

ANQUANSHENGCHANJIANDUGUANLIGONGZUOZHINAN

安全生产 监督管理工作 指南

费学威 主编

兵器工业出版社

安全生产监督管理工作指南

费学威 主编

兵器工业出版社

内 容 简 介

本书根据国家安全生产法律法规及其相关标准,结合安全生产监督管理工作的实际情况,对生产经营单位如何开展监督管理工作进行了较为系统的诠释。

全书共分为七章。第一章系统地介绍了安全监察工作的由来、应遵循的基本原则,阐述了我国安全生产监察工作的发展过程、基本特点和监察方式;第二章系统地介绍了我国安全生产监察的法律依据;第三章系统地介绍了安全生产监督检查工作的内容、方法、监督检查技巧、监察人员的职责、应遵循的基本原则和监察的基本程序;第四章明确了监察文书的填写要求并列举了文书填写的案例;第五章是对所有行业的通用监督检查指南;第六章是针对化工行业、建筑行业和人员密集场所的监督检查指南;第七章为安全生产常用法律法规和标准目录。

本书结合实际,通俗易懂,可操作性强;对于加强安监队伍的能力建设,加大对安监干部的教育培训力度,提高安全监管能力、行政执法能力和事故调查处理能力,加大责任事故的调查处理力度,依法严肃追究事故责任将起到一定的参考和指导作用。本书可供安全监管人员作为监督检查的工具和参考书,亦可作为从事安全生产工作的管理人员,从事职业安全健康管理体系咨询、论证、审核工作者的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

安全生产监督管理工作指南/费学威主编. —北京:兵器工业出版社, 2009.5

ISBN 978-7-80248-345-3

I. 安… II. 费… III. 安全生产—监督管理—指南
IV. X93-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 063082 号

出版发行: 兵器工业出版社
发行电话: 010-68962596, 68962591
邮 编: 100089
社 址: 北京市海淀区车道沟 10 号
经 销: 各地新华书店
印 刷: 北京市北中印刷厂
版 次: 2009 年 5 月第 1 版第 1 次印刷
印 数: 1—2050

责任编辑: 常小红 周 琦
封面设计: 李 晖
责任校对: 郭 芳
责任印制: 赵春云
开 本: 880×1230 1/16
印 张: 22.75
字 数: 744 千字
定 价: 78.00 元

《安全生产监督管理工作指南》

编写委员会

名誉主任：张宝明

主 任：刘春锋 刘建平

副 主 任：冯志斌

主 编：费学威

副 主 编：佟瑞鹏

成 员：	吴伯军	王辰宇	窦桂芹	肖怡宁	陈大为
	周志良	苗金明	冯印辉		

序

安全生产监察工作在贯彻落实党中央、国务院关于安全生产监察工作的部署，特别是在深入学习胡锦涛总书记、温家宝总理关于安全发展和安全生产工作的一系列重要论述和指示精神的基础上，取得了举世瞩目的成效；近年来，在各级领导、安全生产监察人员和全体从业人员的共同努力下，安全生产形势持续稳定好转，在切实保障人民群众生命财产安全的基础上，为改革发展稳定大局做出了很大的贡献。同时，安全生产监察队伍随着安全生产监察工作的不断深化，逐步形成了一支颇具规模、素质优良、能打硬仗的安全生产监察队伍。

胡锦涛总书记在中共中央政治局第30次集体学习会上强调：“人的生命是最宝贵的。我国是社会主义国家，我们的发展不能以牺牲精神文明为代价，不能以牺牲生态环境为代价，更不能以牺牲人的生命为代价。”在人民群众最关心、最直接、最现实的利益中，最重要的莫过于对生命安全的保障。安全作为社会稳定的重要组成部分，是保证改革、发展、稳定的基础。因此，在执法过程中必须坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针。必须坚持严格执法，严明奖惩的原则。无论哪个行业、哪个领域，凡是在安全上发生问题，都存在着有法不依、有章不循、要求不严、监管不力、奖罚不明等原因。为保障人民群众的生命安全，为解决监管不力、奖惩不明的问题，我们要在以往取得的成绩基础上，认真实施“三项行动”：以打击非法违反生产经营行为为重点的安全生产执法行为，以排查治理隐患为主要内容的安全生产治理行为和以关爱生命、安全发展为主题的安全生产宣传教育行为。同时加强“三项建设”：加强安全生产的法制、体制、机制建设，靠制度来强化安全生产的监管；加强安全生产的保障能力建设，通过科技进步、通过建立健全安全生产的应急管理机制来提高安全保障能力；加强安全生产监察执法队伍的建设，认真履行法律所赋予的安全生产的执法责任。

为了汲取以往发生安全问题的严重教训，各级监察部门必须切实履行职责，进一步加大监管力度，在思想上不能有任何麻痹和松懈。安全工作永远需要一个“严”字。只有严格要求、严格管理、严格执法、严明奖惩，真正将安全工作责任落到实处，才能最终实现“三个压下来”的目标：第一就是要把事故的总量压下来。第二就是要把重特大事故压下来。第三就是要把伤残人数压下来。实现持续安全，创造好的工作绩效，进一步推动科学发展。

为了进一步加强和改进监察工作，针对当前安全生产监察工作特点，中国职业安全健康协会和北京经济技术开发区安全生产监督管理局组织编写了《安全生产监督管理工作指南》，该书以安全生产法律、法规、标准为依据，结合实际，可操作性强；对于加强安监队伍的能力建设，加大对安监干部的教育培训力度，改善知识结构，拓宽工作视野，大力提高安全监管能力、行政执法能力和事故调查处理能力，加大对责任事故的调查处理力度，对依法严肃追究事故责任将起到一定的参考和指导作用。

