

工程建设安全管理中施工合同有关各方的职责^{*}

何伯森 张水波 查京民

(天津大学管理学院)

摘要: 工程建设安全管理在工程实施过程中十分重要。本文介绍了 ILO、BSI、AIHA 制定的有关职业健康安全管理导则、我国相关的法律以及当前安全生产的形势, 然后根据我国相关的法律、法规中的有关规定以及国际上权威性工程咨询组织 (FIDIC, ICE, AIA) 编制的合同条件范本中的论述, 对承包商、业主和监理工程师在安全管理中的职责和法律责任进行了详细的讨论。对国内某些工程安全事故的处理发表了笔者的观点和评论。

关键词: 安全管理; 工程建设; 合同条件; 承包商; 业主; 监理工程师

中图分类号: TU714

文献标识码: A

文章编号: 1000-131X (2004) 05-0101-05

ON THE ALLOCATION OF LIABILITIES FOR SAFETY AMONG CONSTRUCTION CONTRACT PARTIES

He Bosen Zhang Shuibo Zha Jingmin

(School of Management, Tianjin University)

Abstract: Safety is one of the major concerns in the construction process. Starting with a brief introduction to the safety guidelines prepared by ILO, BSI and AIHA, China's legal framework relating to safety and the current situation of safety in construction, then based on China's legal provisions and those specified by international organizations in their model forms for conditions of contract, this paper provides a detailed discussion of the respective obligations and liabilities of parties involved in the construction process. Finally, the authors also present their views and comments on the verdict of one legal case concerning safety liabilities.

Keywords: safety management; construction; conditions of contract; contractor; employer; consulting engineers

1 引 言

工程安全在我国和国际上都是一个十分受到关注的问题。广义的工程安全包含两个方面的含义: 一是工程本身的安全, 也就是建筑物质量是否达到了合同要求、能否在设计规定的年限内安全使用, 工程本身的安全又涉及到设计的质量和施工的质量, 二者缺一不可; 另一方面是指在工程施工过程中人员的安全, 特别是合同有关各方在现场工作人员的生命安全。本文讨论的主要指后者。

安全管理在全世界已被提到很高的地位, 国际劳工组织 (ILO) 制定了“职业安全健康管理体系导则 (OSH2001)”。许多国家也都有专门的规定。

1996 年, 英国标准化协会 (BSI) 制定并发布了英国国家标准 BS8800: 1996《职业卫生安全管理体系

指南》; BSI 先后与南非标准局等 13 个组织在 1999 年联合制定了职业健康安全管理体系的“规范” OHSAS18001: 1999 及“指南” OHSAS18002: 2000。这些文件综合了世界各国和有关组织在职业健康安全管理方面成功的经验, 发布后受到世界各国的广泛关注^[1]。

美国很早就开始关注工程的安全管理问题。在 1970 年即颁布了“职业安全与健康法”^[2], 1996 年美国工业健康协会 (AIHA) 制定了《职业健康安全管理体系 AIHA 指导性文件》^[1]。

我国政府一直十分重视工程建设中的安全管理问题, 制定了很多规章制度和管理办法, 如 JG59-99《建筑施工安全检查标准》等, 并且采取了很多措施。但是由于我国的工程建设规模巨大, 而建设管理水平参差不齐, 安全生产的管理和职工安全教育比较滞后, 因而“当前建设系统的安全形势严峻……建筑施工重大事故又呈上升趋势, 2001 年四级以上重大伤亡事故 1004 起, 死亡 1045 人, 其中三级 (一次死亡

收稿日期: 2002-12-09

基金项目: 国家自然科学基金 (70171003)

3 艘 9 人) 以上事故 30 起, 死亡 149 人, 比 2000 年死亡人数上升了 23.14 %^[3]。为了进一步加强对各类工程建设以及其他各个领域的安全生产, 国家制定了“安全生产法”, 并已于 2002 年 11 月 1 日开始实行。该法是我国第一部全面规定安全生产的专门法律, 是各有关单位安全生产所必须遵循的行为准则。该法的正式实施必将大大提高我国工程建设安全管理水平, 我国的“注册安全工程师”的专业资格认定也将在全国展开。

本文主要讨论的问题是在工程建设安全管理中合同有关各方的职责, 此处“合同有关各方”的含义是指: 签订施工合同的业主方和承包商方, 以及受业主委托对工程项目进行管理的监理工程师 (以下引用国外文献时用工程师或建筑师)。

