

《通信建设工程安全监理责任咨询》

课题负责人：陆 杨

参编人员：王德胜 甘 红 彭小华 谢冉东
张素红 李森文 高 炜 郭永齐
袁立云 徐 虹 康忠学 黄惠良
白 水 迟铁业 田立超 董通书
曹松青 余承培

课题编号：GXBTFS2011JL01

课题承担单位：中国通信企业协会通信设计施工专业委员会
监理工作部

立项时间：2011年7月

结题时间：2011年11月

绪论

为贯彻落实国家对工程建设安全生产的要求，通信工程建设政府主管部门不断加强对工程建设的安全管理力度，制定了多项关于通信工程建设安全生产的规章制度，即将出台《通信建设工程安全监理暂行规定》。随着工程监理制度在通信工程建设领域的不断推广、深化，监理单位对提高通信工程建设管理水平，规范建设程序起着越来越重要的作用，在工程建设安全管理工作中也承担着重要角色。

安全监理是监理单位对工程项目施工实施安全监督管理的监理行为。即监理单位依据国家有关法律、法规的规定和委托监理合同约定，对施工单位安全生产管理制度、机构、安全生产管理人员配备、安全施工的程序和防护措施进行监督检查。在工程建设过程中各种质量事故、安全事故时有发生，在追究事故责任时存在安全监理责任界定依据和程序不尽完善、判罚标准不清晰、自由裁量权过大等现象，不利于通信建设工程安全管理水平的提高，不利于监理行业的健康发展。

本课题在充分案例调查的基础上，研究了通信工程安全监理现状。参照其他领域建设工程安全监理责任判定程序与标准的实践，总结了通信工程安全监理责任认定、处理中普遍存在的、具有代表性的问题。结合丰富的案例深入剖析了影响安全监理责任判定的各方因素。对不同程度的监理责任和非监理责任进行界定，提出了规范通信工程安全监理责任认定、处理的程序和标准的建议。对进一步规范安全监理责任认定，促进通信建设监理行业健康持续发展，具有积极而深远意义。

本课题重点阐述如何认定监理单位在通信建设工程安全事故中监理责任的相关内容，从通信工程安全监理现状、各个领域建设工程安全监理责

任判定程序与标准的现状分析，总结存在的各种问题；对通信工程安全监理责任进行了比较详细的分析，定义了安全监理责任判定的各方因素；对不同程度的安全监理责任进行分类，提出了相应的判定程序和标准。课题建议通过专家库和专家组的形式由专业的监理专家参与安全监理责任认定，设立安全责任申诉和调解机制，实现安全监理责任公平、公正的界定。

课题分为现状篇和建议篇两大部分内容。现状篇第一章摘录了当前国家有关建设工程安全监理的法律法规、通信行业有关建设工程安全监理的工作要求、通信建设工程施工阶段安全监理工作的具体要求等相关内容，分析了通信建设工程安全监理工作的影响因素及主要问题；现状篇第二章通过列举多个通信建设工程安全事故案例中安全监理责任判定情况进行了分析，总结了通信工程安全监理责任判定的主要问题；现状篇第三章根据第一、二章的分析结果，阐述通信工程和其他行业工程安全监理责任判定的常见做法，并对FIDIC工程师职责的相关条款进行了介绍，分析了存在的问题和可借鉴之处。

建议篇第一章对不同情形的安全监理责任进行了分类；建议篇第二章介绍了通信工程安全监理责任认定组织、审查对象；建议篇第三章阐述了通信工程安全监理责任认定的主要做法，提出了安全监理责任处理的原则和标准；建议篇第四章提出了安全监理责任处理意见申诉和调解的程序，包括行政处罚申诉法律依据、途径、范围和一般安全事件处理意见的调解流程。

希望通过该课题研究，为政府主管部门在通信建设工程安全监理责任认定和处理中提供参考意见。

(现状篇)

第一章 通信建设工程安全监理工作要求及问题分析

第一节 国家有关建设工程安全监理的法律法规

随着通信建设工程更加制度化、规范化，国家对工程建设中的安全管理工作十分重视，相继发布了多项相关的法律法规，进一步强调和明确了各工程建设相关方的安全责任，加大了安全事故的判定和处罚的力度，为我们认真做好安全监理工作、明确各方安全责任、认定安全事故的处罚对象和处罚力度提供了重要的依据。

一、《中华人民共和国安全生产法》有关安全责任的规定

自2002年11月1日起实施的《安全生产法》是安全生产领域的综合性基本法，是我国第一部全面规范安全生产的专门法律，是各类生产经营单位及其从业人员实现安全生产所必须遵循的行为准则，因此也是安全监理工作的法律依据。

《安全生产法》第五条明确了生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责，并且在第十七条中进一步明确了生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作应负有的职责。在《安全生产法》中还明确规定了生产经营单位在组织管理上、技术上、安全生产条件上必须做好安全保证工作的相关要求，这些内容都可以作为我们在安全监理工作中的主要依据。

二、《建设工程安全生产管理条例》有关监理单位的安全责任

自2004年2月1日起实施的《建设工程安全生产管理条例》是我国第一部规范建设工程安全生产的行政法规，条例中确立了有关建设工程安全生产监督管理的基本制度，为加强建设工程安全生产监督管理提供了重要的

法律依据。条例的颁布标志着我国建设工程安全生产管理进入了法制化、规范化发展的新时期。该条例明确了参与建设活动各方责任主体的安全责任，其中在第二章第十四条第一次明确了工程监理单位的安全责任是：

工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。

工程监理单位在实施监理过程中，发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。

三、《建设工程质量管理条例》有关监理单位的安全责任

自2000年1月30日起实施的《建设工程质量管理条例》，明确了工程监理单位的质量责任和义务，并强调工程监理单位应当依照法律、法规以及有关技术标准、设计文件和建设工程承包合同，代表建设单位对施工质量实施监理，并对施工质量承担监理责任。由于工程建设质量与施工安全是息息相关的，因此在本条例第七十四条中进一步明确：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，构成犯罪的，对直接责任人员依法追究刑事责任。

第二节 通信行业有关建设工程安全监理工作要求

工业和信息化部根据上述的国家相关法律、法规，结合通信建设工程的特点，制定了通信建设工程安全生产的相关规定，为开展通信建设工程安全监理工作提供了更加明确的依据。

一、《通信建设工程监理管理规定》相关要求

自2007年5月1日起实施的《通信建设工程监理管理规定》（信部规〔2007〕168号）是原信息产业部为了加强通信建设工程监理的管理工作，规范通信建设工程监理活动，促进建设监理工作的健康有序发展，依据《建设工程质量管理条例》、《建设工程安全生产管理条例》等相关法律、法规而制定的。

在本规定第五条中明确了通信工程建设单位和监理企业约定的监理内容，可以包括以下事项：

- （一）工程建设质量、进度、造价控制；
- （二）工程建设安全、合同、信息管理；
- （三）协调工程建设、施工等单位工作关系。

这也是在本规定中第一次将“安全管理”工作纳入到监理企业的监理内容中。

另外在本规定第三十一条中进一步强调了监理企业应加强对工程的安全监理工作，并明确了通信建设工程安全监理的工作程序：

- （一）监理单位编制含有安全监理内容的监理规划和监理实施细则；
- （二）在施工准备阶段，审查施工单位编制的施工组织设计中的安全技术措施和危险性较大的分部分项工程安全专项施工方案是否符合工程建设强制性标准要求；审查核验施工单位提交的有关技术文件及资料，并由项目总监在技术文件报审表上签署意见；审查未通过的安全技术措施及专项施工方案不得实施；

（三）在施工阶段，监理单位应对施工现场安全生产情况进行巡视检查，对发现的各类安全事故隐患，应书面通知施工单位，并督促其立即整改；情况严重的，监理单位应及时下达工程暂停令，要求施工单位停工整改，并及时报告建设单位。安全事故隐患消除后，监理单位应检查整改结果，签署复查或者复工意见。施工单位拒不整改或不停止施工的，监理单

位应当及时向建设单位或当地省通信管理局报告，以电话形式报告的，应当有通话记录，并及时补充书面报告。检查、整改、复查、报告等情况应记载在监理日志、监理月报中。

（四）工程竣工后，监理单位应将有关安全生产的技术文件、验收记录、监理规划、监理实施细则等相关书面通知等按规定立卷归档。

二、《通信建设工程安全生产管理规定》相关要求

自2008年8月1日起实施的《通信建设工程安全生产管理规定》（工业和信息化部规〔2008〕111号）是工业和信息化部为加强通信建设工程安全生产监督管理，明确安全生产责任，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，根据《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》、《生产安全事故和调查处理条例》等法律、法规，结合通信建设工程的特点而制定的。

在本规定中进一步强调了从事通信建设工程的各相关方，其中包括基础电信运营企业、通信工程勘察设计企业、通信建设监理企业、通信工程施工企业、通信信息网络系统集成企业、通信用户管线建设企业等单位，必须遵守安全生产法律、法规和本规定，保证通信工程建设安全生产，依法承担安全生产责任。

在本规定的第三章第十四条中明确了监理单位的安全生产责任：

（一）按照法律、法规、规章制度、安全生产操作规范及工程建设强制性标准实施监理，并对工程建设生产安全承担监理责任。

（二）要完善安全生产管理制度，明确监理人员的安全监理职责，建立监理人员安全生产教育培训制度，总监理工程师和安全监理人员须经安全生产教育培训取得通信主管部门核发的《安全生产考核合格证书》后方可上岗。

（三）审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符

合工程建设强制性标准。

（四）在实施监理过程中，发现存在生产安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；对情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时向建设单位报告。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

第三节 施工阶段实施安全监理工作的具体要求

工业和信息化部即将发布中华人民共和国通信行业标准《通信建设工程施工安全监理暂行规定》（YD5204—2011），明确了通信建设工程施工阶段的安全监理工作内容。

在《通信建设工程施工安全监理暂行规定》中要求监理单位应根据委托监理合同的约定，组建项目监理机构，任命总监理工程师，配备专（兼）职安全监理人员。总监理工程师和安全监理人员应取得相关行政主管部门核发的安全生产考核合格证书。

在编制的监理规划中应包括安全监理方案的内容，在建设单位主持召开的第一次工地会议上，总监理工程师应阐述监理规划中的安全监理方案和安全监理工作的要求。对于危险性较大的工程（工序），应由专业监理工程师或安全监理人员编制安全监理实施细则，并报总监理工程师审批后实施。安全监理实施细则应明确安全检查部位、方法、频次。安全监理实施细则可根据实际情况，在实施过程中进一步修改和完善。如需重大修改，应重新报总监理工程师审批。

《通信建设工程施工安全监理暂行规定》还进一步明确了安全监理机构的人员职责、主要工作程序、主要工作内容。

本节内容主要参照即将发布的中华人民共和国通信行业标准《通信建设工程施工安全监理暂行规定》（YD5204—2011）。

一、安全监理机构的人员职责

（一）总监理工程师的职责

1. 根据委托监理合同的约定和监理单位的指派，对所承担的通信工程监理项目的安全监理工作全面负责；
2. 主持编制含有安全监理方案的监理规划，审批安全监理实施细则；
3. 指定通信工程项目的安全监理人员，明确工作职责和权限；
4. 组织召开有关施工安全方面的例会或专题会议；
5. 审核、签发工程暂停令和安全管理专题报告；
6. 审批施工组织设计和专项施工方案，组织审查和批准施工单位提出的施工安全技术措施及工程项目安全事故应急预案；
7. 检查施工安全监理工作落实情况。

（二）安全监理人员的职责

1. 审查施工单位的企业资质和安全生产许可证，查验安全管理人员的安全生产考核合格证书和特种作业人员的资格证；
2. 审查施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案；
3. 审查施工项目部的安全生产管理机构、安全管理责任制度及执行情况；
4. 检查施工人员安全培训和安全技术交底情况；
5. 根据安全监理方案，编制安全监理实施细则；
6. 负责安全监理工作的实施，检查、指导现场监理人员的安全监理工作；
7. 受总监理工程师委托，主持召开安全施工专题会议，参加安全事故的调查；
8. 巡视检查施工单位在施工现场的安全施工情况，发现问题及时责令施工单位整改，并向总监理工程师汇报；

9. 做好安全监理记录。必要时，向监理单位提交安全监理专题报告；

10. 收集、汇总和整理安全监理资料，参与编写监理周（月）报中有关安全监理方面的内容。

（三）现场监理人员的职责

1. 检查施工现场安全设施的设置；

2. 检查施工人员安全防护用品配戴、施工机具的配置情况，并记录在监理日志中；

3. 发现存在安全事故隐患的，应当要求施工单位整改，对情节严重的，应及时向总监理工程师报告，并记录在监理日志中。

二、安全监理的主要工作程序

（一）审查安全技术措施和专项施工方案程序

1. 开工前项目监理单位应督促施工单位报送《施工组织设计（方案）》，该文件中应包含安全技术措施，对于危险性较大的工程项目还应包含专项施工方案。

2. 总监理工程师应组织专业（安全）监理人员审查《施工组织设计（方案）》中的安全技术措施及专项施工方案，并提出审查意见。

3. 需要修改的，应退回施工单位做进一步的完善，修改后重新进行报审。

4. 《施工组织设计（方案）》审查合格后，由总监理工程师在《施工组织设计（方案）报审表》上进行审批。

（二）安全隐患处理程序

1. 当发现施工单位安全管理制度落实不到位或施工现场出现安全隐患时，现场监理人员应及时下达《监理工程师通知单》要求施工单位进行整改，或召开安全专题会议，针对现场施工安全隐患，提出整改要求。整改过程应记录在监理日志中。

2. 情况严重的，应向总监理工程师报告。总监理工程师应视现场情况及时签发《工程暂停令》，责令施工单位暂停施工，并上报建设单位。

3. 施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

（三）安全事故处理程序

1. 施工现场发生安全事故时，现场监理人员应立即要求施工单位暂时停止施工并向总监理工程师汇报。同时要求施工单位立即启动应急预案，采取措施积极组织抢救。监理人员也应协助施工单位做好抢救工作，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。

2. 总监理工程师应立即赶赴现场了解情况，根据安全事故的严重程度及时签发《工程暂停令》，停止局部或全部工程项目施工，同时上报建设单位。

3. 安全事故发生后，现场监理人员应要求施工单位妥善保护事故现场和相关证据，并配合有关部门进行调查取证。

4. 监理机构应督促施工单位提交《安全事故报告》，报告事故原因，提出处理方案和安全施工补救措施。

5. 当具备复工条件时，施工单位应向监理机构提交《工程复工报审表》，经现场监理人员核实后，由总监理工程师及时签批。

三、安全监理的主要工作内容

《通信建设工程监理管理规定》明确将“安全管理”工作纳入到监理工作内容中。监理单位的安全监理工作是审查和监督管理，不能替代建设单位的对整个工程建设项目中的安全管理职责，也不能替代施工单位对现场安全生产全面负责的职责。安全监理的主要工作内容如下：

（一）施工准备阶段主要工作内容

1. 审查施工单位的企业资质证书、安全生产许可证及有效期限。

2. 审查施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案，必须符合工程建设强制性标准和国家有关安全生产的规定。

