

# 施工监理应承担的监理责任及其界定浅析

Simple Discussion on Supervisor's Responsibility that should bear during Construction  
Supervision and the Definition of it

(常州安厦工程项目管理有限公司 王培祥 213022)

[摘要]: 工程监理独立地开展建设监理工作,可能出现一些违规行为,或者因工作失职造成施工质量、进度、投资控制和施工安全等方面问题,工程监理应承担哪些责任以及责任如何界定,容易出现监理责任模糊,难以区分和界定。监理单位应承担的行政责任,以及在施工质量、投资、进度、安全等方面应承担的责任及界定应具体问题具体分析。

[关键词]: 工程监理 个人 承担责任 界定

[Abstract]: When construction supervision enterprises launch project management independently, it may cause some unlawful practice. Also, neglecting the work duty can cause questions such as construction quality, progressive control, investment control and construction safety, etc. So it is difficult to distinguish and define the responsibilities that the construction supervision enterprises should bear. Concrete problem should be made a concrete analysis of administrative responsibilities that construction supervision should bear and occur in such aspects as construction quality, investment, progress, safety etc.

[Key words]: Construction Supervision Individual Bear Responsibility Define

## 一、引言

我国自 1988 年开展建设监理以来,经过十几年的发展,工程监理作为建筑市场四大主体之一,与建设、设计、施工单位一起,共同担负起工程建设的重任,它以合同为纽带,以有关法律、法规、标准以及项目建设文件为依据,独立地开展建设监理工作。在建设监理过程中,由于工程监理自身的行为不规范,以及工程建设过程中多种复杂因素的影响,可能出现一些违规行为,或者因工作失职造成施工质量、进度、投资控制和施工安全等方面问题。对出现这些方面问题,工程监理应承担哪些责任以及责任如何界定,虽然有关法律、法规就主要的违法、违规行为已有明确的责任界定和处罚,但由于相关人员对工程监理的内容、性质和职责认识不足,加上现有的法律、法规对工程监理实施的责任界定不够具体、不够明确,容易出现监理责任模糊,难以区分和界定。笔者结合多年的监理工作经验和对工程监理的认识,对工程监理应承担的责任及责任界定作浅要的分析,与广大同行切磋、探讨。

## 二、现行相关法律、法规规定监理单位应承担的责任及其界定

1、监理单位应承担的行政责任及处罚界定。如果监理单位自身存在以下不规范行为:(1)越级本单位资质承揽监理业务的;(2)转让监理业务的;(3)以欺骗手段取得资质证书承揽监理业务的;(4)与建设单位或施工单位串通,弄虚作假,降低工程质量的;(5)将不合格的建设工程施工、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字的;(6)允许其它单位或个人以本单位名义承揽监理业务的;(7)未取得资质证书承揽监理业务的;

(8) 与被监理工程的施工单位以及建筑材料、建筑构配件和设备供应单位有隶属关系或者其它利害关系承担该项工程监理业务的。《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》等法律、法规对监理单位的处罚界限已有明确规定，监理单位将被处以罚款、责令改正、停业整顿、降低资质等级或者吊销资质证书、没收违法所得等。

2、监理单位应承担的民事责任。根据《建筑法》第三十五条规定，“工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，与承包单位串通，为承包单位谋取非法利益，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任或与承包单位承担连带赔偿责任。”从该条款可以明确，监理单位在监理工作中违反合同或者不履行其它义务，或者由于过错侵害国家、集体、他人的利益，应承担民事赔偿责任。监理单位的民事责任赔偿有二条限制，一是合同约定的监理酬金，二是注册资金的限制。如果双方约定了违约金，其违约金不能超过监理酬金，如违约金不足以抵偿对方的损失，对方可要求追加赔偿，以注册资金为限。但合同中违约金只能选择一种，不能同时适用。

