

水利水电工程监理岗位责任

丰景春¹, 黄华爱²

(1. 河海大学商学院, 江苏 南京 210098; 2. 广西壮族自治区水利厅基本建设局, 广西 南宁 530023)

摘要:结合近年来我国水利水电工程建设过程中所发生的安全事故、质量事故等问题,分析监理的性质,并根据国家现行法律法规、监理规范、监理合同示范文本等,分析监理岗位责任、施工安全责任主体等。重点探讨监理岗位责任条件、监理岗位责任种类及赔偿责任。分析认为,监理人员承担责任应具备相应的条件,包括监理人员与施工单位串通、监理人员失职、监理人员不尽职等 3 种情况,并承担相应的民事责任、行政责任和刑事责任。

关键词:水利水电工程监理; 监理岗位责任; 监理单位; 监理人员

中图分类号: TU711 **文献标识码:** A **文章编号:** 1006-7647(2006)04-0065-05

Personal responsibility for construction inspection in hydraulic and hydroelectric projects//FENG Jing-chun¹, HUANG Hua-ai² (1. Business School, Hohai University, Nanjing 210098, China; 2. Bureau of Capital Construction, Guangxi Water Resources Department, Nanning 530023, China)

Abstract: In consideration of the operational accidents, quality accidents occurring in hydraulic and hydroelectric construction projects in China in recent years, an analysis is performed of the nature and practice of construction inspection as well as the personal responsibility and main authorities responsible for the safety of construction according to the current laws and regulations, inspection norms, and text of inspection contracts, with emphasis placed on the conditions and kinds of personal responsibility and compensation responsibility in construction inspection. The results show that inspectors should take responsibility under the following conditions, including the collaboration with construction units, dereliction of duty, and without doing one's best in construction inspection. Moreover, the inspectors should undertake the civil responsibility, the administration responsibility and the criminal responsibility.

Key words: inspection of hydraulic and hydroelectric engineering; personal responsibility for construction inspection; inspection unit; construction inspector

实行建设监理制对提高水利水电工程建设项目的建设管理水平和投资效益、适应社会主义市场经济、与国际惯例接轨等具有重要意义。从实践角度,作为“三项制度”之一的建设监理制呈现出巨大的生命力,在水利水电工程建设中起到了重要的作用,在控制合同价格、缩短项目建设周期、提高工程质量等方面都取得了显著成效。从理论角度,我国水利水电工程建设监理理论经历了从无到有、再到逐渐成熟的过程,来自于实践的建设监理论已经建立,并在指导监理实践过程中发挥着重要的作用。目前,建设各方对水利水电工程监理岗位的责任存在一些模糊的认识,不利于各方责任的认定。

1 监理责任

监理职责包括监理岗位职责和非监理岗位职责,其中,监理岗位职责由现场监理机构根据法律法

规的规定并在监理合同授权范围内行使。发包人应认可监理机构在合同授权范围内所做出的指示。^[1-2]

与监理岗位职责和非监理岗位职责相对应,监理责任分为监理岗位职责和非监理岗位职责,其中,监理岗位职责是指监理人员在监理过程中没有履行监理岗位职责而应当承担的责任;非监理岗位职责是指除监理岗位职责以外的其他监理责任。非监理岗位职责包括:①监理单位转让、非法分包监理业务;②监理单位聘用无监理岗位证书的人员从事监理业务;③监理单位采取不正当竞争手段获取监理业务,等等。^[3-4]

2 监理岗位责任

监理岗位责任来自两个方面:一是法定责任,它由国家有关法律、行政法规加以规定,如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国安全生产法》、《建设

《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等;二是合同责任,它由建设监理合同加以约定。^[5]

