

Shandongsheng Gonglu Shuiyun Gongcheng Anquan Shengchan Guanli Renyuan

Jixu Jiaoyu Peixun Jiaocai Bianweihui Zuzhi Bianxie

**Gonglu Shuiyun Gongcheng**

Anquan Shengchan Guanli Falu Fagui

# 公路水运工程 安全生产管理法律法规

黎奎 主编

山东省公路水运工程安全生产管理人员继续教育培训教材编委会 组织编写



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

# 公路水运工程 安全生产管理法律法规

黎 奎 主编

山东省公路水运工程安全生产管理人员继续教育培训教材编委会 组织编写

中国矿业大学出版社

## 内 容 简 介

本书系统地介绍了公路水运工程建设中涉及安全工作的国家颁布的法律、行政法规和山东省政府颁布的安全规定以及一些关于安全工作的通知,其中对《中华人民共和国安全生产法》、《建筑工程安全生产管理条例》等专门针对安全工作所制定的国家法律法规做了详细的分析,对其他法律法规和地方性规定中涉及安全的内容也作了摘录和分析。本书还介绍了关于违反相关法律法规所应担负的法律责任以及处罚形式和内容。本书内容是公路水运工程建设工作者进行安全生产、管理和监督的重要依据和有力工具。

本书为公路水运施工企业安全生产管理人员的培训用书,也可作为大专院校相关专业的教学参考书。

### 图书在版编目(CIP)数据

公路水运工程安全生产管理法律法规/黎奎主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2008.7

ISBN 978 - 7 - 81107 - 874 - 9

I. 公… II. 黎… III. ①道路工程—工程施工—安全管理—法规—汇编—中国②航道工程—工程施工—安全管理—法规—汇编—中国 IV. D922.296.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 109353 号

书 名 公路水运工程安全生产管理法律法规  
主 编 黎 奎  
组织编写 山东省公路水运工程安全生产管理人员继续教育培训教材编委会  
责任编辑 吴学兵 姜 华  
出版发行 中国矿业大学出版社  
(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)  
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com  
排 版 中国矿业大学出版社排版中心  
印 刷 江苏淮阴新华印刷厂  
经 销 新华书店  
开 本 787×1092 1/16 印张 20.5 字数 512 千字  
版次印次 2008 年 7 月第 1 版 2008 年 7 月第 1 次印刷  
定 价 36.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

# 山东省公路水运工程安全生产管理人员 继续教育培训教材编审委员会

主任委员	李选民		
副主任委员	张晓虎	曹广佩	张小红
	胡彦伟		
委	李选民	张晓虎	曹广佩
员	张小红	胡彦伟	姜颂禹
	李启颖	田润鹏	张刚
	孔庆学	张兆珍	孙吉勇
	卢瑜	宋振海	王学清
	黎奎	赵之仲	

# 《公路水运工程安全管理法律法规》 编委会

主 编 黎 奎

副 主 编 张小红 李 军

参编人员 侯 黎 刘 凯 杨晓春 王 滌

## 序

安全生产关系到人民群众的生命和财产安全,关系到改革发展和社会稳定的大局,历来都是党和政府十分重视的问题。交通建设安全更是安全生产的重中之重,它既是施工企业开展正常施工活动的重要基础,又是交通业健康快速发展的有力保障。搞好交通建设安全生产工作不仅是政府管理部门的基本职责,也是企业生存和发展的基本要求,同时还是构建和谐社会的根本保证。根据《中华人民共和国安全生产法》、《建设工程安全生产管理条例》、《安全生产许可证条例》、交通部《关于开展公路水运工程施工企业安全生产管理人员考核工作的通知》(交质监字[2004]594号)和《关于做好公路水运工程施工企业安全生产管理人员2004年证书延期工作的通知》(厅质监字[2007]225号)的有关规定和要求,公路水运施工企业主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员应经过交通主管部门组织的安全生产知识考试和能力考核,考核合格取得安全生产考核合格证书后,方可担任相应职务。公路水运施工企业安全生产管理人员必须定期接受安全生产继续教育和培训,这既是一项义务,又是一项权利。

为了认真落实这项制度,进一步推动和规范安全生产管理人员继续教育培训工作,使山东省公路水运施工企业安全生产管理人员及时、准确地掌握必需的、最新的安全生产法律法规及国内外先进的安全管理理念和安全施工技术,切实提高自身的安全生产管理能力,山东省交通厅基本建设工程质量监督站、山东交通学院组织编写了“山东省公路水运工程安全生产管理人员继续教育培训教材”。本套教材共三个分册,分别为《公路水运工程安全生产管理法律法规》、《公路水运工程安全生产项目管理》和《公路水运工程安全生产技术》。

这套教材不仅系统地介绍了公路水运工程建设中涉及安全生产的有关法律、法规和规定,安全生产项目管理的基本原理和管理内容,安全生产的相关技术,而且搜集了国内外许多重大典型安全事故案例并对其进行详细的分析,内容全面,实践性强,是一套适应新形势、新环境、新要求的公路水运工程施工企业安全生产管理人员继续教育培训教材。需要说明的是,本套书中所述的法律、法规,均为中华人民共和国法律、法规,故全书一并省略法律全称。

可以相信,通过这次安全生产管理人员继续教育培训工作,必将进一步提高我省公路水运工程施工企业安全生产管理人员的管理水平和业务素质,为切实推进我省公路水运工程的安管理工作,实现安全生产状况的进一步好转,为构建社会主义和谐社会做出新的贡献。

