

ANQUANSHENGCHUANXUANCHUANJIAOYUXITILIECONGSHU
安全生产宣传教育系列丛书

乡镇街道



安全生产监管指南

安全生产宣传教育系列丛书编写组编

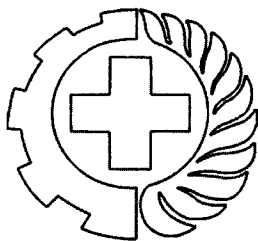
人民日报出版社

»»»» ANQUANSHENGCHANXUANCHUANJIAOYUXILIECONGSHU ««««
安全生产宣传教育系列丛书

乡镇街道

安全生产监管指南

— AN QUAN SHENG CHAN JIAN GUAN ZHI NAN —



人民日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

乡镇街道安全生产监管指南 /《安全生产宣传教育系列丛书》编写组编. —北京: 人民日报出版社, 2009.1

(安全生产宣传教育系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 80208 - 772 - 9

I.乡… II.安… III.乡镇 - 安全生产 - 生产管理 - 指南 IV.X92-62

中国版本图书 CIP 数据核字(2009)第 009292 号

书 名: 乡镇街道安全生产监管指南

出 版 人: 董 伟

执行主编: 杜玉鑫

责任编辑: 孙 琳 曼 嫫

出版发行: 人民日报出版社

社 址: 北京金台西路 2 号

邮政编码: 100733

发行热线: (010)65369527 65369512 65369509 65369510

邮购热线: (010)65369530

编辑热线: (010)65369511

委托发行: 南京维安文化传播有限公司

经 销: 新华书店

印 刷: 南通市先锋印刷有限公司

开 本: 850mm×1168mm 1/32

字 数: 150 千字

印 张: 8

印 数: 1 - 1000 册

印 次: 2009 年 4 月第 1 版 2009 年 4 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80208 - 772 - 9

定 价: 160.00 元(全套,本册 26 元)

版权所有 翻印必究

(本书如有印装质量问题,可以更换)

前 言

乡镇街道是最基层的一级政府；是基层安全生产的监管主体；是生产经营单位安全生产工作的直接监督者和管理者。同时，也是本辖区安全生产各项责任的直接承担者。因此，乡镇街道是安全生产管理工作的重要环节，也是有效落实安全生产各项工作的关键环节，肩负的责任十分重大。

近年来，由于党和国家高度重视安全生产工作，层层落实安全生产责任制，建立健全了安全生产责任体系，不仅落实了乡镇街道安全监管人员的安全责任，也深化落实了驻片、驻村干部以及村（居）委员会负责人的安全责任。同时，随着问责制的不断强化，使乡镇街道在生产安全事故发生后被追究责任的人员逐年上升，并且被追究的人数相当惊人。就其原因，除了安全意识淡薄，只重视地方经济发展，没有承担起“为官一任，保一方平安”的安全责任之外，大多都是由于严重缺乏安全生产监管知识造成的。

为了提高乡镇街道安全生产管理干部的安全意识，强化安全生产管理工作的技能，使其充分掌握安全生产管理知识，有效避免被安全责任追究的各种风险，我们编写了《乡镇街道安全生产监管指南》一书。希望本书的出版发行，能够有效地起到保驾护航的指导作用，使乡镇街道的管理干部在安全生产监管方面得心应手、监管自如，从而实现全方位的本质安全。

由于水平有限，书中不当之处在所难免，敬请广大读者指正为盼！

编 者

2009年4月

《安全生产宣传教育系列丛书》编写组 成员名单

组 长：褚福银
副 组 长：马秀涟 钱国柱
成 员：李守标 苏 强
 李建军 王海祥
 李 炜 杜玉鑫
 王 成 朱学林
 杜 宇 王志强
 李丽萍 何 敏
策 划：李 炜
执行主编：杜玉鑫
责任编辑：孙 琳 曼 嫚
排版设计：王 成

第一章 概述	1
第一节 加强乡镇街道安全生产管理的重要意义	1
第二节 当前乡镇街道安全生产管理所面临的主要问题	3
第三节 我国安全生产管理的方针及其内涵	9
第四节 我国现行的安全生产管理体制	13
第五节 国家安全生产的监督管理制度	15
第六节 我国安全生产管理的基本原则	20
第七节 我国安全生产的经济政策	23
第八节 安全生产管理的目的、意义和任务	27
第二章 安全生产的法律与法规	29
第一节 安全生产的法律体系	29
第二节 违反安全生产法律法规应承担的法律责任	38
第三节 政府安全生产管理责任及责任追究的相关 法律规定	47
第四节 党员领导干部安全生产责任及责 任追究的法律规定	62
第五节 生产经营单位安全生产管理责任及责任追 究的法律规定	66
第三章 乡镇街道安全管理的有效实施	79
第一节 乡镇街道安全生产管理机构的建设	79
第二节 有效建立安全生产管理制度和台账	81
第三节 加强对事故隐患的有效治理	85

