

全国安全生产监管监察干部学习培训教材

基层安监局长 知识读本

全国安全生产教育培训教材编审委员会组织编写

Jiceng Anjian Juzhang
Zhishi Duben

Anquan

Quanguo Anquan Shengchan Jiaoguan Jiancha Ganbu Xuexi Peixun Jiaocai

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层安监局长知识读本/全国安全生产教育培训教材

编审委员会组织编写. —徐州:中国矿业大学出版社,2011.11

全国安全生产监管监察干部学习培训教材

ISBN 978 - 7 - 5646 - 1241 - 2

I. ①基… II. ①全… III. ①安全生产—监督管理—
干部教育—教材 IV. ①X924

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 186233 号

书 名 基层安监局长知识读本

组织编写 全国安全生产教育培训教材编审委员会

策划编辑 章 毅

责任编辑 钟 诚 孟 茜

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 11.75 字数 293 千字

版次印次 2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定 价 25.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

内 容 提 要

《基层安监局长知识读本》共十五章,全面系统地阐述了基层安监局长应该了解和掌握的安全生产法律法规知识及政策等。本教材主要介绍了安全生产法律法规、安全生产监管概述、安全生产行政许可、安全生产行政处罚、安全生产现场检查、重大危险源管理、安全生产隐患排查治理、安全生产标准化、安全生产应急管理、职业健康监督管理、安全生产宣传教育、安全生产培训、安全生产专项整治、安全生产科技与进步、生产安全事故报告和调查处理等内容。对于加强基层安监局长培训,深入贯彻国家安全生产监督管理总局关于大规模培训干部工作的方针,指导基层安监局长依法行政、全面履职,全面落实国家安全生产法律法规,整体提高安全发展能力具有重要意义。

本教材既可作为基层安监局长培训教材,也可作为党政领导干部安全生产培训配套教材和日常工作工具书。

全国安全生产教育培训教材编审委员会

- 主任:**孙华山 国家安全生产监督管理总局副局长
- 副主任:**彭建勋 国家煤矿安全监察局副局长
- 徐绍川 国家安全生产监督管理总局人事司(国家安全生产监察专员办公室)司长(主任)
- 赖 辉 国家安全生产监督管理总局培训中心主任
- 委员:**郭云涛 国家安全生产监督管理总局办公厅(国际合作司、财务司)副主任(副司长,正司局级)
- 邬燕云 国家安全生产监督管理总局政策法规司副司长
- 施卫祖 国家安全生产监督管理总局规划科技司副司长(正司局级)
- 邹维纲 国家安全生产监督管理总局安全生产应急救援办公室(统计司)副主任(副司长)
- 王启明 国家安全生产监督管理总局安全监督管理一司(海洋石油作业安全办公室)副司长(副主任)
- 官山月 国家安全生产监督管理总局安全监管二司副司长
- 孙广宇 国家安全生产监督管理总局安全监管三司副司长
- 刘云昌 国家安全生产监察专员(正司局级)
- 徐少斗 国家安全生产监督管理总局职业安全健康监督管理司副巡视员
- 李生盛 国家安全生产监督管理总局人事司(国家安全生产监察专员办公室)副司长(副主任)
- 曹安雅 国家煤矿安全监察局行业安全基础管理指导司司长(部委正司局级)
- 李 斌 国家安全生产应急救援指挥中心副巡视员
- 相桂生 国家安全生产监督管理总局培训中心副主任
- 张兴凯 中国安全生产科学研究院副院长
- 杨庚宇 华北科技学院(中国煤矿安全技术培训中心)院长(主任)
- 汪永高 中国煤矿安全技术培训中心副主任
- 樊晶光 中国安全生产协会副秘书长

