

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产监察/《安全生产监察》编写组编. —北京:
化学工业出版社, 2006. 1
ISBN 7-5025-8165-0

I. 安… II. 安… III. 安全生产-监督管理-技术
培训-教材 IV. X924

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 000288 号

安全生产监察

《安全生产监察》编写组 编
责任编辑: 郭乃铎 杜进祥
责任校对: 吴 静
封面设计: 尹琳琳

*

化学工业出版社 出版发行
安全科学与工程出版中心

(北京市朝阳区惠新里 3 号 邮政编码 100029)

购书咨询: (010)64982530

(010)64918013

购书传真: (010)64982630

<http://www.cip.com.cn>

*

新华书店北京发行所经销
化学工业出版社印刷厂印装

开本 787mm×1092mm 1/16 印张 24 $\frac{3}{4}$ 字数 610 千字

2006 年 4 月第 1 版 2006 年 9 月北京第 2 次印刷

ISBN 7-5025-8165-0

定 价: 58.00 元

版权所有 违者必究

该书如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行部负责退换

内 容 提 要

本教材是安全生产监督管理人员培训的基础教材，主要介绍安全生产行政执法的基本要求以及执法人员所需了解的相关专业知识。内容包括安全生产法、安全生产监督管理体制、安全生产管理、安全生产行政执法、安全生产监察信息化、矿山安全生产监察、危险化学品安全生产监察、建筑施工安全生产监察、作业场所职业卫生监察、设备设施安全监察、“三同时”与安全评价、重大危险源监控、事故调查与处理、应急救援等内容。

本书可作为安全生产监督管理人员的培训教材，也可供安全生产管理、安全咨询、安全认证工作人员及大专院校安全工程专业师生参考使用。

第一章 绪 论

第一节 概 述

一、安全生产的概念

安全生产是指在社会生产过程中控制和减少职业危害因素，避免和消除劳动场所的风险，保障从事劳动的人员和相关人员的人身安全健康以及劳动场所的设备、财产安全。安全生产应是广义的概念，不仅指企业在生产过程中的安全，还应是全社会范围内的生产安全。

安全生产是一个相对的概念，尽管人类社会采取各种方法、措施避免和消除生产事故的发生，但生产与生产事故总是相伴相生。自从人类进入到工业社会后，机器设备的大量使用以及新技术的不断运用，在为人类创造大量社会物质财富的同时，也给人类、企业生产、社会环境带来了工业风险，带来了诸多安全问题。

二、安全生产监察和安全生产监督检查

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。

安全生产监督检查，是指依法享有监督检查权的机构、组织或者个人对有关生产单位执行安全生产法的情况进行监督检查。

安全生产监察的主体是国家安全生产监督管理部门（包括国家煤矿安全监察部门，下同）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。而安全生产监督检查的主体是多元的，有国家有关行政机关的监督检查，有社会的监督、群众的监督等。其中国家安全生产监督管理部门的国家监督检查包括安全监察、安全检查、安全指导和安全服务，安全监察既是其权利也是职责。而其他政府行政部门的监督检查是其履行职责的表现之一。社会监督和群众监督，如企业的工会有权对企业的安全生产进行监督，社会舆论也可以对安全生产进行监督，通过社会干预，纠正违法行为。

三、安全生产监察的性质和意义

（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. 具有法定性

安全生产监察的法定性表现在：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，其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、行业主管部门等。

2. 具有强制性

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. 具有行政性

安全生产监察的行政性体现在：它既是行政权力也是行政职责。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应承担的专门职责，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的贯彻执行，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《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，更对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，保护安全生产环境，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，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。

四、安全生产监察制度的历史演变和发展

(一) 我国安全生产监察制度的历史演变和发展

中华人民共和国成立前,1931年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。1932年的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、工厂检查员行为之限制等事项。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《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。1982年2月13日国务院发布《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,国务院批转原劳动人事部、原国家经委、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》,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。1989年7月17日机电部发布了《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,表现在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。原劳动部1990年6月1日发布《漏电保护器安全监察规定》,建设部1991年7月9日发布《建筑安全生产监督管理规定》,原劳动部1991年4月16日发布《客运架空索道安全运营与监察规定》,化学工业部1992年10月29日发布《化工安全卫生监察办法》。1993年8月,原劳动部发布了《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5日《劳动法》颁布,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,赋予劳动监督检查机构行政执法的权利,使其逐步向劳动监察制度发展。1995年6月,劳动部颁布了《劳动安全卫生监察员管理办法》,具体规定了各级劳动行政部门劳动安全卫生监察员应具备的条件、推荐、考核发证、监察标志、应履行的职责、应遵守的纪律和奖惩等条款。上述法规和规章推动了劳动安全卫生监察体制的完善、劳动安全卫生监察队伍的建立。

2002年6月《安全生产法》颁布,2003年《安全生产违法行为行政处罚办法》、《煤矿安全监察行政处罚办法》发布。进入21世纪后,我国安全生产监察法律与以往相比在制度内容上和立法质量上都有大幅度提高。

