

乡镇安全生产管理

XIANGZHEN ANQUAN SHENGCHAN GUANLI PEIXUN JIAOCHENG

培训教程

中国安全生产科学研究院 编

中国矿业大学出版社

乡镇安全生产管理培训教程

中国安全生产科学研究院 编

中国矿业大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇安全生产管理培训教程/中国安全生产科学研究院编. —徐州: 中国矿业大学出版社, 2006. 11
ISBN 7-81107-451-6

I. 乡... II. 中... III. 乡镇企业—安全生产—
生产管理—技术培训—教材 IV. X92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 125801 号

书 名 乡镇安全生产管理培训教程
编 者 中国安全生产科学研究院
责任编辑 李士峰
出版发行 中国矿业大学出版社
(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编: 221008)
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
排 版 北京市海天雷鹰录排
印 刷 北京市昌平西贯市印刷厂
经 销 新华书店
开 本 787×1092 1/16
印 张 17.625
字 数 475 千字
版次印次 2006 年 11 月第 1 版 2006 年 11 月第 1 次印刷
定 价 28.00 元

《乡镇安全生产管理培训教程》编委会

主 任 刘铁民

编 委 (按拼音顺序排列)

陈 江	樊晶光	符布明	付 强	高发虎	韩梅梅
韩绍臣	李发祥	李桂芳	刘 芳	刘 越	刘宝龙
毛春堂	娜仁高娃	乃成龙	王 勇	王海洋	杨文栋
姚 丹	叶德福	叶勤兴	袁天平	张 滇	张 勤
张枚藩	张义章	张振普	仲惟香	朱祥斌	左秀庆

主 编 陈 江

编写人员 (按拼音顺序排列)

戴南慧	郭 琳	高进东	胡福静	黄润根	孔大喜
廖海江	梁文七	刘功智	刘玲平	刘伟都	马世海
苏宏杰	王晓珍	位 鑫	谢振华	闫宇宙	杨乃莲
曾明荣	张冬华	张晓学	郑双忠		

内 容 提 要

《乡镇安全生产管理培训教程》是乡镇领导干部、乡镇安全生产管理人员及行政执法人员、乡镇非公有制企业负责人的安全生产培训用书。

本书从我国乡镇安全生产现状入手，分析了当前安全生产形势及存在的主要问题，系统地介绍了我国安全生产法律法规体系、安全生产监督管理与行政执法、事故调查与处理、安全生产监察技术、重大危险源辨识及安全评价、事故应急救援、非公有制企业安全生产管理等内容，并对各级领导干部及各类人员的安全生产责任及责任追究制度作了重点介绍。

本书是乡镇领导干部、乡镇安全生产监察人员提高行政执法业务素质必备的工具书，也可作为乡镇非公有制企业负责人及安全管理人员的参考用书。

目 录

第一章 乡镇安全生产现状及特点	(1)
第一节 我国安全生产形势	(1)
第二节 乡镇安全生产管理现状	(5)
第三节 乡镇安全生产管理存在的主要问题	(9)
第四节 加强乡镇安全生产管理的意义	(13)
第二章 安全生产法律法规	(15)
第一节 安全生产法律体系	(15)
第二节 《安全生产法》	(16)
第三节 主要安全生产法律法规	(23)
第四节 安全生产责任及责任追究	(37)
第三章 安全生产监督管理与行政执法	(65)
第一节 概述	(65)
第二节 安全生产监督管理体制	(66)
第三节 安全生产监督管理的基本内容	(68)
第四节 安全生产行政执法	(74)
第五节 安全生产行政许可	(83)
第六节 安全生产行政处罚	(91)
第七节 安全生产行政复议、行政诉讼与行政赔偿	(102)
第八节 安全生产行政执法文书	(115)
第四章 乡镇安全生产管理	(118)
第一节 组织机构建设	(118)
第二节 基础管理工作	(119)
第三节 事故隐患治理及重大危险源管理	(121)
第四节 安全生产检查	(124)
第六节 安全生产保障五要素	(127)
第五章 安全生产监察技术	(131)
第一节 设备设施安全	(131)
第二节 矿山安全	(138)
第三节 危险化学品安全	(146)
第四节 建筑施工安全	(153)

第五节	烟花爆竹及民用爆炸物品安全	(165)
第六节	特种设备安全	(174)
第七节	作业场所职业危害	(178)
第六章	危险辨识、安全评价、重大危险源管理	(187)
第一节	危险、有害因素辨识	(187)
第二节	安全评价	(190)
第三节	重大危险源管理	(197)
第七章	事故调查与处理	(210)
第一节	概述	(210)
第二节	事故报告	(215)
第三节	事故调查	(216)
第四节	事故处理	(222)
第五节	事故统计与报告制度	(225)
第八章	事故应急救援	(233)
第一节	事故应急救援体系	(233)
第二节	事故应急预案的策划与编制	(240)
第三节	应急预案的演练	(248)
第九章	非公有制企业安全生产管理	(252)
第一节	安全生产责任制	(252)
第二节	安全生产管理组织保障	(256)
第三节	安全生产投入与安全技术措施计划	(257)
第四节	安全生产教育培训	(260)
第五节	安全生产检查	(264)
第六节	应急管理 with 应急预案	(270)
第七节	劳动防护用品管理	(271)

