

ANQUAN SHENGCHAN JIANGUAN JICHU

安全生产监管基础

◎ 邹贵亮 著

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

ANQUAN SHENGCHAN JIANGUAN JICHU

安全生产监管基础

◎ 邹贵亮 著

 ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产监管基础 / 邹贵亮著. — 杭州: 浙江大学出版社, 2017.1

ISBN 978-7-308-16675-1

I. ①安… II. ①邹… III. ①安全生产—监管制度—中国 IV. ①X924

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第014601号

安全生产监管基础

邹贵亮 著

责任编辑 蒋保纬
责任校对 杨利军 夏湘娣
封面设计 刘依群
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路148号 邮政编码310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州兴邦电子印务有限公司
印 刷 浙江新华印刷技术有限公司
开 本 787mm×1092mm 1/16
印 张 13.25
字 数 229千
版 印 次 2017年1月第1版 2017年1月第1次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-16675-1
定 价 40.00元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部电话 (0571) 88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

安全生产事关最广大人民群众的根本利益,事关改革发展和稳定的大局,历来受到党和国家的高度重视。近年来,依据“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产工作方针,牢牢把握“安全发展”的指导原则,各地提出了一系列控制事故、强化安全生产的措施,安全生产工作取得了显著成效,安全生产态势明显趋好。越来越多的地方也开始结合实际对安全生产监管进行深层的基础性研究,针对一些共性问题进行规律性、机制性、策略性的有序探索和实践,以满足高等院校和安全生产监管职能部门培养安全生产监管专业人才的需求。邹贵亮同志的《安全生产监管基础》正是这方面的研究成果之一。

《安全生产监管基础》将行政监管基础理论和方法的最新研究成果运用到安全生产监管的体系中,采用规范的理论分析与实证研究相结合、定性和定量分析相结合的方法,为提出监管层面的定性措施提供较为全面和清晰的框架,在一定程度上填补了国内理论界在这一领域的研究空白。此书分揭开安全生产监管的面纱、安全生产监管应把握的重点、安全生产监管的有效性研究、安全生产监管方式的创新、安全生产监管心智的奥秘、培育安全生产监管心智的路径、安全生产监管的成功范式七章内容进行科学阐述,突出了监管模式的前瞻性、监管方法的科学性、监管技巧的应用性、监管内容的完整性,是一本提升安全生产监管智慧和效率的精品教材。

安全生产监管是一门综合艺术,理论知识和实务技术是监管学构建过程中不可或缺的两大板块。培养具备专业知识和职业素养的应用型、创新型监管人才已成为当前推动监管进步的必然要求。本教材的撰写坚持以科学的实践观和实践的思维方式为出发点,注意借鉴和吸收国内外学术界的新成果,努力反映和概括现代经济、政治、文化和安全发展的新情况并力求简明、准确而又系统、全面地阐述监管的基本概念和基本原理。本教材引入了大量实践性较强的监管范例,这些范例富有时代气息,贴近读者生活实际,读者在数分钟内读完后,可将自身的认知基础与案例联系起



来,进行拓展性思考,力图为监管类专业学生和实践操作者提供一个学习和实训平台,激发学习兴趣和认知需求,加深对监管学基础理论的认知,提高分析和解决问题的能力的基本能力,更好地理解监管职业的内涵,全面提升职业素养,以卓有成效地履行监管岗位职责。

综观《安全生产监管基础》这套教材,具有以下亮点:一是体现了现代安全生产监管的新思想和新观念,注重提高监管者的业务素质、社会责任感和心智技能。我国尚处安全生产事故易发时期,安全生产监管作为实施安全战略的一种重要形式和特殊层次,将发挥日趋重要的作用。二是体现了学术性与应用性的统一。监管内容既有基础知识、基本理论,又有基本技能;既加强基本原理与应用知识的传授,又帮助监管者在掌握一定知识理论的基础上,获得相应的技能。三是体现了系统性与针对性的统一。此教材在既重视学科知识的系统性,又兼顾学科知识内在逻辑性的基础上,选择最基本、最有针对性和适用性的部分,进行合理的组织编排,使监管者能在比较短的时间内,学到急需、有用的知识。四是体现了理论和实践的统一。监管的目的是解决实践中存在的问题,改变自己现有的处境或状态,他们不仅需要知识,而且需要能立即付诸实施的能力。所以,本教材充分体现实践能力训练的要求,针对监管就业需求的特点,加强职业就业与创业指导。