2.1 法定责任

2.1.1 《中华人民共和国建筑法》规定的法定责任

《中华人民共和国建筑法》修订征求意见稿第57条规定:工程监理单位、中介服务机构不按照委托合同的约定履行义务,给委托方造成损失的,应当承担相应的赔偿责任。

工程监理单位、中介服务机构与业务相对人串通,为相对人谋取非法利益,给委托人造成损失的,应当与相对人承担连带赔偿责任。

同时,第103条规定:工程监理和其他中介服务机构违反本法第58条规定的,责令改正,情节严重的,依法降低或吊销单位资质,给委托人或他人利益造成损失的,承担赔偿责任,单位可以对有过错的注册执业人员予以追偿;情节严重的,停止执业1~5年;造成重大质量、安全事故和重大经济损失的,吊销其执业资格证书,终身不予注册;构成犯罪的,依法追究刑事责任。

2.1.2 《建设工程质量管理条例》规定的法定责任

《建设工程质量管理条例》第36条规定:工程监理单位应当依照法律、法规以及有关技术标准、设计文件和建设工程承包合同,代表项目法人对施工质量实行监理,并对施工质量承担监理责任。

2.1.3 《建设工程安全生产管理条例》规定的法定责任

《建设工程安全生产管理条例》第14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,并及时报告项目法人。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。

同时,第57条规定:工程监理单位有下列行为之一的,责令限期改正;逾期未改正的,责令停业整顿,并处10万元以上30万元以下的罚款;情节严重的,降低资质等级,直至吊销资质证书;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:①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;②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;③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;④未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

2.1.4 《中华人民共和国刑法》规定的法定责任

《中华人民共和国刑法》第137条规定:项目法人、设计单位、施工单位、工程监理单位,违反国家规定,降低工程质量标准,造成重大安全事故的,对直接责任人员处5年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;后果特别严重的,处5年以上10年以下有期徒刑,并处罚金。

《中华人民共和国安全生产法》没有规定有关监理岗位的责任。

2.2 合同责任

由于监理人员承担的是业主委托的工作内容,其职责和权限由业主在监理合同中加以约定,不同的监理项目,业主授权的范围会有所不同,因此,这里研究建设工程监理规范、监理示范合同文本、工程承包合同示范文本等规定的责任。

2.2.1 《水利工程施工监理规范》规定的合同责任

《水利工程施工监理规范》规定了监理人员在安全方面的职责,具体包括:

a. 监理机构应根据合同文件的有关约定,协助发包人进行施工安全的检查、监督。

b. 工程开工前,监理机构应督促承包人建立健全的安全施工保障体系 and 安全管理规章制度,对职工进行安全施工教育和培训;应审查承包人编制的安全施工方案和安全施工操作规程。

c. 在施工过程中,监理机构应对承包人执行安全施工的法律、法规和工程建设强制性标准以及安全施工方案和安全施工操作规程的情况进行监督、检查。发现不安全因素和安全隐患时,应指示承包人采取有效措施予以整改。若承包人延误或拒绝整改时,监理机构有权责令其停工,并及时向发包人报告。

d. 监理机构应协助发包人在每年汛前对承包人的防汛准备情况进行检查。

2.2.2 《建设工程监理规范》规定的合同责任

《建设工程监理规范》对监理人员的职责作出了规定。其中,总监理工程师职责13项,总监理工程师代表职责2项,专业监理工程师职责10项,监理员职责6项。在这些责任中并没有规定监理人员对施工安全负责的条文。

2.2.3 建设监理示范文本规定的合同责任

工程建设监理示范文本规定了监理人员的职责,包括监理人员对全部工程的施工质量和工程上使用的材料、设备具有检验权和确认权,对安全生产和文明施工具有监督权。

3 施工安全责任主体

3.1 有关法律法规的规定

3.1.1 《中华人民共和国建筑法》规定的责任主体

a. 《中华人民共和国建筑法》第 64 条(安全生产监督制度)规定:国家实行建设工程安全生产监督管理制度。国务院建设行政主管部门负责各类房屋建筑和市政基础设施的安全生产管理;国务院有关部门按照职责分工,负责本专业工程安全生产的监督管理;建设行政主管部门和有关部门依法接受安全生产监督管理部门关于安全生产工作的指导和监督。

b. 根据《中华人民共和国建筑法》的规定,施工现场安全由建筑施工企业负责。建筑施工企业和作业人员在施工过程中,应当遵守有关安全生产的法律、法规和建筑作业安全规章、规程,不得违章指挥和违章作业。

