

HANDBOOK FOR DAILY SUPERVISION
WORK OF THE TOWNSHIPS AND URBAN
SUBDISTRICTS' SAFE PRODUCTION

乡镇街道安全生产 日常监管工作指南

冯伟杰 王建林
李松伟 董国郁

主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS

浙江大学出版社

乡镇街道安全生产 日常监管工作指南

冯伟杰 王建林 李松伟 董国郁 / 主编

图书在版编目(CIP)数据

乡镇街道安全生产日常监管工作指南 / 冯伟杰等主编.
— 杭州: 浙江大学出版社, 2014. 8
ISBN 978-7-308-13599-3

I. ①乡… II. ①冯… III. ① 乡镇—安全生产—生产管理—监管制度—指南 IV. ①X92-62

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第167083号

乡镇街道安全生产日常监管工作指南

冯伟杰 王建林 李松伟 董国郁 主编

责任编辑 许佳颖

文字编辑 金佩雯

封面设计 续设计

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路148号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州尚文盛致文化策划有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 13.5

字 数 228 千

版 次 2014年8月第1版 2014年8月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-13599-3

定 价 40.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部联系方式:0571-88925591; <http://zjdxcbz.tmall.com>

编 委 会 名 单

主 编： 冯伟杰 王建林 李松伟 董国郁
编 委： 蓝福本 金荣尧 孙 苞 徐秋伟
袁永强 王 晖 柴明亮 王 琦
王伟传 李正加 王正建 陈 瑛

序

“凡事预则立，不预则废”。安全生产监督管理工作必须做到“防患于未然”，重点在于对事故的预防，变被动为主动，以安全生产系统观来解决安全生产过程中的事故预防与控制问题，减少由此引起的损失。在全面贯彻习近平总书记关于安全生产的重要指示精神，坚守红线、强化责任，坚持科学发展、安全发展之际，安全生产监管工作要做到“横向到边，纵向到底”，基层的安监工作尤为重要，如何监管、预防，是基层安全监管人员正在研究的十分重要的课题。本书作者作为基层安全生产监督管理人员，有着丰富的理论与实践经验，在基层安监工作过程中组建了一支强有力的基层安全生产专家团队，为当地政府在安全生产方面提供了非常有价值的监管建议。

全书从政府视角来审视和研究安全生产监督管理问题，对乡镇街道日常安全监管工作进行了全面系统的论述，简述了我国安全生产监督管理体制，分析了安全生产监管职责与责任追究、监督检查与隐患排查、检查实施与文书规范、制度建设与台账管理等内容。同时，以当地传化集团的亲情教育为例，倡导企业安全文化建设。

这部书凝聚着作者们的心血和智慧，也彰显了他们长期关注安全生产监管工作的使命感和责任感。该书在企业安全监管的内容方面独具特色，且通俗易懂，能让基层安监人员快速理解，易于操作。全书系统性强，内容精炼，理论联系实际，非常适合作为乡镇街道等基层单位的安全生产负责人、安全监管人员日常工作指导用书，也可作为新入伍安监人员的业务培训教材。我很高兴向广大安全生产工作者推荐这本书。

浙江省安全工程学会副会长兼秘书长
浙江工业大学安全技术与工程研究所所长



2014年5月31日

前言

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。推进安全发展，是全面贯彻落实科学发展观的必然要求。党中央、国务院历来高度重视安全生产工作，自新中国成立以来特别是改革开放以来，采取了一系列重大举措，加强安全生产工作，使我国安全生产工作取得了很大进步，事故发生率逐年下降，安全生产形势持续稳定好转。然而，随着社会进步和人民生活水平的不断提高，人民群众安全健康权益意识不断增强，对安全生产提出了更高需求。我国目前还是发展中国家，经济总量较大，但发展不平衡，发展水平总体不高，仍然处在事故多发期，生产安全事故总量依然偏大，较大事故依然高发，重特大事故时有发生，时刻威胁着人民群众的生命财产安全。这就迫切要求在进一步控制事故总量、防范遏制较大以上事故、改善职业健康环境以及促进安全发展方面，付出更多的努力。

乡镇人民政府和街道办事处处在安全生产监管的前沿防线，是最基础、最关键的监管环节，也是安全生产法规和政策落实到基层的基本保证。乡镇（街道）安全生产工作直接关系到当地人民群众的生命财产安全，直接关系到生产发展、社会稳定和生活质量，直接影响到和谐社会建设进程。做好乡镇（街道）安全监管工作意义重大，可如何做好这项工作呢？本书从乡镇（街道）安全生产监督管理的工作职责与责任追究、监督检查的实施与执法文书使用规范、制度建设与台账管理、安全监管与创新实践等多个角度，全方位地解读了乡镇（街道）安全生产工作的要点，对夯实基层安全生产工作基础、落实“属地管理”责任、提高监管水平、有效防范各类生产安全事故发生，起到了梳理和指导的作用，最后归纳并整理了乡镇（街道）相关行业（企业）安全生产检查表等参考范本，为乡镇（街道）安全监管规范化建设提供了参考。

