

房建工程监理在工程质量安全管理中的责任边界研究

张群涛

甘肃省建设监理有限责任公司 甘肃 兰州 730030

摘要:随着我国城镇化进程的持续推进和建筑行业的高速发展,房屋建筑工程的质量与安全问题日益受到社会各界的高度关注。工程监理作为工程建设“五方责任主体”之一,在保障工程质量、控制施工安全方面发挥着不可替代的作用。然而,在实际操作中,监理单位常因职责不清、权责不对等、法律定位模糊等问题陷入“无限责任”或“责任虚化”的困境,严重影响其履职效能。本文以房建工程为研究对象,系统梳理我国现行法律法规、标准规范及行业实践对监理职责的规定,深入剖析监理在质量与安全管理中的法定责任、合同责任与实际履职之间的张力,厘清其责任边界。在此基础上,提出完善监理制度、明确权责体系、强化协同治理等优化路径,旨在构建科学、合理、可操作的监理责任边界体系,推动监理行业高质量发展,切实提升房建工程质量安全水平。

关键词:房建工程;工程监理;质量安全管理;责任边界;法律规制;协同治理

引言

房屋建筑工程关乎人民群众生命财产安全和社会公共利益,其质量与安全是工程建设的核心目标。自1988年我国推行建设监理制度以来,工程监理作为独立第三方,承担着对工程质量、进度、投资及安全进行监督控制的重要职能。2004年《建设工程安全生产管理条例》的颁布,进一步将安全生产纳入监理职责范围,标志着监理从“质量监理”向“质量安全并重”转型。然而,近年来频发的工程质量事故(如“楼歪歪”“楼脆脆”)和重大安全事故(如脚手架坍塌、基坑失稳),暴露出监理履职不到位的问题。与此同时,监理单位常因“签字即担责”“现场出事监理必罚”等现象被推上舆论风口浪尖,甚至成为事故追责的“兜底者”。这种“责大权小、责重利薄”的现实困境,不仅挫伤了监理人员的积极性,也削弱了监理制度的公信力。究其根源,在于监理在质量安全中的责任边界尚未清晰界定。一方面,法律条文原则性强但操作性弱;另一方面,业主过度依赖、施工单位规避责任、政府监管缺位等因素导致监理责任被不当扩大或虚化。因此,科学厘清房建工程监理在质量安全中的责任边界,既是完善工程建设管理体制的内在要求,也是保障工程本质安全、促进行业健康发展的关键所在。

1 房建工程监理的法律地位与职责体系

1.1 法律定位:独立第三方监督者

根据《建筑法》第三十二条,工程监理单位“代表建设单位对承包单位在施工质量、建设工期和建设资金使用等方面实施监督”。《建设工程质量管理条例》第三十六条规定,监理单位“对施工质量承担监理责任”。

《建设工程安全生产管理条例》第十四条则明确,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”,并对危险性较大的分部分项工程实施旁站监理。由此可见,我国法律赋予监理的核心角色是“代表建设单位的独立第三方监督者”,其职责聚焦于过程监督、合规审查与风险预警,而非直接施工或管理责任。

1.2 职责内容:质量与安全双维度

根据《建设工程监理规范》(GB/T50319-2013)及相关法规,监理在房建工程中的核心职责可归纳为两大维度:(1)质量管理职责:审查施工单位资质、项目经理及特种作业人员资格;审核施工组织设计、专项施工方案及技术交底文件;对进场材料、构配件、设备进行见证取样和平行检验;对隐蔽工程、检验批、分项分部工程进行验收并签署意见;采用巡视、旁站、平行检验等方式监控施工过程;发现质量问题及时签发《监理通知单》,必要时下达《工程暂停令》^[1]。(2)安全管理职责:审查危险性较大的分部分项工程(危大工程)专项施工方案及专家论证意见;检查施工现场安全防护、临时用电、消防设施及特种设备使用情况;对深基坑、高支模、起重吊装等危大工程实施旁站监理;发现安全事故隐患,立即要求施工单位整改;情况严重时,责令暂停施工,并及时报告建设单位和有关主管部门。需特别指出,监理的安全职责本质上是“程序性监督”而非“结果性担保”。其核心逻辑是“发现—制止—报告”,而非替代施工单位履行安全生产主体责任。

