

安全监察

ANQUAN
JIANCHA

全国高校安全工程专业本科规划教材

教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会组织编写

全国高校安全工程专业本科规划教材

安 全 监 察

教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会组织编写

主 编 景国勋 杨玉中

中国劳动社会保障出版社

图书在版编目(CIP)数据

安全监察/教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会组织编写. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2011

全国高校安全工程专业本科规划教材

ISBN 978-7-5045-9243-9

I. ①安… II. ①教… III. ①安全监察-高等学校-教材 IV. ①X924

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 213238 号

中国劳动社会保障出版社出版发行
(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出 版 人: 张梦欣

*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销
787 毫米 × 960 毫米 16 开本 23.25 印张 407 千字
2011 年 11 月第 1 版 2011 年 11 月第 1 次印刷

定价: 56.00 元

读者服务部电话: 010-64929211/64921644/84643933

发行部电话: 010-64961894

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

如有印装差错, 请与本社联系调换: 010-80497374

序 言

党的十六届五中全会确立了“安全发展”的指导原则，极大地促进了我国安全科学事业的发展，同时为安全工程学科提供了良好的发展机遇。据初步统计，到目前为止，全国开设安全工程专业的高校已达百余所，安全工程专业已成为我国高等教育中重要的新兴专业之一。

加强教材建设，是促进我国安全工程专业健康发展的重要基础工作。教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会（2004—2008年）在充分吸收和借鉴上届教指委安全工程专业教材成功编写经验的基础上，于2006年启动了“全国高校安全工程专业本科规划教材”的组织编写和出版工作。第一批15种安全工程专业本科规划教材已基本完成。在此基础上，教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会（2008—2010年）组织开发了第二批共14种规划教材，包括《安全评价》《安全法学》《安全工程专业英语》《安全监察》《消防工程概论》《安全工程概论》《安全检测与监控》《防灾减灾工程》《矿山安全工程》《交通运输安全技术》《建筑施工安全技术》《计算机在安全领域中的应用》《安全科技概论》《安全工程专业毕业设计与伦文指南》。

本套规划教材的编写力求满足安全工程专业课程体系和课程教学的新发展，立足现实，反映前沿，力求创新，既包括已经成熟并被公认的理论与学术思想，又反映安全工程学科领域具有前瞻性与代表性的最新理论、技术和方法，并借鉴吸收世界上发达国家的先进理论、理念与方法。

在本套教材开发过程中，全国数十所高等学校、科研院所的近百名专家和学者积极参与了教材的编写和审订工作，教指委秘书处、教材开发分委会和中

国劳动社会保障出版社做了大量的组织工作，在此向他们表示衷心的感谢！

本套教材的编写和出版，是我国安全工程学科在教材建设方面再次迈出的重要一步。虽然我们尽了最大努力，但仍有不足，恳请安全工程领域的专家学者和广大师生提出宝贵意见。

教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会

前 言

安全问题不仅对生命个体是至关重要的，对经济发展和社会稳定也同样产生着重要的影响。各种灾害和事故，往往造成惨重的人员伤亡，给受伤人员和死亡者亲属带来巨大的、终生难以抚平的痛苦，进而引发一系列社会问题，甚至造成社区乃至社会的不稳定，影响正常的生产和生活秩序。因此，安全生产工作既是一项经济工作，也是一项政治工作。这正是安全生产工作备受各国和地区政府以及全社会普遍重视的根本原因所在。

在我国，安全生产及其管理工作历来为党和国家所重视，也为全社会所关注。安全生产是国家的一项基本国策，也是所有企业必须贯彻执行的一项基本原则。安全生产为保障我国生产建设、经济发展和社会政治稳定发挥着越来越大的重要作用。十六大以来，党和国家进一步健全完善了安全生产方针政策和法律法规，并从体制、机制、规划、投入等方面，采取一系列举措加强安全生产；各级党委政府高度重视，加强领导、落实责任；各重点企业和广大生产经营单位依法依规、履行职责；社会各界关注支持、参与监督。党的十六届五中全会确立了“安全发展”的指导原则，六中全会把坚持和推动“安全发展”纳入构建社会主义和谐社会应遵循的原则和总体布局，从而为安全生产工作指明了方向，提供了坚实的思想理论基础和强大的精神动力。

