

生产安全与事故预案救援

编制手册

主编 纪康宝



中科多媒体电子出版社

生产安全与事故预案救援 编制手册

主编 纪康宝

下

中科多媒体电子出版社

第二章 建设工程安全与事故救援编制

第一节 建筑事故救援编制概述

一、建筑事故的概念与危害

(一)建筑事故概念

建筑事故是事故的一种类型,也是灾害事故中然害较大的一种。建筑事故主要是指在建筑施工或建筑物的使用过程中发生的意外损失或实祸,包括建筑施工安全事故和建筑工程质量事故。建筑事故中以坍塌类型最典型,容易造成群死群伤及重大经济损失。因此,认清建筑事故的严重危害,分析建筑事故形成的原因并研究其防范对策,对于维护公共安全,保护国家的经济建设者具有重要意义。

(二)建筑事故的严重危害

建筑事故虽然一般都由于过失行为所引起,但其造成的社会危害,往往比某些故意犯罪还要严重得多,对此应当有一个清醒的认识。只有正确认识建筑事故的严重危害,才能提高人们搞好安全生产的自觉性,坚决同各种违法违规生产行为作斗争,预防和减少建筑事故的发生。建筑事故给社会造成的危害是多方面的,其中主要表现为以下几个方面:

1. 给人民的生命健康造成巨大损害

在生产中,作为劳动主体的人是最主要、最宝贵的生产力,没有人的劳动,一切社会财富和社会发展便无从谈起。因此,我国法律明文规定在生产活动中必须“加强劳动保护”,必须切实贯彻执行“安全第一,预防为主”的生产方针,为劳动者进行生产活动提供安全、可靠、有效的生产条件,保障劳动者的生命健康不受损害。建筑事故直接损害劳动者的生命健康,往往造成几人、几十人甚至几百人的伤亡事故,使死难的职工家破人亡,这种危害结果是无法用金钱来计算的。如1960年1月14日17时30分,陕西省乾县小河水库工地,溢洪道边坡发生塌方,造成54人伤亡的重大事故。乾县小河水库工地溢洪道施工中,施工干部邵某等人首先发现山坡倾斜滑土,当即边喊边逃跑,并亲自到溢洪道内帮助民工外逃。但是由于坍塌迅速,许多人来不及躲逃,就被压在土石下,压死40人,压伤14人。事故直接原因是由于边坡太陡,按照土质情况,边坡设计不应采取四比一的坡度;同时施工质量较差,四周留有挡风墙,造成雨季严重积水

下渗;另外开挖施工曾经使用一吨多炸药,放炮过多,破坏了原来地层结构的稳定,结果导致此起群死群伤事故的发生。

2. 给国家、集体和人民的财产造成极大损失

生产力的发展有赖于一定的物质条件,国民经济的发展有赖于企事业单位生产的正常进行和经济效益,而建筑事故恰恰阻碍着生产的正常运行,使经济建设遭受严重破坏。建筑事故的发生,不仅将人们辛勤劳动的果实毁于一旦,而且往往产生建筑物倒塌、桥梁断裂等严重损害,给国家、集体和人民的财产造成不可挽回的经济损失。如1984年7月1日7时许,辽宁省锦州工程机械公司大修车间厂房坍塌,造成6人死亡,3人重伤,直接经济损失54万元。该厂大修车间原为铸造车间厂房,始建于1975年6月,1982年改建为大修车间厂房。1983年8月决定扩建。1984年5月23日至30日,因吊装屋顶结构,拆除厂房部分围墙和主跨背侧屋檐下柱头围墙及钢筋小圈梁,5月31日18时许,主跨有882平方米塌落,4台起重机遭到破坏。为了查清事故原因和测量技术鉴定所需数据,公司组织人员进行拆除,7月1日7时许,在拆除过程中,与主跨毗邻的副跨又发生大面积塌落,屋顶上正在作业的9人坠落死亡。此起事故不仅给人民的生命健康造成巨大损害,同时给国家、集体和人民的财产造成极大损失。

3. 破坏企事业单位正常的生产秩序

发展经济,必须要有一个稳定的生产、生活秩序,企事业单位也只有在一个安全、稳定的环境下才能开展正常的生产工作。我国法律和有关条例都为企事业单位维持正常的生产秩序提供了有力的法律保障,而建筑事故,不仅给国家、集体和人民的财产造成严重损害,而且往往使企事业单位长时期停工停产,有的甚至遭到毁灭性的破坏,迫使其破产倒闭,从而严重地破坏了正常的生产秩序,影响了国民经济的顺利发展。如1990年2月16日16时许,辽宁省大连市重型机器厂四楼会议室突然坍塌,死亡42人,重伤46人,133人轻伤,直接经济损失30余万元。此事故使该厂遭到毁灭性的损害,严重破坏了正常的生产秩序。

4. 政治上造成极坏的影响,严重破坏社会的安定

我国法律、法规、条例都规定了生产必须在安全的条件下进行的原则,这对保障国家、集体和人民的财产不受损害起了十分重要的作用,使整个社会生产、生活、学习得以在一个安定高效的环境下顺利发展。但是,建筑事故的发生,不仅打破了正常的生产、生活、学习秩序,给人民的生命财产造成重大损害,还往往使案发单位的职工人心惶惶,使死难者的亲友和家庭难以安宁,严重地破坏了社会的安全,损害了党和国家的声誉,在政治上造成极坏的影响。1999年1月4日18时50分左右,重庆市綦江县虹桥整体垮塌,死亡40人,受伤14人,直接经济损失约631万元。经调查,綦江虹桥建设严重违反国家有关规定和基本建设程序,建设管理混乱;有关领导急功近利,有关部门严重失职,有关人员玩忽职守;工程施工存在严重质量问题,是一起重大责任事故。该事故损失惨重,在政治上造成极坏的影响,严重破坏社会的安定,教训深刻。

二、建筑事故的原因分析

(一)直接原因

建筑事故连年不断,造成了许多不应有的损失。为预防事故的再次发生,同时也为从根本上消除事故提供依据,很有必要探讨建筑事故发生与发展的一些规律。建筑事故的原因分为

直接原因和间接原因,本节主要从基本建设程序、施工、建筑材料等方面论述建筑事故的直接原因。我国目前建筑事故的直接原因主要表现在以下几方面:

1. 违反基本建设程序

基本建设程序是我国社会主义实践经验的总结,它正确地反映了客观存在的自然规律和经济规律,是基本建设工作必须遵循的先后次序。因此,国家有关部门再三强调要认真贯彻执行基本建设程序。尽管如此,建国以来由于违反基本建设程序而造成的建筑事故仍不断发生,特别是县、乡镇和农房建设中,目前尚无必要的、完整的法规,使问题更加突出。这类建筑事故的原因一般都十分简单,但后果往往都很严重。