此教材的出版,对安全生产监管来说,既是一项新成果,又是一个新起点。为此,我欣然为《安全生产监管基础》作序,祝贺邹贵亮同志的安全生产监管研究成果出版。期望这本教材,能够立足院校并走出院校,进入社会,进入行业,进入更广泛的使用范围。当然,由于水平有限、时间仓促等原因,不足之处在所难免,期望安全生产监管的同行专家批评指正,希望邹贵亮同志能够广泛听取意见,以期它能在几番磨炼中,成为一套真正适用于高等教育和安全生产专业培训的优秀教材。同时,我希望在此基础上,能有更多的、高质量的教材出版,在更多层面、更广领域推动安全生产监管事业持续健康较快发展,为服务地方经济建设做出新的更大的贡献。

浙江省安全生产科学研究院院长 方云中

2016年11月

目 录 |

第一章 揭开安全生产监管的面纱	1
第一节 安全生产监管的概念和实质内涵	1
一、监管的概念与内涵	2
二、专业监管的内涵与分类	2
三、安全生产监管的概念与内涵	5
第二节 安全生产监管的构成要素	8
一、战略要素	9
二、维度要素	15
三、体制要素	16
四、运行要素	18
五、发展要素	20
第三节 安全生产监管的结构模式	21
一、安全生产监管体系的基本框架	21
二、安全生产监管体系优化选择	23
三、安全生产监管模式	25
第四节 安全生产监管的分类	31
一、直接监管	31
二、间接监管	32
三、行业监管	33
四、属地监管	34
五、综合监管	36
六、专项监管	39

第五节 安全生产监管的特征	40
一、安全生产监管的外在特征	41
二、安全生产监管的属性特征	42
三、安全生产监管的供给与需求特征	44
第二章 安全生产监管应把握的重点	47
第一节 安全生产监管的四大使命	47
一、生命安全健康	47
二、设备财产防损	51
三、社会稳定协调	54
四、经济持续发展	56
第二节 安全生产监管的五大依据	58
一、安全科学原理	59
二、本质安全原理	65
三、事故致因原理	68
四、安全系统原理	73
五、安全经济原理	76
第三节 安全生产监管的六大要素	80
一、领导与决策	80
二、策略与规划	82
三、结构与体系	83
四、信息与资源	86
五、流程与技术	88
六、文化与学习	89
第三章 安全生产监管的有效性研究	91
第一节 安全生产监管有效性的内涵	91
一、安全生产监管有效性的内涵表现	91
二、安全生产监管的效向	93
三、安全生产监管的效性和效度	94
四、影响安全生产监管有效性的因素	96
第二节 安全生产监管效益与增值分析	97
一、安全效益分析	97

二、安全增值分析	98
第三节 安全生产监管有效性的评估	99
一、建立对安全生产监管有效性的整体评估	100
二、安全生产监管评估的标准与模型	100
三、安全生产监管评估的内容	101
四、安全生产监管有效性评估的方法	101
第四节 提高安全生产监管工作的有效性	102
一、建立监管信息资源共享体系	102
二、完善监管制度并加大查处力度	103
三、处理好安全生产监管与创新的关系	103
四、加强安全生产监管的协调	104
第五节 安全生产监管内部效率的提高	104
一、强化弹性与灵活化监管	105
二、强化监管机构间的协调一致	105
三、强化柔性 with 激励性监管	106
第四章 安全生产监管方式的创新	107
第一节 前瞻性监管	107
第二节 逆向性监管	111
第三节 解剖式监管	114
第四节 动态化监管	117
第五节 一体化监管	121
第六节 循数监管	128
第七节 循环监管	133
第八节 网格化监管	136
第五章 安全生产监管心智的奥秘	142
第一节 心智解读	142
第二节 心智模型的解读	143
一、专门领域知识心智	144
二、内在动机心智	145
三、问题发现心智	145
四、标准判断心智	146

五、说服传播心智	146
六、多元文化融合心智	147
第三节 模型因素解析	148
一、支持系统	150
二、动力系统	151
三、调控系统	151
第四节 安全监管心智的特征	153
一、动态性	153
二、整体性	153
三、可测性	153
四、双层性	154
五、稳定性	154
六、蒙蔽性	154
七、渐变性	155
第五节 安全生产监管心智的管理	155
一、心智的生理基础	155
二、安全生产监管的心理机制	159
三、安全监管心智的管理方法	164
第六章 培育安全生产监管心智的路径	170
第一节 树立正确的安全生产监管观	170
一、系统理念	170
二、重点理念	171
三、依法理念	171
四、创新理念	171
五、战略理念	172
六、为民理念	172
七、从严理念	172
八、没有禁区理念	173

