

博士论丛

中国建筑业职业安全规制研究

A Study of Occupational Safety Regulation in China's Construction Industry

张强 著

中国建筑工业出版社
CHINA ARCHITECTURE & BUILDING PRESS

博士论丛

中国建筑业职业安全 规制研究

A Study of Occupational Safety
Regulation in China's Construction Industry

张 强 著

中国建筑业工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国建筑业职业安全规制研究 / 张强著. —北京:
中国建筑工业出版社, 2012. 3
(博士论丛)
ISBN 978-7-112-14028-2

I. ①中… II. ①张… III. ①建筑业—劳动安全—规
章制度—研究—中国 IV. ①TU714

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 018232 号

本书主要从政府规制理论的视角分析研究中国建筑业职业安全问题。主要内容
包括导论、建筑业职业安全规制正当性分析、中国建筑业职业安全规制历史变
迁分析、中国建筑业职业安全规制现状及绩效分析、中国建筑业职业安全规制问
题分析、中国建筑业职业安全规制改革对策分析等部分。全书逻辑清晰, 内容翔
实, 分析透彻, 对于从事建筑业职业安全研究的人员具有较强的参考价值。

* * *

责任编辑: 常 燕

博士论丛

中国建筑业职业安全规制研究

张 强 著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)
各地新华书店、建筑书店经销
北京国民图文设计中心制版
北京京丰印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 12½ 字数: 301 千字
2012 年 5 月第一版 2012 年 5 月第一次印刷
定价: 30.00 元
ISBN 978-7-112-14028-2
(22072)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换
(邮政编码 100037)

序

职业安全风险始终与现代工业化和城镇化发展的进程相伴行。在众多经济社会行业中，建筑业的职业安全风险一直排在前列。随着建筑业规模的日益扩大，职业安全事故频发，令很多建筑工人失去宝贵生命，同时也造成了巨大的经济损失，成为影响社会和谐稳定的不利因素。由于建筑业职业安全问题具有强烈的外部性、内部性等市场失灵现象，仅凭市场机制难以达到有效控制和降低风险的目的。因此，政府规制作为重要的外部纠正机制应当对职业安全进行干预。

我国党和政府高度重视建筑业职业安全规制，在法律法规和技术标准建设、监督执法机制建设方面取得了长足进展，建筑业职业安全事故得到了一定的控制。但总体看，规制绩效还不尽如人意，规制效益不高，规制行为引发的社会成本过大。面对规制失灵问题，不能简单地主张放松规制，更为明智的做法是去改革规制、完善规制，发展长效、持续的风险控制机制。

政府规制尤其是职业安全规制等社会性规制，一直是学术研究的前沿课题。张强的这部专著将政府规制理论与建筑行业有机结合起来，探讨建立有效的建筑业职业安全规制体系，理论价值和现实应用价值都很突出。全书结构可以用“五个分析”来概括，即规制正当性分析、历史变迁分析、现状绩效分析、存在问题分析和改革对策分析，逻辑清晰，内容翔实，论述有力，分析透彻。本书的特点或新意主要有：

第一，借助政府规制理论分析建筑业职业安全问题，这是一个新的视角。本书聚焦建筑行业，提供和发展了一个分析具体行业职业安全规制的路径，有助于推动其他行业规制问题的研究。

第二，运用了大量珍贵资料，比较全面系统地对中国建筑业的职业安全规制的变迁历程和模式等进行了研究，同时对现行规制体系、规制存在问题等提出了不同于以往研究的归纳和表征方法。

第三，构建了一个分析职业安全规制问题和对策的“相关者—过程—环境”的框架，对于提高规制分析的系统性和有效性很有帮助。

最后，也是最重要的。本书在借鉴西方国家经验和把握政府治理模式发展趋势的基础上，系统地提出了改革现有建筑业职业安全规制的整体建议，这对于相关政府部门而言具有非常重要的参考价值。

当然，本书尚有一些需要完善和深入的地方，比如对于规制相关者之间的互动和博弈分析不够；多采用定性分析和一般的统计分析，利用相关工具进行定量分析不够；对于一些存在问题背后的成因分析还可以进一步加强等，这都

