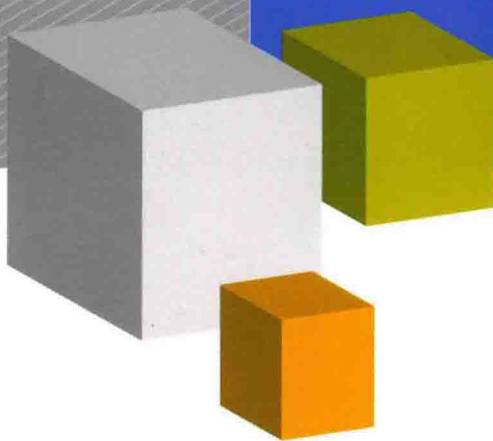




中小企业安全生产培训教材

中小企业安全生产 管理指南

刘衍胜 曲世惠 主编



气象出版社
China Meteorological Press

前言

中小企业安全生产管理指南

刘衍胜 曲世惠 主编

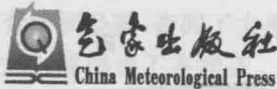
《中小企业安全生产管理指南》一书，由刘衍胜、曲世惠主编，青岛东方盛安技术有限公司、中国职业安全健康协会青岛分会、中国安全生产科学研究院青岛办事处、中国职业安全健康协会安全生产研究中心驻山东办事处等单位共同编写。本书以《中华人民共和国安全生产法》、《山东省安全生产条例》、《山东省生产经营单位安全生产主体责任规定》等法律法规为依据，结合中小企业安全生产管理的实际情况，从中小企业安全生产管理现状的角度，将书写的安全生产知识内容分解组合，编写成中小企业安全生产法律法规、安全生产管理制度、安全生产管理方式方法、安全生产监督管理内容以及典型事故案例等几个板块，既介绍中小企业安全生产管理应当“管什么”、“怎么管”，又介绍中小企业安全生产管理应当“管到什么程度”的内容，对中小企业安全生产管理明确工作重点，提供正确方法，具有很强的指导意义。

本书以系统安全观为指导，针对中小企业实际情况不同，涉及面广、数量众多、安全生产现状参差不齐的实际状况，从中小企业安全生产管理现状的角度，将书写的安全生产知识内容分解组合，编写成中小企业安全生产法律法规、安全生产管理制度、安全生产管理方式方法、安全生产监督管理内容以及典型事故案例等几个板块，既介绍中小企业安全生产管理应当“管什么”、“怎么管”，又介绍中小企业安全生产管理应当“管到什么程度”的内容，对中小企业安全生产管理明确工作重点，提供正确方法，具有很强的指导意义。

本书以系统安全观为指导，针对中小企业实际情况不同，涉及面广、数量众多、安全生产现状参差不齐的实际状况，从中小企业安全生产管理现状的角度，将书写的安全生产知识内容分解组合，编写成中小企业安全生产法律法规、安全生产管理制度、安全生产管理方式方法、安全生产监督管理内容以及典型事故案例等几个板块，既介绍中小企业安全生产管理应当“管什么”、“怎么管”，又介绍中小企业安全生产管理应当“管到什么程度”的内容，对中小企业安全生产管理明确工作重点，提供正确方法，具有很强的指导意义。

本书以系统安全观为指导，针对中小企业实际情况不同，涉及面广、数量众多、安全生产现状参差不齐的实际状况，从中小企业安全生产管理现状的角度，将书写的安全生产知识内容分解组合，编写成中小企业安全生产法律法规、安全生产管理制度、安全生产管理方式方法、安全生产监督管理内容以及典型事故案例等几个板块，既介绍中小企业安全生产管理应当“管什么”、“怎么管”，又介绍中小企业安全生产管理应当“管到什么程度”的内容，对中小企业安全生产管理明确工作重点，提供正确方法，具有很强的指导意义。

本书以系统安全观为指导，针对中小企业实际情况不同，涉及面广、数量众多、安全生产现状参差不齐的实际状况，从中小企业安全生产管理现状的角度，将书写的安全生产知识内容分解组合，编写成中小企业安全生产法律法规、安全生产管理制度、安全生产管理方式方法、安全生产监督管理内容以及典型事故案例等几个板块，既介绍中小企业安全生产管理应当“管什么”、“怎么管”，又介绍中小企业安全生产管理应当“管到什么程度”的内容，对中小企业安全生产管理明确工作重点，提供正确方法，具有很强的指导意义。



图书在版编目(CIP)数据

中小企业安全生产管理指南/刘衍胜,曲世惠主编.
北京:气象出版社,2012.6

ISBN 978-7-5029-5515-1

I. ①中… II. ①刘… ②曲… III. ①中小企业-
安全生产-安全管理-指南 IV. ①X931-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 126799 号

出版发行:气象出版社

地址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总编室:010-68407112

网址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:彭淑凡 张盼娟

封面设计:燕 彤

印刷:北京奥鑫印刷厂

开本:787 mm×1092 mm 1/16

字数:314 千字

版次:2012 年 7 月第 1 版

定价:22.00 元

邮政编码:100081

发行部:010-68407948

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终审:章澄昌

责任技编:吴庭芳

印张:12.25

印次:2012 年 7 月第 1 次印刷

前言

随着我国非公有制经济的迅速发展,中小企业作为生产经营单位的重要组成部分,已经成为社会主义市场经济的“半壁江山”。据 2011 年的统计,全国在工商管理部门注册登记的中小企业大约有 1000 万家,占全部注册登记企业总数的 90% 以上。中小企业在繁荣城乡经济、扩大就业渠道、改善人民生活、优化经济结构、增加财政收入、促进经济发展等方面,发挥着越来越重要的作用。但不能不看到,中小企业在为国民经济持续快速发展和社会稳定作出重大贡献的同时,也存在着一些不容忽视的问题,其中,由于受到生产力总体发展水平不高的制约,内部安全管理相对落后,从业人员安全素质偏低,安全生产工作“无人管”、“不会管”、“管不好”的问题十分突出,已经严重影响中小企业的健康发展。