第一章 乡镇安全生产现状及特点

第一节 我国安全生产形势

我国安全生产工作，主要经历了三个时期，安全生产方针和管理体制初创时期(1949年~1965年)；“文革”冲击时期(1966~1977年)，恢复和创新发时期(1978年~今)。

我国安全生产的特点主要体现在以下几方面。

① 事故总量随着经济规模的扩大而上升。建国 50 多年来，工矿企业事故死亡人数大致呈上升态势。值得注意的是 2003 年出现了“拐点”，当年在国内生产总值持续增长背景下，事故死亡人数开始下降。从事故死亡指数曲线分析，1953~1976 年波动幅度较大，1978 年后波动幅度相对较小，死亡人数指数波动幅度与 GDP 增长率的变化具有统计学关系，改革开放以来比较稳定的经济社会环境，为安全生产平稳发展创造了有利条件。

② 反映事故死亡人数与经济活动关系的一些相对性指标持续下降。煤炭百万吨死亡率和道路万车死亡率、以及工矿企业从业人员 10 万人死亡率，呈逐年下降趋势。这表明随着安全法制的健全和监管力度加大，我国安全生产确实在不断地加强和改进。

③ 特大事故发生频率呈增加态势。这种现象表明，随着生产规模扩大、生产集中化程度提高、城市化进程加快、交通运输增加等，发生群死群伤重特大事故的风险随之增加；防范重特大事故，是当前和今后一个时期我国安全生产工作的重点任务。

一、当前我国安全生产形势

近年来，我国在安全生产上相继采取了一系列重大举措，安全生产状况呈现总体稳定、趋向好转的发展态势，但安全生产形势依然严峻，安全生产事故总量仍然很大，重特大事故时有发生，事故隐患在一些地方和企业还大量存在。

1. 安全生产状况总体稳定、趋向好转

(1) 安全生产事故总量下降

2004 年，全国共发生各类安全生产事故 803 571 起，死亡 136 755 人。2005 年，全国共发生各类安全生产事故 727 945 起，死亡 126 760 人，同比分别下降 9.4% 和 7.3%。其中：煤矿企业发生 3 341 起，死亡 5 986 人，同比减少 300 起、41 人，分别下降 8.2%、0.7%；危险化学品事故发生 164 起，死亡 229 人，同比减少 29 起、23 人，分别下降 15.2%、9.1%；火灾事故发生 242 308 起，死亡 2 309 人，同比减少 10 393 起、248 人，分别下降 4.1%、9.7%；道路交通发生 456 162 起，死亡 99 088 人，同比减少 61 727 起、7 989 人，分别下降 12.0%、7.5%；水上交通发生 520 起，死亡 454 人，同比减少 42 起、35 人，分别下降 7.4%、7.1%。

(2) 工矿商贸企业事故下降

2005 年，全国工矿商贸企业共发生事故 12 826 起，死亡 15 396 人，同比分别下降 12.8%、6.7%。在全国 32 个统计单位中，有 22 个单位的工矿商贸企业死亡事故起数和死亡人数同比下降，占 68.8%。

(3) 煤矿企业百万吨死亡率下降

2005 年, 全国煤矿企业百万吨死亡率为 2.836, 同比减少 0.245, 下降 7.9%。在全国 28 个产煤地区和单位中, 有 18 个地区和单位同比下降, 占 64.3%。

(4) 大部分行业和领域安全生产状况稳定

2005 年, 危险化学品、烟花爆竹、建筑企业、火灾事故、水上交通、道路交通、铁路交通、民航飞行、农业机械、金属与非金属矿等重点行业和领域安全生产事故同比下降。危险化学品、民航飞行、铁路交通、农业机械等行业和领域未发生特重大事故。烟花爆竹、金属与非金属矿等行业和领域特重大事故下降。

(5) 部分地区安全生产状况较为稳定

2005 年, 在全国 32 个统计单位中, 有 4 个单位未发生一次死亡 10 人以上的特重大事故, 有 15 个单位的工商商贸企业未发生一次死亡 10 人以上特重大事故。

(6) 全国安全生产控制指标落实情况较好

2005 年, 全国各类安全生产事故死亡人数比当年控制指标下降 7.3%。全国除煤矿和渔业船舶外, 大部分行业和领域死亡人数在控制指标以内。

2006 年 1~7 月份, 全国各类事故死亡人数占全年控制考核指标的 49.6%, 在控制指标进度目标以内。其中, 工商商贸企业死亡人数占全年控制考核指标的 46.8%。工商商贸企业中煤矿死亡人数占全年控制考核指标的 43.2%; 火灾事故死亡人数占全年控制考核指标的 39.4%; 道路交通死亡人数占全年控制考核指标的 51.1%; 铁路交通死亡人数占全年控制考核指标的 46.9%。