第四节	加强对重大危险源的有效监控	89
第五节	重大危险源风险评价的基本方法	95
第六节	有效启用重大危险源的控制系統	98
第七节	组织有效的安全生产检查	101
第八节	充分保障安全生产“五要素”的有效实施	107
第四章	安全生产现场管理的技术措施	112
第一节	机械设备的安生管理技术措施	112
第二节	电气设备的安生管理技术措施	118
第三节	危险化学品的安生管理技术措施	125
第四节	建筑施工作业的安生管理措施	135
第五节	特种设备的安生管理技术措施	152
第六节	作业场所职业危害的安生管理技术措施	159
第五章	加强私营企业的安全生产管理	171
第一节	督促私营企业建立健全安全生产责任制	171
第二节	督促私营企业建立健全安全生产管理组织	179
第三节	督促私营企业保证安全生产投入和安生 技术措施	180
第四节	督促私营企业加强安全生产教育和培训工作	185
第五节	督促私营企业加强安全生产自行检查	192
第六节	督促企业加强安全生产制度和台账管理	203
第七节	督促企业加强劳动防护用品的管理	207
第六章	安全事故的应急与救援	213
第一节	事故应急救援的特点及基本任务	213
第二节	事故应急救援的相关法律法规要求	215
第三节	有效建立事故应急的救援体系	218
第四节	事故应急救援预案的编制	221

第五节 事故应急救援预案的实际演练	223
第七章 事故的报告、调查及处理	226
第一节 事故的报告	226
第二节 事故的调查	229
第三节 事故的处理	236
第四节 安全事故的调查处理及事故报告的起草	240
编后语	244
参考文献	245

第一章 概述

第一节 加强乡镇街道安全生产管理的重要意义

乡镇街道是基层的一级政府，是控制安全事故发生的前沿防线，承担着所辖区域生产经营单位的安全生产管理工作，是做好安全生产管理工作的重要基础。乡镇街道安全生产管理工作的好坏直接影响到整个安全生产工作的开展，是事关全局的一件大事。因此，加强乡镇街道安全生产管理工作对于扭转当前安全生产的被动局面、推进基层基础工作、建设社会主义新农村、贯彻落实依法治国、构建社会主义和谐社会具有重大而深远的意义。

一、加强乡镇街道安全生产管理工作是扭转当前安全生产被动局面的迫切需要

乡镇街道是中小型私营企业相对集中的地方，往往也是农民工聚集最多的地方，是安全生产管理的薄弱环节。同时，乡镇街道的安全生产管理工作也是最复杂、最难管，进而也是最重要的。据全国人大执法检查情况报告显示：目前，在我国因安全生产事故死亡的人数中，有90%左右都是农民工，患职业病一半以上的也是农民工，农民工是安全生产管理的主要对象。因此，加强乡镇街道安全生产管理，提高农民工的安全生产意识是促进企业管理、保障群众和职工生命财产安全、扭转当前安全生产被动局面的迫切需要。

二、加强乡镇街道安全生产管理是推进基层工作的需要

加强乡镇街道安全生产管理工作是安全生产工作的基石，是提高安全生产管理水平的必然要求，是解决当前安全生产工作存在突出问

题的治本之策和治患之源。

乡镇街道是当前安全生产管理工作的薄弱环节,是安全生产监督管理的前沿防线。因此,加强乡镇街道安全生产管理,对推进安全生产基层工作具有十分重要的作用。

三、加强乡镇街道安全生产管理是贯彻落实依法治国基本方略的需要

目前,在一些乡镇街道的私营企业中,有相当一部分不具备安全生产的基本条件,漠视职工的生命和健康,违法生产、违章指挥、违章作业、违反劳动纪律的现象成为事故发生的主要原因。安全生产违法行为普遍、事故多发,必然会严重影响依法治村、依法治镇乃至依法治国的进程。因此,加强乡镇街道的安全生产管理工作,对于维护群众和职工合法权益、发展社会主义民主、落实依法治国方略方面具有重要意义。

