

水利水电工程施工企业安全生产管理三类人员继续教育用书

水利水电工程 安全生产法规与管理知识

王东升 王海洋 主编

Shuili Shuidian Gongcheng

Anquan Shengchan fagui Yu Guanli Zhishi

China University of Mining and Technology Press

中国矿业大学出版社

企业安全生产管理三类人员继续教育用书

水利水电工程安全生产 法规与管理知识

主 编	王东升	王海洋	
副 主 编	王龙言	周洪建	杨松森
参编人员	孙 燕	任英伟	李尚秦
	邢庆如	林 浩	李茂彤
	谭春玲	邵 辉	王志超

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书结合最新标准和规范,介绍了水利水电工程安全生产规范与管理知识,内容包括:水利工程建设安全生产概述、法学的基本知识、水利工程建设安全生产法律法规、水利工程建设安全生产法律责任、施工企业安全生产管理、施工现场安全管理、典型案例分析及附录。

本书是水利水电工程施工企业安全生产管理三类人员继续教育用书之一,既可作为施工企业安全生产管理人员继续教育用书,也可作为建设单位、施工单位和水利水电工程建设类大中专院校的教学及参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

水利水电工程安全生产法规与管理知识 / 王东升,王海洋

主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2018.4

ISBN 978-7-5646-3928-0

I. ①水… II. ①王… ②王… III. ①水利水电工程—安全生产—安全法规—中国—技术培训—教材②水利水电工程—安全生产—生产管理—技术培训—教材 IV. ①D922.54
②TV513

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 053065 号

书 名 水利水电工程安全生产法规与管理知识

主 编 王东升 王海洋

责任编辑 周 丽

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 日照报业印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 22 字数 522 千字

版次印次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷

定 价 56.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

出版说明

随着我国经济快速发展、科学技术不断进步,水利水电工程的市场需求发生了巨大变化,对安全生产提出了更多、更新、更高的挑战,加之近年来国家不断加大了对安全生产法规的建设力度,新颁布和修订了一系列法律法规和技术标准,建立了一系列安全生产管理制度。为使教育考试工作与现行法律法规和技术标准进行有机接轨,督促水利水电工程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及时更新安全生产知识,提高安全生产管理能力,依据《中华人民共和国安全生产法》《建设工程安全生产管理条例》《水利工程建设安全生产管理规定》《国务院安委会关于进一步加强安全培训工作的决定》(安委〔2012〕10号)、《关于印发〈水利水电工程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安全生产考核管理办法〉的通知》(水安监〔2011〕374号)、《水利部办公厅关于进一步加强水利水电工程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安全生产培训工作的通知》(办安监函〔2015〕1516号)和《山东省水利厅关于进一步加强安全生产培训工作的通知》(鲁水政安字〔2017〕1号)及其他现行法律法规和行业标准规范,我们组织编写了这套“水利水电工程施工企业安全生产管理三类人员继续教育用书”。

本套教材由《水利水电工程安全生产法规与管理知识》《水利水电工程施工安全生产技术》和《水利水电工程机械设备安全生产技术》三册组成。在编纂过程中,我们依据《水利水电工程施工企业安全生产管理三类人员考核大纲》,坚持以人为本与可持续发展的原则,突出系统性、针对性、实践性和前瞻性,体现水利水电工程行业发展的新常态、新法规、新技术、新工艺、新材料等内容,使水利水电工程施工企业安全生产管理人员能够比较系统、便捷地掌握安全生产知识和安全生产管理能力。本套教材既可作为施工企业安全生产管理人员继续教育用书,也可作为建设单位、监理单位 and 水利水电工程建设类大中专院

校的教学及参考用书。

本套教材的编写得到了山东省水利厅、中国水利企业协会、清华大学、山东大学、中国海洋大学、青岛理工大学、山东农业大学、山东鲁润职业培训学校、山东海大工程咨询有限公司、山东水安注册安全工程师事务所、山东中英国际工程图书有限公司、中国矿业大学出版社有限责任公司等单位的大力支持,在此表示衷心的感谢。本套教材虽经反复推敲核证,仍难免有不妥甚至疏漏之处,恳请广大读者提出宝贵意见。

