

全国安全生产培训系列教材

烟花爆竹生产经营单位 主要负责人和 安全生产管理人员培训教材（上册）

国家安全生产监督管理总局培训中心 组织编写

煤炭工业出版社

烟花爆竹生产经营单位主要负责人和 安全生产管理人员培训教材

上 册

国家安全生产监督管理总局培训中心 组织编写

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书依据烟花爆竹生产经营单位主要负责人安全培训大纲（试行）、烟花爆竹生产经营单位安全管理人员培训大纲（试行）编写，包括烟花爆竹安全管理法律、法规及技术标准，烟花爆竹安全基础知识，烟花爆竹安全生产与安全经营，烟花爆竹生产经营企业安全评价，烟花爆竹安全管理，职业危害与预防等内容。其中安全法律、法规等有关章节的编写既注意到基本内容，更注意到与烟花爆竹安全密切相关的实际问题，并尽量将相关安全法律、法规和国家标准的全部内容引入本书。

本书可作为烟花爆竹生产经营单位主要负责人和安全管理人员的培训教材，也可作为烟花爆竹生产经营单位从业人员的培训参考书，并可供其他安全技术培训和相关人员自学阅读。

图书在版编目（CIP）数据

烟花爆竹生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员培训教材
（上、下册）/国家安全生产监督管理总局培训中心组织编写. —北
京：煤炭工业出版社，2006

ISBN 7-5020-2895-1

I. 烟… II. 国… III. ①爆竹-安全管理-法规-中国-教材②爆
竹-生产-安全技术-技术培训-教材 IV. ①D922.14 ②TQ567.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2006）第 049512 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
煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

开本 787mm×1092mm¹/₁₆ 印张 16¹/₄
字数 359 千字 印数 1—5,000
2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
社内编号 5682 定价 50.00 元
（上、下册）

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

编 审 委 员 会

主 任 孙华山

副 主 任 张平远 刘继文

委 员 刘幼贞 赖 辉 苗 忻 李永红 李总根
张文杰 张兴林 刘翠霞

主 编 张 奇

编写人员 张 奇 白春华 郭彦懿 梁慧敏

序

党和国家高度重视安全生产。党的十六届五中全会确立了安全发展的指导原则，提出了“十一五”时期安全生产的奋斗目标、主要任务和政策措施。在党中央、国务院领导下，依靠各地区、各部门和各单位共同努力，当前在经济持续高速增长的情况下，全国安全生产保持了总体稳定、趋于好转的发展态势。

但由于多种原因的影响，安全生产形势依然严峻，特大事故多发尚未得到有效控制，重点行业领域的问题仍然相当严重。从国内外的统计分析资料来看，绝大多数事故的发生是由人的不安全行为造成的，具体表现为安全知识不够，安全意识不强，安全习惯不良。而提高安全知识，增强安全意识，改善安全习惯，最有效的手段之一就是强化安全教育培训。安全生产的实践证明，人对安全生产的重视程度、管理水平、操作技能等直接作用于安全生产，因此，安全培训是安全生产重要的基础性工作之一，是搞好安全生产的治本之策，是建立安全生产长效机制的重要举措，是提高从业人员安全素质和安全生产技能，强化安全意识的有效途径，充分、有效地发挥培训教育的作用，对促进安全生产工作，落实以人为本的科学发展观具有十分重要的作用。

为把安全教育培训工作纳入法制化、规范化轨道，必须大力加强安全培训教材的编写工作。根据“生产经营单位主要负责人、安全生产管理人员安全生产培训大纲”，国家安全生产监督管理总局培训中心组织力量编写了《全国安全生产培训系列教材》，其中的《煤矿主要负责人和安全生产管理人员培训教材》，《金属非金属矿山主要负责人和安全生产管理人员培训教材》，《危险化学品生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员培训教材》已经出版，《烟花爆竹生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员培训教材》已经通过有关专家审定，即将出版。这对于保证安全培训教学质量，切实提高这一领域相关人员的安全管理水平和专业技能具有重要意义。

希望本套系列教材能够满足安全教育培训工作的需要，并在今后的教学培训实践中，不断探索、积累、完善，真正形成一套安全培训的精品教材，为实现“十一五”安全生产奋斗目标做出积极贡献。