九、区别对待理念	173
十、重在防范理念	174
第二节 学会安全生产底线思维	174
一、安全底线思维的特点	174
二、安全底线思维的意义	176
三、安全底线思维的运用	177
第三节 安全生产监管心智的培育路径	179
一、建设特色监管文化	180
二、开展职业人角色认定	180
三、开展创新性监管活动	181
四、激发监管的积极性与主动性	182
五、提升监管者监管能力	183
第七章 安全生产监管的成功范式	184
一、“互联网+安全生产”模式	184
二、“阶梯式”监管模式	187
三、叠加式监管模式	189
四、“433”监管模式	191
五、第三方参与监管模式	194
六、倒推式监管模式	195
后 记	197
参考文献	199

第一章 揭开安全生产监管的面纱

安全生产监管是安全监督管理部门最重要的任务。作为一名基层安全生产监管工作者,同时又作为一名诚心的学者,我经常思考一个问题:什么是安全生产监管?什么是有效的安全生产监管?怎样进行有效的安全生产监管?相信不少的安全生产监管工作者也会想同样的问题,或者都想迫切地知道答案。要回答好这些问题,首先要弄清楚什么是安全生产监管。

安全生产监管的概念和实质内涵,既是经济学和政治学的问题,又是法学和行政学的问题。从行为主义监管理论到认知主义监管理论,再到构建主义监管理论,有关安全生产监管的概念和实质内涵问题的争论从未间断过,对其概念的界定和实质内涵的理解也是观点纷呈。目前,学术界对什么是安全生产监管机构、为什么设立这些监管机构、如何设置监管机构、安全生产监管机构监管什么、如何监管和什么是综合监管、专项监管、行业监管、属地监管、直接监管、间接监管及它们之间有什么关系等基本问题缺乏深入、系统的研究,不能为有效的监管提供有力的理论支持。在此,笔者试图通过比较与综合来揭示安全生产监管的概念和实质内涵,进而明晰安全生产监管的特点。

第一节 安全生产监管的概念和实质内涵

监管是属于经济学、政治学、行政学、法学等领域的专业性词汇。其概念的含混不清,必然会妨碍监管职能的合理定位,妨碍监管的最终效率,妨碍监管制度的科学构建。给监管下定义很难,因为将监管行为和非监管行为区分清晰十分困难。

一、监管的概念与内涵

监管源自英文 regulation, 即指某主体为使某事物正常运转, 基于规则, 对其进行的控制或调节。我国对 regulation 主要有 3 种译法: “管制”“规制”和“监管”。“监管”即监督或监视管理, 主要指为保持一定距离、保证事物正常运行而进行监督和控制。“规制”指依据规则所进行的调控和制约。“管制”是依照法律实施的一种限制性管束。显然, “监管”比“管制”的语义更柔和, 比“规制”的语义更贴合, 我国官方和大众大多用“监管”一词。

日本学者植草益先生在其《微观规制经济学》一书中对一般意义上的监管进行了界定。他认为, 通常意义上的规制是指依据一定的规则对构成特定社会的个人和构成特定经济的经济主体的活动进行限制的行为。进行限制的主体有私人和社会公共机构两种形式, 由私人进行的规制称为私人规制; 由社会公共机构如司法机关、行政机关以及立法机关进行的对私人及经济主体的规制, 称为公共规制。我国学者曾国安将监管的一般含义界定为: “管制者基于公共利益或者其他目的依据既有的规则对被管制者的活动进行的限制。”他认为, 一般意义上的监管是随着人类社会的产生而产生的, 是普遍存在的。就监管主体而言, 监管者既可以是政府, 也可以是企业及其他一切非政府组织, 还可以是个人。根据监管主体的不同, 一般意义上的监管可分为政府监管和非政府监管。政府监管包括立法机关的监管、行政机关的监管和司法机关的监管; 非政府监管除包括植草益先生所列举的父母对子女的监管外, 还包括企业及其他一切非政府组织对所属成员或者其他相关主体的活动进行的监管。就监管范围来看, 政府监管的范围包括政府对经济活动、政治活动、社会生活领域的监管等。非政府监管的范围则限于该组织成员或者相关联的个人和组织在该组织范围内的活动。就监管依据而言, 监管依据既可以是国家的法律, 也可以是社会规范, 还可以是家庭、企业、团体等组织的内部规则。这类一般意义上的监管也被称为广义的监管。

