

生产经营单位安全培训系列教材

最新版

生产经营单位

主要负责人和安全管理 人员 安全培训通用教材

武国君 刘博 编著

 气象出版社
China Meteorological Press

生产经营单位安全培训系列教材

生产经营单位 主要负责人和安全管理 人员 安全培训通用教材

武国君 刘 博 编著

内容简介

本书以系统安全观为指导,以安全生产法律法规为依据,叙述了安全生产方针、安全管理原理、安全文化建设、安全生产法律法规标准与经济政策的基本内容;介绍了保障安全生产基本条件、保障人员安全行为、保障设备设施安全状态、保障作业环境条件和及时发现并解决问题的安全管理对策;系统说明了重大危险源辨识与监控、安全标准化管理、职业健康安全管理体系认证、事故应急预案管理等现代科学管理模式;详细介绍了常用常见的安全技术、危险作业安全知识、职业危害安全知识以及典型事故案例分析;最后提供了考试题库及参考答案。

本书可作为生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员安全培训的首选教材。

图书在版编目(CIP)数据

生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员安全培训通用教材/武国君编著. —北京:气象出版社,2013.3

ISBN 978-7-5029-5687-5

I. ①生… II. ①武… III. ①安全生产-生产管理
安全培训-教材 IV. ①X92

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 048607 号

Shengchan Jingying Danwei Zhuyao Fuzeren he Anquan Guanli Renyuan Anquan Peixun Tongyong Jiaocai
生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员安全培训通用教材

武国君 刘 博 编著

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:郭健华

封面设计:易普锐创意

印 刷:北京奥鑫印刷厂

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

字 数:396 千字

版 次:2013 年 4 月第 1 版

定 价:38.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68409198,68407948

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:上官夫旺

责任技编:吴庭芳

印 张:15.5

印 次:2013 年 10 月第 3 次印刷

前 言

党中央、国务院高度重视安全生产，确立了安全发展理念和“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，采取一系列重大举措加强安全生产工作。全国安全生产继续保持了总体稳定、持续好转的发展态势，但安全生产形势依然严峻，安全生产基础依然薄弱，各类生产安全事故依然多发。

要改变目前依然严峻的安全生产形势，深入贯彻落实科学发展观，实现安全发展，促进全国安全生产形势持续稳定好转，除了各级安全生产监管机构严格监管、健全完善安全生产法制体系建设、加大安全生产投入、发展安全生产科技等措施外，很重要的一项措施就是强化企业安全生产主体责任落实和责任追究。强化企业安全生产主体责任落实和责任追究，最关键在于生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员。生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责；生产经营单位的安全生产管理人员协助主要负责人进行安全生产管理工作，具体负责安全生产工作的实施。

《中华人民共和国安全生产法》第二十条规定：生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。《国务院安委会关于进一步加强安全培训工作的决定》（安委〔2012〕10号）、《国务院关于坚持科学发展安全发展 促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（国发〔2011〕40号）和《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）都作出规定：企业主要负责人、安全管理人员、特种作业人员一律经严格培训考核、持证上岗。国家安全生产监督管理总局等安全生产监管机构出台了一系列法规标准，对生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员的资质和培训工作作出了细致的规定。为了落实国家关于安全生产的方针、政策、法律、法规，便于各级安全生产培训机构对生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员的培训考核，有必要有针对性地编制一本符合国家法律法规、符合安全生产管理需求的培训教材。

为此，编者在深入调研的基础上，以“科学发展、安全发展”为指导，以安全生产法律法规标准为依据，吸收了国内外生产经营单位安全生产管理的先进经验，针对生产经营单位目前普遍存在的安全生产问题，编制了本教材。

由于安全生产知识内容广泛、体系庞杂，涉及方方面面，故编者在编写过程中严格按照科学、系统、实用的原则，对生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员的必备知识进行了阐述，力求做到内容深入浅出、准确严谨、通俗易懂、易于操作，从而为生产经营单位安全生产管理工作的持续好转和改进尽微薄之力。本书包括安全生产基本知识、安全生产法律法规、安全生产管理、安全生产技术基础知识、职业预防与管理、应急管理、事故调查与分析、典型事故案例分析、考试题库及参考答案等内容，并在附录里列出了最新颁布的法规文件。

本教材在编写过程中，查阅了大量的文献资料，参考了很多生产经营单位安全管理先进经验。康松伟、赵亮等同志也参与了本书的编写。由于时间仓促，编者水平有限，本教材中难免有不妥之处，望广大读者和安全专业人士给予指正，以便再版时予以修订。

编 者

2013年3月

目 录

前言	
第一章 安全生产基本知识	(1)
第一节 我国安全生产总体状况	(1)
第二节 我国安全生产管理	(7)
第三节 安全生产理论	(11)
第二章 安全生产法律法规	(17)
第一节 安全生产法律体系	(17)
第二节 安全生产立法的必要性及其重要意义	(21)
第三节 安全生产法律责任	(26)
第四节 安全生产标准体系	(31)
第五节 安全生产法律法规简介	(33)
第三章 生产经营单位的安全生产管理	(47)
第一节 生产经营单位组织保障	(47)
第二节 安全规章制度	(50)
第三节 安全生产教育培训管理	(56)
第四节 安全生产技术措施计划	(59)
第五节 安全生产投入与安全生产风险抵押金	(61)
第六节 建设项目安全“三同时”	(64)
第七节 安全生产检查	(67)
第八节 安全生产事故隐患排查治理	(70)
第九节 重大危险源安全管理	(72)
第十节 劳动防护用品的管理	(74)
第十一节 租赁承包的安全管理	(76)
第十二节 现场定置安全管理	(78)
第十三节 安全生产标准化	(85)
第十四节 企业安全文化	(91)
第四章 安全生产技术基本知识	(100)
第一节 防坠落	(100)
第二节 防触电	(105)
第三节 防机械伤害	(109)
第四节 防火防爆	(114)
第五章 职业危害预防与管理	(124)
第一节 职业卫生概述	(124)

