



国家安全监管总局解读

《非煤矿山外包工程安全管理暂行办法》

为加强非煤矿山外包工程的安全管理和监督,明确安全生产责任,防止和减少生产安全事故,国家安全监管总局制定了《非煤矿山外包工程安全管理暂行办法》(以下简称《办法》),于2013年7月29日国家安全监管总局局长办公会议审议通过,并于2013年8月23日以国家安全监管总局令第62号公布,自2013年10月1日起施行。

一、制定《办法》的必要性

随着我国市场经济的深入发展,非煤矿山外包工程越来越普遍,外包施工事故也呈多发态势,2009年至今,全国非煤矿山共发生11起重大的事故,其中6起是外包施工事故。2010年,国家安全监管总局监管一司对全国具有代表性的223家非煤矿山企业进行了问卷调查,涉及员工近72万人,其中外包队伍占员工总数的32.3%。例如,内蒙古自治区70%以上的地下矿山使用外包队伍;浙江省取得非煤矿山安全生产许可证的采掘施工企业134家、从业人员约30万人,这些人员分布全国各地,以承包工程项目部的形式从事非煤矿山外包施工作业活动。工程外包已成为非煤矿山采掘施工的重要形式,随着矿产资源需求的增长,还有不断扩大的趋势。

这些年来,《安全生产法》等法律法规,对规范非煤矿山外包施工市场、加强外包工程安全管理起到了一定作用。但因非煤矿山领域出现的新情况新问题,现有法律法规缺乏明确具体规定。主要包括:一是发包单位与承包单位的安全责任不够明确具体,双方签订的安全生产管理协议约束性差;二是外包工程安全准入门槛低,承包工程总公司对其项目部监管不到位,承包项目部的安全管理薄弱,承包施工队伍素质差,缺乏基本的技术支撑;三是政府监管方式缺乏科学性,安全监管部门对外包工程监管经验不足、执法依据不充分,等等。

此外,由于外包工程安全管理涉及范围广,国家安全监管总局的部门规章难以解决包括非煤矿山采掘施工定额预算、用工、项目招投标等方面存在的问题。本着从实际出发的原则,在国家安全监管总局的部门规章权限范围内,针对条件成熟部分的非煤矿山外包工程安全管理内容制订相关办法,解决当前存在的突出问题,尽量满足外包工程安全管理工作需要。

二、《办法》的制定过程

自2010年以来,《办法》的制定经历了立法调研、起草编制和修改完善三个阶段。起草小组多次深入非煤矿山企业比较集中的省区和有代表性的金属非金属地下和露天矿山、陆上和海上石油天然气

企业，召开了60多场次座谈讨论会，征求各级安全监管部门及其他相关部门、非煤矿山企业和技术服务机构相关人员的修改意见，经过反复修改完善，充分吸收各方面的意见，《办法》逐步成熟完善。

三、《办法》的主要内容

《办法》分六章，共四十四条。包括：总则、发包单位的安全生产职责、承包单位的安全生产职责、监督管理、法律责任、附则。根据《安全生产法》等相关法律法规，针对非煤矿山外包工程中存在的主要问题，对发包和承包单位安全生产职责以及政府监督管理职责作明确规定。

（一）《办法》的适用范围。

《办法》第一章第二条明确适用范围是在依法批准的矿区内，金属非金属矿山和石油天然气企业以外包工程的方式进行工程施工作业或者技术服务活动的安全管理和监督。金属非金属矿山包括勘探、建设、生产、闭坑等工程施工作业活动，石油天然气包括勘探、开发、储运等工程与技术服务活动。适用范围基本涵盖了在依法批准的矿区内，金属非金属矿山和石油天然气开采期各阶段的外包工程安全管理和监督。

