

新形势下监理单位应对“工程总承包”模式的管理策略研究

潘其林

南京建凯建设项目管理有限公司

DOI: 10.12238/ems.v8i1.17651

[摘要] 随着我国建筑行业向集约化、一体化方向发展，工程总承包模式已成为工程建设的主流模式之一。这一模式的广泛应用对传统监理工作产生了深刻影响，提出了新的挑战。本文首先分析了工程总承包模式下项目的典型特征及其对监理工作的新要求，指出监理单位在角色定位、管理深度、风险控制等方面面临的困境。在此基础上，系统探讨了监理单位为适应新形势所应采取的管理策略，提出应从被动监督向主动控制、从事后检查向全过程管理、从单一质量监管向“质量-安全-投资-进度-合同”综合管理转型。

[关键词] 工程总承包；监理单位；管理策略；全过程管理；风险控制

近年来，工程总承包模式（EPC 模式）因其能够有效整合设计、采购与施工环节，降低项目成本、缩短建设周期、明确责任主体等优势，在我国工程建设领域得到了迅速推广和应用^[1, 2]。数据显示，2024 年全国城市更新项目中，采用 EPC 总承包模式的比例已达 78%，平均投资回报周期缩短至 5.6 年。这种模式改变了传统平行发包模式下碎片化的项目管理格局，对参与工程建设的各方主体，特别是监理单位，提出了前所未有的挑战。

在传统平行发包模式下，监理单位主要负责施工阶段的质量与安全监督。但在工程总承包模式下，项目管理的复杂性和系统性显著增强，总承包商承担了从设计到交付的集成管理职责。这使得监理单位若仅延续旧有的、侧重于现场施工环节的监督方式，将难以有效履行其法定职责和合同义务，甚至面临被边缘化的风险^[3, 4]。新形势下，如何准确把握自身定位，调整和优化管理策略，以适应工程总承包模式的内在要求，已成为监理单位亟待解决的核心课题。

需要特别说明的是，本文所探讨的“总承包模式”，主要指以 EPC（Engineering-Procurement-Construction）为代表的工程总承包模式。该模式通过将项目的设计、采购、施工等环节深度融合，由一个总承包单位对工程的质量、安全、工期、造价全面负责，以实现项目整体效益最优。这与仅负责施工环节的“施工总承包”有本质区别。下文所述“总承包”均特指“工程总承包”。

当前，已有部分研究关注了 EPC 总承包模式下的造价管理^[5, 6, 7]、风险管理^[8, 9]或具体项目的管理实践，但从监理单位视角出发，系统性地探讨其应对工程总承包模式的综合性管理策略的研究尚显不足。

1 工程总承包模式下监理工作面临的挑战

工程总承包模式的核心理念在于通过设计、采购、施工等环节的一体化整合，实现项目整体效益的最大化。这种整合在为项目带来诸多益处的同时，也深刻改变了项目管理的权力结构和信息流向，从而给监理单位带来了多方面的挑战。

1.1 角色定位模糊化风险

在传统模式下，监理代表建设单位对以施工总承包商为主的各方进行监督。而在工程总承包模式下，总承包商成为项目执行的绝对核心，拥有强大的内部协调和控制能力。监理单位若不能及时调整工作界面和深度，其传统的指令下达式监督方式可能难以奏效，甚至与总承包商的管理职能产生重叠或冲突，导致监理意见被弱化，影响力下降。监理单位陷入“管多了越位，管少了失职”的两难境地，角色定位出现严重模糊。

1.2 管理深度与广度要求提高

工程总承包模式强调全过程控制，这意味着监理的工作范围不能仅仅局限于施工阶段，而必须向前延伸至设计审查、招标采购，向后覆盖至调试与试运行。尤其是在设计阶段，设计方案的合理性直接决定了后续施工的可行性、成本与质

量。监理单位若缺乏在设计阶段进行有效审查和优化的能力，将无法从源头上控制项目风险，可能陷入后期被动处理设计变更与索赔的困境^[10, 11, 12]。监理工作从传统的“施工监管”扩展为“全过程监管”，对监理单位的综合服务能力提出了更高要求。