四、加强乡镇街道安全生产管理是促进社会主义新农村建设的实际需要

目前,很多乡镇街道是工业与农业并存,人流、物流、资金流等逐年增加,现代化的生产、交通、信息等技术装备在广大农村有着广泛的应用,因而在乡镇街道的农村中,各类事故隐患或不安全的因素也在逐年增多,在农村人口中因事故死亡、受伤、致贫的人数近年来呈上升的趋势。因此,准确把握安全生产在建设社会主义新农村中的地位 and 作用,大力加强乡镇街道安全生产管理工作,对促进社会主义新农村建设的意义。

五、加强乡镇街道安全生产管理是构建社会主义和谐社会的实际需要

安全是人类最基本的生存保障,是国泰民安的重要目标,是构建和谐社会的重要内容之一。只有实现了安全生产,职工的生命和健康才有保证,家庭的平安幸福才有保证,人民的安居乐业才能得到实现,

社会的和谐稳定才有保障。构建社会主义和谐社会,要求我们认真研究构建和谐社会中所出现的各种问题,其中,安全生产问题就是一个重要问题。因此,在构建社会主义和谐社会的进程中,必须要加强乡镇街道的安全生产管理工作。

第二节 当前乡镇街道安全生产管理所面临的主要问题

一、一些乡镇街道的领导还存在着安全意识淡薄的现象

当前,部分乡镇街道的领导对安全生产工作还缺乏正确的认识,还没有引起高度重视,安全生产意识仍然非常淡薄。总认为安监部门的文件多、事情多、麻烦太多,产生逆反心理,对安全生产工作敷衍了事,麻痹大意,掉以轻心,主要表现在以下几个方面:

(一)一些乡镇街道的领导还没有树立起“安全第一”的思想,存在重发展、轻安全的现象,不能正确处理安全与发展、安全与改革、安全与稳定的关系,没有认识到安全生产在建设社会主义新农村和构建社会主义和谐社会中的重要作用,从思想上跟不上安全生产工作发展的需要;

(二)一些乡镇街道的领导还没有树立起“大安全”的观念,思想观念还只停留在“小安全”的意识上,抓安全生产工作只知道抓工矿企业的安全生产工作,而忽视了抓好全面的安全生产工作;

(三)一些乡镇街道的领导对安全生产工作缺乏正确的认识,只重视招商引资,没有把安全生产工作放在“亲商”和“安商”的角度去认识,也没有把安全生产放在保护人民群众的根本利益的高度去对待,在思想认识上存在着严重偏差;

(四)一些乡镇街道的领导在思想上还存在着畏难情绪,认为安全生产责任重大,而且容易得罪人,对自己又没有什么好处,干多干少一个样,工资又不多一分钱。因此,没有认真地去抓紧、抓实、抓好,敷衍了事,

应付差事,应付上级检查,蒙混过关;

(五)一些乡镇街道的领导对于接待上级领导非常大方,几乎是大手大脚,但对于安全投入方面却非常吝啬,唯唯诺诺,甚至讨价还价不知道花钱买平安的道理,认为安全工作是凭运气的,和工作干得好坏没有什么关系;

(六)一些乡镇街道多年来都很平安,没有发生大的事故,因而乡镇街道领导存在着麻痹大意和侥幸心理的现象,不能做到警钟长鸣、常抓不懈,使安全生产的各项工作得不到有效的落实;

(七)一些乡镇街道的领导对安全生产工作消极视之,一提起安全生产就发牢骚,认为安监部门的事情太多,安监部门又没有人事权,而且工资待遇又不归安监部门管。只知道布置任务、下文件或因某件事处理不随人愿,产生逆反心理,对安全生产工作以得过且过的态度对待。一旦发生事故才恍然大悟,才知道法律的严厉,才明白责任的重大。

二、企业的安全意识淡薄

(一)部分企业的负责人重生产、重利润、轻安全的观念相当普遍;“要钱不要命”,一切向钱看;大吃大喝可以,安全投入免谈;

(二)部分企业把安全工作片面地理解为就是消防安全工作,没有全面安全管理的理念,认为只要抓好消防安全工作,就什么事也不会发生了;

(三)部分企业把安全管理工作当做是安全管理部门的事情,如果安全管理部门不去抓,也没有别的部门过问或提出批评,致使大家一谈起安全,只知道是“发生事故”,而对于防范事故的发生却知之甚少;

(四)部分企业一提起安全教育培训就摇头,认为是一件无聊的事情,认为是安监部门乱摊派的事情,不知道安全教育的重要性和必要性。买包香烟几拾元,不心疼,买本宣教资料,就怨声载道。一旦发生事故,才恍然大悟。

