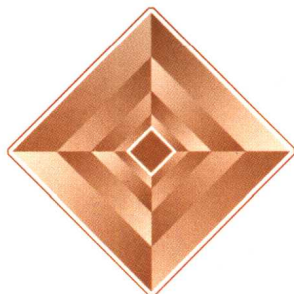


◎ 安全生产规范化管理丛书 ◎

安全生产 责任制管理制度规范

“安全生产规范化管理丛书”编委会



Anquan Shengchan GuifanHua Guanli Congshu

安全生产规范化管理丛书

安全生产责任制 管理制度规范

“安全生产规范化管理丛书”编委会

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

安全生产责任制管理制度规范/“安全生产规范化管理丛书”
编委会编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006

安全生产规范化管理丛书

ISBN 7-5045-5384-0

I. 安… II. 安… III. 安全生产-生产责任制-规范-中
国 IV. X93-65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 153407 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京隆昌伟业印刷有限公司印刷装订 新华书店经销

850 毫米×1168 毫米 32 开本 12.75 印张 330 千字

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

定价: 26.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64911190

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

内 容 提 要

抓好安全生产责任制管理制度规范建设，是依法规范各级政府及其各职能部门、企业及单位各级岗位人员的安全生产行为，落实安全生产法制建设和安全生产责任的一项基础性工作。正如国家安全生产监督管理局李毅中局长在本丛书前言中指出的：“如果人人都能遵章守法，安全生产就能得到保障。”

本书内容共有四部分：①我国的安全生产责任制度概述；②地方各级人民政府的安全生产监督管理责任；③地方人民政府安全生产责任制的实施；④生产经营单位安全生产、劳动保护基本条件保障要求；⑤生产经营单位的安全生产责任制度。

本书为“安全生产规范化管理丛书”之一，既全面反映了国务院安全生产委员会每年开展的全国安全月宣传教育活动主题，可作为每年安全月活动的安全教育培训用书；也反映了国家安全生产监督管理局基本工作要求，可作为各地安全生产主管部门、有关行业、广大企业日常安全工作的参考书。

前 言*

安全生产千头万绪，当前首先要抓“安全法制”和“安全责任”的落实。依法规范政府、企业、职工、社会，以及每一个公民的安全生产行为，落实法律规定的各级安全生产责任，营造全社会“遵章守法”的舆论氛围。

首先是安全监管监察人员要公正执法、严格执法、廉洁执法。安全监管监察人员代表国家和地方政府履行安全执法职责，遏制重、特大事故发生、减少人身伤亡是安监工作的出发点和落脚点。应该意识到，不执法，不作为是违法；不公正、不严格、不廉洁执法也是违法。所有监管监察人员，都应成为安全生产法律法规的专家和内行，熟练掌握各项法律规定和执法程序。每一个安监机构，每一名安监人员，都要认真学习《安全生产法》等相关法律和各项规定，理直气壮，铁面无私，不怕得罪人。

第二，责任制是安全生产的灵魂。企业是安全生产的责任主体，要强化企业主体责任。政府是安全生产的监管主体，要落实各级政府和行业主管部门的职责。发生生产事故，说到底就是责任不落实。企业的法定代表人要自觉执行《安全生产法》关于生产经营单位安全保障的各项规定，健全、完善安全生产责任制和各项规章制度。规章制度是《安全生产法》的延续，它是整个社会依法治安不可或缺的制度。应该结合行业、企业特点，把《安全生产法》变成本行业、本企业的各项规章制度，并严格执行。

* 本套丛书前言选摘自国家安全生产监督管理总局局长李毅中为《劳动保护》(2005年第7期)撰写的《依法规范安全生产行为》一文，以代前言。

要建立并实施安全生产问责制，严格事故的“四不放过”，依法惩处违法违规行为。

第三，从业人员享有安全生产的权利，还有应尽的义务。从业人员有知情权、批评权，检举权，还有拒绝权。从业人员发现直接危及安全的问题，有权停止作业，采取应急措施，撤离作业场所。法律保护从业人员的拒绝权。从业人员要懂得不伤害自己，不伤害别人，不被别人所伤害。在享有这些权利的同时，必须履行义务，必须遵章守法，服从管理，自觉接受安全培训，掌握安全技能，提高发现隐患、保护自己、保护企业的能力。