编 者

2018 年 4 月

前 言

本书主要依据《关于印发〈水利水电工程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安全生产考核管理办法〉的通知》(水安监〔2011〕374号)、《水利部办公厅关于进一步加强水利水电工程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安全生产培训工作的通知》(办安监函〔2015〕1516号)和《山东省水利厅关于进一步加强安全生产培训工作的通知》(鲁水政安字〔2017〕1号)等文件规定进行编写。

本书按照《水利水电工程施工企业安全生产管理三类人员考核大纲》的考核要求,充分参考了中国水利水电出版社的《水利水电工程建设安全生产管理》,认真研究水利水电工程施工安全生产管理人员岗位职责、知识结构、文化程度,针对我国水利水电工程施工现状特点确定编写纲要,在具体阐述上尽最大可能符合国家现行法律法规和规范标准。本书内容包括水利工程建设安全生产法律法规、安全生产法律责任和管理知识等主要内容,着重介绍了安全生产法律责任、施工企业的各项管理制度、管理措施以及施工现场安全文明施工等方面的知识。本书重点突出了专业性、针对性、时效性、实用性和知识性。这些知识,对于强化安全生产管理人员的安全生产意识、增强安全生产责任、制定和完善企业安全管理制度、提高施工现场安全文明施工管理水平能够起到必要的指导作用。只有企业安全管理人员掌握相关知识,才能更好地执行法律法规和规范标准,落实安全生产责任,制定并实施各项管理制度,促进企业安全生产进步。

本书的编写广泛征求了水利水电行业的主管部门、高等院校和企业等有关专家的意见,并经过多次研讨和修改。山东省水利厅、中国水利企业协会、中国海洋大学、青岛理工大学、山东农业大学、山东鲁润职业培训学校、山东海大工程咨询有限公司、山东水安注册安全工程师事务所等单位对本书的编写工作给予了大力支持。本书在编写过程中参考了大量的教材、专著和相关资料,在此谨向有关作者致以衷心感谢!

限于我们水平和经验,书中难免疏漏和错误,诚挚希望读者提出宝贵意见,以便完善。

编 者

2018年4月

目 录

第 1 章 水利水电工程建设安全生产概述	1
1.1 安全生产基本概念	1
1.2 我国安全生产管理体制	4
1.3 我国水利水电工程建设安全生产状况	7
考试习题	23
第 2 章 法学的基本知识	27
2.1 法的基本知识	27
2.2 法律关系	30
2.3 法律责任	31
2.4 法律效力	34
考试习题	36
第 3 章 水利水电工程建设安全生产法律法规	42
3.1 安全生产法律法规概述	42
3.2 水利水电工程建设安全生产法律法规概述	44
3.3 安全生产相关法律	46
3.4 水利水电工程建设相关安全生产行政法规	60
3.5 水利水电工程建设相关安全生产规章	66
3.6 水利水电工程建设安全生产规范性文件及其他文件	71
3.7 山东省安全生产相关法规及规范性文件	82
3.8 水利水电工程建设安全生产相关标准	101
3.9 国际公约	106
考试习题	107
第 4 章 水利水电工程建设安全生产法律责任	131
4.1 水利水电工程建设安全生产法律责任概述	131
4.2 建设单位的安全生产法律责任	132
4.3 勘察、设计单位的安全生产法律责任	133
4.4 工程监理单位的安全生产法律责任	134
4.5 施工单位的安全生产法律责任	136