1.3 风险管理的复杂性与难度加大

工程总承包模式将更多的风险转移给了总承包商，但这并不意味着建设单位及其委托的监理单位可以高枕无忧。相反，由于合同总价固定或封顶，总承包商在利益驱动下，可能存在采用不合理的设计方案、以次充好的材料设备、或通过频繁的变更索赔来获取额外利润的动机。这使得监理单位在投资控制、合同管理方面面临严峻考验，需要具备更强的风险识别、评估与防范能力，以保护建设单位的合法权益。例如，在工程量清单变更、新材料新工艺应用等环节，极易引发合同纠纷，监理必须能够依据合同条款，公正、专业地处理相关争议。

1.4 对监理人员的综合素质要求更高

工程总承包项目通常技术复杂、管理界面多，要求监理人员不仅要懂技术、懂规范，还要懂设计、懂合同、懂造价、懂信息管理，成为复合型人才。然而，当前许多监理单位的人才结构仍以单一的施工技术背景为主，难以满足一体化管理的需求，这成为制约其有效履行监理职责的重要瓶颈。这一问题在审计中得到证实，部分项目存在“高资历投标，低能力履职”现象，投标文件中承诺的项目总监资质深厚，而实际派驻现场的人员则多为资历浅、经验少的新手。监理人员综合素质不足已成为制约监理作用发挥的关键因素。

2 工程总承包模式下监理管理策略体系构建

面对工程总承包模式带来的挑战，监理单位必须进行管理策略的系统性变革与创新，从思维方式、工作方法、能力建设等多方面进行转型升级，构建适应工程总承包特点的管理策略体系。

2.1 构建与总承包方的协同管理机制

面对工程总承包模式带来的挑战，监理单位首要的管理策略转变是从传统的“监督-对立”思维转向“监督-协同”思维，构建与总承包方的新型合作关系。这种协同并非放弃监理的独立性和公正性，而是建立在合同框架和目标共识基础

上的良性互动。

监理单位应明确自身是建设单位项目管理能力的延伸，其核心目标与建设单位一致，即确保项目安全、质量、投资、进度等目标的全面实现。为此，监理方应主动与总承包方建立定期的高层沟通机制和日常的工作协调机制，共同梳理项目管理流程，明确各自的管理职责和接口，避免职能交叉和管理真空。

2.2 强化设计阶段的早期介入与审查

设计是工程的灵魂，也是决定工程总承包项目成败的关键环节。监理单位若能在设计阶段及早介入并发挥实质性作用，将能有效预防后期可能出现的大量设计变更、成本超支和质量隐患。这意味着监理单位需要配置或引入具备设计管理经验和能力的专业人才，在建设单位授权下，或通过与专业的设计咨询机构联合，共同承担对总承包方设计成果的审查与咨询任务。

在设计审查过程中，监理的着眼点应超越传统的规范性审查，更多地关注技术的可行性、施工的便利性、经济的合理性以及项目的可建造性。具体而言，监理应参与设计方案的评审会，从施工角度对设计方案提出优化建议，例如审查结构方案的施工难度、设备选型的市场供应情况、各专业图纸之间的协同性等，以避免因设计考虑不周导致的现场返工和工期延误。

2.3 实施全过程动态化的造价监控

在固定总价或目标总价的工程总承包合同下，投资控制的核心在于控制合同范围外的变更和签证。因此，监理单位的造价管理必须贯穿于项目建设的全过程，并实行动态化监控。

在项目初期，监理应组织力量对总承包商提交的合同价款分解方案进行细致审核，确保总价构成清晰、合理，为后续的计量支付和变更管理奠定基础。在施工过程中，监理要建立严格的工程计量与支付审核流程，确保每一笔支付申请都符合合同约定和实际的工程进度，防止超付现象发生。

对于合同变更的管理，是监理造价控制工作的重中之重。监理应建立规范的变更审批程序，对任何可能引起费用变更的指令、技术核定、材料代用等，都必须进行严格的技术经济论证，评估其对项目总投资的影响，并按照合同约定的权

限和流程进行审批。监理人员需要熟悉合同条款,特别是关于变更和索赔的条款,能够准确判断变更的责任归属,公正地处理总承包商提出的费用和工期索赔要求,保护建设单位的利益不受损害。

2.4 建立基于风险管理的安全监督体系

安全生产是项目建设的底线。在工程总承包模式下,虽然安全生产的主要责任在于总承包商,但监理单位的安全监督责任并未减轻,反而因其全局视角而显得更为重要。监理单位应建立一套基于风险预控的安全监督管理体系。

