

ANQUANSHENGCHAN
TIAOJIANPINGJIA
LILUNYUSHIJIAN

安全生产条件评价 理论与实践

李钢强 孙其珩 赵声萍 钱剑安 著



东南大学出版社
Southeast University Press

安全生产条件评价 理论与实践

李钢强 孙其珩 赵声萍 钱剑安 著

东南大学出版社

内 容 提 要

本书共分 7 章:安全生产条件评价课题的提出、安全生产条件评价概念的研究、安全生产条件评价在安全生产许可制度中的作用、高危行业安全生产条件条款分析;安全生产条件评价与其他安全管理的比较、建筑施工安全生产条件评价的实践、安全生产条件评价面临的问题及展望。

本书可作为安全生产管理工作者,包括安全生产行政主管部门、安全生产评价机构以及生产企业安全生产管理人员研究安全生产管理参考用书,也可作为生产企业主要负责人、安全生产管理人员以及安全生产条件评价人员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

安全生产条件评价理论与实践/李钢强等著. --南京:
东南大学出版社,2007.4

ISBN 978-7-5641-0701-7

I. 安... II. 李... III. 安全生产—评价—研究 IV. X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 037536 号

安全生产条件评价理论与实践

出版发行	东南大学出版社
出 版 人	江汉
社 址	南京市四牌楼 2 号
邮 编	210096
电 话	(025)83792954 83362442(传真)
电 邮	zhu_min_seu@163.com
网 址	http://www.press.seu.edu.cn

经 销	江苏省新华书店
印 刷	江苏兴化印刷有限公司
开 本	B5
印 张	12.25
字 数	230 千字
版 次	2007 年 4 月第 1 版
印 次	2007 年 4 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5641-0701-7 C·13
印 数	1-4000
定 价	28.00 元

(凡因印装质量问题,请与我社读者服务部联系。电话:025-83793865)

前 言

2004年1月13日,国务院总理温家宝签署了第397号国务院令,正式发布了《安全生产许可证条例》,这是继2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过我国第一部安全生产大法《中华人民共和国安全生产法》之后又一部具有划时代意义的行政法规,从此,一项新的管理制度——安全生产许可制度在我国诞生了。

严格规范安全生产条件——是安全生产许可制度的管理核心。笔者有幸参与了江苏省建筑施工安全生产管理人员的培训工作,在培训中我们越来越深刻地体会到“安全生产条件”的重要性,但何为“安全生产条件”呢?笔者查阅了大量的资料也未能找到准确答案。在国家建设部发布的《施工企业安全生产评价标准》(JGJ/T77-2003)中对“安全生产条件”作了基本定义,但相关的详细解释却没有进一步阐述。纲不举,目何以张?“安全生产条件”的概念体系都不清楚,又何谈企业生产过程中应严格规范安全生产条件呢?明确“安全生产条件”的概念,系统规范“安全生产条件”体系已迫在眉睫!

目前,我国的经济飞速发展,取得了举世瞩目的成就,但是安全生产形势却十分严峻,尤其是重特大事故多发频发,煤矿等重点行业和领域的安全问题还很严重。《安全生产法》、《安全生产许可证条例》等法律法规的出台对于规范我们国家的安全生产秩序起着重要的指导作用。矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业等五大高危企业想要进入市场、立足市场必须满足安全生产条件,于是围绕“安全生产条件”开展了安全生产许可制度。然而,由于受传统管理理念的影响,人们对安全生产条件没有引起足够的重视,在相关法规中对于安全生产条件的管理缺乏规范性的解释和具体的安全生产条件审核标准,使得行业行政主管部门对于安全生产条件的审核工作流于表面、流于书面资料。而企业为了取得安全生产许可证往往会在资料上下工夫,甚至请一些中介机构帮助做资料,安全生产条件没有能真正改善,事

故仍然没有得到有效扼制。如何严格规范和落实安全生产条件,避免安全生产许可制度流于形式,日渐成为人们关注的焦点。

针对上述问题,《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》在江苏省建筑行政主管部门的主持下应运而生。这为企业规范其安全生产条件,行政主管部门严格把好安全生产准入关,依法履行安全生产许可职责提供了科学的依据。