4.6	水利水电工程建设其他相关单位的安全生产法律责任	144
4.7	水利水电工程建设其他相关人员的安全生产法律责任	146
4.8	行政主管部门及其工作人员的安全生产法律责任	150
	考试习题	153
第5章	施工企业安全生产管理	170
5.1	安全生产目标管理	170
5.2	安全生产管理机构与人员配备	173
5.3	安全费用管理	177
5.4	安全生产规章制度	178
5.5	安全教育培训	182
5.6	安全文化建设	187
5.7	事故隐患排查和治理	189
5.8	重大危险源管理	194
5.9	职业健康管理	198
5.10	应急管理	207
5.11	事故管理	224
5.12	安全生产标准化建设	232
	考试习题	234
第6章	施工现场安全管理	251
6.1	施工现场的平面布置与划分	251
6.2	封闭管理与施工场地	253
6.3	临时设施	257
6.4	安全标志	264
6.5	消防安全	267
6.6	卫生与防疫	281
6.7	交通安全管理	282
6.8	环境保护	285
6.9	施工临时用电管理	286
6.10	机械设备管理	288
6.11	特种作业管理	290
6.12	防洪度汛管理	290
6.13	危险性较大的单项工程管理	293
6.14	安全技术交底	298
6.15	安全资料管理	299
	考试习题	301

第 7 章 典型案例分析	317
7.1 水库坝体塌陷事故	317
7.2 水库大坝临时通道拆除施工作业人员坠落死亡事故	320
7.3 水电站较大中毒窒息事故	321
7.4 水电站隧洞检修较大淹溺事故	323
7.5 河流防洪综合整治工程强夯致人死亡事故	324
7.6 水库大坝施工搅拌机致人死亡事故	325
7.7 闸站地质勘查三脚架触电致人死亡事故	326
附录	328
附录 A 现行水利工程安全管理法律法规和文件目录	328
附录 B 现行主要建筑安全技术规范标准目录	332
附录 C 常用安全标志	335
参考文献	338

第1章 水利水电工程建设安全生产概述

1.1 安全生产基本概念

1.1.1 危险与安全

1. 危险

危险是指系统中存在导致发生不期望后果的可能性超过了人们的承受程度,一般用风险度表示危险的程度。风险度用事故发生的可能性和严重性来衡量。

从广义上来说,风险可分为自然风险、社会风险、经济风险、技术风险和健康风险等五类。而对于安全生产的日常管理,可分为人、机、环境、管理等四类风险。

2. 危险源

危险源是指可能导致人身伤害和(或)健康损害的根源、状态或行为,或其组合。

具体而言,危险源是指一个系统中具有潜在能量和物质释放危险的、可造成人员伤亡、在一定的触发因素作用下可转化为事故的部位、区域、场所、空间、岗位、设备及其位置。危险源存在于确定的系统中,不同的系统范围的危险源的区域也不同。另外,危险源可能存在事故隐患,也可能不存在事故隐患。对于存在事故隐患的危险源一定要及时加以整改,否则随时都可能导致事故。

根据事故致因理论,危险源可分为两类:系统中存在的、可能发生意外释放的能量或危险物质被称作第一类危险源;导致屏蔽措施失效或破坏的各种不安全因素称作第二类危险源。第一类危险源涉及潜在危险性、存在条件和触发因素三个要素;第二类危险源包括人、物、环境三方面。

3. 安全

安全,顾名思义,“无危则安,无缺则全”,即安全意味着没有危险且尽善尽美,这是与人们传统的安全观念相吻合的。随着对安全问题的深入研究,安全有狭义安全和广义安全之分。狭义安全是指某一领域或系统中的安全,如生命安全、财产安全、食品安全、社会安全等;广义安全即大安全,是以某一领域或系统为主的安全扩展到生活安全与生存安全领域,形成生产、生活、生存领域的大安全。在安全学科中的“安全”有诸多含义:其一,安全是指客观事物的危险程度能够为人们普遍接受的状态;其二,安全是指没有引起死亡、伤害、职业病或财产、设备的损坏或损失或环境危害的条件;其三,安全是指生产系统中人员免遭不可承受危险的伤害。

安全与危险构成一对矛盾体,它们相伴存在。在社会实践中,安全是相对的,危险是

绝对的,它们具有矛盾的所有特性。一方面双方相互反对、相互排斥、相互否定,安全度越高危险就越小,安全度越小危险就越大;另一方面安全与危险两者相互依存,共同处于一个统一体中,存在着向对方转化的趋势。安全与危险体现了人们对生产、生活中可能遭受健康损害、人身伤亡、财产损失、环境破坏等的综合认识;也正是这对矛盾体的运动、变化和发展推动着安全科学的发展和人类安全意识的提高。

