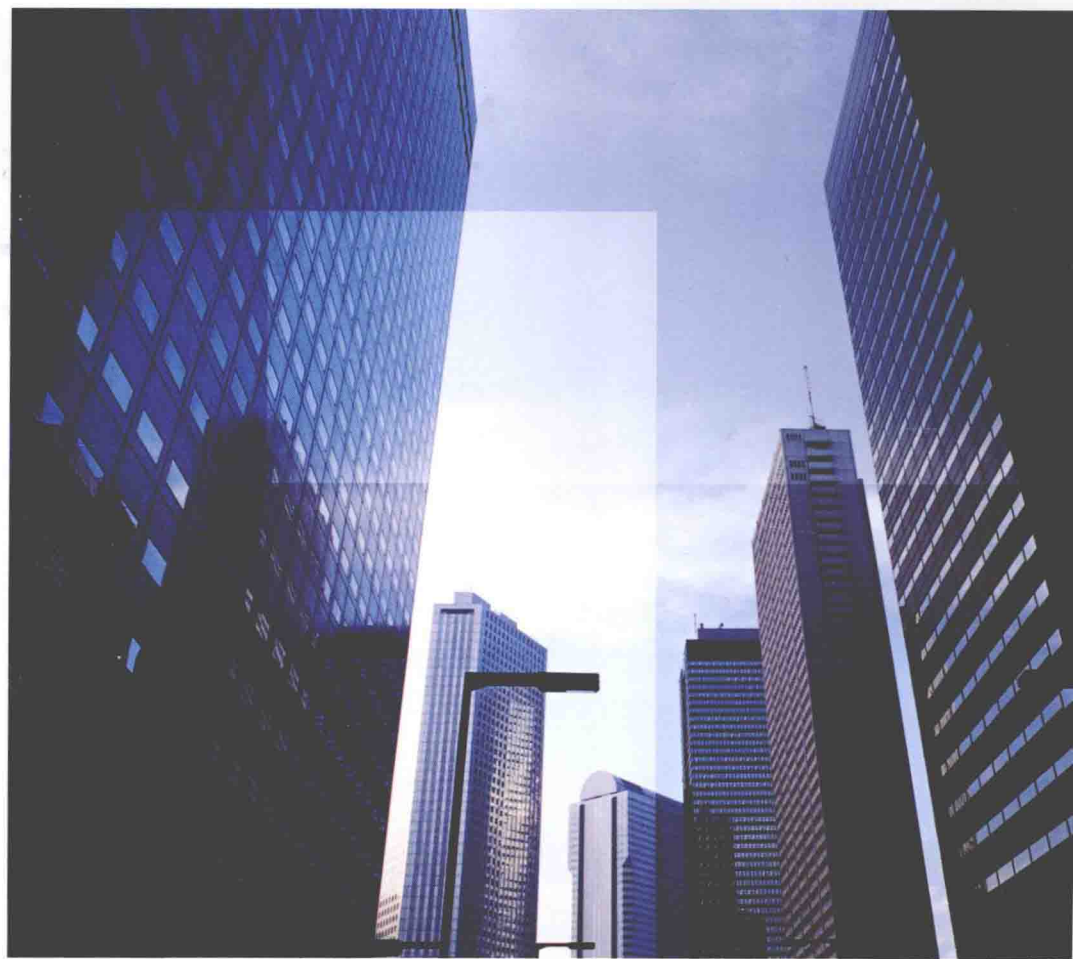


FANGDICHAN QUANSHENGMING ZHOUQI
ANQUAN GUANLI



房地产全生命周期安全管理 体系与实施

佟瑞鹏 著



中国劳动社会保障出版社

房地产全生命周期安全管理 ——体系与实施

Lifecycle Safety Management System and
Its Implementation for the Real Estate Industry

佟瑞鹏 著

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

房地产全生命周期安全管理: 体系与实施/佟瑞鹏著. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2014

