

安全管理实务(上册)



安全生产执法

AN QUAN SHENG CHAN ZHI FA JIAN CHA GONG ZUO ZHI NAN

检查工作指南

本书编委会 编

中国工人出版社

安全生产执法检查工作指南

本书编委会 编

中国工人出版社

i 图书在版编目(CIP)数据

安全管理实务.上册, 安全生产执法检查工作指南 /
本书编委会编. —北京: 中国工人出版社, 2006.4
ISBN 7-5008-3654-6

I. 安... II. 本... III. ①安全管理②安全生产法
—行政执法—检查—中国—指南 IV. ①X 92 ②
D922.54-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 030903 号

出版发行: **中国工人出版社**

地 址: 北京鼓楼外大街 45 号

邮 编: 100011

电 话: (010) 62350006 (总编室) (010) 82075964 (编辑室)

发行热线: (010) 82075964 (010) 62005042 (传真)

网 址: www.wp-china.com

经 销: 新华书店

印 刷: 北京机工印刷厂

版 次: 2006 年 4 月第 1 版 2006 年 4 月第 1 次印刷

开 本: 787 毫米×1092 毫米 1/18

字 数: 380 千字

印 张: 15 (共二册)

印 数: 1~2000 册

定 价: 70.00 元 (共二册)

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换

前言

近年来，党中央和国务院对安全生产工作作出一系列重要指示。最近，胡锦涛总书记强调：坚持以人为本、关注安全、关爱生命，坚持不懈地把安全生产工作抓细抓实抓好。同时指出：加强安全生产法制建设，加大安全监管监察执法力度，坚决纠正违反安全生产的行为，切实消除安全隐患。温家宝总理相继在全国安全生产工作会议和十届全国人大四次会议《政府工作报告》中强调：加强安全生产法制建设，尤其要严格执法和监管。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。如何体现加大安全监管监察执法力度，怎样才能提高执法能力和水平，这是我们每一个安全生产执法检查人员当前亟待解决的问题。

安全监管监察人员的素质决定了安全生产监管主体责任是否能够落实到位，其执法的效能是否能够起到促进企业安全主体责任落实的作用。因此，安全生产工作需要一支精通专业、熟知法律法规、精干高效的执法监察队伍。但是目前各级政府新充实的监管监察人员对安全生产工作还不够熟悉，人员的水平和素质还参差不齐，同时，新的法律法规和标准不断颁布实施，也需要执法检查人员不间断地继续学习。加强对安全监管监察人员的执法检查指导工作，成为一项重要的工作。

基于上述原因和实际工作需要，我们编写了《安全生产执法检查工作指南》一书。本书从安全执法检查工作的原则、依据、方法、流程、内容等方面详细论述，同时又结合执法实践，简明扼要介绍了行政处罚的实施、行政执法文书的使用、高危行业的监管、典型案例的引路等内容，是一部执法检查工具书。我希望，各级安全生产执法检查人员不断地加强学习，不断地提高执法能力，用强有力的政府监管，进一步推进企业落实安全生产主体责任，用我们的实际工作维护好首都的安全稳定。愿这本书能够成为安全生产执法检查人员的良师益友。

二〇〇六年四月九日

《安全生产执法检查工作指南》

编委会

编委会主任 周毓秋

编委会委员 李建伟 刘春锋 丁镇宽 贾太保 吴 鼎
汪卫国 刘 岩 刘德辉

主 编 刘春锋

执行主编 刘 岩 刘德辉

撰 稿 人 王保树 方 钢 孟庆武 赵泽民 侯占杰
段纪伟 刘 阳 张 威 巩翠新

插图绘制 周常立

封面设计 陈肖前

正文设计 郝志燕

目 录

第一章 安全生产执法检查工作概述

第一节	安全生产执法检查工作的目的和意义	2
第二节	安全生产执法检查工作的性质和特征	3
第三节	安全生产执法检查工作的原则	4
第四节	安全生产执法检查的依据	5
第五节	安全生产执法检查机关的机构设置及职责	6
第六节	安全生产执法检查人员基本素质和职责	8
第七节	执法检查机构的制度与装备	10