具体审查内容包括：

（1）安全管理和安全保障体系的组织结构，项目经理、安全管理人员的资格证书，特种作业人员的数量及持证情况；

（2）安全生产责任制、安全管理规章制度、安全操作规程的制定情况；

（3）机械设备、施工机具、仪器仪表的配置是否符合施工需要，是否符合安全及质量相关标准要求，是否有检定证明，是否在有效期内；

（4）安全防护措施、防火措施是否符合有关安全技术规范标准的要求；

（5）事故应急救援预案的制定情况。

3. 对于危险性较大的工程，监理单位应要求施工单位编制专项施工方案及应急预案。

4. 检查施工单位的现场安全生产管理体系运行情况。主要内容如下：

（1）施工单位项目经理、安全管理人员必须具备《安全生产考核合格证书》，持证上岗；

（2）施工单位应根据施工合同约定，在现场设立安全生产管理机构，指派专（兼）职安全管理人员，明确安全管理目标和安全管理职责；

（3）施工单位安全专（兼）职管理人员的配置人数应满足施工组织设计的要求；

（4）施工单位应针对工程的实际情况对参加施工的人员进行安全交底或安全教育，并将交底或教育情况如实记录。

5. 要求施工单位检查安全设施、安全防护用具应满足安全施工需要。

6. 督促施工单位识别施工现场中的危险源，制定相应的预防措施。

7. 要求施工单位预先对毗邻工程的构筑物、通信设施等制定安全保护措施。

8. 在通信局（站）施工前，监理人员应遵守并要求施工单位遵守进入通信局（站）的有关安全规定。

（二）施工阶段主要工作内容

1. 要求施工单位按照工业和信息化部颁发的《通信建设工程安全生产操作规范》进行安全施工。

2. 监督施工单位按照施工组织设计中的安全技术措施和专项施工方案组织施工，及时制止违规施工作业。

3. 检查施工单位专职安全管理人员到场情况和特种作业人员操作资格证书。

4. 检查施工现场各种安全标志和安全防护措施是否符合强制性标准要求。

5. 要求施工单位按照国家有关劳动保护的规定为施工人员配置安全防护用品并正确佩戴使用。

6. 要求施工单位检查使用的施工机具，应符合相关的安全性能标准。

7. 检查施工现场临时用电情况。

8. 检查施工现场的安全措施与防火安全措施应符合安全和消防的规定。

9. 对可能造成通信网络阻断的工程，监理人员应要求施工单位制定相应的预防措施。

（三）安全监理资料的管理

施工验收阶段结束后，项目监理机构应由专人负责收集、整理安全监理资料，经安全监理人员和总监理工程师审查后归档。

安全监理资料主要包括以下内容：

1. 建设工程委托监理合同（含安全监理内容）；
2. 监理规划（含安全监理方案）、安全监理实施细则；
3. 施工单位安全管理规章制度、安全生产人员的岗位证书、安全生产考核合格证书、特种作业人员岗位证书的审查记录；
4. 施工组织设计、专项施工方案、应急预案、割接操作方案的审查记录；
5. 安全监理专题会议纪要、有关安全问题的监理工程师通知单、监理工程师通知回复单、工程暂停及复工审批资料、安全监理专题报告；
6. 安全事故调查处理报告；
7. 有关安全监理的日志。

第四节 安全监理工作影响因素及分析

一、影响安全监理工作的外在因素

（一）源于建设方责任对安全监理工作的影响

1. 违反基本建设程序

有些建设单位不按照建设程序实施项目的管理。如：经常会出现“边设计，边施工”或“先施工后设计”的现象；有些项目不组织图纸会审和技术交底，不召开第一次工地会议；有些建设单位急于赶工期，不签订委托监理合同就通知监理人员进驻现场，甚至有些项目出现施工单位不通知监理擅自施工的现象。由此使得施工准备阶段的一系列安全监理工作无法按照正常程序进行。由于施工准备阶段的安全监理工作是以事前的预控为重点，需要通过各项的审查工作，预先消除部分安全的隐患，因此是一个安全防范的重要关口。如果缺失了这部分工作，将会给安全监理工作带来一定的风险，而且现场一旦出现安全事故，监理单位不知应该如何承担安全监理的责任。

2. 安全管理责任不清

在《通信建设工程安全生产管理规定》第十一条中已经明确了建设单位的安全生产责任，可是有些建设单位并不了解自身的相关责任。甚至不能按照《通信建设工程安全生产管理规定》第十一条的规定“在通信建设工程开工前，应当就落实保证安全生产的措施进行全面系统的布置，明确相关单位的安全生产责任。”有些建设单位不清楚监理单位的职责，误认为委托了监理单位就可以将自身的安全责任风险转移给监理单位。认为现场有了监理就不需要建设方的安全监督管理，因此削弱了现场的安全监管力度，无形当中也加大了安全监理的责任。另外有些建设单位随意延伸监理服务范围，经常会安排监理人员做一些合同约定之外的工作，无形当中也造成了监理人员的缺失，分散了现场的监理力量。

3. 工程分解不合理

有些建设单位将部分工程分成若干小项目，发包给资质相对较低的施工队伍，并以工程较小为由不按照建设程序实施项目的管理。而这些小项目的承包者也会以工程较小为由不能认真编制施工组织设计，不能配备高素质的施工人员，不能有效运行安全管理体系。因此影响了安全监理工作的正常进行，为施工现场安全工作带来隐患。

4. 工期要求不合理

《建设工程安全生产管理条例》第七条明确规定“建设单位不得对勘察、设计、施工、工程监理等单位提出不符合建设工程安全生产法律、法规和强制性标准规定的要求，不得压缩合同约定的工期。”在某些工程建设过程中有些建设单位提出一些不科学、不合理的工期要求，以致容易出现由于盲目赶工而酿成安全事故。

（二）源于设计方责任对安全监理工作的影响

1. 设计深度不够

在有些设计单位提供的图纸中，由于设计深度不够，不能指导现场施工。有些设计单位不经现场查勘就将原有部分图纸用于其他工程使用，然后待工程完工后借助施工单位的竣工图纸进行修改和补充。由此这些问题都会给现场监理人员在安全监理工作中增加难度和风险。

2. 设计文件实为无效图纸

有时由建设单位下发的设计文件没有经设计单位审定签字和盖章，也没有通过设计会审，应该视为无效图纸。通常在这种图纸中无法表明设计的总体思路，也无法体现强制性标准的要求，而且执行的技术标准也不严谨。因此使监理人员失去了实施监理的主要依据，为编制监理规划和其中的安全监理方案带来了难度，同时也造成在实施安全监理工作中抓不住重点。

3. 设计缺乏安全防范的指导意见

《建设工程安全生产管理条例》和《通信建设工程安全管理规定》中都明确规定：“设计单位应当考虑施工安全操作和防护的需要，对涉及施工安全的重点部位和环节在设计文件中注明，并对防范生产安全事故提出指导意见。”可是目前在涉及网络安全的重要工序和环节中，如网络调整、数据修订、软件升级、软件补丁、设备割接、以及设备入网等，往往在设计文件中没有注明相应的指导意见。另外对新材料、新工艺、新技术的安全防护措施要求通常也未明确。目前在一些监理项目中经常会遇到割接的环节，可是在设计文件中有时只有较大的项目会注明割接的简单步骤，但没有具体的安全防范的实施意见。因此这种设计缺陷使得监理人员在实施现场监理过程中没有明确的指导依据。

（三）源于施工方责任对安全监理工作的影响

1. 安全管理制度不落实

有些施工单位对于现场的安全管理目标和安全生产责任制不落实，不

能严格制定安全生产规章制度和操作规程。尤其是对于有些小的工程项目，现场甚至不配置安全管理人员，而且有些项目经理及安全管理人员不具备《安全生产考核合格证书》，致使自身安全管理的力度相对薄弱。

2. 安全培训工作不到位

有些施工单位缺乏安全培训意识，不重视员工的安全教育培训，为了降低成本，不组织施工人员进行必要的安全知识培训和安全技能培训。有些施工队伍人员混乱，持证人员不足，因此开工前往往不能提供准确的用工名单，现场有时会出现人证不符的现象，造成监理人员不能对特种作业人员的持证上岗情况进行有效的控制，这也会形成一种安全责任风险。有的施工单位开工前不能严格执行安全技术交底会制度，使得有些施工人员上岗后还不熟悉本工种、本岗位的安全操作规程和安全防范技能，这将会给现场安全生产造成隐患，同时增加安全监理工作的难度。

3. 施工人员素质参差不齐

有些施工单位的项目经理基本素质较低，不具备现场项目管理的能力。当施工现场发生特殊因素情况以及环境、气候等条件变化时，不能及时采取相应的安全技术措施。有些项目经理不能根据施工特点编制施工组织设计，不能在施工组织设计中制定合理的工程安全管理措施及专项施工方案等内容。有些施工人员由于缺乏安全防范和自我保护意识，不能正确的穿戴和使用安全防护用品和用具，而且在施工现场常常不能正确的辨识危险源，不能及时发现事故隐患。

4. 安全防护措施不到位

由于安全生产费未做到专款专用，有些施工单位安全防护措施不到位，安全防护装备落后且配备严重不足，不按要求为员工配置安全防护用品。因此对监理人员来讲针对现场安全防护措施方面的管理工作，是一项复杂而又极具风险的工作。

5. 应急预案执行不到位

许多施工单位在施工现场易发生重大安全事故的部位或环节，没有配备必要的应急救援器材和设备，制定具体的安全防范措施，而且不能定期针对应急救援预案组织演练。因此现场一旦发生安全事故将会出现盲目救援和冒险施救的风险，造成由于事故处理不力而扩大伤亡的后果。

二、影响安全监理工作的内在因素

1. 项目监理机构人员配置不足

有的监理单位在组建项目监理机构时，人员配置不足且专业配套不合理。有些监理项目虽然建设投资不大，但是站点多、区域分散，也是造成监理人员紧缺的原因。尤其是有些监理项目是多专业融合在一起的，因此更缺乏一专多能的复合型人才。由于监理人员配置不足，不可避免会出现安全监理措施不落实、旁站监理不到位的情况，更何况目前需要实施旁站的工序和部位越来越多，很容易造成安全监理工作的漏洞。

2. 监理人员素质参差不齐

有些监理人员安全意识不强，不能及时学习关于安全生产的法律法规、标准规范和其他专业知识，不熟悉所监理项目应执行的工程建设强制性标准。有些监理人员责任心不强，往往会出现监理不到位。监理过程中监理规划、细则执行不力。

3. 监理记录不规范

有些监理人员不能及时了解和记录各个现场的详细监理情况，不能及时收集和整理现场的相关记录。监理日志记录不及时、不完整、不规范，有些只记录一些施工过程，未记录监理工作。在有些记录中往往找不到现场组织安全检查、纠正安全隐患、下达整改通知等相关内容的记录，没有可追溯性。如果现场一旦出现安全事故，监理单位不能拿出作为认定安全责任的证据。

第二章 国内通信工程安全监理责任判定现状

第一节 通信工程安全监理责任判定案例分析

案例一 某公司“3.28”较大安全事故

一、事发经过

2010年，某施工单位现场施工人员在安装某基站发射塔时，由于铁塔塔底座12个螺栓和螺母有11个不配套，导致其中11个螺母安装不上，为赶工程进度，3名施工人员在铁塔底座没有固定、现场无监理人员和安全管理的情况下，仍然坚持上塔作业，当铁塔安装到25米左右，因铁塔的底座螺丝固定不到位、拉绳的拉力及作业人员的作用力等因素导致铁塔重心偏离，铁塔往拉绳方向倾倒，在塔上作业的3人随塔倾倒摔下被砸死，在塔下拉绳的1人也被倒下的铁塔砸死。造成直接经济损失90万元。

二、事故的主要原因和性质认定

某市人民政府对事故发生认定的直接原因为：铁塔安装严重违规操作。间接原因认定为：1. 施工方某公司违反《中华人民共和国安全生产法》的规定，在登高架设作业中没有配备专职安全生产管理人员对施工现场进行安全管理，未对施工人员进行岗前安全培训；2. 某监理单位在施工方未按程序及时通知的情况下，也未及时派监理人员到现场进行工程监理。

该事故是因铁塔安装严重违规操作、施工现场安全监理不到位、作业人员缺乏基本的安全意识而造成的物体打击类较大安全责任事故。

一是工程建设各方主体安全生产责任不落实，安全生产措施不得力；二是施工现场安全生产管理不到位，专职安全员不到岗，施工作业人员违规违章操作行为严重；三是企业安全培训教育未全覆盖，一线施工人员缺

乏基本安全生产意识，安全防护和救援常识严重缺乏；四是监理单位未严格履行监理责任，现场安全管理不到位，对施工企业的习惯性违章作业没有采取制止措施；五是建设单位对施工方和监理方未按规定严格要求，未尽到对施工、监理单位安全生产工作的检查、协调责任。

三、相关处理意见

（一）某市人民政府的处理意见

某市人民政府对某公司“3.28”较大安全事故调查处理意见是：对某实业有限公司依法给予经济处罚，责令该企业所有在事故发生地区的建设项目停工整顿；对该公司法定代表人依法给予年收入40%的经济处罚；对该公司主管安全的综合部经理，建议相关部门给予行政降职处分；对该公司塔桅部安全生产第一责任人塔桅部经理，建议相关部门给撤销塔桅部经理职务的处分。对某通信工程监理股份有限公司第X分公司依法给予经济处罚，并责令该企业所有在事故发生地区的监理项目进行停工整顿，对负责该地区监理工作的副总经理依法给年收入40%的经济处罚，建议有关部门给予行政记大过处分；对作为该项目主要安全负责人的项目经理，建议相关部门给予行政降职处分。要求建设单位某分公司所有在建工程立即停工整顿，认真吸取事故教训，写出自查整改报告。

（二）工业和信息化部处理意见

为深刻吸取两起事故的教训，我部决定对建设单位某分公司、某实业有限公司、某通信工程监理股份有限公司在行业内通报批评。同时，要求事故责任单位认真落实当地政府部门的处理意见，在企业内部对相关责任人做出严肃处理，并将有关处理和整改情况于11月10日前上报我部（通信发展司）和所在省通信管理局。

四、案例分析

这是一起典型的多方过失引起的较大安全事故。建设、施工、监理、

器材供应等各环节都存在违法、违规、违章的过失行为导致的安全事故。

首先，建设单位、施工单位片面追求进度和降低工程成本，忽视安全生产，负有管理责任。

其二、施工单位无视监理制度，开工不报告，进场材料不报验。在施工条件不具备、安全防护措施不落实的情况下强行施工，施工现场人员违章指挥等导致最终事故的发生。应负主要责任。

其三、监理人员未能对擅自开工的行为果断采取处置措施。其责任是轻微的。但从最终的处罚结果看出，监理单位人员的行政处罚与负有主要责任的施工单位给予同等处罚，责罚欠妥当。

案例二 线路施工因交通事故引发高坠造成的一般安全事故

一、事发经过

2004年某运营商新建光缆线路工程，施工地点为山区，11月4日早上根据施工队长工作任务安排，安排工人叶某和班长张某负责做附挂杆路的拉线抱箍安装工作。叶某在8米电杆上安装拉线抱箍，由张某在地面观察来往车辆，并看守地面拉线。据张某汇报，拉线长度在20米，一端已经安装在电杆上，剩下的盘成一小圈放在电杆下公路边，中午12点15分左右，一辆尼桑小轿车突然高速出现，张某来不及作出反应，钢绞线线头就被绞入小轿车车轮，汽车拖着钢线冲出30多米，将电杆拉断，并将叶某的安全带也拉断。正在电杆上安装拉线抱箍的叶某随电杆跌落，摔在公路边上，安全帽破裂，昏迷不醒。此时张某立即向事发地事医院和交警报警，叶某经医生全力抢救无效，当场死亡。事发时，现场监理人员卿某正在距离事发点约5km的另一处，检查施工队布放光缆的质量情况。

二、事故的主要原因和性质认定

经交警部门认定，这是一起因施工材料放置不当（放置在道路路面

上），违规占道施工，并未摆放任何安全警示标志，引发的一起交通意外事故，事故车辆不承担事故责任，施工方承担事故全部责任。

按照施工规范要求，施工材料的堆放不得影响交通。因施工需要占用交通道路的，需在安全距离设置安全警示标志，并派专人进行交通疏导工作。

根据国家道路安全条例规定施工作业单位应当在经批准的路段和时间内施工作业，并在距离施工作业地点来车方向安全距离处设置明显的安全警示标志，采取防护措施；施工作业完毕，应当迅速清除道路上的障碍物，消除安全隐患，经道路主管部门和公安机关交通管理部门验收合格，符合通行要求后，方可恢复通行。未经批准，擅自挖掘道路、占用道路施工或者从事其他影响道路交通安全活动的，由道路主管部门责令停止违法行为，并恢复原状，可以依法给予罚款；致使通行的人员、车辆及其他财产遭受损失的，依法承担赔偿责任。

