



普通高等教育“十二五”规划教材

建设安全管理

杨 杰 卢国华 编著



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS



普通高等教育“十二五”规划教材

建设安全管理

编 著 杨 杰 卢国华
主 审 周建国



中国电力出版社
CHINA ELECTRIC POWER PRESS

内 容 提 要

本书为普通高等教育“十二五”规划教材。全书共分八章，主要内容为安全管理理论、建设工程项目安全管理、建筑企业安全管理、建设安全评价、建设工程相关利益主体的安全管理、建设安全生产事故调查与分析、建设安全管理前沿等。本书以安全管理与工程、管理学的基本理论和方法为基础，以科学发展观为指导，立足于中国建筑业及建筑企业和谐发展、安全发展、健康发展的需要，理论联系实际，从宏观和微观两个方面对建设安全管理的内容体系、理论方法和发展方向及前沿进行了系统分析和解剖。全书结合建筑企业和建设工程项目实际，内容新颖，叙述简明扼要，精炼实用。

本书可作为普通高等院校工程管理、土木工程等专业本科生、研究生教材，也可供政府管理部门、建设单位、工程咨询和建筑施工企业等有关单位和部门参考，还可作为建设安全主管部门以及建筑企业管理人员培训的教材。

图书在版编目 (CIP) 数据

建设安全管理/杨杰, 卢国华编著. —北京: 中国电力出版社, 2013. 1

普通高等教育“十二五”规划教材

ISBN 978-7-5123-3973-6

I. ①建… II. ①杨…②卢… III. ①建筑工程—安全管理—高等学校—教材 IV. ①TU714

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 008546 号

中国电力出版社出版、发行

(北京市东城区北京站西街 19 号 100005 <http://www.cepp.sgcc.com.cn>)

北京市同江印刷厂印刷

各地新华书店经售

*

2013 年 1 月第一版 2013 年 1 月北京一次印刷

787 毫米×1092 毫米 16 开本 12.75 印张 307 千字

定价 25.00 元

敬告读者

本书封底贴有防伪标签, 刮开涂层可查询真伪

本书如有印装质量问题, 我社发行部负责退换

版 权 专 有 翻 印 必 究

前 言

建设安全管理已被很多高等院校设置为工程管理、土木工程等专业必修主干课程,建设安全管理满足了社会以及经济发展对工程技术类大学毕业生知识结构的要求。建设安全管理是一门综合性的课程,其内容涉及安全管理与工程学、管理学、土木工程、法律法规等知识,其内容可从理论研究和应用研究两个层面进行探讨。从理论研究层面来看,建设安全管理主要研究三个方面的问题:一是研究建设工程领域中安全事故发生的机理;二是研究建设安全生产规律,提高人员的安全意识,防范不规范行为;三是研究如何改善人员的作业活动条件,最大限度地保障人员的生命和财产安全。从应用研究层面来看,建设安全管理可从宏观和微观两个方面进行探讨;从宏观上看,建设安全管理从建筑业层面、建筑企业层面上研究安全管理:包括建筑业主管部门的安全管理、建筑企业的安全管理组织、安全管理体系、安全事故的调查与分析、安全管理评价、安全文化建设等内容;从微观上看,建设安全管理分析了建设工程项目安全管理问题,主要包括现场安全管理问题、建设工程项目相关利益主体安全管理、信息技术在建设工程项目安全管理中的应用等内容。

在使用本书讲授时,一定要注意授课对象的专业背景,如果是工程管理类专业,因为该专业还要单独开设建设工程法律法规、建筑施工组织、建筑工程项目管理、管理学等课程,因此,在授课时,应该站在建筑企业责任的角度上,侧重于宏观管理方面的知识,对于微观管理方面的知识可作简单介绍。做到《建设安全管理》课程相对独立、自成体系,还要避免与其他课程在内容上交叉重叠。

本书由杨杰、卢国华共同完成,朱庆亮做了大量辅助工作。同时,还参考、吸收了国内外许多同行专家的最新研究成果,谨在此致以衷心感谢!

建设安全管理是一门发展中的学科,需要在实践中不断丰富和完善。由于编者水平有限,缺点、不足之处在所难免,恳请各位师尊、专家学者和广大读者批评指正。

编 者

2012年12月

目 录

前言

第一章 概述	1
第一节 安全管理基本概念	1
第二节 安全生产管理体制	5
第三节 建设安全管理相关法律、法规及标准	7
第四节 我国建设安全管理发展历程与现状	12
第二章 安全管理理论	22
第一节 安全管理原理	22
第二节 事故致因理论	27
第三章 建设工程项目安全管理	38
第一节 建设工程项目安全管理概述	38
第二节 建设工程项目现场平面布置	47
第三节 安全技术交底	55
第四节 安全教育与培训	61
第五节 安全文明工地建设	68
第六节 建设工程项目安全信息管理	72
第四章 建筑企业安全管理	77
第一节 建筑企业安全生产标准化	77
第二节 建筑企业战略管理层与安全管理	83
第三节 建筑企业安全管理组织机构	86
第四节 安全生产责任制度	88
第五节 建筑企业安全管理目标与要点	93
第六节 安全技术措施计划	98
第七节 安全检查	102
第八节 安全投入与风险抵押	106
第九节 安全事故应急预案	111
第五章 建设安全评价	120
第一节 建设安全评价概述	120
第二节 建设安全评价的程序与方法	124
第三节 建设安全评价方法	125
第四节 建设安全评价报告	134
第六章 建设工程相关利益主体的安全管理	138
第一节 政府部门的安全监督管理	138
第二节 建设单位的安全管理	139