三、从业人员的安全素质普遍较低

从业人员绝大多数来自于农村，他们普遍存在文化程度不高、技术水平偏低、安全素质较差、安全知识和安全技能缺乏、自我保护和防范能力较差的现象。进入企业以后，很多企业没有对他们进行“三级”安全教育和培训，就让其上岗作业，致使从业人员违章操作、违反劳动纪律的现象严重，从而导致事故经常发生，从业人员的生命健康得不到应有的安全保障。每当事故发生，从业人员往往既是事故的肇事者，也是事故的受害者，给企业造成了极大的损失，给家庭造成痛苦和灾难，遗憾终生。

四、安全生产责任制还没有落实到位

部分乡镇街道还没有认真贯彻“属地管理”的原则；没有落实安全生产的管理责任；乡镇街道主要负责人还没有承担起安全生产第一责任人的责任；没有组织制定和完善安全生产管理制度；没有建立健全安全生产责任制；没有把安全责任分解落实到各驻片、驻村干部以及各部门、村（居）、企业身上，致使安全责任出现“断层”现象，没有系统、完善的安全管理措施，安全生产责任制还没有落实到位。

一些乡镇街道把私营企业以及改制企业的安全管理工作错误地认为只是县级以上政府安全生产监督管理部门、工商部门或者经贸部门的事，有的只把私营企业当做乡镇街道的经济增长点和取得政绩的新亮点，却没有对私营企业和改制企业加强安全生产管理，致使安全管理工作出现脱节现象。

一些乡镇街道的企业错误地认为抓安全生产是政府和安全生产监督管理部门的事，企业只要把生产抓好、多创利税就行了。因此，没能落实安全生产的主体责任以及企业主要负责人的第一责任人的责任；没有建立健全安全生产责任制和逐级落实安全生产责任；没有把责任分解落实到每个科室（部门）、车间、班组及每个岗位工人的身上，使安全生产工作的责任制度得不到有效落实。

五、安全生产行政执法力量薄弱

(一) 部分乡镇街道没有建立安全生产行政执法队伍

在乡镇街道层面上，有相当一部分地方还没有建立乡镇街道安全生产行政执法队伍，致使某些生产经营单位的安全生产违法行为得不到应有的查处，存在着大量的事故隐患。

(二) 部分乡镇街道安全生产执法队伍力量薄弱

部分乡镇街道安全生产执法队伍力量薄弱的主要原因如下：

- 1、执法人员较少，难以对每个安全生产违法行为进行行政执法；
- 2、执法人员素质较低。有部分安全生产执法人员学历较低，年龄偏大，思想保守，不能很好地适应新形势下的安全生产行政执法工作；
- 3、执法人员业务不熟悉。执法人员大多数来自乡镇街道体制改革后的工业管理处（所、办）的人员，没有参加过专业知识培训，不熟悉安全生产业务，不懂得安全生产法律法规，发现安全生产违法行为的能力不强，普遍存在知识结构不合理、法律素质较低的现象，在短时间内难以适应安全生产行政执法工作。

(三) 没有形成有效的联合执法机制

由于大部分乡镇街道安全生产行政执法机构都是刚刚建立起来的，缺乏安全生产执法经验，还没有与乡镇街道有关部门建立起协调配合的工作机制，还没有形成一种互相配合的合力，从而削弱了安全生产的执法力度。

(四) 还有少数安全生产执法人员在行政执法中牟取私利

在安全生产行政执法的过程中，还有少数安全生产执法人员在行政执法过程中想方设法谋取私利，绞尽脑汁地捞点好处。例如：有的安全生产执法人员不是在维护安全，而是以谋取私利为目的，狐假虎威瞎咋呼，想方设法吃上一顿饭、拿上两包烟，甚至拿着权利做交易，“洗浴泡脚”、“OK”一场；有的在经济利益面前甚至见利忘义，干脆充当“保护伞”，徇私枉法，违法乱纪，严重损害了执法队伍的形象。

（五）安全生产的执法环境有待改善

一方面，广大群众的安全生产意识不强，对安全生产行政执法还缺乏足够的理解。

另一方面，执法人员在安全执法过程中，往往有领导、朋友等打招呼、说人情，进行行政干预，导致执法人员该罚的而不罚，重罚的而轻罚，没有一个良好的行政执法环境。

六、安全生产监管网络体系还没有建立健全

（一）一些乡镇街道还没有建立安全生产领导机构或监督管理机构，还没有配备安全生产管理人员，甚至只配备一个兼职工作人员应付差事，致使安全生产工作无人抓，遇到事情踢皮球，推来推去无人管。此外，还有一些乡镇街道，没有将安全管理工作延伸到村（居）和企业，没有督促村（居）和企业建立健全安全生产管理机构和配备安全生产管理人员等；