2. 全国安全生产形势依然严峻

(1) 事故总量居高不下

2004 年, 全国发生各类安全生产事故 80.36 万起, 死亡 13.67 万人; 2005 年, 全国发生各类安全生产事故 72.79 万起, 死亡 12.68 万人, 大约每亿元 GDP 死亡 1 人, 每万人中有 1 人在事故中丧生, 伤残约 70 万人。加上职业病危害, 每年大约近百万个家庭遭受不幸。

(2) 重特重大事故多发势头尚未得到有效遏制

近几年事故统计见表 1-1。

表 1-1 重特重大事故统计表

事故分类	2004 年	2005 年	2006 年 1~10 月
3~9 人重大事故	2721 起/10 180 人	2 539 起/9 690 人	1 890 起/7 363 人
10 人以上特重大事故	115 起/1 670 人	134 起/3 049 人	80 起/1 276 人
30 人以上特重大事故	14 起/860 人	17 起/1 200 人	4 起/150 人
百人以上特重大事故	2 起	4 起	

(3) 职业危害尚未得到有效控制

据不完全统计, 我国约有上亿劳动者从业环境存在职业危害。截至 2004 年底, 尘肺病累计报告病例 58 万例, 现有尘肺病患者 44 万人、疑似患者 60 万人。而且还在逐年增加, 在一些省区一些从事制造加工业的一些地区, 职工断手断臂现象经常发生。

(4) 重大未遂伤亡事故频发

2006 年 1~4 月, 全国共发生重大未遂伤亡事故 40 起, 主要是危险化学品、道路交通、水上交通、人员密集场所等领域。

(5) 煤矿等重点行业和领域的问题依然突出

重特重大事故连续发生, 2005 年, 煤矿企业发生百人以上事故 4 起, 这些事故充分暴露出一

些煤矿等企业贯彻执行国家安全生产方针政策及法律法规不认真、不负责等严重问题。

少数国有大矿企业负责人安全责任意识淡薄,思想麻痹大意,管理出现滑坡,“三违”现象严重;为数不少的小煤矿管理混乱,存在大量事故隐患,甚至违法违规生产。一些地方对整顿关闭不具备安全生产条件的煤矿和非法煤矿态度不坚决,工作不得力。一些安全监管监察和行业主管部门工作不落实、责任不到位、监管不扎实。

(6) 一些深层次矛盾和问题仍然存在

粗放型经济增长方式尚未从根本上得到改变,还是高耗能、高污染、高投入、高排放,低回报、低收益。我国用了全世界31%的煤炭、29%的钢材、8%的石油、45%的水泥,却仅创造了全世界4%的GDP。一些行业管理相对弱化,企业管理滑坡,安全监管体制不健全,执法不严格,责任不落实,措施不到位;安全投入不足,安全欠账严重,企业特别是煤矿、重化企业 and 公共安全基础比较薄弱;农村劳动力大量转移,安全知识和安全技能培训教育相对滞后,农民的安全素质不高;以及违法乱纪、官商勾结、腐败现象等,都在影响和制约着安全生产状况的稳定好转。同时,我国正处在经济快速发展的时期,能源、原材料需求猛增,工业生产和交通运输满负荷甚至超负荷运行,加重了安全生产的压力。

二、安全领域存在的主要问题

当前我国安全生产领域存在的问题,既有浅层次因素,也有深层次矛盾;有历史的积淀,也有新形势下出现的新问题。大致可以归结为以下三个方面。

1. “严格不起来,落实不下去”的问题仍然突出

国务院和地方政府在安全生产工作上的一系列政策措施,不少仍然停留在口头上、文件中和会议上,并没有真正贯彻落实到县、乡和企业。“安全第一、预防为主、综合治理”方针在贯彻执行中打了折扣。一些同志混淆了生命安全与其他问题、主要矛盾与次要矛盾的关系,口头上也讲以人为本、安全第一,遇到实际问题就变了,甚至主次颠倒、本末倒置。如在整顿关闭不具备安全条件和非法小煤矿的工作中,一些地方的负责人,只看到整顿关闭在地方经济发展、矿区生活等方面可能带来的一些具体问题,看不到这些小矿害死人、祸国殃民的现状,顾虑重重,久拖不决。政策的执行力、抓安全工作的力度逐级递减。

受利益的驱动。至今仍有一些地方和企业负责人认为效益风险大于安全风险。他们认为只要效益上去,在安全上降低一些标准、减少一些投入,甚至受到一些处罚,也是值得的。少数民营企业为获得高额利润,把劳动者承担的伤亡风险提高到临界点,在随时可能发生伤亡事故的情况下组织生产。有的业主事后甚至隐瞒、逃逸。一些地方政府片面追求经济发展速度,短期行为严重,在招商引资、兴办工业时,首先考虑的是产值和利税,而往往忽略了安全和环保等民生问题,降低市场准入门槛。

