

# 从丰城11.24重大安全事故看咨询行业面对工程总承包 新的管理要求以及风险控制

中国建设工程造价管理协会常务理事兼专家委员会副主任

中华全国律师协会建设工程与房地产专业委员会主任

住房和城乡建设部建筑市场监管司法律顾问

上海市建纬律师事务所主任 朱树英

2018年5月12日



微信公众号

“建纬律师”

欢迎关注！





2017年2月和5月，国务院办公厅和国家住建部先后印发了《关于促进建筑业持续健康发展的意见》和《建筑业发展“十三五”规划》，两个文件着重强调要求加快推进工程总承包及其咨询服务模式，建筑行业推行工程总承包并配以全过程工程咨询模式势在必行。当前开展工程总承包存在一系列应注意的法律问题。时下，工程招投标、工程监理和工程造价等主要咨询服务各自为政，互相分离的现状，已成为全过程工程咨询业务发展的重大障碍，这就要求各工程咨询行业认真研究，制订对策，以适应国家大力推进工程总承包的发展要求；明确工程总承包模式下新的咨询管理要求及其相应风险，则成为全过程工程咨询发展的当务之急。



一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本

三、即将施行的《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》以及工程总承包配套合同文本对工程咨询行业提出的管理责任以及风险控制





# 一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

## 案情简介







## 一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

### 案 情 简 介

丰电三期工程拟建设两座高168米、直径135米的双曲线型自然通风冷却塔。2016年6月18日，丰电三期扩建工程建设由土建施工进入安装阶段。丰电三期扩建项目位于丰城市西面石上村铜鼓山，总投资额76.7亿元，拟建2台100万千瓦超超临界燃煤机组。两台机组计划于2017年年底、18年年初分别投产发电。

2016年11月24日早晨7时40分许，采取EPC方式发包的江西丰城发电厂三期扩建工程发生冷却塔施工平台整体坍塌的特别重大事故。73名正在平台施工作业的农民工，最小23岁、最大53岁，转瞬之间均命丧工程总承包项下的分包施工过程中，另致地面施工人员2人受伤，事故直接经济损失高达10197.2万元。





## 一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

### 事故原因

事后，国务院组织了相关调查，调查结果显示，该事故发生的直接原因是由于该项目野蛮施工，盲目追求施工速度，施工单位在7号冷却塔第50节筒壁混凝土强度不足的情况下，违规拆除第50节模板，致使第50节筒壁混凝土失去模板支护，不足以承受上部荷载，从底部最薄弱处开始坍塌，造成第50节及以上筒壁混凝土和模架体系连续倾塌坠落。坠落物冲击与筒壁内侧连接的平桥附着拉索，导致平桥也整体倒塌。





## 一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

### 事 故 责 任

- 1.项目施工单位河北亿能公司被吊销建筑工程施工总承包一级资质、吊销安全生产许可证处罚并给予2000万元罚款。
- 2.工程总承包商中南电力设计院被责令工程总承包停业整顿一年、吊销安全生产许可证处罚并给予2000万元罚款。







## 一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

# 事故责任

### 3. 作为监理咨询机构的上海斯耐迪公司也被事故调查组认为存在重大责任：

项目监理部监督管理不力，项目监理部的人员配置不满足监理合同要求，对拆模工序等风险控制点失管失控。对施工单位制定的7号冷却塔施工方案审查不严格，未发现方案中缺少拆模工序管理措施的问题，未纠正施工单位不按施工技术标准施工、在拆模前不进行混凝土试块强度检测的违规行为。现场监理工作严重失职。项目监理部未针对施工进度调整加强现场监理工作，未督促施工单位采取有效措施强化现场安全管理。现场巡检不力，对垂直交叉作业问题未进行有效监督并督促整改，未按要求在浇筑混凝土时旁站，对施工单位项目经理长期不在岗的问题监理不到位。对土建监理工程师管理不严格，放任其在职责范围以外标段的《见证取样委托书》上签字，安排未经过岗前监理业务培训人员独立开展旁站及见证等监理工作。

最终上海斯耐迪公司承担降低工程监理电力工程专业甲级资质处罚及1000万元罚款。相关主要负责人员中，3人承担刑事责任；1人承担行政处罚责任；5人给予党纪政纪处分、诫勉谈话、通报、批评教育。



## 一、从住建部对丰城电厂“11·24”事故的处罚看工程咨询行业面临的责任和风险

丰城电厂事故过程显示，虽然该项目采用的是EPC模式，但并未建立起与工程总承包模式相匹配的全过程咨询管理体系。

我国咨询业企业对于工程全过程咨询、全过程管理、全过程负责的意识与能力，还是停留在传统承包模式下，各司其职、各行其是、各负其责的传统观念，这种观念已经不适用于目前高速发展的总承包市场的核心需求。

工程总承包模式下，业主方对工程咨询的需求不仅仅是传统的工程预决算的计算及工程施工监理，而是更加专业，更加全面的工程全过程咨询。

通过工程全过程咨询，对项目项目建设的全过程，从项目规划、项目建议书、可研、设计、施工及后评价等阶段进行服务，从工程规模控制，招标质量控制，项目设计优化，施工质量监控，项目后评价等各个核心阶段进行全过程管理，达到对整个项目的增值作用。相对地，咨询企业的责任和风险也不再是传统的仅关注招标是否公平、造价是否精准、监理是否适当；而是要对工程质量、造价、工期、运营乃至效益全面负责，通过对项目的增值结果决定咨询企业的收费水准是未来全过程咨询发展的方向。



