



建筑施工企业 主要负责人 安全生产管理手册

冯小川 ● 主编

JIANZHU SHIGONG QIYE
ZHUYAO FUZEREN
ANQUAN SHENGCHAN GUANLI SHOUCHE

中国建材工业出版社



建筑施工现场 安全文明施工 标准化手册

住房和城乡建设部
标准定额研究所

住房和城乡建设部
标准定额研究所
住房和城乡建设部标准定额研究所
住房和城乡建设部标准定额研究所

住房和城乡建设部
标准定额研究所

建筑施工企业安全生产管理丛书

建筑施工企业主要负责人 安全生产管理手册

冯小川 主编

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

建筑施工企业主要负责人安全生产管理手册/冯小川

主编. —北京: 中国建材工业出版社, 2007 8

(建筑施工企业安全生产管理丛书)

ISBN 978-7-80227-314-6

I 建… II 冯… III. 建筑企业—安全生产—生产管理—手册 IV TU714-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 114463 号

内 容 简 介

本书根据国家现行的建设工程安全生产法律法规和相关规范规程编写, 综合了建筑施工企业的安全生产管理经验, 是一本内容实用、针对性强、使用方便的安全生产管理工具书。主要内容包括: 建筑工程安全管理责任体系, 建筑企业安全生产条件, 安全事故应急救援预案编制, 重大事故案例与处罚, 安全生产检查、评价, 以及安全生产教育管理和伤亡事故处理, 等等。本书还附录了建设工程安全生产适用的法律法规, 以便读者查阅。

本书适用于建筑施工企业主要负责人。

建筑施工企业主要负责人安全生产管理手册

冯小川 主编

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市西城区车公庄大街 6 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.75

字 数: 381 千字

版 次: 2007 年 8 月第 1 版

印 次: 2007 年 8 月第 1 次

书 号: ISBN 978-7-80227-314-6

定 价: 30.00 元

本社网址: www.jccbs.com.cn

本书如出现印装质量问题, 由我社发行部负责调换。联系电话: (010) 88386906

建筑施工企业主要负责人安全职责

《中华人民共和国建筑法》第四十四条第二款规定：

建筑施工企业的法定代表人对本企业的安全生产负责。

《中华人民共和国安全生产法》第五条规定：

生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。

《中华人民共和国安全生产法》第十七条规定：

生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：

- （一）建立、健全本单位安全生产责任制；
- （二）组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；
- （三）保证本单位安全生产投入的有效实施；
- （四）督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；
- （五）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；
- （六）及时、如实报告生产安全事故。

《建设工程安全生产管理条例》第二十一条规定：

施工单位主要负责人依法对本单位的安全生产工作全面负责。施工单位应当建立健全安全生产责任制度和安全生产教育培训制度，制定安全生产规章制度和操作规程，保证本单位安全生产条件所需资金的投入，对所承担的建设工程进行定期和专项安全检查，并做好安全检查记录。

本书编委会

主编 冯小川

编委 张伟萍 王家懿 吴 刚

李宇燕 冯玉金 王 欣

闫桂珍 冯 瑞 金如娥

前 言

《建设工程安全生产管理条例》对施工单位的主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员（以下简称三类人员）的安全责任作了明确规定。《建筑施工企业主要负责人、项目负责人和专职安全生产管理人员安全生产考核管理暂行规定》对三类人员的安全生产知识和安全生产管理能力也作了明确规定，提高三类人员的安全生产意识和安全生产管理水平，是保障施工企业安全生产的关键所在。

本丛书的编写目的就是根据国家现行的建设工程安全生产法律、法规以及规范、规程，总结施工企业安全生产管理经验，为这三类人员提供内容实用、针对性强、使用方便的安全生产管理工具书。

本书适用于施工企业主要负责人，主要内容包括：建筑安全生产法律法规制度、建筑工程安全管理责任体系、法律责任、建筑企业安全生产条件、安全事故应急救援预案编制、重大事故案例与处罚、安全生产管理主要内容、安全生产责任制度、安全生产检查、安全生产评价、安全生产教育管理和伤亡事故处理。本书还附录了建设工程安全生产适用的法律法规，以便读者查阅。