(1) 建设前期工作存在的问题

建设前期的某些工作,如项目的可行性研究,建设地点的选择等,如果这些工作做得不好,或根本不做,因而造成建筑事故,其损失都是十分严重的。在勘测设计方面存在的问题,主要是工程地质勘测、设计方案不当、计算假定与计算简图、构造不合理、设计计算错误、勘测报告不详细、不准确,甚至错误,勘测精度不足等。如不认真进行地质勘察,盲目估计地基承载力,造成建筑物产生过大的不均匀沉降,导致结构裂缝或倒塌,甚至发生地基破坏而引起建筑物的倒塌。如1987年7月15日,某工程局第二建筑公司第二工程处第二施工队副队长吴某将北京市海淀区某工地热力交换站南侧修筑挡土墙的工程包给程某(原某市城乡建筑总公司六公司民工队长)。发包前,吴某未对程某的施工队的技术情况进行了解,不按照该公司关于施工前必须以书面文字向工人做好技术交底的规定,既不提出安全施工措施,施工中也未到现场察看检查,对本职工作严重不负责任。程某承包施工后,不执行该公司有关安全施工的规定,严重违章指挥民工冒险开挖土方。16日6时30分,开挖现场的某中学北侧长328米的围墙突然倒塌,将10名民工埋住,2人死亡,6人轻伤。

(2) 违法承接工程任务

《中华人民共和国建筑法》第二章“建筑许可”中规定:“从事建筑活动的建筑施工企业、勘察单位、设计单位和工程监理单位,按照其资质条件,经资质审查合格,取得相应等级的资质证书后,方可在其资质等级许可的范围内从事建筑活动。”我国早就颁发的《建筑工程质量暂行规定》和《建设工程技师管理办法》中都有类似的规定。由于违反这些规定造成的建筑事故不胜枚举。有的施工单位不顾国家规定,擅自将工程任务转包给无力承担的单位或个人,转包后不检查指导,以致建筑事故不断发生。如1984年2月,某县决定由陈某负责建造一座200平方米、砖木结构的仓库。陈某在既无设计图纸,也不指定施工负责人的情况下,擅自将建库工程交给既无营业执照,又无技术力量和施工设备的李某承包。在双方签定的合同中,仅写明墙体厚度、高度、基础挖至硬度和包工包料费,而对质量没有明确要求。李承包工程后,为降低建筑费用,在材料上减少石灰、水泥、水砖的用量,造成墙体厚度不够。在施工中粗制滥造,墙体上留有大缝,使墙体达不到拉力要求。两排屋架之间不设支撑系统,屋顶不设铆固螺栓而直接放在墙体上,使屋架不能形成整体。在全部施工过程中,陈某没有组织人员对施工质量进行检查和监督。4月6日,在对仓库工程验收时,发现存在严重质量问题。陈某不坚持原则,验收合格,并将这座质量低劣的仓库投入使用。6月2日,仓库保管员、会计等多人向陈某反映仓库质量问题,陈某不但不进行检查,反而坚持将仓库继续投入使用。6月6日17时许,因该仓库存储油菜籽超过所承受的极限,仓库倒塌,将在仓库作业的工人全部压在下面,造成41人死亡。检察院以重大责任事故罪对李某提起公诉,以玩忽职守罪对陈某提起公诉,法院分别以所

诉之罪名对两人作出有罪判决。

(3)违反设计顺序

设计单位的责任和设计顺序历来有较明确的规定,其主要内容有:“所有工程必须严格按照国家标准、规范进行设计”;“必须符合国家和地区的有关法规、技术标准”;“所有设计图纸都要经审核人员签字,否则不得出图”;“设计文件、图纸须经各级技术负责人审定签字后,方得交付施工”,等等。从大量的事故中可见,不少工程图纸有的无设计人,有的无审核人,有的无批准人,这类图纸交付施工后,因设计考虑不周造成的建筑事故屡见不鲜。如1980年7月,某市饮食服务公司拨款修建海康大酒店。该酒店大楼建筑面积为4191平方米,楼高7层,造价70万元。由蔡某负责该酒店大楼的结构设计工作。在设计过程中,蔡违反国家规定的设计程序,草率行事,在没有取得准确的地质资料的情况下,就盲目进行设计,图纸绘出后又不按照规定程序进行审核,致使大楼结构设计发生严重错误:地耐力严重不足,基础强度不够和整个框架计算错误。图纸交付施工后,1980年11月刚捣制好基础时,就发现基础下沉。蔡某不但没有及时采取补救措施,还认为问题不大,是“设计规范内允许的”。1982年1月7日,测得楼柱最大下沉41公分,最小下沉10公分,楼体西南面倾斜23公分,问题十分严重。在此情况下,蔡某仍未引起重视,还不采取有力的挽救措施以及相应的安全防范措施。1982年5月3日,大楼全部倒塌,压死建筑工人4人,重伤1人,轻伤2人,直接经济损失70余万元。经建筑设计院鉴定,大楼倒塌的主要原因是结构设计严重错误,负责结构设计的蔡某应负主要责任。

(4)违反施工顺序

从大量事故分析中发现,因施工顺序错误造成的事故,不仅次数多,频率高,而且后果大多很严重。这类事故与结构理论在施工中的应用关系十分密切,常见的问题诸如:地下工程未全部完成,即开始上部工程的施工;下部结构未达到强度与稳定的要求,即施工上部结构;结构安装与砌墙的先后顺序颠倒;现浇结构尚不能维持其稳定时,就拆除模板;保温、隔热工程施工时间太迟;地下水池完成后,不及时回填土;相邻近的工程施工先后顺序不当等。如1985年8月5日,某县农民黄某私自组织农村泥、木工20余人,盗用南通建筑公司的名义,同嘉定县王村签订了建造700平方米仓库合同。在未取得任何许可证的情况下,王某便组织施工。由于缺乏技术,屋架安装不正,屋架之间也未按施工顺序焊接好剪刀撑和水平撑。结果遇台风袭击,坍塌5间屋面。该地基建管理部门多次向王某指出施工中的问题,王某表示吸取教训,但未进行改进。为追求进度,又违背常规作业程序进行施工,当上好库房全部9只人字钢屋架后,仅在中间一只钢屋架用4根毛竹组成三角支撑为基准,其余屋架之间用毛竹加铅丝固定作平拖,在没有焊接好固定剪刀撑和水平撑的情况下,就指挥人员先上檩条。施工人员提出意见后,王某仍置之不理,继续要求按照他的布置进行作业。当日15时,因屋架受力后重心偏移,9间库房由南向北倾斜倒塌,造成2人死亡,11人受伤。

