

学习目的

1. 了解建筑施工安全法规的总体框架；
2. 熟练掌握建筑施工安全法规的法规体系、法律制度和法律责任；
3. 了解建筑施工安全法规的历史发展和建筑施工安全法规的特点。

引导案例

2013年11月20日上午9时左右,某县××国际大酒店附属商业用房天井顶层,项目负责人及安全员衡某、技术负责人赵某组织施工人员开始实施高支模混凝土浇筑,施工现场在实施混凝土浇筑前,项目技术负责人赵某和项目总监刘某在明知该分部分项工程没有按照住建部《危险性较大分部分项工程管理办法》和《建筑施工模板安全技术规范》的要求组织编制高支模的安全专项施工方案的情况下,也未确认高支模是否具备混凝土浇筑的安全生产条件,未签署混凝土浇筑令,未制定和落实模板支撑体系位移的检测监控及施工应急救援预案等安全保证措施,便开始实施混凝土浇筑。

18时20分许,混凝土浇筑到C、D轴交9、10轴之间,梁板浇筑将近完成90%。据对整个作业面已浇筑的混凝土重量及模板、钢筋等施工荷载计算,此时作业面的施工总荷载约 7.7kN/m^2 ,超过高支模的实际承载力,导致高支模先从大梁比较集中、施工荷载比较大的C轴交11轴区间坍塌,作业面上12人瞬间坠落。

那么造成这次事故的主要原因是什么?

案例解析

案例中,施工现场在实施混凝土浇筑前,项目技术负责人赵某和项目总监刘某在明知该分部分项工程没有按照住建部法定规范的要求组织编制高支模的安全专项施工方案的情况下,也未确认高支模是否具备混凝土浇筑的安全生产条件,未签署混凝土浇筑令,未制定和落实模板支撑体系位移的检测监控及施工应急救援预案等安全保证措施,

便开始实施混凝土浇筑。建设单位的安全生产主体责任没有得到落实,违法违规搞建设。

《建筑法》第38条规定:建筑施工企业在编制施工组织设计时,应当根据建筑工程的特点制定相应的安全技术措施;对专业性较强的工程项目,应当编制专项安全施工组织设计,并采取安全技术措施。

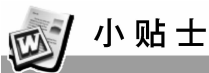
END

第一节 建筑施工安全法律法规体系

一、建筑施工安全法规概述

(一) 建筑施工安全法规的定义

建筑施工安全法规是随着建筑行业的不断兴起和繁荣而产生和发展的,在我国建筑施工安全法规是规范所有与建筑活动相联系的各种法律规范的集合。



小贴士

所谓建筑活动,我国《建筑法》第2条规定,“本法所称的建筑活动,是指各类房屋建筑及其附属物的建造和与其配套的线路、管道、设备的安装活动”。

END

建筑施工安全法规是指由国家权力机关、行政机关为规范生产经营单位的安全生产活动,保护从业人员人身安全、生产单位的财产安全,针对施工、经营行为而制定的法律、法规、规章、规范、标准等的总称,在建筑活动中,有关人员必须学习和遵守相关法律、法规及标准,同时应了解法律、法规及标准各自的地位和相互关系。

建筑施工安全法规是一系列关于建筑施工安全方面的法律规范的总称。

(二) 建筑施工安全法规的特点

1. 建筑安全法规是部门法

法律依其调整对象不同,分为若干个各自独立存在的法律部门。建筑施工安全法规是关于建筑施工安全方面的法律,主要是为了加强建设工程安全生产管理,保障人民群众生命和财产安全而制定的,以建筑施工为调整对象的,并以此与其他法律部门相区别,因而是一个法律部门。

2. 建筑安全法规是法定机关制定的

法律根据制定机关的不同分为不同的位阶,建筑施工安全法律根据制定机关的不同而呈现不同的法律位阶。

3. 建筑施工安全法规是法律规范

依据权利、义务的刚性程度,可分为强制性规范和任意性规范。所谓强制性规范是指必须依照法律适用、不能以个人意志予以变更和排除适用的规范。任意性规范则允许主体变更、选择适用或者排除该规范的适用。建筑施工安全法规是在我国境内从事建筑工程活动的主体必须遵守的强制性规范。

