



高职高专“十一五”规划教材



安全技术 系列

安全生产法规实务

ANQUAN SHENGCHAN FAGUI SHIWU

卢 莎 申屠江平 主编 张 荣 主审



化学工业出版社

高职高专“十一五”规划教材
——安全技术系列

安全生产法规实务

卢 莎 申屠江平 主编
张 荣 主审



化学工业出版社

· 北 京 ·

本书以安全生产法为主线，深入浅出地阐述了安全生产法的基本理论和基本知识。主要包括：安全生产法的一般原理及有关安全生产法的历史发展；安全生产法的调整范围、法律体系及基本原则、基本制度的具体理论和知识；生产经营单位的安全生产保障、从业人员的安全生产权利和义务的具体理论和知识；安全生产的监督管理、生产安全事故的应急救援与调查处理的知识；安全生产法律责任的构成要件、责任形式等的具体理论和知识；安全生产标准体系具体理论及其分类的知识。

本书将安全生产法律法规与现代安全生产管理紧密结合，体现高职特色，注重实务；还针对性地在各章后设计了大量的专业实例作为阅读材料以及接近实际的思考与练习题，取材丰富全面，能够给读者的学习与工作带来真正有效的帮助。

本书作为高职高专安全类专业的教材，同时可为企业的安全生产管理工作提供帮助；也可作为参加注册安全工程师执业资格考试复习的辅导用书，能满足不同领域读者的需要。

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产法规实务/卢莎, 申屠江平主编. —北京:
化学工业出版社, 2008.7
高职高专“十一五”规划教材——安全技术系列
ISBN 978-7-122-03235-5

I. 安… II. ①卢…②申… III. 安全生产法-
中国-高等学校: 技术学院-教材 IV. D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 103615 号

责任编辑: 张双进 窦臻
责任校对: 战河红

装帧设计: 王晓宇

出版发行: 化学工业出版社 (北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 装: 化学工业出版社印刷厂

787mm×1092mm 1/16 印张 11¼ 字数 270 千字 2008 年 8 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书, 如有缺损质量问题, 本社销售中心负责调换。

定 价: 20.00 元

版权所有 违者必究

前 言

为了构建和谐社会，促进经济建设与安全生产相协调，全国人民代表大会常务委员会于2002年颁布了《安全生产法》。它的实施标志着我国安全生产工作开始走向法治的轨道。安全生产法律教育也显得越来越重要，一方面培养和造就一支高素质、专业化的安全生产人才队伍，为企业的安全生产工作提供支持和技术服务；另一方面提高生产经营单位和从业人员的安全法律意识，对预防生产安全事故，减少职业危害，都具有重要的基础作用。

本书作者顺应国家安全法制建设和高职高专安全生产法律教育的需要，运用多年的安全生产法教学和安全管理专业教学及科研经验，结合安全生产法律法规的理论及安全管理的实践工作，编写成了此书，目的在于促进安全生产法的实施，培养和造就高素质、专业化的安全生产人才，为国家实现生产安全服务，同时为安全生产法类教材的编写起到抛砖引玉的作用。

本书由多年在教学和科研第一线的老师共同编写。本书共分九章，各章的编者分别是（按编写章节次序）：卢莎（第一章、第二章），申屠江平（第三章、第七章、第八章），李蓉华（第四章、第六章、第九章），楼芬（第五章）。全书由卢莎统稿，张荣主审。