3.1.2 《建设工程安全生产管理条例》规定的责任主体

《建设工程安全生产管理条例》第 4 条规定:项目法人、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理单位及其他与建设工程安全生产有关的单位,必须遵守安全生产法律、法规的规定,保证建设工程安全生产,依法承担建设工程安全生产责任。

3.1.3 《中华人民共和国安全生产法》规定的责任主体

《中华人民共和国安全生产法》第 17 条规定:生产经营单位的主要负责人应对本单位安全生产工作负有 6 项明确而具体的安全生产责任。第 19 条还规定:生产经营单位委托工程技术人员提供安全生产管理服务的,保证安全生产的责任仍由本单位负责。

3.2 监理规范等的规定

《建设工程监理规范》第 6.1.2 款规定:施工出现了安全隐患,总监理工程师认为有必要停工以消除隐患。这是该规范唯一提到监理人员与建筑施工安全有关的条文。《水利工程施工监理规范》对于这方面的规定大体相同,并无本质区别。

建设监理合同示范文本则规定了监理人员对安全生产和文明施工具有监督责任,即没有项目法人应对施工单位的安全生产承担义务的约定。因此,监理合同中也不应有要求监理人员对建筑施工安全承担责任的授权。

以上分析表明,现行法律法规和监理规范、监理合同示范文本等都明确规定建筑施工企业是施工现场安全责任的法定主体。

4 监理岗位责任条件和应承担的责任

生产单位对于安全事故、质量事故及其他问题

应当承担直接责任,即谁设计,谁负责;谁施工,谁负责。监理人员是否需要承担间接责任视情况决定,即如果具备特定条件,监理人员应承担间接责任;否则,监理人员不承担间接责任。

4.1 监理岗位责任条件

根据监理岗位性质,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以下 3 种。

4.1.1 监理人员与他人串通的责任条件

监理人员与项目法人、施工单位串通,并带来不良后果的。主要包括:①监理人员与项目法人串通,降低工程质量标准。例如项目法人为了节省投资,与监理人员串通降低工程质量标准。②监理人员与施工单位串通,弄虚作假、降低工程质量。③监理人员与项目法人或施工单位串通,对不合格的建设部位(工序)、建设工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字。④监理人员与施工单位串通,故意隐瞒有关数据,严重影响工程安全。

4.1.2 监理人员失职的责任条件

监理企业是一个职、权、利相统一的建设主体。国家有关法律法规、监理规范,以及建设监理合同都规定了监理应当履行的义务和职责,应当享受的利益,同时赋予了监理相应的权力。项目法人的授权应确保监理人员能够完全履行其职责。

监理人员应当履行的义务和职责在前面已经作了阐述。监理人员的权力主要包括:建议权、审查权、核查权、审批权、监督权、否决权、计量支付权、确认权、暂停施工权等,这些权力足以确保监理人员履行其职责和义务。如果监理人员没有按规定履行法定义务和合同义务,则可以认定监理人员失职。监理人员失职主要包括:

a. 没有按规定对有关文件进行核查、审查、审批等。例如施工图纸的核查、施工组织设计的审批、工程变更的审核等。

案例 1 某城市地铁 4 号线工程在施工过程中,发生一起造成重大经济损失的工程责任事故,造成直接经济损失 1.5 亿元。事故的相关责任人已经受到司法机关追究,项目经理、总监理工程师代表因涉嫌“重大事故责任罪”被依法批准逮捕。相关单位受到了行政处分,其中施工单位由总承包特级降为一级;地基与基础工程专业承包企业由一级降为二级;监理公司由甲级降为乙级。相关单位责任领导也被追究领导责任。

分析 经调查,引发本起事故的原因是施工承包单位在用于冷冻法施工的制冷设备发生故障、险情征兆出现、工程已经停工的情况下,没有及时采取

有效措施,排除险情;现场管理人员违章指挥施工,直接导致事故的发生;同时施工单位未按规定程序调整施工方案,且调整后的施工方案存在缺陷;总承包单位现场管理失控,监理单位现场监理失职。

