

建设各方对施工图纸缺陷应负责任研究

丰景春, 杨建基

(河海大学商学院, 江苏 南京 210098)

摘要:根据国家现行法律、行政法规、其他规定以及合同履行的诚信原则, 分析和研究设计单位、建设单位、施工单位和监理单位承担施工图设计缺陷的责任条件以及各自应承担的职责。研究表明: 应按照“谁设计, 谁负责”的原则追究设计单位的责任; 建设单位应当承担没有提供准确、充分施工图纸的责任; 监理单位应当承担失职和不尽职的责任; 施工单位应承担没有履行应警告义务的责任。

关键词:建设监理; 监理责任; 监理单位; 设计缺陷; 施工图纸

中图分类号: TU71

文献标识码: A

文章编号: 1006-7647(2004)02-0032-04

1 施工图纸的提供方式和质量控制程序

1.1 施工图纸的提供方式

施工图纸的提供方式分为两类: ①建设单位提供施工图纸; ②中标者(承包人)提供施工图纸, 即建设单位负责提供招标设计图纸, 通过招标方式选择中标人后, 由中标人提供施工图纸。在承发包模式中, 当采取设计、施工分离承发包模式时, 永久建筑物的施工图纸和大中型临时工程的施工图纸采用第一种方式提供, 即建设单位提供永久建筑物的施工图纸和大中型临时工程的施工图纸, 而小型临时设施的施工图纸由承包人提供; 当采用设计施工一体化或交钥匙承发包模式时, 承包人负责提供所有施工图纸, 包括永久建筑物的施工图纸、临时工程的施工图纸。

1.2 施工图纸质量控制程序

实行建设监理制后, 根据施工图纸质量控制程序, 所有施工图纸必须交给监理工程师审核(核查)、签字、盖章。只有经过监理工程师审核、签字、盖章的施工图纸(称为工程师图纸)才能用于施工。

a. 建设单位提供施工图纸的质量控制程序。

①设计单位将施工图纸交给建设单位; ②建设单位将施工图纸交给监理工程师; ③监理工程师在合同规定时间内完成对施工图纸的审核(核查)、签字、盖章工作, 并将图纸交给承包人; ④承包人收到施工图纸后, 应在合同规定时间内完成施工图纸的检查工作, 如发现图纸中存在问题, 应在规定时间内交给监理工程师处理, 若没有发现问题, 则可以按图施工。

b. 承包人提供施工图纸的质量控制程序。承包人提供施工图纸的控制程序较为简单: ①承包人将施工图纸交给监理工程师; ②监理工程师在合同规定时间内完成施工图纸的审批、签字、盖章工作, 并将施工图纸交还承包人, 承包人可按图施工。

2 建设各方的职责

根据承发包模式和当事人在合同中所处的地位, 建设各方在施工图纸质量方面应承担的职责如下。

2.1 设计单位的职责

a. 《中华人民共和国建筑法》中对建设工程设计单位的职责规定如下:

第五十二条规定: 建设工程设计的质量必须符合国家有关建筑工程安全标准的要求。

第五十六条规定: 建筑工程的设计单位必须对其设计的质量负责。设计文件应当符合有关法律、行政法规的规定和建筑工程质量、安全标准、设计规范以及合同的约定。

同时, 第七十三条规定了相应的法律责任, 即建筑设计单位不按照建筑工程的质量、安全标准进行设计的, 责令改正, 处以罚款; 造成工程质量事故的, 责令停业整顿, 降低资质等级或吊销资质证书, 没收违法所得, 并处以罚款; 造成损失的, 承担赔偿责任; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任。

b. 《建设工程质量管理条例》中对建设工程设计单位的职责规定如下:

第十九条规定: 设计单位必须按照工程建设强制性标准进行设计, 并对设计的质量负责。

第六十三条和第七十四条规定了相应的法律责任。第六十三条指出设计单位未按照工程建设强制性标准进行设计的,责令改正,处10万元以上30万元以下的罚款;造成工程质量事故的,责令停业整顿,降低资质等级;情节严重的,吊销资质证书;造成损失的,依法承担赔偿责任。第七十四条指出设计单位违反国家规定,降低工程质量标准、造成重大安全事故,构成犯罪的,对直接责任人依法追究刑事责任。

2.2 建设单位的职责

a.《中华人民共和国建筑法》中对建设单位的职责规定如下:

第五十四条规定:建设单位不得以任何理由要求设计单位在工程设计中违反法律、行政法规和建设工程质量、安全标准,降低工程质量。设计单位对建设单位提出降低工程质量的要求应当予以拒绝。