监管不到位。我国安全监管体制多次变化,长期存在的政出多门、职能交叉等问题尚未完全解决,监管效率较低。另外,安全生产监管监察力量不足,技术装备落后,业务素质、执法能力参差不齐。“执法不严、工作不实”的问题普遍存在,搞形式,走过场。一些领导干部和工作人员失职渎职,甚至徇私舞弊,充当非法违法的保护伞,社会反映强烈。

2. 基础薄弱制约安全生产

长期投入不足,欠账较多,企业安全生产设施设备落后。2005年国家组织专家对54个重点煤矿、462个矿井进行了安全技术“会诊”,查出5886条重大隐患,治理费用需要689亿元。一批老工业基地和大型国有企业,多年没有进行大的技术改造,生产工艺落后,设备陈旧老化甚至

超期服役。据调查,国有煤矿在用设备约 1/3 应淘汰更新。一些小煤矿甚至靠人拉肩背,原始野蛮作业。随着城市化进程加快,一些原来位于郊区的工业危险设施,逐渐被包围在繁华闹市中,成为威胁公共安全的重大隐患。仅 11 个省市就有 407 家危险化学品生产企业需要搬迁。

安全科技整体水平不高,安全技术标准和规范滞后。近年来,一些化工园区相继立项和投入建设,其中许多是重大危险源。这些设施立项建设前,应首先进行安全评价和安全规划审查,但由于缺乏标准规范和科技支撑,很难得到严格执行。安全技术法规标准明显滞后,如对于高含硫高压油气井井喷后的点火问题,国外安全法规明确规定:井喷失控后 15 分钟内必须点火;我国的相关技术规程中,则没有严格的时间和程序规定。2003 年重庆开县“12·23”特大井喷事故发生后 18 小时才点火,泄出的硫化氢大面积扩散,造成大量人员伤亡。

从业人员安全素质不能适应需要。最近几年,农村劳动力大量转移,进入矿山、建筑等高风险、重体力劳动行业和领域。全国 550 万煤矿职工中,农民工约占半数,主要在井下一线工作,小煤矿从业人员几乎全部为农民工。3 000 多万建筑工人中,80% 为农民工。据统计,在农民工中,文盲与半文盲占 7%,小学文化为 29%,高中以上仅占 13%。违章指挥、违规作业和违反劳动纪律现象严重,据调查 90% 以上的事故都是由“三违”所引发。

3. 宏观因素对安全生产具有深刻、长远影响

在传统的粗放型经济增长方式下,经济总量的扩大可能导致事故增加。总量扩大后,企业数量、工业生产规模和从业人数都相应增加,而安全投入、安全管理又相对滞后,可能导致事故总量上升。经济高速发展,必然对煤、电、油、原材料和交通运输形成巨大需求,使企业产生超产冲动,甚至不顾安全条件冒险生产。近年来发生的矿难,重要原因之一就是严重超能力、超强度、超定员开采。

工业、制造业的比重较大,加大了事故风险。2000 年以来,我国第二产业增加值年均增长 10.5%,分别是第一产业和第三产业增长率的 2.8 倍和 1.3 倍。2005 年第二产业增加值占国内生产总值比重的 47.3%。第二产业高速发展时期,往往出现事故频率高、死亡人数多和职业危害严重的情况。

一些行业管理弱化影响安全生产。全国人大常委会在 2005 年进行的安全生产法执法检查中,特别指出了煤炭行业管理弱化问题。目前多数地方撤销或合并了煤炭管理机构,煤炭开发建设、资源管理、产业政策、重大项目科研攻关、技术进步、结构调整、经济运行、规程标准、教育培训等,缺乏统筹规划和强有力的监督管理。特别是在安全生产方面,行业安全标准、技术政策不能及时修订和调整,企业安全管理缺乏有效指导,影响和制约了煤矿安全状况的好转。

同时还要看到,国家宏观调控政策虽然作用巨大,但具有一定的滞后性。市场经济条件下,加强安全立法和执法监察是国家干预的基本途径,其他如调整产业结构、加大安全生产投入、改变粗放型经济增长方式等,都可以对安全生产起到积极作用,但其效果的显现需要有一个过程。影响制约安全生产的一些问题,特别是那些深层次、历史性问题,很难在短期内根本解决。现阶段安全生产形势具有不稳定性,容易出现波动和反复,对此应当有清醒的认识,做好攻坚克难、长期努力的思想准备。

三、安全生产法制、监管体制建设

1. 安全生产法律体系初步形成

目前已有一部主体法即《安全生产法》。《劳动法》、《煤炭法》、《矿山安全法》、《职业病防治法》、《海上交通安全法》、《道路交通安全法》、《消防法》、《铁路法》、《民航法》、《电力

法》、《建筑法》等十余部专门法律中，都有安全生产方面的规定。有《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《安全生产许可证条例》、《煤矿安全监察条例》、《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》、《危险化学品安全管理条例》、《道路交通安全法实施条例》和《建设工程安全生产管理条例》等 50 多部行政法规，上百个部门规章。此外，各省（区、市）都制定出台了一批地方性法规和规章。安全生产各个方面大致上都可以做到有法可依。