孙华品

国家安全生产监督管理总局副局长

二〇〇六年十月

前 言

烟花爆竹生产、经营是易燃、易爆的危险行业，如有疏忽，则会酿成事故，造成重大人身伤亡和财产损失。因此，企业负责人、技术管理人员及从业工人应牢固地树立安全第一的思想，切实搞好安会工作。近年来，随着人民生活水平的日益提高，对节日要求的各种烟花爆竹的数量、品种与日俱增，加上国际交往的发展、出口量的增加等，大大促进了烟花爆竹的生产和经营，一些原有的烟花爆竹厂不断发展壮大。与此同时，烟花爆竹生产、经营中出现的事故也频频发生，伤亡惨重，损失巨大。其原因包括企业缺乏安全第一的思想，只追求产量、花样、品种，而忽略安全工作；工房设计不合理，没有有效的防护装置；生产工艺落后，技术力量薄弱，缺乏科学知识，缺少分析测试手段等；企业负责人和安全生产管理人员缺乏安全知识和专业知识，管理水平低，没有建立一整套安全管理制度，或有制度而执行不力等。

生产中的危险性是客观存在的，但人们可以掌握规律，采取有效的措施，使不安会的因素受到限制或排除，保证安全生产。要搞好生产安全管理工作，必须坚持进行生产安全教育。只有通过教育提高人们的安全意识，管理工作才能行之有效；否则，生产安全管理就无法进行，甚至会出现只抓生产、不顾安全的问题。作为烟花爆竹企业的负责人和安全生产管理人员，不仅要熟悉烟花爆竹生产技术，还要了解和掌握烟花爆竹安全生产和经营相关的法律、法规。

本套教材根据国家安全生产监督管理局制定的《烟花爆竹生产经营单位主要负责人安全培训教材大纲（试行）》编写，其中上册内容包括烟花爆竹安全管理法律、法规及技术标准、烟花爆竹安全基础知识、烟花爆竹安全生产与安全经营、烟花爆竹生产经营企业安全评价、烟花爆竹安全管理、职业危害与预防；下册内容包括烟花爆竹工厂的安全设计，烟花爆竹安全生产技术，防火、防爆与消防安全技术，重大危险源辨识与事故救援预案和典型案例分析。

本套教材在编写过程中，得到了国家安全生产监督管理局有关部门大力支持，多位专家对书稿进行了详细的审阅并提出了宝贵的修改意见。对此，作者向他们表示诚挚的感谢！

书稿完成以后，历经多次修改，但由于作者水平所限，书中难免有不妥之处，恳请读者批评指正。

编 者

2006年5月

目 录

第一章 烟花爆竹安全管理法律、法规及技术标准	1
第一节 概述	1
第二节 我国现行烟花爆竹安全生产监管体制	2
第三节 烟花爆竹安全生产经营相关法律、法规	12
第四节 烟花爆竹安全生产相关的质量标准	39
第五节 烟花爆竹出口的管理规定	41
第二章 烟花爆竹安全基础知识	42
第一节 烟花爆竹的术语与分级、分类	42
第二节 烟花爆竹的储存、运输及包装要求	47
第三节 废弃物品的处置知识	51
第三章 烟花爆竹安全生产与安全经营	53
第一节 烟花爆竹安全生产的主要管理制度	53
第二节 烟花爆竹生产、经营单位岗位人员的权利与义务	54
第三节 烟花爆竹企业安全教育与培训	62
第四节 商业、供销社系统烟花爆竹的安全经营	74
第五节 烟花爆竹生产、经营许可证办理	77
第四章 烟花爆竹生产经营企业安全评价	83
第一节 适用法规及评价标准	83
第二节 安全评价资料审核	84
第三节 现场评价及结论	87
第四节 烟花爆竹销售单位安全评价导则	88
第五章 烟花爆竹安全管理	92
第一节 现代安全管理体系概述	92
第二节 健康、安全、环境管理体系 (HSE)	92
第三节 职业健康安全管理体系 (OSHMS)	96
第四节 安全管理方法	99
第五节 国内、外烟花爆竹生产经营安全管理	104

第六章 职业危害与预防	110
第一节 概述.....	110
第二节 烟花爆竹生产中的职业危害.....	112
第三节 职业危害防护.....	115
参考文献.....	117

第一章 烟花爆竹安全管理法律、法规及技术标准

第一节 概 述

在我国,烟花爆竹生产已有1400多年的历史。烟花爆竹既是我国一项非常具有传统特色的产品,也是大宗出口产品,在国际上享有盛誉。我国现有的烟花爆竹从业人员100万,生产企业6000家,产值150亿人民币,产量占世界总量的80%以上,是世界上最大的烟花爆竹生产国。我国烟花爆竹企业遍布各省,各类烟花品种3600多种,产品的出口额达4亿~5亿美元,主要产区为湖南、江西、广西、江苏、河北、安徽、四川、河南等。就烟花爆竹行业而言,因其技术含量不高,加上成本低廉,在一些经济不发达地区,许多农民把这一产业作为摆脱贫困和谋生的手段。

