

当前工程项目监理现状剖析

杨建

重庆市石柱土家族自治县农村公路养护管理站, 重庆 409100

[摘要]我国工程监理制度自1988年试点推行以来, 现已成为我国工程建设领域的核心制度, 在保障工程质量安全、管控工程投资进度、规范工程建设市场秩序、推动建筑业专业化发展等方面发挥了不可替代的作用。本文立足我国工程建设行业发展实际, 系统梳理工程监理制度的诞生背景与发展历程, 明确工程监理核心含义与本质属性, 全面总结监理制度实施以来所取得的发展进步, 深入分析监理制度对我国工程项目高质量发展的重要意义, 剖析当前工程监理在实施过程中存在的弊端及改进措施, 对当前工程监理现状进行全面总结, 明确未来发展方向, 为推动该行业高质量发展提供坚实的理论参考与实践指导。

[关键词]工程监理; 发展历程; 制度价值; 现存弊端; 改进策略; 发展趋势

DOI: 10.33142/sca.v9i4.19563

中图分类号: TU712.6

文献标识码: A

Analysis of the Current Status of Engineering Project Supervision

YANG Jian

Chongqing Shizhu Tujia Autonomous County Rural Road Maintenance and Management Station, Chongqing, 409100, China

Abstract: Since its pilot implementation in 1988, Chinese engineering supervision system has become a core system in the field of engineering construction, playing an irreplaceable role in ensuring engineering quality and safety, controlling engineering investment progress, regulating engineering construction market order, and promoting the professional development of the construction industry. This article is based on the actual development of Chinese engineering construction industry, systematically sorting out the background and development process of the engineering supervision system, clarifying the core meaning and essential attributes of engineering supervision, comprehensively summarizing the development progress made since the implementation of the supervision system, deeply analyzing the important significance of the supervision system for the high-quality development of engineering projects in China, analyzing the drawbacks and improvement measures in the current implementation process of engineering supervision, comprehensively summarizing the current situation of engineering supervision, clarifying the future development direction, and providing solid theoretical reference and practical guidance for promoting the high-quality development of the industry.

Keywords: engineering supervision; development history; institutional value; existing drawbacks; improvement strategy; development trend

引言

随着我国城镇化进程加速, 工程建设规模持续扩大, 对工程建设管理专业化、规范化、精细化、智能化要求也日益凸显。工程监理制度作为我国工程建设管理体制改革的成果, 打破了我国工程建设曾经的封闭传统式管理模式, 引入独立第三方专业工程监督服务, 构建起“建设、施工、监理”三方协同的管理体系, 为工程质量安全管控、投资效益提升、市场秩序规范等提供了重要保障。全面系统梳理我国工程监理制度的发展脉络, 客观评估监理制度的实施成效与实践价值, 深入剖析当前行业发展存在的突出弊端, 探索科学合理的改进路径, 明确未来发展方向具

有重要的理论意义与现实价值。

1 我国工程监理制度发展背景与历程

1.1 发展背景

工程监理制度的诞生是在我国改革开放背景下, 工程建设体制改革、与国际惯例接轨、工程质量安全与投资效益管控需求三者共同作用的必然结果, 是适应我国市场经济发展走向专业化管理的重要标志。

改革前, 我国工程建设长期处于“自建自管”模式, 这种模式下, 建设单位、施工单位、管理机构职责交叉、权责不清, 导致工程管理粗放、质量管控不严、投资浪费严重, 难以适应大规模建设需要。随着市场经济体制建立,

工程建设市场化程度提升,亟需引入更加专业化、社会化、市场化的第三方监督管理机制,规范工程建设行为,提升工程管理水平,这为工程监理制度的诞生提供了内在动力。

上世纪 80 年代,我国开始利用国际金融贷款开展基础设施建设,此类贷款项目必须遵循国际工程管理惯例,严格执行独立第三方监理制度,并由具有专业资质的监理单位对工程建设进行全程监督管理,确保项目建设符合国际标准与贷款要求,这对我国监理制度的诞生奠定了实践基础。