交警和建设单位组成的调查组经过调查后，认定事故的直接原因为：施工单位未在规定地点摆放施工材料。间接原因认定为：施工单位未配备专职安全管理人员对施工现场进行管理，未对施工人员进行岗前培训。

建设单位经过对监理记录、监理日志的调查了解，认为：监理方在事发前一天，主持召开了安全专题会议，要求施工单位在施工时必须佩戴安全帽，安全带，手套，公路边进行占道施工时必须安放警示标志。会议纪要清晰明了，详尽记录了会议内容，施工单位参会人员也签字认可，已尽到监理方的安全管理责任，监理方有预见性的提出了安全管理建议，应该受到表扬，不承担此次事故的任何责任。

三、处理意见

根据交警部门事故认定结果，由施工方赔偿死者叶某抚恤金25万元。建设主单位对施工单位作出通报批评，要求施工单位立即停止施工，

全面整顿，认真吸取事故教训，写出自查整改报告。

四、案例分析

本案例是一起监理人员实施事前控制、尽职尽责的典型案件。因为在事故发生前，监理方主持召开了安全专题会议，提出了安全施工的相关要求，并有相关记录，虽然最终没有避免安全事故的发生，由于监理单位已经履行了安全监理职责，所以监理单位在事故中无责，有关单位对监理责任认定是公正的。

如果事发前监理没有开安全专题会议、实施事前控制行为，或记录不明确、手续不完备，也许在事故判定和处理时，监理将负有不可推卸的安全监理责任。

案例三 野蛮施工造成通信线路中断的安全事故

一、事发经过

2003年某运营商新建一干光缆工程，在施工过程中，监理方多次召开监理会议特别强调施工安全，并于6月7日向施工单位给出了《关于加强施工安全、加快施工进度的建议意见》的书面意见，其中重点强调了对原有光缆设备的保护工作。6月14日，施工人员在施工地点A段——B段P710—P747#杆收紧新放吊线时，违规操作，将杆路上原有一干光缆刮伤，造成两纤断芯。虽经维护和施工单位全力排障抢通，仍然造成两省之间SDH系统传输中断历时三个小时，给运营商造成了无法挽回的损失。

二、事故的主要原因和性质认定

经建设方和通信主管部门调查组调查后认定：此次事故直接原因为施工单位在收紧拉线过程中，对原有线路保护不力，施工方法不当，野蛮施工，造成了对原有光缆线路的破坏。间接原因是：施工单位安全意识淡薄，对监理的安全管理建议置若罔闻，为抢工期忽视对原有光缆的保护。

工程项目负责人严重失职，在工程管理上严重失误，对线路施工中对原有线路影响的风险性估计不足，是造成这次事故的原因。

施工队长安全意识淡薄，虽然监理单位多次强调施工安全中对原有光缆的保护，但未能引起施工人员足够重视，工人在施工过程中野蛮操作，酿成线路中断事故。

三、相关处理意见

通信主管部门对施工单位进行通报批评，并处罚金10万元，建议施工单位对负责本段线路施工的项目负责人给予撤职处分（实际情况是负责该段施工的处长就地撤职）；通信主管部门和建设单位经过调查，认为监理单位在监理工作中安全管控职责履行到位，不承担事故责任。

四、案例分析

本案例在事故判定监理无责，但客观地分析，监理人员虽然“给出了《关于加强施工安全、加快施工进度的建议意见》的书面意见”，但是，“施工单位安全意识淡薄，对监理的安全管理建议置若罔闻”，“工人在施工过程中野蛮操作”。但未将施工单位无视安全生产、继续野蛮操作的行为报告给建设单位，未达到有效控制的目的。建设工程安全生产管理条例中明确规定：施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。因此，监理单位应承担安全监理轻微责任。

监理单位应汲取教训、严格地履行监理职责、按章办事、依法监理、提高监理服务水平。

案例四 不合理工期诱发的铁塔安全事故

一、事发经过

2010年11月，某地区灾后重建基站工程，在海拔4200m山区新建30m铁塔3座。由于灾后重建各方物资需求量大，且道路不通，用于基础建筑

的材料至11月上旬才运送到现场。这时基础施工的现场和周围已经是冰天雪地，气温已到零下十几度，不具备基础混凝土浇灌的条件。但是，建设单位的项目经理仍然以“年底完成灾后重建是政治任务”为由，要求施工单位继续进行基础浇灌。2011年5月，通信主管部门对灾后重建项目进行质量检查时，发现铁塔已经倾斜，铁塔基础已经崩裂，存在倒塔的安全隐患。

二、事故的主要原因和性质认定

通信主管部门对施工、监理、建设单位进行了较全面的调查。建设单位为了完成“灾后重建政治任务”，不顾监理工程师提出的合理建议，盲目赶工期，是造成铁塔基础安全隐患的直接原因。

经调查，监理工程师曾经3次向建设单位项目经理递交“高原冬季不能浇灌基础的建议”，并在建议中介绍了气温过低对混凝土的破坏作用。

经过监理工程师反复的宣传和要求，项目经理是知道不能浇灌混凝土的。但是，既要“完成政治任务”，又要规避责任，监理工程师3次递交建议书，项目经理都不接收。

通信主管部门经过调查认为：施工和监理单位都不承担质量责任。

三、相关处理意见

由建设单位提供重新建筑的材料，由施工、监理单位无偿对3座铁塔及基础拆除并重新建筑，直到质量合格。

四、案例分析

这是一起建设单位盲目赶工期诱发的铁塔安全隐患，通信主管部门的调查是清楚的，责任认定是公正的。但要求监理单位无偿对3座铁塔和基础进行监理，该处理结果有失公正，给监理单位造成不应承担的经济损失。

第二节 通信工程安全监理责任主要问题

综上案例分析，可以看出通信工程安全监理责认定和处理的实践中，存在判定依据不统一，人员组成不尽完善，判定程序存在薄弱环节，判定标准自由裁量权过大等急需改进之处。主要包括：

一、责任判定依据不统一

目前，我国通信工程安全监理责任判定依据主要是《建设工程安全生产管理条例》和《通信建设工程安全生产管理规定》。

《通信建设工程安全生产管理规定》用四条标准判定安全监理责任，在“条例”的基础上增加了“要完善安全生产管理制度，明确监理人员的安全监理职责，建立监理人员安全生产教育培训制度，总监理工程师和安全监理人员须经安全生产教育培训取得通信主管部门核发的《安全生产考核合格证》后方可上岗”。增加的这部分内容强调监理企业的安全管理制度、执业人员的安全监理资格。

上述两部法规对安全监理责任判定的范围是不一致的。因此，各地在处理同类同级的安全监理责任事故判定中，也没有明确的依据。某市人民政府对“3.28”较大安全事故的处理意见是：“施工方某公司违反《中华人民共和国安全生产法》的规定”，“依法”给予某人经济处罚；某市人民政府对某通信有限公司“5.29”较大安全事故处理意见是：给予某通信有限公司经济处罚20万元；处理中未提及判定依据。由于责任判定依据不一致，导致同级事故责任的判定结果存在很大的差异，对同级事故的判罚标准难以操作。

二、责任判定机构成员组成不合理

根据《安全生产法》第九条规定：国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实

施监督管理。但由于通信工程具有点多、面广、项目规模小、技术要求高、建设环境相对复杂的特点，在事故发生后的调查、取证、分析、认定环节专业性很强，而各级行政辖区安全监管机构普遍缺乏专业技术专家的有效参与，使得处理结果不尽客观、科学。

三、责任判定程序有待完善

目前，在判定通信工程安全监理责任时，一般有安全事故报告、调查、编制调查报告、责任判定和处理等环节。责任判定机构依据调查报告的结果，对通信工程安全监理责任进行判定。当利益相关人就判定结果存在争议且协商未能达成一致时，由相关政府主管部门对安全监理责任进行认定，缺少通信建设技术专家论证环节。这是通信工程安全监理责任判定处理程序中亟待改善之处。

四、判罚标准不尽合理

《建设工程安全生产管理条例》第五十七条规定：“违反本条例的规定，工程监理单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任：

（一）未对施工组织设计中的安全技术措施或者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。

“处10万元以上30万元以下的罚款”这个标准，针对建筑行业来说具

有合理性和可操作性，因为建筑工程项目大，投资规模大，监理费用计价基数相对也较大。

《建设工程安全生产管理条例》第五十七条，对于通信工程安全监理责任的处罚标准是不合理的，并且判罚机构的自由裁量权过大，应当制定符合通信工程安全监理责任的认定和处理标准，以规范通信工程安全监理责任行政处罚行为的自由裁量。

第三章 现行安全监理责任的认定

第一节 国内建设工程安全监理责任认定的常见做法

我国自一九八八年正式推行建设工程监理制已走过了二十三年的历程，监理单位作为工程建设的责任主体之一，在国家各项工程建设的质量、投资、进度控制中发挥了重要作用，改变了过去在计划经济制下建设单位自筹、自建、自管的封闭式小生产管理方式，实现了建设项目管理向开放型、社会化、专业化、现代化的管理模式的转变。

目前国内建设工程安全监理责任的认定主要依据是《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国安全生产法》、《刑法》、《合同法》、《建设工程安全生产管理条例》、《建设工程监理规范》《FIDIC合同条款》以及相关的法律、法规、规范、规定等来认定。

通信建设工程领域的安全监理责任认定基本参照以上的相关法律、法规、规范、规定以及工业和信息化部2008年8月1日施行的《通信建设工程安全生产管理规定》和信部规（2007）168号《通信建设工程监理管理规定》来进行认定。

一、通信工程安全监理责任认定的常见做法

目前对通信建设工程安全监理责任的认定，监理单位所应承担的安全监理责任判断标准不明确。往往是参照《建设工程安全生产管理条例》以及其他法律、法规等来认定通信建设工程中的安全监理责任。而工业和信息化部2008年8月1日施行的《通信建设工程安全生产管理规定》以及《通信建设工程监理管理规定》中也只是对监理在工程施工过程中的安全管理责任提出相关要求，并未明确如何来认定监理在施工过程中所应承担的安全监理责任。

（一）通信工程安全监理责任认定的法律依据

在通信工程安全监理责任认定上，通常从监理的角度出发，在监理工作的过程中做到“有法可依、有法必依”尤为重要。因为监理单位并不是执法单位，没有执法权。监理人员更不是执法者，对被监理方无惩罚、约束的权利，更多的是一种建议的权力。所以在责任的认定上更多的体现在有法可依和有法必依上。特别是有法必依环节，这是通信工程安全监理责任认定的主要依据。

我国目前通信工程安全生产参照的相关法律法规具体体现在两部法中，一部是《中华人民共和国刑法》，一部是《建设工程安全生产管理条例》。

1. 从《中华人民共和国刑法》中的具体法律条款来认定通信工程监理的安全责任

《中华人民共和国刑法》第一百三十七条规定：“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。”可以看出刑法中对监理方安全责任的界定是降低工程质量标准造成重大安全事故的才追究刑事责任。

2. 从《建设工程安全生产管理条例》中的具体法律条款来认定通信工程监理的安全责任

根据《建设工程安全生产管理条例》中对工程监理单位的安全生产责任的规定，监理方应结合该法条的解释，充分理解,在实际应用中的操作如下：

（1）在开工前审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。

（2）在工程实施过程中被监理单位发现事故隐患的，应当要求施工单位整改；情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。

（3）结合前两条的规定，工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理，并对建设工程安全生产承担监理责任。

3. 根据《通信建设工程安全生产管理规定》中关于监理单位的安全生产责任为：

（1）工程监理单位应该“按照法律、法规、规章制度、安全生产操作规范及工程建设强制性标准实施监理，并对工程建设生产安全承担监理责任。”

（2）工程监理单位“要完善安全生产管理制度，明确监理人员的安全监理职责，建立监理人员安全生产教育培训制度，总监理工程师和安全监理人员须经安全生产教育培训取得通信主管部门核发的《安全生产考核合格证》后方可上岗。”

（3）在施工准备阶段，工程监理单位应该“审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。”

（4）在实施施工阶段的监理过程中，工程监理单位如“发现存在生产安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；对情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时向建设单位报告。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。”

（二）根据法律条款和监理合同认定通信工程中监理单位应在哪些情况下承担安全责任

根据监理合同中监理方安全责任的范围，监理方应审查施工组织设计

中的安全技术措施或专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。在实施监理过程中，对发现存在安全事故隐患的，应要求承建商整改或停工，并及时向建设单位报告；协助处理工程中出现的质量事故和安全事故，参与重大质量、安全事故分析和处理。对突发事件，可决定作出紧急措施，并及时向建设单位报告。

在监理项目具体实施过程中，工程监理单位应该依据与建设单位签订的委托监理合同严格履行监理职责，做到明确责任，落实措施。如果由于工程监理单位或监理人员的不作为、失职和渎职行为造成安全事故的，应承担相应的责任。

1. 不作为行为应承担相应责任

（1）未按法律法规和工程委托监理合同履行监理职责的义务，造成不良后果的。

（2）监理人员现场发现施工企业有违章指挥、违章作业、违反劳动纪律行为不予制止，不责令立即整改的。

（3）发现工程安全隐患，总监理工程师未发布暂停施工指令的。

（4）工程监理单位未审查施工单位安全措施并督促施工单位建立健全安全组织保障体系和安全管理制度、未进行安全教育和安全交底的。

2. 失职或渎职行为应承担相应责任

（1）监理人员违章指挥或发布错误指令的。

（2）与建设单位或施工单位串通、弄虚作假、降低工程质量从而导致安全事故发生的。

（3）对应检查的项目未检查，或者对应旁站监理的关键部位、关键工序未实行旁站监理的。

（4）转让监理业务，造成安全事故的。

(5) 违反监理约定的其他失职或渎职行为。

(三) 根据法律条款和监理合同来认定通信工程监理在哪些情况下不承担安全责任或免责事由

1. 根据《中华人民共和国刑法》可看出临时工程发生安全事故的通信工程监理可免责

《中华人民共和国刑法》第一百三十七条规定：“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”。该法只是对监理人员因有意降低工程质量标准造成重大安全事故的才追究刑事责任。值得注意，这里的工程是指正式工程，即最终产品工程，并不是指临时工程。临时工程是施工单位为完成产品所采取的措施。通信工程可参照土建工程来理解临时工程的范围。监理人员不对临时工程承担法律责任。

2. 非监理单位原因造成的安全事故，监理不承担责任

(1) 施工单位未办理齐全相关报批手续，未经批准擅自施工，监理不承担责任。

(2) 施工过程中，监理发现存在安全隐患并及时下达书面指令要求施工单位整改或停止施工，同时报告建设单位。而施工单位拒不整改或停止施工造成的安全事故，监理不应承担责任。

(3) 监理发现施工单位未按照法律、法规和工程建设强制性标准施工并及时要求施工单位进行整改，同时向有关主管部门报告，但施工单位的违规行为仍不能得到有效制止，从而造成安全事故的，监理不应承担责任。

(四) 列举国内通信工程个别案例来阐述需要监理承担的安全责任和免责的情况

从第二章案例一中对该安全事故发生的认定直接原因为：铁塔安装严重违规操作。间接原因认定为：(1) 施工单位违反《中华人民共和国安

全生产法》的规定，在登高架设作业中没有配备专职安全生产管理人员对施工现场进行安全管理，未对施工人员进行岗前安全培训；（2）监理单位在施工方未按程序及时通知的情况下，也未及时派监理人员到现场进行工程监理。

事故性质认定：该事故是因铁塔安装严重违规操作、施工现场安全监理不到位、作业人员缺乏基本的安全意识而造成的物体打击类较大安全责任事故。

上述案例是由于施工单位违反安全生产法规定和施工操作程序而导致发生的严重安全事故，该事故是完全可以避免发生的。而监理人员在正常情况下无法获得真实信息的，所以主要责任应该有施工方负责，监理只是未做到主动关注和跟踪施工的过程。

