

MEIKUANG KUANGSHAN JIANSHE YU ANQUAN SHENGCHAN GUANLI SHIWU QUANSHU

煤矿矿山 建设与安全生产管理 实务全书

吉林科学技术出版社

煤矿矿山建设与安全生产管理 实务全书

本书编委会 编

陈 伟 主编

(第三卷)

吉林科学技术出版社

第二章 安全生产责任制

第一节 安全生产责任制及其重要性

一、煤矿安全生产责任制

安全生产责任制,是根据“管生产必须管安全”的原则,以制度的形式,明确规定企业的每一位员工在生产部门活动中应负的安全责任,它是企业岗位责任制的一个重要组成部分,是企业最基本最核心的一项安全管理制度。

安全生产责任制规定了企业中,从最高领导阶层开始,到一般干部、技术人员,直至生产工人的职责范围,以便各负其责,从而促进企业通过计划、布置、总结、评比等手段,保证安全生产方针得到切实的贯彻执行。

安全生产责任制的实质是,在一个企业中,人人都享有管安全的权利,也有管安全的义务,真正达到既保证完成生产任务,又保证不出事故。

安全生产责任制明确规定,企业的法人代表是企业的第一安全责任人,企业的厂长(经理)必须把“安全第一、预防为主”的安全生产方针贯彻到企业的生产计划、方案和规划中,并以身作则,带头贯彻执行,同时监督和要求其他员工必须严格按照规定,进行操作。

安全生产责任的三个基本要素是:企业必须建立安全管理机构,企业的法人代表必须担当第一安全责任人,企业必须建立完善的安全管理制度。

二、煤矿安全生产责任制的重要性

第一,安全生产责任制是现代企业社会化大生产的必然要求。现代化生产一方面是一项复杂的人机工程,生产中的不安全、不卫生问题随着生产发展,工艺、设备的变化而不断产生和变化,只有落实安全责任,才能解决好生产中不断发展变化的不安全不卫生问题;另一方面,现代生产又有其广泛的社会性,生产分工越来越细,而完成一个生产任务又必须互相协作,密切配合。因此,必须加强生产的全员、全过程的安全管理,明确安全职责,才能保证安全生产。

第二,安全生产责任制是我国多年来安全生产实践的经验总结,是一项行之有效的制度。1963年国务院发布的《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》,把安全生产责任制作作为“规定”中的一项重要内容,使安全生产责任制成为安全生产一项基本法律制度,成

为建立安全生产责任制的法律依据。

随着我国经济改革的进一步深化,尤其是社会主义市场经济体制的建立,集体企业、私营企业、三资企业不断涌现,且在经济体制中占有越来越大的比例,我国的安全生产管理体制也发生了重大变化,1995年,为适应改革发展的需要,国家确立了“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督,劳动者遵章守纪”的劳动安全卫生工作体制,进一步落实了安全生产责任制,并且在全国范围内,建立起了以政府、行业管理部门、企业法人或法人代表为第一责任人的安全生产责任制,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。

多年的安全管理实践证明,凡是建立了安全生产责任制的企业,各级领导就能重视安全生产工作,认真贯彻劳动保护的方针、政策、法规,切实负起安全生产责任,在组织生产的同时,就能积极采取措施,有计划地改善劳动条件,保证安全生产。反之,企业安全工作,就会因为职责不明,互相推诿而无法进行,工伤事故和职业病就会不断发生。因此,要搞好企业的安全生产,必须建立和健全安全生产责任制。

企业建立安全生产责任制的具体作用是:

(1)建立安全生产责任制可以使企业各方面各类人员在生产中分担安全责任,职责明确,分工协作,共同努力做好安全工作。防止和克服安全工作中的混乱、互相推诿、无人负责的现象,把安全工作与生产工作从组织领导上统一起来。

(2)建立安全生产责任制可以更好地发挥企业安全专职机构的作用,使各方面职责明确地共同搞好安全工作,这既是对安全工作的加强,又是对安全专职机构工作职责的明确,使业务工作走上正轨,克服工作忙乱不务正业的现象,更好地发挥企业安全专职机构作为领导在安全工作上的助手和安全生产的组织者的作用。

(3)建立安全生产责任制,对于发生事故进行调查、处理,分清责任,吸取教训,改进工作都有积极作用和好处。

第二节 企业安全生产管理制度

一、企业安全生产管理制度的制定原则

安全生产责任制是企业一项最基本的安全生产制度,是各种劳动卫生制度的核心。它明确规定了企业法人、企业领导者、管理者及各类人员对安全生产应负的责任和必须履行的义务,是企业实现“分级管理、分线负责”,形成全员、全面、全过程纵横交错矩阵形安全管理体系及正常运行的关键。为了充分发挥它的作用,要做大量深入、细致的工作,首先要建立安全管理的组织机构,然后要建立安全管理制度,最后应建立执行安全管理制度的运行机制。