2 责任边界的理论辨析:法定、合同与履职三重维度

2.1 法定责任:以过错责任为归责原则

我国法律体系对监理责任采取“过错责任”原则。《民法典》第一千一百六十五条规定：“行为人因过错侵害他人民事权益造成损害的，应当承担侵权责任。”最高人民法院《关于审理建设工程施工合同纠纷案件适用法律问题的解释（一）》（法释〔2020〕25号）亦明确，监理单位仅在其未履行或未适当履行监理义务，且该过错与损害后果存在因果关系时，才承担相应责任。这意味着，监理不承担“无过错责任”或“严格责任”。例如，若施工单位隐瞒偷工减料行为，而监理已按规范进行抽样检测和工序验收，则即便后期出现质量问题，监理亦不应担责。司法实践中应避免“唯结果论”——即只要出事就认定监理失职。真正的责任认定应聚焦于监理是否在当时条件下尽到了与其专业能力相匹配的合理注意义务，是否遵循了行业通行的技术标准和操作规程。

2.2 合同责任：约定不得突破法定底线

实践中，建设单位常通过监理合同扩大监理义务，如约定“确保工程零质量缺陷”“对安全事故负连带责任”等。此类条款虽具合同效力，但若明显超出监理专业能力范围或变相转移施工单位主体责任，则可能因违反《民法典》关于格式条款公平原则（第四百九十六条）或公序良俗而被认定无效^[2]。合理的合同责任应在法定框架内细化操作标准，如明确旁站项目清单、检查频次、报告时限等，但不能免除施工单位的首要责任，亦不能替代政府监管职能。合同作为当事人意思自治的体现，固然可以对监理服务内容进行补充约定，但其边界必须受到法律强制性规范的约束，否则将导致责任体系失衡，损害监理制度的公共属性。

2.3 实际履职边界：受限于权能与资源

尽管法律赋予监理监督权，但其缺乏强制执行力。监理仅有建议权，无权对施工单位实施行政处罚或强制停工；工程款支付由建设单位控制，监理无权扣款以制约违规行为；施工单位可能选择性披露信息，甚至故意隐瞒施工实情，造成信息不对称；加之低价中标导致监理取费偏低，企业难以配备足额、高素质的专业人员，总监“挂名不上岗”、现场监理“一人多岗”现象普遍存在。这些结构性缺陷使得监理在现实中难以完全履行法定职责，责任边界在操作层面被不断挤压或模糊。监理的“看得见”并不等于“管得了”，其履职效果高度依赖于外部环境的支持与配套机制的保障。若缺乏相应的权能支撑与资源投入，再完善的法律规定也难以落地生根。

3 责任边界模糊的深层成因

3.1 法律与标准体系存在模糊地带

现行法规多使用“及时”“认真”“严格”等弹性

表述，缺乏量化指标。例如，《建设工程安全生产管理条例》要求监理“发现安全事故隐患应当要求施工单位整改”，但未明确“发现”的判断标准、“整改”的时限要求以及“及时报告”的具体窗口期。《建设工程监理规范》虽系统列出了监理工作内容，但未针对不同工程类型、风险等级细化履职深度与频次，导致自由裁量空间过大，也为事后追责留下争议余地。这种原则性强而操作性弱的立法模式，使得监理在实践中难以准确把握履职边界。

3.2 行业生态扭曲加剧责任错位

低价中标已成为监理市场的普遍现象，取费标准长期低于工程造价的1.2%，远低于国际通行的3%–5%水平，导致企业利润微薄，难以吸引和留住高素质人才。部分建设单位角色错位，将监理视为“施工管理的延伸”，要求其承担现场协调、资料整理甚至代行甲方职责等非监督性工作，模糊了监理的专业定位^[3]。与此同时，施工单位利用信息优势规避监管，甚至通过不正当手段干扰监理独立判断，破坏监督机制的公正性。这种扭曲的行业生态，使得监理既无力履职，又难逃追责。

3.3 政府监管机制存在路径依赖

监管部门习惯将监理作为“监管代理人”，在日常检查中过度依赖监理签字背书作为合规依据。一旦发生事故，又倾向于将监理作为“替罪羊”优先追责，形成“用时倚重、出事甩锅”的悖论。这种路径依赖不仅削弱了监理的独立性和公信力，也助长了“签字即担责”的错误认知，进一步压缩了监理的合理履职空间。