需要作者继续深入研究。但瑕不掩瑜，本书的研究整体上还是非常富有成效的。

张强具有工学、法学、管理学等多学科背景，同时也有十分丰富的实际工作经验，多有研究成果问世。作为他的博士生导师，作为这本著作的第一读者，我为他学术上和工作上的成绩感到由衷的高兴，并希望他百尺杆头，再进一步，为国家经济社会发展作出自己的贡献。

是为序。

中国行政体制改革研究会副会长 刘 峰
国家行政学院政治学教研部主任、教授

2011年12月8日

目 录

序

图表索引

第一章 导论	1
一、问题的提出及研究意义	1
(一) 问题的提出	1
(二) 研究意义	4
二、相关概念阐释与界定	4
(一) 建筑业	4
(二) 职业安全	6
(三) 规制	6
三、国内外研究述评	8
(一) 规制的基础理论	9
(二) 建筑业职业安全规制研究综述及简要评价	10
四、研究方法和结构内容	17
(一) 研究方法	17
(二) 结构内容	18
第二章 建筑业职业安全规制正当性分析	19
一、建筑业的生产方式和产业特征	19
(一) 建筑产品与生产方式的技术经济特征	19
(二) 建筑业的产业特征	21
(三) 由建筑业生产方式和产业特征引致的职业安全规制需求	25
二、规制正当性的理论分析	27
(一) 经济正当性分析	27
(二) 规制较之私人诉讼的优势	32
(三) 非经济正当性分析	33
三、建筑业职业安全规制的国际经验	34
(一) 主要发达国家和地区(香港)建筑业职业安全规制绩效	34
(二) 建筑业职业安全规制的国际经验及启示	37
第三章 中国建筑业职业安全规制历史变迁分析	47
一、制度与制度变迁	47
二、中国建筑业职业安全规制演进历程	49
(一) 起源与草创阶段(1949~1957年)	49

(二) 暂退与调整阶段 (1958~1965 年)	52
(三) 停顿与倒退阶段 (1966~1976 年)	53
(四) 重建与转型阶段 (1977~1991 年)	54
(五) 充实与提高阶段 (1992~2003 年)	56
(六) 完善与发展阶段 (2004 年至今)	58
三、中国建筑业职业安全规制的制度变迁分析	62
(一) 变迁主体	63
(二) 变迁路径及特征	65
(三) 变迁动力和阻力	67
(四) 若干启示	73
第四章 中国建筑业职业安全规制现状及绩效分析	75
一、中国建筑业职业安全现行规制体系	75
(一) 规制者体系	75
(二) 规制工具体系	78
(三) 规制执行体系	86
二、中国建筑业职业安全规制绩效	92
(一) 目标达成分析	93
(二) 结构分析	94
(三) 地区分析	96
(四) 绩效总结	100
第五章 中国建筑业职业安全规制问题分析	110
一、分析框架	110
二、规制相关者分析	112
(一) 规制者的问题	112
(二) 被规制者的问题	116
(三) 规制受益者的问题	121
(四) 其他相关者的问题	123
三、规制过程分析	123
(一) 规制制定的问题	124
(二) 规制执行的问题	128
(三) 规制评估的问题	132
四、规制环境分析	134
(一) 一般环境	134
(二) 工作环境	136
第六章 中国建筑业职业安全规制改革对策分析	140
一、改革目标和总体思路	141

二、重塑规制相关者·····	143
(一) 再造规制机构·····	143
(二) 建立以建设单位为核心的被规制者责任体系·····	146
(三) 促进一线工人提高职业安全素质·····	149
(四) 推动行业协会、工会等相关者参与规制·····	151
三、改良规制过程·····	154
(一) 完善规制法律法规和技术标准·····	154
(二) 设计激励相容的规制执行机制·····	157
(三) 革新监督执法的模式和方法·····	160
(四) 构建科学合理的规制绩效评估体系·····	163
四、优化规制环境·····	168
(一) 深入整顿和规范建筑市场秩序·····	168
(二) 大力推进建筑业科技创新·····	170
(三) 改革地方政府政绩考核制度·····	171
(四) 在全行业全社会培育先进安全文化·····	172
结语·····	175
一、研究总结·····	175
二、研究展望·····	179
参考文献·····	181

