

JIANSHE GONGCHENG ANQUAN JIANLI

# 建设工程安全监理

河北省建设工程安全生产监督管理办公室 编



河北人民出版社

# 建设工程安全监理

河北省建设工程安全生产监督管理办公室

## 《建设工程安全监理》编委会

名誉主任 梁 军

主 任 时玉军

副 主 任 焦世清 方永山 张双群 李路坤

委 员 (按姓氏笔画为序)

王晓刚 王志来 闫寿丰 任排英 李增柱 李振国

邱建忠 张芝祥 杨永胜 杨海涛 郭学功 麻建平

主 编 袁玉贵

副 主 编 苑丽华 王亚夫

编写组成员 吴永伟 孟晓东 吴亚丽 李永发 郑超杰 那建兴

王红彬 孙学艺 崔宝淑 郝春红 李晓英 张 红

张银国 于福明

# 前 言

随着我国社会经济的迅速发展,建设规模逐年扩大,而工程建设过程的安全管理工作却不能适应新形势的发展,个别地方安全事故频频发生,严重危害了人民的生命和财产安全。为了提高监理人员的素质,充分发挥他们在安全管理中的作用,促进安全监理工作规范化,便于监理人员掌握和学习安全监理知识,提高安全监理水平,我们依据《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》等相关安全生产法律法规,结合安全管理实际,编写了《建设工程安全监理》一书。本书共七章,主要内容包括:概述、建设工程安全监理基础、建设工程安全监理目标控制、建设工程安全监理实施、分部分项工程安全监理、建筑施工安全风险管理与事故处理、建设工程安全监理业绩评估与持续改进等,本书还选编了与建设工程安全生产有关的法律法规、规章、规范性文件及标准规范名录。本书既是建设工程监理人员安全培训教材,也可供建设单位、施工单位相关管理人员学习参考。

本书编写过程中,得到了廊坊市安监站、石家庄铁道大学土木工程学院、河北博大工程项目管理有限公司的大力支持和帮助,我们在编写过程中参考了国内有关建设工程安全监理方面的书籍和资料,在此表示衷心感谢。

由于编写时间仓促,水平有限,本书难免有疏漏和不足之处,敬请读者批评指正。

# 目 录

<b>第一章 概述</b> .....	(1)
一、我国安全生产方针和管理体制 .....	(1)
二、工程建设相关方安全责任体系 .....	(6)
三、建设工程安全管理制度体系 .....	(10)
<b>第二章 建设工程安全监理基础</b> .....	(17)
一、建设工程安全监理概念与性质 .....	(17)
二、建设工程安全监理组织 .....	(23)
三、建设工程安全监理职责与实施程序 .....	(24)
四、建设工程项目监理机构与职责 .....	(28)
<b>第三章 建设工程安全监理目标控制</b> .....	(38)
一、建设工程安全监理目标 .....	(38)
二、建设工程安全监理目标控制 .....	(43)
三、安全监理规划与安全监理细则的编制与审核 .....	(50)
<b>第四章 建设工程安全监理实施</b> .....	(56)
一、施工准备阶段的安全监理 .....	(56)
二、施工阶段的安全监理 .....	(76)
<b>第五章 分部分项工程安全监理</b> .....	(90)
一、分部分项工程安全监理 .....	(90)
二、危险性较大的分部分项工程安全监理 .....	(102)
三、分部分项工程专项方案的编制 .....	(108)
四、危险性较大的分部分项工程安全监理控制要点 .....	(129)
<b>第六章 建设工程安全风险管理与事故处理</b> .....	(143)
一、建设工程风险管理概述 .....	(143)

二、 建设工程施工危险源监控·····	(150)
三、 建设工程施工安全隐患治理·····	(160)
四、 建设工程安全事故处理·····	(165)
<b>第七章 建设工程安全监理业绩评估与持续改进</b> ·····	<b>(174)</b>
一、 PDCA 循环理论 ·····	(174)
二、 建设工程安全监理业绩评估·····	(176)
三、 安全监理的持续改进·····	(184)
<b>附录:推荐与建设工程安全有关的法律法规、规章、规范性文件及</b> <b>标准规范名录</b> ·····	<b>(186)</b>