3.4 监理自身能力建设滞后

部分监理企业重经营轻技术，内部培训机制缺失，人员流动性大，总监理工程师“挂名不上岗”现象屡禁不止。面对BIM技术、装配式建筑、绿色施工等新趋势，传统监理模式难以适应复杂工程的技术要求，专业判断力不足，客观上加剧了履职风险。能力短板与制度期待之间的落差，使得监理在质量安全管理中常常力不从心，责任边界也因此更加模糊。

4 优化监理责任边界的系统路径

4.1 完善法律法规，细化履职标准

应加快修订《建设工程监理规范》，按工程类别（如住宅、公共建筑、工业厂房）和风险等级（一般、危大、超危大）制定差异化的监理工作清单与验收标准，明确不同场景下的履职深度与时限要求。在《建筑法》配套法规中引入“合理专业判断标准”，承认监理在特定技术条件下的判断局限性，避免苛责。同时，应明确监理对第三方检测、监测数据的审查边界，区分程序合规审查与技术实质审查，防止责任不当扩张。

4.2 重构监理合同范本，平衡权责利

住房和城乡建设部门应强制推行新版《建设工程监理合同（示范文本）》，禁止设置“终身责任”“结果担保”等显失公平的条款。更重要的是，应赋予监理两项关键权力：一是工程款支付建议权，对存在质量或安全隐患的工程部位，有权建议建设单位暂缓支付相应款项；二是重大风险直报权，允许监理在紧急情况下绕过建设单位，直接向主管部门报告可能危及公共安全的重大隐患。这两项赋权将显著提升监理的履职刚性。

4.3 强化五方协同治理，厘清责任图谱

应建立“建设单位首要责任、施工单位主体责任、监理监督责任、勘察设计源头责任、政府监管责任”的清晰责任体系，杜绝责任转嫁。全面推行“监理履职留痕”制度，所有通知、验收、旁站记录均需通过信息化平台电子化存档，实现全过程可追溯^[4]。同时，探索建立监理信用评价与“黑名单”制度，将履职表现与市场准入挂钩，强化市场约束机制。

4.4 提升监理行业专业化与职业化水平

提高监理取费标准，保障企业合理利润，吸引高素质人才加入。全面推行总监理工程师负责制，并配套实施职业责任保险制度，通过市场化手段分散执业风险。加强继续教育，重点培训危大工程管控、BIM协同管理、绿色建筑评估等新技能，提升监理队伍的专业胜任能力。鼓励监理企业向全过程工程咨询转型，拓展服务链条，增强综合竞争力。

4.5 司法与行政裁判坚持过错归责原则

法院与事故调查组在认定监理责任时，应摒弃“唯结果论”思维，重点审查其是否履行了与其专业资质相匹配的注意义务，是否遵循了行业通行的技术标准和操

作规程。对于已按规范履职但因技术局限或他人欺诈导致的问题，应依法免责。唯有坚持过错归责原则，才能维护监理制度的正当性与可持续性，激励监理人员积极、专业、独立地履行监督职责。

5 结语

房建工程监理在质量安全管理中的责任边界，是一个涉及法律、合同、技术与管理的复杂系统问题。当前，监理既非万能的“质量保险人”，亦非可有可无的“程序摆设”，其合理定位应是“基于专业判断的过程监督者”与“重大风险的预警吹哨人”。厘清这一边界，关键在于坚持“权责对等、过错归责、程序合规、协同共治”的基本原则。未来，应通过法律完善明确底线、合同优化界定范围、机制创新保障权能、能力提升夯实基础四位一体的改革路径，构建边界清晰、权责匹配、运行高效、风险可控的现代工程监理责任体系。唯有如此，才能真正释放监理在保障房建工程质量安全中的制度效能，为人民群众住上“安心房”“放心房”筑牢最后一道防线，也为建筑业高质量发展注入持久动力。

参考文献

- [1]魏国邦.建筑工程监理的责任和主要工作内容分析与探讨[J].中国水运,2025,(16):153-154.
- [2]刘猛.“质量责任终身制”与监理的风险管理[C]//风华——工程监理检测改革及转型足迹(下册).中联路海集团有限公司,2024:55-62.
- [3]段凌.建设工程质量纠纷中监理方民事责任研究[D].贵州大学,2024.
- [4]尹振杰.我国监理工程师的主要责任风险识别与成因分析[J].建设监理,2023,(06):55-58.