安全管理制度的制定是一项非常重要的工作,一般来说,制定安全管理制度应遵循以下原则:

(1)应该掌握国家、行业管理部门关于安全生产的规定和要求,安全管理制度必须符合国家有关安全管理法律、法令和法规。

(2)必须将“安全第一,预防为主”的安全生产方针为安全生产的根本宗旨,在任何时候、任何地方,首先考虑的是安全。

(3)安全管理制度必须适合企业的生产、经营特点,制定安全管理制度之前,应充分研究企业生产的工艺流程、危险源分布、员工的教育和学历状况、事故记录、环境状况等因素。

(4)安全管理制度的制定,要贯彻“纵向到底、横向到边”的原则,即制度要涵盖到企业生产的所有场所、所有人,现代企业的任何一个人的失误、违章,任何一个部件,哪怕一个螺丝钉损坏,都可能造成特别重大事故。

(5)安全管理制度,既有原则性,又有可操作性,条文要具体,制定的指标要切实可行。对于原则性的条款,必须颁布相应的执行细则。

(6)企业的各项规定要与安全管理制度配套,切忌各项制度与规定之间互相冲突。

(7)企业要制定明确的安全目标,实行目标责任制。

二、企业安全生产管理制度存在的问题

(一)安全生产管理制度缺乏科学性和完整性

现代企业制度要求企业管理科学,而有些企业安全生产责任制度内容十分简单,仅局限在控制事故指标方面。有的部分条款不符合国家现有法律、法规、标准。有的企业按厂级、科处级、车间负责人、班组长从上到下,按大类制订了内容相同的责任制,如领导干部责任制、中层干部责任制等。殊不知由于职能的不同,作业条件及作业对象的不同,在安全生产方面所承担的责任也是不同的。责任同职能不能对应,不能充分调动和发挥企业各职能部门在安全生产方面的主观能动作用,责任不能到位,使企业人、机、环境及生产经营过程部分失控。在安全管理中,纵横接口处的责任有的重叠,有的遗漏,造成了遇事不是相互推诿,就是无人管。在制订各级安全生产责任制时,必须明确规定各类人员在安全生产中,干什么,怎样干,干到什么程度,什么时间干,谁干,才能真正做到责任明确、工作有序。

(二)安全生产管理制度与企业现行组织机构不相对应

有的企业在制订责任制度时,为了走捷径,将兄弟企业的安全生产责任制度不加修改照搬过来,换个企业名称,反正“天下秀才是一家,你抄我来我抄他”,造成责任制与企业实际组织机构及职能不相对应。如有的企业本来没有铁路,却有《道叉工责任制》,闹了很多笑话。有的企业在改组、联合、兼并、租赁、承包经营、股份制改造等过程中,企业机构、产业结构、干部职务设置发生了很大变化,厂变成了集团、公司,厂长变成了董事长、经理,而原有安全生产责任制度没有作相应调整,已自然失效,形成无法可依的局面。

安全生产责任制必须充分体现“分级管理、分线负责”的原则,有岗位、有负责人就有

与之对应的安全生产责任制,安全生产责任制也必须与企业现行组织机构及职能相对应。在分级、分线的基础上进行分权分责。有的企业由于责、权、利的关系不协调,造成有权者不一定负责,负责者不一定有权,担风险者不一定获利,获利者不一定担风险。企业应当尽量做到责、权、利相当。有利于调动各级责任人的积极性,真正做到各负其责,各司其职。

(三) 安全生产管理制度与安全生产责任制不配套

如企业安技部门要对危险作业进行审批(履行这项责任),那么就应有相应的危险作业管理制度相配套。工艺部门不得允许不合格的工装流入生产岗位以免造成事故,那么就应有相应的工装设计、评定、验证、复制、修理、报废、保管、领用等一整套完整的管理制度。

往往一项安全工作要经历一个过程,或涉及多部门、多层次共同协作才能完成,那么就必须遵循一定的程序去各司其职,才能做到有条不紊。如三级安全教育、涉及横向有劳资、教育、安技、生产等部门,纵向涉及到厂级(公司)、车间(分厂、分公司)、班组等层次。所涉及的单位在三级教育中,干什么,怎样干,干到什么程度,什么时间干,谁干,根据程序和责任一一落实三级教育才有实效。有的企业新工人进厂,劳资部门未通知安技部门就分配到工作岗位,安技部门发现后才重新安排教育。劳资部门在三级教育方面干什么(通知安技部门),怎样干(向安技介绍新工人基本情况),干到什么程度(只干到知道进行教育的程度),什么时间干(新工人进厂即通知安技部门),谁干(谁负责这项工作,谁通知安技部门),都存在着问题,其三级安全教育程序也乱了套。因此,落实安全生产责任制必须有一套完整的劳动卫生制度和程序文件作支撑。