(二) 国外安全生产监察制度的历史演变和发展

安全生产监察制度的建设是一项复杂的工作,它涉及许多方面的安全生产法规的立法,

也涉及构建一个合理的安全生产法规体系和执法与守法机制等问题。工业发达国家在近百年的安全生产活动中，积累了丰富的经验，值得借鉴。

1. 安全生产监察立法

第二次世界大战结束后，随着经济不断发展，生产上高、新、尖端技术的运用，一些国家愈来愈感到在安全生产上只制定、颁布单一的、零星的、仅适用于某一特定范围的职业安全健康法规已不能适应形势的需要，必须把职业安全健康作为一个极重要的问题，单独制定一个统一、综合全面的安全健康基本法。因此，20世纪70年代，职业安全健康方面的法律在国外纷纷出台。

美国是最早颁布《职业安全卫生法》的国家。20世纪70年代工伤事故和职业危害日益严重，在严峻现实面前，美国国会经激烈辩论后，通过了全美统一的《职业安全卫生法》，于1970年12月29日由尼克松总统签署生效。该法的颁布，改变了过去只由各州制定安全卫生法规的局面，从而加强了对各州职业安全卫生工作的领导。日本在《劳动基准法》中，设立了劳动安全卫生法规一章，但随着日本经济的迅速恢复和发展，逐渐显得不相适应。1972年，劳动省在中央劳动基准审议会的建议下提出了单独的《劳动安全卫生法》，经国会通过后生效。在英国，当时有不少社会组织和机构，特别是工会对国内已有的有关安全健康的法规是否足以保障所有劳动者的安全健康提出疑问，以罗宾爵士为首的委员会在经过调研后建议，制定一个统一的、适用于所有雇员的安全健康法来替代已有的为数众多却显得零星的有关安全健康的法规，加强国家机关的监察力量，明确雇员权利和义务。此建议被采纳后，1974年10月1日、1975年1月1日、1975年4月1日分三批颁布了《劳动安全健康法》的全部条款。继后，联邦德国、加拿大、芬兰、墨西哥、玻利维亚等国陆续制定了这方面的法律。

西方工业国家颁布的安全健康法一般是关于劳动安全与健康问题的基本法，多为授权法，有关大臣、部长或机构可根据需要制定从属性法规，如条例、规程等，它不需要经过复杂的立法过程，可及时发挥法律效力，解决存在的问题。英、美等国现已根据安全健康法制定了不少条例，形成了较为完整的安全健康法规体系。各国已颁布的安全健康基本法律也随情况的变化，不断进行局部条款修订或全面法律修订，这样，安全生产监察法律体系得以建立和不断完善。

其他国家在安全生产和监察立法方面也作了不少努力。俄罗斯在前苏联解体后，所有制结构和管理制度发生的变化，给生产安全管理带来极大的困难，发生了许多重大事故，造成巨大的生命财产损失。因此，俄罗斯制定了一系列有关安全生产法律，用法律形式来保证国家对各种所有制企业安全的监督。如《危险生产企业的工业安全法》规定了企业从设计到投产各个阶段的安全要求，以及中央和地方负责安全的官员和安全检查员的职责和权力。同时政府有关部门还制定了几十个相关规定和条例，使生产安全管理规范化和制度化。韩国对职业安全十分重视，在20世纪60年代就制定了《产业安全保健法》，依据这些法律，又制定了许多规章，这些规章内容非常具体，涉及面很广，操作性很强。韩国的安全生产方面的法规特点是，政府安全管理机构的设立、职能配置或者是社团组织和中介机构的行为规范、作用的发挥等等，在法律中都可以找到明确的规定，甚至对企业内部安全管理机构的设置等具体问题，法律中都有明示。这样，法律中把政府、中介机构和企业的安全方面的职责规定得比较严格，使安全管理真正做到了有法可依。

另外，国外还积极推行安全健康标准化，并作为安全健康立法的一个重要组成部分。国

外安全卫生立法中一个突出特点是提倡采用切实可行的标准，因为这样的标准是贯彻执行安全卫生法规的重要保证。如美国的职业安全卫生法中特别强调制定安全卫生标准，它成为美国职业安全卫生工作的基础和核心。此类标准由美国劳工部职业安全卫生管理局负责组织制定，主要有四大类：一般工业标准、海运业标准、建筑业标准和农业标准，并随着经济发展和技术的进步不断进行修订。

2. 安全生产监察体制

安全生产监察不仅需要安全生产法规，还需要建立强有力的监察机构和体制，否则安全生产法规将成为一纸空文。因此，很多国家建立了比较全面的监察体制，主要包括以下几个方面。

(1) 监察机构 监察机构是负责监督实施安全卫生法的最高权力机关。如英国由就业大臣领导的安全卫生委员会、美国劳工部、日本劳动省、俄罗斯联邦工业和矿山监督局等。这些机构的职责、权力范围等都在法规上作了规定，如英国除安全卫生执行局外，全国设有10个国家监察组织，分归安全卫生执行局及有关部门领导；美国职业安全卫生管理局在全国23个州设州级局，并设有10个地区性办事处和30个区办事处；日本在全国都、道、府、县劳动基准局下设监督署等。

(2) 监察员及其权力和职责 监察机构设监察员。在英国属中央一级的监察员有1000多名，美国8000多名，日本全国有8400多名。这些国家的监察员拥有较大的权力，在出示证件后，监察员有权进入任何企业单位，必要时由警方陪送入内，检查企业执行安全卫生法的情况，监察员有权查阅文件、资料，有权拍照、测量、记录、检测样品、向有关人员进行询问和要求书写证词，有权拆除或排除对雇员的安全健康造成危害的物品等。经上级批准，有权向企业主发出限令纠正违反安全卫生法的行为或禁止企业继续作业等。