(三) 建筑施工安全法规的体系

建筑施工法律体系,是指把已经制定和需要制定的建筑施工安全相关的建筑施工安全法律、建筑施工安全行政法规、建筑施工安全部门规章、建筑施工安全地方性法规和建筑施工安全地方性规章衔接起来,形成一个相互联系、相互协调的完整统一的建筑施工安全法律框架结构。

建筑施工安全法规体系按照法律调整的社会关系、调整方法和手段以及调整对象的不同可分为:建设法律、建设行政法规、建设部门规章、地方性建设法规和地方性建设规章以及技术规范。



案例 3-1

对于违反施工方案施工的单位和个人应该怎么处罚

2014年12月29日,北京,位于海淀区清华附中一在建工地底板钢筋发生倒塌,事故直接造成在现场作业的10名工人死亡,4人受伤。2014年6月,杨泽中以北京建工一建工程建设有限公司的名义通过招投标方式获得清华大学附属中学体育馆及宿舍楼建筑工程,后与建工一建公司签订内部经济责任承包合同,成为该工程实际控制人。该工程由建工一建和创分公司组织施工,杨泽中系商务经理、王京立系执行经理、王英雄系生产经理、曹晓凯系技术负责人、荆鑫系施工员。

2014年6月,清华大学基建规划处委托北京华清技科工程管理有限公司担任监理单位,郝维民系总监理工程师、张明伟系执行总监、田克军系监理工程师兼安全员、耿文彪系监理工程师。同年10月,杨泽中与安阳诚成建设劳务有限责任公司法定代表人张焕丰违规签订建设工程施工劳务分包合同,并将分包合同内容扩大。张焕良系施工队长、赵金海系技术员、田勇系钢筋工长、李雷系钢筋班长、李成才系钢筋组长。

2015年12月28日17时许至22时许,李成才向李雷请示,并报张焕良同意后,指示塔吊信号工往基坑内基础底板上层钢筋网上吊装21捆钢筋,次日7时许又吊装3捆钢筋,上述吊装钢筋未按照施工方案规定逐根散开码放。至8时许,筏板基础钢筋体系失稳整体发生坍塌,将在筏板基础钢筋体系内作业的多名工人挤压在上下层钢筋网之间,导致10人死亡、4人受伤。

案例解析

事故调查显示本次事故的主要原因为：未按照施工方案要求堆放物料，施工时违反《钢筋施工方案》规定，将整捆钢筋直接堆放在上层钢筋网上，导致马凳立筋失稳，产生过大的水平位移，进而引起立筋上、下焊接处断裂，致使基础底板钢筋整体坍塌；未按照方案要求制作和布置马凳，现场制作的马凳所用钢筋的直径从《钢筋施工方案》要求的 32 毫米减小至 25 毫米或 28 毫米；现场马凳布置间距为 0.9~2.1 米，与《钢筋施工方案》要求的 1 米严重不符，且布置不均、平均间距过大；马凳立筋上、下端焊接欠饱满；导致本次事故发生的间接原因为，技术交底缺失。

经营管理混乱，致使不具备项目管理资格和能力的杨泽中成为项目实际负责人，客观导致施工现场缺乏专业知识和能力的人员统一管理的局面；监理不到位，项目经理长期未到岗履职，对项目部安全技术交底和安全培训教育工作监理不到位，致使施工单位使用未经培训的人员实施钢筋作业。

2015 年 11 月 21 日，北京市海淀区法院审理后，北京建工一建工程建设有限公司和创分公司清华附中项目商务经理杨泽中等 15 人因重大责任事故罪分别获 3~6 年不等有期徒刑。

END

第二节 建筑施工安全法律制度

建筑业是国民经济的重要产业。建筑活动不是露天、户外、高处作业就是地下作业，不安全因素比较多，加之有些施工危险性较大，所以必须加强对建筑施工活动的规范和管理。为了加强对建筑施工安全的管理，预防和减少建筑施工事故的发生，保证建筑施工活动的安全、有序进行，国家制定了一系列的有关建筑施工安全的法律和规范性文件。