让我们进一步振奋精神、坚定信心，忠于职守、真抓实干，扎实做好各项工作，有效防范和坚决遏制重、特大事故，努力促进安全生产形势持续稳定好转，切实保障人民群众生命财产安全，为改革发展稳定大局做出新的、更大的贡献。

张全

2009年4月

前 言

安全生产监督管理、行政执法的目的是为了保证从业人员在生产过程中的安全健康,是为了保一方平安和为了又好又快地发展国民经济。安全生产监察工作是实现思想认识上警钟长鸣、制度保证上严密有效、技术支撑上坚强有力、监督检查上严格细致、事故处理上严肃认真的有力保证。进一步加强和改进监察工作既是促进企业和行政主管部门两个主体责任落实的需要,也是实现经济社会科学发展、安全发展的需要,更是促进党和国家安全生产方针、法律法规和贯彻落实科学发展观、构建和谐社会各项工作部署的需要。

中国职业安全健康协会和北京经济技术开发区安全生产监督管理局组织编写的《安全生产监督管理工作指南》,将生产经营单位安全生产监察工作的行政管理协调和技术实用知识有机结合,指导安全生产监察人员弥补现场工作能力与技术水平的不足,规范监察的操作程序。本书在编写中不仅注重知识性和科普性,而且更具有实用性、可操作性、简明扼要的特点,是一本安全生产监督管理和工作人员平时学习、战时备战的实用手册。对进一步加强和改进安全生产监察工作,将起到一定的参考和指导作用。

本书在编写过程中,查阅并引用了一些同仁们的专业资料,并得到北京市安监局有关领导和同志们的全力支持,对此深表谢意。由于编者知识和水平有限,书中存在的不足之处恳请读者批评指正。

编 者

2009年4月

目 录

第一章 概 述	1
第一节 安全生产监察的历史沿革及其实施的基本原则	1
一、安全生产监察的历史沿革	1
二、安全生产监察的基本原则	1
第二节 我国安全生产监督管理体制的发展和管理机制	2
一、我国安全生产监督管理体制的发展过程	2
二、我国安全生产的管理体制	3
第三节 我国安全生产的特点和安全生产监察管理的方式	5
一、我国安全生产的特点	5
二、针对我国安全生产形势的特点和不断出现的新的课题,狠抓安监落实	10
三、国家监察与群众监督是我国安全生产监督管理的基本方式	11
第二章 安全生产监察的法律依据	12
第一节 安全生产监察执法主体的法律依据	12
一、卫生部门职责	12
二、安全监管部门职责	12
第二节 安全生产监察的法律体系	13
一、宪法	13
二、安全生产法律	13
三、国务院颁布的安全生产行政法规	14
四、地方安全生产法规	14
五、安全生产部门规章	14
六、地方政府规章	14
七、安全生产标准	15
第三节 安全生产监督管理的法律依据	15
一、事故预防管理方面的法规要求	15
二、事故预防对人员方面的法规要求	23
三、事故预防设施、设备和物品方面的法规要求	31
四、事故预防作业环境方面的法规要求	34
五、生产安全事故处理的法规要求	39
六、安全生产责任追究的有关法律法规	44
七、生产安全事故的应急救援预案	50
八、《中华人民共和国职业病防治法》的有关规定	54
九、《安全生产许可证条例》及有关规定	56
十、《人员密集场所消防安全管理》及有关规定	57
十一、《消防法》的有关规定	70
十二、《特种设备安全监察条例》及有关规定	73
十三、安全生产其他法律制度	78

第三章 安全生产监督检查	80
第一节 安全生产监督检查主要内容	80
第二节 安全监督管理部门及其职责	80
一、国务院安委会	80
二、国家安全生产监督管理总局	81
三、地方安全生产监督管理、监察部门的职责	82
四、企业自我监督管理的安委会和安全生产管理部门及其职责	84
第三节 对安全生产监察人员的要求	85
第四节 安全监察员的职权	85
第五节 安全生产监察方法和技巧	86
一、现场监察方法	86
二、监督检查技巧	87
第六节 安全生产监察的基本原则	87
一、坚持“有法必依，执法必严，违法必究”的原则	87
二、坚持“程序合法，证据确凿，依据正确”的原则	88
三、坚持“严格执法，公正执法，文明执法”的原则	88
四、坚持“安全第一，预防为主，综合治理”的原则	89
五、正当程序原则	90
六、坚持监察、服务与高效便民的原则	90
七、坚持行为监察与技术监察相结合的原则	91
八、坚持教育与惩罚相结合的原则	91
九、以人为本原则	91
第七节 安全生产行政处罚种类与设定	91
一、处罚的种类	91
二、处罚的设定	92
第八节 安全生产监察的方式与种类	92
一、安全生产监察的方式	92
二、安全生产监察的种类	92
第九节 安全生产行政处罚程序	94
一、安全生产行政处罚程序基本制度	94
二、行政处罚决定程序	96
三、行政处罚执行程序	97
第四章 监督检查文书制作	99
第一节 安全生产行政执法文书的含义和特点	99
一、安全生产行政执法文书的含义	99
二、安全生产行政执法文书的特点	99
第二节 安全生产行政执法文书的种类与制作要求	100
一、安全生产行政执法文书的种类	100
二、安全生产行政执法文书的制作要求	102
第三节 执法文书使用的一般要求	102
第四节 执法文书样表和使用示例	104
一、立案审批表	104
二、现场检查记录	106
三、询问通知书	109

