

建筑施工安全生产条件 评价操作实务



李钢强 孙其珩 赵声萍 钱剑安 编著

中国建筑工业出版社

建筑施工安全生产条件 评价操作实务

李钢强 孙其珩 赵声萍 钱剑安 编著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建筑施工安全生产条件评价操作实务/李钢强等编著.

北京: 中国建筑工业出版社, 2008

ISBN 978-7-112-10072-9

I. 建… II. 李… III. 建筑工程—安全生产—评价
IV. TU714

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 061596 号

本书在安全生产条件评价理论与实践研究的基础上, 重点阐述建筑施工安全生产条件评价的操作方法, 并结合具体的操作要求汇集整理了安全生产条件评价相关资料。本书共分 6 章内容, 分别为第 1 章概述、第 2 章建筑施工安全生产条件评价相关资料应用指南、第 3 章安全生产条件评价方式及操作、第 4 章企业安全生产条件评分操作、第 5 章施工现场安全生产条件评分操作和第 6 章建筑施工安全生产条件评价实例。

本书为建筑施工安全生产条件评价人员岗前培训用书, 也可作为建设行政主管部门、建筑施工安全生产管理部门、安全生产评价机构、建设工程监理单位以及建筑施工企业等安全生产管理人员的学习参考用书。

* * *

责任编辑: 郦锁林 曾 威

责任设计: 赵明霞

责任校对: 王雪竹 孟 楠

建筑施工安全生产条件评价操作实务

李钢强 孙其珩 赵声萍 钱剑安 编著

*

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京千辰公司制版

北京市彩桥印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 15 $\frac{1}{4}$ 字数: 392 千字

2008 年 8 月第一版 2008 年 8 月第一次印刷

印数: 1—3,000 册 定价: 35.00 元

ISBN 978-7-112-10072-9

(16875)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前言

企业安全生产管理的核心是什么？

——企业安全生产管理的核心就是完善企业的安全生产条件。

完善企业安全生产条件的核心工作是什么？

——完善企业安全生产条件的核心工作就在于建立健全安全生产责任制。

所以，企业安全生产管理核心的核心就是落实安全生产责任。

那么，如何判断企业的安全生产条件完善？如何界定企业建立健全了安全生产责任制？…这是安全生产条件评价所要解决的问题。

笔者通过多年安全生产法律法规和安全生产管理理论的研究，以及深入企业和施工现场开展安全生产条件评价，查看和分析了 50 多家施工企业和近 200 个施工现场安全生产管理资料，特别是亲历和跟踪研究江苏省建设大厦 4 年建设工程安全生产全过程的管理，深刻地体会到“创新”、“科学”、“务实”是目前安全生产管理所迫切需要的六个关键字，它是安全生产管理工作能否取得成效的关键，建筑施工安全生产条件评价的产生，就是基于这六个关键字，即要用创新的管理理念、科学的管理方法、务实的工作态度开展安全生产条件评价。

2007 年 10 月 24 日，江苏省建设厅发文表彰 2006 年度工作创新奖，我们参与研究的安全生产条件评价工作获得了创新工作二等奖，这是对我们参与安全生产条件评价理论研究与实践工作的充分肯定。之所以取得这样的成绩，就是我们自始至终地坚持用创新的管理理念、科学的管理方法、务实的工作态度研究和开展安全生产条件评价。可用四句话概括我们研究和开展安全生产条件评价的思路，这就是坚持了“靠前管”、“沉下去”、“讲清楚”、“抓责任”。

“靠前管”——就是转变管理思维，变安全生产管理的“事后管理”为“事前管理”，把工作重心前移。既要重视事故责任的追究，更要重视防范事故的发生；既要重视生产过程的安全检查，更要重视生产前的安全生产条件；既要重视隐患查处，更要重视分析安全生产条件是否完善，从制度和责任上防范隐患重复发生。为此，我们提出“隐患就是事故”，安全生产条件不具备是安全生产管理最大的隐患等诸多创新理念。

“沉下去”——就是转变工作模式，变“文件会海”式管理、“突击检查”、“地毯式检查”以及“总结评比”式管理为重视施工现场的绩效管理，把工作重心沉下去。安全生产管理的基础在现场，出发点和落脚点在现场，安全生产管理的绩效也应在现场，任何安全生产管理方法的成效必须通过现场来验证。为此，我们提出施工现场安全生产条件评价的理念，它与企业安全生产条件评价相互关联，并在安全生产管理中发挥着重要的作用。

