

第一章 概 述

一、建设工程监理产生的背景及简介

1. 产生的背景

几十年前，在计划经济时期，我国的工程建设活动基本上由建设单位自己组织进行。建设单位不仅负责组织设计、施工、申请材料设备等技术环节，还直接承担了工程建设的监督和管理职能，即“投资、建设、管理、使用”四位一体。这种建设单位自建式的模式存在许多缺陷：投资规模难控，工期、质量难保，浪费现象比较普遍，严重阻碍了我国建设水平的提高。20 世纪 80 年代初，鲁布革工程管理经验推动了我国建设单位项目管理和监督管理的同时发育、同步发展。党的十三大以后，随着计划商品经济的发展和基本建设投资体制、设计与施工管理体制的改革，迫切需要建立起一种能够有效控制投资，严格实施国家建设计划和工程合同的新格局，抑制和避免建设工作的随意性。建立建设监理制度，就是为适应这种新格局而提出来的。

我国正式开展和推行建设工程监理工作是从 1988 年 7 月 25 日建设部发出《关于开展建设监理工作的通知》（〔88〕建字 142 号）文件开始。但在此之前，我国的很多大型基础建设项目已开始采用建设工程监理的模式，如云南鲁布革水电站、浙江石塘水电站、陕西西三公路、京津唐高速公路、秦皇岛渤海铝二期工程、中国国贸中心等能源、交通、冶金、经贸等部门和系统，实际上就在以不同形式、不同程度地对建设工程试行建设工程监理制度。

经过几年的实践和探索，1988 年起开始在八市两部进行监理试点，他们是：北京、上海、天津、沈阳、哈尔滨、南京、宁波、深圳八市和能源、交通二部。试点工作的内容是成立负责机构，选择建设工程监理试点工程，组建建设工程监理单位，认定监理工程师。

建设工程监理试点工作于 1993 年结束。1993 年 10 月按照建设部第 16 号令发布的《工程建设监理单位资质管理试行办法》的规定，建设部审定了全国首批 59 家甲级建设工程监理单位。至此我国的建设工程监理走上了稳步发展的道路。

实行建设工程监理，是我国基本建设管理体制深化改革，向国际惯例靠拢的重要举措。这项制度的确立，开创了一个建设单位、施工单位、监理单位三位一体，以合同为纽带，以建设法规为准则，以投资效益为目标的开放型、专业化、社会化管理工程项目建设的新格局。建设工程监理推动了我国工程建设事业向高水平、高效益发展，为社会各界所接受。

2. 建设工程监理简介

建设工程监理也叫工程建设监理，是指具有相应资质的监理单位受工程项目建设单位的委托，依据国家有关工程建设的法律、法规，经建设主管部门批准的工程项目建设文件、建设工程委托监理合同及其他建设工程合同，对工程建设实施的专业化监督管理。工

程建设监理制是社会对工程建设管理专业化、市场化、效益化要求的必然结果。

建设监理单位是由政府主管部门审批的经营型监理企业，具有企业法人地位，是受建设单位委托，或通过招投标获得经营业务，依据双方签订的合同内容代表建设单位对工程建设进行监督管理，建设单位与监理单位、监理单位与施工单位之间依据经济合同建立委托与被委托和监理与被监理的关系。建设单位可以委托，也可以不委托监理。同时，如果建设单位与施工单位有合同约定，施工单位就必须依照合同规定接受监理单位的监理。

建设监理单位代表建设单位对建设工程实施管理，依据与建设单位所签订的合同进行监理活动。监理的任务是协助建设单位实现项目目标；监理的目的是确保工程建设质量和安全，提高工程建设水平，充分发挥投资效益；监理的内容是“三控二管一协调”。监理的深度和程度不尽相同，有项目工程建设全过程的勘察设计、施工招标、工程施工等各阶段监理，也有对其中某个阶段的监理。当前，一般是工程施工阶段的监理。监理单位和施工单位同属企业，是平等的主体，但是，建设监理单位被赋予了与施工单位不同的特定职责，即在工程建设过程中代表建设单位对施工单位行使管理、监督、检验和认可权。建设监理单位依照国家有关行政法规和施工合同条款有关规定，承担经济 and 法律责任。

建设监理单位根据与建设单位签订合同中的具体条款内容，代表建设单位对工程进行质量、投资、进度全方位的控制和管理。它对工程的每一个工序操作质量采取跟踪旁站的监理方式，并逐项进行质量检查验收，对不符合质量标准的部分可以拒绝签证计量支付凭证，协助建设单位按合同执行奖罚赔款等，通过组织协调等手段依法进行质量管理。

在我国，社会监理单位是自主经营的企业法人机构，是独立承担民事责任的主体。建设工程监理就其为建设单位提供技术经济咨询服务的角度来讲，属第三产业。建设工程监理与建设单位之间是被委托与委托的关系，与施工单位之间是监理与被监理的关系。建设单位如果把工程委托给监理单位实施监理，他就把交易中取得的权利的一部分授予监理单位。按照惯例，监理单位应具备以下一些权利：（1）有对受委托监理的工程项目的任何问题，包括建设规模、设计标准、使用功能、选定总设计和总施工单位等重大问题向建设单位行使建议权，协助建设单位正确决策；（2）有对分包单位的确认权与否决权；（3）有对工程协作单位和工程进度进行组织协调的主持权，以及对施工组织和施工技术的建议权；（4）有对工程使用的材料和施工质量进行检查和按质量标准的确认权与否决权，以及开工、停工和复工权；（5）有对工程施工工期的确认权与否决权；（6）在工程承包合同约定的工程造价范围内，有对工程款支付的决定权与否决权，以及工程款结算的确认权与否决权；（7）有对合同争议和协作争议的调解权。建设单位通过合同，授权监理单位对建设工程的质量、造价、进度进行全面的控制和管理。相应地，建设单位与施工单位之间与建设合同有关的联系活动应通过监理单位进行。

监理工程师在执行合同时，不是建设单位的现场施工代表，不是建设单位的代理人，也不是代表建设单位的利益，二者不具有人身依附的雇佣关系。监理单位是独立于建设单位与施工单位之外的第三方，以自己的名义公正决断事务，对于合同以外的工作任务，不受建设单位的指派。如果把监理单位看成是建设单位的代理人，就把监理工程师与建设单位作为一方，和施工单位对立起来，使得监理单位成为被动、附属的机构，自然无法发挥其应有的作用。

按照国际惯例，监理工程师与施工单位都是法人的经济实体，都是平等的主体。在工

工程项目执行中，他们虽是监理与被监理的关系，但他们之间并没有合同约束。在交往程序上，监理单位处理同施工单位关系的基本原则是：一方面要严格监督施工单位全面履行合同规定的义务；另一方面又要积极维护其合法权益。施工单位对建设单位的任何要求，以及建设单位对施工单位的任何要求，都必须通过监理工程师转达对方，不得绕过监理直接做出处置。监理工程师则要为双方的利益服务。

