

法律法规释义系列

建设工程安全生产管理条例

释 义

主 编 / 王斐民

中国法制出版社

建设工程安全生产 管理条例释义

主 编：王斐民

参加编写人员：王斐民 王小龙 江学平
张 澍 赵晓琳 孙向齐
侯家儒 李大伟

中国法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建设工程安全生产管理条例释义/王斐民主编.
—北京: 中国法制出版社, 2004.1
ISBN 7-80182-159-9
I. 中… II. 王… III. 建设工程安全生产管理—法律解释—中国 IV. D922.116
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 102657 号

建设工程安全生产管理条例释义

JIANSHE GONGCHENG ANQUAN SHENGCHAN GUANLI TIAOLI SHIYI

主编/王斐民

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/8.75 字数/210 千

版次/2004 年 1 月第 1 版

2004 年 1 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80182-159-9/D·1125

定价: 16.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66062738

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

目 录

第一章 总 则	(1)
第一条 【立法目的和立法依据】	(1)
第二条 【适用范围】	(5)
第三条 【建设工程安全生产管理的方针】	(10)
第四条 【相关单位责任】	(13)
第五条 【鼓励科研和先进技术推广应用以及推 进科学管理】	(15)
第二章 建设单位的安全责任	(17)
第六条 【建设单位向施工单位提供真实、准确、 完整资料的责任】	(18)
第七条 【建设单位不得提出违反法律、法规和 强制性标准规定的要求以及不得压缩 合同约定的工期的责任】	(19)
第八条 【建设单位编制工程概算时应当确定建 设工程作业环境及安全施工措施所需 费用的责任】	(22)
第九条 【建设单位不得要求购买、租赁、使用 不符合安全施工要求的设备、设施等 的责任】	(23)
第十条 【建设单位申请施工许可证时提交有关 资料的责任】	(25)
第十一条 【建设单位应当将拆除工程发包给具 有相应资质等级的施工单位的责任】	(27)

第三章 勘察、设计、工程监理及其他有关单位的安全

全责任	(32)
第十二条 【建设工程勘察单位安全责任】	(33)
第十三条 【建设工程设计单位安全责任】	(36)
第十四条 【建设工程监理单位安全责任】	(39)
第十五条 【为建设工程提供机械设备和配件的 单位的安全责任】	(41)
第十六条 【设备等出租单位的质量保证义务】	(43)
第十七条 【施工起重机械等的安装拆卸】	(49)
第十八条 【特殊机械设备等的检测要求】	(52)
第十九条 【检验检测机构对检验结果的保证义 务】	(56)
第四章 施工单位的安全责任	(60)
第二十条 【建设工程施工单位的资格】	(61)
第二十一条 【安全生产的责任人及其法定义务】	(64)
第二十二条 【建设工程概算费用的用途】	(67)
第二十三条 【专职安全生产管理人员的设置、 责任和配备办法】	(68)
第二十四条 【实施总承包时总包与分包各方的 权利义务】	(70)
第二十五条 【特种作业人员的资格】	(72)
第二十六条 【施工单位编制方案、论证义务】	(74)
第二十七条 【施工单位负责项目管理技术人员 的说明义务】	(76)
第二十八条 【施工单位设置安全警示标志和采 取安全措施的义务】	(78)
第二十九条 【施工现场设置、选址、临时搭建 的建筑物要求】	(80)

第三十条	【施工单位应当采取的环境防护措施】	 (82)
第三十一条	【施工现场的消防安全责任】	 (86)
第三十二条	【作业人员的安全保障权】	 (88)
第三十三条	【作业人员应遵守的规范】	 (90)
第三十四条	【安全防护设备管理】	 (92)
第三十五条	【施工起重机械和自升式架设设施的验收与登记】	 (94)
第三十六条	【施工管理人员的任职资格与安全生产教育培训】	 (97)
第三十七条	【施工单位作业人员安全生产教育培训】	 (99)
第三十八条	【危险施工保险】	 (102)
第五章	监督管理	 (104)
第三十九条	【建设工程的综合监督管理部门】	 (104)
第四十条	【专业建设工程安全生产监督管理部门】	 (107)
第四十一条	【专业行政主管部门和安全生产监督管理部门工作协同】	 (108)
第四十二条	【施工许可证管理】	 (110)
第四十三条	【建设工程安全生产监督管理部门权限】	 (113)
第四十四条	【监督检查委托实施】	 (114)
第四十五条	【对严重危及施工安全的工艺、设备、材料的淘汰制度】	 (115)
第四十六条	【建设工程的社会监督】	 (117)
第六章	生产安全事故的应急救援和调查处理	 (119)
第四十七条	【建设部门组织制定建设工程特大生产安全事故应急救援预案】	 (119)

