

城市建设项目安全风险及应对措施

易浪

湖北省宜昌市伍家岗区应急管理局

摘要：城市让生活更美好（BetterCity, BetterLife），近年来随着我国城市化进程快速推进，人民群众对城市美好生活的期望越来越高，房屋建筑、城市道路、市政园林等城市建设项目在服务城市经济社会发展，提高市民幸福生活指数方面承担着重要作用，但是在城市建设项目施工过程中，高处坠落、物体打击、起重伤害和坍塌等安全事故频发，严重威胁到人民群众的生命财产安全。

关键词：城市建设项目；安全风险；应对措施

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.11.103

湖南华容明珠工程项目“1.23”较大塔式起重机坍塌事故、上海长宁厂房“5.16”坍塌重大事故、云南临沧隧道“11.26”重大涌水突泥事故，给国家和人民造成巨大的损失，一次次血的教训警示我们城市建设项目安全风险问题依旧存在。习总书记指出：“坚持人民至上，生命至上”、“人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价，这必须作为一条不可逾越的红线”。城市建设项目必须统筹兼顾安全与发展，只有严格落实城市建设项目施工安全生产责任，规范现场安全管理、强化安全隐患排查整改和安全教育培训，全面提高项目建设管理水平，才能有效防范和遏制事故发生。现以湖北省房屋市政工程安全风险问题进行研究分析，并提出对策措施，希望对有关部门安全监管起到参考作用。

一、总体形势

湖北省位于我国中部，国土总面积18.59万平方公里，2021年GDP约5万亿元，全国排名第七位，常住人口5830万人，城镇化率达到64.09%。依托九省通衢、长江黄金水道的区位优势，“湖北一主”（武汉）“两翼（襄阳、宜昌）”城市经济发展不断壮大，武汉城市圈、宜荆荆恩、襄十随等城市组团发展，房屋建筑和市政工程等重点城市建设项目层出不穷，同时各类事故风险和安全隐患突出，据湖北省住建厅2021年1-7月统计通报，各地上报房屋市政工程生产安全事故14起，死亡15人，未发生较大及以上事故，与2020年同期（13起，21人）相比，事故起数上升7.7%，死亡人数下降28.6%。全省房屋市政工程生产安全事故按类型划分，高处坠落事故8起，占比57.2%；坍塌事故2起，占比14.3%；物体打击事故1起，占比7.1%；起重伤害事故1起，占比7.1%；其他（摔倒）事故2起，占比14.3%。从历年发生事故类型来看，主要集中在高处坠落、物体打

击、起重伤害及坍塌等，城市建设项目安全形势不容乐观。

二、城市建设项目存在的安全风险问题

目前城市建设项目主要以房地产和市政工程等重点基础设施建设项目为主，根据湖北省住建厅安全监督检查情况进行认真分析，当前城市建设项目安全风险存在以下问题：

（一）安全责任不落实、重效益轻安全。目前城市建设项目多采用PPP、BOT等模式建设，具有项目投资大、工期长、风险高特点。一是许多项目建设企业考虑到市场、资金、政策等因素，项目的筹备本着早投产、早见效、多收益的原则，千方百计加快项目建设进度，违背科学规律，盲目缩短工期。二是部分项目建设企业为追求利益价值最大化，在项目施工原材料成本上缩减开支，产品质量以次充好，影响建设项目施工质量安全。三是少数项目负责人安全生产重视力度不够，安全管理机构和人员设置不到位、安全设施设计不达标、安全经费投入不足，受疫情和国家宏观调控政策影响，安全管理制度执行滞后，甚至存在未批先建，不按照项目施工方案组织施工等安全风险。