工会，新闻媒体、各种社会组织都有义务关心安全生产，宣传安全文化。社会各界都有举报权，无论哪里有安全隐患都可以举报。工会和其他群众组织要充分履行维护职工生命安全和健康的职责。全社会都来关心、关注安全，才能形成一个遵章守法的社会氛围。

如果人人都能遵章守法，安全生产就能得到保障。

国家安全生产监督管理总局局长 李毅中

目 录

第一章 我国的安全生产责任制度概述.....	(1)
一、什么是安全生产责任制.....	(1)
二、我国安全生产责任制的由来与建立.....	(1)
三、我国安全生产责任制的建设与发展.....	(9)
四、我国安全生产责任制的法制建设.....	(12)
五、企业安全生产责任制与现代企业制度.....	(25)
第二章 地方各级人民政府的安全生产监督管理责任.....	(33)
一、我国安全生产的监督管理制度.....	(33)
二、地方各级人民政府的责任.....	(35)
三、安全生产监督管理部门的责任.....	(37)
四、地方人民政府安全生产管理责任制精选.....	(39)
第三章 地方人民政府安全生产责任制的实施.....	(71)
一、地方人民政府安全生产责任制实施办法.....	(73)
二、地方人民政府工作部门安全生产责任制实施办法	(120)
第四章 生产经营单位安全生产、劳动保护基本条件 保障要求.....	(224)
一、北京市生产经营单位安全生产保障规定.....	(225)
二、上海市生产经营单位安全生产保障规定.....	(233)
三、天津市生产经营单位安全生产保障规定.....	(244)
四、江苏省生产经营单位安全生产保障规定.....	(250)
五、广东省生产经营单位安全生产保障规定.....	(263)

六、辽宁省生产经营单位安全生产保障规定·····	(268)
七、河北省生产经营单位安全生产保障规定·····	(271)
八、湖南省生产经营单位安全生产保障规定·····	(282)
九、广州市生产经营单位安全生产保障规定·····	(286)
第五章 生产经营单位的安全生产责任制度·····	(292)
一、制造与加工企业安全生产责任制·····	(293)
二、化工与石化企业安全生产责任制·····	(303)
三、建筑与市政施工企业安全生产责任制·····	(327)
四、冶金企业安全生产责任制·····	(341)
五、煤矿与非煤矿山企业安全生产责任制·····	(356)
六、铁路职能部门干部安全负责制·····	(397)

第一章 我国的安全生产 责任制度概述

一、什么是安全生产责任制

安全生产责任制是根据安全生产法律法规建立的各级人民政府及其下属部门领导、各类生产经营单位的负责人与管理人员、工程技术人员及岗位操作人员，在劳动生产过程中对安全生产层层负责的制度。安全生产责任制既是各级人民政府及其下属部门的一项重要的监督管理制度；又是企业岗位责任制的一个组成部分及企业中最基本的一项安全制度，是企业安全生产、劳动保护管理制度的核心。实践证明，凡是建立、健全了安全生产责任制的各级政府、部门与企业，各级领导重视安全生产、劳动保护工作，切实贯彻执行党的安全生产、劳动保护方针、政策和国家的安全生产、劳动保护法律法规，在认真负责地组织生产的同时，积极采取措施，改善劳动条件，工伤事故和职业性疾病就会减少。反之，就会职责不清，互相推诿，安全生产、劳动保护工作无人负责，无法进行，工伤事故与职业病就会不断发生。