“讲清楚”——就是转变工作方法，变就事论事的管理以及空洞说教式管理为“刨根问底”式的管理。许多安全生产管理的问题都以表象的形式出现，其根源难以得到追究；不少安全生产管理的方式、方法以及标准规范都停留在说说而已的层面上，难以深入落实下去。

安全生产条件评价所要解决的就是落实问题，安全生产责任是什么？安全生产资金投入有哪些？安全机构人员如何配备才符合要求？以及生产安全应急救援如何处置？几乎企业安全生产管理中所涉及到的所有问题都将在安全生产条件评价中一一“过堂”审核，并为此制定一些评分标准和管理规范，把该做的事及管理的方法一件一件说清楚。随着安全生产条件中各项评分单元的细化和标准化，必将有力地促进安全生产标准化工作的扎实开展。

“抓责任”——就是转变工作方式，变“面面俱到”的管理为“提纲挈领”式的管理。理论研究与实践经验均表明，安全生产条件是企业安全生产管理的核心，安全生产责任则是安全生产管理核心的核心。长期以来安全生产责任管理存在着“写在纸上、挂在墙上、说在嘴上，难以落在行动上”的根本原因就在于没有认真研究何谓安全生产责任、安全生产责任在安全生产管理中的作用是什么，在管理的方法上一直沿用老办法，看企业安全生产责任“写没写”、“挂没挂”、“说没说”，很少对安全生产责任落实的各个环节进行核查，以至于什么企业都可以轻松地表白自己的企业“建立健全了安全生产责任制，做到了横向到边、竖向到底”。为此，我们提出安全生产责任为多个要素组成，应将安全生产责任作为一个体系运作，并研究制定了施工现场安全生产责任体系规范，以指导施工现场安全生产责任制的落实，为评价“建立健全安全生产责任制”提供科学的依据。

本书从建筑施工安全生产条件评价的实践上进一步阐述安全生产条件评价及其运用，既讲具体的操作又谈新的管理思路，既有操作范例又有实例，基本包含了建筑施工安全生产条件评价所需知识和内容。

本书先从安全生产条件评价的由来说起，阐述安全生产条件评价的相关知识，而后以建筑施工安全生产条件评价相关法律法规及标准规范为指南引入安全生产条件评价的操作。安全生产条件评价的操作分三部分阐述，一是安全生产条件评价方式及操作，重点阐述安全生产条件的综合评价方式以及各评价表格之间的关系；二是企业安全生产条件评分操作，从企业管理层次的角度上分析企业安全生产条件及其评分要求；三是施工现场安全生产条件评分操作，从施工现场操作层次上分析施工现场安全生产条件及其评分要求；最后，以建筑施工安全生产条件评价的实例介绍事故企业以及施工现场开展安全生产条件评价的典型经验。

安全生产条件评价涉及到众多法律法规及标准规范，在安全生产条件评价中非常重要，也是安全生产条件评价人员非常需要的工具资料。但本书没有将与安全生产条件评价的有关法律法规及标准规范的原文或部分章节直接录入，而是以指南的形式引入，引导读者在相关的法律法规及标准规范中去查找，突出了基础知识培训的需求，减轻了培训组织者与自学者不必要的负担，也是目前安全生产管理用书的一种尝试。

本书编写过程中得到有关领导的关心和指导，提出了许多很好的意见，在此表示衷心的感谢。参与本书编写、校对的郭纤萍、令巍巍、颜奋和李欣，为本书的顺利交稿付出了辛苦，也提出了不少好的修改意见，在此一并表示感谢。

由于笔者水平有限，书中难免存在不当之处，欢迎大家批评指正。

编者

目 录

第1章 概 述	1
1.1 安全生产条件评价的由来	1
1.1.1 安全生产许可制度的需求	1
1.1.2 安全生产管理本质的需求	4
1.1.3 安全质量标准化管理的需求	6
1.1.4 安全生产理论与实践的创新结果	6
1.2 安全生产条件评价概念及其方法	7
1.2.1 安全生产条件评价相关概念	7
1.2.2 安全生产条件评价定义	9
1.2.3 安全生产条件评价目的	9
1.2.4 安全生产条件评价特征	9
1.2.5 安全生产条件评价原则	10
1.3 建筑施工安全生产条件评价的基本方法	10
1.3.1 建筑施工安全生产条件评价情况简介	10
1.3.2 《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》内容介绍	11
1.3.3 表格简介	13
1.4 安全生产条件评价与其他评价的主要区别	14
1.4.1 安全生产条件评价与其他安全管理方式的比较	14
1.4.2 《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》与建筑业其他 安全生产管理标准的比较	14
1.5 安全生产条件评价的组织形式	16
1.5.1 安全生产条件评价程序和方法	16
1.5.2 评价管理组织	16
1.5.3 评价工作方式	17
1.5.4 安全生产条件评价机构设置	17
1.5.5 安全生产条件评价人员要求	17
1.5.6 考核管理措施	18
1.6 安全生产条件评价面临的问题及对策	18
1.6.1 安全生产管理体制问题	18
1.6.2 安全评价管理存在的问题	18
1.6.3 安全生产条件评价认识问题	19
1.6.4 安全生产条件评价的操作问题	20
1.7 安全生产条件评价的展望	21