(5)未经验收即使用

《建筑法》规定:“建筑工程竣工验收合格后,方可交付使用;未经验收或者验收不合格的,不得交付使用。”早在《建筑法》颁布实施前,我国历来已有许多规定,例如“所有工程都必须严格按照国家规范、标准施工和验收,一律不准降低标准。”有些工程因不符合此规定而不能验收。但是使用单位往往不清楚工程质量上存在的重大问题,未经验收即使用,因此建筑物倒塌等严重事故时有发生。

2. 建筑材料质量问题

建筑材料的质量问题比较普遍,建筑材料的问题归根结底是生产、采购中的腐败问题。各种建筑材料的质量问题主要表现在以下几方面:

(1) 水泥

主要表现在安定性不合格、强度不足、水泥错用或混用、水泥受潮或过期。

(2) 钢材

建筑工程上因钢材的质量问题而引起的事故,主要是由于现场管理混乱而造成的,涉及钢材本身材质方面的问题很少,主要表现在强度不合格,钢材裂缝、脆断。

(3) 砂、石

主要表现在岩性、粒径、级配与含泥量、有害杂质含量、碱骨料反应方面的问题。

(4) 砖

主要表现在强度不足、尺寸形状、砖的体积稳定性问题。

此外,外加剂、混凝土、钢筋混凝土制品防水及保温隔热装饰材料等方面也存在不同方面的问题。

如某水泥制品厂厂长丁某由于碍于情面,于1992年7月同意购进同乡熟人顾某推销的某商场出售的、秀山水泥厂生产的标号425水泥31吨。丁某怀疑该批水泥质量有问题时,便取样送检。但是,未等检验报告出来,8月2日就让职工用此批水泥生产楼板。生产中又未按照国家有关施工规范进行。8月11日,当“此水泥强度不符合普通425号水泥标准”的检验结论作出之后,丁某仍继续用该水泥生产楼板,生产后又未按规定对楼板进行检验,并于同月28日将当月6日生产的强度、刚度、抗裂度均不符合设计要求的32块楼板销售给该县王某。王某于10月1日建楼房,在吊装楼板过程中,原已定位的一块楼板突然发生断裂,当场砸死2人,重伤1人。检察院以玩忽职守罪对丁某提起公诉,法院以同罪作出有罪判决。

3. 施工方面的问题

建筑事故的直接原因中施工方面的问题比较多,主要存在于施工顺序、施工结构理论、施工技术管理、操作质量低劣、使用不当等诸多方面的问题。

(1) 施工技术管理问题

① 不按图施工。

A. 无图施工。有的工程无设计图纸,有的是私人设计或无证单位设计的错误图纸,由此造成的事故均较严重。这类事故大多发生在乡镇施工企业中,或发生在建筑单位自营的工程中。B. 图纸不会审就施工。图纸中常常发现建筑图与结构图有矛盾,土建图与水电、设备图有矛盾,基础图与实际地质情况不符,设计要求与施工条件有矛盾等问题,通过图纸会审就可以发现问题并解决矛盾。但有些单位不进行图纸会审工作,就匆忙施工,往往酿成质量事故。C. 不熟悉图纸,仓促施工。因此而造成的事故多出现在测量放线中,有的把工程的方向搞错,有的把位置搞错,这类事故的后果往往十分严重。D. 不了解设计意图,盲目施工。E. 未经设计同意,擅自修改设计。

1988年7月,某市房屋住宅建筑公司邹某承包某市综合楼的建筑工程。在施工过程中,严重违反有关施工操作规程规定,管理混乱,偷工减料,使工程出现严重质量问题。有关部门质监人员多次提出改进意见,邹某不但不采取措施改进,反而继续施工。朱某身为设计院助理

工程师,严重违反设计规范要求,擅自改变设计图纸,将原6楼的13至15两个房间变更为一个会议室,致使6楼第14轴阳台的抗倾覆和阳台下的墙体承压以及阳台挑梁抗弯强度的安全系数达不到设计要求。1989年6月8日晚,该工程在施工中突然坍塌,造成1人死亡、2人受伤、直接经济损失173万元的严重后果。

②不遵守施工规范的规定。

较常见的问题有以下几方面:

A.违反材料使用的有关规定。施工规范规定材料必须有质量证明文件,有的还需在进场后复验,对可疑材料,应检验合格后,方可使用。有些施工不遵守这些规定,而把不合格的材料用到工程上,其中水泥、钢材、砂石、砖等材料使用方面存在的问题较多。B.不按规定校验计量器具。例如磅秤、电子秤没有定期校验,造成配料不准;弹簧测力计不检验,造成钢筋冷拉应力失控;千斤顶油泵油压表等不按规定检验,造成预应力值发生较大误差等。C.违反地基及基础工程施工规范规定。例如砂和砂石地基用料不当,级配不良,密实度达不到要求;灰土或石灰挤密桩施工中,填料不符合要求,没有随时做好各项施工记录,夯填质量不随机抽样检查,而是在挤密桩完成后,仅取桩顶部分试样检验等。D.违反砖石工程施工及验收规范的规定。E.违反混凝土施工规范的规定。F.不按规范规定进行检查验收。

③施工方案和技术措施不当。

这方案存在的问题是:A.施工方案考虑不周。B.技术组织措施不当。C.缺少可行的季节施工措施。D.不认真贯彻执行施工组织设计。如1987年9月4日,某建筑队壮工班班长黄某带领壮工班,在拆除某化工厂旧楼时,违反国务院颁布的《建筑安装工程安全技术规程》中关于“拆除建筑物,应该自上而下顺序进行”和“吹切墙根的深度不能超过墙厚的三分之一”,以及“墙的厚度小于两块半砖的时候,不许进行掏掘”的规定,明知所拆墙上承担4块(长2.7米、宽1.2米)预制水泥板,墙的厚度小于两块半砖,却强令工人用锤凿打掏墙根,致使墙体倒塌,砸死2人,重伤1人。

④技术管理制度不完善。

A.不建立各级技术责任制,技术工作没有实行统一领导和分级管理,因此不能做到事事有人管,人人有专责,导致技术工作上出现漏洞而发生事故。B.主要技术工作无明确的管理制度。例如图纸会审、技术核定、材料试验、混凝土与砂浆试块的取样和管理、技术培训以及施工技术资料的收集与整理等方面的工作,均无明确的规定,这些或易导致事故的发生,或使工程质量的检查验收发生困难而留下隐患。C.技术交底问题。交底不认真,又不作书面记录,或交底不清。例如对设计和施工比较复杂、或有特殊要求的部位不认真交底,在采用新结构、新材料、新技术和新工艺时,不进行必要的技术交底,都容易造成事故。