李总民

2008年5月

## 目 录

绪论.....	1
<b>第一章 公路水运工程安全生产相关的法律法规</b> .....	13
第一节 安全生产法律法规概述 .....	13
第二节 建设工程安全生产法律法规概述 .....	14
第三节 公路水运工程安全生产的相关法律 .....	16
第四节 公路水运工程安全生产的相关行政法规 .....	32
第五节 公路水运工程安全生产的规章制度 .....	69
第六节 公路水运工程安全生产的地方性规定 .....	84
第七节 公路水运工程安全生产的规范性文件 .....	90
<b>第二章 公路水运工程安全生产法律责任</b> .....	98
第一节 法律责任概念 .....	98
第二节 公路水运工程安全生产主要法律责任的相关内容.....	102
<b>第三章 公路水运工程安全行政执法</b> .....	118
第一节 行政执法概述.....	118
第二节 建设行政执法概述.....	124
第三节 建设行政执法程序.....	126
<b>附件一 国家法律</b> .....	130
中华人民共和国安全生产法.....	130
中华人民共和国建筑法.....	140
中华人民共和国劳动法.....	148
中华人民共和国行政处罚法.....	156
中华人民共和国行政复议法.....	163
中华人民共和国消防法.....	169
中华人民共和国环境保护法.....	175
中华人民共和国水污染防治法.....	180
中华人民共和国固体废物污染环境防治法.....	191
中华人民共和国环境噪声污染防治法.....	201
中华人民共和国公路法.....	208

中华人民共和国港口法·····	216
中华人民共和国矿山安全法·····	223
<b>附件二 行政法规·····</b>	<b>228</b>
建设工程安全生产管理条例·····	228
安全生产许可证条例·····	237
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定·····	239
生产安全事故报告和调查处理条例·····	242
公路水运工程安全生产监督管理办法·····	248
安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定·····	254
中华人民共和国潜水员管理办法·····	257
公路建设监督管理办法·····	260
港口建设管理规定·····	266
航道建设管理规定·····	273
公路工程质量事故等级划分和报告制度·····	280
水运工程质量事故等级划分和报告制度(试行)·····	283
关于印发《建筑施工企业安全生产管理机构设置及专职安全生产管理人员配备 办法》的通知·····	286
中华人民共和国水上水下施工作业通航安全管理规定·····	289
民用爆炸物品安全管理条例·····	293
<b>附件三 部门规章·····</b>	<b>302</b>
关于开展公路水运工程施工企业安全生产管理人员考核工作的通知·····	302
建筑施工企业安全生产许可证管理规定·····	308
建设行政处罚程序暂行规定·····	312
<b>参考文献·····</b>	<b>317</b>



## 绪 论

随着我国经济的高速发展,安全生产的问题日益凸显出来,国家安全生产监督管理总局原局长李毅中针对当前我国安全生产形势、问题与措施做了详细的分析,体现了国家对于安全生产问题的重视态度。本书以李毅中在 2008 年全国安全生产工作会议上的部分讲话内容作为绪论,对我国安全生产形势、存在的问题和应对的措施做一个总体上的了解。

### 一、安全生产“落实年”、“攻坚年”取得较好成效

在党中央、国务院的正确领导和上下各方的共同努力下,2007 年在国民经济持续快速发展、能源原材料和交通运输市场需求旺盛、经济总量和投资等大幅度增长的情况下,全国安全生产状况总体上继续趋稳趋好,较好地完成了国务院安委会年初确定的各项指标任务,基本实现了本届政府任期内全国安全生产状况稳定好转的奋斗目标。

——事故总量进一步下降,较大以上事故减少。2007 年共发生各类事故 506 376 起,死亡 101 480 人,比 2006 年减少 120 853 起、11 399 人,分别下降 19.3%和 10.1%。比 2002 年减少 37 913 人,5 年累计下降 27.2%。2007 年 3~9 人较大事故起数和死亡人数同比分别下降 10.6%和 9.4%,10 人以上重特重大事故起数和死亡人数同比分别下降 10.4%和 3.5%。

——安全生产总体水平有所提高。列入“十一五”规划和国民经济统计公报、反映我国安全发展状况的 4 项主要指标进一步下降。与 2002 年及 2006 年相比,2007 年亿元 GDP 事故死亡率由 1.33、0.56 降到 0.413,工矿商贸十万就业人员事故死亡率由 4.05、3.33 降到 3.05,道路交通万车死亡率由 13.7、6.2 降到 5.1,煤矿百万吨死亡率由 4.94、2.041 降到 1.485。

——煤矿瓦斯治理和整顿关闭两个攻坚战取得进展。2007 年煤矿事故起数和死亡人数同比分别下降 17.8%和 20.2%,其中重特重大事故合计起数和死亡人数分别下降 28.2%和 23%。通过攻坚,2007 年煤矿重特大瓦斯事故起数和死亡人数比 2006 年分别下降 15.4%和 6.1%,比 2005 年分别下降 46.3%和 65.4%,累计关闭小煤矿 11 155 处(约占 2005 年上半年全国小煤矿数量的 45%)。

——重点行业领域安全生产状况进一步改善。2007 年道路交通事故死亡同比减少 7 806 人,下降 8.7%;铁路交通事故死亡同比减少 2 595 人,下降 45.1%,为全国事故总量大幅度下降做出了突出贡献。民航飞行继续保持了安全记录。危险化学品、农业机械、火灾、金属非金属矿山、水上交通、烟花爆竹等事故均有幅度不等的下降。电力、特种设备、旅游等行业领域安全生产取得新进展。建筑施工、渔业船舶安全生产工作做出了很大努力。