四、询问笔录	111
五、勘验笔录	115
六、抽样取证凭证	118
七、先行登记保存证据处理审批表	120
八、先行登记保存证据通知书	122
九、先行登记保存证据处理审批表	125
十、先行登记保存证据处理决定书	127
十一、鉴定委托书	128
十二、行政处罚告知书	130
十三、听证告知书	132
十四、听证会通知书	134
十五、听证笔录	136
十六、听证会报告书	140
十七、当事人陈述申辩笔录	142
十八、责令改正指令书	145
十九、整改复查意见书	147
二十、强制措施决定书	149
二十一、行政处罚集体讨论记录	151
二十二、案件处理呈批表	153
二十三、行政（当场）处罚决定书（单位）	155
二十四、行政（当场）处罚决定书（个人）	156
二十五、行政处罚决定书（单位）	159
二十六、行政处罚决定书（个人）	160
二十七、案件移送书	163
二十八、文书送达回执	165
二十九、强制执行申请书	167
三十、罚款催缴通知书	168
三十一、延期（分期）缴纳罚款审批表	169
三十二、延期（分期）缴纳罚款批准书	171
三十三、结案审批表	172
三十四、案卷首页	174
三十五、卷内目录	175
第五章 对生产经营单位监督检查指南	177
第一节 安全生产监察程序	177
第二节 监督检查主要法律法规、规章制度依据	180
第三节 生产经营单位安全生产综合监察指南	181
一、安全生产责任制	181
二、建立健全各项规章制度和安全操作规程	187
三、“三同时”监察制度	190
四、重大危险源、隐患排查治理安全监察指南	192
五、应急救援预案建立情况	195
六、安全生产管理机构 and 专兼职安全生产管理人员设置情况	197
七、安全生产资金投入情况	199
八、安全生产教育培训监察指南	200
九、安全生产检查制度监察指南	203

十、特种设备安全监察指南	205
十一、安全设备监察指南	218
十二、劳动保护用品配备安全监察指南	240
十三、安全生产管理协议书监察指南	241
十四、安全生产环境管理监察指南	243
十五、职业健康监察指南	249
十六、事故管理安全监察指南	257
第六章 安全生产专项监察指南	259
第一节 危险化学品安全生产专业监察指南	259
一、危险化学品生产单位安全生产专业监察指南	259
二、危险化学品储存单位安全生产综合监察指南	278
三、危险化学品经营单位安全生产综合监察指南	286
四、危险化学品使用单位安全生产综合监察指南	290
第二节 建筑施工企业专项安全执法检查指南	294
一、建筑施工项目所涉及单位	294
二、划分各单位安全责任的原则	294
三、各单位职责	294
四、对施工单位的安全生产监察指南	301
五、对施工单位的安全生产检查表	309
第三节 人员密集场所安全生产监察指南	322
一、人员密集场所	322
二、人员密集场所安全监察指南	322
第七章 安全生产常用法律法规和标准目录	347
一、常用法律	347
二、常用法规	347
三、部门和地方规章	347
四、安全生产常用标准目录	348
参考文献	350

第一章 概述

第一节 安全生产监察的历史沿革及其实施的基本原则

一、安全生产监察的历史沿革

安全生产监察（劳动监察，以下同）于1802年起源于英国，当时英国议会通过了一项维护纺织行业和其他工厂中徒工健康和道德的法令。这一法令的遵守是由自愿性委员会加以监督的，但事实表明监督效果不大。所以，1833年政府将监督工作授权给一些“社会名流”，由他们履行真正的监察职责，主要是针对严重超时工作的情况，包括禁止使用童工问题。对首批4位“监察员”的任命，标志着现代安全生产监察制度的诞生。

18世纪末、19世纪初，大工业生产和大规模劳动导致当时普遍推行的骇人听闻的工作条件，才使安全生产监察被看做是国家必须履行的一种责任——保护劳动者身心健康是政府的法定义务。

这种发展是由19世纪著名的人道主义者推动的，如威尔士工业家罗伯特·欧文，德国企业家舒克哈特（Schuchart），法国企业家达尼埃尔·勒格朗等都在自己的国家推进了国家主持的工厂监察机构。1841年在法国制定了第一个劳动保护法令，1852年在德国建立了第一个监察机构。这里不仅出于人道主义的考虑，而且还担心儿童承受的繁重劳动会毁掉未来一代的健康。因此，并不仅仅是社会动机，包括政治的、经济的动机也是改善劳动工作条件、促进政府在相关立法实施中发挥积极作用的强大推动力。1890年，15个国家在柏林召开会议，通过了第一批国际劳工标准。会议声明，在每一个国家中，法律实施都应由一定数量的由政府任命的、独立于雇主和工人的具有专门素质的官员予以监督。20世纪初，一种现代安全生产监察制度、连同各类人员组成的一般监察员以及技术和医务专家队伍，在欧洲国家逐步形成并不断壮大和完善。时至今日，在世界各地为改善工人的安全、健康和福利而进行的不懈斗争中，越来越多的国家民主意识和开明度不断增强，都逐步制定了反映工业部门新发展的立法。

二、安全生产监察的基本原则

第一次世界大战结束后，根据《凡尔赛和约》第XIII条规定建立了国际劳工组织。国际劳工组织章程要求所有会员国都要建立安全生产监察制度，早期制定了两项国际标准：

1919年，国际劳工组织制定劳动监察（卫生部门）建议书（第5号）；

1923年，国际劳工组织制定劳动监察建议书（第20号）；

这两项劳动监察标准包含了若干现代安全生产监察的基本原则。第二次世界大战结束后，一系列新的标准出台，包括1947年国际劳工组织制定劳动监察公约（第81号）和相关联的建议书（第81号、第82号和第85号）。