2 承包商在安全生产中的职责

在我国的相关法律、法规, 国际上权威性的工程咨询业组织以及我国建设部、水利部、国家电力公司等的相关合同条件范本中, 均明确规定: 承包商是工程施工安全的一方。这里需要明确的一点是: “承包商”是指施工企业法人单位。

2.1 我国的法律和合同范本中的规定

我国的“建筑法”中规定: “施工现场安全由建筑施工企业负责。实行施工总承包的, 由总承包单位负责。分包单位向总承包单位负责, 服从总承包单位对施工现场的安全生产管理” (第 45 条)。“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” (第 48 条)^[4]。

“安全生产法”中也明确规定: “建筑施工企业……应当设置安全生产机构或者配备专职安全生产管理人员” (第 19 条)。生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产负有的职责包括: 健全安全生产责任制; 检查安全生产工作、消除隐患; 制定安全生产事故应急救援预案; 及时、如实地报告生产事故等 (第 17 条)。生产经营单位还应重视安全教育和培训, 并应告诉工作人员现场存在的危险因素和应采取的防范措施 (第 21 条、第 36 条); “生产经营单位必须依法参加工伤保险, 为从业人员缴纳保险费” (第 43 条)^[5]。此外有许多有关的安全生产保障的规定在此不一一列举。在“安全生产法”中还明确规定: “建设项目安全设施的设计人、设计单位应当对安全设施设计负责” (第 26 条)^[5]。施工安全设施是为了保障工程项目建设过程中的人身和工程安全的, 安全设施的设计和施工一般都应由承包商一方完成, 安全设施

的设计或是实施如果出了问题, 都应由承包商一方负完全责任。

建设部制定的《建设工程施工合同 (示范文本)》有关“安全施工”中规定: “承包人应遵守工程建设安全生产有关管理规定, 严格按安全标准组织施工, ……由于承包人安全措施不力造成事故的责任和因此发生的费用, 由承包人承担” (第 20.1 款), “承包人必须为从事危险作业的职工办理意外伤害保险, 并为施工场地内所有人员生命财产和施工机械设备办理保险, 支付保险费用” (第 40.4 款)^[7]。

2.2 国际上权威性行业组织范本中的论述

下面我们再看一下国际上权威性的行业组织所编制的合同条件范本对工程实施中的安全职责问题是如何论述的。

国际咨询工程师联合会 (FIDIC) 在 1999 年出版了几本新版合同条件, 在“施工合同条件” (新红皮书)、“工程设备与设计/建造合同条件” (新黄皮书) 以及“EPC 交钥匙项目合同条件” (银皮书) 中对安全生产的职责均有明确的规定: 这三本合同条件均在承包商的一般义务中明确规定“承包商应对所有现场作业、所有施工方法和全部工程的完备性、稳定性和安全性承担责任” (第 4.1 款)。在“安全程序”中规定: 承包商应遵守所有适用的安全规则; 照料现场所有人员的安全; 除去现场的障碍; 提供安全设施等 (第 4.8 款)^[8]。

英国土木工程师学会 (ICE) 编制的 ICE 合同条件 (1991 年第 6 版, 93 年修正版) 规定: “承包商应为一切现场操作和施工方法的足够稳定性和安全性负责。” (第 8 条) “承包商在工程实施全过程中, 应全面关心有机留在现场上的任何人员的安全, 并保持现场 (在承包商控制范围内) 和工程 (尚未竣工或尚未为雇主占用者) 处于秩序良好状态, 以避免对上述人员造成危险” (第 19 (1) 款)。还要求提供各种防护装置和安全标志^[9]。

美国建筑师协会 (AIA) 的合同条件 AIA - A201 “施工合同通用条件” (1997 年版) 中对工程安全的规定也有明确的规定: “如果合同条件中对施工手段、方案、技术、顺序或程序都专门做了明确的规定, 承包商则需对施工现场的安全做出评估, ……承包商对所采用的施工手段、方案、技术、顺序或程序在施工安全方面要独自担负全部责任” (第 3.3.1 款)^[10]。

2.3 承包商应对工程的安全生产承担主要责任

为什么在法律条文、我国和国际组织的合同示范文本中均明确规定承包商要对工地的安全承担主要责任呢? 因为在与业主方签订的工程承包合同中, 承包

商的最基本的义务就是应该在合同规定的竣工时间内, 将一个质量合格的工程按时交付给业主。在工程建设过程中的一切事宜(包括施工组织设计、施工方法及施工机械的选用、安全管理、环境管理等)都是承包商为完成要交付给业主的永久性工程所采用的各种临时性措施, 尽管监理工程师可以对这些措施进行审查、监督和检查, 提出要求和建议, 但对这些临时性措施的安排和决定权是承包商的, 因而承包商应对其生产中的安全性负全部责任。

