

SAWS

国家安全生产监督管理总局

STATE
ADMINISTRATION OF
WORK SAFETY

调查研究

第 5 期 （总 121 期） 内部资料 2006 年 5 月 22 日

加强建筑安全管理的对策建议

国家安全生产监督管理总局监管二司 王力争

按：建筑行业从业人员多，作业地点分散，事故多发，一直是安全生产监督管理工作的重点。本文通过数据分析和事故案例剖析，揭示了当前一些地方在建筑施工安全生产方面存在的突出问题。为积极探索有针对性的监管措施，推进建筑施工安全生产，本文从落实监管责任、加强基础管理、研究治本之策、开展专项整治、强化动态监管、抓好安全培训等方面提出了对策建议。

主题词：建筑施工 安全监管 对策建议

建筑业是国民经济的支柱产业。2005 年建筑业完成总产值 34745.8 亿元，同比增长 19.7%，全社会建筑业实现增加值 10018 亿元，占国内生产总值 5.5%，为推动国民经济持续快速发展作出了重要贡献。建筑安全生产工作是全国安全生产工作的重要组成部分。在建筑业高速发展的背景下，建筑安全形势不容乐观，形势依然比较严峻。2005 年全国建筑业发生伤亡事故 2288 起，死亡 2607 人，居工矿商贸领域第二位。今年一季度，建筑业重大伤亡事故起数、死亡人数，同比分别上升了 100% 和 34.2%。4 月份，重大建筑施工坍塌事故多发，其事故起数、死亡人数，分别占重大建筑施工事故的 63.6% 和 54.5%。按照国家对建筑施工企业安全生产工作的部署要求，针对建筑安全生产状况，必须深入分析建筑安全管理中存在的主要问题，强化综合性防治措施，促进建筑业安全发展和可持续发展

一、建筑安全存在的主要问题

近年来，各级政府及有关部门和建筑施工企业认真贯彻落实国家关于“安全第一，预防为主，综合治理”的方针，认真落实安全生产法律法规和政策，相继采取了一系列加强安全生产工作的措施和办法，取得了一定成效，建筑安全生产形势基本稳定。2005 年建筑业伤亡事故的起数和死亡人数同比分别下降了 11.4% 和 6.5%。但当前建筑安全生产管理工作与以人为本的科学发展观、构建社会主义和谐社会和安全发展的要求还有很大差距。

（一）政府行业安全管理不到位，监管责任不落实。目前负

责全国建设工程安全生产监督管理的建设行政主管部门，仅对建筑业中的房屋建筑和市政工程实施监督管理，而对其它各类建设工程的安全生产实施依法监管工作，尚未做到位；有关交通、铁道、水利、电力等行业主管部门在本职责范围内，对专业建设工程安全生产的监管职责界定不清，安全管理体系不健全，主体责任还未完全落实；安全监管部门的综合监管职责不明确，缺乏有效手段，其指导、协调和监督工作难度大；有些建设工程（如化工、冶金及开发区、工业园区建设等）的政府行业安全管理职责不明，行政监管主体缺失，建筑施工安全处于失控状态，存在管理盲区。

（二）企业主体责任不落实，安全基础管理薄弱。建筑施工安全生产涉及建设、施工、监理、设计、勘察等诸多责任主体，从历次安全检查特别是重特大建筑事故暴露出的问题看，有的施工企业安全生产规章制度流于形式，责任制未落到实处，安全生产管理机构和人员不到位，执行安全法规和标准规范意识差，“三违”现象时有发生；施工现场管理混乱，安全设施和劳动安全防护不到位，不少总承包企业对分包企业资质，特别是安全生产条件审核把关不严，违规分包现象严重；一些监理公司忽视对建设项目的安全监理，项目监理人员不认真履行安全监理职责的现象比较普遍；有的设计单位对执行安全标准和规范重视不够，造成有的工程存在安全设计缺陷等；有的建设单位存在过分依赖监理、施工单位，未发挥业主安全监督管理的作用。如四川都汶高速公路董家山隧道工程“12.22”死亡44人的特别重大瓦斯爆炸

事故，中标企业将隧道施工分包给无资质的施工队伍，监理人员未履行安全监理职责；贵州务彭公路珍珠大桥拱架施工“11.5”死亡 16 人的特大跨塌事故，施工企业没有大桥拱架施工安装组织方案和专项安全技术措施；北京市西单西西工程“9.5”死亡 8 人的施工坍塌事故，存在严重设计计算缺陷等。这些都是造成事故的重要原因之一，值得很好汲取。

