

建设工程安全监督工作定位的精准探寻与深度思考

彭钢

衡阳市建设工程质量安全监督站，湖南衡阳，421000；

摘要：建设工程安全监督是保障工程建设安全、提高建设质量的重要制度，准确把握安全监督工作的内涵特征，厘清监管主体职责边界。构建全过程动态监管体系，是新形势下推动建设工程安全监督工作高质量发展的关键。本文在梳理建设工程安全监督理论基础的基础上，从多方面探讨了安全监督工作机制创新路径，并提出了建设工程安全监督工作转型升级的优化路径，以期为建设工程安全监管体系和能力现代化建设提供参考。

关键词：建设工程；安全监督；理论基础；机制创新；高质量发展

DOI：10.69979/3029-2727.25.06.021

建筑行业关乎人民群众生命财产安全，是国民经济和社会发展的支柱。随着建筑业的不断发展，近年来各种建设工程规模不断扩大、复杂程度持续提高，其安全风险也呈现出新的特点和趋势，加强建设工程安全监督，保障工程建设安全，已成为城市安全运行的重大课题。建设工程安全监督工作还存在监管力量分散、手段单一、监管流于形式等问题，难以适应新时期高质量发展要求，为充分发挥安全监督在建设工程安全管理中的“纲”和“魂”作用，必须立足新发展阶段，贯彻新发展理念，以改革创新为动力，不断完善安全监管制度，创新安全监管方式，提升安全监管能力，推动建设工程安全监督工作实现高质量发展。

1 建设工程安全监督工作的理论基础

1.1 安全监督的内涵与特征

安全监督是国家有关部门依照法律、法规和强制性标准，对建设工程安全生产进行监督检查的活动。其目的是规范建设工程安全行为，控制和消除建设工程安全隐患，预防和减少生产安全事故，建设工程安全监督具有法定性、强制性、专业性、全过程性等特征，法定性是指安全监督必须以法律、法规为依据，按照法定程序和要求开展。强制性是指建设单位、施工单位等责任主体必须接受安全监督并落实监督意见。专业性是指实施安全监督需要掌握相关专业知识和技能；全过程性是指安全监督贯穿于工程建设的全生命周期。开展建设工程安全监督必须坚持依法监督、严格监督，运用法律、行政、经济、技术等多种手段，加强事前预防、事中控制、事后处置，实现对建设工程安全生产的全方位、全过程监管^[1]。

1.2 监督主体的法律定位

我国对建设工程实行分级分类监督管理，根据《建设工程安全生产管理条例》。国务院住房和城乡建设主管部门对全国房屋建筑和市政基础设施工程安全生产实施监督管理。县级以上地方人民政府住房和城乡建设主管部门对本行政区域内房屋建筑和市政基础设施工程安全生产实施监督管理。住建部门或其委托的监督机构是建设工程安全监督的主体各，负有组织、指导、协调本系统、本领域建设工程安全监管工作的法定职责。建设、勘察、设计、施工、监理等单位是建设工程安全生产的直接责任主体，必须遵守法律法规，执行安全标准，落实安全措施，各责任主体单位必须加强协调配合，形成监管合力，构建起“横向到边、纵向到底”的建设工程安全监管网络。

1.3 监督工作体系构成

建设工程安全监督工作贯穿设计、施工、验收等各阶段，涉及法规标准、队伍建设、信息化应用等诸多方面。构建健全的安全监督工作体系，需在宏观层面构建起法律法规、标准规范等制度规则，在中观层面形成事前审批把关、事中检查督办、事后考核问责等工作机制，在微观层面配备专业人员、装备和信息系统等履职资源。纵向看，要在国家、省、市、县四级建立上下贯通、权责一致的安全监管体系。横向看，要建立分工明确、协同配合的安全监管体系。政府监管、行业自律、社会监督等有机结合，源头把控、过程控制、惩处威慑等综合发力，才能织密建设工程安全监管“一张网”，筑牢安全生产“防火墙”^[2]。

2 建设工程安全监督工作机制创新

2.1 智慧化监督平台构建

随着大数据、物联网、人工智能等现代信息技术的

快速发展,智慧化已成为建设工程安全监督的必然趋势,建设统一的智慧监督管理平台,通过“互联网+监管”模式,可有效破解传统监管方式“看不清、管不了”等难题。运用BIM、RFID、传感监测等技术,对工程现场进行全天候、全方位数字化监测,并将监测数据实时传输至管理平台,为安全隐患早发现、早预警、早处置提供依据。运用大数据分析、知识图谱等技术,对海量监管数据进行关联分析、跨部门共享,形成综合监管、智能研判能力,实现“监管业务一张图、监管过程一条线、监管对象一盘棋”。如通过建立建设工程安全信用档案,运用大数据技术分析各责任主体的违法违规行为,并采取联合惩戒措施,提高失信成本,倒逼责任主体落实安全责任。