本条对不适用的方面也作了规定，即各类房屋建筑及其附属设施以及矿区范围外的交通建设外包工程安全管理和监督。

（二）立法基本原则。

《办法》第一章第三条规定非煤矿山外包工程(以下简称外包工程)的安全生产，由发包单位负主体责任。这是基于外包工程及其最终收益属于发包单位，那些与外包工程安全生产密切相关的安全投入以及对承包单位相关条件的审查等事项，都必须由发包单位负责。作为总则规定，由发包单位负安全生产主体责任的思想贯穿整个《办法》中。同时，因工程施工的现场是承包单位作业场所，其从业人员、设备设施和作业环境等安全都应当由承包单位负责管理，因此，《办法》规定承包单位对其施工现场的安全生产负责。

（三）建立激励约束机制。

《办法》第一章第五条规定非煤矿山企业应当建立激励和约束机制。目前，政府与企业对外包工程安全生产都缺乏有效的激励约束，承包单位干好干坏区别不大，安全管理优劣缺乏评判标准，缺少信息沟通平台。为此，有必要建立激励约束机制，并通过建立全国的非煤矿山外包工程信息平台，将承包单位的业绩、安全管理水平和事故情况公布于众，奖优罚劣，引导优势企业不断壮大，淘汰一批落后企业，提升非煤矿山外包工程安全管理水平。

（四）发包单位的安全生产职责。

《办法》第二章对发包单位应当承担的安全生产责任作了具体规定，主要包括对发包单位的基本要求、审查承包单位资格、安全管理协议、安全投入保障、监督和管理责任等方面进行了规范。

1. 发包单位基本要求。《办法》第六条规定发包单位应当依法设置安全管理机构或配备专职安全管理人员，应当依法取得非煤矿山安全生产许可证。这是非煤矿山企业准入的基本门槛。所谓依法取证，是要求发包单位应当依照《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》的规定取证，若发包单位处于基建阶段，则不在此范围。

本条还规定发包单位不得擅自压缩外包工程合同约定的工期。合同工期是根据工程规模、特点和施工组织设计而约定的，擅自压缩工期会严重影响外包工程生产安全。这些年来，发生不少因发包单位要求承包单位赶工期而导致事故的案例。为了保障外包工程安全生产，《办法》对此作了特别强调。

2. 审查承包单位的资格。《办法》第七条规定发包单位应当审查承包单位的非煤矿山安全生产许可证和相应资质，以及承包单位项目部的安全管理机构、规章制度、技术管理人员、主要设备设施和安全教育培训等情况。因体现承包单位安全管理水平的基本要件就是有关证照和资质，确保承包单位及其项目部的相应施工能力和安全管理水平，是外包工程安全生产的关键。

3. 签订安全生产管理协议。《办法》第八条规定发包单位应当与承包单位签订安全生产管理协议，并对协议内容作出具体规定，包括安全投入、隐患排查治理和安全教育培训等七项内容。虽然《安全生产法》在这方面有原则规定，但因规定不具体而使协议的约束性、有效性不够，不利于发包和承包单位依法履行安全生产职责，安全监管部门难于有效执法。同时，由于协议普遍存在内容针对性不强，特别是发包单位在签订协议上较为强势，甚至出现风险和事故后果由承包单位承担等不利于安全生产的不公平条款，《办法》第八条不仅对协议内容做出具体规定，还为了使其更具有操作性，国家安全监管总局将另行制定统一的非煤矿山外包工程安全管理协议文本格式。企业应在统一文本格式基础上，签订符合自身实际的补充条款。

4. 发包单位负责安全投入保障。《办法》第九条规定发包单位是外包工程安全投入的责任主体。安全投入是保障外包工程安全生产的一个非常重要的因素，也是体现发包单位承担安全生产主体责任的要件，因此，发包单位必须按照国家有关规定和合同约定，保障施工作业安全所需资金。同时，发包单位还负责对合同约定以外发生的隐患排查治理等有关安全生产所需费用，应当从合同价款以外的资金中予以保障。

5. 发包单位的监督责任。《办法》第十条就石油天然气总发包单位、分项发包单位以及金属非金属矿山总发包单位，对其承包单位应当承担的监督责任进行了规定，主要包括每半年对承包单位的施工资质、施工现场安全管理和相关信息报告等情况进行一次检查。

