

建设工程法律热点问题

建筑工程五方责任主体项目负责人质量终身责任新规解读

2014年8月25日，住房和城乡建设部（以下简称“**住建部**”）印发了《建筑工程五方责任主体项目负责人质量终身责任追究暂行办法》（建质[2014]124号，以下简称“**124号文**”），并于同日施行。124号文作为住建部改革方向¹中质量控制环节，建立了负责人质量终身责任制，是参建各方急需关注的新政策。

一 124号文主要内容

从加强房屋建筑和市政基础设施工程质量管理管理的角度，124号文对建立建设单位项目负责人、勘察单位项目负责人、设计单位项目负责人、施工单位项目经理、监理单位总监理工程师（以下统称“**负责人**”）的质量终身责任制规定如下：

1. 负责人需要对工程设计使用年限内的质量承担终身责任；
2. 各级住房城乡建设主管部门对负责人质量终身责任追究工作分别进行指导监督和实施；
3. 各负责人按照规定对其专业工作承担相应的责任；

4. 负责人的承诺书、法定代表人授权书和负责人的更换均应备案，并且建设单位应在建筑物显著位置设置永久性标牌和建立负责人质量终身责任信息档案；

5. 列举了发生工程质量事故、恶劣社会影响、不能正常使用和其他需追究责任的四类追责情形，以及负责人相应的责任（包括公开曝光、罚款、责令停止执业、追究刑事责任等）；

6. 负责人离职和退休，以及责任单位撤销或破产的不构成其责任承担的豁免事由。

二 工程质量责任法律规定的沿革

在124号文出台前，现行法律、行政法规中鲜见直接以项目责任人作为主体进行约束、追究其工程质量责任的规定。

2010年9月1日实施的《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》（住房和城乡建设部令第5号）、2014年8月25日实施的《建筑施工项目经理质量安全责任十项规定（试行）》（建质[2014]123号）等文件中已经针对性提出了对负责人质量责任的要求。例如，《房屋建筑和市政基础设施工程质量监督管理规定》要求：“工程竣工验收

¹ 2014年7月1日住建部下发的《住房城乡建设部关于推进建筑业发展和改革的若干意见》（建市[2014]92号）规定：“完善工程质量终身责任制，落实参建各方主体责任。”

收合格后,建设单位应当在建筑物明显部位设置永久性标牌,载明建设、勘察、设计、施工、监理单位等工程质量责任主体的名称和主要责任人姓名。”124号文第九条的要求在沿袭该等规定的同时,全面规定了项目负责人的质量终身责任制度。

在法律和行政法规层面,《建筑法》等法律对于工程质量管理要求一般是以单位为主体(而非项目负责人)来规定的(除《建筑法》中除五十条在房屋拆除中对施工单位负责人提出安全要求外²),并没有直接对项目负责人的质量安全责任进行规定。

国务院2000年1月30日颁布的《建设工程质量管理条例》对于质量管理更多强调的也是建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位和监理单位等单位主体的责任。对于负责人的质量责任义务规定则局限于第十九条以及罚则中对负责人质量责任的规定。³

针对建筑市场上频发的质量问题,尤其是媒体对建筑质量问题的曝光和社会专注度的提高,124号文在上述法律和行政法规的基础上,系统的制定了负责人质量终身责任制度,并且要求住建部门严格实施和监督。

三 对124号文的简评

124号文作为住建部改革举措的一部分,对负

责人提出了极为严格的质量责任要求,在各工程参与方未来参与建设工程时需要重点关注如下几个方面:

1. 负责人质量责任延伸

124号文对负责人提出了终身行政质量责任,突破了《建筑法》和《建设工程质量管理条例》等法律和行政法规对于负责人的责任限定。《建筑法》和《建设工程质量管理条例》主要要求责任单位承担质量责任,对于负责人主要是承担其个人故意或其他过错行为导致的质量责任,并没有要求对包括社会影响恶劣等宽泛的情形承担质量责任。而124号文适用的情形更加广泛,留给主管部门解释的空间也很大。