# 第一章 概述

在工程建设实施各主体或建设市场各主体中,监理单位是受业主委托或负有法律、法规职责的独立的一方,并据此对工程建设实施阶段进行控制与管理协调。它既不是资产所有者,也不是建设活动的直接组织实施者,它的职责就是“监督管理”,即运用一定的方法、手段,遵循一定的原则与程序实施对工程建设活动的控制,这里主要指的是对施工方的控制。如此,作为监管主体的监理单位及监理工程师要实施安全监理,首先必须熟悉、掌握工程建设安全管理的基础知识,并能在监理活动中正确运用这些基础知识,包括:国家安全生产方针与管理体制,工程建设相关方安全管理基本职责,建设领域安全管理制度与管理要求和相关工作部署,有关法律法规、技术与管理标准、规程等。

建设工程安全生产管理是整个生产经营领域安全生产管理的重要组成部分,国家安全生产方针、原则与管理体制即为建设工程的安全管理方针、原则与管理体制的基本原则和实施前提。所以,学习、掌握这些基础知识,是进行安全监理的必然要求。

本章介绍国家安全生产方针、原则与管理体制、管理制度的基本规定,以便工程监理单位和工程监理人员对工程监理的安全控制从整体上有比较正确的把握和宏观的认识。

## 一、我国安全生产方针和管理体制

### (一) 安全生产方针

我国安全生产方针经历了一个从“安全生产”到“安全第一、预防为主”再到“安全第一、预防为主、综合治理”的产生和发展过程。1949年11月第一次全国煤炭会议提出“煤矿生产,安全第一”,1952年第二次全国劳动保护会议提出“安全生产”的方针,1979年2月原航空工业部在向党中央汇报工作时提出“安全第一,预防为主”,直至2002年6月29日全国人大通过的《中华人民共和国

《安全生产法》(以下简称《安全生产法》)正式确立“安全生产管理,坚持安全第一,预防为主的方针”,2005年10月在党的十六届五中全会上通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中将“综合治理”纳入安全生产工作方针,即坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针。其基本精神是强调在所有生产经营活动中要做好生产安全事故的预防工作,尽可能将安全事故消灭在萌芽状态之中。《安全生产法》再次以国家法律的形式明确了这个方针,它体现了国家对劳动者基本权益的重视,反映了社会的文明与进步,同时也揭示了安全与生产经营、与企业效益的辩证关系,反映了生产安全管理的客观规律,对生产经营领域的安全管理活动确定了基本的方针原则。

“安全第一”是原则和目标,是从保护和发展生产力的角度,确立了生产与安全的关系,肯定了安全在生产经营活动中的重要地位。它要求所有生产经营的人员,包括管理者和操作人员以及对生产经营活动进行监督管理的人员都必须树立安全的观念,不能为了经济的发展而牺牲安全。当安全与生产发生矛盾时,必须先解决安全问题,在保证安全的前提下从事生产活动。

“预防为主”是手段和途径,是指在生产经营活动中,根据生产经营的特点,对不同的生产要素采取相应的管理措施,有效地控制不安全因素的发展和扩大,把可能发生的事故消灭在萌芽状态,以保证生产活动中人的安全与健康。“预防为主”是安全生产方针的核心,是实施安全生产的根本。

“综合治理”,安全生产是综合治理的结果,对于安全生产管理,要从多方面同时进行,既要求物质上得投入保证,又要有各方建设责任主体的积极配合,另外还要建立完善的管理制度和奖罚措施等。

安全与生产的关系是辩证统一的关系,是一个整体。生产必须安全,安全促进生产,不能将二者对立起来。在施工过程中,首先,必须尽一切可能为作业人员创造安全的生产环境和条件,积极消除生产中的不安全因素,防止伤亡事故的发生,使作业人员在安全的条件下进行生产;其次,安全工作必须紧紧围绕着生产活动进行,不仅要保障作业人员的生命安全,还要促进生产的发展。离开生产,安全工作就毫无实际意义。