第二节	常见有毒有害因素预防·····	(127)
第三节	生产经营单位职业卫生管理·····	(133)
第四节	职业卫生监督管理机制·····	(136)
第六章	生产经营单位应急管理·····	(137)
第一节	事故预警的基础知识·····	(137)
第二节	预警系统的建立与实现·····	(139)
第三节	预警控制·····	(141)
第四节	事故应急救援体系·····	(142)
第五节	事故应急预案编制·····	(148)
第六节	应急预案的演练·····	(153)
第七章	生产安全事故调查与分析·····	(161)
第一节	生产安全事故分类与等级·····	(161)
第二节	生产安全事故报告·····	(164)
第三节	生产安全事故的调查·····	(166)
第四节	安全生产统计分析·····	(167)
第八章	典型事故案例分析·····	(174)
第九章	考试题库及参考答案·····	(195)
第一部分	考试题库·····	(195)
第二部分	参考答案·····	(212)
第三部分	附加考试题库及参考答案·····	(219)
附录 1	国务院安委会关于进一步加强安全培训工作的决定·····	(235)
附录 2	国务院关于坚持科学发展安全发展 促进安全生产形势持续稳定好转的意见·····	(239)
附录 3	国务院办公厅关于印发安全生产“十二五”规划的通知·····	(244)
附录 4	国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知·····	(254)
参考文献	·····	(258)

第一章 安全生产基本知识

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局，事关党和政府形象和声誉。生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员是各项安全生产方针政策的执行者，是生产经营单位安全生产工作的决策者和管理者，所以这两类人员必须了解我国安全生产基本形势和方针政策，学习掌握安全生产管理知识，提高安全生产管理水平，扎实做好安全生产管理工作，及时消除各类事故隐患，规范各项安全生产行为。这不仅是生产经营单位安全发展的需要，也是实现经济社会可持续发展的必然要求。

第一节 我国安全生产总体状况

一、安全生产形势

党中央、国务院高度重视安全生产，确立了安全发展理念和“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，采取了一系列重大举措加强安全生产工作。各地区、各部门把安全生产与经济社会发展各项工作同步规划、同步部署、同步推进，深入贯彻落实安全生产责任和措施，持续强化安全管理和监督，严厉打击非法违法生产经营和建设行为，积极推动重点行业领域安全专项整治，集中开展“隐患治理年”、“安全生产年”活动，大力推进安全生产执法、治理和宣传教育行动（以下称“三项行动”），切实加强安全生产法制体制机制、安全保障能力和安全监管监察队伍建设（以下称“三项建设”），全国安全生产工作取得积极进展，以提高安全保障能力为核心的基础建设不断加强，以强化监督管理为关键的协作联动机制进一步健全，以安全生产法为基础的安全生产法律法规体系不断完善，以“关爱生命、关注安全”为主旨的安全文化建设不断深入。目前全国安全生产继续保持了总体稳定、持续好转的发展态势，总体上实现了“十二五”时期安全生产工作的良好开局。

二、安全生产面临的新情况、新挑战

“十二五”时期，是全面建设小康社会的重要战略机遇期，是深化改革、扩大开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段，也是实现安全生产状况根本好转的关键时期。安全生产工作既要解决长期积累的深层次、结构性和区域性问题的，又要积极应对新情况、新挑战，任务十分艰巨。

一是安全生产形势依然严峻。我国仍处于生产安全事故易发多发的特殊时期，事故总量仍然较大，重特大事故尚未得到有效遏制，“十一五”期间年均发生重特大事故 86 起，且呈波动起伏态势。非法违法生产经营建设行为仍然屡禁不止。尘肺病等职业病、职业中毒事件仍时有发生。

二是安全生产基础依然薄弱。部分高危行业产业布局 and 结构不尽合理，经济增长方式相对粗放。经济社会发展对交通、能源、原材料等需求居高不下，安全保障面临严峻考验。轨道交通、隧道、超高层建筑、城市地下管网施工、运行、管理等方面的安全问题凸显。一些地方、部门和单位安全责任和措施落实不到位，安全投入不足，制度和管理还存在不少漏洞。部分企业工艺技术落后，设备老化陈旧，安全管理水平低下。

三是安全生产监管监察及应急救援能力亟待提升。各级安全生产监管部门和煤矿安全监察机构基础设施建设滞后，技术支撑能力不足，部分执法人员专业化水平不高，传统监管监察方式和手段难以适应工作需要。现有应急救援基地布局不尽合理，救援力量仍较薄弱，应对重特大事故灾难的大型及特种装备较为缺乏。部分重大事故致灾机理和安全生产共性、关键性技术研究有待进一步突破。

