

# 法律知识学习园地



——关于《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》的解读

2015年第10期

主 编： 盛惊宇

编 辑： 李 沛

局（沪）法律事务部 主办



正文

为了保证工程建设质量，2014年8月25日住房和城乡建设部印发《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”），就有关责任人如何承担终身的质量责任做出规定。2014年11月5日住房和城乡建设部印发《关于严格落实建筑工程质量终身责任承诺制的通知》（建办质[2014]44号）（以下简称“44号文”），除了强调124号文的主旨外，制定了具体的操作规则。

124号文明确的“五方责任主体”是指承担建筑工程施工项目建设的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。可见，124号文针对的规制对象是自然人。

按照124号文的规定，对于以下情形将追究“五方责任主体”的质量终身责任：

- 1) 发生工程质量事故；
- 2) 发生投诉、举报、群体性事件、媒体报道并造成恶劣社会影响的严重工程质量问题；

3) 由于勘察、设计或施工原因造成尚在设计使用年限内的建筑工程不能正常使用以及其他严重违法行为。

44号文印发后,有关工程建设单位纷纷要求参与工程建设的勘察设计单位、施工单位和监理单位的法定代表人签署对项目负责人(即“五方责任主体”,下同)的《授权书》、各项目负责人签署《工程质量终身责任承诺书》。对于《工程质量终身责任承诺书》,有关承建单位和各方项目负责人持谨慎态度。笔者认为谨慎对待《工程质量终身责任承诺书》是有必要的。

#### 一、124号文是否增加责任主体的责任负担

按照124号文,所谓“质量终身责任”是指参与工程建设的“五方责任主体”按照国家法律法规和有关规定,在工程设计使用年限内对工程质量承担相应责任。对于公民或自然人而言,责任类型包括民事责任、行政责任和刑事责任。

按照《中华人民共和国立法法》的规定,“对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚”只能通过制定法律来规定。因此,以行政处罚、刑事处罚方式追究公民责任的依据只能是法律的规定。

124号文确定“五方责任主体”承担工程质量终身责任的法律依据是《中华人民共和国建筑法》,具体法律依据就是《中华人民共和国建设工程质量管理条例》(以下简称《工程质量管理条例》)。

《工程质量管理条例》制定的、与124号文规定的“五方责任主体”有关的法律责任包括:

1) 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。

2) 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5%以上10%以下的罚款。

3) 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。

4) 建设、勘察、设计、施工、工程监理单位的工作人员因调动工作、退休等原因离开该单位后,被发现在该单位工作期间违反国家有关建设工程质量管理规定,造成重大工程质量事故的,仍应当依法追究法律责任。

124号文基于《工程质量管理条例》的上述规定,将法定的责任追究形式与“五方责任主体”的违法行为进行了对应,在行政处罚和刑事处罚方面并没有超越法律和行政法规的规定、也没有增加责任主体的责任负担。特别是,124号文作为行政规范性文件,其在行政问责方面没有超出行政法规的规定。换言之,即使没有124号文或者没有124号文规定的责任追究形式,有关责任主体仍当然地承担相关的法定责任。

## 二、责任主体的民事责任分析与注意事项

除了因工程质量承担终身的行政责任和刑事责任以外,“五方责任主体”是否承担终身的民事责任值得讨论。

按照《中华人民共和国民法通则》的规定,公民可能承担的民事责任包括违反合同的责任和侵权责任,责任的产生来自于合同约定的义务和民事法律规定的义务。就合同责任而言,当事人承担的责任是严格责任,当事人只要违反约定就应承担违约责任,但是合同责任的承担受到时限的限制,这样的时限包括合同约定或法律规定的责任期限(如缺陷责任期、质量保证期、质量保修期等),也包括法律规定的诉讼时效。就侵权责任而言,当事人承担的责任以过错原则为主,兼顾公平原则和过错推定原则,除诉讼时效外,侵权责任的承担不受时限的限制。

另外,按照《中华人民共和国侵权责任法》的规定,“用人单位的工作人员因执行工作任务造成他人损害的,由用人单位承担侵权责任”。发生工程质量侵权事件时,对于被侵权人承担侵权赔偿责任的主体应当是工程建设的建设、勘察、设计、施工或者工程监理单位。

因此，“五方责任主体”就工程质量导致的侵权责任，应当理解为“五方责任主体”所在单位承担侵权赔偿责任后，对“五方责任主体”的内部责任追究，而非“五方责任主体”对所在单位以外的被侵权人直接承担责任。而“五方责任主体”是否就工程质量承担终身的合同责任，应当取决于“五方责任主体”的意思表示。如果“五方责任主体”在《工程质量终身责任承诺书》中承诺的责任范围和责任形式没有明确的界定，则可以理解为，承诺人承担的合同质量责任期限将超出有关合同约定的质量责任期限而至承诺人的终身。

综上所述，“五方责任主体”在《工程质量终身责任承诺书》中承诺承担工程质量终身责任，并不会增加承诺人在行政责任、刑事责任和侵权责任方面的风险；但是如果承诺方式不当，可能会增加承诺人承担合同责任的风险。