二、我国安全生产责任制的由来与建立

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。这一制度与措施最早建立于全国解放初

期，并从东北、华北老解放区的一些大企业开始实施。1950年5月，中央劳动部发布施行《工厂卫生暂行条例》，使企业安全生产与卫生管理工作有所遵循。同年，东北人民政府颁发《东北公营工厂矿山安全责任制暂行规定》，明确规定：“凡公营工厂、矿山中之每一职工，对自己工作范围内应负有安全保护之责；厂（矿）内之工程师、技师、技术人员，对本厂（矿）的安全设施、机械保安、工程保安及其他技术保安，负有技术检查，建议厂方采取措施，保障安全之责；厂（矿）长对本厂（矿）的安全问题有总的领导、计划、推动、检查、督促，建立各种制度，筹建安全设备，防止破坏事故，严明赏罚之责。”1951年1月9日，中央人民政府政务院财政经济委员会按照政务院的要求，将此规定抄发给中央各工业部，要求全国各公营厂（矿）参考试行。

解放初期，不少厂矿企业管理生产的干部不管安全生产，安全生产工作仅仅依靠安全技术科来完成。这种把生产与安全脱节的做法，使安全生产工作难于贯彻落实。在“一·五”计划期间，企业经过实践，对安全与生产的关系的认识有了提高，逐渐明确了管生产必须管安全的道理，随之建立了管生产必须管安全的安全责任制。这个制度的中心内容，就是厂长和总工程师对本企业的劳动保护工作负总的和直接的领导责任，车间主任、工段长对所辖范围内的劳动保护工作负直接责任，各职能科室在其本身业务范围内对劳动保护工作负责。建立责任制的目的，就是要把安全工作和生产工作从组织领导上统一起来，把管生产必须管安全的原则用制度固定下来，克服企业中安全生产工作的混乱局面和无人负责的现象。

1954年，劳动部要求各省、市选择不同类型的企业进行安全生产责任制的试点，以总结经验，积极推广。一些企业主管部门也明确地提出了各级安全职责范围和具体要求。1954年11月重工业部颁发的《关于安全技术工作任务与职责的规定》，对企

业行政领导人员及工程技术人员在安全技术方面所负的责任作了这样的规定：厂长（矿长、工程公司经理）对本单位的安全技术工作负总的领导责任；总工程师（第一副厂矿长、工程公司第一副经理）对本单位的安全技术工作负直接的领导责任；车间主任、坑长、工程队长、地质勘探队长、科长、仓库主任等对本部门业务范围内的安全技术工作负首要的责任；工段长（区长）对工段（区）的安全技术工作负首要的责任；总机械师、总动力师对全厂机械、电气设备的安全技术工作负责。厂矿企业的安全技术专职机构，作为厂长、总工程师管理安全生产工作的助手及参谋部发挥自己的作用。第一机械工业部、第二机械工业部、纺织工业部、地质部、铁道部和燃料工业部等也都对所属企业的安全管理工作提出了要求。当时在厂矿企业中建立起来的行之有效的安全生产规章制度，主要有安全生产责任制、安全教育制、安全检查制以及编制安全措施计划制度等。由于建立了安全生产责任制等行之有效的安全生产规章制度，1953—1957年全国企业安全生产管理工作形势很好，发展很快。

自1958—1978年的20年间，我国企业的安全生产管理经历了两次较大的反复，其间对企业安全生产责任制的建设也造成严重破坏。

一是1958年进行的“大跃进”，给国民经济造成极大的混乱和损失，也使已经初步建立起来的企业安全生产责任制遭受了严重的破坏。其主要表现为：①企业领导没有安全生产责任制。在全民办企业的号召下，全国各地新建厂矿遍地开花。当时新建企业主张“因陋就简”“先生产后生活”，加上这些企业的管理人员缺乏基本的经营管理知识，大多数没有建立劳动保护制度，也没有必要的管理机构，特别是一些“土法上马”的中小型企业，设备非常简陋，生产方法多数是手工作业。在这样的企业中隐患极多，事故不断。②工人没有安全生产责任制。在“大跃进”的形势下，企业中大量增加工人。这些工人中，有的是来自农村的农

