

GUOJIAANQUANSHENGCHANJIANDUGUANLI
MEIKUANGANQUANJIANCHAZHIFAKEXUE
ZHIDAO SHOUCE

国家安全生产监督管理 煤矿安全监察执法科学 指导手册



煤炭工业出版社

TU7-65

G-411

2

国家安全生产监督管理 煤矿安全监察执法科学 指导手册

第
二
卷

煤炭工业出版社

中国版本图书馆在版编目 (CIP) 数据

国家安全生产监督管理 煤矿安全监察
执法科学指导手册/中国安全科技中心主编.
—北京: 煤炭工业出版社, 2006. 5

ISBN: 7-5025-7202-3

书 名: 国家安全生产监督管理煤矿安全监察执法科学指导手册
主 编: 中国安全科技中心
责任编辑: 王 海
出 版 社: 煤炭工业出版社
印 刷: 煤炭工业出版社印刷厂
出版日期: 2006 年 5 月
定 价: 998.00 元 (全四卷编编手册 + 1CD-R)

版权所有 违者必究

力容器安全监察暂行条例》，宣布在各级劳动部门设立矿山和锅炉压力容器安全监察机构，同时，相应设立了安全生产监察机构，以执行安全生产国家监察制度。1983年5月，国务院批转原劳动人事部、国家经委、全国总工会《关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告》，指出：“劳动部门要尽快建立、健全劳动安全监察制度，加强安全监察机构，充实安全监察干部，监督检查生产部门和企业对各项安全法规的执行情况，认真履行职责，充分发挥应有的监察作用。”从而，全面确立了安全生产国家监察制度。从1982~1995年，由四川、湖北、天津等地区带头，相继有28个省、自治区、直辖市和一些城市通过了地方立法，规定了劳动行政部门（劳动局、厅）是主管安全生产监察工作的机关，行使国家监察的职能，在本地区实行安全生产监察制度。同时，下级职业安全健康监察机构在业务上接受上级安全生产监察机构的指导。1993年8月，原劳动部发布了《劳动监察规定》，对劳动监察的内容做出了规定。1994年7月全国人大通过了《劳动法》，进一步明确了安全生产国家监察体制。1995年6月，劳动部颁布了《职业安全健康监察员管理办法》。这些对于完善安全生产国家监察体制和建立一支政治觉悟高、业务能力强的安全生产监察队伍，有很大的推动作用。

为了与经济体制的发展相适应，安全生产监管体制也在不断地调整。20世纪90年代以前，解决了安全与生产“两张皮”的问题。但随着我国经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的逐步建立，国有企业走向市场，企业形式多样化，并成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的主体，一些经济管理部门的行政管

理职能逐步削弱，国家确立了“企业负责”。与当时的计划经济管理模式相适应，我国采取了“国家监察、行业管理、群众监督”的管理体制，特别强调了各个经济管理部门“管理生产必须管理安全”的思想，进一步明确了企业是安全生产工作的主体，为建立“政府、企业、工会”三方协调管理机制打下了基础。建立起了安全生产责任制，安全生产工作责任到人、重大问题有专门领导负责解决的局面基本形成。

三、安全生产监督管理体制与机构

(1) 国家安全生产委员会

我国新届的国务院安全生产委员会于2003年底组建。国务院安全生产委员会简称安委会。国务院副总理黄菊亲自担任主任，国务委员兼国务院秘书长华建敏、安全监管局（煤矿安监局）局长王显政、国务院副秘书长尤权担任副主任。安委会成员则由国务院各部委副部长级以上官员组成。

国务院安全生产委员会办公室是安委会的办事机构。办公室设在安全监管局（煤矿安监局），主任由安全监管局（煤矿安监局）局长王显政兼任，副主任由安全监管局（煤矿安监局）副局长赵铁锤、王德学、孙华山、梁嘉琨担任。

安委会的职责主要是：在国务院领导下，负责研究部署、指导协调全国安全生产工作；研究提出全国安全生产工作的重大方针政策；分析全国安全生产形势，研究解决安全生产工作中的重大问题；必要时，协调总参谋部和武警总部调集部队参加特大生产安全事故应急救援工作；完成国务院交办的其他安全生产工作。

安委会办公室主要职责是：研究提出

安全生产重大方针政策和重要措施的建议；监督检查、指导协调国务院有关部门和各省、自治区、直辖市政府的安全生产工作；组织国务院安全生产大检查和专项督查；参与研究有关部门在产业政策、资金投入、科技发展等工作中涉及安全生产的相关工作；负责组织国务院特别重大事故调查处理和办理结案工作；组织协调特别重大事故应急救援工作；指导协调全国安全生产行政执法工作；承办安委会召开的会议和重要活动，督促、检查安委会会议决定事项的贯彻落实情况；承办安委会交办的其他事项。

安委会办公室的工作程序如下。

①宣传贯彻中华人民共和国《劳动法》、《矿山安全法》、原劳动部颁发有关安全生产的工作条例及省、市安全生产委员会原发的规范文件。

a. 召开安全生产工作总结表彰会议，下达本年度的安全生产考核指标，对安全生产目标管理情况进行检查考核。布置本年度的安全生产工作任务，签订安全生产目标责任状。

b. 组织对市安委会决议的贯彻落实，负责市安委会的日常工作，研究分析、预测全市安全生产形势，提出相应的对策和建议。

c. 按照国家的指示精神，组织好每年的“安全生产周”活动，深入到厂矿企业，对广大干部职工进行宣传教育，以达到“学法、用法、守法”的目的。

②依法行政，强化厂矿企业安全卫生监察工作职能，促进厂矿企事业单位安全生产工作上水平。按季节的变化情况对厂矿企事业单位贯彻落实《劳动法》、《矿山安全法》，劳动部、省劳动厅颁发行政规章情况进行监督检查。对厂矿企事业单位安

