

HANGYE ANQUAN SHENGCHAN
JIQI ZONGHE JIANGUAN

行业安全生产 及其综合监管

沈立 汪丽莉 徐辉波 编著

东南大学出版社

行业安全生产及其综合监管

沈立 汪丽莉 徐辉波 编著

东南大学出版社
·南京·

图书在版编目(CIP)数据

行业安全生产及其综合监管/沈立,汪丽莉,徐辉波
编著.--南京:东南大学出版社,2010.9

ISBN 978-7-5641-2405-2

I. ①行… II. ①沈…②汪…③徐… III. ①企业
管理—安全生产—监督管理 IV. ①X931

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 167812 号

行业安全生产及其综合监管

出版发行 东南大学出版社(南京市四牌楼 2 号 邮编 210096)

电 话 (025) 83793191(发行); 57711295(传真)

出 版 人 江 汉

经 销 全国新华书店

印 刷 江苏凤凰扬州鑫华印刷有限公司

版 次 2010 年 9 月第 1 版 2010 年 9 月第 1 次印刷

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 19.25

字 数 480 千字

印 数 1—3 000 册

书 号 ISBN 978-7-5641-2405-2

定 价 50.00 元

(凡东大版图书因印装质量问题,请直接向读者服务部调换。电话:025-83792328)

前 言

现代化社会所进行的工业生产有着空前的组织规模,是一项社会化分工明确的重要经济活动。现代化安全生产管理贯穿于生产建设和社会经济活动的全过程,必定也是一项有分工、有组织、分层次的管理活动。安全生产管理科学是人类经济社会为有序生产而创造的现代文明,属于社会管理学的分支范畴,它遵循着管理科学的一般规律和基本原则。《中华人民共和国安全生产法》以法律的形式明确了“安全第一,预防为主”是我国长时期的安全生产方针。在当前和谐社会建设的历史时期,“安全第一,预防为主,综合治理”已经成为我们为达到安全发展目标而实施安全生产监督管理的工作指导方针。

具体的安全生产管理,既包括从事经济、生产的企事业单位贴近生产现场的安全生产管理活动,也包括一切依据法律法规,体现安全生产监督制约、规范行为作用的安全生产监察、检查、宣传、奖惩等行政监督管理活动。理论上,我们将安全生产管理区分为微观的安全生产管理和宏观的安全生产管理两大类,它们分别承担着安全生产管理和安全生产监督管理两个不同的主体责任。

宏观安全生产管理,既包括政府及其安全生产监督管理行政职能部门对全社会的安全生产综合监督管理,也包括行业、产业领域管理部门对各类企业的行业安全生产监督管理,还包括监督管理各类安全生产专业性中介服务机构对企业安全生产的咨询、指导、检测检验,以及行业相关生产场所的专业化技术监督等技术服务过程。因此,从一定意义上讲,宏观安全生产管理行为带有一定的行政监察和规范化技术服务内容,这一切共同构成了安全生产监督管理的过程要素。

安全生产监督管理在安全生产领域实施,其领域包括:

(1) 工业企业安全生产。有煤炭、石油、冶金、化工、制药、地质、农机、林业、水利、电力、建筑、机械、军工、电子信息等产业及行业。

(2) 交通运输安全生产。有铁路运输、公路运输、水上运输、城市交通、民用航空运输及港口码头、仓储、物流、装卸等产业及行业。

(3) 商业服务安全生产。有宾馆、饭店、市场、商场、旅游、快递、电子商务、市政服务及公共娱乐场所等行业、领域。

(4) 其他单位安全生产。有社会、政府的机关、部门、团体、事业单位等。

各行业领域安全生产监督管理包括了为形成良好作业环境和工作秩序,预防生产过程和社会经济活动过程中发生人身、设备事故为目的而采取的强化安全的依法监察、检查、督促、纠偏、处罚等一系列活动。

根据《中华人民共和国安全生产法》,我国的安全生产工作体制大致以政府负有安全生产监督管理职责的部门和生产经营单位为不同责任主体,其总体构架定位在全社会安全生产综合监督管理、行业安全生产监督管理和企业安全生产管理 3 个层面。其中,负有安全生

产监督管理职责的有关部门主要有：公安部门负责对民用爆破物品和剧毒化学品生产、经营以及消防安全等实施监督管理；煤矿安全监察部门负责对煤矿安全的监督管理；建筑行政部门负责对建筑工程安全的监督管理；交通运输部门负责对铁路、公路、水路、民航安全的监督管理；消防部门、质量技术监督部门、工商行政管理部门等也在各自职责范围和专业领域内负责职能相关的安全生产监督管理工作。

