

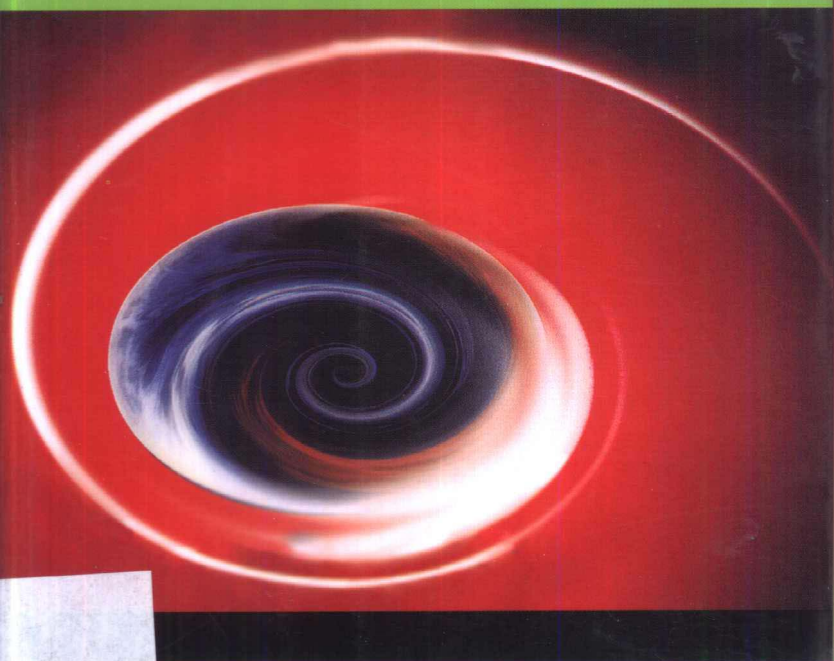
XIN SHI JI SHI GU DIAO CHA CHU LI CONG SHU

新世纪事故调查处理丛书

领导干部

特大安全事故防范与责任追究必读

北京达飞安全科技有限公司 编著



 中国石化出版社

153 X92 L36
新世纪事故调查处理丛书

领导干部特大安全事故 防范与责任追究必读

北京达飞安全科技有限公司 编著

中国石化出版社

图书在版编目(CIP)数据

领导干部特大安全事故防范与责任追究必读/
北京达飞安全科技有限公司编著.
—北京:中国石化出版社,2002
(新世纪事故调查处理丛书)
ISBN 7-80164-230-9

I. 领… II. 北… III. ①事故-法律责任-研究-中国
-干部教育-学习参考资料 ②事故-预防-研究-干部
教育-学习参考资料 IV. D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 019187 号

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街 58 号

邮编:100011 电话:(010)84271850

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail: press@sinopec.com.cn

北京精美实华图文制作中心排版

海丰印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

*

787×1092 毫米 36 开本 7²⁰/₃₆印张 195.8 千字 印 1—13000

2002 年 4 月第 1 版 2002 年 4 月第 1 次印刷

定价:28.00 元

前 言

当前,我国安全生产形势相当严峻,仅2000年就发生各类伤亡事故83万起,死亡11.79万人,几十万人受伤。一次死亡10人以上的重特大事故122起;一次死亡30人以上的特大恶性事故14起。事故的频发不仅给人民的生命安全和财产造成巨大损失,而且破坏了正常的生产秩序,影响到社会的稳定和国家形象。

事故多发的主要原因,与各级安全生产责任制,尤其是政府机关安全生产责任制不健全、领导安全责任不落实、事故处理时责任追究不到位等安全生产责任制方面的问题有很大关系。因此,国务院发布了《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》(国务院302号令),对各级政府领导干部在安全生产方面的职责提出了更高更具体的要求,体现了责权一致的原则,符合广大人民群众的根本利益和愿望,要求领导干部把人民群众的生命安全摆到首位,为官一任,确保一方平安。

为了帮助各级领导干部认真贯彻执行国务院302号令,提高领导干部的安全管理水平和事故应急能力,我们编写了本书。本书主要包括概论、我国安全生产法规和监督管理体系、领导干部所承担的安全生产责任、政府和企业领导安全管理方法和实务、事故应急预案的制定和实施、特大安全事故发生后的责任追究以及典型特大事故案例剖析等内容,是各级政府行政首长、政府各有关部门领导和企业负责人了解安全生产管理制度、进