如何让中小企业明确安全生产义务,自觉承担安全生产责任,切实搞好安全生产管理,有效消除安全生产隐患,大力降低职业危害,将安全生产水平提升到一个新层次,已经成为中小企业面临的迫切任务,也是政府安全生产监管部门不容忽视的重要工作。

受有关部门的委托,青岛东方盛安全技术有限公司、中国职业安全健康协会青岛代表处、中国安全生产科学研究院青岛办事处、中国职业安全健康协会安全评价中心驻山东办事处等单位长期对中小企业安全生产状况进行密切关注,组织有关专家学者进行了广泛调研,对中小企业安全生产急需的相关内容进行了全面梳理,形成了能够指导中小企业安全生产管理的内容框架,并深化扩展成为本书的章节结构。

本书以系统安全观为指导,针对中小企业性质不同、涉及面广、数量众多、安全生产状况参差不齐的实际状况,从中小企业安全生产管理指南的角度,将丰富的安全生产知识内容分解组合,编写成中小企业安全生产法律法规、安全生产管理规章制度、安全生产管理方式方法、安全生产技术管理内容以及典型事故案例等几个板块,既介绍中小企业安全生产管理应当“管哪些”、“怎样管”,又介绍中小企业安全生产管理应当“管到什么程度”的内容,对中小企业安全生产管理明确工作重点、提供正确方法,具有很强的指导意义。

本书本着科学、系统、实用的原则,按照中小企业安全生产管理人员(主要负责人)培训教材和工具书的标准,努力形成内容丰富、思路清晰、结构严谨、层次分明的中小企业安全生产管理知识体系。本书由刘衍胜、曲世惠主编,林国文、李适、张虎、王怡范、汪洋、丛杰、王家茂、王冬梅、包益海、宋建青、王安诺、任献文、薛智光、刘祖建、荣春霞、王学显、原永梅、杨兴华、崔贤光、赵希龙、陈兵、张佰生、冯金泉、王洪村、张士森、董磊磊等编写。本书调研编写过程中得到了烟台市安全生产监督管理局、青岛市安全生产监督管理局、青岛市安全生产协会、四川省德阳市安全生产监督管理局、威海市安全生产监督管理局、聊城市安全生产监督管理局等众多单位的大力支持,参考了很多生产经营单位安全教育培训经验,查阅了大量的书籍和文献,在此一并致谢。

由于编者水平所限,书中不当之处,请读者不吝指正。

编者

2012 年 6 月

目 录

前 言	
第一章 中小企业安全生产管理概论	1
第一节 中小企业基本知识	1
第二节 中小企业安全生产状况	6
第三节 安全生产方针政策与法律法规	8
第四节 安全生产行政许可	16
第五节 安全生产监督管理	21
第二章 中小企业安全生产管理基本内容	24
第一节 安全生产组织保障	24
第二节 安全生产通用规章制度	26
第三节 从业人员安全培训教育	30
第四节 设备设施安全管理	35
第五节 职业卫生管理	42
第六节 安全生产检查	59
第七节 事故隐患排查治理	64
第八节 安全生产投入和风险抵押金	66
第九节 劳动防护用品管理	71
第三章 中小企业常用安全生产管理办法	75
第一节 危险有害因素辨识	75
第二节 安全评价	78
第三节 重大危险源管理	88
第四节 安全生产标准化	96
第五节 职业健康安全管理体系	104
第四章 生产安全事故应急救援与调查处理	114
第一节 生产安全事故一般知识	114
第二节 事故应急救援	118

第三节 生产安全事故报告和调查处理·····	125
第五章 中小企业常用安全技术管理简介·····	132
第一节 机械安全技术管理·····	132
第二节 电气安全技术管理·····	139
第三节 危险化学品安全技术管理·····	154
第四节 防火防爆安全技术管理·····	161
第六章 典型事故案例分析·····	172
附录 常用安全生产法律法规目录·····	187

第一章 中小企业安全生产管理概论

中小企业是生产经营单位的重要组成部分,为我国国民经济持续快速发展和社会稳定发挥着越来越重要的作用,但在安全生产领域却存在着不容忽视的问题,离标准化、规范化的要求还有很大的差距。如何让中小企业自觉承担生产经营单位的安全生产主体责任、按照自身实际情况搞好安全生产管理,对改变重生产轻安全、安全生产无人过问的现象,实现安全发展至关重要。

第一节 中小企业基本知识

改革开放以来,我国中小企业发展迅速,在繁荣城乡经济、扩大就业渠道、改善人民生活、优化经济结构、增加财政收入、促进经济发展等方面,发挥了十分重要的作用,已经成为我国社会主义市场经济的“半壁江山”。

一、中小企业划型标准

2011年6月18日,为贯彻落实《中华人民共和国中小企业促进法》(以下简称《中小企业促进法》)和《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》(国发[2009]36号),工业和信息化部、国家统计局、发展改革委、财政部研究制定了《中小企业划型标准规定》,并经国务院同意印发执行。原国家经贸委、原国家计委、财政部和国家统计局2003年颁布的《中小企业标准暂行规定》同时废止。