(2)违章操作

建筑事故的两种类型中,建筑施工安全事故的发生主要以生产作业中的违章操作为典型。建筑施工中,企事业单位强令工人违章危险作业,或职工不服管理、违反规章制度,因而发生重大伤亡事故,这是刑法134条规定的重大责任事故罪所规定的内容。

如北京环宇环境工程有限公司拆除楼房坍塌,死亡4人事故。北京环宇环境工程有限公司(以下简称环宇公司),是一家中外合资企业,主要经营旧建筑物拆除和环境花木园艺美化。董事长兼总经理布某全面负责公司工作。副总经理齐某分管工程技术和安全工作。1997年10月,环宇公司与某投资有限责任公司签定合同,由环宇公司拆除某医疗装备公司院内的旧

建筑。签订合同前,由齐某编制了施工方案,并经布某审核同意。环宇公司于1997年10月21日进入工地施工,做好了拆除的准备工作。环宇公司总经理布某为追求工程进度,任意改变施工方案,于11月20日15时许指挥工地安全员王某带领4名民工,先用风镐将楼内水泥立柱打掉二分之一,再用推土机栓上钢丝绳兜住柱子,欲将楼拉倒。但第一次只将柱子拉断倾斜,楼未倒。布某又带领王某等人进楼,令民工陈某持气割机切割水泥立柱钢筋,准备再次拉楼。当切完一根钢筋后,楼内中部偏东位置结构开始发生响声,继而迅速坍塌,布某等4人被埋压导致死亡。事故原因是:一是环宇公司总经理布某严重违反国家颁布的《建筑安装工程安全技术规程》((56)国议周字第40号)中应自上而下逐层拆除的规定,擅自越权决定采取掏挖作业的拆除方法,在被拆除的建筑物随时有倒塌危险的情况下,仍指挥施工人员进入楼内作业,野蛮施工,严重违章指挥是造成该起事故的直接原因。二是环宇公司没有专门技术管理机构,无技术人员,缺乏技术保障体系,因此,施工方案的编制不能指导施工。此外,安全技术交底,安全检查等工作均无文字记录。安全教育培训工作亦未执行《北京市安全生产教育管理办法》的规定,管理不到位,安全岗位责任制得不到落实。根据《中华人民共和国刑法》第134条关于重大责任事故罪的规定,布某、王某严重违章指挥,野蛮施工,是事故发生的直接责任者,应追究刑事责任,但布、王已死于事故,依据《中华人民共和国刑事诉讼法》第15条之规定,对该二人不再追究刑事责任。

(二)间接原因

在我国,由于党和国家对预防和惩治建筑事故十分重视,并从完善立法、加强安全生产管理、改善生产安全和劳动保护条件及设施、开展同建筑事故犯罪作斗争等各个方面作出了很大努力,使建筑事故在相当的程度上得到控制。但是,由于我国经济基础一直比较薄弱,生产技术和设备比较落后,企业管理水平参差不齐,劳动者素质偏低,甚至有些国家干部在工程承包、建设中索贿受贿、玩忽职守。同时有关安全生产管理和惩治建筑事故犯罪的立法还不完善,因而重大建筑事故时有发生,有的还十分严重,危害极大。为了更好地预防和遏制建筑事故,最终实现从根本上消灭威胁职工生命健康和公私财产安全的建筑事故,有必要对当前建筑事故产生的间接原因进行认真的研究和分析,以引起各有关方面的高度重视,采取坚决有力的对策和措施,预防和减少建筑事故的发生。

1. 建筑事故间接原因的主观方面

(1)有些企业单位片面追求经济效益,忽视安全管理和安全作业,偏离“安全第一、预防为主”的生产方针

多年来,党和政府一再强调“安全第一、预防为主”的生产方针,将企事业单位生产安全工作放在十分重要的位置,并制定了一系列法律、法规、条例保证其贯彻执行。我国宪法第42条明确规定国家“加强劳动保护,改善劳动条件”,以国家最高法律的形式对劳动安全予以充分肯定。经过多年的实践我国已基本形成了安全工作管理体制,为保证安全生产方针、政策的贯彻落实,保护国家、集体和人民的生命财产不受侵害起了重要作用。但是,近几年有些企业单位的指导思想出现了偏差,没有摆正安全与生产的位置,片面追求经济效益,对安全工作谈起来重要,干起来次要,忙起来不要。“厂矿忙生产,职工忙赚钱”,在生产中出现了安全管理混乱的严重现象,致使建筑事故频繁发生。

(2)一些企业有章不循,违章指挥,违章作业

为了保证安全生产,党和政府颁布了一系列法律、法规和政策,有关部门和企业单位也相应地制定了关于安全生产的各项规章制度。但是,有些单位的领导和职工却无视这些规定,在生产过程中,有的违章指挥,甚至强令冒险作业;有的违章操作,盲目蛮干,致使重大建筑事故时有发生。如1998年3月4日,某水泥厂领导指派姜某(某水泥厂基建科科长)组织工人对位于军庄镇曹家沟山坡上供本厂生产用水的水池子进水管进行维修。姜某考察地形及工作量后,让工人运送施工材料并放置在水池盖上。5日共运送沙子3吨、石子半吨、气砖500块。运送沙子时,姜某怕水池盖承受不住,命令工人把沙子推开,以分散压力,6日上午8时,张某等人按照姜某的安排,开始运送水泥1.7吨,并放在水池盖上。9时许,张某等12名工人坐在水池盖上休息,顶部突然塌落,张某等11名工人落入3米余深的水中,张某等4名工人溺水死亡。此事故是由于水池盖上堆积过重物体,超过其承受能力所致。在生产作业过程中,存在违反规章制度的行为。规章制度是指国家颁布的各种法规性文件,和企业、事业单位及其上级管理机关制定的反映安全生产客观规律的各种制度,……同时也包括那些虽无明文规定,但却反映了生产、科研、设计施工中安全操作的客观规律与要求,长期为群众所认可的行之有效的正确的操作习惯与惯例。作为水池盖,其用途是防止异物进入池内并允许少量人员通行,而姜某等人为施工便利,改变其用途,把水池盖当料场用,在不了解其结构情况下一一次性堆放材料近6吨,加上12名工人自身重量,大大超过水池结构承载能力,违反了建筑施工一般常识,导致事故发生。根据上述原因分析,姜某作为此次施工指挥者,违反客观规律组织施工,让工人将沙子分摊在水池盖上,说明其已预见盖上堆放材料过重,有坍塌的可能,但姜某未采取有效措施予以预防,结果导致事故发生。