因此，建设监理单位作为第三方，应公正、独立、自主地开展监理工作。监理是受建设单位委托的，所以要千方百计地为建设单位服务，进行目标控制。但是监理单位应同时具有非依附性。监理单位的监理活动不但受建设单位方委托合同的约束，而且必须依据“国家工程建设的政策、法律、法规，政府批准的建设计划、规划、设计文件以及依法成立的工程承包合同”。建设工程监理要维护建设单位和施工单位的合法权益。

工程监理工作应覆盖项目实施的整个阶段，即从项目立项或项目决策至保修期结束，包括：设计准备阶段、设计阶段、施工阶段、动用前准备阶段和保修期。在项目各个阶段中社会监理的工作内容一般包括以下六个方面：投资控制、进度控制、质量控制、合同管理、信息管理和组织协调，其中合同管理是监理工作内容的核心。

二、我国的建设监理制度

目前，虽然建设监理制度已经在全国范围内推行，但建设单位、施工单位和质量监督机构对实行工程监理的意义及其重要性仍缺乏充足的认识，对监理人员的地位及其与各方的关系也不甚了解。为了解决上述问题，从1992年2月1日施行《工程建设监理单位资质管理试行办法》开始，到2008年5月，中华人民共和国住房和城乡建设部、国家工商行政管理总局联合发布《建设工程监理合同示范文本（征求意见稿）》，政府及相关部门也相继出台了许多与建设工程监理关系密切的法律、法规、规章及规范。如《建筑法》、《建设工程质量管理条例》、《工程监理企业资质管理规定》、《建设工程监理规范》和《房屋建筑工程旁站监理管理办法（试行）》等。除此之外，为了保证社会监理的健康实施，建设主管部门还制订了相应的制度。这些制度与法律、法规形成了一个框架性的系统。

1. 建设监理工程师的考试注册制度

为加强监理工程师的资格考试和注册管理，保证监理工程师的素质，我国按照国际惯例对建设监理工程师实行考试注册制度。只有经全国统一考试合格并经注册取得《监理工程师岗位证书》的人员才具备监理工程师的从业资格。

监理工程师资格考试，在全国监理工程师资格考试委员会的统一组织指导下进行。全国监理工程师资格考试委员会由国务院建设行政主管部门和国务院有关部门工程建设、人事行政管理的专家组成，负责制定统一的监理工程师资格考试大纲和有关要求，确定考题并提出考试合格标准，监督、指导地方、部门监理工程师资格考试工作，审查、确认其考试是否有效，向全国监理工程师注册管理机关书面报告监理工程师资格考试情况。

参加监理工程师资格考试者，必须具备以下条件：

(1) 具有高级专业技术职称，或取得中级专业技术职称后具有三年以上工程设计或施工管理实践经验；

(2) 在全国监理工程师注册管理机关认定的培训单位经过监理业务培训，并取得培训结业证书。

取得《监理工程师资格证书》人员必须注册，被授予《监理工程师岗位证书》后才能

以监理工程师的名义从事工程建设监理业务。已经注册的监理工程师，不得以个人名义私自承接工程建设监理业务。

2. 工程建设监理单位资质管理制度

为促进建设工程监理工作健康发展，规范工程建设监理单位的经营，我国对工程建设监理单位实行资质管理制度。

监理单位，是指取得监理资质证书，具有法人资格的监理公司、监理事务所和兼营监理业务的工程设计、科学研究及工程建设咨询单位。

监理单位资质，是指从事监理业务应当具备的人员素质、资金数量、专业技能、管理水平及监理业绩等。2007年施行的《工程监理企业资质管理规定》将监理单位的资质分为综合资质、专业资质和事务所资质。其中，专业资质按照工程性质和技术特点划分为若干工程类别。综合资质、事务所资质不分级别。专业资质分为甲级、乙级，其中，房屋建筑、水利水电、公路和市政公用专业资质可设立丙级。每级监理单位都有相应的设立条件、资质标准与业务范围。

3. 建设工程监理的强制制度

《建设工程质量管理条例》第十二条规定，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。对一般建设工程的监理，委托权存在于建设单位手中，是非强制性的。建设单位可以不委托。但该条同时要求下列建设工程必须实行监理：

- (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) 利用外国政府或者国际组织贷款、援助资金的工程；
- (5) 国家规定必须实行监理的其他工程。

2001年1月17日发布施行的《建设工程监理范围和规模标准规定》分别对上述五类工程的具体范围和规模标准进行了解释。如大中型公用事业工程，是指项目总投资额在3000万元以上的工程项目；成片开发建设的住宅小区工程，是指建筑面积在5万平方米以上的住宅建设工程。强制性监理的实施保证了国家重点建设工程的建设质量和投资效益，维护了社会公众的安全和利益。

4. 工程建设监理的招投标制

建设部在《1998年建设事业体制改革的工作要点》中提出“积极推进建设监理招标制”。最新颁布的《中华人民共和国招标投标法》中规定了有关的工程项目应实行建设监理招投标。监理单位作为独立的一方，受建设单位委托，对工程项目建设进行管理，对于提高工程建设水平和投资效益，发挥重要的作用。因此作为项目建设单位，选择一个高水准的监理单位来管理项目的实施是一项至关重要的工作。

建设监理实行招投标是完善我国建设监理制度和推进我国监理事业发展的有益尝试。在国际上通行的工程监理委托方式是直接委托的方式，一般采取陈述和谈判的形式。这种方式实施的前提是：(1) 建设单位对项目管理公司等咨询单位的能力、实力和社会信誉等情况已经有所了解。(2) 国外的有关建设法律、法规和条例、规范等都比较完善，对从事

项目管理的工程师和其他咨询工程师的职业资格和道德标准都有明确的规定，他们的工作和行为受到法律、法规和职业道德规范的约束。但这种委托方式也有其局限性。

我国的现实情况决定目前选择监理单位不宜采用直接委托方式，主要是由于以下方面的原因：（1）建设单位行为不规范，尚未形成完善的项目法人制度。我国多数是公有制建设单位的法人代表，建设项目的投资主体绝大部分是国家或集体，其建设投资与经营风险和法人代表之间的效益原则上不直接挂钩。在长期计划经济体制的作用和影响下，既难于形成自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的机制，又缺乏严格、有效的监督机制。（2）监理行业自身行为不规范。目前我国监理行业本身自律不够，不少监理单位不能严格执行市场规范要求，采取靠压价、请客送礼等不正当竞争手段招揽业务，对监理市场起了破坏作用，影响监理行业的正常健康发展。（3）此外，受权力和利益驱使，还存在行业保护、部门分割和政企不分的状态，难于形成公正、统一的监理市场；还有些政府职能部门成立监理单位，政府机构不与企业脱钩，从而弱化了正常、公平的竞争。