ISBN 978-7-5167-0888-0

I. ①房… II. ①佟… III. ①房地产企业-企业管理-安全管理
IV. ①F293.33

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 042345 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 19.75 印张 307 千字

2014 年 3 月第 1 版 2014 年 3 月第 1 次印刷

定价: 48.00 元

读者服务部电话: (010) 64929211/64921644/84643933

发行部电话: (010) 64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

如有印装差错, 请与本社联系调换: (010) 80497374

我社将与版权执法机关配合, 大力打击盗印、销售和使用盗版
图书活动, 敬请广大读者协助举报, 经查实将给予举报者奖励。

举报电话: (010) 64954652

前言

房地产业在国民经济中扮演着极其重要的角色，它不仅是国民经济的基础性产业，也是国民经济的先导性产业，更是国民经济的支柱性产业，与社会发展及和谐社会建设息息相关。与此同时，全社会对安全生产工作的重视程度与日俱增，安全生产已成为社会管理的基本要求，也是企业发展的必然要求。加之政府监管力度及安全标准的逐步提升，企业必须采取有效措施，预防和控制各类生产安全事故，提升安全管理水平，创新安全管理实践。

目前，我国房地产企业安全管理尚处于起步阶段，部分房地产企业未能树立正确的安全意识，没能自觉和有效地参与到工程建设的安全管理过程中，并且安全管理的手段及方法滞后，与政府当前的安全发展需求不相适应。房地产建设单位在工程建设各相关方中处于相对强势的地位，特别是在房地产开发阶段，控制着影响房地产项目建设的关键要素，对参建各方的安全管理工作具有直接和间接的影响。强化房地产企业的安全管理，不仅是企业的需求，更是社会的需求。

本书在调研分析当前房地产业安全生产态势和安全管理诉求的基础上，基于事故风险分析的理论和方法，通过建立和实施以房地产建设单位为主导、地产开发经营管理全寿命周期、各级各类人员安全职责全覆盖的安全管理体系，体现出安全管理工作的内容体系与方式方法，分阶段展示安全管理工作的重心和方向，可有效引导事故预防和风险控制工作，建立健全安全管理体系，提高从业人员安全意识，规范安全管理行为，持续提升安全管理水平，实现安全与效益的良性互动。

本书是在清华大学、中国矿业大学（北京）与国内外知名房地产企业进行了历时三年的研究项目合作，获取了众多原始资料及宝贵经验的基础上，形成的以房地产建设单位为主导、涵盖工程建设全寿命周期、各级各类人员安全职责全覆盖的风险管控体系，并在鼎峰地产和华润置地的各开发项目中得以有效实施，取得了良好的实践效果和社会效益。本书的出版将推动我国房地产业安全管理效能的提升，对房地产业安全管理的创新实践起到引领作用。

内 容 简 介

强化房地产全生命周期安全管理工作，有利于规范工程建设参建各方的安全生产行为，以实现工程建设安全效益的最大化，有助于提高房地产业整体开发及运营水平。在物业经营活动中，良好的安全环境已成为业主选择的重要指标，对提升房地产企业的品牌、增值房地产项目具有重要作用。

本书以房地产行业安全管理为研究对象，基于职业健康安全管理 PDCA 持续改进的管理理念，以及建设工程项目全生命周期过程控制的方法，在典型工程建设和物业运营事故风险系统分析的基础上，构建房地产全生命周期安全管理体系，形成“集团公司→区域公司→基层单位”三个层面的安全管理责任分配，并以实施房地产项目开发和物业运营的安全管理为基本切入点，相应提出全过程的安全管理要求和风险控制措施。