1.7.1 安全生产条件评价是今后安全生产管理一项必不可少的重要工作内容	21
1.7.2 开展安全生产条件评价有着良好的发展前景	23
第2章 建筑施工安全生产条件评价相关资料应用指南	25
2.1 建筑施工安全生产条件评价应用中的相关法律法规	25
2.2 建筑施工安全生产条件评价应用中的相关管理文件	26
2.3 建筑施工安全生产条件评价应用中的相关管理原理及方法	28
2.4 建筑施工安全生产条件评价应用中的相关标准规范	29
2.5 企业安全生产条件评价相关资料应用指南	32
2.6 施工现场安全生产条件评价相关资料应用指南	35
第3章 安全生产条件评价方式及操作	38
3.1 安全生产条件综合评价的实质	38
3.1.1 安全生产条件综合评价含义	38
3.1.2 安全生产条件综合评价对象	38
3.1.3 安全生产条件组合评价含义	39
3.1.4 安全生产条件综合评价方法	40
3.2 安全生产条件综合评价表及与其他表格的关系	41
3.2.1 安全生产条件综合评价表	41
3.2.2 安全生产条件评价表	43
3.2.3 安全生产条件组合评价表	45
3.2.4 安全生产条件评分表	46
3.2.5 安全生产条件评价等级划分表	48
3.2.6 各类表格之间相互关系	48
3.3 安全生产条件综合评价结果	52
3.3.1 I等级的设置含义及说明	52
3.3.2 II等级的设置含义与划分说明	52
3.3.3 III等级的设置含义与划分说明	53
3.3.4 IV等级的设置含义与划分说明	54
3.3.5 V等级的设置含义与划分说明	54
3.4 安全生产条件评分基本方法	55
3.4.1 基本内容	55
3.4.2 评分要求	57
3.4.3 基本方法与程序	58
3.4.4 注意事项	59
3.5 安全生产条件综合评价操作	60
3.5.1 新成立（未设分公司的）企业安全生产条件综合评价	60
3.5.2 单个施工单位的施工现场安全生产条件综合评价	63
3.5.3 多个施工单位的施工现场安全生产条件综合评价	65

3.5.4	一般在建施工企业安全生产条件综合评价	70
3.5.5	新成立企业设分公司的安全生产条件综合评价	75
3.5.6	设分公司在建施工企业安全生产条件综合评价	80
3.6	企业自主开展安全生产条件评价的方法	88
3.6.1	企业自主开展安全生产条件评价的意义	88
3.6.2	企业自主开展安全生产条件评价的可行性	89
3.6.3	企业自主开展安全生产条件评价的组织形式	90
3.6.4	企业自主开展安全生产条件评价的程序和要求	90
第4章	企业安全生产条件评分操作	92
4.1	A-1 安全生产管理制度及操作规程	92
4.1.1	评分项目及分数	92
4.1.2	分数评定	92
4.1.3	评分表格设定	97
4.2	A-2 安全生产资金投入	100
4.2.1	评分项目及分数	100
4.2.2	分数评定	100
4.2.3	评分表格设定	103
4.3	A-3 安全生产管理机构与人员配置	105
4.3.1	评分项目及分数	105
4.3.2	分数评定	105
4.3.3	评分表格设定	107
4.4	A-4 三类人员考核及任职使用	108
4.4.1	评分项目及分数	108
4.4.2	分数评定	108
4.4.3	评分表格设定	111
4.5	A-5 特种作业人员考核及持证上岗	112
4.5.1	评分项目及分数	112
4.5.2	分数评定	112
4.5.3	评分表格设定	114
4.6	A-6 全员安全教育培训	115
4.6.1	评分项目及分数	115
4.6.2	分数评定	115
4.6.3	评分表格设定	118
4.7	A-7 工伤保险、意外伤害保险	119
4.7.1	评分项目及分数	119
4.7.2	分数评定	120
4.7.3	评分表格设定	121
4.8	A-8 生产活动场所和安全防护用具、机械设备、	

