

安全生产监管监察人员必读 ★ 安全生产执法监察培训教材

安全生产执法监察实用手册

ANQUAN SHENGCHAN ZHIFA JIANCHA SHIYONG SHOUC

◇ 王金石 主编



中国大地出版社

安生生产执法监察实用手册

王金石 主编



中国大地出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产执法监察实用手册/王金石主编. —北京: 中国大地出版社, 2008. 5

ISBN 978 - 7 - 80246 - 099 - 7

I. 安… II. 王… III. 安全生产—监督管理—行政执法—中国—手册 IV. D922. 54 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 064572 号

责任编辑: 程 新 滕 菲 谢大尉

出版发行: 中国大地出版社

社址邮编: 北京市海淀区学院路 31 号 100083

电 话: 010 - 82329127 (发行部) 82329007 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www.chinalandpress.com 或 www.中国大地出版社.中国

印 刷: 北京旺鹏印刷有限公司

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 17. 125

字 数: 410 千字

版 次: 2008 年 5 月第 1 版

印 次: 2008 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 800 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 099 - 7/D 564

定 价: 68.00 元

版权所有 · 侵权必究

《安全生产执法监察实用手册》

编 委 会

主 编：王金石

副主编：余致远 田 峰 潘利岷 安军光

编 委：（按姓氏笔画为序）

万 伦	于 振	王月祥	王庆云	王明章	王爱臣
王德周	韦荣宣	朱永康	刘玉伟	刘显六	李士庆
何 斌	何志鹏	张海宁	杨小平	杨忠绪	周喜鸣
赵玉民	赵 钰	赵成斌	宫 满	胡世强	胡美琪
姚茂彬	郝蜀生	徐庆杰	曾正德	韩和平	樊 斌
潘玉川	魏亚东				

编写人员：

石小庆	田艳梅	白 艳	郭晓丹	高 达	王长锁
赵 雄	黄 文	王 智	刘晓萍	孙 健	欣 宇
邹明举					

目 录

第一章 安全生产法律体系与监察制度	(1)
第一节 安全生产方针与法律法规制度	(1)
第二节 安全生产法律体系	(69)
第三节 安全生产监察制度	(111)
第二章 安全生产执法监察程序与内容	(134)
第一节 安全生产执法监察主体	(134)
第二节 安全生产执法监察程序	(141)
第三节 安全生产执法监察内容	(169)
第三章 危险化学品储存、运输、包装与经营安全	
要求	(201)
第一节 危险化学品储存的基本要求	(201)
第二节 危险化学品运输安全	(203)
第三节 危险化学品包装物、容器安全管理	(205)
第四节 危险化学品经营安全管理	(226)
第四章 危险物质加工生产过程安全技术要求	(245)
第一节 工艺过程与工艺装置	(245)
第二节 工艺过程危险性分析	(246)
第三节 工艺安全性与安全控制技术	(254)
第四节 防止工艺过程危害的一般措施	(258)
第五节 泄压装置与稳定装置	(260)
第六节 危险物安全处理	(262)

第七节	防止误操作的安全措施	(264)
第八节	防止意外事故破坏或扩展的安全措施	(265)
第九节	平面安全布置及建筑物、构筑物安全措施	(266)
第十节	防止火灾蔓延及爆炸扩展的安全措施	(269)
第十一节	流体局限化安全措施	(271)
第十二节	消防灭火系统安全措施及报警、通信系统安全设计	(272)
第十三节	典型反应过程安全技术	(274)
第十四节	化工单元运行安全技术	(284)
第十五节	化工工艺参数安全控制	(289)
第五章	危险物质加工装置与设备安全技术要求	(293)
第一节	装置材料安全设计	(293)
第二节	容器及设备安全技术	(297)
第三节	管道及管系安全技术	(309)
第四节	锅炉与辅机安全技术	(315)
第六章	危险化学品的电气安全要求	(335)
第一节	配电和用电安全	(335)
第二节	电气防爆	(350)
第三节	防 雷	(360)
第四节	静电防护	(366)
第七章	职业危害与预防控制技术要求	(371)
第一节	危险化学品毒害问题	(371)
第二节	职业病危害因素与职业病	(378)
第三节	生产过程安全防护技术	(385)
第四节	危险化学品中毒急救措施	(393)

