川地震灾后恢复重建条例》(2008年6月4日国务院第11次常务会议通过,2008年6月8日由中华人民共和国国务院令第526号公布施行)。

(4)《民用建筑节能条例》(2008年7月23日国务院第18次常务会议通过,2008年8月1日由中华人民共和国国务院令第530号公布,自2008年10月1日起施行)。

(5)《国务院关于加强发展服务业的若干意见》(国发【2007】7号)。

### 3. 部门规章

(1)《建设工程监理范围和规模标准规定》(2001年1月17日中华人民共和国建设部令第86号发布)。

(2)《城市建设档案管理规定》(1997年12月23日建设部令第61号发布,2001年7月4日中华人民共和国建设部令第90号进行修正,2001年7月4日起施行)。

(3)《注册监理工程师管理规定》(2005年12月31日经建设部第83次常务会议讨论通过,2006年1月26日中华人民共和国建设部令第147号发布,自2006年4月1日起施行)。

(4)《工程监理企业资质管理规定》(2007年6月26日中华人民共和国建设部令第158号发布实施)。

(5)《建设工程监理与相关服务收费管理规定》(2007年3月30日国家发展改革委、建设部发改价格【2007】670号发布实施)。

### 4. 标准规范

《建设工程监理规范》(GB/T 50319—2013)。

## 1.3 工程建设的基本程序及其与工程监理的关系

工程建设的基本建设程序是拟建工程项目在整个建设过程中必须遵循的客观规律,它是几十年来我国基本建设工程实施经验的科学总结,反映了一项建设工程从设想提出到决策经过设计、施工直到投产或交付使用的整个过程中应当遵循的内在规律。



## 1. 工程项目生命周期的概念

由于工程项目有时间限制,所以每一个工程项目都有一个完整的生命周期,即在此时间期限内项目会经历发生、发展和消亡的过程。不同类型和规模的项目的生命周期是不同的,但均可划分为4个阶段:项目的前期策划和确立阶段、项目的设计与计划阶段、项目的实施阶段、项目的使用阶段。

由于项目的设计与计划阶段的工作属于项目实施前技术和规划方面的准备工作,所以可把这一阶段合并到项目实施阶段。这样,项目生命周期就划分为项目决策、项目实施和项目使用3个阶段。

项目决策阶段和实施阶段是工程项目的建设过程,从管理的角度讲,属于工程项目管理;而项目使用阶段是工程项目建成后的运营过程,属于企业管理或物业管理。

## 2. 工程项目的策划工作

工程项目的策划是指从项目设想到项目批准、正式立项的一系列工作。在项目的生命周期中,前期策划工作的好坏在经济方面对项目的影晌最大,且影响深远,因此要使一个项目成功并达到优化,必须在项目确立阶段就进行严格的监督管理。现代的工程项目投资多、规模大、技术复杂,故项目的确立必须经过一个严谨、慎重的过程。

### 1) 项目设想的产生和选择

许多项目都起源于项目设想,而项目设想的产生对拟建项目的投资者来说,通常是为了解决存在的某些问题,或是满足某些需求,或是为了取得投资效益等。为达其目的,可能有多种解决途径和方法。也就是说,会有多个项目设想,但不可能对多个设想都作进一步的研究,这会消耗大量的经费和时间,所以要在多个项目设想中选择有价值、有现实意义的设想,并经有关权力部门批准,进行进一步的研究。

### 2) 目标设计和项目定义

此阶段的工作包括情况的分析和问题的研究;针对实际情况和存在的问题,提出目标因素,并建立目标系统,即项目的目标设计;划定项目的构成和界限,并对项目的内涵和外延作确切而简要的说明,即进行项目定义;进行项目评审,对目标系统和目标决策提出项目建议书。

项目建议书是拟建项目的轮廓设想,主要作用是为推荐拟建项目提出说明,论述建设它的必要性,以供有关部门参考,决定是否有必要进行可行性研究。项目建议书批准后方可进行可行性研究。

### 3) 可行性研究

可行性研究是在项目建议书批准后开展的一项重要的决策准备工作,即提出实施方案,并对拟建项目进行全面的技术和经济论证,将其结果作为项目投资决策的依据。

承担可行性研究的单位应当是经过资质审定的规划、设计、咨询和监理单位中的某个单位。它们通过对拟建项目进行经济、技术方面的分析论证和多方案的比较,提出科学、客观的评价意见,确认可行后编写可行性研究报告。

### 4) 编制可行性研究报告

可行性研究报告要选择最优的建设方案进行编制。批准后的可行性研究报告是项目的最终决策文件和设计依据。

可行性研究报告经有资格的工程咨询等单位评估后,由计划或其他有关部门审批。经批准的可行性研究报告不得随意修改和变更。

可行性研究报告批准后,要组建项目管理班子,并着手项目实施阶段的工作。

### 3. 项目实施阶段的工作

立项后,建设项目进入实施阶段。实施阶段的主要工作包括设计、建设准备、施工安装、动用前准备、竣工验收、项目后评价等阶段性工作。

#### 1) 项目设计

对于一般项目,设计按初步设计和施工图设计两个阶段进行。有特殊要求的项目可在初步设计之后增加技术设计。

初步设计是在批准的可行性研究报告和设计基础资料的基础上,通过对项目进行系统的研究、概略计算和估算,作出的总体安排。其目的是在指定的空间、时间、投资额度和质量要求的限制条件下,作出技术可行、经济合理的设计和规定,并编制项目总概算。