如果由于监理的原因导致安全事故或安全问题的发生，监理应承担安全生产监理责任。对于不可抗力或非监理的原因而导致安全事故或安全问题的发生，监理不应承担责任。

安全监理责任的认定必须以法律法规和监理合同为依据。要认定监理是否应承担安全生产监理责任，首先必须依据法律法规，即《建设工程安全生产管理条例》和相关的法律法规。如果超出法律规范范围的，监理不应该承担安全监理责任。其次应依据建设单位的委托监理合同内容和范围是否包括安全监理以及合同约定的监理安全责任的约定。

安全监理责任的一般形式表现为过错，即监理在监理工作过程中，存在故意或者过失的过错行为，而且这种过错行为的后果导致了安全问题或安全事故的发生。

在目前的项目监理工作实施过程中，只是把监理安全责任作为一种补充的责任，这也是相对于施工单位的安全生产责任而言的。根据相关法律法规等相关规定，施工单位应该始终是安全生产的主体，不论在任何情况

下，如果是由于施工单位的直接原因而导致发生的安全事故，施工单位都应当负主要责任，而监理安全责任只能是一种次要责任。因此，即使是监理的过失没有发现安全隐患或者发现了安全隐患没有及时提出，而造成了安全事故，监理所承担的责任也只是一种次要责任，施工单位也应当承担主要责任。

从上述安全事故案例可以看出通信建设工程安全生产存在一定的问题。一是工程建设各方主体安全生产责任不落实，安全生产措施不得力；二是施工现场安全生产管理不到位，专职安全员不到岗，施工作业人员违规违章操作行为严重；三是企业安全培训教育未全覆盖，一线施工人员缺乏基本安全生产意识，安全防护和救援常识严重缺乏；四是监理单位未严格履行监理责任，现场安全管理不到位，对施工企业的习惯性违章作业没有采取制止措施；五是建设单位对施工单位和监理单位未按规定严格要求，未尽到对施工、监理单位安全生产工作的检查、协调责任。

通信监理企业也应该认真履行监理安全责任，既要保证安全监理人员到位，更要做好施工现场安全生产的监督检查。对发现的各类安全事故隐患和问题，应督促施工单位立即整改；对情况严重的，监理单位应及时发出停工令要求施工单位停工整改，并及时报告建设单位。

在目前工程项目的具体实施过程中，监理人员的责任和权利存在相对的不合理性。监理人员的权利是来自建设单位的委托，是通过监理合同所赋予的。实际上在大多数情况下建设单位仅仅将质量和进度确认权赋予监理。而赋予安全监理的权力，在目前合同体系中，监理人员的权利得不到保护。

目前监理人员在施工实施过程中，对发现的安全问题并没有执法主体资格，无惩罚、约束对方的任何权力。因此在安全监理过程中，监理人员即使发现了重大安全问题要求施工单位停工整顿，也必须先征得业主同

意。所以监理人员的责任和权力是不对等的。

从第二章的几个案例处理过程中看出：

1. 在目前通信工程安全事故责任的案件处理中往往缺少具有专业背景的专家参与案件的调查，在处理认定通信工程安全监理责任过程中，缺乏专家的有效介入，使得对案件的具体认定缺乏专业性而有失公允。

2. 在案件的调查阶段，对于案件取证经过的真实、完整、客观公正性应严密谨慎，以防止由于人为因素和其它干扰出现偏差，使案件的调查取证能更加客观公正。

3. 在处理案件的自由裁量权上，应本着适量、客观的原则。防止自由裁量权的扩大化，以维护监理单位和其他参建单位正当权益。

4. 对一般网络安全事件的认定和处理中，建设单位往往居于裁定者的位置，对安全事故中的监理责任认定存在主观随意性。监理单位缺少行业内的申请调解的渠道。

5. 监理单位应重视安全监理工作的重要性，要加强对监理人员的安全意识教育和培训，主动做好施工现场的安全检查防范工作，协助建设单位督促施工方落实安全措施。

在通信行业监理的安全责任认定上，我们可以从以上案例中得到借鉴，使安全监理责任的认定更为公正、合理。

二、其他行业（建筑等）工程安全监理责任认定的做法

（一）建筑行业工程安全监理责任认定的依据

监理企业责任依据主要来源于法律法规的规定和委托监理合同约定。

1. 《建筑法》

（1）第三十二条规定：“建筑工程监理应当依据法律、行政法规以及有关技术标准、设计文件和建筑工程承包合同，对承包单位在施工质量、建设工期和建设资金使用等方面，代表建设单位实施监督。”该法明

确规定了监理企业对工程实行质量、投资、进度三控制。

(2) 第三十五条规定：“工程监理单位不按照委托监理合同的约定履行监理义务，对应当监督检查的项目不检查或者不按照规定检查，给建设单位造成损失的，应当承担相应的赔偿责任。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。”

(3) 第六十九条规定：“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。”

工程监理单位转让监理业务的，责令改正，没收违法所得，可以责令停业整顿，降低资质等级；情节严重的，吊销资质证书。

2. 《合同法》

《合同法》第二百七十六条规定：“建设工程实行监理的，发包人应当与监理人采用书面形式订立委托监理合同。发包人与监理人的权利和义务以及法律责任，应当依照本法委托合同以及其他有关法律、行政法规的规定。”上述规定明确了工程监理的基本依据和揭示了“约定大于法”的市场经济的基本理念。

3. 《刑法》

《刑法》第一百三十七条规定：“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5年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金；后果特别严重的，处5年以上10年以下有期徒刑，并处罚金。”该条规定不仅明确了监理企业应当对工程质量事故承担相应的责任，同时也规定了监理企业应当对工程安全事故承担相应责任。

4. 《安全生产法》

依据《中华人民共和国安全生产法》的有关规定，监理单位和监理工程师应承担的安全责任可以分为生产经营单位安全生产责任和安全监理责任两类。

(1) 安全生产责任

监理单位安全生产责任：监理单位作为一个生产经营单位，按《中华人民共和国安全生产法》的有关规定，应该承担以下责任：

1) 安全生产条件保障的责任。生产经营单位应当具备安全生产法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。安全生产条件所必需的资金投入的责任。生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任。

2) 生产经营单位应当安排用于配备劳动防护用品、进行安全生产培训的经费。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。

3) 安全生产教育和培训的责任。生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。

4) 生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。

5) 生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程，并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施。

6) 提供劳动防护用品的责任。生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品, 并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。

(2) 监理工程师安全生产责任:

1) 从业人员在作业过程中, 应当严格遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程, 服从管理, 正确佩戴和使用劳动防护用品。

2) 从业人员应当接受安全生产教育和培训, 掌握本职工作所需的安全知识, 提高安全生产技能, 增强事故预防和应急处理能力。

3) 从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素, 应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告; 接到报告的人员应当及时予以处理。

监理单位履行了上述规定的职责, 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他相关单位和人员的法律责任。

5. 《建设工程安全生产管理条例》

(1) 第十四条规定: “工程监理单位应当审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。工程监理单位在实施监理工作过程中, 发现存在安全事故隐患的, 应当要求施工单位整改; 情况严重的, 应当要求施工单位暂时停止施工, 并及时报告建设单位。施工单位拒不整改或者不停止施工的, 工程监理单位应当及时向有关部门报告。工程监理单位和监理工程师应当按照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理, 并对建设工程安全生产承担监理责任。”从上述内容不难看出, 它规定了监理的六项职责和四项职权。六项职责分别是审查施工组织设计中的安全技术措施和专项施工方案的职责; 在实施监理过程中, 发现安全隐患的职责; 要求施工单位进行整改的职责; 情况严重要求

暂停施工并报告建设单位的职责；施工单位拒不整改或不停止施工的，及时报告有关主管部门的职责；依据法律、法规和强制性标准实施监理的职责。四项权利分别是技术方案的审批权；下达整改指令权；下达暂停指令权；向有关主管部门报告权。这些职责和职权只有监理人员深刻理解了，才能在监理实施中合理运用，以维护自身的正当权益。

（2）第五十七条规定：“违反本条例的规定，工程监理单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任：1)未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查的；2)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；3)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；4)未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。”从上述内容不难看出，它从四个方面规定了监理的法律责任，这四项法律责任可以用四个“未”字进行概括。本条也对监理的违法行为，从经济、行政、刑事等方面规定了具体的处罚办法。

（3）第五十八条规定：“注册执业人员未执行法律、法规和工程建设强制性标准的，责令停止执业3个月以上1年以下；情节严重的，吊销执业资格证书，5年内不予注册；造成重大安全事故的，终身不予注册；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。”该条文规定了作为一名监理工程师，在执业中必须严格遵纪守法，否则将追究其责任，并根据不同情节给予必要的行政处罚，轻则停止执业数月，重则终身不予注册，构成犯罪的要追究刑事责任。

6. 中华人民共和国建设部“关于落实建设工程安全生产监理责任的若干意见”建市〔2006〕248号

（1）监理单位应对施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案进行审查，未进行审查的，监理单位应承担《条例》第五十七条规定的法律责任。

施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案未经监理单位审查签字认可，施工单位擅自施工的，监理单位应及时下达工程暂停令，并将情况及时书面报告建设单位。监理单位未及时下达工程暂停令并报告的，应承担《条例》第五十七条规定的法律责任。

（2）监理单位在监理巡视检查过程中，发现存在安全事故隐患的，应按照有关规定及时下达书面指令要求施工单位进行整改或停止施工。监理单位发现安全事故隐患没有及时下达书面指令要求施工单位进行整改或停止施工的，应承担《条例》第五十七条规定的法律责任。

（3）施工单位拒绝按照监理单位的要求进行整改或者停止施工的，监理单位应及时将情况向当地建设主管部门或工程项目的行业主管部门报告。监理单位没有及时报告，应承担《条例》第五十七条规定的法律责任。

（4）监理单位未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的，应当承担《条例》第五十七条规定的法律责任。

监理单位履行了上述规定的职责，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他相关单位和人员的法律责任。

7. 《建设工程委托监理合同（示范文本）》

监理单位应认真研究和分析现行法律法规和《建设工程监理规范》中涉及监理责任的相关规定，在委托监理合同中应尽量补充可能涉及监理责任方面的内容并予以明确约定。监理单位应依据监理合同严格履行监督管理职责。监理委托合同将是监理企业保护自身合法权益不受或者免受侵害

以及认定监理事故责任的最基本的依据。

（二）建筑行业工程四类安全监理责任及无责情形

在工程建设实施过程中，由于主客观原因，会导致工程安全事故或问题的发生。监理工程师最关心的问题是工程安全出了问题应由谁来负责？这也是业内人士所关注的焦点。监理工作的过程行为是认定监理是否负责的依据，即监理承担责任的前提条件是监理自身行为有过错，并且过错的行为导致了安全事故或问题的发生。

1. 过失责任

监理单位在责任期内，因缺乏应有的谨慎或自身的过失而导致安全事故的发生，监理单位应承担过失责任，并应按合同约定予以赔偿。监理单位在为业主提供服务的过程中，必须恪守职责，认真负责，在工作中不能出现失误，一旦出现失误，就有可能承担赔偿责任。而这种失误从某种意义上讲，是客观存在的，甚至是不可避免的，监理单位虽然建立了安全制度，监理人员也经过了努力，仍然会存在过失的可能。例如：施工单位申报的专项方案存在错误，监理单位也进行了审核，但未发现问题，并由此引发安全事故；在检查和巡视过程中，由于监理人员的能力和水平有限，对工程中存在的安全隐患未发现，此隐患导致了安全事故的发生；监理人员发出了错误的指令或做出了错误的判断，造成安全事故的发生；违反监理职业道德引起的后果等。

2. 渎职责任

监理人员在执行监理任务时不尽职，违反了法律法规的规定，造成了安全事故的发生。渎职行为在主观上存在过错且具有违法性，所以应承担制裁性法律后果。例如：将不合格的建设工程、建筑材料、建筑构配件和设备按照合格签字，造成工程质量事故，由此引发安全事故；与建设单位或施工单位串通，弄虚作假、降低工程质量，从而引发安全事故；因非法

转让监理业务，造成安全事故等。

3. 违约责任

即违反监理合同规定的责任，是指监理不履行合同义务或者履行合同义务不符合合同约定所应承担的法律责任。例如：监理单位未按照监理合同的要求配备安全监理人员；监理投标书中的安全监理目标因监理原因未能实现；监理人员没有认真履行安全监理职责违反合同规定等。在这种情况下，监理单位应当承担继续履行监理合同、采取补救措施或者赔偿业主损失等违约责任。

4. 不作为责任

当发生上述除人力不可抗拒的情况时，监理单位应及时向施工单位以书面形式提出劝告、警告、通知、下达工程暂停令等监理意见，并按照法律法规和《建设工程监理规范》的规定及时报告建设单位和有关主管部门，提出咨询、劝阻意见，反映现场实际情况。如果监理单位没有做到这一点，发生了责任事件，则不论何种理由，监理单位应承担不作为责任。例如：监理单位对施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案是否符合工程建设强制性标准未进行审查，就批准施工单位进行施工；监理人员在巡视检查过程中，发现存在安全隐患，未要求施工单位进行整改或停止施工；施工单位拒不整改或者不停止施工，监理单位未及时向有关主管部门报告；监理单位发现施工单位未按照法律、法规和工程强制性标准施工，未要求其进行整改，或者在无法制止上述行为时又未及时向有关主管部门报告等。

5. 无责（免责）情形

当发生的安全事件并非监理方原因时，监理单位不承担责任。这种情况是经常发生的，一般有以下五种情况：一是施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案未经监理审查批准，施工单位擅自施工，监理单位

及时下达书面指令予以制止，并将情况及时书面报告建设单位；施工单位违背监理指令，继续施工后发生安全事故的，监理单位不承担责任，由施工单位承担相应的法律责任。二是监理人员在巡视检查过程中，发现存在安全隐患，监理单位按照法律法规和《建设工程监理规范》的有关规定，及时下达书面指令要求施工单位整改或停止施工，同时将此情况及时报告了建设单位，施工单位违背监理指令，继续施工后发生安全事故的，监理单位不应承担责任。三是如果施工单位拒不整改或者不停止施工的，监理单位虽及时向有关主管部门报告，但对施工单位的行为仍不能有效制止，从而造成安全事故的，监理单位不应承担责任。四是监理单位发现施工单位未按照法律、法规和工程建设强制性标准施工，及时要求施工单位进行整改，或者制止不了其违规行为时，及时向有关主管部门报告，但施工单位的违规行为仍不能得到有效制止，从而造成安全事故的，监理单位不应承担责任。五是凡发生上述四种情况之一的，监理单位已要求施工单位停止施工，并及时报告建设单位，可建设单位要求施工单位继续施工，从而造成安全事故的，监理单位不应承担责任。

（三）建筑行业工程安全监理责任处理细化的做法

目前建筑行业执行《建设工程安全生产管理条例》时对其中的有关条款进行了细化，如某省住房和城乡建设厅出台了安全监理责任认定和处罚的细化执法标准。做法如下：

处罚依据：《建设工程安全生产管理条例》第五十七条，工程监理单位有下列行为之一的，责令限期改正；逾期未改正的，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任：

1. 未对施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案进行审查

的；

2. 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；

3. 施工单位拒不整改或者不停止施工，未及时向有关主管部门报告的；

4. 未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

明确处罚种类有：

(1) 责令限期改正；

(2) 罚款；

(3) 责令停业整顿；

(4) 降低资质或吊销资质证书。

规定处罚幅度：

责令限期改正；逾期未改正的，责令停业整顿，并处10万元以上30万元以下的罚款；情节严重的，降低资质等级，直至吊销资质证书；造成重大安全事故，构成犯罪的，对直接责任人员，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任。