这些文书首先阐明的一项原则是：安全生产监察是一项公共职能，一项政府责任，应作为一种制度加以组建，并纳入国家体系的范畴中加以管理，目的是运用国家的权力机构来实施对社会和劳动政策的监督管理，使之符合立法和标准。

第二项原则是关于安全生产监察部门与雇主和工人应建立密切合作的关系。这种合作应从政府的安全生产监察部门、雇主和雇员组织联合制定并在工作场所实施的劳动保护法律、法规，包括对改善生活条件和工作条件等问题及建议的研究，以及向雇主提供关于他们的法定义务的信息等。合作的前提条件是：工人代表的参与权得到保障，雇主充分承担自己的责任。

第三项原则要求和研究院、高等院校、社会保障当局的预防工作部门等其他机构以及与专家们进行

有效合作。随着科学技术的发展,技术问题和法律问题变得越来越复杂。一般来说,安全生产监察部门如果没有外部的合作很难切实了解企业的情况,它必须设法得到专家们的帮助;同时要求每一个监察人员都应该具有足够的一般性技术知识,才能理解和评估某种风险的性质,才能请到合格的专家,才能保持专家们在各个不同领域同时进行的干预活动的和谐性。

第四项原则要求安全生产监察部门的工作重心向预防为主的方向发展。安全生产监察的目的是为了使雇主和工人认真实施现行安全生产法律法规和各项标准、规章制度,从而避免发生各种意外事故、争议、冲突和职业病。当今,预防工作的最高目标是在企业建设安全文化,使每一个员工都能做到自觉遵守,做到“三不伤害”,每一个员工都能在安全、舒适的作业环境下愉快、健康地工作;同时,雇主通过遵纪守法,使企业降低由于各种事故而带来的各种损失,从而增加经济效益,提升企业的良好声誉。安全生产监察正是按照这样的方向才得到雇主和员工的支持和欢迎。

第五项原则要求将安全生产监察的保护性和预防性行动扩展到所有经济活动领域,覆盖到全体劳动者。所有劳动者(包括生产经营企业,也包括中央政府部门、武装部队、警察部门、个体商贩等)都应获得安全健康的工作环境,来保证个人、家庭的幸福安康和社会的和谐发展。所以,安全生产监察的范围应该逐渐扩展到所有经济活动领域,覆盖到全体劳动者,以适应经济、社会和科学技术的发展。

这些原则都说明:安全生产监察是保证国家劳动保护制度的重要组成部分,是国家劳动行政工作中的一个子系统。在安全生产管理体制方面,世界上很多国家推行的是“三方原则”的管理模式。即:国家、雇主、雇员三方利益协调的原则。这就要求国家通过立法、执法、监察的手段平衡协调国家、雇主和雇员之间的利益,而行业代表雇主或企业的利益,通过综合管理来平衡协调;工会代表雇员的利益,通过监督协调来实现;这样,三方的相互督促、配合牵制和协调,促使安全生产管理系统工作的发展和推进。

国际劳工组织 1978 年制定的劳工行政管理公约(第 150 号)赋予会员国的义务是建立一种包括劳动政策在内的、涉及各个方面及体制的劳工行政系统。1978 年劳工行政建议书(第 158 号)要求会员国建立安全生产监察系统,并将其纳入国家劳工行政系统之中。进一步明确了国家安全生产监察的必要性和强化的要求。

第二节 我国安全生产监督管理体制的发展和管理机制

一、我国安全生产监督管理体制的发展过程

我国的安全生产管理体系近 60 年来是从无到有、不断发展完善的过程。早在新中国成立前夕,中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中就提出了国家要“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》规定:“各级劳动部门自建立伊始,即担负起监督、指导各产业部门和工矿企业劳动保护工作的任务。”1956 年 5 月,中共中央批示:“劳动部门必须早日制定必要的法规制度,同时迅速将国家监督机构建立起来,对各产业部门及其所属企业劳动保护工作实行监督检查。”同年 5 月 25 日,国务院在颁布“三大规程”的决议中指出:“各级劳动部门必须加强经常性的监督检查工作。”

1979 年 4 月底,原国家劳动总局召开全国劳动保护工作会议,重新肯定加强安全生产立法和建立安全生产监察制度的重要性和迫切性。

1982 年 2 月,国务院发布《矿山安全监察条例》和《锅炉压力容器安全监察暂行条例》,要求各级劳动部门要设立矿山和锅炉压力容器安全监察机构,以执行安全生产国家监察制度。1983 年 5 月,国务院批转原劳动人事部、国家经委、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》,指出:“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。”从而,全面确立了安全生产国家监察制度。从 1982~1995 年,全国相继有 28 个省、自治区、直辖市和一些城市通过了地方立法,规定了劳动行政部门(劳动局、厅)是主管安全生产监察工作的机关,行使国家监察的职能,在本地区实行安全生产监察制度。同时,下级安全生产监察机构在业务上接受上级安全生产

监察机构的指导。1993年8月,原劳动部发布了《安全生产监察规定》,对安全生产监察的内容做出了规定。1994年7月全国人大通过了《劳动法》,进一步明确了安全生产国家监察体制。1995年6月,劳动部颁布了《安全生产监察员管理办法》。为建立一支觉悟高、业务能力强的安全生产监察队伍起到了积极的推进作用。据统计,到1996年全国共设立劳动安全监察机构2700多个,配备安全生产、锅炉、压力容器安全及矿山安全卫生等方面的监察人员15400余人。同时,还建立了为监察提供技术支持的劳动安全卫生检测检验系统,拥有近480个安全卫生检测、检验机构和1000多个锅炉、压力容器检验机构,从事安全技术检测、检验的工作人员达到11000人。情报信息系统、教育培训系统和科技系统等为安全生产服务的技术支援系统也逐渐建立和完善,为安全生产工作打下了良好的基础。