中小企业划分为中型、小型、微型三种类型,具体标准根据企业从业人员、营业收入、资产总额等指标,结合行业特点制定。

规定适用的行业包括:农、林、牧、渔业,工业(包括采矿业,制造业,电力、热力、燃气及水生产和供应业),建筑业,批发业,零售业,交通运输业(不含铁路运输业),仓储业,邮政业,住宿业,餐饮业,信息传输业(包括电信、互联网和相关服务),软件和信息技术服务业,房地产开发经营,物业管理,租赁和商务服务业,其他未列明行业(包括科学研究和技术服务业,水利、环境和公共设施管理业,居民服务、修理和其他服务业,社会工作,文化、体育和娱乐业等)。各行业划型标准为:

(1)农、林、牧、渔业。营业收入20000万元以下的为中小微型企业。其中,营业收入500万元及以上的为中型企业,营业收入50万元及以上的为小型企业,营业收入50万元以下的为微型企业。

(2)工业。从业人员1000人以下或营业收入40000万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员300人及以上,且营业收入2000万元及以上的为中型企业;从业人员20人及以上,且营业收入300万元及以上的为小型企业;从业人员20人以下或营业收入300万元以下的为微型企业。

(3) 建筑业。营业收入 80000 万元以下或资产总额 80000 万元以下的为中小微型企业。其中,营业收入 6000 万元及以上,且资产总额 5000 万元及以上的为中型企业;营业收入 300 万元及以上,且资产总额 300 万元及以上的为小型企业;营业收入 300 万元以下或资产总额 300 万元以下的为微型企业。

(4) 批发业。从业人员 200 人以下或营业收入 40000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 20 人及以上,且营业收入 5000 万元及以上的为中型企业;从业人员 5 人及以上,且营业收入 1000 万元及以上的为小型企业;从业人员 5 人以下或营业收入 1000 万元以下的为微型企业。

(5) 零售业。从业人员 300 人以下或营业收入 20000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 50 人及以上,且营业收入 500 万元及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上,且营业收入 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(6) 交通运输业。从业人员 1000 人以下或营业收入 30000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 300 人及以上,且营业收入 3000 万元及以上的为中型企业;从业人员 20 人及以上,且营业收入 200 万元及以上的为小型企业;从业人员 20 人以下或营业收入 200 万元以下的为微型企业。

(7) 仓储业。从业人员 200 人以下或营业收入 30000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上,且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业;从业人员 20 人及以上,且营业收入 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 20 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(8) 邮政业。从业人员 1000 人以下或营业收入 30000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 300 人及以上,且营业收入 2000 万元及以上的为中型企业;从业人员 20 人及以上,且营业收入 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 20 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(9) 住宿业。从业人员 300 人以下或营业收入 10000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上,且营业收入 2000 万元及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上,且营业收入 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(10) 餐饮业。从业人员 300 人以下或营业收入 10000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上,且营业收入 2000 万元及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上,且营业收入 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(11) 信息传输业。从业人员 2000 人以下或营业收入 100000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上,且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上,且营业收入 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下或营业收入 100 万元以下的为微型企业。

(12) 软件和信息技术服务业。从业人员 300 人以下或营业收入 10000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上,且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上,且营业收入 50 万元及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下或营业收入 50 万元以下的为微型企业。

(13)房地产开发经营。营业收入 200000 万元以下或资产总额 10000 万元以下的为中小微型企业。其中,营业收入 1000 万元及以上,且资产总额 5000 万元及以上的为中型企业;营业收入 100 万元及以上,且资产总额 2000 万元及以上的为小型企业;营业收入 100 万元以下或资产总额 2000 万元以下的为微型企业。

(14)物业管理。从业人员 1000 人以下或营业收入 5000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 300 人及以上,且营业收入 1000 万元及以上的为中型企业;从业人员 100 人及以上,且营业收入 500 万元及以上的为小型企业;从业人员 100 人以下或营业收入 500 万元以下的为微型企业。

(15)租赁和商务服务业。从业人员 300 人以下或资产总额 120000 万元以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上,且资产总额 8000 万元及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上,且资产总额 100 万元及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下或资产总额 100 万元以下的为微型企业。

(16)其他未列明行业。从业人员 300 人以下的为中小微型企业。其中,从业人员 100 人及以上的为中型企业;从业人员 10 人及以上的为小型企业;从业人员 10 人以下的为微型企业。

二、中小企业生产经营特点

中小企业与大型企业相比,具有规模小、市场适应强、市场反应快捷、富有创新精神等优势。

(一)企业规模小,经营灵活

中小企业的首要特征之一是企业规模小、经营决策权高度集中,特别是小企业,基本上都是一户一户自主经营,使资本追求利润的动力完全体现在经营的积极性上。由于经营者对千变万化的市场反应灵敏,所有权与经营管理权合一,因此,这种经营方式既可以节约所有者的监督成本,又有利于企业快速作出决策。

(二)企业组织结构简单,便于对员工进行激励

中小企业员工人数较少,组织结构简单,便于企业对员工进行有效的激励,在经营决策和人员激励上具有较大的弹性和灵活性,因而能对不断变化的市场作出迅速反应。当有些大公司和跨国企业在世界经济不景气的情况下不得不压缩生产规模的时候,中小企业却能够不断调整经营方向和产品结构,发挥企业小、动力大、机制灵活且有效率的优点,获得新的发展。