大多数地方安全生产状况好于上年。32 个省级统计单位中,有 31 个单位事故死亡人数控制在考核指标以内,比上年实际均有一定幅度下降;25 个单位工矿商贸事故死亡人数控制在考核指标以内。北京、上海、天津、海南、甘肃、青海、新疆 7 个省(区市)和新疆生产建设兵团没有发生 10 人以上重特重大事故。

在各地党委政府、各部门和各单位的支持配合下,2007年我们突出抓了以下8个方面的工作。

(1) 深入学习、广泛宣传,进一步凝聚共识、强化责任。认真学习贯彻党的十六届五中全会、六中全会和十七大精神,学习贯彻胡锦涛总书记、温家宝总理安全生产重要讲话,明晰以“安全发展”为核心的安全生产理论,建立健全安全生产法律法规、政策措施、目标指标和监管监察体系。通过“安全生产月”、“安全生产万里行”、论坛、研讨会、报告会、新闻发布会等多种方法途径,发挥主流媒体作用,广泛宣传安全发展科学理念,宣传安全生产方针和12项治本之策。各地区、各部门、各单位把安全生产纳入地方经济社会发展和行业、企业改革发展总体布局,纳入政绩业绩考核,进一步强化了“两个主体”和“两个负责制”。北京市明确了市政府各部门安全生产工作职责,把责任状签到街道、乡镇规模以上企业;河南省对各级政府实施安全生产5项主要指标考核;福建省规定市地政府“一把手”要向省政府报告年度安全生产工作履职情况;重庆市1031个乡镇和街道全部建立了安全生产监管办公室;河北省开展企业“安全生产承诺”。

(2) 深入开展煤矿瓦斯治理和整顿关闭两个攻坚战。把煤矿瓦斯治理向治理与开发利用相结合的纵深推进。相关部门研究出台了多项鼓励煤矿瓦斯抽采利用的经济政策。召开了全国煤矿瓦斯防治工作电视电话会和煤矿瓦斯先抽后采现场会,总结推广重庆中梁山等煤矿企业的有效做法和适用技术。对煤矿进行了瓦斯等级鉴定,制定了吨煤瓦斯抽采标准。安排实施了瓦斯治理利用10个示范工程和8个重点技术研发项目。全国所有高瓦斯矿井和87.5%的低瓦斯矿井建立了监测监控系统,248个产煤县的9712处煤矿实现了县域联网。2005~2007年,国家累计投入90亿元扶持国有重点煤矿安全技术改造,带动企业和地方配套资金合计641亿元,基本补还了国有重点煤矿安全生产历史欠账。安徽省出台了《煤矿瓦斯治理利用规定》,辽宁省连续3年投入10亿元支持煤矿治理瓦斯灾害。2007年全国煤矿瓦斯抽采量43亿立方米,抽采矿井抽采率30.8%;利用量13亿立方米,利用率30.2%。

把关闭对象从非法和不具备安全生产条件煤矿,延伸到破坏资源环境、不符合国家产业政策的16种矿井。将第三阶段关井任务提前到2007年底,在《人民日报》和地方主流媒体先后公告了11批关闭矿井名单。在内蒙古鄂尔多斯召开了现场会,交流推广了整顿关闭、整合技改经验。各地党委政府高度重视,加大力度、加快进度。内蒙古自治区煤矿数量压减70%以上。山西省全部淘汰年产9万吨以下煤矿。广东省小煤矿全部退出。黑龙江省三年规划关闭368处,目前已公告关闭706处。辽宁省2007年计划关闭180处,实际关闭302处。陕西省把发生较大以上事故的小煤矿列入关闭。贵州省资源整合矿井多数规范进入技改。2007年全国关闭小煤矿5244处。攻坚战以来全国共淘汰落后煤炭生产能力约2.5亿吨,依法取缔非法采煤窝点1.7万多个次。共有8821处矿井纳入资源整合范围,拟整合为3747处,年底之前已有2026处重新核定资源、取得合法矿权。

实施“管理强矿”战略。贯彻实施关于加强国有重点煤矿和小煤矿安全生产基础管理的两个指导意见。广泛开展安全质量标准化活动,选择47个煤矿进行建设“本质安全型煤矿”试点。召开了小煤矿安全基础管理现场会,总结推广了郑州市礅槽煤矿等单位“依法办矿、管理强矿”经验。严格督促各类煤矿完善井下基础设施,建立井下通讯、压风和防尘供水“三条生命线”。加强煤矿定员,已有13个省(区、市)对区域内不同规模煤矿的井下定员做出了

强制性规定,1 877 处矿井安装了井下人员定位系统。

(3) 加强非煤矿山、危化品和烟花爆竹安全监管。以内蒙古包头、山西临汾、湖南郴州、云南兰坪、重庆秀山、陕西洛南和凤县 6 个地区为重点,深入开展非煤矿山安全专项整治和采矿秩序整顿。强制推行矿井机械通风和采石场中深孔爆破。目前全国已有 82.2% 的地下矿山建立了机械通风系统。部署开展了尾矿库专项整治行动,对全国 8 541 座尾矿库进行了摸底排查,各地以其中的 440 座病、危、险库为重点,采取和落实整治措施。在中石油、中石化的支持配合下,组织开展了高压、高含硫气田油气井防井喷泄漏事故关键技术攻关。冶金、有色企业吸取钢水包脱落、铝水外溢等事故教训,开展了隐患排查整改。