国务院负责安全生产监督管理的部门对全国安全生产工作实施综合监督管理职能，实行综合监督管理与行业监督管理相结合的工作体制，同时形成了我国安全生产监督管理体系的基础。随着国务院安全生产委员会督促检查、指导协调机制的建立和安全生产法制环境的逐步完善，我国已经基本形成了覆盖全社会的安全生产综合监督管理体系。

多年来，《中华人民共和国安全生产法》确定的安全生产监督管理的构架（行政系统）承担了统一协调中央政府和地方政府、综合监管和行业主管分工负责的职责。当前的安全生产监督管理行政体系既体现了国务院负责安全生产监督管理的部门与各级人民政府负责安全生产监督管理的部门之间的工作指导关系，也体现了安全生产监督管理部门与各级人民政府有关行政主管部门之间行业分工又统一协调的体制，从而实现了统一监督管理与分区域监督管理相结合、地域安全生产监督管理与行业领域安全生产监督管理相结合的工作模式。通过相关法律、法规、部门规章的执行和安全标准的配套实施，形成了完整的、系统的、有力且有效的安全生产综合监督管理体系。

为了不断提高各类安全生产监督管理人员、企业安全生产管理人员及安全生产中介机构注册安全工程师、注册评价师的业务能力和执业水平，加深对我国安全生产工作体制和安全生产监督管理体系的理解，我们通过专题研究，编写了《行业安全生产及其综合监管》一书，主要目的是希望读者进一步了解我国改革开放以来，在社会主义市场经济条件下安全生产监督管理体制的发展与工作体系的建立及其基本构成，及时扩大现代安全生产技术管理的知识面，有助于全面提高安全生产监督管理水平。

在本书编写过程中，省内安全生产领域许多从事行业安全生产工作多年的专家、学者提出了不少宝贵意见和建议，有些专家还提供了珍贵的一手资料，在此表示衷心的感谢。由于书中涉及首次探讨的命题，难免出现疏漏或不妥之处，敬请不吝批评指正，以便在今后的编写中修改完善。但愿本书的发行能够为广大从事安全生产体制、安全生产监督管理体系及行业领域安全生产监督管理研究的管理人员、技术服务人员以及从事安全工程教学的师生增加一份有益的参考资料。

作 者

2010年5月6日

目 录

第一章 绪论	(1)
1.1 安全生产管理理念	(1)
1.2 安全生产管理职能	(2)
1.3 安全生产管理要求	(5)
第二章 安全生产综合监督管理	(7)
2.1 安全生产监督管理目的	(7)
2.2 安全生产监督管理领域	(8)
2.3 安全生产综合监督管理体系	(10)
2.4 重点行业领域安全生产监管	(11)
2.4.1 交通安全生产监督管理	(12)
2.4.2 能源安全生产监督管理	(28)
2.4.3 军工科研安全生产监督管理	(33)
2.4.4 建设工程安全生产监督管理	(34)
第三章 行业安全生产监督管理	(37)
3.1 农机行业安全生产监督管理	(37)
3.1.1 农机行业安全生产监督	(37)
3.1.2 农机行业安全生产监管体系	(37)
3.1.3 农机行业安全生产制度	(38)
3.1.4 农机操作人员的安全管理	(40)
3.1.5 农业机械安全管理.....	(42)
3.2 电力行业安全生产监管	(43)
3.2.1 安全生产责任主体.....	(43)
3.2.2 电力行业安全检查.....	(43)
3.3 兵器行业安全生产监管	(44)
3.3.1 安全生产监管体系建设	(44)
3.3.2 安全生产管理责任落实	(45)
3.4 铁路运输行业安全生产监管	(45)
3.4.1 旅客运输安全生产监管	(45)
3.4.2 铁路货物运输安全监管	(48)
3.4.3 铁路行车安全监察工作	(51)

3.4.4	铁路行车安全管理	(52)
3.5	林产行业安全生产管理	(55)
3.5.1	林产行业安全生产概况	(55)
3.5.2	林业安全生产监督管理体系	(56)
3.5.3	安全生产技术措施计划	(57)
3.5.4	加强安全生产检查	(57)
3.6	建筑行业安全生产监管	(58)
3.6.1	建设单位的安全责任规定	(59)
3.6.2	勘察、设计及工程监理等单位的安全责任	(61)
3.6.3	施工单位的安全责任	(63)
3.7	冶金行业安全生产监督管理	(65)
3.7.1	冶金行业安全监督管理要求	(65)
3.7.2	冶金企业安全生产监督管理规定	(66)
第四章	企业的安全生产管理	(68)
4.1	航运公司安全管理体系	(68)
4.1.1	安全管理体系主要内容	(68)
4.1.2	安全与防污染管理协议	(69)
4.1.3	安全与防污染管理体系的审核、发证	(69)
4.2	客运站场安全管理	(70)
4.2.1	经营者资质与责任	(70)
4.2.2	安全管理机构与人员	(70)
4.2.3	安全检查制度	(71)
4.3	农机企业及作业场所安全管理	(71)
4.3.1	农机运输作业场所安全管理	(71)
4.3.2	农机田间作业场所安全管理	(72)
4.3.3	农机固定作业场所安全管理	(72)
4.4	发电企业安全管理	(73)
4.4.1	安全教育	(73)
4.4.2	安全检查	(74)
4.4.3	安全措施计划	(75)
第五章	安全生产技术	(78)
5.1	交通运输安全技术	(78)
5.1.1	车辆安全技术	(78)
5.1.2	道路安全设施和防护技术	(84)
5.2	农业机械安全技术	(88)
5.2.1	拖拉机安全技术	(88)
5.2.2	收获机械安全操作	(93)