全国人大常委会先后制定了《建筑法》和《安全生产法》，为建筑施工安全提供了强有力的法律保障，国务院针对建筑施工安全的具体情况，专门制定了《建设工程安全生产管理条例》，把建筑施工安全纳入了法制化、规范化、标准化和制度化的轨道。

一、建筑施工安全的指导方针

《建筑法》第 36 条规定：建筑工程安全生产管理必须坚持安全第一、预防为主的方针。《建设工程安全生产管理条例》第 3 条规定：建设工程安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。安全第一，就是强调安全，突出安全，把保证建筑施工活动的安全放在一切工作的首要位置。这体现了以人为本的指导思想，并从发展生产力的角度，体现了生产范围内人的安全与生产的关系，肯定了保证人身安全在建筑企业生产活动中的重要

性和首要地位。

当生产和其他工作与安全工作发生矛盾时,安全是第一位的,各项工作要服从安全,只有这样才能使建筑施工活动正常进行,才能充分发挥职工的积极性,提高劳动生产率,促进经济发展,保持社会稳定。这是根据建筑施工活动的特点,在不断总结实践经验的基础上出来的。

预防为主,就是在进行建筑施工活动的同时要把安全工作放在事前做好,做到防微杜渐,防患于未然,要依靠科技进步,加强科学管理,运用系统安全的原理和方法,提前分析危险点、危险源、危险场地等,预测和评估危害程度,发现和掌握危险出现的规律,制定合理有效的事故应急预案,采取相应措施,将危险消灭在萌芽状态。预防工作做好了,就可以保证建筑施工的安全化,实现安全第一,否则安全第一就会落空。



小贴士

建筑施工安全管理的基本原则有管生产必须管安全、坚持全程重视安全原则。

END



延伸阅读

国务院在《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》中明确指出:各级领导人员在管理生产的同时,必须负责管理安全工作。建筑施工安全是建筑业的头等大事,企业必须将安全寓于生产之中,并对生产发挥促进与保证作用。在建筑施工活动中,安全应该贯穿建筑施工的各个环节,以切实保障建筑业的稳定持续健康发展。

要落实管生产必须管安全原则,就要在建筑施工的过程中认真贯彻执行国家安全生产的法规、政策和各项技术标准,按照这些法规和技术标准制定出适合本行业、本企业实施的规章制度以保证建筑施工活动的安全。

END

二、建筑施工安全法律制度

为了保证建筑工程的质量和建筑施工活动的顺利进行,《安全生产法》《建筑法》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规规定了建筑施工安全生产责任制度、建筑施工群防群治制度、建筑施工安全生产认证制度、建筑施工安全生产教育培训制度、建筑施工安全生产检查制度、建筑施工伤亡事故处理报告制度、建筑施工安全责任追究制度。

(一) 建筑施工安全生产责任制度

《建筑法》确定了安全生产责任制度。建筑施工安全生产责任制度是建筑生产中最基本的安全管理制度,是所有安全规章制度的核心。建筑施工安全生产责任制度是指将

各种不同的安全责任落实到负责有安全管理责任的人员和具体岗位人员身上的一种制度。这一制度是“安全第一,预防为主”方针的具体体现,是建筑施工安全管理的基本制度。

在建筑施工活动中,只有严格执行安全生产责任制,严格遵守安全生产责任制相关的法律、法规、技术标准和安程序,才能真正实现安全施工、文明施工。建筑施工安全生产责任制度主要包括以下 3 个方面的内容。

1. 企业主要负责人的责任制

建筑施工企业的主要负责人即企业的法定代表人应对本企业的安全负全面责任。^①主要有以下几种《安全生产法》所规定的责任:

(1) 建立、健全本单位建筑施工安全生产责任制。

(2) 组织制定本单位建筑施工安全生产规章制度和操作规程。

(3) 保证本单位建筑施工安全生产投入的有效实施。对于满足建筑施工安全生产必备条件所需的资金投入,由建筑施工单位的决策机构、主要负责人予以保证,并对因必须资金投入不足而导致的后果承担责任。