建立了危险化学品安全生产监管部际联席会议。总结推广试点经验,开展化工企业和化工园区安全生产清理整顿。江苏省 2007 年关闭违法违规化工企业 2 196 户,天津市制定政策确保小化工企业平稳退出。各地普遍加强重点化工企业安全监管,推行安全标准化,严格化工生产装置检修、开停车等特殊作业环节安全监控。各省(区市)明确了烟花爆竹“打非”牵头部门,加大“打非”力度,2007 年全国共取缔烟花爆竹非法窝点 6 300 多处次,关闭了 63 家违规使用氯酸钾的烟花爆竹生产企业。

(4) 支持配合主管部门,认真做好相关行业领域的安全生产工作。各级安全监管机构充分发挥安委会办公室的协调作用,支持配合相关部门,针对薄弱环节和突出问题,深化各行业领域的安全整治。道路交通安全方面,深化“五整顿、三加强”和创建“平安畅通县区”活动,继续实施道路“安保工程”,开展了危险路段治理、道路交通运输企业隐患排查、长效治理超限超载等工作。对排查出的 10 721 处危险路段实行了省、市、县三级挂牌督办,投资 21.5 亿元整改了 2.5 万处隐患,淘汰了 5 600 多辆隐患严重的客运车辆,全国货车超载超限率降到 10% 以下。水上交通安全方面,深化渡口渡船和水上交通安全整治,取缔非法渡口 1 040 个、非法渡船 1 531 艘,投入 37.3 亿元改造农村渡口 4 830 处、“渡改桥”1 058 座。开展了防碰撞、防泄漏专项整治和桥梁隐患排查治理,检查桥梁 38 万多座、船舶 52.9 万艘次。建筑施工安全方面,在房屋与市政工程、公路、铁路、水利、电力等领域深入进行安全整治,排查了 58.8 万个工程项目,对 2 125 个违规项目实施了行政处罚。消防安全方面,开展了以人员密集、易燃易爆和“三合一”场所火灾隐患为重点的专项整治,检查了 120 多万个单位,责令停产停业 2.2 万家,查出隐患 118 万条,列入省市县三级政府挂牌督办的第三批 2 242 处重大隐患已完成整改 1 436 处。民爆器材安全方面,深入治理“超员、超量、超产、超时”,严格民爆器材安全生产市场准入,生产企业由 405 家减少到 154 家;各地对涉爆从业单位、各类矿区及其周边地区涉爆安全隐患进行了排查,收缴炸药 4 068 吨。渔业和农机安全方面,深化“平安农机”、“平安渔业”活动,对 45 万余艘渔船进行了检查治理,为 1 万余艘渔船配备了救生和通讯设备,清理违规登记拖拉机近 2 万台,对 16 万多名海洋捕捞渔民进行了安全技能培训。铁路运输、民航飞行、水利、电力、特种设备、学校、旅游、中央企业等方面的安全生产工作,也都得到新的加强。

(5) 组织开展隐患排查治理专项行动。5 月份国务院办公厅下发通知,部署在工矿商贸企业和交通运输、渔业、农机、水利,人员密集场所等 20 类行业领域,开展安全生产隐患排查治理专项行动。安委会办公室下发了 4 个指导意见。10、11 月份国办通知对 9 个方面重大基础设施的安全隐患进行了排查。在各地自查自改的基础上,8 月下旬到 9 月中旬,国务院安委会组织 23 个部委参加对各省(区、市)和部分中央企业进行了督查。11 月中旬到 12

月上旬,安委办以煤矿为重点对 14 个省市进行了“回头看”督查,相关行业领域相继进行了一系列专业专项督查检查。湖南省组织了百、千、万人规模的省、市、县三级督查。甘肃省公告了 176 项重大隐患,实行政府挂牌督办。江苏省建立了隐患治理分级督办、隐患公开和整改公示、隐患举报奖励等制度。上海市对 648 座加油加气站进行了隐患排查治理。云南省出台了《关于建立隐患排查治理长效机制的决定》。截至年底,全国共有 308.1 万多户企业和单位开展排查治理,共查出隐患 506.7 万项,自改率 94.4%;其中重大隐患 83 626 项,自改率 87.3%。累计有 12 579 项重大隐患列入治理计划,已落实整改资金 164.6 亿元,11 079 项制定了应急预案。

(6) 安全规划科技、教育培训等取得进展。各省(区市)都把安全生产 4 项主要指标纳入了地方经济社会发展规划和统计公报,制定了地方安全生产专项规划。国家安全生产信息系统、安全生产技术支撑专业中心、矿山和危险化学品应急救援基地等,以及一批地方性重点工程项目陆续启动。“煤矿瓦斯等重大灾害”等项目列入国家科技支撑计划,重点推广应用了危险化学品和长途客车行驶监控、高安全性烟花爆竹药剂等 9 项科研成果。全国已批准安全评价甲级资质机构 165 家,乙级资质机构 500 家;检测检验甲级资质机构 39 家,乙级资质机构 90 家。全国高等院校已设置安全工程学科本科教学点 101 个、硕士教学点 21 个、博士教学点 21 个,原煤炭院校煤矿主体专业招生人数在上年同比增加 42.3% 的基础上,2007 年同比再增加 34.6%。先后举办了 9 期市地领导干部安全生产研讨班。2007 年全国共培训农民工 2 058 万人,其中煤矿等高危行业 353 万人;培训高危企业负责人 23.2 万人,安全生产管理人员 36 万人,特种作业人员 315.8 万人。在地方安监、卫生机构配合下,对矿山、化工、涂装等作业场所职业病危害状况进行了摸底调查。