5.2.3	插秧机安全操作	(94)
5.2.4	植保机械安全操作	(95)
5.3	电力生产安全技术	(97)
5.3.1	电力安全技术基础	(97)
5.3.2	火电安全技术	(101)
5.3.3	风电安全技术	(107)
5.3.4	核电安全技术	(108)
5.3.5	水电安全技术	(123)
5.3.6	电网安全技术	(125)
5.4	水利建设安全技术	(129)
5.4.1	水利工程施工安全技术	(129)
5.4.2	水利工程防汛抢险知识	(130)
5.4.3	防汛抢险安全措施	(131)
5.4.4	水利工程相关作业安全技术	(131)
5.5	军工生产安全技术	(132)
5.5.1	火炸药生产安全技术	(132)
5.5.2	弹箭生产安全技术	(136)
5.5.3	引信生产安全技术	(144)
5.6	铁路运输安全技术	(147)
5.6.1	客运安全技术	(147)
5.6.2	铁路货物运输安全技术	(152)
5.6.3	铁路行车安全技术	(157)
5.7	林业生产安全技术	(164)
5.7.1	林业机械设备安全技术	(164)
5.7.2	林业安全生产技术	(168)
5.7.3	木材运输安全技术	(170)
5.8	民航空中交通安全技术	(174)
5.8.1	航空安全基本概念	(174)
5.8.2	空中交通和塔台、区域管制	(174)
5.8.3	安全飞行规则	(175)
5.8.4	程序管制与雷达管制	(175)
5.8.5	新航行系统	(176)
5.9	冶金安全生产技术	(176)
5.9.1	冶金项目的安全设计	(176)
5.9.2	冶金企业的防火防爆	(180)
5.9.3	冶金企业有害因素防治技术	(181)
5.9.4	采矿专业安全生产技术	(183)
5.9.5	冶炼专业安全技术	(187)

第六章 应急救援与重大危险源管理	(197)
6.1 事故应急管理体系	(197)
6.1.1 应急管理体系基本概念	(197)
6.1.2 应急救援预案的分级	(198)
6.1.3 应急救援预案的类型	(198)
6.2 应急预案的制(修)定	(199)
6.2.1 制定预案的目的	(199)
6.2.2 制定预案的原则	(199)
6.2.3 预案涉及的灾种和启动条件	(199)
6.2.4 预案编制、颁布和启动	(200)
6.2.5 预案的组织机构	(200)
6.2.6 组织机构的人员组成及职能	(201)
6.2.7 计划更新	(201)
6.3 应急培训与演练	(201)
6.3.1 应急预案的培训	(201)
6.3.2 演习和训练的规定	(203)
6.3.3 应急预案的演练	(203)
6.4 各行业应急处置及管理	(206)
6.4.1 道路交通安全突发事件应急处置	(206)
6.4.2 农业机械事故应急管理	(211)
6.4.3 国防科技工业事故应急管理	(217)
6.4.4 水上突发事件应急管理	(222)
6.5 重大危险源管理	(227)
6.5.1 重大危险源控制的必要性	(229)
6.5.2 重大危险源控制系统	(229)
6.5.3 措施与建议	(230)
第七章 典型行业事故案例分析	(231)
7.1 电力安全事故	(231)
7.1.1 电力事故的定义和级别	(231)
7.1.2 电力事故调查和统计	(232)
7.1.3 美国-加拿大停电事故	(233)
7.1.4 切尔诺贝利核电事故	(236)
7.1.5 湖南电网 2008 年冰灾事故	(243)
7.2 交通安全事故	(246)
7.2.1 重庆“10·1”特大交通事故	(246)
7.2.2 江西上饶高速“3·17”特重大事故	(246)
7.2.3 山东烟大“11·24”特大渡船事故	(248)
7.2.4 浙江常山“5·5”特大交通事故	(252)