（二）部分已经建立安全生产监管机构的乡镇街道，监管力量仍很薄弱，配备的人员参差不齐。还有一些乡镇街道除了分管领导之外，就只有一个专（兼）职安全管理员，而且这些安全管理员的工作经费多数没有着落，量大面广的安全生产监管工作仅靠一个分管领导和一个安全员是难以做好安全生产工作的。

七、私营企业成为安全监管的难点

私营企业大多分散或集中在乡镇街道的辖区之内，而且多数处于发展阶段，量大面广，问题和隐患严重，成为安全监管的难点。主要表现在如下几个方面：

（一）安全意识淡薄

一些私营企业的主要负责人安全生产意识淡薄，只重生产，轻视安全，忽视对安全的投入和隐患的整改，致使一些企业时常发生事故，给人民群众和职工的生命财产安全造成了重大损失。

（二）安全管理队伍还没有完全配备起来

有相当一部分私营企业没有按照安全生产法的要求建立安全生产管理机构,或者配备安全生产管理人员,使得企业的安全管理工作无人抓、无人管的现象极为普遍。

（三）私营企业的基础工作薄弱

一些私营企业没有进行职工安全教育和培训;没有进行安全检查;没有建立健全安全生产规章制度等,安全基础薄弱。

（四）“三同时”制度还没有得到有效落实

部分私营企业在新建、改建、扩建工程项目时,没有严格按照《安全生产法》、《消防法》等有关法律法规的要求做到安全卫生设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用,使其安全设施不配套或不健全,造成了“先天不足”的问题,这是导致企业职工安全保障系数极低的一个重要原因。

八、安全投入严重不足、安全设备设施标准较低

（一）表现为在乡镇街道的层面上

一些领导由于长期对安全生产工作不够重视,致使安全投入不足,安全生产基础薄弱,安全生产保障水平较低,例如:一些乡镇街道在安全生产宣传教育、基础设施改善、装备设备购置等方面的安全投入很少,导致安全监管机构的办公条件很差,交通工具及装备严重不足,不能适应安全生产新形势发展的需要。

（二）表现为在企业的层面上

一些企业主只片面地追求经济效益,而忽视对安全生产的投入,致使很多企业安全生产的欠账较多。具体表现如下:

1、安全设施缺乏,安全装置没有配备,或者配备的安全设施和装置标准较低;

2、生产工艺安全性能低下,安全检测和监控技术水平较低等;

3、企业从事安全生产的管理人员未经安全教育培训,安全素质不高,不能适应安全管理工作;

4、从业人员劳动防护用品应该配备的却没有配备,或者不按国家标准或行业标准配备等;

5、企业从业人员得不到安全技能和安全知识的教育和培训,致使其安全意识淡薄,安全知识缺乏,安全技能低下等。

九、事故应急救援体系还没有建立起来

部分乡镇街道安全生产事故应急救援意识淡薄,应急救援体系还没有建立。主要表现在以下两个方面:

(一)很多乡镇街道安全生产事故应急救援的意识淡薄,还没有建立健全应急救援指挥机构,还没有组织制定安全生产事故应急救援预案,更谈不上每年组织开展应急演练活动,致使辖区内广大群众的应急处置及逃生能力较差,一旦发生事故,极易造成严重后果;

(二)还有相当一部分企业特别是矿山、建筑施工单位和危险化学品物品的生产、经营、储存单位以及人员密集场所,还没有按照安全生产法律、法规的规定,组织制定并实施安全生产事故应急救援预案,配备必要的应急救援器材和设备,建立健全应急救援组织或配备应急救援人员。同时,企业也没有组织开展应急演练活动,致使企业主及员工的应急意识淡薄,处置能力较差等。

第三节 我国安全生产管理的方针及其内涵

一、我国安全生产方针的提出及其内涵

安全生产方针是企业管理和政府部门安全生产监督管理的共同方针。它不仅概括了安全生产的特点、性质,而且也概括了做好安全生产工作的目标、方式和意义,实际上也是对安全生产工作经验的全面总结。

我国安全生产的方针经历了一个漫长的历史进程,现已完成了从不成熟到比较完善的过渡阶段。1952年第二次全国劳动保护工作会议