

施工安全管理责任范围初探

许文忠 (重庆融华房地产有限公司, 重庆 400054)

摘要:文章在对安全监理的责任来源, 安全监理责任范围的划分, 如何落实安全监理职责作了阐述, 并将法律法规赋予的安全责任进行了统计分析; 对如何履行安全监理职责, 特别是履行向主管部门报告的职责进行了重点分析。期望能创造监理的正常工作环境。

关键词:安全; 监理责任; 检查; 整改; 职责

中图分类号: F407.9

文献标识码: C

文章编号: 1007-4104 (2007) 06-0063-04

人类的任何实践活动都要付出代价, 安全生产尤其如此。但是, 这个代价该谁付、怎么付? 施工安全监理这个我国特有的新生事物, 自《建设工程安全生产管理条例》(简称《条例》)颁布实施三年多来, 监理行业已为此付出不少代价。在市场不规范, 法律法规不健全, 国家监管不到位的环境下, 施工现场安全事故频繁发生, 监理人员自我保护意识不强, 因此而承担连带责任甚至当“替罪羊”的现象时有发生。其中, 安全监理责任范围不明确, 使监理人员难以把握分寸, 因此有必要对施工安全监理责任范围进行探讨。

1 安全监理责任来源

在现有的国情下, 安全监理主要为政府需求, 其责任由政府主管部门赋予; 其次为市场需求, 其责任为合同约定。

1.1 法律法规赋予的法律责任

1.1.1 根据国家《安全生产法》, 未明确安全监理责任。

1.1.2 根据国家《建筑法》, 未明确安全监理责任, 有待修订时完善。

1.1.3 根据国家《刑法》第一百三十七条“……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, ……”将进行处罚。这是目前唯一的、也是最早的安全监理法律层面责任依据, 但并非安全过程管理责任。

1.1.4 国务院《条例》第十四条明确规定了安全监理工作要求。第五十七条明确规定了安全监理的法律责任, 其应受罚的违法行为如下: (一)未对施工组织设计中安全技术措施或专项施工方案进行审查

的; (二)发现安全事故隐患未及时要求施工单位整改或者暂时停止施工的; (三)施工单位拒不整改或者不停止施工、未及时向有关部门报告的; (四)未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

到目前为止, 《条例》是贯彻“安全第一、预防为主”安全方针唯一的安全监理纲领性文件, 上述四条内容均为贯彻“预防为主”, 防止安全事故发生有力措施。对第(一)条, 监理应认真审查安全措施并提出改进意见后实施, 有文字依据, 比较好鉴定监理责任范围。对第(二)条, 是监理起把关作用的重要环节。监理若能认真履行安全监理职责并留下监理证据, 责任范围也比较明确。对第(三)条, 分寸极难把握, 是本文讨论的重点。对第(四)条, 范围太大, 也不易鉴定监理的责任范围。

1.1.5 《安全生产违法行为行政处罚办法》, 是针对生产经营单位及个人的, 本不适用于监理。但目前没有针对监理违法性质较轻的处罚法规, 政府主管部门往往参照此规定处理监理, 这是处罚不当的原因之一。

1.1.6 新颁布的《安全生产事故报告和调查处理条例》主要针对“事故发生单位”进行处罚, 但实施过程中有可能扩大到监理头上, 需高度警惕。

1.2 部门规章规定的行政责任

1.2.1 建设部建市[2006]248号《关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见》(简称《意见》), 对《条例》内容进行了细化, 明确了安全监理工作内容、程序及责任, 强化了可操作性, 使监理工作有了具体的操作依据。最重要的是明确

了“监理单位履行了上述职责，施工单位未执行监理指令继续施工或发生安全事故的，应依法追究监理单位以外的其它相关单位和人员的法律责任”。这是唯一指出监理只要认真履行了职责可不受罚即不当“替罪羊”的文件。但美中不足的是仍未对该向主管部门报告的责任范围进行细化。

