

加强外包管理

规避安全风险

本书编写组 编



白山出版社

加强外包管理 规避安全风险

本书编写组 编

白山出版社

图书在版编目(CIP)数据

加强外包管理 规避安全风险 / 《加强外包管理 规避安全风险》编写组编. —沈阳:白山出版社,2008.5

ISBN 978 - 7 - 80687 - 563 - 6

I. 加… II. 加… III. 电力工业—对外承包—工业企业
管理:安全管理 IV. F407.616

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 049098 号

出版发行:白山出版社

地 址:沈阳市沈河区二纬路 23 号

邮 编:110013

电 话:024 - 23088689

电子信箱:baishan867@163.com

责任编辑:宋 杰

封面设计:王 婷

装帧设计:赵连志

责任校对:赵 中

印 刷:沈阳市第二市政建设工程公司印刷厂

幅面尺寸:130mm × 185mm

印 张:5

字 数:90 千字

版 次:2008 年 5 月第一版

印 次:2008 年 5 月第一次印刷

印 数:1 ~ 7000 册

书 号:ISBN 978 - 7 - 80687 - 563 - 6

定 价:18.50 元

序 言

刘劲松

当前,在电力工程建设中,一些单位因自身力量不足,大量使用外包队伍。由于一些外包队伍管理不严,职工素质不高,加之违章频繁,屡屡发生事故,给发包单位安全生产工作增添了诸多风险。

安全事故教训表明:目前发包工程较为普遍存在以罚代管、以包代管的倾向,以致外包单位发生事故,引发了某些负面影响。因此,必须提高认识,采取强有力措施,搞好外包安全管理工作。

如何切实搞好外包安全管理工作,提高安全生产管理水平,规避安全风险,需要进行深入的研究和理性的探讨,从理论上做出令人信服的回答,在实践上给予强有力的指导。正是出于这样的考虑,作者整理了学习和研究成果,编写了这本《加强外包管理 规避安全风险》一书。

本书紧密联系电力企业外包安全管理的工作实际，针对外包安全管理工作普遍存在的问题，解难释疑。列举了外包安全管理一些突出问题和具体表现，进行理性剖析和阐述。这样，读后就能给人以实事求是和明晰的思路，贴近工作实际，具有强有力的指导作用。我希望电力企业的各级领导和广大职工群众，都认真读一读这本书，不断增强安全责任感和紧迫感，卓有成效地搞好外包安全管理工作。

2008年1月16日

目 录

一、何谓工程发承包	(1)
二、当前电力企业生产建设工程发包的几种形式	(1)
三、当前发承包工程安全管理存在的突出问题	(2)
四、如何加强外包安全管理工作	(3)
五、严刑厉法,惩治安全生产犯罪	(9)
六、解读《辽宁电力有限公司发承包工程安全管理规定》	(13)
七、外包人员死亡事故规避安全风险实例	(22)
八、解读《中华人民共和国建设工程安全生产管理条例》	(32)
九、相关安全法规	(124)

一、何谓工程发承包

所谓工程发承包,即电力发供电、施工企业把与电力建设有关工作发包给其他单位,这是近年来出现的一种工程建设的新形式。

二、当前电力企业生产基建工程发包的几种形式

1. 发包给主业“多经”队伍;
2. 发包给本单位所属的集体企业——“多经”队伍;
3. 发包给改制的“多经”队伍;
4. 发包给省公司系统内电力施工企业;
5. 发包给社会队伍;
6. 发包给其他队伍。

三、当前发承包工程安全管理存在的突出问题

1.以包代管。即一包了之,不再过问,听其自然。

2.以罚代管。单纯地以处罚为手段,违章严罚,出事重罚,这种负激励手段往往带来短期稳定和其他不良后果。

有些单位在改革与发展的新形势下,未能正确处理安全与效益、安全与进度的关系,重效益,轻安全;安全设施费用投入不足,现场安全设施不完善;现场无专职安监人员,难以实施有效的监管工作;安全责任不到位,安全措施不落实,危险点分析预控流于形式,现场违章作业屡禁不止。