在编写过程中，得到了郭正、姚丹丹、孙明伟、高成凤等同志的大力支持和帮助，同时吸收了国内许多专家和专业人士宝贵的意见和建议，在此表示衷心的感谢！

由于作者水平有限，本书的不妥之处在所难免，诚恳希望广大读者和专家提出批评和建议，我们将认真听取，并将之体现在今后的版本中。

编者
2008年6月

目 录

第一章 概述	1
第一节 安全生产的基本概念	1
一、安全与安全生产	1
二、安全生产管理与生产安全事故	2
第二节 我国的安全生产现状	3
一、安全生产事故状况	3
二、安全生产法制建设状况	4
三、安全生产管理状况	5
四、安全生产监督管理状况	9
[阅读材料]	10
思考与练习题	12
第二章 安全生产法	13
第一节 安全生产法的产生和发展	13
一、安全生产法的概念	13
二、我国安全生产法的产生与发展	13
三、安全生产法的重要性	16
第二节 安全生产法的立法目的及调整范围	18
一、安全生产法的立法目的	18
二、安全生产法的适用范围及调整对象	18
第三节 安全生产法律体系	20
一、安全生产法律体系的概念及特征	20
二、安全生产法律体系的基本构成	21
[阅读材料]	23
思考与练习题	25
第三章 安全生产的基本原则与基本制度	26
第一节 安全生产管理方针	26
一、安全生产管理方针的由来	26
二、安全生产管理方针的内容	27
三、贯彻安全生产管理方针的要求	28
第二节 安全生产的基本原则	29
一、安全生产法基本原则的概念	29
二、安全生产法的基本原则	30
第三节 安全生产的基本制度	31
一、安全生产监督管理制度	32
二、生产经营单位安全保障制度	33
三、高危生产企业安全许可制度	34
四、生产经营单位主要负责人安全责任制	36
五、从业人员安全生产的权利和义务制度	37
六、安全中介服务制度	37
七、事故应急和调查处理制度	39

八、安全生产违法行为责任追究制度	40
[阅读材料]	41
思考与练习题	42
第四章 生产经营单位的安全生产保障	44
第一节 生产经营单位的概念	44
一、生产经营单位	44
二、生产经营活动	45
三、生产经营单位的安全生产条件	45
第二节 安全生产责任制	45
一、安全生产责任制的概念	45
二、安全生产责任制的重要性	46
三、安全生产责任制的基本要求	46
四、安全生产责任制的主要内容	46
第三节 主要负责人的安全生产职责	47
一、建立健全本单位安全生产责任制	47
二、组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程	48
三、保证本单位安全生产投入的有效实施	48
四、督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患	48
五、组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案	48
六、及时、如实报告生产安全事故	49
第四节 生产经营单位的安全投入	49
一、安全投入标准	50
二、安全投入资金保证	50
三、安全投入资金的使用	50
第五节 安全生产组织管理	51
一、安全生产管理机构及管理人员	51
二、安全生产管理机构及管理人员设置要求	51
第六节 安全生产教育培训	51
一、安全生产教育培训的重要性	52
二、安全生产教育培训的法律要求	52
三、安全生产教育培训的对象和内容	52
第七节 建设项目的“三同时”	55
一、建设项目“三同时”的法律依据	55
二、建设项目“三同时”的概念及对象	56
三、建设项目“三同时”的内容及要求	56
第八节 重大危险源的安全管理	58
一、重大危险源的相关概念	58
二、重大危险源控制系统的组成	59
三、重大危险源安全管理的主要法律要求	61
四、重大危险源的辨别标准和方法	61
五、重大危险源的评价和监控	63
[阅读材料]	71
思考与练习题	72
第五章 从业人员的权利和义务	76
第一节 从业人员的安全生产保障的权利	76
一、获得安全保障、工伤保险和民事赔偿的权利	77