第八章 化工生产系统安全检查要求	(397)
第一节 安全检查的目的和意义	(397)
第二节 安全检查的组织形式与要求	(398)
第三节 安全检查表及其在安全检查中的应用	(404)
第九章 危险化学品生产装置、建设项目安全评价	
体系	(408)
第一节 安全评价的分类	(408)
第二节 评价单元	(410)
第三节 评价体系建立及评价方法介绍	(414)
第四节 建设项目“三同时”	(420)
第五节 危险化学品生产储存建设项目安全审查	(426)
第十章 危险物质的处理技术与应急救援要求	(442)
第一节 重大事故应急救援体系	(442)
第二节 事故应急预案的策划与编制	(453)
第三节 化学品混合危险及处理	(458)
第四节 扑救压缩或液化气体事故	(460)
第五节 扑救易燃液体事故	(462)
第六节 扑救爆炸物品事故	(464)
第七节 扑救遇湿易燃物品事故	(465)
第八节 火灾条件下烟气控制	(467)
第九节 清洁阻燃材料选用	(472)
第十节 危险化学品废弃物的处理	(475)
附：	(476)
中华人民共和国安全生产法	(476)
危险化学品安全管理条例	(496)
安全生产违法行为行政处罚办法	(519)

第一章 安全生产法律体系 与监察制度

第一节 安全生产方针与法律法规制度

“安全第一，预防为主，综合治理”是我国安全生产工作的基本方针。《安全生产法》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》（国务院第302号令）、《消防法》、《道路交通安全法》等安全生产法律、法规都围绕这个方针规定了有关的基本法律制度，从法律制度上保证了“安全第一，预防为主，综合治理”方针的落实。

一、“安全第一，预防为主，综合治理”的基本方针

（一）安全生产方针的提出和发展

新中国成立之初，国家明确提出实行劳动保护政策。在对旧中国遗留下来的企业实行民主改革和生产改革的同时，废除了一切摧残工人身体健康的劳动制度，建立了新型劳动制度，实施了一系列的劳动保护措施，使企业劳动条件得到了一定程度的改善。但在当时的私营企业里，一些资本家只顾自己赚钱，不管工人安全健康的情况依然存在；在国营企业中由于

缺乏经济管理经验和受旧思想的影响，只重视机器不重视人，只抓生产不抓安全的现象也很普遍，以致伤亡事故和职业病仍然相当严重。1950年，河南宜洛煤矿发生瓦斯爆炸事故，造成174名工人死亡。政务院在查明事故原因后，分别给予河南省主席及煤矿有关负责人以行政和刑事处分，就是一个典型的例子。

当时，不少领导干部对于安全与生产的关系也存在着各种错误和模糊观念，思想十分混乱，严重妨碍着劳动保护工作的开展。

在这种情况下，毛泽东主席在劳动部1952年的工作报告中明确批示：“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。如果只注意前一方面，忘记或稍加忽视后一方面，那是错误的。”1952年12月，劳动部召开了第二次全国劳动保护工作会议。这次会议根据毛主席这一批示进行了认真研究讨论，提出了劳动保护工作必须贯彻“安全生产”的方针，明确了安全与生产的辩证统一关系，要求企业各级领导必须把关心生产和关心人统一起来。同时，还规定了“管生产必须管安全”等一系列安全生产管理原则。从而有力地纠正了只重视生产，不重视安全的片面观点，为劳动保护工作指明了方向。实践证明，安全生产方针是正确的。在这一方针指导下，国家制定和颁布了一系列政策和法规，企业也做了大量工作，使劳动条件有了很大改善，从而有效地保护了劳动者在生产中的安全健康，促进了社会主义建设的发展。

随着我国生产建设的发展，安全生产也越来越受到党和政府的高度重视。1957年，周恩来总理在视察民航工作时为中国民航题词：“保证安全第一，改善服务工作，争取飞行正

常”。1959年周恩来总理视察井陉煤矿时指出：“在煤矿，安全生产是主要的，生产和安全发生矛盾时，生产要服从安全”。1960年，当我国第一艘万吨轮“跃进”号在航运中触礁沉没后，周恩来总理对当时的交通部长说：“你们搞航运的，也要安全第一。”后来“安全第一”写入了我们党和政府的许多文件里。