由于水平有限，书中难免存在错误与不足，恳请广大读者提出宝贵意见。

编 者
2007 年 6 月

目 录

绪 论	1
一、党和国家领导对安全生产工作的重要论述	1
二、安全生产方针	4
三、安全生产“十一五”规划摘要	5
四、建筑业安全生产工作目标	13

第一部分 建筑施工企业安全生产责任管理概述

第一章 建筑安全生产法律法规制度	19
一、建筑工程安全生产法律法规体系	19
二、安全生产监督管理体系	20
三、安全生产监督管理规定	23
第二章 建设工程安全管理责任体系	24
一、建设单位安全责任	24
二、设计单位安全责任	28
三、监理单位安全责任	28
四、施工设备供应和安装单位安全责任	28
五、施工单位安全责任	31
第三章 法律责任	34
一、注册执业人员的法律责任	34
二、设备供应商的法律责任	34
三、出租方的法律责任	34
四、自升式架设设施安装、拆卸单位法律责任	35
五、施工单位法律责任	35
第四章 建筑企业安全生产规章	39
一、《安全生产许可证条例》概述	39
二、《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》	41

三、《建筑施工企业安全生产许可证管理规定实施意见》	45
四、《关于严格实施建筑施工企业安全生产许可证制度的若干补充规定》	49
第五章 安全事故应急救援预案编制	51
一、基本规定	51
二、国家突发公共事件总体应急预案	52
三、国家安全生产事故灾难应急预案	57
四、北京市特大生产安全事故应急救援预案	64
五、上海市安全生产监督管理局关于重、特大事故应急处置实施方案	67
六、建设部《建设工程重大质量安全事故应急预案》	69
七、建筑施工公司应急救援预案编制案例	73
第六章 重大事故处罚案例	79
一、河南省安阳市“5·12”特大施工伤亡事故	79
二、南京“10·25”重大事故	81
三、沪东“7·17”特大事故	84
四、北京市建委通报西单工地事故处理决定	87
第二部分 建筑施工企业安全生产管理	
第七章 安全生产管理主要内容	91
一、安全生产管理的主要任务	91
二、安全生产管理原则	91
三、安全生产管理机构	91
四、安全技术管理	95
五、外协施工队（以下简称外施队）安全生产管理	98
第八章 安全生产责任制度	100
一、各级管理人员安全责任	100
二、职能部门安全生产责任	105
第九章 安全生产检查	109
一、安全检查内容与要求	109
二、安全生产检查标准	111
第十章 安全生产评价	135
一、指导思想和工作目标	135
二、工作要求	136

三、安全生产评价标准·····	137
第十一章 安全生产教育管理·····	145
一、教育对象和培训时间·····	145
二、教育内容及形式·····	145
三、安全教育档案管理·····	149
四、建筑施工企业主要负责人、项目负责人和 专职安全生产管理人员安全生产考核管理暂行规定·····	150
五、中央管理的建筑施工企业（集团公司、总公司）主要负责人、 项目负责人和专职安全生产管理人员安全生产考核管理实施细则·····	152
第十二章 伤亡事故处理·····	156
一、伤亡事故的分类·····	156
二、伤亡事故的上报·····	157
三、伤亡事故的调查与结案·····	158
四、伤亡事故档案管理·····	162
五、伤亡事故的分析方法·····	163
附录 建设工程安全生产适用法律法规速查·····	172
一、《中华人民共和国安全生产法》的有关规定·····	172
二、《中华人民共和国劳动法》的有关规定·····	181
三、《中华人民共和国职业病防治法》的有关规定·····	185
四、《中华人民共和国建筑法》的有关规定·····	193
五、《中华人民共和国消防法》的有关规定·····	198
六、《建设工程安全生产管理条例》·····	203
七、关于学习贯彻《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》的实施意见·····	212
八、安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定·····	214
九、建筑工程安全生产监督管理工作导则·····	217
十、建筑工程安全防护、文明施工措施费用及使用管理规定·····	222
十一、关于 236 加强汛期建筑施工安全生产工作的意见·····	226
十二、关于进一步改善建筑业农民工作业、生活环境，切实保障农民工职业健康的通知·····	232
十三、北京市建设工程生产安全事故责任认定若干规定·····	234
十四、北京市建设工程安全生产重大事故及重大隐患处理规定·····	236

绪 论

一、党和国家领导对安全生产工作的重要论述

(一) 胡锦涛总书记在党的十六届三中全会上的讲话 (摘录)