(三)品种适应多样的消费需求

一般来讲,大批量、单一化的产品生产才能充分发挥巨额投资的装备技术优势,但大批量的单一品种只能满足社会生产和人们日常生活中一些主要方面需求,当出现某些小批量的个性化需求时,大企业往往束手无策。因此,面对当今时代人们越来越突出个性的消费需求的特点,消费品生产已从大批量、单一化转向小批量、多样化。虽然中小企业作为个体,普遍存在经营品种单一、生产能力较低的缺点,但从整体上看,由于它们数量大、零售网点多、行业和地域分布面广,具有贴近市场、靠近顾客、机制灵活、反应快捷的经营优势的特点,因此,有利于适应多姿多态、千变万化的消费需求,特别是在零售商业领域,居民日常零星的、多种多样的消费需求都可以通过千家万户中小企业灵活的服务方式得到满足。

三、中小企业发展的促进措施

中小企业是我国国民经济和社会发展的力量,促进中小企业发展,是保持国民经济平稳较快发展的重要基础,是关系民生和社会稳定的重大战略任务。促进中小企业平稳健康发展是我国长期坚持的重要方针。为促进中小企业发展,国家出台了一系列法律、政策措施:2003 年国家出台实施了《中小企业促进法》;2005 年国务院出台了《关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》;为应对国际金融危机,2009 年国务院出台了《关于进一步促进中小企业发展的若干意见》。随着一系列法律和政策措施的出台,中小企业发展的相关法律、政策和市场环境在逐步完善和改善。

(一) 法律措施

《中小企业促进法》明确了以下符合国际通行做法的扶持促进中小企业发展的法律措施。

(1)明确了扶持中小企业发展的资金来源问题。在中央财政预算中设立中小企业科目,安排扶持中小企业发展的专项资金,并以此资金为基础,设立中小企业发展基金,重点支持中小企业的创立、信用担保、技术创新、专业化协作与发展以及服务体系建设等。法律还规定地方人民政府应为中小企业提供财政支持。

(2)着力于缓解中小企业融资难的问题。法律分别对中国人民银行、金融机构、商业银行,以及国家政策性银行在加强信贷政策指导、改进金融服务、调整信贷结构、采取多种形式为中小企业提供金融服务等方面作了规定。法律还对拓宽中小企业直接融资渠道、推进中小企业信用制度建设、推动和组织建立中小企业信用担保体系等提出了要求,以求通过社会各个方面的共同努力,逐步形成促进中小企业发展的金融支持体系。

(3)提出了促进中小企业发展的税收优惠措施。法律规定“国家通过税收政策鼓励各类依法设立的风险投资机构增加对中小企业的投资”,对失业人员、残疾人员创业以及创办高新技术企业和在少数民族地区、贫困地区创办企业,均制定了减免税收的措施。

(4)明确了建立健全中小企业社会化服务体系。法律规定,政府根据实际需要扶持建立的中小企业服务机构,应当为中小企业提供优质服务;中小企业服务机构应当充分利用计算机网络等先进手段,逐步建立健全向全社会开放的信息系统;国家鼓励有关机构、大专院校培训中小企业经营管理及生产技术等方面的人员,提高中小企业营销水平、管理水平和技术水平等。

(二) 政策措施

2009 年《国务院关于进一步促进中小企业发展的若干意见》中的主要政策包括以下方面。

1. 进一步营造有利于中小企业发展的良好环境

完善中小企业政策法律体系和政府采购支持中小企业的有关制度,落实扶持中小企业发展的政策措施,清理不利于中小企业发展的法律法规和规章制度。完善制定政府采购扶持中小企业发展的具体办法,提高采购中小企业货物、工程和服务的比例。进一步提高政府采购信息发布透明度,完善政府公共服务外包制度,为中小企业创造更多的参与机会。

加强对中小企业的权益保护,构建和谐劳动关系。采取切实有效措施,加大对劳动密集型中小企业的支持,鼓励中小企业不裁员、少裁员,稳定和增加就业岗位。中小企业可与职工就工资、工时、劳动定额进行协商,符合条件的,可向当地人力资源社会保障部门申请实行综合计算工时和不定工作制。

2. 切实缓解中小企业融资困难

全面落实支持中小企业发展的金融政策。完善小企业信贷考核体系,提高小企业贷款呆账

核销效率,建立完善信贷人员尽职免责机制。鼓励建立小企业贷款风险补偿基金,对金融机构发放小企业贷款按增量给予适度补助,对小企业不良贷款损失给予适度风险补偿。加强和改善对中小企业的金融服务,进一步拓宽中小企业融资渠道,加快创业板市场建设,完善中小企业上市育成机制,扩大中小企业上市规模,增加直接融资。完善创业投资和融资租赁政策,大力发展创业投资和融资租赁企业。

完善中小企业信用担保体系,发挥信用信息服务在中小企业融资中的作用。推进中小企业信用制度建设,建立和完善中小企业信用信息征集机制和评价体系,提高中小企业的融资信用等级。完善个人和企业征信系统,为中小企业融资提供方便快速的查询服务。构建守信受益、失信惩戒的信用约束机制,增强中小企业信用意识。

3. 加大对中小企业的财税扶持力度

加大财政资金支持力度。逐步扩大中央财政预算扶持中小企业发展的专项资金规模,重点支持中小企业技术创新、结构调整、节能减排、开拓市场、扩大就业,以及改善对中小企业的公共服务。加快设立国家中小企业发展基金,发挥财政资金的引导作用,带动社会资金支持中小企业发展。地方财政也要加大对中小企业的支持力度。

进一步减轻中小企业社会负担。凡未按规定权限和程序批准的行政事业性收费项目和政府性基金项目,均一律取消。全面清理整顿涉及中小企业的收费,重点是行政许可和强制准入的中介服务收费、具有垄断性的经营服务收费。能免则免,能减则减,能缓则缓。