2.2 风险分级管控模式

建设工程规模大、工期长、环节多,采用“一刀切”的监管模式难以精准施策、靶向发力。应坚持分类施策,建立风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,以风险管控为导向优化监管资源配置。具体可从危险性因素识别、可能导致的事故后果、风险发生的概率等维度,对工程项目进行风险分级评估,形成风险分布“一张图”,并动态更新、实时调整,对高风险项目实施重点监管,增加检查频次、延长检查时间,做到“项目红、监管严”。对中低风险项目实施一般监管,以抽查为主、重点抽查危大工程和事故易发环节。运用信息化手段加强隐患自查自改,督促施工单位做好日常安全检查,消除事故隐患,定期通报高风险项目、事故易发环节及其主要风险管控措施,引导施工单位强化安全管理。提升本质安全水平,通过风险分级差异化监管、隐患治理闭环管理,实现监管从“粗放式”向“精准化”转变^[3]。

2.3 全过程动态监管体系

建设工程安全生产事故具有复杂性、关联性、潜在性等特点,亟需从全生命周期视角构建动态化、持续性监管体系。要将安全监管关口前移,严把工程建设准入关,强化施工图设计安全审查,重点排查深基坑、高支模等危险性较大的工程,并提出安全防范措施,严格施工许可管理,落实安全生产开工条件核查,对不符合安全生产开工条件的坚决不予批准开工。在建设过程中,实行项目安全责任人驻场监管,开展日常安全巡查、专项执法检查、明查暗访等,及时发现和消除事故隐患,建立施工安全评估机制,实行安全状况评价,并将评价结果作为颁发施工安全生产许可、工程款支付、优先选择政府投资项目承建单位的重要依据,督促企业落实安全生产责任,工程竣工验收阶段,严格执行工程质量安

全终身责任制。对存在严重质量安全隐患的工程坚决不予通过验收,用全生命周期理念指导监管实践,做到“全周期发力、全过程用力”,方能筑牢工程建设安全防线^[4]。

3 建设工程安全监督工作高质量发展路径

3.1 标准化体系建设

标准是建设工程安全监督的基本依据和重要抓手,当前,建设工程安全监管领域的法规标准还不够健全,一些新工艺、新技术、新业态缺乏配套标准,致使监管工作无章可循。应全面梳理现有法规标准,加快补齐短板弱项,要严格执行国家标准、行业标准,加快修订过时的地方标准,增强标准的系统性、协调性,要建立健全标准动态更新机制,将新技术、新工艺纳入标准管理。实现标准水平与监管需求同步提升。同时要强化标准的宣贯培训和监督执法,确保各项标准落地生效。如针对近年来广泛应用的装配式建筑,制定专项安全生产标准,明确PC构件吊装、叠合板安装等环节的安全防护要求。在各地开展装配式建筑试点的基础上,总结提炼先进经验,形成可复制、可推广的安全监管规程,在行业内全面推行,实现装配式施工安全管理的程序化、规范化、标准化,从而为监管执法提供明确依据。标准体系的系统化、规范化建设,是推动建设工程安全监管迈上新台阶的重要基石^[5]。

例如,某省住建厅针对建筑施工安全监管的薄弱环节,组织开展了施工安全专项标准制修订工作。充分吸收新工艺应用、新设备使用等方面的经验做法,广泛听取一线监管人员、专家学者的意见建议,历时1年,先后制定修订了《建筑施工高处作业安全技术规程》《建筑施工机械设备检查标准》《危险性较大工程安全管理规定》等22项地方标准,覆盖了安全监督执法的各领域、各环节,在标准宣贯方面。通过开设培训班、编写操作手册、设立网上课堂等方式,加大对监管干部、施工作业人员的培训力度,并将标准执行情况纳入日常安全检查和执法依据,实践证明,一套完备、务实、管用的标准体系,为提升安全监管效能、有效遏制生产安全事故发挥了重要支撑作用。

3.2 专业化队伍建设

监管工作的开展,归根结底要靠一支高素质的专业化队伍,然而,当前基层监管力量普遍不足。专业化人才缺乏,与日益繁重的监管任务不相适应,应大力实施人才强监战略,着力打造一支业务精湛、作风过硬的监管铁军。要创新人才引进机制,通过“高校定向培养+

社会公开招聘”等方式,加大结构工程、安全工程等急需紧缺专业人才引进力度。要建立完善人才培养机制,有计划地开展全员轮训,突出政治素质、执法能力、信息化水平等重点,不断提升队伍整体素质。要强化实践锻炼,建立轮岗交流制度,让监管人员在一线发现问题、解决问题,在实践中增长才干。还要完善激励保障机制,畅通职业发展通道,并在薪酬待遇、职称评定等方面向一线监管人员倾斜,充分调动大家的积极性。