(3) 某些企事业单位负责人不执行安全指令,欺上瞒下,强令工人冒险作业

为了保证安全生产方针的贯彻执行,国家赋予安全行政监察部门一定的权力,它有权对存在安全问题的企事业单位作出停产整顿或限期改正的决定。然而,某些企事业单位负责人对有关部门的安全指令却拒不执行,有的欺上瞒下,敷衍塞责,应付了事。为了早日开工生产,只是象征性地作一些安全检查,添制一些简陋的安全设备,尔后,即通过找熟人、拉关系、钻空子、欺上瞒下等手段。强令恢复生产,冒险作业,导致重大建筑事故的再次发生。

(4) 不正之风和少数国家工作人员的经济犯罪成为诱发工程事故发生的重要原因

在社会主义市场经济的形势下,少数国家工作人员经不起权力和金钱的考验,贪图私利,不正确履行职责。一是掌握人、财、物实权的人,思想作风不正,利用职权收礼、吃请,贪图好处,或者为了小集体的利益,不顾国家和人民的生命财产安全,以致造成重大工程事故;二是有些单位负责人,利用工作之便,贪污、受贿、中饱私囊,不问生产安全或工程质量,对违章作业、偷工减料等违法行为不闻不问,甚至同流合污、损公肥私,致使建筑事故发生。

如1979年至1983年10月,某县个体包工头蔡某获知某县民委要帮助边远地区少数民族发展经济,为解决当地群众亟待解决的饮水和过河问题需要建井、修桥的信息。蔡某认为有利可图,就积极托人和亲自出面找民委联系,先后以个人或工程队名义承包了该县饮水池和大桥工程。承包工程后,蔡某无设计图纸,无施工预算,无技术工人,无正规施工合同。在未经有关部门审批,违反公路桥施工规范的有关规定的情况下,在填桥墩时以泥土代替毛石混凝土砂浆填心,拱板无钢筋,还将工程水泥两吨送给原民委主任王某修私房,偷工减料,不接受甲方对工程质量的监督管理。经技术部门鉴定,水池不能装水,混凝土顶盖全部倒塌;有些桥面有裂纹,大坝桥墩部分被冲坏,桥头未完工不能使用,甚至有些地方全部垮塌,直接经济损失达50余万元。

(5)有些企业领导者存在严重官僚主义和渎职行为,也是导致重大责任事故发生的重要原因之一

有些企业领导者对工作极端不负责任,安全意识差,不注意对职工的安全教育,对所制定的安全生产规章制度不检查落实,对安全隐患漠不关心,结果导致建筑事故的发生。

(6)有些企业承包、租赁者,经营思想不正,违法经营,违章生产

改革开放以来,经济承包责任制深入各行各业,给企业注入了新的活力。但有些承包、租赁者只顾个人或少数人的利益,放弃或忽视“安全第一,预防为主”的生产方针,唯利是图,违法经营,违章生产。一是有些承包、租赁者置安全生产于不顾,生产条件尚不具备,安全保障措施基本上全无,或不齐备,技术力量也不足,便盲目开工生产。尤其是近几年来,地方乡办、村办、个体联户办施工队多是一无设备、二无技术、三无章程、四无资质的“四无”企业,这些企业的承包者违章施工的现象十分严重,致使建筑事故屡屡发生。二是在承包、租赁经营过程中,有的承包、租赁者抱着“捞一把走运”的思想,短期生产行为严重,不顾职工安全,不考虑安全设备投资,土法上马,盲目蛮干。

(7)不认真查处事故

首先是在发现建筑工程质量事故后未及时整改,以致造成严重后果。施工中发现了明显的质量缺陷,不认真检查,不调查分析,无根据地盲目处理,有的甚至掩盖施工缺陷,给工程留下了隐患,有的甚至发展成倒塌事故。例如现浇钢筋混凝土结构表面发现了蜂窝麻面后,不检查分析,就用水泥砂浆涂抹处理;砖墙、柱出现承载能力不足的裂缝,也用水泥勾缝等方法掩盖;挑阳台板根部裂缝,阳台扶手与墙壁连接处出现裂缝,这些都是阳台可能倒塌的危险信号,但有的施工单位采用涂抹、勾缝等方法掩饰,最后发生了倒塌和人员伤亡事故。

其次是一些单位发生事故后,不总结经验教训,不开展质量教育。不按照“三不放过”(不查明事故原因不放过,事故责任者和群众没有受到教育不放过,没有防范措施不放过)的原则总结经验教训,对职工进行质量教育,而使事过境迁,无案可查,使类似事故重复发生。

2. 建筑事故间接原因的客观方面

建筑事故间接原因的客观方面是指存在于行为人主观因素之外的、与建筑事故发生有着直接联系的外部客观条件。其主要表现有:

(1)不少企事业单位普遍存在职工素质不高、技术力量薄弱、管理水平低、安全设施差等实际问题

在人与大自然的艰苦斗争中,人的因素始终居于决定性的位置,人的素质高低在很大程度上直接影响着生产安全。随着社会主义市场经济的发展,农村劳动生产结构的变化,大批城镇待业青年和相当一部分农民涌向工厂或建筑、采矿等企业。这些人文化程度普遍不高,有不少还只是小学初中文化,特别是有些农民甚至是文盲。在现代化大生产面前,这些人的文化远远适应不了先进科学技术的需求,再加上上岗前安全生产培训的简单化,企业技术力量薄弱,管理水平低下,特别是近年来仓促上马的乡镇或村办施工队,机器设备老化、落后,安全工程设施投资少、欠账多,事故隐患也多,给安全生产带来了很大困难。尽管有关部门在安全方面做了大量工作,但仍适应不了目前生产发展的需要。这些问题在客观上困扰着安全生产的顺利进行。

(2)司法机关与政府有关部门联系、协调不力,在一定程度上影响了对建筑事故的控制和查处

目前,除各行业主管部门对安全管理工作负有直接责任外,公安、检察、劳动、规划、审计、卫生、电力等部门也都负有一定的责任,并有相应的监督权和处理权。这些部门之间以及与各行业主管部门之间,除少数部门如公安机关与劳动、建委部门有较密切的联系外,其他各部门基本上是采取“分兵把口”的办法,各管各的业务。上报情况和统计口径也不够协调、完善,这对全面及时掌握安全管理工作情况以及伤亡事故的调查处理和追究法律责任都带来了一定的困难。