在当前全国倡导“依法行政、科学执政、民主执政”的大好形势下,依法推行安全生产条件评价、科学指导安全生产条件评价、民主监督安全生产条件评价,应成为安全生产管理战线上的一个共识。目前,安全生产许可制度已进入关键的运行期,如果还不将安全生产条件评价工作纳入重要的议事日程,将会给安全生产许可管理工作带来极其不利的影响。因此,我们极力建议有关部门大力推动安全生产条件评价工作的全面开展。我们认为有必要将研究出的一些理论成果进行交流,对一些可能引起争论的问题进一步探讨,为推动安全生产条件评价工作的开展尽一份微薄之力。

本书以“安全生产条件评价课题的提出”为开端,提出几项重要的研究课题;以理论研究为先导,指出安全生产条件及其评价的理论知识,以便指导安全生产条件的评价工作;以安全生产许可制度管理需求分析为依据,指出安全生产条件评价的工作任务;以当前安全管理方式为比照,阐述安全生产条件评价是一项新的重要管理工作,以引起人们的重视;以当前安全生产管理面临的问题为借鉴,从中吸取和总结经验、教训,提高规范安全生产条件评价的意识,树立开展安全生产条件评价工作的信心;以建筑施工安全生产条件评价工作为实践总结,提出安全生产条件的评价方法和操作经验,以便更好地指导安全生产条件评价工作的开展,并通过实践的总结提出开展建筑施工企业安全生产条件评价的有关建议和设想,为持续健康稳定地开展安全生产条件评价提供有益的经验。

本书由江苏省建筑工程管理局李钢强助理调研员和南京工业大学孙其珩副教授、赵声萍讲师、钱剑安讲师共同研究著书而成。

由于水平有限,时间仓促,错误和不当之处在所难免,恳请读者批评指正。

作 者

2007年1月

目 录

第 1 章 安全生产条件评价课题的提出	(1)
1.1 安全生产条件的提出	(1)
1.2 安全生产条件评价的提出	(4)
1.3 安全生产条件评价研究的课题	(6)
第 2 章 安全生产条件评价概念的研究	(8)
2.1 安全生产条件及其特征	(8)
2.1.1 安全生产的含义	(8)
2.1.2 条件的含义	(9)
2.1.3 安全生产条件的含义	(11)
2.1.4 安全生产条件的特征	(13)
2.2 安全生产条件评价基本内容和要求	(14)
2.2.1 评价的含义	(15)
2.2.2 安全生产条件评价的含义	(15)
2.2.3 安全生产条件评价的目的及意义	(15)
2.2.4 安全生产条件评价的特征	(16)
2.2.5 安全生产条件评价决策与实施	(18)
第 3 章 安全生产条件评价在安全生产许可制度中的作用	(21)
3.1 安全生产许可制度概述	(21)
3.1.1 安全生产许可制度的产生	(21)
3.1.2 安全生产许可制度的特征	(23)
3.1.3 安全生产许可制度的管理内容	(24)
3.1.4 安全生产许可的四项管理措施	(25)
3.1.5 安全生产许可管理体系的形成	(31)
3.2 安全生产条件评价在安全生产许可制度中的地位及作用	(34)
3.2.1 安全生产条件是安全生产许可制度管理的核心内容	(34)
3.2.2 安全生产条件评价是落实安全生产许可制度管理的最有效手段	(36)