（二）部门安全监管未有效落实。一是建管部门未形成监管合力。目前住建领域安全监管人员严重不足，业务参差不齐，日常安全监管任务重责任大。市级建管部门对重点建设项目没有下放安全监管职能权限到县（区）级，日常安全隐患又看不见。县（区）级建管部门发现安全隐患却因职能不全又管不了，实际工作中时常出现安全管理“缺位”或“越位”现象。二是安全监管方式滞后。城市建设项目施工安全监管还是采用传统的“人海战”和“运动战”为主，智能信息化手段不足，安全监管存在漏洞，效率不高，发现安全隐患问题不能及时预警处置。三是监督举报渠道不畅通。目前城市建设项目安全监管主要以政府部门监管为主、企业进行自我约束管理为辅，未发挥人民群众、新闻媒体和社会舆论等第三方监督作用，安全隐患信息举报机制不畅通。

（三）现场质量安全管理不规范。一是项目建设施工层层转包，以包代管。部分项目建设单位为图方便省事，将项目整体进行分割打包给不具有安全资质的分包公司或者劳务公司，缺乏对分包公司及劳务施工队的安全监督指导，现场安全隐患排查整改不落实，安全管理制度执行流于形式，停留在口头上，落实在纸面上。二

是项目质量安全监理不到位。监理单位受建筑企业委托之后需要仔细调查施工现场和工程实际情况，同时需要连续性的监理工程质量，但是在实际工程中，房屋建筑工程监理工作缺乏公正性，一些施工单位为了利益发生不合法的行为，因此降低房屋建筑工程监理的公正性，导致房屋建筑工程质量因此受到影响，同时现场监理人员也存在不认真履行安全监督和巡查职责，施工现场安全隐患巡查不到位，发现的问题隐患未及时督促施工企业整改销号。

（四）企业安全教育培训不到位。一是劳务公司未对现场施工人员开展安全教育培训和技术交底，安全教育流于形式，高空作业、临时用火用电安全教育培训不到位；二是特殊作业人员未取证上岗，如电工、焊工、吊装和登高作业人员等未经过专业的特殊工种培训，存在违规从事特殊工种作业行为。三是个别劳务从业人员劳动纪律意识不强，在施工作业中存在经验主义思想，不按照操作规程作业。高空作业安全带高挂低用、安全帽等劳动防护用品不正确使用，存在“违章指挥，违规作业，违反劳动纪律”三违行为，盲目施工作业。如湖北省D市某房地产开发项目“4.15”起重伤害事故，塔吊司机及信号工违章操作和指挥，吊运载荷从作业人员上方通过，塔吊司机操作错误，触碰限制装置失效操作杆，从而使吊运的货物极速坠落撞击作业人员造成安全事故，这就是典型的违规作业、违章操作。

（五）安全风险辨识不全面。城市建设项目施工过程中，安全风险辨识需要贯穿整个项目始终。建设施工单位需要综合研判分析项目施工风险，从施工规划、安全设施设计、作业环境安全、设备危害、电气伤害、操作规程、人员健康和作业状态等危险因素进行全面梳理，建立风险隐患清单，明确责任分工和整改措施，然而部分项目建设单位仅对现场施工作业存在的安全风险问题进行排查整改，安全风险辨识未全覆盖，存在漏洞风险。

（六）施工作业人员安全应急处置能力水平不足。安全生产，预防为主，安全教育在安全管理中起着至关重要的作用。一是传统的安全教育以讲解、文字、视频教育为主，效果欠佳，很难达到警示效果。二是城市建设项目施工作业人员大多文化水平不高，年龄结构较大，大部分都是50岁以上人员，安全知识能力掌握不足，常见的消防安全、急救知识欠缺，主观意识淡薄。三是部分项目建设施工单位未及时编制修订生产安全事故应急预案，未组织人员经常开展安全事故应急救援演练，日常检查中发现有的单位演练停留在纸上、挂在墙上，救援人员应急处置能力水平不高。