7.3 铁路行车事故	(255)
7.3.1 胶济线特别重大铁路交通事故	(255)
7.3.2 长滨线 K340 次旅客列车重大事故	(257)
7.3.3 包兰线 80309 次货物列车脱轨事故	(259)
7.3.4 哈大线 K127 次旅客列车重大事故	(259)
7.3.5 南昆线 45224 次货物列车脱轨重大事故	(262)
7.4 农机安全事故	(263)
7.4.1 东海曲阳乡手扶拖拉机事故	(263)
7.4.2 丹阳市二轮摩托车事故	(264)
7.4.3 拖拉机相撞事故	(264)
7.4.4 如东滩涂拖拉机事故	(265)
7.5 林业生产事故	(266)
7.5.1 希腊森林大火事故	(266)
7.5.2 黑龙江大兴安岭“5·6”特大森林火灾	(267)
7.5.3 黑龙江省绥棱农场“4·11”重大火灾事故	(271)
7.6 渔业生产事故	(271)
7.6.1 浙 719 轮和渔船碰撞事故	(271)
7.6.2 辽渔 35045 风浪袭沉事故	(275)
7.6.3 苏渔 321 海上火灾事故	(278)
7.6.4 苏海门渔 019 触碰船闸事故	(280)
7.6.5 苏渔养 678 船倾覆事故	(281)
7.7 军工(兵器行业)事故	(283)
7.7.1 火药生产事故	(283)
7.7.2 炸药生产事故	(284)
7.7.3 引信生产燃爆事故	(285)
7.7.4 火工品生产事故	(286)
7.7.5 黑火药混同工房爆燃事故	(287)
7.7.6 弹箭生产废奥克托今销毁爆炸事故	(288)
7.7.7 废火工品运输燃爆事故	(289)
7.8 其他生产事故	(289)
7.8.1 辽宁清河特钢“4·18”特别重大事故	(289)
7.8.2 沱江大桥建设工程“8·13”事故	(292)
7.8.3 光气中毒事故	(294)
7.8.4 锅炉房起重伤害事故	(294)
7.8.5 车辆伤害事故	(295)

第一章 绪 论

1.1 安全生产管理理念

安全生产管理,概念上的解释是管理者在其职能范围内针对安全生产工作所进行的计划、组织、指挥、协调和控制等一系列活动的总和。因此,安全生产管理的工作必然贯穿于生产建设和社会经济活动的全过程。安全生产管理的总体目标是保障生产、经营及其他经济活动中的生命健康、财产安全,乃至社会稳定。

由于工业生产是有组织的社会化分工的大规模生产,因此,现代化的安全生产管理必定是一项分层次、有组织的管理活动。具体的安全生产管理,既包括从事经济、生产的企事业单位所开展的贴近生产现场的安全生产管理活动,也包括一切依据法律法规,体现安全生产监督制约、规范行为作用的安全生产监察、检查、宣传、奖惩等行政监督管理活动。人们通常在理论上将安全生产管理区分为微观的安全生产管理和宏观的安全生产管理两大类。

所谓微观的安全生产管理,主要指存在于生产、经营活动的企事业单位层面的安全管理。主要的安全管理内容包括企业管理层对本企业生产过程的计划、组织、指挥、协调和控制,特别是企业各级管理人员对生产现场具体项目以安全为目的的全过程控制和安全技术指导。

而宏观的安全生产管理,既包括政府及其安全生产监督管理行政职能部门对全社会的安全生产综合监督管理,也包括行业管理部门、产业管理部门对行业内各类企业的行业安全生产监督管理,以及对行业领域相关生产场所的专业化技术监督;同时还包括各类安全生产专业性中介服务机构对企业安全生产的咨询、指导、检测检验等技术服务过程。在一定意义上,我们把宏观安全生产管理带有行政性质的大部分行为归纳为安全生产的监督管理。

无论何种安全生产管理,都属于社会管理分支的范畴,都是人类经济社会为有序生产而创造的文明结晶,都要遵循管理科学的一般规律和基本原则。“安全第一,预防为主”是《中华人民共和国安全生产法》以法律的形式再一次明确的我国安全生产方针。而行政法规文件中经常提到的“安全第一,预防为主,综合治理”,已经成为我们在当前和谐社会建设的历史时期内,为达到我国安全发展目标而实施安全生产监督管理的指导方针和总体性工作原则。

早在建国初期的 1952 年,国家主席毛泽东同志在给当时国家劳动部工作计划的批示中就提出:“在实施增产节约的同时,必须注意职工的安全、健康和必不可少的福利事业。如果只注意前一方面,忘记或稍加忽视后一方面,那是错误的。”当时的劳动部部长李立三同志根据上述指示,提出“安全与生产是统一的,也必须统一;管生产的要管安全,安全要与生产同时搞好”的工作原则,形成了安全生产的基本概念。