(四) 安全生产管理制度未按合法程序制定

新的安全管理体制后,规定企业自己负责安全管理,很多企业因此设置了相应的职能部门但是有些企业不少职能部门不知道企业安全管理制度中自己的安全生产职责,在别人告诉后却回答:“那是别人订的我们无法执行”。形成这种现象的原因,一是各职能部门的安全生产责任制文本不是职能部门自己起草的;二是由安技部门起草后,未通过各有关部门,成为“一家之言”;三是“拿来主义”,照抄兄弟单位的東西。由于责任制本身不具权威,企业安技部门实施监督检查时根本没有说服力。一旦企业出现异常事件去查找那些责任制文本资料来追查责任时,那些不伦不类的条款,使责任者或受害者都哭笑不得。这种被动式的落实责任制而不是用责任制充分调动各职能部门主观能动作用的办法,绝对是搞不好安全生产的。

制定安全法规,要弄清楚立法与司法的关系,立法有权威,司法才有力度。安全生产责任制是企业安全生产最基本、最核心的制度,不论是由那个职能部门起草制订,都必须由职代会讨论通过,厂长(经理)发布,这是企业由人治走向法治的必由之路,这样才能使各级领导在安全生产方面所肩负的责任落到实处。由职代会讨论通过,才能使安全生产责任制具有较高的权威性;厂长(经理)发布是对各级领导在安全生产方面定责授权的具体表现。有了较高权威性的制度和行动准则,有关部门实施监督、检查、考核,才能做到执

法必严。

第三节 煤矿矿山企业安全生产责任制的运行机制

一、安全管理制度执行中存在的问题及对策

安全生产责任制有了科学完整的内容——安全管理制度,就必须建立严密规范的工作程序,保证其有效运行效果,以达到保障安全的目的,任何好的制度不运行,形同虚设。企业要保证安全,就必须进行按照安全管理制度的规定,进行严格的考核。但是有的企业考核内容十分简单,不能全面地执行规定的所有内容,仅局限于事故指标;执行办法不完善,有的企业甚至不进行考核,顺其自然;有的企业在实施奖罚过程中随意性很大,根据个人好恶,想奖就奖,想罚就罚,企业仍然处于人治状态。安全管理制度运行后不考核,优劣不分,赏罚不明,会挫伤干部职工的积极性和工作热情,其运行也不会持久。

如何保证安全管理制度有效执行,有三点极为关键。

1. 企业的领导集体,尤其是主要负责人必须率先垂范,带头执行安全管理规定,以身作则,用自己的行为感召职工执行。

企业法人代表是企业安全生产第一责任人,是企业决策层中最高领导者,决策者的思想及行动对企业安全生产起着决定性的作用。企业安全生产涉及到100%的设施设备、100%的部门、100%的人员。根据安全生产责任制的要求,各类人员在安全生产方面都有各自的责任和义务,决策层中的副职,受第一责任人的委托,主持领导某一方面的工作;企业法人代表是企业最高组织、指挥者,必须主动承担全面领导责任,亲自抓好安全生产工作,保证劳动者在劳动过程中的安全和健康,保障财产不受损失。同时,安全生产需要大量的资金、物资、技术、时间、人力和组织机构的投入,企业各职能部门能力再大,工作再认真,但决策者不支持也不能搞好。只有企业法人代表根据企业实际情况和能力作出正确的决策和承诺,亲自去组织、部署和指挥才能逐步实现。安全生产工作量大面广、错综复杂,必须按照“分级管理,分线负责”的原则,理顺关系,发布规范,定责授权,才能使各级领导各负其责、各司其责。企业法人代表具有最高协调能力和相应权力,只有亲自抓才能实现。安全生产关系到广大干部职工及国家财产的安危,是保持社会长治久安的重要因素之一,从党性的高度和政治的高度也要求企业法人代表不断完善自我,首先从思想、组织、职责和工作四个方面到位,抓好安全生产,做广大人民群众的楷模,“身正为范”,首先正己,然后正人,各级安全生产责任制才能得以全面落实。

2. 国家和行业主管部门应制定相关法律、法规,对企业的法人或法人代表在安全管理的责任和义务,违反安全规定、不履行安全职责和义务的处罚措施(包括行政、法律和经济处罚),作出明确的规定。我国目前已作出一些规定,例如1997年10月20日由国务院转发劳动部《关于认真落实安全生产责任制的意见》中规定了企业安全责任。其中主要内容有:

(1)企业必须严格执行安全生产法律、法规和标准,完善企业安全生产规章制度和安全操作规程。

(2)企业法定代表人必须通过安全生产技术知识考核,对本企业的安全生产全面负责。

(3)企业建立安全生产责任制。在承包经营责任制中,要明确规定有关安全生产的职责。

(4)企业必须设置安全生产管理机构,配备安全生产管理人员。厂矿企业按职工总数2%~10%的比例配备专职安全生产管理人员;不满500人的企业至少配备一名专(兼)职安全生产管理人员。商业企业参照工矿企业安全生产管理人员的比例,配备适当的安全生产管理人员。应该保持企业安全生产管理人员队伍的相对稳定。根据企业特点,探索建立注册安全主任制度。