三、城市建设项目安全管理风险对策

（一）健全项目施工全员安全生产责任制。根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国建筑法》，城市建设项目企业要严格落实安全生产主体责任，提高安全发展的思想站位。建设、施工、监理三方单位要着力推进城市建设项目的全员安全生产责任制，建立健全项目安全管理机构和人员，制定并实施项目安全生产规章制度和操作规程、安全教育培训计划，严格落实建设项目安全设施三同时，安全隐患排查和警示通报，加大安全经费投入比例，利用履行项目合同和项目协作等方式及时检查建设施工项目的安全质量问题，保障项目建设施工质量，满足工程设计要求，实时跟踪项目建设全过程，科学合理控制施工进度，严格落实项目建设安全生产责任和措施。

（二）提高建设项目安全监管能力水平。一是强化安全监管力量。选优配强住建领域安全监管执法人员，积极开展安全监管人员业务培训，全面提高城市建设项目安全监管执法人员能力水平。依托第三方机构购买安全专家服务，深入排查城市建设项目安全隐患，厘清市县（区）两级城市项目建设安全监管权限，明确职责边界，统筹市县（区）监管力量开展联合执法检查，提高安全监管效能。二是加快城市建设领域“智慧小脑”建设。依托“智慧城市大脑”数据平台，充分发挥现代信息技术优势，利用大数据，物联网技术，加快构建行业监管“小脑”，推行智慧工地监管、整合视频监控系统、实名制系统、扬尘监控系统“三网合一”，建设专业数据库、管理一张网，通过信息、数据、视频共享，构建实时在线监测分析和指挥调度体系，实现设施远程监控、风险评估、风险分析、快速定位等功能。三是发挥社会公众监督作用。拓宽举报投诉渠道，鼓励社会公众通过市民热线、12350安全生产举报热线、直播电视问政和新闻网络媒体等多种方式对重大安全隐患和安全违法违规行为进行举报投诉，建立健全举报投诉奖励制度，表彰和奖励信息举报人员。

（三）规范城市建设项目现场管理。一是严格打击分包转包违法行为。根据国务院安委会制定的《安全生产十五条硬措施》要求，各地各部门要严格查处建筑施工领域违法分包转包和挂靠资质的行为。对城市建设行业违法分包转包行为，严肃追究发包方承包方法律责任，坚持谁的资质谁负责，谁挂的牌子谁负责。将检查结果纳入企业诚信名单管理，对违法分包转包或挂靠资质的相关企业、责任人予以扣减诚信分、限制或暂停在建筑市场承揽业务、列入安全生产重点监控名单等联合惩戒。二是提高建设项目施工安全质量监理水平。正确引导施工监理单位在建设项目质量安全监督管理中的作用，及时检查建设施工项目的安全质量问题，保障

项目建设施工质量,满足工程设计要求,实时跟踪项目建设全过程,科学合理控制施工进度。建设单位要定期对监理公司履职情况进行检查,并将工作实绩进行评分纳入绩效考核定期进行通报。因监理职责问题发生安全事故的,建管部门要依法对监理单位进行处罚,并向社会进行公示曝光,对不认真履行监理员职责导致发生安全事故的要依规吊销监理人员资质,涉及违法犯罪行为的移送司法机关进行处理。

(四)开展城市建设项目安全生产专项行动。为有效防范建设项目安全事故发生,打击项目建设施工安全违法违规行为,形成有效震慑,各地各部门要积极开展城市建设项目安全生产专项整治行动。一是监管部门要积极开展安全教育培训、劳动防护用品及特种设备持证上岗专项整治行动,联合相关部门对施工单位安全教育培训不到位,安全带、安全帽不正确佩戴,特种作业人员未持证上岗的进行专项检查,发现违法违规行为要及时进行警示约谈和行政处罚,狠抓一批违法违规行为的处罚,加大媒体曝光的力度,起到威慑作用。二是切实加强劳务派遣灵活用工安全管理。政府相关部门要督促检查城市建设项目企业是否将劳务派遣人员、灵活用工人员纳入本单位统一管理,对劳务派遣、灵活用工数量较多的行业,特别是城市建设项目施工领域,要督促企业认真开展员工入职前的健康体检,严格控制身体患有基础疾病和年龄结构较大人员进场施工,并统一购置员工安全责任保险。