关于对工作人员的工伤社会保险, “建筑法”、“安全生产法”以及《建设工程施工合同(示范文本)》中均有明确的规定。但在这里要强调的一点是, 如经业主批准工程延期竣工, 则承包商要及时补办延长保险期限, 否则将对此期间发生安全事故时涉及的有关工伤人员承担全部赔偿责任。

3 业主在安全生产中的职责

3.1 我国的法律和合同范本中的规定

在我国相关的法律文本中, 没有直接规定业主方(发包人)在安全生产方面的职责, 在建设部《建设工程施工合同(示范文本)》中规定: “发包人应对其在施工现场的工作人员进行安全教育, 并对他们的安全负责。发包人不得要求承包人违反安全管理的规定进行施工。因发包人的原因导致的安全事故, 由发包人承担相应责任及发生的费用”(第20.2款); “在工程开工前, 发包人为建设工程和施工场地内所有人员及第三方人员生命财产办理保险, 支付保险费用”(第40.1款)^[7]。

3.2 国际上权威性行业组织范本中的论述

FIDIC在1999年编制的前述3个合同条件范本中, 对业主方在安全方面的要求仅限于业主方应负责保证在现场的业主方人员和其他承包商根据“安全程序”和“环境保护”有关条款的要求, 采取与要求承包商采取的类似行动(第2.3款)^[8]。

ICE合同条件中规定, “如业主方使用自己的工人在现场工作, 则业主应全面关心现场所有人员的安全……如业主在现场雇用其他承包商则应要求他们同样的关心安全, 避免危险”(第19款(2))^[9]。

前文提到, AIA-A201合同通用条件中要求承包商对业主方提供的合同文件中现场施工安全措施要进行评估, 要求承包商在评估后, 如感到合同条件中的规定不够安全, 应及时书面通知业主和建筑师, 并暂停有关部分施工。如业主不接受承包商建议, 执意要执行合同中的规定, 则由此产生的损失和损害由业主

一方独自承担(第3.3.1款)^[10]。

3.3 业主在工程安全生产中的职责

如前所述, 既然承包商应对工程实施中的安全负责, 因此业主方一般不承担这方面的责任。但是在工程建设中, 以下几项工作应该由业主方负责组织和落实:

(1) 如工地有两个以上承包商在同一作业区工作, 可能危及对方生产安全时, 应由业主方组织各方签订安全生产管理协议, 明确各自的安全生产职责和应采取的安全措施, 并指定专职安全管理人员对安全工作进行检查和协调^[5]。

(2) 对业主方在工地的工作人员应进行安全教育, 提出安全生产的要求和做出相应的规定^[7]。

(3) 如果在某些项目合同中明文规定由业主方办理保险, 则业主方作为投保人要为在工地工作的有关人员(业主方人员、工程师、承包商方人员、第三方人员等)办理保险。

依照我国的法律、法规和参照国际惯例, 在下列几种情况下, 业主是要承担安全事故的法律责任的:

(1) 业主将工程发包给不具有相应资质的承包商, 从而产生管理不善, 造成安全事故的;

(2) 业主要求建筑设计单位或建筑施工企业降低设计、施工标准, 从而造成安全事故的^[4];

(3) 如果由于业主方人员腐败、受贿、允许承包商采用不合格的材料, 从而影响工程质量, 造成安全事故的;

(4) 如果是由业主方提供全部设计文件(包括施工组织设计中的安全生产设计), 当承包商对安全生产设计进行研究评估后, 提出该设计不满足安全施工要求, 而业主方坚持采用自己提供的安全生产设计文件, 从而造成安全事故的;

(5) 如果由于业主方要求承包商违反安全管理的规定和生产规律, 进行施工或赶工, 对承包商提出的合理建议不予采纳, 从而造成安全事故的;

(6) 如果由业主方作为投保方办理保险, 当工程经业主方批准延期竣工时, 业主方未及时补办延长保险期限, 而在此期间出现安全事故时。

4 监理工程师在安全生产中的职责

4.1 我国的法律和合同范本中的规定

“建筑法”中没有直接涉及监理工程师对安全的职责, 只是规定“工程监理人员认为工程施工不符合工程设计要求、施工技术标准和合同约定的, 有权要求建筑施工企业改正”(第32条)^[4]。这当中隐含着