在执行我国第一个五年计划的过程中,当时的国务院总理周恩来同志主持讨论并通过了三大安全规程。即由国务院于1956年颁布的《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《工人职员伤亡事故报告规程》。随后,他又在视察民航工作时提出了“安全第一”的理念,并在以后多次重申。1979年,由当时的航空工业部正式地提出了“安全第一,预防为主”的明确概念,很快就被全社会所接受。

随着社会经济的迅速发展和科学发展观的建立,系统安全工程理论越来越普及。“安全第一,预防为主,综合治理”既是我们当前的安全生产工作方针,也是我们做好安全工作的行动纲领。根据这一原则,政府应该在社会经济活动迅速扩张的形势下,强化安全生产监督管理的行政职能,要求企业在以生产为主的经济活动中必须把安全工作放在诸多工作的首位,积极主动地采取各种技术措施和管理对策,防止各类事故的发生,保护人民财产并保障职工生命安全与身体健康。

在复杂的安全生产监督管理和生产安全管理过程中,具体的工作原则还有:

(1) 管生产必须管安全原则。这一原则要求企业领导要把安全 and 生产看成是一个有机整体,自觉做到在保证安全的前提下组织生产。在计划、布置、检查、总结、考核生产工作的同时,计划、布置、检查、总结、考核安全工作。

(2) 安全一票否决原则。该原则在干部晋级和企业评优、资质评审过程中,无论其他工作业绩的优异程度,只要安全绩效出现问题,具有一票否决的作用。

(3) “四不放过”原则。即发生事故后的处理,必须做到:事故原因不清楚不放过;事故应受教育者没有受到教育不放过;事故责任者没有进行处罚不放过;事故场所没有采取防范措施不放过。

(4) 不安全不生产原则。根据《安全生产法》的规定,生产经营单位不具备安全生产条件的,不得从事生产经营活动。

(5) 安全“三同时”原则。即建设项目(工程)的配套安全设施必须与主体工程同时设计,同时施工,同时投入生产和使用。

1.2 安全生产管理职能

由于安全生产管理具有内容复杂性和对象结构性的特点,整个体系所对应的安全生产管理职能有层次之分。管理职能的层次特征反映了不同管理层在安全生产过程中所具备的功能和管理者在工作中应起的作用。充分理解安全生产管理职能划分的意义,应该强调安全生产管理的系统工程理念。既包括对应宏观安全生产管理的各级政府层面的安全生产的综合监督管理、专项监督管理和行业安全生产监督管理等等,也包括与微观安全生产管理概念相对应的,在企业层面实现对安全生产、对生产作业现场的具体安全生产管理等等。

根据《中华人民共和国安全生产法》,我国安全生产工作体制的总体构架大致定位在以政府安全生产监督管理部门为主的全社会安全生产综合监督管理、行业安全生产监督管理和企业安全生产管理3个层面。安全生产监督管理实行综合监督管理与专项安全监察相结合的工作体制。包括政府监督管理与社会监督两部分。从市场经济特点的区域化管理角度看,目前实行的是国家督察和地方、行业监管及企业负责的安全生产工作体制。国家与行政

部门间是综合监管和行业监管相结合;中央与地方政府间是国家督察和地方监管相结合;政府与企业间是政府监管和企业管理相结合。

我国在安全生产监督管理方面的社会制度涵盖了安全生产监督管理体制、各级安全生产监督管理部门以及其他有关部门各自的安全监督管理职责、公众监督、社区组织监督和新闻舆论监督等重要内容。其主旨是在突出各级政府及其安全生产综合监管部门和有关部门的安全监管、行政执法主体地位的同时,重视和肯定公民、法人、工会及其他社会组织协助政府和有关部门对安全生产进行社会监督,其目的是最大限度地调动一切力量,使安全生产监督管理覆盖到全社会。安全生产监督管理的主体是县级以上人民政府;安全生产行政职能部门;监察机关;社会中介组织;基层群众自治组织;新闻媒体;社会公众。

安全生产的行业分布和专业涉及面很广泛,由于统计角度不一,行业难以计数。涉及专业有特殊意义的是煤矿、消防、特种设备、危险化学品等行业领域。根据《安全生产法》被列为高危生产行业的,包括危险物品项目(包括危险化学品生产、经营、储存)、矿山(包括煤矿和非煤矿山)、建筑施工等三类六种。