在社会主义国家里,社会主义制度的性质决定了安全生产的方针、政策,是国家在生产经营领域进行管理的一项重要政策,是社会主义企业管理的一项重要基本方针。

## (二) 安全生产管理基本原则

1. “管生产必须管安全”的原则。“管生产必须管安全”的原则是指生产经营单位各级领导和全体员工在生产过程中必须坚持在抓生产的同时抓好安全

工作。特别是主要负责人和主管负责人要在抓生产经营的同时,根据生产经营的特点,同步抓好生产安全管理工作,它体现了安全和生产的统一。两者不能分割,更不能对立起来,应将安全管理、安全控制寓于生产经营活动之中,即安全管理的理论、方法、原则等都是基于生产经营活动的顺利进行。

2. “安全具有否决权”的原则。“安全具有否决权”的原则是指安全生产工作是衡量生产经营单位与建设工程项目管理的一项基本内容,它要求在对生产经营单位和建设工程项目各项指标考核、评优创先时,首先必须考虑安全指标的完成情况。安全指标没有实现,其他指标完成,仍无法实现生产经营目标或建设工程项目管理的最优化,所以,安全生产管理具有一票否决的作用。

3. 职业安全卫生“三同时”的原则。职业安全卫生“三同时”原则是指一切生产性的基本建设和技术改造建设工程项目,必须符合国家的职业安全卫生方面的法律法规和标准。职业安全卫生技术措施及设施应与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用,以确保建设工程项目投产后,其安全措施、设施符合职业安全卫生要求。

4. 事故处理“四不放过”的原则。国家法律法规要求,在处理安全事故时必须坚持和实施“四不放过”原则,即事故原因分析不清不放过;事故责任者和群众没受到教育不放过;没有整改预防措施不放过;事故责任者和责任领导不处理不放过。

### **(三) 安全生产监督管理体制和基本职能**

#### **1. 我国安全生产监督管理体制**

安全生产管理体制是指安全生产过程中所形成的管理体系和制度的总称。我国的安全生产管理体制从“国家监察、行政管理、群众监督”发展成“企业负责、行业管理、国家监察、群众监督”。随着经济体制改革的深入,社会主义市场经济的建立,安全生产管理体系的不断完善,确立了“企业负责、行业管理、国家监察、群众监督、劳动者遵守纪律”的管理体制。现已经形成了“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众监督参与、社会广泛支持”的安全生产工作格局。

《安全生产法》明确了我国对所有生产经营单位的安全生产的监督管理体制:

(1) 国家监察。国务院负责安全生产监督管理的部门(国家安全生产监督管理总局)依照《安全生产法》的规定,对全国生产经营领域的安全生产工作实施综合监督管理,其职责主要体现在对安全生产法律、法规的调研、颁布与实施,对各行业、领域生产经营单位安全生产进行综合指导、检查、协调与监督,对

部分特殊行业、中央企业安全生产工作实施综合监管,调查、处理国务院规定的特别重大事故等。

(2)行业管理。国务院有关部门(即负有安全生产监督管理职责的部门),如水利、交通、能源、建设、工业与信息化等行业主管部门,依照《安全生产法》和相关法律法规的规定,按照职能分工,根据行业特点,负责其管理行业的安全生产工作。建设行政主管部门对全国的建设工程安全生产实施行业监督管理。

国务院有关部门按照国务院规定的职责分工,负责有关专业建设工程安全生产的监督管理,其监督管理主要体现在结合行业特点制定相关的部门规章、行业管理制度和规范标准,并实施行业指导、协调与行政监管上,形成统一管理与分级管理、综合管理与专门管理相结合的管理体制。

(3)县级以上地方人民政府安全生产监督管理部门依照《安全生产法》的规定,对本行政区域内生产经营领域的安全生产工作实施综合监督管理,其职责主要体现在对安全生产工作法律、法规的贯彻与实施的综合指导、检查、协调和监督,对部分领域、部分企业实施综合监管,调查、处理国务院规定的生产安全事故等。

(4)县级以上地方人民政府有关部门,水利、交通、能源、建设等行业主管部门,依照《安全生产法》和相关法律、法规的规定,按照职能分工,根据行业特点,负责其管理的行业安全生产工作。其监督管理主要体现在贯彻、指导、实施相关的工作部署、规章制度、规范标准并进行行政监管上。在全国范围形成国家监察的统一监督与地方专业的分级监督、国家综合管理与行业专业管理相结合的政府安全生产监督管理体制。