胡锦涛总书记在党的十六届三中全会上强调：“各级党委和政府要牢固树立‘责任重于泰山’的观念，坚持把人民群众的生命安全放在第一位，进一步完善和落实安全生产的各项政策措施，努力提高安全生产水平。”

(二) 温家宝总理在全国安全生产工作会议上的讲话 (摘录)

“一、充分认识做好安全生产工作的极端重要性

安全生产关系人民群众生命财产安全，关系改革开放、经济发展和社会稳定的大局。党中央、国务院一直高度重视安全生产工作。党的十六届五中全会和中央经济工作会议，对做好安全生产工作提出了明确要求。国务院多次召开会议研究安全生产工作，针对存在的突出问题，采取了一系列政策措施。在各方面共同努力下，安全生产取得了一定成效。但是，当前安全生产形势依然严峻，煤矿等行业重特重大事故频繁发生，给人民群众生命财产安全造成了严重损失，教训十分惨痛。特别是去年（2005年），全国发生了4起一次死亡百人以上煤矿事故，发生了化工厂爆炸和多起重大交通事故，造成重大人员伤亡、财产损失和环境污染，在国际上也造成不良影响。痛定思痛，我们要全面分析安全事故多发的原因，吸取深刻教训。概括起来，主要有：一是安全生产措施不落实，不少措施只是停留在会议、文件和口头上，没有得到认真执行。二是企业安全生产责任不到位，基础工作薄弱，管理混乱，违规作业、违章指挥、违反劳动纪律的现象不断发生。三是企业安全投入不足，历史欠账较多，生产安全设施设备落后。四是有些企业无视法律法规，为了追求利润，不顾职工生命安全，违法违规生产。五是不少职工缺少安全生产的培训，自我保护意识和能力差。六是煤炭需求过旺，生产和运输绷得过紧，超能力开采，超负荷运输，加大了安全生产压力。七是安全执法和监督不到位，一些地方安全监管职责不清、监管不力，安全监察缺乏权威性和有效性。安全法律法规不健全，执法不严，查处不力。八是一些地方领导干部和工作人员严重失职渎职，甚至徇私舞弊，纵容和庇护非法生产行为。对这些问题，我们要采取有力措施，认真加以解决。

我们的政府是人民的政府，我们所做的一切都要对人民负责。安全生产责任重于泰山。必须充分认识搞好安全生产的极端重要性，把这项工作摆在更加突出的位置。搞好安全生产，是全面落实科学发展观的必然要求。科学发展，必须坚持‘以人为本’，把人的生命放

在第一位。经济发展必须建立在安全生产的基础上,绝不能以损害人民群众利益甚至牺牲职工生命为代价。搞好安全生产,是建设和谐社会的迫切需要。安全生产关系到各行各业,关系到千家万户。加强安全生产工作,是维护人民群众根本利益的重要举措,是保持社会和谐、稳定的重要环节。搞好安全生产工作,是各级政府的重要职责。我们必须树立正确的政绩观,抓经济发展是政绩,抓安全生产也是政绩。不搞好安全生产,就没有全面履行职责。各地区、各部门和企业,一定要以对人民群众高度负责的精神,努力做好安全生产工作。

二、标本兼治,重在治本,扎实推进安全生产工作

加强安全生产,是一项长期而紧迫的任务。做好这项工作总体要求是:以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,以科学发展观统领全局,坚持‘安全第一、预防为主、综合治理’,坚持标本兼治、重在治本,坚持创新体制机制、强化安全管理,经过持续不懈的努力,实现全国安全生产形势的根本好转。

当前和今后一个时期,要重点抓好以下几个方面的工作:

(一)健全和落实安全生产责任制。这是加强安全生产工作的关键。首先,要强化行政首长负责制。这里再次强调,省、市、县、乡镇政府的主要负责人,是本地区安全生产工作第一责任人,必须亲自抓、负总责,把安全与生产放到同等重要的位置。同时,要强化企业法定代表人负责制。企业是安全生产的责任主体,企业法定代表人要切实履行企业安全生产第一责任人的职责,要把安全生产的责任落实到每个环节、每个岗位、每个人。各地区、各行业都要建立安全生产的考核制度和考核指标体系,把安全指标作为考核领导干部的一项重要内容。

(二)实行有利于安全生产的经济政策。高度重视运用经济政策和经济调控手段,建立健全安全生产激励约束机制。要认真落实企业安全费用提取、伤亡事故经济赔偿和安全生产风险抵押金三项政策。适度提高煤炭资源、环保、安全、科技和劳动保险成本。要抓紧研究制定与回采率挂钩的储量计征资源税费政策,推进工伤保险和意外伤害保险改革。保护矿产资源,促进安全生产,维护职工合法权益。

.....