监理招标投标制的全面实行将发挥以下方面的积极作用：（1）有利于规范建设单位行为。通过监理招标投标，将转变建设单位的观念，加深社会对监理工作的认识，提高建设监理的地位，使建设单位自觉接受监理；（2）有利于规范监理单位的行为，促进监理企业自身素质的提高，促进监理企业加强管理，提高竞争能力。（3）有利于形成统一开放、竞争有序的监理市场，打破行业垄断、部门分割、权利保护，发挥市场机制作用，达到优胜劣汰的目的。

三、我国建设工程监理的发展及取得的成就

建设监理制度的运行，为建立一个建设单位、承建单位、监理单位三位一体，以合同为纽带，以建设法规为准则，以投资效益为目标的开放型、专业化、社会化管理工程建设项目的新格局做出了重要贡献。20多年来，我国的建设工程监理制度不断健全，监理从业人员队伍不断扩大，整个行业的监理水平得到充分提高。

1. 建设工程监理行业的发展

（1）制度不断完善，基本形成了一套由法律、法规、规范组成的较为完备的建设监理法规体系。从《建筑法》到《建设工程质量管理条例》和《建设工程安全生产管理条例》，确立了我国实行强制性监理的法律地位。同时，政府主管部门颁布了《注册监理工程师管理规定》（建设部令第147号）、《工程监理企业资质管理规定》（建设部令第158号）和《工程监理企业资质管理规定实施意见》（建市〔2007〕190号），这些监理单位与队伍的管理和培训制度保证了监理人员的基本素质，规定了监理单位在监理市场上的行为，强化了工程监理市场的监督管理；颁布了我国第一个关于规范外商投资建设工程服务企业的管理性文件《外商投资建设工程服务企业管理规定》；出台了《建设工程监理与相关服务收费管理规定》（发改价格〔2007〕670号），有效地解决了工程监理收费标准过低这一制约我国监理行业健康发展的“瓶颈”问题。同时，绝大多数地方政府或人大以及各部门，也制定了本地区本部门的建设监理法规和实施细则，形成了上下衔接的法规体系，进一步规范了工程监理活动。

（2）培养了一支监理队伍，造就了一批监理企业。截止到2010年，监理企业达到6106家，监理从业人数达到67.54万名。工程监理专业技术人员60.37万人，其中注册监理工程师9.91万人。（数据来源：《2010建设工程监理统计资料汇编》）

(3) 由于监理实践的深入开展,从业人员的经验不断积累,监理队伍的整体业务素质 and 监理单位的监理能力不断增强。一些监理单位的监理能力已达到或接近世界水平,他们积极采用新技术、新手段,实施关键环节旁站式的过程监控,明显提高了工程质量。工程监理与承建主体共创了一大批优质工程。尤其是三峡、西气东输、南水北调、西电东送、青藏铁路、京九铁路、奥运场馆等国家重点工程项目和一大批大型公共建筑工程。

(4) 全国工程监理行业规模持续扩大,行业内部结构调整取得新进展。全国工程监理行业已汇聚了 6000 多家监理企业,其中从事房屋建筑与机电安装工程监理的企业达到 5100 多家。近几年,工程监理企业中的综合资质和事务所资质企业从无到有;甲级资质企业明显增加,乙级资质企业也有所增加,丙级资质企业明显减少。随着国有企业改制和企业产权制度改革步伐加快,股份制企业、私营企业在建设工程监理企业中所占的比重逐渐增加。总之,企业组织结构逐渐趋于合理化。

(5) 完善了我国的工程建设管理体制,加快了我国建筑市场与国际建筑市场的接轨。建设工程监理制度的实施一方面改善了建设工程的管理,创造了吸引外来投资的软环境;另一方面也使我国在工程咨询领域内有了一个重要的竞争手段。

2. 建设工程监理行业取得的新成就

1993 年以来全国多数大中型工程项目实施了建设监理。这些工程的投资、进度和工程质量都得到较好的控制,工程质量高,取得了显著的经济效益,获得了社会的广泛认可。

(1) 建设工程监理效果明显,“百年大计,质量第一”的目标得以实现。2005~2010 年期间,一大批代表当今世界先进水平的“高、深、大、难”工程项目高质量地建成并投入使用,工程监理在项目建设和管理过程中发挥了不可或缺的作用。北京奥运会工程、上海世博会工程、广州亚运会工程和深圳大运会工程的建设中,许多工程监理企业承担了监理工作,为工程建设的优质高效发挥了作用。在长江三峡水利枢纽工程、青藏铁路工程、南水北调工程、西气东输工程、高速铁路、城市轨道交通等一大批重大工程建设中,上百家工程监理企业承担了监理任务,工程质量达到了一流标准。

(2) 建设工程监理企业在国家政策的引导下,逐步拓展经营范围,在建设工程全过程管理服务方面取得新的突破,服务能力逐渐增强。近几年,一批较大型监理企业实施了标准化、专业化、信息化建设,并通过运用先进的检测设备和技术手段,对所监理项目进行科学管理控制,提高了监理工作的服务质量;一些大型综合建设工程监理企业利用自身的优势为业主提供集项目策划、设计管理、招标代理、造价管理、施工过程管理等为一体的全过程集成化管理服务,为工程监理企业的改革发展创出了新路。

(3) 境外工程建设项目明显增加,建设规模扩大,“走出去”初见成效。工程监理企业积极开拓国际工程管理业务,境外工程监理市场规模迅速扩大。境外收入从 2005 年的 14273 万元增至 2010 年的 328119 万元,增长近 22 倍,占营业收入的比重也从 0.51% 上升至 2.74%。随着时代的发展,工程监理将逐步与国际工程咨询相融合,工程监理的国际化程度也将不断得到提高。

(4) 工程监理行业协会权威性逐渐提高,在加强诚信体系建设,规范行业行为,强化服务意识,提升工程监理工作水平等方面做出了许多贡献。协会根据工程监理人才队伍的实际状况,研究制定了相应的培训教育规划,组织开展注册监理工程师继续教育。组织会

员单位开展评先创优活动，促进工程监理企业的健康发展，激发监理工程师的爱岗敬业精神，增强工程监理企业的自信心。同时，中国建设监理协会积极开展工程监理理论研究工作，编辑出版了理论研究论文集，先后组团赴南非、埃及、德国、英国、澳大利亚考察工程项目管理与咨询业务等。

总之，经过 20 年的探索实践，我国的工程监理制度已经走上了一条以监理工程师为基础，以监理企业为主体，国家强制性监理与企业市场化运作相结合的自主创新之路。

四、我国建设工程监理存在的问题及发展趋势

1. 存在的主要问题

(1) 注册监理工程师数量严重不足，部分监理人员素质不高。

随着工程监理市场需求的不断扩大，注册监理工程师数量的增长速度远远低于市场对监理人员需求的增速，不能满足当前工程建设的需求。无论是经济发达地区还是欠发达地区，注册监理工程师数量与强制监理的工程项目之间都存在较大的差距。据统计，2010 年全国在建工程项目 46 万项，而 2010 年全国共有注册监理工程师 11 万人，平均每个注册监理工程师要同时承担 4.2 个项目的监理工作。