(5)企业负责。企业负责是管理体制的基础,也是安全生产管理工作的出发点和落脚点。随着我国安全生产管理体制的转变,以企业为主体的安全生产管理体制已经成为我国安全生产管理工作的重点。企业全面负责,充分发挥全社会的力量,齐抓共管,共同做好安全生产是构建我国安全生产管理体制的新思路。建筑施工企业的安全生产管理主要在施工现场,项目经理部承担着施工企业安全生产的重要任务,项目经理部是建筑施工安全管理体系基础的关键。

## 2. 建设行政主管部门安全生产管理基本职能

(1)国务院建设行政主管部门。

①贯彻执行国家有关安全生产的法律法规和方针政策;

②根据国家有关法律、法规负责组织起草或者制定全国建设系统安全生产法规和安全技术标准、规范,并组织实施;

③负责制定全国建设系统安全生产监督管理制度,确定安全生产目标;

④制定建设系统安全生产管理的中、长期规划和近期目标,组织建设系统安全生产技术的开发与推广应用;

⑤指导和监督地方建设行政主管部门的安全生产管理工作;

⑥负责中央管理的建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理,指导和监督省、自治区、直辖市人民政府建设主管部门对本行政区域内的建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理;

⑦根据国家统一规定和要求,负责制定建设系统企业负责人、项目负责人、安全生产管理人员的培训、考核和发证;组织、指导和监督地方建设行政主管部门对建筑企业负责人、项目负责人、安全生产管理人员的培训、考核和发证;

⑧统计全国建设系统职工因工伤亡人数,掌握并发布全国建设系统安全生产动态;

⑨组织全国建设工程安全生产检查,总结交流建设工程安全生产管理经验,并表彰先进;

⑩检查和督促工程建设重大事故调查处理,组织或者参与工程建设特别重大事故调查处理。

(2)县级以上地方人民政府建设行政主管部门。

①贯彻执行国家有关安全生产的法律法规和方针政策;

②根据国家有关法律、法规负责组织起草或者制定本地区建设系统安全生产工作实施办法、工作规程并组织实施;

③负责制定本系统建设工程安全生产监督管理制度,按层级管理的要求组织实施;

④制定本系统安全生产管理的中、长期规划和近期目标,确定年度安全生产管理目标;

⑤指导和监督下级建设行政主管部门的安全生产管理工作;

⑥组织建设系统安全管理与安全生产技术的开发与推广应用;

⑦负责本级管理的建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理,指导和监督下级建设主管部门对本行政区域内的建筑施工企业安全生产许可证的动态管理;

⑧根据国家统一规定和层级管理要求,负责组织本地本系统企业负责人、项目负责人、安全生产管理人员的培训、考核和发证;指导和监督下级建设行政主管部门对建筑企业负责人、项目负责人、安全生产管理人员的培训、考核和发证;

⑨统计建设系统职工因工伤亡人数,掌握并发布建设系统安全生产动态与

安全生产预警；

⑩组织本地建设工程安全生产检查；

⑪按照建设项目管理权限对本区域建设工程实施安全生产监督；

⑫总结交流建设工程安全生产管理经验,并表彰先进；

⑬检查督促或组织参与工程建设事故调查处理。

#### (四)政府对建设工程安全生产监督管理的特点

政府对建设工程安全生产监督管理具有强制性、权威性、综合性的特点。

1. 强制性。政府是依据法律对全社会设施管理与服务的法定机构,对社会事务的管理具有强制性。尤其是生产安全涉及人民群众生命安全和国家、集体、个人财产安全,必须由政府做出规定并强制设施,以规范各生产经营主体的生产安全管理行为,确保人身财产安全,确保生产经营活动正常进行,社会管理秩序健康有序。

2. 权威性。政府的社会管理职能是由宪法和法律赋予的,法律本身具有对人员、事务的普遍约束性。因此,从事社会管理服务的政府职能具有权威性。即任何组织与个人均需无条件的服从、遵守法律、法规的规定。这是保证国家与社会秩序健康稳定的要求,同时也是依法治国的需要。具体到建筑工程安全生产来讲,权威性是进行安全生产监督管理的基本要求。