目 录

第一章 安全生产法律法规	1
第一节 安全生产法律法规概述	1
第二节 主要安全生产法律法规	3
第二章 安全生产监督管理概述	7
第一节 我国安全生产监督管理体制	7
第二节 安全生产监管监察机构及其职责	10
第三节 安全生产综合监督管理	13
第三章 安全生产行政许可	19
第一节 安全生产行政许可概述	19
第二节 安全生产行政许可程序	21
第三节 安全生产行政许可监督检查	23
第四章 安全生产行政处罚	25
第一节 安全生产行政处罚概述	25
第二节 安全生产行政处罚的原则	26
第三节 安全生产行政处罚的种类与设定	28
第四节 安全生产行政处罚的程序	29
第五节 安全生产行政处罚的监督	35
第五章 安全生产现场检查	37
第一节 安全生产现场检查概述	37
第二节 现场检查方式和主要内容	38
第三节 安全生产现场检查记录及处理	39
第四节 案件移送及立案审批	41
第六章 重大危险源管理	46
第一节 重大危险源概述	46
第二节 危险有害因素分析	47
第三节 重大危险源辨识	56
第四节 重大危险源管理	61

第七章 安全生产隐患排查治理	65
第一节 安全生产隐患排查治理概述	65
第二节 安全生产隐患排查治理实施	68
第三节 隐患排查治理监管职责和内容	77
第四节 隐患排查治理违法行为责任追究	80
第八章 安全生产标准化	81
第一节 安全生产标准化简介	81
第二节 安全生产标准化的规范	83
第三节 安全生产标准化考评工作规则	85
第四节 安全生产标准化的工作要求	86
第九章 安全生产应急管理	88
第一节 安全生产应急管理法律法规	88
第二节 安全生产应急管理体系建设	89
第三节 安全生产应急预案管理	92
第四节 应急处置与事后恢复	100
第五节 安全生产应急管理信息化建设	105
第六节 媒体沟通	107
第十章 职业健康监督管理	111
第一节 职业卫生监管工作的重要性	111
第二节 我国职业卫生监管体系的发展历程	112
第三节 市区(县)安全生产监督管理局职业卫生监管工作内容	113
第四节 《安全生产“十二五”规划》对职业健康的要求	114
第十一章 安全生产宣传教育	115
第一节 安全生产宣传教育的重要性	115
第二节 安全生产宣传教育的主要方法和形式	116
第三节 如何搞好“安全生产月”活动	120
第十二章 安全生产培训	126
第一节 安全生产教育培训现状	126
第二节 安全生产培训有关法律法规	131
第三节 安全生产教育培训的对象和内容	135
第四节 安全生产培训的体系、方法和对策	139
第十三章 安全生产专项整治	144
第一节 安全生产专项整治的重要性	144

第二节	近年来安全生产专项整治的要求和开展的活动	145
第三节	安全生产专项整治的主要内容	146
第四节	安全生产专项整治的主要措施	154
第十四章	安全生产科技与进步	156
第一节	安全科学技术概述	156
第二节	安全生产科技研发	158
第三节	安全科技新成果新技术新产品推广应用	159
第四节	安全科技支撑平台建设	161
第五节	安全科技支撑体系建设	162
第十五章	生产安全事故报告和调查处理	165
第一节	生产安全事故概述	165
第二节	生产安全事故报告	165
第三节	生产安全事故调查	168
第四节	生产安全事故处理	170
第五节	典型事故案例	172
参考文献		177

第一章 安全生产法律法规

第一节 安全生产法律法规概述

一、安全生产法律法规的历史发展

我国最早关于劳动安全和安全生产的法规是 1922 年在广州召开的第一次劳动大会上提出的《劳动法大纲》，其主要内容是要求资本家合理地规定工时、工资及劳动保护等。新中国成立以来，我国的安全生产立法取得了很大进展，20 世纪 50 年代国民经济恢复时期，由中央产业部门和地方人民政府制定和颁布的各种安全生产法规就达 119 种。改革开放至今是安全生产法律法规的大力发展与完善时期，各类安全生产法律法规相继诞生，比较典型的有《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国工会法》、《中华人民共和国煤炭法》等。值得一提的是 2002 年颁布实施的《中华人民共和国安全生产法》，它是我国第一部全面调整和规范安全生产行为的法律，是安全生产法律法规发展史上的里程碑。

二、安全生产法律法规的渊源

安全生产法律法规的渊源又可称为安全生产法的表现形式，是指享有不同立法权限的国家机关创制和认可的、具有不同法律效力的关于安全生产的规范性法律文件的总称。

（一）宪法

《中华人民共和国宪法》是国家的根本大法，宪法中关于安全生产的规定在安全生产方面具有最高法律效力。《中华人民共和国宪法》第四十二条规定：中华人民共和国公民有劳动的权利和义务。国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件。第四十三条规定：中华人民共和国劳动者有休息的权利。第四十八条规定：国家保护妇女的权利和利益。

