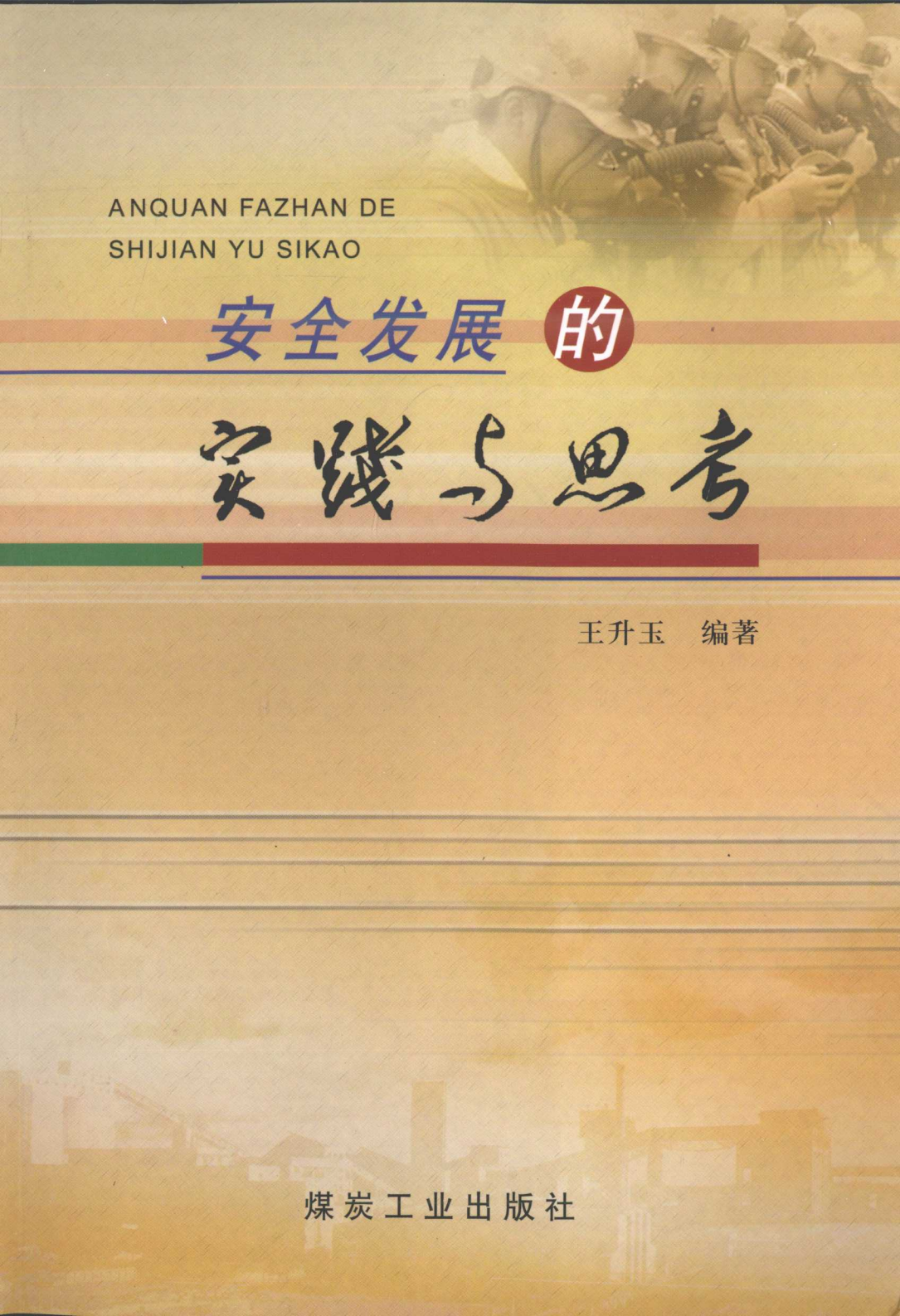




ANQUAN FAZHAN DE
SHIJIAN YU SIKAO

安全发展的

实践与思考

王升玉 编著

煤炭工业出版社

安全发展的实践与思考

王升玉 编著

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

安全发展的实践与思考/王升玉编著. --北京: 煤炭工业出版社, 2010

ISBN 978-7-5020-3686-7

I. ①安… II. ①王… III. ①安全生产-研究-中国
IV. ①X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 105285 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn

北京房山宏伟印刷厂 印刷

新华书店北京发行所 发行

*

开本 880mm × 1230mm ¹/₃₂ 印张 6

字数 153 千字 印数 1—1,500

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

社内编号 6496 定价 16.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

自序

一场“文革”，使吾饱尝失学之痛苦。于是，对知识的渴求遂成为吾一生之最大追求与乐趣。

因长时间从事机关文字工作、政策研究工作、行政执法工作和企业改革与管理工 作，遂养成了学习与思考的习惯。尤其，自 2002 年开始从事安全生产工作后，参与了国家、省有关安全生产立法和执法监督工作，对安全生产的特殊性、规律性进行了系统学习和理性思考，结合在安全生产监管实践中了解的一些安全生产工作所存在的体制性、机制性矛盾，通过与有关同志一起长时间进行分析、研究，乃得一时一己之见。后经形成文字，发表于省内外有关刊物，并加上应邀在有关安全生产培训班上的讲义，一并汇编成册，供有兴趣者参阅，若可取一二，吾当幸甚矣！

作者

二〇一〇年三月

目 次

安全发展的实践与思考·····	1
论安全生产法律法规·····	7
论安全生产行政执法·····	16
论安全行政处罚·····	29
论安全生产行政执法“六要素”·····	46
安全行政首长责任制与安全行政问责制·····	51
坚持六结合、六为主 创新安全生产监管方式·····	56
论消除事故隐患的三种能力·····	62
论安全监管手段与方式·····	67
关于农村摩托车安全监管方式的探讨·····	72
对煤矿等高危行业农民工情况的调查与思考·····	77
开展企业安全生产诚信承诺活动的实践与思考·····	82
强化乡镇安全监管的认识与思考·····	88
开辟保险与风险抵押配套改革的试验田·····	94
关于企业安全责任主体及法律责任·····	99
《湖北省安全生产条例》宣讲提纲·····	106
《生产安全事故报告和调查处理条例》宣讲提纲·····	123
《安全生产许可证条例》宣讲提纲·····	135
安全生产行政执法文书的制作·····	147
关于规范性文件起草、审核的有关要求·····	157
《安全生产违法行为行政处罚办法》宣讲提纲·····	162
《湖北省重大安全事故行政责任追究规定》宣讲提纲·····	173
后记·····	182

安全发展的实践与思考

叶贤林 王升玉

党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》（以下简称《建议》）指出，必须加快转变经济增长方式，积极推进经济结构的战略调整，实现节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展。将安全发展与节约发展、清洁发展和可持续发展紧密联系在一起，共同构成科学发展观的重要内容。这是新中国成立以来，党中央第一次提出安全发展的新理念，充分反映了党中央对安全生产工作的高度重视和安全生产工作本身的极端重要性。安全生产工作不仅是政府的重要职能，而且是全党必须高度重视、高度关注的重要工作，务必强化安全发展意识，创新安全发展能力，提高安全发展水平。

一、安全发展的内涵与主要特征

安全发展是社会文明与社会进步程度的重要标志，是改革开放的成果惠及老百姓的具体体现。社会文明与社会进步程度越高，人民对生活质量和生命与健康保障的要求越强烈。满足人们不断增长的物质与文化生活水平的要求，必须坚持发展是第一要务，但发展必须保证安全。如果单纯为了发展而不能有效保证人民群众的生命财产安全与职业健康，就会严重影响构建社会主义和谐社会的进程。安全发展就是要坚持以人为本，在劳动者生命权利和职业健康最大限度地得到保障的前提下，实现经济持续、快速、协调、稳定发展，建立和完善安定有序、和谐进步的社会制度和社会秩序。主要体现在：