1988年,为了更好地协调国务院各部门和更有利于开展全国安全生产监督管理工作,成立了全国安全生产委员会,到1993年,由于多方面原因被撤销。在1988~1993年期间,全国安全生产委员会为安全生产工作做出了不可磨灭的贡献。

1998年,国务院机构改革,原劳动部承担的安全生产监察工作,分别由国家经济贸易委员会、国家卫生部、国家质量技术监督局、劳动和社会保障部承担。分工如下:国家经济贸易委员会负责安全生产综合管理、安全生产监察、矿山安全卫生监察的职能;国家卫生部负责职业卫生的监察;国家质量技术监督局负责锅炉、压力容器、特种设备的安全监察职能;劳动和社会保障部负责女工和未成年工特殊保护、工作时间和休息休假,以及工伤保险、劳动保护争议和劳动关系仲裁等职能。国家经济贸易委员会为了实施安全生产监察职能成立了安全生局,定编21人,对安全生产行使国家监察管理职权,并负责拟定全国安全生产综合法律法规、政策、标准;组织协调全国重大安全事故的处理工作。

1999年,国务院根据煤矿安全生产实际情况,成立国家煤矿安全监察局。2000年12月,根据我国安全生产工作的总体需要,成立国家安全生产监督管理局,和煤矿安全监察局一个机构、两块牌子,由原国家经济贸易委员会负责管理。

2001年3月,国务院决定成立国务院安全生产委员会,负责定期分析全国安全生产形势,部署和组织国务院有关部门贯彻落实党中央、国务院关于安全生产的方针、政策;研究、协调和解决全国安全生产中的重大问题;协调解放军总参谋部和武警总部,迅速调集部队参加特别重大事故应急救援工作;完成国务院领导同志交办事项及其他有关安全生产的重大事项。

2003年3月,第十届全国人民代表大会第一次会议通过了《国务院机构改革方案》。《方案》强调指出:为了加强安全生产监督管理体制建设,将国家经济贸易委员会管理的国家安全生产监督管理局作为国务院直属机构。这个决定为安全生产监督管理工作开创了新的局面,加大了监督管理的力度。2006年3月,将国家安全生产监督管理局又提升为国家安全生产监督管理总局。这两个决定,体现了我国政府对安全生产工作的高度重视,对人权的高度重视,对劳动者身心健康的高度重视。真正体现了“以人为本”的理念和经济发展必须建立在科学发展观基础上的理念。同时,也标志着我国安全生产监督管理工作达到了一个更高的高度。

二、我国安全生产的管理体制

20世纪90年代以前,安全生产监察基本解决了安全与生产“两张皮”的问题。随着国家经济体制改革的深化和社会主义市场经济体制的逐步建立,国营企业走向市场,企业形式多元化,逐渐形成自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的企业经营模式;在安全生产监察工作中,特别在各个经济管理部门强调了“管生产必须管安全”的原则。从而,进一步明确了企业是安全生产的责任主体,为建立“政府、企业、工会”三方协调管理机制打下了基础。建立起了安全生产责任制,使得安全生产工作责任到人,重大问题有专门领导负责解决的局面基本形成。

从20世纪50年代到90年代初,通过几十年的安全生产监察工作积累,逐渐形成了适应我国经济体制改革、适应现代化生产的需要和贯彻实施安全生产方针的安全生产监督管理体制。国务院在1993年7月12日颁发的《国务院关于加强安全生产工作的通知》(国发[1993]50号)中强调指出,在发展社会主义市场经济过程中,各有关部门和单位要强化搞好安全生产的职责,实行企业负责、行业管理、国家监察、群众监督的安全生产管理体制。到1996年,根据当时安全生产形势,事故多发的一个重要原因就是劳动者不遵守安全生产规章制度,违章违纪造成工伤事故;为此,又增加了“劳动者遵章

守纪”的内容。但管理体制的核心内容就是“企业负责、行业管理、国家监察、群众监督”，其中：

企业负责：企业是安全生产工作的主体和具体实施者，它应承担搞好安全生产的责任和义务，并建立有效的安全管理自我约束体制。

行业管理：行业主管部门在本行业内协调帮助、指导和监督等宏观管理工作。以此促进行业内企业安全生产工作的开展。

国家监察：政府各级监察部门代表国家对企业进行监察。以国家赋予的强制力量来推动行业和企业搞好安全生产工作；对于只顾生产，不管员工安全卫生，而造成工伤事故的企业予以必要的行政处罚。

群众监督：企业员工有监督企业做好安全生产工作的权利，工会作为员工的代表，一方面应代表员工的利益，按照法规的要求，监督企业搞好安全生产，另一方面也要支持企业做好安全生产管理工作。

这是一个适应当时改革开放形势需要的，衔接有序、运作有效、保障有力的安全生产监督管理体制。安全管理体制的四个方面，既不能互相代替，更不能相互推诿，而应密切配合，相互支持，从而形成一个有机的整体；根据各自的职责，发挥各自的管理效能。

2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过的《中华人民共和国安全生产法》用法律的形式明确了“安全第一、预防为主”这个安全生产方针，又根据我国经济体制改革深化的形势，在第二章和第四章分别明确了两个责任主体：企业是安全生产的责任主体，县级以上地方各级人民政府是负责安全生产监督管理的责任主体部门。