第四十八条	【施工单位制定应急救援预案、建立应急救援队伍、配备应急救援器材和设备,定期组织演练】	(121)
第四十九条	【施工单位对于应急救援工作的具体实施和分工】	(123)
第五十条	【生产安全事故的报告制度】	(126)
第五十一条	【施工单位防止事故扩大和保护现场的责任】	(128)
第五十二条	【建设工程生产安全事故的调查和处理】	(130)
第七章 法律责任		(134)
第五十三条	【建设行政主管部门或者其他有关行政管理部门的工作人员法律责任】	(137)
第五十四条	【建设单位未提供建设工程安全生产作业环境及安全施工措施所需费用的法律责任】	(140)
第五十五条	【建设单位提出不符合安全生产要求行为的法律责任】	(143)
第五十六条	【勘察单位、设计单位法律责任】	(146)
第五十七条	【工程监理单位法律责任】	(150)
第五十八条	【注册执业人员法律责任】	(153)
第五十九条	【为建设工程提供机械设备和配件的单位的法律责任】	(157)
第六十条	【建设工程机械设备和施工机具及配件出租单位的法律责任】	(159)
第六十一条	【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、拆卸单位的法律责任】	(161)
第六十二条	【施工单位法律责任】	(164)
第六十三条	【挪用安全专用款项责任】	(168)
第六十四条	【施工单位一般安全措施及相应事故责任】	(170)
第六十五条	【安全预防和检查及相应事故责任】 ...	(173)
第六十六条	【施工负责人员的失职责任和作业人员的违章责任】	(176)
第六十七条	【施工单位资质安全保持责任】	(179)
第六十八条	【建设工程安全行政处罚机关】	(181)
第八章 附则		(187)
第六十九条	【排除适用】	(187)
第七十条	【军事建设工程安全生产管理的法律适用】	(190)
第七十一条	【时间效力范围】	(193)

附:

建设工程安全生产管理条例	(197)
(2003 年 11 月 12 日)	
中华人民共和国安全生产法	(211)
(2002 年 6 月 29 日)	
中华人民共和国建筑法	(227)
(1997 年 11 月 1 日)	
建设工程质量管理条例	(240)
(2000 年 1 月 30 日)	
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	(253)
(2001 年 4 月 21 日)	

建设领域安全生产行政责任规定	(257)
(2002 年 9 月 9 日)	
关于印发《建筑工程预防高处坠落事故若干规定》 和《建筑工程预防坍塌事故若干规定》的通知	(261)
(建质〔2003〕82 号)	
建设部关于加强建筑意外伤害保险工作的指导意见	(267)
(2003 年 5 月 23 日)	
施工现场安全防护用具及机械设备使用监督管理规 定	(270)
(1998 年 9 月 4 日)	

第一章 总 则

本章作为总则，对于建设工程安全生产管理中的一些最基本的内容作了概括性、原则性规定，其内容包括建设工程安全生产管理条例的立法目的、建设工程安全生产管理条例的适用范围以及建设工程的解释、建设工程安全生产管理的方针、与建设工程安全生产有关的单位依法承担建设工程安全生产责任的原则以及国家促进建设工程安全生产的产业政策等。这些规定，对于国家管理建设工程安全生产活动以及当事人的安全生产活动起着总的指导作用，对于正确理解和适用建设工程安全生产管理条例具有重要意义。

第一条 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。

【释义】 本条是关于本条例立法目的和立法依据的规定。

(一) 制定《建设工程安全生产管理条例》的必要性

《建设工程安全生产管理条例》是国务院继《建设工程质量管理条例》颁布后制定的又一重要法规。条例共分8章71条，内容包括总则；建设单位的安全责任；勘察、设计、监理及其他有关单位的安全责任；施工单位的安全责任；监督管理；安全生产事故的应急救援和调查处理；法律责任和附则。本条例的颁布实施将有利于《中华人民共和国建筑法》和《中华人民共和国安全生产法》的贯彻实施，将为这两个法律的实施提供更为详细的