1979年2月和7月，当时的航空工业部在向党中央汇报执行67号和100号文件的书面报告中提出，在安全生产工作中应执行“安全第一，预防为主”的方针。因此，从有据可查的资料来看，可以认为“安全第一，预防为主”这一概念首先是由航空工业部提出来的。1983年，国务院在〔1983〕85号《通知》，即《批转劳动人事部、国家经委、全国总工会关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告的通知》中指出：“在‘安全第一，预防为主’的思想指导下搞好安全生产，是经济管理、生产管理部门和企业领导的本职工作，也是不可推卸的责任。”1987年1月26日国家劳动人事部在杭州召开会议，把“安全第一，预防为主”作为劳动保护工作方针写进了我国第一部《劳动法（草案）》。同年，在北京召开的全国劳动安全监察工作会议上，经过代表们的反复讨论，决定把劳动保护工作的方针规定为“安全第一，预防为主”。会议认为这个提法与“安全生产”方针在本质上是一致的，并无矛盾，而且更加符合当前生产实际，也符合将来的生产发展。2006年，将原“安全第一、预防为主”八字方针，确定为“安全第一、预防为主、综合治理”的十二字方针。把“综合治理”充实到安全生产方针当中，更好地反映了安全生产工作规律的特点。党的安全生产方针是完整的统一体，安全第一、预防为主、综合治理三者之间具有内在的严密的逻辑关

系：坚持安全第一，必须以预防为主，实施综合治理；只有认真治理隐患，有效防范事故，才能把“安全第一”落到实处。安全生产工作要关口前移，重心下移。综合治理是安全生产方针的基石，是安全生产工作的重心所在。

通过上述简要回顾可以看出，安全生产方针，是我国广大劳动者，包括党和国家领导人和众多从事安全生产监督管理的工作人员在长期工作实践中总结和提炼出来的。既是党和国家对安全生产工作的总要求，也是安全生产工作应遵循的最高准则。

（二）安全生产方针的含义

只有正确理解安全生产方针，才能在工作中自觉地贯彻和落实好安全生产方针。从实践和发展中来看，安全生产方针可以归纳为以下几方面的内容：

（1）方针突出强调了“以人为本”的思想。人的生命是最可宝贵的，人的生命权是人的其他一切权利的基础。人民群众的生命安全是人民群众根本利益所在，“安全第一”实质上就是“人民利益高于一切”在安全生产领域中的具体体现。

（2）“安全第一”，是相对于生产而言的，即当生产和安全发生矛盾时，必须先解决安全问题，使生产在确保安全的情况下进行。绝不能在劳动者人身安全没有保障的情况下，为了完成生产经营任务而强迫或诱使他们去从事生产经营活动。因此，安全保障是从事生产经营活动的最基本的条件。这就是人们常说的“生产必须安全，不安全不得生产”。这是人命关天的大事，生产经营单位的负责人、管理人员一定要摆正并处理好安全和生产的关系，切不可为了赶任务或追求高额利润而置劳动者人身安全于不顾，或心存侥幸、违章指挥。广大劳动者也要努力学习安全生产知识，掌握安全生产技能，提高安全生

产和自我保护意识，不仅自己不要冒险作业，还要充分行使法律赋予的权利，保障自己的合法权益。

(3) 在生产经营活动中，必须用辩证统一的观点去处理好安全与生产的关系。这就是说，企业领导必须善于全面地安排好安全工作与生产工作，特别在生产任务繁忙的情况下，安全工作与生产工作发生“矛盾”时，更应处理好两者的关系，绝不要把安全工作挤掉。越是生产任务忙，越要重视安全，把安全工作搞好。否则，就会引发事故，生产也无法正常进行，这是多年来生产实践证明了的的一条重要经验。

长期以来，一些企业领导在生产经营管理思想上往往存在片面性，具体到安全和生产来说，即只看到生产数量的一面，看不见质量和安全重要性；只看到一段时间内生产数量增加的一面，没有认识到如果不消除事故隐患，这种数量的增加只是一种暂时的现象，潜藏着随时发生事故，招致严重损失的危险。这是多年来安全生产工作中的一条深刻的教训。

采取安全措施，搞好安全生产，从表面上看，有时会耽误一些生产或增加一些开支；但从整体上看，劳动条件改善了，劳动生产率必将大大提高。这也是无数生产实践所证明了的经验。那种把安全和生产对立起来的观点是完全错误的。

(4) 安全生产工作必须强调预防为主。为了使“安全第一”的指导思想能真正落到实处，有许多工作要做，但是，相比较而言，如果我们能事先做好预防工作，防微杜渐，防患于未然，把事故隐患及时消灭在发生事故之前，这当然是最理想的。因为事故不同于其他事情，特别是在现代化大生产情况下，一旦发生事故，其后果是很难挽回的，许多情况下是根本无法挽回的。因此，做好预防工作就是落实“安全第一”思想的最主要的工作。所以说“预防为主”是落实“安全第一”