本书可供房地产从业人员阅读使用，并适合作为建筑业各类人员的培训教材，也可作为高等院校安全工程及相关专业的教学用书。

目 录

第 1 章	引言	/1
1.1	房地产相关背景介绍	/1
1.2	房地产安全管理相关概念	/5
1.3	房地产安全管理的现状	/7
1.4	房地产安全管理的内容	/13
第 2 章	房地产全生命周期事故风险分析	/15
2.1	房地产业务危险源辨识	/15
2.2	房地产开发阶段安全影响因素分析	/23
2.3	物业管理阶段安全影响因素分析	/29
第 3 章	房地产企业安全管理责任分析	/34
3.1	房地产企业安全管理体系框架	/34
3.2	房地产企业法定安全责任分析	/39
3.3	房地产企业安全管理职能责任分配	/57
第 4 章	房地产企业安全管理体系建设	/68
4.1	房地产企业安全管理体系流程	/68
4.2	安全健康方针	/73
4.3	体系策划	/75
4.4	体系实施运行	/91
4.5	体系检查纠正	/138
4.6	体系评审与改进	/157
第 5 章	房地产全生命周期风险控制	/159
5.1	房地产全生命周期阶段划分	/159

5.2	项目决策阶段风险控制	/159
5.3	前期准备阶段风险控制	/161
5.4	施工阶段风险控制	/179
5.5	项目使用阶段风险控制	/192
第6章	房地产开发项目安全管理	/199
6.1	房地产企业项目管理	/199
6.2	房地产项目安全组织机构设置	/202
6.3	开发项目风险评估及控制	/205
6.4	工地会议	/214
6.5	相关方安全管理	/217
6.6	进度安全管理	/221
6.7	开发项目现场安全管理	/227
6.8	安全措施费保障与监控	/235
6.9	安全检查与实施	/243
6.10	开发项目安全考核	/246
6.11	现场安全教育与活动	/248
6.12	应急管理 with 实施	/252
6.13	安全文件管理	/263
第7章	房地产物业项目安全管理	/268
7.1	物业及物业安全管理概述	/268
7.2	物业安全管理组织建设	/269
7.3	物业消防管理	/275
7.4	物业设备安全管理	/284
7.5	物业治安管理	/289
7.6	车辆安全管理	/297
7.7	大型活动安全管理	/299
7.8	自然灾害及突发事件应急管理	/303
7.9	安全社区建设	/306
	参考文献	/307

第 1 章 引 言

1.1 房地产相关背景介绍

1.1.1 房地产行业发展简述

1978—1991 年,随着住房制度和土地使用制度的改革,房屋和土地既是产品和资源,又是商品和资产的认识逐步加深,房地产价值逐渐凸显,房地产市场初步形成。自 1998 年国家停止福利分房转而实行住房货币化后,房地产行业得到迅猛发展,占我国 GDP 的比重也越来越高,并成为推动我国经济发展的重要引擎。

房地产业能拉动国民经济的快速增长、促进多个相关行业的发展、改善人们的居住环境、提高人民的生活水平。同时,房地产业对国民经济的重要性还表现在促进其他关联产业发展,如在我国房地产业发展进程中,机械设备制造业、金属产品制造业、建筑材料、化学工业等多个行业也都得到了较好发展。在 2002—2011 年的十年间,房地产开发投资额的年平均增长率为 25.67%,房地产开发投资额占全社会固定资产投资总额的年平均比例为 18.02%。其中,2011 年我国房地产开发建筑面积 506 775.5 万平方米,投资额更是高达 61 796.9 亿元,占全社会固定资产投资总额的 19.84%。据统计,在我国,每增加 1 亿元的住宅投资,其他 23 个相关产业相应增加投入 1.479 亿元,被带动的直接或间接相关产业有 60 多个。除在经济方面做出的巨大贡献外,房地产业在社会发展方面也做出了重要贡献。

1.1.2 安全管理发展历程

1. 国外安全管理发展历程

19 世纪末,西方发达国家工业生产迅速扩大,生产安全问题日益严重,伤亡事故频发,造成巨大经济损失,安全成为社会亟须解决的问题。各国逐步开始了安全立法、安全生产理论研究。1840 年,英国制定了针对机械上的飞轮和传动轴加强防护的安全法;1866 年,美国成立机械工程师学会(ASME),1915 年该学会制定了世界上最早的“受压力容器结构标准”;1917 年,日本创立了“安全第一协会”,并发行《安全第一》杂志,1919 年开展了“安全周活动”;20 世纪 40 年代,一些著作提出“保证人员和财