安全监察作为安全生产管理的一种有效监督手段，对提高安全生产水平具有十分重要的意义。我国安全监察体系经过长期发展，特别是近几年的建设与发展，已经基本形成“国家监察、地方监管、企业负责”的安全生产工作责任体系，并逐步完善。

本教材共分七章，系统地介绍了安全监察的内容，主要包括安全监察概述、我国安全监察体制及运行机制、安全监察的法律法规体系、安全监察的技术环境、安全监察的技术

方法、安全监察程序和安全监察实务。总结了近几年国内外的研究成果和应用经验，努力做到理论联系实际，突出实用性的特点。

本教材由河南理工大学的景国勋教授和杨玉中副教授主笔并统稿，在编写过程中参阅了大量的有关资料，得到了多方的支持和帮助，在此一并表示衷心的感谢！

由于编者的水平所限，书中难免有不当之处，敬请读者不吝赐教！

编 者

2011 年 3 月

目 录

第一章 安全监察概述	(1)
第一节 我国实行安全生产监察的必要性	(1)
一、安全生产监察的性质	(1)
二、安全生产监察的意义	(2)
第二节 我国安全监察工作的改革	(3)
一、我国安全法律法规体系的逐步完善	(3)
二、我国安全监察体制的改革	(5)
第三节 我国各个历史时期安全生产的状况与分析	(7)
第四节 美国安全监察简介	(10)
一、主要职业安全与健康法规	(10)
二、联邦职业安全与健康监察机构	(13)
三、安全生产状况	(17)
本章小结	(18)
复习思考题	(18)
第二章 我国安全监察体制及运行机制	(19)
第一节 安全监察管理体制改革概述	(19)
一、我国安全生产监督管理体制的形成和发展	(19)
二、我国煤矿安全生产监督管理体制存在的问题及改革的指导思想和特点	(21)

第二节 安全监察管理体制的调整、机构设置与职责	(23)
一、安全监察管理体制	(23)
二、安全监察管理体制的机构设置与职责	(25)
第三节 安全监察员的条件和职责	(39)
一、安全监察员应具备的条件和要求	(39)
二、安全监察员的职责和权力	(40)
三、安全监察员的管理	(41)
第四节 安全监察队伍建设	(43)
一、搞好安全监察队伍建设的必要性和重要意义	(43)
二、安全监察队伍建设主要内容和工作方法	(44)
本章小结	(53)
复习思考题	(53)
第三章 安全监察的法律法规体系	(55)
第一节 安全监察法制建设概述	(56)
一、安全监察法制建设的发展历程	(56)
二、安全监察法制建设的重要性	(58)
第二节 煤矿安全监察法律法规的建设思路	(61)
一、安全监察必须首先解决三个认识问题	(61)
二、煤矿安全监察法律体系的基本框架	(62)
三、建立煤矿安全监察立法工作支撑系统	(63)
第三节 安全监察法制建设存在的问题及对策与建议	(70)
一、安全监察法制建设存在的问题	(70)
二、安全监察法制建设的对策与建议	(71)
本章小结	(79)
复习思考题	(79)