四是保障广大人民群众安全健康权益面临繁重任务。一方面，部分社会公众安全素质不够高，自觉遵守安全生产法律法规意识和自我安全防护能力还有待进一步强化。另一方面，随着经济发展和社会进步，全社会对安全生产的期望不断提高，广大从业人员“体面劳动”观念不断增强，对加强安全监管、改善作业环境、保障职业安全健康权益等方面的要求越来越高。

三、安全生产未来目标与思路措施

1. 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，围绕科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，牢固树立以人为本、安全发展的理念，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，深化安全生产“三项行动”、“三项建设”，以强化企业安全生产主体责任为重点，以事故预防为主攻方向，以规范生产为重要保障，以科技进步为重要支撑，加强基础建设，加强责任落实，加强依法监管，全面推进安全生产各项工作，继续降低事故总量和伤亡人数，减少职业危害，有效防范和遏制重特大事故，促进安全生产状况持续稳定好转，为经济社会全面、协调、可持续发展提供重要保障。

2. 基本原则

统筹兼顾，协调发展。正确处理安全生产与经济发展、安全生产与速度质量效益的关系，坚持把安全生产放在首要位置，纳入社会管理创新的重要内容，实现区域、行业（领域）的科学、安全、可持续发展。

强化法治，综合治理。完善安全生产法律法规和标准规范体系，严格安全生产执法，强化制度约束，把安全生产工作纳入依法、规范、有序、高效开展的轨道，真正做到依法准入、依法生产、依法监管。

突出预防，落实责任。坚持关口前移、重心下移，夯实筑牢安全生产基层基础防线，从源头上防范和遏制事故。全面落实企业主体责任，强化政府及部门监管责任和属地管理责任，加强全员、全方位、全过程的精细化管理，坚决守住安全生产这条红线。

依靠科技，创新机制。坚持科技兴安，充分发挥科技支撑和引领作用，加快安全科技研发与成果应用，建立企业、政府、社会多元投入机制，加强安全监管监察能力建设，创新监管监察方式，提升安全保障能力。

3. 规划目标

到 2015 年，企业安全保障能力和政府安全监管能力明显提升，各行业（领域）安全生产状况全面改善，安全监管监察体系更加完善，各类事故死亡总人数下降 10% 以上，工矿商贸

企业事故死亡人数下降 12.5% 以上, 较大和重大事故起数下降 15% 以上, 特别重大事故起数下降 50% 以上, 职业危害申报率达 80% 以上, 《国家职业病防治规划 (2009—2015 年)》设定的职业安全健康目标全面实现, 全国安全生产保持持续稳定好转态势, 为到 2020 年实现安全生产状况根本好转奠定坚实基础 (见表 1.1)。

表 1.1 部分安全生产规划目标

序号	部分安全生产规划目标
1	亿元国内生产总值生产安全事故死亡率下降 36% 以上
2	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率下降 26% 以上
3	煤矿百万吨死亡率下降 28% 以上
4	道路交通万车死亡率下降 32% 以上
5	特种设备万台死亡率下降 35% 以上
6	火灾十万人死亡率控制在 0.17 以内
7	水上交通百万吨吞吐量死亡率下降 23% 以上
8	铁路交通 10 亿吨千米死亡率下降 25% 以上
9	民航运输亿客千米死亡率控制在 0.009 以内

4. 主要任务

(1) 完善安全保障体系, 提高企业本质安全水平和事故防范能力

煤矿: 开展全面、系统、彻底的安全隐患排查治理, 防范瓦斯、水害、火灾等重特大事故。完善煤矿安全生产责任体系, 强化生产过程管理领导责任。深化煤矿瓦斯综合治理, 推进先抽后采、抽采达标, 严格落实综合防突措施, 完善瓦斯综合治理工作体系。健全灾害监控、预测预警与防治技术体系, 狠抓矿井水害、火灾、冲击地压等事故防控技术措施落实。对资源整合矿区实施水文、工程地质补充勘探。治理煤矿火灾隐患。提高矿用产品、设备安全性能。

将煤矿技术人员配备列入安全准入基本条件, 严格煤炭建设、生产领域的企业准入标准。推进煤矿企业安全质量标准化和本质安全型矿井建设, 推广应用煤矿井下监测监控系统、人员定位系统、紧急避险系统、压风自救系统、供水施救系统和通信联络系统 (以下称安全避险“六大系统”), 强化安全班组建设等安全基础管理。推动煤矿企业兼并重组和小煤矿整顿关闭, 构建安全、高效的煤炭产业体系。完善煤矿采气权与采矿权协调、小煤矿严格准入与有序退出等机制。小型煤矿采煤、掘进装载机械化程度到 2015 年底分别达到 55% 和 80% 以上。加强煤矿地质勘探报告审查。严格控制新 (改、扩) 建煤与瓦斯突出矿井建设, “十二五” 期间停止核准新建 30 万吨/年以下的高瓦斯矿井、45 万吨/年以下的煤与瓦斯突出矿井项目。

道路交通: 制定道路交通安全战略规划。深入推进客运车辆特别是长途客运车辆安全隐患专项整治, 从严整治超载、超限、超速、非法载客和酒后、疲劳驾驶等违法违规行为。严格客运线路安全审批和监管, 完善道路运输从业人员资格培训和管理制度。开展运输企业交通安全评估。完善客货运输车辆安全配置标准。建立、完善车辆生产管理信用体系, 加强车辆产品准入、生产一致性管理和监督, 提高车辆产品质量和安全性能。改善道路交通通行条件, 加强事故多发路段和公路危险路段综合治理。推进高速公路全程监控系统等智能交通管理系统建设。建立农村客运服务和安全管理体系。在公路省际交界处、市际主要交界处建立固定式交通安全服务站。