的基础，离开了“预防为主”，“安全第一”也是一句空话。

(5) 在事故发生后，要在事故调查的基础上，确定有关各方的责任。对漠视人民群众生命安全，不遵守安全生产法律、法规或玩忽职守、徇私舞弊的有关责任人员，要依法追究行政责任、民事责任和刑事责任。严肃追究有关事故责任人的责任，也是“安全第一，预防为主，综合治理”方针的要求。

“安全第一，预防为主，综合治理”这一方针不仅是《安全生产法》立法的指导思想，也贯穿在整个《安全生产法》的内容当中。生产经营单位负责人、管理人员以及从业人员都必须按照这一方针，认真履行各自的法定的权利和义务，做好安全生产工作。各级政府及其负有安全生产监督管理职责的有关部门，都应遵循这一方针，做好安全生产监督管理工作。这是一项长期的，只有起点，没有终点的工作。

(三) 安全生产方针的贯彻落实

从实践中看，贯彻落实“安全第一，预防为主，综合治理”的方针，应当做到以下几点：

首先，思想上高度重视。安全第一、预防为主、综合治理是我国安全生产管理的基本方针。安全生产管理是我国安全生产事业的一个重要组成部分。“安全第一、预防为主、综合治理”，不仅是安全管理工作，也是我国安全工作的基本方针。这一方针是我国一贯坚持的现实做法。《安全生产法》将这一做法写进法律条文，这充分说明这一做法是成功的，是值得肯定的。《安全生产法》在总则中做出这样的规定，进一步明确了我国安全生产管理工作的指导方针。“安全第一”是指在生产经营活动中始终把安全问题放在所有问题之前。任何生产经营单位在努力提高经济效益的同时必须服从“安全第一”的原则，要防止一切麻痹松懈的思想和骄傲自满的情绪，尤其是

煤炭、电力、石油、化工、林业等相关的企业和部门更要重视安全生产。安全生产工作是最基础的企业管理内容之一。基础工作有疏漏，势必影响其他工作的正常进行。生产经营单位必须充分认识到安全生产问题的严重性。而当前一些领导对安全生产工作认识不足，重视不够，没有牢固树立“安全第一、预防为主、综合治理”的思想。当安全生产形势出现平稳时，思想松懈麻痹；当出现一点成绩时，往往对成绩估计过高，盲目乐观甚至出现自满情绪。生产安全事故的发生与领导思想上不重视，没有把安全生产放在第一重要的位置上有关。还有一些领导人只顾眼前利益，不愿对安全生产进行必要或过多的投入，安全技术措施不到位，从而导致事故的发生。我们应当吸取这些惨痛教训，坚持安全第一的方针，把安全生产工作当作“人命关天的大事”来抓，落实好安全措施，以确保安全生产。“预防为主”是指主要采用预防的办法来防止生产经营活动中安全事故的发生。在生产经营活动中存在着许多不安全因素，包括产生于生产过程中的化学、物理和生物因素，也包括存在于活动过程中和生产环境中的其他不安全因素。在实际生产环境中，往往是同时存在多种不安全因素，对生产经营产生影响，增加了安全生产防治工作的复杂性。同时，这些不安全因素大多是可以检测和识别的，在采取控制或消除不安全因素措施后，可以减少甚至不发生生产安全事故。因此，在安全生产管理工作中，我们必须坚持预防为主的方针，防患于未然，保证生产经营活动的顺利进行。

其次，生产中必须坚持安全第一，预防为主，综合治理的方针。安全生产和防范安全事故，关系到国家和人民生命财产的安全，关系到社会稳定和经济健康发展，生产经营单位必须坚持安全第一，预防为主，综合治理的方针。江泽民总书记多