施工机具及配件管理	122
4.8.1 评分项目及分数	122
4.8.2 分数评定	122
4.8.3 评分表格设定	125
4.9 A-9 职业危害防治与劳动保护	127
4.9.1 评分项目及分数	127
4.9.2 分数评定	128
4.9.3 评分表格设定	129
4.10 A-10 危险性工程及重要部位监控和安全技术措施	130
4.10.1 评分项目及分数	130
4.10.2 分数评定	130
4.10.3 评分表格设定	133
4.11 A-11 生产安全事故应急救援预案	135
4.11.1 评分项目及分数	135
4.11.2 分数评定	135
4.11.3 评分表格设定	138
4.12 A-12 法律法规的其他规定	140
4.12.1 评分项目及分数	140
4.12.2 分数评定	140
4.12.3 评分表格设定	142
第5章 施工现场安全生产条件评分操作	144
5.1 B-1 安全生产管理制度及操作规程	144
5.1.1 评分项目及分数	144
5.1.2 分数评定	144
5.1.3 评分表格设定	149
5.2 B-2 安全生产资金投入	152
5.2.1 评分项目及分数	152
5.2.2 分数评定	152
5.2.3 评分表格设定	155
5.3 B-3 安全生产管理机构与人员配置	156
5.3.1 评分项目及分数	156
5.3.2 分数评定	156
5.3.3 评分表格设定	158
5.4 B-4 三类人员考核及任职使用	159
5.4.1 评分项目及分数	159
5.4.2 分数评定	159
5.4.3 评分表格设定	161
5.5 B-5 特种作业人员考核及持证上岗	162

5.5.1 评分项目及分数	162
5.5.2 分数评定	162
5.5.3 评分表格设定	163
5.6 B-6 全员安全教育培训	164
5.6.1 评分项目及分数	165
5.6.2 分数评定	165
5.6.3 评分表格设定	167
5.7 B-7 工伤保险、意外伤害保险	168
5.7.1 评分项目及分数	169
5.7.2 分数评定	169
5.7.3 评分表格设定	170
5.8 B-8 生产活动场所和安全防护用具、机械设备、 施工机具及配件管理	171
5.8.1 评分项目及分数	171
5.8.2 分数评定	171
5.8.3 评分表格设定	175
5.9 B-9 职业危害防治与劳动保护	176
5.9.1 评分项目及分数	176
5.9.2 分数评定	177
5.9.3 评分表格设定	178
5.10 B-10 危险性工程及重要部位监控和安全技术措施	179
5.10.1 评分项目及分数	179
5.10.2 分数评定	179
5.10.3 评分表格设定	182
5.11 B-11 生产安全事故应急救援预案	184
5.11.1 评分项目及分数	184
5.11.2 分数评定	184
5.11.3 评分表格设定	187
5.12 B-12 法律法规的其他规定	188
5.12.1 评分项目及分数	188
5.12.2 分数评定	188
5.12.3 评分表格设定	190
第6章 建筑施工安全生产条件评价实例	192
6.1 发生事故企业开展安全生产条件评价实例	192
6.1.1 事故企业开展安全生产条件评价概述	192
6.1.2 一般事故企业的安全生产条件评价实例	194
6.1.3 含分公司事故企业的安全生产条件评价实例	204
6.2 某综合楼施工现场开展安全生产条件评价实例	217

6.2.1	某综合楼施工现场概况	217
6.2.2	施工现场安全生产条件评价的方式	217
6.2.3	施工现场安全生产条件评价前后对比	218
6.2.4	施工现场安全生产条件评分表实例	221
6.3	某企业《施工现场安全生产责任体系规范（试行）》	231

参考文献	241
------------	-----

第1章 概述

什么是安全生产条件评价？本书所阐述的安全生产条件评价不等同于目前一些地方开展的安全生产评价或安全生产许可评价，或者说它与目前所涉及到的某些安全生产方面的评价有着明显的区别。本书所阐述的安全生产条件评价具有现实而又全新的管理理念。“现实”是指安全生产条件评价是当前安全生产管理工作所必须的和迫切需要的，“全新”是指安全生产条件评价是过去未开展的，具有创新的理念和独特的管理内容。从事安全生产条件评价人员应了解安全生产条件评价的实质及其内容，更好地服务于安全生产条件评价，以实现安全生产的本质管理。本章将围绕安全生产条件评价的产生、发展以及实质内容进行阐述。

1.1 安全生产条件评价的由来

可以这么说，在安全生产许可制度产生之前，有关安全生产条件评价一说还未真正形成。在此之前若称之为安全生产条件评价，也不是目前含义上的安全生产条件评价。因为生产企业的安全生产条件的具体内容直到2004年1月13日国务院颁布《安全生产许可证条例》才正式确立^①。所以有必要阐述一下安全生产条件评价的由来。