全生产情况进行安全大检查。方法步骤是：

a. 向企业讲明来意；

b. 听取企业负责人关于安全生产工作情况汇报；

c. 查阅企业安全生产工作基础资料、规章制度执行情况及平时安全工作的记录、奖惩记录等；

d. 深入到生产第一线对作业场所及施工现场安全设施的配备、生产设备安全运行情况、工人的安全操作、安全意识、自我保护能力、遵章守纪情况进行检查；

e. 对所检查单位的安全生产工作进行综合评价；

f. 提出整改措施和意见，被检查单位返回整改情况报告。

(2) 国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）

2001年3月，我国组建了国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）。其职能包括原国家经贸委安全生产管理局和国家煤矿安全监察局，一个机构、两块牌，涉及煤矿安全监察方面的工作，以国家煤矿安全监察局的名义实施。国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）是综合管理全国安全生产工作、履行国家安全生产监督管理和煤矿安全监察职能的行政机构，由国家经济贸易委员会（以下简称国家经贸委）负责管理。

这是我国安全生产监督管理机构的重大改变，表明了我国政府强化国家安全生产监督管理的承诺。目前国务院有对国家安全生产监督管理局的主要职责和设置机构进行了调整，调整后的国家安全生产监督管理局的主要职责如下。

②承担国务院安全生产委员会办公室的日常工作。具体职责是：研究提出安全生产重大方针政策和重要措施的建议；监

监督检查、指导协调国务院有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府的安全生产工作；组织国务院安全生产大检查和专项督查；参与研究有关部门在产业政策、资金投入、科技发展等工作中涉及安全生产的相关工作；负责组织国务院特别重大事故调查处理和办理结案工作；组织协调特别重大事故应急救援工作；指导协调全国安全生产行政执法工作；承办国务院安委会召开的会议和重要活动，督促、检查安委会会议决定事项的贯彻落实情况；承办国务院安委会交办的其他事项。

②综合管理全国安全生产工作。组织起草安全生产方面的综合性法律和行政法规，研究拟订安全生产工作方针政策，制定发布工矿商贸行业及有关综合性安全生产规章制度，研究拟订工矿商贸安全生产标准，并组织实施。

③依法行使国家安全生产综合监督管理职权，指导、协调和监督有关部门安全生产监督管理工作；制定全国安全生产发展规划；定期分析和预测全国安全生产形势，研究、协调和解决安全生产中的重大问题。

④依法行使国家煤矿安全监察职权。依法监察煤矿企业贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件、设备设施安全和作业场所职业卫生情况；对不具备安全生产条件的煤矿企业依法进行查处；组织煤矿建设工程安全设施的设计审查和竣工验收。对设在各地的煤矿安全监察局及煤矿安全监察办事处进行管理。

⑤负责发布全国安全生产信息，综合管理全国生产安全伤亡事故调度统计和安全生产行政执法分析工作；依法组织、协调重大、特大和特别重大事故的调查处理工作，并监督事故查处的落实情况；组织、

指挥和协调安全生产应急救援工作。

⑥负责综合监督管理危险化学品和烟花爆竹安全生产工作。

⑦指导、协调全国安全生产检测检验工作；组织实施对工矿商贸企业安全生产条件和有关设备（特种设备除外）进行检测检验、安全评价、安全培训、安全咨询等社会中介组织的资质管理工作，并进行监督检查。

⑧组织、指导全国安全生产宣传教育工作，负责安全生产监督管理人员、煤矿安全监察人员的安全培训、考核工作，依法组织、指导并监督特种作业人员（特种设备作业人员除外）的考核工作和生产经营单位主要经营管理者、安全管理人员的安全资格考核工作，监督检查生产经营单位安全培训工作。

⑨负责监督管理中央管理的工矿商贸企业安全生产工作，依法监督工矿商贸企业贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件和有关设备（特种设备除外）、材料、劳动防护用品的安全管理工作。

⑩依法监督检查新建、改建、扩建工程项目的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用情况；依法监督检查生产经营单位作业场所职业卫生情况和重大危险源监控、重大事故隐患的整改工作，依法查处不具备安全生产条件的生产经营单位。

⑪拟订安全生产科技规划，组织、指导安全生产重大科学研究和技术示范工作。

⑫组织实施注册安全工程师执业资格制度，监督和指导注册安全工程师执业资格考试和注册工作。

⑬组织开展与外国政府、国际组织及

民间组织安全生产方面的国际交流与合作。

⑭承办国务院交办的其他事项。

国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）设 11 个职能司（室）。其职责如下。

①办公室（国际合作司、财务司）

组织、协调机关办公，拟订和监督执行局机关的各项工作规则和制度；承担机关文秘、政务信息、保密、档案、提案、信访和行政事务等方面的工作；研究及承办机关及所属单位管理体制、机构编制的有关工作；承担机关和所属单位财务、经费、国有资产管理 and 审计工作；组织开展与外国政府、国际组织及民间组织安全生产方面的国际交流与合作；承担有关外事管理工作。

②政策法规司 组织起草有关法律和行政法规；组织研究拟订工矿商贸行业及有关综合性安全生产规章、规程和工矿商贸安全生产标准；承办安全生产方面的行政复议和执法监督工作，指导安全生产系统的法制建设；组织研究安全生产重大政策；组织起草重要文件、重要会议报告；承担全国安全生产信息发布工作；组织、指导安全生产新闻和宣传教育工作。