## 二、住建部正加快制定工程总承包配 套合同文本



## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本

### 《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》、《建设项目工程总承包项目管理协议书（示范文本）》制订的政策背景



2016年，住房和城乡建设部发布了《住房和城乡建设部关于进一步推进工程总承包发展的若干意见》（建市〔2016〕93号），提出了20条政策推进工程总承包，**并提出了加强建设工程全过程管理**



2017年2月21日，国务院办公厅印发了《关于促进建筑业持续健康发展的意见》（国办发〔2017〕19号），提出发展全过程工程咨询，培育一批具有国际水平的全过程工程咨询企业。**制定全过程工程咨询服务技术标准和合同范本。**







## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本



2017年5月2日，住房城乡建设部发布《关于开展全过程工程咨询试点工作的通知》（建市[2017]101号），提出了开展全过程工程咨询试点，健全全过程工程咨询管理制度，完善工程建设组织模式，培养有国际竞争力的企业，提高全过程工程咨询服务能力和水平，为全面开展全过程工程咨询积累经验。



2017年5月4日，国家住房与城乡建设部印发了《建筑业发展“十三五”规划》，提出了建筑业今后几年的六大发展目标和九大主要任务，提出了建设一批以开发建设一体化、全过程工程咨询服务、工程总承包为业务主体、技术管理领先的龙头企业。







## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本

### 国务院办公厅《关于促进建筑业持续健康发展的意见》 国办发〔2017〕19号

(四) 培育全过程工程咨询。鼓励投资咨询、勘察、设计、监理、招标代理、造价等企业采取联合经营、并购重组等方式**发展全过程工程咨询，培育一批具有国际水平的全过程工程咨询企业。制定全过程工程咨询服务技术标准和合同范本。**政府投资工程应带头推行全过程工程咨询，鼓励非政府投资工程委托全过程工程咨询服务。在民用建筑项目中，充分发挥建筑师的主导作用，鼓励提供全过程工程咨询服务。



## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本

### 《建筑业发展“十三五”规划》（建市[2017]98号）

产业结构调整目标。促进大型企业做优做强，**形成一批以开发建设一体化、全过程工程咨询服务、工程总承包为业务主体、技术管理领先的龙头企业。**

提升工程咨询服务业发展质量。**改革工程咨询服务委托方式，研究制定咨询服务技术标准和合同范本**，引导有能力的企业开展项目投资咨询、工程勘察设计、施工招标咨询、施工指导监督、工程竣工验收、项目运营管理等覆盖工程全生命周期的一体化项目管理咨询服务，**培育一批具有国际水平的全过程工程咨询企业。**提升建筑设计水平，健全适应建筑设计特点的招标投标制度。完善注册建筑师制度，探索在民用建筑项目中推行建筑师负责制。完善工程监理制度，强化对工程监理的监管。



## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本

### 住房和城乡建设部关于开展全过程工程咨询试点工作的通知 建市[2017]101号

#### 一、试点目的：

通过选择有条件的地区和企业开展全过程工程咨询试点，健全全过程工程咨询管理制度，完善工程建设组织模式，**培养有国际竞争力的企业，提高全过程工程咨询服务能力和水平**，为全面开展全过程工程咨询积累经验。





## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本

### **住房和城乡建设部关于促进工程监理行业转型升级创新发展的意见 建市[2017]145号**

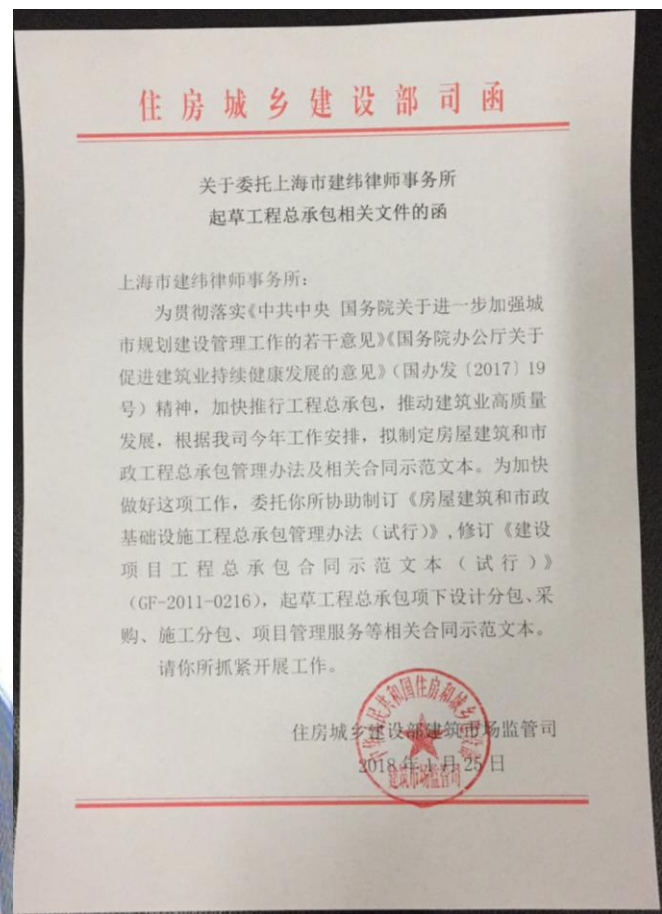
#### 一、试点目的：

**（三）创新工程监理服务模式。**鼓励监理企业在立足施工阶段监理的基础上，向“上下游”拓展服务领域，提供项目咨询、招标代理、造价咨询、项目管理、现场监督等多元化的“菜单式”咨询服务。





## 二、住建部正加快制定工程总承包配套合同文本



住建部委托本所起草《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》《建设项目工程总承包合同示范文本》及其工程总承包项下设计分包、采购、施工分包、**项目管理协议书**等配套示范合同文本。

目前，本所已完成上述《管理办法》的初步编修工作，并由住建部发布征求意见稿，向社会征求意见，以便进一步修订。《总承包合同示范文本》及其项下配套示范文本已完成初稿，月底交由全国律协课题组讨论，用以进一步修订。





三、即将施行的《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》以及工程总承包配套合同文本对工程咨询行业提出的管理责任以及风险控制



### 三、即将施行的《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》 以及工程总承包配套合同文本对工程咨询行业提出的管理责任以及 风险控制

(一) 《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》（征求意见稿）及工程总承包配套《项目管理协议书（示范文本）》（讨论稿）体系介绍