进入21世纪后，国家安全生产监督管理总局站在战略高度，根据《安全生产法》和新形势的要求，在原来安全生产监督管理体制的基础上，提出了建立安全生产长效机制的设想，从五个层面着手努力构筑“政府统一领导，部门依法监管，企业全面负责，群众参与监督，社会监督支持”的安全生产监督管理新体制。

1. 政府统一领导

政府统一领导是指安全生产工作必须在国务院和地方各级人民政府的领导下，依据国家关于安全生产的法律法规，做到统一的要求。无论是何种所有制形式、何种经营方式的生产经营单位，政府对其安全生产的要求都是相同的，在作业环境、生产技术和物质条件等方面都应满足安全生产的要求，都必须保障安全生产。政府要建立健全安全监察体系和安全生产法律法规体系，把安全生产纳入经济发展规划和指标考核体系。形成强有力的安全生产组织领导和监督管理机制。

2. 部门依法监管

部门依法监管指各级安全生产监督管理部门和相关部门，受县级以上人民政府的委托，依法履行综合管理和专项监督管理的职责。要求依法加大行政执法力度，加强执法监督。政府有关部门要在各自的职责范围内，对有关安全生产工作依法实施监督管理。特别是在当前大部分行业机构部委撤销、政企脱钩的新形势下，“行业管理”已很难适应新市场经济条件下安全生产的要求，这就使安全生产监督管理部门实施依法监督管理的社会功能处于核心的地位。因此，要求各级安全生产监管部门发挥监督管理的主体责任。

3. 企业全面负责

企业全面负责是指生产经营单位要依法做好安全生产管理工作，切实做好本单位的安全生产。各类企业、包括经营单位要建立健全安全生产责任制和各项规章制度，依法保障必需的安全投入，加强管理，做好基础基层工作，形成自我约束、自我完善的安全生产工作机制。

4. 群众参与监督

群众参与监督是指工会组织和全社会形成“关爱生命、关注健康”的社会舆论氛围，形成社会舆论监督、工会群众监督的机制。

5. 社会广泛支持

社会广泛支持要充分发挥社会中介组织、新闻媒体的作用。社会中介组织集中了一批安全生产的专业人才，能为生产经营单位提供安全生产工作的技术支持和服务帮助，新闻媒体能通过各种渠道帮助单位了解所需的各种信息，生产经营单位得到他们的广泛支持，能得到事半功倍的效果。

这5个层面的安全生产管理机制缺一不可，必须充分发挥各自特点，各司其职，同时又必须相互联系、相互协调，形成合力，总体推进，从而形成市场经济条件下的安全生产监督管理体系，使安全生产

的监督管理工作更具规模和更有成效。

2005年3月,国务院根据我国安全生产形势,将国家安全生产监督管理局(国家煤矿安全监察局)改为国家安全生产监督管理总局(国家煤矿安全监察局),由副部级升格为正部级。

2005年3月国家安全生产监督管理总局的设立,逐步建立和完善了我国安全生产监督管理的独立模式。2008年7月11日,国务院办公厅印发《国家安全生产监督管理总局内设机构和人员编制规定》。根据《国务院关于机构设置的通知》(国发[2008]11号),设立国家安全生产监督管理总局(正部级),为国务院直属机构。当天,国务院办公厅印发《国家煤矿安全监察局主要职责内设机构和人员编制规定》。根据《国务院关于部委管理的国家局设置的通知》(国发[2008]12号),设立国家煤矿安全监察局(副部级),为国家安全生产监督管理总局管理的国家局。从而,进一步确定了安全生产监管的机构保障。

截至2006年年底,全国各省(区市)、市(地)以及92%以上的县级人民政府建立了专门的安全生产监管机构;全国有156个市地和1197个县建立了安全生产执法队伍。至今,全国共有监管人员6万多人。“政府统一领导,部门依法监管,企业全面负责,群众参与监督,社会监督支持”的安全生产监管体制,以及“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产监管体制,已经形成并逐步完善。

第三节 我国安全生产的特点和安全生产监察管理的方式

一、我国安全生产的特点

安全生产监督检查制度在安全生产中发挥了巨大作用。经过多年的努力,我国的安全生产工作取得了巨大进步。在监督检查中发现的问题和安全隐患被有效的预防、制定措施从而得以改进。事故高发的趋势得到有效遏制,事故总量和意外死亡人数正在逐年下降。但长期以来,由于经济基础薄弱,法制力度不够,工业技术水平低,安全观念与意识落后、管理方式陈旧等原因,仍使得安全生产形势十分严峻,重、特重大事故仍然频频发生,重大事故隐患十分突出。

1. 必须充分认识到我国安全生产形势的长期性、艰巨性、复杂性

(1) 我们的国家是一个几千年的文明古国,也是一个农业大国。长期的小农经济思想使我们一些同志眼光短浅,在市场竞争的浪潮中要钱不要命,从而在权钱交易中不断产生生产安全事故,使无数的受害者家破人亡、妻离子散。

我们的党和政府历来十分重视安全生产工作,经过几十年的努力,特别是本届政府从安全生产法制建设到安全科技的广泛推广,从经济基础上层建筑,采取了一系列的措施,使安全生产形势有了很大的改观。但改造意识上的问题是一个非常艰巨的任务,要在全社会上下左右形成一种氛围才行。全社会的安全意识、安全生产法制观念、法律法规体系等还存在很大差距,还需进一步完善;从业人员的安全技术和文化素质普遍较低,还有大量的培训教育任务要做;这些意识形态方面的工作任务艰巨,我们必须要有长期的思想改造过程才能完成。