(3) 监察程序 监察机构一般是有计划的对所有企业进行监督检查，但根据不同情况，也可以有重点地进行检查。如美国制定了“优先检查顺序原则”，将有特别危险的企业排在应检查的前列，检查前不事先通知被检单位。有关法律规定，透露检查消息者，要受到惩罚。监察员进入被检单位应出示证件，雇主或其代表必须进行验证，然后召开有雇主或其代表、工会代表或工人等参加的会议，由监察员说明检查原因和意图，并将相应的法规条文送交资方，提出检查的路线，由资方、劳方代表陪同进行检查。检查过程中发现有违法行为，做记录并告知资方陪同人员。检查完毕后召开总结会，监察员提出看法和建议，并同与会者共同讨论。监察员也可提出拟请上级签发的“改进通知书”或“禁止通知书”的具体意见。企业在接到“改进通知书”或“禁止通知书”后，必须照此办理，否则依法惩处。如果不服，可在安全卫生法规定的期限内向工业法庭（或其他仲裁机构）提出申诉。雇主如拒不执行，监察员有权提出申诉，由法庭作出终审裁决。

现在不少国家在安全生产监察执法上变起诉为预防和劝告。这些国家的监察部门把预防事故和改善工人的安全卫生条件视为自己工作的重要部分，监察部门具有制定规章以及劝告和咨询的职能。监察员通过签发改进通知书和禁止通知书来提出建议，对改进劳动场所的条件是有效果的。实践证明，只要是采用这种方式，起诉案件的数量大为减少。一般监察部门的劝告将迫使雇主对劳动环境采取改进措施，劝告的重要性不仅使雇主相信采取行动改进劳动条件的重要性，而且不致使有限的监察力量因忙于向法院提出起诉而分散主要精力。因此国外在安全卫生法规中确定执法部门的权力时，劝告这一职能在监察部门的各项职能中占有重要的位置。

3. 安全生产培训制度

安全生产培训制度是保障安全生产的很有效方法，受到国外安全生产监察机构以及企业的重视。

澳大利亚官方开设安全健康咨询服务网站，是政府对外服务的窗口，为企业职员提供学习培训的模板，并为企业答疑解惑。服务内容有：①政策法规指导；②作业场地设计、工厂和设备安全、噪声与振动、疲劳与安全、冷与热、建筑物通风和室内空气质量、照明系统等；③职业伤害；④职业病诊断、治疗；⑤工伤赔偿；⑥在线帮助。

日本、韩国两国非常重视职工的安全培训工作。他们的培训方法和内容非常贴近实际，培训设施大多是仿真的，培训工作是经常的，培训的对象是普及的。比如日本玄海核电站的所有职工，上岗前都必须通过仿真机进行业务研修培训，实际操作技能符合岗位要求后才能上岗。韩国安全教育培训在专门设计的模拟现场进行，既接近实际，又易学易掌握要领，职工也比较感兴趣；对于危险场所和危险工种的安全培训，则利用三维动感设备，让职工亲自操作，如果误操作或事故隐患不排除，导致的灾害后果（如触电、高空坠落、撞击等）就立刻显现出来，有身临其境之感，事半功倍，培训效果非常好。

1966年，印度颁布实施了《矿山职工培训条例》。条例规定，新矿工和在职矿工必须经过矿山安全技术培训。根据这一规定，矿山安全管理总局要求各煤矿公司建立健全矿山职业安全培训中心。新矿工下井采煤或采矿前必须在培训中心接受为期24天的安全培训，其中安全理论课12天，实际作业培训12天。培训内容主要有安全注意事项、开采方法、输送机和矿车的操作、顶板支护，以及通风照明等。另外还开设炸药使用、爆破和瓦斯检测等专业技术培训。培训中心还要为技术工人和在职的非技术人员开设安全技术进修培训课程。技术工人的培训期为18天，在职的非技术工人培训期12天。安全理论和实际作业培训时间各占一半。矿工每5年接受一次安全技术进修培训。

第二节 安全生产监察的基本内容

一、安全生产监察应遵循的原则

1. 坚持依法行使监察权的原则

依法行政是建设法治国家的要求。国家和地方各级安全生产监督管理部门代表国家行使安全生产监察权，其权利的行使关系到法律是否公正，是否权威，关系到政府机构的形象，因此安全生产监察应首先遵循依法行使监察权的原则。依法行使监察权就是要求安全生产监察机构必须在宪法和法律规定的范围内进行活动，严格依法办事，依法履行职责，依法行使监察权，对违反《安全生产法》的行为及时给予处罚，以维护国家法律的尊严，不允许有任何失职和越权现象的出现。

2. 坚持预防为主的原则

“安全第一，预防为主”是我国进行安全生产工作的一贯方针，是多年行之有效的经验总结，是带有规律性的认识，也是避免和减少生产事故发生的最有效的措施。安全生产监察应坚持预防为主的原则，即在行使监察权时，应首先注重事先监督、事先预防，其次应注重事后处罚、事后补救。防患于未然，减少和消除事故隐患，使企业的安全生产工作步入以预防为主良性循环的轨道。