3.疏于管理。没有把外包安全管理工作提到议事日程,直至发生外包事故,才恍然大悟,追悔莫及。

4.放任自流。不履行发包方安全职责,对外包人员频频发生的违章行为,听而不闻,视而不见,任其蔓延发展。

5.粗放管理。对外包安全工作不重视,粗线条管理,管理不善,不规范。

6.管理不严、不实。安全工作中的形式主义严重,对外包管理的不严、不细、不实,导致外包单位频频发生事故。

四、如何加强外包安全管理工作

1. 提高认识,领导重视

进一步增强安全责任感和紧迫感,实行人性化管理,像管理自己的队伍一样管理外包队伍,做到:政治上平等;生活上关心;劳动保护待遇一视同仁。

现在,电力企业主辅分离改革正在实施,施工企业的安全稳定尤其重要。要加大管理力度,抓好队伍稳定和事故预防工作,特别要防止高处坠落、坍塌、机械伤害、触电、中毒、蒸汽泄露、交叉作业伤害、爆炸、火灾等频发性事故和大型施工机械倾覆事故。

各级领导要进一步增强安全责任感和使命感,落实各项反事故措施,完善现场安全设施,健全安监机构,真正抓好发承包安全管理工作,做好资质审查,严格履行安全合同或安全管理协议,搞好现场安全总交底和专门的安全技术交底,防止外包单位引发事故,导致影响主业的负面效应,切实规避安全风险。

2. 严格执行《电力安全工作规程》

安全规章,严则有之,不严则无。血的教训告诫我们:电力安全工作规程是确保安全生产的法宝,执行电力安全工作规程必须一丝不苟,严肃认真,来不得半点马虎。发包方管理人员必须尽到职责,严格要求,严格管理,督促外包人员严格执行《电力安全工作规程》,严

格执行工作票和标准化作业指导书,杜绝违章行为,防止发生事故。

3.二级单位不准发包工程

《国家电网公司安全生产工作规定》第110条规定:生产性企业的车间(工地、工区)、班组禁止作为工程的发包方向外承、发包工程项目。

4.实行动态监督管理即全过程监督管理

要求对外包工程施工的每个过程,每个环节均进行有效的监控,防止承包单位因侥幸或省时省力走捷径而违章作业引发事故。

5.实行“四全管理”

必须实行全员考试,全面监督,全过程控制,全方位管理。

6.做好几项规范化资料管理工作

电力企业发承包规范化管理及规避安全风险应具备的相关资料:

(一)工程项目发包前必须对承包方资质和条件进行审查,必须具备如下资料:

- (1)有关部门核发的营业执照和资质证书;
- (2)法人代表资格证书或法人代表授权委托书;
- (3)地方主管部门颁发的“安全生产许可证”和电力监管部门颁发的“承装电力设施许可证”;
- (4)施工简历和近3年安全施工记录;
- (5)施工负责人、工程技术人员和工人的技术素质

符合工程要求;

(6)满足安全施工需要的机械、工器具及安全防护设施、安全用具;

(7)具有两级机构的承包方应设有安全管理机构。施工队伍超过30人的,配有专职安全员,30人以下的设有兼职安全员;

(8)安全文明施工管理制度。

(二)发承包方必须签订工程项目安全合同或安全生产管理协议,明确各自的安全生产职责和应采取的安全措施,指定专职安全生产管理人员进行现场安全检查与协调。

(三)项目开工前对承包方负责人和工程技术人员、安监人员进行全面的安全技术交底,交底人和承包方负责人应签名确认,应有完整的记录。

(四)在有危险性的电力生产区域内作业,有可能因电力设施引发火灾、爆炸、触电、高处坠落、中毒、窒息、机械伤害、烧烫伤等容易引起人员伤害和电网、设备事故的场所作业,发包方应事先进行专业安全交底,要求承包方制定安全措施,并配合做好相关的安全措施,一般作业项目都应有标准化作业指导书(卡)。