4. 加快中小企业技术进步和结构调整

支持中小企业提高技术创新能力和产品质量。支持中小企业加大研发投入,开发先进适用的技术、工艺和设备,研制适销对路的新产品,提高产品质量。加强产学研联合和资源整合,加强知识产权保护,重点在轻工、纺织、电子等行业推进品牌建设,引导和支持中小企业创建自主品牌。按照重点产业调整和振兴规划要求,支持中小企业采用新技术、新工艺、新设备、新材料进行技术改造。中央预算内技术改造专项投资中,要安排中小企业技术改造资金,地方政府也要安排中小企业技术改造专项资金。中小企业的固定资产由于技术进步原因需加速折旧的,可按规定缩短折旧年限或者采取加速折旧的方法。

推进中小企业节能减排和清洁生产。促进重点节能减排技术和高效节能环保产品、设备在中小企业的推广应用。按照发展循环经济的要求,鼓励中小企业间资源循环利用。鼓励专业服务机构为中小企业提供合同能源管理、节能设备租赁等服务。鼓励大型企业通过专业分工、服务外包、订单生产等方式,加强与中小企业的协作配套,积极向中小企业提供技术、人才、设备、资金支持,及时支付货款和服务费用。

按照布局合理、特色鲜明、用地集约、生态环保的原则,支持培育一批重点示范产业集群。加强产业集群环境建设,改善产业集聚条件,完善服务功能,壮大龙头骨干企业,延长产业链,提高专业化协作水平。鼓励东部地区先进的中小企业通过收购、兼并、重组、联营等多种形式,加强与中西部地区中小企业的合作,实现产业有序转移鼓励支持中小企业在科技研发、工业设计、技术咨询、信息服务、现代物流等生产性服务业领域发展。积极促进中小企业在软件开发、服务外包、网络动漫、广告创意、电子商务等新兴领域拓展,扩大就业渠道,培育新的经济增长点。

5. 支持中小企业开拓市场

支持引导中小企业积极开拓国内市场并提高自身市场开拓能力。引导中小企业加强市场分析预测,把握市场机遇,增强质量、品牌和营销意识,改善售后服务,提高市场竞争力。提升和改造商贸流通业,推广连锁经营、特许经营等现代经营方式和新型业态,帮助和鼓励中小企

业采用电子商务,降低市场开拓成本。支持餐饮、旅游、休闲、家政、物业、社区服务等行业拓展服务领域,创新服务方式,促进扩大消费。

6. 努力改进对中小企业的服务

加强统筹规划,完善服务网络和服务设施,积极培育各级中小企业综合服务机构。通过资格认定、业务委托、奖励等方式,发挥工商联以及行业协会(商会)和综合服务机构的作用,引导和带动专业服务机构的发展。建立和完善财政补助机制,支持服务机构开展信息、培训、技术、创业、质量检验、企业管理等服务。

通过引导社会投资、财政资金支持等多种方式,重点支持在轻工、纺织、电子信息等领域建设一批产品研发、检验检测、技术推广等公共服务平台。支持小企业创业基地建设,改善创业和发展环境。鼓励高等院校、科研院所、企业技术中心开放科技资源,开展共性关键技术研究,提高服务中小企业的水平。完善中小企业信息服务网络,加快发展政策解读、技术推广、人才交流、业务培训和市场营销等重点信息服务。

7. 提高中小企业经营管理水平

引导和支持中小企业加强管理。支持培育中小企业管理咨询机构,开展管理咨询活动。引导中小企业加强基础管理,强化营销和风险管理,完善治理结构,推进管理创新,提高经营管理水平。督促中小企业苦练内功、降本增效,严格遵守安全、环保、质量、卫生、劳动保障等法律法规,诚实守信经营,履行社会责任。大力开展对中小企业各类人员的培训,加大财政支持力度,充分发挥行业协会(商会)、中小企业培训机构的作用,广泛采用网络技术等手段,开展政策法规、企业管理、市场营销、专业技能、客户服务等各类培训。高度重视对企业经营管理者的培训,在3年内选择100万家成长型中小企业,对其经营管理者实施全面培训。

第二节 中小企业安全生产状况

从总体看,一方面中小企业生产力的总体发展水平偏低,内部安全生产管理相对落后,从业人员安全生产素质偏低,安全生产工作普遍存在“无人管”、“不会管”、“管不好”等企业自身问题;另一方面,中小企业性质不同、涉及面广、数量众多,安全生产状况良莠不齐,政府直接进行安全生产监管具有相当大的困难等企业监管问题,使中小企业安全生产缺乏科学化、规范化的现代安全管理系统,导致安全事故时有发生。

一、中小企业自身问题

中小企业自身安全问题是企业的主体责任未落实、不到位的问题,主要表现在以下方面。

(一)企业主要负责人安全意识淡薄

一些企业主为了追求短期经济效益,忽视安全生产工作,法律意识淡薄,明知不可为而为之,对于事故的发生存在侥幸和麻痹心理,导致安全生产事故频发。一些中小采矿企业事故表明,经济发展偏快,刺激一些非法矿主非法建设、非法生产、非法经营(“三非”),刺激一些煤矿企业超能力、超强度、超定员(“三超”)进行生产,刺激运输行业超载、超限、超负荷,具体到生产中就是“三违”:违章指挥、违章操作、违反劳动纪律。我国正在建设法制社会,安全生产法律法规不断完善,因而要加大对“三非”、“三超”、“三违”的打击力度。