(5)企业在抓生产的同时必须抓好安全管理工作,不断提高安全生产管理水平。

(6)企业保障足够的安全生产技术措施经费,保证治理事故隐患和改善劳动条件有足够经费。企业应按照国家有关规定参加当地政府组织的工伤保险。

(7)企业新建、扩建、改建,技术改造相引进的工程项目,要按国家有关规定提供和报批有关劳动安全卫生工程设计的资料;必须投入生产和使用,必须符合劳动安全卫生规程、规范和标准的要求。

(8)企业依据国家有关规定,对特种设备和危险性大的工作场所进行定期检查,或委托有资格的检测检验机构进行检验,自觉接受国家安全生产监察部门的抽检;及时报告重大事故隐患,制定重大事故隐患治理方案、应急计划和监控措施,尽快消除重大事故隐患。

(9)乡镇企业和外商投资企业的生产设施,必须符合国家劳动安全卫生的有关要求。引进国外的设备、工艺及其原材料和产品等要同时引进安全生产的配套设施与保障技术,确保安全生产,防止职业危害。

(10)企业定期对职工进行安全生产教育。对新入厂的职工,必须实行厂级、车间、班组(岗位)“三级”安全生产教育,对变换岗位的职工,进行相应岗位的安全生产教育,使他们树立安全生产意识,掌握安全生产技能。特种作业人员按国家有关规定接受培训和考核,做到持证上岗。

(11)企业采取措施,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发生。

从以上规定中可以看出,企业法人或法人代表的安全职责对企业安全生产是至关重要的,类似的是,每一企业的各级负责人也是自己所管理范围内的安全第一负责人,在这方面我国尚有很多工作要做,我国大陆目前关于企业法人的安全职责规定原则性内容多,不具体,而国外很多法律却规定得特别明确,是值得借鉴、学习的,例如香港的《职业安全及健康条例》对企业从负责人直至一般员工的安全责任规定非常明确。

该条例规定企业法人(雇主)的一般安全责任规定是:雇主必须在合理可行的范围内,确保其雇员在工作时的安全及健康,包括:

(1)提供和保护安全和不会危害健康的装置与系统;

(2)在安全和不会危害健康的情况下使用、处理、贮存和运载装置和物料;

- (3)提供资料、指导、训练及监督;
- (4)维持工作场地及进出该处的途径安全和不会危害健康;
- (5)提供和确保安全和不会危害健康的工作环境。

规定工作场地负责人的安全责任是:

(1)预防意外。机械式装置设计和制造须合乎安全,并有妥善保养;机械或装置的危险部分须装有有效护罩以保障工作人员的安全;18岁以下的人士不准清洁有危险部分运行的机械;所有会引致人体下堕地方须装有稳固围封。

(2)防火措施。逃生通道须保持在良好状况,有充足照明及畅通无阻;出路门不得锁上或阻塞;出口须装有合乎规定和有照明的“出口 EXIT”标志;在指定时间内须提供劳工处处长规定的附加消防安全措施。

(3)工作环境。工作场地及装置须保持清洁;工作场地须有足够的新鲜空气流通;工作场地须有充足及良好的照明;工作场地的地面须有足够和有效的排水设施。

(4)卫生。男性和女性雇员须有足够、恰当并且分开的厕所及清洗设施;须为雇员提供足够的饮用水。

(5)急救设施。须为每100名或不足100名的雇员提供独立的急救设施;急救设施须各有法定的急救物品;须指定为数不少于2名雇员的小组负责每项独立的急救设施;每150名雇员中最少须有1名人员曾受急救训练。

(6)体力处理操作风险评估。在进行体力处理操作前,须作初步的风险评估,评定操作对雇员的安全及健康可能产生的危险;在进行有危险而又不可避免的体力处理操作前,须作进一步的风险评估;如通常有10名或多过10名雇员同时进行有危险的体力处理操作,便须备存风险评估记录,记录须记载评估的结果和有关雇员的资料。

条理规定受雇人士的责任:

- (1)不得损毁或阻塞逃生通道。
- (2)不得损毁或干扰任何消防安全措施;

(3)在进行体力处理操作时,必须使用雇主所提供的机械辅助设备及防护设备,并遵守雇主所订定的工作程序及安排;采取合理谨慎的措施,避免在进行体力处理操作时影响其他人士的安全及健康。

(4)雇员必须在合理可行的范围内,照顾自己及他人的安全和健康,并尽量与雇主合作,帮助雇主遵守安全规定。

3. 企业必须建立完善的安全管理机构,安全管理人员发现企业生产过程中存在安全隐患时,有权予以制止。目前关于这一点的管理措施,亟待加强,国外包括港、澳等地区的做法值得借鉴,例如《香港职业安全及健康条例》规定每一位职业安全主任和劳工处处长分别享有下列权利:

职业安全主任:(1)每一位职业安全主任均有劳工处处长发出之权限证明书,可无需手令进入和视察任何工作场地、检取违例的证据、测试或检验装置或物质或为其拍照、摄取样本以供分析、要求工作场所内人士给予合理的协助、出示身份证以供查阅,出示安全或健康记录以供查阅、复制记录副本等等。(2)可以要求与本条例有关的资料。雇主提供虚假或误导资料予职业安全主任即属犯罪。(3)可以要求工作场所的负责人展示与本条

例有关的告示,妨碍职业安全主任行使或执行职务也属犯罪。

劳工处长可以:

(1)发出“敦促改善通知书”要求纠正违反安全法例的事项;

(2)发出“暂时停工通知书”要求停止或停止使用任何有迫切造成死亡或严重身体伤害的活动和装置或物质。雇主或占用人如不服停工的通知,可向处长申请复核。但上诉期间,仍须继续停工。如对复核的结果不满时,仍可以向上诉委员会提出上诉。

二、企业安全生产责任制的运行机制

根据我国的安管理体制,企业负责自己的安全管理,即实行自主安全、自我约束、自我管理的安管理机制,企业必须根据自己的生产经营特点,建立适合本企业的安全生产责任制的运行机制,由于企业在产品、体制、经营方式、生产规模等方面的差异,因此决定了安全生产责任制没有统一的模式。很多企业为探索新的经济体制的安全管理,做了大量工作,取得了卓有成效的成绩。很多经验是值得推广的,总结这些经验,可以概括为,在管理机构、管理人员齐全、到位、有力、尽职的前提下,安全生产管理运行系统应是完整严格的。其中应包含如下六“不”。

“规则使其不能”。就是通过法律、法规、条例、政令、政策、规章、制度、标准的制定,来维护社会共同的利益,调控社会成员(包括用人单位、企业管理者、企业职工)行为;界定社会成员在组织生产与劳动过程中的行为是否安全,并对不安全行为给予明令禁止,使之失去任何可供凭依的合理合法性,成为公认的五行。在这方面要注意两点;一是禁止规则要全面、周密、及时,尽量不给任何形式的不安全行为以规则上的可乘空隙和时间上的遭遇性。二是各类规则之间在对不安全行为的认定与禁止方面,应保持相互一致而不是相互矛盾,并与国际有关法律接轨,以适应世界经济运行的规律,包括外资生产、生活设备引进时的安全认证和我国劳务输出的职业安全卫生保障等。目前一些灾害和事故发生后,总有一些堂而皇之的理由,在规则上还有不少的缺口和内在冲突,还有待完善。

“教育使其不违”。有了规则,接着就要让广大干部职工都知道。不仅要让他们知道哪些行为不安全,不能做,而且要让他们知道为什么不安全,不能这样做。从而使其自觉遵守。“行为来自思想”,通过思想教育、劳动保护方针政策教育、安全知识教育、典型经验和事故教训教育来提高职工安全技术水平和防范事故的能力不失为一策。当然,只依赖或过分依赖教育是不完全的,从目前企业安全生产的现实来看,尚须与其他方法配合使用才更有效。“监督使其不易”。体制是机制的载体,国务院在1993年就提出了我国安管理体制为“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督”,为安管理机制建设提供了先决条件。根据外国和我国的成功经验,有效的监督应包括四大类:

一是群众监督,其监督形式有两种,第一,职工个人直接就安全生产问题提出批评、建议、申诉和控告;第二,通过工会有组织地开展群众性监督检查,其特点是具有细微性、随时性、经常性;

二是行业管理安全生产工作,除了需要群众监督外,还必须依靠企业主管部门加以统筹规划,统一步骤、研究对策、监督检查、协调解决,它是履行系统内部的自我约束机制,是

国家安全生产监察机构所不能替代的。它具有计划性、规范性；

三是国家安全生产监察,以国家名义运用国家权力,对企业和有关机关执行安全生产职责,执行安全生产法律、法规、政策的情况依法进行监察、纠正和惩戒,它具有强制性、公正性、权威性；

四是舆论监督,主要是通过新闻媒体,对违反安全生产法律、法规、政策的行为予以曝光,它的传播快、影响大。四类监督各有侧重,功能可以互补。

“严惩使其不敢”。对违反安全生产法律、法规、规章、标准的社会成员没有惩罚,规则就是空文,监督便是空谈。有效的惩罚应坚持三点:一是要有力度,即对违规社会成员的处罚要大大超出违规者所占的便宜,使其感到得不偿失;二是及时,切不可等到发生了事故才办;三是高效,尽量减少漏网之鱼,对发生率高的违规行为,既不可以“法不责众”,放之,亦不可只抓典型,杀鸡吓猴。只有如此,才能把违规行为变成一种高成本、高风险的行为选择。惩罚在结构上应包含以下要素:首先要有处罚依据即规则,并尽量做到明确具体、可以量化、便于操作。其次要有执行者。执行者的地位、权力应独立于受罚对象。三是多种手段并用,它包括法律的、政治的、经济的、行政的、舆论的等等。