图表索引

图

图 1-1	2003~2009 年我国建筑业总产值变化趋势	2
图 1-2	建筑业职业安全规制在规制谱系中的位置	8
图 2-1	建筑市场承发包体系	24
图 2-2	负外部性存在时导致的效率损失	27
图 2-3	供过于求状态下的安全—工资效用曲线	29
图 2-4	与实际死亡风险相对的觉察死亡风险	31
图 2-5	美国建筑业从业人员数量及死亡率、伤残率变化	36
图 2-6	英国建筑业事故变化趋势	37
图 2-7	香港 1999 年以来建筑业工业意外事故情况	38
图 2-8	建筑业事故变化规律及其与政府管理能力的关系	38
图 2-9	美国建筑业职业安全规制机构架构	40
图 3-1	1954 年的建筑业管理体制	51
图 3-2	中国建筑业职业安全事故的峰值与低值	62
图 3-3	中国建筑业职业安全规制变迁路径	65
图 3-4	中国建筑业职业安全规制变迁的动力和阻力	68
图 4-1	中国建筑业职业安全规制者体系及其关系	79
图 4-2	典型的施工现场职业安全监督执法流程	88
图 4-3	中国建筑业职业安全现行规制体系	92
图 4-4	2004~2009 年房屋和市政工程事故变化情况	94
图 4-5	2009 年房屋和市政工程事故类型占比	95
图 4-6	2009 年房屋和市政工程事故部位占比	96
图 4-7	2008 年全国各地房屋和市政工程事故死亡人数比较	99
图 5-1	规制相关者—过程—环境分析框架	112
图 5-2	工程造价影响程度	138
图 6-1	安全文化与其他相关文化的关系	173
图 6-2	改革后的建筑业职业安全规制框架图	174
图 a	走向理性的规制型治理模式	178
图 b	一个分析具体行业规制问题的研究路径	178

表

表 1-1	《国民经济分类标准》中建筑业的分类	5
-------	-------------------------	---

表 1-2	经济性规制与社会性规制的区别	8
表 2-1	建筑业的影响力系数和感应度系数	22
表 2-2	世界部分发达国家建筑业就业状况	23
表 2-3	建筑业生产方式、产业特征与职业安全规制需求	26
表 2-4	美国 1999~2008 年历年建筑业事故死亡人数和事故率	35
表 2-5	英国 1999/2000~2008/2009 年度建筑业死亡人数和事故率	36
表 2-6	英国建筑业职业安全法规体系	41
表 3-1	1954 年建筑工程部直属建筑企业基本情况表	50
表 3-2	20 世纪 80 年代末 90 年代初建筑业职业安全规章文件情况	55
表 3-3	部分地区建筑业职业安全领域立法状况	58
表 3-4	1993 年到 2003 年建筑施工事故死亡人数	58
表 3-5	2003 年以来建设系统工作报告中有关建筑安全内容	60
表 3-6	中国建筑业职业安全规制机构演变	61
表 3-7	行政管理和依法规制阶段建筑业职业安全规制比较	66
表 4-1	中国建筑业职业安全法律法规体系	80
表 4-2	《建设工程安全生产管理条例》设定的被规制者责任	81
表 4-3	中国建筑业职业安全技术标准状况 (截止 2010 年)	82
表 4-4	《建设工程安全生产管理条例》中信息披露规定	86
表 4-5	近年来住房和城乡建设部开展的职业安全活动	90
表 4-6	2004 年以来建筑业职业安全规制目标完成情况	93
表 4-7	2004~2009 年房屋和市政工程事故类型和比例	94
表 4-8	2004~2009 年房屋和市政工程事故部位情况	95
表 4-9	2004~2009 年全国各地房屋和市政工程事故情况	96
表 4-10	2004~2009 年全国各地房屋和市政工程较大及以上事故情况	98
第四章附表	2004~2009 年全国房屋和市政工程较大及以上事故明细表	102
表 5-1	中国建筑业企业所有制变化情况	137
表 5-2	2004~2008 年建筑业企业技术装备率和动力装备率	139
表 5-3	各产业技术进步贡献率比较	139
表 6-1	部分国家规制改革指导原则	141
表 6-2	英国《建设(设计与管理)条例》建设单位安全责任	148
表 6-3	村镇建设工程分类	156
表 6-4	《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的暂行规定》 免责条文	159
表 6-5	监管成效的类型	164
表 6-6	建筑业职业安全规制绩效评估指标体系(工作指标)	165
表 6-7	建筑业职业安全规制绩效评估指标体系(事故指标)	166