石油天然气外包工程，其发包单位与承包单位因分工不同以致施工作业的内容也不同，属于产业链的上下游不同生产阶段，在施工设备、技术与工艺等方面有较大差异，相对外包工程而言，承包单位比发包单位具有更多的技术优势；而金属非金属矿山总发包单位一般为缺乏非煤矿山建设或生产技术能力的投资方，在技术管理人员和设备设施的配备上十分有限，自身不具备采掘施工作业能力。由于上述发包单位对承包单位在履行具体的管理职责上存在局限性，《办法》只规定上述发包单位应当履行监督职责。

6. 发包单位的管理责任。《办法》第十一条针对金属非金属矿山分项发包单位，规定其应当将承包单位及其项目部纳入本单位的安全管理体系，实行统一管理；同时，还规定了分项发包单位对其承包单位应当重点管理的内容，如民用爆炸物品管理、隐患排查治理等，特别是外包工程的作业现场应当实施全过程监督检查。

金属非金属矿山企业实行分项发包的，该分项发包单位在设备、工艺与技术、管理机构、人员配备等方面，应当具备对承包单位实施安全管理的能力；同时，金属非金属矿山企业实施分项发包，在某种程度上是为了节约成本或是转嫁风险。为了保障外包工程安全生产，防止因转嫁风险而削弱相应

的安全管理，本规定要求金属非金属矿山分项发包单位，将承包单位及其项目部纳入分项发包单位的安全管理体系，对承包单位实行统一管理。

7. 地下矿山的发包规定。《办法》第十二条对地下矿山的发包工作进行了相应规定，主要包括对地下矿山一个生产系统进行分项发包的，承包单位原则上不得超过3家；对生产矿山的主要生产系统，如主通风、主提升、主供风等系统及其设备设施的运行管理不得实行分项发包。由于一个生产系统的承包单位数量越多，相互影响会越大，越不利于安全生产，因此，对承包单位的数量原则上控制在3家以内。而主通风、主提升、供排水、供配电、主供风系统是地下矿山中的关键环节，技术要求高，发生故障的可能性大，其运行状况将影响整个生产系统的安全生产，因此，不允许将其分项发包。但对地下矿山一个生产系统实行总发包的情况除外。

8. 发包单位的应急救援要求。第十五条针对外包工程实行总发包和分项发包的应急救援要求分别作出规定。由于总发包单位承担监督职责，本条规定其负责督促总承包单位统一组织编制外包工程事故应急预案，即由总承包单位负责应急预案的编制工作；而分项发包单位承担管理职责，本条规定其负责将承包单位负责编制的现场应急处置预案纳入本单位应急预案体系，即分项发包单位负责编制应急预案的同时，还需将承包单位的现场应急处置预案纳入其预案体系中。现场应急处置预案作为应急预案的组成部分，从现场应急准备到响应都与承包单位紧密相关，为此，现场应急处置预案由承包单位负责编制，《办法》第三章第二十五条既有此规定。

9. 发包单位负责事故数据统计。《办法》第十六条规定外包工程发生的事故，其事故统计数据纳入发包单位的统计范围。鉴于发包单位负外包工程安全生产主体责任，其安全管理水平和安全责任的落实将直接影响外包工程安全生产，尤其是外包工程从其属性上看是发包单位的，按照事故数据以事故发生地负责统计为原则，国家据此作了统一规定。事故统计与事故责任是两个概念。外包工程的事统计只是对事故起数、死亡人数等相关数据进行统计，并不反映发包单位还是承包单位责任及其大小；事故责任必须根据事故调查处理结论来划分。

(五) 承包单位的安全生产职责。

《办法》第三章主要对总承包和分项承包的要求，承包单位的施工资质、项目部管理、现场安全管理、教育培训、信息管理等进行了规范。

1. 总承包与分项承包的要求。《办法》第十八条针对总承包和分项承包单位的安全生产责任分别作出规定。由于总承包单位对承揽工程实行分项发包时，其身份即转换为发包单位，为防止总承包单位逃避对分包单位所应承担的责任，本条规定总承包单位对施工现场安全生产负总责，分项承包单位按照分包合同的约定对总承包单位负责；并规定总承包和分项承包单位就分包工程的安全生产承担连带责任。