部分监理人员专业知识不足、综合协调管理能力较弱，缺乏经济、法律、合同管理等方面的系统知识，监理工作不到位。有的监理人员在面对困难和复杂局面时原则性不强，缺乏承担“三控、两管、一协调”任务的责任心，对工作懈怠，出现监理不严、滥用职权等现象。这在很大程度上影响了工程监理行业的服务质量和社会信誉，埋下了工程安全、质量隐患。

(2) 监理企业恶性竞争比较严重，部分企业监理手段落后。

工程监理企业之间低价竞标，多数地方和工程项目没有执行国家发展改革委、建设部发布的《建设工程监理与相关服务收费管理规定》（发改价格〔2007〕670 号），特别是房屋建筑工程为主营业务的监理企业数量众多，已达 5000 多家，同质化、低水平恶性竞争严重，造成恶性循环，致使工程监理企业高端人才流失比较严重。

部分工程监理企业科技投入不足、创新能力不强，缺少性能优良的检测、监测仪器和设备，监理手段单一，信息化管理水平有待提高，尚不能运用科学的监理方法和手段实施监理，在很大程度上影响了工程监理效果。

(3) 工程监理市场尚未统一，监理环境有待改善。

工程监理市场条块分割严重，招投标工作中存在地方和行业保护主义。目前，监理市场供求关系失衡，过度竞争甚至恶性竞争导致市场混乱，存在着很多漏洞：①有的行业在没有行政审批依据的情况下，仍在进行工程监理企业资质和监理工程师注册审批；②有的地方采用诚信押金或保证金等手段限制外地工程监理企业进入本地从事监理工作，不利于形成统一开放、竞争有序的工程监理市场；③有的地方、部门出台与《建设工程监理与相关服务收费管理规定》（发改价格〔2007〕670 号）相悖的文件，以低于国家标准作为地方、部门支付监理费的标准。

部分建设单位对监理工作不支持或干预较多、施工单位不配合，使得工程监理作用难以充分发挥。有些建设单位不具备项目管理的能力，对工程监理制度不了解，经常出现市场行为不规范的问题，或者该授权的不授权，要求工程监理企业无原则地按其意愿和要求开展工作。有的建设单位在选择工程监理企业时只注重报价，不考虑企业资信、技术力量、服务水

平，以最低价中标方式选定工程监理企业，违背了选择工程咨询单位的基本原则。

在建筑行业市场机制中，监理单位扮演监督的角色，监督施工单位所有与项目有关的工作，对建设单位负责，然而，很多时候，监理人员被当作施工单位的质检员和安全员；并且，有的施工单位不执行监理指令，严重影响了监理工作的正常开展。

(4) 工程监理定位不明确。

工程监理就是在贯彻执行国家有关法律、法规的前提下，控制工程建设的投资、工期、工程质量，进行安全管理、合同管理，协调有关单位之间的工作关系等。但是现有法规和标准对工程监理工作的范围和深度规定的不够详细，社会各界对工程监理的职责和定位还存在分歧。思想、认识的不一致，导致工程监理单位有时难以有效地开展监理工作，严重影响了工程监理行业的健康发展。

上述存在的主要问题以及造成这些问题的主要原因，反映了我国现阶段建设监理市场的困难：既有体制不健全、不完善的原因，也有机制上需要探索、解决的制度原因。

2. 发展趋势

综合判断国际、国内形势，我国仍处于可以大有作为的重要战略机遇期。国际、国内经济形势和宏观政策的调整，产业结构、投资方向和市场需求的转变，对工程监理行业的传统企业体制、管理模式、经营方式和发展理念将带来强烈冲击，形成机遇与挑战并存的新形势。

经济全球化不但有利于我国利用国际市场进一步开放和扩大出口，而且有利于继续引进国外先进技术、设备、人才和管理经验，推动国内技术进步和产业转型升级。从总体来看，世界经济的发展形势有利于我国经济继续保持平稳较快发展，从而给工程监理行业带来更大的发展空间。可以说，目前我国是世界上最大的“建筑工地”，也是世界上最大的建筑市场。大规模建设对工程监理服务的需求持续增加，工程监理行业将会获得更大的发展空间。同时，“走出去”战略的实施，以及加入 WTO 贸易领域以来，我国工程监理企业的竞争实力、管理模式，尤其是人员素质，都面临着巨大的挑战。机遇和挑战并存，与国际知名公司同台竞争也会促进合作、加强交流，有利于高级人才和人才队伍的成长。市场需求的变化、产业结构的优化升级以及低碳绿色经济时代的到来，给工程监理行业提出了更高的新要求。

在未来几年里，监理市场需求将保持一定的稳定增长，工程监理行业也将逐步发展壮大。同时，监理行业的社会责任将不断加大。工程监理的社会责任将不断被重视，作为政府监督职责的补充将不断被强化。目前，我国工程监理业务主要还集中在施工阶段。今后，随着经济社会发展，工程监理行业组织结构将更趋合理化，大型监理企业将逐步具备全过程管理、工程监理与项目管理一体化及“1+X”等多元化服务能力，中小型企业将逐步形成“专、精、特、尖”的服务特色。人才是工程监理行业发展的第一资源，科技进步对工程监理方面人才的要求日益提高。人才短缺的现状决定了高素质监理人才竞争将日趋激烈。另外，监理行业的信息化建设将不断加快，计算机等现代管理手段将更为普及，信息化管理将成为监理企业提升监理服务水平和提高企业竞争力的重要手段。

五、我国建设工程监理的发展建议

1. 完善工程监理法规标准体系

法规、标准是工程监理行业发展的法制保障和行为准则，我国颁布的法律法规中有关

建设工程监理的条款不少，部门规章和地方性法规的数量更多。工程监理行业的法规、标准的基本框架已经形成，但仍需完善：

(1) 健全和完善工程监理法规和制度，可以有效地解决工程监理行业中的各种矛盾。应尽快起草修订相关法律法规，明确工程监理的职责，对监理资质进行严格审查，加强市场动态监管，建立和完善工程监理行业信用体系等，有效地指导和规范工程监理行为，以确保工程监理行业的健康发展。

(2) 不断完善工程监理标准体系，按不同工程类别、专业制定工程监理工作标准，在监理工作管理制度、人员配备、监理工作现场管理、监理工作程序等方面推进标准化工作，进一步落实工程监理职责。