第一章 导 论

本章讨论研究的基本背景、主要问题，界定重要概念，综述评析国内外研究状况，确定研究方法，安排篇章结构。

一、问题的提出及研究意义

（一）问题的提出

美国法学家约翰·法比安·维特在其名著《事故共和国——残疾的工人、贫穷的寡妇与美国法的重构》中写道：“美国经济从 19 世纪中期到晚期的工业化过程，所引发的不仅是新机器与工业的迅速发展，还包括了工业事故率的飙升”，“和平时期的工业经济造成的伤亡已经超过了此前的战争浩劫”^①。美国的情况不是特例。据研究分析，工业化发展阶段与工业事故之间具有一定的规律性。前工业化阶段的事故率很低；到了工业化初期，事故率开始呈现快速上升趋势；工业化中期，事故处于高发时期，事故率在高位波动；在工业化后期，事故率开始不断下降；等到了后工业化阶段，事故率又变得很低并维持较为稳定的水平^②。当前，我国总体上属于工业化中期阶段。前面提到的规律在我国似乎也得到了验证：在工业化创造了经济奇迹的同时，也伴随着非常严重的安全事故。进入 21 世纪以来，我国每年生产安全事故造成的死亡人数都在 10 万人左右。各类煤矿瓦斯爆炸、列车脱轨、大桥垮塌等事故时常见诸媒体。安全生产事故不仅剥夺了工人的生命，也造成了巨大的经济损失，并成为影响社会和谐稳定的一大因素。

我国的建筑业是一个在快速发展的同时，也付出了人的生命代价的典型行业。作为最早市场化的行业之一，建筑业是我国国民经济的支柱性产业，是固定资产投资转化为生产能力的必经环节，为扩大投资需求和增加社会就业发挥了重要作用。尤其是近年来，我国建筑业发展十分迅猛，建筑业规模逐年递增（参见图 1-1）。2009 年全社会固定资产投资达 224845.6 亿元，比上年增长 30.1%；建筑业实现增加值 22333 亿元，比上年增长 18.2%^③，占当年 GDP 的 6.6%。建筑业从业人员近 4000 万人。可以预见，随着工业化和城镇化进

① [美] 约翰·法比安·维特著，事故共和国——残疾的工人、贫穷的寡妇与美国法的重构，田雷译，上海三联书店，2007：38-40。

② 黄群慧等著，中国工业化进程与安全生产，中国财政经济出版社，2009：18。

③ 国家统计局，中华人民共和国 2009 年国民经济和社会发展统计公报，http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtgb/qgndtgb/t20100225_402622945.htm。