(二) 工程总承包模式下，工程项目管理责任的定位变化

(三) 工程咨询单位的管理责任范围

(四) 工程咨询企业在工程建设各个阶段的主要管理责任及风险





# 《房屋建筑和市政基础设施工程总承包管理办法》 (征求意见稿) 的体系

《房屋建筑和市政  
基础设施工程总承  
包管理办法》体系

第一章 总则

第二章 工程总承包项目的发包和承包

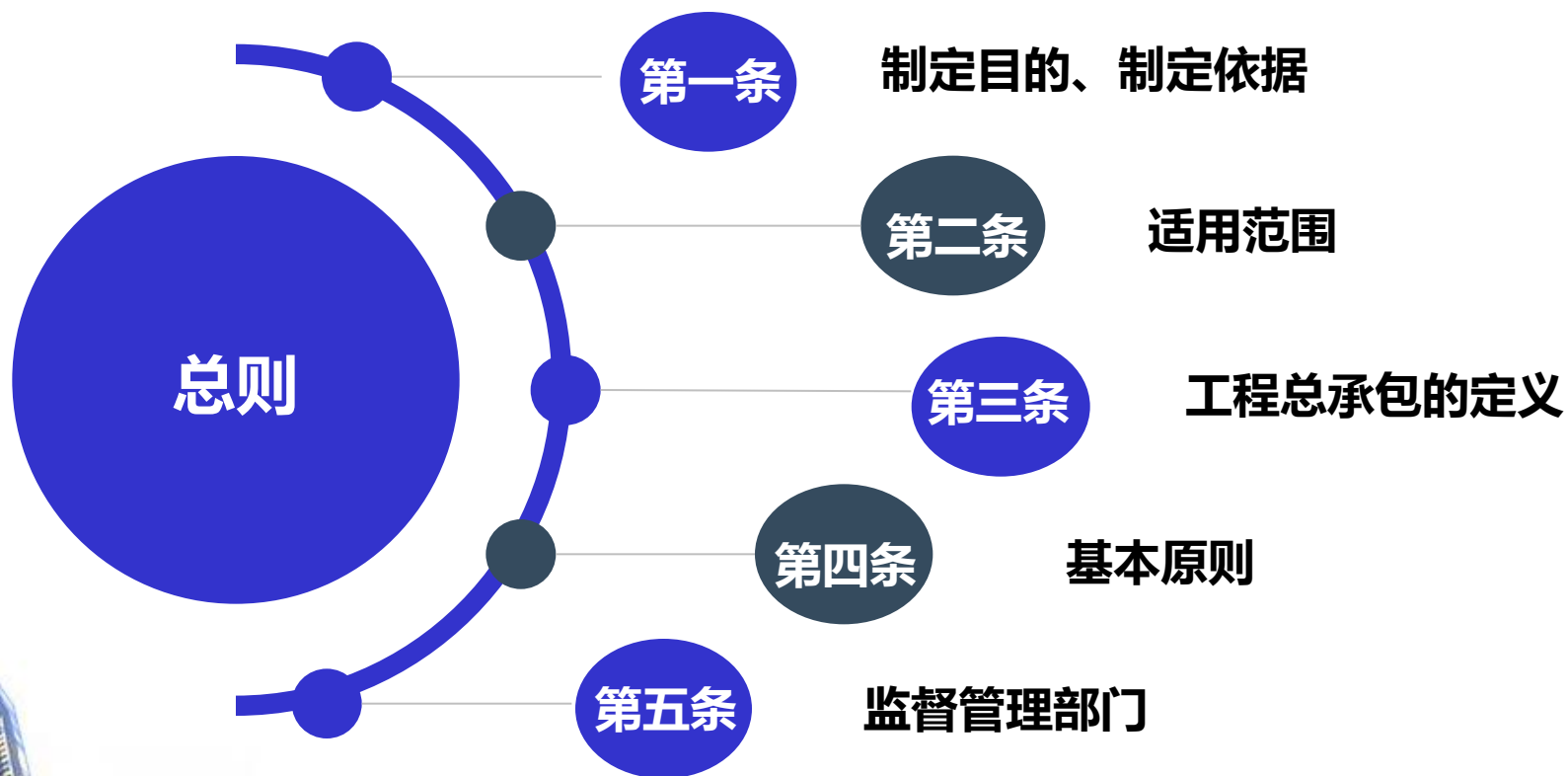
第三章 工程总承包项目实施

第四章 监督管理

第五章 附则



# 第一章 总则（5条）





## 第二章 工程总承包项目的发包和承包（12条）

第六条（工程总承包方式的适用项目） 第七条（工程总承包的主要方式）

第八条（发包阶段和条件）

第九条（发包方式）

第十条（招标文件编制）

第十一条（工程总承包单位条件）

第十二条（项目经理条件）

第十三条（投标文件编制期限）

第十四条（评标办法）

第十五条（评标委员会组成）

第十六条（发承包的风险分配）

第十七条（合同价格形式）







## 第三章 工程总承包项目实施（14条）

第十八条（建设单位的项目管理）

第十九条（工程总承包单位的组织机构）

第二十条（工程总承包单位的现场管理）

第二十一条（工程总承包单位的分包）

第二十二条（工程总承包单位的分包方式）

第二十三条（禁止工程总承包单位的转包）

第二十四条（设计总包或者施工总承包单位的分包）

第二十五条（施工图设计文件审查）

第二十六条（质量责任）

第二十七条（安全责任）

第二十八条（工期责任）

第二十九条（竣工验收、备案）

第三十条（项目资料移交）

第三十一条（保修责任）



## 第四章 监督管理（8条）

### 第三十二条（监督管理内容）

第三十三条（安全生产许可证管理）

第三十四条（施工许可证办理）

第三十五条（施工许可证办理的条件）

### 第三十六条（信用管理）

第三十七条（行业自律）

第三十八条（质量终身责任制）

第三十九条（法律责任）





# 《项目管理协议书（示范文本）》（讨论稿）体系

**《项目管理协议书  
（示范文本）》（  
讨论稿）体系**

**第一部分 协议书**

**第二部分 通用条款**

**第三部分 专用条款**

**第四部分 附件**



# 《项目管理协议书（示范文本）》（讨论稿）通用条款体

## 系

第1条 一般约定

第2条 委托人

第3条 项目管理人

第4条 服务变更和酬金调整

第5条 支付

第6条 进度计划、延误和暂停

第7条 违约责任

第8条 保险

第9条 不可抗力

第10条 协议的生效、解除和中止

第11条 争议解决

第12条 补充条款





## （二）工程总承包模式下，工程项目管理责任的定位变化

《管理办法》第十八条：“（建设单位的项目管理）建设单位应当加强工程总承包项目全过程管理，履行合同和法定义务。具有全过程项目管理能力的建设单位可以自行对工程总承包项目进行管理，也可以委托项目管理单位对工程总承包项目进行管理。项目管理单位不得与工程总承包单位具有利害关系。”



《项目管理协议》3.2.5款：“项目管理人应按批准的建设规模、建设内容和建设标准实施组织管理，协助控制项目投资，确保工程安全和质量，按期交付使用。”





## (二) 工程总承包模式下，工程项目管理责任的定位变化

从上述条文可以看出，《管理办法》对项目管理单位（即工程咨询企业）的**定位是建设单位的辅助机构及代理人**，是为了代替不具有工程全过程管理能力的建设单位对工程的进行管理的组织。《项目管理协议》则**明确工程项目管理方与工程总承包方是并列制约的关系**。这实际上是将传统模式下，工程咨询企业主要作为提供建议的参谋人角色向咨询企业全面介入工程管理的作为管理人角色进行了一次定位转换



工程总承包模式下，由于工程总承包商承担了更多的工程建设义务，工程建设上下游专业更大面积的整合，工程总承包商对工程项目的控制力大大增强，而缺乏技术实力与工程实际管理能力的业主（或称委托人）则处于弱势地位，故为了平衡两者关系，工程项目管理方作为业主的辅助机构，接受业主委托，利用其自身技术水平、管理经验协助业主加强工程项目的管理，确保工程符合原定的建设规模、建设内容和建设标准，并保证工程质量目标、造价目标、安全目标、工期目标及环保目标符合工程的决策预期，在此基础上，力争通过工程咨询企业的技术能力与管理经验对项目进行增值服务，求得突破，更快、更好、更省地完成工程建设目标。

工程咨询企业项目管理责任的定位变化，是我国推进的供给侧改革带来的建筑业的革命，是建筑业从劳动密集盈利型走向技术管理盈利型的





## （二）工程总承包模式下，工程项目管理责任的定位变化

里程碑之一，《管理办法》及《项目管理协议》的出台完成了咨询企业从参谋人向管理人的角色变化，咨询企业不再仅提供建议，而是正式进入工程管理，拥有部分的工程决策权，可以更加充分地发挥其技术优势及管理经验，并承担相应的决策及管理责任，其管理失当的，则应承担相应的管理过失义务，这对咨询企业提出了更高的责任要求。