安全生产条件评价的产生既是我国安全生产管理形势发展的需求，又是安全生产管理发展的必然。具体来说，安全生产条件评价的产生是安全生产许可制度的需求，是安全生产管理本质的需求，是安全质量标准化需求，是安全生产理论与实践创新的必然结果。

1.1.1 安全生产许可制度的需求

1. 安全生产许可制度是一项新的基本制度

2004年1月13日，国务院总理温家宝签署发布了《安全生产许可证条例》，签署发布之日起在全国施行。从这一天开始，我国诞生了一项新的安全生产管理制度，这就是安全生产许可制度。

之所以将安全生产许可制度称之为新的管理制度，是因为安全生产许可制度具有其他制度所未有的显著特征，可归纳为四个基本特征，即安全生产许可制度是专门的制度、统一的制度、带有市场准入性质的制度和新的基本制度^②。

2. 安全生产许可制度的核心内容是安全生产条件

安全生产许可制度管理最核心内容就是安全生产条件，即安全生产许可制度的所有管理措施都是紧紧围绕安全生产条件展开的^③：企业申领安全生产许可证必须具备安全生产

① 见《安全生产条件评价理论与实践》，东南大学出版社，2007年4月，第1页。

② 见《安全生产条件评价理论与实践》，东南大学出版社，2007年4月，第23页。

③ 见《安全生产条件评价理论与实践》，东南大学出版社，2007年4月，第25页。

条件^①；企业申领安全生产许可证时必须提供符合安全生产条件的相关证明资料^②；安全生产许可证颁发管理机关在受理安全生产许可证申请时必须审核安全生产条件并在45日内审核安全生产条件^③，符合安全生产条件的颁发安全生产许可证，不符合安全生产条件的不予颁发安全生产许可证；企业取得安全生产许可证后必须继续保持和完善安全生产条件^④；安全生产许可证颁发管理机关颁发证书以后必须加强对企业安全生产条件的监督管理，发现企业降低安全生产条件应暂扣或吊销安全生产许可证^⑤等等，所有安全生产许可管理的措施无一不是围绕安全生产条件展开的。

需要强调的是这里所指的安全生产条件是指企业自身的安全生产条件，不包含其他主体的安全生产条件。如建设工程安全生产条件有可能是指包括建设单位和施工单位等多主体的安全生产条件总和。

3. 安全生产许可制度的设立决定了必须开展安全生产条件评价

为了阐明这一观点，先来分析安全生产许可的审批要求，重点围绕审批内容和审批时间进行分析。

行政许可法对于行政审批事项的审查期限规定是严格的，一般不超过20日^⑥，但对于安全生产条件的审查期限确定为45日，主要考虑到审核安全生产条件的内容较多，也比较复杂，既要审查书面资料，又要到现场审核。审核时必须由两名以上工作人员审核。其工作量大、审核时间长是其他行政许可不多见的^⑦。审核期限45日，按不含法定的节假日计算一般在2个半月左右，即审核一家企业的安全生产条件时间一般为2个半月左右。这看起来是一个单纯的审核或简单的数学计算题，但它蕴含着一个人人们不易察觉而又必然的现实，即必然衍生出一个全新的创新理念和手段——安全生产条件评价的产生，从某种意义上讲安全生产条件评价是安全生产管理上的一次革命性的创新。

可能在设计安全生产许可制度时，人们并没有考虑这么多，只是根据安全生产形势发展的需要提出建立安全生产许可制度，并第一次以法规的形式确立了具体的安全生产条件条款，为安全生产条件评价提供了法律上的支持，使得安全生产条件评价成为可能。认真思考分析安全生产许可制度，我们不难发现这一制度实际已形成了一个管理体系^⑧，它的设立引发了丰富的管理新理念的产生，但安全生产许可制度实行四年之久，可能还有不少人没有认真思考过安全生产许可制度，把这一制度看作为一项简单的制度，甚至有人认为是一项多余的制度。如果我们从“注重实现所预想的结果”^⑨这种绩效管理的思想来考虑这一问题，必将引出对于安全生产条件评价这个问题的思考。我们不妨从设置安全生产许可制度的最初设想进行分析。