程的不断加快，我国工程建设规模还将以惊人的速度日益增大，建筑业将发挥更加重要的作用。

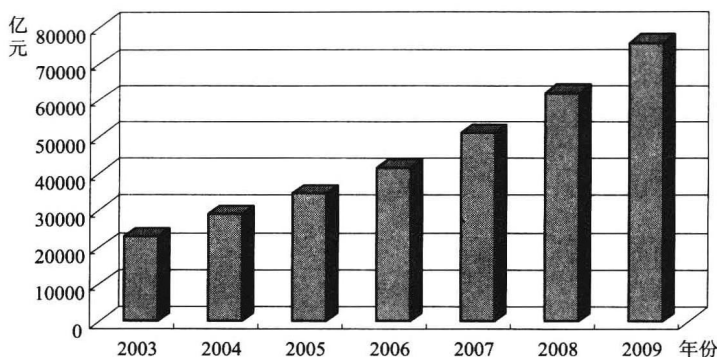


图 1-1 2003~2009 年我国建筑业总产值变化趋势

然而，与建筑业蓬勃发展相伴行的，是严峻的安全生产形势。据统计，2007 年全国建筑业共发生伤亡事故 2278 起、死亡 2722 人，同比分别上升 2.2% 和 6.9%^①，平均每天发生事故 6 起、死亡 7 人。2008 年，建筑业事故虽然有所下降（起数和死亡人数分别下降 0.5% 和 0.7%），但是仍然是所有行业中唯一没有实现年初安全生产控制指标的领域^②。2009 年，建筑业事故又发生反弹，事故起数和死亡人数分别为 2330 起和 2760 人，同比分别上升 2.8% 和 2.1%^③。从具体事故案例看，近年来一些重大、特大事故^④频繁发生，造成建筑工人群死群伤和公私财产巨大损失。如 2003 年上海地铁 4 号线事故，经济损失达 5 亿元人民币；2004 年河南安阳信益烟囱事故，21 人死亡；2007 年湖南凤凰堤溪沅江大桥事故，64 人死亡；2008 年浙江杭州地铁事故，17 人死亡；湖南长沙“上海城”工程事故，18 人死亡；2009 年重庆涪陵剑峰工业集团事故，12 人死亡；天津塘沽渤化永利热电公司事故，12 人死亡；2010 年吉林梅河口爱民医院事故，11 人死亡；内蒙古满都拉地区包满线事故，11 人死亡。

建筑业安全事故多发，固然与建筑业工作环境恶劣、技术装备水平差、从

① 国家安全生产监督管理总局监管二司．建筑业安全生产形势分析及对策建议．<http://www.anquan.com.cn/Wencui/talk/200803/74455.html>．

② 国家安全生产监督管理总局．安全生产统计简报（2008 年第 12 期）．http://www.chinasafety.gov.cn/newpage/ndtgb/Contents/Channel_6478.htm/2009/0408/56330/content_56330.htm．

③ <http://zhidao.baidu.com/question/179911989.htm>．

④ 根据《生产安全事故报告和调查处理条例》，我国安全事故分为四个等级：一般事故：死亡 3 人以下；较大事故：死亡 3 人以上 10 人以下；重大事故：死亡 10 人以上 30 人以下；特别重大事故：死亡 30 人以上。

业人员素质低和企业安全管理薄弱紧密相关,但透过这些事实,也反映了我国政府建筑业职业安全规制的有效性问题。依据现代文明社会的法治理念,人民有权充分享受安全的工作环境,而政府对此负有重大的保障和增益职责。对建筑业实行职业安全规制正是政府履行上述职责的重要途径。职业安全规制属于日益兴起的社会性规制的一种,从国际来看,自20世纪70年代以来,西方主要国家掀起了一场旷日持久的放松规制运动,但主要针对的是经济性规制,对于包括建筑业职业安全规制在内的社会性规制不但没有放松反而有加强的趋势。与西方国家规制的起点不同,我国的规制兴起于计划经济的终结。随着市场化改革的推进,国家计划虽然逐步让位于市场力量,但政府仍然以规制的方式积极介入经济社会事务管理,治理模式由全能型政府向新型的规制型政府演变。创造安全工作环境、保障工人生命安全的建筑业职业安全规制正是规制型政府的重要职责之一。

我国政府高度重视建筑业职业安全规制,近年来采取了一系列措施,试图遏制建筑业安全事故频发的态势,如颁布施行《建设工程安全生产管理条例》,出台建筑施工安全作业标准,开展建筑施工安全专项整治、隐患排查等专项活动,严格对施工现场进行监督检查,依法对事故责任单位和责任人进行处罚等,这些措施对于促进建筑安全形势好转起到了一定作用。以房屋建筑和市政工程领域^①为例,从2003年到2007年,事故起数和死亡人数分别下降了33.5%和33.6%^②。但是,从整个建筑业来看,事故多发的态势尚未得到有效控制。一是事故总量依然较大,我国的建筑安全事故死亡人数仅次于交通和煤矿行业,占工矿商贸领域事故死亡总数的20%^③。二是较大及以上事故依然频繁发生,这些事故往往由于群死群伤而受到广泛关注,也成为社会怀疑政府规制能力的直接动因。三是建筑安全事故死亡率指标居高不下,我国建筑行业十万人死亡率约是美国的6倍^④。总的来看,虽然我国建筑业职业安全规制取得了一定成效,但是仍需进一步提高。与此同时,规制效益不高,规制成本以及由此引发的社会总体成本过大。