第4章 高危行业安全生产条件条款分析	(37)
4.1 安全生产条件条款划分	(37)
4.2 矿山企业安全生产条件	(38)
4.2.1 煤矿企业(集团公司、总公司、矿务局、煤矿)安全生产条件	(38)
4.2.2 煤矿企业的所属煤矿(井工矿或井、露天矿)安全生产条件	(39)
4.3 非煤矿山企业安全生产条件	(42)
4.3.1 非煤矿山企业安全生产条件	(42)
4.3.2 中央管理的非煤矿山企业(集团公司、总公司、上市公司)安全生产条件	(44)
4.3.3 陆上石油天然气开采企业的生产系统安全生产条件	(45)
4.3.4 海上石油天然气开采企业的生产系统安全生产条件	(47)
4.3.5 金属与非金属露天矿山开采企业的生产系统安全生产条件	(49)
4.3.6 金属与非金属地下矿山开采企业的生产系统安全生产条件	(51)
4.3.7 地质勘探作业企业的生产系统安全生产条件	(53)
4.3.8 尾矿库企业的生产系统安全生产条件	(55)
4.4 建筑施工企业安全生产条件	(57)
4.5 危险化学品生产企业安全生产条件	(58)
4.6 烟花爆竹生产企业安全生产条件	(60)
4.7 民用爆炸物品安全生产企业安全生产条件	(63)
第5章 安全生产条件评价与其他安全管理的比较	(65)
5.1 安全生产检查	(65)
5.1.1 安全生产检查概述	(65)
5.1.2 建筑业安全生产检查标准简介	(66)
5.2 职业安全健康管理体系	(69)
5.2.1 职业安全健康管理体系的背景	(69)
5.2.2 职业安全健康管理体系概述	(72)
5.2.3 职业安全健康管理体系与其他相关安全管理方式	(73)
5.3 安全评价	(76)
5.3.1 我国安全评价的发展	(76)
5.3.2 安全评价内容	(78)
5.3.3 安全评价的类型	(78)
5.3.4 安全评价与安全生产条件评价	(80)
5.4 安全生产条件评价与其他安全管理方式的比较	(83)

第 6 章 建筑施工安全生产条件评价的实践	(85)
6.1 安全生产条件评价工作动态	(85)
6.1.1 安全生产条件评价现状	(85)
6.1.2 建筑施工安全生产条件评价管理现状	(87)
6.2 江苏省建筑施工安全生产条件评价工作介绍	(89)
6.3 《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》介绍	(89)
6.3.1 内容介绍	(90)
6.3.2 表格介绍	(97)
6.4 《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》操作	(98)
6.4.1 评价程序	(98)
6.4.2 评价实施	(99)
6.4.3 评价成效	(102)
6.5 《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》与建筑业其他安全生产管理标准的比较	(105)
6.5.1 《施工企业安全生产评价标准》(JGJ/T77-2003)简介	(105)
6.5.2 《江苏省建筑施工安全生产条件评价规范》与建筑业其他安全生产管理标准的比较	(107)
6.6 进一步开展建筑施工安全生产条件评价的一些设想	(109)
6.6.1 确立建筑施工安全生产条件评价管理工作的指导思想	(109)
6.6.2 制定建筑施工安全生产条件评价管理的指导性文件	(110)
6.6.3 规范安全生产条件评价机构与评价人员的评价行为	(110)
第 7 章 安全生产条件评价面临的问题及展望	(113)
7.1 安全生产条件评价面临的问题	(113)
7.1.1 安全生产管理体制问题	(113)
7.1.2 安全评价管理存在的问题	(117)
7.1.3 安全生产条件评价认识问题	(121)
7.1.4 安全生产条件评价的操作问题	(124)
7.2 安全生产条件评价的展望	(125)
7.2.1 安全生产条件评价是今后安全生产管理一项必不可少的重要工作内容	(125)
7.2.2 开展安全生产条件评价有其非常良好的发展前景	(127)
附录	
附录一 江苏省建筑施工安全生产条件评价规范(节录)	(129)
附录二 江苏省建筑施工安全生产条件评价规范编制说明(节录)	(166)
参考文献	(186)

第 1 章

安全生产条件评价课题的提出

【本章概要】 本章指出:安全生产条件是安全生产管理最为重要的一条术语,但迄今为止始终未有很好的解释和正确的理解;安全生产条件评价是当前安全生产许可制度衍生出的一项重要工作内容,但没有相应的管理规范标准。因此,应开展对安全生产条件及安全生产条件评价等课题的研究。

1.1 安全生产条件的提出

安全生产条件是安全生产管理中最为抢眼的一条术语,也是安全生产管理中最为重要、甚至是最为关键的一条术语。

2002 年 6 月 29 日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)中,有关“安全生产条件”一词出现了 15 次,并将“安全生产条件”确定为“本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件”(见《安全生产法》第十六条)。