(2) 在经济飞速发展的时代,很多企业负责人不能正确处理安全生产与经济发展的关系,安全生产主体责任不落实。企业安全投入不足,忽视安全,管理松懈;特别是经济利益和安全生产发生矛盾的时候,一些企业往往出现违法违规生产。如:

1) “三非”(非法建设、非法生产和非法经营)问题突出,非法违法生产屡禁不止。2008年始截至9月22日,无证非法生产一次死亡10人以上的重、特重大事故14起,死亡479人,分别占同类事故的18.9%和30.1%;2008年9月8日上午8时许,山西省临汾市襄汾县陶寺乡新塔矿业有限公司,由于尾矿库接坝坡过陡、库内铺设塑料防水膜及采用黄土贴坡等违规做法使坝体发生局部渗透破坏,造成尾矿库溃坝、271人死亡。事故直接原因:①企业在没有采矿许可证和安全生产许可证的情况下非法生产;②违规建设和排放储水,尾矿库未经立项审批、没有设计,属违规私筑坝体;③没有对重大危险源进行监控;④政府相关部门执法不严,监管缺失等。9月20日23时许,深圳市龙岗区龙岗街道龙东社区舞王俱乐部发生一起特大火灾,共造成44人死亡、64人受伤。据有关部门调查,出事的舞王俱乐部于2007年9月8日开业,无营业执照,无文化经营许可证,消防验收不合格,属于无牌无

照非法经营。

2) 生产中的“三违”(违章指挥、违章作业和违反劳动纪律)问题时有发生。2004年2月15日9时,位于解放大路与长春路交会处的吉林市中百商厦伟业电器行雇员于红新违反劳动纪律将吸刺的烟头掉落在仓库地上,在并未确认烟头是否被踩灭的情况下离开了仓库。烟头引燃仓库内的可燃物后,引发火灾,造成54人死亡、70人受伤、直接经济损失400余万元的严重后果。

2002年4月22日8时,某机械厂二车间主任谢某组织召开车间会议,布置当天工作任务,8时30分左右,会议结束。此时,从厂部运来一车不锈钢板。汽车距离卸货处20m,谢某决定用行车吊运钢板。作业开始,行车工张某操作行车,贺某负责指挥,赵某、于某负责挂钩,另有该车间职工在闪蒸器南边打扫卫生。8时40分,第三次起吊钢板(每次起吊6块)。当钢板被吊运至切割转台上方(距离地面2.5m)时,张某发现钢板在晃动(应停车检查),却未停车检查,行车带病运行。9时左右,贺某突然发现闪蒸器北边(系吊运作业危险区)有人站立,便立即向张某打手势,并大声呼喊,让其停车。张某见状立即紧急停车。就在这一瞬间,钢板脱离吊钩,坠至地面。贺某、赵某等人迅速跑到出事地点,看到刚刚还在打扫卫生的李某仰躺在闪蒸器北边,脚在闪蒸器下面。大家迅速将李某送往医院。李某脑部严重受损,抢救无效,于11时15分死亡。这起事故是一起典型的“三违”事故:张某违章操作,贺某违章指挥(未派人负责现场警戒),李某违反劳动纪律(跑到危险区)。同时,现场混乱,设备存在隐患,没有按期维护,未使用防滑吊钩等是产生事故的间接原因。

3) “三超”(工矿企业超能力、超强度、超定员生产;交通运输单位超载、超限、超负荷运转)现象屡禁不止,职工缺少安全生产的培训,自我保护意识和能力差。2005年11月27日21时22分,黑龙江龙煤矿业集团有限责任公司七台河分公司东风煤矿发生一起特别重大煤尘爆炸事故,造成171人死亡,48人受伤,直接经济损失4293万元。主要原因:①东风煤矿长期违规作业,特殊工种作业人员无证上岗问题严重,超能力生产。②七台河分公司对东风煤矿超能力生产未采取有效解决措施,对事故隐患整改情况不跟踪落实。③龙煤集团对东风煤矿长期存在的重大事故隐患未察。

2006年5月18日19时36分,山西省大同市左云县张家场乡新井煤矿发生特别重大透水事故,造成56人死亡,直接经济损失5312万元。主要原因是存在非法超层越界开采问题和存在严重的超能力、超强度和超定员组织生产行为。

4) 《安全生产法》第二十四条规定所有行业,所有新、改、扩项目都必须实行安全生产“三同时”审查。但一部分企业熟视无睹,2007年辽宁铁岭清河特殊钢厂“4·18”钢水包倾覆、32人死亡的特大事故。山东省邹平魏桥创业集团铝母线铸造分厂“8·19”铝水外溢重大事故,20人死亡、59人受伤。山东德州平原县德齐龙公司“7·11”压缩机出口管线爆炸重大事故,9人死亡。这三个厂一个冶金、一个有色、一个化工,三个单位都是新建厂或技术改造厂。造成事故的重要原因都是没有认真实施“三同时”制度。

(3) 影响安全生产的诸多深层次问题尚未解决。经济增长方式落后:我们很多单位仍然采用高耗能、高污染、高投入(我国用了全世界31%的煤炭,29%的钢材,8%的石油,45%的水泥,创造了全世界4%的GDP)的粗放型经济增长方式,全面采用精细化管理尚有很大的差距。还有很多单位采用“人海战术”来达到增产的目的,特别是在高危行业,大量没有经过安全培训的农民合同工进入生产经营单位,造成事故多发,损失惨重。据统计,在建筑、煤矿、非煤矿山、烟花爆竹等高危行业,由于人的不安全行为造成的事故占事故总数的75%以上,其中,农民合同工伤亡人数达到70%以上。企业安全生产教育培训、安全生产管理的工作亟待完善。