解释和更实用的操控依据，将对建筑领域的安全生产管理产生具大影响。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》和《中华人民共和国安全生产法》，制定《建设工程安全生产管理条例》是十分必要的。这种必要性主要表现在以下几个方面：

第一，因为当前安全生产领域形势严峻，建设工程生产行业的安全事故和隐患不容忽视，迫切需要相应的法规来规范建设工程中各安全生产主体的行为，明确他们的责任，提高安全生产管理水平和技术水平。近些年来，由于建设工程生产行业发展较快，建设工程安全生产事故时有发生，死亡人数仍在上升，建设工程安全生产形势仍比较严峻。由于安全责任不明确，非常不利于安全生产的责任部门做好事前的预防工作，在安全事故发生之后也不利于及时解决责任承担问题，往往陷于扯皮之中，同时也非常不利于事故发生之后的应急救援工作的及时展开。条例的颁布实施则有利于明确责任，提高建设工程安全生产技术水平和管理水平，有利于事故发生之后的救援工作的及时展开。

第二，条例明确了政府部门之间安全监督管理的职责划分，特别是明确划分了综合管理部门和专业管理部门的职责，使政府行政行为进一步得到规范。建立了以国务院和县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理部门的综合监督管理，建设行政部门实施具体监督，铁路、交通、水利等部门实施专业建设工程安全生产监督的体制。同时，赋予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强有力的调查权和处罚权。针对市场经济体制下新的形势和特点，在进行处罚的同时，强化企业信用，通过处罚的公告和市场准入退出的机制，规范各安全生产主体的行为。所有这些规定有利于建立一个综合领导、具体领导和专业监督相结合的建设工程安全生产的监督管理体制，有利于利用处罚权和信用信息的公布来制约建设工程生产企业的行为。

第三，条例的颁布实施有利于解决建设工程安全生产行业立法的混乱现象，提高建设工程行业的立法水平。首先，目前，直接针对建设工程行业安全生产的大量规范源于各部委颁发的规章或地方法规和地方规章，而实际运作中又较多地依赖不成文的行规或内部规定。立法层次低、司法适用性相对较弱，总体调控能力减弱。在一些省、自治区或者城市已有与《建设工程安全生产管理条例》同性质的地方法规或政府规章存在，如天津市有《建设工程施工安全管理规定》、上海市有《建设工程施工安全监督管理办法》、河北省有《建设工程安全生产监督管理办法》、重庆市有《建设工程安全生产监督管理暂行办法》，其他如内蒙古自治区、安徽省以及部分地级市如徐州市、大同市等也有同类规范文件的颁布实施，而此次《建设工程安全生产管理条例》的出台，无疑将使建筑业安全生产管理的立法走向规范统一。其次，有些法规的内容相对滞后于建筑市场的实际发展状况，而立法完善的步伐又相对过于缓慢。比如1998年出台的《建筑法》，只调整“建筑活动”，且将“建筑活动”局限于“房屋建筑”范畴，明显不符合现实的需要。而面对如此重大的立法缺陷，五年来几乎再也没有相关法规对其完善。从上面提到的地方相关立法中，已将建设工程的范围扩展到：各类房屋建筑及其附属设施的建设工程以及与其配套的线路、管道和设备的安装工程，各类房屋装修工程，市政基础设施建设工程。本条例的颁布有利于弥补建设工程安全生产方面立法的漏洞，从而将建设工程的范围扩大到适当的范围。最后，本条例的颁布实施有利于建筑法和安全生产法的贯彻实施，增强其可操作性，从而有利于适度执法、合理执法。

总之，尽管我国的建设工程安全生产的监督管理体系已初步形成，建筑法和安全生产法也已经确立了基本的安全生产的规范，但是建设工程行业的安全生产有其自身特点，而且其对人民群众的生命和财产安全影响巨大，在建设工程安全生产领域制定

一部统一的具有较高权威性的行政法规就非常必要。

（二）立法目的和立法依据

规定《建设工程安全生产管理条例》的立法目的有利于人们深刻理解建设工程安全生产的重要性，有利于人们理解该条例的功能和作用。

从本条的规定来看，我国《建设工程安全生产管理条例》的立法目的可以从三个层面来理解。其直接目的是贯彻实施《中华人民共和国建筑法》和《中华人民共和国安全生产法》，其间接目的是为了加强建设工程安全生产的监督管理工作，其根本目的是保障人民群众的生命和财产安全。在上述的三个层次的立法目的中，直接目的和间接目的的确立取决于实现根本目的的需要，根本目的的实现取决于直接目的和间接目的的实现。