烟花爆竹俗称花炮,是以烟火药为原料制成的工艺美术品,通过引燃,发生燃烧、爆炸并伴有声、光、烟雾等效果。

根据燃放方法、燃放效果、产品的结构和制作工艺进行分类,烟花爆竹大体上分为两大类,即烟花和爆竹。燃放时能形成色彩、图案,产生音响效果,以视觉效果为主的产品称之为烟花;燃放时主体爆炸并能产生爆音、闪光等效果,以听觉效果为主的产品称之为爆竹。

烟花爆竹是一种特殊工艺品,具有下列特点:

(1) 烟花爆竹是易燃易爆的火工产品,其药物成分、物理现象和化学反应都十分复杂,从原材料到成品都是易燃易爆物质,在药剂的制作和产品生产过程中稍有不慎,就会引起燃烧和爆炸,甚至造成重大伤亡事故。

(2) 烟花爆竹是供人们欣赏的工艺品,也是商品,由于其产品组成核心是烟火药,所以不仅在生产制作过程中存在安全隐患,甚至在燃放中由于质量等各方面的原因也存在不安全的因素。

(3) 烟花爆竹产品的质量与安全是紧密相关的,国家强制性标准《烟花爆竹安全与质量》(GB 10631)、《烟花爆竹劳动安全技术规程》(GB 11652)充分说明了这一点。

生产烟花爆竹具有一定危险性,在其产、运、储、销、放的全过程中都涉及安全。随着烟花爆竹产业规模的不断壮大,产品种类、结构的复杂化,安全管理也随之复杂化。自2000年以来,我国相继发生了广东江门、江西萍乡、河北辛集、辽宁昌图的群死群伤的特重大事故。“安全第一,预防为主,综合治理”是我国安全生产的基本方针,烟花爆竹安全管理技术研究的目的是为烟花爆竹生产、使用等各个环节提供一个安全的平台,为经济发展和改革开放创造一个安全的环境。

为切实做好当前烟花爆竹安全生产工作,严防重特大事故发生,保障人民群众生命财产安全,2005年12月国务院发出通知,要求地方各级人民政府要认清面临的新形势,高度重视烟花爆竹安全生产工作,充分估计可能出现的问题,做好各项工作,确保不发生重大安全事故。要按照《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)、《烟花

爆竹安全管理条例》等有关规定，从烟花爆竹的生产、储存、运输、销售、燃放和应急救援等各个环节着手，切实落实责任，明确并细化应对措施，确保广大人民群众平安。要求地方各级人民政府要认真执行安全生产许可证制度，严格审批条件和审批程序，烟花爆竹新建、改建、扩建项目必须严格按照国家规定审批，严格按照“三同时”（即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）的规定进行安全审查和竣工验收。要求地方各级人民政府严格烟花爆竹销售单位的资质审核，建立、健全烟花爆竹批发单位和零售网点的安全责任制和管理制度。烟花爆竹储存仓库要符合《烟花爆竹工厂设计安全规范》有关规定，严禁超员、超量、超能力生产和储存。要实行烟花爆竹销售配送制度，严格限制并合理布设市区烟花爆竹零售网点。烟花爆竹及具有爆炸性的半成品、原材料的运输，必须依法取得相关运输许可，严禁违规和超载运输。要求地方各级人民政府要按照《烟花爆竹安全与质量》产品分级分类的有关规定，确定进入市场的烟花爆竹品种、规格，对产品质量包括标志、包装、外观、部件、药种、药量、安全性能、燃放性能等严格把关，防止不合格产品和违法产品流入市场。要求地方各级人民政府积极推行烟花爆竹安全标准化，加强企业基础管理，加大烟花爆竹安全标准的贯彻执行力度，鼓励烟花爆竹安全技术的开发研究。要采取措施实行生产工厂化，用机械化代替手工操作，禁止家庭作坊生产烟花爆竹。要改善烟花爆竹生产企业作业场所条件，降低人员密度，杜绝超能力、超药量、超定员生产。对生产作业人员，要严格进行技术培训和岗前教育，提高技术操作能力和安全生产意识。要求各地区、各部门要建立、健全烟花爆竹安全生产责任制，全面加强安全监督管理。要采取措施加大监督检查力度，落实烟花爆竹生产、储存、运输、销售、燃放、应急救援等各个环节的安全责任。要严肃查处生产安全事故，依法追究相关责任人和有关负责人的责任。要求各地区要根据本地实际研究制订具体细化措施，把各项要求落实到基层和企业。

第二节 我国现行烟花爆竹安全生产监管体制

一、国家安全生产监督管理体制

《安全生产法》第九条对安全生产的监督管理体制作了规定：

（1）国务院负责安全生产监督管理的部门依照安全生产法，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安全生产法，对本行政区域安全生产工作实施综合监督管理。