结合并参考3月23日住建部发布的《关于征求推进全过程工程咨询服务发展的指导意见（征求意见稿）》：“3.全过程工程咨询服务的酬金。……建设单位应当根据工程项目的规模和复杂程度，工程咨询的服务范围、内容和期限等与工程咨询企业协商确定服务酬金。全过程工程咨询服务的酬金可按各项专项服务的费用相叠加并增加相应统筹费用后计取，也可按照国际上通行的人员成本加酬金的方式计取。……鼓励建设单位根据咨询服务节约的投资额对咨询企业进行奖励。”可以看出，我国咨询企业的报酬计算方式正逐渐由传统的以标的计算或以成本计算转向以价值计算以成果计算。

这意味着我国咨询企业角色转换后，除了承担了更多的管理责任，也相对地得到了更大的利润获取机会，管理能力将是未来区分工程咨询行业核心竞争能力的评价标准，企业只有明确自身的管理责任及控制管理风险，才能在顺应时代潮流，取得最丰厚的市场及利润。





### (三) 工程咨询单位的管理责任范围

《管理协议》3.2.1款：“项目管理人应根据本协议约定及适用于项目管理服务的国家有关法律法规和规范标准提供项目管理服务，以满足附件1（项目管理服务范围）中委托人所描述的项目管理服务的相关功能和目的。在提供项目管理服务时，项目管理人应具有一个有经验的项目管理人为同等规模、性质和复杂性的项目提供项目管理服务时预期应有的合理的技能、注意和谨慎义务。”



#### 《管理协议》附件1：项目管理服务范围

##### 一、项目管理服务范围

项目管理人服务范围包括：\_\_\_\_\_

项目管理人服务范围不包括：\_\_\_\_\_

注：本条款应对双方协商确定的项目管理人服务范围的进行全面描述，如包括项目设计管理、进度管理、质量管理、投资控制管理、安全管理、合同管理、项目建设信息管理、建设工程组织协调、工程竣工验收和试运行、竣工结算审核、保修等，并对明确服务范围不包括的事项。





## （三）工程咨询单位的管理责任范围

### 二、具体服务阶段及工作内容

项目管理人在各服务阶段的工作内容如下：

- （一）项目规划
- （二）招标及采购管理
- （三）勘察设计阶段
- （四）施工阶段（含竣工试验）
- （五）竣工验收阶段
- （六）竣工后试验阶段
- （七）试运行考核阶段

注：本条款应对项目管理人服务的阶段及各阶段工作内容进行描述。以上服务阶段仅供参考，具体服务阶段可根据项目实际情况及需要进行划分。

### 三、其他需要明确项目管理事项”





### （三）工程咨询单位的管理责任范围

从上述条款可以看出，项目管理服务的范围可以通过合同自由约定，工程咨询企业可以依据自身能力及委托人的需求承担工程某一阶段或某几阶段乃至工程全过程的项目管理服务；也可以通过合同自由排除服务阶段中咨询企业不承担的服务义务。

该条款的制定是为了适应委托人自身不同的管理能力及服务需求，委托人由于自身的能力、特点和关注点不同，对项目建设管理的需求也不同。

故要求咨询企业在项目投标及签约时，一定要合理评估自身专业能力、特长与委托人需求是否匹配，防止出现中标后无力履约，承担违约责任。对于自身无力承担的项目管理部分可以采用征得业主同意进行分包或联合体投标的方式解决市场需要。





## （四）工程咨询企业在工程建设各个阶段的主要管理责任及风险



- （1）咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险
- （2）工程咨询企业在项目招投标及发包阶段的管理责任及风险
- （3）咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险。
- （4）咨询企业在建设后服务阶段的管理责任及风险







## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险



项目决策阶段咨询企业主要服务成果是协助委托人完成项目建议书、可行性研究报告及工程的概念设计，而其实际承担的管理服务内容包括：

1.构思策划；2.组织策划；3.目标策划；4.财务策划；5.实施策划；6.项目经济评价等。





## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

### 1. 构思策划

管理人应依据委托人的需求，协助委托人明确工程项目的性质、用途、基本内容、建设规模、建设水准、总体功能及构成等与项目实施与运行有关的最核心环节的总体性目标。

### 2. 组织策划：


管理人应结合项目特点协助委托人决定并构建项目管理组织模式，例如采用项目法人制、项目代建制等管理模式，协助组织管理团队。






## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

### 3. 目标策划



工程项目必须具有明确的目的和要求、明确的建设任务量和时间界限、明确的项目系统构成和组织关系，才能进行有效的项目目标控制。也就是说，确定项目的质量目标、造价目标和进度目标是工程项目管理的前提，同时还要兼顾安全和环保目标。由于工程项标之间的内在联系和制约，使工程项标的设定变得复杂和困难。为此，需要在工程项目系统构成和定位策划的过程中做到工程项目目标之间的最佳匹配。