明确自由量化细化标准：

严重违法，吊销资质证书，，并处30万以下罚款；较重违法，降低资质等级，并处20万元罚款；一般违法，责令停业整顿，并处10万元罚款；轻微违法，责令期改正。

该细化执法标准更合理，为通信建设工程安全监理责任处理提供了借鉴。

（四）建筑行业工程安全监理责任认定的分析

由于监理的原因导致安全事故或安全问题的发生，监理单位应承担安全生产监理责任。对于不可抗力或非监理单位的原因而导致安全事故或安全问题的发生，监理单位不应承担安全监理责任。

1. 安全监理责任的认定必须以法律法规和监理合同为依据。认定监理单位是否应承担安全生产监理责任，首先必须依据法律法规，即《建设工程安全生产管理条例》和相关的法律法规。超出法律法规范围的，监理单位不应承担安全监理责任。

2. 施工单位是安全生产的主体，在任何情况下，因为施工单位原因而导致的安全事故，施工单位都应当承担主要责任，而其他责任因素则只能是一种次要责任。因此，即使由于监理单位的过失，没有发现安全隐患或者发现了安全隐患没有及时提出，从而造成了安全事故，监理单位所承担的责任也只是一种次要责任。只有在监理单位与施工单位恶意串通情形下损害了业主利益，监理单位应承担连带责任。

第二节 FIDIC相关条款

FIDIC条款，就是指FIDIC施工合同条件。它通过业主和承包商签定的承包合同作为基础，以独立、公正的第三方（类似于国内的监理）为核心，从而形成业主、工程师、承包商三者之间互相联系、互相制约、互相监督的合同管理模式。

FIDIC条款有过四个版本，现行的最新版本于1999年正式出版，它分为四种合同标准格式。

其中，主要用于由雇主或其代表工程师设计的建筑或工程项目的是《施工合同条件》，封皮是红色的，国际上通常称其为红皮FIDIC。

FIDIC条款的科学性、公正性和严谨性，得到国际上的广泛认可和使用。因此，FIDIC条款不应简单地理解为标准的合同条件。从广义上讲，FIDIC条款应是：建设工程项目的实施是按照一套标准的招标文件，通过公开招标选择承包商，通过工程师的独立进行控制，按照业主与承包商之间签定的合同进行施工。FIDIC合同条件是国际接轨的重要方面之一。它

将起到依据国际惯例适用的法律来保护雇主或承包商应得利益的法律条款根据。FIDIC合同条件又是工程咨询实体和工程工程师应必备的技能。在FIDIC合同条款中规定承包商对工程现场健康、安全、环境负全责，而与此相对应的并没有对工程师安全责任条款做出约定。

一、工程师的中介责任

（一）FIDIC《土木工程施工合同条款》中对工程师在建筑与安装施工合同中的职责作出了一般性规定，即工程师必须履行其职责：

1. 根据服务协议书委托的权力进行工作；
2. 行为必须公正，处事公平合理，不能偏听偏信等；
3. 如因技术问题需同分包商打交道时，须征得总承包商同意，并将处理结果告之总承包商。

（二）《FIDIC业主/工程师标准服务协议书条件》（白皮书）中第5款（1）也明确了工程师的责任：工程师在根据本协议书履行其义务时，应运用合理的技能、谨慎而勤奋地工作。

二、工程师执业职责

工程师“应当履行的”合同中规定的职责主要有：

- （一）签发补充图纸，包括放样图（即可用于最后工程施工的图纸）；
- （二）签发支付证书，以便业主向承包商支付工程款和结算款；
- （三）指示工程变更或停工，签发移交证书；
- （四）决定承包商索取的款项或要求延长的时间；
- （五）裁定业主和承包商之间的争议等。

三、工程师的质量控制责任

（一）永久设备、材料和工艺

1. 样本：

承包商应向工程师提交以下材料的样本以及有关资料，以在工程中或为工程使用该材料之前获得同意：

（1）制造商的材料标准样本和合同中规定的样本均由承包商自费提供。

（2）工程师指示作为变更增加的样本。每件样本都应标明其原产地以及在工程中的预期使用部位。

2. 检验：

工程师可以按照第 13 款【变更和调整】的规定，变更规定检验的位置或细节，或指示承包商进行附加检验。如果此变更或附加检验证明被检验的永久设备、材料或工艺不符合合同规定，则此变更费用由承包商承担，不论合同中是否有其他规定。工程师应提前至少24 小时将其参加检验的意图通知承包商。如果工程师未在商定的时间和地点参加检验，除非工程师另有指示，承包商可着手进行检验，并且此检验应被视为是在工程师在场的情况下进行的。如果由于遵守工程师的指示或因雇主的延误而使承包商遭受了延误和(/或)导致了费用，则承包商应通知工程师并有权依据第20.1 款【承包商的索赔】要求：

（1）根据第 8.4 款【竣工时间的延长】的规定，获得任何延长的工期，如果竣工已经或将被延误；

（2）支付任何有关费用加上合理利润，并将之加入合同价格。

在接到此通知后，工程师应按照第 3.5 款【决定】的规定，对此事作出商定或决定。承包商应立即向工程师提交具有有效证明的检验报告。当规定的检验通过后，工程师应对承包商的检验证书批注认可或就此向承包商颁发证书。若工程师未能参加检验，他应被视为对检验数据的准确性予以认可。

3. 拒收：

如果从审核、检查、测量或检验的结果看，发现任何永久设备、材料或工艺是有缺陷的或不符合合同其他规定的，工程师可拒收此永久设备、材料或工艺，并通知承包商，同时说明理由。承包商应立即修复上述缺陷并保证使被拒收的项目符合合同规定。若工程师要求对此永久设备、材料或工艺再度进行检验，则检验应按相同条款和条件重新进行。如果此类拒收和再度检验致使雇主产生了附加费用，则承包商应按照第2.5 款【雇主的索赔】的规定，向雇主支付这笔费用。

（二）竣工检验

1. 承包商的义务

在考虑竣工检验结果时，工程师应考虑到因雇主对工程的任何使用而对工程的性能或其他特性所产生的影响。一旦工程或某一区段通过了竣工检验，承包商应向工程师提交一份有关此类检验结果并经证明的报告。

2. 延误的检验

如果承包商无故延误竣工检验，工程师可通知承包商要求他在收到该通知后21天内进行此类检验。承包商应在该期限内他可能确定的某日或数日内进行检验，并将此日期通知工程师。

3. 重新检验

如果工程或某区段未能通过竣工检验，则第7.5 款【拒收】将适用，且工程师可要求按相同条款或条件，重复进行此类未通过的检验以及对任何相关工作的竣工检验。

4. 未能通过竣工检验

当整个工程或某区段未能通过根据第9.3 款【重新检验】所进行的重复竣工检验时，工程师应有权：

- （1） 指示按照第9.3 款再进行一次重复的竣工检验；
- （2） 如果由于该过失致使雇主基本上无法享用该工程或区段所带来

的全部利益，拒收整个工程或区段（视情况而定），在此情况下，雇主应获得与第 11.4 款【未能修补缺陷】

（3）段中的规定相同的补偿；或颁发一份接收证书（如果雇主如此要求的话）。

5. 对部分工程的接收

在雇主的决定下，工程师可以为部分永久工程颁发接收证书。雇主不得使用工程的任何部分（合同规定或双方协议的临时措施除外）除非且直至工程师已颁发了该部分的接收证书。但是，如果在接收证书颁发前雇主确实使用了工程的任何部分：

（1）该被使用的部分自被使用之日，应视为已被雇主接收；

（2）承包商应从使用之日起停止对该部分的照管责任，此时，责任应转给雇主；

（3）当承包商要求时，工程师应为此部分颁发接收证书。

工程师为此部分工程颁发接收证书后，应尽早给予承包商机会以使其采取可能必要的步骤完成任何尚未完成的竣工检验，承包商应在缺陷通知期期满前尽快进行此类竣工检验。如果由于雇主接收和(或)使用该部分工程（合同中规定的及承包商同意的使用除外，）而使承包商招致了费用，承包商应(i)通知工程师并(ii)有权依据第 20.1 款【承包商的索赔】获得有关费用以及合理利润的支付，并将之加入合同价格。在接到此通知后，工程师应按照第3.5 款【决定】，对此费用及利润做出商定或决定。

6. 对竣工检验的干扰

如果由于雇主负责的原因妨碍承包商进行竣工检验已达 14 天以上，则应认为雇主已在本应完成竣工检验之日接收了工程或区段（视情况而定）。工程师随后应相应地颁发一份接收证书，并且承包商应在缺陷通知期期满前尽快进行竣工检验。工程师应提前 14 天发出通知，要求根据合

同的有关规定进行竣工检验。

（三）缺陷责任

1. 进一步的检验

如果任何缺陷或损害的修补工作可能影响到工程运行时，工程师可要求重新进行合同中列明的任何检验。该要求应在修补缺陷或损害后28 天内通知承包商。

2. 履约证书

只有在工程师向承包商颁发了履约证书，说明承包商已依据合同履行其义务的日期之后，承包商的义务的履行才被认为已完成。工程师应在最后一个缺陷通知期期满后28 天内颁发履约证书，或在承包商已提供了全部承包商的文件并完成和检验了所有工程，包括修补了所有缺陷的日期之后尽快颁发。还应向雇主提交一份履约证书的副本。只有履约证书才应被视为构成对工程的接受。

(建议篇)

第一章 通信工程安全监理责任分类

工程建设监理是指监理单位受项目法人的委托，依据国家批准的工程建设文件，有关工程建设的法律、法规和工程建设监理合同以及其他相关工程建设合同，对工程建设实施的监督管理。根据《中华人民共和国安全生产法》第一章 第五条 “生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。”因此大多数业主就授权于所委托的工程监理单位代表业主对工程建设进行安全监督管理，这表现在目前大多数监理委托合同中都有安全监理方面的明确约定。但监督管理者与生产组织者是不一样的，按谁组织生产，谁承担安全责任的基本原则，在监理过程中，监理工程师只能承担国家规定的监理服务责任。

安全监理责任职责产生于政府的强制性规定和业主方项目管理主观上的需求。从目前我国多数施工企业的安全生产管理现状来看，单凭施工企业自觉管理还是不能十分有效地保证工程建设的安全生产，这里面有一部分原因来自于业主方面，包括压低施工合同价格导致施工企业主观上对安全生产投入不足；施工单位追求片面的经济效益降低施工成本，造成人员素质低下，培训不足等。因此，加大政府和业主的工程安全管理安全责任也就非常迫切需要，监理单位是依附于业主方的项目管理，根据我国政府的有关要求，监理单位又是能够独立承担责任的法人主体，因此监理单位的安全监理职责就应运而生了。

2004年2月1日实施《建设工程安全生产管理条例》，该条例规定监理单位在方案审批等方面负有安全监理责任。但是在实际执行时出现了安全监理责任的扩大化现象。

由于《建筑法》、《安全生产法》、《刑法》、《建设工程质量管理条例》以及《建设工程安全生产管理条例》等多部法律、法规对安全监理责任方面的规定不尽一致，导致安全监理深度不明确、违法责任无法量化、处罚条款规定比较固化、处罚额度“一刀切”等现象。

以上情况可能导致监理单位的安全监理责任的判定自由裁量权任意扩大，将造成任何一个建设现场只要出现了安全事故，均可能直接首先判定监理有责任，监理单位承担行政和法律责任的事件屡见不鲜。

由于监理单位安全监理责、权、利不相匹配，监理单位很难承担过细、过多的安全责任。因此，建议有关部门在制定政策时，要合理区分施工单位安全责任与监理单位安全监理责任，避免安全监理工作过细以致成为施工单位的安全管理人员。应该充分发挥施工单位作为安全生产主体的安全管理职责，监理单位对施工单位安全技术措施的审查应侧重程序性审查与符合性审查。有关部门在追究安全生产责任时，应以事实为依据，以《建设工程安全生产管理条例》为准绳，客观公正地进行处理，避免监理单位的安全监理责任任意扩大。

第一节 安全监理责任分类的目的、原则、依据

一、安全监理责任分类的目的

为了加强通信建设工程安全生产的监督管理，减少通信建设工程的安全事故，避免不必要的纠纷；提高综合效益，降低社会成本；规范通信行业建设监理活动，促进通信建设监理工作的健康发展；维护参建各方的合法权益，保证安全监理工作的有序实施；有必要对通信建设工程安全监理责任进行分类，以利于监理单位及人员明确自身安全监理责任；合理界定安全监理责任；确保通信建设工程顺利进行。

二、安全监理责任分类的原则

在进行安全监理责任分类时，严格贯彻以事实为依据，以法律为准绳，遵循依法、独立、公正、诚信、科学的原则，为正确处理安全监理责任奠定基础。

三、安全监理责任分类的依据

- （一）《中华人民共和国安全生产法》（2002. 11. 1实施）
- （二）《中华人民共和国刑法》（2011. 2. 25修正案（八）修正）
- （三）《中华人民共和国建筑法》（2011. 4. 22修正）
- （四）《建设工程安全生产管理条例》（国务院393号令，2004. 2. 1实施）
- （五）《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院493号令，2007. 6. 1实施）
- （六）《通信建设工程安全生产管理规定》（工业和信息化部规[2008]111号，2008. 8. 1实施）
- （七）其他相关法律、法规、规章和标准规范。

第二节 安全监理责任类别

工业和信息化部2008年8月1日实施的《通信建设工程安全生产管理规定》中“第三章 安全生产责任”中进一步明确了通信建设工程参建各方的安全生产责任如下：

“第十一条 电信运营企业（即建设单位）的安全生产责任：

（一）建立完善的通信建设工程安全生产管理制度，建立生产安全事故应急预案，设立安全生产管理机构并确定责任人。

（二）按照通信建设工程安全生产提取费率的要求，在工程概预算中明确通信建设工程安全生产费用，不得打折，工程承包合同中明确支付方式、数额及时限。

（三）不得对设计单位、施工单位及监理单位提出不符合安全生产法律、法规和强制性标准规定的要求，不得压缩合同约定的工期。

（四）建设单位在通信建设工程开工前，应当就落实保证安全生产的措施进行全面系统的布置，明确相关单位的安全生产责任。

（五）建设单位在对施工单位进行资格审查时，应当对企业主要负责人、项目负责人以及专职安全生产管理人员是否经通信主管部门安全生产考核合格进行审查。有关人员未经考核合格的，不得认定投标单位的投标资格。

第十二条 设计单位的安全生产责任：

（一）设计单位和有关人员对其设计安全性负责。

（二）设计单位编制工程概预算时，必须按照相关规定全额列出安全生产费用。

（三）设计单位应当按照法律、法规和工程建设强制性标准进行设计，防止因设计不合理导致生产安全事故的发生。

设计单位应当考虑施工安全操作和防护的需要，对涉及施工安全的关键部位和环节在设计文件中注明，并对防范生产安全事故提出指导意见。

（四）设计单位应参与设计有关的生产安全事故分析，并承担相应的责任。

第十三条 施工单位的安全生产责任：

（一）施工单位应设立安全生产管理机构，建立健全安全生产责任制度和教育培训制度，制定安全生产规章制度和操作规程，建立生产安全事故应急预案。

施工单位主要负责人依法对本单位的安全生产工作全面负责，项目负责人对建设工程项目的安全施工负责，落实安全生产责任制度、安全生产规章制度和操作规程，确保安全生产费用的有效使用，并根据工程的特点

组织制定安全施工措施，消除安全事故隐患，及时、如实报告生产安全事故。

（二）按照国家有关规定配备专职安全生产管理人员，施工现场必须有专职安全生产管理人员。要保证安全生产培训教育，企业主要负责人、项目负责人以及专职安全生产管理人员必须取得通信主管部门核发的安全生产考核合格证书，做到持证上岗。

（三）建立安全生产费用预算，在工程报价中应当包含工程施工的安全作业环境及安全施工措施所需费用，要保证安全生产费用专款专用，用于施工安全防护用具及设施的采购和更新、安全施工措施的落实、安全生产条件的改善，不得挪作他用。