物不受损伤是企业责无旁贷的责任和义务”。

安全管理的提出是基于事故研究开始的。通过对大量事故进行研究,1931年,美国的安全工程师海因里希(W. H. Heinrich)在《工业事故预防》一书中提出了“事故因果连锁理论”。该理论阐明导致事故的原因及与事故间的因果关系,并第一次从理论上提出人的不安全行为或物的不安全状态是工业事故发生的直接原因;1939年法默(Farmer)等人提出事故频发倾向的概念;20世纪50年代德国学者康倍斯出版了《劳动灾害的经济计算》,美国学者提出“哈德冰山”理论;1961年吉布森(Gibson)提出了“事故是一种不正常的或不希望的能量转移”的观点,1966年美国运输部国家安全局局长哈登(Haddon)引申了这个观点,完善了能量意外释放论。随后,安全系统工程等新兴的安全学科理论不断问世。按照系统安全的观点,世界上不存在绝对安全的事物,任何活动都潜伏着危险因素,这些危险因素包括物的故障、人的失误、不良的环境因素等。在事故致因理论方面,系统安全学强调通过改善物(硬件)的可靠性来提高系统的安全性,改变了以往人们只注重操作人员的不安全行为而忽略硬件故障在事故致因中作用的传统观念。根据系统安全的原则,一个新系统在规划、设计阶段,就应考虑安全因素,并贯穿于制造、安装、投产、报废的整个系统寿命期间内。系统安全工作包括危险源识别、系统安全分析、危险性评价及危险控制等一系列内容。人们发现,对于已经建成并正在运行的系统,管理方面的疏忽和失误是导致事故的主要原因。约翰逊(W. C. Johnson)等人创立了系统安全管理理论和方法体系MORT(Management Oversight and Risk Tree)。MORT包括了生产安全中许多行之有效的管理方法,如事故判定技术、标准化作业、职业安全分析等,同时又把能量意外释放论和变化的观点引入安全管理中。它的基本思想和方法对现代安全管理产生了深刻的影响。

现代安全管理强调以人为本,注重系统本质安全,这需从企业整体出发,把管理的重点放在整体安全效用,实行全过程、全人员、全方位的安模式,使企业以最佳安全状态运行。现代安模式具有如下特征:制定科学合理、以人为本的安全管理制度;执行标准化作业;系统定量风险评估;实施安全工程虚拟现实系统;事故应急体系;安全激励机制及事故惩戒办法等。

2. 我国安全管理发展历程

我国安全管理较美国等西方发达国家起步晚,但发展进程较快。根据不同的历史时期,可以将我国的安全管理及模式划分为以下三个阶段:

(1) 20世纪50—70年代。1956年5月国务院颁布实施《工厂安全卫生规程》《建筑安装工程安全技术规程》和《工厂职工伤亡事故报告规程》,建立了劳动保护管理体系,在劳动保护管理体系下,强调了事故管理体系。1963年又颁布了五项规定——“安全生产责任制、安全技术措施计划、安全教育、安全检查、伤亡事故的调查和处理”。“规定”明确提出了“管生产必须管安全”的原则和做到“五同时”,即:在计划、布置、检查、总结、评比生产的同时,要计划、布置、检查、总结、评比安全工作,强调了对伤亡事故和职业病处理必须坚持“三不放过”的原则,即“事故原因没有查清不放过、事故责任者和群众没有受到教育不放过、防范措施没有落实不放过”,后又增加了“事故责任者没有受到处理不放过”。

(2) 20世纪80年代。出现了职业安全卫生管理和安全生产管理模式,引进了先进安全管理方法,最主要的是系统安全工程,开创了安全工作的新局面。我国在1983年确定了“国家监察、行政管理、群众监督”的安全管理体制,使安全管理工作由行政管理进入法治管理的轨道。1987年将原来“安全生产的方针”确定为“安全第一、预防为主”,开始把安全工作的重点放在预防上。