这里讲的“国务院负责安全生产监督管理的部门”，按照现行的国务院机构设置，是指国家安全生产监督管理总局（国家煤矿安全监察局）。“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”，是指由地方政府依照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的规定确定的本级政府负责安全生产监督管理的部门。

依据安全生产法规定，国务院负责安全生产监督管理的部门和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，对安全生产实施综合监督管理职责主要包括：依照有关法律、法规的规定，对涉及安全生产的事项进行审批、验收；依法对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查；按照国务院规

定的权限组织对重大事故的调查处理；对违反安全生产法的行为依法给予行政处罚等。

(2) 国务院有关部门依照安全生产法和其他有关法律、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；县级以上地方各级人民政府有关部门依照安全生产法和其他有关法律、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。

这里讲的“国务院有关部门”是指除国家安全生产监督管理总局（国家煤矿安全监察局）以外的依照有关法律、行政法规和国务院的规定，对有关的安全生产事项负有监督管理职责的部门。“县级以上地方各级人民政府有关部门”是指除本级政府负责安全生产监督管理部门以外的，依照有关法律、行政法规、地方性法规和本级人民政府对其部门职责划分的规定，对安全生产负有监督管理职责的部门。例如，按照建筑法和国务院的规定，由建设部负责房屋等建筑工程的安全生产的监督管理；按照国务院发布的《危险化学品安全管理条例》这一行政法规的规定，由国务院经济贸易综合管理部门和省、自治区、直辖市人民政府经济贸易管理部门负责危险化学品安全监督管理综合工作，负责对危险化学品生产、储存企业的设立及其改建、扩建是否具备保证安全生产的条件等进行审查，负责危险化学品事故应急救援的组织和协调，以及相关的监督检查工作。依照法律、法规，对安全生产负有监督管理职责的国务院和县级以上地方各级人民政府的有关部门，应当依法履行各自的职责。

国务院有关部门应当按照保障安全生产的要求，依法及时制定有关的国家标准或者行业标准，并根据科技进步和经济发展适时修订。

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。

我国国家行政管理体制已进行了多次改革，政府部门不再直接管理企业的安全生产，主要依靠政策、法律、法规去规范生产经营活动的安全。国家对安全生产的监督管理方式，一是制定规则规范，二是实施监督执法。政府部门依法实施监督管理，对安全生产违法行为实施法律制裁，这是一种更高层次的间接管理方式。

《安全生产法》将综合监管部门的地位、职责和监管手段法制化，依法确立了综合监管与专项监管相结合的安全生产监督管理体制，体现了政府各部门齐抓共管的原则。国家建立了自上而下的安全生产综合监管体系，强化了对地方各级人民政府及其有关部门的安全生产监督管理工作的协调、指导和监督。

20 世纪 90 年代，国家的安全生产立法主要是解决当时安全生产的突出矛盾，采取的是一些临时性、应急性的管理措施。20 世纪 90 年代以后，非公有制经济成分的比重越来越大。由于多数私营、民营企业处于资本原始积累阶段，业主为了追求利润最大化，对企业安全生产方面投入很少，有的甚至不投入，因而安全生产条件差、管理水平低、事故高发的非公有制企业安全生产成为法制的薄弱环节。为此，国家安全生产立法将安全生产条件差、事故高发的非公有制企业作为监管重点，加大了法律规范的力度。进入 21 世纪以来，则以构建法律制度为基础、以完善长效机制为重点进行安全生产的立法工作。在贯彻实施《安全生产法》的过程中，各级人民政府十分重视探索、建立安全生产长效机制，并已经建立了企业自我约束机制、事故隐患防范机制、事故应急处理机制、安全监督检查机制、联合督察执法机制、重大事项协调机制、社会舆论监督机制等。

随着社会主义法制建设的不断完善，各级政府和安全生产监管部门依法行政的观念逐

渐增强，法律已经成为安全生产监督管理的主要手段。

政府对安全生产的监管工作重视预防为主、事前防范，强调安全生产监管工作重心下移、关口前移，注重抓基层、抓基础，从源头上解决问题，积极、主动、预防性的安全生产监管贯穿于安全生产的各个环节。

实现安全生产，不仅要规范人的不安全行为，也要运用先进的科学技术改善安全装备，创造安全的工作环境，既要有严格的法律规范，又要有科学的技术规范，两者相辅相成。安全技术规范逐步法制化，既是我国安全生产法制的显著特点，又是未来发展的必然趋势。法律将技术规范作为法律规范的内容加以规定，这就赋予技术规范以法律上的约束力和强制力，必将进一步提升我国生产安全管理的科技含量。