然而,何谓“安全生产条件”?《安全生产法》以及在此之前的我国有关法律、法规中均未能给出具体的说明,有关规范标准也未见明确的定义,相关安全生产培训教材中也无具体的解释,可见“安全生产条件”始终是一个不明确的概念。“安全生产条件”概念的模糊实际已经影响到安全生产管理工作的质量。由于安全生产条件概念的模糊,在实际工作中,“依照有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件和程序进行审查;不符合有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的,不得批准或者验收通过”(摘自《安全生产法》第五十四条)的规定,有关部门难以执行,确定生产企业“不再具备安全生产条件”的尺度难以掌握;生产企业如何“完善安全生产条件”缺乏可遵循的依据。根据有关安全生产管理资料和生产安全事故统计可以发现,许多安全生产管理的问题最终归结到安全生产条件上,所有的生产安全事故的原因无一例外地涉及安全生产条件。但就是这样一条安全生产管理中最为抢眼、最为重要、甚至是最为关键的术语,在实际安全生产管理中却被忽视了。笔者认为,应当对“安全生产条件”引起足够的重视,对“安全生产条件”开展认真的研究。笔者看到,在当今提倡“科学执政”的新形势要求下,如何科学地界定“安全生产条件”已逐渐成为大家关心的课题。

2003 年 10 月 24 日,建设部发布了《施工企业安全生产评价标准》(JGJ/T77 -

2003),已于2003年12月1日起施行。在这部标准中提出了有关“安全生产条件”术语的定义:“满足安全生产的各种因素及其组合”,并将建筑施工企业的安全生产条件归纳为“安全生产管理制度”、“资质、机构与人员管理”、“安全技术管理”和“设备与设施管理”等四大项内容。《施工企业安全生产评价标准》从行业管理角度描述了建筑施工企业的“安全生产条件”,成为第一部明确定义“安全生产条件”的行业标准。然而,由于《安全生产法》及国家有关法律未有确切的安全生产条件定义和具体的内容,加之理论上缺少对于安全生产条件的专门性研究,作为推荐性的行业标准《施工企业安全生产评价标准》中所定义的安全生产条件显得较为笼统,未能很好地概括建筑施工企业的安全生产条件,也未能反映出建筑行业管理安全生产条件的特点,所以在实际运用中建筑施工安全生产监督管理部门难以开展安全生产条件的评价,或开展安全生产条件评价未能达到应有的效果,建筑施工企业也难以对照该标准落实安全生产条件。

2004年1月7日,国务院第34次常务会议通过了《安全生产许可证条例》,并于2004年1月13日发布,发布之日起施行。这一条例所规范的核心内容就是“安全生产条件”,是专门针对安全生产条件设立的一部法规。条例的出台标志着一项新的管理制度——安全生产许可制度的诞生,它预示着安全生产管理的理念和形式将发生新的重大变化。条例第一次明确地提出企业的安全生产条件为13项(见《安全生产许可证条例》第六条),即:

- (1) 建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程。
- (2) 安全投入符合安全生产要求。
- (3) 设置安全生产管理机构,配备专职安全生产管理人员。
- (4) 主要负责人和安全生产管理人员经考核合格。
- (5) 特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书。
- (6) 从业人员经安全生产教育和培训合格。
- (7) 依法参加工伤保险,为从业人员缴纳保险费。
- (8) 厂房、作业场所和安全设施、设备、工艺符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求。
- (9) 有职业危害防治措施,并为从业人员配备符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品。
- (10) 依法进行安全评价。
- (11) 有重大危险源检测、评估、监控措施和应急预案。
- (12) 有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备。
- (13) 法律、法规规定的其他条件。

至此,安全生产条件第一次以法规的形式被赋予了具体的内容。

根据《安全生产许可证条例》的管理要求,2004年6月29日建设部第37次部常务会议讨论通过了《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》,并于2004年7月5日实行。建设部根据建筑施工企业管理的特点,确定了建筑施工企业安全生产条件,共计12项(见《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》第四条),即:

- (1) 建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程。
- (2) 保证本单位安全生产条件所需资金的投入。
- (3) 设置安全生产管理机构,按照国家有关规定配备专职安全生产管理人员。
- (4) 主要负责人、项目负责人、专职安全生产管理人员经建设主管部门或者其他有关部门考核合格。
- (5) 特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书。
- (6) 管理人员和作业人员每年至少进行一次安全生产教育培训并考核合格。
- (7) 依法参加工伤保险,依法为施工现场从事危险作业的人员办理意外伤害保险,为从业人员交纳保险费。
- (8) 施工现场的办公、生活区及作业场所和安全防护用具、机械设备、施工机具及配件符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求。
- (9) 有职业危害防治措施,并为作业人员配备符合国家标准或者行业标准的安全防护用具和安全防护服装。
- (10) 有对危险性较大的分部分项工程及施工现场易发生重大事故的部位、环节的预防、监控措施和应急预案。
- (11) 有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备。
- (12) 法律、法规规定的其他条件。

仔细对照国务院《安全生产许可证条例》与建设部《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》的安全生产条件的款项,一个为13项,一个为12项。总的来说,《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》与《安全生产许可证条例》的安全生产条件内容的要求基本一致,建设部在国务院条例提出的安全生产条件基础上更强调了建筑施工行业安全生产管理的特点。在国家统一设定的安全生产条件基础上,各行业管理部门应该根据自身的特点制定相应的安全生产条件。实际上,“五大高危企业”(即矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业)的行政主管部门都根据条例的要求制定了本行业的安全生产条件。我们认为,虽然《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》与《安全生产许可证条例》的安全生产条件的款项不同,但实质内容和要求是一致的,只不过是文字上的区别而已。可能有些人对此不以为然,甚至认为是强词夺理。本章节主要是提出这一观

点,后续分析中将逐步由浅入深地阐述这一观点。

虽然国家有关部门在有关法规中确定了具体的安全生产条件,但是由于传统管理理念的影响以及人们对安全生产条件还未真正认识到位,在具体落实安全生产许可制度过程中,安全生产许可证颁发机关没有具体评判安全生产条件的标准,在审核企业安全生产条件时还沿用过去的管理方法;生产企业在完善安全生产条件时还是以“做资料”为主,未能在落实安全生产条件上下真功夫,因此安全生产许可制度实行几年来,“严格规范安全生产条件,进一步加强安全生产监督管理”的目标始终未见大的成效。究其原因,笔者认为主要是对安全生产条件缺乏理性的认识,未有理论给予支持。确立了安全生产条件不代表人们就能够在思想上重视安全生产条件。安全生产条件的重要地位以及如何才能判定生产企业安全生产条件完善、合格、基本合格、不具备或严重不具备,在人们的意识中还未有明确的概念。所以,笔者认为如何界定并理解安全生产条件是安全生产管理中的一个重要课题,必须从理论上和思想观念上对安全生产条件有一个正确的认识,才能真正落实安全生产的各项管理要求。

1.2 安全生产条件评价的提出

确立安全生产条件不是我们研究的真正目的,对安全生产条件有一个正确的认识或评判才是我们所关心的问题。笔者认为,确立安全生产条件是基础,评价安全生产条件才是关键,即对安全生产条件的正确定位是安全生产条件评价的基础,开展评价是客观评判和正确认识安全生产条件的关键,两者相辅相成。所以这里又引发出安全生产条件评价问题。

何谓安全生产条件评价?开展安全生产条件评价是这几年才陆续出现的新名词。由于安全生产条件评价是一个新生事物,加之在安全生产管理上的习惯思维,难免在认识上存在一些误区或差距。

前面提及的《安全生产许可证条例》和《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》所确定的两个安全生产条件,它们的主要区别就在于条款上有无“依法进行安全评价”的文字内容,一个有,一个没有。之所以说有无“文字内容”,主要是为了强调两个法规对安全评价都提出了管理要求,只是文字上不同,其管理的实质要求是相同的。经过深入研究分析,笔者认为两者的区别在于对安全生产条件评价与安全评价的概念的理解。本书的后续章节将要讨论什么叫“安全评价”、什么叫“安全生产条件评价”以及两者之间有什么样的联系和区别等。如果能够对“安全评价”和“安全生产条件评价”有一个正确的理解,就能够掌握安全生产管理在评价方面的实质要求,避免在安全生产管理中形成不必要的误区,引发不必要的矛盾。