（二）安全生产方面的法律

安全生产方面的法律主要包括基础法、专门法律、相关法律等。基础法是指《中华人民共和国安全生产法》，它在安全生产法律体系中占有重要地位；专门法律是规范某专业领域安全生产法律制度的法律，主要有《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国道路交通安全法》等；相关法律是指专门法律以外的其他法律中涵盖有安全生产内容的法律，如《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国工会法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国标准化法》等。

（三）安全生产行政法规

安全生产行政法规是由国务院组织制定并批准公布的,是为实施安全生产法律或规范安全生产监督管理制度而制定并颁布的一系列具体规定,如《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》和《煤矿安全监察条例》等。

（四）安全生产地方性法规和规章

安全生产地方性法规和规章是指由有立法权的地方权力机关和地方政府制定的安全生产规范性文件。它是由法律授权制定的,是对国家安全生产法律、法规的补充和完善,以解决本地区某一特定的安全生产问题为目标,具有较强的针对性和可操作性。如目前我国有 17 个省(自治区、直辖市)人大制定了《劳动保护条例》或《劳动安全卫生条例》,有 26 个省(自治区、直辖市)人大制定了《矿山安全法》实施办法。

（五）安全生产部门规章

安全生产部门规章是由国务院有关部门和机构为加强安全生产工作而制定颁布的规范性文件。它涉及交通运输业、化学工业、石油工业、机械工业、电子工业、冶金工业、电力工业、建筑业、建材工业、航空航天业、船舶工业、轻纺工业、煤炭工业、地质勘探工业、技术装备与统计工作、安全评价与竣工验收、劳动保护用品、培训教育、事故调查与处理、职业危害、特种设备、防火防爆和其他等领域。

（六）已批准的国际劳工安全公约

目前我国政府已批准的国际劳工公约有 27 个,其中 4 个公约与职业安全卫生相关,即《建筑业安全卫生公约》、《作业场所安全使用化学品公约》、《各种矿场井下劳动使用妇女公约》和《(残疾人)职业康复和就业公约》。

三、安全生产基本法律制度

《中华人民共和国安全生产法》确定了我国安全生产的七项基本法律制度。

（一）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、社会基层组织和新闻媒体进行安全生产监督的权利和义务等。

（二）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、建设工程安全设施“三同时”、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。

（三）生产经营单位负责人安全责任制

主要包括生产经营单位主要负责人和其他负责人及其在安全生产工作中的主要职责。

（四）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。

（五）安全生产中介服务制度

主要包括从事安全评价、评估、检测、检验、咨询服务等工作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。

（六）生产安全事故应急救援和查处制度

主要包括事故应急预案的制定、事故应急体系的建立、事故报告、调查处理的原则和程序、事故责任的认定和追究、事故信息发布等。

(七) 安全生产责任追究制度

主要包括安全生产的责任主体的确定和责任形式,追究安全责任的机关、依据、程序和安全生产法律责任。

第二节 主要安全生产法律法规

一、综合类安全生产法律法规

综合类安全生产法律、法规和规章是指适用于所有工矿商贸、交通运输、建筑施工行业(领域)的安全生产法律、法规和规章,它对各行各业的安全生产行为具有指导和规范作用,由安全生产监督检查类、伤亡事故报告和调查处理类、重大危险源监管类、安全中介管理类、安全检测类、安全培训考核类、劳动防护用品管理类和安全生产举报奖励类等组成。这类法律法规中较为典型的是《中华人民共和国安全生产法》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《安全生产许可证条例》等。

二、矿山类安全法律法规

矿山类安全法律法规调整和规范的行业主要包括煤矿、金属和非金属矿山、尾矿库、石油、天然气开采等。此类法律法规中比较典型的有《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国矿山安全法实施条例》、《煤矿安全监察条例》等。

三、危险物品类安全法律法规

危险物品类安全法规主要包括《危险化学品安全管理条例》、《民用爆炸物品安全管理条例》、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》、《放射性同位素与射线装置放射防护条例》、《中华人民共和国核材料管制条例》、《放射性药品管理办法》等。