### 三、工程监理在施工质量控制方面应承担的责任及其界定

《建筑法》第五十八条第 1 款规定，建筑施工企业对工程的施工质量负责。《建设工程质量管理条例》第三十六条规定，工程监理单位对施工质量承担监理责任。也就是说，工程施工质量是由施工企业直接负责的，如果监理单位未按照有关依据或者未尽合同义务实施监理而造成工程施工质量失控的，应承担相应监理责任，具体问题应具体分析：(1) 如果监理单位依照有关法律、法规以及技术标准、设计文件，按照《建设工程监理规范》的程序和职责，履行了监理合同相关义务，因施工企业的管理水平、技术素质等原因达不到承包合同规定的质量要求（如合同规定质量等级为市优或省优质工程，而实际完成的质量等级为合格），监理单位不承担责任。(2) 如果监理单位不按照监理合同约定履行义务和职责或者不按照规定的监理程序，对应当监督检查的项目不检查或不按照规定检查，造成质量问题，给建设单位造成损失的，应承担相应的赔偿责任。累计赔偿总额不应超过监理报酬总额（除去税金）。(3) 如果监理单位所派的监理人员“勤奋认真地工作”，由于其工作能力、水平不够或者实践经验不足，该发现的问题而未发现，造成施工质量问题，给建设单位造成损失的，应承担相应的连带赔偿责任。累计赔偿总额不应超过监理报酬总额（除去税金）。(4) 如果监理单位与施工单位串通，弄虚作假，降低工程质量的；或者将不合格的建设工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签认的，并谋取非法利益，将受到相应的行政处罚（详见行政法规）。如果上述行为给建设单位造成损失的，监理单位将承担连带赔偿责任，赔偿总额将以其注册资金为限。如果上述行为造成工程实体发生重大安全事故，那么直接责任人员将构成过失犯罪，承担刑事责任（量刑详见《刑法》第 137 条）。应当指出，相应监理人员单独的行为不至于过失犯罪，是属于从属犯罪行为。

### 四、工程监理在施工进度控制方面应承担的责任及其界定

造成工程进度拖延有多方面的原因，建设、设计、施工、监理四方面任何一方的原因都可能造成进度拖延，监理单位在施工进度控制方面应承担以下几个方面的责任：(1) 因为《建设工程监理规范》第 5.6 条中第 1 款、第 2 款明确规定，总监理工程师有责任审批施工单位报送的施工总进度计划，年、季、月度施工进度计划。如果监理单位所批准的计划在实施过程中，出现了因施工进度计划编制错误或者有遗漏项目等原因导致工期延误，除了承包单位要承担主要的责任外，监理单位也负有审批责任。(2) 根据《建设工程监理规范》第 5.6.3 条规定的有关内容，如果监理工程师未进行跟踪检查施工进

度计划的实施情况，或者发现实际进度拖后于计划进度，又没有及时采取相应控制措施，督促施工单位加快施工进度，按期完成进度计划，听之任之，监理单位应承担失察责任。

(3) 根据《建设工程监理规范》第 5.6.4 条规定的相应内容，如果总监理工程师在监理月报中未向建设单位报告工程进度和所采取进度控制措施的执行情况，未提出合理预防由建设单位原因导致的工程延期及相关费用索赔的建议，监理单位应承担过失责任。监理单位在进度控制方面所承担的上述三方面责任，是属于监理单位未履行相应的义务，由于其工作失职造成的，这部分责任应由建设单位根据监理合同有关条款，向监理单位追究相应责任，给建设单位造成损失的，应承担连带赔偿责任。因为施工进度是由施工单位编制和具体实施的，监理单位只起监督控制作用，赔偿总额不应超过监理报酬总额（除去税金）。

## 五、工程监理在投资控制方面应承担的责任及其界定

《建设工程质量管理条例》第 37 条规定，未经总监理工程师签字，建设单位不拨付工程款，不进行竣工验收。这是法规对总监理工程师规定的权利和义务，也说明实施监理的工程项目，建设单位是应当授予监理单位投资控制权的。如果建设单位在监理合同中明确规定不授予监理单位投资控制权，那么监理单位将不承担投资控制责任。如果建设单位授予监理方投资控制权，监理单位应承担起投资控制的责任。如果在监理过程中，监理单位对工程变更、计量以及签证方面把关不严，存在过错，给建设单位造成损失的，应承担赔偿责任，赔偿总额不应超过监理报酬总额（除去税金）。需要指出的是，工程款的签认是总监理工程师的权利和义务，如果总监理工程师未能履行该项义务，或者未能依法独立行使该项权力的，则其个人应承担相应责任。

