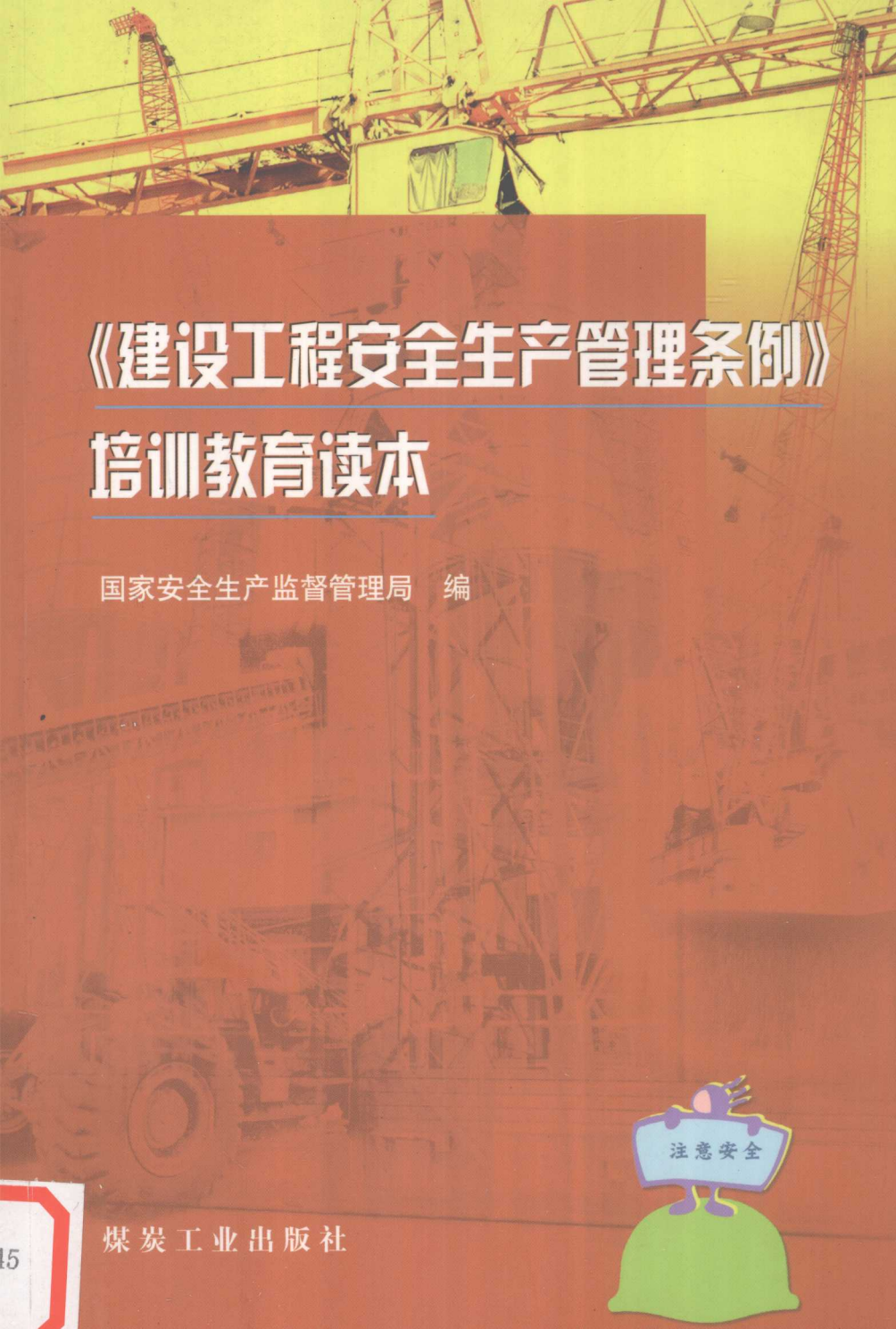




《建设工程安全生产管理条例》 培训教育读本

国家安全生产监督管理局 编



注意安全

煤炭工业出版社

《建设工程安全生产管理条例》 培训教育读本

国家安全生产监督管理局 编



煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

《建设工程安全生产管理条例》培训教育读本/国家安全生产监督管理局编. —北京: 煤炭工业出版社, 2004

ISBN 7-5020-2408-5

I. 建… II. 国… III. 建筑工程-安全生产-生产管理-教材-中国-学习参考资料 IV. D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 015425 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
网址: www.cciph.com.cn
煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*

开本 850mm×1168mm¹/₃₂ 印张 10
字数 260 千字 印数 1—7,000
2004 年 3 月第 1 版 2004 年 3 月第 1 次印刷
社内编号 5179 定价 28.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