(1) 劳动者安全知识、安全技能以及识灾防灾，即自我保护能力符合法律法规要求；尤其是生产经营单位主要负责人、安全生产管理人员、特种作业人员具备法定资格。

(2) 劳动者劳动环境符合法定安全条件与标准。尤其是矿山、危险物品、建筑等高危行业企业安全环境，经具有资质的中介机构评价，符合法定条件与标准。

(3) 劳动者安全生产权利与义务得到保障与落实。《中华人民共和国安全生产法》等安全生产相关法律法规关于从业人员的权利必须得到保障，义务得到全面落实，从业人员行为规范有序。

(4) 生产经营单位安全生产依法依规进行。企业安全生产主体责任到位，各项安全生产制度健全完善，并逐一得到落实。

(5) 社会安全氛围浓厚。政府及政府部门依法履行安全生产监管职责，各层、各界都在职责范围内关注安全生产，做好有关安全生产工作，共同为安全发展负责。

二、实践安全发展的主要途径

安全发展既是一个新的理念，更是一个重要的指导原则。实现安全发展，重在实践，贵在创新。俞正声书记在省委八届九次全体会议上强调，“要高度重视安全生产问题，要从国内一些地方最近发生的安全生产特大事故中吸取深刻教训，牢固树立安全生产责任重于泰山的思想，不能有丝毫的麻痹松懈。”这进一步加深了对贯彻实施安全发展重要性、必要性的认识，同时也增强了贯彻实施安全发展的紧迫感和责任感。

1. 切实把安全生产工作纳入国民经济发展规划

十六届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十一个五年规划的建议》共46条，其中第38条专门就保障人民生命财产安全作了阐述，此外，还与安全生产相关的问题作了强调。这在党的历次重要决议中是从未有过的，充分体现了党心民心的高度一致性。切实把安全生产纳入地方国民经济和社会

发展规划，是我们义不容辞的职责和当前重要的大事，要坚持安全发展的指导原则，做到安全生产与经济发展同步规划、同步部署、同步实施、同步见效。

2. 明确安全生产工作奋斗目标

目标是努力的方向，是凝聚上上下下、方方面面积极性和创造性的动力。尤其是安全生产工作的社会性、综合性、艰巨性、突发性都很强，需要社会每一成员都要为之努力奋斗。湖北省政府《关于进一步加强安全生产工作的决定》要求，要努力实现全省安全生产形势的根本好转。到 2007 年，生产经营单位安全生产秩序明显改善，高危行业事故多发状况得到扭转，重特重大事故得到有效遏制，安全生产状况稳定好转；到 2010 年，事故总量有较大幅度下降，安全生产形势明显好转；到 2020 年，亿元 GDP 死亡率、十万人死亡率等指标大幅度下降，安全生产状况实现根本好转。围绕省政府关于安全生产三步走的目标，各级政府及部门应结合实际提出以年度事故起数、死亡人数为主要内容的安全生产控制指标，并分解落实到地方政府、部门、企业及岗位。

3. 建立安全生产长效机制

物的不稳定状态和人的不安全行为，以及管理上的缺陷是诱发事故的主要原因。牢牢掌握安全生产主动权，切实探求和把握安全生产的内在规律，建立安全生产长效机制，关键在创新机制、体制。从湖北省实践看，笔者认为集中体现在实现“五个转变”、构建“五个体系”、提高“五种能力”。“五个转变”是：从以行政手段为主，向以法制手段为主转变，综合运用行政、经济、政治手段，用法律法规的强制力、经济政策的引导力和宣传教育的影响力规范方方面面的安全生产行为；从被动整改事故隐患向主动抓管理、抓基层、抓基础转变，夯实工作基础，消除不安全状态；从阶段性的安全专项整治及突击式、运动式的安全检查向经常性、长期性的规范化、制度化的安全监管转变，克服安全检查图形式、走过场的弊端，切实发现隐患、促进工