## 六、工程监理因设计文件错误而未进行及时处理应承担的责任及其界定

在工程项目施工过程中，因设计文件的错误引起的质量问题，应由设计单位承担责任。因为设计文件是设计单位的“产品”，设计文件的错误造成的工程质量问题，不能免除设计单位应承担的直接的、主要的责任。如果设计文件是存在明显违反工程建设标准，如“强制性条文”等法规、标准的有关规定，或者设计单位图纸中存在标高、轴线和标注等明显错误，在实施过程中，监理人员未能发现或发现未及时提出修改，说明监理人员未认真工作，或者未按有关建设法规、标准为依据实施监理，可以说监理单位未完全履行合同的义务，给建设单位造成损失的，监理单位应承担一定的民事责任。因为《建筑法》第三十二条明确规定：“工程监理人员发现工程设计不符合建筑工程质量标准或者合同约定的质量要求的，应当报告建设单位要求设计单位改正”。应该说明的是，监理单位所承担的连带责任是有限的，因为在设计文件实施之前，要经过图纸审查机构的审查、行政主管部门的审批以及图纸会审等多项程序。

## 七、工程监理在施工安全生产方面应承担的责任及其界定

根据《建筑法》第四十五条规定“施工现场安全由建筑施工企业负责。实行施工总承包的，由总承包单位负责。分包单位向总承包单位负责，服从总承包单位对施工现场的安全生产管理”。从《建筑法》有关建筑安全生产管理条款内容可以看出，施工现场安全由施工企业负责，与监理单位无关。同样，《建筑法》第三十二条规定：“建筑工程监理应当依照法律、行政法规及有关的技术标准、设计文件和建筑工程承包合同，对承包单位在施工质量、建设工期和建设资金使用等方面，代表建设单位实施监督。”从该条款可以明确，《建筑法》对工程监理的工作性质定位是：质量、工期、投资控制。再者，从《建设工程监理规范》对工程监理的定义内容可知，建设工程监理在施工阶段的主要工作内容包括：“三控制、二管理、一协调”。而根据《建设工程安全生产管理条例》第十四条规定：“工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项

施工方案是否符合工程建设强制性标准。工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。”《建设工程安全生产管理条例》第五十七条规定，如果工程监理单位有以下行为：（一）未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查的；（二）发现安全事故隐患未及时要求施工单位整改或者暂时停止施工的；（三）施工单位拒不整改或者不停止施工，未及时向有关主管部门报告的；（四）未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的，监理单位将被责令限期改正、停业整顿、罚款、降低资质等级或者吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任。综上所述，现行国家有关法律、法规对工程监理在施工安全方面应承担责任的的规定尚有冲突之处，具体民事赔偿责任也不明确，亟待在法规体系上予以协调统一。

## 八、监理人员个人应承担的责任及其界定

如果监理单位受到行政处罚或者给予经济赔偿，相应直接责任人也应当受到处罚。如果监理单位直接责任人违反有关法律、法规，应受到相应的行政处罚（详见相关法规条文）。同时，监理单位应加强对内部直接责任人员的责任追究，除行政上采取措施外，在经济上可以处以单位赔偿损失额的5%—20%的罚款，具体数额可根据具体情况分析决定，监理酬金高的可取百分比的低值，酬金低的可取百分比的高值。对法定代表人、总监理工程师、专业监理工程师、监理员等有关责任人员应一律追究责任，以增强工作责任心与使命感。

参考文献：

1. 《刑法》
2. 《建筑法》
3. 《建设工程监理规范》
4. 《建设工程质量管理条例》
5. 《建设工程安全生产管理条例》
6. 《工程监理企业资质管理规定》

作者简介和通讯地址：王培祥，男，1968年生，高级工程师，国家注册监理工程师，2002年度常州市十佳总监理工程师，2003年度江苏省优秀总监理工程师。

江苏省常州市汉江路116号 213022

E-mail: czaswpx@yahoo.com.cn