1. 直接目的——贯彻实施《中华人民共和国建筑法》和《中华人民共和国安全生产法》。上面已经谈到，我国的建筑法，只调整“建筑活动”，且将“建筑活动”局限于“房屋建筑”范畴，明显不符合现实的需要。而面对如此重大的立法缺陷，五年来几乎再也没有相关法规对其完善。《建设工程安全生产管理条例》中将建设工程的范围定义为土木工程、建筑工程、线路管道和设备安装工程及装修工程等，这大大地扩大了纳入安全生产管理的建设工程行业的范围，弥补了建筑法的漏洞。同时，建设工程行业的安全生产有其自身特点，而且其对人民群众的生命和财产安全影响巨大。尤其是近些年来，由于建设工程生产行业发展较快，建设工程安全生产事故时有发生，死亡人数不断上升，建设安全生产形势仍比较严峻。所以为贯彻实施《安全生产法》而制定本条例是本条例制定的直接目的。该直接目的在条文中是以条例的立法依据表述出来的，因此也可以看作是该条例的立法依据。

2. 间接目的——为了加强建设工程安全生产监督管理工作。

条例对建设单位的安全责任和勘察、设计、监理及其他有关单位的安全责任以及施工单位的安全责任都作了明确的划分；明确划分了综合管理部门、具体管理部门和专业管理部门的职责，建立了以国务院和县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理部门的综合监督管理，建设行政部门实施具体监督，铁路、交通、水利等部门实施专业建设工程安全生产监督的体制；规定了安全生产事故的应急救援和调查处理，赋予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强有力的调查权和处罚权；规定了详尽的法律责任。所有这些都有利于统一执法标准，加强建设工程安全生产的监督管理工作。

3. 根本目的——保障人民群众的生命和财产安全。可以说，建设工程安全生产管理制度的最终目的是为了保障人民群众的生命和财产安全。近些年来，由于建设工程生产行业发展较快，建设工程安全生产问题在当前成为突出问题。这些问题主要表现为施工中损坏各种地下管线造成的停电、跑水、通讯中断，临街、道路、商厦等公共场所施工中导致的公共安全问题，基础工程倒塌造成的公共安全问题，房屋拆除和外立面清洗中可能出现的人身安全问题等。这些问题时有发生的根源在于安全生产责任不明确，政府的监督管理体制也没有理顺，安全事故发生之后的救援措施和调查处理缺乏明确的法律依据。制定本条例的最终目的就在于通过加强建设工程安全生产工作，提高建设工程安全生产技术水平和管理水平，及时展开事故发生之后的救援工作，从而有力和有效地保护人民群众的生命和财产安全。

第二条 在中华人民共和国境内从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动及实施对建设工程安全生产的监督管理，必须遵守本条例。

本条例所称建设工程，是指土木工程、建筑工程、

线路管道和设备安装工程及装修工程。

【释义】 本条是关于本条例适用范围以及建设工程定义的规定。

首先，从调整对象来看，本条例是调整从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动以及对建设工程安全生产的监督管理活动中所形成的社会关系的法规。法律的调整对象就是指法律所调整的社会关系。这种社会关系经过法律的调整就成为法律关系。它一般包括主体、内容和客体。本条例的调整对象就是各类主体在建设工程安全生产活动中所形成的社会关系。本条例调整的社会关系包括两个方面：一方面是从从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动中所形成的社会关系；另一方面是政府有关部门对建设工程安全生产的监督管理活动中所形成的社会关系。从第一方面来看，主要是调整建设单位和勘察、设计、监理及其他有关单位以及施工单位在建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动所形成的社会关系，条例的第二章、第三章、第四章对其各自的权利义务作了详尽的规定，并在第七章的法律责任中对其违反其义务或者职责的行为规定了相应的法律责任。从第二方面来看，主要是调整对建设工程安全生产的监督管理活动中所形成的以国务院和县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理部门的综合监督管理，建设行政部门实施具体监督管理，铁路、交通、水利等部门实施专业建设工程安全生产监督管理的关系，以及这些管理部门在对建设单位和勘察、设计、监理及其他有关单位以及施工单位在建设工程的新建、扩建、改建和拆除等涉及到安全生产方面活动而产生的监督管理关系。在条例的第五章、第六章对建设工程安全生产的监督管理的体制关系和查处违法进行建设工程生产的活动以及安全事故发生后的应急救援活动中所形成的权力、权利、义务关系进行了详尽的规