第二章 安全生产执法检查的方法和工具

第一节	安全生产执法检查的方法	13
第二节	安全生产执法检查的工具	17

第三章 安全生产执法检查工作的流程

第一节	执法检查前的准备	19
第二节	现场执法检查	21
第三节	检查结果的处理	23

第四章 行政处罚及实施

第一节	行政处罚的种类和管辖	28
第二节	行政处罚的简易程序	29
第三节	行政处罚的一般程序	30
第四节	处罚标准	39

第五章 执法检查文书的使用

第一节	常用执法检查文书及其分类	42
第二节	执法检查文书的填写	44
第三节	执法检查文书的生效	65
第四节	执法检查文书的归档	65

第六章 安全生产执法检查通用内容及方法

第一节 企业领导依法履职	68
第二节 安全管理机构设置和人员配备	71
第三节 安全管理制度	72
第四节 安全教育培训	73
第五节 作业场所	75
第六节 防护设备和用品	76
第七节 从业人员	77
第八节 应急救援预案和危险源管理	77
第九节 职业卫生	78

第七章 安全生产执法检查专项内容

第一节 危险化学品企业的安全检查	80
第二节 非煤矿山的安全检查	87
第三节 烟花爆竹经营单位的安全检查	94
第四节 公众聚集场所的安全检查	99
第五节 建筑施工企业的安全检查	106

第八章 执法技巧与案例分析

一、下达文书应“以点代面”	117
二、做好综合执法检查	118
三、收集证据要全面、及时、准确	119
四、举一反三 顺藤摸瓜	121
五、全面求证 确保正确适用法律	124

第九章 附录

一、常用法律法规	126
二、常用标准	126
三、处罚标准示例	129

第一章 安全生产执法检查工作概述

作为政府的安全监察官员

您的洞察力 来自对监察对象的熟知

您的判断力 源于对法规的了解

您的效率 来自程序的指引

您的敏锐 来源于对监察内容的掌握



本章内容提示

- 安全生产执法检查工作的目的和意义
- 安全生产执法检查工作的性质和特征
- 安全生产执法检查工作的原则
- 安全生产执法检查的依据
- 安全生产执法检查机关的机构设置及职责
- 安全生产执法检查人员基本素质和职责
- 执法检查机构的制度与设备

第一节 安全生产执法检查工作的目的和意义

安全生产是关系到人民群众的生命和财产安全、关系到社会的稳定和经济健康发展、关系到国计民生的大事，甚至影响国家的国际地位和形象。如何减少事故的发生，保障人民群众生命财产的安全，保护我们来之不易的经济繁荣发展局面，是摆在政府安全监管人员面前的重大课题。

近年来，我国相继在安全生产方面采取了一系列重大举措：出台了一系列安全法律法规、开展各项专项整治活动、实行重特大事故的责任追究、加大安全生产投入、倡导安全文化、大力发展科技兴安等，使安全生产状况总体趋向稳定和好转。但是，由于我国安全生产的基础比较薄弱，有效控制重特大事故发生还不能完全实现，许多企业尚不能完全自觉履行法律规定的权利和义务，违反安全生产法律法规的行为普遍存在，各类事故隐患还没有彻底消除。

安全生产执法检查是促进企业依法管理安全生产工作、及时发现和消除事故隐患、控制事故发生的重要手段，是推动安全生产法制化建设的组织保证。各国的实践也证明，政府适时、严格的监管是控制事故最有力的方法。

通过安全生产执法检查，促使企业认真履行安全生产法律法规赋予的权利、义务，认真遵守各项安全生产的法律法规，最终实现减少和消除事故隐患、避免事故发生的目的，从而营造平安、和谐的社会环境。

第二节 安全生产执法检查工作的性质和特征

我国安全生产执法检查的性质属于国家监察。国家监察是指国家法律授权行政部门设立的监察机构,具有法律形式的监督管理,是以国家机关为主体实施的,以国家的名义并运用国家权力,对企业、事业单位和有关组织履行安全生产职责和执行安全生产法规、政策的情况,依法进行监督、检查、纠正和惩戒的工作。

