**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》已经 2013 年 7 月 29 日 国家安全生产监督管理总局局长办公会议审议通过，现予公布，自 2013 年 10 月 1 日起 施行。

2013 年 8 月 23 日

**非煤矿山外包工程安全管理暂行办法**

（ 2013年 8月 23日 国家安全监管总局令第62号公布，根据 2015年 5月 26日 国家安全监管总局令第78号修正）

**第一章  总 则**

**第一条** 为了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（以下简称事故），依据《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国矿山安全法》和其他有关法律、行政法规，制定本办法。

**第二条** 在依法批准的矿区范围内，以外包工程的方式从事金属非金属矿山的勘探、建设、生产、闭坑等工程施工作业活动，以及石油天然气的勘探、开发、储运等工程与技术服务活动的安全管理和监督，适用本办法。

从事非煤矿山各类房屋建筑及其附属设施的建造和安装，以及露天采矿场矿区范围以外地面交通建设的外包工程的安全管理和监督，不适用本办法。

**第三条** 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，承包单位对其施工现场的安全生产负责。

外包工程有多个承包单位的，发包单位应当对多个承包单位的安全生产工作实施统一协调、管理，定期进行安全检查，发现安全问题的，应当及时督促整改。

**第四条** 承担外包工程的勘察单位、设计单位、监理单位、技术服务机构及其他有关单位应当依照法律、法规、规章和国家标准、行业标准的规定，履行各自的安全生产职责，承担相应的安全生产责任。

**第五条** 非煤矿山企业应当建立外包工程安全生产的激励和约束机制，提升非煤矿山外包工程安全生产管理水平。

**第二章  发包单位的安全生产职责**

**第六条** 发包单位应当依法设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员，对外包工程的安全生产实施管理和监督。

发包单位不得擅自压缩外包工程合同约定的工期，不得违章指挥或者强令承包单位及其从业人员冒险作业。

发包单位应当依法取得非煤矿山安全生产许可证。

**第七条** 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，不得将外包工程发包给不具备安全生产许可证和相应资质的承包单位。

承包单位的项目部承担施工作业的，发包单位除审查承包单位的安全生产许可证和相应资质外，还应当审查项目部的安全生产管理机构、规章制度和操作规程、工程技术人员、主要设备设施、安全教育培训和负责人、安全生产管理人员、特种作业人员持证上岗等情况。

承担施工作业的项目部不符合本办法第二十一条规定的安全生产条件的，发包单位不得向该承包单位发包工程。

**第八条** 发包单位应当与承包单位签订安全生产管理协议，明确各自的安全生产管理职责。安全生产管理协议应当包括下列内容：

（一）安全投入保障；

（二）安全设施和施工条件；

（三）隐患排查与治理；

（四）安全教育与培训；

（五）事故应急救援；

（六）安全检查与考评；

（七）违约责任。

安全生产管理协议的文本格式由国家安全生产监督管理总局另行制定。

**第九条** 发包单位是外包工程安全投入的责任主体，应当按照国家有关规定和合同约定及时、足额向承包单位提供保障施工作业安全所需的资金，明确安全投入项目和金额，并监督承包单位落实到位。

对合同约定以外发生的隐患排查治理和地下矿山通风、支护、防治水等所需的费用，发包单位应当提供合同价款以外的资金，保障安全生产需要。

**第十条** 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，应当每半年对其承包单位的施工资质、安全生产管理机构、规章制度和操作规程、施工现场安全管理和履行本办法第二十七条规定的信息报告义务等情况进行一次检查；发现承包单位存在安全生产问题的，应当督促其立即整改。

**第十一条** 金属非金属矿山分项发包单位，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，重点加强对地下矿山领导带班下井、地下矿山从业人员出入井统计、特种作业人员、民用爆炸物品、隐患排查与治理、职业病防护等管理，并对外包工程的作业现场实施全过程监督检查。

**第十二条** 金属非金属矿山总发包单位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，避免相互影响生产、作业安全。

前款规定的发包单位在地下矿山正常生产期间，不得将主通风、主提升、供排水、供配电、主供风系统及其设备设施的运行管理进行分项发包。

**第十三条** 发包单位应当向承包单位进行外包工程的技术交底，按照合同约定向承包单位提供与外包工程安全生产相关的勘察、设计、风险评价、检测检验和应急救援等资料，并保证资料的真实性、完整性和有效性。

**第十四条** 发包单位应当建立健全外包工程安全生产考核机制，对承包单位每年至少进行一次安全生产考核。

**第十五条** 发包单位应当按照国家有关规定建立应急救援组织，编制本单位事故应急预案，并定期组织演练。

外包工程实行总发包的，发包单位应当督促总承包单位统一组织编制外包工程事故应急预案；实行分项发包的，发包单位应当将承包单位编制的外包工程现场应急处置方案纳入本单位应急预案体系，并定期组织演练。

**第十六条** 发包单位在接到外包工程事故报告后，应当立即启动相关事故应急预案，或者采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，并依照《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定，立即如实地向事故发生地县级以上人民政府安全生产监督管理部门和负有安全生产监督管理职责的有关部门报告。