③规划科技司 组织研究拟订安全生产发展规划和科技规划；组织、指导安全生产重大科学技术研究、技术示范及安全生产科研成果鉴定和技术推广工作；负责安全生产信息化建设工作；按照投资权限负责相应的固定资产投资项目管理；负责国家安全生产专家组工作；负责劳动防护用品和安全标志的监督管理工作；实施对工矿商贸生产经营单位安全生产条件和有关设备（特种设备除外）进行检测检验、安全评价、安全培训、安全咨询等社会中分机构的资质管理，并进行监督检查。

④安全生产协调司（国家安全生产监察专员办公室）承担安委会办公室日常工作。分析和预测全国安全生产形势；联系国务院有关部门和各省、自治区、直辖市的安全生产工作，及时掌握重要情况和重大事项；组织、协调全国性的安全生产大检查、专项督查和安全生产专项整治工作；负责组织特别重大事故调查处理工作；负责国家安全生产监察专员日常管理工作。

⑤生产安全应急救援办公室 研究起草安全生产应急救援的相关法律、法规和有关规章、规程、标准；组织安全生产应急救援预案的编制和安全生产应急救援体系建设；组织指挥安全生产应急救援演习；统一指挥、协调特别重大生产安全事故应急救援工作；分析预测特别重大事故风险，及时发布预警信息。

⑥煤矿监察一司 依法监察大中型煤矿企业贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件、设备设施安全和作业场所职业卫生情况，对不具备安全生产条件的大中型煤矿依法进行查处；组织大中型煤矿建设工程安全设施的设计审查和竣工验收；指导和监督大中型煤矿安全评估工作；依法组织或参与大中型煤矿特大和特别重大事故的调查处理并监督事故查处的落实情况；指导协调或参与大中型煤矿事故应急救援工作；负责为煤矿服务的其他煤炭企业的安全生产监督检查工作。

⑦煤矿监察二司 依法监察小型煤矿企业贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件、设备设施安全和作业场所职业卫生情况，对不具备安全生产条件的小型煤矿依法进行查处；组织小型煤矿建设工程安全设施的设计审查和竣工验收；指导和监督小型煤矿安全评估工作；依法组织或参与小型煤矿特大和特别重大事故

的调查处理,并监督事故查处的落实情况;指导协调或参与小型煤矿事故应急救援工作。

⑧监督管理一司(海洋石油作业安全办公室) 依法监督检查非煤矿山、石油、冶金、有色、建材、地质等行业的工商商贸生产经营单位贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件、设备设施安全和作业场所职业卫生情况;组织相关的大型建设项目安全设施设计审查和竣工验收;指导和监督相关的安全评估工作;参与相关行业特别重大事故的调查处理,并监督事故查处的落实情况;指导协调或参与相关的事故应急救援工作;承担海上石油安全生产的综合监督管理工作。

⑨监督管理二司 依法监督检查机械、轻工、纺织、烟草、电力、贸易行业的工商商贸生产经营单位贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件、设备设施安全情况和作业场所职业卫生情况;指导、监督相关的安全评估工作;组织相关的大型建设项目安全设施设计审查和竣工验收。指导、协调和监督公路、水运、铁路、民航、建筑、水利、邮政、电信、林业、军工、旅游等行业的安全生产工作。参与调查处理相关的特别重大事故,并监督事故查处的落实情况;指导协调或参与相关的事故应急救援工作。

⑩危险化学品安全监督管理局 综合监督管理危险化学品安全生产工作;依法负责危险化学品生产和储存企业设立及其改建和扩建的安全审查、危险化学品包装物和容器专业生产企业的安全生产审查和定点、危险化学品经营许可证的发放、国内危险化学品登记工作并监督检查。负责烟花爆竹生产经营单位的安全生产监督管理。依法监督检查化工(含石油化工)、医药和烟

花爆竹行业生产经营单位贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件,设备设施安全和作业场所职业卫生情况;组织查处不具备安全生产基本条件的生产经营单位;组织相关的大型建设项目安全设施的设计审查和竣工验收;指导和监督相关的安全评估工作;参与调查处理相关的特别重大事故,并监督事故查处的落实情况;指导协调或参与相关的事故应急救援工作。

⑪人事培训司 承担局机关和直属机构干部管理及人事、劳动工资和职称管理工作;组织实施注册安全工程师执业资格考试及注册管理工作;指导全国安全生产培训工作,负责本系统安全生产监督管理人员、煤矿安全监察人员的安全培训和考核;依法组织、指导和监督特种作业人员(特种设备作业人员除外)和生产经营单位主要经营管理者、安全管理人员的安全资格考核工作;监督检查生产经营单位安全培训工作。

机关党委负责局机关和在京直属单位的党群工作。

四、我国的安全生产管理机制

进入 21 世纪,安全生产越来越受到国家和政府的重视,为了加强安全生产的监管力度一方在机构上得到加强,重要的是国家安全生产的主管部门——国家安全生产监督管理局,站在战略的高度,提出了建立安全生产长效机制的设想。即安全生产的管理体制,从五个层面着手,即努力构建“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众参与监督,社会监督支持”的安全生产工作新格局。

①“政府统一领导” 指安全生产工作必须在国务院和地方各级人民政府的领

导下,依据国家关于安全生产的法律法规,做到统一的要求。无论何种所有制形式或经营方式的生产经营单位,政府对安全生产的要求都是相同的,无一例外,都必须保障安全生产的技术和物质条件保证安全生产的要求。政府要建立健全安全监管体系和安全生产法律法规体系,把安全生产纳入经济发展规划和指标考核体系,形成强有力的安全生产工作组织领导和协调管理机制。