1.1.2 事故与事故隐患

1. 事故

事故是指人们在进行有目的的活动过程中突然发生的、违背人的意志的意外事件,该事件的发生可能会造成人的有目的活动暂时或永远终止,或造成人员死亡、疾病、伤害,财产或其他损失。事故包括两个方面,即非正常发生的事件以及由此而导致的后果。

2. 生产安全事故

生产安全事故是指在生产经营活动中发生的事故。

依据《企业职工伤亡事故分类》(GB6441—1986),按事故致害原因,可分为物体打击、机械伤害、起重伤害、触电、高处坠落、坍塌、中毒和窒息等 20 个类别。依据《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令〔2007〕第 493 号)的规定,按生产安全事故造成的人员伤亡或者直接经济损失,将事故分为特别重大事故、重大事故、较大事故、一般事故等四个等级。

3. 事故隐患

生产安全事故隐患,简称事故隐患,是指生产经营单位违反安全生产法律、法规、规章、标准、规程和安全生产管理制度的规定,或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的危险状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。

事故隐患分为一般事故隐患和重大事故隐患。一般事故隐患是指危害和整改难度较小,发现后能够立即整改排除的隐患。重大事故隐患是指危害和整改难度较大,应当全部或者局部停产停业,并经过一定时间整改治理方能排除的隐患,或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的隐患。

1.1.3 安全生产

1. 安全生产

安全生产是指在生产经营活动中,为避免发生造成人员伤害和财产损失的事故,有效消除或控制危险和有害因素而采取一系列措施,使生产过程在符合规定的条件下进行,以保证从业人员的人身安全与健康、设备和设施免受损坏、环境免遭破坏,保证生产经营活动得以顺利进行的相关活动。“安全生产”一词中所讲的“生产”,是广义的概念,不仅包括各种产品的生产活动,也包括各类工程建设和商业、娱乐业以及其他服务业的经营活动。

2. 安全生产管理

安全生产管理是指运用人力、物力和财力等有效资源,利用计划、组织、指挥、协调、控制等措施,控制物的不安全因素和人的不安全行为,实现安全生产的活动。

安全生产管理的最终目的是为了减少和控制危害和事故,尽量避免生产过程中发生人身伤害、财产损失、环境污染以及其他损失。安全生产管理包括对人的安全管理和对物

的安全管理两个主要方面。具体而言,即包括安全生产法制管理、行政管理、工艺安全管理、设备设施管理、作业环境和作业条件管理等。

3. 安全生产要素

安全生产是一个系统工程,抓好安全生产涉及政治、文化、经济、技术以及企业管理、人员素质等多个方面。就当前我国的安全生产发展形势,应重视以下五项安全生产要素:

(1) 安全法规。安全法规反映了保护生产正常进行、保护劳动者安全健康所必须遵循的客观规律。它是一种法律规范,具有法律约束力,要求人人都要遵守,对整个安全生产工作的开展具有国家强制力推行的作用。安全法规以搞好安全生产、职业卫生为前提,不仅从管理上规定了人们的安全行为规范,也从生产技术上、设备上规定了实现安全生产和保障职工安全健康所需的物质条件。

(2) 安全责任。安全责任是安全生产的灵魂。安全责任的落实需要建立安全生产责任制。安全生产责任制是经长期的安全生产、劳动保护管理实践证明的成功制度与措施,是安全生产制度体系中最基础、最重要的制度,其实质是“安全生产,人人有责”。在安全责任体系中,政府领导有了责任心,就能科学处理安全和经济发展的关系,使社会发展与安全生产协调发展;经营者有了责任心,就能保证安全投入,制订安全措施,事故预防 and 安全生产的目标就能够实现;员工有了责任心,就能执行安全作业程序,事故就可能避免,生命安全才会得到保障。