全书由冯伟杰设计大纲并主持撰写。本书第一章由冯伟杰、李松伟编写，第二章由冯伟杰、董国郁编写，第三章由王建林、董国郁编写，第四章由冯伟杰、王建林编写，第五章由李松伟、王建林编写，第六章由冯伟杰、李松伟编写。最后由冯伟杰、王建林负责全书的统稿、修改和校对，由冯伟杰、李松伟负责全书的审阅。

本书在编写过程中，得到了浙江工业大学教育科学与技术学院、浙江省安全工程学会的各位领导和同仁们的大力支持，得到了许多安全管理行政部门的

领导、安全管理领域的专家、乡镇（街道）一线从事安全监管工作的管理人员的指导和帮助，感谢浙江省安全工程学会副会长兼秘书长、浙江工业大学安全技术与工程研究所所长李振明教授为本书作序并提出指导意见，感谢为本书的编写、校对、出版付出劳动的同仁们和朋友们。

本书的编写，参考和借鉴了一些专家学者的有关论述和研究成果，除在本书最后所附的参考文献外，有些内容未能一一注明，在此特向他们表示感谢。由于编者水平有限，书中难免存在缺点和错误，恳请有关专家和读者批评指正。

编 者

目 录

第一章 导 论	1
第一节 我国安全生产监督管理体制	1
一、综合监管与行业监管	1
二、国家监察与地方监管	4
三、政府监督与其他监督	4
第二节 乡镇街道安全监管现状与规范化建设	4
一、乡镇街道安全监管现状	4
二、乡镇街道安全生产监管规范化建设	6
第三节 安全生产监督管理的有关概念与术语	10
一、安全生产管理的有关概念	10
二、安全生产管理的有关术语	12
第二章 监管职责与责任追究	14
第一节 乡镇街道安全生产工作职责	14
一、乡镇街道安全生产工作职责	14
二、乡镇街道安全生产监督管理机构工作职责	21
三、乡镇街道其他机构安全生产工作职责	23
四、乡镇街道领导成员安全生产工作职责	23
五、乡镇（街道）安全生产监督管理人员工作职责	23
六、乡镇（街道）驻村联厂干部安全生产工作职责	24
第二节 村（社区）安全生产工作职责	25
一、村（社区）安全生产工作职责	25
二、村（社区）主要负责人安全生产工作职责	27
三、村（社区）安全生产协管员工作职责	28
第三节 企业安全生产主体责任	29
一、企业安全生产主体责任的概念	29
二、落实企业安全生产主体责任的重要性	29



三、企业安全生产主体责任的法律依据及义务	30
四、企业安全生产主体责任的主要内容	33
五、企业主要负责人安全生产工作职责	35
六、企业如何开展安全生产自查工作	37
第四节 安全生产责任追究	41
一、安全生产责任追究制度	41
二、安全生产责任追究的对象	42
三、安全生产责任追究的相关法律法规及司法解释	42
四、党纪责任	43
五、政纪责任	45
六、刑事责任	49
第三章 监督检查与隐患排查	53
第一节 安全生产监督检查概述	53
一、安全生产监督检查的概念	53
二、安全生产监督检查的内容	54
三、安全生产监督检查的基本要求	55
四、安全生产监督检查的基本原则	56
第二节 监督检查的形式和方法	58
一、安全生产监督检查的形式	58
二、安全大检查	58
三、一般性安全检查	63
四、一般监察	66
五、专门监察	67
六、事故监察	77
七、安全生产监督检查的方法	77
第三节 相关企业安全生产监督检查的内容与要求	81
一、危险化学品企业安全生产监督检查	81
二、工贸企业安全生产监督检查	82
三、其他生产经营单位安全生产监督检查	84
第四节 事故隐患排查与治理简介	85
一、名词解释	86