(7) 安全生产应急救援得到加强。目前全国已有 18 个省(市)建立了安全生产应急救援指挥中心,147 个市(地)建立了应急管理或应急救援机构。建立了安全监管机构与气象、海洋、水利、地震等部门之间应对自然灾害的联动协同工作机制,加强预警预报和预防。高危行业企业和其他规模以上企业普遍制定了预案,企业预案与地方政府预案的衔接、救援机构队伍的配合联动等有了较大改进。2007 年全国矿山救护队伍处置矿山事故 3 064 起,抢救生还 1 540 人,成功组织进行了河南三门峡支建煤矿“7·29”淹井等事故的抢险救援。公安消防部队处置火灾 16.7 万起,抢救人员 11 841 人;处置危化品泄漏等事故 11.3 万起,抢救和疏散 22.9 万人。海上救援中心搜救 1 680 次,成功救助遇险船舶 3 433 艘、人员 22 492 人;渔政部门组织救助渔业海难 655 起,成功救助 3 112 人。解放军、武警部队全年共出动官兵 12 600 人次,参加了 255 次各类事故的抢险救援。各地、各部门及时报送各类事故以及隐患排查治理、监管监察执法等信息数据。

(8) 安全生产法制建设进一步加强,依法查处事故,用事故教训推动工作。国家颁布了《突发事件应对法》。高法、高检做出了《关于办理危害矿山安全刑事案件司法解释》。国务院出台了《生产安全事故报告和调查处理条例》、《大型群众性活动安全管理条例》等法规,建立了由监察部牵头、相关部门参加的重特大事故责任追究沟通协调部际联席会议。中纪委颁布了《安全生产领域违法违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》,加大对安全生产违法违纪行为党纪政纪追究力度。安监总局制定发布了《安全生产违法行为行政处罚办法》等 6 个部门规章,修订制定了 126 项安全标准。已经有 24 个省(区市)出台了《安全生产条例》,4 个省市出台了《安全生产监督管理规定》。各中央企业、国有

重点煤矿安全生产规章制度进一步健全。

2007年国务院调查组查处结案特别重大事故8起,处理225人,其中追究刑事责任的87人,给予党纪政纪处分的138人。各地按照职责权限做好事故查处工作。截至12月末,由地方各级政府负责查处的2006年以来发生的事故已结案2707起,追究刑事责任2143人,给予党纪政纪处分3849人,行政处罚4665人。

各地重视用事故教训推动工作,通过对事故个案和同类事故进行分析,掌握事故发生的部位环节、原因及规律,举一反三,在同一行业、相同企业有针对性地排查治理隐患,落实整改措施。湖南凤凰堤溪大桥“8·13”垮塌事故后,各地对在在用桥梁进行了安全检查,对危桥采取了监控整改措施。山东新泰华源矿业公司“8·17”溃水淹井事故灾难后,山东省全面排查治理煤矿、矿山企业外部水患。重庆秀山“10·21”重大烟花爆竹爆炸事故后,重庆市政府“铁腕”式整顿烟花爆竹生产经营秩序。山西省深刻吸取临汾市洪洞县“12·5”煤矿瓦斯爆炸事故教训,在全省煤矿开展了“五关闭、十整顿”专项行动。

全系统党建、纪检监察、人事、财务、外事、离退休干部、后勤服务等工作,以及各直属事业单位、社团组织和机构等方面的工作,也都取得了新的成绩。

在2007年以及长期以来的工作中,各级安全监管监察机构和煤炭行业管理部门的同志,各部门、各单位的同志,地方各级政府和各中央企业、国有重点煤矿的同志,以贯彻执行党的安全生产方针政策和国家安全生产法律法规、维护人民群众生命财产安全为己任,安全为业、执法为民,恪尽职守、任劳任怨,克服困难、创造性抓工作,扎实有效地把安全生产向前推进。

我们的工作尽管取得了一定成绩,但与党中央、国务院的要求和人民群众的期望尚存在较大差距。全国安全生产继续保持了总体稳定、趋向好转的发展态势,但形势依然严峻。一是事故总量仍然较大,反映我国安全生产水平的一些相对指标与先进国家相比仍较落后。二是一些行业领域和地区重特大事故尚未有效遏制,全年发生了7起一次死亡30人以上的特别重大事故,尤其是山西省临汾市洪洞县瑞之源煤矿“12·5”瓦斯爆炸事故(死亡105人)、湖南省凤凰县堤溪大桥“8·13”垮塌事故(死亡64人)等,造成惨痛损失和恶劣影响。三是少数行业和地方事故量上升。2007年房屋建筑和市政工程事故同比虽然下降3.53%,但建筑施工总的事故死亡人数上升了6.9%;渔业船舶事故死亡人数上升1.5%;辽宁、浙江、贵州、江西、河南、湖南6个省重特大事故合计起数和死亡人数增加。