作；从事后查处向事前防范转变，从事前防范、事中救援、事后查处上看，后两者的力度必须进一步加大，以减少损失，吸取教训，但重要的是事前监控与防范，从根本上保障安全生产；从以控制伤亡事故为主向全面做好职业安全健康工作转变，职业卫生应摆在控制伤亡事故同等重要的位置，同时提高职工生命安全和职业健康水平。“五个体系”是：安全生产工作目标责任体系、安全生产法律法规体系、安全生产技术和经济政策体系、社会综合应急救援体系和安全生产监督管理体系。“五种能力”是：政府应对突发事件的能力，企业防范事故和整改隐患的能力，职工识灾、防灾和自我保护的能力，安全监管部门依法行政、科学行政、民主行政的能力，安全与发展和谐推进的能力。

4. 强化安全生产措施

从长期来看，要围绕“安全第一，预防为主，综合治理”的方针，坚持标本兼治，重在治本，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，时时处处讲安全。从工作时段看，要抓住事故多发季节，如“两节”、“两会”、“黄金周”；从工作对象看，要抓住事故多发行业与地区，如煤矿、非煤矿山、危化品、道路交通、公共聚集场所和事故频发地区；从工作内容说，要牢牢抓住安全生产责任制、安全专项整治、行政执法、行政责任追究、应急救援、宣传教育培训等行之有效的工作重点，努力创造良好的安全发展环境。

三、实践安全发展应把握的几个关系

安全发展是科学的系统工程，涉及各个层面与方面，必须上下统一，左右协调，共同推进。

1. 正确把握安全与发展的关系

安全与发展是辩证的对立统一。一方面，发展与安全是一个事物的两个方面，生产经营活动是发展的前提，是以人和物为主要对象的，只要有生产经营活动的开展，就有人和物的安全问题。另一方面，矛盾的双方在一定条件下是相互转化的，现代管

理理论和实践告诉我们，只要符合一定的条件生产经营过程中的安全是可控的，是能够做到安全生产的，因此各级各方面在规划、部署、检查、总结发展时，必须同时规划、部署、检查、总结安全生产，使安全与发展同步推进，相互促进，从而实现安全发展。

2. 正确把握安全与生产的关系

安全生产是长期的、艰巨的任务。要常抓不懈、警钟长鸣。安全生产的方针必须贯穿生产经营活动的全过程。工艺设计、作业规程、设施条件等务必符合法定标准、规范，劳动组织、劳动纪律、人员素质务必符合劳动对象的客观要求。近三年，湖北省“三违”事故造成的死亡人数占工矿事故死亡人数的70%，死亡人数中农民工占70%，这就是盲目生产、忽视安全的惨痛教训。必须在相应的安全条件下进行生产，要生产必须安全，这是安全发展的必然要求，也是践行“三个代表”重要思想的具体体现。

3. 正确把握形式与内容的关系

营造浓厚的安全氛围，增强全社会的安全意识，必须依托一定的形式。比如安全宣传、安全检查、安全知识竞赛等。这在一定时期内是十分必要的，今后依然还要做好这方面的工作，但既要讲形式，也要讲内容，更要讲效果，达到形式、内容与效果的高度统一。尤其是安全生产检查，不能去了、看了，也就算完了。要把握三个环节：一是检查人员少而精，务必要有专家参加，既能发现问题，又减轻企业负担；二是突出重点，深入事故多发企业和问题较多的单位；三是检查要有记录，发现的事故隐患要下达整改通知书。整顿不到位的要跟进行行政执法措施，坚决依法予以处罚。