②“部门依法监管”指各级安全生产监管部门和相关部门,要依法履行综合监督管理和专项监督管理的职责。依法加大行政执法力度,加强执法监督。政府有关部门要在各自的职责范围内,对有关安全生产工作依法实施监督管理。特别是在当前大部分专业机构部委撤消、政企脱钩、国有大中型企业普遍下放地方的新形势下,“行业安全管理”已不在适应新市场经济条件要求的情况下,使安全生产的监督管理的社会功能处于核心的地位,要求发挥重要的作用。

③“企业全面负责”指生产经营单位要依法做好方方面面的工作,切实保证本单位的安全生产。各类企业(包括经营单位)要建立健全安全生产责任制和各项规章制度,依法保障必需的安全投入,加强管理,做好基础工作,形成自我约束、不断完善的安全生产工作机制。

④“群众参与监督”指工会组织和社会形成“关爱生命、关注安全”的社会舆论氛围,形成社会舆论监督、工会群众监督的机制。

⑤“社会广泛支持”即重视发挥社会中介组织的作用,为安全生产提供技术支持和服务。

上述五个层面的安全生产管理机制既

缺一不可,又不能互相替代,各有各的职责,各有各的特点。它们是相互联系、相互促进、相辅相成的、统一的、有机的整体,必须统筹协调,形成合力,总体推进,形成市场经济条件下安全生产工作的监督体系,使安全生产的监督管理更加规范。

五、安全生产监督管理的方式

国家监察与群众监督是我国安全生产监督管理的基本方式。

首先是实行强制的国家安全生产监察。国家安全生产监察是指国家授权行政部门设立的监察机构,以国家名义并运用国家权力,对企业、事业和有关机关履行劳动保护职责、执行职业安全健康政策和安全生产法规的情况,依法进行的监督、纠正和惩戒工作,是一种专门监督,是以国家名义依法进行的具有高度权威性、公正性的监督执法活动。长期以来,职业安全健康的监察的行政主管部门是原劳动部,随着国家机构职能改革和转变,对矿山行业的国家安全监察职能已由2000年组建的国家煤炭安全监察局承担。其他行业的安全监察,由于2001年3月组建的国家安全生产监督管理局承担。

群众监督是我国安全法制管理的重要方面。群众监督是指在工会的统一领导下,监督企业、行政和国家有关劳动保护、安全技术、职业健康等法律、法规、条例的贯彻执行情况;参与有关部门关于安全生产和安全生产法规、政策的制定;监督企业安全技术和劳动保护经落实和正确使用情况;对安全生产提出建议等方面。

六、推行安全生产监督管理制度的作用

安全生产国家监督管理制度是保证各项安全生产法律法规正确实施的重要制度,

也是安全生产法制的重要组成部分。《安全生产法》和《劳动法》中都规定了各级人民政府有关行政主管部门有权对生产经营单位和用人单位及劳动者在遵守安全生产法律、法规的各方面情况进行监督检查,依据安全生产法律、法规和国家安全生产标准来判断生产经营单位及从业人员的行为是否出现偏差,及时地控制、制止违法活动和不当行为,保障企业法人和从业人员的活动沿着正确的轨道运行,以达到消除隐患,减少事故,以保证安全生产法律、法规全面正确贯彻的目的。实行监督检查制度,对于健全社会主义法制,保障生产经营单位和从业人员的合法权益、维护社会稳定、促进社会主义现代化建设等都发挥着重要的作用。推行安全生产监督管理制度的意义和作用表现在如下三个方面。

(1) 有利于适应新经济体制需要和发展

改革与生产力不相适应的原有经济体制,建立具有中国特色的社会主义市场经济,是我国形势发展的迫切需要。随着改革的深入进行,在安全生产方面也出现许多新情况、新问题。在实行简政放权、政企分开的新形势下,企业正从政府部门的附属物,转向自主经营、自负盈亏的商品生产者和经营者。伴随而来的国家与企业、企业经营者与职工之间的利益差别,在安全生产方面就明显表现出来。一些用人单位往往容易注重利润的追求,注重局部、眼前利益而忽视社会利益和长远利益,忽视安全生产。另外,横向经济技术合作的不断扩大,跨地区、跨部门、跨行业 and 不同所有制用人单位的经济联合体的不断涌现,以及“三资”用人单位和个体经营企业的增多,使企业的隶属关系发生了变化,自主的权力扩张,使职工的权益难以得到

充分的保障。这就要求建立一个专门的监察执法机构,以国家名义,站在公正的立场,并运用国家权力,监督安全生产法规的具体实施。对于违章行为区别不同情况,分别追究责任。这样才能保证改革的顺利进行,维护国家和人民的利益不受侵害。

(2) 有利于推动技术进步和加快经济建设的发展

随着推进企业技术进步方针、政策的实施,技术引进、技术改造和技术开发迅速发展扩大。企业向大型化、高速化、自动化生产系统转化,各种新产品、新材料、新工艺层出不穷,生产中不安全因素和职业危害因素也随之增多。为了确保安全生产,防止产生新的危害和盲目引进国外技术项目,避免造成恶性重大事故,国家不仅要实行安全生产监察,还要加强监察手段,对于危险性很大的生产设备和工艺过程,要进行严格的技术监督,同时还要参与有关引进项目的技术审查。否则,一旦发生事故,其后果和经济损失是不可估量的。另外,随着人民物质文化生活水平的提高和独生子女人口政策的实施,职工对职业的选择和完善的安全生产设施的要求也日益提高,如果没有可靠的安全保证,企业要招收合格的工人必将愈来愈困难,势必阻碍生产的发展。只有建立安全生产国家监察制度,才能适应科学技术进步的迫切需要,不断促进经济建设的发展。