1.3 规范标准的要求

1.3.1 《监理规范》没有安全监理内容，修订时需补充明确各级监理人员的安全监理职责。

1.3.2 《工程建设标准强制性条文》对施工安全、结构安全、使用安全及功能均作了规定，是《条例》规定应执行的标准。

1.3.3 新颁布的《建设工程监理与相关服务收费标准》中已包括了安全监理的工作内容，但却难以实施。安全监理无法收费一直困扰着监理行业，使监理行业难以为继的局面很难改变。

从以上的叙述可以看出，安全监理的法律法规极不健全，有待完善。

1.4 合同责任

1.4.1 目前《建设工程委托监理合同》(示范文本)中缺乏安全监理内容。通用条件第二十七条中明确：监理人员应认真、勤奋地工作，为委托人提供与其水平相应的咨询意见后，“监理人对承包人违反合同规定的质量要求和完工(交图、交货)时限，不承担责任”。今后监理合同补充安全监理内容时也应照此原则修订。

1.4.2 现在市场上监理合同补充条款中安全监理责任内容五花八门：有真心希望监理管好安全，使工程顺利完工的；也有恶意推卸责任，让监理充当“替罪羊”的；其实从法理上“建设单位不能对施工单位的作业行为行使权利和承担责任”^[1]。因而无权将安全责任委托给监理。但目前市场不规范，这也是无可奈何的事情。

2 安全监理责任的划分方法

2.1 安全监理责任的划分方法

2.1.1 按事故伤害的类型分类

事故伤害五大类型为“坍塌、高处坠落、物体打击、机械伤害、触电”。大多数群死群伤事故均由坍塌所致，如基坑坍塌、边坡垮塌，脚手架及模板支撑坍塌，起重设备倒塌，均应作为一类责任。一类责任对应于必然性事故，其特点为：(1)有明确的孕育点(危险源)及孕育原因；(2)有持

续的流变过程；(3)事故发生对孕育点周边环境产生影响造成破坏。

而其它四种伤害类型一次性发生多为个别人伤亡，但发生的频率较高，特别是高处坠落的死亡人数比例最高，偶然性因素极多，其防范最难。从监理角度极难控制，所以只能将其划为二类责任。

2.1.2 按事故危害程度划分

按事故的危害程度，即按人员伤亡数量来划分，可按监理工作性质分为以下三类。一类责任：群死群伤事故。二类责任：个别人死亡及重伤。三类责任：轻伤。

2.2 按文明施工监理责任的划分

国家对监理的责任主要追究事故隐患的防范，而地方政府和建设单位却把文明施工责任也落实给监理，扩大了监理的责任范围。文明施工内容中文明施工管理和安全防护，机械、用电、消防等与安全事故有直接联系，监理责无旁贷，而其它如场地、环保等只能尽力而为了。

2.3 安全监理责任范围的划分

2.3.1 一类责任：即重大责任，主要为防止群死群伤事故的发生，对应国家刑事责任、范围明确。

2.3.2 二类责任：即重要责任，指防止个别伤亡事故的发生，对应国家行政责任，这是最难把握的范围。

2.3.3 三类责任，即一般责任，指防止轻伤事故发生以及文明施工的部分内容，对应地方行政责任(本文从略)。

3 如何落实安全监理职责

3.1 督促施工单位完善项目安全组织保障体系

组织的核心是职责明确的管理岗位及人员，督促施工单位完善项目安全组织保障体系，只有管理人员配置齐全、分工明确，责任落实，才能使现场安全机构正常运行，这是落实安全监理职责的前提。

现场上除项目经理、生产副经理、安全员等大家熟悉的岗位外，最重要的岗位是技术负责人。这是目前唯一没有资质要求的岗位，却负责施工组织设计及施工方案的编制，安全技术措施及整改方案的提出，现场规范标准的贯彻，是履行计划、控制职能的重要岗位。而目前现场上大量启用经验不足的年青人上岗，已成为施工力量中薄弱环节，应特别重视重点帮扶。安全员数量按工程规模配置也是检查反馈现场安全状况，落实安全技术措施，制止违章行为的重要环