(4) 监督检查本单位的建筑施工安全生产工作,及时消除建筑施工安全生产事故隐患。

(5) 组织制定并实施本单位建筑施工安全生产事故应急救援预案。

(6) 及时、如实地报告建筑施工生产安全事故。

相关法规还对建筑施工企业主要负责人在建筑施工安全生产方面的责任做出了进一步具体规定,要求企业主要负责人和主管生产的其他负责人对本企业的劳动保护和建筑施工安全生产负总的责任。认真执行劳动和安全生产政策、法规和规章制度;定期向企业职代会报告企业建筑施工安全生产情况和措施;制定企业各级干部的建筑施工安全生产责任制等制度;定期研究解决建筑施工安全生产中的问题;组织审批建筑施工安全技术措施计划并贯彻实施;定期组织安全检查和开展安全知识竞赛等活动;对职工进行建筑施工安全教育和遵章守纪教育;督促各级领导干部和各职能单位的职工做好本职范围内的建筑施工安全工作;总结与推广建筑施工安全生产先进经验;主持重大伤亡事故的调查分析,提出处理意见和改进措施,并监督实施。

2. 其他负责人的安全生产责任制度

建筑施工企业中的施工、技术、材料供应、设备管理、财务、教育、劳资、卫生等各职能机构都应在各自的业务范围内对建筑施工安全生产负责。

企业应该按照法律规定建立建筑施工安全机构并按照《建筑施工企业安全生产管理

^① 武文钰:《浅谈建筑工程施工单位负责人及项目负责人安全生产责任的落实》,《建筑安全》2008 年第 6 期,第 43 页。

机构设置及专职安全生产管理人员配备办法》，按照职工总数配备相应的专职人员，负责建筑施工安全管理工作。专职安全生产管理人员具有以下主要职责：

- (1) 负责施工现场安全生产日常检查并做好检查记录。
- (2) 现场监督危险性较大工程安全专项施工方案实施情况。
- (3) 对作业人员违规违章行为有权予以纠正或查处。
- (4) 对施工现场存在的安全隐患有权责令立即整改。
- (5) 对于发现的重大安全隐患，有权向企业安全生产管理机构报告。
- (6) 依法报告生产安全事故情况。

企业的总工程师对本企业劳动保护和安全生产工作负总的责任。项目经理、施工队长、车间主任应对本单位劳动保护和安全生产负领导责任。工长、施工员对所管工程的安全生产负直接责任。

3. 各岗位的工作人员的安全生产责任制度

对建筑施工企业来说，企业的总工程师对本企业劳动保护和建筑施工安全工作负总的责任。施工生产过程中，对国家财产和职工的安全健康负主要责任，从组织、管理、指挥、协调生产方面负安全责任；负责审批工程项目的施工组织设计、施工方案和在采用新技术、新工艺、新设备时，必须审查安全技术措施的适应性和可行性，督促贯彻执行；在计划、布置、检查、总结、评比生产的同时负责计划、布置、检查、总结、评比安全工作和文明施工工作，组织安全竞赛活动，总结推广好的典型。

对安全生产有突出贡献者，给予表扬和奖励；负责组织定期或不定期的安全检查和文明施工检查，组织有关部门和单位对职工进行安全生产和遵章守纪教育、新工人三级教育、特殊工种上岗前的培训取证教育等各项教育工作；在检查施工和生产的技术工作的同时，负责安全技术检查、指导工作，及时解决生产中的安全技术问题，对主管的职能部室，进行安全责任制教育，并检查执行情况；组织工程技术人员和有关部门对劳动保护工作、消除粉尘、噪声、改善劳动条件的项目的实施措施，并督促检查取得实效；认真贯彻执行劳动保护和安全生产的方针、政策、法律、法规、规定、文件和各项安全生产管理制度，并检查执行情况；参与重大伤亡事故的调查，组织技术力量对重大事故发生原因进行分析，提出技术鉴定意见和改进措施。