3. 综合性。政府作为社会事务的管理者,一方面,主要是通过制定法规、条例,发布决定、公告等形式进行社会事务的管理和服务,另一方面,主要是通过一些监督管理活动及管理控制手段来进行社会事务的管理和服务。即主要通过制定规范,对规范设施情况的检查等活动形式来进行管理与服务。大量的、细致的、专业的监督管理工作需要有关专业部门与组织具体设施,这也是政府管理综合性的一种客观要求。

## 二、工程建设相关方安全责任体系

### (一)建设工程安全责任体系

工程建设领域的生产经营活动是全社会生产经营活动非常重要的方面。为了规范和加强这一重要领域的安全生产行为,《建设工程安全生产管理条例》(国务院第393号令)(以下简称《条例》)以专门的行政法规形式规范建设工程安全生产各责任主体的生产安全管理行为,明确了工程建设相关方的安全生产职责,是建设工程安全管理的一项基础性规定,为搞好工程建设领域安全生产提供了基本依据。

本节以《条例》为依据,简要阐述建设市场主体的法定安全职责。

### 1. 建设单位的安全责任

建设单位是主要的市场主体,在工程建设中居主导地位,对建设工程的安全生产负有重要责任。

建设单位应在工程概算中应当确定建设工程安全作业环境及安全施工措施所需费用;不得对勘察、设计、施工、工程监理等单位提出不符合建设工程安全生产法律法规和工程建设强制性标准规定的要求,不得任意压缩合同约定的工期;有义务向施工单位提供工程所需的有关资料;有责任将安全施工措施报送有关主管部门备案;应当将拆除工程发包给有建筑业企业资质的施工单位等。

### 2. 工程监理单位的安全责任

工程监理单位是工程建设重要相关方,是工程建设管理目标实现的重要保障。

监理单位应审查施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案是否符合工程建设强制性标准;发现存在安全事故隐患时,应当要求施工单位整改或暂停施工并报告建设单位。施工单位拒不整改或者拒不停止施工的,应当及时向有关主管部门报告。监理单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理,并对建设工程安全生产承担监理责任。

### 3. 勘察、设计单位的安全责任

勘察单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准进行勘察,提供的勘察文件应当真实、准确,满足建设工程安全生产的需要。在勘察作业时,应当严格执行操作规程,采取措施保证各类管线、设施和周边建筑物、构筑物的安全。

设计单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准进行设计,应当考虑施工安全操作和防护的需要,对涉及施工安全的重点部位和环节在设计文件中注明,并对防范生产安全事故提出指导意见。对采用新结构、新材料、新工艺的建设工程和特殊结构的建设工程,设计单位应当在设计中提出保障施工作业人员安全和预防生产安全事故的措施建议。同时,设计单位和注册建筑师等注册执业人员应当对其设计负责。

### 4. 施工单位的安全责任

施工单位是建设市场最重要的责任主体,在建设工程安全生产中处于核心地位。

施工单位必须建立本企业安全生产管理机构和配备专职安全管理人员,应当在施工前向作业班组和人员作出安全施工技术要求的详细说明,应当对因施

工可能造成损害的毗邻建筑物、构筑物和地下管线采取专项防护措施,应当向作业人员提供安全防护用具和安全防护服装并书面告知危险岗位操作规程。施工单位应对施工现场安全警示标志使用、作业和生活环境等进行管理,应在施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施验收合格后进行登记。施工单位应落实安全生产作业环境及安全施工措施所需费用,应对安全防护用具、机械设备、施工机具及配件在进入施工现场前进行查验,合格后方能投入使用。严禁使用国家明令淘汰、禁止使用的危及施工安全的工艺、设备、材料。

#### 5. 其他参与单位的安全责任

(1) 提供机械设备和配件的单位的安全生产责任。提供机械设备和配件的单位应当按照安全施工的要求配备齐全有效的保险、限位等安全设施和装置。

(2) 出租单位的安全生产责任。出租机械设备和施工机具及配件的单位应当具有生产(制造)许可证、产品合格证;应当对出租的机械设备和施工机具及配件的安全性能进行检测,在签订租赁协议时,应当出具检测合格证明;禁止出租检测不合格的机械设备和施工机具及配件。