2. 安全监管体制初步形成

国家层面上是国家安全生产监督管理总局对全国安全生产实施综合监管，并负责煤矿安全监察和非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹等无主管部门的行业领域的安全监管工作；质检总局负责锅炉压力容器等特种设备的安全监督检查；卫生部负责职业病诊治工作；劳动和社会保障部负责工伤保险管理，同时保留了儿童、妇女的劳动保护工作职能；国防科工委、公安部、农业部、建设部、交通部、铁道部、民航总局、国资委和电监会等，分别负责本系统、本领域的安全工作。目前各省（区、市）以及市（州、盟）、92% 的县（市、旗）建立了安全监管机构，全国共有监管人员约 3.5 万人，初步形成了综合监管与行业监管互动的管理体制和“政府统一领导，部门依法监督，企业全面负责，群众监督参与，社会广泛支持”的安全生产工作格局。

3. 安全生产应急体系开始建立

国务院发布了《国家突发公共事件总体应急预案》和包括《国家生产安全事故灾难应急预案》在内的 25 个专项预案以及 81 个部门预案，其中安全生产占 31%。各省区市都制定发布了安全生产应急预案，高危行业和规模以上企业应急预案基本编制完成。矿山、消防、道路交通、水上、铁路等应急救援力量已初具规模。以国家、省、市三级安全生产应急指挥中心和国家、区域和骨干应急救援队伍为核心的安全生产应急体系框架正在形成。

第二节 乡镇安全生产管理现状

我国现有大大小小的乡镇 4 万多个，目前乡镇经济正处在快速发展的时期。进入新世纪以来，广大乡镇在发展经济的同时，也逐渐对安全生产工作重视起来，从安全文化、安全法制、安全责任、安全科技、安全投入等方面采取了一系列措施，使安全生产工作不断得到加强，安全生产状况总体上得到改善。但由于生产力水平较低，劳动力素质不高，安全文化氛围不浓，法制观念不强，安全责任不到位，安全投入严重不足，安全生产监督管理体制不能适应乡镇经济发展的需要，致使乡镇的安全事故总量仍然居高不下，而且重特大事故也频频发生，安全生产形势不容乐观。

一、乡镇安全文化

安全文化是安全价值观和安全行为准则的总和。安全价值观是指安全文化的里层结构，安全行为准则是指安全文化的表层结构。

直观地，安全文化就是运用安全宣传、安全教育、安全文艺、安全文学等文化手段开展的安全活动。

安全文化的表现形式分为精神文化、制度文化、行为文化、物质文化。它们之间的关系如图 1-1 所示。

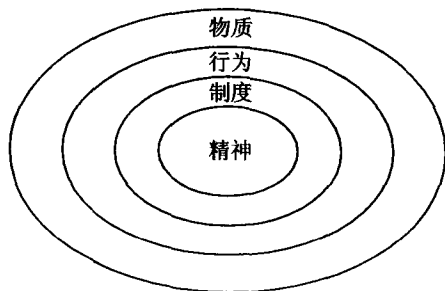


图 1-1 安全文化表现形式之间的关系

1. 我国安全文化发展的现状

我国安全文化发展状况主要表现在如下几个方面：

① 政府重视安全文化建设。2001 年，国家安全生产监督管理局成立后，积极推进安全文化的研究和探讨，通过国际学术研讨会、安全生产展览会、安全法制建设论坛、企业安全生产论坛、安全文化建设论坛等方式，加强了我国安全文化理论和应用的研究，从而推进了安全文化的建设。

② 社会团体和中介机构的研究氛围浓厚。原中国劳动保护科学技术学会(现中国职业安全健康协会)从 1994 年起就通过出版学报、专著和研讨会等形式发动了安全文化理论的学术研究。

③ 企业安全文化建设在一些行业开展得有声有色。企业安全文化建设在核电工业、铁道系统、石化系统、煤炭系统、冶金系统等行业广泛开展，并已初具规模和特色。

2. 乡镇安全文化发展的现状

近几年来，在国家大力倡导安全文化建设的基础上，我国广大乡镇积极行动起来，有力地推进了安全文化的建设，使得全社会“关注安全、关爱生命”、“安全生产，人人有责”、“以人为本，安全第一”等安全理念逐渐深入人心，家喻户晓。主要表现为：

(1) 广泛组织开展“安全生产月”活动

2002 年以来，广大乡镇以“安全生产月”为载体，通过组织举办安全文艺晚会、安全知识竞赛、安全演讲、安全书画比赛、安全讲座等活动，并利用悬挂横幅、张贴标语、播出公益广告等多种形式，广泛组织开展形式多样、内容丰富的安全宣传教育活动，从而提高了全社会的安全意识，普及了安全常识和安全知识。