(3) 有利于进一步健全安全生产法制,维护社会的稳定

为了保障生产经营单位的安全生产,维护国家、社会、生产经营单位和从业人员的合法权益,国家制定了一批安全生产法律、法规和标准,包括劳动保护法规等。为使安全生产法律、法规和标准在现实中得到实施,必须要有健全的安全生产监督

检查制度。通过监督检查,可以促使生产经营单位和从业人员共同认真遵守安全生产法律、法规和标准,及时纠正和处理违反安全生产法律、法规和标准的行为,真正做到“有法必依,执法必严、违法必究”。因此,加强安全生产法制监督管理,其意义表现在:加强各级人民政府对安全生产工作的领导。《安全生产法》明确规定了各级人民政府在安全生产工作中的地位、任务和责任。只要各级人民政府特别是地方人民政府真正把安全生产当作重要工作来抓,处理好安全生产与稳定发展的关系,加强领导,采取有力措施,就能够遏制重大、特大事故,促进地方经济发展。促进安全生产监管部门和有关部门的依法行政。

《安全生产法》规定了各级安全生产监督管理部门是执法主体,依照本法对安全生产进行综合监督管理;同时规定了有关部门依照有关法律、行政法规规定的职责范围,对有关专项安全生产工作实施监督管理。这就把安全生产综合监督管理与专项监督管理的关系界定清楚了,有利于综合监管部门与专项监管部门依法各司其职,相互协同,齐抓共管,做好安全生产监督管理工作。

第二节 安全生产监督理论与技术

一、安全生产监督(察)机关的主要职责

安全生产监督(察)机关的主要职权如下。

①监督检查企业及其主管部门对安全生产的法规、制度、方针政策的贯彻执行情况。

②监督检查企业改善劳动条件计划的

实施及安全经费的使用情况。

③参加新建企业和重大技术改造项目的的设计审查和竣工验收;参加有关安全生产的新技术、新工艺、新设备、新材料的鉴定。

④检查企业单位的安全卫生状况,发现危及职工安全健康的重大隐患,及时向企业发出《劳动安全监察指令书》,限期消除隐患;逾期不改的,可令其停止作业,进行整顿。

⑤参加职工伤亡事故的调查和处理;对事故原因的分析和事故责任者的处理意见,如发生分歧意见时,由安全生产监察机关提出结论性意见。如仍有不同意见,应报同级人民政府或上一级安全生产监察机关裁定。

⑥开展安全卫生宣传和技术培训监督特种作业人员的考核和按国家规定发给合格证。

⑦对违反安全生产法规,造成严重后果的企业单位及责任者有权给予处罚;对于实现安全生产成绩显著的单位和个人给予奖励。

二、安全生产监督(察)机构的权力

有关国家安全生产和职业安全健康监察机构权力的规定较多,重要的有下面几点。

①县级以上各级人民政府行政主管部门依法对用人单位遵守劳动法律、法规的情况进行监督监察,对违反劳动法律、法规的行为有权制止,并责令改正(劳动法第85条)。

②县级以上各级人民政府主管部门监督检查人员执行公务,有权进入用人单位了解执行安全生产法律、法规的情况,查阅必要的资料,并对劳动场所进行检查

(劳动法第86条)。

③用人单位制定的劳动规章制度违反法律、法规规定的,由行政主管部门给予警告,责令改正;对生产人员造成损害的应当承担赔偿责任(劳动法第89条)。

④用人单位违反本法规定,延长劳动者工作时间的,由行政主管部门给予警告,责令改正,并可以处以罚款(劳动法第90条)。

⑤用人单位的劳动安全设施和劳动卫生条件不符合国家规定或者未向劳动者提供必要的劳动防护用品和劳动保护设施的,由行政主管部门或者有关部门责令改正,可以处以罚款;情节严重的提请县级以上人民政府决定责令停产整顿;对事故隐患不采取措施,致使发生重大事故,造成劳动者生命和财产损失的,对责任人员按照刑法第一百八十七条的规定追究刑事责任(劳动法第92条)。

⑥用人单位无理阻挠行政主管部门、有关部门及其工作人员行使监督检查权,打击报复举报人员的,由行政主管部门或者有关部门处以罚款;构成犯罪的,对责任人员依法追究刑事责任(劳动法第101条)。

另外,监察机构有权发布《职业安全健康监察指令书》,指出用人单位在职业安全健康方面存在的问题,并要求限期解决。对违反职业安全健康法规,发生伤亡事故,或有重大隐患和严重职业危害的用人单位,经报告行政主管部门批准,根据情节轻重给予经济处罚或令其存在隐患的部分停产整顿。对有关责任人员,提请用人单位主管部门给予行政处分;情节严重、触犯刑律的,提请司法机关依法惩处。

上述这些职权,保证了安全生产和职业安全健康监察工作的正常开展。

三、安全生产监督管理的基本原则

安全生产监督管理的基本原则如下。

(1) 坚持“有法必依,执法必严,违法必究”的原则

有法必依,包括执行和遵守两个方面。首先表现在职业安全健康监察机构和人员在工作中要严格遵守法律,依法办事。对司法机关来说,在审理案件时,必须依照以事实为依据、以法律为准绳的原则。对用人单位和劳动者来说,就是必须严格遵守职业安全健康法律、法规和制度。