二、事故隐患的分类	86
三、事故隐患的属性与特征	87
四、事故隐患的生成机理和发展过程	87
五、事故隐患的判定依据	89
六、乡镇街道隐患排查治理的工作职责	90
七、乡镇街道隐患排查治理的主要内容	90
第四章 检查实施与文书规范	92
第一节 监督检查的实施	92
一、乡镇（街道）安监机构执法检查权限	92
二、乡镇（街道）安监机构执法检查程序	93
三、乡镇（街道）安监机构执法检查流程图	95
四、乡镇（街道）安监机构执法人员行为规范	95
第二节 安全生产执法文书概述	97
一、安全生产行政执法文书的概念	97
二、安全生产行政执法文书的特征	97
三、安全生产行政执法文书制作的要求	98
四、安全生产行政执法文书的种类	99
五、安全生产行政执法文书使用中应注意的问题	99
第三节 执法文书的正确使用	100
一、现场检查记录	100
二、责令整改指令书	101
三、整改复查意见书	103
四、现场处理措施决定书	105
五、安全生产违法行为查处建议书	106
第五章 制度建设与台账管理	109
第一节 乡镇街道安全生产制度建设	109
一、安全生产管理制度的概念	109
二、安全生产管理制度编制要点	110
三、安全生产制度建设的目的和意义	110
四、乡镇街道安全生产制度建设	110



第二节 乡镇街道安全生产台账管理	123
一、安全生产台账的概念	124
二、安全生产台账建设的基本要求	124
三、安全生产台账建设的基本原则	124
四、安全生产台账建立的意义	124
五、乡镇街道安全生产台账管理	125
第六章 安全监管与创新实践	141
第一节 安全生产监察中队规范化建设	141
一、指导思想	141
二、主要做法	142
第二节 安全生产网格化监管的探索与实践	146
一、活动介绍	147
二、实施背景	147
三、主要做法	147
第三节 大力推进安全生产标准化创建工作	148
一、实施背景	149
二、主要做法	149
三、作用意义	152
第四节 萧山区“百万员工大培训”活动	153
一、活动背景	153
二、主要做法	154
三、作用意义	156
第五节 传化化学集团“安全亲情教育”实践	156
一、企业介绍	157
二、实施背景	157
三、主要做法	157
四、作用意义	162
附件：乡镇街道相关行业（企业）安全生产检查表	163
参考文献	203

第一章 导 论

本章介绍了我国安全生产监督管理体制，剖析了乡镇（街道）安全生产监督管理现状和特点，提出了乡镇（街道）安全生产监管规范化建设的方法，解释了安全生产监督管理的有关概念和术语。

第一节 我国安全生产监督管理体制

安全生产监督管理主要是指政府或者其他有关组织对生产经营单位安全生产工作的监督和管理，不包括生产经营单位内部的监督和管理。

目前我国安全生产监督管理的体制是：综合监管与行业监管相结合、国家监察与地方监管相结合、政府监督与其他监督相结合的格局。

一、综合监管与行业监管

（一）综合监管

国家安全生产监督管理总局是国务院主管安全生产综合监督的直属机构，依法对全国安全生产实施综合监督管理。根据国发〔2005〕11号文件规定，其主要职责包括以下几项。

（1）承担国务院安全生产委员会办公室的工作。具体职责是：研究提出安全生产重大方针政策和重要措施的建议；监督检查、指导协调国务院有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府的安全生产工作；组织国务院安全生产大检查和专项督查；参与研究有关部门在产业政策、资金投入、科技发展



等工作中涉及安全生产的相关工作；负责组织国务院特别重大事故调查处理和办理结案工作；组织协调特别重大事故应急救援工作；指导协调全国安全生产行政执法工作；承办国务院安全生产委员会召开的会议和重要活动，督促检查国务院安全生产委员会会议决定事项的贯彻落实情况。

(2) 综合监督管理全国安全生产工作。组织起草安全生产方面的综合性法律和行政法规，制定发布工矿商贸行业及有关综合性安全生产规章，研究拟订安全生产方针政策和工矿商贸安全生产标准、规程，并组织实施。负责职责范围内非煤矿山企业和危险化学品、烟花爆竹生产企业安全生产许可证的颁发和管理工作。

(3) 依法行使国家安全生产综合监督管理职权，按照分级、属地原则，指导、协调和监督有关部门安全生产监督管理工作，对地方安全生产监督管理部门进行业务指导；制定全国安全生产发展规划；定期分析和预测全国安全生产形势，研究、协调和解决安全生产中的重大问题。

(4) 负责发布全国安全生产信息，综合管理全国生产安全伤亡事故调度统计和安全生产行政执法分析工作；依法组织、协调特大和特别重大事故的调查处理工作，并监督事故查处的落实情况；组织、指挥和协调安全生产应急救援工作。