“明赏使其不息”。对认真贯彻执行安全生产法律、法规、规章的行为,对抵制和举报违规行为的社会成员,对防止和抢救事故有功的社会成员,应有明文规定的奖励、提供发展机会等。通过明赏,使更多的人乐于遵章守纪,维护法律、法规的尊严。

“信息使其不误”。安全管理工作主要依据安全信息。它包括有关事故及职业伤害的记录、分析、统计;职业安全卫生设备的研究、设计、生产及检验技术;有关的法律、规章,技术标准及其变化动态;有关的教育、培训、宣传及社会活动;有关的国内外新技术动态、隐患评价及技术经济分析、咨询、决策系统等。安全信息系统的建立、完善及运行状况是安全管理技术水平的一个重要标志。

以上“六不”合为一体,便是安全生产管理运行机制,它包括了规则体系、教育体系、监督体系、赏罚体系、信息体系,对整个安全生产管理运行机制作用的有效发挥来说,“六不”缺一不可。管理机构、管理人员在生产管理过程中,要强化职能意识。唯其如此,才有真正意义上的安全生产。

第三章 安全生产监察

第一节 劳动安全生产监察概述

一、国家劳动安全生产监察

随着生产的发展和改革的深入,对安全工作提出了新的更高的要求。劳动安全监察就是促进企业加强科学管理,有计划地改善劳动条件,保障职工安全健康而由国家规定的工作制度。实行这一制度,目的在于探索、认识、掌握、运用自然规律,采取各种措施,消除生产过程中的各种危害,预防事故发生,以保护劳动者的安全与健康,保证经济建设的顺利发展。

为了适应体制改革的需要,我国于1983年以“国发(1983)85号”文件下发了《加强安全生产和劳动安全监察工作的报告》,十几年来取得了明显的成效。实践证明,实行劳动安全监察制度,对于促进劳动保护法规的实施,改善职工的劳动条件,控制工伤事故及职业病,发挥了重要作用。建立国家劳动安全监察体系,以法律为依据,认真执行劳动保护方针、政策和各项法规,运用监察、技术手段,制约和纠正经济、生产管理部门有法不依的行为,是当前和今后一个时期的重要任务。

国家劳动安全监察,是指国家授权劳动安全主管部门设立监察机构,以国家名义并运用国家权力,对企事业单位和有关机关履行劳动保护职责,执行劳动保护政策和劳动安全卫生法规情况依法进行监督,纠正和惩戒的监督执法活动,是一种专门监督,具有高度的权威性、公正性。

国家劳动安全监察具有以下特征:

(一) 强制性

劳动安全监察机构具有一定的强制权限,能够对监察对象依法进行监督、检查,并揭露、纠正,惩戒其违章失职行为,以保证国家政策、法令的施行。

(二) 特殊的行政执法地位

国家劳动安全监察机构具有特殊的行政执法地位。其设置原则、领导体制、职责权限、监察人员的任免等都是由国家法律规范所确定的,与被监察对象没有上下级关系,但构成了行政执法机构与法人之间的行政法律关系。国家劳动安全监察机构的监察活动,

是从国家的整体利益出发、向政府和法律负责的,下受部门和行业的限制,不受用人方面或被用人方面的约束,具有很强的公正性,可以采取包括强制手段在内的多种监督,检查形式和方法执行监察任务。

(三)劳动安全监察的对象和任务

监察对象是企业、事业单位及国家法规所确定的具有劳动保护职权的政府机关、企事业单位主管部门、行业主管部门等。监察任务是通过对上述部门和单位履行劳动保护管理职责、执行劳动安全卫生法规的情况进行监督检查,及时发现和揭露存在的问题,纠正、惩罚违章失职行为,以保证国家劳动保护政策方针和法规的全面实施。

(四)必须依法进行监察活动

劳动安全监察机构和人员的设置必须符合国家法律规范的要求,执法活动符合有关法规确定的职责权限。其主要任务是监察有关部门和单位遵守和执行国家法规、政策的情况,预防和纠正各种违反法律规定的情况,而不是代替日常安全管理和安全检查。劳动安全监察机构和监察活动必须遵守实体法和程序法的有关规定。

二、国家劳动安全生产监察的作用

实行国家劳动监察制度,对于加强劳动保护工作,保证职工的安全与健康,促进经济和社会的发展,都具有十分重要的作用。主要表现在:

(一)是社会主义法制建设的重要组成部分

实行国家劳动安全监察制度,进一步完善了我国的行政执法体系,是把劳动保护工作纳入法制化管理轨道的必备条件。

(二)加强安全生产的宏观控制,提高政府部门的管理效能

在减少、生产主管部门对企业生产经营直接管理的情况下,强化劳动保护法制建设和国家劳动安全监察工作,既有利于搞活企业,完善企业自主经营、自我约束的机制,又有利于建立政府综合部门对劳动保护的控制体系,提高劳动保护宏观管理的科学性和有效性。