第三节	分包商的安全管理	142
第四节	监理单位的安全管理	143
第五节	勘察、设计单位的安全管理	144
第六节	其他有关单位的安全管理	145
第七章	建设安全生产事故调查与分析	147
第一节	建设安全生产事故概述	147
第二节	建设安全生产事故调查	152
第三节	建设安全生产事故统计	157
第四节	事故处理	161
第八章	建设安全管理前沿	166
第一节	建设安全文化建设	166
第二节	现代信息技术在建设安全管理中的应用	175
附录		178
附录一	建设工程安全生产管理条例	178
附录二	施工企业安全生产评价标准	187
参考文献		196

第一章 概 述

第一节 安全管理基本概念

一、安全管理基本概念

(一) 安全与危险

安全与危险是相对的概念,是指人们对生产、生活中可能遭受健康损害和人身伤亡的综合认识。

1. 安全

安全的定义在许多著作中有着众多不同的论述。美国安全工程师协会认为:安全意味着可以容忍的风险程度。该定义有三层意思:

- (1) 人对系统的认识;
- (2) 建立在当时社会与经济基础之上的安全判别标准;
- (3) 认识与标准的比较过程。

通常认为安全是指不受威胁,没有危险、危害、损失。人类的整体与生存环境资源的和谐相处,互相不伤害,不存在危险的、危害的隐患,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. 危险

危险是指系统中存在特定危险事件发生的可能性与后果的总称。根据系统安全工程的观点,危险是在系统中存在导致发生不期望后果的可能性超过了人们的承受程度。从危险的概念可以看出,危险是人们对事物的具体认识,必须指明具体对象,如危险环境、危险条件、危险状态、危险物质、危险场所、危险人员、危险因素等。一般用风险度表示具有严重后果的事件发生的可能性。在安全生产管理中,风险可以表示为生产系统中事故发生的可能性与严重性函数关系式,具体表达见式(1-1)。

$$R = f(F, C) \quad (1-1)$$

式中 R ——风险;

F ——发生事故的可能性;

C ——事故的严重性。

从广义上讲,风险可以分为自然风险、社会风险、经济风险、技术风险和健康风险五类。而对于建设工程安全生产管理来说,可以分为人、机、环境、管理等四类风险。

3. 安全许可

安全许可是指国家对矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业实行安全许可制度。企业未获得安全生产许可证的,不得从事生产活动。

(二) 本质安全

本质安全是指设备、设施或者技术工艺含有内在的能够从根本上防止事故发生的功能,具体包含两方面的内容。

1. 失误——安全功能

失误——安全功能是指操作者即使操作失误，也不会发生事故或伤害。或者说设备、设施及技术工艺本身具有自动防止人的不安全行为的功能。

2. 故障——安全功能

故障——安全功能是指设备、设施或者技术工艺发生故障或损坏时，还能暂时维持正常工作或自动转换为安全状态。

上述两种安全功能，应当是设备、设施或者技术工艺本身所固有的。

本质安全是安全生产管理“预防为主”的根本体现，也是安全生产管理的努力方向和最高境界。现实中由于技术、资金和人的认识等原因，还很难做到全部的本质安全，特别是在建设行业中做到本质安全更是任重而道远。

（三）事故与事故隐患

1. 事故

事故多指生产、工作中发生的意外损失或灾祸。在生产过程中，事故是指造成人员伤亡、伤害，财产损失或者其他损失的意外事件。

2. 事故隐患

隐患是指潜藏着的祸患。国家安全生产监督管理总局颁布的第16号令《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》，将“安全生产事故隐患”定义为：“生产经营单位违反安全生产法律、法规、规章、标准、规程和安全生产管理制度规定，或者其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的不稳定状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。”

（四）安全生产与安全管理

1. 管理

管理是指通过计划、组织、领导、控制及创新等手段，结合人力、物力、财力、信息等资源并高效达到组织目标的过程。在借鉴中外学者对管理概念认识的基础上，本书中把管理定义为：在社会活动中，一定的人和组织依据所拥有的权利，通过一系列职能活动，对人力、物力、财力及其他资源进行协调或处理，以达到预期目标的活动过程。