从监督管理的特征进行划分,煤矿安全生产监察为垂直管理体制,履行国家煤矿安全生产监察局、地方煤矿安全生产监察局、煤矿安全监察办事处分级监察职责。

特种设备指涉及生命安全、危险性较大的锅炉、压力容器(含气瓶)、压力管道、电梯、起重机械、客运索道、大型游乐设施和场(厂)内专用机动车辆。特种设备也实行垂直管理体制的安全监察。根据《特种设备安全监察条例》,特种设备监察具有强制性、体系性。特种设备的设计审查、制造监督、安全使用、可靠性检验、修理和改造等环节,以及安全责任追究,都由隶属各级质量监督检验检疫局的特种设备安全监督管理部门负责。

作业场所和工作场所的消防工作是企业安全生产管理的相关工作和重要基础。由于消防管理涉及全社会,且专业性很强,根据《中华人民共和国消防法》,消防工作由国务院及地方政府公安部门实施监督管理。因此,企业消防工作纳入公安部门的消防机构监督管理范围。实行预防为主,防消结合方针。整个消防系统从消防设计开始,到设计审查、竣工验收、安全检查、消防隐患整改,都由专业消防机构负责。

危险物品按《危险货物分类和品名编号》(GB 6944)分为九类。安全生产管理范围主要指烟花爆竹、民爆产品、危险化学品。相关的主要安全生产监督管理职能都在各级安全生产监督管理局或相应的政府职能部门。

我国各级政府实行安全生产综合监督管理与专项监督管理相结合的安全生产监督管理体制,主要的监督管理内容与方式是安全管理、安全技术、教育培训、隐患治理、事故管理、职业危害管理等等。相关的行政职能部门就是《安全生产法》统称为“负有安全生产监督管理职责的部门”。所谓“负有安全生产监督管理职责的部门”法定意义上包括“负责安全生产监督管理的部门”和政府其他“有关部门”。

负有安全生产监管职责的部门拥有行政许可职责,依法严格审查批准(包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等)或者验收。对违规违法的,应立即取缔,并依法予以处理。发现已批准生产的单位,不再具备安全生产条件的,应当撤销原批准。

进行监督检查时,被赋予4项职权:现场检查权;当场处理权;紧急处置权(发现重大事故隐患,必须采取紧急处置措施,排除隐患或者撤出作业人员,必要时需暂时停止生产经营活动);查封扣押权(涉及查封或者扣押,应当在15日内依法作出处理决定)。

检查人员履行职责时,要求坚持履行监管执法的行为准则;严格按照程序履行职责,规范、持证执法,保守秘密;不得影响被检查单位的正常生产经营活动;作出书面记录,并由双方负责人签字;被检查单位的负责人拒绝签字的,记录在案,并向相关部门报告;保证安全生产监督检查人员正常履行职责。其间,生产经营单位的积极配合非常重要。

生产经营单位配合安全生产监督检查是一项法定的义务,各单位不得寻找借口和理由为监督检查设置障碍。法律要求生产经营单位对负有安全生产监督管理职责的部门的监督检查人员依法履行监督检查职责,应当予以配合,不得拒绝、阻挠。否则,就是妨碍监督检查人员执行公务,将追究法律责任。

为了加强对负有安全生产监督管理职责的部门及其工作人员履行职责的监督,严肃国法政纪,惩治行政违法行为,防止公务机关行政不作为和“乱作为”,防止公权机构或人员滥用行政权力,《安全生产法》规定,监察机关依照行政监察法的规定,对负有安全生产监督管理职责的部门及其工作人员履行安全生产监督管理职责实施监察。发现违法违纪的,要依法处理。

我国宏观安全生产管理工作已经从“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督,劳动者遵章守纪”,发展为“业主负责,行业管理,国家督察,社会监督,作业者遵章守纪”。安全生产管理的职能落实,要求管理者具有全局观念和安全系统工程的思想。安全生产的管理人员要明确安全生产管理的基本观点。如提高生产设施本质安全度的观点;规范生产管理者 and 作业人员安全行为的观点;系统安全的观点;安全以预防为主的观点;以及安全管理强制执行的观点和科学发展的观点。

安全管理是一项综合性的管理工作,必须运用符合科学发展观的安全系统工程的理论和方法,开展全员、全方位、全过程的安全管理。安全管理必须以预防为主,除检查监督、严格把关外,还必须认真落实各项安全措施,实行有效控制,把事故消灭在发生之前。安全生产的法律、法规是安全管理工作的依据和保证。实践证明,安全管理必须依法,用法律手段来约束人们的行为,使人们自觉遵章守法,逐步将安全管理走上更加完善的法制轨道。安全生产必须遵从客观规律,安全管理也必须采用现代化的科学手段,对生产过程的事风险进行有效的预防和控制,实现和国际先进管理模式的接轨。

贯彻“安全第一,预防为主”的方针,杜绝和减少事故的发生,是对安全生产管理职能的基本要求。企业安全生产管理应具有以下职能:

(1) 决策职能。决策是人们对未来行动的选择和决断。决策职能是一项综合性的职能,贯穿于安全管理的始终。

(2) 教育职能。教育就是以理服人,达到鼓舞、激励、感染、警示的作用。教育职能是十分重要的,它是其他各项职能得以有效发挥的思想基础和保证。

(3) 组织职能。为实现安全管理目标和任务,对管理活动中的各种要素,包括人、机械设备、作业环境等进行合理的安排或组合。可以这样说,组织职能发挥得如何,决定安全管理成果的大小。

(4) 监督职能。监督具有监察检查之意,包括对人、设备、环境的监督检查。监督是安全管理工作的一项经常性的职能。

(5) 指挥职能。指挥指管理者依靠权威,指导下属严格履行职责,有效地完成所承担的任务。

(6) 奖惩职能。运用各种奖励或惩罚的手段,调动和激励职工的安全生产工作积极性和创造性。

(7) 预防职能。预防是指对未来施工、生产活动中可能发生的事故进行分析与推测,以便创造条件,防止事故的发生。预防职能可以起到防患于未然的作用,因此,预防职能是安全管理者的重要职能。

1.3 安全生产管理要求

安全生产管理的目的是通过有组织、有计划、有步骤的科学管理方法,对生产、经营及相关经济活动过程中的危险因素进行辨识、分析、消除或控制,达到保障生产、经营及其他经济活动中的生命健康、财产安全和社会稳定的目的,这是安全生产管理的根本性要求。

当前社会化安全生产管理的全局性要求是把安全生产工作纳入国民经济发展总体规划,使安全生产工作与经济发展、社会发展相同步。各级政府要未雨绸缪,编制安全生产经费投入的年度财政预算,有计划地增加安全投资,在国家税收、信贷等方面,对事故隐患、职业危害治理及安全科技发展给予优惠政策。同时,落实安全生产责任制是安全生产管理的要务,要在层层建立、落实安全生产责任制的基础上,进一步明确安全生产管理过程的不同责任主体。包括政府、职能部门、行业主管在内的各级领导要坚持“谁签字、谁负责”的原则,落实安全生产监管责任。也包括规范企业的安全行为,确立企业主要负责人是安全生产的第一责任者。尤其要强调,企业在市场经济条件下制定承包经营责任制的时候,应明确规定有关安全生产的职责。既要求各职能部门对安全生产负责,即横向到边;也要求从企业主要负责人、车间管理者到每个职工都遵章守纪,即纵向到底。

落实企业的安全生产责任制,要求生产经营单位必须严格按照国家关于安全生产的法律、法规和方针、政策,制定周密的安全生产计划,健全各项安全生产规章制度和安全操作规程,落实全员安全生产责任制;要求生产经营单位主要负责人必须通过安全生产技术知识考核,认真研究本企业安全生产的重大问题,加强事故预防工作,定期向职工通报安全生产工作情况,接受群众监督,对企业安全生产全面负责;要求生产经营单位必须设置安全生产管理机构,配备安全生产管理人员,并保持安全生产管理人员队伍的职业素质和相对稳定性;要求生产经营单位应保障足够的安全生产技术措施经费,保证事故应急和隐患治理、改善劳动条件的物质准备,还应按照国家规定参加工伤保险;要求企业新建、改建、扩建的建设工程项目必须符合安全生产法律、法规和相关安全技术标准规定,保证其安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。

企业在日常安全生产管理中还应根据国家规定,对特种设备、危险性场所、重大危险源进行申报和定期检查,制定应急计划和监控措施,消除重大事故隐患,同时,企业要采取措施按规定使用劳动防护用品加强生产过程中的个体安全防护,减少伤亡事故和职业病的发生。

为了实现安全生产目标,企业还应定期对职工进行安全生产教育和培训,树立安全意识,掌握安全生产技能。

强化安全生产管理,首先提出了对安全生产管理者的素质要求。安全管理者的素质如何,直接影响管理的效果。所谓“素质”,一般是指事物所具有的本来性质或素养。结合我国

安全生产监督管理模式及企业安全管理的实际,无论是行政监管人员还是企业安全管理者,都应具备以下管理素质:

(1) 思想政治素质。就是要真心实意地热爱安监工作,有全心全意为职工服务的思想;能够坚持实事求是的思想路线,善于把上级的指示精神与本企业的实际相结合,创造性地开展安全工作;对贯彻执行“安全第一、预防为主”的方针,态度坚决,始终把安全工作放在首位。时刻把职工的生命安全与身体健康记在心上,敢于同违章违纪行为作斗争。