行安全管理的理想读物，同时对于其他从事安全生产管理和技术工作的人员也有重要参考价值。

本书如有不妥之处，敬请读者批评指正。

编者

二〇〇二年三月

责任重于泰山

——江泽民同志 1986 年 10 月 13 日在上海市消防工作会议上的讲话

今年以来，上海的火灾特别多，而且损失越来越大。据统计，1 至 9 月与去年同期相比，火灾次数增加 38.4%，直接经济损失 737 万元，增加了两倍多。这是十几年来罕见的。生产多增长一点，大家高兴，但千万不要让失火的发生率升高。对于今年上海的火灾情况，特别是这次二轻局大楼发生大火，我们市的领导都感到坐卧不安。这个地方人口密度高，大楼后面就有一百多户人家，假使一百多户也烧着了，弄得居民无家可归，这个问题就大得很啊！就在南京路火灾的第二天，南市区的自来水管又发生爆裂，水流成河。电视台在这一点上报道是非常及时的。不过，这些报道不能只给市民看了以后大吃一惊，还应该使广大市民了解我们上海的基础设施确实积累的问题不少，并且看到我们正在逐步地加以改善。要告诉大家一定要提高警惕，防火防灾，否则，万一失火，将有多么严重的后果。上海存在的问题确实比较多，一会儿失火，一会儿自来水管爆裂，我们心情感到非常沉重。不久前，“繁新”轮又起火，因为靠近市政府，烟尘都进了市府大楼的窗子。明火焊接和切割引起的火灾已经不止一次，我同有关部门讲过多次，要搞一个规程，明火焊接用什么防范措施，保证不出火灾事故。我是搞电的，电力部门总结了若干年的历史经验和教训，规定了操作任何一个电气设

备都要有工作票制度；操作时后面还要有一个监督的，做到万无一失。我们现在重复性的事故这样多，是发人深省的。

下面我讲几点意见：概括起来三句话，第一句“隐患险于明火”，第二句“防范胜于救灾”，第三句“责任重于泰山”。

先讲“隐患险于明火”，这一点必须引起大家重视。在容易燃烧或是容易爆炸的场所，进行明火作业，造成的火灾事故已经很多了，过去文化广场的大火，就是不遵守操作规程引起的。但是，我们还是一而再、再而三发生同样的事故，没有吸取教训，也没有采取切实有效的措施加以防范，这是一个方面。现在要讲的是另外一种情况，上海现在还存在着许多火灾隐患，这些隐患可能比明火操作的危险更大。国庆前夕，公安部门对全市两万多个单位进行安全大检查，发现隐患 7900 多处，这里有不少单位过去发生过火灾，或者受到过公安部门的警告，但是仍然没有改进，这是非常令人担心的。若是一定要到了出事再来改进，为时晚矣。这次只是突出检查一下就查出 7900 多处隐患，反映了这些单位和领导思想上的麻痹大意。思想上的麻痹大意，表现最突出的是单纯的生产观点，或者叫片面的生产观点。我们现在搞生产，把经济搞上去，是一个完整的系统工程。今后衡量一个企业的业绩，究竟是好是坏，不能只看生产是否增长而别的什么都不管。如果出了事故，就要扣分数。尽管你生产成果、产量、质量，包括经济效益，这些都很好，但没有把消防工作做好，也不行。火灾的预防是经济建设系统工程中一个很重要的环节，恐怕我们很多工厂企业还没有把它提到应有的高度和引起足够的重视。

思想麻痹还表现在一些领导干部存在侥幸心理。有些

单位认为反正有保险公司，我这个单位财产保了险，因此值班的人也不要了。如果思想上存在这种侥幸心理，实际上是最不保险的。保险公司本身也不能单纯地“重赔偿，轻消防”。将来保险公司收保险费的高低，应该根据厂房的质量好坏、危险的程度及防火的措施，拉开保险费的差距，促进企业保险以后，不是放松警惕，而始终保持防火的责任心。隐患险于明火，首先是思想上的麻痹，这两种麻痹思想，我们都要坚决克服。