(3) 安全文化。安全文化是人类文化的组成部分,既是社会文化的一部分,也是企业文化的一部分,属于观念、知识及软件建设的范畴。安全文化是持续实现安全生产的不可或缺的软支撑。安全文化是事故预防的一种“软”力量,是一种人性化的管理手段。安全文化建设通过创造一种良好的安全人文氛围和协调的人机环境,对人的观念、意识、态度、行为等形成从无形到有形的影响,从而对人的不安全行为产生控制作用,以达到减少人为事故的效果。

企业安全文化是企业在长期安全生产和经营活动中逐步培育形成的、具有本企业特点的、为全体员工认可遵循并不断创新的观念、行为、环境、物态条件的总和。加强企业安全文化建设要做好以下工作:通过宣传活动,提高各层次人员的安全意识;通过教育培训,提高职工的安全素质;通过制度建设,统一职工的安全行为;通过全员参与,营造安全文化氛围。

(4) 安全科技。安全科技是实现安全生产的重要手段。它不仅是一种不可缺少的生产力,更是一种社会和生产发展的动力和基本保障条件。安全科技的不断发展是防止生产过程中各种事故的发生,为职工提供安全、良好的劳动条件的必然要求。通过改进安全设备、作业环境或操作方法,将危险作业改进为安全作业、将笨重劳动改进为轻便劳动、将手工操作改进为机械操作,能够有效地提高安全生产的水平。

(5) 安全投入。安全投入是指安全生产活动中一切人力、物力和财力的总和。从经济学的角度,安全投入一是人力资源的投入,即专业人员的配置;二是资金的投入,用于安全技术、管理和教育措施的费用。从安全活动和实践的角度,安全文化建设、安全法制建设和安全监管活动,以及安全科学技术的研究与开发都需要安全投入来保障。安全投入保障是安全生产的水平和能力提高不可或缺的基础。

1.2 我国安全生产管理体制

1.2.1 安全生产理念

现阶段安全生产工作的理念是以人为本,安全发展,科技兴安,任何工作都要始终把保障安全放在首位。

以人为本,是一种价值取向,强调尊重人、解放人、依靠人和为了人;它是一种思维方式,就是在分析和解决一切问题时,既要坚持历史的尺度,也要坚持人的尺度。在安全生产工作中,就是要以尊重职工群众,爱护职工群众,维护职工群众的人身安全为根本出发点,以消灭生产过程中潜在的安全隐患为主要目的。在一个企业内,只有人的智慧、力量得到了充分发挥,企业才能生存并发展壮大。职工是企业效益的创造者,企业是职工获取人生财富、实现人生价值的场所和舞台。作为生产经营单位,企业在生产经营活动中,要做到以人为本,就要以尊重职工、爱护职工、维护职工的人身安全为出发点,以消灭过程中的潜在隐患为主要目的。关心职工人身安全和身体健康,不断改善劳动环境和工作条件,真正做到干工作为了人,干工作依靠人,绝不能为了发展经济而以牺牲人的生命为代价,这就是以人为本。具体来讲,即当人的生命健康和财产面临冲突时,首先应当考虑人的生命健康,而不是考虑和维护财产利益。

安全发展,是指国民经济和区域经济、各个行业和领域、各类生产经营单位的发展,以及社会的进步和发展,必须把安全作为基础前提和保障,绝不能以牺牲人的生命健康换取一时的发展。从“安全生产”到“安全发展”,绝不只是概念的变化,它体现的是科学发展观以人为本的要义。安全发展,就是要坚持重在预防,落实责任,加大安全投入,严格安全准入,深化隐患排查治理,筑牢安全生产基础,全面落实企业安全生产主体责任、政府及部门监管责任和属地管理责任。同时,坚持依法依规、综合治理,严格安全生产执法,严厉打击非法违法行为,综合运用法律、行政、经济等手段,推动安全生产工作规范、有序、高效地开展。