(四)加大安全生产投入。……要加快推进安全生产科技进步,针对重点行业和领域的共性、关键性安全生产技术难题,组织开展安全生产科研攻关,提高安全生产技术水平和安全装备水平。及时淘汰危及安全生产的落后技术、工艺和设备。

(五)深入开展重点行业安全生产专项整治。各个重点行业都要针对关键问题和薄弱环节,继续做好安全生产专项整治工作。煤矿安全是当前安全生产工作的重中之重。要继续打好煤矿瓦斯治理、整顿关闭不具备安全条件和非法煤矿两个攻坚战。从今年起,争取用两年左右的时间,使煤矿重特大瓦斯爆炸事故有较大幅度下降,用三年左右时间完成小煤矿的整顿工作。同时,要切实抓好非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、道路和水上交通、建筑施工、消防安全等行业和领域的安全整治工作。专项整治工作要一抓到底,彻底解决问题。

(六)强化企业安全生产管理。要全面加强企业管理,包括生产管理和安全管理,打牢企业管理的基础,尽快改变目前普遍存在的生产管理薄弱的状况。加强企业安全生产基础工作,建立严密、完整、有序的安全管理体系和规章制度。完善安全生产技术规范和质量工作标准,使安全生产工作经常化、规范化、标准化。严格执行各项规章制度,杜绝违章指挥、

违章作业和违反劳动纪律现象。煤矿企业要严格执行领导干部跟班作业制度,实行带班指挥,及时发现和消除事故隐患。要大力培育企业安全文化,增强职工安全意识,充分发挥工会和职工在安全生产方面的监督作用。

(七) 加强安全技术人才培养和职工安全技能培训。煤矿等企业从业人员安全意识不强、安全技术人员短缺,是安全生产中的一个突出问题。要抓紧研究有效的政策措施,鼓励发展地矿类高等教育和职业教育,加快培养地矿类专业技术人才。加强职工安全技术培训,依法实行强制性全员安全培训制度,规范煤矿等高危行业招工和劳动管理,主要工种必须持证上岗,新招工人必须先经过安全技术培训,达到应知应会的要求后才能上岗。企业负责人要依法取得任职资格证书,严格执行任前培训制度,达不到要求的现职人员要立即调整、离岗培训。

(八) 加大安全生产监管力度。完善国家监察、地方监管、企业负责的安全工作体制,进一步理顺综合监管与行业监管、国家监察与地方监管、政府监管与企业管理等方面的关系,明确各自的职责。要搞好重点监察、专项监察和定期监察,真正做到重心下移,关口前移。要强化事故责任追究制度,对已经发生的重大安全事故,要查清事故原因,严肃追究有关人员的责任。

(九) 加强安全生产法制建设。做好安全生产工作,根本靠法制。要抓紧修改完善有关安全生产的法律法规。地方有关安全立法工作要加快进度。要加强安全执法工作,提高执法能力和水平,彻底改变有法不依、执法不严、违法不究的状况,维护法律法规的权威性和严肃性,对违反安全生产法律法规、酿成重特大事故的,要依法严惩,以儆效尤。

(十) 进一步创造安全生产的良好环境。要继续搞好宏观调控,严格控制固定资产投资规模和高耗能产业过快增长,抑制不合理的需求,努力促进供求基本平衡。要加快经济结构调整和经济增长方式转变,加快建设节约型社会,形成有利于节约资源的生产模式、消费模式。优化能源结构,大力发展低耗能、环保型产业项目,推广节能降耗新技术、新工艺和新设备,坚决淘汰严重耗费资源和污染环境的落后生产能力。通过改善经济运行环境,减轻安全生产压力。