四、建筑业安全法律法规

规范建筑业安全行为的法律法规主要有《中华人民共和国建筑法》、《建筑安装工程技术规程》、《建筑业安全和卫生公约》等。

五、交通运输安全法律法规

交通运输安全法律法规包括铁路、道路、水路、民用航空运输行业的法律、法规和规章。目前,铁路运输业有《中华人民共和国铁路法》、《铁路运输安全保护条例》等;民航运输业有《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》、《中华人民共和国民用航空安全保卫条例》等,此外,民用航空运输安全还执行国际公约和相关的规则;道路交通管理方面,有《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国道路交通管理条例》及《道路交通事故处理办法》;海上交通运输业有《中华人民共和国海上交通安全法》及《中华人民共和国海上交通事故调查处理条例》和《中华人民共和国渔港水域交通安全管理条例》;内河交通运输业有《中华人民共和国内河交通安全管理条例》。另外,各交通运输业主管部门和公安部门还制定了不少交通运输安全方面的规章、标准等。

六、消防安全法律法规

消防安全法律法规和规章主要有《中华人民共和国消防法》及与之相配套的《公共娱乐场所消防安全管理规定》、《消防监督检查规定》、《机关、团体、企业、事业单位消防安全管理

规定》、《集贸市场消防安全管理办法》、《仓库防火安全管理规则》、《火灾统计管理规定》等。

七、其他安全生产法律法规

其他类安全生产法律法规主要有电力、机械、建材、造船、冶金、轻纺、军工、商贸等行业规章。如《中华人民共和国电力法》、《电力安全事故应急处置和调查处理条例》、《农业机械安全监督管理条例》、《建材工业劳动保护工作暂行条例》、《建筑材料工业产品质量监督检验暂行条例》、《出口纺织品质量监督管理办法(试行)》、《冶金企业安全生产监督管理规定》、《军工关键设备设施管理条例》等。这些行业和部门都有一些规章和规程,但均未制定专门的安全行政法规,因此《中华人民共和国安全生产法》是规范这些部门安全生产行为的主导性法律。

八、国际劳工安全卫生标准

在我国政府批准的国际劳工公约中有4个是有关职业安全卫生方面的公约。
作为基层安全监管部门的领导同志,要根据内部机构设置熟悉并熟练掌握与工作有关的法律法规及政策性文件(见表1-1)。

表 1-1 主要法律法规及政策性文件

类别	层 级	法 律 法 规 名 称
综 合 类	法律	1. 中华人民共和国安全生产法 2. 中华人民共和国刑法修正案(六)
	行政法规	安全生产许可证条例
	部门规章	1. 安全生产行业标准管理规定 2. 安全生产标准制修订工作细则 3. 安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定 4. 安全生产事故隐患排查治理暂行规定 5. 建设项目安全设施“三同时”监督管理暂行办法
	重要文件	国务院关于加强企业安全生产工作的通知
	法律	中华人民共和国矿山安全法
矿 山 类	行政法规	中华人民共和国矿山安全法实施条例
	部门规章	1. 非煤矿山建设项目安全设施设计审查与竣工验收办法 2. 非煤矿山企业安全生产许可证实施办法 3. 金属非金属地下矿山企业领导带班下井及监督检查暂行规定 4. 金属与非金属矿产资源地质勘探安全生产监督管理暂行规定 5. 尾矿库安全监督管理规定 6. 小型露天采石场安全管理与监督检查规定
	重要文件	1. 最高人民法院关于审理非法采矿、破坏性采矿刑事案件具体应用法律若干问题的解释 2. 最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害矿山生产安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释