(2) 积极组织开展安全文化“五进”活动

① 组织安全文化进校园活动。组织中小学生上安全知识课，免费向中小学生赠送安全知识读本，组织举办安全书画比赛、安全文艺晚会、安全知识竞赛、安全演讲等活动，提高了中小学生的安全意识和自我保护能力。

② 组织安全文化进企业活动。积极推行安全生产质量标准化，督促企业加大安全投入，建立健全安全生产责任制，组织制定并完善安全生产规章制度和操作规程，进一步规范了企业的安全生产行为。督促指导企业开展“三级”安全教育，组织安全灯谜竞猜、知识竞赛、安全讲座等活动，并利用会议、标语、横幅、黑板报等多种形式，提高了员工的安全意识，提升了企业的安全管理水平。

③ 组织安全文化进农村活动。利用农村党员活动室这一阵地，建立健全了村(居)安全管理制度，把责任落实到了最基层。同时，利用宣传窗、黑板报、广播、标语、电影等多种形式，加强安全宣传教育。

④ 组织安全文化进社区活动。通过设立社区安全员进行宣传，还通过办宣传栏、上门宣讲等方式，向社区居民普及交通、防火、防爆等有关安全知识，倡导安全健康的生产生活方式。

⑤ 组织安全文化进家庭活动。一些乡镇通过印发小册子或宣传资料给每个家庭，或发放 VCD 给每个家庭进行宣传。通过宣传教育，提高了广大家庭的防灾、抗灾意识和能力。

由于乡镇处于最基层，群众文化素质较低，特别是安全基础建设比较薄弱，乡镇安全文化建设仍需要走过漫长的路程。

二、乡镇安全法制

1. 我国安全法制发展的现状

经过多年来的不懈努力,具有中国特色的安全生产法律法规体系基本形成。目前,我国有一部安全主体法,即《安全生产法》;有《矿山安全法》等 10 多部专门法律;有《危险化学品安全管理条例》等 50 多个行政法规。此外,还有由国务院各部委颁布的上百个部门规章以及各省(自治区、直辖市)出台的一批地方性法规和规章。与此同时,新中国成立以来,国家还制订和颁布了数百项安全生产、职业健康方面的国家标准和行业标准。这些法律法规和标准初步构成了我国安全生产、职业卫生和劳动保护的法律法规体系,它们对提高我国安全生产水平,减少伤亡事故和预防职业危害起到了积极的作用。根据我国立法体系的特点,以及安全生产法律法规调整的范围不同,安全生产法律法规体系由若干层次构成。按层次由高到低分为五类:宪法、安全生产方面的法律、安全生产行政法规、地方性安全生产法规、部门安全生产规章和地方政府安全生产规章。

2. 乡镇安全法制发展的现状

目前,广大乡镇根据宪法及安全生产法等法律法规的规定,结合各地实际,也制定了一些规章制度,如:安全生产检查制度、安全生产例会制度等,并予以严格执行。部分企业也根据法律法规的规定,结合企业实际,建立和完善了一系列安全生产规章制度和操作规程。通过建章立制,使乡镇政府、企业、职工和公民进一步规范安全生产行为,逐步做到了有章可循、有章必循、违章必究。

但是,目前乡镇在安全生产的法制观念、执法环境等方面还有待加强,在行政执法方面仍需健全,安全法制建设仍不容乐观,任重而道远。

三、乡镇安全责任

1. 我国安全责任与监管发展的现状

改革开放后,随着社会主义市场经济体制的建立和深化,国有企业和集体企业逐步走向市场,非公有制企业大量涌现,企业形式逐渐多样化,一些经济管理部门的行政管理职能逐步削弱,我国从改革初期采取的“国家监察、行业管理、群众监督”的工作体制,发展到 20 世纪末期的“企业负责、国家监察、行业管理、群众监督、劳动者遵章守纪”的工作体制。

迈入新世纪后,安全生产越来越受到党和国家的重视,为了加强安全生产的监管力度,2000 年,国家成立了煤矿安全监察局。2001 年,国家成立了安全生产监督管理局。2002 年 6 月 29 日,国家颁布了《安全生产法》,以法律的形式明确了安全生产责任制是保障安全生产最基本的制度。2005 年 2 月份,国家安全生产监督管理局升格为总局,总局站在战略的高度,提出了建立安全生产长效机制的设想,努力构建“政府统一领导,部门依法监管、企业全面负责、群众参与监督、社会广泛支持”的安全生产工作新格局,安全生产监管责任主体和企业责任主体得到进一步的明确和强化。

2. 乡镇安全责任发展的现状

乡镇政府是最基层的一级政府,是基层安全生产的监管主体。近年来,由于党和国家高度重视安全生产工作,再者随着问责制的不断强化,乡镇在重特大事故发生后被追究责任的人员呈逐年上升的趋势。因此,广大乡镇领导的安全责任意识有了很大提高,能积极履行安全生产监管的