同时，依据有关法律法规的规定，本条特别强调总承包单位将外包工程分包给其他单位的，其外包工程的主体部分应当由总承包单位自行完成；并禁止承包单位转包其承揽的外包工程，禁止分项承包单位将其承揽的工程再次分包。

2. 承包单位的证照和资质。《办法》第十九条规定承包单位应当依法取得非煤矿山安全生产许可证和相应等级的施工资质，并在其资质范围内承包工程。本条规定依法取证，是指承包单位应当根据《非煤矿山企业安全生产许可证实行办法》规定范围进行取证，其规定范围以外的承包单位则无须取证。承包单位的施工资质是证明其施工能力的依据，为了提高准入门槛，本规定要求承包单位的施工

资质必须与其承揽工程规模相匹配，除了矿山建设和闭坑工程应当依据《建筑业企业资质等级标准》规定的资质要求外，还对金属非金属矿山的生产、作业工程的资质等级做出具体规定。

考虑到石油天然气专业分工种类繁多，除了按照现行的国家有关部门规定的施工资质外，对国家尚无施工资质规定的情况，本条规定由国家安全监管总局或者国务院有关部门按照各自的管理权限确定。

3. 承包单位对项目部的管理责任。《办法》第二十条规定承包单位对所属项目部每半年至少进行一次安全生产检查，对项目部人员每年至少进行一次安全生产教育培训与考核。解决目前普遍存在承包单位对项目部疏于管理、事故频发等问题，本条对项目部管理作出量化规定，强化承包单位对项目部管理的责任。

本条还特别强调禁止承包单位以转让、出租、出借资质证书等方式允许他人以本单位的名义承揽工程。针对目前外包工程存在大量挂靠现象，一些施工队通过交付管理费后以项目部身份挂靠有资质的承包单位，并利用承包单位的施工资质承揽外包工程，造成不符合条件的施工队进入外包施工领域，这种现象必须坚决制止。

4. 承包单位及项目部的要求。《办法》第二十一条对承包单位及其项目部应当根据承揽工程的规模 and 特点，依法健全安全生产责任体系，完善安全生产管理基本制度，设置安全生产管理机构等方面提出要求。这是承包单位及其项目部应当具备的安全管理基本条件要素，也是承包单位和项目部承揽工程的安全准入门槛。

同时，本条还特别规定承包地下矿山工程的项目部应当配备与工程施工作业相适应的专职工程技术人员，项目部具备初中以上文化程度的从业人员比例应不低于50%，项目部负责人应当取得安全资格证后方可上岗，承包地下矿山工程的项目部负责人不得同时兼任其他工程的项目部负责人。这是根据当前项目部普遍存在缺少工程技术和安全管理人员，从业人员素质低等问题，为了加强外包工程安全管理对项目部提出的基本要求。

5. 承包单位现场安全管理责任。《办法》第二十三条规定承包单位应当按照规定制定施工方案，定期排查并及时治理事故隐患；地下矿山工程承包单位及其项目部的主要负责人和领导班子其他成员应当按照规定执行带班下井制度。施工方案是外包工程设计的细化和施工作业指导，是外包工程施工有计划、有程序，并符合标准规范的基本条件；现场管理是外包工程安全管理的重点和难点，承包单位对其施工现场安全生产负责。为此，本条针对承包单位及其项目部应负的现场作业安全管理责任提出明确具体要求。

6. 承包单位信息报告制度。《办法》第二十七条规定承包单位在登记注册地以外的省(区、市)从事施工作业的，应当向作业所在地的县级安全监管部门就有关外包工程概况和本单位资质等级、有关人员和设备设施等情况作出书面报告。为了便于地方安全监管部门加强对外包工程的安全监管，本条明确由承包单位负责将有关外包工程方面的信息告知作业地县级以上安全监管部门。在以往工作中，有些地方安全监管部门对属于告知性备案当作审查性备案是不妥的。为避免这种现象的发生，本条规定以书面报告的方式。