监理工程师应了解设计、施工技术标准和合同中有关安全的规定,并对承包商的安全管理进行监督,有权要求承包商改正。

4.2 国际上权威性行业组织范本中的论述

FIDIC “新红皮书” “工程师的职责与权力” 中规定: “业主应任命工程师, 工程师应履行合同中赋予他的职责”, “工程师的任何批准、校核、证明、同意、检查、检验、指示、通知、建议、要求、试验或类似行动 (包括未表示不批准), 不应解除合同规定的承包商的任何责任, 包括对错误、遗漏、误差和未遵办的责任” (第 3.1 款)^[8]。

AIA - A201 合同通用条件 “建筑师的合同管理” 中对建筑师的职责有十分明确的界定。 “.....总之, 对于工程的施工手段、方案、技术、操作顺序或程序、安全防范以及施工计划, 建筑师既无权控制支配, 也不必承担义务。因为按照第 3.3 款规定, 上述责任完全是承包商的职责” (第 4.2.2 款)^[10]。 “建筑师对承包商、分包商或二者的代理或雇员等, 既不需控制支配他们的行为, 也不必为他们的疏忽和后果承担责任。” (第 4.2.3 款)^[10]。 “建筑师对承包商报批文件和材料的复审不代表对承包商的施工手段、方案、技术、操作顺序或程序等方面在安全防范上通过了合法的批准。” (第 4.2.7 款)^[10]。

4.3 监理工程师在安全生产中的职责

4.3.1 对监理工程师的地位与作用的理解

在合同条件中, 监理工程师这一角色在国外一般叫咨询工程师或建筑师。监理工程师一般指一个实体公司, 或是指个人, 我国的 “总监理工程师” 即是由监理公司指派的在工程项目上的总代表, 履行相当于 FIDIC 和 ICE 合同条件中的 “工程师” 或 AIA 合同条件中的 “建筑师” 的职责和行使相应的权力。

监理工程师是受雇于业主, 按照业主与监理工程师的合同中规定的职责范围, 以及业主和承包商签订的合同中规定的监理工程师的职责和权限, 行使合同中赋予的权力, 为业主进行项目管理。监理工程师属于业主的人员, 不是独立的第三方^[8], 他无权更改合同, 也无权解除业主和承包商任一方的义务或责任。

监理工程师应按照业主和承包商签订的合同管理工程项目的实施, 以使业主按合同规定的工期得到一个质量合格的工程, 同时协助业主控制投资。监理工程师应对承包商的施工工作进行检查、监督和管理, 而不宜对承包商的施工方法、各类临时工程的修建和施工措施 (包括安全措施) 具体指挥和干预。如果监理工程师发现承包商的工作计划拖延或施工措施不当, 将影响到工程质量时, 他可以及时提出意见和建

议, 但这是为了业主的利益, 具体的改进措施应该由承包商来决定和负责。如果工程师由于渎职或未尽到其监督和管理的职责, 从而给业主造成了损失, 他也应承担一定的赔偿责任, 但以监理合同中的约定为限。在国外这种赔偿一般均通过职业责任保险来解决。

4.3.2 监理工程师在安全生产中的工作

为了保证工程的进度和质量, 监理工程师也应该关心工程的安全生产。根据业主要求和合同中的规定, 他可以审查承包商的安全措施设计方案, 督促承包商建立安全监管机制, 关心工程和人身保险, 对工地的安全设施可以提出意见和建议; 如发现重大安全隐患应及时向承包商发出警告, 当遇到紧急情况时, 监理工程师有权下令停工。监理工程师也有权向主管部门和施工安全监督机构报告^[11]。但这仅仅是提出意见和建议, 安全责任仍应由承包商承担。

4.3.3 工程师对安全生产应承担的法律责任

依照我国 “刑法” 规定: “建设单位、设计单位、施工单位、工程监理单位违反国家规定, 降低工程质量标准, 造成重大安全事故的, 对直接责任人员, 处五年以下有期徒刑, 或者拘役, 并处罚金; 后果特别严重的, 处五年以上十年以下有期徒刑, 并处罚金” (第 131 条)^[6]。

在下面一些特殊情况下, 监理工程师应对安全生产承担法律责任:

(1) “建筑法” 规定: “工程监理单位与建设单位或者建筑施工企业串通, 弄虚作假、降低工程质量的, 责令改正, 处以罚款, 降低资质等级或者吊销资质证书; 有违法所得的, 予以没收; 造成损失的, 承担连带赔偿责任; 构成犯罪的, 依法追究刑事责任” (第 69 条)^[4]。

(2) “建筑法” 规定: “工程监理单位与承包单位串通, 为承包单位谋取非法利益, 给建设单位造成损失的, 应当与承包单位承担连带赔偿责任” (第 35 条)^[4]。