编写委员会名单

主 任	王德学			
副主任	吴 鑫	黄 毅	黄智全	苏 洁
	孟昭聚			
主 编	赵瑞华	李志宪		
编 委	裴文田	马 锐	胡学义	王力争
	王小拾	范世伟	陈 虹	夏君丽
	韩 泓	付汉泉	张双群	邬学礼
	梁耀峰	刘宏亮	王洪林	蒋秉静
	陈铁兵	林骏奇	张劲峰	杨漫红
	王富宝	赵瑞华	王书忠	

依法行政提高建设工程安全工作水平

《建设工程安全生产管理条例》(国务院令 第 393 号,以下简称《条例》)已于 2003 年 11 月 24 日颁布,2004 年 2 月 1 日起施行。《条例》是我国第一部规范建设工程安全生产的行政法规,标志着我国建设工程安全生产工作进入法制化、规范化管理的新时期。

《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。《条例》的颁布实施,对于规范建设工程各方主体的安全生产行为,落实安全生产责任制,强化和提高政府部门安全监管水平和行政执法能力,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。配合《条例》的贯彻实施,国家安全生产监督管理局监督管理二司组织有关专家编写了《建设工程安全生产管理条例培训教育读本》,为各有关单位提供了适用教材。在此向为这本书的编写出版付出辛勤劳动的同志表示感谢。

安全生产事关人民群众生命财产安全,事关改革发展稳定的大局。我们要从践行“三个代表”重要思想的高度,充分认识《条例》颁布实施的重要意义,依法加强建设工程安全生产监督管理,并处理好建设部门安全监管与

安全生产部门综合监管的关系,推动全国建设工程安全生产形势的稳定好转。要加强监督执法队伍建设,提高安全监管水平。同时,按照“抓基层,打基础”的方针,依据《条例》要求,加强施工现场的安全生产监督检查,落实安全防范措施。

各有关部门和单位要认真组织好《条例》的学习、宣传、贯彻落实工作。组织全体干部职工深入学习《条例》,领会《条例》精神,把握基本原则,明确各方主体安全责任和政府监管职责,增强法制观念和依法行政意识。要充分利用报纸、电视、广播、网络等媒体,采取讲座、知识竞赛、现场咨询、张贴标语、发放宣传材料等多种方式和手段,广泛、深入地宣传《条例》。要把《条例》的各项内容落实到各级安全监管部门、建设工程安全监督机构和建设工程勘察单位、设计单位、施工单位、监理单位等工程建设各方主体及工程项目、施工班组和作业人员。

安全生产工作,特别是建设工程安全生产工作,任务艰巨,责任重大。要坚持以“三个代表”重要思想为指针,建立安全生产长效机制,完善安全生产监管体系,强化安全生产的基础工作,强化监督执法,遏制重特大事故多发的势头,促进全国安全生产状况进一步好转。

王显政

二〇〇四年三月

目 录

依法行政提高建设工程安全工作水平	王显政
第一章 总 则	1
第一节 我国安全生产的形势和面临的 主要问题	1
第二节 《建设工程安全生产管理条例》的 目的和意义	5
第三节 《建设工程安全生产管理条例》的 适用范围	8
第四节 安全生产方针	9
第二章 建设单位的安全责任	12
第一节 建设单位应承担的安全责任	13
第二节 建设工程的安全投入	21
第三节 施工许可证及开工报告	27
第四节 拆除工程	30
第三章 勘察、设计、监理及有关单位的安全责任	35
第一节 勘察单位的安全责任	36
第二节 设计单位的安全责任	40
第三节 监理单位的安全责任	50
第四节 设备供应商的安全责任	56
第五节 安装、拆卸、使用起重设施的安全责任	59

第四章 施工单位的安全责任	67
第一节 施工单位的资质	67
第二节 施工单位负责人和项目负责人的责任	70
第三节 施工单位安全管理机构和专职安全 管理人员	77
第四节 施工单位有关人员素质要求	79
第五节 承包工程的安全管理	87
第六节 施工安全要求	91
第七节 作业人员的权利义务	106
第八节 施工设备管理	113
第九节 意外伤害保险	118
第五章 监督管理	122
第一节 建设工程安全生产监督管理体制	122
第二节 建设工程安全生产监督管理部门的职权	137
第三节 安全生产监督执法程序	143
第四节 社会监督	146
第六章 事故应急救援与处理	148
第一节 事故应急救援预案概况	148
第二节 地方政府建设工程特大生产安全事故 应急救援预案	158
第三节 施工单位生产安全事故应急救援预案的 编制	169
第四节 事故报告与抢险	175
第五节 事故调查	179