另外，还有一个隐患表现在各种消防设施落后上。那天我在二轻局失火现场看到的一部云梯车，还是解放前“工部局”的。据说，新式登高云梯在北京有九部，天津有六、七部，上海这么大的城市只有两部。我们无论如何要挖出些钱来买些先进的消防装备，为了保护 1200 万上海人民的生命财产安全，这个钱是非花不可的。现在，高楼大厦盖起不少，万一有火警，没有设备，上不了那么高，后果不堪设想。再说，许多地方消防楼梯都被堵塞，一旦着火，人家来救你也很困难。这些都是火险隐患。消防楼梯被堵塞问题要限期整改，尽管你有这样那样的困难，但必须要做到。

市政府也下了决心要尽快更新消防设备，各个单位要支持，开绿灯。消防部门也要有个规划，逐步地装备起来。隐患比明火还危险，这是我讲的第一句话。

第二句话是“防范胜于救灾”。每当遇到火灾，我们的干部、公安干警、人民群众不顾个人安危来抢救国家财产，同火灾作斗争，涌现了很多英雄人物。这是我们队伍中的好人好事，但你总得承认火灾终究是个坏事。“城门失火，殃及池鱼”，一场大火造成的是多方面的损失。所以，消防消防，要立足于“防”，等到火已经烧起来，再来救，已经晚了一步。上面我已讲过首先要克服麻痹思想，

思想上要树立“防患于未然”的观念。消除隐患是最好的防范。但是光说克服麻痹思想，没有实际行动，没有一定制度保证，也不行。所以，各单位要研究制定切实可行的管理制度。制度有了，落实跟不上也不行。有些单位的值班制度现在已经成了一种形式主义，值班员值班时睡大觉。既然你值班，就得按值班制度办，要巡逻，至少是值班开始时，先要把各个地方检查一下，值班当中还要再作检查。现在，值班制度流于形式，值班人员形同虚设，这种现象还是不少的，不敢说全部，依我看大有人在。消防安全措施要一项一项地落实。特别在那些防爆、防漏、防火重要的化工单位以及居民区内有一些危险工厂还没有迁走的，要加强检查。有时生产与防火会产生矛盾，有的单位在消防安全方面确实不合格，而且在短期之内没有办法解决的，该停产的还是要停产，不能因小失大。假如出了事故的话，那损失就不得了。

现在，对于消防制度和好多的操作规程来讲，并不是没有规定，可就是没有照着干，执行不严格，措施不落实。我看要从严，要狠抓，坚持按制度和规定办事。同时，我们也要细致地、积极地、主动地帮助一些基层单位来研究，在现有的条件下如何做好消防安全工作。为什么要讲现有的条件？我想，任何问题都不能把它说死。现在上海按照严格的检查要求，恐怕我们好多地方都不符合消防安全条件，已经很难进行生产了。所以我说要结合实际，就是要在现有的条件下面，增加若干个切实可行的措施，基本保证安全生产。这里面有一个掌握分寸的问题，如掌握得过严，在现有的条件下就难以办到，就会影响工作；过松，就要出事。所以既要抓得严，又要热情帮助，真正做到防患于未然。这是第二句话。

第三句话，“责任重于泰山”。首先是各级领导干部的

责任很重大，关键的问题是领导。我过去在长春第一汽车制造厂当过几年动力分厂厂长，就是常念这个“经”，逢会必讲安全生产。在有可燃气体的工厂或化工厂里面，管生产的厂长，就是要经常讲安全。防火这个问题要提到重要的议事日程上来，不仅仅是工厂，包括南京路、福州路的很多办公大楼都得很好检查。为什么呢？因为大楼里面都是“螺蛳壳里做道场”。不少大楼里面搭建房间的材料都是易燃的木夹板，不符合防火的规定，若要一下子把它全拆掉也不可能，因为没有房子。但是一定要研究采取一些措施来保证不出问题。值班的同志都要学一学灭火器怎么用，事到临头，怎么用都不会，那不行。脑子里要有安全的弦，防火的弦，特别是领导者。我看今天就有人这根弦没有绷紧，连这样重要的会议都不来。要一级抓一级，层层抓。