3. 坚持行为监察与技术监察相结合的原则

所谓行为监察，即安全生产监察机构对生产经营单位就安全生产所进行的组织管理、规章制度、职工教育培训、安全生产责任制等的实施是否符合安全生产法规的要求进行监察；所谓技术监察，即国家和地方各级安全生产监察机构凭借技术手段，对生产工艺过程、设备、原材料和劳动环境的安全卫生状况及其防护技术条件等关系安全生产的因素是否符合安全生产法规的要求进行监察。行为监察是必要的，技术监察也不得偏废，因为随着科学技术的飞速发展，新技术、新工艺、新材料、新设备的不断出现和使用，使生产的技术含量不断加大，安全生产事故防范、处理的复杂性和技术性不断增强，仅通过行为监察不能保证实现安全生产，必须通过技术手段、技术标准、技术规程、技术规范等进行监察，国家安全生产监察是技术性很强的行政执法。只有把行为监察和技术监察有机地结合起来，才能在科学技术不断进步的条件下，通过法制手段，有效地实现安全生产国家监察的目的。

4. 坚持惩罚与教育相结合的原则

安全生产监察机构在行使监察权时，应坚持惩罚与教育相结合的原则。要维护法律的统一和尊严，实现法律效果，严格执法、合法合理的强制惩处手段是必要的，但仅有惩处是不够的，还应考虑社会效果，应重视对违法单位和人员的安全生产教育，通过惩处，通过适当的教育手段，使其学习、理解、掌握法律，使遵守《安全生产法》成为生产经营者自觉自愿的行动。

5. 监察执法与社会监督相结合的原则

要实现安全生产监察的目的，仅依靠安全生产监察部门的监察执法是不够的，还需要劳动保障行政部门、政府有关部门，尤其是社会组织的广泛支持和密切配合，使监察执法与社会监督结合起来，共同推进安全生产监察工作的顺利进行。安全生产监察部门监察执法时，应与地方政府联合，与有关政府主管部门协调；要加强工会组织的监督，充分发挥工会组织对企业执行国家有关劳动保护、安全技术、职业健康等法律、法规、条例情况的监督作用；要加强社会舆论如新闻媒体的监督，对违反安全生产法律法规，造成人身重大伤亡，严重侵害劳动者合法权益的用人单位和有关组织予以曝光，对违法者施以强大的社会舆论的压力，使其自觉守法；要发挥群众监督作用，建立健全举报制度，鼓励劳动者和社会公民向安全生产监察机构和有关新闻单位举报、控告违法行为，以便监察机构准确把握违法行为的线索，对违法行为及时纠正并依法处理。

二、安全生产监察的种类

从监察的角度划分，安全生产监察分为一般监察、专门监察和事故监察。

(一) 一般监察

一般监察，是安全生产监察机构对所辖区域内的生产经营单位的日常生产经营活动是否符合国家安全生产法律、法规和政策的规定进行常规的、全面的监察。一般监察的作用在于消除隐患，预防事故的发生。国家和地方各级的安全生产监督管理部门对一般监察的具体内容、方法和频率等方面有明确规定，有些地方安全生产监督管理部门制定了一般监察的考核标准，规定一般监察的程序，明确一般监察的内容，如按安全管理、安全技术、职业卫生、女职工和未成年工劳动保护、工时休假、培训教育、事故调查等方面，使一般监察目标明确，标准统一。一般监察有如下几种：

(1) 定期或不定期的监察执法活动 由安全生产监察机构组织人员对易发生事故和职业病的生产经营单位进行定期或不定期的监察，及时矫正其违法行为。监察重点是安全生产措

施和作业场所的职业卫生情况。

(2) 系统检查和评定 即安全生产监察机构按照事先确定的检查考核标准对生产经营单位的安全生产管理项目、职业安全卫生、安全技术、安全效果等进行系统的检查、考核和评定。系统检查和评定,一般要确定具体的检查内容和评分系数,并按照一定标准对被监察的生产经营单位授予先进单位、合格单位和不合格单位的标牌,同时指出存在的缺陷和问题。

(3) 根据举报进行监察活动 安全生产监察机构根据职工对职业安全方面的投诉和工会组织的检举、揭发,派员调查,依法进行处理,有效地维护职工合法权益。

(二) 专门监察

专门监察,是对特殊安全进行的监察,包括对危险性或危害性较大的特种设备、作业环境、特种作业人员和生产建设工程项目等进行的专项安全监察。专门监察的特点是技术性较强。专门监察有如下几种。

1. 对生产性建设项目的监察

对生产性建设项目的监察主要是对“三同时”制度的落实进行监察。我国对建设项目实行“三同时”制度,即生产经营单位新建、改建、扩建工程项目的安全设施和安全措施,必须符合国家规定的标准,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)、《中华人民共和国矿山安全法》(以下简称《矿山安全法》)、《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)等法规都有“三同时”制度的规定。“三同时”制度是从源头上保障从业人员的生命安全与健康、消除职业危害因素、预防事故发生的有效措施。国务院明确赋予国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局依法监督检查生产性建设项目的“三同时”情况。

生产性建设项目的安全设施涉及项目建设各个方面和环节,包括从建设项目的规划、选址、工艺路线、设备选型、投资概算到建设施工、竣工验收等等,安全生产监察机构对每个环节都应进行监察。首先,应明确“三同时”管理规定和职业安全卫生设计规定,监察与基本建设项目实施“三同时”的职业安全卫生措施,包括以改善劳动条件、防止伤亡事故和职业病为目的的一切技术措施;其次,应健全监察程序,把好设计、施工、验收三道关。在初步设计阶段,执行建设项目职业安全卫生设施送审单和审核通知单制度,认真审查扩充设计资料 and 文件,未经审查同意的不准交付施工;在施工设计和现场施工阶段,进行跟踪监察,以防削减职业安全卫生设施;在竣工验收阶段,进行预验收,发现问题限期改进,不符合职业安全卫生法规的不准投产。对违法者应及时给予行政处罚。