非煤矿山: 制定非煤矿山主要矿种最小开采规模和最低服务年限标准。合理布局非煤矿山

采矿权，严格落实非煤矿山建设项目安全核准制度。落实矿产资源开发整合常态化管理措施，到2015年，非煤矿山数量比2010年下降10%以上。实施地下矿山、露天矿山、高陡边坡、尾矿库、排土场等专项整治，重点防范透水、中毒窒息、坍塌和尾矿库溃坝等事故。建设金属非金属矿山井下安全避险“六大系统”。完善石油天然气开采防井喷、防硫化氢中毒、防爆炸着火及海洋石油生产设施防台风、防风暴潮等防范措施。推动露天矿山采用机械铲装、机械二次破碎等技术装备，“三高”（高压、高含硫、高危）油气田采用硫化氢气体防护监测技术装备，三等及以上尾矿库和部分位于敏感地区尾矿库安装在线监测系统。

危险化学品：推动制定与实施化工行业安全发展规划。开展城市化工产业布局调查，加强城市危险化学品生产、储存企业和化学品输运管线等易燃易爆设施隐患排查治理。推动新建危险化学品生产企业进入化工园区，规范化工园区安全监管，实行化工园区区域定量风险评价制度。推动城区内安全防护距离不达标的危险化学品生产及储存企业搬迁。强化危险化学品生产过程安全管理，对涉及危险化工工艺的生产装置建立自动控制系统及独立的紧急停车系统。强化重点监管的危险工艺、危险产品和重大危险源的监管和监控，严格危险化学品安全使用许可。健全区域危险化学品道路运输安全联控机制。加快建设集仓储、配送、物流、销售和商品展示为一体的危险化学品交易市场，推动大中型城市内的危险化学品经营企业进场交易。

烟花爆竹：推进烟花爆竹生产工厂化、标准化、机械化、科技化和集约化建设。严格安全生产准入条件，到2015年，烟花爆竹生产企业数量比2010年减少20%以上。加强烟花爆竹生产、经营、运输、燃放等各环节安全管理和监督，深化“三超一改”（超范围、超定员、超药量和擅自改变工房用途）等违规生产经营行为专项治理，推进礼花弹等高危产品专项整治，建立烟花爆竹流向管理信息系统。

建筑施工：加强工程招投标、资质审批、施工许可、现场作业等环节安全监管，淘汰不符合安全生产条件的建筑企业和施工工艺、技术及装备。落实建设工程参建各方安全生产主体责任。重点排查治理起重机、吊罐、脚手架和桥梁等设施设备存在的安全隐患。建立建筑工程安全生产信息动态数据库，健全建筑施工企业和从业人员安全生产信用体系，完善失信惩戒制度。以铁路、公路、水利、核电等重点工程及桥梁、隧道等危险性较大项目为重点，建立完善设计、施工阶段安全风险评估制度。

民用爆炸物品：优化民用爆炸物品产品结构和生产布局，规范生产和流通领域爆炸危险源的管理，合理控制企业及生产点数量，减少危险作业场所操作人员。推广应用先进适用工艺技术，淘汰落后生产设备和工艺，主要产品的主要工序实现连续化、自动化和信息化。

特种设备：严格市场准入，落实使用单位安全责任，保证安全投入和安全生产管理制度、机构、人员到位。实施起重机械、危险化学品承压设备等特种设备事故隐患整治，建立重大隐患治理与重点设备动态监控机制。推动应用物联网技术，实现对电梯、起重机械、客运索道、大型游乐设施故障的实时监测，推广应用大型起重机械安全监控系统。

工贸行业：实施冶金、有色、建材、机械、轻工、纺织、烟草和商贸等工贸行业事故隐患专项治理，重点开展工业煤气系统使用、高温液态金属生产和工贸行业交叉作业、检修作业、受限空间作业等隐患排查整治。实施自动报警与安全联锁专项改造，提高自动化程度。加强对企业煤气输送、储存、使用等危险区域连续监测监控。

电力：完善处置电网大面积停电应急体系，提高电力系统应对突发事件能力。加强电力调度监督与管理，加强厂网之间协调配合。扎实开展电力安全生产风险管理和标准化建设，加强新能源发电监督管理，确保电力系统安全稳定运行和电力可靠供应。加强核电运营安全监管，

落实安全防范措施。对已投入运行 20 年以上的水电站全面开展隐患排查，加强水电站大坝补强加固和设备更新改造。

消防（火灾）：推进构筑社会消防安全“防火墙”工程。推动消防规划纳入当地城乡规划，加强消防站、消防供水、消防通信、消防车通道等公共消防基础设施建设。落实新（改、扩）建工程消防安全设计审核、消防验收或备案抽查制度。实施消防安全专项治理行动，整治易燃易爆单位、人员密集和“三合一”场所（企业员工宿舍与生产作业、物资存放的场所相通连）、高层建筑、地下空间火灾隐患。完善相关消防技术标准，严禁违规使用易燃、可燃建筑外墙保温材料。根据国家标准配备应急救援车辆、器材和消防员个人防护装备。