该地铁旁通道采用冻结加固暗挖法施工。施工单位对原批准的施工组织设计擅自进行了调整,降低了对冻土平均温度的要求,从原方案的 -10°C 减少到 -8°C ;旁通道处垂直冻结管数量减少,由原方案的24根减少到22根,原先25m深的7根垂直冻结管,其中4根深度被缩短到14.25m,3根深度被缩短到16m,造成旁通道与下行线隧道腰线以下交汇部冻土薄弱;下行线仅设单排6个冻结斜孔,孔距1m,虽然在冻结孔长度上予以增加,但数量偏少、间距偏大,导致冻结效果不足以抵御相应部位的水土压力。

按照监理规定,施工方案的调整必须送交总公司、监理审批,监理也应履行相应职责,但是监理却未能履行这一职责。可见,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。

b. 没有对重要隐蔽工程、工程隐蔽部位和关键部位工序的施工实施连续性的全过程检查与监督,即旁站。关于监理人员必须实施旁站监理的部位,监理规范、监理合同和其他有关文件作了规定。

案例2 某海塘加固工程加固设计方案为:在堤脚钻孔,孔深4~6m,孔内灌一定比例的水泥浆。在施工过程中,有人举报有些孔内没有按照规定灌水泥浆,而是灌了泥浆。有关部门接到举报后,进行钻孔取样检验,其结果正如举报人所反映的,有些孔全部为泥浆,有些孔上部为水泥浆,下部为泥浆。

分析 按照“谁施工,谁负责”的原则,应当追究施工单位的责任。进一步的调查表明,在晚上11点至第二天凌晨6点左右这一时间段内,监理人员没有派人对灌浆施工过程进行旁站,并且施工单位往孔内灌泥浆大多数发生在监理人员不在现场时。在这种情况下,监理人员应当承担失职的责任。

c. 没有对施工单位的不良行为和施工中影响或造成工程质量、安全事故的情况进行处置。例如,对于施工单位人员中那些拒不执行监理指令,或不胜任施工的人员,监理人员应要求施工单位撤换。又如,在监理过程中发现质量隐患或安全隐患,监理人员应指令施工单位进行整改、暂停施工等。如果监理人员没有做到,则应当承担失职的责任。

在安全方面,监理人员有下列情形之一的,应承担失职的责任:①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;②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;③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;④未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

4.1.3 监理人员不尽职的责任条件

监理人员在履行职责和义务过程中已尽自己所能履行了职责和义务,但由于客观条件以及其他非自身原因造成的工作偏差,不论是否给项目实施带来不利影响,监理人员通常不需要承担责任。

判断监理人员在监理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职责。如果监理人员没有真正履行自己的职责,监理人员仍然要承担责任。

案例3 某节制闸工程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。在业主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、签字后交由施工单位使用,施工单位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,监理人员接到设计单位的通知后,指令施工单位返工,并认为监理人员无需承担任何责任。在事后处理过程中,监理人员以自己已经在图纸上签过字为由推卸责任,并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。

这里仅探讨监理的责任问题,也就是说,是否像监理所说的那样他不需要承担任何责任。要想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。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,部分从事监理的人员事实上并不能完全胜任监理工作,因此,这部分监理人员不可能履行职责和义务。目前,这种情况是存在的,在有些地区还较为普遍。

b. 监理人员确实按照“诚实信用原则”履行职责和义务。有些监理人员并没有做到认真核查、审核、审批、监督等,甚至没有经过核查、审核就在图纸、施工组织设计等文件上签字。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。

分析 监理人员以已经签字为由而推卸责任显

然是站不住脚的。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。实际上可以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, 追究监理人员相应的责任。

由此可见, 为了便于判断, 应将工作偏差分为两类: 不尽职和一般偏差, 其中, 监理人员应对不尽职承担责任, 而对于一般偏差则无需承担责任。所谓不尽职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所产生的偏差。