民，还有相当数量是勤工俭学的学生以及参加劳动的干部和家庭妇女。在当时的形势下，为了“夺高产”，多数劳动者没有经过必要的训练，几乎谈不上有什么安全知识和责任，来了就干。加上号召人人争当“多面手”，许多人要做一些自己完全不熟悉的工作。这又增加了事故的隐患。加之当时普遍号召大干苦干、放“卫星”，广大工人群众经常加班加点，连续工作。同时，一些生产农业工具和以农产品为原料的企业，在农业“大跃进”和它的季节性影响和制约下，也都相应地进行突击，就更增加了加班加点现象，工人体的体质普遍下降。由于这些情况的出现，企业的安全生产管理非常被动。在混乱的生产秩序中去进行工作，多数是事倍而功半，甚至徒劳无益，安全生产状况很差。③有些企业把安全科撤掉或合并到其他科室，削弱了企业的安全生产管理。安全生产的正常秩序难以维持。也就更没有了职能部门的安全生产责任制。

在此之后的“调整时期”，企业安全生产责任制逐渐得到恢复和加强。从1962年开始，国家对“大跃进”造成的混乱实行调整。随着国民经济的恢复，企业的安全生产管理重新得到恢复和加强。首先，全国多数企业根据各地区、各产业部门的要求，制定了企业安全生产管理的具体要求和职责，使工作得到落实。1962年，辽宁省人民委员会发布了《辽宁省劳动保护条例》，黑龙江省人民委员会发布了《关于加强劳动保护工作的规定》，冶金部制定了《冶金工业安全生产工作条例》；1963年，国务院发出了《关于加强安全生产中安全工作的几项规定》，接着又发出了《关于加强安全生产的紧急通知》。通过这些法规的实施，企业整顿了以安全生产责任制为中心的各种规章制度；采取有效措施，消除了不少事故隐患；加强了伤亡事故调查处理，减少了违章现象；健全了组织机构，充实了安全干部，初步恢复了劳动保护工作的正常秩序。这样，就扭转了由于“大跃进”造成的安全生产不好的局面，出现了企业因工伤亡事故逐年减少的好势头。

1964年，全国企业因工千人死亡率和死亡人数，都出现了前所未有的最低数；厂矿粉尘合格率也出现较好水平，铸造行业中创造了水爆清砂新技术；预防职业病的工作也取得了新成就，有些企业对化学纤维、喷漆、电镀和其他接触有毒气体的作业，采取了有效的防毒措施。尤其是在这个时期，大庆油田的安全生产管理工作有了许多新发展，他们的经验在全国得到推广。大庆经验的突出点是：做老实人，说老实话，办老实事；严明的纪律，严格的要求，严肃的态度，严密的组织；夜间和白天一个样，坏天气和好天气一个样，领导不在场与领导在场一个样，没有人检查与有人检查一个样。简称“三老，四严，四个一样”。这种精神表现在生产活动的各个方面，也充分体现在安全生产工作上。他们真正把安全与生产融为一体，在抓生产的同时搞好安全。主要做法是：①在研究布置生产工作时，研究布置安全工作。大庆油田的行动口号是“项项工程质量全优，事事规格化，人人做出事情过得硬”。要求各单位发动群众，使之成为群众的实际行动。②检查解决生产问题时，检查解决安全问题。大庆油田在检查安全生产工作方面建立了许多制度，如基层干部上岗检查，干部夜间值班检查，开钻前和投产前检查，指挥部全面大检查等制度。③岗位责任制。大庆油田在建立的岗位责任制中，纳入安全责任，把“人人管生产、人人管安全”的原则具体化。

二是“文化大革命”对安全生产规章制度（其中也包括安全生产责任制）予以全面否定，致使企业安全生产责任制的建设造成严重破坏。从1966年5月开始的“文化大革命”，造成了全国的10年动乱，企业的安全生产管理在劫难逃，被全面否定，安全生产基本处于失控状态。其间，尽管中共中央对安全生产工作多次发出文件，召开会议加以强调，毛泽东主席于1970年12月还亲自签发了中共中央《关于加强安全生产的通知》，然而，由于宏观决策的重大失误，“四人帮”的横行，中共中央和国务院的指示无法落实，企业安全生产管理从思想上、组织上、制度上