长年以来，“大锅饭”吃惯了，或者说法制观念不强，常常有一个错误观念，好像疏于职守没什么了不起，大不了给一个“行政处分”；十几年如一日，工作勤勤恳恳，稍微有一点疏忽，做点检讨就行了。这就是没有法制观念或法制观念薄弱。我们要彻底把它扭转过来。由于你的失职引起火灾，这是对人民、对国家犯罪的行为。刚才讲，对消防部门的规定不执行，或者拒绝消防部门整改要求的，你屡教不改，这个情节就严重了，领导和责任者都要受到惩处。《治安管理处罚条例》里面就有这个条文，至少是主管领导要给予纪律处分。真正由于责任事故造成火灾，损失严重的，还要追究刑事责任。有时候，我们容易心慈手软，这个事情，我今天讲清楚，责任的大小，取决于你平时重视的程度如何。你如果非常重视，确实是不可抗拒的灾害，这是情有可原；你如果是吊儿郎当，平时放松防范，就应该过加一等。所以责任重于泰山，这一点对我们

领导干部来说是要切记的。

不仅要从制度上、措施上各方面去加强，更重要的是思想上要做好工作。党的部门要做思想政治工作，行政部门也不例外，大家都要做过细的思想工作。一有事故苗子，就要立即把它根除。

冬季即将来临，冬天失火的频率比较高，要狠抓防火措施的落实。我希望大家今年很好地过个年，千万不要再出事。二轻局大楼火灾查出来的结果是电线起火，据说这个地方电气安装是找农民干的，六个人中有四个人是外行，两个人稍微懂一点电，因此，电气线路安装根本不合格。我建议继续组织力量检查大楼的电气设备。另外还得检查保险丝，用的规格不对头，就不保险了。

所以，各个地方电气方面的安装是否符合规格，都应请行家来查一查。真正年久失修容易失火的，要定期加以整改。用电安全要提到一个重要位置上来，防患于未然。

我衷心期望，各级领导干部要很好地研究落实。同时，我认为应该是边检查、边整改，凡是能改的，今天检查了，明天就改。特别是有许多措施性的事，比如值班制度、专职人员负责等，应该很快确定。象消防队需要的车子等设备，要有计划、有步骤地解决。

主 编 李志宪

副主编 戈 壁 杨文栋

编 委 马 豪 阿布拉江

周晓宝 魏 巍 岳向前

蒋秉静 张劲峰 杨漫红

目 录

第一章 我国安全生产法规和监督管理体系	(1)
第一节 我国安全生产法规体系	(1)
第二节 我国安全生产监督管理体系	(29)
第二章 领导干部安全生产责任制	(42)
第一节 安全生产责任制及其重要性	(42)
第二节 地方政府及有关部门安全生产责任	(49)
第三节 企业主要领导安全生产职责范例	(52)
第四节 安全生产责任制运行机制	(56)
第三章 政府及有关部门安全管理	(59)
第一节 现代安全管理概论	(59)
第二节 国外和港台安全生产监督管理	(63)
第三节 政府重特重大事故预防与控制体系	(87)
第四节 安全生产监督管理	(101)
第四章 企业安全管理	(111)
第一节 行之有效的安全管理方法	(111)
第二节 现代安全管理方法	(113)
第三节 职业安全健康管理体系(OHSMS)	(148)
第五章 特大安全事故领导责任追究	(168)
第一节 行政责任	(168)
第二节 党内责任	(177)
第三节 民事责任	(178)
第四节 刑事责任	(181)
第六章 特大安全事故应急处理	(191)
第一节 应急计划	(191)

第二节 事故处理	(201)
第七章 典型特大事故案例分析	(228)
案例一 “11.24”大舜轮特大海难事故	(228)
案例二 广东省江门市土出高级烟花厂“6.30” 爆炸事故	(231)
案例三 重庆市綦江县虹桥“1.4”垮蹋事故	(232)
案例四 贵州省水城矿务局木冲沟煤矿“9.27” 瓦斯爆炸事故	(236)
案例五 北京东方化工厂“6.27”特大火灾 爆炸事故	(238)
案例六 武汉航空公司“6.22”特大飞行事故	(240)
附录	(243)
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	(243)
企业职工伤亡事故报告和处理规定	(249)
特别重大事故调查程序暂行规定	(253)

第一章 我国安全生产法规和 监督管理体系

第一节 我国安全生产法规体系

一、安全生产法律法规概述

(一) 法的基本知识

1. 法的概念

法是由统治阶级物质生活条件所决定的，是统治阶级意志和利益的体现，是由国家制定或认可，并由国家强制力保障实施的行为规范。它通过设定权利和义务去规范人们的行为，从而确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