2. 对特种设备的监察

特种设备,是指涉及生命安全、危险性较大的机械设备。特种设备包括锅炉、压力容器(含气瓶)、压力管道、电梯、起重机械、客运索道、大型游乐设施及附属的安全附件、安全保护装置和与安全保护装置相关的设施等。特种设备的目录由国务院负责特种设备安全监督管理的部门(现为国家质量监督检验检疫总局)制定,报国务院批准后执行。特种设备往往是在生产和社会生活中广泛使用的具有潜在危险性的设备和设施,易发生事故,有可能危及使用人员的生命安全,还会危及公众的健康和生命安全,甚至会造成财产损失。对特种设备的监察能够有效降低特种设备事故的发生,从而保护生命和财产安全。2003年3月11日国务院公布的《特种设备安全监察条例》,是进行特种设备安全监察的主要法律依据。

对特种设备的监察包括设计环节的安全监察,通过设计资格许可、审查制造单位的设计图纸等进行监察;制造环节的安全监察,通过制造资格许可证制度、制造厂的质量保证体

系、质量控制制度、驻厂监督检验制度等进行监察；安装环节的安全监察，通过安装许可证制度、对安装过程进行监督检验或竣工验收制度进行监察；使用环节的安全监察，通过对在用设备严格登记建档、定期检验制度、发证使用制度，对操作人员考核发证制度，安全检查制度进行监察；修理、改造环节的安全监察，通过对修理改造质量的监督、重要的修理和改造方案的审查同意等进行监察；对进出口特种设备的监察，通过进出口产品安全质量许可证制度、对进出口产品的安全质量性能监督检验制度进行监察。

3. 对严重有害作业场所的监察

严重有害作业场所，主要是指粉尘和其他有毒有害物质的浓度、强度有可能造成严重危害的作业场所。对严重有害作业场所的监察，目的是消除毒害因素，改善生产经营单位的劳动条件，保护作业场所人员的生命健康和安全。

20世纪80年代，原劳动人事部决定将作业场所的矽尘、石棉尘、炭黑尘3种生产性粉尘和汞、苯、氯乙烯、铅、三硝基甲苯等15种极度、高度危害的接触性毒物，作为对严重有害作业场所监察的重点。1991年原劳动部颁布《粉尘危害分级监察规定》，提出粉尘分级监察工作实行企业、事业单位自检和专业检测机构检测相结合的原则，企、事业单位要根据国家标准《生产性粉尘危害程度分级》(GB 5817—1986)，每年进行一次生产性粉尘作业分级检测建档，并将结果报行政主管部门；企、事业单位应将Ⅲ、Ⅳ级粉尘危害列为粉尘治理重点，各级行政主管部门应将Ⅲ、Ⅳ级粉尘危害列为职业安全监察工作重点。

对严重有害作业场所的监察，主要方式有：进行尘毒危害的调查、测定尘毒危害程度和分布状况，进行尘毒分级，确定治理方向和重点；督促和帮助产业主管部门与企业制定防尘防毒规划，落实治理措施，规定完成期限；制定治理尘毒危害的考核标准，并进行检查验收，给合格者发证；定期进行检测、监测；对无粉尘防治设施和措施、粉尘浓度超标、作业场所职业危害严重等违反《中华人民共和国职业病防治法》(以下简称《职业病防治法》)、《煤矿安全规程》等相关法律法规和国家标准的，依照有关法律法规进行处罚。

4. 对劳动防护用品的监察

劳动防护用品是预防伤亡事故和职业病的辅助性措施，是保护劳动者在生产过程中的人身安全与健康所必备的一种防御性装备。对劳动防护用品进行监察目的在于保证劳动防护用品的质量，使其在减少职业危害方面真正发挥作用。

从1981年起我国开始制定特种劳动防护用品标准，到目前为止已制定50多项劳动防护用品国家标准，如《劳动防护用品选用规则》(GB 11651—1989)、《过滤式防毒面具》(GB 2890—1982)、《焊接护目镜和面罩》(JGB 3609—1983)、《安全帽》(GB 2811—1989)、《安全带》(GB 6095—1985)、《安全网》(GB 5725—1985)等；30多项劳动防护用品行业标准，如焊接防护鞋(LD 4—1991)、劳动防护手套(LD 34—1992)、水产防护服(LD/T 100—1997)等。

对劳动防护用品的监察，主要是通过对生产经营单位是否按法律规定的范围发放劳动防护用品、对生产特种劳动防护用品实行生产许可证制度，对其生产质量监控等手段进行监察。

5. 对特种作业人员的监察

特种作业是指在作业场所、作业设备、作业内容上具有较大危险性，易发生伤亡事故或易对操作者本人、他人以及周边环境造成重大危害的作业。从事特种作业的人员称为特种作业人员。特种作业人员的范围应由国务院负责安全生产监督管理的部门会同国务院有关部门