都遭到全面破坏，安全生产工作无法开展，因工伤亡事故很多。例如，由于新工人入厂三级教育制度被废除，出现了参加工作不久的青年工人因工死亡的惨祸，甚至有上岗仅一天就因工死亡的。上海铁路局为了加强安全生产教育，编印了一本安全操作规程，局党委书记却因此遭到多次批判性围攻。吉林省范家屯制糖厂过去明文规定油罐区严禁动火，在“文化大革命”中，这条规定作为“管、卡、压”的条条框框被废除了，工人在油罐区任意动火施焊和吸烟，结果造成重大爆炸事故。河南新密矿务局王庄煤矿，因井下不执行电气安全制度和通风管理制度，因电源接头漏电发火造成火灾，引起一氧化碳中毒事故，92人死亡，29人中毒。江西兴国园岭林场一艘护林巡逻船，核定载重1.5吨，却实载5.5吨，加上操作人员无证驾驶，造成翻船，死亡51人。广州铁路局统计分析，1976年发生的事故，有90%是由于劳动纪律松弛或建章作业造成的，这样高的百分比是以前从来没有过的。

粉碎“四人帮”之后安全生产责任制又得以恢复，实行“改革、开放”以来安全生产责任制有了进一步发展。1976年10月，“四人帮”被粉碎了，这给企业恢复安全生产管理带来了曙光。随着1977年、1978年对“四人帮”在安全生产上罪行的揭露和批判，以及拨乱反正的深入进行，企业安全管理工作逐步得到恢复和加强。1977年，国家召开全国安全生产工作会议，紧接着《人民日报》于1978年3月14日发表题为《越是大大快快越要搞好安全生产》的社论，给企业恢复和加强安全生产管理以极大的鼓舞和具体指导，各企业单位开始了积极贯彻落实有关要求的实际行动。1978年10月21日，中共中央发出《关于认真做好劳动保护工作的通知》，针对当时安全工作存在的严重问题，以及对“文化大革命”在安全生产上造成的思想上、组织上、制度上的混乱，提出了拨乱反正的要求，推动了企业安全生产管理工作的恢复和发展，许多厂矿企业建立健全了安全机构，配备了

专职干部，各项行之有效的管理制度陆续重新颁发和实施，企业安全生产管理工作开始了恢复和发展。尤其在中共中央十一届三中全会之后，我国实行“改革、开放”以来，随着国民经济实行“调整、改革、整顿、提高”方针，以及1979年国家经委、计委、劳动总局重申了国务院颁发的《加强企业安全管理的几项规定》和“三大规程”，企业的安全生产管理工作出现了新的局面，安全生产责任制的内容又有了新的的发展。主要做法如下：①由以前规定“管生产的管安全”，发展到行政领导正职为企业安全生产第一责任者的制度，在全国企业中越来越广泛地得到推广。这个经验是在总结鞍山钢铁公司等企业的实践经验的基础上，由全国安全生产委员会于1985年召开的现场会上向全国推出的。辽宁省政府于1986年发出的文件中，明确提出“深入学习鞍钢经验，逐步实现以一把手全面负责为基础的厂（矿）长（经理）、党委书记、工会主席三结合的领导体制，进一步明确行政一把手是安全生产的第一责任者”的要求。中共中央、国务院于1986年9月15日发布的《全民所有制工业企业厂长工作条例》中，对厂长在安全生产管理中的职责作了这样的规定：“厂长应当不断改善企业的劳动条件，高度重视安全生产，认真搞好环境保护”。“由于厂长工作上的过错”，“由于指挥不当，管理不善”，企业发生重大不安全事故，使国家财产、人民生命财产遭到重大损失，要区别情节轻重给予处分。这些规定都明确提出，企业行政主要领导是本企业的安全生产第一责任者，从而彻底改变了一些企业安全生产管理工作责任不清、措施不实的现象。②进入20世纪80年代以来，在经济体制改革的推动下，企业中出现了多种形式的经营方式。在国有企业和集体企业中，主要体现了经营权与所有权的分离，企业扩大了自主权，出现了包括承包责任制、租赁责任制及其他一些形式。但是有的企业在承包内容当中，只包产量、质量、消耗和利润等经济指标，不包安全；有的虽然有安全内容，也只是规定了发生事故后的处理和处罚条款，