管理人应当利用自己的技术优势与管理经验协助委托人构建合理高效的项目各类目标体系作为工程建设全过程管理的核心依据。



## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

### 4. 财务策划

管理人应当协助委托人完成工程融资方案的制定。

资金是工程项目实施的物质基础。工程项目投资额大、建设周期长，资金的筹措和运用对工程项目的成败关系重大。建设资金的来源渠道广泛，各种融资方式有其不同的特点和风险因素。融资方案的策划是控制资金使用成本，进而控制工程造价、降低工程项目风险所不可忽视的环节。工程项目融资策划具有很强的政策性、技巧性和谋略性，它取决于工程项目的性质和工程项目实施的运作方式。竞争性项目、基础性项目和公益性项目的融资具有不同的特点，只有通过策划才能确定和选择最佳的融资方案。





## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

### 5. 实施策划

管理人应当协助委托人完成工程实施策划。

工程项目实施过程策划是对工程项目实施的任务分解和组织工作策划，包括设计、施工、采购任务的招投标方案，合同结构，项目管理机构设置、工作程序、制度及运行机制，项目管理组织协调，管理信息收集、加工处理和应用等。

项目实施过程策划视工程项目系统的规模和复杂程度，分层次、分阶段地展开，从总体的轮廓性概略策划，到局部的实施性详细策划逐步深化。








## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

### 6.项目经济评价



项目经济评价是在前五项策划完成的基础上，采用科学的分析方法，对工程的财务可行性和经济合理性进行分析论证。财务分析是在国家现行财税制度和价格体系下，分析项目的盈利能力和清偿能力，评价项目在财务上的可行性。经济评价是在合理配置社会资源的前提下，从国家经济整体利益的角度出发，计算项目对国民经济的贡献，分析项目的经济效率、效果和对社会的影响，评价项目在宏观经济上的合理性。





## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

项目决策阶段的咨询服务是对整个工程项目影响最大的阶段，直接决定着项目的成败，是工程咨询能力的集大成者。决策阶段的咨询费用占工程建设总费用的1%-3%，但其对工程总体造价影响达到75%-80%，可谓重中之重。

但我国当前的咨询行业实际是侧重工程施工阶段的工程咨询，忽略工程决策阶段的工程咨询。本末倒置，大多数工程咨询企业全面缺乏决策阶段的咨询能力，尤其是缺乏财务策划、实施策划及经济评价能力。导致工程决策咨询变成了一种形式、一种过场，仅仅是为了取得项目立项必要的项目建议书、可行性研究报告等形式文件服务，忽略了其实质上的重要性。

我国的传统工程咨询模式下，工程咨询企业对工程决策阶段的咨询结果通常仅承担过错责任但不因其咨询水平的高低承担相应责任。

原因在于传统模式下的工程决策阶段的工程咨询属于技术咨询合同。《合同法》第三百五十九条规定：“技术咨询合同的委托人按照受托人符合约定要求的咨询报告和意见作出决策所造成的损失，由委托人承担，但





## (1) 咨询企业在项目决策阶段的管理责任及风险

当事人另有约定的除外。”从该条文可以看出，传统的工程决策阶段咨询定位主要为参谋人，其核心责任是依据自己掌握的技术知识、信息、经验对项目进行分析、论证、预测，从而提出自己的合理化建议，只要其履约过程不具有过错，符合当前社会对该行业的水平要求，其均具有请求合同约定报酬的权利，其咨询建议的成败后果不影响其请求报酬的权利。

这难以激发工程咨询单位的管理积极性，难以充分发挥工程咨询单位的技术优势及管理经验。

在新的工程全过程咨询模式下，推进以工程增值服务的增值效果作为报酬计算依据，工程前期的决策咨询成果将会同工程建设后评价联合，提倡明确工程咨询各阶段的管理目标，对工程咨询企业的服务水平及服务后果进行评析，其管理服务水平将直接决定其服务报酬，管理不到位的，将承担违约责任。

有利于发挥工程咨询单位的管理积极性，难以充分发挥工程咨询单位的技术优势及管理经验。



## (2) 工程咨询企业在项目招投标及发包阶段的管理责任及风险

工程咨询企业在项目招投标及发包阶段的核心管理责任是依据前期决策的结果及委托人的需求，进行工程招标工作或直接选定承包商进行委托。管理人需保证其推荐或选定的监理单位，工程造价咨询单位，工程总承包单位，工程分包单位，材料、设备供应商等**相关供应商的资质、业绩、技术和能力等符合项目需求及委托人的需求。**

《管理协议》2.1.3款：“委托人享有对本项目各项工作的审批权和决定权，包括且不仅限于：(3)对项目管理人推荐或选定的监理单位，工程造价咨询单位，工程总承包单位，工程分包单位，材料、设备供应商等相关供应商的资质、业绩、技术和能力等进行审查并决定选聘上述第三方单位”

故管理人在项目招标和发包阶段对第三方单位的**审查选聘不合格的，委托人有权拒绝并要求重新审查选聘，如果因此造成委托人费用增加及工期延误的，管理人应当承担违约责任**





## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 1. 工程项目管理人的资料审查责任

《管理协议》3.2.3款 “项目管理人在收到委托人提供的项目关键资料后，应在合理时间内尽合理努力对该资料进行审查，以确保其不含有任何明显的错误、疏漏或歧义，并在有上述发现时及时通知委托人。”

上述条款规定，对委托人提交管理人的相关资料，管理人应当尽到审慎审查的管理义务，其审查结果应具有一个有经验的项目管理人为同等规模、性质和复杂性的项目提供项目管理服务时预期应有的合理的技能、注意和谨慎义务，如果项目管理人对资料未尽到合理审核义务，则应当承担相应的违约责任。







## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 2. 工程项目管理人的合理建议权

《管理协议》3.1.2款：“对工程规模、设计标准、规划设计、生产工艺设计和使用功能要求等项目有关事项，以及对影响项目投资、进度、质量、安全、环境保护、文明施工等事项提出建议的权利。”

5.2.1款“服务酬金应按照附件3（服务酬金和支付方式）以及本协议关于服务酬金调整的相关规定进行计取。”

项目管理人在项目管理服务过程中提出合理化建议，使委托人获得经济效益的，委托人应根据专用条款的约定计取和向项目管理人支付奖励金额。除专用条款另有规定外，奖励金额在合理化建议被采纳后，应作为服务酬金的一部分与最近一期的服务酬金同期支付。”



### (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

上述两项条款应做联合理解，工程管理单位可以依据自身的技术实力及管理经验对工程项目的工程规模、设计标准、规划设计、生产工艺设计和使用功能要求等项目有关事项，以及对影响项目投资、进度、质量、安全、环境保护、文明施工等事项提出建议。如果委托人从该建议中收益的，管理人有权依据合同约定计取奖励酬金。

该规定从制度上改变了传统咨询行业单纯依据工程标的或工作时长计价的方式，将工程的实施结果与咨询企业的收益挂钩，使咨询企业与建设单位完成了利益联合，达成了双向共赢，激发了工程咨询企业的管理热情，也将成为未来高端咨询业的盈利重点及评价标准。



## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 3. 工程项目管理人的工程管理责任

《管理协议》3.2.5款：“项目管理人应按批准的建设规模、建设内容和建设标准实施组织管理，协助控制项目投资，确保工程安全 and 质量，按期交付使用。”

上述条款言语不多，但含义极其丰富，**其规定了项目管理单位在委托范围内全面负责的制度。**

#### 1) 项目管理人具有实现工程建设目标的管理责任

工程的深化设计、施工图设计及工程实际施工均需符合工程决策阶段委托人对工程建设规模、建设内容和建设标准的决策，工程项目管理人需对此承担监督管理责任，如发生工程实际不符合工程批准的决策的情况，项目管理人有权依据合同约定向委托人或工程总承包人提出管理意见，以确保工程符合原定建设目标，否则项目管理人应当承担违约责任。



## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 2) 项目管理人具有控制工程投资的管理责任

工程项目管理人应当依据经批准的项目概算对工程实际造价进行管理，严格防止“三超”。项目管理人可以通过工程设计的优化、施工工艺的优化、施工措施的优化及工程计量的严格审定来控制造价，管理人可以通过项目优化节省工程投资以取得合同5.2.1约定的奖励酬金，同时也承担投资超额的违约风险。

### 3) 项目管理人具有安全监督的管理责任

项目管理人应当对工程总承包人的安全施工措施方案及其落实情况进行严格审查，对不符合安全标准的设计或施工行为，管理人应当及时依据合同约定向委托人或工程总承包人提出整改意见。否则工程总承包人对工程安全管理事故直接责任的承担并不免除项目管理人安全监督责任的承担，管理人应当承担相应的违约责任，并可能承担相应的行政处罚责任，例如丰城电厂事故中的监理单位。





## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 4) 项目管理人具有监督工程质量的管理责任

此处工程质量应当作广义解释，既包括工程设计质量也包括工程施工质量，对工程项目设计、施工工艺、施工措施、设备材料采购不符合工程总承包合同约定标准或国家相应强制性标准的，管理人应当及时依据合同约定向委托人或工程总承包人提出整改意见。否则工程总承包人对工程质量瑕疵或缺陷的直接责任的承担并不免除项目管理人质量监督责任的承担，管理人应当承担相应的违约责任。

### 5) 项目管理人具有保证工程工期的管理责任

项目管理人应当对工程总承包人的工期安排（指工程建设全过程工期，包括设计工期与施工工期）进行合理性审查，保证其满足工程总承包合同的要求；对于工程实施过程要及时监督工程进度方案的实施，如果发现工程进度方案滞后，要及时分析原因，对于依据总承包合同约定，由总承包商承担的工程延期责任，项目管理人有义务要求总承包商提出修正的进度计划及相应的整改措施并进行合理性审查，以保证工程工期符合委托人要求；对于依据总承包合同约定，由委托人承担的工程延期责任，管理人有责任在合理的范围内提出修正的进度计划及相应的改进措施，并及时报委托人审核，并于总承包商沟通协商，取得一致，以保证工程工期符合委托人要求，如项目管理人未履行上述管理责任，应当承担相应的违约责任。





## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 4. 工程项目管理人的竣工管理责任

《管理协议》3.2.8款：“单项工程合同完工以后，及时组织服务酬金的结算工作。全部工程建设完成后，及时组织竣工档案整理归档、竣工结算等相关竣工验收备案准备工作，向政府主管部门提交竣工验收备案申请等工作；配合政府主管部门做好竣工验收的各项工作及其遗留问题的处理工作。”