二、专业监管的内涵与分类

专业领域中的监管属于经济学、政治学、法学等领域的专业术语, 其内涵和外延不同于一般意义上的监管。《新帕尔格雷夫经济学大辞典》关于监管的解释有两种, 一种是罗伯特·博耶的观点, 即管制是指通过一些反周期的预算或货币

干预手段对宏观经济活动进行调节。另一种解释由美国联邦最高法院大法官斯蒂芬·G.布雷耶和美国著名经济学家保罗·W.麦卡沃伊提出,他们认为:管制指的是政府为控制企业的价格、销售和生产决策而采取的各种行动,政府公开宣布这些行动是要努力制止不充分重视公共利益的私人决策。美国管理和预算办公室(OMB)则明确指出:“监管是指政府行政机构根据法律制定并执行的规章和行为。这些规章或者是一些标准,或者是一些命令,涉及的是个人、企业和其他组织能做什么和不能做什么。监管的目的是为了解决市场失灵,维持市场经济秩序,促进市场竞争,扩大公共福利。”OECD(经济合作与发展组织)将监管定义为政府对企业、公民以及政府自身的一种限制手段,由经济性监管、社会性监管和行政性监管3部分组成,其中经济性监管直接干预企业行为与市场运行,社会性监管维护诸如健康安全、环境保护等社会价值,行政性监管关注政府内部的规程与运行机制。在OECD的定义中,监管包括由政府授予了监管权力的所有非政府部门、自律组织所颁布的所有法律、法规、正式与非正式条款、行政规章等,是政府为保证市场有效运行所做的一切。可见,专业领域中的监管是在市场经济环境中发育、用以矫正和弥补市场失灵的一种行为和过程,其范围仅限于经济活动,不包括政治、社会生活等领域内的监管。这是上述解释的共同点,但具体观点又各有不同。根据对监管主体和监管范围界定的不同,我们可以将专业领域内的监管分为3种。

(一) 广义的监管

英国学者 Laura Macgregor、Tony Prosser 和 Charlotte Villiers 认为,以往对监管的理解过于狭窄,“监管不限于‘命令—控制’,也不反对市场,但是为形成和维护市场,监管经常是必要的;监管不一定由政府当局进行;可以采取私人秩序的形式,公共监管和自我监管之间没有明显区别”。他们认为监管包含三大要素:“第一,监管是对经济活动有意识的调整,这一点使之区别于典型的市场秩序。第二,监管与经济活动有关,因此区别于对诸如艺术创造等活动的控制;监管与资源分配有关,但与市场的存在并不矛盾,因为监管可以形成、组织、维护或支持市场。第三,监管将被制度化,当然这并不意味着制度必须是国家性质的。不一定需要正式法律,非正式规范同样重要。制度化使监管区别于市场的个人交易。”这代表了专业领域中广义的监管定义,即社会公共机构或私人以形成和维护市场秩序为目的,基于法律或社会规范对经济活动进行干预和控制的活动。其监管范围仅限于经济活动,但其监管主体广泛,包括社会公共机构、行业自律组织、私人,其监管依据不仅包括法律,还包括社会规范和企业的内部规章制度等。

（二）狭义的监管

在《微观规制经济学》一书中，植草益先生引用并分析了金泽良雄教授关于公的规制的定义：“公的规制，是指在以市场机制为基础的经济体制条件下，以矫正、改善市场机制内在的问题为目的，政府干预和干涉经济主体活动的行为。”根据这个定义，监管包括全部与市场失灵相关的法律以及以法律为基础制定的公共政策，既包括宏观经济政策，也包括微观经济政策。这应该被认为是专业领域中狭义的监管的定义。其监管主体仅指政府，包括立法机关、司法机关、行政机关，不包括行业自律组织和私人；监管范围涵盖整个经济活动领域，既包括对宏观层面的市场失灵的矫正，也包括对微观经济层面的市场失灵的处埋；监管工具既包括财政政策、货币政策、税收政策等宏观经济调节工具，也包括微观经济的监管工具。