(3) 20世纪90年代至今。现代安全科学管理的理论和方法体系逐步发展和完善,如系统安全工程、安全人机工程、安全行为科学、安全法学、安全经济学、风险分析与安全评价等。系统安全管理的理论和方法逐渐被认识,并开始了安全科学管理理论及实践的研究。

1.1.3 房地产安全管理的目的

1. 确认房地产企业安全管理的责任,强化安全管理的意义

通过对我国现有安全生产法律、法规的分析,对房地产企业在不同业务、不同阶段中的安全责任进行研究;同时,确认房地产开发过程中主要相关方的安全职责,为房地产企业在企业管理、项目安全管理过程中提供支持。

通过房地产企业在实际开发阶段的主体地位与国际相关国家的比较,确认房地产企业应承担的安全管理责任及强化安全管理的意义。

2. 研究房地产企业经营过程中的安全风险,提出控制措施

从房地产企业生产经营的全过程入手,系统分析房地产在开发阶段、

物业管理阶段的典型事故类型，确认制约房地产开发阶段、物业运营阶段、建筑物使用阶段全生命周期安全的关键影响因素。针对关键因素，从进度、费用、质量管理、设计管理、相关方管理等角度，提升房地产企业对关键因素的管控。

通过对建筑物安全全生命的管理，强化对房地产建筑物影响因素中的“物的因素”的控制，减少建筑物安全事故。

3. 建立系统化的房地产企业安全管理体系

从房地产企业、开发项目、物业项目的角度，构建覆盖房地产全生命周期的企业、项目安全管理体系，推进房地产企业安全管理的系统化。

1.1.4 房地产安全管理意义

1. 有助于填补房地产企业全过程安全管理研究的空缺

当前，针对施工单位、监理单位安全管理的研究、经验较多，形成了广泛共识。然而针对房地产企业，包括开发阶段、物业运营阶段的安全管理体系、方法却尚未成熟，开展此类研究有助于补充和丰富房地产企业安全管理的内容。

2. 有助于房地产企业提升安全生产意识

房地产企业是房地产项目各项风险的最终承担者。但长期以来，我国法律规定及房地产业的长期实践，造成房地产开发单位对安全管理的忽视，对安全的价值认识不清，对如何进行安全管理和的方法、要点掌握不足。

针对房地产安全管理的研究将有助于房地产企业认清自身安全职责，明确安全对房地产企业的价值，对房地产全过程的安全管理有更清晰的认识。

3. 有助于提升房地产企业的安全管理效能

房地产企业对开发阶段及物业运营阶段的安全管理尚处于摸索阶段，缺乏有效的交流。本书将系统论述房地产生产经营活动中的关键点，有助于房地产企业、开发项目把握管理重点，提升自身安全管理水平；有助于物业服务企业把握管理核心及重点，推进物业安全管理工作。

强化房地产企业的安全管理，将有助于增强安全管理的最终实效。如针对开发阶段，虽然房地产企业和各参建单位在合同上是平等关系，但是房地产企业在工程项目建设中处于核心地位，具有很强的影响力和号召力，房地产企业的积极参与，将给房地产项目安全管理提供强大的推动力。建设单位参与安全管理的具体措施和平均事故发生率之间的关系表

明,建设单位对项目安全管理的参与及参与程度对安全状况的影响显著。

4. 有助于减少相关产业事故

当前,房地产业已成为我国国民经济的支柱产业,与之紧密关联的建设施工领域的从业人员占全国工业企业从业总人数的 1/3 还多,而该行业高危险性的特征使得其安全管理效果对我国国民经济的稳定和发展具有重要的影响。

1.2 房地产安全管理相关概念

1.2.1 房地产业相关概念

房地产业是指通过从事房地产经营、开发、销售、租赁等活动而取得经济效益的行业,包括房地产投资开发业、房地产咨询业、房地产估价业、房地产经纪业和物业管理业。

1. 房地产开发

房地产开发是指在依法取得国有土地使用权的土地上,按照城市规划要求进行基础设施、房屋建设的行为。房地产开发是房地产生产、流通、消费诸环节中的首要环节,包括土地开发和房屋开发。