铁路交通：加强高速铁路运营安全监管和设备质量控制，强化高速铁路安全防护设施和防灾监测系统建设。深入开展高速铁路运输安全隐患治理，重点对线路、车辆、信号、供电设备以及制度和管理等进行全方位排查。强化高新技术条件下铁路运输安全风险管控。严厉打击危害高速铁路运输安全的非法违法行为。到 2015 年，危险性较大的铁路与公路平交道口全部得到改造。开展路外安全宣传教育入户活动。严格铁路施工安全管理，整治铁路行车设备事故隐患，强化现场作业控制，深化铁路货运安全专项整治。

水上交通：加强水路交通安全监管基础设施和港口保安设施建设。开展重点水域、船舶和时段以及重要基础设施安全综合治理。推进现有港口、码头的安全现状评价。强化运输船舶和码头、桥梁建设及通航水域采砂等水上水下施工作业的安全监管。推进内河主要干线航道、重要航运枢纽、主要港口及地区性重要港口监测系统建设。完善船舶自动识别、船舶远程跟踪与识别、长江干线水上 110 指挥联动等系统，加快内河船岸通信、监控系统建设。实施渡改桥工程。加强内河海事与搜救一体化建设。严厉查处农用船、自用船、渔船非法载客等行为。

民航运输：实施民航航空安全方案，推进航空安全绩效管理。建立空勤人员、空中交通管制员体检鉴定体系和健康风险管理体系。建立航空安保威胁评估机制。研究实行航空货运管制代理人制度。整体规划适航审定能力建设方案。建立航空安保岗位资格认证机制与培训体系。加强飞行、机务、空管、签派等人员的专业技能教育培训。建设航空安全实验基地，提高航空运行、适航维修、航空保安和事故调查分析等实验验证能力。

农业机械：完善农业机械安全监督管理体系，加强安全监理设施和装备建设，加大安全投入，保障安全监理工作需要。强化拖拉机、联合收割机注册登记、牌证核发和年度检验。推广应用移动式农机安全技术检测和农机驾驶人考试装备。加快建立农机市场准入、强制淘汰报废和回收管理制度，推进对危及人身财产安全的农业机械进行免费实地安全检验。创建 500 个以上“平安农机示范县”。探索开展农机政策性保险，鼓励支持农机安全互助组织有序发展。

渔业船舶：推进重点水域渔船和渔港监控系统建设。强化渔船、渔港安全基础设施管理，加强渔业航标、渔港监控设备等建设。推进渔船自动识别系统建设，加强渔船通信终端设备配备。推进渔船标准化建设，鼓励渔民更新改造老旧渔船，实行渔业船舶、船用产品、专用设备报废制度。加强渔业船员培训基地建设。实施渔船安全救生设备补助项目，推广应用气胀式救生筏等装备，实现沿海中型以上渔船救生设备应配尽配。

职业健康：开展作业场所职业危害普查。加强职业危害因素监测检测。建立完善职业健康特殊工种准入、许可、培训等制度。建立重点行业（领域）职业健康检测基础数据库。开展粉尘、高毒物质危害严重行业（领域）专项治理。到 2015 年，新（改、扩）建项目职业卫生“三同时”（同时设计、同时施工、同时投产和使用）审查率达到 65% 以上，用人单

位职业危害申报率达到 80% 以上，工作场所职业危害因素监测率达到 70% 以上，粉尘、高毒物品等主要危害因素监测合格率达到 80% 以上，工作场所职业危害告知率和警示标识设置率达到 90% 以上，重大急性职业危害事件基本得到控制，接触职业危害作业人员职业健康体检率达到 60% 以上。强化职业危害防护用品监管和劳动者职业健康监护，严肃查处职业危害案件。

同时，全面加强旅游、水利工程等各行业（领域）安全生产工作，及时排查整治安全隐患，全面加强人员密集场所、大型群众性活动的安全管理，严防各类事故发生。

（2）完善政府安全监管和社会监督体系，提高监察执法和群防群治能力

健全安全生产监管监察体制；建设专业化安全监管监察队伍；改善安全监管监察执法工作条件；推进安全生产监管监察信息化建设；创新安全监管监察方式；依法加强社会舆论监督。

（3）完善安全科技支撑体系，提高技术装备的安全保障能力

加强安全生产科学技术研究；强化安全专业人才培养；完善安全生产技术支撑体系；推广应用先进适用工艺技术与装备；促进安全产业发展；推动安全生产专业服务机构规范发展。

（4）完善法律法规和政策标准体系，提高依法依规安全生产能力

健全安全生产法律制度；完善安全生产技术标准；规范企业生产经营行为；提高安全生产执法效力。

规范企业生产经营行为具体要求：全面推动企业安全生产标准化工作，实现岗位达标、专业达标和企业达标；加强企业班组安全建设；强化对境外中资企业的安全生产工作指导与管理，严格落实境内投资主体和派出企业安全生产监督责任；建立完善企业安全生产累进奖励制度；严格执行企业主要负责人和领导班子成员轮流现场带班制度。

（5）完善应急救援体系，提高事故救援和应急处置能力

推进应急管理体制建设；加快应急救援队伍建设。加快矿山、公路交通、铁路运输、水上搜救、紧急医学救援、船舶溢油及油气田、危险化学品、特种设备等行业（领域）国家、区域救援基地和队伍建设；完善应急救援基础条件。