2. 安全生产

《辞海》将“安全生产”解释为预防生产过程中发生人身、设备事故，形成良好劳动环境和工作秩序而采取的一系列的措施和活动。《中国大百科全书》将“安全生产”解释为旨在保护劳动者在生产过程中安全的一项方针，也是企业管理必须遵循的一项原则，要求最大限度地减少劳动者的工伤和职业病，保障劳动者在安全生产过程中的生命和身体健康。后者将安全生产解释为企业生产的一项方针、原则和要求，前者则解释为企业生产的一系列措施和活动。根据现代系统安全工程的观点，安全生产一般意义上讲，是指在社会生产活动中，为了使生产过程在符合物质条件和工作程序下进行，防止发生人身伤亡、财产损失等事故，通过人、机、物料、环境的和谐运作，而采取的消除或控制危险和有害因素、保障人身安全和健康、设备和设施免遭损坏、环境免遭破坏的一系列措施和活动。广义讲，安全生产是指为了保证生产过程不伤害劳动者和周围人员的生命和身体健康，不使相关财产遭受损失的一切行为。安全生产是由社会科学和自然科学两个科学范畴相互渗透、相互交织构成的保护人和财产的政策性和技术性的综合学科。

3. 安全管理

安全管理(Safety Management)是管理科学的一个重要组成部分,是安全科学的一个分支。它是针对人们在生产过程中的安全问题,运用有效的资源,发挥人们的智慧,通过人们的努力,进行有关决策、计划、组织和控制等活动,实现生产过程中人与机器设备、物料、环境之间的和谐,达到安全生产的目标。

安全管理的目标是减少和控制危害,减少和控制事故,尽量避免生产过程中由于事故所造成的人身伤害、财产损失、环境污染以及其他损失。安全管理包括安全生产法制管理、行政管理、监督检查、工艺技术管理、设备设施管理、作业环境和条件管理等方面。

安全管理是企业生产管理的重要组成部分,是一门综合性的系统科学。安全管理的对象是生产中一切人、物、环境的状态管理与控制,安全管理是一种动态管理。它的内容包括:安全生产管理机构 and 安全生产管理人员、安全生产责任制、安全生产管理规章制度、安全生产策划、安全培训教育、安全生产档案等。

二、建设安全管理基本概念

(一) 工程项目安全管理定义

广义的工程项目安全管理,是指在工程项目的全寿命周期内,为保证实现生产人员、使用人员生命健康、财产安全的所进行的组织、计划、指挥、协调和控制等一系列管理活动。狭义的工程项目安全管理,也可以称为建设工程安全管理,是指为了保证工程的生产安全所进行的一系列的管理活动,其主要保护目的在于保护建筑业企业职工在工程生产过程中的安全与健康,保证国家和人民的财产不受到损失,保证建设生产任务的顺利完成。本教材的重点是狭义的工程项目安全管理,即建设工程安全管理。

建设工程的实施过程是由不同的利益相关者参与,并承担不同的责任。因此,从不同参与主体的角度,建设工程安全管理应当包括建设行政主管部门对于建设活动过程中安全生产的行业管理;安全生产行政主管部门对建设活动过程中安全生产的综合性监督管理;从事建设活动的主体(即施工企业、建设勘察单位、设计单位和工程监理单位)为保证建设生产活动的安全生产所进行的自我管理。

(二) 建设工程安全管理特点

(1) 由于工程规模较大,生产工艺复杂、不确定因素多等特点,建设工程安全管理涉及的范围大,控制面宽广。

(2) 由于建设工程项目一次性的特点,每项工程项目都有不同的条件、不同的危险因素以及防范措施,使得建设工程安全管理有动态性的特点。

(3) 建设工程项目是开放性的系统,受自然环境和社会环境影响很大,安全控制需要把工程系统和环境系统、社会系统结合起来,具有交叉性的特点。

(4) 安全状态具有触发性,一旦失控后果严重,所以安全管理必须具有严谨性的特点,以达到系统的安全目标。

(三) 建设工程安全管理手段

建设工程安全管理的手段主要包括安全法规、安全技术、经济手段、安全检查、安全评价、安全文化教育。

1. 安全法规

安全法规是指用立法的手段制定保护职业安全生产的政策、规程、条例、规范和制度。它对改善劳动条件、确保建设业职工身体健康和生命安全，维护财产安全，起着法律保护的作用。

2. 安全技术

安全技术是指施工过程中为防止和消除伤亡事故，或减轻繁重劳动所采取的措施，其基本内容是预防伤亡事故的工程技术措施，作用在于使安全生产从技术上得到落实。

3. 经济手段

经济手段是指各类责任主体通过各类保险为自己编制一个安全网，维护自身利益，同时运用经济杠杆使信誉好、建设产品质量高的企业获得较高的经济效益、对违章行为进行惩罚。经济手段主要有工伤保险、建设意外伤害保险、经济惩罚制度、提取安全费用制度等内容。