随着工程规模持续扩大,其复杂性和风险性不断攀升,施工企业采取不当行为,盲目追求经济效益,导致质量缺陷安全事故频发,造成巨大损失和社会影响。建设单位又缺乏专业管理能力,加之社会关注度日益提升,迫切需要专业的第三方监督机构进行监督管理,这为工程监理制度的诞生提供了现实需求。

1.2 发展历程

我国工程监理制度发展大致分为五个阶段,每阶段各有其鲜明的时代特征。

(1) 试点起步阶段(1988—1992年)

这是我国工程监理制度的初步探索阶段。1988年原建设部发布《关于开展建设监理工作的通知》正式启动工程监理试点工作。此阶段的核心任务是探索监理组织形式、工作内容、运行机制与管理模式,初步建立监理工作框架,为试点工作的有序推进提供了初步指导。

(2) 稳步发展阶段(1993—1997年)

这是我国工程监理制度逐步推广初步规范阶段。随着试点工作的深入,监理制度的优势逐步显现。1995年原建设部又发文明确了监理单位的资质等级标准、监理人员的资格要求、监理工作范围与职责等要求,进一步规范了监理行业的发展。1997年《中华人民共和国建筑法》正式颁布,明确规定“国家推行建筑工程监理制度”。为工程监理制确立了法定地位,提供了法律保障。

(3) 全面推广阶段(1998—2005年)

这是我国工程监理制度全面普及及推广阶段。以《建筑法》为契机,在我国全面推行工程监理制度,正式建立明确了注册监理工程师制度、监理人员执业资格及继续教育制度,使监理核心工作体系“三控两管一协调”逐步形成,在保障工程质量、管控投资进度等方面发挥了重要作用。

(4) 规范提升阶段(2006—2016年)

这是我国工程监理行业强化监管阶段。随着《建设工

程质量管理条例》《建设工程安全生产管理条例》等法规相继修订完善,进一步细化了监理的法定职责,明确了监理责任追究机制,这促使监理行业加强自身建设并提升服务质量,从而在一系列国家重大工程建设中发挥了重要作用,得到了社会的一致认可。

(5) 转型升级阶段(2017年至今)

这是我国工程监理行业适应新形势、实现高质量发展的转型阶段。2017年住建部印发《关于促进工程监理行业转型升级创新发展的意见》,明确提出推动监理行业向全过程工程咨询转型,鼓励监理企业拓展服务范围、提升专业能力、应用数字化技术,不断提升服务附加值,从而推动该行业迈入高质量转型发展新时期。

2 我国工程监理的含义和性质

2.1 工程监理的含义

工程监理是指监理单位受建设单位委托,依据法律法规、工程建设标准、勘察设计文件及合同,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。核心内涵概括为四个方面:

(1) 是服务主体的法定资质性

工程监理是一项专业性技术性极强的服务活动,要求监理单位必须具备相应的法定资质,监理人员须取得注册监理工程师资格,具备扎实的专业知识、丰富的实践经验与良好的职业素养。

(2) 服务依据具有法定性规范性

监理工作必须严格遵循国家法律法规、工程建设强制性标准、勘察设计文件、监理合同要求,确保其工作的合法性、规范性与科学性。其中工程建设强制性标准是核心依据,监理单位必须严格执行。

(3) 服务核心为“三控两管一协调一履职”

“三控”即质量、造价及进度控制,这是监理的核心任务,“两管”即合同、信息管理,旨在规范参建各方的合同行为,及时收集整理传递工程建设相关信息,保障工程建设有序推进,“一协调”即协调建设各方关系,营造良好氛围,“一履职”即履行建设工程安全生产管理的法定职责,防范安全事故发生;四是服务定位为第三方独立监督。监理单位作为第三方,受建设单位委托独立开展监理工作,与参建各方均无隶属关系,在法律授权与合同约定范围内独立行使监督管理权,不受任何非法干预,确保其公正性、客观性。监理的核心职责是维护建设单位合法权益,保障工程质量安全。