从全国看,当前安全生产工作的突出问题:一是安全发展理念、安全生产方针政策宣传贯彻还不够深入,一些同志的思想认识问题尚未真正解决,一些地方和单位的工作仍然停留在表面上。二是煤矿瓦斯治理和整顿关闭、重点行业领域安全专项整治和隐患排查治理、打击非法违法等进展不平衡,成效不巩固,容易出现局部性、阶段性反弹。三是综合治理、源头治本各项政策措施尚待进一步落实,影响制约安全生产的一些结构性、体制性矛盾和诸多历史性、深层次问题尚未解决,高危重点行业企业安全生产基础仍然比较薄弱。四是对新形势下政府安全监管出现的一些新情况、新问题研究不够,农村建筑、农村道路交通、农用船舶等安全管理职责尚待进一步落实。安全监管监察系统自身的工作也存在着一些不适应、不扎实、不到位等问题。所有这些都应当引起我们的高度重视,下工夫改进。

回顾一个时期来的工作实践,我们深切体会到:

第一,必须坚持“安全发展”。近年来安全生产受到广泛重视,很重要的一条就是遵循以

“以人为本”为核心的科学发展观,明确了安全发展指导原则,在全党全社会形成了共识,使安全生产工作有地位、有理论、有方向、有动力。下一步要更加突出“安全发展”科学理论对安全生产工作的重要指导作用,用理论创新带动工作创新。

第二,必须持续深入排查治理隐患。安全生产关键在于抓落实,实践证明排查治理隐患是抓落实的得力抓手。隐患是安全生产各种矛盾问题的集中表现,是违反安全生产法律法规、规章制度、标准规程的形态和行为,是滋生事故的土壤。隐患存在于企业生产经营活动和政府安全监管的全过程,旧的隐患治理了,还可能产生新的隐患,因此排查治理必须持之以恒。现阶段安全生产工作的主要任务是有效遏制重特大事故,不断减少事故总量。只有治理一项隐患,才有可能避免一起事故、增加一分安全。只有持续深入抓好隐患排查治理,才能推动实现安全生产状况的持续稳定好转。

第三,必须紧紧抓住重点,集中力量解决煤矿等重点高危行业的问题。煤矿安全是全国安全生产的重中之重。两个攻坚战为解决瓦斯这个“第一杀手”和小煤矿这一“重灾区”问题奠定了基础,但对我国煤矿安全生产问题的特殊性、复杂性必须有足够的认识。在攻坚战取得阶段性成效之后,仍要采取得力措施深化瓦斯治理和抽采利用,进一步淘汰落后生产能力,不失时机地把工作推向深入。其他高危行业领域要针对薄弱环节和突出问题,深入进行整治。

第四,必须调动和依靠人民群众的积极性,自觉接受社会公众和媒体监督。安全生产事业的发展进步,离不开人民群众的支持、参与和监督。公众和媒体关注安全生产,积极反映安全生产非法违法以及违规违纪、失职渎职等问题,体现了社会文明进步,是对政府安全监管监察工作的信任和支持。我们应当欢迎监督,认真对待群众举报和媒体反映的问题,提高安全生产决策执法透明度,维护公众安全生产知情权、参与权、表达权和监督权,把安全生产工作建立在人民群众积极支持、广泛参与和有效监督的可靠基础上。

## 二、认真学习贯彻党的十七大精神,明确工作方向,明晰思路任务

(1) 深刻领会十七大对安全生产工作的重要指导意义。胡锦涛总书记在十七大报告中强调,要“坚持安全发展,强化安全生产管理和监督,有效遏制重特大安全事故”;要“完善突发事件应急管理机制”,“保障人民生命财产安全”。十七大报告关于中国特色社会主义理论体系和科学发展观的精辟论述,初级阶段基本国情的分析,全面建设小康社会目标任务的新要求,以及加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级,坚持走中国特色新型工业化道路,坚持依法治国、加快推进以改善民生为重点的社会建设等论述,对做好新形势下的安全生产工作都具有重要的指导意义。

——安全发展是对科学发展观认识的深化,是科学发展观理论体系的组成部分。科学发展观第一要义是发展,安全生产是国民经济又好又快发展的基础、前提和保障;科学发展观的核心是以人为本,安全生产旨在保护人的生命安全和健康,同时又要调动和依靠人的积极性;科学发展观的基本要求是全面协调可持续,安全生产必须纳入社会主义现代化建设总体布局,与经济社会同步协调发展;科学发展观的根本方法是统筹兼顾,安全生产工作也要统筹国家与地方、综合监管与行业监管、政府监管主体与企业责任主体、生产经营管理者与职工群众等方面的关系,调动上下各方积极性。全面贯彻落实科学发展观,就要坚持和推动安全发展,切实加强安全生产。

——安全生产是小康社会题中应有之义,安全生产状况根本性好转是 2020 年全面建成

小康社会的一项标志性目标。十七大对全面建设小康社会奋斗目标提出了新的要求,安全生产蕴含其中。安全生产对于“工业化基本实现、综合国力显著增强”有着至关重要的作用,安全状况是衡量社会进步、人民生活质量、生态环境等的客观标准。国务院《关于进一步加强安全生产工作的决定》提出到 2020 年要实现安全生产状况的根本性好转,即全面建成小康社会、基本实现工业化之时,走出事故“易发期”,亿元国内生产总值事故死亡率、工矿商贸从业人员十万人死亡率等主要指标达到或接近中等发达国家水平。