项目管理人应当按照上述合同约定，完成其竣工管理责任。







## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 5. 工程项目管理人的资料管理责任

《管理办法》第三十条：“（项目资料移交）建设单位应当及时收集、整理建设项目各环节的文件资料，以及工程总承包单位、工程监理等单位移交的工程资料，建立项目档案，并在工程竣工验收后，及时向城建档案管理部门移交。工程总承包单位负责总承包范围内工程实施过程中的各种工程资料的审核、签署、整理等工作，并向建设单位移交相应工程档案资料。工程总承包单位协助建设单位建立工程电子文件和电子档案。”


《管理协议》3.2.6款：“项目管理人应建立完整的项目建设档案，在项目完成后，将工程档案、财务档案及相关资料向委托人和有关部门移交。未征得委托人书面同意，不得泄露与本工程有关的保密资料。”


委托人可以通过项目管理合同，委托项目管理人代为履行《管理办法》规定的建设单位的档案编制义务，项目管理人应当依据合同约定在工程策划及实施的全过程同步建设完整的工程建设档案资料，汇总管理总承包商移交的建设资料，制作符合合同约定及国家标准的工程档案，并在项目竣工后向委托人和有关部门移交，否则应承担违约责任。



## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 6. 管理人的保密管理责任

《管理协议》1.8.1款：“任何一方对在订立和履行本协议过程中知悉的另一方的保密信息负有保密责任，未经该方事先书面同意，均不得自行或允许其雇员、分包商、顾问或代理人对外泄露或用于本协议以外的目的。一方泄露或者在本协议以外使用该保密信息给另一方造成损失的，应承担损害赔偿责任。任何一方为履行本协议所需要的信息，另一方应予以配合提供。双方认为必要时，可签订保密协议，作为本协议附件。”



管理人应当建立内部资料及涉密信息管理机制及奖惩机制，确保合理履行保密义务。



## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 7. 管理人的知识产权管理责任

《管理协议》1.7.1款 “委托人创造、开发和拥有的知识产权，包括但不限于委托人提供给项目管理人的资料、文件，委托人为实施工程总承包项目自行编制或委托编制的技术规范以及反映委托人要求的或其他类似性质文件的知识产权，均属于委托人。但委托人应向项目管理人授予为使其能提供项目管理服务而合理必需的，复制和使用上述知识产权的免许可费、可转让的普通许可。”

1.7.2款 “项目管理人独立于本协议之外而创造、开发和拥有的知识产权均属于项目管理人。除专用条款另有约定外，项目管理人为提供项目管理服务而创造或开发的知识产权，包括但不限于项目管理人编制的各类书面文件，均属于项目管理人。但项目管理人应向委托人授予为使其能利用项目管理服务或工程总承包项目而合理必需的，复制和使用上述知识产权的免许可费、可转让的普通许可。”

1.7.3款 “项目管理人应确保其在提供项目管理服务过程中不侵犯第三方的知识产权或其他权利。如在该过程中项目管理人须使用第三方拥有的任何知识产权，则其应自担费用确保该合法的权利人将相关权利授予委托人或项目管理人。”

1.7.4款 “如委托人未能履行本协议下到期的任何付款义务，则项目管理人有权通过提前7天发出通知的方式撤销根据本协议授予委托人的任何知识产权许可。”



### (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

上述条款明确，管理人及委托人均具有在保证对方在合同范围内合理使用己方提供的知识产权的义务，保证对方不被第三方追索知识产权侵权责任。

管理人在履约过程中开发的知识产权属于管理人所有，但应保证委托人在合同范围内合理使用。


如果委托人付款违约，则管理人可以中止部分或全部知识产权的授权许可。





## (3) 咨询企业在项目实施阶段的管理责任及风险

### 8. 管理人的财产管理责任



《管理协议》3.2.10款：“除专用条款另有约定外，委托人提供的设施和设备属于委托人的财产，项目管理人应妥善使用和保管，在本协议终止时将这些设施 and 设备的清单提交委托人，并按专用条款约定的时间和方式移交。”







## (4) 咨询企业在建设后服务阶段的管理责任及风险

如果合同对项目管理人建设后服务阶段予以委托的，项目管理人还承担以下管理责任。

### 1. 管理人保修组织管理责任

合同中约定管理人对保修提供管理服务的，且工程需要保修的，管理人应当及时制定保修计划，保修计划应当在合理的范围内尽量减少对工程项目的使用的妨碍。保修计划取得委托人认可后，管理人及时通知并组织承包商依据保修计划进场履行保修义务；承包商怠于或拒绝履行保修义务的，管理人应当迅速组织第三方进场维修，并及时进行第三方验收结算及向承包商进行索赔。

### 2. 管理人建设后评价报告的编制责任

合同中约定管理人具有编制项目后评价报告的，管理人应当编制工程项目后评价报告，将工程决策阶段的质量目标、工期目标、造价目标、安全目标、环保目标等相关指标与工程实际建设后的项目指标进行比对，并对两者差额进行原因评价分析，作为管理人效益评价的一个依据，常作为项目全过程咨询中管理人效益作用的核心体现及奖励酬金计算的重要依据，也作为委托人未来进行类似项目的重要参考。





## 五、咨询企业的其他管理责任

委托人及管理人可以通过自由委托的方式自行决定任何不违反法律法规强制性规定的工程管理责任由管理人承担。





**建纬律师事务所**  
CITY DEVELOPMENT LAW FIRM



**感谢关注**