(3)对重大责任事故犯罪处理不严、打击不力,也是影响遏制建筑事故的一个重要因素

当前,对重大责任事故犯罪查处不力主要表现在以下几个问题上:一是由于受传统观念的影响,人们往往对贪污、盗窃等严重刑事犯罪深恶痛绝,而对重大责任事故犯罪的严重性、危害性往往认识不足,有些案发单位出了事故后隐瞒不报,尽力争取私下了结,或以经济处罚、行政处分代替法律制裁,致使一些犯罪分子不能得到应有的制裁,单位的安全隐患也不能得到根除;二是对重大责任事故的责任人,有不少都是以“动机良好”、“工作失误”、“为企业作出了成绩”,或者以“认罪态度好”、“善后处理好”等为由,替其开脱责任,处理往往偏轻,不是免诉,便是免于刑事处分。即使起诉判刑,也是判缓刑的居多,使其没有得到法律的应有惩处,未能起到惩戒本人、教育他人的作用;三是罚下不罚上。在处理重大责任事故案时,往往只处理操作人员,而对领导人员的责任则轻描淡写,不了了之,使领导人员得不到应有的惩戒和教育,有的甚至依然我行我素,继续违章指挥,强令冒险作业。四是受地方保护主义或部门行政干预的影响,司法机关对事故查处不力,使事故责任者逃避法律的追究,起不到惩戒作用。

随着我国社会主义现代化程度的提高和生产的不断发展,生产者进行生产活动更紧张了,心理负荷程度加大了,产生差错的可能性确实增加了。但是,正因为有这些情况的存在,更加要求每个职工在从事生产活动时,必须有高度的注意力,必须经常保持谨慎的态度,严格遵守规章制度。如果刑罚幅度过低,警戒作用就不强,威慑力就不够。由此,有些人就会自觉或不自觉地放松对自己的要求,甚至敢于大胆妄为,置规章制度和安全生产而不顾。要有效防止重大责任事故的发生,必须加大对重大责任事故的查处力度,促进安全生产和社会主义现代化建设。

建筑事故犯罪的原因是复杂多样的。在每一个案件中,可能是一因一果,也可能是多因一果。但不论其原因如何复杂,都可以从主观和客观两个方面分析其发生的原因。在一般情况下主观原因是重大责任事故发生的主要的、决定性的因素,因为外因是变化的条件,内因是变化的根据,外因通过内因而起作用。因此,我们在分析建筑事故发生的原因时,应首先从行为人的主观方面进行分析,以确定行为人的主观因素在事故中的作用。主观方面的原因消除了,客观方面原因的消除也就有保证。

第二节 建设工程安全生产管理体制

一、概述

完善安全生产管理体制,建立健全安全管理制度、安全管理机构和安全生产责任制是安全

管理的重要内容,也是实现安全生产目标管理的组织保证。

为适应社会主义市场经济的需要,1993年国务院将原来的“国家监察、行政管理、群众监督”的安全生产管理体制,发展和完善成为“企业负责、行业管理、国家监察、群众监督”。同时,又考虑到许多事故的发生原因,是由于劳动者不遵守安全生产规章制度、违章违纪而造成的,所以增加了“劳动者遵章守纪”这一条内容。实践证明,这样的安全生产管理体制更符合社会主义市场经济条件下,安全生产工作的要求。

(一)企业负责

企业负责这条原则,最先是由国务院副总理邹家华同志提出,并通过国务院(1993)50号文正式发布的。这条原则的确立,进一步完善了自1985年以来,我国实行的“国家监察、行政管理、群众监督”的管理体制,明确了企业作为市场经济的主体,必须承担的安全生产责任,即必须认真贯彻执行安全生产、劳动保护方面的政策、法规及规章制度,要对本企业的安全生产工作负责。在这个文件中还特别强调了“企业法定代表人是安全生产的第一责任者,要对本企业的安全生产全面负责。从根本上改变了以往安全生产工作由国家包办代替,企业不负责任的情况,健全了社会主义市场经济条件下的安全生产管理体制。

(二)行业管理

各行业的管理部门(包括政府主管部门、受政府委托的管理机构、以及行业协会等),根据“管生产必须管安全”的原则,在各自的工作职责范围内,行使行业管理的职能,贯彻执行国家、行业及地方的安全生产方针政策、法律法规及规范规章等,对行业安全生产工作进行计划、组织和监督检查及考核等。从行政管理到行业管理,体现出从计划经济向市场经济过渡的特点,说明了安全生产工作在行业管理中力度的增强。

(三)国家监察

由国家安全生产监察机构实施安全生产监察。国家监察是一种执法监察,是以国家名义并运用国家权力对有关单位执行安全生产、劳动保护工作情况,依法进行监察、纠正和惩戒。

(四)群众监督

群众监督有两层含义,一是由工会对安全生产实施监督,工会组织作为代表广大职工根本利益的群众团体,对危害职工安全健康的现象有抵制、纠正以至控告的权力,这是一种自下而上的群众监督。中华全国总工会于1985年4月8日颁发了《工会劳动保护监督检查员暂行条例》、《基层(车间)工会劳动保护监督检查委员会工作条例》、《工会小组劳动保护检查员工作条例》,这三个条例对工会劳动保护工作作了具体规定,是工会进行群众监督工作的主要依据。二是《中华人民共和国劳动法》赋予劳动者这种监督权,在五十六条中规定“劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业,有权拒绝执行;对危害生命安全和身体健康的行为,有权提出批评、检举和控告。”这是劳动者的一种直接监督形式。

(五)劳动者遵章守纪

国务院于1996年12月26日召开了全国安全生产工作电话会议,吴邦国副总理作了重要讲话,他说“当前,安全生产意识淡薄,仍然是一个带有普遍性的问题。据统计,现在有60%以上的事故是由于缺乏安全意识、违章指挥、违章操作、违反劳动纪律造成的。这充分说明认真做好安全生产宣传教育和岗位培训工作的重要性和紧迫性。”“1993年以来,为适应社会主义

市场经济的要求,我们将‘国家监察、行政管理、群众监督’的体制,发展为‘企业负责、行业管理、国家监察、群众监督’。之后,又考虑到许多事故是由于劳动者违章造成的,又加上了‘劳动者遵章守纪’。实践证明,它更加符合当前加强安全生产工作的客观要求。”

因此,劳动者的遵章守纪与安全生产有着直接的关系,遵章守纪是实现安全生产的前提和重要保证。劳动者应当在生产过程中自觉遵守安全生产规章制度和劳动纪律,严格执行安全技术操作规程,做到不违章操作并制止他人的违章操作,从而实现全员的安全生产。