执法必严,就是指执法机关和执法人员都必须严格地依照法律规定办事,维护法律的尊严和权威。对司法机关来说,在审理案件中,在定罪量刑、刑罚轻重等方面,都必须严格依照法律的规定办事。执法必严的另一层意思是不受其他行政机关、团体或个人对判定活动的非法干涉。

违法必究,就是对一切违法犯罪行为都必须认真审查,依法惩处。任何人都不得凌驾于法律之上或超越于法律之外,谁也不能享受法律规定以外的特权。坚持违法必究、法律面前人人平等,是一项重要的社会主义法制原则。只有严格地执行这一原则,才能有效地保证社会主义法制的统一性和严肃性。

(2) 坚持以事实为依据,以法律为准绳的原则

违法事实是进行处理或处罚的客观依据。在对检查或举报的案例进行监察和执法时,必须深入调查,收集可靠证据,查清事实。实事求是地查明、核对违法事实,使认定的违法事实有充分的证据,经得起历史的检验。

法律法规的规定是处罚的惟一准绳。职业安全健康监察部门在处罚时,必须依

据法律法规的具体条款,准确、适当的处罚。

职业安全健康监察部门在执法过程中,必须尊重客观事实,同时严格依照法律规定进行正确执法。

(3) 坚持行为监察与技术监察相结合的原则

国家职业安全健康监察工作,不仅实施行为监督(监督检查用人单位及其领导人员的管理行为,包括各项规章制度和管理活动是否符合安全生产法规的要求),而且实施技术监督,就是凭借技术手段,深入监督检查生产工艺过程、设备、原材料和劳动环境的安全卫生状况及其防护技术条件。只有把行为监督和技术监督结合起来,突出行为监督的作用,才能在科学技术不断进步的条件下,通过法制手段,有效地实现职业安全健康国家监督的目的。

(4) 坚持监察与服务相结合的原则

职业安全健康监察机构既要严肃认真地进行监督检查,及时据出强化预防措施的要求,揭露和纠正职业安全健康的缺陷和偏差,又要满腔热情地帮助用人单位进行宣传教育和技术培训,提供有关信息和科技情报,指导和帮助用人单位做好职业安全健康工作,以实现安全与生产的统一。

(5) 坚持教育与惩罚相结合的原则

惩罚与教育相结合的原则的含义是:处罚不仅是惩治违法的武器,同时也起着教育作用。它的教育作用主要是一方面通过学习、理解和掌握法律;另一方面通过对违法责任的处罚,达到教育别人不犯同类违法行为及当事人重犯类似违法行为的目的。

四、安全生产监督程序

监督机构一般是有计划地对各企业进

行监督检查。对企业根据不同情况进行排队,有重点地进行检查。

美国制定了“优先检查顺序原则”,将有特别危险的企业排在应检查的前列。检查之前一般先事先通知被查单位。法规规定谁要是透露了去检查的消息,要受到惩罚。监察员进入被查单位应出示证件(贴有照片),雇主或其代表必须进行验证。然后,召开有雇主或其代表、工会代表或工人等参加的会议,由监察员说明检查的原因和意图,并将应遵据的法规条文送交资方,提出检查的路线,由资方、劳方代表陪同进行检查。

检查过程中发现有违法地方,作记录并告知资方陪同人员(如劳方有违法行为,告知劳方)。检查完后召开总结会,监察员据出自己看法、建议和与会者共同讨论。监察员也可提出拟请上级签发的“改进通知书”或“禁止通知书”的具体意见。监察员回去后,企业若检到“改进通知书”或“禁止通知书”,应依照办理,否则依法惩处。如果不服,可在安全卫生法规定的期限内向工业法庭(或其他仲裁机构)据出申诉。雇主如拒不执行,监察员也有权据出申诉,由法庭做出终审、裁决。

安全生产监察程序是指监察活动的步骤和顺序。

(1) 监察准备

指对监察对象和任务进行的初步调查了解,是监察过程的开始。监察准备包括:确定检查对象,查阅有关法规和标准;了解检查对象的工艺流程、生产和安全卫生情况;制订检查计划;安排检查内容、方法、步骤;编写安全被查表或被查提纲,挑选和训练检查人员等。

(2) 听取汇报

深入被监察企业听取企业领导对执行

国家职业安全健康法规标准的情况和存在的问题及改进措施的汇报。

(3) 现场调查

实地了解作业状况,包括生产工艺、技术装备、防护措施、原材料等方面存在的问题。同时,采访工人并听取职工意见和建议,尤其在安全管理和改善劳动条件方面的问题和建议。

(4) 提出意见或建议

向用人单位负责人或有关人员通报检查情况,指出存在问题,提出整改意见和建议,指定完成期限。

(5) 发出《职业安全健康监察指令书》或《职业安全健康处罚决定书》

根据监察情况,把监察指令书(或通知书)下达给企业执行,限期整改。违法情节严重的,发出处罚决定书。

《职业安全健康监察指令书》是监察机构责成有关单位在规定的时间内,改进或纠正劳动保护、安全生产方面存在问题的指令性书面通知书。《职业安全健康监察指令书》包括两方面的内容:有关单位在职业安全健康方面存在的问题;为确保职工的安全、健康和生产的正常进行,提出限期整改的要求。企业接到《职业安全健康监察指令书》后,逾期不作改进的,职业安全健康监察机构应按有关规定发给《职业安全健康监察处罚决定书》,给予相应的经济处罚。《职业安全健康监察处罚决定书》是一项经济制裁措施,是教育有关企业或领导干部加强安全管理,保障职工劳动中的安全和健康的一种辅助手段。