(3) 拆装单位的安全生产责任。拆装单位在施工现场安装、拆卸施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施必须具有相应等级的资质。安装、拆卸施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施,应当编制拆装方案,制定安全施工措施,并由专业技术人员现场监督。

施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施安装完毕后,安装单位应当自检,出具自检合格证明,并向施工单位进行安全使用说明,办理签字验收手续。

(4) 检验检测单位的安全生产责任。检验检测机构对检测合格的施工起重机械和整体提升脚手架、模板等自升式架设设施,应当出具安全合格证明文件,并对检测结果负责。

#### (二) 安全生产六项原则

安全生产必须坚持六项原则,这些原则适应于所有生产经营单位:

1. 坚持管生产同时管安全。安全寓于生产之中,并对生产发挥促进与保证作用,安全与生产表现出高度的一致和完全的统一。

安全管理是生产管理的重要组成部分,安全寓于生产的实施过程中,两者存在着密切的联系,存在着进行共同管理的基础。

管生产同时管安全,国务院《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》中明确指出:“各级领导人员在管理生产的同时,必须负责管理安全工作”,“企业

中有关专职机构,都应该在各自业务范围内,对实现安全生产的要求负责。”不仅是对各级领导人员明确安全管理责任,同时,也向一切与生产有关的机构、人员,明确了业务范围内的安全管理责任。一切与生产有关的机构、人员,都必须参与安全管理并在管理中承担责任。

各级人员安全生产责任制度的建立,管理责任的落实,形成了管生产同时管理安全的长效机制。

2. 坚持目标管理。安全管理的内容是对生产的人、物、环境因素状态的管理,有效地控制人的不安全行为和物的不安全状态,消除或避免事故,达到保护劳动者的安全与健康的目的。

没有明确目标的安全管理是一种盲目行为。盲目的安全管理,只能劳民伤财,危险因素依然存在,而且使人的安全与健康的状态向更为危险的方向发展或转化。

3. 坚持预防为主。安全生产的方针是“安全第一、预防为主、综合治理”。“安全第一”是从保护生产力的角度和高度,表明在生产范围内,安全生产的关系,肯定安全在生产活动中的位置和重要性。贯彻“预防为主”,首先要端正对生产中不安全因素的认识,端正消除不安全因素采取的态度,选准消除不安全因素的时机。在安排与布置生产内容的时候,针对施工生产中可能出现的危险因素,采取措施予以消除是最佳选择。在生产活动过程中,经常检查、及时发现不安全因素,采取措施,明确责任,尽快地、坚决地予以消除。

4. 坚持动态管理。安全管理涉及生产活动的方方面面,涉及从开工到竣工交付的全部生产过程,涉及全部的生产时间,涉及一切变化着的生产因素。

安全生产活动中必须坚持全员、全过程、全方位、全天候的动态管理。安全管理不只是少数人和安全机构的工作,而是一切与生产有关的人共同的工作。缺乏全员的参与,安全管理不会有生气,不会出好的管理效果。当然,这并非否定安全管理第一责任人和安全机构的作用。生产组织者在安全管理中的作用固然重要,全员性参与管理也十分重要。

5. 坚持重点控制。施工生产是动态过程,其管理内容是不断发生变化的。进行安全管理的目的是在施工前和施工过程中分析不安全因素,预防违章情况从而最大程度的克服和消灭事故隐患,防止或消除事故伤害,保护劳动者的安全与健康。在安全管理的主要内容中,虽然都是为了达到安全管理的目的,但是对生产因素状态的控制,与安全管理目的的关系更直接,显得更为突出。因此,对生产中人的不安全行为和物的不安全状态的控制,必须是动态的安全管理的重点。事故的发生,是由于人的不安全行为运动轨迹与物的不安全状态运

动轨迹的交叉。从事故发生的原理,也说明了对生产因素状态的控制,应该作为安全管理重点,而不能把约束当作安全管理重点。

6. 坚持持续改进。生产是不断进行的,生产环节与环境是不断变化的,既然安全管理是在变化着的生产活动中的管理,其管理就意味着是不断变化的管理,即动态管理。动态管理的目的是适应变化的生产活动,消除新的危险因素。更重要的是不间断地发现新问题,克服新困难,摸索新规律,总结管理、控制的办法与经验,持续改进,以不断规范与指导变化后的管理,做到管理形式和管理内容的不断创新,从而不断提高安全管理水平。