第七章 法律责任	186
第一节 法律责任的相关概念.....	187
第二节 安全生产违法行为的法律责任.....	191
第三节 建设工程安全生产监督管理部门的 法律责任.....	199
第四节 建设单位的法律责任.....	205
第五节 勘察、设计及监理单位的法律责任.....	209
第六节 设备供应商的法律责任.....	214
第七节 施工单位的法律责任.....	215
第八节 施工单位负责人及作业人员的法律责任.....	230
第八章 典型建设工程事故案例剖析	233
案例一 西安市西高所“4·26”脚手架坍塌 事故.....	233
案例二 湖南省长沙市“7·6”房屋拆除倒塌 事故.....	237
案例三 甘肃省天水市天府大厦“12·24”塔吊 倒塌事故.....	241
案例四 新疆乌鲁木齐市新疆大学“8·2”中毒 事故.....	244
案例五 陕西省宝鸡市世纪花园工程“7·30” 高坠事故.....	248
案例六 湖北省武汉市中信大厦“6·20”墙坍塌 事故.....	252
案例七 贵州省贵阳市宝山北路“6·13”土方 坍塌事故.....	256
案例八 黑龙江省哈尔滨市省直机关“4·30” 高坠事故.....	260

案例九	新疆乌鲁木齐市新界大厦“5·12”围墙 倒塌事故·····	265
附录一	中华人民共和国安全生产法·····	271
附录二	建设工程安全生产管理条例·····	285
附录三	中华人民共和国建筑法·····	298

第一章 总 则

第一节 我国安全生产的形势和面临的 主 要 问 题

近年来，在党中央、国务院的正确领导下，我国经济高速发展，安全生产监督管理工作面临着严峻的考验。国务院有关部门、各级人民政府安全生产监督管理部门认真贯彻落实党中央、国务院关于安全生产工作的部署，贯彻落实中共党的十六大和十六届三中全会及中央经济工作会议精神，认真履行《安全生产法》赋予的职责，围绕国家局抓好“三件大事”、构建“六个支撑体系”、推进“五项创新”总体工作思路，加强安全生产法制建设，深入开展重点行业和领域安全生产专项整治，进一步加大安全生产监管执法力度，有效开展安全生产专项督察和安全生产大检查，开展企业安全评估，推动了全国安全生产形势总体稳定，趋于好转。

一、2003 年全国生产伤亡事故情况

2003 年全国伤亡事故总量下降，重、特大事故有所减少，煤矿等重点行业和领域安全生产状况趋于好转，部分行业、部分地区安全生产稳定。

但是全国一次死亡 30 人以上特别重大事故上升；部分行业和领域特大事故尚未得到有效遏制，事故总量增加，一些地区特大事故多发，全国安全生产形势依然非常严峻。

2003 年全国发生各类伤亡事故 962207 起，死亡 136102 人，

同比减少 111227 起、3291 人，分别下降 10.4%、2.4%。其中：

(1) 煤矿。伤亡事故 4088 起，死亡 6702 人，同比减少 256 起、293 人，分别下降 5.9%、4.2%。

(2) 非煤矿山。伤亡事故 2090 起，死亡 2425 人，同比增加 456 起、373 人，分别上升 27.9%、18.2%。

(3) 非矿山企业。伤亡事故 8616 起，死亡 7357 人，同比增加 634 起、1480 人，分别上升 7.9%、25.2%。

(4) 消防火灾。事故 246835 起，死亡 2281 人，同比减少 11480 起、112 人，分别下降 4.4%、4.7%。

(5) 道路交通。事故 673420 起，死亡 104740 人，同比减少 99772 起、4853 人，分别下降 12.9%、4.4%。

(6) 水上交通。事故 632 起，死亡和失踪 507 人，同比事故起数减少 103 起，下降 14.1%，死亡人数增加 44 人，上升 9.5%。

(7) 铁路路外。伤亡事故 12553 起，死亡 8491 人，同比增加 631 起、274 人，分别上升 5.3%、3.3%。

(8) 民航。未发生飞行伤亡事故，同比减少 3 起、134 人。

(9) 农机。伤亡事故 13350 起，死亡 3020 人，同比减少 1258 起、42 人，分别下降 8.6%、1.4%。

(10) 渔业和其他船舶。伤亡事故 549 起，死亡和失踪 492 人，同比减少 81 起、23 人，分别下降 12.9%、4.5%。

二、安全生产存在的主要问题

2003 年部分行业和领域、部分地区特大事故多发，全国安全生产形势仍然很严峻。

部分地区，特别是一些部分县乡对国家制定的法律、法规和党中央、国务院有关安全生产的指示和文件贯彻执行不力，安全生产工作“落实不下去、严不起来”。一些地区和单位不能正确处理安全生产与发展地方经济的关系，对安全生产工作不够重