(5) 负责综合监督管理危险化学品和烟花爆竹安全生产工作。

(6) 指导、协调全国和各省、自治区、直辖市安全生产检测检验工作；组织实施对工矿商贸生产经营单位安全生产条件和有关设备（特种设备除外）进行检测检验、安全评价、安全培训、安全咨询等社会中介组织的资质管理工作，并进行监督检查。

(7) 组织、指导全国和各省、自治区、直辖市安全生产宣传教育工作，负责安全生产监督管理人员的安全培训、考核工作，依法组织、指导并监督特种作业人员（煤矿特种作业人员、特种设备作业人员除外）的考核工作和工矿商贸生产经营单位主要经营管理者、安全生产管理人员的安全资格考核工作（煤矿矿长安全资格除外）；监督检查工矿商贸生产经营单位安全培训

工作。

(8) 负责监督管理中央管理的工矿商贸生产经营单位安全生产工作，依法监督工矿商贸生产经营单位贯彻执行安全生产法律、法规情况及其安全生产条件和有关设备（特种设备除外）、材料、劳动防护用品的安全生产管理工作。

(9) 依法监督检查职责范围内新建、改建、扩建工程项目的安全设施与

主体工程同时设计、同时施工、同时投产使用情况；依法监督检查工矿商贸生产经营单位作业场所（煤矿作业场所除外）职业卫生情况，负责职业卫生安全许可证的颁发管理工作；监督检查重大危险源监控、重大事故隐患的整改工作，依法查处不具备安全生产条件的工矿商贸生产经营单位。

（10）组织拟订安全生产科技规划，组织、指导和协调相关部门和单位开展安全生产重大科学技术研究和技术示范工作。

（11）组织实施注册安全工程师执业资格制度，监督和指导注册安全工程师执业资格考试和注册工作。

（12）组织开展与外国政府、国际组织及民间组织安全生产方面的国际交流与合作。

（13）承办国务院、国务院安全生产委员会交办的其他事项。

（二）行业监管

公安、交通铁路、民航、水利、电监、建设、国防科技、质检、环保等国务院有关部门分别对交通、铁路、民航、水利、电力、建筑、国防工业、特种设备、核安全等行业和领域的安全生产工作负责监督管理，即行业监管。例如，按照《中华人民共和国建筑法》和国务院关于住房和城乡建设部“三定”方案的规定，由住房和城乡建设部负责房屋等建筑工程的安全生产的监督管理。

《中华人民共和国安全生产法》规定，国家安全生产监督管理总局依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府负责安全生产监督管理的部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。

国务院有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关的安全生产工作实施监督管理。

此外，为了加强国家对整个安全生产工作的领导，加强综合监管与行业监管之间的协调配合，国务院成立了安全生产委员会，设立国务院安全生产委员会办公室，其办公室工作由国家安全生产监督管理总局承担。国务院安全生产委员会办公室具体职责之一就是研究提出安全生产重大方针政策和重要措施的建议，监督检查、指导协调国务院有关部门和各省、自治区、直辖市人民政府的安全生产工作。各省、自治区、直辖市人民政府，设区的市级



人民政府和县（市、区）人民政府也建立了相应的安全生产委员会。通过安全生产委员会的作用，对安全生产的监督管理起到了相互协调、相互配合的作用，大大加强了安全生产的监督管理工作。

二、国家监察与地方监管

除了综合监管与行业监管之外，针对某些危险性较高的特殊领域，国家为了加强安全生产监督管理工作，专门建立了国家监察机构。如煤矿，国家专门建立了垂直管理的煤矿安全监察机构，国家设立国家煤矿安全监察局，各省设立省级煤矿安全监察局，省级煤矿安全监察局下设分局，监察机构与地方政府没有任何关系，财、权、物全部由中央负责，避免实行监察过程中受地方政府的干扰。还有其他情况，如交通运输部门的水上交通监管，一方面由交通运输部海事局设立垂直监管机构，如长江等重要水域都设立港务局，直接由海事局领导；另一方面有些水上监管机构，行政上归地方政府领导，业务上归海事局指导，实行垂直与分级相结合的监管方式。特种设备的监察实行省以下垂直管理的体制。

三、政府监督与其他监督

生产经营单位是本单位安全生产的责任主体，各级人民政府对本行政区域内的安全生产工作负责。政府监督主要有：安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门，监察部门。

其他方面的监督主要有：安全生产中介机构的监督，社会公众的监督，工会的监督，新闻媒体的监督，居民委员会、村民委员会等组织的监督。

第二节 乡镇街道安全监管现状与规范化建设

一、乡镇街道安全监管现状

（一）思想认识不够

当前，仍有少数乡镇（街道）领导干部对安全生产工作的重要性认识不够，

抓经济、重政绩，安全管理相对薄弱，导致对安全生产工作的人、财、物投入不足，工作被动；一些从事安全管理的人员存在侥幸心理，认为安全事故发生存在很大的偶然性，放松管理，听之任之。