(二) 建筑施工安全群防群治制度

建筑施工安全群防群治制度是职工群众共同参与的预防安全事故的发生、治理的一种制度。这一制度是“安全第一，预防为主”方针的具体体现，是企业进行民主管理的重要内容，要求建筑企业职工在施工中遵守有关生产的法律、法规的规定和建筑行业安全规章、规程，不得违章作业，同时对于危及生命和身体健康的行为有权提出批评、检举和控告。

建立建筑施工安全群防群治制度应当做到：建筑施工企业制订的有关建筑施工安全的制度和相关重大技术组织措施计划应当提交职工代表大会讨论，在充分听取职工代表大会意见的基础上作出决策，发挥职工群众在建筑施工安全方面的民主管理作用；要把专业管理和群众管理结合起来，充分发挥职工安全员的覆盖作用；发挥工会在建筑施工安全中的作用，利用工会发动职工群众、教育职工群众、动员职工群众的力量预防安全事故的发生。

对新职工必须要加强施工安全教育，对特种作业工人要进行专业的技术教育，开展技术培训，配需资格证，教育到位才能允许上岗；发动职工群众依托施工经验开展技术革新、技术改造，采用有利于保证建筑施工安全的新技术、新工艺和新方法，积极改善职工的劳动条件，努力改善不安全、不利于职工健康的作业的条件，从而实现无害化作业；组织开展遵章守纪和预防事故的群众性监督检查，职工对于违反有关建筑施工安全的法律、法规和建筑行业安全规章、规程的行为有权提出批评、控告和检举。

（三）建筑施工安全生产教育培训制度

建筑施工安全生产教育培训制度是建筑施工安全的一项重要内容，是保证安全生产的重要手段。^① 通过建筑施工劳动安全生产教育培训，不仅能提高各级管理人员和职工对“安全第一，预防为主”的方针的认识，提高安全责任感，提高自觉遵守各项安全生产规章制度的自觉性和主动性，提高建筑施工安全的操作技能，而且能使建筑施工企业的管理人员和职工掌握安全生产的科学知识，认识和掌握在建筑施工活动中的危险因素和事故的发生规律，并正确运用科学技术知识加以治理和预防，及时发现和排除安全隐患，为确保建筑施工安全创造条件。

建筑施工企业对职工进行建筑施工安全生产教育培训的内容主要包括 4 个方面：

1. 有关建筑施工安全的法律法规、方针政策和安全施工规章制度的培训

通过对职工进行建筑施工安全生产方面的法律法规、方针政策和安全施工规章制度的教育培训，是职工能够正确理解和掌握有关建筑施工安全方面的法律法规、方针政策和安全施工规章，并在建筑施工活动中严格遵照执行。

2. 安全施工技能的教育和培训

对安全施工技能的教育和培训主要形式有入职教育、现场教育等多种形式和环节。对新入职的职工应当进行入职教育。教育内容包括安全施工技术知识、设备性能、操作规程、安全制度和禁止事项，必须经教育培训考试合格后，才可上岗。

3. 特种作业人员的建筑施工安全生产教育培训

特种作业是指容易发生人员伤亡事故，对操作者本人、他人及周围设施的安全可能

^① 聂芹：《论建筑施工过程中安全管理的几个要点》，《城市建设理论研究（电子版）》2013 年第 26 期。

造成重大危害的作业。直接从事特种作业的人员称为特种作业人员。根据相关规定,特种作业包括电工、金属焊接切割、起重机械、机动车驾驶、登高架设、锅炉、压力容器操作、制冷、爆破等作业。

特种作业人员的工作存在很多的危险因素,容易发生安全事故,因此,对这些员工进行专门的安全施工教育培训对他们提高认识、增强技能、以减少失误、防止和减少安全事故的发生非常有必要性。特种作业人员必须接受与本工种相适应的、专门的安全技术培训,经过安全技术理论考核和实际操作技能考核合格,取得特种作业操作证后,方可上岗作业;未经培训,或培训考核不合格者,不得上岗作业。