二、危险因素、防范措施和事故应急措施的知情权	78
三、安全生产管理的批评、检举和控告权	78
四、拒绝违章指挥和强令冒险作业权	78
五、紧急情况下的停止作业和紧急撤离权	79
第二节 从业人员的义务	79
一、遵章守规，服从管理的义务	79
二、正确佩戴和使用劳动防护用品的义务	80
三、接受安全培训，掌握安全生产技能的义务	80
四、发现事故隐患或者其他不安全因素及时报告的义务	80
第三节 工会的权利与义务	81
思考与练习题	82
第六章 安全生产监督管理	83
第一节 中国安全生产监督管理体制的发展	83
一、建国初期——安全生产工作体制建设的探索期	83
二、十年动乱时期——安全生产监管体制建设的破坏期	83
三、拨乱反正及改革开放时期——安全生产监管体制的形成调整期	83
四、市场经济初步建立时期——安全生产监管体制的初创期	84
第二节 安全生产监督管理体制	84
一、安全生产监督管理的基本原则与基本特征	84
二、我国安全生产监督管理的体制	85
第三节 安全生产监督管理部门的职责	87
一、负有安全生产监督管理职责部门的职责	87
二、安全生产监督管理人员的职责	87
第四节 安全生产监督管理的程序方式与内容	91
一、安全生产监督管理程序	91
二、安全生产监督管理的方式	92
三、安全生产监督管理的内容	92
[阅读材料]	93
思考与练习题	93
第七章 生产安全事故的应急救援与调查处理	96
第一节 生产事故的应急救援	96
一、生产事故应急救援的基本任务及特点	97
二、生产安全事故应急救援的主要法律要求	98
三、生产安全事故应急救援的管理	100
第二节 生产安全事故的调查处理	102
一、生产安全事故调查处理的原则要求	102
二、生产安全事故的报告	102
三、生产安全事故的调查组织	104
四、事故原因分析	106

五、事故责任分析	111
六、事故防范措施的制定	112
[阅读材料]	113
思考与练习题	117
第八章 安全生产法律责任	118
第一节 安全生产法律责任概述	118
一、安全生产法律责任概念及其特征	118
二、安全生产法律责任的构成要件	118
第二节 安全生产法律责任形式	119
一、安全生产行政责任	119
二、安全生产民事责任	120
三、安全生产刑事责任	120
第三节 安全生产违法行为的行政责任	120
一、安全生产违法行为的责任主体	120
二、安全生产违法行为的种类	121
三、安全生产违法行为行政责任追究	126
第四节 安全生产违法行为的民事责任	129
一、安全生产民事责任的含义	129
二、民事赔偿	130
三、民事赔偿的强制执行	131
[阅读材料]	131
思考与练习题	134
第九章 安全生产技术标准	135
第一节 安全生产标准概述	135
一、安全生产标准的含义	135
二、安全生产标准的作用	135
三、安全生产标准颁布状况	136
第二节 安全生产标准分类及体系	138
一、安全生产标准的分类	138
二、安全生产标准的分级	139
三、安全生产标准的体系	141
[阅读材料]	143
思考与练习题	144
附录	145
附录一 中华人民共和国安全生产法	145
附录二 安全生产违法行为行政处罚办法	153
附录三 生产安全事故报告和调查处理条例	161
附录四 重大危险源辨识 (GB 18218—2000)	165
参考文献	169

第一章 概 述



学习目标

通过本章的学习，学生将了解我国目前的安全生产现状，掌握与安全生产相关的一些基本概念，而且能够灵活地运用与安全生产相关的基本概念，为深入学习打下良好的基础。

第一节 安全生产的基本概念

安全是人类生存发展过程中永恒的主题。而且随着社会的发展进步，安全问题会越来越受到整个社会的关注。搞好安全工作，对于促进生产，提高人民生活质量与水平，乃至社会安定团结都有着举足轻重的作用。

一、安全与安全生产

1. 安全

安全从传统意义上说为“无危则安，无缺则全”，安全意味着不危险，与危险是相对的概念。

在安全生产领域，安全是指生产系统中人员免遭不可承受危险伤害的状态。包括两个方面：安全条件和安全状况。

安全条件是指在生产过程中，不发生人员伤亡、职业病或设备、设施损害以及环境危害的条件。

安全状况是指不因人、机、环境的相互作用而导致系统失败、人员伤亡或其他损失。

2. 安全生产

(1) 安全生产的定义 《辞海》将安全生产定义为：为预防生产过程中发生人身、设备事故，形成良好劳动环境和工作秩序而采取的一系列措施和活动。

《中国大百科全书》将安全生产定义为：旨在保护劳动者在生产过程中安全的一项方针，也是企业管理必须遵循的一项原则，要求最大限度地减少劳动者的工伤和职业病，保障劳动者在生产过程中的生命安全和身体健康。