4. 正确把握当前和长远的关系

安全生产形势的根本好转，必须从今天做起，从基础工作做起，从基层工作做起。尤其是计划经济条件下遗留的投入不足、设备简陋、工艺落后等问题没有完全解决，进入市场后源头把关不严、产业结构失衡、增长方式落后、企业管理薄弱等现象又陆

续显现出来，给安全生产工作带来了很大压力，解决好上述问题，有待于我们真抓实干，锐意创新，把每一项工作落到实处，务求实效，才能争取长期奋斗目标实现。

5. 正确把握政府监管和企业管理的关系

政府监管和企业管理的主体、对象、内容都不一样，不能相互等同，更不能相互错位。政府监管的主体是政府及有关部门。政府在履行社会管理和市场监管职能时，要监督政府各相关部门和下级政府，各生产经营单位履行法定安全生产职责，保障各项安全生产措施实施到位。企业管理的主体是生产经营单位。《中华人民共和国安全生产法》等法律法规赋予的权力、责任、义务必须贯彻落实，加强全员全过程安全生产管理，规范安全生产行为。政府、部门和生产经营单位责任明确，各司其职，安全生产工作才能落到实处。

6. 正确把握综合监管与专业监管的关系

安全生产监督管理部门要认真履行综合监管职能，但不等于可以替代其他负有安全生产监管职能部门的安全生产工作。要重视、依靠和发挥有关部门的作用和积极性，决不能包打天下。如铁路、航空、交通、建筑、质检等部门，必须制定本行业安全规章、标准，并据此实施安全监管。安全生产综合监管的任务是促其完善和落实。此外，在安全生产环境、事故救援、事故调查与责任追究上进行协调、督办。

注：此文最初发表于国家安全监管总局《调查研究》，后继续转载于《学习月刊》、《法制进代》，被录于《全国安全生产优秀论文选编》。

论安全生产法律法规

王 升 玉

一、关于我国的安全生产法律体系

经过多年的努力，我国的安全生产法律有了显著的改善，基本形成了相互配套与衔接的法律、法规与标准的完整体系。尤其是2002年11月1日开始实施的《中华人民共和国安全生产法》，标志着我国的安全生产立法进入了一个新的阶段，对安全生产领域乃至国民经济的可持续发展均会产生深远的影响。我国安全生产逐步迈向了法制化轨道。

安全生产法规是指调整生产过程中产生的同劳动者的安全健康以及与生产资料和社会财富安全保障有关的各种社会关系的法律规范的总和。广义地说，它既包括享有国家立法权的机关制定的法律，也包括国务院及其部委颁布的行政法律、决定、规章等，以及地方性法律、规章等，还包括各种安全生产技术规程、规范和标准。

1. 法律

法律是全国人民代表大会及其常务委员会审议通过并公开发表的规范性文件，如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国行政诉讼法》。

2. 行政法律

行政法律是国务院制定、颁布并公开发表的规范性文件，如《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》（国务院302号令）、《安全生产许可证条例》、《危险化学品安全管理条例》、

《煤矿安全监管条例》。

3. 地方性法规

地方性法规是省、市、自治区人民代表大会及其常务委员会依法制定、审议通过并公开发表的规范性文件，如各省区自治人大常委会颁布的《安全生产条例》，包括《湖北省安全生产条例》、《湖北省矿山资源法实施办法》、《〈矿山安全法〉实施办法》。

4. 部门规章

国务院组成部门及国务院授权的国务院直属机构依法制定并发布的规范性文件。如《安全生产违法行为处罚办法》（国家安监总局 15 号令）、《煤矿企业安全生产许可证实施办法》（国家安监总局第 8 号令）、《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》（国家安监总局第 9 号令）、《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》（国家安监总局第 10 号令）、《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》（国家安监总局第 11 号令）等。

5. 地方政府规章

地方政府规章由法定的地方人民政府根据法律制定、颁布的地方性规范性文件，一般以省长令形式发布，如根据国务院 302 号令，湖北省人民政府 2004 年颁布的《湖北省重大安全事故行政责任追究规定》（第 261 号令）。