（6）完善宣传教育培训体系，提高从业人员安全素质和社会公众自救互救能力

提高从业人员安全素质。建立国家安全生产教育培训考试中心，以及中央企业安全教育培训考试站。推行安全生产“教考分离”和专业技术人员继续教育制度。强化高危行业和中小企业一线操作人员安全培训。完善农民工向产业工人转化过程的安全教育培训机制。高危行业企业主要负责人、安全生产管理人员和特种作业人员持证上岗率达到 100%。将安全生产纳入领导干部素质教育范畴。实施地方政府安全生产分管领导干部安全培训工程。

提升全民安全防范意识。将安全防范知识纳入国民教育范畴。创建安全文化示范企业。开展安全生产、应急避险和职业健康知识进企业、进学校、进乡村、进家庭活动，实施“安全生产月”、“安全生产万里行”、“文明交通行动计划”、“消防 119”、“安康杯”知识竞赛等安全生产宣传教育活动。培育发展安全文化产业，打造安全文艺精品工程，促进安全文化市场繁荣。

构建安全发展社会环境。开展安全促进活动，建设安全文化主题公园和主题街道。加强安全社区建设，提升社区安全保障能力和服务水平。推进“平安畅通县市”、“平安农机示范县”、“平安渔业示范县”、“文明渔港”、“平安村镇”、“平安校园”等建设，创建若干安全发展示范城市，倡导以人为本、关注安全、关爱生命的安全文化。

第二节 我国安全生产管理

一、安全生产的基本概念

1. 安全

安全与危险是相对概念，是指生产、生活系统中，能将人员能伤亡或财产损失的概率和严重程度控制在可接受的水平之下。安全是一个相对的概念，危险性是对安全性的隶属度，当危险性低于某种程度时，人们就认为是安全的。

2. 本质安全

本质安全是指通过设计等手段使生产设备或生产系统本身具有安全性，即使在误操作或发生故障的情况下也不会造成事故的功能。具体包括失误—安全（误操作不会导致事故发生或自动阻止误操作）、故障—安全功能（设备、工艺发生故障时还能暂时正常工作或自动转变安全状态）。

3. 安全生产

安全生产是指在生产经营活动中，为避免造成人员伤害和财产损失的事故而采取相应的事故预防和控制措施，以保证从业人员的人身安全，保证生产经营活动得以顺利进行的相关活动。根据现代系统安全工程的观点，一般意义上讲，是指在社会生产活动中，通过人、机、物料、环境、方法的和谐运作，使生产过程中潜在的各种事故风险和伤害因素始终处于有效控制状态，切实保护劳动者的生命安全和身体健康。

4. 安全生产管理

安全生产管理是针对人们在安全生产过程中的安全问题，运用有效的资源，发挥人们的智慧，通过人们的努力，进行有关决策、计划、组织和控制等活动，实现生产过程中人与机器设备、物料环境的和谐，达到安全生产的目标。

安全生产管理的目标是，减少和控制危害，减少和控制事故，尽量避免生产过程中由于事故造成的人身伤害、财产损失、环境污染以及其他损失。

安全生产管理包括安全生产法制管理、行政管理、监督检查、工艺技术管理、设备设施管理、作业环境和条件管理等。

安全生产管理的基本对象是企业的员工，涉及企业中的所有人员、设备设施、物料、环境、财务、信息等各个方面。

安全生产管理的内容包括：安全生产管理机构 and 安全生产管理人员、安全生产责任制、安全生产管理规章制度、安全生产策划、安全培训教育、安全生产档案等。

5. 事故

事故一般是指造成死亡、疾病、伤害、损坏或者其他损失的意外情况。

国际劳工组织将职业事故定义为：“由工作引发或者在工作过程中引发的事件，并导致致命或非致命的职业伤害。”

《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）将“生产安全事故”理解为：生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的事件。

6. 危险

危险是安全的对立状态。危险是指在生产、生活系统中一种潜在的，致使人员伤亡或财产

损失的不幸事件（即事故）发生的概率及其严重度超出了人们的承受程度。

危险的特征在于其危险可能性的大小与安全条件和概率有关。危险概率则是指危险发生（转变）事故的可能性，即频度或单位时间危险发生的次数。危险的严重度或伤害、损失或危害的程度则是指每次危险发生导致的伤害程度或损失大小。一般用风险度表示危险的程度。

7. 危险源

危险源是指可能造成人员伤害和疾病、财产损失、作业环境破坏或其他损失的根源或状态。根据危险源在事故发生、发展中的作用，危险源可分为第一类危险源和第二类危险源。

第一类危险源是指生产过程中存在的，可能发生意外释放的能量，包括生产过程中各种能量源、能量载体或危险物质。第一类危险源决定了事故后果的严重程度，具有的能量越多发生事故后果越严重。

第二类危险源是指导致能量或危险物质约束或限制措施破坏或失效的各种因素。广义上包括物的故障、人的失误、环境不良以及管理缺陷等因素。第二类危险源决定了事故发生的可能性，出现越频繁则发生事故的可能性越大。

第一类危险源客观上已经存在，并且在设计、建设时已经采取了必要的控制措施。因此，企业安全管理工作重点是第二类危险源的控制问题。

二、安全生产方针

《安全生产法》在总结了我国安全生产管理经验的基础上，将“安全第一、预防为主”规定为我国安全生产工作的基本方针。党和国家坚持以科学发展观为指导，从经济和社会发展的全局出发，不断深化对安全生产规律的认识。在十六届五中全会上，提出了“安全第一，预防为主，综合治理”的安全生产方针。同时在《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）中强调，坚持“安全第一，预防为主，综合治理”的方针，全面加强生产经营单位安全生产管理，健全生产经营单位安全管理，健全规章制度，完善安全标准，提高生产经营单位技术水平，夯实安全生产基础。