二、建筑行业安全生产基本状况

(一)建筑安全现状

安全牵系着千家万户,安全生产是人命关天的大事,关系到社会的改革、经济的发展和国家的稳定,党和国家历来都十分重视安全生产工作,提出了“安全第一,预防为主”的安全生产方针。江泽民总书记等中央、国务院领导同志多次关于安全生产作出一系列重要指示,充分体现了党和国家领导人对安全生产的高度重视,对广大人民群众的爱护。

建筑业与其他行业不同,一是由于建筑产品的固定性、建筑施工的流动性决定了建筑安全生产的特殊性,即人、材料、机械设备围绕建筑产品进行野外、露天作业、交叉环节多,施工过程中受自然环境如刮风、下雨、雷电、冰雹等影响大。二是目前建筑业 3500 多万从业人员中农民工就占了 80% 以上,他们文化素质低,安全意识差,缺乏安全知识和自我防护能力。由于上述这些原因,使建筑业成为国民经济部门中事故多发行业之一。据统计,从 1990 年到 1999 年我国建筑施工伤亡事故每年平均发生 1530 件,死亡 1560 人,重伤 718 人。由此可见,安全生产对建筑业显得极为重要。

目前对建筑安全概念有两种认识:一种是狭义的认识,把安全与技术、生产相脱节。认为建筑安全工作就是工人作业时带好安全帽、系好安全带、穿好防滑鞋,为防止人员和物体从高处坠落架设好安全网,做好临边洞口的防护。这种认识危害极大,导致建筑业企业领导忽视安全生产,弱化企业和施工现场的安全管理,致使一些老、弱、病、残和文化低的人员走上安全管理的工作岗位,施工现场安全防护随意简化,事故隐患不断增加。一种是广义的认识,即安全与技术、生产相结合,安全贯穿施工全过程之中。

实际上安全工作是一种特殊的专业性很强的技术工作,从管理角度讲包括安全生产的法规建设、监督管理、文明施工、事故的处理和安全教育培训;从专业角度讲包括拆除施工、爆破施工、塔吊等大型机械的拆装、脚手架的搭设、模板工程、基坑支护、物料吊装及外用电梯、施工机具和施工用电等。这些都是建筑安全生产的管理范畴,忽略哪一方面都将影响人的安全。认识问题非常重要,解决好这个问题,可以全面贯彻国家、行业 and 地方的安全生产的法律法规和方针政策、提高建筑安全生产的管理水平,最大限度地控制施工伤亡事故发生。

由于建筑施工的特点,决定了建筑安全生产管理工作具有其特殊性,必须把管理工作的重点放在安全生产的法规建设、制度建设和队伍的素质建设方面,通过严格的执法监督检查,严肃查处发生事故的责任单位和责任人,保证安全生产各项规章制度的落实,确保安全生产。

从 1995 年开始,全国建筑施工伤亡事故连续五年出现下降的好势头,三级以上重大事故有上升的趋势。1995 年全国建筑施工伤亡事故发生 1719 件,死亡 1869 人,三级以上重大事故 50 件。死亡 226 人;与 1994 年相比死亡人数下降了 2.68%;三级事故上升了 76.6%。1996 年 1544 件,死亡 1788 人,三级事故 59 件,死亡 270 人;年死亡总人数比上年下降了 4.33%,但三

级事故上升了19.5%。1997年1498件,死亡1280人,三级事故40件,死亡191人;比上年分别下降了28.41%和29.3%。1998年1018件,死亡1187人,三级事故33件,死亡139人;比上年分别下降了7.27%和27.2%。1999年932件,死亡1097人,三级事故40件,死亡160人;比上年下降了7.58%,三级事故上升了15.1%。

(二)建筑安全取得的成效

建国50年来,我国建筑安全生产管理工作健康稳步发展,尤其是改革开放以来,建筑安全生产管理体制步伐加快,在完善建筑安全生产管理运行机制方面取得了显著的成效。

1. 建立了建筑安全生产法规体系和建筑安全技术标准体系,使建筑安全生产工作开始走向法制化轨道。

建国初期,国务院颁布了《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》,这三大规程为维护劳动者安全和健康的权益,控制生产过程中伤亡事故的发生起到了极其重要的作用。改革开放以来,国家建筑行政主管部门抓住深化改革的历史机遇,把建筑安全行业管理工作的重点放在建立健全行政法规和技术标准体系上,加大了建筑安全生产的立法研究工作,加快建筑安全技术标准体系的完善工作。80年代,建设部出台了《工程建设重大事故报告和调查程序规定》和《建筑安全生产监督管理规定》等部门规章;颁布了《建筑施工安全检查标准》、《建筑施工高处作业安全技术规范》、《龙门架及井字架物料提升机安全技术规范》和《施工现场临时用电安全技术规范》等建筑安全技术标准、规范,目前即将颁布《建筑施工门型脚手架安全技术规范》、《建筑施工扣件式钢管脚手架安全技术规范》、《建筑施工工具式脚手架安全技术规范》、《建筑施工模板工程安全技术规范》等七部技术标准、规范,初步形成了建筑安全的法规体系。1998年我国《建筑法》的颁布实施,奠定了建筑安全生产管理工作的法规体系的基础,把建筑安全生产工作真正纳入到法制化轨道,开始实现建筑安全生产监督管理工作向规范化、标准化和制度化管理的过渡。

2. 初步形成的建筑安全监督管理体系,加强了建筑安全生产行业管理。

根据我国安全管理体制的要求,建设部于1991年颁布了13号令《建筑安全生产监督管理规定》,明确在全国建设系统建立建筑安全生产监督管理机构,开展建筑安全生产的行业管理工作。目前,全国已经有22个省、直辖市和自治区,272个地级城市和911个县成立了建筑安全监督管理机构,拥有12000多人的执法监督队伍,初步形成了“纵向到底,横向到边”的建筑安全生产监督管理体系。监督管理体制的形成,加大了建筑安全生产监督检查力度,强化了建筑业企业的安全生产意识,有效地贯彻了“安全第一,预防为主”的安全生产方针,消除了大量的事故隐患,减少了施工伤亡事故的发生,为搞好建筑安全生产做出了突出的贡献。

3. 开展创建文明工地活动,把建筑安全生产管理推向新的水平。

1991年,建设部要求在全国建设工程的施工现场开展安全达标活动,把建筑安全生产的管理重心放在了施工现场,对施工全过程进行安全监督管理。在此基础上,1996年建设部以建监[1996]484号文《关于学习和推广上海市文明工地建设经验的通知》,号召全国建设系统在深入开展施工现场安全达标的同时,学习上海市文明工地建设经验,积极开展创建文明工地活动,很快在全国建筑业掀起学上海创建文明工地浪潮。这项活动深入人心,硕果累累,不但改变了昔日施工现场“脏、乱、差”面貌,改善了施工现场作业人员的生活环境和工作条件,美化了施工现场的场容场貌,而且提高了建筑业的整体形象,成为全行业乃至城市建设的重要内容。