2.2 工程监理的性质

工程监理的专业化技术服务活动具有鲜明的本质属性，主要体现在以下四个方面：

(1) 服务性

这是工程监理本质属性。监理单位受建设方委托，并为其提供专业化工程监管服务，其核心功能是通过专业技术管理能力，帮助建设方实现工程质量、造价、进度、安全等管控目标，降低建设风险提升投资效益。

(2) 科学性

这是工程监理的核心要求。监理工作是一项专业极强的工作，涉及多学科多领域管理，须以科学的理论、方法和手段为支撑，监理人员需具备多学科专业知识、丰富的实践经验对工程质量、进度、安全等进行精准管控，确保监理决策与管控措施切实可行。

(3) 独立性

这是工程监理公正履职的前提保障。监理单位在法律授权与合同约定范围内独立开展工作，独立行使管理权并出具意见，不受参建各方非法干预。只有保持监理工作的独立性，才能真正发挥第三方的监督作用，保障工程质量安全。

(4) 公平性

这是工程监理基本准则。在开展工作时，监理单位应站在客观公正的立场，既要维护建设方、施工方的合法权益，也要尊重各方的合理诉求，客观公正处理变更、索赔、争议等事项，及时化解各方矛盾与争议，公平维护工程建设市场秩序。

3 我国实行工程监理制度后取得的发展进步

推行工程监理制度以来，我国工程监理行业从无到有、从弱到强，在诸多方面均取得了显著进步，并呈现出专业化、规范化、市场化的发展格局，为我国工程建设高质量发展提供了有力支撑，其体现在以下五方面：

(1) 法制体系建成，监理工作有法可依有章可循

经过多年完善，我国已形成了一系列的工程监理论制体系，明确了工程监理制度的法定地位、职责边界、监理流程、追责机制等核心内容，规范了监理执业行为，解决了早期监理工作“无法可依、无章可循”的问题，为监理行业发展提供了坚实的法律保障。

(2) 市场主体规模壮大，服务覆盖面不断扩大

随着监理制度的推广，我国监理行业市场规模稳步增长，形成了一批实力雄厚的监理企业。同时，监理服务范围不断拓展，实现了工程建设领域全覆盖。

(3) 服务能力与技术水平不断提升，管控效能显著

增强

随着行业发展与监理工作的专业化、精细化水平逐步提高。监理工作已从传统的监督模式逐步拓展至全过程、全方位的监管管控体系，加之数字化技术的普及应用，大幅提升了监管管控的精度与效率。

(4) 行业管理机制日趋完善，市场秩序逐步规范

随着监理行业管理机制的日趋完善，促进了行业企业的规范经营，提升了监管企业的监管力度，强化了监管人员的责任意识。对监管失职、渎职行为依法追责，并将其执业行为纳入信用评价体系，实行失信联合惩戒，引导企业依法履职、诚信经营，使得市场秩序得到有效规范。

(5) 与国际接轨持续加深，行业影响力不断加强

随着与国际惯例接轨持续深入，我国工程监理行业在发展中不断借鉴国际管理经验，提升服务模式、优化工作标准、改善管理方法、吸收先进理念，提升了监管服务的国际化水平。随着我国“一带一路”倡议的推进，国内监管企业逐步“走出去”参与境外监管项目，从而提升了我国监管企业的国际竞争力和影响力。

4 实行监理制度对我国工程项目发展的益处

工程监理制度的执行以来，极大推动了我国工程项目高质量发展，不仅有效保障了工程质量安全、提升了投资效益，还规范了市场秩序、推动了行业发展，其益处主要体现在以下六个方面：

(1) 筑牢工程质量安全防线，保障公共利益与人民群众生命财产安全

工程质量安全是项目的核心，也是监理工作的重中之重。监理单位通过对工程建设全过程的质量安全管控，从施工方案审查、原材料进场检验、隐蔽工程验收、旁站监督，到安全隐患排查、整改督促，形成了全流程、全方位的质量安全管控体系，使得工程质量缺陷与安全事故大幅度下降，极大地保障了工程使用安全与人民群众的生命财产安全。