确定，但目前规定还没有出台。根据原国家经贸委 1999 年发布的《特种作业人员安全技术培训考核管理办法》的规定，特种作业的范围包括：电工作业；金属焊接切割作业；起重机械（含电梯）作业；企业内机动车辆驾驶；登高架设作业；锅炉作业（含水质化验）；压力容器操作；制冷作业；爆破作业；矿山通风作业（含瓦斯检验）；矿山排水作业（含尾矿坝作业）；由省、自治区、直辖市安全生产综合管理部门或国务院行业主管部门提出，并经国务院负责安全生产监管的部门批准的其他作业。由于特种作业人员的作业环境存在较大的风险，为防范和减少生产事故的发生，对特种作业人员必须进行安全生产监察，主要是对特种作业人员是否经过专门培训、是否取得特种作业资格进行监察。

6. 对女职工和未成年工特殊保护的监察

女职工特殊保护是指根据女职工生理特点和抚育子女的需要，对其在劳动过程中的健康安全所采取的有别于男子的特殊保护。未成年工特殊劳动保护是指根据未成年工生长发育的特点，对其在劳动过程中的健康所采取的特殊保护。对女职工和未成年工特殊保护监察主要是对用人单位是否遵守劳动法和其他法律中对女职工、未成年工的特殊保护的规定进行监察，以维护弱者利益。劳动保障行政部门对女职工和未成年工特殊保护进行监察。

依照我国《劳动法》及有关法规的规定，对女职工的特别保护主要包括：关于禁忌从事一定范围的劳动的规定，禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动；经期保护，不得安排女职工在经期从事高处、低温、冷水作业和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动；孕期保护，不得安排女职工在怀孕期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和孕期禁忌从事的劳动，对怀孕 7 个月以上的女职工，不得安排其延长工作时间和夜班劳动；产期保护，女职工生育享受不少于 90 天的产假，包括产前休假 15 天产后休假 75 天，难产的增加产假 15 天，多胞胎生育，每多生育一个婴儿，增加产假 15 天；女职工怀孕流产的，其所在单位应当根据医务部门的证明，给予一定时间的产假，女职工产假期间工资照发；哺乳期保护，有不满一周岁婴儿的女职工，其所在单位应当在每班劳动时间内给予两次哺乳（含人工喂养）时间，每次 30 分钟，多胞胎生育的，每多哺乳一个婴儿，每次哺乳时间增加 30 分钟；解雇保护，根据《女职工劳动保护规定》第 4 条规定：“不得在女职工怀孕期、产期、哺乳期降低其基本工资，或者解除劳动合同。”

未成年工是指年满 16 周岁未满 18 周岁的劳动者。在《未成年工特殊保护规定》中，规定了未成年工禁忌从事劳动的范围，任何组织和个人依照国家有关规定招收未成年人的，应当在工种、劳动时间、劳动强度和保护措施等方面执行国家有关规定，不得安排其从事过重、有毒、有害的劳动或者危险作业。对未成年工的使用实行登记制度，未成年工须持《未成年工登记证》上岗。对未成年工应进行定期健康检查，用人单位应根据未成年工的健康检查结果安排其从事适合的劳动，对不能胜任原劳动岗位的，应根据医务部门的证明，予以减轻劳动量或安排其他劳动。

对违反女职工和未成年工的特殊保护规定，侵害其合法权益的，由劳动保障行政部门责令改正，处以罚款。

7. 矿山安全监察

矿山安全监察是为保障矿山职工在生产中的安全和健康，保护国家资源和人民生命财产不受损失，所采取的矿山安全法规、安全监察制度和矿山开采、爆破、提升运输、电气安全、通风防尘、防水、防火等各种技术措施的监察。矿山安全监察以安全生产为方针，以采矿安全技术为中心，监察的内容包括采矿方法、井巷部署、技术装备、作业环境、职工安

全教育、新建矿山设计审查和投产验收以及矿山事故和职业病的调查处理等。监察形式有国家监察（县由群采主管部门进行）、矿山内部监察等。我国的矿山安全监察权主要由安全生产监管部门和煤矿安全监察机构行使。

（三）事故监察

事故监察，是对各类特别重大事故、职工伤亡事故、急性中毒事故、特种设备事故等职业危害后果的监察。事故监察的目的在于了解和研究事故发生的情况、原因和规律，以便采取措施有效地预防伤亡事故的发生。

事故监察，主要采取伤亡事故报告、组成事故调查组进行调查、处理制度、职业病统计报告和处理制度等方式。事故监察的主体可以是安全生产监督管理部门、劳动保障行政部门、企业有关主管部门。

三、安全生产监察的法律依据

安全生产监察是一项行政执法活动，应依法进行。中华人民共和国建国以来，安全生产监察法律、法规在不断完善。已形成了一个以《安全生产法》为基本法，以行政法规、部门规章、地方性法规为依托的安全生产监察法律体系。

安全生产监察的主要法律依据如下。

1. 宪法

《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）第 42 条第 2 款规定了在加强劳动保护，改善劳动条件方面的国家义务，是安全生产监察机关履行安全生产监察职责的宪法依据。

2. 安全生产监察方面的法律规定

主要有：《安全生产法》，2002 年 6 月 29 日第九届全国人大常委会第 28 次会议通过，自 2002 年 11 月 1 日起施行；《安全生产违法行为行政处罚办法》，国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）2003 年 5 月 19 日发布，自 2003 年 7 月 1 日起施行。《安全生产法》是我国建国以来第一部调整安全生产关系及相关关系的综合性法律规范，其中第一章中对安全生产监督机构的规定、第四章安全生产监督管理的规定，是进行安全生产监察工作的重要法律依据；《安全生产违法行为行政处罚办法》是安全生产监督管理机构行使行政处罚权的重要法律依据。

