

我国建筑安全法律制度现状分析

● 张逸澍



[摘要] 我国《建筑法》《安全生产法》《建设工程安全生产管理条例》等法律法规的颁布实施,不仅在很大程度上对建筑工程安全生产进行了规范与约束,还强化了建筑施工安全方面的法制建设。文章采用文献法、实践调查法,以我国建筑安全法律制度为核心来进行深度研究。先简要阐述了我国建筑安全法律体系基本架构相关内容,以及我国相关法律制度和国外制度间的差异,随后重点论述当前我国建筑安全法律制度的现状,基于现状总结出改善对策。最后再回归实际,分析推动我国建筑安全法律制度落到实处需采取的措施。

[关键词] 建筑安全;法律制度;现状;措施

当前,建筑行业已经成为我国社会经济发展的主力军,在拉动内需、解决就业上发挥了其独有作用。经初步核算,2023年全年国内建筑行业的生产总值达1260582.1亿元,比上年增长5.2%,可见其蓬勃发展态势。虽然建筑业的发展如火如荼,但和其他行业相比蕴含的风险大,暴露出的安全事故问题开始受到社会各界的高度关注。建筑安全法律制度是维护建筑行业安全生产的可靠保障之一,本文围绕建筑安全法律制度实施现状进行研究,具有重要现实意义。

Q 我国建筑安全法律体系基本架构

法律体系指代国家在一定时期内的全部现行的法律规范,该体系属于内在统一的有机整体。我国建筑安全法律体系的基本架构主要包括五方面:第一,《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)。《宪法》是国家的根本法,具有最高的法律效力,一切法律、行政法规等都不可与之相抵触。第二,法律。该概念有广义狭义之分,从狭义上看,和建筑安全生产相关的诸如《安全生产法》《建筑法》《职业病防治法》《消防法》等,其法律效力低于《宪法》,但会高于地方行政法规、规章制度等。第三,法规。法规涵盖行政法规、地方性法规。行政法规是由国务院根据《宪法》和法律制定的规范性文件,而地方性法规则是各地区结合其自身建筑业发展实情来制定的。正是由于地方性法规比较特殊,因此多在本地区内有效,运用相对受限。第四,规章。规章同样包括部门规章、地方政府规章,前者是由国务院各部门等所制定的。第五,司法解释,是我国最高司法机关在适用法律过程中对具体问题所作的解释。

Q 国外制度简述

接下来主要简述部分发达国家的建筑安全法律制度及特征:首先,以美国为例,美国的建筑业安全法律制度主要以《职业安全与健康法》为核心依据,且在此之下的还包括了联邦标准、法规指南,相关的法律与技术标准都是强制性实施的。其次,以英国为例,英国的建筑业安全法律制度则是以《工作健康安全法》为核心,且从上至下还有行政法规、时间规范、指南和标准等。英国政府主要负责监督企业和各建筑业项目是否达到了安全健康的法律要求,而指南、标准等制度并非强制性实施的,这点和美国不同。最后,以日本为例,日本关于建筑安全法律制度的建设初衷,主要是考虑要为劳动者创造更安全、更具人性化的环境。在法律制度框架上包括了法律、法律施行令、建设省纲要、技术标准等,且日本政府要求建筑行业协会要发挥监督指导作用。

Q 我国建筑安全法律制度现状

(一) 法律制度框架不完善有滞后性

调查我国建筑安全法律制度现状可知,当前最突出的问题便是法律制度框架不完善,且部分制度存在滞后性。法律制度框架不完善,和我国建筑安全生产形势有着地域差异性有关。若出现保护主义、利益倾向明显等问题,也会影响建筑安全法律制度框架体系的建设和实施。同时,建筑安全法律制度存在明显的滞后性,一方面是因为未及时改进建筑安全法律制度相关内容,随着时代的发展当前建筑行业所运用的技术日新月异,而相关法规制度未同步改进。另一方面,未及时结合工作实际来改革建筑安全法律制度。

（二）安全法律制度实施缺乏“全员参与”

建筑行业的安全生产具备系统化、整体性的特征，各阶段的工作都对活动有着重要影响。安全是建筑项目所有参与者的责任，无论是项目经理、监理还是基层施工人员，都应将安全问题放在首位。只有确保全员参与、全寿命周期管理，才能提升建筑安全生产的管理质量。为此，构建出“全员参与”的建筑安全制度势在必行。但从现状调查中发现，现有的建筑安全法律制度中，对于建设业主、设计方等对象的安全责任未有更清晰的规定，相关条文也存在模糊不清的问题，导致建筑安全法律制度的“全员参与”流于形式。