为了对安全生产条件评价有一个初步的认识,在这里简要介绍一下安全生产

许可管理制度有关安全生产条件评价内容。

《安全生产许可证条例》第七条规定：“企业进行生产前，应当依照本条例的规定向安全生产许可证颁发管理机关申请领取安全生产许可证，并提供本条例第六条规定的相关文件、资料。安全生产许可证颁发管理机关应当自收到申请之日起45日内审查完毕，经审查符合本条例规定的安全生产条件的，颁发安全生产许可证；不符合的，不予颁发安全生产许可证，书面通知企业并说明理由”。条例所确定的安全生产条件审核时间为45日，主要考虑到安全生产条件的内容较多，也比较复杂，既要审查书面材料，又要到现场审核。所以安全生产条件的审核不同于过去管理资料的审核，无论在审核的内容上还是在审核的方式上均有新的要求。但目前不少安全生产许可证颁发管理机关还是坐在办公室审核企业报送来的所谓的“安全生产条件”资料，以此来确定企业安全生产条件是否符合要求。

《安全生产许可证条例》第九条规定：“安全生产许可证的有效期为3年。安全生产许可证有效期满需要延期的，企业应当于期满前3个月向原安全生产许可证颁发管理机关办理延期手续。”“企业在安全生产许可证有效期内，严格遵守有关安全生产的法律法规，未发生死亡事故的，安全生产许可证有效期届满时，经原安全生产许可证颁发管理机关同意，不再审查，安全生产许可证有效期延期3年。”也就是说，为保证企业不断完善安全生产条件，安全生产许可证颁发管理机关至少每3年需对生产企业的安全生产条件重新审核一次，符合条件的办理延期手续，否则不予办理，未办理延期手续的这些生产企业将不允许再从事生产活动。这就表明，对生产企业安全生产条件的审核将成为一项长期的制度被固定下来，安全生产许可证颁发管理机关必须制定最少3年内再次审核生产企业安全生产条件的工作计划，以落实安全生产许可制度。

对于是否每3年对企业安全生产条件进行一次审查也存在争议。持反对意见的人认为，安全生产许可证有效期内，只要企业未发生死亡事故，就可以不审核安全生产条件，依据是条例的第九条第二款的内容。笔者认为这种说法是片面的，条例第九条第二款规定，不再审查的条件有两个，一个是“未发生死亡事故的”，另一个是“严格遵守有关安全生产的法律法规”。企业未发生死亡事故不代表安全生产条件具备，更不能说明企业严格遵守有关安全生产的法律法规。目前安全生产管理的现状表明，“严格遵守”只能是一些特例，否则也不会出台《安全生产许可证条例》。因此，每3年对企业安全生产条件进行一次审核是原则，也是安全生产许可制度的一项重要管理手段，应成为惯例；而不审核是例外，“例外”是指企业在安全生产许可证的有效期内“严格遵守有关安全生产的法律法规，未发生死亡事故的”。如果不通过审核，又从何得知企业是否“严格遵守有关安全生产的法律法规”呢？

《安全生产许可证条例》第十四条规定：“安全生产许可证颁发管理机关应当加强对取得安全生产许可证的企业的监督检查，发现其不再具备本条例规定的安全

生产条件的,应当暂扣或者吊销安全生产许可证。”进一步明确了加强企业安全生产条件的日常监管要求,对不再具备安全生产条件的企业应当暂扣或者吊销安全生产许可证。安全生产许可证颁发机关不但要经常性地加强对企业安全生产条件的监管,而且还要针对企业安全生产条件的状况,如对出现安全管理问题或发生安全事故的企业作出是否暂扣或吊销安全生产许可证的行政许可。如何区分生产企业安全生产条件状况,根据不同的状况分别作出正确的行政处罚,这又涉及安全生产条件评价审核问题。

综上所述,不难看出,对于安全生产条件的审核至少有 3 个方面的内容:一是审核申领安全生产许可证企业的安全生产条件;二是实施对企业日常安全生产条件的监管;三是对申请延长安全生产许可证有效期企业安全生产条件的再次审核。并对审核后的企业作出:① 准予发证;② 不予发证;③ 继续使用;④ 暂扣证书;⑤ 吊销证书;⑥ 同意延期;⑦ 不同意延期;⑧ 不再审核,自动延期等 8 种类型的行政许可。