(六) 政府的监督管理责任。

《办法》第四章主要从事事故处理、监督检查和信息管理等方面对政府安全监管部门的监督管理责任进行了规定。

1. 加强对事故多发承包单位监管。《办法》第二十八条规定承包单位发生较大以上责任事故或者一年内发生三起以上一般事故的，事故发生地省级安全监管部门要向承包单位许可颁证机关通报；发生重大以上事故的，要请承包单位许可颁证机关参加事故调查处理工作。为使承包单位的许可颁证机关及时掌握相关信息，加强对异地施工的承包单位监管，本条对事故发生地安全监管部门提出上述要求，目的是施工地和颁证地安全监管部门要共同加强对承包单位的安全监管。

2. 安全监管部门重点检查事项。《办法》第二十九条对安全生产监督管理部门就发包单位和承包单位应当重点检查的事项分别作出具体规定。主要包括发包和承包单位持证情况；分包单位安全投入、安全生产管理协议签订等情况；承包单位施工资质及其项目部安全管理机构、技术力量配备等情况。规定要求安全监管部门加强对发包和承包单位双方的监督检查，并应重点检查违法发包、转包、分项发包等行为。

3. 建立安全生产信息平台。《办法》第三十条规定安全生产监督管理部门应当建立外包工程安全生产信息平台，将承包单位有关信息记录到承包单位安全生业绩档案，建立并实施安全生产信誉评定和公告制度。通过该平台实现信息共享，使各级安全监管部门和广大非煤矿山企业及时掌握外包施工单位的相关信息，实现优胜劣汰，促进非煤矿山外包工程安全管理水平的提高。

四、实施《办法》的对策措施

《办法》的颁布实施，将有利地推动和加强非煤矿山外包工程安全管理工作，各级安全监管部门和广大非煤矿山企业应当认真学习《办法》，并坚决遵照执行《办法》的各项规定。

一是加强《办法》的宣传培训工作。各级安全监管部门和广大非煤矿山企业应当加强对《办法》的宣传与培训，采取多种形式组织好安全监管人员和承包单位认真学习，深刻领会《办法》各项规定，为贯彻落实《办法》打好基础。

二是认真履行外包工程安全生产职责。非煤矿山企业要严格履行《办法》规定的各项安全生产职责，落实企业安全生产责任。发包单位要加强对承包单位安全生产的监督或管理，认真审查承包单位的施工能力，保证外包工程的安全投入；承包单位要具备外包工程所需的施工资质，加强对其项目的管理，保证项目部符合《办法》规定的各项条件，防止和减少外包施工生产安全事故。

三是强化非煤矿山外包工程安全监管。《办法》的颁布，为安全监管部门依法履行非煤矿山外包工程安全监管职责提供了法律依据。各级安全监管部门应当依据《办法》赋予的监管责任，加强对非煤矿山外包工程发包单位与承包单位的安全监督管理，严格依照《办法》对发包和承包单位安全生产职责的规定做好监督执法检查 work，提高外包工程安全监管水平。

四是做好《办法》实施细则制定工作。由于各地区和非煤矿山外包工程具体情况差别较大，为落实好《办法》的各项规定，提高其操作性，各省级安全监管部门应当根据《办法》结合本地实际制定实施细则。例如，除了深凹露天、高陡边坡及地质条件复杂的大型露天矿山外，总承包其他露天矿山工程、分项承包金属非金属矿山工程，应当具备矿山工程施工总承包或者相关的专业承包资质的具体规定；承包单位安全生产信息管理办法等。

五是在实践中不断总结完善《办法》。非煤矿山外包工程涉及范围广、内容复杂，将《办法》定为暂行办法，就是希望通过一段时间的实践检验，在总结经验和修正问题的基础上，不断完善《办法》，使之更符合非煤矿山外包工程安全管理实际，为防止和减少因外包施工造成事故作出应有贡献。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：网站管理员

相关链接

国家安全生产监督管理总局令（第62号）非煤矿山外包工程安全管理暂行办法

[网站地图](#) | [联系我们](#)

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001

 京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博