6. 安全生产标准

根据《中华人民共和国劳动法》和《中华人民共和国标准化法》的规定，安全生产标准属于强制性标准，从而赋予了安全生产标准的法律地位，如《煤矿安全规程》。

7. 国际劳工组织的有关职业卫生公约

这是经中国政府批准生效的国际劳工组织制定的有关职业安全卫生公约，也是安全生产法律体系的重要组成部分。1919—2001 年，国际劳工组织制定颁布了近 60 个职业安全卫生方面的公约，中国政府共批准加入了其中 21 个国际公约。

8. 企业安全生产规程

由于法律规定从业人员应遵守安全生产规章制度和操作规程，因而，作为法律的延伸与补充，企业安全生产规程也具有约束力，是安全生产法律体系中不可缺少的组成部分。

二、关于《中华人民共和国安全生产法》的主要内容

《中华人民共和国安全生产法》于2002年6月29日由第九届全国人大常委会第二十八次会议通过，2002年11月1日开始实施。

1. 调整范围

《中华人民共和国安全生产法》是我国第一部全面规范安全生产的综合性法律，是我国安全生产法律体系的主体法，适用于所有生产经营单位，因此它是我国各类生产经营单位及其从业人员必须遵循的行为规范，是各级人民政府及其有关部门进行监督管理和行政执法的法律依据，是制裁各种安全生产违法犯罪行为的有力武器。

关于调整范围，《中华人民共和国安全生产法》第一章第二条规定：“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产，适用本法；有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的，适用其规定。”这就确定了《中华人民共和国安全生产法》在安全生产领域的基本法地位，也明确了与其他相关法律、法规的关系，相互补充、相互衔接。

2. 基本法律制度

《中华人民共和国安全生产法》确定的基本法律制度有七项：

(1) 安全生产监督管理制度。主要包括安全生产监督管理体制、各级人民政府和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、安全监督检查人员职责、社区基层组织 and 新闻媒体进行安全生产监督的权利和义务等。

(2) 生产经营单位安全保障制度。主要包括生产经营单位

的安全生产条件、安全管理机构及其人员配置、安全投入、从业人员安全资质、安全条件论证和安全评价、建设工程“三同时”、安全设施的设计审查和竣工验收、安全技术装备管理、生产经营场所安全管理、社会工伤保险等。

(3) 生产经营单位负责人的安全责任制度。主要包括生产经营单位主要负责人和其他负责人、安全生产管理人员的资质及其在安全生产工作的主要职责。

(4) 从业人员安全生产权利义务制度。主要包括生产经营单位的从业人员在生产经营活动中的基本权利和义务，以及应当承担的法律责任。

(5) 安全中介服务制度。主要包括从事安全评价、评估、检测、检验、咨询服务的安全中介机构和安全专业技术人员的法律地位、任务和责任。

(6) 安全生产责任追究制度。主要包括安全生产的责任主体、安全生产责任的确定和责任形式、追究安全责任的机关、依据、程序和安全生产法律责任。

(7) 事故应急救援和处理制度。主要包括事故应急救援预案的制定、事故应急体系的建立、事故报告、调查处理的原则程度、事故责任的追究、事故信息发布等。

3. 法律特点

(1) 普遍性——人人、处处、事事都必须遵守。

(2) 强制性——用国家力量强制执行。

(3) 权威性——至高无上，法律不容侵犯。

(4) 禁止性——消除事故隐患的要求明确。

4. 关于安全生产法律责任主体

安全生产法律责任主体，是指按照《中华人民共和国安全生产法》的规定享有安全生产权利、负有安全生产义务和承担相应责任的社会组织与公民。《中华人民共和国安全生产法》明确了四种责任主体：