（三）缺乏沟通导致部分制度供给过剩

各部门、各地区虽然重视建筑行业的安全法律制度建设，但由于多方在制定相关的规章制度时未密切沟通，导致现行的各种建筑安全制度体系中存在一些问题。第一，多条法律制度会针对某一个建筑安全问题重复发文。第二，不同部门所下发的建筑安全制度规定有矛盾之处。以劳动防护用品管理为例，劳动防护用品（如防护服、工作手套、安全帽等）与建筑安全生产密切联系。原劳动和社会保障部门曾印发《劳动防护用品管理规定》等条例，而安监总局又颁布《劳动防护用品监督管理规定》，两者虽均是建筑安全为核心，以劳动防护用品的管理为载体作出规定，但内容上有一定出入。此类情况会导致建筑安全制度供给过剩，无法提升法律制度应用实效性，造成建筑安全生产管理效能不高。

（四）建筑安全法律制度存在内在缺陷

当前建筑安全法律制度中存在缺陷，会导致其具体实施时的可操作性不高。第一，建筑安全法律制度中的部分规定比较笼统。以《安全生产法》为例，该法明确提及了各个层级均要对建筑安全生产采取管理和监督措施，各司其职，但却未围绕“综合监督管理”“监督管理”有更为细致的规定，导致两者存在内涵混乱、监管界限模糊等问题。第二，对违反建筑安全生产相关法律法规、技术标准的情况，所提及的处罚规定较模糊。

Q 改善我国建筑安全法律制度现状的对策

（一）构建层次分明的法律制度框架

法律制度体系是指一个国家或地区现行法律规范按不同法律部门分类组合而形成的一个有机整体，其具备整体性、层次性、动态性的特征。由于我国建筑安全法律制度随着建筑行业的发展持续变化，因而需要有外在框架加以规范。因此要建立起层次分明、先进完善的法律制度框架，它对于建筑安全法律制度的实施至关重要。该框架从上至下可概括为：第一层，法律。它是与建筑安全生产建设相关的法

律，涵盖《宪法》《劳动法》《建筑法》《安全生产法》《职业病防治法》等，需不断细化完善。第二层，行政法规。该层的行政法律如《建设工程安全生产管理条例》《建设工程勘察设计管理条例》等。第三层，部门规章，该规章制度主要由国家各部门印发，包括建设部、应急管理部、劳动部、卫健委等。第四层，地方性法规。顾名思义，它指代各省市地区（如北京、上海、山东、四川、江苏等）分析本地区建筑安全现状后所制定的，具有地方性特征，需尽快落实发挥出实效性。第五层，标准规范。标准规范则和具体的建筑生产项目挂钩，且规范内容更为具体，如《建筑机械的使用安全技术规程》《建筑施工安全检查标准》《建筑结构荷载规范》等，操作性较强，也便于建筑行业人员开展工作。通过从上至下打造出完善、系统、层次分明的法律制度框架且及时更新相关制度内容后，能促进我国建筑安全生产有法可依。

（二）促进“全员参与”安全法律制度建设

在我国建筑安全法律制度的完善和立法中需要处理的核心问题之一，便是要综合多方利益构建出更为完善的安全生产责任制度，明确人员的责任，强化人员安全意识。“全员参与”是建筑行业安全法律制度执行的重要保障，当前我国高度重视和支持建筑安全法律制度的实施，且逐渐形成了“部门依法监督、企业全面负责、大众监督、社会广泛支持”的安全生产的格局。在此背景下为促进“全员参与”安全法律制度的实施，各方需要执行的措施包括：首先，相关实施部门要发挥出引导示范作用，促使更多人参与到建筑安全法律制度的实施过程中。同时要围绕我国建筑安全生产现状来出台相关的制度文件，且确保该文件内容权威详实，明确了各个部门的监督职责。其次，要加强对建筑安全法律制度执行情况的监督检查，要求有关部门对制度规定的内容无条件执行、全员执行，以塑造该法律制度的刚性执行力，继而促进建筑行业的生产能安全顺利进行。再次，要提高违法成本，将建筑安全法律制度执行中的责任落实到个人，有任何问题能及时追溯反馈。在此过程中，还要正确引导舆论监督。让各部门各人员明确建筑安全制度的确立是为了更好地提升建筑业的管理效能。正确引导舆论监督，让各部门能建立起遵守安全法律制度的意识，以推进制度的充分贯彻。最后，为实现大众监督和社会支持，还需要依托法律制度来赋予相关人员权利，以促进“全员参与”安全法律制度实施。例如，赋予工会建筑项目的安全生产管理与事故调查权利，赋予建筑项目基层人员的知情权、建议权等。