(五)对承包方作业人员进行安全教育培训考试,合格者方准进入现场作业。安全考试卷应在发包方备案。

(六)承包方在项目开工前应组织作业人员进行身

体检查,由医生证明体检合格,无妨碍从事高处作业等工作的病症。体检表应在发包方备案。

(七)项目发包单位应给承包单位职工办理带有本人照片的“胸卡证”,在上岗时佩戴。

(八)改制的“多经”企业或单位应具备地方批准改制的相关文件。

总之,外包管理必须实行有效预控,“综合治理”。这是因为:

1)在社会主义市场经济体制的条件下,多种所有制形式并存,既有国有企业,又有中外合资企业、独资企业和民营企业。不论哪种企业,安全生产都是开展生产经营活动必须首先具备的条件,企业的负责人都必须承担起安全第一责任人的职责。然而,不同利益的企业,对待安全生产的态度和行为差异较大。有的企业能够认真贯彻党的安全生产方针政策,重视维护职工的生命健康权益;有的则一味追求利润,忽视安全,违章指挥,冒险蛮干,以致造成生产安全事故。而要使企业都能搞好安全生产工作必须实行综合治理,从思想和制度上入手,帮助企业确立在安全生产中主体地位的意识,切实履行安全生产主体责任。

2)安全生产涉及的领域十分广泛,电力、煤炭、石化企业,道路交通、水上、航空等领域的安全生产都各具特点,需要采取适合其特点的措施进行综合治理。

3)安全生产需要多管齐下,既需要各级政府的严

格监督管理,又需要行业实施有效的指导,还需要依靠强有力的舆论监督,使不法企业和企业的违法行为被及时管控、能控和在控。

4)加强安全文化、安全制度、安全法制建设以及安全责任、安全投入等到位,建立起长效机制,也必须实行“综合治理”。

5)实行标本兼治,重在治本,既要立足当前,又要着眼长远;既要采取断然措施遏制煤矿等重大事故多发的势头,又要加快解决影响制约安全生产历史性、深层次的问题,也应依赖于综合治理。

所谓综合治理,就是把有关安全生产不同种类、不同性质的事物组合在一起进行治理。它要求企业,在分析引起事故不安全因素原因时,应该进行全面查找,不但要查找表层现实性的原因,而且要查找历史性、根本性的原因;不但采取措施解决当前存在的不安全问题,而且要注重解决深层次的问题,标本兼治,重在治本,唱响安全生产的主旋律,着眼加强安全生产长效机制的建设;不但要求企业安全第一责任人和安监部门、人员负起责任,而且要求其他领导和部门、人员都全力以赴地做好安全生产工作;发生事故追查责任时,不但要追究有关当事人的责任,而且要追究有关工作负责人和企业负责人的责任,依据事故的性质和所造成的负面影响及应负的责任,该处分的处分,该赔偿的赔偿,该追究刑事责任的追究刑事责任。安全生产方针——

“安全第一、预防为主、综合治理”这三句话，阐述了安全生产工作的方向、途径和手段。是一个既有相对独立性，又互相联系，互为作用的有机整体。其中，“安全第一”，表述着安全生产工作的方向和目的，对“预防为主、综合治理”起着统领作用。它要求我们，必须把安全与生产放到同等重要的位置上，并且在安全与生产发生矛盾，不解决安全问题则危及人员生命和财产安全时，必须坚定不移地把人员的生命和财产安全放在第一位，先解决安全问题，建立安全生产条件之后，再进行生产；它要求我们，在资金投入、人才使用、科技攻关、文化教育等方面，必须保证对安全的优先考虑；它要求我们，新建、改建、扩建工程项目的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。总而言之，就是要在一切生产和社会活动中，必须把安全放在第一的位置，把安全生产工作作为一件头等重要的大事来抓，确保安全方向和目的实现。

“预防为主”是确保“安全第一”的实现必须坚持的根本途径，也是进行“综合治理”必须遵循的基本原则。古人说：凡事预则立，不预则废；又说，居安思危。前者阐述的是一般做事原则，即事先谋划，分析预测，充分考虑有可能存在的不利因素，并以此为对象制定预控措施。否则，不进行事先预测，盲目行事，就会失败。后者说的是处于安全状态下的人，要想到危险，考虑预防措施。因为有了充分的准备，即使遇到危险，也能沉着