第四章 安全监察的技术环境	(80)
第一节 安全信息系统	(80)
一、我国安全生产信息化的发展	(81)
二、安全管理信息	(82)
三、安全管理信息系统的基本构成和设计原则	(86)
四、安全管理信息的收集、加工和传递	(91)
第二节 重大危险源辨识与管理	(96)
一、重大危险源与灾难性事件	(96)
二、重大危险源辨识	(99)
三、重大危险源评价	(105)
四、重大危险源的管理措施	(108)
第三节 安全生产教育培训	(109)
一、安全生产教育培训的基本要求	(109)
二、安全生产教育培训的对象和内容	(110)
三、安全生产教育培训的方法和形式	(114)
第四节 职业健康安全管理体系	(115)
一、职业健康安全管理体系的产生背景和发展趋势	(115)
二、职业健康安全管理体系基本运行模式与要素	(116)
三、职业健康安全管理体系建立的方法与步骤	(119)
四、职业健康安全管理体系的审核与认证	(121)
本章小结	(122)
复习思考题	(123)
第五章 安全监察的技术方法	(124)
第一节 事故源的规律研究	(124)
一、人体生物节律的研究	(124)

二、设备故障规律研究	(133)
第二节 安全监察的技术方法	(134)
一、安全监察的技术理论基础	(134)
二、安全监察的技术方法	(136)
第三节 安全监察预警	(145)
一、安全监察预警指标体系	(145)
二、安全监察预警的基本思想和模型	(151)
本章小结	(158)
复习思考题	(158)
第六章 安全监察程序	(160)
第一节 安全监察的内容、程序和手段	(160)
一、安全监察的内容	(160)
二、安全监察程序	(161)
三、安全监察手段	(162)
第二节 安全生产行政处罚	(163)
一、安全生产行政处罚概述	(163)
二、安全生产行政处罚的基本原则	(165)
三、安全生产行政处罚的基本要求	(168)
四、安全生产行政处罚的种类	(169)
五、安全生产行政处罚的管辖	(171)
六、安全生产行政处罚行为及适用	(171)
七、安全生产行政处罚程序	(175)
八、安全生产行政处罚的执行	(183)
九、行政处罚执行的方式	(183)
第三节 安全生产行政执法文书	(185)
一、安全生产行政执法文书的概念和特点	(185)

二、安全生产行政执法文书的作用	(186)
三、制作安全生产行政执法文书应具备的条件	(187)
四、安全生产行政执法文书的种类	(188)
第四节 安全生产行政救济	(189)
一、安全生产行政复议	(189)
二、安全生产行政诉讼	(198)
本章小结	(207)
复习思考题	(208)
第七章 安全监察实务	(209)
第一节 煤矿安全监察	(209)
一、煤矿安全监察体制	(209)
二、煤矿安全监察员的职责	(211)
三、煤矿安全监察的方式与内容	(212)
第二节 特种设备安全监察	(214)
一、特种设备安全监察体制	(214)
二、特种设备安全生产监察机构和监察人员的职责	(215)
三、特种设备安全监察的方式与内容	(216)
第三节 危险化学品安全监察	(217)
一、危险化学品监督管理制度	(218)
二、危险物品场所安全监察	(218)
三、危险化学品事故及应急救援	(221)
第四节 电力安全监察	(226)
一、电力安全监察概述	(226)
二、电力安全监察的原因、目的和特性	(230)
三、电力安全监察体系	(232)
四、电力安全监察职责及其例行工作	(234)

五、现场安全监察的内容和要求	(239)
第五节 信息网络安全监察	(245)
一、公共信息网络安全监察概述	(246)
二、公共信息网络安全监察工作	(249)
三、网络警察	(253)
四、信息网络安全监察执法实务	(255)
本章小结	(262)
复习思考题	(263)
参考文献	(264)
附录	(266)
附录 I 煤矿安全监察条例	(266)
附录 II 危险化学品安全管理条例	(273)
附录 III 特种设备安全监察条例	(297)
附录 IV 安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的暂行规定	(317)
附录 V 安全生产行政处罚自由裁量适用规则 (试行)	(329)
附录 VI 中华人民共和国行政处罚法	(335)
附录 VII 安全生产违法行为行政处罚办法	(345)