外包工程发生事故的，其事故数据纳入发包单位的统计范围。

发包单位和承包单位应当根据事故调查报告及其批复承担相应的事故责任。

**第三章  承包单位的安全生产职责**

**第十七条** 承包单位应当依照有关法律、法规、规章和国家标准、行业标准的规定，以及承包合同和安全生产管理协议的约定，组织施工作业，确保安全生产。

承包单位有权拒绝发包单位的违章指挥和强令冒险作业。

**第十八条** 外包工程实行总承包的，总承包单位对施工现场的安全生产负总责；分项承包单位按照分包合同的约定对总承包单位负责。总承包单位和分项承包单位对分包工程的安全生产承担连带责任。

总承包单位依法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。

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外包工程再次分包。

**第十九条**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。

承包金属非金属矿山建设和闭坑工程的资质等级，应当符合《建筑业企业资质等级标准》的规定。

承包金属非金属矿山生产、作业工程的资质等级，应当符合下列要求：

(一)总承包大型地下矿山工程和深凹露天、高陡边坡及地质条件复杂的大型露天矿山工程的，具备矿山工程施工总承包二级以上（含本级，下同）施工资质；

(二)总承包中型、小型地下矿山工程的，具备矿山工程施工总承包三级以上施工资质；

(三)总承包其他露天矿山工程和分项承包金属非金属矿山工程的，具备矿山工程施工总承包或者相关的专业承包资质，具体规定由省级人民政府安全生产监督管理部门制定。

承包尾矿库外包工程的资质，应当符合《尾矿库安全监督管理规定》。

承包金属非金属矿山地质勘探工程的资质等级，应当符合《金属与非金属矿产资源地质勘探安全生产监督管理暂行规定》。

承包石油天然气勘探、开发工程的资质等级，由国家安全生产监督管理总局或者国务院有关部门按照各自的管理权限确定。

**第二十条** 承包单位应当加强对所属项目部的安全管理，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。

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。

**第二十一条** 承包单位及其项目部应当根据承揽工程的规模和特点，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，配备专职安全生产管理人员和有关工程技术人员。

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，其中至少有1名注册安全工程师或者具有5年以上井下工作经验的安全生产管理人员。项目部具备初中以上文化程度的从业人员比例应当不低于50%。

项目部负责人应当取得安全生产管理人员安全资格证。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。

**第二十二条** 承包单位应当依照法律、法规、规章的规定以及承包合同和安全生产管理协议的约定，及时将发包单位投入的安全资金落实到位，不得挪作他用。

**第二十三条** 承包单位应当依照有关规定制定施工方案，加强现场作业安全管理，及时发现并消除事故隐患，落实各项规章制度和安全操作规程。

承包单位发现事故隐患后应当立即治理；不能立即治理的应当采取必要的防范措施，并及时书面报告发包单位协商解决，消除事故隐患。

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严格依照《金属非金属地下矿山企业领导带班下井及监督检查暂行规定》执行带班下井制度。

**第二十四条** 承包单位应当接受发包单位组织的安全生产培训与指导，加强对本单位从业人员的安全生产教育和培训，保证从业人员掌握必需的安全生产知识和操作技能。

**第二十五条** 外包工程实行总承包的，总承包单位应当统一组织编制外包工程应急预案。总承包单位和分项承包单位应当按照国家有关规定和应急预案的要求，分别建立应急救援组织或者指定应急救援人员，配备救援设备设施和器材，并定期组织演练。

外包工程实行分项承包的，分项承包单位应当根据建设工程施工的特点、范围以及施工现场容易发生事故的部位和环节，编制现场应急处置方案，并配合发包单位定期进行演练。

**第二十六条** 外包工程发生事故后，事故现场有关人员应当立即向承包单位及项目部负责人报告。

承包单位及项目部负责人接到事故报告后，应当立即如实地向发包单位报告，并启动相应的应急预案，采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大。

**第二十七条** 承包单位在登记注册地以外的省、自治区、直辖市从事施工作业的，应当向作业所在地的县级人民政府安全生产监督管理部门书面报告外包工程概况和本单位资质等级、主要负责人、安全生产管理人员、特种作业人员、主要安全设施设备等情况，并接受其监督检查。

**第四章  监督管理**

**第二十八条** 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，事故发生地的省级人民政府安全生产监督管理部门应当向承包单位登记注册地的省级人民政府安全生产监督管理部门通报。

发生重大以上事故的，事故发生地省级人民政府安全生产监督管理部门应当邀请承包单位的安全生产许可证颁发机关参加事故调查处理工作。

**第二十九条** 安全生产监督管理部门应当加强对外包工程的安全生产监督检查，重点检查下列事项：

（一）发包单位非煤矿山安全生产许可证、安全生产管理协议、安全投入等情况；

（二）承包单位的施工资质、应当依法取得的非煤矿山安全生产许可证、安全投入落实、承包单位及其项目部的安全生产管理机构、技术力量配备、相关人员的安全资格和持证等情况；