(1) 土地开发

土地开发是指房屋建设的前期工作,主要有两种情形:一是,新区土地开发,即把农业或其他非城市用地改造为适合工商业、居民住宅、商品房及其他用途的城市用地;二是,旧城区改造或二次开发,即对已经是城市土地,但因土地用途、城市规划的改变及其他原因,需要拆除原来的建筑物,并对土地进行重新改造,投入新的劳动。

(2) 房屋开发

一般包括四个层次:第一层次为住宅开发;第二层次为生产与经营性建筑物开发;第三层次为生产、生活服务性建筑物的开发;第四层次为城市其他基础设施的开发。

2. 地产分类

按照房地产开发使用功能可将其划分为商业房地产、住宅房地产和工业房地产。

(1) 商业房地产

即各种商业用房使用的房地产,包括各种商用店铺、商业楼宇、写字楼、饭店、旅店、购物中心、电影院、展览中心、各种娱乐设施、健身中



心等及其占用土地。

(2) 住宅房地产

即供人们生活居住使用的各种房地产，包括各类商品住房、公寓、别墅等。

(3) 工业房地产

指服务于工业生产的各种房屋构筑物及其占用土地，包括各种厂房、仓库和生产用构筑物等。

3. 物业管理

物业管理是指业主对区分所有建筑物共有部分及建筑区划内共有建筑物、场所、设施的共同管理或委托物业服务企业、其他管理人对业主共有的建筑物、设施、设备、场所、场地进行管理的活动。

一般来说从物业用途及物业管理开展的角度将物业分为居住物业、商业物业、工业物业、特殊用途物业四个类型。

(1) 居住物业

现代居住物业主要包括新型单体多、高层住宅，公寓、别墅和综合性居住小区等，其中尤以居住小区这种形式为多。

(2) 商业物业

商业物业分为以下三种。

1) 办公、写字楼物业，包括行政办公、业务大厦及商务写字楼。

2) 商场物业，包括各类商场、购物中心、购物广场及各种专业性市场等。

3) 酒店宾馆物业，包括酒店、饭店、宾馆、旅馆等。

(3) 工业物业

工业物业包括一般的工业大厦、工业厂区和特种工业建筑等，强调水、电、原料供应顺畅。

(4) 特殊用途物业

特殊用途物业主要指用于科研、教育、文体、卫生、军事、宗教等用途的物业。

1.2.2 安全管理相关概念

1. 安全

安全指人类生产活动中不受威胁，没有危险、危害和损失，是免除了不可接受的损害风险的状态。安全是在人类生产过程中，将系统的运行状

态对人类的生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能接受水平以下的状态。

2. 安全管理

管理人员综合运用行政、经济、法律法规、技术等各种手段,发挥决策、教育、组织、监察、指挥等各种职能,对人、物和环境等各种管理对象施加影响和控制,排除不安全因素,以达到安全的目的。其核心问题就是使劳动者的人身安全和身体健康在生产活动中得到有效的保护,以保证生产工作的顺利进行。

3. 事故

事故是指在生活、生产活动过程中发生的一个或一系列非计划的(意外的)、可导致人员伤亡、设备损坏、财产损失及环境危害的事件。事故具有自己的特性,只有了解事故的特性,才能预防事故,减少事故损失。事故的特性包括因果性、偶然性和必然性、潜伏性、规律性、复杂性。

4. 危险

危险指有遭到不幸或造成灾难的可能,即不安全。

5. 风险

风险指对危险的度量,即危险发生的可能性与其造成后果的严重程度的结合,又称“危险度”“风险度”。汉语中“危险”和“风险”是同义词,都指具有导致不期望后果的可能性,因此“危险”和“风险”通常等同使用。但在安全科学领域,“风险”是个特定的术语,即“风险”是对“危险”的度量。