① 《安全生产许可证条例》第六条第一款。

② 《安全生产许可证条例》第七条第一款第一句。

③ 《安全生产许可证条例》第七条第一款第二句。

④ 《安全生产许可证条例》第十四条第一款。

⑤ 《安全生产许可证条例》第十四条第二款。

⑥ 《中华人民共和国行政许可法》第三节。

⑦ 见《安全生产许可证条例释义》，中国市场出版社，2004年2月，第40页。

⑧ 见《安全生产条件评价理论与实践》，东南大学出版社，2007年4月，第31~34页。

⑨ 见卓越主编《政府绩效管理导论》，清华大学出版社，2006年4月，第6、7页。

首先,企业在申领安全生产许可证之前,必须先自我评价一下安全生产条件是否符合要求,认为符合安全生产条件才可申领安全生产许可证,否则心里没底、有可能通过不了审核。现在的情况是不少企业没有这方面的担心,认为只要按要求准备资料就可以顺利通过审核,甚至有的资料根本不是企业的管理文件,更有甚者提供假的证明材料,企业的安全生产条件未能通过安全生产许可制度得到有效落实。这一现状更加说明企业开展安全生产条件评价的重要性;其次,安全生产许可证颁发管理机关在受理到企业的申请后,必须对企业报送的资料进行审核,必要时到现场复核。但由于各种原因,也包括审核时间的限制,安全生产许可证颁发管理机关难以按照如上要求进行审核。最重要的原因是审核安全生产条件没有一个统一的规范要求,所以确定企业是否符合安全生产条件没有科学的依据,人为因素较多。

无论是自我评价还是审核安全生产条件是否符合要求,必须要有一个统一的、不以个人意志为转移的标准或规范,否则认定“是否符合”将是一句空话,必然达不到“预想的结果”。判定企业安全生产条件“是否符合”不仅在企业申领安全生产许可证时所必须的,而且在日常生产活动中必须对此进行监控,监控的主体不仅仅是安全生产许可证颁发管理机关,企业也应加强自控,保持和完善安全生产条件。目前,人们忽视安全生产许可制度的核心内容——安全生产条件,尤其在首次第一轮安全生产许可证有效期管理中忽略安全生产条件重新审核的重要性,未对审核安全生产条件提出科学的管理要求^①。因此,科学界定安全生产条件是安全生产许可制度的需要。

4. 安全生产许可制度的设立决定了必须引进第三方开展安全生产条件评价

新的管理制度安全生产许可制度必将衍生出许多新的管理理念和方法,其中引进第三方安全生产条件评价势在必行。

安全生产许可证颁发管理机关审核安全生产条件的工作量是很大的,甚至大多数安全生产许可证颁发管理机关是难以承受的。所以,大多数安全生产许可证颁发管理机关必将借助于第三方来协助审核安全生产条件,这是完善安全生产许可制度的必然之路。分析如下:

从现有安全生产许可证颁发管理机关的三定方案来看,专门审核安全生产条件的部门人数是有限的。若审核部门20人,按两人一组审核安全生产条件来计算,即可以由10个小组来审核企业的安全生产条件。如按照目前的规定和要求认真审核(注:一个企业的审核在2个月左右),真正对企业的安全生产条件有一个客观真实的评价,这样一个小组一年审核的企业数量是有限的,如果严格执法、认真审核安全生产条件,一个小组一年审核超过30家企业是难以满足管理要求的。所以,安全生产许可证颁发管理机关按目前的规定和要求进行审核,一年审核的企业最多只能为300个左右。但目前不少行业或地区所辖企业不止300个,有的可能超过3000个,甚至更多。

通过以上粗略分析可以得出这样一个结论:如果按照原有的管理模式是很难落实安全生产许可制度的。然而现实的情况就是这样,目前绝大多数地区或行业的安全生产条件审核是流于形式的,虽然有的提出让企业自我评价安全生产条件,也是不符合安全生产许可制度制定初愿的,即难以实现“严格规范安全生产条件,进一步加强安全生产监督管理”

^① 见新华网首页《理论频道》社会研究《安全生产条件——一个不容忽视的问题!》2007年6月25日08:46:11。

的“预想结果”。若想严格把好安全生产的准入关,严格审核企业的安全生产条件,必然要借助于第三方来审核企业的安全生产条件。各方开展安全生产条件评价就必须出台统一的审核标准,即安全生产条件评价(审核)规范,规范评价(审核)行为。

安全生产条件评价是安全生产许可制度衍生出的一项新的管理工作内容,若把安全生产许可制度看成一个体系,安全生产条件评价则是这一体系中必不可少的重要组成部分。没有安全生产条件评价,就不能落实和完善安全生产许可制度。因此,推动第三方开展安全生产条件是完善安全生产许可制度的迫切需求。