“安全第一”，就是在生产经营活动中，在处理保证安全与生产经营活动的关系上，要始终把安全放在首要位置，有限考虑从业人员和其他人员的人身安全，实行“安全优先”的原则。在确保安全的前提下，努力实现生产的其他目标。

“预防为主”，就是按照系统化、科学化的管理思想，按照事故发生的规律和特点，千方百计预防事故的发生，做到防患于未然，将事故隐患消灭在萌芽状态。虽然人类在生产活动中还不可能完全杜绝事故的发生，但只要思想重视，预防得当，事故是可以减少的。

“综合治理”，就是标本兼治，重在治本，在采取断然措施遏制重特大事故，实现治标的同时，积极探索和实施治本之策，综合运用科技手段、法律手段、经济手段和必要的行政手段，从发展规划、行业管理、安全投入、科技进步、经济决策、教育培训、安全立法、激励约束、企业管理、监管体制、社会监督以及追究事故责任、查处违法违纪等方面着手，解决影响制约我国安全生产的历史性、深层次问题，做到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。

三、以人为本、安全发展理念

2005年12月15日，胡锦涛总书记在青海考察工作时指出，“实现安全生产，是事关人民群众生命财产安全的大事，也是坚持以人为本的必然要求”。2006年在中共中央第三十次集体

学习时胡锦涛总书记再次强调，“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”。这表明，“以人为本”是我们党的根本宗旨和执政理念，安全发展正是这一理念的集中体现。

十六届五中全会确定了安全发展的指导原则，把“安全发展”作为一个重要理念纳入了我国社会主义现代化建设的总体战略。《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）（以下简称《规定》）指出，深入贯彻落实科学发展观，坚持“以人为本”，牢固树立安全发展的观念，切实转变经济发展方式，调整产业结构，提高经济发展的质量和效益，把经济发展建立在安全生产有可靠保障的基础上。《关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（国发〔2011〕40号）在“指导思想”中进一步明确提出“大力实施安全发展战略”。安全发展作为一个科学理念进而明确为一个重大战略，是党和政府对经济社会发展客观规律的总结，是对加强安全生产工作的重要指导纲领。

“以人为本，安全发展”重点包含三层意思：“以人为本”必须以人的生命为本；社会发展必须以安全为基础、前提和保障；构建社会主义和谐社会必须解决安全生产问题。

对于生产经营单位来讲，安全发展是本单位落实科学发展观，实现科学、持续、有效、较快和协调发展的必要要求和重要保证，是生产经营单位履行经济、政治和社会责任的重要体现，是生产经营单位增强市场竞争力的重要基础。坚持走安全发展道路应当成为生产经营单位的郑重选择和庄严承诺。

四、安全生产管理体制

我国安全生产管理体制经历了一个复杂的发展变化过程，完成了从计划经济的管理体制到有计划的市场商品经济体制再到社会主义市场经济体制的过渡。安全生产管理体制不断发展，现行的安全生产管理新格局是“政府统一领导，部门依法监管，企业全面负责，社会监督支持”。几个层面互相关联、互相作用，共同构成市场经济条件下安全生产工作的监督体系，对安全生产的监督管理更加规范。

“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统一要求。无论何种所有制形式或经营方式的生产经营单位，政府对安全生产的要求都是相同的，都必须保障安全生产的技术和物质条件，保证安全生产的要求，无一例外。

“部门依法监管”是指安全生产监管部门和相关部门，要依法履行综合监督管理和相关方面的监督管理职责。目前在安全生产的监督管理中处于核心地位的是各级负有安全生产监督管理职能的部门。

“企业全面负责”是指企业主要负责人对企业安全生产全面负责，全面落实安全生产责任制，这是国家经济体制改革的需要，是政府简政放权、企业经营管理自主权扩大的必然结果。

“社会监督支持”是指要发挥全社会各方面的作用，在全社会形成关爱生命、关注安全的舆论氛围。它包括各个层次、各种方式的监督，既有行政手段，又有法律手段、社会舆论、新闻媒体等方面的监督。

五、国家安全生产监督监察

我国目前实行的是国家监察、地方监管、企业负责的安全生产工作机制。在国家与行政管理部门之间，实行的是综合监管和行业监管；在中央政府与地方政府之间，实行的是国家监管与地

方监管；在政府与企业之间，实行的是政府监管与企业管理。

在国务院领导下，国务院安全生产委员会负责全面统筹协调安全生产工作；国家安全生产监督管理总局对全国安全生产实施综合监管，并负责煤矿安全监察和非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹等行业领域的安全生产监督管理工作；工业和信息化部、公安部、住房和城乡建设部、农业部、交通运输部、铁道部、民航总局、电监会和国资委等部门，分别负责本系统、本领域的安全生产工作；国家质检总局负责特种设备的安全监督检查工作；卫生部负责职业病诊治工作；人力资源和社会保障部负责工伤保险管理、未成年工以及女工的劳动保护。