五、建立安全监管员队伍

为保证国家有关安全生产法律、法规及标准的贯彻执行,各级人民政府都设立了综合管理安全生产的机构,并行使国家

监察职权;各有关部门、各级工会组织和多数企业也有管理安全生产的职能部门。据不完全统计,在我国长期推行的安全生产国家监察体制下,经国家认可的国家安全生产综合管理部门的安全监察人员有近万人,各有关部门和工会组织的安全生产管理队伍为有效防止伤亡事故和减少职业危害提供了基本保障。

六、安全监察员的职权

国家监察员拥有较大的权力,在出示证件后,监察员有权进入任何企业单位,必要时由警方陪送入内,检查企业执行安全卫生法的情况。监察员有权查阅文件、账目、资料、拍照、测量、记录、检取样品;向有关人员进行询问,要求书写证词;有权拆除或排除认为对员工的安全健康造成紧迫危险的物品等;经上级批准有权向经营者发出限令纠正违反安全生产法规的行为或禁止企业继续进行作业等。

安全监察员的主要职权如下。

①在所负责的范围内,凭证件可随时进入企业单位进行安全检查,并有权参加有关会议,调阅有关资料,向有关人员了解情况,但必须为企业保守机密。

②在现场检查时,发现有危及职工安全健康的情况,有权要求立即改正或限期解决;情况紧急时,有权停止作业,然后通知企业领导人迅速处理。

③向企业主管部门和劳动安全监察机关反映劳动安全情况。

在我国劳动安全监察由出自各级行政主管部门(经贸委)代表政府进行国家监察。我国是实行国家监察、行政管理、群众监督相结合的工作体制。行政管理包括企业及主管部门建立安全生产责任制以及

各工种的岗位责任制,贯彻安全生产方针和“管生产必须管安全”的原则,改善劳动条件。群众监督是通过工会组织监督企业及主管部门保障职工的安全健康和主人翁的权利。国家监察、行业管理、群众监督代表三方面,各自形成系统,三方要互相支持,密切配合,相辅相成,才能实现安全生产、文明生产。

七、发挥技术检测检验的作用

安全监察特别是行业和专业性的安全监察,如矿山安全监察、特种设备的安全监察等,都需要依据技术检验的结果作为证据。为此,长期以来,我国各地区和行业建立了安全生产检测检验机构,开展了特种设备的安全检验和职业危害检测以及劳动防护用品的质量监督检验。至20世纪90年代中后期,全国已有安全生产检测机构近400个,取得资格证书的锅炉压力容器检验单位900余家,特种劳动防护用品质检机构近20个,各种检测机构人员约1.5万人,已初步形成国家级、省级、地(市)级三个层次不同职责的检测检验体系,为安全生产监督管理和企业安全生产做了大量的工作。

第三节 安全生产综合监管

国家监察是指国家法规授权行政主管部门设立的监察机关,对企业、事业和有关机构,履行安全生产职责和执行安全生产法规、政策情况依法进行监察、纠正和惩戒的工作。

一、国家安全生产监察的职权范围

国家安全生产监察的职权如下。

①对遵守、执行安全生产法规各项规

定的情况实行经常性监督检查。

②对新、改、扩建工程项目、特种设备、严重有害作业场所、特种作业人员进行专门的预防性审查认可或认证。

③对重大隐患、严重职业危害,以及不具备安全生产条件的企业令其改进、停止危险(危害)部分的作业。

④对事故企事业单位及直接责任者进行处罚,并追究其行政或刑事责任。

⑤参加和监督职工伤亡事故的调查和处理。

二、国家安全生产监察的方式

安全生产监察分为行为监察与技术监察两种方式。

(1) 行为监察

行为监察的内容包括组织管理、规章制度建设、职工教育培训、各级安全生产责任制的实施等。行为监察的目的和作用在于提高安全意识,在工作中切实落实安全措施,其中对违章指挥、违章操作、违反劳动纪律的不安全行为,要严肃纠正和处理。据调查,因违章的不安全行为所造成的事故约占事故总数的70%以上。

(2) 技术监察

技术监察是指对物质条件的监察。包括对新建、扩建、改建和技术改造工程项目的“三同时”监察;对用人单位现有防护措施与设施的完好率、使用率的监察;对个人防护用品的质量、配备与作用的监察;对危险性较大的设备、危害性较严重的作业场所和特殊工种作业的监察等。技术监察的特点是专业性强、技术要求高,往往需要专门的检测检验机构提供数据。技术监察多是从“本质安全”上着手,是监察的重要内容。

从专业监察的角度划分,国家安全生产

察的种类有一般监察、专门监察和事故监察。

三、安全生产一般监察

一般监察是对企业日常生产活动常规的全面监察。近几年来,在一般监察的具体内容、方法和频率等方面有了明确规定。如有的省市制定了一般监察考核标准,编制成监察程序表,按安全管理、安全技术、劳动卫生、女职工和未成年工劳动保护、工时休假、培训教育、事故调查等方面确定了几十项内容,这样就使一般监察做到了考核目标明确,标准统一。

这种监察活动有以下几种具体形式。

①不定期地组织监察执法活动 这种活动,有的是进行全面的职业安全健康检查,有的是对某些伤亡事故或职业危害严重的行业 and 单位进行重点检查。

按照职业安全健康检查考核标准进行系统的卫生检查和评定。部分地区,根据国家有关法规和系统工程原理,全面提出了用人单位安全管理、安全技术、劳动卫生、安全效果等方面的检查项目,规定了具体的检查内容和评分系数。职业安全健康监察机构依据这些标准,对用人单位实施定期检查、考核和评定,并分别授予用人单位安全生产先进单位、合格单位或不合格单位的标牌,指出存在的缺陷和问题,对用人单位安全生产工作起了促进作用。