职责,并根据层层落实安全生产制的要求,建立健全了安全生产责任体系,不仅落实乡镇安全监管人员安全责任,也落实了驻片、驻村干部以及村(居)委员会负责人的安全责任。每年与各部门、各企业、各村(居)签订安全生产责任书(状),把责任分解落实到各部门、各企业和各村(居)。部分企业也把责任逐级分解落实到各科室(部门)、各车间、各班组及每位岗位工人的身上。

但是目前一些乡镇领导还只重视地方经济发展,没有承担起“为官一任,保一方平安”的安全责任,一些企业没有负起安全生产的主体责任,一些员工没有负起应尽的职责和义务,“三违”现象仍很普遍,安全责任制的落实离“纵向到底、横向到边”的要求还有很大的差距。

四、乡镇安全科技

1. 我国安全科技发展的现状

新世纪以来,我国在安全科学技术方面取得了重要发展,如2002年,国家经贸委发布了《安全科技进步奖评奖暂行办法》,并进行了首届“安全生产科学技术进步奖”的评奖工作;同年,人事部、国家安全生产监督管理局发布了《注册安全工程师执业资格制度暂行规定》和《注册安全工程师执业资格认定办法》;2003年,科技部的的中长期发展规划中,将“公共安全科技问题研究”列为我国20个科技重点发展领域之一;到2002年止,我国已有近48所高等院校开办了安全工程本科专业教育,其中具有硕士授权点的院校16所,具有博士授权点的院校7所。

我们在看到我国安全生产科学技术发展成就的时候,更应该清醒地看到我国安全生产科学技术的地位和作用远未得到发挥,特别是对安全科学技术研究的投入严重不足。如我国“十五”期间科技攻关经费中直接用于安全方面的经费大约为8155.7万元,每年平均仅1631.14万元。若与美国相比,则2002年仅美国国家职业安全研究院和事故伤害预防与控制中心每年的政府预算科研经费就是我国安全科研经费的207.87倍,而美国的GDP总量是我国的10倍。

又据原中国劳动保护科学技术学会(现中国职业安全健康协会)的调查研究,我国有关安全生产的近50个科研院所的科技成果中,有11.8~13.8%的成果属于应用基础理论,而且,这批成果是在国家投入72.8~78.5%的情况下取得的。在20世纪90年代期间,这些科研院所的安全科学技术科研经费投入,来自国家财政支持的不到30%。

2. 乡镇安全科技发展的现状

目前,一些经济发达且监管任务繁重的乡镇领导,已经认识到“科技兴安”的重要性,加大了对安全装备设备的经费投入,为安监机构配备检测仪等检验检测设备以及应急抢险装备,并督促辖区内企业使用先进安全的工艺和设备。一些乡镇企业也逐渐重视本质安全问题,加大对安全科技的投入,添置一些性能良好的机械设备以及检验检测设备、安全防护装置等,促进了企业的安全生产工作。

由于我国安全科技总体水平的落后,导致乡镇企业在安全硬件设施建设上存在明显的欠缺,安全生产的硬件保障水平较低。同时由于经济建设上的急功近利及短视行为,也潜在地影响到了安全科学技术成果的推广和应用。在企业,主功能设备和工艺的科研迅速升级换代,辅助安全功能设备仍停留在较早的水平。另一方面,由于经费的原因,部分乡镇企业的生产设备及工艺陈旧落后而又无力购置新的设备。旧的机械设备由于设计等方面的缺陷,存在安全隐患,容易造成因为设备缺乏本质安全导致的事故。另外,有些企业虽然买进了新的设备,却没有购置足够的安全防护装置,这又容易引起事故。

五、乡镇安全投入

1. 我国安全投入的现状

(1) 安全监管人员的配置

我国的安全监管人员的万人(职工)配备率是相当低的,英国是我国的22倍,德国是我国的16倍,美国是我国的10倍,日本是我国的7倍,意大利是我国的6倍。如果以我国目前从业人数约2.4亿人计,则按英国的水平,我国应有监管人员10万多人;按德国水平应有8万多人;按美国水平应有5万多人;按日本水平应有3.5万人;按意大利水平应有3万多人。这样,若要达到发达国家的较低水平,我国的专职安全监察员人数至少需配备3万人。

(2) 安全投入方面

在安全投入上,用万人投入率比较,英国是我国的5倍,日本是我国的3倍多,美国是我国的3倍。

据原国家安全生产监督管理局2003年主持鉴定的“安全生产与经济发展关系研究”课题调查的结果显示,我国20世纪90年代企业年均的安全总投入占GDP的比例为0.703%。而国际劳工组织统计的结果表明发达国家平均的安全投入高达3%左右。

又据另一项调查结果显示,20世纪90年代我国企业安全生产投入的绝对总量有一定的增量,但其增长速度远不及GDP的增长速度,同时,安全投入占GDP的比例(相对量)以3.8%的速度下降。这与同期我国GDP每年以8%左右的速度增长是极不相称的。这表明20世纪90年代我国企业的安全投入与经济的快速发展很不协调。安全投入不足,使企业大量的事故隐患和问题得不到解决,导致企业安全生产保障水平低,事故多发。