强化安全生产监管部门对安全生产的综合监管，对重大安全隐患治理实行逐级挂牌督办、公告制度，对拒不执行监管监察指令的企业，要依法依规从重处罚加强对企业安全生产的现场监管和技术指导；强化企业安全生产属地管理，安全生产监管部门和行业管理部门要按职责分工，对当地企业包括中央、省属企业实行严格的安全生产监督检查和管理；加强建设项目安全管理，加强建设项目的日常安全监管，严格落实审批、监管的责任，严格落实建设、设计、施工、监理、监管等各方安全责任；加强社会监督和舆论监督，要充分发挥工会、共青团、妇联组织的作用，依法维护和落实企业职工对安全生产的参与权与监督权，鼓励职工监督举报各类安全隐患，有关部门和地方要进一步畅通安全生产的社会监督渠道（如设立举报箱，公布举报电话），同时发挥新闻媒体的舆论监督作用。

六、企业安全生产主体责任

1. 规范企业生产经营行为

企业要健全完善严格的安全生产规章制度，坚持不安全不生产。加强对生产现场监督检查，严格查处违章指挥、违规作业、违反劳动纪律的“三违”行为。凡超能力、超强度、超定员组织生产的，要责令停产停工整顿，并对企业和企业主要负责人依法给予规定上限的经济处罚。对以整合、技改名义违规组织生产，以及规定期限内未实施改造或故意拖延工期的矿井，由地方政府依法予以关闭。要加强对境外中资企业安全生产工作的指导和管理，严格落实境内投资主体和派出企业的安全生产监督责任。

2. 及时排查治理安全隐患

企业要经常性开展安全隐患排查，并切实做到整改措施、责任、资金、时限和预案“五到位”。建立以安全生产专业人员为主导的隐患整改效果评价制度，确保整改到位。对隐患整改不力造成事故的，要依法追究企业和企业相关负责人的责任。对停产整改逾期未完成的不得复产。

3. 强化生产过程管理的领导责任

企业主要负责人和领导班子成员要轮流现场带班。煤矿、非煤矿山要有矿领导带班并与工人同时下井、同时升井，对无企业负责人带班下井或该带班而未带班的，对有关责任人按擅离职守处理，同时给予规定上限的经济处罚。发生事故而没有领导现场带班的，对企业给予规定上限的经济处罚，并依法从重追究企业主要负责人的责任。

4. 强化职工安全培训

企业主要负责人和安全生产管理人员、特殊工种人员一律严格考核，按国家有关规定持职业资格证书上岗，职工必须全部经过培训合格后上岗。企业用工要严格依照劳动合同法与职工签订劳动合同。凡存在不经培训上岗、无证上岗的企业，依法停产整顿。没有对井下作业人员进行安全培训教育，或存在特种作业人员无证上岗的企业，情节严重的要依法予以关闭。

5. 全面开展安全达标

凡在规定时间内未实现达标的企业，相关部门会依法暂扣其生产许可证、安全生产许可证，责令停产整顿；对整改逾期未达标的，地方政府会依法予以关闭。

第三节 安全生产理论

一、安全生产管理基本原理

安全生产管理要遵循管理的普遍规律，既服从管理的基本原理与原则，也要服从安全特殊性的原理与原则。原理与原则的本质与内涵是一致的。一般来说，原理更基本，更具普遍意义；原则更具体，对行为更有指导性。

1. 系统原理

系统原理是现代管理学的最基本原理之一。它是指人们在从事管理工作时，运用系统观点、理论和方法，对管理活动进行充分的系统分析，以达到管理的优化目标，即用系统论的观点、理论和方法来认识和处理管理中出现的问题。

所谓系统是由相互作用和相互依赖的若干部分组成的有机整体。任何管理对象都可以作为一个系统，系统可以分为若干个子系统，子系统可以分为若干个要素，即系统是由要素组成的。按照系统的观点，管理系统具有六个特征，即集合性、相关性、目的性、整体性、层次性和适应性。

安全生产管理系统是生产管理的一个子系统，它包括各级安全管理人员、安全防护设备与设施、安全管理规章制度、安全生产操作规范和规程以及安全生产管理信息等。安全贯穿生产活动的方方面面，安全生产管理是全方位、全天候和涉及全体人员的管理。

系统原理中包含以下四大原则。

(1) 动态相关性原则。动态相关性原则告诉我们，构成管理系统的各要素是运动和发展的，它们相互联系又相互制约。显然，如果管理系统的各要素都处于静止状态，就不会发生事故。

(2) 整分合原则。高效的现代安全生产管理必须在整体规划下明确分工，在分工基础上有效综合，这就是整分合原则。运用该原则，要求企业管理者在制定整体目标和宏观决策时，必须将安全生产纳入其中，资金、人员和体系都必须将安全生产作为一项重要内容考虑。

(3) 反馈原则。反馈是控制过程中对控制机构的反作用。反馈原则是指成功的高效管理，离不开灵活、准确、快速的反馈。企业生产的条件和外部环境在不断变化，所以必须及时采集、反馈各种安全生产信息，及时采取行动。

(4) 封闭原则。在任何一个管理系统内部，管理手段、管理过程等必须构成一个连续封闭的回路，才能形成有效的管理活动，这就是封闭原则。封闭原则告诉我们，在企业安全生产中，各管理机构之间、各种管理制度和方面之间，必须具有紧密的联系，形成相互制约的回路，才能有效。

2. 人本原理

在管理中必须把人的因素放在首位，体现以人为本的指导思想，这就是人本原理。

以人为本有两层含义，其一是一切管理活动都是以人为本展开的，人既是管理的主体，又