（三）最狭义的监管

美国著名经济学家丹尼尔·F.史普博在其《管制与市场》一书中，分别从经济学、法学和政治学角度对监管的定义进行了详尽的梳理和评述，他认为“管制是由行政机构制定并执行的直接干预市场配置机制或间接改变企业和消费者的供需决策的一般规则或特殊行为”。布雷耶大法官则从以下6个主要方面对经典性监管进行了概括：（1）服务成本定义；（2）以历史为基础的价格监管；（3）以公共利益为标准的资源配置；（4）标准设置；（5）以历史为基础的资源配置；（6）个别审查。植草益先生也将其《微观规制经济学》的研究对象界定为政府对微观经济的监管。这些都代表了专业领域中最狭义的监管概念，即指政府行政机构在市场机制的框架内，为矫正市场失灵，基于法律对微观经济活动的一种干预和控制。其监管主体是政府行政机构，不包括立法机关和司法机关；监管范围仅限于微观经济领域内的市场失灵，包括行业准入监管、价格监管、质量监管、环境监管、工作场所安全监管等，不包括宏观经济领域的监管；常见的监管手段既有抽象的规则和标准的制定，又有具体的许可、认证、审查和检验、行政契约、强制信息披露以及行政裁决等微观监管，目的是维护公平竞争、公共资源的有效利用、劳动者安全权益的保护以及人类生存环境的保护和改善等。最狭义的监管包括经济性监管和社会性监管。其中，经济性监管是一种传统的监管形式，是指在自然垄断和存在信息偏差的领域，政府行政机构用法律权限，通过许可和认可等手段，对企业的进入和退出等有关行为加以监管。社会性监管是一种新型监管形式，是以保障劳动者和消费者的安全、健康、卫生以及环境保护、

防止灾害为目的,对各种活动制定一定标准,并禁止、限制特定行为的监管。

由此可见,专业领域中的监管不同于一般意义上的监管,也不同于计划经济体制下完全不顾市场规律的政府全面经济管制。它是在市场机制的框架内,为矫正市场失灵、维护市场秩序,基于规则对经济活动的一种监督和控制。因此,监管必须以市场失灵为必要的前提条件而且监管必须基于透明的规则和合法的程序进行。专业领域中监管的3种定义的分歧主要在于监管主体和监管范围的界定方面。在监管主体方面,监管主体是仅限于政府,还是既包括政府,又包括私人?市场经济体制下,政府监管与私人监管相互配合、相互补充,协同作战,充分发挥私人监管的作用将在很大程度上减轻政府负担,促进政府有效监管的实现;但同时,两者在监管权的来源、监管依据、监管工具、监管程序、监管者的监督等方面又存在很大差异。私人监管,包括行业组织的监管和企业内部监管机构的监管等,存在很大的局限性,其自身也是政府监管的对象。强调政府监管是引导和规范私人监管、保证市场经济健康运行的前提。由于公法学主要研究公权力的配置和控制,所以在公法学中谈到监管,如无特殊说明,一般是指政府监管。当然,我们在研究政府监管的同时,也不能忽视非政府监管的作用。一般来说,只有在企业自律、行业组织监管不起作用的领域,政府监管才能介入。在监管范围方面,监管范围是仅限于微观经济领域,还是既包括微观经济领域又包括宏观经济领域?宏观调控和微观监管是市场经济体制下政府的两种主要经济职能,两者之间虽存在着互补关系,但在目标、对象、具体手段、组织结构、运行机制和补救措施等方面存在着明显的差异。如果不加区别地混合使用,就会影响监管机构监管职能的合理定位,造成多重监管目标之间的矛盾,最终导致监管机构功能的紊乱,从而违背监管的初衷。

三、安全生产监管的概念与内涵

安全生产监管即安全生产监督管理,是指政府与非政府组织以消除安全隐患、维护安全秩序、保障生命和财产安全为目的,基于法律,对生产经营活动进行干预和控制的活动的。

这种监管属于专业领域中的监管。它是监管者对在安全生产过程中的安全问题,运用各种有效的资源,进行决策、计划、组织和控制等活动,以实现生产过程中人、机器设备与物料环境的和谐,达到安全生产的目标。主体可以是政府、生产经营单位、个人和其他一切非政府组织。非政府监管的范围限于该组织的成员及与之相关联的个人或社会组织的活动;而政府监管的范围不仅包括政府



组织、生产经营单位,还包括其他一切非政府组织及个人。监管的依据,可以是法律法规、社会规范,也可以是各种社会组织 and 生产经营单位的内部规则。

安全生产监管通过“立法+生产经营单位治理+政府监管”来维护安全秩序。

自由放任模式,崇尚自由竞争,主张由市场这只无形的手来调节经济主体的经营活动,信奉最小的政府、最好的政府,政府管得越少越好。这是一种消极的政府治理模式,对专业性很强的安全事项无能为力。政府与生产经营单位是一种伙伴关系,没有生产经营单位的配合,政府就无法兑现安全发展的承诺;没有政府的规制和监督作用,生产经营单位就无法确保安全。