安全生产执法检查具有以下特征:首先,监察机构与监察对象依据国家法律的规定,构成行政执法机构与监察对象之间的行政法律关系,监察机构可以采取包括强制手段在内的多种监察形式和方法执行监督监察任务。其次,国家安全生产监察机构的监察活动,是运用国家行政权力进行的,监察机构在职权范围内依法作出的决定,具有法律赋予的强制力和约束力,因此它的活动具有法律权威性和国家强制干预的特征。第三,国家安全生产监察机构的监察活动是从国家的整体利益出发,对政府和法律负责,不受部门或者行业的限制,不受用人方或者被用方的约束,具有公正的第三方的特征。

安全生产执法检查是一种执法监察,主要是监察执行国家法规、政策、标准的情况,预防和纠正违反政策、法规的行为。执法检查机构在执法过程中,不能干预企、事业内部执行法规、政策的方法、措施和步骤,以及企业生产经营活动和商业秘密等具体事务,不代替企、事业单位的日常安全管理和安全检查工作。

通过以上几点可以看出,安全生产执法检查不同于行业内部或者企、事业主管部门所设立的内部安全生产监察机构,以及工会等监督机构所进行的检查性质,它属于政府系统的行政监察,属于国家监察。既然属于国家监察,那么就具有国家监察的权威性、强制性和普遍约束性的特征。

第三节 安全生产执法检查工作的原则

安全生产执法检查工作的性质决定了执法工作必须以安全生产法律法规为依据。其工作原则具体可以归结为：有法可依，有法必依，违法必究；程序合法，证据确凿、依据准确；严格执法、公正执法，文明执法。

实质上，安全生产执法检查工作的原则涵盖了三个层次的含义。

一、法律上的要求

各级安全生产监督管理部门，要贯彻安全生产法治原则，进一步加强监管工作，做到有法必依，执法必严，违法必究。

有法必依：即安全生产执法检查机构实施安全生产监督检查时，必须依法进行。这有三层意思：一是安全执法检查机构和执法检查人员必须是按照国家法律法规的要求依法设置的。二是执法检查机构的活动符合国家法规确定的职责权限，不失职、不渎职、不越权。三是执法检查机构在作出行政处罚时，必须依法进行。

执法必严：就是本着法律的精神，严格按照法律的规定执法，力戒工作不深入、不细致，敷衍了事，走过场。

违法必究：就是要严格按照法律法规的要求，对违反法律法规的行为进行处罚，保证法律法规落到实处，从而消除事故隐患，避免或减少事故的发生。

安全生产执法检查工作的原则

有法必依	执法必严	违法必究
程序合法	证据确凿	依据准确
严格执法	公正执法	文明执法

二、行政处罚的要求

行政处罚要求程序合法，证据确凿，依据准确。

程序合法：安全生产执法检查必须严格依照法定程序进行，否则该执法行为本身就是违法行为。程序公正是实体公正的重要保障。执法过程中至少要符合《行政许可法》、《行政处罚法》以及其他单行法规、规章规定及相关规范性文件规定的程序要求，这也是现代行政对公务人员的基本要求。

证据确凿：即重事实，所有的处罚决定要有证据支持，包括实物、照片、询问笔录、检验检测记录等。切不可主观臆断，或者道听途说，对于不能确定的，一定要得到核实。

依据准确：即适用法律法规要准确。

三、执法过程上的要求

严格执法、公正执法、文明执法是对安全生产执法检查机构实施依法行政的基本要求。

严格执法：就是严格依照法律规定办事，正确理解法律精神，准确适用法律条文。

公正执法：即认定事实公正，收集证据公正，实体处理公正，执行程序公正。

文明执法：就是用文明的方法办案，保证执法行为规范化、科学化。要坚持举止庄重、语言文明，并有理、有利、有节。

第四节 安全生产执法检查的依据

安全生产执法检查的依据为有关安全生产的法律法规。具体包括：全国人大颁布的法律，国务院颁布的行政法规，省、自治区、直辖市人大颁布的地方性法规；国务院行政管理部门和地方政府颁布的行政规章；以及国家和行业的标准。因为标准分为强制性标准和推荐性标准，强制性标准是规定必须执行的标准，其性质等同于法律法规。安全生产执法检查常用法规见本书《附录》。