(2) 有效管控投资与进度，提升投资效益

项目投资与进度管控是建设单位最核心目标，也是监理工作的重要任务。监理单位通过审核设计、优化方案、控制变更、管控款项支付等措施，有效减少了投资浪费，遏制了投资超标现象。同时，监理单位通过制定科学合理的进度计划并跟踪执行情况等措施，保障了工程项目按期交付，避免不必要的经济损失，提升了工程效益。

(3) 推动行业向专业化转型，提升行业整体水平

我国监理制度的推行，打破了传统的“自建自管”模式，推动工程建设管理从粗放型管理向社会化、专业化、

市场化转变。监理单位凭借专业的技术与管理能力，帮助建设单位规范管理流程、提升管理水平，同时也促使各参建方的管理水平提升，为行业现代化发展奠定了坚实基础。

(4) 规范市场秩序，有效维护了各参建方的合法权益

工程建设市场涉及参建各方等多个主体，利益关系复杂，易出现利益纠纷等乱象。监理单位作为第三方独立主体，依据自身职责，能公正协调参建各方关系，规范各方执业行为，有效遏制各方的违规行为，并能客观公正协调处理各种争议事项，维护各参建方的合法权益，从而营造了公平公正有序的市场竞争环境，有序推动工程建设市场的健康发展。

(5) 支撑国家基础设施建设，助力重大工程建设顺利实施

近年来，我国高铁、机场、桥梁、水利枢纽、轨道交通等国家重大工程规模不断扩大，针对此类工程投资大、规模大、技术复杂、工期长、风险高等特点，对工程管理的要求极高。监理单位全程参与重大工程的管控，保障了重大工程高标准、高质量建成投用，为我国经济社会发展提供了重要支撑。

(6) 契合“双碳”战略目标，不断提升工程可持续发展水平

随着国家“双碳”战略推进，绿色建筑、低碳施工等理念逐步普及，对工程建设的可持续发展提出了更高要求。监理单位将绿色监理纳入核心服务内容，加强了对绿色施工、环保措施的监督管理，有效减少能源消耗与环境污染，契合我国“双碳”战略目标，助力工程建设实现绿色低碳发展。

5 当前我国工程监理的现存弊端与改进措施

5.1 现存弊端

尽管我国工程监理行业取得了显著进步，在工程建设领域发挥了重要作用，但随着社会的发展变化，监理行业面临新的发展挑战，制度优势转化为治理效能仍有提升空间，具体体现在以下六个方面。

(1) 市场竞争机制有待完善，服务质量保障能力不足

当前我国监理市场存在一定程度的供需结构性矛盾，部分区域市场竞争较为激烈。个别监理企业为抢占市场份额，采取低价中标、恶意压价等不规范竞争行为，影响了市场价格秩序。过低费用导致部分企业难以覆盖合理成本，出现履职不到位、人证分离等现象。个别企业甚至以次充好，削弱了监理效能，一定程度上增加了质量安全管理风险。

(2) 权责配置有待优化，监理履职独立性需加强

当前我国工程监理行业权责不对等问题突出，主要体现在两个方面：一是部分建设单位对监理工作干预过多，

合同约定权责落实不到位，影响监理单位独立开展工作；二是监理责任泛化。监理责任边界有待进一步厘清，容错纠错机制落实尚需细化，影响监理人员履职积极性。

(3) 人员结构有待优化，专业能力需持续提升

监理人员是监理工作的核心实施者，其专业素质与实践能力直接影响监理服务质量。当前我国监理从业人员素质各异，也存在诸多问题：一是队伍年龄结构偏大，部分人员知识更新速度需加快，在掌握新兴领域专业知识与技术方面存在提升空间；二是复合型人才储备不足，部分监理人员专业知识相对单一，综合管理能力有待加强；三是执业行为规范性有待提升，个别存在履职不到位现象；极少数人员职业操守缺失，存在违规执业行为。