(3) 工程监理责任保险可以有效地转移和分担监理工程师所承担的责任风险。工程监理实行总监理工程师负责制，监理工程师所面临的责任风险十分复杂，非常有必要转移和分担其责任风险。但是我国责任保险制还在探索阶段，相应的法律法规尚不健全，应继续探索和建立工程监理责任保险制度，不断完善工程监理责任体系。

2. 加强工程监理人才队伍建设

一支精通工程技术、经验丰富、熟悉工程建设各项法律法规的监理队伍是实现建设工程监理行业稳定、长效发展的关键因素。加强监理人员培训，提高监理队伍的整体素质和监理能力，同时还要加强对监理人员职业道德的建设工作，开展优质服务，提高服务档次。修订完善监理工程师考试注册办法，吸引更多的人才进入工程监理行业。加强对注册监理工程师的继续教育培训，进一步优化注册监理工程师的知识结构。建立以能力为本的管理体制和竞争机制，为人才提供用武之地。建立健全客观、公正的人力资源考核评价体系，为人力资源的科学管理提供可靠依据。

3. 加强工程监理企业的自身建设

加强工程监理企业的文化建设，有利于增强企业的软实力，形成行业的凝聚力，提升企业的竞争力，树立企业的良好形象。同时，建立和完善企业内部的岗位职责、职业道德、学习培训、考核奖惩等各项规章制度，保障工程监理企业的有效运行。积极应用先进的工程管理技术和方法，加大工程检测设备投入，完善检验检测手段，规范工程监理工作，提高企业的整体服务水平。以市场需求为导向，积极扩展监理服务内容，引导监理企业向全方位、全过程监理的方向发展。

第二章 项目监理机构及其设施

工程监理单位履行建设工程监理合同时，应在施工现场派驻项目监理机构。现场项目监理机构必须精干高效、关系顺畅，以保证正常运行，提高监理效果，实现建设监理对工程项目三大目标全方位控制的目的。因此，现场项目监理机构的设计必须符合基本的组织原理。

第一节 组织论的基本原理

组织作为一种有目标的人群心理活动与技术系统有机结合并按特定关系模式工作的统一体，自然就是人类最普遍的社会现象，组织的范围与人类活动的范围同样宽广。在科学认识的指导下，随着组织实践的不断发 展，对组织的认识也不断深化。组织论的发展经历了传统组织理论、科学组织理论和现代组织理论三个阶段。

一、传统（古典）组织理论

传统组织理论的核心是组织结构的合理化，试图建立几种通用法规，以确保组织目标的实现。它涉及整个组织的协调和管理人员在组织中的作用。它着重研究组织结构的设计、组织运行的基本原则和组织中管理的基本职能。在传统阶段，多用静态的、结构的和法规的观点来分析研究组织的结构、分工、层次、责任、制度和职权等问题。这一阶段注重制度而轻视人员，强调结构分工而忽视人际关系，单纯地把组织视为一个经济—技术系统，从而认为组织的目标是如何用最 小的代价获取最大的效益。

传统组织理论的基本要点是：

- (1) 组织存在明确分工。组织要依照任务性质、工作程序、作业地点和人员不同而分工。
- (2) 组织是一种多层次结构，以便统一指挥，令行禁止。
- (3) 组织内部要责权分明。组织中的每个岗位都应有明确的职权范围，并要求每个人承担职务时明了自己应担负的任务。
- (4) 组织是依据法规、制度而组成。组织中的每个成员都受法规、制度的控制。
- (5) 组织的目的性。任何组织都有一定的目标，组织的基本任务是实现既定目标。
- (6) 组织的协调性。由于组织分工与层次关系，要求组织各部门具备良好的协调性，以保证组织功能的发挥，防止各自为政。

总之，传统组织理论是以静态—结构—法规的观点来研究组织问题。其研究重点是组织结构及其合理化。这一问题正是组织理论研究的基础。传统组织理论研究至今已将近一个世纪，不仅在当时起过重要作用，而且对以后组织理论的发展颇有深刻影响。

但是，传统组织理论也有明显的不足之处。如对组织中人员的动机、人际关系、心理状态以及激励作用等就没有进行探讨。因为组织是由人参加的，只注重组织结构，而不考

虑人的因素，不管组织设计多么精致，一旦人出现问题，也达不到组织的目标。再如组织人员间的沟通问题，传统组织理论尚未研究。这样就难以增强组织人员的团结意识，使组织缺乏活力和朝气。因为即使组织结构健全严密，但若缺乏团队精神，则组织将犹如一盘散沙，根本无法实现组织的目标。另外，由于组织规模不一，性质各异，如果千篇一律地采用一样的组织形式，也是不妥的。忽略组织外部环境而将组织作为一个封闭系统来研究，更是传统组织理论的一大弊端。

二、科学组织理论

科学组织理论研究引入了行为科学的基本原理，不仅更清楚地映射出传统组织理论的不足，而且更强烈地影响到组织理论的发展。科学组织理论的基本要点如下：

(1) 组织的心理—社会性。组织不仅规范了各成员的职位和工作任务，而且也是人们为达到其共同目标而构成的有机团体。人并非是把金钱当作刺激积极性的惟一动力的“经济人”，而是在物质之外还有社会和心理因素的“社会人”。

(2) 组织是平衡的。人之所以参加到组织中来，并努力做出自己的贡献，是因为组织能给他必要的满足。组织的存在与发展在于其成员的内聚力，两者是相辅相成的。

(3) 组织具有正式组织和非正式组织之分。而且非正式组织对正式组织具有正、反方向的作用。

(4) 组织的影响力。组织不仅仅是一种职责关系结构，而且由于成员的相互交往也存在一种无形的影响力。这种影响力不仅贯穿于上、下级之间，而且也存在于同级成员之中。

(5) 组织的沟通。人是组织中最活跃的因素。组织中人们的交往不仅要依据法规制度规定的职责关系，而且更多更重要的是依照非正式的赋有心理感情色彩的社会关系。这些都要用沟通的方式予以实现。

(6) 组织的人格整合性。因出身、社会环境等不同而造成组织成员的性格也有差异，即心理学中的所谓人格有区别。不同人格的人对事物的认识、理解、看法、态度也不同，从而组织中人员交往总会产生这样或那样的冲突。这是必然现象，并不可怕。解决或调解冲突也是组织的基本功能，组织成员本身也愿意调解冲突，以达到其共同追求的目标。

用行为科学的基本原理研究组织问题固然使组织理论研究大大前进了一步，但它并非十分完备。归纳起来，尚存在下列缺点：

(1) 行为科学重视事实真相的研究，注重资料积累。但若不进行归纳分类，就会陷入杂乱事物的包围中，支离破碎，不得要领，仍无助于问题的解决。

(2) 行为科学研究组织仍然是以封闭的观点来进行，并未涉及组织的外部环境。

(3) 行为科学研究的对象是人，人有思想有意识，变化多端，差异甚大，从而带来研究结果的可靠性及可信程度等问题。

(4) 行为科学虽然侧重组织的动态研究，但也没有全面透彻地剖解组织间问题的全貌。实际上尚有许多问题因其内部条件的变化和外部环境的不定性而有待采取新的组织理论方法去认识、去解决。