1.1.2 安全生产管理本质的需求

什么是安全生产管理的本质?现在普遍的观念认为“物的安全因素”是安全生产管理的本质,但“人的安全因素”是安全生产管理的众多因素中至少占据80%以上的安全生产管理因素^①,且往往“人的安全因素”主导着“物的安全因素”,安全生产管理的本质是完善安全生产条件,而开展安全生产条件评价就是安全生产管理的本质要求。所以要树立安全生产管理的本质就是完善安全生产条件的观念,从根本上解决安全生产管理问题。

1. 安全生产检查出的常见隐患难以根治的根本原因在于安全生产条件存在问题

传统的安全生产检查,均会针对某些“物的安全因素”问题提出整改意见,但是事过不久,这些曾经已被整改的问题又会重新出现。如常见的建筑施工现场安全生产隐患,绝大多数都是防护意识差(如不戴安全帽)、防护设施不到位(如洞口无盖板),这些所谓的隐患都是显而易见、立即整改又能解决的问题,但始终在施工现场得不到根治,原因在哪里?不是技术问题,也不是经费问题,而是安全生产管理的规章制度未能有效落实问题。但往往在检查时,看到这些问题在现场所谓的及时解决了(如安全帽戴起来了,洞口盖上了,或按照有关规定也罚了款),就认为隐患排除了,本次的安全生产检查也就告一段落了或安全生产检查的任务也就结束了。但根本问题没解决,隐患有可能死灰复燃,安全生产没有达到本质安全。所以,对于显而易见的“物的安全因素”问题,不仅仅要看表面现象的及时解决,更重要地是要从“人的安全因素”上找问题,如督促企业或施工现场在安全生产管理制度上确保隐患不再发生,在责任制度上下功夫,只有这样才能从根本上解决问题。安全生产条件评价人员不同于一般的安全生产检查人员,他们的责任就是要从安全生产管理的本质上确定安全生产管理问题,而不仅仅是就事论事解决眼前的管理问题。

2. 所有的安全生产事故均可归结为安全生产条件存在问题

企业一旦发生重大生产安全事故,将面临着处罚,不但造成重大的经济损失,而且有可能给企业的发展造成重创,并在社会上造成一定程度上的负面影响。如何防止事故再度发生,特别是防止同类事故重复发生,是生产安全事故调查处理的最终目的,“亡羊而补牢,未为迟也”。但很多生产安全事故发生后,人们不是把工作重点放在“补牢”上,在“补牢”上下功夫,而是把重点放在计算损失了几只“羊”,或一味追究“亡羊”责任,以至于有的责任者极力逃避“亡羊”责任,造成“亡羊”责任难以分清,使得“补牢”

^① 见《风险分析与安全评价》,化学工业出版社,2004年4月。

措施难以有效落实,防止“亡羊”事件再度发生得不到保证。这样的事例数不胜数。

“补牢”决不能简单地修补“羊圈”,否则“羊圈”有可能再次破损。“补牢”重要的是要分析“亡羊”事件为何会发生,举一反三,找出根源,这才是“亡羊补牢”的根本。

生产安全事故发生的原因多种多样,有机械设备问题、防护设施问题和人们违规操作问题,但根本的原因就是安全生产条件不完善或不具备的问题,事实表明所有生产安全事故发生的原因均可归结到安全生产条件存在问题上。因此,在分析生产安全事故时应从安全生产条件是否完善上进行认真分析,这样才能从根本上找出安全生产管理问题,防止和杜绝生产事故的再度发生。

3. 树立“隐患即事故”的理念

何谓生产安全事故?把生产安全事故仅限于生产过程中发生伤亡事件是不准确的。生产安全事故不仅以事件发生所造成的人员伤亡数量来确定,而且还应以事件发生所造成的直接经济损失来衡量,由此我国把生产安全事故划分为特别重大事故、重大事故、较大事故、一般事故等四个等级^①。所以,应该将生产安全事故定义为造成人员伤亡或一定经济损失而引起人们关注的生产活动意外事件。

实际上作为企业来讲,决不能把事故定义局限于发生人员伤亡或经济损失上,甚至只局限于发生人员伤亡上,如果这样是极不利于企业安全生产管理的。

现在有不少企业在制定生产安全事故报告与处理制度上还是将调查死亡事故作为企业一项职责来做。殊不知,根据《生产安全事故报告和处理条例》,一旦发生人员死亡事故,企业此时只能是被调查对象,而不可能由企业组成调查组进行事故调查。此时的企业所能做的工作只有三点,一是积极配合组织救援和事故的善后处理工作;二是主动配合调查和及时处理相关人员的安全生产责任;三是做好再生产的准备,也就是做好所谓的“四不放过”工作和制定相应的整改措施。这些工作实际上都是一些被动的工作。如果企业能够超前思维,将安全生产前置化管理,那么完全有可能避免这些被动的局面出现。“隐患即事故”就是这一前置化管理的新理念,所以发生一定程度或性质的隐患就要将其作为事故来处理,这样才能有效地降低生产安全事故的发生,避免被动的安全生产局面的出现。