科技兴安,就是要加大安全科技投入,运用先进的科技手段来监控安全生产全过程,把现代化、自动化、信息化应用到安全生产管理中。科技兴安是现代社会工业化生产的要求,是实现安全生产的最基本出路。企业应当采用先进实用的生产技术,推行现代安全技术,选用高标准的安全装备,追求生产过程的本质安全化。同时,还要积极组织安全生产技术研究,开发新技术,自觉引进国际先进的安全生产科技。每一个企业家都要树立“依靠安全科技进步,提高事故防范能力”的观念,充分依靠科学技术的手段,从而能根本上保障生产过程的安全。

1.2.2 安全生产原则

我国《宪法》第四十二条提出的“加强劳动保护,改善劳动条件”,是国家和企业安全生产所必须遵循的基本原则。同时,还应遵循以下原则:

1. “管生产必须管安全”原则

“管生产必须管安全”是企业各级领导在生产过程中必须坚持的原则。企业主要负责

人是企业经营管理的领导,在抓经营管理的同时必须抓安全生产。企业要全面落实安全生产工作领导责任制,形成纵向到底、横向到边的严密的责任网络。企业主要负责人是企业安全生产的第一责任人,对安全生产负有主要责任。同时,企业还应与所属各部门和各单位层层签订安全工作责任状,把安全工作责任一直落实到基层单位和生产经营的各个环节。同样,企业内部各部门、各单位主要负责人也是部门、单位安全工作的第一责任人,对分管工作的安全生产也应负有重要领导责任。

2. “三同步”原则

“三同步”原则是指企业在规划和实施自身发展时,安全生产要与之同步规划,同步组织实施,同步运作投产。

3. “三不伤害”原则

“三不伤害”原则是指在生产过程中,为保证安全生产减少人为事故,而采取的一种自律和互相监督的原则,即“不伤害自己、不伤害他人、不被他人伤害”。

4. “四不放过”原则

“四不放过”原则是指在对生产安全事故调查处理过程中,应当坚持的重要原则,即“事故原因没有查清不放过;责任人员没有受到处理不放过;职工群众没有受到教育不放过;防范措施没有落实不放过”。

5. “五同时”原则

“五同时”原则是指企业的生产组织领导者必须在计划、布置、检查、总结、评比生产工作的同时,进行计划、布置、检查、总结、评比安全工作的原则。它要求把安全工作落实到每一个生产组织管理环节中。这是解决生产管理中安全与生产统一的一项重要原则。

1.2.3 安全生产方针

安全生产方针是指政府对安全生产工作总的要求,它是安全生产工作的方向。当前,我国安全生产方针是“安全第一,预防为主,综合治理”,这一方针是在总结安全工作的基础上逐步形成的。

1. 历史沿革

我国安全生产方针大致经历了三次变化,即“生产必须安全、安全为了生产”“安全第一,预防为主”“安全第一,预防为主,综合治理”。从我国安全生产方针的演变,也可以看出我国安全生产工作在不同时期的工作目标和工作原则。

中华人民共和国成立以来,党和国家十分重视安全生产工作。1952年,毛泽东主席指出:在实施增产节约的同时,必须注意职工的安全健康和必不可少的福利事业。同年,第二次全国劳动保护工作会议提出了“生产必须安全、安全为了生产”的安全生产工作方针,会议还提出了“要从思想上、设备上、制度上和组织上加强劳动保护工作,达到劳动保护工作的计划化、制度化、群众化和纪律化”的目标。1983年,《国务院批转劳动人事部、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报告的通知》(国发[1983]85号文)中提出:“在安全第一、预防为主的思想指导下,搞好安全生产,是经济管理、生产管理部门和企业领导的本职工作,也是不可推卸的责任。”1987年,在全国劳动安全监察会议上,进一步明确提出“安全第一、预防为主”的方针。2002年颁布实施的《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)首次以法律条文的形式,将“安全第一、预防为

主”确定为我国安全生产工作的基本方针。

2005年,中共中央第十六届五中全会通过的《中共中央关于制定十一五规划的建议》指出:“坚持安全第一、预防为主、综合治理,落实安全生产责任制,强化企业安全生产责任,健全安全生产监管体制,严格安全执法,加强安全生产设施建设。”把“综合治理”列入安全生产方针。2014年,修订颁布的《安全生产法》第三条规定“安全生产工作应当以人为本,坚持安全发展,坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针,强化和落实生产经营单位的主体责任,建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制”,又以法律条文的形式,将“安全第一、预防为主、综合治理”确定为我国安全生产工作新的基本方针。