三、现代组织理论

自20世纪中叶起，由于科学技术的蓬勃发展，生产力水平的巨大进步和生产社会化程度的日益提高，组织理论进入了以系统论方法为主的现代发展阶段。此阶段的代表人物主要有美国的卡斯特和罗森茨韦克及卢桑斯。其中，卡斯特和罗森茨韦克基于贝塔郎菲提

出的一般系统论，并结合信息论、控制论而建立的一种系统管理组织理论，强调组织是一个开放系统。《组织与管理——系统方法和权变方法》一书是他们组织理论的代表作。这种基于系统论观点的组织理论不仅特别强调组织中各个分系统及其相互关系，而且还明确指出组织与外部环境的相互关系，即组织从外界接受资源、能量和信息，经过转换后又将生成物输送到外界去。这种以系统论观点为基础的现代组织理论虽然从宏观上改变了以往组织理论限于组织设计和规范管理普遍原则的简单做法，但由于它侧重于组织及其管理的总的方面，从而难以运用于组织管理实践中的具体问题——组织中各分系统的相互关系及其协调问题。处理这些更为具体的问题，需要了解各分系统的独特特征和相互关系的具体模式。为此，便形成了另一主要学派——权变学说。其中，尤以美国学者卢桑斯的《管理导论——一种权变学说》为这种权变学派的代表作。权变理论的主要观点是否认存在有普遍适用于所有环境的永恒原则，从而强调组织的多变量性，并力图了解组织在变化着的环境中运营的实际状态。权变理论还强调，应根据具体环境条件，采取相互的组织结构、管理机制和领导模式。

总之，基于系统理论的组织理论除了从组织内部来分析组织各分系统的特点及其相互关系外，尤其着重研究组织与外部环境的相互作用。在研究组织及其分系统时，必须考虑其外部环境——社会、经济、政治、文化等因素。组织与其外部环境是一种相互影响的互动关系。因此，对于任何组织都要考虑其对外部环境的适应性。这种能适应环境、适应时代变化而不断调整本身结构与工作方式的组织就是生态组织。综上所述，以系统论方法为基础的现代组织理论的基本思想是：

(1) 组织是一个面向外部环境的开放系统。组织从外界输入资源、能源、信息，经过转换而向外界输出产品或服务。这种输入输出的不断循环维持组织的生存与发展。

(2) 组织是一个分工有序的子系统的统一体。组织包括结构子系统、技术子系统、心理社会子系统、目标与价值子系统和管理子系统。

(3) 组织具有界限性。界限性作为一个抽象的概念是将组织与环境区别开来的标志。作为封闭系统，其界限是刚性的，不可渗透的，说明它是一个自我封闭的系统，与外界没有任何联系。作为开放系统，其界限是柔性的，可渗透的。这时界限起着组织的过滤作用，即对环境的输入进行筛选。筛选掉组织不需要的东西，从而使组织有效而可容地运行。另外，界限还有确定组织活动范围的作用。当然，社会组织中的界限不像生物组织那么具体、明确和确定，它将随着组织的功能与活动而变动。

(4) 组织是一个反馈系统。反馈使组织不断从外界输入信息而有助于组织的调查。

(5) 组织是一个新陈代谢系统即负熵系统。组织不断与外界交换资源、能源与信息，而输入负熵流 (des)，组织内部由于不可逆过程而新生内熵流 (dis)，整个组织的熵变 (de) 为两者之和。当 des 的绝对值大于 dis 时，熵变 (de) 为负——组织总熵减小并最终形成一个低熵的耗散型组织结构。

(6) 组织具有维持功能和适应功能。组织的维持功能在于保持组织各组成环节的协调均衡，组织的适应性使组织能快速适应外界环境的变化。组织的这两种功能的综合就是自组织性。

基于传统的贝塔朗菲一般系统论方法的组织理论在按着组织与外界环境互动关系分析研究实际问题时常常推崇一种优化准则——如何用最佳方式实现目标最优化。这时，研究

对象被简化了,问题的边界清楚了,但由于简单化而不得不对问题进行抽象概括,从而研究结果也失真了。另外,它不便考虑人的世界观、价值观的影响,从而不适于处理包括人的因素在内的劣结构问题。

上述组织理论发展的三个阶段构成了组织理论从形成至今的历史演进过程。各个阶段研究的角度、方法、内容不尽相同,但研究的问题却大致相同。而且在三个阶段中间,也有一些过渡性或交叉型的派别,有的理论提出较早而受人重视较晚,有的理论虽被替代,但有些内容至今仍有重大作用或为人们所运用。另外,通过对组织理论发展阶段和演进过程的回顾与分析,我们清楚地看出组织理论来源于实践、服务于实践的演进历史过程也是认识与实践相统一的发展过程。随着时间的推移,组织理论发展的内在逻辑和规律也会不断延续。

四、组织理论对现场项目监理机构设计的启示

由于组织既是管理的主体,又是管理的客体,还是管理的职能,因此在对项目监理机构进行设计时,就必须保证项目监理机构这些功能的发挥。借鉴上述的组织理论,我们认为以下几点对于建立精干高效的现场监理机构有十分重要的意义:

(1) 目标是组织存在的前提。一切管理活动总是始于目标和计划的,监理单位在接受业主委托后要根据监理合同中规定的监理范围和内容、监理的深度和密度等要求,确定监理预期目标和计划,设立相应规模的监理组织机构,如监理部、监理站或监理组等,其组织结构要与工程项目特点、规模、合同结构等相适应。

(2) 组织中应有明确的分工与协作。分工和协作是相互对立相互联系的,只有分工没有协作会造成各自为政,只有协作没有分工会造成职责不清、管理混乱。具体来讲,分工应把监理目标、监理内容分配到各个层次、各个有关专业以及落实到个人头上,明确各个层次、各个专业乃至各个监理人员应该做的工作,协作是指明确部门与部门之间、专业与专业之间、个人与个人之间的协调关系与配合方法。

(3) 组织必须对层次的权力与责任进行划分。层次与权力的划分应明确监理机构内各层次人员的领导隶属关系及监理工作中权限的大小,需总监理工程师给予书面的授权。

(4) 组织内部和组织与组织之间必须加强沟通。沟通是实现项目监理机构内部成员有机协作、互相信任、增强凝聚力的基础条件,也是项目监理机构与业主、承包商建立良好业务关系的前提。

(5) 组织本身是动态的,而且组织处在动态的环境中。在项目监理机构中,动态既会表现在监理人员的变化上,也会表现在监理人员素质的变化上,既会来自于业主方面,也会来自于承包商方面。因此,作为项目监理机构必须有充分的准备,以适应这种变动。