2. 乡镇安全投入的现状

在乡镇层面上,部分乡镇设立了安全生产监督管理机构,配备了安全监管工作人员,一些乡镇还成立了安全生产执法监察中队,并确保人员、编制、经费、装备四到位。同时,一些乡镇政府投入必要的经费用于安全宣传教育、专项整治等安全工作,促进了安全工作的顺利开展。

在企业层面上,一方面部分企业按照《安全生产法》的规定,设立了安全生产管理机构,配备了专(兼)职安全生产管理人员,加大了企业内部的安全生产管理。另一方面,企业加大了对安全教育培训、劳动防护用品、事故隐患整改、安全设施设备完善等经费的投入,使员工的安全意识得到不断提高,事故隐患得到整改,安全设施设备得到完善,企业的安全生产保障水平有了提高。

但是,相当一部分乡镇政府对安全生产工作重视不够,安全投入不足,如该建的机构不建,该配备的人员不配备,该宣传教育的不宣传教育。企业特别是非公有制中小企业,尽量节省安全成本,不舍得花钱买平安,致使隐患重重,危机四伏。

第三节 乡镇安全生产管理存在的主要问题

1. 安全理念淡薄

在乡镇层面上,当前部分乡镇领导对安全生产工作还不重视,安全生产意识仍然淡薄。主要表现在以下几个方面:

① 一些乡镇领导仍未树立“安全第一”的思想,存在重发展、轻安全,不能正确处理安全

与发展、安全与稳定、安全与改革的关系，没有认识到安全生产在建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会中的重要作用。

② 一些乡镇领导尚未树立“大安全”的观念，思想观念还只停留在“小安全”的意识上，抓安全生产工作只知抓工矿企业的安全生产工作，而忽视抓好全面的安全生产工作。

③ 一些乡镇领导只重视招商引资，没有把安全生产放在“亲商”和“安商”的角度去认识，也没有把安全生产放在保护人民群众的根本利益的高度去对待，思想认识上有偏差。具体表现为有的乡镇对企业的安全生产检查工作不积极、不主动、不认真，生怕因安全生产检查或整治而影响了投资环境，被企业扣上投资环境不良的“帽子”。

④ 一些乡镇领导在思想上存在畏难情绪，认为安全生产责任重大，且容易得罪人，又没有什么好处，因此没有去抓紧抓实抓好；

⑤ 一些乡镇对于接待很大方，但对安全投入却很吝啬，不知道花钱买平安的道理，认为安全工作是凭运气的，工作干得好坏没什么关系；

⑥ 一些乡镇多年来都很平安，没有发生大的事故，因而乡镇领导存在麻痹大意的现象，未能做到警钟长鸣，长抓不懈。

在企业层面上主要表现在：

① 部分企业的负责人重生产、轻安全，重效益、轻安全；重利润、轻安全的观念相当普遍，“要钱不要命”一切向钱看齐；

② 部分企业把安全工作片面地理解为就是消防安全工作，没有全面安全管理的理念，认为只要抓好消防安全工作，就什么事也不会发生了；

③ 部分企业的安管理工作，当做是安全管理部门的事情，如果安全管理部门不去抓或抓而不力，也没有别的部门过问或提出批评，导致大家一谈起安全，只知道时常发生事故，而对防范事故发生的安全工作知之甚少。

2. 群众和从业人员的安全素质偏低

改革开放以来，乡镇群众的生活水平有了迅速提高，解决了温饱问题。但是从总体来看，群众对生活质量的追求还不够成熟理性，往往不注重安全和健康，而更注重实际的感观享乐。同时，由于社会安全文化氛围不浓，安全教育的普及化程度较差，安全科普水平低，导致广大乡镇群众安全素质偏低。如在乡镇，行人、自行车与机动车抢道现象相当普遍，导致道路交通事故频频发生。

由于受教育程度的限制，企业从业人员的素质也普遍偏低。从业人员绝大多数来自农村，他们普遍存在文化程度不高，技术水平低，安全素质差，安全知识和安全技能缺乏，自我保护和防范能力差。到企业后，很多乡镇企业未对他们进行“三级”安全生产教育培训，就让其上岗作业，致使从业人员违章指挥、违章操作、违反劳动纪律现象严重，事故经常发生，从业人员的生命健康得不到应有的安全保障。

3. 全社会安全法制观念不强

全社会的安全法制观念仍然淡薄，存在着“有法不依”、“法盲”的观念。尽管国家制定出台了大量的法律法规和规章，但一些乡镇领导未能按照“安全第一”的要求，认真贯彻执行党和国家安全生产法律法规及方针、政策，习惯于用行政手段解决安全问题，如采取停水、停电的措施。同时，未能将安全生产纳入地方经济发展总体规划，缺乏对安全工作重要性、紧迫性的认识。一些群众对发现的事故隐患或问题，采取消极回避的态度，不积极主动向当地乡镇政府或有关部门报告，致使隐患或问题长期得不到解决。一些企业未能根据国家安全生产法律法规，制定