第一，地方政府和负有安全生产监督管理职责的部门及其领

导人与负责人。《中华人民共和国安全生产法》明确规定了各级地方政府和负有安全生产监督管理职责的部门对其管理行政区域和职权范围内的安全 and 生产进行监督管理，这既是法定职权，又是法定义务。

加强安全生产工作，是政府履行社会管理职能的重要方面。国务院《全面推行依法行政纲要》，要求市场经济条件下，政府职能必须从无限型向有限型转变，从权利型向责任型转变，从管理型向服务型转变，在行政权力运用过程中体现民情、尊重民意，珍惜民力。简化办事程序，把保障行政管理相对人权利作为推进依法行政的基本价值目标。

为强化各级地方人民政府关于安全生产工作的职责、防止和减少各类生产安全事故的发生，根据《中华人民共和国安全生产法》和国务院 302 号令，湖北省人民政府颁布了《湖北省重大安全事故行政责任追究规定》（省政府令第 261 号）。261 号令对地方各级政府应要履行的安全职责作出了如下规定：

（1）认真落实执行安全生产法的规律、法规、规章和文件、政策，建立健全地方性安全生产的制度，重视和加强安全生产监督管理机构建设。

（2）实行安全生产目标管理责任制，明确各级领导和有关人员的责任，每年进行一次考核，并作为考核有关领导政绩的重要内容。

（3）每季度至少召开一次防范重大安全事故的工作会议，会议应与做出决定并形成纪要，确定的各项防范措施必须严格实施。

（4）建立重大事故隐患举报、处理监控制度，督促和组织有关部门对本规定第二条所列各类重大安全事故的隐患进行排查；发现重大安全事故隐患的，责令立即排除，排除前或排除过程中无法保证安全的，应责令从危险区域内撤出人员，暂时停产、停业或者停止使用；重大安全事故隐患排除后，经组织检查的部门审查同意，方可恢复生产经营和使用。

261 号令还特别明确指出，各级人民政府主要领导和政府有关部门的正职负责人是安全生产的第一责任人。在第三章“行政责任”中，对政府主要领导人未履行安全生产职责，或者失职渎职的行为应承担的责任作了明确的规定。这是因为，在领导成员中，主要领导对安全生产的重视度、支持度、关注度对政府安全行政行为起着决定作用。只有主要领导带头抓安全，整个班子成员才能形成工作合力。

《湖北省安全生产条例》第二十七条对县级以上人民政府的安全生产职责也作了明确规定，主要内容是对湖北省人民政府第 261 号令确定的政府职责予以肯定。并强调了安全费用、安全生产控制指标等。

落实地方政府安全职责，必须向政府部门和乡镇延伸。部门职责中，安监部门作为安全生产综合监督部门既要对本直接监督的对象进行监督管理和行政执法，又要作为安委会办公室履行好协调、督办职能，为政府当好参谋，把好关口。其他部门在各自的职责范围里，作好相关的安全生产工作。乡镇是安全监管的前沿，如小煤矿、小采石场、小鞭炮厂、小加油站等，必须由乡镇属地监管。《湖北省安全生产条例》第六条第三款对乡镇安全职责、安全机构、人员提出了明确要求。乡镇的安全职责和任务十分艰巨。而实际上不少乡镇无机构、无人员、无手段。落实《湖北省安全生产条例》，切实解决乡镇安全监管弱化乃当务之急，必须明确一名副乡（镇）长分管，安全监管任务重的要设立专门机构，其他的把安全监管职能明确到某个部门，或者社会发展办、或者经济办，并设专（兼）职工作人员。

第二，生产经营单位及其负责人。《中华人民共和国安全生产法》规定了生产经营单位主要负责人的安全生产职责，详细地对生产经营单位的安全生产行为作出了规范。生产经营单位及其负责人必须依法从事生产经营活动，否则将承担相应的法律责任。因 2003 年重庆开县井喷事故，中石油总经理引咎辞职；因 2005 年“2·14”辽宁孙家湾煤矿特大矿难，33 名责任人受到