（四）严格按照工程建设强制性标准和安全生产操作规范进行施工作业。

（五）建设工程实施施工总承包的，由总承包单位对施工现场的安全生产负总责。

总承包单位依法将建设工程分包给其他单位的，分包合同中应当明确各自在安全生产方面的权利、义务。总承包单位和分包单位对分包工程的安全生产承担连带责任。

分包单位应当服从总承包单位的安全生产管理，分包单位不服从管理导致生产安全事故的，由分包单位承担主要责任。

（六）要依法参加工伤社会保险，为从业人员交纳保险费。

第十四条 监理单位的安全生产责任：

（一）按照法律、法规、规章制度、安全生产操作规范及工程建设强制性标准实施监理，并对工程建设生产安全承担监理责任。

（二）要完善安全生产管理制度，明确监理人员的安全监理职责，建立监理人员安全生产教育培训制度，总监理工程师和安全监理人员须经安

全生产教育培训取得通信主管部门核发的《安全生产考核合格证书》后方可上岗。

（三）审查施工组织设计中的安全技术措施或者专项施工方案是否符合工程建设强制性标准。

（四）在实施监理过程中，发现存在生产安全事故隐患的，应当要求施工单位整改；对情况严重的，应当要求施工单位暂时停止施工，并及时向建设单位报告。施工单位拒不整改或者不停止施工的，工程监理单位应当及时向有关主管部门报告。”

《建设工程安全生产管理条例》第十四条规定了监理单位安全生产承担的安全监理责任。第五十七条规定了当监理单位不履行第十四条规定的职责时所承担的责任；

第二十六条还规定了施工单位对达到一定规模的危险性较大的分部分项工程编制专项施工方案，并经总监理工程师签字后实施。

根据以上法律法规，监理单位在安全事故中所承担的是安全监理责任，按照安全监理责任程度划分如下：

一、严重安全监理责任

监理人员擅自指挥施工单位违反操作规程施工，造成安全事故，安全监理责任是严重的。

二、一般安全监理责任

监理人员不按规定履行职责，具有下列行为之一，造成安全事故的，监理单位应承担一般安全监理责任：

（一）未对施工组织设计中的安全技术措施或专项施工方案进行审查的；

（二）发现存在安全事故隐患未及时要求施工单位进行整改或暂停施工的；

(三)施工单位拒不整改或不停止施工，未及时向建设单位报告的；

(四)未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

三、轻微安全监理责任

在安全事故中，监理人员有过失，但未达到一般安全监理责任的，可视为轻微安全监理责任。例如：

(一) 监理人员未妥善保存安全监理过程中各种签认文件和追索证据，造成责任事故调查、认定和处理存在困难的情形；

(二) 未对施工企业的安全生产许可证和项目管理人、专业技术负责人资格及各级人员的《安全生产培训合格证》进行审查的；

(三) 已审查施工组织设计，但审查不到位的。

四、无责

(一)监理单位按照《建设工程安全生产管理条例》和委托监理合同规定的相关内容，履行了安全监理职责，发生安全生产事故；

(二)监理人员在发现不安全因素，明确指出并要求停止施工作业情况下，施工人员仍然人为违章，发生安全生产事故；

(三)施工人员在施工过程中人为过失，发生安全生产事故；

(四)不可抗拒的自然因素造成的事故，即不能预见、不能避免并不能克服的客观情况和自然灾害，如地震、水灾、地质灾害、气象灾害、战祸等原因引起的通信工程人员伤亡和经济损失；

(五)委托监理合同约定以外或无效合同约定的工程发生安全生产事故。

第二章 通信工程安全责任认定组织及审查对象

按照《安全生产法》第十三条规定：“国家实行生产安全事故责任追究制度，依照本法和有关法律、法规的规定，追究生产安全事故责任人员的法律责任。”

根据通信建设工程发生安全监理责任的严重程度及影响大小，以及违反法律法规情况来确定认定组织和审查对象。

第一节 安全责任认定组织

一、政府监管机构

根据《安全生产法》第九条规定：“国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。”

国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。

通信建设工程发生安全事故时，由国家安全生产监督管理局、工业和信息化部以及当地通信管理局认定通信建设工程参建各方的安全责任。

通信主管部门职责如下：

（一）工业和信息化部

根据《通信建设工程安全生产管理规定》第六条规定：“工业和信息化部负责全国公用电信网通信建设工程安全生产的监督管理工作；”其中第四款规定：“协助有关部门对重大以上安全生产事故进行调查处理”。当通信建设工程发生重大以上安全生产事故的，安全责任应由工业和信息化部认定并协助处理。

（二）通信管理局

根据《通信建设工程安全生产管理规定》第七条规定：“通信管理局负责本行政区域内通信建设工程安全生产的监督管理工作；”其中第四款规定：“协助有关部门对安全生产伤亡事故进行调查处理。”当通信建设工程发生一般和较大安全生产事故时，安全责任应由通信管理局认定并协助处理。

二、专家组

为了进一步加强通信工程安全生产管理工作，完善安全生产技术保障体系，协助安全事故调查组分析安全事故原因，确认安全监理责任，合理处理安全监理事故，发挥安全生产专家在重大安全生产决策、事故调查、隐患治理、安全咨询等方面的技术支撑和决策支持作用，建议组建一支监理行业安全生产专家队伍，以便在安监部门事故调查处理过程中，工业和信息化部、通信管理局、建设单位进行安全监理责任处理时，提供专家咨询意见(涉案单位专家回避)，正确维护监理单位和监理人员的合法权益，促进通信工程监理行业健康发展。

（一）监理行业专家组候选人的推荐范围

由中国通信企业协会通信设计施工专业委员会监理工作部的各委员单位组织遴选、推荐在通信建设行业从事监理工作的人员作为专家候选人，报给监理工作部，由其按照相关要求筛选，然后作为监理行业的专家组候选人上报，被选聘的人员组成工业和信息化部安全生产专家组成员，从而形成工业和信息化部的安全生产专家库。

（二）专家组候选人的推荐条件

1. 熟悉国家有关安全生产法律、法规、政策和有关安全技术标准；
2. 具有较高的安全生产知识和专业水平，具有丰富的安全生产实践经验和较强的实际工作能力，具备高级技术职称或者有专业特长，同时享有

一定的社会声誉；

3. 应取得《通信建设监理工程师资格证书》或注册监理工程师注册执业证书，以及《安全生产考核合格证书》，且具有5年相关专业工程监理经验；

4. 熟悉本行业领域相关情况，热爱安全生产工作，自愿参加专家组工作；

5. 公正廉洁，作风正派，坚持原则，乐于奉献；

6. 身体健康，能参与现场事故调查等工作。

（三）专家组候选人的推荐程序

1. 中国通信企业协会通信设计施工专业委员会监理工作部的各委员单位推荐提名专家组候选人；

2. 被提名候选人自愿并填写《工业和信息化部安全生产专家推荐表》，推荐表必须有本人意见、所在单位和推荐单位意见并盖章；

3. 拟聘任专家经工业和信息化部审查后确定初选名单并予以公示，通过公示后由工业和信息化部颁发专家聘书和专家证。

（四）专家组的职责权限

1. 专家组成员的职责

（1）认真贯彻执行国家和工业和信息化部有关安全生产的法律法规，坚持原则，客观、公正地开展工作，对工业和信息化部、通信管理局和聘用单位负责；

（2）自觉开展安全生产调研工作，及时提出安全生产工作的意见和建议；

（3）工作中严格遵守安全生产各项规章制度，严防安全事故发生；

（4）服从统一管理，严格遵守安全生产相关规章制度和工作纪律，按质按量完成交办的工作任务；

(5) 执行任务时，须出示工业和信息化部的相关文件和专家证；

(6) 保守国家秘密和执行任务所涉及单位的商业及技术秘密。

2. 专家组成员具有以下权利

(1) 执行工业和信息化部指派任务时，有进入有关现场调查、调阅有关文件或技术资料、参加有关会议、向有关人员了解情况的权利；

(2) 有不受他人干预并自主作出技术审查结论或鉴定意见的权利；

(3) 有获得聘任单位免费提供有关资料的权利；

(4) 有被聘任单位推荐参加学术报告或论文评奖的权利；

(5) 在聘任单位权限范围内，有优先取得安全生产管理相关资格的权利。

3. 专家组成员应履行以下义务

(1) 加强安全生产法律法规和安全生产知识的学习，不断提高自身安全生产工作水平和执行任务的能力；

(2) 深入研究本专业领域的国内外安全生产科技发展动态和通信行业安全生产现状，及时报告安全生产信息；

(3) 调查所属相关行业本专业领域的安全生产情况，分析其事故发生发展的规律，并向工业和信息化部或通信企业协会提供安全生产工作建议。

第二节 安全责任审查对象

一、审查对象的范围

通信建设工程当发生安全生产事故时，按照责任事故的主体和严重性，参与工程建设各方都有可能纳入到审查对象。包括：建设单位、设计单位、施工单位、监理单位及材料供应单位。

(一) 建设单位

根据《通信建设工程安全生产管理规定》第十一条“电信运营企业

（即建设单位）对工程建设生产安全承担的责任”，在政府监管机构调查安全生产事故过程中建设单位应为安全责任的审查对象之一。

（二）设计单位

《通信建设工程安全生产管理规定》第十二条规定“设计单位和有关人员对其设计安全性负责。”当监理单位在实施监理过程中，会对设计存在安全缺陷提出意见，设计单位如未能及时修改设计文件导致发生工程安全事故而负安全责任，因此设计单位应为安全责任的审查对象之一。

（三）施工单位

《通信建设工程安全生产管理规定》第十三条规定“施工单位主要负责人依法对本单位的安全生产工作全面负责，项目负责人对建设工程项目的安全施工负责。”监理的对象首先是工程施工单位，当监理人员对施工过程进行监督管理时，施工人员未服从监理要求进行施工发生安全事故，因此施工单位应是安全责任的审查对象之一。

（四）监理单位

《通信建设工程安全生产管理规定》第十四条规定“工程监理单位对工程建设生产安全承担监理责任，”由此监理单位应是安全监理责任的审查对象之一。

（五）设备材料供应单位

《通信建设工程监理管理规定》第二十八条规定“未经监理工程师签字的材料和设备不得在工程上使用或者安装。”当监理工程师在监理过程中检验设备材料质量时证明文件齐全、符合设计要求，而使用后出现安全问题，按照《建设工程质量管理条例》第十四条规定：“按照合同约定，由建设单位采购建筑材料、建筑构配件和设备的，建设单位应当保证建筑材料、建筑构配件和设备符合设计文件和合同要求。”按照《安全生产法》第十条规定“生产经营单位必须执行依法制定的保障安全生产的国家

标准或者行业标准。”第六十二条 “承担安全评价、认证、检测、检验的机构应当具备国家规定的资质条件，并对其作出的安全评价、认证、检测、检验的结果负责。”

从以上法规看出当监理人员尽到监理职责时，设备材料供应单位应负安全责任，因此设备材料供应单位应作为安全责任的审查对象之一。

二、审查对象的划分

（一）涉及施工、监理、设计及材料供应单位情形

由于施工单位、监理单位、设计单位及材料供应单位未按照与建设单位签订的合同履行相应职责，未履行建设单位在开工前所明确安全职责，并造成安全生产出现问题，达不到行政处罚程度的一般安全生产事件，可通过合同约定的条款与建设单位协商解决。

（二）涉及各参建单位情形

当参建单位未按照《通信建设工程安全生产管理规定》“第三章 安全生产责任”中规定的内容承担各自的安全生产责任，存在违规行为，造成较大安全责任事故的，各参建单位都应纳入审查对象，由当地通信管理局按照自身监督管理职责规定负责本行政区域内通信建设工程生产的监督管理工作，协助有关部门对安全生产伤亡事故进行调查处理。

第三章 通信工程安全监理责任认定与处理

第一节 安全监理责任认定

一、一般程序

通信工程发生生产安全事故后，事故现场有关人员应当立即报告建设单位和本单位负责人。单位负责人接到事故报告后，应当迅速采取有效措施保护现场、组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，并立即上报。发生生产安全事故时，任何单位和个人不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报。报告的时限和内容按照国务院令第493号，《生产安全事故报告和调查处理条例》执行。通信工程安全监理责任认定的一般程序如图2-3-1。

二、安全事故报告

通信工程安全监理责任认定针对不同等级的安全事故建议区别对待并采取不同的报告认定流程。

（一）符合国务院令第493号，发生《生产安全事故报告和调查处理条例》规定的一般、较大、重大、特别重大安全事故时，同时向政府安监机构、通信监管机构、行业调解机构报告，遵从政府安监机构依法认定处理；

（二）低于国务院令第493号，《生产安全事故报告和调查处理条例》规定的一般、较大、重大、特别重大安全事故等级，但有人员死亡发生，或经济损失在300万元到1000万元以下的安全事故首选向通信监管机构报告，遵从通信监管机构依法认定处理，以发出通信工程事故监理责任认定通知为终结；

（三）没有人员死亡发生，仅有人员轻伤或重伤，经济损失在300万

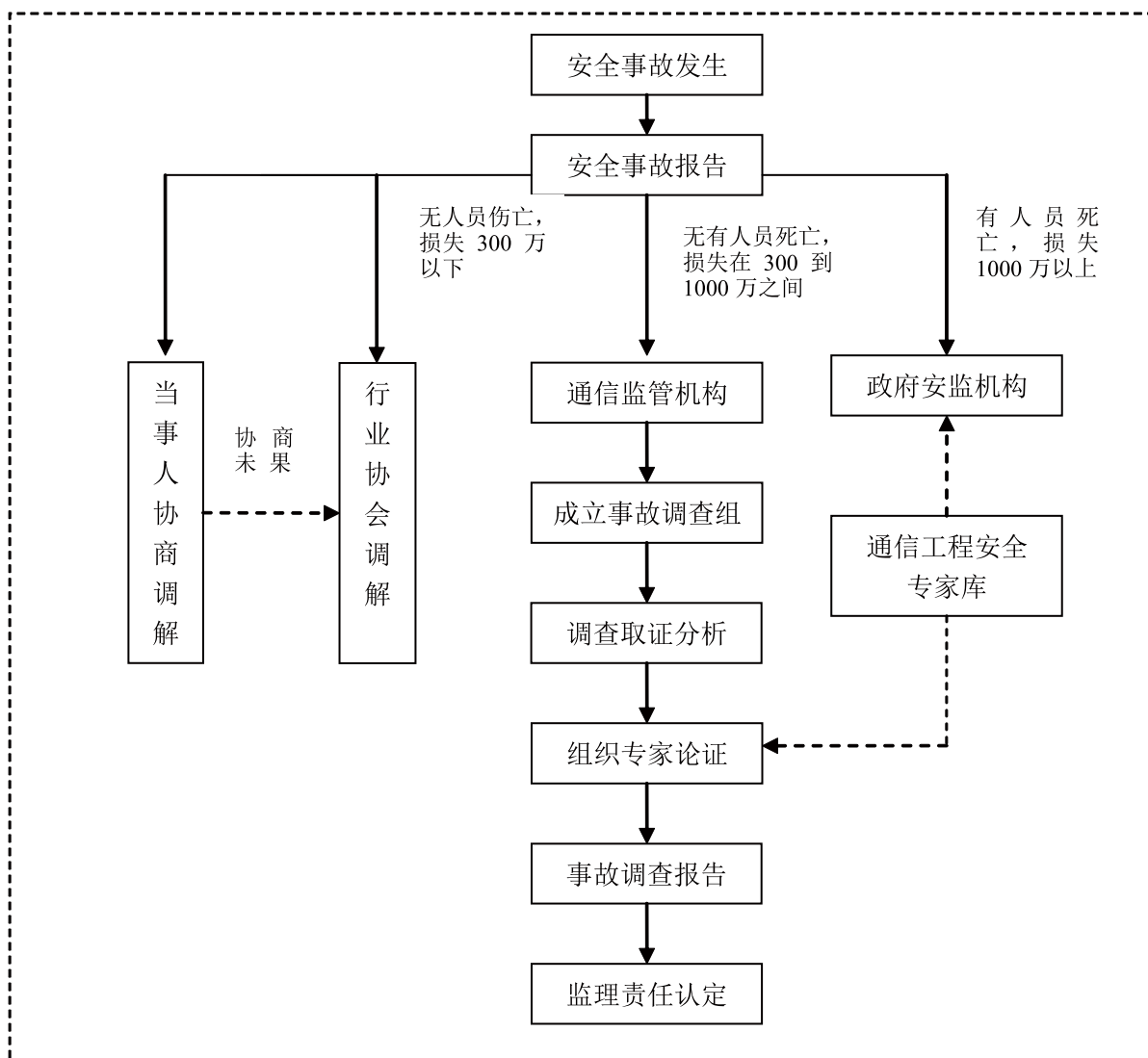


图2-3-1通信工程安全监理责任认定一般程序

元以下的安全事故，首选向行业调节机构报告并请求调解，被调解双方（或多方）签署和解协议书为终结。

三、安全事故调查组

（一）安全事故调查组组成

建设单位接到《安全事故报告》后，应迅速组织成立通信工程安全事故调查组。调查组成员应该有建设单位、施工单位、勘察设计单位、监理单位、相关的设备器材供应商和技术专家组成。安全事故调查组的成员数量应是单数，一般5-9人。