4. 安全检查

安全检查是指在施工生产过程中，为及时发现事故隐患，排除施工中的不安全因素，纠正违章作业，监督安全技术措施的执行，堵塞漏洞，防患于未然，对安全生产中易发生事故的主要环节、部位、工艺完成情况，由专门安全生产管理机构进行全过程的动态检查，以改善劳动条件。

5. 安全评价

安全评价是指采用系统科学方法，辨别和分析系统存在的危险性并根据其形成事故的风险大小，采取相应的安全措施，以达到系统安全的过程。安全评价的一般过程是辨别危险性、评价风险、采取措施、直至达到安全指标。安全评价的形式有定性安全评价和定量安全评价。

6. 安全文化教育

安全文化教育是指通过行业与企业文化，通过提高行业、企业人员对安全的认识，增强安全意识与安全防范意识。

（四）建设安全管理组织

建设工程安全管理组织是设计并建立一种责任与权力机制，以形成建设安全的工作环境的过程。在建设安全的工作环境中能形成一种建筑企业安全文化。而建筑企业安全文化又会反作用于建设安全工作的各个方面，包括影响个人和建筑企业的行为、安全项目的计划和实施。组织管理需要从良好的安全文化中汲取营养，而安全文化的培养也需要组织行为的推动。

因此，促进建筑企业安全的文化对于政策的正确实施和持续发展具有重要的作用，这样的文化需要时间来孕育，但却是影响个人行为的有效方式。每一个建筑企业都有其内部独特的文化，这种文化为建筑企业成员公认，也能够引导建筑企业成员对安全问题进行共同思考并且形成良好的工作方式。所以，建筑企业应建立一种积极的安全文化。

建设安全组织管理措施可以分为以下四方面的内容：

- （1）建筑企业内部控制方法。
- （2）保证安全员、班组和个人顺利合作的方式。
- （3）建筑企业内部交流的方式。

(4) 员工能力培养。

以上四个因素互相联系并相互依赖,为控制、合作、交流和能力培养所采取的行动都与管理层的意愿和理念有关。通过上述每一个方面的不懈努力,可以创建积极的安全文化,构建合理的安全管理组织,从而实现安全管理的目标。

第二节 安全生产管理体制

当前,我国的安全生产方针是“安全第一,预防为主”。这个方针是群众集体智慧的结晶,是对安全工作长期实践经验的总结。它高度概括了安全管理工作的目的和任务,是一切生产企业实现安全生产的指导思想。为贯彻“安全第一,预防为主”的方针,必须建立一个衔接有序、运作有效、保障有力的安全生产管理体制。

所谓体制,就是关于一个社会组织系统的结构组成、管理权限划分、事务运作机制等方面的综合概念。为了理顺各层次安全管理体制的关系,有必要根据我国的实际情况,制定一个有关安全生产管理的总体制,也就是宏观体制。

国务院在1983年5月发出的《批转劳动人事部、国家经委、全国总工会关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告的通知》中明确规定,要在“安全第一,预防为主”的方针指导下搞好安全生产;经济管理、生产管理部门和企业领导必须坚决贯彻“管生产的必须管安全的原则”,特别是在经济体制改革中要加强安全生产工作,讲效益必须讲安全;劳动部门要尽快健全劳动安全监察制度,加强安全监察机构,充实安全监察干部,监督检查生产部门和企业对各项安全法规的执行情况,认真履行职责,充分发挥应有的监察作用;工会组织要加强群众监督,对于企业行政领导忽视安全生产,工会要提出批评和建议,督促有关方面及时改进。此通知确定了我国在安全生产工作中实行国家劳动安全监察、行政管理和群众(工会)监督相结合的工作体制。国家监察、行政管理和群众监督三个方面有一个共同目标,就是从不同的角度、不同的层次、不同的方面来推动“安全第一,预防为主”方针的贯彻,协调一致搞好安全生产。通常将这个工作体制称为安全管理的“三结合”体制。

到了20世纪90年代,随着企业管理制度的改革和安全管理实践的不断深入,人们逐渐认识到“三结合”的安全管理工作体制并不完善,其中主要是“行政管理”的提法欠妥。从我国20世纪90年代以前的经济运行机制来看,企业要受到行业主管部门和经济管理部门的管理,包括企业领导人事安排,经营计划的制订,原材料的供应,利润的分配等。因此,企业与行业主管部门之间具有行政上的隶属关系,行业主管部门是连接政府与企业的主要环节,企业的安全生产工作也要受到行业主管部门的领导和控制。在安全管理体制中,“行政管理”应该包含行业管理和企业自我管理两个层次,这两个层次的安全管理机制、对象和职责等并不相同。为了使安全管理体制更加符合实际,国务院1993年50号文《关于加强安全生产工作的通知》中正式提出:实行“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督,劳动者遵章守纪”的安全生产管理体制。这一体制将原“三结合”体制中的“行政管理”分为“企业负责”和“行业管理”两部分,形成“四结合”的体制。

在“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督”的安全生产管理体制中,这四个方面按不同层次和从不同角度构成安全生产管理的宏观体制。