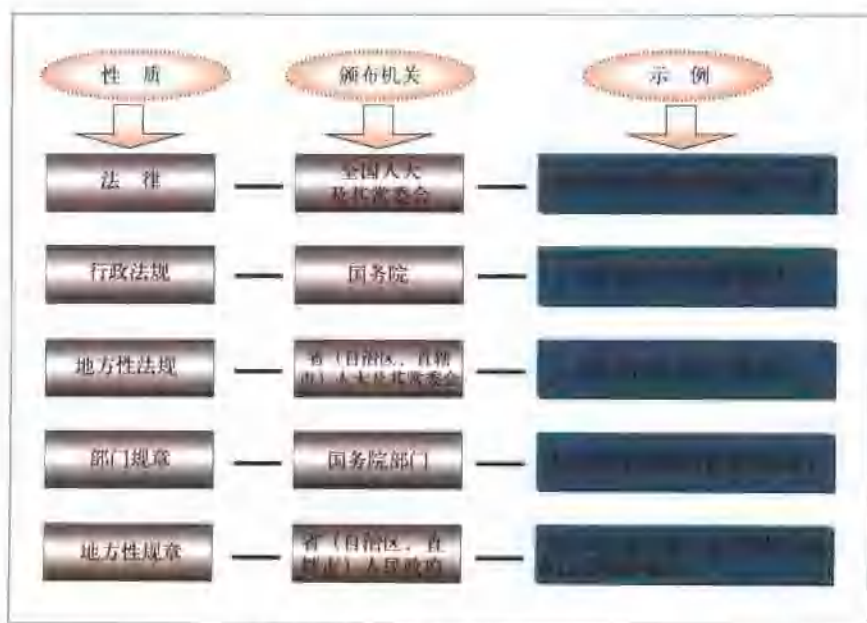


图 1-1 我国安全生产法律法规示意图

第五节 安全生产执法检查机关的机构设置及职责

一、组织机构

安全生产执法检查机关的组织机构应依据其职能设置,其人员编制依据执法检查工作的工作量来确定。



图 1-2 组织机构参考图

二、执法检查机构的职责

如上图所示，执法监察队、政策法规处、监督管理一处、监督管理二处、危险化学品管理处、人事教育处等作为执法检查机构，履行执法检查职责。安全生产执法检查机构的职责一般包括：

1. 负责本行政区域内的生产经营单位安全生产动态巡查。重点巡查市级安全生产行政许可事项，国家、本市的重大建设项目以及危险性较大生产经营单位的安全生产状况。对巡查发现的生产经营单位违反安全生产法律、法规、规章的行为，依法实施行政处罚或者强制措施。

2. 负责监督检查国家和本市批准的非煤矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目安全生产“三同时”的执行情况，依法查处违反规定、擅自从事生产经营等行为。

3. 负责受理和查处有关安全生产方面的投诉、举报和上级交办的、有关部门移送的或者检查发现的生产经营单位违反安全生产法律、法规的案件和违法行为。

4. 负责监督检查生产经营单位的安全生产管理机构设置，从业人员的教育培训，危险物品的生产、经营、储存单位以及非煤矿山、建筑施工的主要负责人和安全生产管理人员的教育考核情况。依法查处违反安全生产法律、法规、规章的行为。

5. 负责监督检查安全生产评价、认证等社会中介机构的的活动情况，依法查处中介机构违反安全生产法律、法规、规章的行为。

6. 监督检查生产经营单位作业场所职业卫生状况，依法查处违法行为。

7. 承担局部署的安全生产大检查、安全生产专项整治的执法监察工作。

8. 负责安全生产执法统计和执法情况分析工作。

9. 其他执法检查事项。

三、执法检查职权

1. 检查权

有权进入生产经营单位进行检查、调阅有关资料，向有关人员了解情况。

2. 采取强制措施权

对检查中发现的事故隐患，有权责令立即排除；对于重大事故于隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，有权责令暂时停产停业或者停止使用，并从危险区域撤