前者将安全生产解释为企业生产的一系列措施和活动，后者将其解释为企业生产的一项方针、原则或要求。

在安全生产中，消除危害人身安全和健康的因素，保障员工安全、健康、舒适地工作，称之为人身安全；消除损坏设备、产品等的危险因素，保证生产正常进行，称之为设备安全。总之，安全生产是在生产过程中消除或控制危险及有害因素，保障人身安全与健康，设备完好无损、环境免遭破坏及生产顺利进行。

(2) 劳动生产“五要素”

① 劳动生产“五要素”的内容：安全文化、安全法制、安全责任、安全科技及安全投入。其含义如下。

- 安全文化是安全生产的根本。安全文化的最基本内涵就是人的安全意识。
- 安全法制是保障安全生产的最有力武器。
- 安全责任是安全生产的灵魂。安全生产责任制是安全生产制度体系中最基础、最重要的制度。安全责任制的实质是“安全生产，人人有责”。
- 安全科技是实现安全生产的手段。
- 安全投入是安全生产的基本保障。

② 劳动生产“五要素”之间的关系。劳动生产“五要素”既相对独立，又是一个有机统一整体，相辅相成，互为条件。安全文化是灵魂和统帅，是安全生产工作基础中的基础，是安全生产工作的精神指向，其他的各个要素都应该在安全文化的指导下展开。安全文化又是其他各个要素的目的和结晶，只有在其他要素健全成熟的前提下，才能培育出深入人心的“以人为本”的安全文化；安全法制是安全生产工作进入规范化和制度化的必要条件，是开展其他各项工作的保障和约束；安全责任是安全法制进一步落实的手段，是安全法律法规的具体化；安全科技是保证安全生产工作现代化的工具；安全投入为其他各个要素能够开展提供物质的保障。

二、安全生产管理与生产安全事故

1. 安全生产管理

安全生产管理的主要目的就是通过管理的手段，实现控制事故、消除隐患、减少损失的目的，使整个企业达到最佳的安全水平，为劳动者创造一个安全舒适的工作环境。因而可以给安全生产管理下这样一个定义，即：以安全为目的，进行有关决策、计划、组织和控制方面的活动。

控制事故可以说是安全管理工作的核心，而控制事故最好的方式就是实施事故预防，即通过管理和技术手段的结合，消除事故隐患，控制不安全行为，保障劳动者的安全，这也是“预防为主”的本质所在。但根据事故的特性可知，由于受技术水平、经济条件等各方面的限制，有些事故是不可能不发生的。因此，控制事故的第二种手段就是应急措施，即通过抢救、疏散、抑制等手段，在事故发生后控制事故的蔓延，把事故的损失减少到最小。

既然有事故发生，必然有经济损失。对于一个企业来说，一个重大事故在经济上的打击是相当沉重的，有时甚至是致命的。因而在实施事故预防和应急措施的基础上，通过购买财产、工伤、责任等保险，以保险补偿的方式，保证企业的经济平衡和在发生事故后，恢复生产的基本能力，也是控制事故的手段之一。

所以，安全生产管理就是利用管理的活动，将事故预防、应急措施与保险补偿三种手段有机地结合在一起，以达到保障安全的目的。

在企业安全生产管理系统中，专业安全工作者起着非常重要的作用。他们既是企业内部上下沟通的纽带，更是企业领导者在安全方面的得力助手。在充分掌握资料的基础上，为企业安全生产实施日常监管工作，并向有关部门或领导提出安全改造、管理方面的建议。归纳起来，专业安全工作者的工作可分为四个部分。

(1) 分析 对事故与损失产生的条件进行判断和估计，并对事故的可能性和严重性进行评价，即危险分析与安全评价，这是事故预防的基础。

(2) 决策 确定事故预防和损失控制的方法、程序和规划,在分析的基础上制订出合理可行的事故预防、应急措施及保险补偿的总体方案,并向有关部门或领导提出建议。

(3) 信息管理 收集、管理并交流与事故和损失控制有关的资料、情报信息,并及时反馈给有关部门和领导,保证信息的及时交流和更新,为分析与决策提供依据。

(4) 测定 对事故和损失控制系统的效能进行测定和评价,并为取得最佳效果做出必要的改进。

2. 生产安全事故

生产安全事故是指在生产过程中,发生人身伤害、设备损害、环境破坏致使生产无法正常进行的现象。

国务院 2007 年 4 月 9 日颁发,2007 年 6 月 1 日正式实施的《生产安全事故报告和调查处理条例》,第三条规定,根据生产安全事故造成的人员伤亡或者直接经济损失,事故一般分为以下等级。