(三)促进企业改善经营管理,保障生产的顺利发展

实施国家劳动安全监察,可以及时发现企业安全卫生方面的重大隐患和管理缺陷,并督促企业采取预防和补救措施,防患于未然。同时还可以推动企业改善经营管理,加强内部控制,建立健全劳动安全卫生保证系统,实现高质量、高效率、低消耗与安全的统一。

(四)推动技术进步,提高生产技术水平

实行国家劳动安全监察,有利于贯彻执行有关劳动保护的技术政策和技术标准,开发和推广实用的先进技术,限制和淘汰职业危害严重的落后技术和陈旧设备,提高行业和企业

业的生产技术水平。

第二节 我国劳动安全监察体制、性质及权限

一、我国劳动安全监察制度的形成与发展

1956年国务院发布《工厂安全卫生规程》的决定中规定：“各级产业主管部门、劳动部门和工会组织，都要对这一规程贯彻执行进行监督。”

1963年国务院发布的《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》也要求各级劳动部门、产业主管部门和工会组织，对于这些规定的贯彻执行负责监督检查。

1983年国务院批转《关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告》的通知中，明确提出“实行国家劳动安全监察制度”。这标志着我国的劳动安全监察工作已经由过去的一般行政性督促检查转变为法制化管理。之后，全国逐渐形成了国家监察、行政管理、群众监督三结合的安全生产工作管理体制。劳动行政主管部门行使国家监察是以国家名义，并运用国家综合管理部门的行政权力，对各行业、各企业的安全生产工作实行国家监察；行政管理，是企业主管部门（产业部），在安全生产方面履行本系统的管理职责；群众监督是工会组织和职工群众的监督，既不代表国家，又不代表产业，而是代表广大劳动者利益对本单位的职业安全与卫生工作实行监督。三方面各有自己的职责，不能互相代替。

二、国家劳动安全监察的性质和职责

国家授权经济主管部门设立专门的安全监察机构，代表国家对各行业的劳动安全和卫生状况进行监察。国家劳动安全监察机构必须依法进行安全监察活动，一是要符合国家法规确定的职责权限，不失职，不越权；二是国家监察是一种执法监察，不能代替产业部门的日常安全管理。

劳动安全监察机构既要开展职业安全监察，也要为企业搞好职业安全工作服务。在行使安全监察职权时，不仅要实施管理和监控，也要耐心地进行说服教育，引导企业负责人重视安全生产，并帮助企业从管理上、技术上加以改进，促进企业不断改善劳动条件，保证安全生产。对那些忽视安全生产、玩忽职守的人员，必须依法处理；对触犯刑律的，要按法律程序向司法部门起诉。

三、国家劳动安全监察的工作模式

国家劳动安全监察有一般监察、专门监察和事故监察三种工作模式。这三种监察活动都有各自的监察对象和功能。一般监察是对企业进行日常的、全面的监察，其内容、方法、频率及程序都有明确规定。不少地区颁布了《职业安全卫生监察程序》、《职业安全卫

生监察考核标准》,以做到监察考核目标明确,标准统一。专业监察是对特殊工程、危险性较大的设备或场所、原材料及特种作业人员进行的专项技术性监察。事故监察是事故后的监察,是对伤亡事故、职业中毒报告统计、调查和处理进行的监察。三类监察并举,体现了监察工作的全面与重点、行政监察与技术监察、事前预防与事后改进相结合的原则。

四、以监察系统为核心的五大工作系统

(一)监察系统

为了实行国家劳动安全监察体制,在加快立法工作的同时,必须建立健全各级劳动安全监察机构,从组织上提供保证。

(二)检测检验系统

劳动安全监察工作要做到科学规范,就需要对生产现场存在的问题用准确的数据加以判明,进行定量分析。目前全国正在建立国家、省、地(市)三级检测站。

(三)宣传教育系统

为了实现安全生产,提高职工的文化素质、技术素质和安全防范意识,开展安全宣传教育是非常必要的。安全教育需采取多种形式、多种层次进行。目前我国部分高校已设置“安全工程”等专业,培养专门人才。

(四)情报信息系统

为减少工作的片面性、盲目性,提高预见和决策水平,应做好情报信息来采集、处理、分析、反馈等工作。

(五)科学研究系统

作为劳动安全监察工作的后盾,目前全国已有 40 多个科研机构通过与有关部门开展合作,承担劳动安全领域的研究任务。

五、监察机构的任务与监察人员的权限

国家劳动安全监察机构的任务是:根据国家法律、法规规定,拟定有关企业改善劳动条件,防止伤亡和职业危害,保证有关产品的安全性能,保证新扩建工程的主体工程与安全卫生设施的“三同时”、管理伤亡事故,处理事故责任人以及开展安全技术、工业卫生室宣传教育方面的规章制度和标准,并推动和监督其贯彻执行。凡发现有违反国家法规和标准的现象,监察机构有权发出《监察意见通知书》,责令改进;否则,可视情节轻重,给予主要责任者及有关负责人以经济处罚并提请有关领导机关给予行政处分;情节特别严重的,可向司法机关起诉。