一、国家监察

国家监察即国家劳动安全监察，它是由国家授权某政府部门对各类具有独立法人资格的企事业单位执行安全法规的情况进行监督和检查，用法律的强制力量推动安全生产方针、政策的正确实施。国家监察也可以称为国家监督。国家监察具有法律的权威性和特殊的行政法律地位。

行使国家监察的政府部门是由法律授权的特定行政执法机构，该机构的地位、设置原则、职责权限以及该机构监察人员的任免条件和程序，审查发布强制性措施，对违反安全法规的行为提出行政处分建议和经济制裁等，都是由法律规定或授权的。因此，国家监察是由法定的监察机构，以国家的名义，运用国家赋予的权力，从国家整体利益出发来展开的。

二、行业管理

行业管理就是由行业主管部门，根据国家的安全生产方针、政策、法规，在实施本行业宏观管理中，帮助、指导和监督本行业企业的安全生产工作。行业安全管理也存在与国家监察在形式上类似的监督活动。但是，这种监督活动仅限于行业内部，而且是一种自上而下的行业内部的自我控制活动，一旦需要超越行业自身利益来处理问题时，它就不能发挥作用了。因此，行业安全管理与国家监察的性质不同，它不被授予代表政府处理违法行为的权力，行业主管部门也不设立具有政府监督性质的监察机构。

三、企业负责

企业负责是指企业在生产经营过程中，承担着严格执行国家安全生产的法律、法规和标准，建立健全安全生产规章制度，落实安全技术措施，开展安全教育和培训，确保安全生产的责任和义务。企业法人代表或最高管理者是企业安全生产的第一责任人，在此基础上，企业必须层层落实安全生产责任制，建立内部安全调控与监督检查的机制。企业要接受国家安全监察机构的监督检查和行业主管部门的管理。

四、群众监督

群众监督就是广大职工群众通过工会或职工代表大会等组织，监督和协助企业各级领导贯彻执行安全生产方针、政策和法规，不断改善劳动条件和环境，切实保障职工享有生命与健康的合法权益。群众监督属于社会监督，一般通过建议、揭发、控告或协商等方式解决问题，而不可能采取像国家监察那样以国家强制力来保证的手段，因此，群众监督不具有法律的权威性。

企业负责、行业管理、国家监察、群众监督这四个方面，具有不同的性质和地位，在安全生产中所起的作用也不相同。在这四个方面中，企业是安全生产工作的主体和具体实行者，它应该独立承担搞好安全生产的责任和义务，建立安全管理的自我约束机制。它所解决的主要是遵章守法、有法必依的问题，是安全管理的核心；行业管理是行业主管部门在本行业内开展帮助、指导和监督等宏观管理工作。行业管理主要通过指令、规划、监督、服务等手段为企业提供搞好安全生产工作的外部环境并促使企业实现自我约束机制；国家监察是代表国家，以国家赋予的强制力量推动行业主管部门和企业搞好安全生产工作，它所解决的是有法可依、执法必严和违法必究的问题，因此，国家监察是加强安全生产的必要条件；群众监督一方面要代表职工利益按国家法律法规的要求监督企业搞好安全生产，另一方面也要支持配合企业做好安全管理工作（如对职工进行遵章守纪和安全知识的教育，反映事故隐患情况，提出整改建议等），这是做好安全工作的有力保证。

第三节 建设安全管理相关法律、法规及标准

一、法律法规及规章基本概念

(一) 安全生产法律法规

安全生产法律、法规是指为加强安全生产监督管理,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,实现安全生产,由全国人大及其常务委员会按照法定程序颁布的法律,以及国务院和地方人大及其常务委员会制定颁布的行政法规和地方性法规。

(二) 安全技术标准规范

安全技术标准规范是指依据国家安全生产法律、法规,为消除生产过程中的不安全因素,防止人身伤害和财产损失事故的发生,国家、行业主管部门和地方政府制定的技术、工艺、设备、设施及操作、防护等方面的安全技术方法和措施。

(三) 安全生产规章制度

安全生产规章制度是指国家、行业主管部门和地方政府以及企事业单位根据国家有关法律、法规和标准、规范,结合实际情况制定颁布的安全生产方面的具体工作制度。

二、建设工程安全生产法律法规实施意义

建设工程安全生产法律法规的制定是建筑安全生产的前提条件,是行业有法可依的保障。政府完善法律法规、加强行业监管,是提高建筑业生产安全管理水平,降低建筑安全事故伤亡率的需要。从世界各国建筑业的安全管理发展情况来看,美国和英国等发达国家相继对建筑安全管理模式做了根本性的调整,建立了完善的法律法规体系,取得了显著成效,如伤亡人数及事故率都大幅下降,带来了不可估量的经济和社会效益。从当前的国际环境来看,推进安全生产工作,提高劳动保护水平,符合现阶段国际通行的做法,完善建筑安全法律法规体系是我国建筑业与国际接轨的需要,也更符合我国政府提出的构建和谐社会的根本要求。