例如,针对基层监管力量薄弱的问题,某市住建局制定了专项人才建设规划,明确5年内将监管人员总量增加50%的目标,并采取多项务实举措。通过与城建类高校合作,定向委培土木工程专业研究生,充实基层监管力量。面向社会公开招录执法人员,将专业背景、工作经历作为必要条件,择优选拔一批既懂专业、又会管理的复合型人才。分层分类开展培训,采取集中授课、现场观摩等多种形式,有针对性提升监管人员的知识水平和实战能力。完善考核晋升制度,将日常考核、年度考核、专项考核相结合,对表现突出者给予表彰奖励,并在职务晋升时优先考虑。通过以考促学、以赛促学,进一步激发了监管人员学习的内生动力,经过几年建设,该市安全监管队伍的专业化水平和履职能力显著提升,为筑牢安全监管防线提供了坚实保障。

3.3 信息化支撑体系

大数据时代,亟需运用信息化手段推动建设工程安全监管提质增效,要加强顶层设计,制定建设工程安全监管信息化总体方案,明确工作目标、实施路径、保障措施等,为信息化建设提供基本遵循。要统筹各类数据资源,按照“互联互通、资源共享”的原则,加快推进监管业务协同平台建设。充分运用物联网、移动执法等技术,加快移动监管系统开发应用,实现对工程项目的动态监测、实时监控、高效取证,运用大数据分析、人工智能等前沿技术,挖掘多源异构数据的关联性、关键要素与内在规律,构建风险预警、质量评估等智能模型,提升监管的预见性、精准性。要加强数据的分析利用,定期形成监管分析报告,为科学决策、精准施策提供依据,通过强化信息化对监管工作的支撑,必将推动建设工程安全监管实现由被动应对向主动预防转变,不断开创监管工作新局面。

例如,某市住建局积极顺应数字化发展趋势,以信息化促进监管现代化。加强部署规划,制定监管信息化建设“十四五”规划,按照“总体规划、分步实施、急用先行”的原则,重点围绕移动监管、在线审批、大数据分析等方面,明确了时间表、路线图。整合数据资源,

按照“谁产生、谁负责”的原则,将工程项目报建、施工许可、竣工验收等业务环节的数据纳入统一平台,并建立部门间数据共享机制,打破信息孤岛。创新应用模式,研发移动监管APP,配发执法记录仪,实现工程现场移动执法全程留痕和可回溯管理,建立施工安全风险智能研判模型,对工程项目的本质安全水平进行评估,及时推送预警信息。加强数据分析,每月形成一期数据分析报告,并结合实际开展“回头看”,评估整改成效,信息化建设的深入推进,极大地促进了该局监管效能的提升,执法工作进入了一个新的发展阶段。

4 结语

新时代建设工程安全监管要树立与时俱进的理念,勇于改革创新,在体制机制、队伍建设、信息化应用等方面持续发力,推动安全监管由粗放式向精细化转变,不断开创建设工程安全监管发展新局面。建设工程安全生产形势总体平稳,但一些深层次矛盾和隐患仍未根本消除,必须充分认识建设工程安全生产的特殊重要性,进一步强化红线意识,坚持问题导向、目标导向,在体制机制创新上持续用力,在源头治理、过程管控上精准发力,在责任落实、整改执行上持续发力。扎实做好建设工程安全监管各项工作。让我们携手并肩,以时不我待的紧迫感、舍我其谁的责任感,为推动建设工程高质量发展、维护人民生命财产安全作出新的更大贡献!唯有如此,建设工程安全监管工作才能真正成为服务经济社会发展大局的坚强保障,为全面建成社会主义现代化强国保驾护航。

参考文献

- [1]刘太军.新阶段水利工程建设质量安全监督工作方法探究[J].水上安全,2024,(19):134-136.
- [2]翟勇,白建峰.新阶段水利工程建设质量安全监督工作思路探讨[J].治淮,2024,(05):81-82.
- [3]张宁.水利工程建设质量与安全监督管理存在的问题与建议[J].内蒙古水利,2024,(04):108-109.
- [4]麦学强,林超,周贵廷,沈弘.建设工程安全监督管理系统的设计与实现[J].建筑安全,2023,38(08):97-102.
- [5]南京建设监理协会.建设工程安全生产监理工作指南[M].南京东南大学出版社:202306.172.

作者简介:彭钢,1975年5月,男,祁东人,本科,高级工程师,研究方向:建设工程质量监督、安全监督、消防工程质量监督。