（三）法规制度建设相对滞后，执法监督乏力。目前与建筑安全新形势、新任务要求相适应的安全法律法规和制度建设相对滞后。如 1997 年颁布的现行《建筑法》，关于建筑领域调整的范围和对象，特别是有关建设管理和责任主体各方的安全生产条件、安全生产许可、职责定位、行政处罚等方面的规定不明确或缺失，有的内容与有关法律法规不一致；有的建筑安全技术标准及规范已明显落后，特别是由于缺乏强制性、可操作性保障建筑施工安全投入的法律法规和经济政策，造成企业在招投标中，不规范竞争，为保证低价中标，压减应有的安全投入，埋下大量事故隐患。执法监督不力，对逾期未申请安全生产许可证或整改不合格的建筑施工企业，未制定明确、有效的处罚规定和办法，从严执法不到位，动态监管不及时；此外，对存在重大安全隐患和发生事故的企业和责任人处罚力度不够等。

（四）农民工安全教育培训滞后，从业人员安全素质不高。随着我国经济社会的发展和城镇化进程的加快，农村大量剩余劳动力向城市转移。大量农民工涌向市场进入“门槛”低的建筑业。目前，建筑业从业人员达 4000 万人，80%为农民工，占农村进

城务工人员的三分之一。不少农民工未经培训教育就上岗作业，有的虽然进行了培训，但不务实、不严格，也缺乏针对性和有效性，往往流于形式，难以满足施工安全的需要，这也是造成建筑事故多发的重要因素之一。

二、对策措施和建议

建筑施工安全工作是一个系统工程，涉及多个部门和方方面面的工作。从其特点看，点多面广，劳动密集，流动作业，层次较多，事故易发，属高危行业；从建设工程各方主体看，涉及建设、施工、监理，以及勘察、设计、设备供应等多个环节；从政府监管主体看，涉及建设、铁道、交通、水利、电监和安全生产监管等部门。综合各方面的情况，建筑安全监督管理方式应积极推进“四个转变”：一是由对单一部门管理转向对全行业统一监管；二是由治标为主转向标本兼治，重在治本；三是由施工现场的应急管理转向强化企业安全基础管理；四是工作重心由事后管理转向隐患治理和事故预防。为此，提出以下对策措施和建议：

（一）依法落实政府监管责任，加强建筑行业安全管理。政府是安全生产监管主体。政府及负有安全生产监督管理职责的有关部门，要认真贯彻执行《安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》等法律法规，根据权、责统一的原则，依法全面落实政府安全监管责任。建设行政主管部门应对各类建设工程实施监督管理，对建筑行业安全生产工作负全责；铁道、交通、水利、电监等专业建设工程主管部门，应负责有关专业监管，并接受建设行政主管部门的指导、协调和监督；安全生产监督管理部门应对

建设工程安全生产实施综合监管，指导、协调和监督各有关部门加强相应的全管理工作。同时要进一步研究和明确、细化安全监管部门综合监管的职责定位，形成建设行政主管部门依法统一监管，各相关部门各司其职，各负其责，相互支持，密切配合，协调运转的建筑业安全生产管理格局和工作机制。

（二）强化安全基础管理，落实企业主体责任。企业是安全生产的责任主体。要按照《安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》等法律法规的规定，落实企业安全生产责任制，制定完备的安全生产规章制度，设置独立的安全生产管理机构，配备专职安全管理人员，保障安全投入，把安全生产各项工作真正落实到位。特别是要落实企业法定代表人安全生产第一责任人的责任，将安全责任落实到每个班组、岗位、项目经理和施工人员。政府有关部门要强化对企业安全生产“第一责任人”履职尽责情况的监督和考核，促进企业主体责任落实到位。同时，要加强施工现场的生产管理、技术管理和劳动组织管理，严格按照安全生产法规、标准和规范进行施工作业，大力推进建筑企业安全质量标准化管理工作，打牢安全管理基础，确保施工企业本质安全。工程建设、监理、设计、勘察等单位要依法认真履行有关安全职责，并承担相应的法定责任，有关部门要加强监督检查，督促落实各方相关安全责任。

（三）研究和实施建筑安全生产的治本质之策。标本兼治，重在治本，是实现安全生产长治久安的基本途径。一是要加强建筑安全管理法律、法规和行政规章及安全标准、规范的修订、制