次强调：“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”，“人命关天的事，一定要慎之又慎，确保万无一失”，“任何企业都要努力提高经济效益，但是必须服从安全第一的原则”。党中央、国务院其他领导同志也作过许多重要指示。近几年来，党中央、国务院就加强安全生产，防范安全事故，保持社会稳定问题，下发了一系列文件，召开了多次会议，进行了全面部署。例如：《农业部、劳动部关于印发〈乡镇企业安全生产综合治理活动方案〉的通知》（农企发〔1995〕5号）指出：认真贯彻落实国家安全生产方针、政策和法律；树立安全第一、安全就是效益的观念，正确处理安全与生产、安全与效益、安全与改革的关系，确保全国乡镇企业的持续发展。《煤矿安全生产整治实施方案》（2001年5月11日）指出，整治的总体要求和目标为：认真贯彻落实江泽民总书记等中央领导同志关于安全生产的一系列重要指示和全国社会治安工作会议、全国整顿和规范市场经济秩序工作会议、全国安全生产电视电话会议精神，以遏制重特大事故、减少伤亡人数为目标，以安全生产的法律法规为依据，坚持“安全第一，预防为主”的方针，强化监督，落实责任，加强管理；标本兼治，综合治理，消除重大隐患，完善防范措施，扭转事故发生的严峻局面，实现煤矿安全生产的稳定好转。但是，1999年以来，工矿企业职工伤亡事故、道路交通事故、水上交通事故、火灾事故等均没有得到有效遏制，发生在公共娱乐场所、游乐设施和宾馆饭店、学校的故事明显增多，重大、特重大事故频繁发生，其重要原因：一是对安全生产和防范安全事故工作重视不够，主要表现在一些地区、部门和单位的领导干部重生产、轻安全，把安全生产和经济发展对立起来，对一些重大事故隐患视而不见，空洞说教多，具体落实少，监督检查流于形式，走过

场。二是有法不依，有章不循，执法不严，违法不究。主要表现在一些地方非法生产经营猖獗、安全管理混乱、安全监督薄弱，甚至有极少数人徇私舞弊、贪赃枉法、搞权钱交易。这些问题已达到了非下决心认真解决不可的时候了。各地区、各部门、各单位要认真学习、深刻体会、全面贯彻落实江泽民总书记关于加强安全生产和防范安全事故工作的一系列重要指示精神，切实加强领导，从实践“三个代表”的高度，以对国家和人民高度负责的精神，正确处理安全生产和防范安全事故与发展经济的关系，坚持“安全第一，预防为主，综合治理”的方针，采取强有力的措施，狠抓薄弱环节，坚决扭转安全生产和安全事故形势严峻的局面。社会主义市场经济条件下，安全生产和防范安全事故工作只能加强，不能削弱。各级党委、政府要加强安全监督管理队伍的建设，确保人心不散，工作不断，力度不减。

二、安全生产责任制与责任追究制度

《安全生产法》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》等法律法规规定安全生产工作必须严格落实责任制，发生安全事故，将追究相关人员的法律责任。

生产经营活动中发生安全事故，其直接原因是多种多样的，但事故的根本原因则大多是人为地违反安全生产的法律、法规、标准和有关技术规程、规范等。如生产经营活动的作业场所不符合保证安全生产的规定；设施、设备、工具、器材不符合安全标准，存在缺陷；未按规定配备安全防护用品；未对职工进行安全教育培训，职工缺乏安全生产知识；劳动组织不合理；管理人员违章指挥；职工违章冒险作业等。鉴于生产安全事故对国家和人民群众的生命、财产安全造成的损失，对因

人为原因造成的责任事故，必须依法追究责任者的法律责任，以示警戒和教育。为此，国家明确规定，对生产安全事故实行责任追究制度。

这项制度主要包括安全生产的责任主体、安全生产责任的确定和责任形式、追究安全责任的机关、依据、程序和安全生产法律责任。

依法严肃追究生产安全事故有关责任人员的法律责任，对于惩罚和教育责任者本人、促使有关人员提高责任心，保证有关安全生产的法律、法规得到遵守，保障安全生产，具有十分重要的意义。因此，《安全生产法》明确规定：国家实行生产安全事故责任追究制度。这是第一次以法律的形式宣布实行生产安全事故责任追究制度。这就意味着，任何生产安全事故的责任人都必须受到相应的责任追究。在实施责任追究制度时，必须贯彻“责任面前人人平等”的精神，坚决克服因人施罚的思想。无论什么人，只要违反了安全生产管理制度，造成了生产安全事故，就必须坚决予以追究，决不应姑息迁就，不了了之。

生产安全事故责任人员，既包括生产经营单位中对造成事故负有直接责任的人员，也包括生产经营单位中对安全生产负有领导责任的单位负责人，还包括有关人民政府及其有关部门对生产安全事故的发生负有领导责任或者有失职、渎职情形的有关人员。

正确贯彻这一制度应当注意以下三个问题：

(1) 客观上必须有生产安全事故的发生。有无生产安全事故的发生是追究有关责任人法律责任的前提，如果离开了这一前提，责任追究将无从谈起。事故是否发生或者是否构成安全事故，国家已有明确的规定。在判定生产安全事故时，必须