(4) 应急预案与应急救援体系不健全、不完善,不能满足社会需要。很多单位没有制定安全生产事故应急预案,或有预案不演练,流于形式。

作为一个地区,安全生产应急资源难以实现资源共享,应急救援装备匮乏,应急管理薄弱,不能对突发事件实施快速、有效的应急救援。

(5) 安全生产监督管理力度存在层层衰减问题。安全生产监管监察力量配备与日益繁重的工作不相适应;一些地方安全监管部门执法不严,打击不力,许多安全整改指令不落实,重大隐患没有消除,为事故发生埋下了祸根;还有权钱交易,一些地方仍然存在着严重的腐败行为。

(6) 安全生产基础支撑力量不足。安全监管体制不健全;安全生产法律、法规和技术标准体系不

配套、不完善,等等。

这些问题既有经济的问题,又有政治的问题,有经济领域的问题,还有意识形态的问题,这种种问题都使安全生产工作难以在短时期内予以彻底解决,从而使安全生产形势十分严峻,使事故起伏不断。因此,我们必须充分认识到我国安全生产形势的长期性、艰巨性、复杂性。

2. 我国进入了工业化高速发展的阶段

根据十几个工业化国家上百年的安全生产发展历史,工业化进程中的安全生产普遍呈“倒抛物线”,大致上可以分为四个发展阶段:第一阶段,工业化初期,事故不断上升,我国从新中国成立到2002年一直是上升的;第二阶段,工业化发展到一定程度,安全生产状况开始趋于稳定。我国2002年事故到了高峰,2003年出现下降拐点。与上一年度相比,2003~2007年事故死亡人数分别下降1.7%、0.2%、7.1%、11.2%和10.1%;第三阶段,工业化有了相当水平,事故开始大幅度下降;第四阶段,工业化后期,事故保持在一个低的水准上,就像现在一些发达国家一样。发达国家普遍经历了这样一个过程,现在这个理论得到了社会的认可。

我们现在正从“倒抛物线”的顶点往下走,只要我们切实把安全生产工作作为实践科学发展观的重要内容,摆到更加突出的位置,进一步提高对安全生产工作重要性的认识。认真贯彻科学发展观,贯彻“以人为本、执政为民”的指导思想,充分体现社会主义制度可以集中力量办大事的优越性,通过我们的持续努力、扎实工作,就可以顺着这个曲线继续往下走,使事故逐年下降,缩短事故高峰期时间,逐步有效遏制重、特重大事故。但是也要从国情出发,看到地区、行业之间发展的不平衡性。东部和西部不一样,行业和行业也不一样。因此,要根据不同地区、不同行业的具体情况,特别是高危行业的具体情况深入研究,找出解决遏制重、特重大事故发生的真正原因,制定相应管理制度和落实措施,才能达到有效降低事故发生的要求。

3. 当前我国安全生产形势时好时坏,重、特重大事故多发,我们仍然接受着严峻挑战,任务重、困难多、责任大

(1) 事故总量仍然比较大,2007年事故506376起,死亡101480人。1996~2005年,全国各类事故死亡人数不断上升,从1998年的10.41万人到2007年的10.14万人,这10年中,我国经过了第四个事故高发期,平均每年发生各类事故68万余起,死亡12.1万人,伤残70多万人。平均每天有330人死于各类事故之中。在各种事故死亡人员中,道路交通事故死亡9万多人,占76%,工矿企业死亡人数1.6万多人,占死亡人数的13%。

据卫生部统计,截至2005年,尘肺累积病例607570例,其中存活病人为470089例。每年新发尘肺病超过1万例。目前,全国有50多万个厂矿存在不同程度的职业危害,实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工高达2500万人以上。

(2) 我们的四项指标,与先进国家相比仍然比较落后。以亿元GDP事故死亡率为例,2005年是0.7,2006年是0.558,2007年是0.413,确实降了很多,但是和发达国家比,我们差不多是人家的10倍,与韩国前几年的水平比较接近。

(3) 重、特重大事故尚未得到有效遏制。2007年发生了86起10人以上事故,其中30人以上特重大事故7起。2008年1月1日~12月14日,全国发生一次死亡10人以上的重、特重大事故84起,死亡和失踪1280人,比2007年同期增加6起、121人,同比上升8.1%和11%;其中发生一次死亡30人以上的特别重大事故10起,死亡662人,比2007年同期增加4起、360人,同比事故起数上升66.7%,死亡人数翻了一番还多,高达117.8%;特别是9月份以来,一些地方和单位非法违法生产现象回潮,接连发生了多起重、特重大事故,尤其是发生了震惊中外的山西襄汾县“9·8”特别重大尾矿库溃坝事故,死亡271人,人民群众生命财产蒙受惨痛损失,社会影响恶劣,全国安全生产出现了十分严重的态势。

(4) 一些行业和地方安全状况不够稳定。我们考核统计的行业有两个是上升的:建筑施工事故死亡人数在各行业中排第四位,2007年上升6.9%;渔业事故死亡人数上升1.5%。从地方来看,有6个省的重、特重大事故起数和死亡人数是上升的。7省(区)没有实现工矿商贸控制指标。

(5) 安全生产工作还存在着一些薄弱环节,包括思想认识、体制机制、职能分工等,都需要进一步提高和改进。我们安全监察的工作,也有不落实、不到位的地方。事故原因分析不到位,事故教训没有认真吸取,整改措施没有落实。政府监管责任不落实,深化攻坚和专项整治力度不大。