严峻的建筑业安全生产形势和不尽如人意的职业安全规制效果促使我们反思和发问:应如何准确理解和认识现有的建筑业职业安全规制体系?究竟是哪些因素制约规制绩效?应如何去实施规制改革以有效遏制建筑业安全事故频发势头?这正是本书试图集中研究的问题。

① 我国按工程的不同类型由不同部门实施安全规制,如房屋和市政工程由建设主管部门负责,铁路、公路和水利工程等则分别由铁道、交通、水利等主管部门负责。

② 根据建设部历年《全国建筑施工安全生产形势分析报告》测算。

③ 国家安全生产监督管理总局监管二司. 建筑业安全生产形势分析及对策建议(2007). <http://www.anquan.com.cn/Wencui/talk/200803/74455.html>.

④ 根据我国和美国的建筑安全事故和建筑从业人员数据估算。

（二）研究意义

研究我国建筑业的职业安全规制问题，具有较强的现实意义和理论意义。

1. 现实意义。党中央、国务院高度重视人的生命安全和安全生产工作。十六届四中、五中、六中全会和十七大，都强调要坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故。历年政府工作报告，也都把安全生产作为重要议题。研究建筑业职业安全规制，契合执政党的执政理念和政府的工作重点，具有显著的应用价值。建筑业安全事故的多发给人民生命财产安全带来重大损失，也对政府职业安全规制能力提出了挑战。随着工程建设规模不断加大，以及工程投资主体多元化、建筑企业所有制形式多样化等变化趋势，建筑业安全规制将面临更多考验。因此，研究中国建筑安全规制也有着紧迫的现实需要。本书将详细梳理和分析现有建筑业职业安全规制体系存在的主要问题，并针对问题，在借鉴西方国家经验和把握政府治理模式发展趋势的基础上，系统地提出改革现有建筑业职业安全规制的整体建议，以期决策者提供有益参考，为促进我国建筑业安全生产形势根本好转探索出路。

2. 理论意义。政府规制已经渗透到公民生活和企业生产经营的各个方面，在调整政府与市场、公权与私权、公共利益与私人利益的关系方面扮演着重要角色。规制现象越来越成为学术研究的热门和前沿课题。20 世纪六七十年代开始发展起来的政府规制理论融入了行政学、经济学、行政法学等多学科的分析方法，是研究政府规制现象的有力理论工具。本书研究的理论意义有三。第一，借助规制理论研究建筑业职业安全问题的成果较不常见，本书将二者有机结合，将丰富和创新建筑业职业安全领域的研究方法，提升研究的理论层次。第二，目前学界对于经济性规制的研究较多，而对包括职业安全规制在内的社会性规制研究相对较少。本书选取建筑业为具体研究对象，深入探讨建筑安全规制的需求、变迁、绩效、失灵和改革等，有助于丰富和完善社会性规制的一般性理论。同时，通过构建分析建筑业问题的框架，为分析其他具体行业规制问题探索研究路径、积累研究经验。第三，通过对建筑业职业安全规制这一案例的分析，还可以探寻中国由全能型政府向规制型政府迈进的兴起、发展和运作过程，研究中国规制型政府与西方国家所处的不同背景和本质差异。

二、相关概念阐释与界定

研究中国建筑业职业安全规制，首先需要明确相关概念的内涵和范围。本书主要涉及“建筑业”、“职业安全”、“规制”等概念。

（一）建筑业

建筑业的概念有狭义和广义之分。狭义的建筑业是指建筑产品的生产活动，即只涉及施工过程。根据我国《国民经济行业分类标准》GB/T 4754—2011，建筑业属于 20 个门类中的第 5 门类，并被分为房屋建筑业、土木工程

建筑业、建筑安装业、建筑装饰和其他建筑业四个大类（参见表 1-1）。同时，该标准将工程管理服务、工程勘察设计、规划管理等相关服务列入“科学研究和技术服务业”门类中。由此可见，该标准中的建筑业概念即是狭义概念。此外，联合国制定的《国际标准产业分类》（ISIC, Rev. 3.1）中，把全部产业分为 17 大类，建筑业是其中的第 6 大类，具体包括施工场地准备、全套或部分建筑的建造、建筑物安装、建筑物修饰等。此处的建筑业也是狭义的概念。