第一章 安全监察概述

本章学习目标

1. 掌握安全监察的性质和意义。
2. 了解我国安全监察工作的改革进程。
3. 了解我国安全生产的发展状况。
4. 了解世界上主要国家的安全监察情况。

第一节 我国实行安全生产监察的必要性

广义上说,监察是监督、检查和控制的意思。安全生产监察,是指安全生产监察机构依据安全生产法规,对生产经营单位贯彻执行安全生产法律、法规情况及安全生产条件、设备设施安全和作业场所职业卫生情况进行监察,并依法处理安全生产事故,监督、查处违法行为的执法活动。安全生产监察的主体是国家安全生产监督管理部门(包括国家煤矿安全生产监察部门)及地方各级安全生产监督管理部门,其代表国家行使安全生产监察权,对政府机关、企业、事业单位、有关单位和个体经济组织执行安全生产法的情况进行依法监督、检查,通过国家干预,纠正和惩罚违法行为。

一、安全生产监察的性质

安全生产监察从其本质而言,是行政机关的行政执法行为,其具有下列基本属性。

1. 法定性

安全生产监察的法定性主要体现在:进行安全生产监察的主体法定,我国法律规定国家和地方的安全生产监督管理部门是进行安全生产监察的职能部门,是安全

生产监察机构，其他机关、社会团体和组织不得任意进行安全生产监察；安全生产监察的程序和规则法定，由国家法律直接规定，有关行政机关在进行安全生产监察时，必须依照法定的程序和规则进行；安全生产监察的权限和职责法定，安全生产监察部门必须依照法律规定的权限和职责进行监察活动，不失职、不越权，不得任意干预企业、事业单位的具体事务；安全生产监察的对象法定，安全生产监察对象主要是进行生产经营的企业、事业单位，也包括负有安全管理职责的有关政府机关、企事业单位的主管部门、行政主管部门等。

2. 强制性

安全生产监察的强制性体现在：安全生产监察是国家强制进行的，体现国家意志，不采取自愿原则，被监察的主体不得以协议或其他任何方式规避安全生产监察；安全生产监察所依据的法律、法规、规章和标准由国家制定，强制实行，具有最高的权威性，是强行性规范。这种强制性体现了国家对安全生产的直接干预，保障了安全生产监察依法顺利进行。

3. 行政性

安全生产监察的行政性体现在：它是行政权力，又是行政职责。安全生产监察属于行政执法和行政监督的范畴，是国家和地方各级安全生产监督管理部门行使行政权力的体现，须依法行政，以保障国家行政权力的实现；同时安全生产监察也是国家赋予安全生产监督管理部门的行政职责，是其在监察生产安全方面所承担的专门职责，是其必须履行的义务，不得放弃，不得转让，不得怠于行使。

二、安全生产监察的意义

1. 加强与完善安全生产法制建设，强化安全生产法律意识

法制建设的内容是广泛的，包括安全生产立法、执法、安全生产法律意识的加强等内容。安全生产监察在法制建设中占有重要地位。通过安全生产监察，不仅可以保证法律得以切实地贯彻执行，也可以在监察中及时发现实际工作中存在的新情况、新问题，从而有利于进一步完善立法。同时，通过全方位的安全生产监察，纠正不当行为、惩处违法行为，强制生产经营单位遵守《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》），使生产经营单位认识到法的权威性和强制力，认识违法行为的后果，切实体会《安全生产法》的重要性和必要性，强化其安全生产法律意识，提高从业人员的安全素质。

2. 保护人民生命财产安全，保护安全生产环境，促进经济发展

生产事故的发生，不仅给企业发展带来不利影响，更给劳动者生命和健康带来

危害。安全生产监督管理部门依法行政,加强监督管理,严格安全生产的市场准入制度,依法规范生产经营单位的安全生产工作,对违法行为及时制裁,有利于预防和减少生产事故的发生,有效地遏制重、特大伤亡事故的发生,保护人民生命财产安全,维护安全生产环境,使生产有序、安全地进行,从而促进经济发展。