### 三、建设工程安全管理制度体系

建设工程安全管理制度体系分为政府建设行政主管部门行业管理制度体系和工程建设相关方的安全管理制度体系,不包括国家安全生产综合管理部门对建设工程的安全生产监察。它体现了国家对生产安全监督管理的方针、原则和总的要求,即对所有生产经营活动的一般要求,也体现与突出了工程建设领域安全生产管理的特殊性规定,是工程建设领域做好安全生产工作,实现行业健康发展的基础性规定。同理,亦是监理人员进行施工安全监理的基础。

#### (一) 建设工程安全生产的行业监督管理

作为法律法规规定的政府行业主管部门的各级建设行政主管部门按照职能分工,在对工程建设实施全面监督管理的前提下实施建设工程安全生产的行业监督管理。这种监督管理基本是用工作布置、规章制度的制定与实施和设置审批备案等规范的监督管理形式进行的。

1. 按照行政立法及行政许可设定的相关规定,这些管理规章制度依据国务院的决定、命令和行政法规做出,有的直接由国务院根据法律以行政法规的形式做出。为使监理人员理清头绪,正确理解并自觉的贯彻实施规定,现归纳如下:

(1)《安全生产法》是一部专门规范各领域、各行业安全生产管理的综合法律规范。明确了生产经营单位的安全生产法律责任,明确了安全生产监督执法的地位与作用,更加强调了事故预防,突出了安全生产基本法律制度建设。《生产安全事故调查处理条例》规定生产安全事故报告、调查处理及法律责任的事项等。《建设工程安全生产管理条例》规定工程建设责任主体的安全职责与法律责任、企业“三类人员”考核任职制度、建筑起重机械登记备案制度、工程建设安全措施审查备案制度等。

地方人民代表大会常务委员会以条例的形式发布的地方法规,如《河北省建筑条例》,是依据《建筑法》规定了省内建筑活动应遵循的原则、程序与具体实施《建筑法》的相关规定。

(2)由住房和城乡建设部以部门规章的形式发布的《建筑起重机械安全监督管理规定》,明确了建筑起重机械使用备案及特种作业持证上岗制度。《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》明确了施工安全许可及施工企业必备的安全条件及相关管理规定等事项。这些部门规章将某一范围、某项工作从内容、程序、要求等加以明确和具体化。

还有以地方政府规章形式发布的规范某一领域、某项工作的文件。如《河北省建设工程安全生产监督管理规定》《河北省建筑工程材料设备使用管理规定》。

(3)依据行政法规、部门规章制定的某项工作的实施办法或细则,这些主要以部门规范化文件的形式发布。如建筑起重机械登记备案,特种作业人员考核、事故报告统计细则、施工安全措施审批备案等。如:《危险性较大分部分项工程安全管理规定》(建质[2009]87号)、《建筑特种作业人员管理规定》(建质[2008]75号),这些文件具有很强的操作性,是实施行业监督管理,推动与规范某项工作的直接依据。

2. 依据法律法规、部门或地方政府规章制定的规章制度与工作部署,主要以规范性文件和工作部署的形式贯彻实施。现将目前政府行业管理有关管理制度简要分述如下。

(1)政府安全监督检查制度。

县级以上人民政府负有建设工程安全生产监督管理职责的部门在各自的职责范围内履行安全监督检查职责时,有权纠正施工中违反安全生产要求的行为,责令立即排除检查中发现的安全事故隐患,对重大隐患可以责令暂时停止施工。

建设行政主管部门或者其他有关部门可以将施工现场的安全监督检查委托给建设工程安全监督机构具体实施。

(2)依法批准开工建设和拆除工程备案制度。

建设单位应当自开工报告批准之日起15日内,将保证安全施工的措施报送建设工程所在地的县级以上地方人民政府建设行政主管部门或者其他有关部门备案。

建设单位应当在拆除工程施工15日前,将施工单位资质等级证明,拟拆除建筑物、构筑物及可能危及毗邻建筑的说明,拆除施工组织方案,以及堆放、清