(4) 服务范围有待拓展，服务模式需加快创新

当前我国多数监理企业仍以施工阶段监理为主营业务，服务范围集中于施工阶段的质量、安全监督，全周期服务意识有待培育。传统服务模式的附加值相对有限，一定程度上制约了企业盈利能力与可持续发展。同时，服务模式创新不足，数字化技术、智能化手段应用深度不够，在适应智能建造、绿色建筑等新兴领域发展需求方面存在差距。

(5) 行业监管效能有待提升，信用体系建设需持续完善

我国监理行业监管体系总体健全，但在具体执行层面仍存在薄弱环节：一是部分区域监管精细化程度不足，常态化监管机制落实不到位，对违规行为的查处力度有待加强；二是部分违规行为隐蔽性较强，监管取证存在难度，需创新监管手段；三是责任追究机制需进一步细化，处罚标准与违规情节的匹配度有待优化，以更好发挥警示震慑作用；四是信用信息归集共享机制尚需完善，失信联合惩戒的协同效应未充分释放，对企业依法履职、诚信经营的引导作用有待增强。

(6) 数字化应用水平偏低，智能化应用需深化拓展

当前我国监理行业数字化、智能化应用整体处于起步阶段，尤其是中小监理企业，数字化监理平台与技术装备建设相对滞后，工程数据实时共享、溯源与分析能力有待提升。虽然部分大型监理企业引入了 BIM、无人机巡检等技术，但应用范围多集中于基础环节，与监理业务的融合深度不足，数字化技术赋能监理工作的潜力尚未充分释放，难以完全适应智能建造发展需求。

5.2 改进措施

针对上述弊端，结合现行实情，为充分发挥监理制度的核心作用，需从以下六个方面采取改进措施，破解行业

发展困境。

(1) 规范市场竞争机制，完善监理取费制度

一是严格执行监理取费国家标准，规范监理市场价格秩序，禁止低价中标、恶意压价等不正当竞争行为；二是推行监理费用专户担保制度，保障监理企业的合理收益，避免拖欠现象发生；三是建立监理服务质量评价体系，由相关职能部门共同对监理服务质量进行综合评价，评价结果与经营行为挂钩，引导监理企业树立“优质优价”的市场理念；四是加强市场准入制度，严审企业资质，清除不合规监理企业，净化市场主体，减少恶性竞争。

(2) 厘清权责边界，保障监理独立性

一是以法律法规形式明确各参建方的权责清单，对非法定干预监理正确履职的职能单位和部门，依法严肃追责；二是按职能职责规定，赋予赋足监理单位应有的刚性权力，确保监理单位工作的独立性；三是实行监理履职免责机制，消除履职顾虑，提升其积极性与责任心；四是强化建设单位的正确认识，促其尊重监理单位的独立性。

(3) 强化监理队伍建设，提升监理专业素养

一是完善继续教育体系，加强新领域、新科技、新理念等知识培训，不断提升其专业能力与综合素养；二是严格持证上岗与岗位考核制度，严厉打击违规行为；三是加强校企合作，开设工程监理、全过程咨询等相关专业，培养更多综合能力强的复合型监理人才充实监理队伍；四是完善监理薪酬体系，提高薪酬待遇，吸引优秀人才，提升监理人员的职业认同感与责任心。

(4) 拓展服务范围，推动监理行业向全周期工程咨询转型

一是鼓励监理企业整合服务资源，拓展服务范围，从单一施工阶段监理向全周期工程咨询转型，打造“一站式”综合咨询服务体系，提升服务附加值；二是政府投资项目带头，发挥示范引领作用，扩大全周期咨询应用范围；三是强化监理企业自身建设，提升企业的综合服务能力，推动监理行业转型升级；四是规范全周期监理咨询服务标准，明确服务内容、服务流程，保障服务质量。

(5) 加强行业监管，严肃追责问责，提升行业公信力

一是落实常态化精细化监管机制，强化监管力度；二是加强违规行为查处力度，对违规行为严肃追究其法律责任，形成震慑作用；三是完善监理信用评价体系，建立信用档案，归集信用信息，实现信用信息共享，落实失信联合惩戒，引导企业依法履职、诚信经营；四是发挥行业协会作用，制定行业规范与职业道德准则，引导企业规范执业，提升整体形象与公信力。