2. 内涵

(1) 安全第一

安全第一是指在生产经营活动中,在处理保证安全与实现生产经营活动的其他各项目标的关系上,要始终把安全特别是从业人员和其他人员的人身安全放在首要位置,实行“安全优先”的原则。在确保安全的前提下,努力实现生产经营活动的其他目标。当安全工作与其他活动发生冲突与矛盾时,其他活动要服从安全,绝不能以牺牲人的生命、健康、财产损失为代价换取发展和效益。安全第一,体现了以人为本的思想,是预防为主、综合治理的统帅;没有安全第一的思想,预防为主就失去了思想支撑,综合治理就失去了整治依据。

(2) 预防为主

预防为主就是把预防生产安全事故的发生放在安全生产工作的首位。预防为主是安全生产的方针的核心和具体体现,是实施安全生产的根本途径,也是实现安全第一的根本途径。只有把安全生产的重点放在建立事故隐患预防体系上,超前防范,才能有效避免和减少事故,实现安全第一。对于安全生产管理,主要不是在发生事故后去组织抢救,进行事故调查,找原因、追责任、堵漏洞,而是要谋事在先,尊重科学,探索规律,采取有效的事前控制措施,千方百计预防事故的发生,做到防患于未然,将事故消灭在萌芽状态。虽然人类在生产活动中还不可能完全杜绝安全事故的发生,但只要思想重视,预防措施得当,绝大部分事故特别是重大事故是可以避免的。

(3) 综合治理

综合治理就是综合运用法律、经济、行政手段,从发展规划、行业管理、安全投入、科技进步、经济政策、教育培训、安全文化以及责任追究等方面着手,建立安全生产长效机制。综合治理,秉承“安全发展”的理念,从遵循和适应安全生产的规律出发,运用法律、经济、行政等手段,多管齐下,并充分发挥社会、职工、舆论的监督作用,形成标本兼治、齐抓共管的格局。作为一种新的安全管理模式,综合治理是保证“安全第一,预防为主”的安全管理目标实现的重要手段和方法。只有不断健全和完善综合治理工作机制,才能有效贯彻安全生产方针。将“综合治理”纳入安全生产方针,标志着对安全生产的认识上升到一个新的高度,是贯彻落实科学发展观的具体体现。

1.2.4 安全生产工作机制

《安全生产法》第三条规定,安全生产工作要建立“生产经营单位负责、职工参与、政府

监管、行业自律和社会监督”的机制。建立这一工作机制,目的是形成安全生产齐抓共管的合力。

1. 生产经营单位负责

生产经营单位是生产经营活动的主体,必然是安全生产工作的实施者、落实者和承担者。因此,要抓好安全生产工作就必须落实生产经营单位的安全生产主体责任。具体来讲,生产经营单位应当依照法律、法规规定履行安全生产法定职责和义务,依法依规加强安全生产,加大安全投入,健全安全管理机构,加强对从业人员的培训,保持安全设施设备的完好有效。

2. 职工参与

职工参与是通过安全生产教育提高广大职工的自我保护意识和安全生产意识,有权对本单位的安全生产工作提出建议;对本单位安全生产工作中存在的问题,有权提出批评、检举和控告,有权拒绝违章指挥和强令冒险作业。应充分发挥工会、共青团、妇联组织的作用,依法维护和落实生产经营单位职工对安全生产的参与权与监督权,鼓励职工监督举报各类安全隐患,对举报者予以奖励。

3. 政府监管

政府监管就是要切实履行政府监管部门安全生产管理和监督职责,健全完善安全生产综合监管与行业监管相结合的工作机制,强化安全生产监管部门对安全生产的综合监管,全面落实行业主管部门的专业监管、行业管理和指导职责。各部门要加强协作,形成监管合力,在各级政府统一领导下,严厉打击违法生产、经营等影响安全生产的行为,对拒不执行监管监察指令的生产经营单位,要依法依规从重处罚。