安全生产是国民经济运行的基本保障,保护所有劳动者在工作中的安全与健康既是政府义不容辞的责任,也是“以人为本”科学发展观的要求,又是现代文明的基本内容,所以我国正在改善国内的安全生产状况,以达到建筑业的全面协调可持续发展。虽然当前我国多数企业安全生产实际情况与一些国际劳工标准要求还有一定的差距,但就长远发展来说,这些国际劳工标准是我国应逐渐达到的目标。因此,完善建筑安全法律法规体系,是我国推进安全生产工作,提高劳动保护水平,改变我国工伤事故频发、职业危害严重的被动局面,树立良好的国际形象的需要。

三、建设工程安全生产法律法规的立法历程

新中国成立以来,安全生产始终得到国家的高度重视。特别是改革开放 20 多年来,我国始终在探寻治标治本的安全生产道路。建筑业安全生产法律法规也经历了从无到有,不断发展,不断完善的过程。《建筑法》、《安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》等法律、法规及部门规章、技术标准规范的相继出台,为保障我国建筑业的安全生产提供了有利的法律武器,在建筑安全生产管理工作方面做到了有法可依。

《建筑法》从起草到出台历经了 13 年。早在 1984 年,原城乡建设环境保护部就着手研究和起草《建筑法》。到了 1994 年,原建设部进一步加快了立法步伐,并于同年底将立法草

案上报国务院。1996年8月,国务院第49次常务会议讨论通过了《建筑法》(草案),并提请全国人大常委会审议。经全国人大八届常委会第28次会议审议,并于1997年11月1日正式颁布,1998年3月1日起正式施行。《建筑法》的出台,为建筑业发展成为国民经济的支柱产业提供了重要的法律依据,为解决当前建筑活动中存在的突出问题提供了法律武器,也为推进和完善建筑活动的法制建设提供了重要的法律依据。《建筑法》共八章八十五条,其中共有五章二十五条有关安全管理的规定或涉及安全的内容,并且第五章建筑安全生产管理,就安全生产的方针、原则,安全技术措施,安全工作职责与分工,安全教育和事故报告等做出了明确的规定。在《安全生产法》出台之前的一段时间内,《建筑法》是规范我国建筑工程安全生产的唯一一部法律。

《安全生产法》于2002年6月29日经全国人大常委会三次审议正式通过。《安全生产法》是我国安全生产领域的综合性基本法,它的颁布实施是我国安全生产领域的一件大事,是我国安全生产监督与管理正式纳入法制化管理轨道的重要标志,是入世后依照国际惯例,以人为本、关爱生产、热爱生命、尊重人权、关注安全生产的具体体现,是我国为加强安全生产监督管理,防止和减少安全生产事故,保障人民群众生命财产安全所采取的一项具有战略意义、标本兼治的重大措施。

早在1996年,原建设部就起草了《建设工程安全生产管理条例》并上报国务院。1998年,国务院法制办将收到的24个地区和27个部门对《建设工程安全生产管理条例》的修改意见返回原建设部。原建设部结合《建筑法》、《招标投标法》、《建设工程质量管理条例》等法律、法规,认真研究了各地区、部门提出的意见,对《建设工程安全生产管理条例》作了相应修改。《安全生产法》颁布后,原建设部根据《安全生产法》再次进行了修改,又征求了各地区、各有关部门的意见,并召开了法律界专家、建设活动各责任主体等有关方面人员参加的专家论证会,于2003年1月21日形成《建设工程安全生产管理条例》送审稿。2003年国务院法制办将其列入立法计划,并在送审稿的基础上,经过反复论证和完善,形成《建设工程安全生产管理条例》草案。2003年11月12日,国务院第28次常务会议讨论并原则通过了该草案,11月24日国务院第393号令予以公布,自2004年2月1日起施行。《建设工程安全生产管理条例》确立了有关建设工程安全生产监督管理的基本制度,明确了参与建设活动各方责任主体的安全责任,确保了参与各方责任主体安全生产利益及建筑工人安全与健康的合法权益,为维护建筑市场秩序,加强建设工程安全生产监督管理提供了重要的法律依据。

《建设工程安全生产管理条例》是我国第一部规范建设工程安全生产的行政法规。它的颁布实施是工程建设领域贯彻落实《建筑法》和《安全生产法》的具体表现,标志着我国建设工程安全生产管理进入法制化、规范化发展的新时期。《建设工程安全生产管理条例》全面总结了我国建设工程安全管理的实践经验,借鉴了国外发达国家建设工程安全管理的成熟做法,对建设活动各方主体的安全责任、政府监督管理、生产安全事故的应急救援和调查处理以及相应的法律责任作了明确规定,确立了一系列符合中国国情以及适应社会主义市场经济要求的建设工程安全管理制度。《建设工程安全生产管理条例》的颁布实施,对于规范和增强建设工程各方主体的安全行为和安全责任意识,强化和提高政府安全监管水平和依法行政能力,保障从业人员和广大人民群众的生命财产安全,具有十分重要的意义。