二、安全生产的国家监督

安全生产的国家监督，主要是指县级以上地方各级人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门对安全生产工作的监督管理。安全生产涉及人民群众的生命和财产安全、国民经济的持续健康发展，以及社会稳定的大局，是一项社会性、经济性、政治性很强的工作，在国家的政治、经济、生活中具有重要地位。

“安全生产，政府有责”。必须充分发挥政府特别是县级以上地方各级人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的监督管理作用。因此，安全生产的国家监督主要是县级以上地方各级人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门的监督。同时，为了督促负有安全生产监督管理职责的部门及其工作人员依法履行安全生产监督管理职责，监察机关依照有关行政监察法规的规定，有权对负有安全生产监督管理职责的部门及其工作人员履行监督检查职责的情况实施监察。可以说，监察机关的监察是一种“对监督者的监督”。因此，监察机关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情况实施监察，也是安全生产国家监督的一个重要内容。

通常情况下，对生产经营单位的安全生产检查，应当由政府有关部门依照有关法律、法规、规章的规定，在各自的职责范围内分别或者联合进行。政府的职责主要是加强对安全生产工作的领导，支持督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责，对安全生产监督管理中存在的重大问题及时予以协调、解决。但是，为了切实加强安全生产监督检查，保障安全生产，还应当赋予县级以上地方各级人民政府在安全生产监督检查中相应的责任。这也是“安全生产，政府有责”的具体体现和要求。因此，县级以上地方各级人民政府在安全生产监督管理中的一个重要职责就是，根据本行政区域内的安全生产状况，组织有关部门对容易发生重大生产安全事故的生产经营单位进行严格检查，并及时处理发现的事故隐患。

（一）县级以上地方各级人民政府组织安全生产检查的职责

1. 组织检查的主体是县级以上地方各级人民政府

县级以上地方各级人民政府，包括省、自治区、直辖市人民政府，市（地、州）人民政府和县（市、区）人民政府。把组织安全生产检查的责任落在县级以上地方各级人民政府，既体现了安全生产主要由地方各级人民政府负责的原则，也符合我国各级政府行政管理权限划分的实际情况，在操作上较为可行，有利于安全生产检查工作的落实。应当说明的是，根据国务院（中央人民政府）所担负的职责以及乡镇人民政府的实际情况，

《安全生产法》没有规定国务院和乡镇人民政府组织安全生产检查，但这并不意味着他们在安全生产监督管理中没有责任，也不意味着他们不可以组织有关安全生产检查。

2. 县级以上地方各级人民政府组织的检查不同于一般的日常性检查

县级以上地方各级人民政府组织进行的安全生产检查，和其有关部门在各自职责范围内进行的经常性的监督检查不完全相同。地方各级人民政府对本行政区域内的行政工作负有全面的责任，工作头绪多、任务繁重，如果要求所有的日常性安全生产检查都由政府负责组织，不仅做不到，而且也会使有关职能部门的作用不能充分发挥。因此，县级以上地方各级人民政府组织的检查不是一种日常性的检查。

首先，组织这类检查要根据本行政区域内的安全生产状况而定。这就要求县级以上地方各级人民政府要从总体上切实了解、掌握本行政区域内的安全生产状况，并根据安全生产状况决定组织检查的次数、规模、范围，以及参加检查的部门等。判断安全生产的状况，可以考虑以下因素：一是本地区生产经营单位的性质等客观情况，如危险性较大的生产经营单位（矿山，建筑施工，危险物品生产、储存等单位）所占的比例等；二是本地区生产经营单位安全生产保障的实际情况，包括安全生产管理制度，安全设施、设备、器材的保障情况，从业人员的教育培训情况等；三是近期内生产安全事故发生的情况，包括事故发生的频率及事故的性质等；四是时间等其他因素，如“五·一”、国庆节、春节等公共假期，以及是否举办大型群众性活动等。

其次，县级以上地方各级人民政府组织的检查，其对象是本行政区域内容易发生重大生产安全事故的单位，而不是所有的生产经营单位。因此，县级以上地方各级人民政府应当在调查研究的基础上，确定本行政区域内哪些生产经营单位是容易发生重大生产安全事故的单位。容易发生重大生产安全事故的单位，既包括性质上比较危险的单位，如矿山，建筑施工，危险品生产、储存、经营单位等，也包括一旦发生事故将造成重大人身伤亡或者财产损失的其他单位，还包括安全生产保障存在重大问题的生产经营单位。