(6) 加快数字化转型，提升监理智能化水平

一是加大数字化投入，鼓励监理企业整合资源，搭建数字化监理平台，促使高科技、新技术广泛应用；二是推广数字化监理标准，实现监理数据的互联互通、共享共用，提升监理工作的效率与协同性；三是加强数字化复合型人才培养，提升监理队伍综合能力水平；四是支持监理企业与科技企业合作，推动监理方式升级，以适应智能建造发展需求。

6 现状总结与未来发展方向

6.1 现状总结

自工程监理制度推行以来，现已成为我国工程建设领域的法定制度与核心保障力量，在基础设施建设领域取得了举世瞩目的成就。经过三十余年的发展，我国已建成较为完善的监理论制体系、市场体系与管理体系，培育形成了专业化的监理队伍，监理服务覆盖全领域，为我国工程建设行业的高质量发展提供了有力支撑。

但同时我们也应清醒地认识到，在新的形势下，我国工程监理行业仍面临诸多困境和突出问题，这些问题不仅制约了监理行业自身的高质量发展，也影响了监理制度价值的充分释放，我国工程监理行业正处于从传统施工监理向全周期、全过程、专业化、数字化、规范化转型的关键时期，亟需通过制度完善、市场规范、人才升级、技术赋能、模式创新破解发展困境，实现行业高质量发展。

6.2 未来发展方向

在新的形势下，未来我国工程监理行业将朝着全过程化、数字化、智能化、专业化、绿色化、市场化、国际化的方向发展，逐步实现行业转型升级，其具体发展方向如下。

(1) 全过程工程咨询化

未来，监理行业将彻底打破传统单一施工阶段监理的局限，向全过程工程咨询转型，成为工程建设全生命周期管理的核心服务商，为建设单位提供“一站式”综合咨询服务，提升服务附加值，实现企业可持续发展。

(2) 数字化与智能化

这将成为监理行业转型升级的核心驱动力。未来，监理企业将加大数字化投入，深度融合智能监理平台，实现工程数据的实时采集、分析、共享与溯源，推动监理工作数字化广泛普及应用，大幅提升监管管控的精度与效率，实现监理工作的精细化、智能化管理，适应智能建造发展需求。

(3) 专业化与精细化

未来，监理行业将朝着专业化、精细化方向发展，聚

焦细分领域，培育专业优势，监理企业将逐步摆脱“大而全”的发展模式，专注于细分领域，打造特色专业，提升细分领域的服务能力，充分发挥专业价值。

（4）绿色低碳化

围绕我国“双碳”战略目标，绿色监理将成为监理行业的核心服务。未来，监理企业将不断加强绿色服务，推动节能、环保、绿色施工理念，助力工程建设实现绿色低碳发展。

（5）市场化与国际化

未来，监理行业将充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，形成“优质优价、公平竞争”的市场环境。同时，随着我国“一带一路”倡议的深入推进，监理行业将进一步加强与国际工程管理的接轨，借鉴国际先进经验，推动监理标准、服务模式、管理方法迈上新的台阶，提升行业的国际竞争力与影响力。

（6）责任清晰化与信用化

未来，监理行业权责体系进一步完善，监理企业将更加依法履职、主动作为担当。同时，监理信用评价的科学性、公正性将不断提升，信用信息应用将更加广泛，这将进一步推动监理企业诚信经营、规范执业，重塑行业公信力，实现行业可持续健康发展。

【参考文献】

[1]马延林.浅析工程监理与工程项目管理在当前的问题[J].文化科学,2017(2):67.

[2]吕永刚.浅析工程监理与工程项目管理在当前的问题[J].工程地质学,2020(5):39.

作者简介：杨建（1969—），毕业于国家开放大学土木工程专业，副高级工程师（五级），现就职于重庆市石柱土家族自治县农村公路养护管理站。