②根据举报进行监察活动 监察机构根据职工对劳动保护事件的投诉和工会组织的检举、揭发,派员调查,依法进行处理。随着经济承包责任制和劳动合同制的推广,用人单位与职工间发生有关劳动保护争议逐渐增多。根据举报进行监察,可更有效地维护职工合法权益。

四、安全生产专门监察

专门监察是针对特殊问题进行的监察。

(1) 对生产性建设项目的监察

“三同时”监察就是一种专门性的安全生产监察,是总结我同几十年全国工业企业建设的安全生产经验教训而确立的。要做好这项工作就应从以下三个方面着手。首先,应加强制定建设项目“三同时”管理规定和职业安全健康设计规定,明确与基本建设项目实施“三同时”的职业安全健康措施,包括以改善劳动条件、防止伤亡事故和职业病为目的的一切技术措施。其次,健全监察程序,把好设计、施工、验收三道关。在初步设计阶段,执行建设项目职业安全健康设施送审单和审核通知单制度,认真审查扩充设计资料 and 文件,未经审查同意的不准交付施工;在施工设计和现场施工阶段,进行跟踪监察,防止削减职业安全健康设施;在竣工验收阶段,抓好预验收,发现问题限期改进,不符合职业安全健康法规的不准投产。有些地方还积极参加项目可行性论证活动,在建设前期进行调查和监督。再次,加强执法力度。在《违反〈中华人民共和国劳动法〉行政处罚办法》中规定,用人单位新建、改建、扩建和技术改造项目的职业安全健康设施未能与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用,安全卫生设施不符合国家规定标准的,应责令改正,并可处以 50000 元以下罚款。因此,对于违反“三同时”规定的用人单位,应给予警告、罚款等制裁,或者建议有关主管部门不发施工执照。

(2) 对特种设备的监察

特种设备是指危险性较大、易导致人身和设备事故的机械设备。对其监察的范

围,包括锅炉、压力容器、起重机械、压力机械、木工机械、厂内运输机械、防爆电器、厂内机动车辆等危险性较大的生产设备、设施,以及安全专用仪器、装置、工具等特种设备。《漏电保护器安全监察规定》中对生产和销售、安装与管理以及监督检验作了具体规定。《起重机械安全监察规定》中对设计与制度、安装与修理、使用与管理等都提出了明确要求。与此配套的《起重机械超载保护装置安全技术规范》(GB 12602—1990)规定了起重机械超载保护要求、技术要求、试验方法、检验规则和安全措施。该标准适用于桥式起重机、门式(半门式)起重机、塔式起重机、流动式起重机、门座(半门座)起重机、铁路起重机、电动葫芦、固定式起重机等设备的超载保护装置等。为加强客运架空索道的安全监察与管理,针对事故后果严重等问题,国家发布了《客运架空索道安全运营与监察规定》。这个规定对安全运营和如何开展监察等都提出了具体的要求。从1992年2月起,全国备客运索道站实行《安全使用许可证》制度。各索道站在自检的基础上,填写《客运索道安全使用许可证申请表》,向省级行政主管部门(技术监督局)提出申请。省级行政主管部门(技术监督局)负责预审,并认真填写预审记录卡。对省级行政主管部门(技术监督局)预审合格的索道,由索道站在1个月内报架空索道安全监督检验中心进行检验审查。国家客运架空索道安全监督检验中心合格的审查索道材料报主管部门审核,由主管部门发放《安全使用许可证》。客运索道《安全使用许可证》,有效期为两年。另外,《客运架空索道安全规范》(GB12352—1990)国家标准,规定了客运架空索道的设计、制造、检验、使用与管

理等方面最基本的安全要求。这些法规对促进特种设备的监察起到积极的作用,使这项监察走向正轨。

(3) 对特种作业人员的监察

特种作业是指在劳动过程中容易发生伤亡事故,对操作者本人,尤其对他人和周围设施的安全有重大危害的作业,从事特种作业的人员称为特种作业人员。根据国家经贸委《特种作业人员安全技术培训考核管理办法》(13号令)的规定,特种作业的范围包括:电工作业;金属焊接切割作业;起重机械(含电梯)作业;企业内机动车辆驾驶;登高架设作业;锅炉作业(含水质化验);压力容器操作;制冷作业;爆破作业;矿山通风作业(含瓦斯检验);矿山排本作业(含尾矿坝作业);由省、自治区、直辖市安全生产综合管理部门或国务院行业主管部门提出,并经国家经济贸易委员会批准的其他作业。为了加强全国特种作业人员安全技术培训考核管理工作,强化企业安全生产管理,增强企业领导的特种作业人员的安全生产意识,防止由于缺乏安全教育和必要的安全技术技能培训而引起的伤亡事故,国家经贸委将推行全国统一培训大纲、统一考核教材、统一证件的制度。特种作业人员在独立上岗作业前,必须进行专门的安全技术培训,并获得证书后方可上岗。行政主管部门对特种作业人员的安全技术考核与发证实施国家监察。特种作业人员安全技术考核包括安全技术理论考试与实际操作技能考核两部分,以实际操作技能考核为主。《特种作业人员操作证》由国家统一印制,地、市级以上行政主管部门负责签发,全国通用。取得《特种作业人员操作证》者,每两年进行一次复审。未按期复审或复审不合格者,其操作证自行失效。