通过以上叙述,我们应当意识到,安全生产条件不只是简单的 13 项条件。从审核时间为 45 日看,安全生产条件包含了企业“满足安全生产的各种因素及其组合”的众多内容,且比较复杂;从 8 种类型的行政许可判断,对于企业安全生产条件的判定不可能简单地称之为“具备”或“不具备”两种定论,在安全生产条件“具备”的类型企业里面至少有“审核”和“不再审核”等区分,在安全生产条件“不再具备”的类型企业里面应该存在“暂扣证书”和“吊销证书”的区别。所以必须对安全生产条件进行较全面地判定,才能确定对企业作出不同的行政许可。“依法行政”,依照有关规定对生产企业安全生产状况进行判断,这是安全生产许可管理提出的又一项重要课题。

如何确定安全生产条件评价已是当前非常重要而又迫切需要解决的管理课题,这也是本书重点讨论的问题。

1.3 安全生产条件评价研究的课题

研究安全生产条件及其评价,必须清醒地看到目前安全生产管理上存在着一些不利于安全生产条件评价的现象。

(1) 对安全生产条件的重要性认识不清。

一方面,对何谓“安全生产条件”认识不清。虽然《安全生产许可证条例》第六条确定了 13 项安全生产条件,但是有的人不知道,或有的人即使知道了却把其条件看得很简单。实际上,企业要切实完善 13 项条件的难度是很大的,必须花大力气才能称得上真正意义上的完善。另一方面,对安全生产条件在安全生产管理中的重要地位认识不足。可以这么说,安全生产条件不仅仅是安全生产许可制度的

核心内容,而且是整个安全生产管理的中心内容。抓住了安全生产条件这个关键问题,许多安全生产问题就会迎刃而解。

(2) 安全生产评价方式、方法上过于教条或简单化。

安全生产条件评价虽然有与其他评价的相同点,但不能等同于其他方面的评价,安全生产条件评价有其自己的特点,在方法上也不能用简单的评分表方法进行评价。如建筑施工企业,不但有集团公司、专业公司和分公司等,还有施工现场及分包单位,如何对企业整体进行评价,或单独对施工现场评价。在实际工作中应根据评价对象的不同,其安全生产条件评价的侧重点不同,在开展安全生产条件评价时给予综合考虑。

(3) 安全生产条件评价的管理职责不清,本位主义严重。

虽然《安全生产许可证条例》第三条、第四条和第五条明确了各安全生产许可证颁发管理工作职责,但在管理上还存在管理职责的交叉问题。究竟安全生产条件谁来审核、谁去评价,在某些地区或某些范围内一直是个争议性的问题。谁来审核,已有法规确定,即“谁发证,谁负责”。这个问题虽然有争论,但不难理清。谁去评价,争议颇大,值得探讨。

(4) 以经济利益为主导思想寻求或从事安全生产条件评价。

这是安全生产条件评价能否健康、持续、有效、稳步地开展下去的重要问题。安全生产条件是一件新生事物,如果带着以经济利益为主导思想寻求或从事安全生产条件评价,必将使安全生产条件评价走入死胡同。有些评价、甚至国外一些实行完好的贯标管理活动,一旦以经济利益为主导,原来好的或愿望是好的管理手段最终走向形式,成为以“先进管理”理念为幌子实施以营利为目的的手段和途径,这些所谓的“先进管理”方式反而成为企业发展的桎梏。因此,如何把握安全生产条件评价始终健康、持续、有效、稳步地开展是安全生产条件评价管理的重要课题。

以上所述的管理问题正是本书要探讨的课题,这就是:

- (1) 安全生产条件及其评价的概念。
- (2) 安全生产条件评价方法及操作。
- (3) 安全生产条件评价的管理方式。
- (4) 安全生产条件评价的管理制度和管理要求。

本书将围绕以上几个专题进行安全生产条件评价的研究,并以建筑施工安全生产条件评价为研究范例,提出具体的实际操作方法。

第 2 章

安全生产条件评价概念的研究

【本章概要】 研究分析了安全生产条件的含义及其特征,在此基础上研究分析了安全生产条件评价的含义及其特征,并阐述了安全生产条件评价的目的、意义以及安全生产条件评价的决策与实施,为开展安全生产条件评价进行理论上的探索。