（二）监管体制不顺

乡镇（街道）安监办实行双重管理模式，业务上接受上级业务主管部门的指导，行政关系隶属乡镇（街道）序列，这种双重管理体制直接导致行政管理与业务指导相脱节。由于抓安全工作难出政绩，少数乡镇（街道）领导对安全生产工作，“说起来重要，做起来次要，忙起来不要”，上面盯得紧就抓一下，平时很少顾及，有些领导重视的是事后“救火”，执法中存在地方保护主义的倾向。

（三）监管力量不足

目前，各地的乡镇（街道）虽然都成立了安办、安监办、安监站（所），但安监办没有专项编制（或挂靠经发办，或没有专职人员），人员大多来自其他部门，且兼职较多，不能专职于安监工作，使安全生产工作缺乏系统性和连续性；加之安监人员待遇偏低、责任大，工作缺乏积极性，导致安监人员流动性大，队伍不稳定，影响了安监队伍的整体实力。同时，乡镇（街道）安全监管人员既要做到上传下达，又要开展宣传教育，抓好隐患整改督查，面对面广、量大的安全监管工作，凸显编制少、监管力量不足的软肋。此外，由于安全监管工作涉及煤矿、建筑、化工、机械工程、医学（职业卫生）、法律等专业技术知识，安全监管机构特别是乡镇（街道）安全监管机构成立时间晚，现在岗在职人员多数是从其他部门抽调组成的，专业技术人才缺乏，安全监管综合业务能力有待进一步提高。

（四）监管手段落后

一方面，部分乡镇（街道）普遍存在负债多、经费不足的问题，自身财力仅能保持运转，拿不出更多的资金投入安全监管工作；另一方面，少数乡镇（街道）领导对安全生产工作不够重视，安全生产投入不足，缺少必要的安全监察设备和设施。安全监管人员在检查过程中，监管手段主要靠眼看、鼻闻、手摸，特别是在接到事故报告后，由于无专用车辆，无法第一时间赶赴事故现场。



（五）企业安全基础脆弱

企业安全基础脆弱的主要原因有以下几点。①先天不足。大部分的企业未进行建设项目安全设施“三同时”，存在先天不足。②投入较少。有的企业图省钱，舍不得投入，购买淘汰的旧设备，由于这些设备安全等级差，老化严重，带病运行，极易引发安全事故。③隐患较多。有的企业生产条件简陋，每次检查都会发现不少事故隐患，这些隐患尚未得到整改，新的隐患又出现了。④业主不重视。重生产、轻安全的思想较为突出，不懂安全生产法律法规，盲目指挥、强令冒险作业；企业无规章制度，家庭作坊式的管理模式依然存在。⑤职工不懂安全。企业安全培训流于形式，新职工三级安全教育没有具体内容，加之部分职工文化程度不高，安全意识淡薄，不懂得安全操作和自身防范，盲目作业、违章作业现象严重。

二、乡镇街道安全生产监管规范化建设

乡镇（街道）作为安全生产监管工作的最前沿阵地和窗口，其作用发挥如何，直接关系到安全生产监管工作能否得到全面贯彻落实。加强乡镇（街道）安全生产监管规范化建设，是强化安全生产基层基础的重要前提，有利于提高基层安全生产监管水平，树立安全生产监督管理机构的良好形象。

（一）健全监管机构，构建监管体系

（1）建立健全乡镇（街道）安全生产监管协调机构。乡镇（街道）应建立安全生产委员会，乡镇（街道）安全生产委员会是乡镇（街道）的非常设议事协调机构，委员会主任由行政第一负责人担任，成员由分管负责人、专兼职安全监管人员和相关部门负责人组成。主要职能是在乡镇（街道）党委、政府领导下，全面指导和组织协调行政区域安全生产工作，统筹领导乡镇（街道）其他安全生产专项议事协调机构工作。乡镇（街道）安全生产委员会可下设安全生产委员会办公室，其日常工作由乡镇（街道）安全生产管理办公室（安监办）负责。

（2）建立健全乡镇（街道）安全生产管理部门。乡镇（街道）要设置安全监管部门，名称统一为安全生产管理办公室（简称“安监办”，与安全生产监察中队是一个机构，两块牌子，安监办主任可兼任安监中队长）。安监办要做到“八有”，即有职能，有岗位，有人员，有牌子，有印章，有固定的办公场所，有工作经费，有与工作任务相适应的交通、通讯、事故应急救援、