(2) 道德素质。要有做好安全管理工作的强烈事业心和责任感,兢兢业业地履行管理职责;经常深入作业现场,虚心听取各方面的意见和建议,谦虚谨慎,虚怀若谷;办事公道正派,一碗水端平;对自己要求严格,带头执行安全规章制度,表率作用好;有强烈的进取心,吃苦在前,享受在后;勇于克服困难,乐于无私奉献。

(3) 知识素质。要具有一定的文化水平,熟知并能够应用与本职工作有关的《安全工作规程》和其他安全防护知识,懂得现代安全管理科学知识。

(4) 能力素质。要有很强的观察能力,掌握情况及时、准确;有很强的思维能力,能够独立分析和解决工作中存在的问题;有很强的协调能力和公关本领,善于处理上下级关系,统筹安排工作,驾驭安全管理的全局;有很强的事故预测预防能力,善于见微知著,未雨绸缪,把事故消灭在萌芽状态;有很强的决策能力和组织实施能力,保证决策的正确性,并使其落到实处。安全管理者特别是安监人员要做到“三勤”。一是脑勤,主要是动脑筋多想问题,要经常想一想安全管理方面存在的问题和职工的思想变化;二是嘴勤,坚持不懈地进行安全宣传教育,警钟长鸣,不厌其烦;三是腿勤,就是经常深入施工现场监督检查,督促落实安全措施,把事故消灭在萌芽状态。

以上素质方面的要求,互相联系,缺一不可,共同构成一个有机的整体。其中,思想政治素质是安全管理者的根本素质,对其他素质起到基础和统率作用。道德素质是指道德品质方面的要求,道德品质是指一个人依据一定的社会道德准则去行动时所表现出来的行为特征。良好的道德素质,是推动安全管理者抓好管理工作的驱动力和行为规范的准则。知识素质是形成其他方面管理素质的必要条件,知识的贫乏,必然导致管理上的失误。能力素质是管理者顺利实施管理所必须具备的本领,也是影响管理效率的最直接的因素,是对管理者的特殊要求。缺乏能力素质,即使工作热情再高、知识再丰富,管理工作也无法顺利完成。因此,必须正确理解安全管理者的素质要求,做到协调发展,全面提高。

第二章 安全生产综合监督管理

2.1 安全生产监督管理目的

安全生产监督管理的全部工作过程,从系统安全工程的角度看,主要分为以行政监督为主的社会化、行业化安全生产监督管理和以现场生产运行管理为主的企业内生产安全管理两个层次。行政监督为主的安全生产监督管理包括对社会化安全技术监督、监测、检验机构的监督管理,以及对安全生产中介服务机构的安全服务的监督管理。安全生产监督管理部门是行政区域内安全生产综合监督管理的负责部门,特殊生产领域的安全生产监督管理还由一个或若干个行业主管部门具体负责,并得到各级政府安全生产委员会及安全生产综合监督管理部门的督导和协调。

综合起来,安全生产监督管理的最终目的就是控制生产过程乃至扩大到社会经济活动范畴的风险程度。安全生产监督管理是指管理者运用行政、经济、法律、法规等各种手段,发挥决策、教育、组织、监督、指挥等各项职能,对人、物、环境等各种被管理对象施加影响和控制,排除工厂布局、工艺布置、设备质量、人员行为等方面的各种不安全因素,以千方百计来达到安全生产的控制目的。这种监督管理在权与法的关系上还有以下两方面的特别意义:

(1) 法定的强制性监督管理

为保证《安全生产法》等有关安全生产法规、政策的执行,各级安全生产监督机构具有一定的行政强制权限,具有对监督对象即生产经营单位、企业、事业单位及其行业主管部门进行监督、检查并揭露、纠正、惩戒其违章失职行为的职责。但是,安全生产监管部门又与检察机关有明显的区别。检察机关是国家的法律监督机构,依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和公民的干预。检察机关的职责主要是对国家机关及其工作人员以及公民的犯罪进行法律监督,对刑事案件代表国家提起公诉,并监督判决的执行。而国家安全生产监督管理机构属于政府职能部门,是行政执法机构。其依照《安全生产法》等有关国家安全生产的行政管理法规,对生产经营单位、企业、事业单位及其主管部门的安全生产进行监督管理,执法受理范围受限于尚不够刑事处罚的行政违法案件,并运用行政制裁手段予以惩戒。

(2) 监督管理过程的行政权力运用

安全生产监督管理机构具有特殊的行政法律地位。其设置原则、领导体制、职责权限、监督人员的任免等都由国家法律规范所确定。它虽然与被监督的对象没有上下级关系,但是依据国家法律规范的规定,两者之间构成行政执法机构与法人之间的行政法律关系。安全生产监督管理机构可以采取包括强制手段在内的多种监督检查形式和方法来执行监督任务。