2.1 安全生产条件及其特征

安全生产条件是安全生产许可制度的核心内容。理解安全生产条件内涵,对提高安全生产许可制度的认识、开展安全生产条件评价非常必要。什么是安全生产条件,安全生产条件有什么特征,是本节的主要内容。

◆ 2.1.1 安全生产的含义

安全,无危则安;无缺则全。安全是指没有危险,不出事故,未造成人身伤亡、财产损失。安全生产中的安全应包括两层含义:人身安全和资产安全。

生产,《辞海》解释包括谋生之业、犹生育和精神财富的生产等。这里所涉及的生产应指人们使用工具来创造各种生产资料和生活资料。

在相当长的一段时间里安全生产有两种解释。

第一种解释:安全生产是为了预防生产过程中发生人身伤害、设备损毁等事故,保证职工在生产中的安全而采取的各种措施和活动。

第二种解释:安全生产是指生产经营活动中,为保证人身健康与生命安全,保证财产不受损失,确保生产经营活动顺利进行而采取的一系列措施和行动的总称。

第一种解释包含了安全生产中的两层含义,即人身安全和财产安全;第二种解释将人身安全和财产安全的含义延伸到生产经营活动顺利进行并突出强调人身健康的内容。

随着对安全生产活动的不断开展,人们逐渐认识到:企业的安全生产活动不仅仅局限于企业内部,还应延伸到企业的外部,即企业的生产活动不仅仅是企业内部的活动,还影响到外部环境,甚至影响整个社会活动。安全生产含义应扩大到社会,即安全生产不但要求企业全面负责,而且社会要关注、政府要监管。

因此,目前安全生产的完整含义应该为:所谓安全生产是指生产经营活动中,

为保证人身健康与生命安全,保证财产不受损失,确保生产经营活动顺利进行,促进社会经济发展、社会稳定和进步而采取的一系列措施和行动的总称。

根据安全生产含义,我们应从两个层面来理解安全生产:

一是安全生产是生产企业的行为。生产企业为了自身发展需要必须完善安全生产条件、加强安全生产管理,其生产活动行为必须符合有关安全生产法律法规的要求。

二是生产企业的安全生产应接受社会的监督。社会关注是安全生产发展的必然趋势,生产企业必须接受全社会的监督;政府监管是改善安全生产形势的必然要求,政府有关部门应当切实履行管理职责,加强对生产企业安全生产的监督管理。

在这里需要指出的是“安全”与“安全生产”是有一定的区别的:“安全”是泛指,有可能是指其他活动的安全,也可能是指在生产管理活动中的某种(某几种)物态或某个(某几个)行为的安全;“安全生产”是特指生产管理活动的安全,它涵盖了生产管理活动中的某种(某几种)物态或某个(某几个)行为的安全。

◆ 2.1.2 条件的含义

1) 条件的解释

(1)《现代汉语词典(修订本)》对“条件”解释是:①影响事物发生、存在或发展的因素;②为某事而提出的要求或定出的标准。

(2)《辞海》对“条件”的解释是:①广义指制约事物存在和发展变化的诸多因素。通常可区分为主要条件、次要条件、内部条件、外部条件等。其中对事物的存在和发展起决定性作用的内部条件,亦称根据。狭义相对于根据而言,指制约事物存在和发展的外部因素。②在逻辑推理中,指前提和结论、理由和推断的依赖关系。如果某一事物情况依赖于另一事物情况,则称后者为前者的条件。条件有3种:必要条件、充分条件、充分又必要条件。

(3)《辞海》对“充分条件”解释是:亦称“充足条件”。如果有甲必有乙,则甲是乙的充分条件。

(4)《辞海》对“必要条件”解释是:如果无甲必无乙,则甲是乙的必要条件。

(5)既满足“充分条件”又满足“必要条件”在数学或逻辑分析上均称之为“充分又必要条件”或“充分必要条件”,即:如果有甲必有乙,无甲必无乙,那么甲就是乙的充分又必要条件。

根据以上解释,可将“条件”定义为:条件是指影响(或制约)事物发生、存在或发展的因素。

这些因素有的是单个的,有的是诸多因素的组成或共同作用;有的是自然因素,即不以人们意志为转移的自然规律因素;有的是人为因素,如“为某事而提出的要求和定出的标准”,它是人们通过实践总结出的因素,称为人为因素。如果人为