（三）违法发包、转包、分项发包等行为。

**第三十条** 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，将承包单位取得有关许可、施工资质和承揽工程、发生事故等情况载入承包单位安全生产业绩档案，实施安全生产信誉评定和公告制度。

**第三十一条**外包工程发生事故的，事故数据应当纳入事故发生地的统计范围。

**第五章  法律责任**

**第三十二条** 发包单位违反本办法第六条的规定，违章指挥或者强令承包单位及其从业人员冒险作业的，责令改正，处2万元以上3万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

**第三十三条**发包单位与承包单位、总承包单位与分项承包单位未依照本办法第八条规定签订安全生产管理协议的，责令限期改正，可以处5万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员可以处以1万元以下罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿。

**第三十四条**有关发包单位有下列行为之一的，责令限期改正，给予警告，并处1万元以上3万元以下的罚款：

（一）违反本办法第十条、第十四条的规定，未对承包单位实施安全生产监督检查或者考核的；

（二）违反本办法第十一条的规定，未将承包单位及其项目部纳入本单位的安全管理体系，实行统一管理的；

（三）违反本办法第十三条的规定，未向承包单位进行外包工程技术交底，或者未按照合同约定向承包单位提供有关资料的。

**第三十五条** 对地下矿山实行分项发包的发包单位违反本办法第十二条的规定，在地下矿山正常生产期间，将主通风、主提升、供排水、供配电、主供风系统及其设备设施的运行管理进行分项发包的，责令限期改正，处2万元以上3万元以下罚款。

**第三十六条** 承包地下矿山工程的项目部负责人违反本办法第二十一条的规定，同时兼任其他工程的项目部负责人的，责令限期改正，处5000元以上1万元以下罚款。

**第三十七条** 承包单位违反本办法第二十二条的规定，将发包单位投入的安全资金挪作他用的，责令限期改正，给予警告，并处1万元以上3万元以下罚款。

承包单位未按照本办法第二十三条的规定排查治理事故隐患的，责令立即消除或者限期消除；承包单位拒不执行的，责令停产停业整顿，并处10万元以上50万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处2万元以上5万元以下的罚款。

**第三十八条** 承包单位违反本办法第二十条规定对项目部疏于管理，未定期对项目部人员进行安全生产教育培训与考核或者未对项目部进行安全生产检查的，责令限期改正，可以处5万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处5万元以上10万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上2万元以下的罚款。

承包单位允许他人以本单位的名义承揽工程的，移送有关部门依法处理。

**第三十九条** 承包单位违反本办法第二十七条的规定，在登记注册的省、自治区、直辖市以外从事施工作业，未向作业所在地县级人民政府安全生产监督管理部门书面报告本单位取得有关许可和施工资质，以及所承包工程情况的，责令限期改正，处1万元以上3万元以下的罚款。

**第四十条** 安全生产监督管理部门的行政执法人员在外包工程安全监督管理过程中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依照有关规定给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

**第四十一条** 本办法规定的行政处罚，由县级人民政府以上安全生产监督管理部门实施。

有关法律、行政法规、规章对非煤矿山外包工程安全生产违法行为的行政处罚另有规定的，依照其规定。

**第六章  附 则**

**第四十二条** 本办法下列用语的含义：

(一)非煤矿山，是指金属矿、非金属矿、水气矿和除煤矿以外的能源矿，以及石油天然气管道储运(不含成品油管道)及其附属设施的总称；

(二)金属非金属矿山，是指金属矿、非金属矿、水气矿和除煤矿、石油天然气以外的能源矿，以及选矿厂、尾矿库、排土场等矿山附属设施的总称；

(三)外包工程，是指发包单位与本单位以外的承包单位签订合同，由承包单位承揽与矿产资源开采活动有关的工程、作业活动或者技术服务项目；

(四)发包单位，是指将矿产资源开采活动有关的工程、作业活动或者技术服务项目，发包给外单位施工的非煤矿山企业；

(五)分项发包，是指发包单位将矿产资源开采活动有关的工程、作业活动或者技术服务项目，分为若干部分发包给若干承包单位进行施工的行为；

(六)总承包单位，是指整体承揽矿产资源开采活动或者独立生产系统的所有工程、作业活动或者技术服务项目的承包单位；

(七)承包单位，是指承揽矿产资源开采活动有关的工程、作业活动或者技术服务项目的单位；

(八)项目部，是指承包单位在承揽工程所在地设立的，负责其所承揽工程施工的管理机构；

(九)生产期间，是指新建矿山正式投入生产后或者矿山改建、扩建时仍然进行生产，并规模出产矿产品的时期。

**第四十三条**省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门可以根据本办法制定实施细则，并报国家安全生产监督管理总局备案。

**第四十四条** 本办法自 2013 年 10 月 1 日起 施行。

**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。外包工程的事故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、信息管理等方面进行了规范。

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施办法》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和特点，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产业绩档案，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，加强对其项目部的管理，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工作，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。

                     监管一司《办法》起草编制小组

                   2013 年9 月9 日