同时,第七十二条规定了相应的法律责任,即建设单位要求设计单位违反建设工程质量、安全标准,降低工程质量的,责令改正,可以处以罚款;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

b.《建设工程质量管理条例》中对建设单位的职责规定如下:

第十条规定:建设单位不得明示或暗示设计单位违反工程建设强制性标准,降低建设工程质量。第十一条规定:建设单位应将施工图设计文件报县级以上人民政府建设行政主管部门或者其他有关部门审查。施工图设计文件未经审查批准的,不得使用。

同时,第五十六条规定了相应的法律责任,即建设单位明示或暗示设计单位违反工程建设强制性标准,降低建设工程质量的,或施工图设计未经审查或者审查不合格擅自开工的,责令改正,处20万元以上50万元以下的罚款。

第七十四条指出建设单位违反国家规定、降低工程质量标准、造成重大安全事故构成犯罪的,对直接责任人依法追究刑事责任。

2.3 施工单位的职责

a.《中华人民共和国建筑法》中对施工单位的职责规定如下:

第五十八条规定:施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工,不得偷工减料。工程设计的修改由原设计单位负责,施工单位不得擅自修改工程设计。

同时,第七十四条规定了施工单位的法律责任,即对施工单位不按照设计图纸或者施工技术标准施工的行为,责令改正,处以罚款;情节严重的,责令停业整顿,降低资质等级或者吊销资质证书;造成建筑工程质量不符合规定质量标准的,负责返工、修理,

并赔偿因此造成的损失;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

b.《建设工程质量管理条例》中对施工单位的职责规定如下:

第二十八条规定:施工单位必须按照工程设计图纸和施工技术标准施工,不得擅自修改工程设计,不得偷工减料。施工单位在施工过程中发现设计文件和图纸有差错的,应当及时提出意见和建议。

同时,第六十四条规定了相应的法律责任,即对施工单位不按照工程设计图纸或施工技术标准施工的行为,责令改正,处工程合同价款2%以上4%以下的罚款;造成建筑工程质量不符合规定质量标准的,负责返工、修理,并赔偿因此造成的损失;情节严重的,责令停业整顿,降低资质等级或者吊销资质证书。

第七十四条规定:施工单位违反国家规定、降低工程质量标准、造成重大安全事故构成犯罪的,对直接责任人依法追究刑事责任。

2.4 监理单位的职责

我国有关法律、行政法规没有规定监理单位在工程设计文件及图纸方面应承担的责任,但在《水利工程项目施工监理规范》^[1]中规定了监理单位的职责,即监理单位应核查建设单位提供的施工图纸,并签字、盖章,对施工图设计中存在的技术问题提出修改建议;监理单位应审批由承包人负责提供的设计文件和施工图纸。

3 建设各方的责任分析

3.1 设计单位的责任

《中华人民共和国建筑法》和《建设工程质量管理条例》规定应按照“谁设计,谁负责”的原则追究设计单位的责任。根据这一原则,比较容易确定设计单位应承担的责任。如果设计缺陷是由于设计单位的原因造成的,就应追究设计单位的责任;如果设计缺陷是由于非设计单位原因(例如建设单位提供的原始资料不真实、不齐全、不准确等)造成的,那么设计单位不承担责任。

a. 行政责任和刑事责任。有关设计单位及相关人员的行政责任和刑事责任在法律、行政法规中已作了规定。

b. 赔偿责任。设计单位的赔偿责任应在设计合同中加以规定。赔偿责任一般应按“最高限额赔偿”原则认定,即设计单位赔偿的最高数额为设计报酬金额。超过设计报酬金额那部分损失由建设单位承担。

3.2 建设单位的责任

a. 行政责任和刑事责任。有关建设单位及相关人员的行政责任和刑事责任在法律、行政法规中已

作了规定。

b. 赔偿责任.建设单位是否要承担赔偿责任主要取决于施工图纸提供的方式.建设单位只对由其提供的施工图纸承担赔偿责任,而不对由承包人提供的施工图纸承担任何赔偿责任.因此,由于建设单位提供的施工图纸存在问题(包括图纸错误、延误交付等),从而给施工单位带来损失,建设单位应承担赔偿责任,施工单位应通过索赔的方式获得补偿。