3. 县级以上地方各级人民政府主要是发挥组织作用

从《安全生产法》第五十三条规定的要求看，县级以上地方各级人民政府的职责是组织有关部门进行检查，而不是直接检查。政府主要是发挥组织作用，具体检查工作仍应当由各负有安全生产监督管理职责的有关部门按照职责分工具体进行。例如，消防安全检查由公安消防机构具体负责，建筑质量安全检查由建筑行政部门具体负责，煤矿安全检查则由煤矿安全监察机构具体负责等。这也体现了既统一行动，又明确分工的原则，有利于检查取得更好的效果。

4. 县级以上地方各级人民政府检查必须严格进行

县级以上地方各级人民政府在组织有关部门对相关生产经营单位进行检查时，必须严格按照有关安全生产的法律、法规和有关国家标准或者行业标准，以及相关安全规程的规定，认真检查生产经营单位的安全生产状况，切实发现生产经营单位存在的安全生产问题并加以处理和解决，既不能搞形式、走过场，也不能降低标准和要求。

5. 县级以上地方各级人民政府要及时处理事故隐患

及时处理事故隐患，对防止生产安全事故的发生具有极其重要的意义，也是安全生产监督检查最重要的目的。县级以上地方各级人民政府在组织安全生产检查中，对发现的事故隐患必须处理，不能不了了之；事故隐患没有得到处理的，不能放过。同时，处理事故

隐患必须及时，不能拖延。处理事故隐患重在及时，关键在及时。不少生产安全事故的发生，都与事故隐患未得到及时处理有关。处理隐患的主要办法：对能够立即排除的隐患，应当责令立即排除；不能立即排除的，要责令限期排除，并可以根据具体情况，责令暂时停产、停业、停止使用或者更换、修复相关设备和器材等；情况紧急的，还可以责令从危险区域内撤出作业人员。

6. 县级以上地方各级人民政府必须认真履行职责

组织有关部门对本行政区域内容易发生重大生产安全事故的单位进行严格的检查，这是县级以上地方各级人民政府的一项法定职责。县级以上地方各级人民政府必须以对党和人民高度负责的精神，认真履行这一法定职责，对造成生产安全事故的，必须依照《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》，追究有关地方人民政府正职领导和其他责任人员的行政责任；构成犯罪的，按照刑法有关规定追究刑事责任。

（二）安全生产监管部门组织安全生产检查的职责

安全生产监管部门，包括负责安全生产监督管理的部门和其他有关部门，具体承担着对安全生产进行日常性监督检查的职责，其对安全生产的监督管理属于专门机关的监督管理，在安全生产监督管理中居于核心地位，发挥着极其重要的作用。

为了充分发挥安全生产监管部门的作用，《安全生产法》从以下几个方面对负有安全生产监督管理职责的部门作了规定：第一，明确要求负有安全生产监督管理职责的部门必须严格依法对涉及安全生产的事项进行审查批准并加强监督检查；第二，规范负有安全生产监督管理职责的部门审查、验收的行为；第三，赋予负有安全生产监督管理职责的部门以相应的权力；第四，明确对安全生产监督检查人员的素质要求以及执行监督检查任务时应当遵守的原则；第五，明确要求安全生产监督检查人员对检查情况作出书面记录并签字；第六，对负有安全生产监督管理职责的部门应当互相配合作出了原则要求。

《安全生产法》第五十四条规定：“依照本法第九条规定对安全生产负有监督管理职责的部门（以下统称负有安全生产监督管理职责的部门）依照有关法律、法规的规定，对涉及安全生产的事项需要审查批准（包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等，下同）或者验收的，必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查；不符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的，不得批准或者验收通过。对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的，负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔，并依法予以处理。对已经依法取得批准的单位，负责行政审批的部门发现其不再具备安全生产条件的，应当撤销原批准。”这是对安全生产监督管理部门应当严格依法审批涉及安全生产的事项并及时进行监督检查的原则规定。

负有安全生产监督管理职责的部门依照安全生产法和其他有关法律、行政法规的规定，负责对生产经营单位涉及安全生产的事项进行审查批准和验收以及进行监督检查，在安全生产监督管理中发挥着重要的作用。这些部门是否认真履行职责，能否严格按照法律、法规、国家标准或者行业标准规定的安全条件和程序对生产经营单位涉及安全生产的事项严格进行审查并及时进行监督检查，对于保障生产经营单位具备相应的安全生产条件，从根本上防止生产安全事故的发生，具有至关重要的作用。因此，负有安全生产监督管理职责的部门必须依法履行审批职责，并加强监督检查。具体有以下3个方面的要求。

1. 必须严把审批关

从实践中来看，负有安全生产监督管理职责的部门在对涉及安全生产的事项进行审查批准或者验收时把关不严，不严格按照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查的情况，并不在少数。有的部门在审查时失之于宽，有的甚至根本不予审查就予以批准或者验收通过，还有的不按照规定的程序进行审查。