(二)企业安全生产管理水平低下

为数众多的中小企业是由家庭工厂、小作坊发展起来的。中小企业70%的资本金掌握在

业主手中,多数私营企业到目前为止仍没有摆脱业主个人管理或“家庭式”管理模式,没有建立科学决策和科学的管理制度与管理机制。而且大多数企业由于利润低,难以吸引和留住人才,因此,中小企业缺乏专业技术人才。据统计,乡及乡以上小企业职工每100人中拥有大专以上学历的人员仅2.96人,而大型企业为10.46人,乡以下小企业甚至没有专业技术职称的技术人员和大专以上学历的人员。这就导致一些中小企业只能依靠简单的量的扩张,生产一些档次不高、重复建设的产品,浪费了资源和能源,有的还造成了环境污染;相当一部分中小企业没有建立和完善安全生产各项管理制度和岗位操作规程;有的即使有基本的安全制度和操作规程,也是停留在应付检查、做表面文章的层面上,没有真正落到实处;有的企业没有建立和健全安全生产管理机构,未按规定配备足够的安全管理人员;还有一些企业即使建立了安全管理机构,配备了安全管理人员,由于安全管理人员素质差,也存在着不懂也不会进行安全管理的问题,导致安全管理混乱,安全生产事故易发、多发。

(三)从业人员素质较差,安全意识薄弱

中小企业既是社会就业的主要场所,又是低素质劳动力比较集中的领域。据统计,目前中国大、中、小型企业的资金有机构成之比为1.83:1.23:1,资金就业率之比为0.48:0.66:1,即中小企业比大企业单位资金的获得需要的劳动人数要高,有的要高出一倍。中小企业从业人员65%是高中及高中以上学历;私营、个体小煤矿的从业人员约95%是初中以下文化程度,其中30%左右的人员为小学以下文化程度甚至是文盲,从业人员文化素质低给安全管理工作带来许多问题。据统计,在已发生的安全事故中,因员工违反操作规程和劳动纪律而引发的安全事故就占总起数的一半以上。还有些中小企业为了降低生产成本,大量雇佣文化素质低、技能差的外来务工人员,不进行三级(厂、车间、班组)教育就直接安排上岗,对特种作业人员也没有落实持证上岗制度。一些从事危险行业的业主和从业人员也没有经过安全资格认证、培训和考核,缺乏基本的安全生产知识和管理能力。

(四)生产技术与装备水平低

大部分中小企业目前尚处在资本原始积累阶段,生产规模小,用人多,工艺落后,相当多的中小企业还停留在手工操作阶段,比如,宁波市现有8万家中小企业大部分仍属于家庭作坊,设备简陋。根据现代安全管理理论,物的不安全状态是导致事故的危险因素,中小企业存在的大量不合格或陈旧的设施、设备、工具、附件等极易导致事故,如机修厂的车床卡盘夹紧力未达到设计要求或卡盘材质不合格。又如把普通容器当作压力容器使用等都会发生事故。许多中小企业没有购置必要的安全保护装置或设备,或安全装置和防护设施有缺陷,这也导致安全事故的发生。如我国中小企业比较集中的建筑行业,每年因高空坠落而导致的死亡事故大约占该行业事故数的45%,这其中许多是因为没有配备防坠落保护装置或没有使用保护装置。

(五)安全投入严重不足

近年来,大量非公有中小企业蓬勃发展,但企业主不重视安全投入,没有正确认识安全生产与经济效益之间的关系,以为安全投入只会增加生产成本,不会产生什么经济效益。一些中小企业不注重必要的人员、资金、技术、设备、劳动保护用品等的安全投入,不具备基本安全生产条件,使劳动者在极危险和恶劣的劳动环境下从事生产,导致中小企业安全事故频发。一些行业的安全生产费用仍没有得到法律保障,尤其是在中小企业的员工还处在很危险的生产环境中。

(六)忽视安全生产教育培训

根据安全生产法律法规的规定,职工新进企业,必须经过企业安全生产三级教育,即厂、车

间、班组安全培训,但目前这道程序在不少中小企业被“忽略不计”,而是采取“即招即用”的做法。绝大多数中小企业为了降低生产成本,大都雇佣文化素质低、技能差的外来务工人员,不进行三级教育就直接安排上岗。首先,对特种作业人员没有落实持证上岗制度。一些从事危险行业的业主和从业人员也没有经过安全资格认证,培训和考核,缺乏基本的安全生产知识和管理能力。其次,安全生产培训覆盖面不足。众多中小企业本身没有培训能力,安全生产培训工作的十分薄弱,甚至流于形式。相当数量的外来务工者未经正规的安全培训就上岗作业,构成生产中的重大不安全因素。再次,安全生产培训内容缺乏针对性。目前的安全技术培训方式、内容、形式和评估等不能适应安全生产新形势的要求。与此同时,外来务工者流动性大也在一定程度上限制了中小企业对其进行安全培训的积极性。

二、政府安全监管问题

从客观上讲,我国中小企业数量众多、范围广、变化大,加之基层安全监管机构不健全、安全监管力量薄弱,给安全监管工作带来了极大的困难。欧盟国家安全监管人员与就业人员之比约为1:10000,而我国约为1:20000,监管人员的不足制约了对中小企业的有效监管,使很多中小企业处于安全监管的空挡或断挡状态。基层安全监管部门监管手段陈旧,与国民经济的快速发展和繁重的安全监管任务不相适应,不少政府部门仍沿用计划经济体制下的管理方式,以直接干预代替市场引导,以检查收费代替监督服务,没有建立起有效的安全监管制度。