(五)构建城市建设施工项目风险辨识预防工作机制。从企业、建管部门和地方领导三方推行城市建设项目安全风险分级管控和隐患排查治理体系。一是城市建设项目施工企业要建立项目安全分级管理体系,重点针对安全管理制度漏洞、工程设计施工、劳动纪律,操作规程、设备管理安全等定期开展风险点排查和梳理,经综合评价后进行分级分类,制定风险控制措施,明确项目经理到施工作业人员层层责任,严格公示执行。二是建管部门要经常深入城市建设项目工地开展安全隐患排查,做到零容忍全覆盖无死角,主要针对在建工地2米以上高处作业情况;建筑起重机械、脚手架和模板支撑系统、深基坑、高边坡、有限空间作业等危险性较大工程风险管控情况;塔式起重机、施工升降机、物料提升机等起重机械安全隐患排查治理情况开展检查,发现问题督促施工企业建立问题整改清单,按照整改单位、责任人、整改时间、预案、资金“五落实”要求,按期进行整改销号,及时消除安全风险。三是建立重大城市建设项目地方领导干部包保联系工作制度。结合优化营商环境、“百名干部下百企”纾困活动,一名县级领导干部包保联系一处重点城市建设项目,定期开展安全生产

监督检查,研判施工过程中存在的安全风险问题,对检查发现安全隐患问题督促相关部门积极落实隐患问题整改,为城市建设项目安全保驾护航。

(六)强化安全文化宣传及灾害预警。一是设立VR安全体验馆,对工人进行三维安全技术交底,使体验者身临其境感受多种安全事故体验的场景,增强自我保护意识。目前湖北最大的应急科普体验馆武汉赛孚城2021年共接待10万多人次体验高空坠落、安全帽打击应急科普体验设备,有效避免了因安全意识淡薄导致的安全事故发生。二是积极开展安全知识进工地活动。针对项目施工人员宣传安全生产法律法规和应急知识,举行安全网络知识竞赛、发布安全短信息提示、印发安全知识手册、举行安全事故应急演练等多种互动形式,广泛宣传高空作业、物体打击、边坡垮塌以及火灾、触电等安全防护知识和急救知识,提高施工作业人员安全防护和应急自救互助能力。三是做好气象灾害预警和安全防范。在大风(暴雨)灾害和高温(冰冻)季节及时发布防灾避险信息,提醒户外施工作业人员做好安全防护。在夏季高温开展送清凉活动,向城市建设项目一线施工人员赠送防暑降温药品,关爱城市建设者,合理调整夏季高温季节施工作业时间,防范疲劳中暑引发的安全事故。在冬季冰冻雨雪季节,做好城市建设项目施工人员设备防冻保暖和物资储备工作,开展冬季安全用火用电取暖宣传进工棚,防止一氧化碳中毒事故。

习近平总书记在上海考察时强调:“城市是人民的,城市建设要贯彻以人民为中心的发展思想,让人民群众生活更幸福,金杯银杯不如群众口碑,群众说好才是真的好”。十四五时期,我们要深入贯彻落实党的二十大精神,习近平总书记关于安全生产的重要论述,着力强化重点项目建设安全生产“红线”意识和“底线”思维,把防范和化解各类风险始终贯穿于项目建设的全过程之中,筑牢城市建设项目安全屏障,让人民有更多获得感、幸福感和安全感。

参考文献

- [1]高文义,王洪涛.工程项目建设安全管理的探讨与思考[J].中国安全生产,2021(12):58.
- [2]黄佳扬.分析房屋建筑工程监理单位项目质量管理实践[J].砖瓦,2022(01):106.
- [3]余亚翔,谭胜,敖嘉裕,罗会超.浅谈建设工程项目智慧型安全管理应用[J].建筑安全,2021(12):64.

作者简介:易浪(1984-04),男,学历:研究生,单位及职务:湖北省宜昌市伍家岗区应急管理局执法大队副大队长。