造成把关不严的原因，有的是因为审批单位及其工作人员思想上对安全生产不够重视，对工作不负责任，玩忽职守；有的是照顾“人情”、“关系”，把法律规定放在一边；有的则存在各种腐败行为，如收受贿赂或者其他不正当利益，徇私枉法，为不具备安全生产条件的单位和个人大开“绿灯”。从实践中许多生产安全事故发生的原因来看，都与有关部门在对涉及安全生产的事项进行审查批准或者验收通过时把关不严有关。社会各界对这一问题的反映也较为强烈。

因此，负有安全生产监督管理职责的部门在对涉及安全生产的事项审查批准（包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等）或者验收时，必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序，严格、逐项进行审查，既不能降低标准、放宽条件，也不能违反程序要求，更不能不加审查。对于不符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的，一律不得批准或者验收通过，也不能搞所谓的“先批准，后整改”等。只有这样，才能防止不具备安全生产条件的单位和个人进入生产经营领域，从根本上保障安全生产。

2. 必须严肃处理未依法取得批准或者验收合格擅自从事有关活动的单位

实践中，一些单位未向有关负有安全生产监督管理职责的部门申请批准或者验收，即擅自从事涉及有关安全生产事项的活动；有的单位虽然向有关部门进行了申请，但因不符合法律、法规以及国家标准或者行业规定的安全生产条件而未获得批准或者验收通过，也从事有关的活动。这些未依法取得批准或者验收合格的单位，绝大部分都不具备基本的安全生产条件，不但严重威胁人民群众的生命和财产安全，同时也是一种严重的违法行为，必须依法予以严肃处理。

对这种情况，负责行政审批的部门无论是在日常监督检查中发现，还是经单位或者个人举报并经查实，都应当立即予以取缔，并依法予以处理。对这一原则，绝对不能含糊，必须切实执行，以保证安全生产监督管理不留死角，不留隐患。“依法予以处理”，是指在予以取缔的同时，必须依照安全生产法和其他有关法律、法规的规定，进行相应的处理；应当给予相应的行政处罚的，给予行政处罚；应当对有关责任人员给予相应的行政处分的，给予行政处分；认为涉嫌犯罪，需要追究有关单位和有关人员刑事责任的，依照《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件规定》移送有关司法机关处理。总之，不能不了了之。

3. 对不再具备安全生产条件的单位，应当撤销原批准

事物总是在不断发展变化的，一些已经依法取得批准的生产经营单位，随着时间的推移，可能会由于各种人为或者自然的原因不再具备安全生产条件。在这种情况下，如果允许其继续从事相关的生产经营活动，势必会给安全生产带来严重威胁。因此，负责对涉及安全生产的事项进行行政审批的部门不能一批了事，必须高度重视并切实加强审批后的监督检查，对取得批准的生产经营单位的安全生产条件进行及时、严格的检查，发现其不再具备安全生产条件的，应当撤销原批准。被撤销批准的单位不得继续从事相关的生产经营

活动，否则，应当按未经批准擅自从事有关活动予以处理。

三、安全生产的社会监督

安全生产是一项十分复杂的系统工程，从主体上说，涉及各行各业众多的生产经营单位，点多面广；从内容上说，既有物质条件方面的因素，又有管理方面的因素和人的素质因素，内容繁多。因此，做好安全生产监督管理工作，不仅需要政府以及负有安全生产监督管理职责的部门依法行使监督管理职责，加强监督管理，同时还必须充分鼓励和调动社会各方面力量对安全生产工作进行监督的积极性，群防群治，才有可能真正建立起经常性的、有效的监督机制。因此，《安全生产法》除明确规定了县级以上地方各级人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门对安全生产的监督管理外，还规定了有关社会力量对安全生产工作的监督，包括社会公众的监督、中介机构的监督、基层群众自治性组织的监督和新闻媒体的监督。相对于政府和负有安全生产监督管理职责的部门的监督，各种社会力量的监督可以称之为“安全生产的社会监督”。

（一）任何单位和个人都有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告事故隐患或举报安全生产违法行为

《安全生产法》第六十四条规定：“任何单位或者个人对事故隐患或者安全生产违法行为，均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报。”这是对单位和个人对有关安全生产事项的报告权和举报权的规定。

安全生产涉及各行各业，直接关系到广大人民群众切身利益。做好安全生产工作，必须充分发挥社会各界力量的监督作用。为了保证单位和个人能够切实发挥对安全生产的监督作用，必须为其进行监督提供方便、有效的途径。因此，《安全生产法》规定，任何单位和个人对事故隐患或者安全违法行为，有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报。