此外,124号文将责任期间扩展到设计年限范围内,无论责任人是否离职或退休。124号文的上述要求实际与现代工程质量管理理念不符,一般而言竣工验收和保修期是质量问题的两道分界线,竣工验收意味着工程完工并达到使用标准,保修期间负责解决后续质量瑕疵,保修期结束后一般不再要求承包人承担质量责任。124号文并没有引入竣工验收和保修的概念,要求责任人对整个工程均按照设计年限承担终身责任。124号文的上述严格要求,正是针对目前建筑市场上大量质量问题提出的责任标准,在实践中负责人应当注意该等质量责任的具体标准。

2. 处罚需谨慎

124号文在处罚方式上规定了公开曝光、罚款、责令停止执业、追究刑事责任等多种方式。其中向社会公布曝光作为行政处罚方式,并不是《行政处罚法》中明确规定的处罚手段之一,如何公布曝光也没有规定进一步标准,在实践中如何统一约束成为亟待解决的问题。刑法规定的“工程重大安全事故罪”追究的是直接责任人员,与124号文中的责

² 《建筑法》第五十条规定:“房屋拆除应当由具备保证安全条件的建筑施工企业承担,由建筑施工企业负责人对安全负责。”此外,《建筑法》第四十四条涉及的法定代表人并不属于124号文所指的负责人。

³ 《建设工程质量管理条例》第十九条规定:“注册建筑师、注册结构工程师等注册执业人员应当在设计文件上签字,对设计文件负责。”《建设工程质量管理条例》第七十条规定:“发生重大工程质量事故隐瞒不报、谎报或者拖延报告期限的,对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予行政处分。”第七十二条规定:“违反本条例规定,注册建筑师、注册结构工程师、监理工程师等注册执业人员因过错造成质量事故的,责令停止执业1年;造成重大质量事故的,吊销执业资格证书,5年以内不予注册;情节特别恶劣的,终身不予注册。”第七十三条规定:“依照本条例规定,给予单位罚款处罚的,对单位直接负责的主管人员和其他直接责任人员处单位罚款数额百分之五以上百分之十以下的罚款。”第七十四条规定:“建设单位、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,构成犯罪的,对直接责任人员依法追究刑事责任。”

任人概念有所差别。对于如何判断是否构成犯罪本应由司法机关认定，由建设部门认定后移送司法机关容易造成先定后审违背法治理念的后果，在移送司法机关定罪时应当特别慎重。综上，124号文中规定的处罚方式在执行中还需要进一步统一完善，在实践中严格执行，防范公权力的滥用。

3. 对于负责人责任划分不明确

124号文第五条对各负责人的责任进行了分别描述，但第六条列举的处罚情形和第十一至十四条处罚责任条款并没有对负责人各自的具体责任进行划分。一旦发生第六条的情形，并非自身的原因或原因不能查明时，负责人是否会受到追责并不明确。对于质量问题是责任单位先承担责任还是负责人先承担，二者关系如何，124号文规定并不详细。因此该等规定在执行时容易变成连坐制度，尤其是一旦发生重大事故工程参与各方一般都有一定责任，在这种情况下各负责人均存在被追究责任的风险。

4. 突破了单位责任制的基本原则

由于建设工程承揽关系存在于责任单位之间，

负责人实际只是责任单位的员工，接受责任单位的管理，其权限也取决于责任单位的授权范围，因此工程质量责任应当首先由责任单位承担。同时，负责人需要为其故意或者其他过错行为造成的工程质量问题承担个人责任，但质量责任应当仅限于上述范围，如果负责人已经依法和依合同及单位内部规定履行了义务，仍然出现了质量问题，此时要求负责人个人承担质量责任，对于负责人个人并不公平。显然，124号文中第六条的追责情形并没有考虑上述归责原则，对于负责人而言就需要承担超过其能力范围的严格质量责任。

5. 负责人质量终身责任制还需要进一步完善

124号文初步搭建了负责人质量终身责任制的框架，但对于如何认定质量责任、承担质量责任以及其他细节仍需要在实践中进一步探索完善。举例而言，对于变更后的负责人是否需要变更之前的工程承担质量责任，设计使用年限是对整体工程而言还是具体每部分适用各自的使用年限，发生重大事故无法查明原因时如何追究负责人责任等问题，这些细节都需要进一步完善。

李立山 顾问 电话：86-010 8519 2428 邮箱地址：lilsh@junhe.com
于涛 律师 电话：86-021 8519 2388 邮箱地址：yutao@junhe.com
罗永强 律师 电话：86-010 8519 2184 邮箱地址：luoyq@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。