节。

3.2 认真审查施工组织设计中安全技术措施或专项方案

如何审查施工组织设计及专项方案已有很多文章讨论,本文着重强调应对容易导致坍塌事故一类责任的方案进行认真审查。如边坡及基坑支护不确定因素较多,还涉及土力学应保守对待;塔吊深基础独立桩基主要承受弯矩不能仅按构造配筋;外脚手架及模板支承立杆步距过大易失稳,而立杆承载力与步距并非成一次反比关系。

审查方案是监理的基本职责,若对方案缺陷缺乏洞察能力,简单批复“同意按此方案实施”是严重的失职行为,若因此而导致重大事故发生将被追究刑事责任。

3.3 认真检查现场安全设施及安全措施落实情况,发现隐患及时通知整改

根据安全工程学理论,“各种事故都是可以预防的”^[2],但实践中,绝大多数事故发生前都有预兆,特别是重大安全事故,往往由很多因素综合而成,有一个孕育、发展、发生的过程,控制住其中某个重要环节就可避免事故发生。现场检查是监理最能发挥安全监理把关作用的环节。

3.3.1 检查安全设施是否按方案搭设

安全设施不按方案搭设是施工现场通病,其原因多为交底不到位,分包商偷工减料、总包监管不力。较常见的如边坡放坡不够;降排水不力;基坑、模板、外架主要支承件偏稀,支承方式错误;临边防护、安全通道不规范;外架随层防护滞后等等。监理查到后均有必要立即通知施工单位并尽快发监理通知要求整改,必要时下停工令。

3.3.2 检查现场事故隐患苗头,及时进行处理

事故隐患往往有迹可寻,如边坡出现裂缝或发生土石滚动,基坑出现浸水或地下水位变化,支承件变形,外架倾斜,钢丝绳发毛,吊装过量,施工荷载超载,违章作业等大量隐患均可目视查到。塔吊地脚螺栓或底节螺栓松动可通过手摸检查(但监理无权上塔吊检查)。出现异常噪音或异味需及时分析判断。更重要的是重视通过和现场人员的沟通了解现场隐患的情况及原因,及时分析处理,将事故隐患处理在事故发生前。

检查事故隐患,制止事故发生,是政府赋予监理行业安全监理职责的主要内容。如何制止、能否

制止事故发生,不仅需要考验监理的管理水平,甚至超越了监理能力,于是就需要监理履行向政府主管部门报告的职责。

3.4 什么情况下需要履行监理的报告职责

处理事故隐患的手段如果仅仅是技术性的较为好办,如笔者曾查到塔吊底节螺栓无法紧固,当即断电停机责令全部更换,这涉及人命关天谁也不敢阻拦。但若涉及大量返工,需要投入大量人力、物力、时间,问题的性质转变成经济性甚至社会性时就复杂了。花费大量金钱,施工单位不愿意,延误工期,建设单位也不支持。甚至监理单位出于自身利益考虑,也不支持总监向主管部门报告。那么什么情况下履行监理的报告职责,其分寸就极难把握了。

3.4.1 积极协调沟通,尽量转化矛盾

笔者以为,遇到难以处理的重大事故隐患,首先要采取积极主动,与人为善的态度与施工单位沟通,站在施工单位的立场分析利害得失,不仅算经济账甚至要算政治账,尽量打动对方并得到理解和支持;其次必须留下书面依据并向建设单位报告以防不测;最好再向安监站口头汇报以取得支持,为必要时正式作出书面报告留下伏笔。尽量创造一个由施工单位积极主动处理事故隐患的局面以维持和谐有序的工作环境。如笔者在处理某现场6000多平方米转换层模板支承体系因不按方案搭设,存在大量安全隐患的过程中即如此办理,结果得到施工单位的积极支持,仅节约返工的人工费就达近万元,取得非常好的效果。