单位和个人有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告、举报的事项包括两类。一是事故隐患。由于事故隐患具有隐蔽性、危险性、形态多样性等特征，规定任何单位和个人有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告事故隐患，有利于及时发现更多的、特别是较为隐蔽的事故隐患，便于有关部门及时采取适当措施，消除隐患，防止事故发生，保障安全生产。二是安全生产违法行为。包括生产经营单位及其有关人员的安全生产违法行为，如不建立、健全安全生产责任制度，不投入保障安全生产条件所必需的资金，不对从业人员进行安全生产教育和培训，违章指挥、违章操作等；也包括政府、有关部门及其工作人员的安全生产违法行为，如不严格按照法定的安全生产条件对涉及安全生产的事项进行审查，不对生产经营单位进行严格的安全生产检查等。安全生产违法行为同样对安全生产具有直接的威胁，赋予单位和个人对安全生产违法行为以举报的权利，是对生产经营单位及其有关人员以及政府、有关部门及其工作人员的有效监督，有利于及时纠正安全生产违法行为，消除安全生产违法行为造成的后果，避免因此导致事故，保障安全生产。

（二）充分发挥各种社会组织的监督作用

1. 发挥安全生产中介服务机构的作用

《安全生产法》第六十二条规定：“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。”这是对有关安全生产中介服务机构的一些原则要求。

安全评价、认证、检测、检验是安全生产工作的重要环节。安全评价是指对生产经营单位的有关安全生产条件是否符合有关法律、法规和国家标准或者行业标准所提出的综合性意见。安全认证，是指根据生产经营单位申请，由有关机构对其安全生产条件是否达到一定的要求进行的证明，并发给其证书或者标志。安全检验、检测主要是指通过一定的技术手段，对与安全生产有关的设施、设备的质量性能或者某些物质的成分、含量等指标、参数所进行的验证、测量等。在安全生产工作中，安全评价、认证、检测、检验发挥着越来越重要的作用。

安全评价、认证、检测、检验报告（证明）是生产经营单位进行安全生产管理以及负责安全生产监督管理的部门履行安全生产监督管理职责的重要依据。一些法律、法规还要求生产经营单位必须进行相应的安全评价、认证、检测、检验。例如，根据《危险化学品安全管理条例》第九条的规定，设立危险化学品生产、储存企业应当向有关主管部门提出申请，并提供一系列文件，其中包括安全评价报告。该条例第十七条还规定，生产、储存、使用剧毒化学品的单位，应当对本单位的生产、储存装置每年进行一次安全评价；生产、储存、使用其他危险化学品的单位，应当对本单位的生产、储存装置每两年进行一次安全评价。

承担安全评价、认证、检测、检验的机构属于服务性的中介机构，其主要职责是接受有关生产经营单位或者负有安全生产监督管理职责的部门的委托，进行相应的安全评价、认证、检测、检验等技术服务工作。过去，这些工作有不少是由有关行政管理部门直接承担的，随着政府职能的转变，中介机构在这方面将会发挥越来越大的作用。安全评价、认证、检测、检验的结果已经成为生产经营单位安全生产管理以及负责安全生产监督管理的部门进行监督检查的重要参考，甚至是其对有关安全生产问题进行审批、决策的重要依据。

因此，安全评价、认证、检测、检验对安全生产工作既是一种技术上的监督，也是安全生产监督管理工作的重要组成部分。今后，还应当继续充分发挥安全生产中介服务机构的作用。

为了使安全生产中介服务机构真正发挥对安全生产的监督作用，必须对这类中介服务机构及其活动进行必要的规范。因此《安全生产法》规定，承担安全评价、认证、检测、检验的机构应当具备国家规定的条件。

由于安全评价、认证、检测、检验工作事关重大，又具有很强的专业性、技术性，因此，保证安全评价、认证、检测、检验结果的客观、真实、公正，一个重要的前提条件是承担安全评价、认证、检测、检验的机构必须具备相应的资质条件，如具有相应的专业技术人员；具备相应的合格的检验、检测设备和器材，具有严格、健全的内部业务管理制度等。一个不具备相应资质条件的中介机构，就不能提出客观、真实、公正的安全评价、认证、检测、检验结果。

实践中，一些不具备资质条件的中介机构为了谋取经济利益，置人民群众的生命和财产安全于不顾进行所谓的“安全评价、认证、检测、检验”活动，给安全生产造成严重隐患，这方面也有不少血的教训。因此，《安全生产法》明确要求承担安全评价、认证、检测、检验的机构必须具备国家规定的资质条件，是十分必要的，具有很强的现实意义。