① 特别重大事故:是指造成 30 人以上死亡,或者 100 人以上重伤(包括急性工业中毒,下同),或者 1 亿元以上直接经济损失的事故。

② 重大事故:是指造成 10 人以上 30 人以下死亡,或者 50 人以上 100 人以下重伤,或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故。

③ 较大事故:是指造成 3 人以上 10 人以下死亡,或者 10 人以上 50 人以下重伤,或者 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故。

④ 一般事故:是指造成 3 人以下死亡,或者 10 人以下重伤,或者 1000 万元以下直接经济损失的事故。

这里所称的“以上”包括本数,所称的“以下”不包括本数。国务院安全生产监督管理部门可以会同国务院有关部门,制定事故等级划分的补充性规定。

3. 劳动保护

劳动保护是指依靠科学技术和组织管理,采取有效的技术措施和管理措施,消除生产过程中危及劳动者人身安全和健康的不良条件和不安全行为,防止伤亡事故和职业病,保障劳动者在生产劳动过程中的安全与健康。

安全生产和劳动保护两者从概念上看是有所不同的,但在内容上有所交叉;前者是从企业的角度出发,强调在发展生产的同时必须保证企业员工的安全、健康和企业的财产不受损失;后者是站在政府的立场上,强调为劳动者提供人身安全与身心健康的保证,属于劳动者权益的范畴。

第二节 我国的安全生产现状

一、安全生产事故状况

长期以来,由于经济基础差,工业技术水平低,管理体制落后和法制监察力度不够等原因,我国工矿企业中工伤死亡和职业危害的情况都比较严重,安全生产工作中存在的问题很多,形势严峻。近十几年来,国际上安全生产管理水平和安全卫生科学技术水平提高很快,进展迅猛,我国的安全生产状况与工业发达国家相比差距很大,和我国的香港、台湾地区相比也存在明显差距。这种落后的状况已经使我国在一些国际交往中有时处于被动,甚至损害

了中国的国际形象。

据统计资料显示,近几年来,我国平均每年因各类事故死亡人数都在 10 万人以上,发生各类事故 100 多万起。工矿企业事故发生次数多,事故伤亡人数多,事故发生率远高于美、英、日等工业化国家。按照国家安全监管总局的统计,2007 年 1 月 1 日~11 月 18 日,全国发生 73 起重大事故,死亡和失踪 1070 人,同比减少 7 起、100 人。在这些重大事故中,工矿商贸发生 37 起,死亡和失踪 559 人,同比起数持平,死亡人数减少 5 人。其中:煤矿发生 25 起,死亡和失踪 384 人,同比减少 3 起、40 人;金属与非金属矿发生 1 起,死亡 29 人,同比减少 1 起,死亡人数增加 2 人;建筑施工发生 7 起,死亡 82 人,同比增加 5 起,58 人;烟花爆竹发生 2 起,死亡 30 人,同比增加 2 起,30 人;火灾事故发生 5 起,死亡 57 人,同比增加 2 起、19 人;道路交通发生 25 起,死亡 377 人,同比减少 8 起、89 人;水上交通发生 1 起,死亡 16 人,同比增加 1 起、16 人;渔业船舶发生 2 起,死亡 22 人,同比事故起数持平。

此外,全国 2007 年发生 6 起特别重大事故,死亡 229 人,同比起数持平,死亡人数减少 2 人。其中:煤矿发生 3 起,死亡 96 人;建筑施工发生 1 起,死亡 64 人;冶金企业发生 1 起,死亡 32 人;火灾事故发生 1 起,死亡 37 人。