《国民经济分类标准》中建筑业的分类

表 1-1

分 类	解 释
房屋建筑业	指房屋主体工程的施工活动；不包括主体工程施工前的工程准备活动
土木工程建筑业	指土木工程主体的施工活动；不包括施工前的工程准备活动。 1. 铁路、道路、隧道和桥梁工程建筑。2. 水利和内河港口工程建筑。3. 海洋工程建筑：指海上工程、海底工程、近海工程建筑活动，不含港口工程建筑活动。 4. 工矿工程建筑：指除厂房外的矿山和工厂生产设施、设备的施工和安装。 5. 架线和管道工程建筑：指建筑物外的架线、管道和设备的施工活动。6. 其他土木工程建筑
建筑安装业	指建筑物主体工程竣工后，建筑物内各种设备的安装活动，以及施工中的线路敷设和管道安装活动；不包括工程收尾的装饰，如对墙面、地板、顶棚、门窗等处理活动。1. 电气安装：指建筑物及土木工程构筑物内电气系统（含电力线路）的安装活动。2. 管道和设备安装：指管道、取暖及空调系统等的安装活动。 3. 其他建筑安装业
建筑装饰和其他建筑业	1. 建筑装饰业：指对建筑工程后期的装饰、装修和清理活动，以及对居室的装修活动。2. 工程准备活动：指房屋、土木工程建筑施工前的准备活动。3. 提供施工设备服务：指为建筑工程提供配有操作人员的施工设备的服务。4. 其他未列明建筑业：指上述未列明的其他工程建筑活动

广义的建筑业则涵盖了建筑产品的生产及与生产相关的所有服务内容，包括规划、勘察、设计、建筑材料与产品及半成品的生产、施工及安装、建成环境的维护及管理、相关的咨询和中介服务等等，同时涉及了第二产业和第三产业的内容。广义的建筑业概念反映了建筑业的真实经济活动空间，符合建筑业的发展趋势，是行业管理和产业政策取向的重要参照。

本书使用的建筑业概念总体上是狭义的概念。根据国际通行做法和我国的实际状况，建筑业职业安全规制主要是为了防止在建筑产品生产过程中即施工过程中出现伤亡事故。本书并不涉及广义建筑业概念涵盖的其他环节的职业安全情况。但在具体分析过程中，本书会将分析视野扩大。因为一些建筑业安全事故的发生，很可能是由于其他环节出现了问题引起的。

为了经济核算的需要，建筑业可以按前面提及的《国民经济分类标准》再作分类。但在我国的建筑业管理实践中，建筑业又通常按照工程性质和所属部

门分为房屋建筑和市政基础设施工程、交通工程、水利工程、铁路工程、信息产业工程、民航工程等^①。由于资料获取途径的原因，本书在分析过程中主要使用房屋建筑和市政基础设施工程方面的案例或数据。另外，“建筑业”、“建设工程”、“建筑工程”、“工程”等概念之间虽有一定差异，但不影响本书的阐述和分析，因此，本书将对上述概念不加区分的使用。

（二）职业安全

职业安全（occupational safety）通常与职业健康（occupational health）共用为职业安全健康（occupational safety and health，又译职业安全卫生）。安全重在强调保护工人的生命，健康则强调保护工人的身体健康。因为本书主要探讨如何通过有效的规制防止伤亡事故的发生，所以单独使用职业安全的概念。根据国家标准《职业安全卫生术语》GB/T 15236—94，职业安全是指以防止职工在职业活动过程中发生各种伤亡事故为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施。

与职业安全相关的概念还有劳动保护和安全生产。劳动保护是我国引入职业安全概念之前经常使用的概念，指在劳动过程中对劳动者的安全所采取的措施和组织管理工作的总称^②，与职业安全概念基本相同。根据《安全科学技术词典》，安全生产被定义为：企业事业单位在劳动生产过程中人身安全、设备安全 and 产品安全，以及交通运输安全等^③。职业安全与安全生产既有区别又有联系^④。职业安全主要以人为对象，突出以人为本；安全生产则同时包括人的安全和物（如财产、设备）的安全，注重生产过程。与此同时，安全生产是实现职业安全的前提和保障，而职业安全是安全生产的终极目的。