从主观上讲,政府的服务意识还不足。目前,大多数中小企业的安全管理水平低下,在接受安全监管部门监管的同时,也迫切需要得到监管部门的技术指导。而我国的政府安全生产监管部门还没有真正树立起为企业提供指导服务的意识,一方面,政府在企业安全生产法律、法规与安全生产知识等方面宣传、教育与培训的力度不够,手段陈旧,方法落后,缺乏创新,效果不佳;另一方面,政府缺乏建立、架构“服务型政府”的机制,导致各级安全监管机构工作人员不积极主动地提高自身业务素质,不积极主动地为企业提供各种相关的安全生产知识服务,监管人员往往是为监管而监管,增加了企业的抵触情绪,难以调动中小企业负责人在安全生产管理方面的积极性,使得企业安全生产主体责任得不到落实,企业的安全管理薄弱环节得不到及时加强,往往是事故发生时才来弥补。

第三节 安全生产方针政策与法律法规

安全生产方针政策是安全生产管理的总指针和相关政策,是企业安全管理和政府部门安全生产监督管理遵循的共同原则。安全生产法律法规是以法定的形式将行之有效的制度固定下来,是搞好安全生产的依据。

一、安全生产方针

我国安全生产方针的提出经历了一个历史的进程,完成了从不成熟到比较完善的过渡,经过几十年的不断探索,反映了我们对安全生产规律认识的深化,是长期实践经验的总结。1952年第二次全国劳动保护工作会议首先提出劳动保护工作必须贯彻“安全生产”方针。1987年全国劳动安全监察工作会议正式提出安全生产工作必须做到“安全第一,预防为主”。2002年颁布实施的《安全生产法》以法律形式规定安全生产管理坚持“安全第一,预防为主”的方针。把“综合治理”充实到安全生产方针当中,始于十三届五中全会《中共中央关于制定国民经济和

社会发展第十一个五年规划的建议》，并在胡锦涛总书记、温家宝总理的讲话中进一步明确。现在，我们把安全生产方针发展和完善为“安全第一，预防为主，综合治理”。

在“安全第一，预防为主，综合治理”安全生产方针中，“安全第一”是指在生产劳动过程中，安全始终是第一位的，是头等重要的大事，生产必须安全，安全才能促进生产，抓生产首先必须抓安全。

安全生产方针体现了“以人为本”的思想。“以人为本”首先要以人的生命为本，要始终把人的生命安全和健康放在各项工作的首位。全社会都必须始终坚持“以人为本”的思想，把安全生产作为经济工作和经营管理工作中的首要任务来抓。同样，从业人员更应该树立“以人为本”的思想，时刻把保护自己和他人生命安全和健康作为大事，真正做到思想到位、措施到位，当安全与生产之间发生矛盾时，能够正确处理，确保安全。

安全生产方针体现了“预防”的思想。“预防为主”是指实现安全生产的最有效措施是对事故积极预防、主动预防，在每一项生产中都首先要考虑安全因素，经常查隐患、找问题、堵漏洞、防微杜渐、防患于未然，自觉形成一套预防事故、保证安全的制度，把事故隐患消灭在萌芽状态。从业人员在生产一线直接从事生产作业，遇到危害的可能性更大，必须牢固树立“预防为主”的意识，在生产作业之前，识别可能遇到的危险，把防护措施、应急措施落实到位，防止事故的发生。

安全生产方针体现了“治理”的思想。“综合治理”是保证安全的具体方式和措施，由于形成事故隐患的原因是多种因素交织在一起的，所以安全生产工作的立足点，必须始终放在预防事故和治理隐患上，而不是被动地应付事故，不要等到付出生命代价、有了血的教训之后再去做改进工作，而是通过法律、经济、行政、教育等多种形式和手段进行综合治理。

贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”方针，就是要牢牢把握安全生产工作的主动权，把有效防范各类事故作为安全生产工作的主体性任务，坚持关口前移、重心下移，把主要精力放在治理隐患、遏制事故、减少伤亡上。各个重点行业和领域，都要针对突出的问题和薄弱环节，深入进行专项整治，消除事故隐患。

二、安全生产法律体系

安全生产法律体系，是指我国全部现行的、不同的安全生产法律规范形成的有机联系的整体，是国家法律法规体系的一部分。安全生产法律规范的表现形式是国家制定的关于安全生产的各种规范性文件，它可以表现为有国家立法权的机关制定的法律，也可以表现为国务院及其所属的部、委员会发布的行政法规、决定、命令、指示、规章以及地方性法规等。

1. 安全生产法律

安全生产法律特指由全国人民代表大会及其常务委员会依照一定的立法程序制定和颁布的规范性文件。我国有关安全生产的法律包括基础法、专门法和相关法等。

安全生产基础法是《中华人民共和国安全生产法》(简称《安全生产法》)，是综合安全生产法律制度的法律。它适用于与生产经营活动安全有关的所有行为、单位、部门，是安全生产法律体系的核心。

安全生产专门法是规范某一专业领域安全生产法律制度的法律。如《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国道路交通安全法》，是我国在专业领域的安全生产法律。

安全生产相关法是指安全生产专门法以外的其他法律中涵盖安全生产内容的法律。如

《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国建筑法》，以及《中华人民共和国刑法》和《中华人民共和国标准化法》等。

2. 安全生产法规

我国现行的法规分行政法规和地方法规两种。

安全生产行政法规是由国务院组织制定并批准公布的，是为实施安全生产法律或规范安全生产监督管理制度而制定并颁布的一系列具体规定，是实施安全生产监督管理和监察工作的重要依据。安全生产的行政法规有《企业职工伤亡事故报告和处理规定》(75 号令)、《危险化学品安全管理条例》(591 号令)、《特种设备安全监察条例》(549 号令)、《安全生产许可证条例》(397 号令)和 2004 年 1 月发布的《国务院关于加强安全生产工作的决定》等。