监察人员在执行任务时,有权随时进入企业的生产现场进行检查,参加有关会议,调阅有关资料,了解有关情况;如发现危及人身安全的紧急情况,有权令其改正或停止作业,并通知企业负责人立即处理。在监察工作中,监察人员应随时向有关主管部门反映情况,有关部门和企业应支持其工作。

第三节 劳动安全监察机构与监察员的职责

一、劳动安全监察机构的职责

(1)监督检查企事业单位及其主管部门贯彻执行国家劳动保护、安全生产法律、法规、规章制度及方针政策情况。

(2)监督检查企事业单位改善劳动条件的计划制定、实施及劳动保护经费的使用情况,以督促企业结合技术进步和技术改造,逐步改善劳动条件和劳动环境,解决安全和劳动卫生方面的突出问题。

(3)监督检查“三同时”执行情况,参加新建、改建、扩建企事业单位及重大技术改造项目的设计审查和竣工验收,参加或组织劳动保护新研成果和新技术、新工艺、新设备、新材料的鉴定。监督有关部门和企事业单位做到安全卫生设施与主体工程同时设计,同时施工,同时投产使用。对不符合规定的工程设计和建设项目,劳动安全监察机构有权不签字,不准交付施工或投入生产,并令其补充完善。对不加以改进的,可予以惩处。

(4)检查企事业单位的安全卫生状况,督促企业及时消除事故隐患。对于有明确规定的措施和较成熟的技术,监察部门可提出具体意见,要求企业执行或建议企业采纳。

(5)参加调查和处理伤亡事故。对事故原因的统计分析和责任者的处理发生分歧时,提出结论性意见。

(6)对违反劳动保护法规的企事业单位和责任人,根据情节轻重,依照有关规定,给予相应的处罚并向本级主管部门、同级人民政府或有关机关建议予以行政处分。对触犯刑律的责任者由司法机关依法惩处。

(7)组织拟定劳动保护、劳动安全卫生的规章和标准。

(8)对企业负责人进行有关培训并考核发证。

(9)对特种作业人员进行安全技术培训并考核发证。

二、劳动安全监察员的职责

劳动安全监察员的基本条件是:具有较高的政治思想水平,身体健康,作风正派,坚持原则,熟悉安全法规、标准、安全技术和劳动卫生工程知识,有5年以上安全生产工作经验,获得工程师或助理工程师职称。

劳动安全监察员是由国家劳动安全监察部门任命的,有权代表国家在所辖范围内对

有关单位的安全生产情况实行监察,其主要职责是:

(1)凭监察证有权随时进入所辖范围内任何作业场所进行安全监察,检查任何单位的安全生产情况。

(2)发现安全隐患,有权要求有关部门限期解决。对逾期不解决的,有权责令其停止作业,并对责任者处以罚款。发现紧急情况时,有权发出停止作业令,要求撤出人员,采取必要的紧急措施。

(3)有权参加企业有关安全生产的各种会议。查阅有关文件、资料和图纸,向有关单位和个人了解情况,有关单位和人员不得拒绝。同时也必须为企事业单位保守技术秘密。

(4)有权制止违章指挥和违章作业,对发生事故的单位及责任者有权提出处罚意见,对为安全生产做出重大贡献的单位和个人提出奖励建议。

(5)有权根据技术标准的规定,对工程进行审核,并对不按质量标准施工的人员追究责任。

(6)对拒不接受安全监督、坚持违章作业或进行打击报复的人员有权越级上告。

(7)随时向企事业单位的主管部门和劳动安全监察机构反映情况,提出建议。

第四节 劳动安全监察的内容与程序

一、劳动安全监察的内容

(一)一般性监察

一般性监察是依照劳动安全政策与法规,对企业进行的全面监督和检查。其内容包括组织管理、安全技术、劳动卫生、安全控制指标等,也可以是一项或几项专题检查,由监察机构根据工作需要,有计划的进行。这类监察活动具有全面性、集中性和灵活性等特点,有利于把生产的全过程和劳动保护的各方面置于国家监督之下,全面地发挥监察的作用。

(二)专门性监察

专门性监察是针对劳动保护工作中的某些重要环节,按照专门规范进行的定时定量的监督和检查。其主要内容如下:对潜在的危险性大的特种设备和生产过程建立定期检查和监督制度,例如年检制度;对尘毒、有害作业场所,按国家有关的危害程度分级标准进行分级和评价,实行定期检查、限期治理等监督制度;对特种作业人员实行安全技术培训和定期考核、发证制度,并定期复试复审;对安全性能要求较高的产品进行检验和认证,参与生产许可证的核发和设计图纸的审查;对新建、扩建、改建企业和重大技术改造工程的设计、施工和验收投产建立审查和监督制度。