职业安全的补集是职业安全事故。美国人伯克霍夫（Berckhoff）对事故的定义比较著名，他认为事故就是人（个人或集体）在为实现某种意图而进行的活动过程中，突然发生的、违反人的意志的、迫使活动暂时或永久停止的事件^⑤。职业安全事故则指工人在从事职业工作过程中，由于人的不安全行为、物的不安全状态或者环境因素造成工人死亡或受伤的事件。要说明的一点是，在本书中，“职业安全事故”、“安全事故”、“安全生产事故”、“生产安全事故”、“工伤事故”、“伤亡事故”等概念均为同一涵义。

（三）规制

“规制”一词来源于英文“regulation”，由日本经济学家首先使用。国内

① 可以参见住房和城乡建设部、交通运输部、水利部、铁道部、工业和信息化部等部门的“三定”规定。

② 鲁顺清，冯志斌．关于职业安全卫生有关概念的探讨，中国安全科学学报，2004，1：51.

③ <http://www.52data.cn/anquan/aqzs/200803/35354.html>.

④ 尚春明，方东平．中国建筑职业安全健康理论与实践．中国建筑工业出版社，2007：2.

⑤ http://www.cn-safe.cn/ketang/guanli/guanli/c2/jie1/392_5.html.

也有将“regulation”译作“管制”、“监管”的。本书认为，规制、管制和监管的英文来源相同，虽然字面有所区别，但内涵基本一致。使用“规制”，更能体现“regulation”依“规”而“制”的实质^①。

关于规制的定义则是众说纷纭，正如美国经济学家史普博（Spulber）所言：“一个具备普遍意义的可有效使用的规制定义仍未出现。”^②植草益认为，规制是社会公共机构依照一定规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为^③。史普博认为：规制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为^④。OECD将规制界定为政府控制私人经济行为的各种工具，包括正式的法规和非正式的指导^⑤。上述定义虽然各不相同，但也具有一些共同之处，从而揭示了规制的内涵：一是规制都是由政府等公共机构实施的，体现了规制的公共性；二是实施主体都要借助法规的制定和执行来行使规制权力，体现了规制的强制性；三是规制的作用都是对个人或企业的某些行为作出限制，体现了规制对市场的干预性。

根据不同的标准，规制有多种分类方法^⑥。最常见和最得到广泛认同的分类，是把规制分为经济性规制和社会性规制两种。经济性规制是对存在自然垄断和信息偏在的行业，以防止无效资源配置发生和确保需要者对产品服务公平利用为主要目的的，政府机关通过许可和认可等手段，对企业的进入和退出、价格、服务的数量和质量、投资财务会计等有关活动所进行的规制。主要目标是克服市场失灵，实现公平竞争，提高经济效益，促进经济发展。社会性规制是以保障劳动者或消费者的安全、健康、卫生、环境保护、防止灾害为目的，对产品和服务的质量以及随之而产生的各种活动制定一定标准，并禁止、限制特定行为的规制^⑦，主要目标是促进社会公平正义和和谐稳定。有学者将经济性规制和社会性规制的具体区别归纳如表 1-2 所示^⑧：

① 著名学者朱绍文在日本植草益所著的《微观规制经济学》一书的译后记中对“规制”一词做了详尽解释，他认为 regulation 的含义是有规定的管理，或有法规条例的制约。如将其翻译成“管制”、“管理”、“规定”、“调控”等都不符合原意。

② [美] 丹尼尔·史普博著．管制与市场．余晖等译．上海三联书店，1999：28。

③ [日] 植草益著．微观规制经济学．宋绍文等译．中国发展出版社，1992：1。

④ [美] 丹尼尔·史普博著．管制与市场．余晖等译．上海三联书店，1999：45。

⑤ 经合组织国家规制改革报告．<http://www.oecd.org/dataoecd/40/41/39219442.pdf>。

⑥ 如根据规制主体不同，可以分为公的规制和私的规制；根据规制方式不同，可以分为直接规制和间接规制；根据规制内容不同，可以分为经济规制、社会规制和行政规制等。

⑦ [日] 植草益著．微观规制经济学．中国发展出版社，1992：27-28。

⑧ Lester M. Salamon eds. . The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford, New York: Oxford University Press, 2002: 117-186. 转引自傅蔚冈、宋华琳．规制研究—转型时期的社会性规制与法治．10。