3.3 施工单位的责任

3.3.1 施工单位的责任条件

设计单位与建设单位的责任条件比较容易认定,而施工单位责任的认定则比较困难.通常认为施工单位只要按照建设单位提供的设计文件进行施工即按图施工,施工单位就不需要对由于设计缺陷而产生的不利后果负责.但是这需要具备一个前提条件:提供设计文件的当事人(建设单位)即为默示地保证了设计的准确和充分.换言之,如果建设单位不能保证或事实上没有能够保证设计的准确和充分,那么施工单位只要按图施工就不需要承担责任的认定条件并不能成立.为了便于分析和认定施工单位的责任条件,首先看案例1。

案例1:某工厂建设项目的土建部分,在施工图纸上,设计单位将消防管道与电线管道放于同一管道沟中,中间没有任何隔离.该施工图纸由建设单位提供,并经监理单位审核、签字、盖章后交由施工单位.施工单位按照经监理单位审核、签字、盖章的图纸进行施工.该部分工作完成后,建设单位拒绝验收,其理由是:建设单位认为这样做极不安全,违反了建设单位所提供工程规范的有关规定和合同约定.该合同约定,施工单位若发现施工图中存在任何错误和异常,应及时向监理单位提出.为此,监理单位指令施工单位返工,将两管隔离.施工单位认为他只有按图施工的义务,如果要求将两管隔离,应按图纸存在错误认定而给予施工单位补偿,监理单位驳回了施工单位要求补偿的要求.施工单位对此提出异议。

施工单位在履行施工承包合同过程中,应始终遵守诚实信用原则(在习惯法中称之为默示原则),即负有应警告的义务.当一个合格胜任的施工单位未能将应当意识到的设计问题警告建设单位或监理单位时,则施工单位即违反了诚实信用原则。

可见,施工单位负有检查设计文件和判断其充分性和准确性的责任,即应发现那些容易被发现或显而易见的缺陷,否则认为施工单位违反诚实信用原则的协力合作义务。

综上所述,施工单位的责任条件是没有履行应

警告的义务。

案例1分析:施工单位未尽到应警告的义务,违反了诚实信用原则,索赔不能成立.当然设计单位应承担设计责任,监理单位应承担不尽职的责任。

3.3.2 施工单位责任的认定

施工单位不管是否履行应警告的义务,对由于建设单位提供的设计所造成的缺陷不承担责任,包括行政责任、刑事责任和赔偿责任.但是,当施工单位按图施工进行索赔时,应认定其责任条件.如果施工单位已经履行了应警告的义务,而设计文件的缺陷是一个有经验的施工单位所不能合理发现的,则施工单位可以向建设单位索赔;如果施工单位没有履行应警告的义务,或者设计文件的缺陷是一个有经验的施工单位所能或应该能发现的,施工单位为此应承担由于按图施工给自身带来的损失(例如返工损失等)。

3.4 监理单位的责任

3.4.1 监理单位的责任条件

与施工单位责任的认定相同,监理单位责任的认定也比较困难.根据监理性质,以及有关法律法规、监理规范、监理合同示范文本的规定,监理岗位责任条件可以分为监理失职和监理明显偏差。

3.4.1.1 监理失职

监理失职^[2]是指监理单位没有按监理规范、监理合同有关规定对施工图纸等有关文件进行核查、审查、审批、签字等。

案例2:某办公大楼在施工过程中发生了搅拌台倒塌事故(属于临时工程,由承包人提供设计图纸),造成3人死亡的重大安全事故.经查,搅拌台的设计存在严重问题,搅拌台设计为不稳定结构,没有设置斜撑.监理人员没有对搅拌台施工图纸进行审查.监理人员认为搅拌台是由承包人自己设计的,只负责对由建设单位提供的施工图纸进行核查、签字,没有义务对由承包人提供的施工图纸进行审批。

案例2分析:按照“谁设计,谁负责”的原则,应当追究设计人员的责任.监理人员应承担没有对搅拌台的设计图纸进行核查的责任.尽管搅拌台倒塌事故与监理人员未审核搅拌台设计图纸的行为没有直接的必然联系,但监理人员没有履行其相应的职责和义务,此时监理就需要承担失职的责任。

3.4.1.2 监理明显偏差

判断监理人员在施工图纸审核过程中产生的工作偏差是否需要承担责任,关键在于监理人员是否尽自己所能真正履行了相应的职责.如果监理人员没有真正履行自己的职责,监理人员则需要承担责任。

案例3:某节制闸工程的闸板地基处理方案为

现场灌注桩,翼墙地基处理方案为预制桩.在建设单位提供的闸板地基处理图纸中,图中标明的现场灌注桩直径为1.1m,图纸说明中认定同一灌注桩的直径为1.2m.该施工图纸经监理人员审查、签字后交承包人,承包人也未发现图与说明两者之间的矛盾,按图所标注的直径(即1.1m)进行施工.事后,设计单位认定的灌注桩直径为1.2m,监理接到设计单位的通知后,指令承包人返工,并认为监理无需承担任何责任.在事后的责任认定过程中,监理人员提出没有发现图纸中的问题是由于自己能力、水平有限造成的.