安全生产监管以市场失灵为必要的前提条件,相对于市场机制,政府监管永远是一种次优选择。安全生产监管是一种与市场保持适当距离的外部控制方式,生产经营与监管权是相互分离的,两者保持着一种相对独立的关系。安全生产监管强调规则运作,一般通过明确的法律法规来约束监管机构和受监管者之间的关系,从而实现客观、透明、公正、专业和可问责的监管。

(一) 安全生产监管理念

由于工业生产是有组织的社会化分工的大规模生产,因此,现代化的安全生产监管必定是一项分层次有组织的管理活动。具体的安全生产监管,既包括生产经营单位所开展的贴近生产经营的安全生产监管活动,也包括一切依据法律法规,体现安全生产监督制约、规范行为作用的安全生产监察、检查、宣传、惩处等行政监督管理活动。人们通常在理论上将安全生产监管分为微观的安全生产监管和宏观的安全生产监管两大类。

微观的安全生产监管,主要指存在于从事生产、经营活动的企事业单位层面的安全监管。主要的安全监管内容包括企业监管层对本企业生产过程的计划、组织、指挥、协调和控制,特别是企业各级监管人员对生产现场具体项目以安全为目的的全过程控制和安全技术指导。

宏观的安全生产监管,既包括政府及其安全生产监督管理行政职能部门对全社会的安全生产综合监管,也包括行业管理部门、产业管理部门对行业内各类企业的行业监管,以及对行业领域相关生产场所的专业化技术监督;同时还包括各类安全生产专业性中介服务机构对企业安全生产的咨询、指导、检测检验等技术服务过程。在一定意义上,我们把宏观安全生产监管带有行政性质的大部分行为归纳为安全生产的监管。

无论何种安全生产监管,都属于社会管理分支的范畴,都是人类经济社会

为有序生产而创造的文明结晶,都要遵循管理科学的一般规律和基本原则。“安全第一,预防为主,综合治理”是《中华人民共和国安全生产法》以法律的形式明确的我国安全生产工作方针。它也是我们做好安全工作的行动纲领。

在复杂的安全生产监管过程中,具体的工作原则还有:(1)管生产必须管安全原则。这一原则要求把安全 and 生产当成是一个有机整体,自觉做到在保证安全的前提下组织生产。(2)安全一票否决原则。干部晋级和企业评优、资质评审,与安全监管工作绩效密切挂钩。(3)“四不放过”原则。即事故原因不查清楚不放过,事故应受教育者没有受到教育不放过,事故责任者没有受到追究不放过,整改不落实不放过。(4)不安全不生产原则。生产经营单位不具备安全生产条件的,不得从事生产经营活动。(5)安全“三同时”原则。即建设项目(工程)的配套安全设施必须与主体工程同时设计,同时施工,同时投入生产和使用。

(二) 安全生产监管职能

由于安全生产监管具有内容复杂性和对象结构性的特点,整个体系所对应的安全生产监管职能有层次之分。监管职能的层次特征反映了不同监管层在安全生产过程中所具备的功能和监管者在工作中应起的作用。要充分理解安全生产监管职能划分的意义,应该强调安全生产监管的系统工程理念。它既包括对应宏观安全生产监管的各级政府层面的安全生产的综合监管、专项监管和行业监管等,也包括与微观安全生产管理相对应的,在生产经营单位层面实现对生产作业现场的具体安全生产监管等。安全生产监管主要起预防、控制、补救、评价作用。

安全生产监管是一项综合性工作,必须运用符合科学发展观的安全系统工程的理论和方法,开展全员、全方位、全过程的安全监管。安全监管必须以预防为主,严格落实各项安全措施,确保本质安全。安全监管必须依法,用法律手段来规范行为。安全生产必须遵从客观规律,用现代化的科学手段使生产经营过程中的事故风险得到有效的预防和控制。

安全生产监管主要履行以下职能:(1)决策职能。决策是人们对未来行动的选择和决断,它是一项综合性的职能,贯穿于安全监管的始终。(2)教育职能。教育就是以理服人,达到鼓舞、激励、感染、警示的作用。(3)组织职能。为实现安全管理目标和任务,对管理活动中的各种要素,包括人、机械设备、作业环境等进行合理的安排或组合。(4)监督职能。监督是安全管理工作的一项经常性的职能,包括对人、设备、环境的监督检查。(5)指挥职能。指挥管理者在权威指导下严格履行职责,有效地完成所承担的任务。