《生产安全事故报告和调查处理条例》于2007年3月28日国务院第172次常务会议通

过,国务院总理于2007年4月9日签署第493号国务院令予以公布,自2007年6月1日起施行。《生产安全事故报告和调查处理条例》是《中华人民共和国安全生产法》的重要配套行政法规,对生产安全事故的报告和调查处理作出了全面、明确的具体规定,是各级人民政府、安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门做好事故报告和调查处理工作的重要依据。国务院1989年公布施行的《特别重大事故调查程序暂行规定》和1991年公布施行的《企业职工伤亡事故报告和调查处理规定》对规范事故报告和调查处理发挥了重要作用。但是,随着社会主义市场经济的发展,安全生产领域出现了一些新情况、新问题。比如,生产经营单位的所有制形式多元化,由过去以国有和集体所有为主发展为多种所有制的生产经营单位并存,特别是私营、个体等非公有生产经营单位在数量上占据多数,并且出现了公司、合伙企业、合作企业、个人独资企业等多样化的组织形式,生产经营单位的内部管理和决策机制也随之多样化、复杂化,给安全生产监督管理提出了新的课题;在经济持续快速发展的同时,安全生产面临着严峻形势,特别是矿山、危险化学品、建筑施工、道路交通等行业或者领域事故多发的势头没有得到根本遏制;安全生产监管体制发生了较大变化,各级政府特别是地方政府在安全生产工作中负有越来越重要的职责;社会各界对于生产安全事故报告和调查处理的关注度越来越高,强烈呼吁采取更加有效的措施,进一步规范事故报告和调查处理。为了适应安全生产的新形势、新情况,迫切需要在总结经验的基础上,制定一部全面、系统地规范生产安全事故报告和调查处理的行政法规,为规范事故报告和调查处理工作,落实事故责任追究制度,维护事故受害人的合法权益和社会稳定,预防和减少事故发生进一步提供法律保障。

2008年1月1日《安全生产违法行为行政处罚办法》修订出台。新版对旧版作出了较大幅度的修订,特别是对行政处罚的程序、适用和执行方面作了进一步补充和完善,对法律、行政法规已有明确规定,不需要进一步量化、细化的条文进行了删减,对法律、行政法规已经作出的处罚规定(如对事故责任者的处罚)。

2012年3月6日颁布了《企业安全生产费用提取和使用管理办法》。《企业安全生产费用提取和使用管理办法》的出台为建立企业安全生产投入长效机制,加强安全生产费用管理,保障企业安全生产资金投入,维护企业、职工以及社会公共利益提供了制度保障。

四、建设工程安全生产管理法律法规体系简介

法律体系,法学中有时也称为“法的体系”,是指由一国现行的全部法律法规按照不同的法律部门分类组合而成的一个呈体系化的有机联系的整体。

我国建设安全生产法律体系是一个由多个法律规范性文件所组成的集合法群,主要由《建筑法》、《安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》以及相关的法律、法规、国家和行业标准、地方性法规、政府规章、地方技术标准及国际公约构成。

(一) 法律

这里所说的法律是指狭义的法律,是指全国人大及其常务委员会制定的规范性文件,在全国范围内施行,其地位和效力仅次于宪法,在法律层面上,《建筑法》和《安全生产法》是构建建设工程安全生产法律体系的两大基础。

《建筑法》是我国第一部规范建筑活动的部门法律,它的颁布施行强化了建筑工程质量和安全的法律保障。《建筑法》总计八十五条,通篇贯穿了质量、安全问题,具有很强的针对性,对影响建筑质量、安全的各方面因素作了较为全面的规范。

《安全生产法》是安全生产领域的综合性基本法，它是我国第一部全面规范安全生产的专门法律，是我国安全生产法律体系的主体法，是各类生产经营单位及其从业人员实现安全生产所必须遵循的行为准则，是各级人民政府及其有关部门进行监督管理和行政执法的法律依据，是制裁各种安全生产违法犯罪的有力武器。

另外还有其他一些法律关系到建设安全生产，诸如《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》等。

（二）行政法规

行政法规是由国务院制定的规范性文件，颁布后在全国范围内施行。《立法法》第五十六条规定：“国务院根据宪法和法律，制定行政法规。”

在行政法规层面上，《安全生产许可证条例》和《建设工程安全生产管理条例》是建设工程安全生产法规体系中主要的行政法规。在《安全生产许可证条例》中，我国第一次以法律的形式确立了企业安全生产的准入制度，是强化安全生产源头管理，全面落实“安全第一，预防为主”安全生产方针的重大举措。《建设工程安全生产管理条例》是根据《建筑法》和《安全生产法》制定的第一部关于建筑工程安全生产的专项法规。它确立了我国关于建设工程安全生产监督管理的基本制度，明确了参加建设活动各方责任主体的安全责任，确保了建设工程参与各方责任主体安全生产利益及建筑从业人员安全与健康的合法权益，为维护建筑市场秩序，加强建设工程安全生产监督管理提供了重要的法律依据。