定。需要注意的是，建设工程安全生产管理活动中所形成的社会关系具有纵横交叉、相互结合的特征，所以本条例的调整对象既包括从事建设工程生产的主体相互之间及其与其雇员之间的权利义务关系，又包括国家有关监督管理部门对建设工程生产活动进行监督管理所形成的监督管理关系。须注意的是，在本条的第2款对建设工程的范围作了界定，这大大超出了《中华人民共和国建筑法》中只调整“建筑活动”并且将“建筑活动”局限于“房屋建筑”的范围。从建设工程安全生产管理关系来看，其主体是从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等有关活动的主体，实施对建设工程安全生产进行监督管理活动的是国务院和县级以上地方各级人民政府负责安全生产的综合监督管理部门，实施具体监督的建设行政部门和实施专业建设工程安全生产监督铁路、交通、水利等部门；其内容是在建设工程安全生产管理中各个主体之间的权利义务，其具体内容在相关章节作了详尽的规定；其客体是建设工程，至于建设工程的具体含义和范围在本条第2款有法律术语解释。

其次，从地域效力来看，本条例在中华人民共和国的范围内具有法律效力。也就是说，在中华人民共和国领域内，除了香港、澳门和台湾以外的所有领土范围内从事建设工程的新建、扩建、改建和拆除等及实施对建设工程安全生产的监督管理，必须遵守本条例。法律作为约束人们行为的规范，必然具有其指向的对象、约束的时间以及约束的地域范围。例如，哪些人应当遵守该法律的规定？法律从何时开始生效或者在何时失效？法律在多大的地域范围内生效？这些都是法律的效力范围的问题，分别可以归结为对人的效力、时间效力和地域效力。法的对人效力是指法适用的对象，即哪些主体的行为应受法的规制。调整对象的主体与法律效力中对人的效力有重合的地方。从本条的规定来看，本条例的适用对象既包括从事建设工程的新建、扩建、改建和拆

除等有关活动的主体，也包括实施对建设工程安全生产进行监督管理活动的国务院和县级以上地方各级人民政府负责安全生产的综合监督管理部门，实施具体监督管理的建设行政部门和实施专业建设工程安全生产监督管理的铁路、交通、水利等部门。本法附则第七十一条对时间效力作了规定，规定了本条例生效的时间。本条明确规定了条例的地域效力，在一般情况下，一个主权国家的法律适用于其主权管辖的一切范围和全部领土，包括领土、领水和领空。本条关于地域效力的规定也不例外，即在中华人民共和国境内从事建设工程的生产活动要遵守该条例的规定。但是，这里需要注意的是本条例能否在属于中华人民共和国的香港、澳门、台湾具有适用的效力。由于香港、澳门在回归祖国之后，仍然保留着高度的自治，台湾事实上处于分裂的状态，因此本条例不具有在上述三个中华人民共和国的特别地区的适用效力。

再次，本条第2款对本条例所称的建设工程这一法律术语进行了解释，这一解释从另一个方面也界定了本条例的调整范围。本条例所称的建设工程不仅包括建筑工程，也包括土木工程、线路管道和设备安装工程以及装修工程。这一规定将大多数的建设工程纳入到了本条例的调整范围中来。其一，第2款对建设工程的范围作了界定，这大大超出了《中华人民共和国建筑法》中只调整“建筑活动”并且将“建筑活动”局限于“房屋建筑”的范围。其二，与各个地方立法中对建设工程界定的范围大小不一相比，本法统一了建设工程的具体范围，有利于在监督管理建设工程安全生产活动中规范执法和统一执法。从现有的各个地方的有关建设工程安全生产的立法来看，其关于建设工程的定义是不尽相同的。譬如，《河北省建设工程安全生产监督管理办法》第2条规定，“本规定所称的建设工程包括：（一）各类房屋建筑及其附属设施的建设工程以及与其配套的线路、管道和设备的安装工