4. 行业自律

行业自律主要是指行业协会等行业组织要自我约束,一方面各个行业要遵守国家法律、法规和政策,另一方面行业组织要通过行规行约制约本行业生产经营单位的行为。通过行业自律,促使相当一部分生产经营单位能从自身安全生产的需要和保护从业人员生命健康的角度出发,自觉开展安全生产工作,切实履行生产经营单位的法定职责和社会责任。

5. 社会监督

社会监督就是要充分发挥社会监督的作用,任何单位和个人有权对违反安全生产的行为进行检举和控告。发挥新闻媒体的舆论监督作用。有关部门和地方要进一步畅通安全生产的社会监督渠道,设立举报电话,接受人民群众的公开监督。

1.3 我国水利水电工程建设安全生产状况

1.3.1 水利水电工程建设安全生产的特点和难点

1. 水利水电工程建设安全生产的特点

水利水电工程建设是水利安全监督管理的重点,也是水利安全生产事故的高发领域。水利水电工程建设一般具有工程量大、投资大、工期长、技术紧密等特点。由于水利水电

工程建设施工中存在的危险有害因素较多,其安全管理主要呈现以下几方面的特点。

(1) 自然环境复杂、恶劣,潜在的安全风险大

水利水电工程建设选址一般是交通不便的乡镇山区,施工环境受气象、地形等自然条件影响。大多是露天作业,大约 50% 工作量属高处作业,易发生高空坠落等伤亡事故。在地处山区的水利水电工程建设中,还会受到滑坡、坍塌等事故的威胁,现场安全控制难度很大。

(2) 施工作业分散,工作强度大

水利水电工程建设地域分布面广、线路长,人员流动和施工场地变化频繁。在施工过程中,机械设备还不能完全代替人工,现场工人手工操作较多,体能消耗很大,劳动时间和劳动强度都相对较高,容易发生生产安全事故。

(3) 施工现场多工种同时作业,作业交叉频繁

在水利水电工程建设期,需在有效的场地和空间上集中大量的人力、物资、机具,涉及多工种同时间、同地点、多水平、立体交叉作业,且多种施工机械或设备同时运行,极易发生生产安全事故。

(4) 存在项目分包、转包现象,安全生产管理难度大大增加

在目前的水利水电工程建设中,存在大量工程分包、转包现象。分(转)包单位施工人员的安全生产管理水平参差不齐,容易出现违章作业和冒险盲干。如何加强对分包单位及作业人员的安全管理,保证安全生产是当前水利水电工程建设安全管理面临的难点之一。

由于水利水电工程建设施工危险区域及危险因素较多,水利水电工程建设项目安全管理工作也呈现出点多面广、头绪多、任务重的特点。除了常规性的安全管理工作为水利水电工程建设营造一个安全的工作环境之外,还应针对工程建设项目的具体特点加强和改善安全管理,避免事故以及由此引起的人员伤亡和经济损失。

2. 水利水电工程安全生产的难点

水利水电工程施工管理系统组成十分复杂,影响因素多变。工程施工管理主要难点如下:

(1) 涉及面广

水利水电工程施工管理工作涉及工业、水利、电力、交通、建设、环保等诸多领域。

(2) 涉及学科广

水利水电工程施工管理工作涉及地质、气象、园林、经济、法律、管理等学科。

(3) 涉及法律、法规多

水利水电工程施工管理涉及《中华人民共和国合同法》等,同时涉及水利、电力、交通、土地、矿山、建设等相关部门的法律法规。

(4) 地区差异大

全国各地存在不同的社会经济环境,甚至一个市、一个乡都存在不同的社会经济环境。不同地区水利水电工程建设施工环境因管理体系完善程度不同、管理水平不同、人员素质不同等 诸多因素而存在较大差异。

(5) 缺少统一的量化标准

由于水利水电工程施工管理表现形式不一样,人们难以准确判定施工管理过程是否符合相关法规要求和施工现场安全目标需求,给施工管理工作带来一定的难度。