（二）安全事故调查组的职责

1. 查明事故发生的原因、过程、事故的严重程度、经济损失、对通信网络安全、服务质量影响的情况；
2. 查明事故的性质、责任单位和主要责任人；
3. 组织技术鉴定；
4. 明确事故主要责任单位和次要责任单位，承担经济损失的划分原则；
5. 提出技术处理意见及防止类似事故再次发生应采取的措施；
6. 提出对事故责任单位和责任人的认定建议；
7. 写出事故调查报告。

四、调查取证分析

调查人员应“三到位”，深入到通信工程施工流程的每个环节，深入到通信工程施工安全事件发生有关的每一个角落，不放过每一个细节；努力做到“三到位”，即“看到位、问到位、查到位”。

取证是为了及时、准确地查清事故经过、事故原因和事故损失，查明事故性质，认定事故责任，总结事故教训。掌握第一手现场资料，为正确判断安全事件的事实提供依据，为安全事件存在的违法、违规行为进行认定提供依据。收集证据不仅要收集发现问题、现象的证明材料，还要从各个细微环节入手，收集相关的直接证据、间接证据。

分析调查人员应对调查取证时获得的原始资料应通过严格、细致、客观、专业的工作，分析的结论应该是客观、公正、科学的。

五、组织专家技术论证

（一）对于政府安监机构和通信监管机构处理的安全事故，当需要通信工程安全专家库给予支持协助事故调查和认证处理时，专家库管理机构应积极介入，配合政府安监机构工作。

（二）对于《生产安全事故报告和调查处理条例》所列事故以下等级的事故，在当事各方协商处理无效时，应首选向行业协会调解机构申请调解。调解机构接到申请调解报告后，应组织有必要数量专家参加的调解小组受理调解。参加调解小组的专家由行业专家库根据工作需要按规定的程序产生。

（三）专家技术论证的主要内容，是对工程设计进行核对、复算，对材料进行化学成分及机械性能等检验、对设备进行检查测试、对施工方法、手段进行分析、通过分析原因，进行技术论证。技术论证需要核实以下基本事实和意见：

1. 事故原因（直接原因和间接原因）；
2. 事故发生前后的正常状态和非正常状态特征；
3. 事故性质（人，物，环境，不可抗外力等）；
4. 事故责任者（直接责任、主要责任、领导责任）；
5. 事故经济损失评估（仅限直接经济损失）。

六、安全事故调查报告

通信工程安全事故调查小组完成安全事故调查后，应书面作出《通信工程安全事故调查报告》。报告的要求如下：

（一）调查报告的基本内容包括：

1. 发生事故的工程概况和业主及参建的项目管理、勘察、设计、施工、监理、有关的设备器材供应商等单位概况；
2. 事故发生经过和事故救援情况；
3. 事故造成的人员伤亡和直接经济损失评估；
4. 事故发生的原因和事故性质；
5. 事故责任的认定以及对事故责任者的处理建议；
6. 事故防范和整改措施；

7. 事故调查报告应附有关证据材料；
8. 事故调查组成员应在事故调查报告上签名。

（二）调查报告的基本要求

1. 真实性要求

调查报告应具有真实性。调查报告是在进行详细周密的调查核实之后，以客观事实为依据，真实、准确、全面地反映事故发生单位的概况、事故发生经过和救援情况、人员伤亡和直接经济损失、事故发生原因的原始材料。调查报告不得对事故原貌进行修改、修饰，不得掺杂人为色彩，不得弄虚作假。

2. 证据性要求

调查报告应具有证据性。经依法调查核实和有关人民政府认定的调查报告及其证明材料具有法定的证明力，它是有关人民政府作出事故处理批复的重要依据，也可以作为司法机关办案的佐证材料。调查报告及其证明材料包括主报告及其附具的调查记录、讯问笔录、鉴定报告、物证、书证、视听材料和其他相关材料。

3. 建议性要求

调查报告具有建议性。调查报告在查明事故真相的基础上，要对事故性质、事故责任认定、事故责任者的处理建议和事故防范整改措施等问题提出结论性意见。调查报告反映的是参加事故调查的成员单位的意见、建议，至于其是否正确、适当，应由有关政府安监部门加以确认。

七、责任认定

（一）监理责任

通信工程安全事故中的监理责任，绝大多数源于未依法履行监理职责。监理单位未依法履行下列监理职责，发生生产安全事故的，应负相应监理责任：

1. 监理人员擅自指挥施工单位违反操作规程施工，造成安全事故；
2. 未对施工组织设计中的安全技术措施或者安全专项施工方案进行认真审查的；
3. 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；
4. 对施工单位拒不整改安全隐患或不停止施工，未及时向有关主管部门报告的；
5. 未依照法律、法规和工程建设强制性标准实施监理的。

（二）非监理责任

非监理责任是指监理单位以外，工程其他相关方应承担的责任。主要包括：

1. 施工单位责任

（1）施工现场安全生产管理工作由施工企业负责。

（2）实行工程施工总承包的，由总承包单位负责对现场的安全生产实施统一管理。

（3）总承包单位对分包工程应承担安全管理责任。

（4）总承包单位和专业分包单位应分别编制各自承包工程部分的施工组织设计或专项施工方案，并对由于安全技术措施不完善造成的生产安全事故负责。

（5）总承包单位还应对专业分包单位的安全专项施工方案进行审核把关。对通信线路、管道、基坑、地下暗挖工程、20m及以上高空作业等特殊分部、分项工程，施工方案不完善造成生产安全事故的，总承包单位应负相应责任。

（6）因下列情形之一导致生产安全事故的，工程总承包单位负主要责任：

- 1) 将工程分包给不具备相应资质或无安全生产许可证的施工单位

的；

2) 违法分包或转包工程的；

3) 施工前未按要求向分包单位提供与分包工程施工安全作业有关的资料，致使分包单位未采取相应的安全技术措施的；

4) 违章指挥、违规作业的；

5) 未按批准的施工组织设计(或专项施工方案)组织施工的；使用不合格的施工机械、机具或劳动防护用品的；

6) 未取得特种作业操作资格证书的人员从事特种作业的；

7) 施工作业点安全防护存在缺陷的。

(7) 因下列情形之一导致生产安全事故的，专业分包单位负主要责任：

1) 不服从总承包管理导致生产安全事故的；

2) 违章指挥、违规作业的；

3) 未按批准的施工组织设计(专项施工方案)组织施工的；

4) 提供不合格的施工机械、机具或劳动防护用品的；

5) 未取得特种作业操作资格证书的人员从事特种作业的；

6) 施工作业点安全防护存在缺陷的。

2. 建设单位责任

建设单位因下列情形之一导致生产安全事故的，应负相应责任：

(1) 工程不具备开工条件，没有办理开工许可手续，擅自下令开工的；

(2) 建设单位违规指挥的；

(3) 提出压缩合同约定工期等不符合建设工程安全生产法律、法规和强制性标准要求的；

(4) 将工程发包给不具备相应资质或无安全生产许可证的单位施工

的；

（5）施工前未按要求向承包方提供与其承包工程施工作业有关的资料，致使承包方未采取相应的安全技术措施的；

（6）未按规定提供建筑工程安全作业环境及安全施工措施所需费用的；

（7）建设单位直接发包工程的施工单位发生生产安全事故的，由该施工单位负责，建设单位应承担管理责任。

3. 勘察单位责任

（1）应当对提供的勘察成果的真实性和准确性负责；

（2）未按照法律、法规和工程建设强制性标准进行勘察、设计，造成生产安全事故的，勘察单位应负相应责任。

4. 设计单位责任

（1）在工程设计中采用新结构、新材料和新工艺以及特殊结构时，未在设计文件中作出特别说明，并提出保障施工作业人员安全的措施要求，造成生产安全事故的，设计单位应负相应责任；

（2）设计文件未被通过有关上级部门批准，给施工单位提供了无效设计文件，设计单位应负相应责任。

第二节 责任处理

一、一般原则

（一）依法处理的原则

安全事故责任是指通信工程安全责任单位或人员因违法违规直接或间接导致安全事故而依法必须承担的责任。安全事故责任分两种，一是制裁性责任，二是补偿性责任。一般应遵循以下原则：

1. 责任法定原则

通信工程施工相关各方因违法、违规行为发生，造成安全事故后，应当按照法律事先规定的性质、范围、程度、期限、方式追究违法者的责任。排除无法律依据的责任擅断和“非法责罚”。

2. 因果联系原则

在认定安全事故监理责任之前，应当先确认行为与危害或损害结果之间的因果联系。这是认定通信工程安全监理责任的重要事实依据。应当先确认主观方面因素与外部行为之间的因果联系，在通信工程安全事故责任认定中区分有责任与无责任的重要因素。

3. 责任相称原则

监理单位和监理人员承担的监理责任的性质与其违法、违规行为性质相适应。监理责任的轻重和种类应当与违法、违规行为的危害或者损害相适应。

4. 责任自负原则

通信工程相关各方都对安全生产负有法律、法规规定的责任。违法、违规行为人应当对自己的违法、违规行为负责；不能让没有违法、违规行为的人承担“无责受罚”的责任。

（二）监理责任免责情形

免责是指监理单位或监理人员发生了违法、违规行为，应当承担法律责任情况下，但基于法律允许的范围内，特定条件下可以部分或全部免除其法律责任，即不实际承担法律责任。以下情况，监理企业和监理人员的通信工程安全监理责任可以减轻或全部免责。

1. 合同免责

根据监理合同委托和被委托双方在签订《通信工程委托监理合同》时，双方在当事人意思真实、协商同意、符合社会公共利益、权益和风险分配合理前提下签订的免责条款，监理企业和监理人员的通信工程安全监

理责任可以减轻或全部免责。

2. 尽职尽责

监理人员全面遵守国家有关规定，充分履行监理委托合同，认真实施现场监理，即使是发生了安全事故，在明确的资料证实的情况下，监理责任是应该免责的。

3. 有效补救免责

对于那些实施违法、违规行为，造成一定损害，但在政府机关归责之前采取及时补救措施的监理人员，应酌情免除其部分或全部监理责任。

4. 协议免责

监理合同委托和被委托双方，在法律、规范、制度允许的范围内，通过双方协商一致达成了的免责条件时，监理企业和监理人员可免责。

5. 自助免责

监理人员在发生安全事故时，情势紧迫而又不能及时请求上级或有关单位予以救助的情况下，对他人的财产或人身安全实施有效地施救、助救措施，而为法律或公共道德所认可的行为。对监理人员施救、助救行为应提倡和弘扬，其监理责任应酌情减轻或全部免除。

6. 不可抗力免责。

即不能预见、不能避免并不能克服的客观情况和自然灾害，如地震、水灾、地质灾害、气象灾害、战祸等原因引起的通信工程人员伤亡和经济损失。不可抗力引起的安全事故监理责任免责。

二、责任处理

（一）对监理企业的处理

通信工程施工现场发生安全事故，监理企业因违法、违规、违约、违章发生的过失、渎职、不作为等行为，直接或间接导致通信工程施工现场发生安全事故，经认定必须承担监理责任的，应给予适当的行政和经济处

罚。处罚分为：通报批评、警告、严重警告、罚款、没收违法所得、责令改正、责令限期改正、责令停止违法行为、责令停业整顿、吊销有关证照及安全生产法律、行政法规规定的其他行政处罚。对通信工程安全事故中负有监理责任的监理企业的处理建议如表2-3-1。（建议1）

责令监理单位限期整改，逾期未改的，建议按下表处罚。

表2-3-1通信工程安全事故监理责任对监理企业的处理建议

事故级别	责任程度	行政处罚项	经济罚款项	事故特征描述
一般安全事故	轻微监理责任	通报批评	免	一般事故：指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接经济损失的事故。
	一般监理责任	通报批评	合同金额×5%	
	严重监理责任	警告	合同金额×10%	
较大安全事故	轻微监理责任	责令改正		造成3人以上10人以下死亡，或者10人以上50人以下重伤，或者1000万元以上5000万元以下直接经济损失的事故。
	一般监理责任	责令限期改正	合同金额×10%	
	严重监理责任	严重警告	合同金额×15%	
重大安全事故	轻微监理责任	责令改正	免	指造成10人以上30人以下死亡，或者50人以上100人以下重伤，或者5000万元以上1亿元以下直接经济损失的事故。
	一般监理责任	责令限期改正	合同金额×15%	
	严重监理责任	责令停业整顿	合同金额×20%	
特别重大安全事故	轻微监理责任	严重警告	合同金额×20%	指造成30人以上死亡，或者100人以上重伤（包括急性工业中毒，下同），或者1亿元以上直接经济损失的事故。
	一般监理责任	责令停业整顿	合同金额×40%	
	严重监理责任	吊销有关证照	合同金额×50%	
说明一	安全事故不分级别、和责任大小，责任者的违法所得一律没收			
说明二	触及安全生产法律、行政法规规定的，从其相关规定。			
说明三	构成刑事犯罪的依据刑法有关规定，移交相关部门追究刑事责任。			
说明四	表中“合同金额”指事故发生的工程项目《***通信工程委托监理合同》中规定的监理服务费合同金额（不含税金）。经济罚款最高额度不超过国务院令第493号，《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十七条的规定。			

对负有通信工程安全监理责任的监理企业，在不同安全事故等级、不同监理责任程度及相应的处理力度的经济处罚的建议如表2-3-2（建议2）

责令监理单位限期整改，逾期未改的，建议按下表处罚。

表2-3-1通信工程安全事故监理责任对监理企业的处理建议

事故等级 监理责任程度	一般事故	较大事故	重大事故	特大事故
严重监理责任	22.5	25	27.5	30
一般监理责任	12.5	15	17.5	20
轻微监理责任	2.5	5	7.5	10

（二）对监理执业人员的处理

通信工程发生安全事故，监理执业人员因违法、违规、违约、违章发生的过失、渎职、不作为等行为，直接或间接造成通信工程发生安全事故，经确认必须承担监理责任的，应给予适当处罚。处罚分为：通报批评、警告、严重警告、记过、罚款、没收违法所得、吊销其证书、3年之内不允许执业资格考试及注册、及安全生产法律、行政法规规定的其他行政处罚。对通信工程安全事故中负有监理责任的监理执业人员的处理建议如表2-3-3。

三、规范自由裁量权的建议

正确行使通信工程行政处罚自由裁量权，是严格执法、科学执法、推进依法行政的基本要求。近年来，各级通信监管部门在查处通信工程违法行为过程中，依法行使自由裁量权，对于准确适用通信监管法规，提高通信工程监管水平，打击恶意通信工程违法行为，防治通信工程安全事故、保障人身安全、提高通信服务水平发挥了重要作用。但是，在行政处罚工