(6) 无论是对项目监理机构内监理人员的管理,还是在具体监理过程中与承包单位的沟通,都应重视心理因素。上级对下级、监理对承包商都不应该盛气凌人,颐指气使。大家要站在平等的角度,互相尊重。

第二节 现场项目监理机构的设计

一、监理组织机构设计的基本原则

项目监理机构的组织形式和规模,应根据委托监理合同规定的服务内容、服务期限、

工程类别、规模、技术复杂程度、工程环境等因素确定。组织设计就是对监理组织机构活动和结构的设计过程。在设计过程中，应考虑以下基本原则：

1. 集权与分权统一的原则

建设工程监理实行的是总监理工程师负责制，因此，项目监理的权力应集中在总监理工程师手中。分权是指经过总监理工程师授权，将部分权力交给各子项目或专业监理工程师掌握。事实上，在监理组织中不存在绝对的集权，也不存在绝对的分权。在监理机构的设计中，集权或分权的程度应根据工程项目的规模特点、地理位置及总监理工程师的能力、精力和下属监理工程师的工作经验、工作能力和工作性质综合考虑确定。如果工作地点集中、工程规模较小、工程难度较大，可以采取相对集权的形式；如工作地点分散，工程规模较大，下属工作经验、工作能力较强，工作难度较小，可以采取适当分权的形式。

2. 专业分工与协作统一原则

分工就是按照提高监理专业化程度和工作效率的要求，把监理机构的目标、任务分成各级、各部门和各个人的目标、任务，明确干什么、怎么干、谁来干。协作是在分工的基础上要求不同的部门、专业相互配合，形成统一的整体，避免各自为政。

在监理工作中，各项控制之间是一个矛盾的统一体，因此在监理组织中，在强调应有明确的分工，以提高监理目标控制深度的同时，又要强调全体人员的协作和配合，使目标控制不被孤立地、割裂地看待。

3. 管理跨度与管理分层统一的原则

管理跨度的大小和管理层次的多少是由监理项目的规模、分布等决定的。当人数一定时，管理跨度与管理层次成反比例关系。管理跨度如果加大，那么管理层次就可以适当减少。管理跨度并非越大越好，跨度大意味着上级主管需要协调的工作量较大，而每一个人的知识、能力和精力是有限的，由此决定了管理跨度不能无限增加。反之，如果缩小管理跨度，那么管理层次肯定就会增多。监理组织机构设置时，若下级监理人员能力强、经验丰富时，管理跨度可大些，反之则小些；当上下级沟通程度强，有关指示命令请示能及时传达疏通时，其管理跨度可大些，反之要小些。

一般来说，在设计阶段可以考虑将监理分为两个层次，即以总监理工程师为首的项目决策层和各专业子项目监理工程师为主的执行层。在项目施工阶段可以考虑分为三个层次，即总监理工程师、专业监理工程师或子项目监理工程师、监理员或技术服务人员等。

4. 权责一致的原则

权责一致原则是在监理组织机构中明确划分职责权力范围。一定的监理岗位必须赋予相应的权力，做到责任和权力对称。只有做到有职、有权、有责才能使组织系统得以正常运行。由此可见，组织的权责是相对一定的岗位职务来说的，不同的岗位职务应有不同的权责。权责不一致对组织的效能损害是很大的。权大于责就很容易产生瞎指挥滥用权力的官僚主义，责大于权就会影响管理人员的积极性、主动性、创造性，使组织缺乏活力。权与责的关系，如图 2-1 所示。

监理组织机构内各类人员的职责分工，要根据监理合同规定的监理内容、监理组织机构内部的划分来明确进行授权，并承担相应的责任。

5. 才职相称的原则

监理人员的知识和技能必须满足他所担负的职责的要求。监理单位为监理组织机构选派的监理人员的现有或可能有的才能与其工作职务上的要求相适应，做到才职相称，人尽其才，才得其用，用得其所。

6. 效率优先原则

现场监理组织机构设计必须将效率原则放在重要地位。

总监理工程师应根据工程特点和监理工作要求选择最适宜的结构形式，实行最有效的内部协调，使监理工作高效而正确，减少重复和扯皮，并且具有灵活的应变能力。

7. 动态的原则

动态原则是指监理组织结构要有相对的稳定性，不要总是轻易变动，但又必须随监理阶段内容、外部条件的变化和监理目标控制的要求，及时进行适当的调整，在组织结构、专业、人员数量等方面做出变更。

我国建设工程监理规定中指出：监理单位应根据承担的监理任务，设立由总监理工程师、监理工程师和其他监理人员组成的项目监理组织机构，总监理工程师是监理单位履行监理合同的全权负责人，行使合同授予的权限，他应以书面形式明确授权于监理工程师以使其能够正确行使权力，具体履行监理职责，并领导其他监理人员的工作。

组织机构构成的要素包括以下几个方面：管理层次、管理跨度、管理部门、管理职责四大因素。各因素是密切相关，相互制约的。

(1) 监理机构的管理层次是指决策层的总监理工程师到操作层监理人员的等级层次的数量。管理层次通常分为决策层（总监、总监代表、各子项目或专业监理负责人等）、执行层（主要由各子项目或专业监理工程师构成）和操作层（主要由部分监理工程师和监理员构成）。决策层的任务是确定监理机构的监理目标和大政方针，进行与外界的沟通与协调，要求精干与高效地掌握监理工作所必需的各方面知识，有良好的沟通协调能力；执行层具体负责调动监理工作中的人财物，要求这些人员应有较高的专业技术能力、实干精神并能坚决贯彻管理指令；操作层具体从事现场监理操作和完成具体任务，要求他们有熟练的作业技能。这几个层次的监理职能和要求不同，标志着不同的监理职责和权限，同时也反映出监理组织机构中的人数变化规律，它犹如一个三角形，从上至下权责递减，人数递增。

(2) 监理机构中管理跨度是指一名上级监理工程师所直接管理的下级监理工程师或监理员人数。监理机构中每一个人的工作经验、能力和精力都是有限度的，所以一个上级监理工程师能够直接、有效地指挥下级的监理工程师或监理员的数目是有一定限度的。

同样，管理跨度的大小与监理人员性格才能、工作经验、个人精力、授权程度以及被管理的监理人员的素质关系很大。此外，还与监理职能的难易程度、工程地点远近、工作的相似程度、工作制度和程序等客观因素有关。监理机构的管理跨度，需积累经验并在实践中进行必要的动态调整。

(3) 监理机构中部门的合理划分。组织中部门的合理划分对发挥监理组织效应和目标控制是十分重要的，如果部门划分不合理，会造成控制、协调的困难，也会形成人浮于事，浪费人力、物力和财力。监理机构中部门的划分要根据监理目标与监理内容确定，例