三、高度重视和切实加强对安全生产工作的领导

第一,提高认识,加强领导。各级党委和政府要把安全生产工作纳入重要议事日程,定期分析安全生产形势,认真研究安全生产工作。目前各地正在制定‘十一五’发展规划,一定要把安全生产作为规划的重要内容,明确奋斗目标、主要任务和政策措施,促进安全生产与经济建设协调发展。

第二,密切配合,形成合力。安全生产涉及面广,工作复杂,需要各部门、各方面通力合作。各级安全生产委员会及其办公室要充分发挥综合协调作用。安全生产综合监管及其他负有安全生产监督管理职责的部门,要切实履行安全监管职责。发展改革、财政、工商管理、公检法、纪检监察等部门,要各司其职,积极参与和支持安全生产工作。各级工会、共青团、妇联等组织要发挥各自优势,开展各种形式的群众性安全生产活动。

第三,转变作风,狠抓落实。‘天下之事,不难于立法,而难于法之必行;不难于听言,而难于言之必效’。也就是说,抓落实、见实效至关重要。中央关于加强安全生产已作出了一系列部署,国家制定了不少法律法规和政策措施,许多要求已是三令五申,安全事故

仍然频发,关键是已确定的政策措施没有落实到位。必须严肃法纪,做到政令畅通,令行禁止。中央作出的决定,决不允许打折扣。对纠正国家机关工作人员和国有企业负责人‘投资入股煤矿’问题,对整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿等,都要件件落实。监察部、国家安监总局要加强督促检查,对拖延不办甚至拒不执行的要依照法纪严肃处理,决不姑息。

第四,搞好宣传,加强引导。要充分发挥新闻媒体的作用,坚持正确的舆论导向,大力宣传安全生产的方针政策 and 法律法规,推广先进典型和经验;对忽视安全生产、导致重特大安全事故的典型事件,要予以曝光。广泛开展安全科普教育活动,加强安全文化建设,强化全民安全意识,营造‘关爱生命、关注安全’的良好舆论氛围。

.....

同志们,做好安全生产工作,任务艰巨,责任重大。我们要以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导,牢固树立和落实科学发展观,在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下,以更大的决心,更扎实的工作,促进安全生产形势进一步好转,为保障人民群众的切身利益,顺利推进社会主义现代化事业而不懈奋斗。”

二、安全生产方针

(一) 安全生产方针的提出

《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)第三条明确规定:“安全管理,坚持安全第一,预防为主的方针。”《中华人民共和国建筑法》(以下简称《建筑法》)第三十六条明确规定:“建设工程安全生产管理必须坚持安全第一,预防为主的方针。”以法律形式确立的这个方针,是整个安全生产活动的指导原则。

在建国初期,国家建立了新型劳动力制度,明确提出了劳动保护政策,但由于受各种因素影响,重生产、轻安全的观念在私营和国营企业都较普遍,工伤事故较为严重。在这种情况下,1952年毛泽东主席在劳动部的工作报告中批示“在实施增产节约的同时,必须注意职工的安全、健康和必不可少的福利事业,如果只注意到前一方面,忘记或稍加忽视后一方面,那是错误的”。1952年12月中央劳动部在北京召开了第二次全国劳动保护工作会议,经过认真讨论,提出了劳动保护工作必须贯彻“安全生产”的方针,明确提出了“安全为了生产,生产必须安全”和“管生产必须管安全”的安全生产的管理条例。这是安全生产方针最初的产生背景。

(二) 安全生产方针的发展

随着我国经济建设的发展,特别是进入改革开放时期,劳动保护工作进入了一个新阶段。1987年,全国劳动安全监察工作会议,经过认真讨论,决定把“安全第一,预防为主”作为我国劳动保护的基本方针。

安全生产方针正确地反映了安全与生产的辩证关系,也关系到安全与效益的辩证关系。安全生产是企业提高经济效益,增加产值的必要条件和重要保证,增加对安全的投入,实际也是对生产的直接投入,因为安全与生产相辅相成,“生产必须安全,安全促进生产”是对

安全与生产辩证关系准确的概括,各级管理人员只有正确处理好安全与生产的关系,才能真正贯彻好安全生产方针。

(三) 安全生产方针的内容

1. 体现了国家对人民的生命和财产的高度关注

“人民的利益高于一切”,是党的宗旨,是“三个代表”精神的重要体现。坚决贯彻安全生产方针,就是关心人民群众的安全与健康,把国家对人民群众利益的关怀体现到具体工作中。