在案例3中,设计单位应当承担设计责任,施工单位应当承担没有履行应警告的责任.那么监理的责任到底如何认定,也就是说,是否像监理所说的那样他不需要承担任何责任?要判断监理是否要承担责任,应从下面两个方面理解“监理要尽自己所能真正履行职责和义务”.

a. 监理人员应具备胜任监理工作所需要的条件,即监理人员的监理能力要满足监理的要求.监理能力是确保监理人员履行义务的前提条件.目前,我国的监理推行准入制度,实行持证上岗制度,这表明只有那些具备一定条件的人员方可允许从事监理工作.

但是由于从事监理人员的数量不能满足需要以及部分监理人员素质、能力不高等原因,部分现已从事监理的人员事实上并不能胜任监理工作,因此,这部分监理人员不可能真正履行监理的职责和义务.

b. 监理人员应按照诚实信用原则履行职责和义务.目前,有些监理人员并没有做到认真核查、审核施工图纸等,甚至没有经过核查、审核就在图纸等文件上签字.对于这种情况,可以认定监理人员没有按照诚实信用原则履行职责和义务.

案例3分析:从表面分析,监理人员的确在图纸上签过字,似乎履行了自己的职责.实际上应按监理人员不胜任监理工作或没有按照诚实信用原则履行职责和义务,追究监理人员的责任.

为了便于判断,应将监理偏差分为两类,即明显偏差和一般偏差.其中,监理人员应对明显偏差承担责任,而对于一般偏差则无需承担责任.所谓明显偏差是指监理人员在核查、审核、审批、监督过程中没有能够识别明显错误(例如施工图纸标注不全、各类图纸配合上有错、构造措施不当等)所产生的偏差;一般偏差是指除明显偏差以外的其他监理偏差,例如监理没有发现那些需要进行核算(计算)才能确认的问题而产生的偏差等.

如果施工图设计存在缺陷,监理单位和设计单位应承担的责任存在本质区别.设计单位承担设计责任,而监理单位承担失职或不尽职的责任,并不需要承担设计责任.

3.4.2 监理责任的认定

目前,对于监理单位应当承担的责任存在争议,体现在两个方面:①监理单位是否要承担责任;②承担责任的范围.

a. 责任承担的条件.从以上分析可知,监理对于监理失职、明显工作偏差两种责任条件需要承担相应的责任.尽管现行有关法律、行政法规没有规定监理单位在工程设计文件及图纸审核、或核查方面应承担的职责,但是监理规范和监理合同中规定了监理单位的职责.因此,可以按照监理单位失职或不尽职追究监理单位的责任.

b. 承担责任的范围.一般地说,监理单位只承担赔偿责任(民事责任),而不应该承担行政责任和刑事责任.为此,《水利工程建设项目建设施工监理规范》^[1]提出监理单位应核查施工图纸,而不是审批施工图纸,其目的就是要明确监理单位的责任范围.

3.4.3 监理单位赔偿金额

《工程建设监理合同标准条件》第二十五条规定:监理单位对委托人的累计赔偿额不应超过监理酬金的总额(扣除应缴纳的税金).根据监理实践,以及监理规范等有关规定,监理单位的赔偿金额最高限额一般不超过该监理项目的监理报酬,也就是说,即使监理给建设单位造成的损失超过监理报酬,监理单位只赔偿与监理报酬相等的赔偿金额,对于超过监理报酬那部分损失,监理单位不予赔偿.

由此可见,监理单位承担的赔偿责任与承包人承担的赔偿责任存在本质区别.

4 结 论

建设各方在施工图纸缺陷方面应按以下条件承担责任:①按照“谁设计,谁负责”的原则追究有关各方的责任;②建设单位应当承担没有提供准确、充分施工图纸的责任;③施工单位应当承担没有履行“应警告”义务的责任;④监理单位应承担失职或不尽职的责任.

参考文献:

- [1] SL288-2003,水利工程建设项目建设施工监理规范[S].
- [2] 王家远.监理责任的法律基础[J].建设监理,2001(2):41~45.

(收稿日期:2003-05-16 编辑:张志琴)