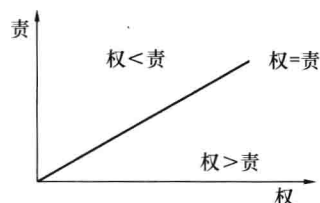


图 2-1 权与责的关系

如可按控制目标划分，也可以按照子项目划分。

(4) 监理组织机构中职能的确定。各部门职能的确定应便于纵向的领导、检查、指挥，使指令传递快，信息反馈及时。监理组织机构中应由总监理工程师根据部门的划分情况确定各部门的职能，并进行相应的授权。

二、建立监理组织机构的步骤

监理单位在建立项目监理组织机构时，一般应按以下步骤进行，如图 2-2 所示。

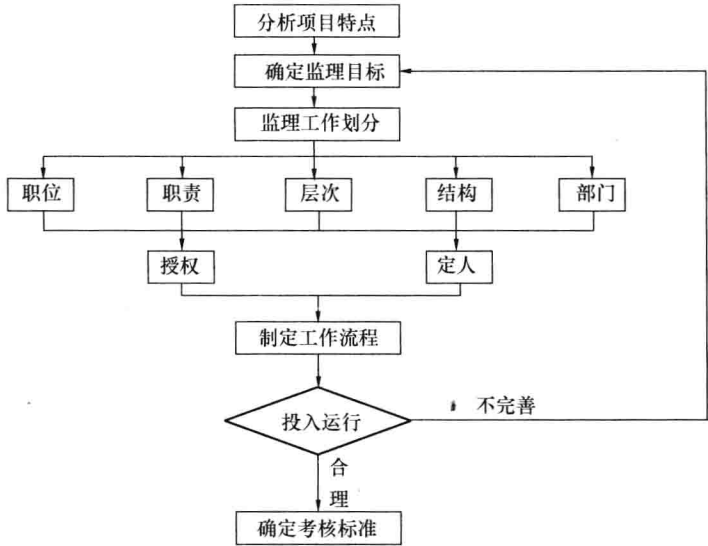


图 2-2 建立监理组织机构的步骤

1. 了解与分析项目的特点

项目监理机构是为一个特定的工程项目设立的。每个工程都有自己的特点。项目的规模情况、地理位置、监理合同要求等不同，项目监理机构的设计也不一样。如项目的规模会影响到监理机构组织的层次与跨度。监理合同的要求不同，相应地监理单位派出的监理人员专业配套情况就不同。监理单位考虑到地理位置的不同，可以选择是从本单位派人为主，还是在当地招聘人员为主。

监理项目的特点直接决定了监理的目标和任务内容。

2. 确定建设监理目标

监理目标的确定应根据工程建设监理合同和监理项目的特点。项目建设监理目标是监理组织机构设置的根本目的，是出发点，也是归宿，离开监理目标，就会如无源之水，无本之木，使监理组织机构的设置失去方向。所有的监理活动都应该从“一切为了监理目标的实现”出发，要根据监理目标划分部门、设置机构、确定人员、划分层次，因事而定岗定职定责，因责而授权。

3. 确定监理的工作内容

根据监理目标和监理合同中规定的监理任务，明确列出监理工作内容，并进行分类归并及组合。对各项工作的归并及组合应以便于监理目标控制为目的，并考虑监理项目的规模、性质、工期、工程复杂程度以及监理单位自身技术业务水平、监理人员数量、组织管理水平等。

如果进行全过程监理，监理工作划分可按决策阶段、设计阶段和施工阶段分别归并和组合，如图 2-3 所示。如果进行施工阶段监理，可按投资、进度、质量等目标进行归并和组合。

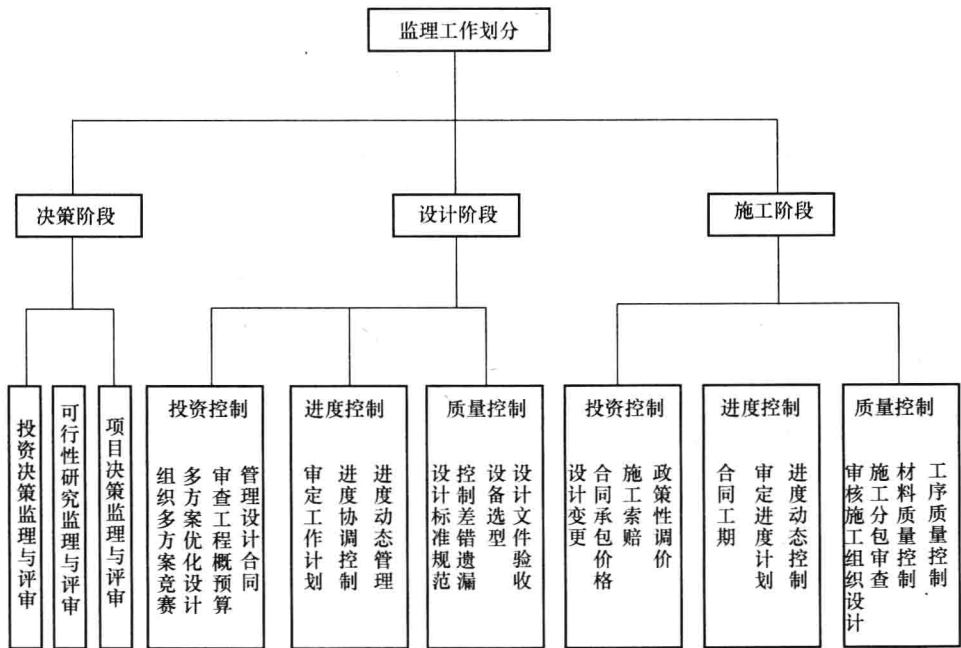


图 2-3 监理工作的划分

4. 项目监理机构的组织设计

(1) 确定组织结构形式

由于工程项目规模、性质、建设地点、建设条件等的不同，可以选择不同的监理组织结构形式以适应监理工作需要。结构形式的选择应考虑有利于合同项目的管理，有利于控制目标，有利于决策指挥，有利于信息沟通。

(2) 合理确定管理层次

总监理工程师、专业监理工程师和监理员构成了监理组织结构中的三个层次。1) 决策层。由总监理工程师及其助手组成。要根据工程项目的监理活动特点与内容进行科学化和程序化的决策。2) 执行层。由专业监理工程师和子项目监理工程师组成，具体负责监理规划的落实、分项目标控制及合同实施的管理。属承上启下管理层次，对上直接影响到决策的正确与否，对下则领导、指挥现场监理员的工作。3) 操作层。由监理员、检查员等组成，具体负责现场监理工作的操作。

(3) 制定岗位职责

岗位职务及岗位职责的确定，要有明确的目的性，不可因人设事，因人设岗。根据责权一致的原则，应进行适当的授权，以承担相应的职责。

(4) 选派监理人员

根据监理工作的任务，选择相应的各层次人员，除应考虑监理人员个人素质外，还应考虑总体的合理性与协调性。