安全生产是国民经济运行的基本保障,保护所有劳动者在工作中的安全与健康是政府义不容辞的责任,也是现代文明的基本内容。安全生产事故频繁,死伤众多,不仅影响经济发展和社会稳定,而且损害政府和我国改革开放的形象。因此,无论从保护劳动者的健康,完善我国社会主义市场经济运行机制,还是从迎接进入到 WTO 后面临的挑战,确保我国的政治经济利益不受到损害的角度出发,国家都应注重安全生产,企业要搞好安全生产。

二、安全生产法制建设状况

改革开放以来,国家十分重视安全生产立法工作。国家制定颁布的有关安全生产方面的法律、行政法规几十部(如《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国海上交通安全法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国公路法》、《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国建筑法》和《中华人民共和国消防法》等),加上各种安全生产规章和安全标准等立法数以千计。这些现行的安全生产立法数量众多,形成了庞大的“法群”,对安全生产管理发挥了重要作用。

但是,要建立科学的安全生产法律体系,必须由不同层级、不同内容的法律规范组成。《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)颁布之前的安全生产立法虽然很多,但都是解决某个行业、某个方面安全生产特殊问题的单行立法,它们不能解决安全生产中存在的基本的和共性的法律问题,不能设定基本法律制度;因受其调整对象和调整范围的限制,不能全面、完整地反映国家关于加强安全生产监督管理的基本方针、基本原则和基本制度,难以体现中央关于安全生产工作的方针原则。这些立法再多,也只能是安全生产法律体系中的“子法”。安全生产法律体系中最重要基本法律即“母法”却长期空缺,没有“母法”是不能建立安全生产法律体系的。所以,必须解决安全生产立法“群龙无首”的问题。只有制定综合性的《安全生产法》,才能使国家安全生产法律体系具有核心法律,逐步健全整个法律体系,进而解决规范生产经营单位安全生产和强化监督管理的有法可依问题。

2002 年 6 月 29 日在第九届全国人民代表大会常务委员会第 28 次会议上通过了《中华人民共和国安全生产法》,于 2002 年 11 月 1 日起正式施行;国务院发布第 397 号令《安全

生产许可证条例》，于2004年1月13日起正式实施；国务院发布第493号令《生产安全事故报告和调查处理条例》，于2007年6月1日起正式施行；国家安全生产监督管理总局发布第15号令《安全生产违法行为行政处罚办法》，于2008年1月1日正式实施。我国的生产安全法制体系正在逐步建立，并不断完善。

三、安全生产管理状况

1. 安全生产存在的主要问题

随着社会主义市场经济体制的建立，社会经济活动日趋活跃和复杂，各种经济成分、企业组织形式趋向多样化，生产经营单位已由国有企业、集体企业为主，变为国有企业、股份制企业、私营企业、外商投资企业、个体工商户并存。这些生产经营单位的生产安全条件千差万别，安全生产工作出现了许多复杂的情况，存在着五个突出问题。

一是非公有制经济成分增多，对其安全生产条件和安全违法行为没有明确的法律规范和严厉的处罚依据。相当多的私营企业、集体企业、合伙企业和股份制企业不具备基本的安全生产条件，安全管理松弛，不少老板“要自己的钱，不要别人的命”，违法生产经营或者知法犯法，导致事故不断，死伤众多。

二是企业安全生产管理缺乏法律规范，企业安全生产责任制不健全或者不落实，企业负责人的安全责任不明确。不能做到预防为主，严格管理，事故隐患大量存在，一触即发。

三是安全投入严重不足，企业安全技术装备老化、落后，带病运转，安全性能下降，抗灾能力差，不能及时有效地预防和抗御事故灾害。据初步统计，目前仅国有重点煤矿“一通三防”欠账就高达40多亿元，民营企业的安全投入就更少甚至没有。

四是一些地方政府监管不到位，地方保护主义严重。有的地方政府和部门对安全生产不重视，工作不到位，熟视无睹，疏于监管。有的官员徇私枉法，为不具备安全生产条件的企业违法生产经营“开绿灯”。