由于上述情况引发安全事故的, 当然要承担法律责任。

(3) 监理工程师在施工过程中未对工程进行认真验收, 从而发生工程质量事故, 造成重大安全事故的;

(4) 监理工程师存在腐败、受贿行为, 批准不合格的分包商进场施工, 从而造成工程质量事故, 引发重大安全事故的;

(5) 监理工程师存在腐败、受贿行为, 与供货商勾结, 批准使用不符合安全要求的材料和设备, 从而

导致重大安全事故的；

4.3.4 某电视台演播中心工程的安全事故

该工程在 2000 年 10 月 25 日由于模板支撑系统整体倒塌，造成 6 人死亡，1 人重伤，33 人轻伤的重大伤亡事故，除承包商的项目经理被判刑外，监理公司驻工地总监理工程师因“未对施工方案进行审查认可，未对模板支撑系统验收进行监督，对事故方的违规行为没有下达停工令，无监理工程师资格证书上岗，对事故的发生应负全部责任，被判处有期徒刑 5 年”^[12]。除去“资格证书”问题应属监理公司的责任外，笔者认为对总监判刑的依据既不符合我国的“刑法”、“安全生产法”和“建筑法”，也不符合国际惯例。模板支撑系统，仅是临时性的工序，工程施工中还有很大数量的各类临时性工程和工作（如施工桥梁架设、各类辅助车间的加工、设备和材料的装卸等），这完全是承包商的工作，承包商应负责采取可靠的安全措施。要求工程师对这一类工作中的安全事故承担责任是没有法律依据的。前面引用的国内外合同条件范本对这个问题的观点已表述的很清楚，下面再引述一位英国法官 Salmon 对著名的 Clayton 诉 Woodman 一案的评述：

“建筑师没有任何权力指示承包商的工作方法以及采取的安全预防措施。规范和合同清楚地表明由承包商决定安全预防措施。建筑师与承包商之间没有任何合同关系，法律没有对建筑师施加任何责任来建议承包商有关安全事宜，即使建筑师知道承包商所做事宜是高度危险的。即使建筑师缺乏注意或知识，其未能重视承包商所做事宜的危险，其仍没有多大责任”^[13]。

5 结 语

综上所述，施工企业及其委派在工地实施项目的

代表（即承包商派往工地的项目经理）是工地安全生产的负责人，而业主和监理工程师除去上文所述的几类特殊情况外，对安全生产和安全事故是不承担责任的，更不应“对事故的发生负全部责任”。这就是笔者根据我国的法律和国际惯例得出的必然结论。

参 考 文 献：

- [1] 陈元桥. GB/T28001 - 2001 职业健康安全管理体系规范. 理解与实施 [M]. 北京：中国标准出版社，2001
- [2] 方东平，等. 工程建设安全管理 [M]. 北京：中国水利水电出版社，2001
- [3] 汪光焘. 2002 年 5 月 27 日在全国建设系统安全生产电视电话会议上的讲话.
- [4] 中华人民共和国建筑法 [M]. 北京：法律出版社，2002
- [5] 中华人民共和国安全生产法 [M]. 北京：法律出版社，2002
- [6] 中华人民共和国刑法 [M]. 北京：法律出版社，2002
- [7] 建设部. 工商行政管理局. 建设工程施工合同（示范文本）[E8]. 1999，12
- [8] FIDIC Conditions of contract for construction [M]. （1999 年，第 1 版）. 朱锦林译. 北京：中国机械工业出版社，2002
- [9] ICE ICE Conditions of contract. （1991 年第 6 版，1993 年订正版）[M]. 张琰译. 北京：中国建筑工业出版社，2001
- [10] AIA A201 General conditions of the contract for construction [M]. （1997 年版）. 孟庆禹等译. 北京：中国经济出版社，1998
- [11] 都贻明. 工程安全生产的监管与事故责任问题的探讨 [J]. 建设监理，2002 年（3）：55 篇 57
- [12] 魏镜宇. 总监判刑与法不合. 中国建设监理简讯 [J]. 2002
- [13] 邱闯. 国际工程合同原理与实务 [M]. 北京：中国建筑工业出版社. 2002

何伯森 教授，中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员，主要从事国际工程管理方面的教学、研究和咨询。通讯地址：300072 天津大学管理学院

张水波 副教授，香港大学房地产与建设系博士，主要从事国际工程管理教学、研究和咨询。

查京民 副教授，主要从事工程项目管理、安全管理方面的教学、研究和咨询。