——安全生产是走新型工业化道路的必然要求,加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级是解决安全生产深层次问题的治本之策。新型工业化首先要体现在稳定可靠的安全保障能力和先进的安全生产水平上。“安全有保障”是行业企业生存发展的基本要求,是新型工业化道路不可或缺的“路基”。加快转变经济发展方式、推动产业结构优化升级,既是走新型工业化道路的根本性举措,也是安全生产的源头治本之策。必须把安全生产纳入国家、地方、行业和企业发展战略规划,加快调整结构,加强基础产业和基础设施建设,鼓励发展具有国际竞争力的大型企业集团,淘汰落后生产能力;加大科技投入和安全技术改造力度,推动安全生产科技进步,提升重点行业安全保障能力;加强对从业人员特别是农民工的培训教育,提高安全技能素质;加强安全生产基础管理,指导推动行业企业安全管理创新。

——安全生产是以改善民生为重点的社会建设的重要任务,保障和改善民生必须更加重视安全生产。民生问题是社会建设的着眼点和立足点,社会建设的一切措施说到底都是为了改善民生。安全生产事关人民群众最关心、最直接、最现实利益,是民生的首要问题,也是当前热点民生问题。一些非法业主无视生命、无视监管、无视法律的行为,严重践踏了民生权益,损害了社会公平正义。一些地方和单位频频发生的伤亡事故,直接影响民生状况和社会安定。关注民生、改善民生,就是要把安全生产摆到重要位置上来,珍视每一名劳动者的生命安全和健康,创造诚信友爱、充满活力、安定有序、安全稳定的生产生活环境,使所有从业人员都能够安全无虞地劳动和工作,共享发展带来的成果。

——安全生产是社会主义初级阶段一项长期艰巨任务,必须清醒顽强、戒骄戒躁,持续努力、扎实苦干。社会主义初级阶段是安全生产矛盾问题的凸显期和事故的易发期,安全生产总体稳定、趋于好转的发展态势与依然严峻的现状并存。我们必须立足于社会主义初级阶段这个最大的实际,深刻把握初级阶段的基本国情,从现阶段我国生产力水平总体较低、地区以及行业企业之间差异较大、体制性障碍尚未破除、深层次历史性问题尚未根本解决等实际出发,正确判断安全生产形势,科学谋划安全生产的思路对策,深刻分析在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展过程中,安全生产面临的一系列新机遇新挑战、新形势新任务、新矛盾新课题。任何时候都要坚持两分法、两点论,顺利的时候不盲目乐观,困难的时候不悲观失望,始终清醒而坚定地抓好安全生产工作。

(2) 安全生产面临的机遇挑战和 2008 年工作总体要求。2008 年是我们按照党的十七大所作出的战略部署,全面贯彻落实科学发展观,在中国特色社会主义道路上阔步前进的一年;也是深入学习贯彻胡锦涛总书记、温家宝总理关于安全生产的重要讲话精神,坚持安全发展,强化安全管理和监督,有效遏制重特大事故,推进全国安全生产在持续稳定好转的基础上向着 2010 年明显好转目标前进的关键一年。2008 年将举办世人瞩目的奥运会,还将隆重纪念改革开放 30 周年。做好今年的安全生产工作意义特殊、责任重大。

党的十七大和中央经济工作会议再次明确了安全发展指导原则和现阶段重点任务,进

一步坚定了我们搞好安全生产工作的信心。国家加快转变经济发展方式,推进产业结构优化升级,淘汰落后生产能力,将有助于从根本上解决高危重点行业企业的安全生产问题。各地党委政府高度重视,各部门密切配合,企业自觉履行主体责任,广大从业人员和人民群众积极参与监督,使安全生产工作条件环境更加有利。煤矿安全“两个攻坚战”、重点行业领域安全专项整治和隐患排查治理取得阶段性成效,为做好今年工作奠定了基础。

同时也必须清醒地看到:新的一年经济持续快速发展,投资增长过快,市场需求旺盛,企业扩大规模、增加产量的冲动强烈,一些行业和地方“三非”、“三违”和“三超”现象可能抬头,安全生产的压力加大;国家为防止经济增长由偏快转为过热、价格由结构性上涨演变为明显通货膨胀而采取一系列宏观调控举措,以及安全生产各项治本之策要见到明显成效尚需一个过程,长期形成的粗放增长方式尚未根本改变,一些行业产业结构不尽合理、一些企业安全保障能力低下的问题仍然比较突出,重特重大事故发生几率仍然较高。必须付出更多艰苦努力,扎实抓好今年的工作。

2008年安全生产工作总体要求是:认真学习贯彻党的十七大精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,深入贯彻胡锦涛总书记、温家宝总理安全生产重要讲话,全面贯彻落实科学发展观,自觉坚持安全发展指导原则和“安全第一、预防为主、综合治理”方针,深入开展安全生产“隐患治理年”,进一步完善安全生产理论、推动工作创新,健全保障体系、构建长效机制,强化两个主体、落实治理责任,突出重点行业、深化整治攻坚,加快源头治本、解决深层问题,加快科技进步、提升保障能力,加强自身建设、夯实监管基础,有效防范遏制重特重大事故,进一步减少事故总量,推动安全生产状况的持续稳定好转,为到2010年实现明显好转奠定坚实基础。