3. 劳动监察方面的法律规定

主要有：《劳动保障监察条例》，国务院 2004 年 11 月 1 日发布，2004 年 12 月 1 日生效；《劳动监察规定》，原劳动部 1993 年 8 月 4 日发布，自 1993 年 8 月 4 日施行。劳动监察方面的法律规定是劳动保障行政部门行使劳动保障监察权的重要法律依据。

4. 矿山安全监察方面的法律规定

主要有：《矿山安全法》，1992 年 11 月 2 日第七届全国人大常委会第 28 次会议通过；《矿山安全监察条例》，国务院 1982 年 2 月 13 日发布，1982 年 7 月 1 日起施行；《煤矿安全监察条例》，国务院 2000 年 11 月 7 日颁布，2000 年 12 月 1 日起施行；《煤矿安全监察行政处罚办法》，国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）2003 年 7 月 2 日发布，自 2003 年 8 月 15 日起施行。矿山安全监察方面的法律规定是矿山安全监察机构行使矿山安全监察权的重要法律依据。

5. 特种设备安全监察方面的法律规定

主要有：《特种设备安全监察条例》，国务院 2003 年 3 月 14 日发布，自 2003 年 6 月 1 日起施行；《特种设备质量监督与安全监察规定》，国家质量技术监督局 2000 年 6 月 29 日发

布，自2000年10月1日起施行；《气瓶安全监察规定》，国家质量监督检验检疫总局2003年4月24日发布，自2003年6月1日起施行；《起重机械安全监察规定》，原劳动部1991年3月21日发布，自1991年10月1日起实施。以上规定是特种设备安全监督管理部门行使特种设备安全监察权的法律依据。

6. 事故监察方面的法律规定

《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》，国务院2001年4月21日发布，自2001年4月21日起施行；《企业职工伤亡事故报告和处理规定》，国务院1991年2月22日发布，自1991年5月1日起施行；《特别重大事故调查程序暂行规定》，国务院1989年3月29日发布，自发布之日起施行。

7. 化工与建筑、机电监察等方面的法律规定

《化工安全卫生监察办法》，化学工业部1992年10月29日发布，1992年10月29日起施行；《建筑安全生产监督管理规定》，建设部1991年7月9日发布，1991年7月9日起施行；《工业卫生监察规定》，机电部1989年7月17日发布，自1989年7月17日起施行。

除以上法规外，《劳动法》，安全生产方面的实体规范、技术性规范以及地方人民政府发布的地方性监察条例（如2000年9月20日上海市人民政府发布的《上海市劳动监察规定》，2000年2月1日广州市人民政府发布的《广州市安全生产监察条例》）等也是进行安全生产监察的法律依据。

四、安全生产监察的方式和程序

（一）安全生产监察的方式

我国安全生产监察的方式主要有行为监察和技术监察两种。

1. 行为监察

行为监察，是安全生产监察机构对生产经营单位就安全生产所进行的组织管理、规章制度、职工教育培训、安全生产责任制等行为是否符合安全生产法规的要求进行的监察。行为监察的作用在于通过经常性、制度性的行为监察，提高生产经营单位和职工的安全意识，落实安全措施，对违章指挥、违章操作、违反劳动纪律的不安全行为，及时纠正和严肃处理。

2. 技术监察

技术监察，即安全生产监察机构凭借技术手段，对生产工艺过程、设备、原材料和劳动环境的安全卫生状况及其防护技术条件等关系安全生产的因素是否符合安全生产法规的要求进行监察。技术监察主要是对安全生产物质条件的监察，监察内容上包括对新建、扩建、改建和技术改造工程项目的“三同时”监察；对用人单位现有防护措施与设施的完好率、使用率的监察；对个人防护用品的质量、配备与作用量的监察；对危险性较大的设备、危害性较严重的作用场所和特殊工种作业的监察等。技术监察的特点在于主要是以立法强行规定的技术标准、技术规范、技术规程等对生产经营单位的安全生产物质条件进行监察，因此其专业性强，技术要求高，往往需要专门的检测检验机构作出技术数据的检测和评价。

（二）安全生产监察的程序

安全生产监察，关系到安全生产监察部门是否依法行政，必须严格按照法定程序进行。我国目前没有统一的安全生产监察程序的法律规定，散见于《安全生产法》、《安全生产违法行为行政处罚办法》、《矿山安全法》、《矿山安全法实施条例》、《煤矿安全监察条例》、《职业病防治法》及其他单项监察条例和地方监察条例中。根据国家现有的法律规定，安全生产监察一般程序如下。

1. 监察准备

监察准备,是监察程序的起点。在监察准备阶段,安全生产监察部门的主要工作内容有:确定监督检查对象,决定是否开始监察程序,查阅有关法规和标准;了解检查对象的工艺流程、生产和安全卫生情况;制定检查计划;安排检查内容、方法、步骤;编写安全检查表或检查提纲,挑选和训练检查人员等。根据法律规定,安全生产监察部门有权行使监察权,无论生产经营单位有无违法行为,安全生产监察部门有权对其进行定期或不定期的监督和检查。在监察准备阶段可决定是否立案监察。立案监察,是安全生产监察部门认为生产经营单位及其有关人员的行为违反安全生产法律法规应给予行政处罚,因而决定立案调查的监察行为。立案应填写统一的立案审批表。