续表 1-1

类别	层 级	法 律 法 规 名 称
危化品类	行政法规	1. 危险化学品安全管理条例 2. 易制毒化学品管理条例
	部门规章	1. 危险化学品登记管理办法 2. 危险化学品经营许可证管理办法 3. 危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法 4. 非药品类易制毒化学品生产、经营许可办法 5. 危险化学品建设项目安全许可实施办法 6. 危险化学品重大危险源监督管理暂行规定
职业健康类	法律	中华人民共和国职业病防治法
	行政法规	1. 中华人民共和国尘肺病防治条例 2. 使用有毒物品作业场所劳动保护条例
	部门规章	1. 劳动防护用品监督管理规定 2. 作业场所职业健康监督管理暂行规定 3. 作业场所职业危害申报管理办法 4. 职业病诊断与鉴定管理办法 5. 职业病危害事故调查处理办法 6. 建设项目职业病危害分类管理办法
	重要文件	1. 中央机构编制办委员会办公室《关于职业卫生监管部门职责分工的通知》 2. 国务院办公厅《关于印发国家职业病防治规划(2009—2015年)的通知》
烟花爆竹类	行政法规	烟花爆竹安全管理条例
	部门规章	1. 烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法 2. 烟花爆竹经营许可实施办法
工商贸类	部门规章	冶金企业安全生产监督管理规定
培训评价类	部门规章	1. 安全生产培训管理办法 2. 生产经营单位安全培训规定 3. 特种作业人员安全技术培训考核管理规定 4. 注册安全工程师管理规定 5. 安全生产检测检验机构管理规定 6. 安全评价机构管理规定
应急救援类	法律	中华人民共和国突发事件应对法
	部门规章	1. 矿山救护队资质认定管理规定 2. 生产安全事故应急预案管理办法
事故报告调查处理类	行政法规	1. 国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定 2. 生产安全事故报告和调查处理条例 3. 工伤保险条例
	部门规章	1. 《生产安全事故报告和调查处理条例》罚款处罚暂行规定 2. 生产安全事故信息报告和处置办法

续表 1-1

类别	层 级	法 律 法 规 名 称	编 号	版 本
执 法 监 察 类	法律	1. 中华人民共和国行政处罚法		
		2. 中华人民共和国行政复议法		
		3. 中华人民共和国行政诉讼法		
		4. 中华人民共和国行政许可法		
		5. 中华人民共和国行政强制法		
	部门规章	1. 安全生产监督罚款管理暂行办法		
		2. 安全生产行政复议规定		
		3. 安全生产违法行为行政处罚办法		
		4. 安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的暂行规定		
		5. 安全生产行政处罚自由裁量适用规则(试行)		

第二章 安全生产监督管理概述

第一节 我国安全生产监督管理体制

一、发展历程

新中国成立以来,我国安全生产监督管理体制经历了诸多变化,大致可分为三个时期:1949~1978年为改革开放前的安全生产监督管理体制;1978~1998年为改革开放时期的安全生产监督管理体制;1998年以后为探索适应社会主义市场经济的安全生产监督管理体制。

(一) 改革开放前的安全生产监督管理体制

新中国成立后成立了劳动部,劳动部下设劳动保护司,地方各级人民政府劳动部门下设劳动保护处、科、股,具体负责工矿企业的劳动保护(安全生产)监督管理工作。各产业部在其生产或人事部门设立了专管生产安全(包括卫生)工作的机构。全国总工会和地方各级工会都设立了劳动保护部,工会基层组织一般都设立了劳动保护委员会,以加强对企业劳动保护工作的监督。

在此期间,劳动部门在劳动保护工作方面的职责主要是拟订综合性政策法规,提出指导性工作意见,对工矿企业组织不定期的安全检查,组织重大事故调查等。具体的劳动保护和安全生产工作任务主要由产业主管部门按隶属关系组织实施。

“文化大革命”时期,劳动保护工作被迫停顿,劳动部被撤销,降格为国家计委劳动局。1975年成立国家劳动总局,仍归国家计委领导。

(二) 改革开放时期的安全生产监督管理体制

改革开放时期,国家注重锅炉压力容器和矿山安全监察工作,分别成立了国家劳动总局锅炉压力容器安全监察局、矿山安全监察局。1982年组建劳动人事部,有关劳动保护和全监察工作由劳动人事部劳动保护局、矿山安全监察局、锅炉压力容器安全监察局分别承担,为建立新的安全生产监督管理体制迈出了重要一步。

1985年,经国务院批准,全国安全生产委员会成立,由国家经委等17个部门的领导同志任委员,国务委员、国家经委主任张劲夫同志兼任主任,办公室设在劳动人事部。各地各级安全生产委员会也相继组成。安全生产委员会为非常设机构,主要定期研究安全生产形势,协调和指导各部门开展安全生产工作。