“事故”与“隐患”是同一事物发展的两个方面或两个阶段。生产安全事故中应该包含生产安全隐患,“事故”是暴露的事件,“隐患”是未暴露的或正在向生产安全事故方向发展着的事件。许多应定性为等级生产安全事故的事件因为没有发生人员死亡,但实际已造成了人员受伤(或经济损失),这时要么降低其事故等级,“大事化小”;要么不定性为生产安全事故,“小事化了”;要么至多把它称之为“隐患”,“不了了之”。何况有的事故已造成了人员死亡,但由于种种原因被隐藏了或未暴露出,这是更大的隐患,后患无穷,在这里不作专题讨论。这里所讨论的隐患是指未造成人员死亡的事件,如一个人从高处坠落最终被安全网兜住未发生死亡,或从10m高处掉下一个钢管未砸死人等这样的事件,这也应称作为事故,是未发生人员死亡的事故。所以,应将生产安全隐患定义为未造成重大人员伤亡或重大直接经济损失而隐藏着的或未暴露的或未引起人们重视的生产活动意外事件。

^① 见《生产安全事故报告和调查处理条例》第三条。

根据生产安全隐患的定义,不难发现“隐患”与“事故”既不能严格分开,又有本质区别。企业在处理隐患有一定的自由度,但隐患演变成事故时企业只能是被动地接受处理。处理好隐患,就能防止事故的发生。所以排查隐患、消除隐患是安全生产管理的重点,我们要树立“隐患即事故”的理念,按照事故处理的方法来处置隐患,如隐患发生,要按照“四不放过”原则进行处理,查明原因、分清责任、教育到位、措施到人,努力做到类似的隐患不再发生,只有这样才能有效地防止事故的发生。

查处隐患最根本是要排除“人的不安全因素”,开展安全生产条件评价是查处隐患最重要的手段。

1.1.3 安全质量标准化需求

国务院2004年1月9日颁发了《关于进一步加强安全生产工作的决定》(国发[2004]2号),把安全质量标准化作为加强安全生产工作的一项重要基础性工作,明确指出:“开展安全质量标准化活动,制定和颁布重点行业、领域安全生产技术规范和安全生产质量标准,在全国所有的工矿、商贸、交通、建筑施工等企业普遍开展安全质量标准化活动。企业生产流程各环节、各岗位要建立严格的安全生产质量责任制。生产经营活动和行为,必须符合安全生产有关法律法规和安全生产技术规范的要求,做到规范化和标准化”。

所谓的安全质量标准化就是将质量标准化工作引入和延伸到安全工作中来,是企业全部标准化工作中重要的组成部分。其内涵就是企业在生产经营和全部管理过程中,要自觉贯彻执行国家、地方或行业安全生产法律、法规、规章、规程和标准。依据这些法律、法规、规章、规程和标准制定本企业安全生产方面的规章制度、岗位操作规程和标准,并在企业生产经营管理工作全过程中得到贯彻实施,使企业的安全生产工作得到加强并持续改进,使企业的安全生产管理水平得到提升,使企业的人、机、物、环始终处于和谐并保持在最佳的安全状态,进而保证企业在安全的前提下健康快速地发展。讲安全必须同时讲质量,搞安全标准化必须搞安全质量标准化,坚持以质量标准化为主线,把它们统一起来,有机结合成一个全新的安全质量标准体系^①。这里的质量指的是工作的优劣程度。所以,安全质量标准化强调的是标准化管理,突出的是安全管理的绩效,体现的是科学管理的思想。

安全生产条件评价就是应用科学管理的思想,将安全生产有关法律法规和安全生产技术规范等管理要求集中统一到评价规范中,将先进的管理理念运用到评价方法上,较全面地涵盖了企业生产流程各环节、各岗位等生产经营活动及其行为的评价,满足了安全质量标准化的需求。安全生产条件评价工作将极大地推进安全质量标准化活动的开展,其作用将随着时间的推移越发显露。

1.1.4 安全生产理论与实践的创新结果

安全生产条件评价是我国安全生产管理发展的必然。我国社会对于安全生产管理的认识从“宿命论”到“本质论”,从“就事论事”到“系统防范”,从“事后处理”到“事前预

^① 国家安监总局领导在讲话中的表述。