3. 保障社会稳定,实现社会和谐与公正

安全生产不仅在社会经济生活中占有重要地位,而且在社会政治生活中也占有重要地位。生产事故的频繁发生,职业危害病的蔓延,会造成重大经济损失和严重社会影响,必将危及劳动者的生存,危及企业的生存,甚至有可能危及社会的稳定,因此,安全生产问题也是重要的社会政治问题。通过安全生产监察,可以督促企业加强安全生产、劳动保护工作,严格安全资质条件,强化安全监管力度,落实安全措施,从而维护劳动者的权利,这对保障社会稳定,实现社会和谐与公正有重要的意义。

第二节 我国安全监察工作的改革

一、我国安全法律法规体系的逐步完善

新中国成立前我国就非常重视安全法律法规的建设,后来随着社会的发展,安全法律法规也随之不断健全。

1931年12月,在中国共产党领导下的革命根据地所发布的《中华苏维埃共和国劳动法》中提出了劳动保护监察准则。

1931年2月,南京国民政府曾公布《工厂检查法》,将工厂安全卫生、工厂死亡伤害等内容列入工厂检查事项,还设立了工厂检查员和主管官署制度、工厂检查员行为的限制等事项。

以上立法活动,说明安全生产监察制度在我国初露端倪。但由于当时处于战争阶段,上述法律规定并没有能够真正实施。

中华人民共和国成立后,中国人民政治协商会议通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)中提出人民政府“实行工矿检查制度,以改进工矿的安全和卫生设备”。

1950年5月,政务院批准的《中央人民政府劳动部试行组织条例》和《省、市劳动局暂行组织通则》,提出由各级劳动部门担负监督、指导各产业部门和企业劳动工作的任务。

1956年5月，国务院发布了劳动保护“三大规程”，要求“各级劳动部门必须加强经常性的监督检查工作”。

根据上述规定，我国从20世纪50年代开始逐步建立了劳动行政监督检查制度。但至改革开放前，劳动行政监督检查制度并非劳动监察制度，因为其并未在法律框架下设置，主要依靠单一的行政权施行，也没有更多的监察、处罚手段、法律救济手段。

进入改革开放时期，我国开始注重依法治国，安全生产监察制度也开始纳入法律轨道。

1980年9月，煤炭工业部发出了《建立健全安全监察机构 强化安全监察工作》的一号指令。

1982年2月，国务院发布《矿山安全条例》《矿山安全监察条例》《锅炉压力容器安全监察暂行条例》，宣布在各级劳动部门设立矿山和锅炉压力容器安全监察机构。

1983年5月，国务院批转劳动人事部、国家经贸委、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》，提出“劳动部门要尽快建立健全劳动安全监察制度，加强安全监察机构，充实安全监察干部，监督检查生产部门和企业对各项安全法规的执行情况，认真履行职责，充分发挥应有的监察作用”，由此确定了劳动安全卫生监察制度。

1983年9月，煤炭工业部颁布了《煤矿安全监察条例》，使煤矿安全监察工作实现了规范化、制度化。

1989年7月，机电部发布了《工业卫生监察规定》。

进入到20世纪90年代，我国安全生产监察制度有了很大发展，出台了多个单项劳动监察条例，明确了劳动安全生产监察职责、权限。

1990年6月，劳动部发布《漏电保护器安全监察规定》。

1991年4月，劳动部发布《客运架空索道安全运营与监察规定》。

1991年7月，建设部发布《建筑安全生产监督管理规定》。

1992年10月，化学工业部发布了《化工安全卫生监察办法》。

1992年11月，国家颁布了《中华人民共和国矿山安全法》。

1993年8月，劳动部发布了《劳动监察规定》，对劳动监察的内容作出了规定，其中规定安全生产监察职责由劳动部承担。

1994年7月，国家颁布了《中华人民共和国劳动法》（以下简称《劳动法》），其中第11章对劳动监督检查进行了专章规定，明确了劳动监督检查的法律地位，