视, 安全责任制流于形式。对非公有制小企业监管不到位, 专项整治工作存在死角, 对不具备安全生产条件、存在重大隐患的企业和生产经营单位该整顿的没有认真整顿, 该关闭的未能彻底关闭。一些地区非法开采、违法、违规生产经营现象严重, 部分已关闭的小厂、小矿死灰复燃。2003 年, 仅无证小煤矿就发生了 6 起特大事故, 死亡 100 人; 无证金属与非金属小矿发生重、特大事故 11 起, 死亡 55 人; 无证烟花爆竹小厂点发生重、特大事故 17 起, 死亡 101 人。特别是 12 月 30 日, 辽宁省铁岭市昌图县双庙子镇昌图安全环保彩光声响责任有限公司在未取得安全许可证的情况下, 违规生产烟花爆竹发生爆炸事故, 发生了造成 36 人死亡的特别重大事故。

有些企业没有真正树立“安全第一”的思想, 重生产, 轻安全。受经济利益驱动, 一些企业忽视安全, 盲目生产, 造成特大事故。今年煤矿发生的特大事故, 大多数是由于在煤炭市场持续好转, 煤价上扬的情况下突击生产造成。部分烟花爆竹生产企业安全管理混乱, 有的为追求经济效益, 在高温、高湿的环境下冒险生产, 造成特大事故。建筑施工方面, 施工质量达不到安全标准, 有的在建筑物强度不能满足设计要求的情况下, 冒险违规施工造成特大事故。

小企业、特别是非公有制小企业安全生产条件差是造成特大事故多发的主要因素。经过几年的安全专项整治, 小企业的安全生产状况有所改善, 但从整体上看, 全国各类小企业仍大量存在, 安全生产状况并没有从根本上得到改善, 造成事故总量居高不下, 特大事故时有发生。2003 年发生的特大事故, 70% 集中在小企业, 煤矿发生的 51 起特大事故, 63% 发生在乡镇小煤矿。

从业人员安全素质差, 违规作业造成特大事故。近年来由于各级政府高度重视安全生产工作, 安全生产宣传教育和培训力度不断加强, 但是由于基础薄弱, 我国生产经营单位的从业人员的安全素质整体上仍然很差。一些工矿企业职工安全知识甚少、安

全意识淡漠，“三违”问题严重；道路交通方面，机动车驾驶员违规驾驶，农用车非法载客、车辆带病行驶现象时有发生。

生产力发展水平不均衡，安全生产基础薄弱，造成特大事故多发。一些国有企业由于经营困难，安全欠账较多。大量的小企业、特别是非公有制小企业，生产力水平低下，技术落后，安全投入严重不足，有的小业主甚至“要钱不要命”，根本不进行安全投入，事故隐患大量存在。

安全生产监管体系不健全。由于党和政府高度重视安全生产工作，全国安全生产监管体系逐步完善，但目前仍不健全，安全监管力量“层层衰减”的状况仍未彻底改变。目前全国还有25.4%的地（市）、43.7%的县（市）尚未成立安全监管机构，已成立安全监管机构的还存在机构不健全、经费和人员不足、权威性不够等问题。由于这些问题的存在，制约了安全生产监管工作的有效开展。

三、建设工程安全生产管理中存在的问题

工程建设各方主体安全生产的责任不够明确。工程建设过程中涉及的主体比较多，如建设单位、勘察单位、设计单位、施工单位、工程监理单位以及其他的设备租赁单位、拆装单位等，对这些建设主体单位的安全生产责任缺乏明确规定。有的建设企业在工程分包和转包过程中，转移安全生产的风险，以包代管，甚至企业和从业人员签订生死合同，置人民群众的生命和国家财产安全于不顾，造成恶劣的社会影响。

建设过程安全生产监管制度不健全。建设过程安全生产监督管理仅仅停留在发生事故后搞运动式的突击性安全大检查，缺乏长效机制的约束，缺少日常工作中监督检查制度和措施。有些企业虽然制定了一些规章制度，但往往是挂在墙上的标语口号，或者是放在办公室抽屉里的文件，没有真正落到实处，特别是对施工现场的监督管理不到位、责任不落实，有令不行、有禁不止；