出人员。

3. 行政处罚权

对于安全生产违法行为有权作出行政处罚，行政处罚决定依据有关法律、法规及规章的规定作出。

4. 查封、扣押权

对于有根据认为不符合国家标准或者行业标准、不能保障安全生产的设施、设备、器材有权予以查封或者扣押。

第六节 安全生产执法检查人员基本素质和职责

一、安全生产执法检查人员的素质要求

由于执法检查人员依法行使的职权是代表国家行使的，因此执法检查人员应具备以下素质：

1. 可靠的政治素质

可靠的政治素质对执法检查人员来说是第一位的，它是执法检查工作的根本保证。作为一名合格的执法检查人员，应该具有较高的政治思想觉悟和政策理论水平。

2. 必备的职业素质

* 精通法律

每一位执法检查人员首先要精通安全生产的法律、法规和规章，以及与之相配套的规范性文件，对法律法规做到了如指掌，除对法律、法规的具体内容及其立法意图熟悉外，还要熟练地运用法律法规；其次，还要熟悉相关的法律法规，如民法、刑法、民事诉讼法、刑事诉讼法等法律。

* 丰富的专业知识

执法检查工作面对的是各行各业的企业，对专业面要求较广，这就要求执法检查人员必须不断扩大知识外延，注意在精通法律知识的同时，掌握和熟悉专业知识以及与专业相关的其他知识，才不至于在执法检查中出现盲点。

3. 较强的能力素质

执法检查人员在执法活动中，无论是实施某一具体行政行为时，还是在整个执法的宏观管理中，都要求具有较强的能力素质。这一能力素质的主要内容包括以下几个方面：

* 分析能力

在执法实践中，执法检查人员要根据国家法律、法规的规定，对执法检查中遇到的问题进行分析，特别是对每一具体违法案件进行分析，无论在法理方面，还是在逻辑方面，都要充分体现出—个执法者的分析才干，只有这样，才能确保具体行政行为的准确性和适当性。

* 组织能力

组织能力是有效地实施执法行为的重要能力素质。特别是对某一具体案件的查处，如何组织检查、调查和取证，如何协调好各方面的关系，如何做到让管理相对人服从执法结果，除依法处理外，很大程度上要看执法者的组织才能。组织得当，可得到事半功倍的效果；否则，将会使问题趋于复杂化。

* 表达能力

表达能力是衡量执法检查人员真实才干的一种外在表现形式。它包括口头表达和文字表达两个方面。

* 应变能力

这里的“应变”是指根据执法检查时的不同情况，采取行之有效的临时措施，以及快速掌握新的知识两方面内容。

* 良好的心理素质

良好的心理素质包括：对事业执著的追求、坚忍不拔的意志、自我控制的能力等。

二、安全生产执法检查人员的职责

具备一定的业务素质和工作经验，经安全生产监督管理部门考核合格，取得执法检查资格后，执法检查人员可以在规定的范围内，行使职权，执行检查任务。安全生产执法检查人员的具体职责根据所在的执法检查机构的职能制定，一般总体的职责包括：

* 宣传国家有关法律法规和方针政策；

* 监督检查生产经营单位执行法律法规情况；

* 在履行监督检查职能时发现安全生产违法行为，有权制止、责令改正、责令限期改正、责令停产停业整顿、责令停产停业、责令停止建设；

* 对存在重大事故隐患、职业危害严重的用人单位，应及时提出整改意见，并向有关部门报告；

* 参加安全生产事故应急救援与事故调查，

* 法律法规规定的其他职责。

第七节 执法检查机构的制度与装备

一、制度

除了应当遵循行政机关的首问负责制、会议制度、保密工作制度及印章管理制度外，安全生产执法检查机构一般应具有以下制度，用以指导执法检查工作和规范执法人员的行为：

- * 执法检查人员行为规范；
- * 执法检查人员廉政纪律；
- * 查封、扣押物品管理规定；
- * 执法档案归档管理规定；
- * 执法检查信息报送制度；
- * 错案责任追究规定；
- * 执法工作统计报告管理办法。

二、装备

鉴于安全生产监督管理既是一项政策性很强的行政工作，又是一项技术性很强的执法工作，为履行好法律赋予各级安全生产监管机构的职能，提高安全执法检查工作的科技含量，加强和完善安全监管机构的装备配置是十分必要的。这也符合国家安全生产监督管理局提出要推动安全生产“五要素”到位的要求。

执法检查机构应该配备的装备一般包括：

1. 执法检查专用交通工具

为执法检查人员提供交通方便，车内可携带必备的现场执法检查监测设备。