在初步设计的基础上进行施工图设计,使工程设计达到施工安装的要求,并编制施工图预算。

#### 2) 建设准备

项目施工前必须做好建设准备工作,包括征地、拆迁、平整场地、通水、通电、通路等,组织设备、材料订货和施工招标、选择施工单位、报批开工报告等工作。

施工前,施工单位要根据施工项目管理的要求做好施工准备工作。同时,项目业主也应根据施工要求做好属于业主方的施工准备工作,如提供合格的施工现场、设备和材料等。

#### 3) 施工安装和动用前准备

施工单位根据设计要求组织施工和安装,建成工程实体。与此同时,业主要做好动用前的准备工作,如人员培训、组织准备、物质准备等。

#### 4) 竣工验收

竣工验收是全面考核项目建设成果、检验设计和施工质量、实施建设过程事后控制的重要步骤。申请验收前需要做好准备工作:技术资料的整理、绘制项目竣工图纸、编制项目决算等。

对于大中型项目,应当先经过初验,然后再进行最终的竣工验收;对于简单、小型项目,可进行一次性全部项目的竣工验收。当建设项目全部完成,各单项工程已经全部验收完成且符合设计要求,并具备项目竣工图、项目决算、汇总技术资料及工程总结等资料之后,建设单位应及时向建设行政主管部门或其他有关部门申报备案验收,并移交建设项目档案。

项目验收合格即可交付使用,与此同时,按规定实施保修。

#### 5) 项目后评价

在项目建成投产并达到设计生产能力(一般为项目建成后1~3年)后,通过对项目前期工作、项目实施、项目运营情况的综合研究,衡量和分析项目的实际情况及其与预测情况的差距,确定有关项目预测和判断是否正确并分析其原因,从项目完成过程中吸取经验教训,为今后改进项目准备、决策、管理、监督等工作创造条件,并为提高项目投资效益提出切实可行的改进措施。

项目后评价的主要内容有:①影响评价,即是对项目投产后对各方面的影响进行评价;②经济效益评价,即是对项目投资、国民经济效益、财产效益、技术进步和规模效益、可行性



研究深度进行评价；③过程评价，即是对项目的立项、设计施工、建设管理、竣工投产、生产运营等全过程进行评价；④持续性运营评价，即是对项目持续运营的预期效果进行评价。

项目后评价一般按 3 个层次组织实施，即项目法人的自我评价、项目行业的评价、计划部门或主要投资方的评价。

### 4. 工程建设基本程序与工程监理的关系

#### 1) 基本建设程序为建设工程监理提出规范化的建设行为标准

建设工程监理是对工程建设行为的监督管理。基本建设程序反映了各建设活动主体在工程建设各个阶段的行为准则，对应该做什么、如何做、由谁做等都有具体的规定和要求。工程监理企业及工程监理人员均应根据基本建设程序实施监督管理，这是工程监理人员工作的基本准则及职业要求。

#### 2) 基本建设程序明确了建设工程监理在工程建设中的重要地位及作用

根据《中华人民共和国建筑法》等相关法律、法规的规定，在工程建设中应当实行建设工程监理制度。现行的建设程序体现了这一要求，确定了建设工程监理在工程建设中的地位及作用，而且随着我国经济体制改革的深入，工程监理在工程建设中的作用将更加重要。

#### 3) 基本建设程序明确了建设工程监理的工作任务及内容

按基本建设程序的要求，在工程建设的前期应做好项目的科学决策。在此阶段，工程监理单位的主要任务是协助委托单位做好投资决策，即协助委托单位择优选定咨询单位做好咨询合同的管理，并对咨询成果进行评价。在基本建设程序的项目实施阶段，应遵循“先勘察、后设计、再施工”的原则，监理单位要协助委托单位做好对勘察、设计、施工单位的选择工作，并对它们在此阶段中开展的各项建设活动进行监督管理，保障工程建设目标的实现。

综上所述，基本建设程序是建设项目开展监理的前提，而项目监理制是科学执行基本建设程序的保障和要求。



### 思考与练习

1. 建设工程监理的行为主体是谁？
2. 建设工程监理的范围可分为哪两类？分别包含什么？
3. 建设工程监理有何作用？
4. 工程建设的基本程序是什么？
5. 工程建设的基本程序与工程监理是什么关系？



### 案例分析

#### 案例 1

##### 一、背景

某业主开发建设一栋 20 层综合办公大楼，委托甲监理公司进行该工程施工阶段的监理工作。经过工程招标，业主选择了乙建筑公司总承包该工程的施工任务。乙建筑公司自行完成了该大楼主体结构的施工，在获得业主许可后，将水电、暖通工程分包给丙安装公司，将装饰工程分包给丁装修公司。在该工程监理中，监理单位进行了如下工作。