(三) 探索适应社会主义市场经济的安全生产监督管理体制

1998年政府机构设置及其职责调整后,由劳动部承担的安全生产综合管理、职业安全监察和矿山安全监察职能,及原工业部门承担的安全生产行业管理职能,全部交由国家经贸委新成立的安全生产局承担;劳动部承担的职业卫生监察(包括矿山卫生)职能,交由卫生部

承担;锅炉压力容器安全监察职能,交由国家质量技术监督局承担。

2000年成立中华人民共和国国家安全生产监督管理局,与国家煤矿安全监察局实行“一个机构、两块牌子”,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,隶属国家经贸委。2003年国家安全生产监督管理局改为国务院直属机构,2005年升格为国务院国家安全生产监督管理总局,为正部级,国务院直属机构;国家煤矿安全监察局单独设立,为副部级,由国家安全生产监督管理总局管理。

二、监管格局

目前,我国安全生产监督管理的体制是综合监管与行业监管相结合、国家监察与地方监管相结合、政府监督与其他监督相结合的格局。

(一) 综合监管与行业监管

国家安全生产监督管理总局是国务院主管安全生产综合监督管理的直属机构,依法对全国安全生产实施综合监督管理。公安、交通、铁道、民航、水利、电监、建设、国防科技、邮政、信息产业、旅游、质检、环保等国务院有关部门分别对交通、铁路、民航、水利、电力、建筑、国防工业、邮政、电信、旅游、特种设备、消防、核安全等行业和领域的安全生产工作负责监督管理,即行业监管。

(二) 国家监察与地方监管

除了综合监督管理与行业监督管理之外,针对某些危险性较高的特殊领域,国家为了加强安全生产监督管理工作,专门建立了国家监察机制。如煤矿,国家专门建立了垂直管理的煤矿安全监察局,省级煤矿安全监察局下设分局。交通部门的水上监管,一方面,交通部海事局设立垂直监管机构,如长江等重要水域都设立港务局,直接由海事局领导;另一方面,有些水上监管机构,行政上归地方政府领导,业务上归海事局指导,实行垂直与分级相结合的监管方式。

(三) 政府监督与其他监督

政府方面的监督主要有:安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门、监察部门。

其他方面的监督主要有:社会公众的监督,工会的监督,新闻媒体的监督,居民委员会、村民委员会等组织的监督。

三、监管职责

根据《中华人民共和国安全生产法》的规定,各级政府的安全监管职责,可概括为以下四条:

一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工作职责,确保有关安全生产法律、法规和国家关于安全生产的方针、政策得以有效贯彻实施。

二是及时协调、解决安全生产监督管理工作中存在的重大问题。

三是县级以上地方政府有权组织有关部门严格按照安全生产的法律、法规和国家标准或行业标准,检查生产经营单位的安全生产状况,对发现的事故隐患要责令其采取有效措施及时处理;对本地区存在超出其管辖权限的重大事故隐患,应及时向有管辖权的上级政府或其有关部门报告。

四是县级以上地方政府应针对本地区高危生产经营单位在生产经营活动中存在的问题和可能发生重大事故的情况,组织有关部门制定事故应急救援预案。

四、监管原则

安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门对生产经营单位实施监督管理职责时,遵循以下基本原则:

(一) 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。首先表现在劳动安全卫生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,就是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,就是必须严格遵守劳动安全卫生法律、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,就是在审理案件中,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究查,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。

(二) 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唯一准绳。劳动安全卫生监察部门在处罚时,必须依据法律法规的具体条款,准确、适当地处罚。

劳动安全卫生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。

(三) 坚持行为监察与技术监察相结合的原则

国家劳动安全卫生监察工作,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,有效地实现劳动安全卫生国家监督的目的。

(四) 坚持监察与服务相结合的原则

劳动安全卫生监察机构既要严肃认真地进行监督检查,及时提出强化预防措施的要求,揭露和纠正劳动安全卫生的缺陷和偏差,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劳动安全卫生工作,以实现安全与生产的统一。

(五) 坚持教育与惩罚相结合的原则

惩罚与教育相结合的含义是:处罚不仅是惩治违法的武器,同时也起着教育作用。它的教育作用主要在于: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。