4. 开展意外伤害保险试点工作,促进了建筑安全生产保障体系尽快发展。

按照《建筑法》关于“建筑施工企业必须为从事危险作业的职工办理意外伤害保险,支付保险费”的要求,借鉴国外保险制度的经验,从 1998 年至今,我国部分地区如上海、浙江、山西、河北、辽宁等 13 个地区都开展了意外伤害保险试点工作,把意外伤害保险与事故预防相结合,激励企业采取有效措施改善安全生产条件,促进了建筑安全生产保障体系尽快发展。

(三)我国建筑安全生产管理工作深化改革的重点

1. 进一步加强领导,加快立法步伐,全面落实安全生产责任制

我们要从讲政治、促发展、保稳定的高度,以对人民高度负责的态度,切实加强对安全生产工作的领导,建立健全安全生产责任制,真正把安全生产工作当作人命关天的大事,放在领导的重要议事日程来抓。目前,要认真贯彻“安全第一,预防为主”的方针,保证建筑安全生产的各项法规、标准、规范和规程真正得到贯彻落实,必须“严字当头,强化管理”。进一步加快安全生产的立法步伐,尽快出台《建设工程安全管理条例》,各地区应结合本地区安全生产的实际情况,尽快对安全生产的法律、行政法规、技术法规和制度加以补充和完善。加大执法力度,对违反安全生产法律、法规的行为,要依法给予处罚,做到有法必依、执法必严、违法必究,保证安全生产法律、法规的有效实施。

建筑业企业要建立并落实安全生产责任制的各项规章制度和安全保障体系,严格执行安全生产的法律、法规和方针政策,把落实安全生产责任制的重点放在施工现场。

2. 强化安全监督管理手段,建立建筑安全生产良性运行机制

在加强安全生产法规建设的同时,强化安全生产监督管理手段,进一步完善安全管理的制度建设,形成适应建筑业健康稳定发展的安全生产的良性运行机制。一是必须建立健全各级建筑安全生产监督管理机构,形成完整的监督管理工作系统,建立一支高素质的监督管理执法队伍。二是建立建筑业企业、项目经理和安全员安全资格审查制度,把安全生产工作真正纳入到基本建设程序中。三要建立建筑施工人员意外伤害保险制度,完善安全生产保障制度。四要建立健全施工现场安全防护用具及机械设备使用管理制度,杜绝不合格产品流入施工现场。

3. 依靠科技进步,提高施工现场安全防护水平

必须加强建筑安全技术的研究、开发与推广,促进科技成果向生产力转化,集中力量解决建筑安全生产发展的重大和关键性技术问题。加大对建筑安全技术研究和产品开发的投入,一要依托建筑科研单位和大专院校,积极组织专家对我国建筑安全生产亟待解决的一些技术进行专题研究。二要利用现代的通讯设备和电子、计算机技术,逐步实现施工现场安全管理和监控现代化。三要积极研制适应我国建筑业发展的安全防护用具及机械设备等产品,逐步实现标准化、工具化、定型化,彻底提高施工现场的安全防护水平。

4. 加强安全教育培训,提高各级管理者与作业人员的安全素质

按照《建筑法》的要求,建立健全建筑安全生产教育培训制度,加强对职工的安全生产的教育培训。同时,积极发挥社会力量,采取多种形式,如利用声像、光盘和网络技术等现代传播工具,广泛开展安全生产的宣传、教育活动。特别要加强安全生产的法律、法规标准和规范的宣传,重点抓好企业经理、项目经理、施工现场的安全员和工人的安全教育培训。教育培训应具有针对性,对不同岗位和不同工种人员,教育培训的目标、内容和要求不同,按照需要进行培训,把安全教育培训工作真正落到实处,切实提高各级管理人员和作业人员的安全素质。当

前,安全教育培训的重点是施工现场的安全管理人员和作业人员,尽快改变目前安全管理人员队伍结构。

5. 加快建筑安全管理信息化建设

实现建筑安全管理信息化的关键是领导者的观念改变,这是建筑安全管理信息化建设的第一条件。信息社会的企业领导应充分认识自身处在信息时代,不能回避,只能顺应,抓住变革,抓住机遇,并且充分利用这个时机,及时把信息转化为知识和行动。加强建筑安全管理信息化建设是建筑业深化改革的一项极其重要的内容,提高建筑安全管理信息化管理水平是建筑业振兴和促进建筑业产业结构升级的关键。

三、建筑行业安全管理

(一) 目前管理模式

目前我国建筑安全生产行业管理的模式为统一管理,分级负责,即国务院建设行政主管部门统一负责全国建筑安全生产的管理,县级以上人民政府建设行政主管部门分级负责本辖区内的建筑安全生产管理。具体讲有二种管理模式:一种是政府职能部门直接管理模式,即各级建设行政主管部门设立专门负责安全生产的职能部门,对本辖区内安全生产进行直接监督管理。如在1998年国家机关机构改革后,建设部专门设一个安全机构负责管理全国建筑安全生产工作。北京市建委、福建省建委和江苏省建管局等采用这种模式。第二种是政府进行综合管理,专门成立代表政府执法检查的安全监督管理机构,负责建筑安全生产的监督检查工作和日常管理工作,上海、河北等地采用这种模式。

(二) 建筑安全生产监督管理

为了加强对建筑行业的安全生产监督管理,建设部于1991年7月9日以建设部令的形式,印发了《建筑安全生产监督管理规定》,明确了由各级人民政府建设行政主管部门及其授权的建筑安全生产监督机构,对建筑安全生产实施行业监督管理。同时也界定了行业安全监督管理的对象,“凡从事房屋建筑、土木工程、设备安装、管线敷设等施工和构配件生产活动的单位及个人”。

该规定对国务院建设行政主管部门、县级以上地方人民政府建设行政主管部门,行使对建筑安全生产的行业监督管理工作,分别明确了其主要职责。并且对奖惩范围作了具体规定。

四、安全生产责任制

(一) 概述

1. 什么是安全生产责任制

安全生产责任制是各项安全管理制度的核心,是企业岗位责任制的一个重要组成部分,是企业安全管理中最基本的制度,是保障安全生产的重要组织措施。

安全生产责任制是根据“管生产必须管安全”,“安全生产,人人有责”等原则,明确规定各级领导、各职能部门、岗位、各工种人员在生产活动中应负的安全职责的管理制度。

2. 建立和实施安全生产责任制的目的

建立和实施安全生产责任制,可以把安全与生产从组织领导上统一起来,把管生产必须管