（三）保障安全法律制度与职业健康的统一

社会经济的持续发展下，职业安全卫生管理一体化趋势成为社会各界关注的焦点，安全监管总局还印发了诸如《关

于推进安全生产与职业健康一体化监管执法的指导意见》等文件。在此形势下,我国建筑安全法律制度实施也要围绕该现状进行完善,以保障安全法律制度与职业健康的统一。当前,我国建筑业的职业安全与健康由卫生部等职能部门负责管理,建筑安全则主要是由安监局统一引导、建设部负责。为保障建筑安全法律制度能与职业健康实现统一,各个部门应依托先进的计算机技术、互联网技术来搭建快速高效沟通的平台,以确保能围绕建筑行业的职业安全与健康作出协调处理。通过强化沟通能更顺利地解决诸如建筑安全制度供给过剩、管理职能混乱等问题。总之,通过将建筑业职业健康工作纳入法制化管理,不仅有利于保障安全法律制度与职业健康统一,还能优化现有的建筑安全法律制度体系,为建筑业的安全生产奠定基础。

(四)持续改进我国建筑安全法律制度

法律是较为普遍的社会规范难免会存在一定的缺陷,需要结合实际来加以完善。从我国建筑安全的视域上看,我国社会经济水平的提升也促进了建筑市场的发展,而我国所出台的相关政策文件对我国建筑安全生产提出了更严格的要求。同时各种新的建筑材料、施工技术、建筑形式逐步涌现,同时也让建筑行业的安全生产面临着更多挑战。因此,我国建筑安全法律制度必须在层次上、内容上与时俱进地进行改进,建立起规范性的法律体系。根据社会需要强化管理,出台新的建筑安全管理条例,维护社会秩序。要深度调查分析为何有关制度的执行效果不佳,强化执行力度并加强上下级和各部门间的合作。此外,还要利用安全法律制度来强化对建筑业生产中不正当行为的预防与惩治。如此,有利于建筑企业按照更优化的建筑安全法律制度来实施管理,从而为建筑安全提供强大保障。

Q 推动我国建筑安全法律制度落到实处的措施

为能推动当前的建筑安全法律制度落到实处,发挥出实效性,可采取如下措施。

(1)完善安全监督管理机制。例如,可针对建筑项目制

定相应的风险管理机制,定期报告建筑生产安全实际风险隐患并采取对策消除;又如针对建筑项目需要推行安全监理制度,要求施工单位制定《安全生产保障体系》,并每月向上级部门汇报安全生产情况。若发现存在严重安全隐患问题,要加大执法力度。

(2)实行严格考核评定制度。一方面,要对建筑项目经理实施安全生产考核,提前确定考核的方法、具体指标。若经考核后发现存在建筑安全生产管理松懈、未认真执行建筑安全法律制度等问题,需予以严肃警告。另一方面,可实行企业安全和生产综合评定联动制度,从细节上探究建筑安全管理情况。

(3)实施违法责任追究制度。为全面贯彻落实《安全生产法》等法律法规,要依法加大对各种违法行为的处罚力度,保障建筑安全的理念能深入人心。同时要健全安全责任追究机制,若发生建筑安全事故问题要逐级追究人员责任。

(4)加强安全法律知识普及。当前,我国出台的建筑安全法律法规不断增多。为推动建筑安全法律制度落到实处,相关施工单位、建设项目主管部门等都要通过多渠道来加强对安全法律知识的普及与宣传,让广大职工都能提升对建筑安全法律知识的认知水平,并自觉履行自身义务。

参考文献

- [1]郝迪.关于教学楼建筑施工现场安全控制及应用研究[J].中国建筑金属结构,2023,22(05):190-192.
- [2]董妮佳.建筑工程公共卫生安全的法律规制[J].法制博览,2022(22):135-137.
- [3]张永.建筑工程施工安全监理的风险管理与防范措施[J].工程技术发展,2022,3(04):183-185.

作者简介:

张逸澍(1994—),男,汉族,吉林松原人,博士研究生,哈尔滨工业大学土木工程学院,研究方向:建筑法律法规。