6. 安全生产

安全生产指在社会生产生活中,通过人、机、物料、环境的和谐运作,使各种潜在的事故风险和伤害因素始终处于有效控制状态。

安全生产的概念有广义和狭义之分。广义的安全生产涵盖社会生产生活的各个方面;狭义的安全生产因领域或行业不同分为工矿商贸、消防安全、道路交通安全、水上交通安全、铁路交通安全、航空飞行安全、渔业船舶安全、农业机械安全、社区安全及职业危害防治等。

1.3 房地产安全管理的现状

1.3.1 房地产开发安全管理现状

房地产开发阶段的安全管理重点关注建筑施工。建筑施工因行业特

点、工人素质、管理水平、文化观念、社会发展水平等因素的影响，安全形势一直十分严峻。根据国家安全生产监督总局的统计，我国 2001—2009 年的建筑业（包括铁道、水利、交通等专业建筑工程）事故起数及死亡人数都在千起及千人以上，如图 1—1 所示，每年死亡重伤率占全国生产安全事故的比例约为 23%，是我国工业部门中仅次于采矿业的最危险行业。

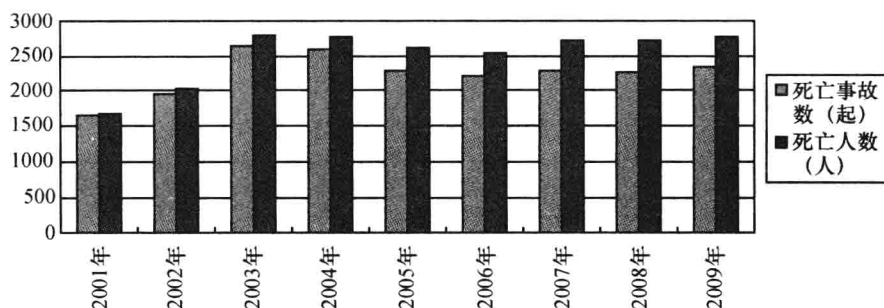


图 1—1 我国建筑业死亡人数及死亡事故统计

另外，根据对我国住房和城乡建设部公布的 2010—2012 年建筑安全事故快报的统计，房地产开发项目建筑安全事故数量及事故死亡人数均占房屋市政工程安全事故总数和事故总死亡人数的一半以上。在 2010—2012 年房屋市政工程生产安全较大及以上事故（事故死亡人数大于等于 3 人）中，房地产开发项目建筑安全事故起数及死亡人数均超过总数的 50%，见表 1—1。在 2007—2012 年中，我国共发生了 8 起死亡人数在 10 人及以上的房屋市政工程生产安全重大事故，其中有 5 起发生在房地产开发项目中，见表 1—2。这些安全事故不仅给人民生命和国家经济带来了巨大损失，也造成了极其不良的社会影响。

表 1—1 2010—2012 年我国房屋市政工程生产安全较大以上事故统计

年份	事故起数	其中房地产项目事故起数	占比	死亡人数	其中房地产项目死亡人数	占比
2010	29	16	55.17%	125	63	50.4%
2011	25	16	64%	110	73	66.37%
2012	29	15	51.72%	121	76	62.81%

1. 房地产工程建设阶段建设单位安全管理现状

(1) 工程建设阶段建设单位安全生产法律要求

我国建筑及安全法规对建筑行业施工单位等的安全职责进行了详细的规定,将安全工作的重心集中于施工单位,而对更具决策权的建设单位却缺少足够的约束。

表 1—2 近年来房地产开发项目重大安全事故统计

序号	事故名称	死亡人数	发生时间
1	江苏省无锡市银仁御墅花园“11·14”事故	11	2007年11月14日
2	福建省宁德市霞浦县阳光城“10·30”事故	12	2008年10月30日
3	湖南省长沙市上海城二期工程“12·27”事故	18	2008年12月27日
4	辽宁省大连市旅顺口区蓝湾三期工程“10·8”事故	13	2011年10月8日
5	湖北省武汉市东湖景园还建楼工程“9·13”事故 (由房地产开发商代建)	19	2012年9月13日