2. 向有关人员了解情况

安全生产监察人员应听取生产经营单位负责人对执行国家安全生产法律、法规情况和存在的问题及改进措施的汇报,以了解生产经营单位的安全生产措施、安全防范措施和安全管理措施是否到位。有关人员应当如实反映情况,不得提供虚假情况,不得隐瞒存在的事故隐患以及其他安全问题。

3. 现场调查和检查

现场调查和检查是进入现场,实地调查了解和检查作业状况,包括生产工艺、技术装备、防护措施、原材料等方面存在的问题。同时,应听取工会和职工意见、建议,尤其在安全生产管理和改善劳动条件方面的问题和建议。在进行现场调查和检查时,安全生产监督检查人员在执行公务时,必须出示国家安全生产监督管理局或者国家煤矿安全监察局或其他劳动监察部门统一制作的安全生产监察员或煤矿安全监察员等证件,且安全生产监察员现场调查和检查时不得少于两人,并应对现场调查和监察情况制作笔录。

4. 提出监察意见或建议

监察和调查结束后,承办人员应向安全生产监察机构提交调查报告和处理意见,并填写案件处理通报表。安全生产监察人员向生产经营单位负责人或有关人员通报监督检查情况,指出存在问题,提出限期整改意见和建议。

5. 处理

对立案监察的案件应根据不同情况,作出不同处理:

- (1) 确有应受行政处罚的违法行为的,根据情节轻重及具体情况,作出行政处罚决定;
- (2) 违法行为轻微,依法可以不予行政处罚的,不予行政处罚;
- (3) 违法事实不能成立的,不得给予行政处罚;
- (4) 违法行为已构成犯罪的,移送司法机关。

对立案监察的案件自立案之日起,一般应当在30日内办理完毕;由于客观原因不能完成的,经安全生产监督管理部门或者煤矿安全监察机构负责人同意,可以延长,但不得超过90日;特殊情况需进一步延长的,应当经上一级安全生产监督管理部门或者煤矿安全监察机构批准,可延长至180日。

6. 制作行政处罚决定书并送达当事人

安全生产监察行政处罚决定由安全生产监督管理部门作出,并制作行政处罚决定书。行政处罚决定书应当在宣告后当场交付当事人;当事人不在场的,安全生产监督管理部门或者煤矿安全监察机构应当在7日内依照民事诉讼法的有关规定,将行政处罚决定书送达当事人。

7. 执行

处罚决定书自送达之日生效并予以执行。安全生产监督管理部门作出的处罚决定有罚款事项的，应由被处罚单位持处罚决定书，在规定时间内向指定的机构缴纳罚款。用人单位对处罚决定在法定期限内不申请复议、不起诉又不履行的，安全生产监督管理部门可以申请人民法院执行。

第二章 安全生产法

第一节 概述

一、安全生产法的概念

1. 生产与安全生产的关系

安全生产伴随着人类社会生产的产生而产生，并随着人类社会生产的发展而发展。生产活动是人类生存和发展的基础，成为人类社会最基本的活动。人类为了生存和发展要向自然界索取财富，而自然界也给人类以报复。随着社会财富的增多、社会的不断进步，各种类型的事故也相应发生，直接威胁人类安全和生产活动的顺利进行。在灾害面前，人类不断摸索和探讨，寻找方法以提高抵御和控制灾害的能力。人类为了使生产力提高，开始使用新的生产技术和生产方式，但在新的生产方式和新的生产规模中又不断地出现新的灾害，再次需要人们不断的摸索和探讨，不断认识和提高安全生产能力，减少和消除灾害。这样不断循环，螺旋式上升，推动了生产和安全生产的逐步提高和发展。

2. 安全生产与安全生产法的关系

安全生产问题是在机器大工业出现后才为人类所重视。随着人类科学技术的不断发展，生产规模日益扩大，在人类提高劳动生产率的同时，缺乏对机器的控制驾驭能力，致使蒸汽锅炉不断发生爆炸，尤其在开发矿产资源时大量使用机械设备的同时事故频发，伤亡不断，使人们感到安全问题的严重性。19世纪初，先后完成工业革命的一些工业发达国家由于工业规模迅速扩大，在化工、水运、煤矿、土建等工程中，常常发生一次数百人，甚至上千人的重大伤亡事故，造成重大损失，引起社会极大不安。因此，安全生产已不再是企业及业主们私权范围的问题，它已经成为一大社会问题，引起社会各界的广泛关注。由于企业的能力和安全道德所限，出于稳定社会关系、发展经济的需要政府必须对安全生产问题进行积极干预和监督。为此，当时的工业发达国家纷纷制定有关安全生产法令，依法加强对安全生产的监督管理和事故处理，制定安全规范、强制推行安全技术，以保证生产的安全。例如1802年英国国会通过了《学徒健康与道德法》，1864年又通过了《工厂及工作场所法》和《职业病条例》；法国在1806年就制定了《工厂法》，1841年颁发了《童工、未成年工保护法》；美国在1844年颁发了《工厂法》，1890年颁发了《工作时间限制法》；日本1911年通过了《工厂法》，1972年制定《劳动安全卫生法》。这些法规对企业安全生产管理体制的建立，消除危害人身的不安全因素，改善安全卫生条件起了重要作用，使安全事故的报告和调查处理，以及国家监管等方面都有了明确的规定，逐步形成了新的法域——安全生产法。