定工作。当前应加快《建筑法》的修订工作，增加有关安全生产内容，特别是要明确建设行政主管部门对建筑活动实施统一监督管理的行政管理主体地位，明确其对建筑安全生产实施统一监督管理的职责；在从业资格和施工许可前置条件中应补充有关安全生产许可的规定；修订、完善“两个责任主体”安全职责、责任和行为等方面的内容；研究制定建筑施工企业违反安全生产法律法规的处罚办法等。二是研究制定建筑安全生产的经济政策。制定建筑施工企业安全生产费用提取、安全生产风险抵押金、意外伤害保险、工伤保险及建筑事故死亡、伤害的经济赔付标准和实施办法，发挥经济政策对建筑安全生产的引导和保障作用。

（四）认真开展建筑施工安全专项整治工作。有关部门要结合本部门、本行业建设工程的特点，按照职责分工，落实国务院安全生产委员会办公室印发的《建筑施工安全专项整治工作方案》提出的以预防坍塌、高处坠落事故为重点的专项整治总体目标和各项要求，细化实施方案，认真组织实施。各有关部门要加强领导，落实责任，强化监督，严格督查，相互配合，突出重点，务求实效。对整治中发现的问题，限期整改，消除事故隐患。对隐患严重或不符合安全生产条件的施工企业，责令停业整顿。对整改不合格的，应暂扣或吊销安全生产许可证，直至取消相关资质。通过专项整治，坚决遏止重特大坍塌、高处坠落事故以及隧道坍塌、透水、瓦斯爆炸、桥梁坍塌、塔吊坍塌、深基坑坍塌、高大棚架坍塌、拆除工程坍塌事故多发的势头，促进建筑安全生产形势的稳定，确保实现建筑业事故死亡人数较 2005 年总体下

降 3% 的目标。

(五) 严格实施安全生产许可条例, 强化日常动态监管。建筑施工企业安全生产许可制度是从源头强化政府安全生产监管、落实企业主体责任的重要手段。用足用好这一有力武器, 必须狠下决心, 严把建筑市场安全准入关。一是对逾期未取证的施工企业, 依法责令退出建筑市场。截止今年 3 月底, 已申领安全生产许可证的企业 6.4 万余家, 颁证率 88%, 仍有 2.5 万余家企业未申领许可证。尽快制定和实施有关规定和具体办法, 对 2006 年 6 月 30 日前, 经整顿仍达不到安全生产颁证标准的建筑施工企业, 要立即采取有效措施, 严禁从事建设项目招投标、施工等任何建筑施工活动, 坚决依法撤消其建筑资质, 并向社会公布, 强化社会监督。二是加强对持证施工企业的日常动态监管。进一步完善许可证日常动态监管制度和监管程序, 实施许可证年检制度, 对持证企业进行抽查和回检, 加大对持证企业的监管力度。对安全生产条件发生重大变化、降低安全生产条件或发生事故的持证企业, 必须重新审核安全生产条件, 责令整改。同时针对不同情况, 依法暂扣、吊销许可证, 并进行经济处罚。三是要加强执法监督检查, 对无安全生产许可证仍擅自进行建筑施工活动的企业, 要依法严格处罚, 清除出建筑市场, 决不能放任自流。建设行政主管部门、安全生产监管部门和有关行业主管部门, 应加强协调配合, 推进联合执法, 强化监督检查, 确保法律的权威性。

(六) 加强农民工的安全培训教育, 提高从业人员安全素质。各级政府及有关部门要制定和实施建筑施工企业农民工从事安

全培训教育强制性的规定和办法，明确政府及企业的职责、任务，以及从业条件、培训教育内容、考试考核办法、违规处罚责任等。采取有效措施，有针对性地引导施工企业加强对农民工的安全培训教育和管理，做到未经安全培训或培训考核不合格的人员，不得上岗作业。同时，加大对建筑施工企业“三类”人员和特种作业人员的培训考核工作力度，提高培训质量，严格考核标准。通过培训教育，提高农民工和其他从业人员的安全技能知识和安全防护意识，自觉按照安全技术标准，规范从业人员的安全生产行为，真正做到“不伤害自己，不伤害别人，不被别人伤害”，防止“三违”现象发生，维护职工生命健康权益，实现安全生产。

本期分送：总局党组成员、煤矿安监局领导，局机关各司局，各省、市、自治区和计划单列市、新疆生产建设兵团安全生产监督管理机构，各省级煤矿安全监察局。

国家安全生产监督管理总局政策法规司编