2. 预防为主是安全生产的前提

事故一旦发生,其后果就无法挽回,防患于未然,把预防措施落实到实处,从思想上给予重视,从物质上给予有力保障,在组织机构、安全责任、安全教育、提高防范、监督管理以及劳动保护、施工现场、环境卫生等各方面都对事故预防措施予以充分重视,是贯彻安全生产方针的重要内容,各级管理人员应当充分认识到做好安全生产工作,也是建立企业精神文明与物质文明的重要步骤,是企业素质和形象的外在体现,与企业的命运息息相关,是企业能够长期稳定健康发展的重要保证。

三、安全生产“十一五”规划摘要

(一) 安全生产现状与问题

安全生产事关人民群众生命财产安全,事关改革发展和社会稳定的大局,是贯彻落实科学发展观的必然要求。党中央、国务院始终高度重视安全生产工作。党的十六届五中全会明确提出要坚持节约发展、清洁发展、安全发展,把安全发展作为重要理念纳入了我国社会主义现代化建设的总体战略。国务院把加强安全生产工作作为促进经济社会协调发展的重要工作来抓,多次召开常务会议研究部署安全生产工作,并制定了一系列强有力的政策措施。国家先后公布实施《安全生产法》等一系列安全生产法律法规;改革和完善国家安全生产监管监察体制;在重点行业和领域集中开展一系列专项治理;增加安全生产投入,制定和实施了有利于安全生产的经济政策;加大安全生产监督、监察执法力度,严肃查处事故。经过各方面的共同努力,近年来,全国安全生产状况总体稳定,从2002年开始,各类生产安全事故死亡人数呈逐年下降趋势,2005年比2002年减少1.23万人,但形势依然严峻。

1. 存在的主要问题

我国安全生产主要存在以下突出问题:一是事故总量大。近10年平均每年发生各类事故70多万起,死亡12万多人,伤残70多万人。在各类事故中,道路交通事故平均每年发生50多万起,死亡9万多人,约占各类事故总起数和死亡人数的71%、76%;工矿商贸企业事故平均每年发生1.6万多起,死亡1.6万多人,约占各类事故死亡人数的13%。二是重、特重大事故多。2001~2005年,全国共发生一次死亡30人以上特别重大事故73起,平均每年发生15起;一次死亡10~29人特重大事故587起,平均每年发生117起。特别重大事故中,煤矿事故起数最多,平均每年发生8起,占58%;特重大事故中,道路交通、煤矿事故平均每年发生42起,各占36%。三是职业危害严重。据有关部门统计,每年新发尘肺病超

过1万例。目前,全国有50多万个厂矿存在不同程度的职业危害,实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工高达2500万人以上,农民工成为职业危害的主要受害群体。四是与发达国家相比差距大。20世纪90年代中期以来,发达国家工业生产中一次死亡3人以上的重特大事故已大幅度减少。而我国近年来重特大事故起数和死亡人数,以及职业病发病人数和死亡人数,仍是比较突出的国家之一。特别是煤矿、道路交通领域安全生产状况与发达国家相比差距较大。五是生产安全事故引发的生态环境问题突出。近年来,生产安全事故导致的环境污染和生态破坏事故日益增多。2001~2005年发生的突发环境事故中,由生产安全事故引发的占总数50%以上。

2. 主要原因

造成安全生产形势严峻的原因主要有以下几个方面:

一是一些地方政府和企业不能正确处理安全生产与经济发展的关系。对安全生产缺乏足够认识,存在重经济、轻安全的倾向,忽视安全发展,安全生产未能纳入地方经济社会发展规划和企业总体发展战略。“安全第一、预防为主、综合治理”的方针没有落到实处,在一些企业安全生产还没有成为自觉行动。

二是安全生产基础总体比较薄弱。经济快速增长的同时,传统的粗放型经济增长方式尚未根本转变。企业安全投入不足,安全生产欠账严重,尤其是一些老工业企业和中小企业,生产工艺技术落后,设备老化陈旧,安全生产管理水平低。重大危险源数量大、分布广,没有建立起完善的监控管理体系。有些对人民群众生命财产安全构成严重威胁的重大事故隐患尚未得到有效治理。