安全生产地方性法规是指由有立法权的地方权力机关——人民代表大会及其常务委员会依照法定职权和程序制定和颁布的、施行于本行政区域的规范性文件。各省(区、市)人大及常委会通过的安全生产条例等有关国家法律法规的实施办法、条例等均属安全生产的地方法规。

3. 安全生产规章

规章是指国家行政机关依照行政职权所制定、发布的针对某一类事件、行为或者某一类人员的行政管理的规范性文件。安全生产规章分部门规章和地方政府规章两种。

安全生产部门规章是指国务院的部、委员会和直属机构依照法律、行政法规或者国务院的授权制定的在全国范围内实施安全生产行政管理的规范性文件。如：原劳动部颁布的《危险化学品登记管理办法》*、《危险化学品经营许可证管理办法》、《危险化学品包装物容器定点生产管理办法》，原国家质量技术监督局颁布的《特种设备质量监督与安全监察规定》，国家质量监督检验检疫总局颁布的《锅炉压力容器制造监督管理办法》等。

安全生产政府规章是指有地方性法规制定权的地方人民政府依照法律、行政法规、地方性法规或者本级人民代表大会或其常务委员会授权制定的在本行政区域实施行政管理的规范性文件。如各省(区、市)政府、具有立法权的市政府依据国家法律法规，结合本辖区安全生产的需要制定的相关规定。

4. 安全生产法律法规的法律效力及相互关系

安全生产法律法规是党和国家的安全生产方针政策的集中表现，是上升为国家或政府意志的一种行为准则。它以法律的形式规定人们在生产过程中的行为准则，用国家强制性的权力来维护企业安全生产的正常秩序。谁违反了这些法规，无论是单位或个人，都要负法律责任。

安全生产法律的地位和效力次于宪法，其规定不得同宪法相抵触。安全生产法律效力高于行政法规、地方性法规和行政规章。

行政法规的法律地位和法律效力次于宪法和法律，但高于地方性法规、行政规章。行政法规在中华人民共和国领域内具有约束力。地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适用部门规章的，应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行，

* 国家安全生产监督管理总局已于 2011 年 10 月 10 日征求《危险化学品登记管理办法(修订草案)》的修改意见，对其进行修订。

部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。

特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定;新规定与旧规定不一致的,适用新的规定。

三、安全生产标准体系

标准是法律的延伸。安全标准就是关于安全生产的技术规范。安全生产标准的涵义是为规范生产作业行为,改善生产工作场所或领域的劳动条件,保护劳动者免受各种伤害,保障劳动者人身安全和健康,实现安全生产,所制定并实施的相关准则和依据。

现行安全生产国家标准,涉及设计、管理、方法、技术、检测检验、职业健康和个体防护用品等多个方面,有一千多项。

1. 事故管理方面

为便于事故的管理和统计分析,在总结我国安全生产工作经验的基础上,借鉴国外的先进标准,制定了我国的《企业职工伤亡事故分类》、《企业职工伤亡事故调查规则》、《企业职工伤亡事故经济损失统计标准》、《火灾事故分类》、《职工工伤与职业病伤残鉴定》和《事故伤害损失工作日标准》等。

2. 作业环境危害方面

《工业企业设计卫生标准》规定了 111 种毒物和 9 种粉尘的车间空气中最高容许浓度,为车间的设计提供了重要的劳动卫生学依据。职业危害程度分级标准有《体力劳动强度分级》、《冷水作业分级》、《低温作业分级》、《高温作业分级》、《高处作业分级》、《毒作业分级》、《职业性接触毒物危害程度分级》、《生产性粉尘危害程度分级》等。另外,还有车间空气中有毒、有害气体或毒物含量方面的数十种标准。

3. 生产设备、工具类标准

这类标准主要是为了保证生产设备、工具的设计、制造、使用符合安全卫生要求的标准,大致可分为以下三方面。

(1) 生产设备、工具设计原则及安全卫生标准。《生产设备安全卫生设计总则》国家标准主要规定了设备设计中有关安全卫生的基本设计原则、一般要求、常见事故和职业危害的防护要求等三方面。对生产设备上的一些通用安全防护装置也制定了一些国家标准,如《固定式钢直梯》、《固定式钢斜梯》、《固定式工业防护栏杆》、《固定式钢平台》等。

(2) 压力机械类安全卫生标准。压力机械是发生重伤事故最多的一种机械,工人在操作时经常发生手指压伤或冲断事故,这种机械使用的面也比较广。为了减少这类事故,《冲压车间安全生产通则》、《压力机械安全装置技术要求》、《压力机用感应式安全装置技术条件》、《压力机用光电式安全装置技术条件》、《压力机用手持电磁吸盘技术条件》、《磨削机械安全规程》、《冷冲压安全规程》等国家标准陆续发布。

(3) 易发生事故的机械类安全卫生标准。对一些容易发生事故的机器设备,还制定了专业的安全卫生标准。在机器设备中,死亡事故最多的是起重机械事故,《起重机械安全规程》、《起重吊运指挥信号》、《塔式起重机安全规程》、《起重机械危险部位与标志》等标准,加强了超重吊运作业的安全科学管理。

4. 预防工伤事故的生产工艺安全标准

在由于工艺缺陷而造成的工伤事故中,厂内机动车辆的运输事故数量最多。1984 年国家发布了《工业企业厂内运输安全规程》,该规程对厂内的铁路运输、公路运输、装卸作业等方面的安全要求,都作了具体规定。此外,为了预防爆炸火灾事故,还发布了《粉尘防爆安全规程》、