此外，国家还颁布了《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《特种设备安全监察条例》、《国务院关于进一步加强安全生产的决定》、《生产安全事故报告和调查处理条例》等相关行政法规。

（三）部门规章

规章是行政性法律规范文件，根据其制定机关不同可分为部门规章和地方政府规章，它在各自的权限范围内施行。为此，国家颁布了《建设行政处罚程序暂行规定》、《实施工程建设强制性标准监督规定》、《建筑企业主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员安全生产考核管理暂行规定》、《建筑施工特种作业人员管理规定》、《安全生产培训管理办法》、《建筑企业资质管理规定》、《建筑企业安全生产许可证管理规定》等规章制度。

（四）规范性文件

规范性文件是各级机关、团体、组织制定的各类文件中最主要的一类，因其内容具有约束和规范人们行为的性质，故名称为规范性文件。目前我国法律法规对于规范性文件的含义、制定主体、制定程序和权限以及审查机制等，尚无全面、统一的规定。

规范性文件主要用于部署工作，通知特定事项、说明具体问题。如建设部《关于加强建筑意外伤害保险工作的指导意见》、《关于开展建筑施工安全质量标准化工作的指导意见》、《关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见》、《关于加强重大工程安全质量保障措施的通知》、《危险性较大的分部分项工程安全管理办法》等都属于规范性文件。

（五）工程建设标准

工程建设标准是做好安全生产工作的重要技术依据，对规范建设工程各方责任主体的行为、保障安全生产工作具有重要意义。根据标准化法的规定，标准包括国家标准、行业标

准、地方标准和企业标准。

另外,按照标准化法的规定,国家标准和行业标准的性质可分为强制性标准和推荐性标准。《安全生产法》、《建设工程质量管理条例》、《建设工程勘察设计管理条例》和《建设工程安全管理条例》均把工程建设强制性标准的效力与法律、法规并列起来,使得工程建设强制性标准在法律效力上与法律、法规同等,明确了违反工程建设强制性标准就是违法,就要依法承担法律责任。

目前我国工程建设标准主要有:《建筑施工安全检查标准》、《施工企业安全生产评价标准》、《企业安全生产标准化基本规范》、《建筑施工土石方工程安全技术规范》、《建筑基坑工程监测技术规范》、《用电安全导则》、《施工现场临时用电安全技术规范》、《建筑施工高处作业安全技术规范》、《安全标志及其使用导则》等。

(六) 国际公约

国际公约是指我国作为国际法主体同外国缔结的双边、多边协议和其他具有条约、协定性质的文件。国际惯例是指以国际法院等各种国际裁决机构的判例所体现或确认的国际法规则和国际交往中形成的共同遵守的不成文的习惯。

对于涉外民事关系的法律适用我国民法通则第一百四十二条规定:“中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的,适用国际条约的规定,但中华人民共和国声明保留的条款除外。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的,可以适用国际惯例。”

为进一步完善我国有关建筑安全卫生的立法,建立健全建筑安全卫生保障体系,提高我国建筑安全卫生水平,原建设部于1996年开始申办在我国执行第167号公约,于2001年10月27日由我国人大常委会通过,成为国际上实施167号公约的第15个成员国。

《建筑业安全卫生公约》也称167号公约,它是建筑业安全卫生的国际标准,其共分为五章44条,它在实施的过程中,强调了政府、雇主、工人结合的原则。对于任何一项标准、措施在制定、实施和奖惩时都要由三方共同商议,以三方都能接受的原则而确定三方共同执行。

五、我国建设安全相关法律法规执行现状

虽然我国建设安全生产管理法律法规和技术标准体系有了长足的进步与发展,但与发达国家相比,还有一些缺陷和不足,具体来说,主要表现在以下方面:

(一) 法规标准不严格

违规处罚不够细致和公平。我国的法律法规和技术标准体系和美国同属描述性法律法规体系,但与美国相比,我国法规标准的严格程度要差得多。美国《职业安全健康法》(OSHA)规定,一旦政府的检查人员发现企业有违反标准的情况发生,那么 OSHA 将发出整改通知书并根据违反规定可能造成后果的严重程度,结合企业的情况给予从 1000~7000 美元的罚款。因此,企业会注重遵守安全标准。相比之下,我国的安全法律法规缺乏严格详细的处罚条例。如《安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》规定:若企业有违法行为,首先会被要求限期整改,只有当企业没有限期整改时,才会被处以罚款。法规的解释过于笼统,对违法的程度、整改的具体、整改的期限都没有进行明确的说明,在处理过程中存在较大的随意性。可以说,我国法律对企业的威慑力是非常小的,企业违法的成本很低,这是导致我国目前建筑业安全形势严峻的最重要原因之一。