三是安全生产责任落实不到位。一些企业安全生产主体责任不落实,企业安全制度、安全培训、安全投入等方面与法律法规要求差距较大,安全生产管理混乱,甚至有些企业不顾职工生命安全,违法违规生产。有的地方领导干部特别是县乡两级领导干部安全生产意识不强,在安全生产上投入的精力不够,有的甚至存在失职渎职、徇私舞弊、纵容和庇护非法生产行为。

四是安全生产监管还存在许多薄弱环节。部分地方和部门安全监管监察措施不到位,执法不严格,安全生产监管监察缺乏权威性和有效性,对安全生产违法行为查处不力。部分行业安全生产管理弱化,一些专业监管部门存在组织不健全、监管手段落后等问题。部分地区安全生产监管机构、执法队伍建设缓慢,尤其是基层安全监管力量薄弱,少数市县尚未设立安全生产监管机构。一些部门联合执法机制不完善,未能形成合力。

五是安全生产支撑体系不健全。安全生产法律法规有待进一步完善,技术标准制修订工作滞后;信息化水平低,尚未建立全国统一的安全生产信息网络系统;科技支撑力量薄弱,基础设施落后,科研投入不足,成果转化率低;宣传教育培训工作相对滞后,培训方式和手段落后;应急救援体系不健全,救援装备落后,应急管理意识淡薄,应对重特大事故的能力较差。

3. 形势与挑战

一是粗放型经济增长方式与安全生产的矛盾依然突出。经济快速增长的同时,粗放型经济增长方式短时间内难以根本改变。在矿山、建筑、危险化学品和烟花爆竹等危险性较大的行业和领域,安全保障水平低的企业还将在一定时期内存在。经济的快速发展也将进一步加剧煤、电、油、运等紧张的状况,安全生产面临新的更大的考验。

二是从业人员结构变化将增加安全管理难度。我国目前正处于城镇化快速发展阶段,大量农村剩余劳动力向城镇转移,从业人员结构变化和人员流动加快,而安全培训教育又相对滞后,从业人员安全技能和自我保护意识差,不能适应安全生产的要求,将进一步加大安全生产管理的难度。

三是事故风险转移对安全生产工作提出了更高要求。随着经济全球化进程加快,工业发达国家一些危险性较大的产业正向我国转移。同时,我国一些危险性较大的产业也将出现由发达地区向欠发达和不发达地区、大型企业向中小型企业、城市向农村转移的趋势。这些变化加大了事故风险,使安全生产面临新的挑战。

总之,做好安全生产工作既要解决历史遗留问题,又要妥善应对新情况、新问题,必须充分认识安全生产工作的长期性、艰巨性、复杂性和紧迫性,紧密结合经济结构战略性调整,统筹规划,突出重点,制定切实可行的阶段性目标,采取行之有效的措施,遏制事故增长和高发的态势。

(二) 指导思想和目标

1. 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领全局,坚持安全第一、预防为主、综合治理,坚持标本兼治、重在治本,坚持创新体制机制、强化安全管理,以保障人民群众生命财产安全为根本出发点、遏制重特大事故为重点、减少人员伤亡为目标,倡导安全文化,健全安全法制,落实安全责任,依靠科技进步,加大安全投入,建立安全生产长效机制,推动安全发展。

2. 总体目标

到2010年,健全安全生产监管监察体系,初步形成规范完善的安全生产法治秩序,基本形成完善的安全生产法规标准体系、技术支撑体系、信息体系、培训体系、宣传教育体系和应急救援体系;亿元国内生产总值生产安全事故死亡率比2005年下降35%以上,工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率比2005年下降25%以上,一次死亡10人以上特大事故起数比2005年下降20%以上,职业危害严重的局面得到有效控制,安全生产状况进一步好转。

3. 到2010年部分重点行业和领域目标(以2005年为基数)

煤矿:百万吨死亡率下降25%以上,一次死亡10人以上特大事故起数下降20%以上。

非煤矿山:死亡人数下降10%以上。

危险化学品:死亡人数下降10%以上。

烟花爆竹:死亡人数下降10%以上。

建筑:死亡人数下降10%以上。

特种设备:万台设备死亡人数控制在0.8人以下。

火灾(消防):十万人人口死亡率控制在0.19人以下。

(三) 主要任务

1. 以遏制重特大事故为目标,强化对煤矿的定期监察、重点监察和专项监察。严格安