4.2 监理人员应承担的责任

监理人员对于与他人串通、失职、不尽职 3 种责任条件需要承担相应的责任。监理人员承担可能的责任包括民事责任、刑事责任、降低资质等级、吊销资质证书、没收非法所得等。

《中华人民共和国刑法》规定: 法人不具备犯罪主体资格, 因此刑事责任由实施上述犯罪行为的直接责任人(例如监理单位的法定代表人, 总监理工程师)承担, 其他责任由监理单位承担, 这里仅探讨民事责任中的赔偿责任。

4.2.1 与施工单位串通的赔偿责任

监理人员与施工单位串通, 为承包单位谋取非法利益, 给项目法人造成损失的, 监理单位应当与承包单位承担连带赔偿责任。

4.2.2 监理人员失职和不尽职的赔偿责任

因监理人员的直接原因致使工程项目遭受直接损失, 监理单位则应按有关规定或监理合同约定予以相应的赔偿。

4.3 赔偿金额

4.3.1 监理人员失职、不尽职的赔偿金额

由于监理工作属于管理范畴, 它并非生产部门, 因此一般只需承担监理责任。鉴于这一点, 《工程建设监理合同标准条件》第 25 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, 即使监理人员给项目法人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, 监理单位不予以赔偿。

由此可见, 监理单位承担的赔偿责任与施工单位承担的赔偿责任存在本质区别。

4.3.2 与施工单位串通的赔偿金额

监理单位只赔偿不超过与监理报酬相当部分数额的原则, 仅适用于由于监理人员失职、不尽职给项目法人带来损失的赔偿责任条件, 不适用由于监理人

员与施工单位串通给项目法人带来损失的赔偿责任条件。因为对由于监理人员与施工单位串通给项目法人带来损失的赔偿问题, 有关法律对此作了规定, 即监理单位与施工单位对项目法人承担连带赔偿责任。由此可见, 监理单位与施工单位串通给项目法人带来损失的赔偿金额不受监理报酬金额的限制。

5 结 论

a. 由于监理单位受项目法人委托开展监理工作, 行使项目法人部分项目管理工作, 因此, 监理单位只能承担法律、法规规定的责任和项目法人授权范围的责任。

b. 监理岗位责任条件。无论是安全责任还是其他责任(质量责任等), 监理人员承担岗位责任都需要具备相应的条件, 这些条件包括: 与施工单位串通、失职、不尽职。除此以外, 监理人员无需承担岗位责任。

c. 监理人员承担安全责任与其他责任(质量责任等)的范围。从责任条件看, 监理人员承担安全责任和其他责任并无本质区别, 即只要存在监理人员与施工单位串通、失职、不尽职, 监理人员就应承担安全责任或其他责任。但由于我国现行法律法规已明确规定生产部门是安全的主体, 监理规范、监理合同示范文本等赋予给监理人员的职责比较有限, 因此, 监理人员在承担安全责任和其他责任时, 安全责任范围要小于其他责任。例如监理人员只需要审查或核查而不需要审批施工单位提交的施工安全方案, 这区别于监理人员审批施工单位提交的施工组织设计, 监理人员承担安全责任范围要小一些。

d. 应建立监理责任保险机制。由于监理人员的失职或不尽职给项目法人带来损失时, 监理酬金的总额(扣除应缴纳的税金)如不足以弥补给项目法人带来的损失时, 则应由保险公司给予补偿。

参考文献:

- [1] 邓卫东, 迟智辉. 建设监理责任刍议[J]. 建设监理, 1999(4): 43-45.
- [2] 刘建亮, 季祥辉. 建设工程项目中监理责任的界定[J]. 建设监理, 2003(2): 12-13.
- [3] 余廷亮. 建设项目安全生产监理责任浅析[J]. 建设监理, 2005(1): 41-42.
- [4] 丰景春, 杨建基. 建设各方对施工图缺陷应负责任研究[J]. 水利水电科技进步, 2004, 24(2): 32-35.
- [5] 何万钟. 论监理与维权[J]. 建设监理, 2005(2): 12-16.

(收稿日期: 2005-04-30 编辑: 熊水斌)