应对,化险为夷。所谓“预防为主”,就是把安全生产工作的重心及着力点放在事故预防上,绝不能出了事故后疲于应付,“头痛医头,脚痛医脚”,“平时不烧香,临时抱佛脚”。预防为主,就是说在综合治理上,一定要采取措施,加强防范,把事故消灭在未萌状态,确保人员和财产处于受控、在控、可控、能控状态,这也正是落实“安全第一”、预防为主”的基本手段,即为达到安全生产目的而采取的具体方法。安全生产方针的三句话,既可以单独运用,又可以综合运用。

五、严刑厉法,惩治安全生产犯罪

2006年6月29日,十届全国人大常委会第22次会议审议通过了《刑法》修正案,对有关安全生产犯罪的条文作出了重要修改和补充。这是贯彻安全发展的指导原则、实施依法治安的又一记重锤!全国人大常委会修改《刑法》关于安全生产犯罪的规定,充分体现了党和国家加强安全生产法制建设,严惩安全生产犯罪的决心。这一重典治乱的重大举措,必将对加大安全生产违法犯罪惩治力度,建立安全生产法治秩序,产生重大而深远的影响。

自2005年8月全国人大常委会进行《安全生产法》执法检查以后,针对当前安全生产领域刑事犯罪严重

和现行《刑法》亟待修改的新情况,国务院建议全国人大常委会适时修改《刑法》关于安全生产犯罪的规定,全国人大常委会对此高度重视并将其列入工作日程。国家安全监管总局将修改《刑法》关于安全生产犯罪的规定作为重点工作,积极配合全国人大常委会法工委、国务院法制办开展工作,在《刑法》修正案(六)中提出了关于安全生产犯罪的修正草案,于2006年4月25日提请全国人大常委会第21次会议审议。

新通过的《刑法》中关于安全生产犯罪的规定共有4处,可以概括为“两改”、“两增”,即对其中两条作出了修改,增加了两条新规定。“两改”是对《刑法》原第一百三十四条、第一百三十五条规定的犯罪主体、犯罪行为和刑罚作出了修改。《刑法》原第一百三十四条规定:“工厂、矿山、林场、建筑企业或者其他企业、事业单位的职工,由于不服管理、违反规章制度,或者强令工人违章冒险作业,因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别恶劣的,处三年以上七年以下有期徒刑”。《刑法》原第一百三十五条规定:“工厂、矿山、林场、建筑企业或者其他企业、事业单位的劳动安全设施不符合国家规定,经有关部门或者单位职工提出后,对事故隐患仍不采取措施,因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的,对直接责任人员,处三年以下有期徒刑或者拘役;情节特别恶劣的,处三年以上七年以下有期徒刑”。

刑。”从安全生产监管执法的实践看,《刑法》的上述规定存在4个问题:一是犯罪主体的范围较窄。《刑法》原规定的犯罪主体为“工厂、矿山、林场、建筑企业或者其他企业、事业单位”及其“职工”,难以涵盖私营企业、三资企业、混合所有制企业和个体工商户及其主要负责人、管理人员。二是关于犯罪危害程度、后果的定性、定量以及犯罪行为的规定不够全面,对一些安全生产犯罪难以适用。三是量刑幅度较低,不足以震慑和惩治安全生产犯罪分子。四是与近年国家制定的安全生产法律、行政法规有关追究刑事责任的规定衔接不够,缺少对应的条文,难以操作。

修改后的《刑法》第一百三十四条第一款将重大责任事故罪的犯罪主体和犯罪行为修改为“在生产、作业中违反有关安全管理的规定,因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的”,把犯罪主体和犯罪行为扩大为所有违法违规从事生产经营作业的社会组织及其从业人员实施的犯罪行为,而不仅限于企业、事业单位的职工,这与现行安全生产法律法规的规定是一致的。为了加重对严重安全生产犯罪的刑罚,第一百三十四条第二款把原来的“强令工人违章冒险作业”的最低刑期由三年有期徒刑提高为五年有期徒刑;情节特别恶劣的,处五年以上十五年以下有期徒刑。修改后的《刑法》第一百三十五条把原来的“劳动安全设施不符合国家规定,经有关部门或者单位职工提出后,对事故隐患