4. 采用新工艺、新技术、新材料、新设备时的教育和培训

在采用新工艺、新技术、新材料、新设备时,如果职工对其必须要掌握其安全技术特性,对该工艺、技术的原理、操作规程有清楚的把握,了解该材料、设备的构成、性质。对采用的新工艺、新技术、新材料或者新设备在生产过程中可能产生的危险因素的性质、可能产生的危害后果、如何预防这种危险因素造成事故的措施以及万一发生事故时如何妥善处理等事项,都要了解和掌握。

只有这样,生产经营单位才能有针对性地采取必要的防范措施,防止生产安全事故的发生。《安全生产法》(2002年版)第22条规定:生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备,必须了解、掌握其安全技术特性,采取有效的安全防护措施,并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训。

(四) 建筑施工安全生产市场准入制度

为确保建筑施工安全,国家对建筑业及其从业人员都实行了严格的市场准入制度。建筑施工企业必须具有法律、法规及国家标准、地区标准或国家标准规定的安全施工条件,条件不具备的,不得从事建筑施工活动。

1. 建筑施工企业安全许可证制度

根据《安全生产许可证条例》和《建设工程安全生产管理条例》等有关行政法规,原建设部(住房和城乡建设部)于2004年制定了《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》。

1) 建筑施工企业取得安全生产许可证的条件

建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程;保证本单位安全生产条件所需资金的投入;设置安全生产管理机构,按照国家有关规定配备专职安全生产管理人员;主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员经建设主管部门或者其他有关部门考核合格;特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书;管理人员和作业人员每年至少进行一次安全生产教育培训并考核合格;依法参加工伤保险,依法为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险,为从业人员缴纳保险费。

施工现场的办公、生活区及作业场所和安全防护用具、机械设备、施工机具及配件符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求;有职业危害防治措施,并为作业人员配备符合国家标准或者行业标准的安全防护用具和安全防护服装;有对危险性较大的分部分项工程及施工现场易发生重大事故的部位、环节的预防、监控措施和应急预案;有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备;法律、法规规定的其他条件。

2) 建筑施工企业安全生产许可证的申请

根据《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第5条的规定,建筑施工企业从事建筑施工活动前,应当依照本规定向省级以上建设主管部门申请领取安全生产许可证。中央管理的建筑施工企业(集团公司、总公司)应当向国务院建设主管部门申请领取安全生产许可证。前款规定以外的其他建筑施工企业,包括中央管理的建筑施工企业(集团公司、总公司)下属的建筑施工企业,应当向企业注册所在地省、自治区、直辖市人民政府建设主管部门申请领取安全生产许可证。

3) 建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理

根据《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第7条的规定,建设主管部门应当自受理建筑施工企业的申请之日起45日内审查完毕;经审查符合安全生产条件的,颁发安全生产许可证;不符合安全生产条件的,不予颁发安全生产许可证,书面通知企业并说明理由。企业自接到通知之日起应当进行整改,整改合格后方可再次提出申请;建设主管部门审查建筑施工企业安全生产许可证申请,涉及铁路、交通、水利等有关专业工程时,可以征求铁路、交通、水利等有关部门的意见。

4) 建筑施工企业安全生产许可证的有效期

根据《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第8条的规定,安全生产许可证的有效期为3年。安全生产许可证有效期满需要延期的,企业应当于期满前3个月向原安全生产许可证颁发管理机关申请办理延期手续;企业在安全生产许可证有效期内,严格遵守有关安全生产的法律法规,未发生死亡事故的,安全生产许可证有效期届满时,经原安全生产许可证颁发管理机关同意,不再审查,安全生产许可证有效期延期3年。

5) 建筑施工企业安全生产许可证的变更与注销

《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第9、10、11条分别对建筑施工安全生产许可证的变更、注销和遗失补办做了规定。

建筑施工企业变更名称、地址、法定代表人等,应当在变更后10日内,到原安全生产许可证颁发管理机关办理安全生产许可证变更手续。

建筑施工企业破产、倒闭、撤销的,应当将安全生产许可证交回原安全生产许可证颁发管理机关予以注销。

建筑施工企业遗失安全生产许可证,应当立即向原安全生产许可证颁发管理机关报