2. 法律关系

法律关系是经法律规范调整的一定的社会关系的特殊形式，是国家意志的具体表现，它具有以下特征：

1) 法律关系是一种经法律调整的社会关系，是法律在社会生活中的体现；

2) 法律关系要以相应的现行法律规定为前提，没有法律规定便不能形成法律关系；

3) 法律关系具有强制性，是由国家强制力保证的。

法律关系具有三个要素，即法律关系的主体、法律关系的内容和法律关系的客体。

3. 法律形式与法律渊源

法律形式是指享有不同立法权限的国家机关创制的具有不同法律效力的法律规范的外在形式。法学中又把法律形式称为法律渊源，两者在表示法律效力相关的法律的外

在表现形式时，具有相同的内容，是可以通用的概念。

我国的法律形式主要有宪法、法律、行政法规、地方法规、民族自治地方的自治条例和单行条例、特别行政区的法律及国际条约等。

4. 法律规范

法律规范是法的基本单位，它是指由国家制定或认可的，以国家强制力保证执行的，具有完整的逻辑结构的特殊行为规则。法律条文是法律规范这种行为规则的外部表现形式，法律规范可以通过一个或几个法律条文来表述。

根据不同的标准，法律规范可分为以下几类：

1) 按照法律规范的强制程度，可分为强制性规范和任意性规范；

2) 按照法律规范本身的性质，可分为权利性法律规范和义务性法律规范；

3) 根据法律规范的内容，可分为确定性规范、委任性规范、准用性规范和非确定性规范。

5. 法律效力

法律效力是指法律的生效范围，即法律在什么地方、什么时间、对什么人具有普遍的约束力。根据法律生效的不同情况，法律的效力大致可分为法律的时间效力、法律的空间效力和法律对人的效力三类。

6. 法律责任

法律责任是指人们对自己的违法行为应当承担的带有强制性的法律上的后果。法律责任的承担必须有明确的法律依据，法律责任必须由有权的国家机关依法追究。法律责任可分为违宪法律责任、刑事法律责任、民事法律责任和行政法律责任四种。

(二) 安全生产法规

安全生产法规是调整劳动关系，保障劳动者在劳动过

第一章 我国安全生产法规和监督管理体系

程中的安全与健康而建立的法律体系。安全生产法律制度同劳动者的工作相联系,通过规范用人单位行为,建立职业安全卫生制度,采取各种技术措施,保护劳动者。

安全生产立法是社会生产发展的需要。生产常常伴随着一定的危险,随着作业机械化的发展,生产过程中的危险因素增多,危险也增大了;同时,因部分作业场所的空气污染、水污染、放射线及光线不足、卫生条件不好等原因,导致劳动者患上各种职业病,并引起各种公害。为防止生产灾害和公害,许多国家都相继制定了各种法律。从19世纪开始,西欧国家颁布的工厂法中,已逐步增加了安全生产和职业卫生方面的内容。目前,各国安全和职业卫生方面的法规主要有事故预防、职业病报告、卫生设施和保健及职业安全和卫生管理法规、职业安全与卫生教育法规、伤亡事故处理报告法规、职业安全和卫生监察法规等。工业化较高的国家,都建立了一套比较完整的安全卫生法规体系,除了适用于一般工业部门的规定外,还对某些重要的产业部门如矿山、海运、石油、化工等制定了专门而详细的规定。如美国颁布的安全保健法、国家能源法、露天采矿法和复田法、水源污染管理法、空气净化法、固体废物处理法、煤肺病防治法,日本制定的矿山保安法、高压煤气管制法、劳动安全卫生法等。

(三) 我国安全生产与职业卫生立法现状及发展

我国党和政府历来关心劳动者的安全与健康,重视安全生产与职业卫生工作。新中国成立以来,在各级政府的关心和重视下,我国初步形成了一个以宪法为基本依据,以有关法律、行政法规、地方性法规、部颁规章和技术标准为依托的安全生产与职业卫生法律体系。

《宪法》第42条规定:“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,并在发展生产的基础上,提高劳动报酬和福利待遇。”《全民所有制工业企业