表2-3-1通信工程安全事故监理责任对监理企业的处理建议

事故级别	责任程度	行政（企业）处罚项	罚款项（%）	事故特征描述
一般安全事故	轻微监理责任			一般事故：指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接经济损失的事故。
	一般监理责任	通报批评		
	严重监理责任	警告	年收入×5%	
较大安全事故	轻微监理责任	通报批评	年收入×5%	造成3人以上10人以下死亡，或者10人以上50人以下重伤，或者1000万元以上5000万元以下直接经济损失的事故；
	一般监理责任	警告	年收入×10%	
	严重监理责任	严重警告	年收入×15%	
重大安全事故	轻微监理责任	警告	年收入×20%	指造成10人以上30人以下死亡，或者50人以上100人以下重伤，或者5000万元以上1亿元以下直接经济损失的事故；
	一般监理责任	严重警告	年收入×25%	
	严重监理责任	记过、暂停2年执业资格	年收入×30%	
特别重大安全事故	轻微监理责任	严重警告	年收入×35%	指造成30人以上死亡，或者100人以上重伤（包括急性工业中毒，下同），或者1亿元以上直接经济损失的事故；
	一般监理责任	记过、暂停2年执业资格	年收入×40%	
	严重监理责任	吊销其证照书，终生不允许职业资格考试及注册	年收入×50%	
说明一	安全事故不分级别、和责任大小，责任者的违法所得一律没收			
说明二	触及安全生产法律、行政法规规定的其他行政处罚。			
说明三	构成刑事犯罪的依据刑法有关规定，移交相关部门追究刑事责任。			
说明三	表中“年收入”指被罚者的年工资性收入。最高罚款不超过国务院令493号，《生产安全事故报告和调查处理条例》第三十八条的规定。			

作中，一些地方还不同程度地存在着不当行使自由裁量权的问题，个别地区、个别案例出现了滥用自由裁量权的现象，甚至由此滋生执法腐败，在社会上造成不良影响，应当坚决予以纠正。为此建议如下。

（一）严格遵守处罚原则

通信工程安全监理责任追究应当遵循公正公平、有错必纠、责罚相当、惩教结合的原则，做到事实清楚、证据确凿、定性准确、处理适当、程序合法、手续完备。监管部门在通信工程安全生产违法、违规行政执法过程中，对具体通信工程违法行为决定是否给予行政处罚、确定处罚种类、裁定处罚幅度时，应当严格遵循以下原则：

1. 责罚相当

建议监管部门，针对常见通信工程违法行为，确定一批自由裁量权尺度把握适当的典型案例，作为行政处罚案件的参照标准，使同一地区、情节相当的同类案件，行政处罚的种类和幅度基本一致。监管部门行使通信工程行政处罚自由裁量权，应当与通信工程安全生产违法行为的性质、情节以及社会危害程度相当。

2. 程序合法

建议通信监管部门实施通信工程行政处罚时，应当遵循调查、取证、告知等法定程序，充分保障当事人的陈述权、申辩权和被救济权。对符合法定听证条件的通信工程违法案件，应当依法组织专家听证，充分听取当事人意见，并集体讨论决定。

3. 惩教结合

处罚不是目的，要特别注重及时制止和纠正通信工程违法、违规行为。通信监管部门实施通信工程行政处罚，必须首先责令违法行为人立即改正或者限期改正。责令限期改正的，应当明确提出要求改正违法行为的具体内容和合理期限。对责令限期改正、限期治理、停工整顿、停业关闭的，要切实加强事后督察，确保各项整改措施执行到位。

（二）规范自由裁量权

通信工程安全监理责任的处罚自由裁量权的范围是很广泛的，几乎渗

透到行政执法的全过程。由于立法的“颗粒”粗，羁束裁量小、自由裁量大等等原因，使得通信工程安全监理责任的认定和处理上存在诸多亟待改善之处。为了防止和抑制通信工程安全监理责任的认定和处理过程中，行政执法及其工作人员滥用职权，有悖公正的行为，遏制自由裁量权变成一种专断的权力的趋势，建议如下：以国家现有的法律、法规为基础，缩小规章“颗粒”，逐步减少法律条文的“自由选择”的自由度。尽量做到明确、具体，减少“弹性”，进一步规范通信工程安全监理责任行政执法行为，保障行政执法部门正确行使行政处罚自由裁量权，保护监理人员、监理法人和其他参建人员的合法权益，建议制定通信工程安全监理责任认定处理规定。

第四章 安全监理责任处理意见的申诉和调解

第一节 行政处罚申诉

一、申诉的法律依据

1. 《中华人民共和国行政诉讼法》，1990年10月1日起施行
2. 《中华人民共和国行政复议法》，1999年10月1日起施行
3. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》，2007年8月1日起施行
4. 《安全生产行政复议规定》（国家安全生产监督管理总局），自2007年11月1日起施行
5. 《信息产业部行政复议实施办法》，自2002年12月1日起施行

二、申诉的范围

按照上文分析，依据实施中的《信息产业部行政复议实施办法》，因安全监理责任而被行政处罚，监理单位可以申请行政复议的情形有：

对工业和信息化部或者省、自治区、直辖市通信管理局作出的警告、罚款、没收违法所得、没收非法财物、责令停产停业、暂扣或者吊销许可证、暂扣或者吊销执照等行政处罚决定不服的。

向工业和信息化部或者省、自治区、直辖市通信管理局申请行政复议，按照相关规定执行。

三、申诉的途径

《中华人民共和国行政诉讼法》规定，“对属于人民法院受案范围的行政案件，公民、法人或者其他组织可以先向上一级行政机关或者法律、法规规定的行政机关申请复议，对复议不服的，再向人民法院提起诉讼；也可以直接向人

民法院提起诉讼”。据此，对于由于监理安全责任而造成安全生产监

督管理局、工业和信息化部、通信管理局对其进行行政处罚而不服的，可以按如下途径申诉。

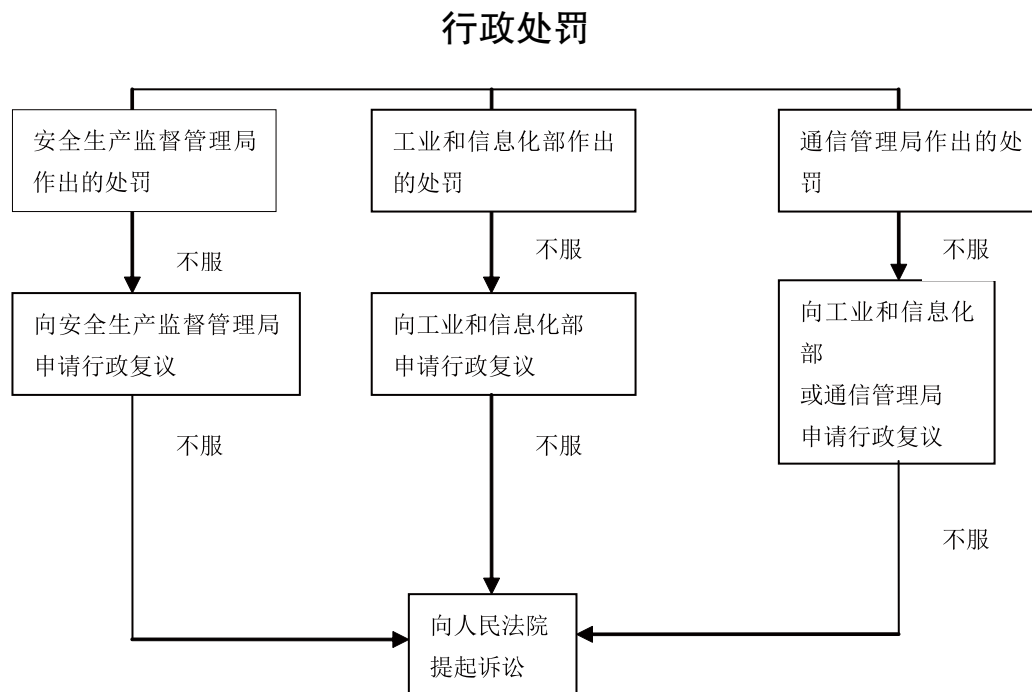


图2-4-1 申诉流程

第二节 一般安全事件的调解

一、一般安全事件的含义

《生产安全事故报告和调查处理条例》对一般事故定义，是指造成3人以下死亡，或者10人以下重伤，或者1000万元以下直接经济损失的事故。在实际工程实践中，按照这个定义，即使1元的直接经济损失也算是一般事故，这就失去了事故调查处理的意义，因此，我们将没有造成人员伤亡，或者2人以下（含）重伤，或者300万元以下（含）直接经济损失并且无需政府行政机关介入的事故定义为轻微安全事故（或者成为一般安全事件）。如以下情形：存在安全隐患而需增加投入来消除的，造成直接经济损失如设备损失的，网络中断、造成人身伤害的等。

在一般安全事件发生后，往往由建设单位或者其上级领导部门进行安全责任的调查和归责，监理单位作为工程建设参建方，此事往往会受到不同形式的处罚，如罚款、停止业务、赔偿等，而对监理责任的认定则是由同为工程建设参建方的建设单位或其上级主管部门单方认定。建设单位经常参照政府行政机关对其进行处罚。主要形式有：

1. “罚款”。严格来说，“罚款”是政府行政部门的行政行为，业主无“罚款权”。

2. 赔偿损失。如果由于监理单位的过失造成了建设单位的直接损失，双方应在双方签订的监理合同范围内解决。

3. 停止监理业务。就是建设单位不准监理单位再参与其后续工程的监理工作，或在以后的监理招标中不再接受其投标。

对于这类安全事件建议参照合同争议解决机制进行解决，可以采用双方协商、第三方调解、仲裁机构仲裁、法院诉讼的方式解决。在通信建设领域，我们已经成立了中国通信企业协会，并且三大电信运营商、重要的设计、施工、监理、设备供应等单位都是协会的会员单位，因此，我们建议在甲乙双方协商而无法达成一致意见的情况下，监理单位可以向中国通信企业协会申请调解，中国通信企业协会可以发挥行业协会的作用，成立有关机构，开展争议的调解工作。

二、一般安全事件的调解申请

在一般安全事件发生后，监理单位对建设单位的处罚有异议，经过双方协商仍然无法达成一致意见，并且具备以下条件的，可以申请通信企业协会进行调解，通信企业协会应予受理。

1. 首要条件是无需政府行政机关介入的、无人员死亡、直接经济损失不大于300万元。

2. 由于一般安全事件造成监理单位被建设单位“罚款”或赔偿10万

元（含）以上。

3. 当事一方为中国通信企业协会的会员单位。

特别要指出的是，监理单位申请调解的对方如为通信企业协会的会员单位，则应接受调解。

表2-4-1 一般安全事件争议调解申请书

监理单位名称					
公司法人或负责人		公司地址		资质证书 编号	
授权委托人		身份证号码		电话	
申请调解的对方 单位名称			双方协商 情况		
申请调解事件					
申请调解事件的 原由	申请单位：（公章） 年 月 日				
附件：1. 企业营业执照和资质复印件 2. 监理合同复印件 3. 授权委托人身份证复印件 4. 授权委托书(有委托代理人的) 5. 其他有关材料					

三、一般安全事件的调解流程

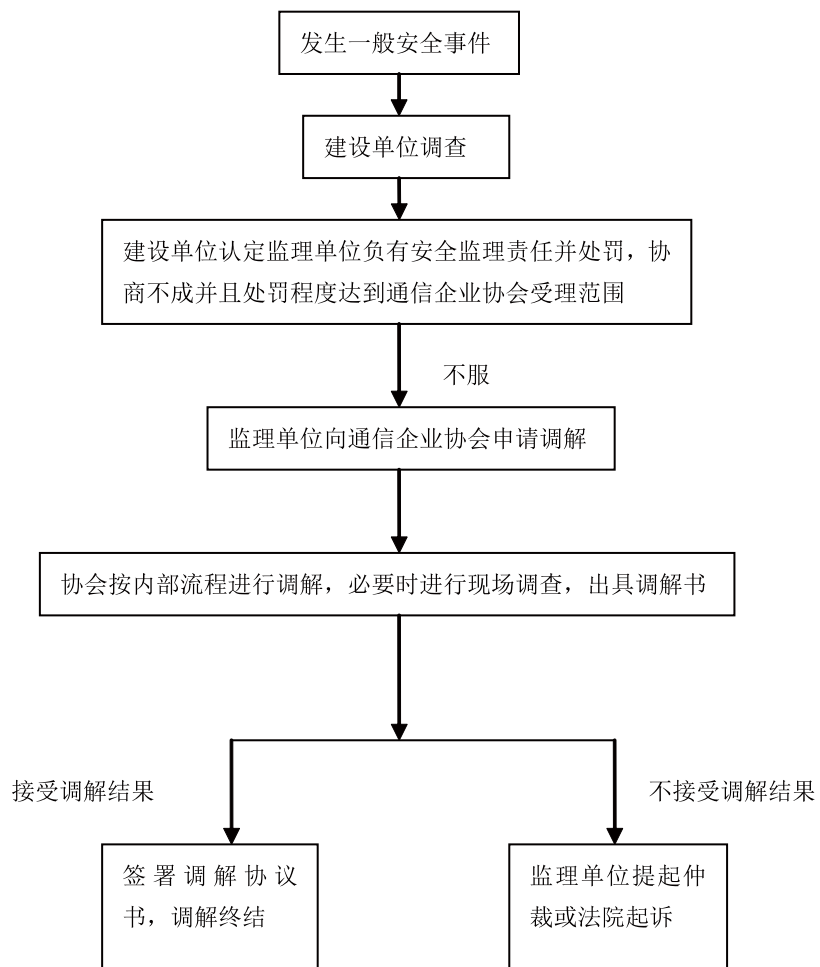


图2-4-2 一般安全事件的调解流程图

结束语

本课题于2011年7月立项，经过数月的努力工作，于2011年11月结题。

本课题重点研究了安全监理责任认定。通过对近年来通信建设工程安全事故的调查，特别是对安全事故发生后，在安全监理责任的认定及行政和经济处罚案例的分析，给出了今后行业内责任认定和合理处罚的建议，可供业内主管部门或相关单位参考。其解决问题的思路，也可以延展到通信建设工程其他服务单位。本课题为行业内企业安全事故的争议解决增加了新思路，对创建和谐社会，促进通信监理行业健康发展起到积极作用。

由于本课题实际研究工作启动较晚，编制时间仓促，论据及观点、设想及建议如有不妥之处，敬请批评指正。

本课题在研究过程中，得到了上级主管部门、行业单位大力支持，在此特别表示感谢。

参考法律法规目录

1. 《中华人民共和国刑法》（2011. 2. 25修正案（八）修正）
2. 《中华人民共和国安全生产法》（2002. 11. 1施行）
3. 《中华人民共和国建筑法》（2011. 4. 22修正）
4. 《中华人民共和国行政诉讼法》，（1990年10月1日起施行）
5. 《中华人民共和国行政复议法》，（1999年10月1日起施行）
6. 《中华人民共和国行政复议法实施条例》，（2007年8月1日起施行）
7. 《建设工程安全生产管理条例》（国务院393号令，2004. 2. 1施行）
8. 《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院493号令，2007. 6. 1施行）
9. 《建设工程质量管理条例》（国务院279号令，2000. 1. 30施行）
10. 《建设工程安全生产管理条例》（国务院393号令，2004. 2. 1施行）
11. 《通信建设工程安全生产管理规定》（工信部规[2008]111号，2008. 8. 1实施）
12. 《通信建设工程监理管理规定》（信部规[2007]168号，2007. 5. 1实施）
13. 《安全生产行政复议规定》，（自2007年11月1日起施行）
14. 《信息产业部行政复议施行办法》，（自2002年12月1日起实施）