3.4.2 监理履行报告职责的条件

(1) 必要条件:①事故发生将危及人身安全或造成重大财产损失,特别是可能导致群死群伤的重大事故;②施工单位拒不整改或不停止施工,特别是在抢工期间。

(2) 充分条件:事故隐患在继续发展,监理已失去控制能力。

3.4.3 监理履行报告职责的分寸

(1) 比较好把握分寸的案例。如前所述,某转换层模板支承体系缺乏大量的立杆、横杆、扫地杆、剪刀撑及扣件,独脚杆比比皆是,某大梁下每一根独脚杆上支承两根立杆,即一个扣件将承受约5吨荷载,不整改浇混凝土时必然坍塌。但当时监理还掌握有钢筋验收及下达混凝土浇灌令签署两项

权利，现场并未失控，未达到履行报告职责的充分条件，故而通过协调沟通说服施工单位进行整改而转化了矛盾。若是施工单位要强行浇筑，那就必须立即报告主管部门进行制止了。

(2) 难于把握分寸的案例。如模板支承但不浇混凝土不会坍塌，有一个明确的临界点，比较好把握分寸。而边坡滑坡、基坑坍塌、外架垮塌等大量事故是从流变到突变而发生的，并没有一个明确的临界点，极难把握分寸。故笔者以为，凡是可能导致群死群伤重大事故且已达到必要条件，监理均应履行报告职责。

令监理更难把握分寸的是那些容易导致个别人死亡的如高处坠落事故。该类事故发生面广、不确定因素多，特别是在抢工期间外架随层防护及临边防护跟不上是普遍现象，监理根本无法控制，故类似案例不应纳入监理报告职责范畴，否则我们的主管部门就不要干别的事了。整天都要处理类似事件还得了！即使发生事故，只要监理进行了检查，督促了整改就应按《意见》规定免责。监理这个“筐”不能再什么东西都往里装了，否则谁还敢干监理！笔者自干监理以来就把安全监理作为研究课题并身体力行，在现场查处过不少重大隐患，得到建设单位乃至施工单位的普遍好评，但至今未履行过报告职责，不是不愿而是不能，在监理生存艰难的情况下受些委曲也只好奈何了。

3.5 严格依照法律法规及强标实施监理

法律法规和强标是最重要的监理依据，是监理工作不可逾越的底线，特别是涉及安全的强标简直

就是监理的护身符，我们应当好好珍惜，坚决实施。监理千万不可放弃自己的职责，自己将自己装进“筐”中。

4 创造安全监理的正常工作环境

目前安全监理就象一个畸形儿，既无完善的法律法规，又要求全面履行职责，既无法收费，又要求加大投入，安全监理的责任范围越来越大，其工作量已占总监理工作量的1/4~1/3。安全监理法规不健全及无法收费已成为制约监理行业发展的瓶颈，成为和谐社会中的不和谐因素。

其次，处理安全事故不讲依据不按程序甚至不作调查便作出对监理的处罚决定，将监理与施工单位捆绑处理，反正“安全责任无理由”已成为有特色的名言。尽管有《行政处罚法》、《行政复议法》、《行政诉讼法》撑腰，但又有几人敢去捅与政府机关联系在一起的关系网？被错误处罚的监理人往往敢怒而不敢言甚至不敢怒不敢言，对于我们这样一个强调民主、强调法制的国家真是莫大的遗憾，对监理的伤害也就可想而知了。我们迫切希望国家尽快完善安全监理的法律法规及制度标准，分清监理的安全责任范围，创造监理的正常工作环境。

参考文献

- [1] 减歧.《对工程项目建设中的事故责任在法理上的思考》
[J].《建设监理》，2005.6.
- [2] 何学秋等.《安全工程学》[M]. 中国矿业大学出版社.

收稿日期：2007-08-18

作者单位地址：重庆市巴南区李家沱融汇大道1号1#楼