有的企业管理落后,主观随意性大,缺乏对施工作业人员的安全生产保障措施,劳动保护用品得不到保障,一些施工管理人员和从业人员没有按照《安全生产法》中的规定进行有关安全生产的培训、教育,缺乏应有的安全生产技术常识,安全生产素质十分低下,违章指挥、违章作业、违反劳动纪律的“三违”现象十分突出,严重威胁建设行业的安全生产。

建设工程安全生产的投入严重不足。一些建设单位和施工单位不遵照《安全生产法》的规定,对新建、改建、扩建工程项目开展“三同时”的审查验收,致使在工程投入中用于安全生产的资金不足,不能满足最基本的安全生产措施的需要,导致生产安全事故不断发生。

生产安全事故的应急救援制度不健全。一些建设施工单位没有制定事故应急救援预案,发生生产安全事故后得不到及时救助和处理。

第二节 《建设工程安全生产管理条例》的目的和意义

《建设工程安全生产管理条例》(国务院令第 393 号,以下简称《条例》)已于 2003 年 11 月 24 日颁布,自 2004 年 2 月 1 日起施行。

一、《条例》颁布实施的重要目的和意义

《条例》总则第一条规定:为了加强建设工程安全生产监督管理,保障人民群众生命和财产安全,根据《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国安全生产法》制定本条例。

近年来,由于我国基本建设的飞速发展,建设施工单位像雨后春笋,国有、集体、私营、个体多种经济所有制的建设施工单位层出不穷,施工单位恶性竞争,给建设市场的安全生产带来了

巨大的挑战。2003年,建设行业共发生伤亡事故2549起,死亡2696人,同比增加548起、589人,分别上升27.4%、28.0%。形势非常严峻,在这个时期特别需要国家颁布出台一部法规约束和调控我国建设市场的安全生产的监督管理工作。

《条例》是我国第一部规范建设工程安全生产的行政法规。《条例》的颁布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监督管理工作进入法制化、规范化发展的新时期。

《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和我国建设工程安全管理的一些经验和教训,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我国社会主义市场经济要求的建设工程安全管理制度。

《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,保障建设行业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。各级政府和施工单位的主要负责人,必要从认真践行“三个代表”重要思想的高度,从维护改革开放和社会稳定大局的高度,充分认识《条例》颁布实施的重要意义,依法加强建设工程安全生产监督管理,推动全国建设工程安全生产形势的稳定好转。

二、《条例》颁布实施的必要性

改革开放以来,在党中央、国务院和各级人民政府的领导下,我国的安全生产状况明显好转。但建设行业的安全生产形势严峻,重大、特大事故时有发生。为实现建筑行业安全生产的稳定好转,创造更好的法制环境,国务院颁布了该《条例》。

制定本《条例》,主要是要解决社会主义市场经济体制下安

全生产工作如何法律化、制度化的问题。在社会主义市场经济条件下,安全生产出现了一些新问题、新特点,集中表现在:

(1) 是非公有制经济成分增多,相关立法滞后。现行的有关法律、法规主要是针对国有企业制定的,对非国有企业和中小型企业 and 私营个体企业的法律规定较少。相当多的私营、个体、集体、合伙和股份制建设企业不具备基本的安全生产条件,安全管理松弛,导致事故不断,死伤众多。据统计,非国有企业的生产安全事故死亡人数约占全国生产安全事故死亡总数的 70% 左右。对这些企业的安全生产条件和安全生产违法行为没有相应的法律规范和处罚依据。

(2) 是企业安全生产管理缺乏明确的法律规范,企业安全生产责任制不健全或者不落实,企业负责人的安全生产责任不明确,不能做到预防为主,严格管理;事故隐患大量存在,一触即发。

(3) 是安全投入严重不足,企业安全技术装备老化、落后,带病运转,安全性能下降,抗灾能力差,不能及时有效地预防和抗御事故灾害。民营企业的安全投入就更少甚至没有。现行立法对此没有明确规定。

(4) 是一些地方政府监管不到位,地方保护主义严重。一些地方政府和部门对安全生产不重视,工作不到位,疏于监管。有的官员甚至与违法者相互勾结,搞权钱交易,徇私枉法,为不具备安全生产条件的企业和民营企业老板违法生产经营开绿灯。

《条例》颁布的必要性,可以概括为四句话:

第一,制定颁布《条例》,依法加强建设行业安全生产监督管理,是各级安全生产监督管理部门和建设行政主管部门依法行政的需要。

第二,制定颁布《条例》,是预防和减少建设行业伤亡事故,保护人民群众生命和财产安全的需要。

第三,制定颁布《条例》,是依法制裁建设行业安全生产违