(2) 工程建设阶段建设单位安全管理的现状分析

根据某项统计,导致建设工程重大事故的各类因素中,均可追索到建设单位的相关责任,见表 1—3。

表 1—3 建设单位原因导致事故比例

序号	事故原因	比例
1	未提供或未足额提供安全措施费	54%
2	不按规定办理建设审批手续	45%
3	肢解发包,将工程发包给不具备相关资质的企业	15%
4	资金不到位,使施工企业安全设置所需费用不够	38%

国内外众多研究及实践表明,建设单位对项目安全管理的影响和作用巨大。建设单位是项目的投资主体,处于最核心的地位,积极、主动地参与安全管理能够有效地防止项目的人员伤亡,避免企业的负面效应。可以说,建设单位在项目中所处的核心地位,就好比人体中的神经系统,其他相关方则是体细胞。因此,建设单位积极主动参与安全管理非常必要,而且建设单位也更能安全管理中发挥重要作用。

尽管建设单位在安全管理中的作用已被充分证明,但在我国,建设单位往往很少参与安全管理,其很多行为甚至还会对安全管理造成不利影响,主要是违规招标、不按要求申请施工许可、未足额或及时支付安全生产费用等。据原建设部 2006 年的一项调查结果显示,在全国发现的 21 224 项违法建设行为中,属于建设单位的不规范行为有 18 460 项,占 86.98%。这一调查结果表明,建设单位的行为是否符合法律规范规定的

安全责任要求非常重要。

与大多数建设单位一样，房地产开发企业的安全管理也存在很多不足。根据作者的工作经验及实际调研了解到，房地产开发企业普遍认为其安全管理责任很小，工程发标给承包商，工程监督工作委托给监理单位后，工程的安全管理责任主要在施工单位，监理责任在监理单位，自己越少参与越好，因此房地产开发企业基本不需要参与安全管理。通过 2007 年对 100 家房地产企业进行的调查发现，配备了安全管理专业人员的开发商不到 10 家，而与承包商签订了安全生产协议的仅有 3 家。更有甚者，有的开发商不仅不参与项目的安全管理工作，反而给工程建设安全生产工作带来很大的风险，例如，随意压缩合理工期、随意变更设计及要求承包商垫资建设等。

因此，一直以来，建设单位大都没有充分意识到它们作为项目管理者的主体在安全管理中应起的关键作用，也未尽到作为管理者应为建筑安全所负的责任，从而造成严重的事故隐患，具体表现在以下几个方面：

第一，部分建设单位不按建筑市场规范合理的价格实行招投标，而是随意压缩工程项目的造价和施工工期，未支付安全文明措施费，导致施工单位进场后，盲目赶工期、催进度，而忽视安全生产防护措施的落实。

第二，部分建设单位违反《建筑法》等规定要求，在不具备安全生产条件的情况下，擅自开工建设；擅自将工程发包给不具有施工资质的单位或个人；擅自将项目肢解发包或将其中的分部分项工程指定分包单位。

第三，部分建设单位利用主导地位，最大程度地压缩成本，经常强令改变勘察设计等，埋下事故隐患。

第四，部分建设单位安全建设条件落后，缺乏安全生产意识，没有形成安全管理体系或安全管理体系不健全。

2. 建设单位工程安全管理模式借鉴

(1) 美国工程建设安全管理模式

在施工安全领域，美国根据《职业安全与健康法》及相关配套标准、法规，以及各州的安全管理标准，约束建设单位的安全管理行为。在职业安全与健康局（OSHA）设置建筑处进行管理，组织安全检查。此外，美国政府还成立国家安全与健康研究所，负责安全健康的研究工作，不断完善法律、标准和法规。如图 1—2 所示。

在该模式下，政府相关部门在推动建设单位安全管理活动中发挥了主