(3) 2008年安全生产目标和控制考核指标。经与相关部门和地方政府协商沟通,国务院安委会第六次全体会议研究确定,2008年安全生产控制指标是:事故总量比2007年实际下降1.4%,较大事故、重特重大事故起数下降3%,同时确定了4类、27项具体指标。并以此为依据测算确定了各省(区市)年度控制考核指标,以国务院安委会文件下达。其中工矿商贸包括煤矿、金属非金属矿山、建筑施工、危化品、烟花爆竹、特种设备事故死亡人数下降2%,道路交通事故死亡人数下降1.3%,水上交通、铁路交通、渔业船舶、农业机械事故死亡人数下降1.4%。火灾事故死亡人数持平。相应提出了亿元GDP生产安全事故死亡率等相对指标。

5年来的实践证明,实施安全生产控制考核指标制度,对安全工作绩效进行量化考核,有利于强化各级政府和各级干部的责任意识,做到安全生产与经济社会发展同时部署、同步推进。应该承认,相关指标在连续两年较大幅度下降之后,2008年继续下降确有一定难度。但逐年降低事故是落实科学发展观、坚持安全发展的必然要求,安全生产工作只能前进不能后退,也不能停留在原来的水平上;从各地和各行业这些年的实际情况看,事故进一步下降的空间仍然是有的,经过努力是可以实现的。希望大家坚定信心、接受任务,工作会议之后,尽快把目标指标分解落实到市(地)、县、乡镇政府和重点企业。

国务院安委会第六次全体会议已决定把2008年作为安全生产“隐患治理年”。就是要在“落实年”、“攻坚年”和前一阶段专项行动取得初步成效的基础上,深入宣传、广泛发动,调动各方面积极性,依靠全社会力量,以安全生产方针为指导,以法律法规、标准规范、规章制度为依据,以煤矿等高危行业企业为重点,治大隐患、防大事故。要从企业管理和政府监管



两个主体责任、硬件和软件两个方面,全面排查安全生产基本条件、基础设施、技术装备、作业环境以及思想作风、规章制度、劳动纪律、现场管理等存在的问题,认真治理可能引发事故特别是重特大事故的各种隐患,切实保障安全生产。

### 三、扎实抓好 2008 年安全生产 8 项重点工作

#### 1. 加大学习宣传力度,用十七大精神武装头脑、指导实践、推动工作

进一步完善以“安全发展”为核心的安全生产理论,贯彻落实“安全发展”指导原则。广泛宣传“安全第一、预防为主、综合治理”方针和安全生产标本兼治、重在治本的各项政策措施,把党和政府加强安全生产的决策部署传达贯彻到各级政府和企业,转化为有利于保障安全生产的现实生产力;加大对安全生产两个主体、两个负责制的宣传力度,坚持和完善安全生产控制考核指标制度,纳入政绩业绩,促使落实到位;大力培育安全诚信和安全道德,通过宣传教育、规范引导、评价表彰、培育示范等方法途径,在全社会特别是在企业经营管理层,倡导树立安全诚信意识和安全道德观念,自觉履行安全生产责任和义务,为建立规范的安全生产法治秩序奠定基础。以“治理隐患、防范事故”为主题组织开展 2008 年度的安全生产月活动,宣传“安全奥运”,总结推广地方、行业、企业的先进经验和有效做法,推动隐患治理。加强安全生产宣传阵地建设,保持舆论渠道畅通,提高安全生产工作透明度,维护人民群众安全生产知情权、参与权、表达权和监督权。

#### 2. 健全工作保障体系,构建长效机制

——法律法规体系:加快修订《矿山安全法》、《煤炭法》和《煤矿安全监察条例》、《危险化学品安全管理条例》等法规,制定《安全生产应急管理条例》、《建设项目安全生产“三同时”管理条例》,修订制定安全生产标准规程;继续推动地方安全立法和企业安全生产规章制度建设;深入开展安全法制教育,加强新颁布出台的法律、法规、规章、标准的宣传贯彻,增强社会成员安全法制观念;健全联合执法机制和事故责任追究沟通协调机制,依法防范和打击非法违法行为,厉行事故责任追究,提高政府安全监管监察工作的执行力和公信力。

——政策措施体系:继续落实国务院确定的安全生产 12 项治本之策,各地和相关行业企业要认真落实安全生产费用提取使用、风险抵押、煤层气开发利用等经济政策,执行到位、发挥作用;促进山西煤炭工业可持续发展试点政策的推广普及,深化矿产资源有偿使用制度,推动资源税费改革;促进建立煤炭完全成本制度,提高煤矿安全生产市场准入门槛;配合有关部门研究建立小煤矿正常退出机制;继续支持和鼓励地方结合实际,出台实施有利于安全生产和调整结构的经济政策;配合劳动、保险监管部门普及规范劳动合同和工伤社会保险,抓好安全生产责任保险试点。

——安全监管监察体系:目前尚有个别市地和 5.6% 的县尚未建立安全监管机构,要督促其抓紧建立;继续推广各地建立乡镇安全生产工作机构和执法队伍的经验做法,落实基层政府安全监管权责。进一步理顺煤矿安全国家监察与地方监管的关系,积极探索安全生产综合监管的科学方式和有效途径,健全完善协调配合机制;推动落实相关安全监管职责,加强农村建筑、乡村道路、农用船舶等薄弱环节的安全监管;推动理顺职业卫生监管职责,继续开展作业场所职业危害调查和监督检查;推动安全监管监察执法程序化、标准化和规范化。加强安全生产应急管理和应急救援体系建设,2008 年所有省(区市)和 70% 以上的市(地)要建立应急指挥机构。

目标指标体系:及时分解落实 2008 年安全生产控制考核指标,促使其纳入干部考核评