在项目开工前,监理应对总承包商报审的施工组织设计、专项施工方案(尤其是高风险工程方案)进行严格审查,重点关注其技术可行性、安全措施的有效性以及应急预案的完备性。对于深基坑、高支模、大型构件吊装等超过一定规模的危险性较大的分部分项工程,监理应当督促并参与总承包商组织的专家论证会,重点关注论证结论及方案修改落实情况。

其次,在施工过程中,监理的安全监督应从传统的现场巡视检查,转向对总承包商安全管理程序执行情况的监督与对其施工现场实体安全状况的抽查相结合。监理应定期检查总承包商的安全教育记录、特种作业人员持证上岗情况、安全设施验收记录等,督促其安全管理体系有效运行。

2.5 提升监理人员综合素质与团队协作能力

一切管理策略的落地最终都依赖于人。适应工程总承包模式,监理单位必须打造一支知识结构复合、专业能力精湛、沟通协调能力突出的高素质人才队伍。

监理单位应制定系统的人才培养计划,通过内部培训、外部交流、项目实践等多种方式,提升现有人员在设计管理、合同法律、造价控制、信息技术等方面的知识水平,弥补能力短板。鼓励监理人员学习国际通用的项目管理知识体系(如PMBOK)和FIDIC合同条件,拓宽国际视野。

其次,在团队构建上,应改变过去按土建、安装等专业简单划分的模式,转向组建项目导向的综合性监理团队。团队中应囊括具备设计、施工、造价、合同管理等不同背景的成员,形成能力互补,以应对工程总承包项目多界面、跨专业的复杂管理需求。项目经理(总监理工程师)的角色尤为关键,其不仅应是技术权威,更应是优秀的管理者和沟通者,能够统领全局,有效协调内外部关系。

3 结论与展望

工程总承包模式的普及是建筑行业发展的必然趋势,它为监理行业带来了挑战,也孕育着转型升级的机遇。监理单位必须清醒认识到,固守传统的管理模式将无法适应新形势的要求。

未来,随着工程总承包模式的不断深化和演变,监理单位还需持续探索与项目管理(PM)、项目代建等模式的融合,不断提升自身的集成化、专业化、信息化服务水平。特别是在智能建造快速发展背景下,监理单位应积极应用BIM技术、建筑机器人、智能监测系统等新技术,提高服务价值和技术含量。

[参考文献]

- [1]刘旭. EPC模式下的建筑工程项目管理研究[J]. 中州建设, 2025(8): 99-100.
- [2]李智. 建设工程承包模式及项目管理方式探究[J]. 建材与装饰, 2025, 21(8): 88-90.
- [3]魏孔文. 建筑工程EPC总承包项目风险管理研究[J]. 现代工程项目管理, 2025, 4(9).
- [4]潘显彬. 建筑工程EPC总承包项目风险识别与动态管控研究[J]. 现代建筑工程技术, 2025, 1(4).
- [5]曹红武. 水利工程EPC总承包模式的工程造价管理研究[J]. 工程施工与管理, 2025, 3(10).
- [6]易贵彪, 肖惠. EPC总承包模式下水利工程造价管理风险防范及预防策略[J]. 水利技术监督, 2025(8): 96-98, 175.
- [7]贾艳芳. EPC总承包项目中工程造价控制关键环节分析[J]. 建筑工程与管理, 2025, 7(6).
- [8]农超宇, 王亮, 咎金林. 大型地下洞室施工风险识别与防控策略研究[J]. 红水河, 2025, 44(4): 139-141.
- [9]郑洲. 高层建筑工程总承包管理模式下的风险识别与应对策略研究[C]//2025智慧设计与建造经验交流会论文集. 2025: 1-3.
- [10]高娜薇. EPC模式下装配式建筑设计的关键技术与协同管理探究[J]. 建材发展导向, 2025, 23(13): 28-30.
- [11]李寅. EPC总承包模式下设计阶段造价控制的关键因素[C]//2025智慧设计与建造经验交流会论文集. 2025: 1-3.
- [12]肖登平. 设计院主导的EPC总承包项目设计管理实践研究与优化策略[J]. 中国勘察设计, 2025(4): 100-102.