没有把“安全第一，预防为主”方针贯穿于生产全过程。许多人称之为“经济松绑”。国家要求这种“松绑”不能影响劳动保护。相反，在新形势下，为了保证生产经营的正常进行，安全生产工作只能加强，不能放松，不论哪一种形式的企业，都必须对安全生产负相应责任，在各种合同中，都必须有相应的安全、卫生要求。对于这个在新形势下对安全生产责任制提出的新课题，不少企业创造了适合实际情况的一些新经验，总的特点就是把安全生产责任与本单位和职工本人的经济利益联系起来，加强每个人的责任感。③对企业评比考核，坚持安全条件，并成为否定性指标。1986年全国安全生产委员会在山东肥城召开的现场会上决定，企业评先进、上等级，安全生产指标属于否定性指标，安全部门有否决权。根据这一要求，各地区和部门也都制定了具体的考核标准。有的企业在参加先进企业和劳动模范以及企业升级评选时，虽然各项技术、经济指标都完成得较好，只因安全生产情况不好，死亡人数超过要求，都失去了资格。这条规定对促进企业加强安全生产管理起到了很大的作用。为了巩固这个成果，劳动人事部、国家经委和企业整顿办公室于1988年联合颁发了在企业升级中的安全生产考核指标，使全国企业安全生产管理工作又向前推进一步。为了使安全生产目标与经营目标紧密结合起来，进一步落实安全生产责任制，在一些企业中创造了安全生产目标责任制的新经验。在企业中，规定出一定时期中安全生产的目标，然后层层分解，层层负责，把安全目标实行的好坏，与企业的评先进、上等级结合起来，与职工本人的考评升级和经济利益结合起来，把激励机制引入企业的安全生产管理工作。实行这一做法比较早的，是煤炭工业部及其所属企业。通过几年的实践，积累了经验，取得了很好的效果。在此后，一些省、市和产业进行了推广，也收到了显著的效果。④一些企业在推行安全系统工程中，落实安全生产责任，实行了“分级管理，分线负责”的做法。所谓“分级管理”，即在大中企业中实行厂级管理、分

厂（车间）级管理、工段级管理、班组级管理的四级管理。所谓“分线负责”，即在厂长领导下，各副厂长分别对分管系统的安全生产负责。大致可分为生产系统、经营系统、技术系统、人事教育系统、基建系统、福利系统、财务系统等几条线。各职能科室对分管厂长负责，把系统内的科室，车间、班组紧密联系起来。通过“级”与“线”的系统结构，构成纵横交错的企业安全系统综合管理网络，负责制定全厂安全生产目标，确定实施办法，消除隐患，贯彻执行规章制度，执行监督检查和信息反馈。

三、我国安全生产责任制的建设与发展

20 世纪 90 年代以来，尤其是进入 21 世纪后，我国企业安全生产责任制的建设与发展又跨入了一个新阶段。其主要特点如下：①1996 年 11 月 9 日，《人民日报》发表了江泽民同志于 1986 年在上海市消防工作会议上作的《责任重于泰山》的重要讲话。他在讲话中指出：“隐患险于明火”“防范胜于救灾”“责任重于泰山”。他不仅强调了“预防为主”的方针，而且强调领导干部在安全生产工作中的关键作用。江泽民同志当时作为上海市市长，以身作则抓安全，真正负起安全生产的责任，为各级领导作出表率。江泽民同志还于同年 12 月 23 日在上海市安全生产工作会议上作了《从严强化安全工作》的重要讲话，特别强调：“要落实各级安全生产责任制”。1997 年 5 月 11 日，当时担任国务院副总理的朱镕基同志在全国安全生产电视电话会议上传达了江泽民同志对安全生产工作提出的三点重要指示。江泽民同志又一次强调要：“认真完善安全生产的规章制度，并且坚决贯彻执行，改变那种纪律松弛、管理不严、有章不循的情况，对责任事故要严肃追查责任者，从严处理”。贯彻落实江泽民同志的重要指示，就要进一步严格安全生产管理，一级抓一级，落实各级安全生产责任制。对于各级管理干部来讲，江泽民同志强调的落实