五是国家关于安全生产的基本方针、原则、监督管理制度和措施未能法律化、规范化，许多领域的安全生产监管无法可依。

2. 安全生产管理的发展历史

安全生产管理的发展是随着工业生产的发展和人们的安全需求的逐步提高而进行的。初期阶段的安全管理，可以说是纯粹的事后管理，即完全被动地面对事故，无奈地承受事故造成的损失；在积累了一定的经验和教训之后，管理者采用了条例管理的方式，即事故后总结经验教训，制定出一系列的规章制度来约束人行为，或采取一定的安全技术措施控制系统或设备的状态，避免事故的再发生，这时已经有了事故预防的概念。而职业安全卫生管理体系的诞生则成为现代化安全管理的重要标志。

我国的安管理工作也经历了类似的过程。建国以来，党和政府一直重视安全卫生工作。在劳动条件不断改善的同时，制定了一系列的安全法规和标准及较为严谨完善的安全管理体制，如安全生产责任制、安全一票否决制等等，确立了“安全第一，预防为主”的安全生产方针，建立、健全了各级安全管理组织机构，对促进我国安全工作起到了重要的作用，也使我国的安全管理水平及职业安全卫生研究工作有了较大提高。

20世纪70年代末以来，为适应改革开放形势下企业管理工作的需求，人们努力探索新的管理原则和方法，引进了国外一些先进的安全管理理论、方法并积极研究适合中国国情的安全管理模式，探索和推广了一系列的安全管理方法，如危险源辨识与管理、企业安全评价

等,特别是以鞍山钢铁公司的“0123 安全管理模式”为代表的符合中国工业安全生产实际的安全生产管理模式的出现,反映了我国在安全管理理论和实践方面的迅速进步。

但另一方面,由于“十年动乱”的影响,我国安全管理制度等诸方面都存在着一定的缺陷,使我国的安全生产工作仍大大落后于发达国家。如事故死亡率比发达国家高出一倍以上,每年由于人为技术导致的意外事故(工伤事故和交通事故)致使 10 多万人丧生,其中最严重的道路交通事故每年死亡 8 万多人,其次是矿山事故,每年近 2 万人死亡。如何尽快缩短我国在安全管理工作方面与发达国家的差距,全面落实科学发展观,无疑是当前最重要的工作之一。

3. 安全生产管理原理及原则

原理是对客观事物实质内容及其基本运动规律的表述;原则是根据对客观事物基本规律的认识引发出来的,需要人们共同遵循的行为规范和准则。

安全生产管理原理是指从安全生产共性出发,对生产管理工作的实质内容进行科学的分析、综合、抽象和概括所得出的生产管理规律;安全生产管理原则是指在生产管理原理的基础上,指导安全生产管理活动的通用原则。

(1) 系统原理及其相关原则 所谓系统,就是由若干相互作用又相互依赖的部分组合而成,具有特定的功能,并处于一定环境中的有机整体。

① 系统原理。系统原理是现代管理科学中的一个最基本的原理,指人们在从事管理工作时,运用系统的观点、理论和方法对管理活动进行充分的分析,以达到管理的优化目标,即从系统论的角度来认识和处理管理中出现的问题。

安全管理系统是企业管理系统的一个子系统,其构成包括各级专兼职安全管理人员、安全防护设施设备、安全管理与事故信息、安全管理的规章制度、安全操作规程以及企业中与安全相关的各级职能部门及人员,其主要目标就是为了防止意外的劳动(人、财、物)耗费,保证企业系统经营目标的实现。

② 运用系统原理的原则。

● 动态相关性原则。动态相关性原则是指任何企业管理系统的正常运转,不仅要受到系统本身条件的限制和制约,还要受到其他有关系统的影响和制约,并随着时间、地点以及人们的不同努力程度而发生变化。

该原则是指任何企业管理系统的正常运转,不仅要受到系统本身条件的限制和制约,还要受到其他有关系统的影响和制约,并随着时间、地点以及人们的不同努力程度而发生变化。企业管理系统内部各部分的动态相关性是管理系统向前发展的根本原因。所以,要提高管理的效果,必须掌握各管理对象要素之间的动态相关特征,充分利用相关因素的作用。

● 整分合原则。整分合原则是指现代高效率的管理必须在整体规划下明确分工,在分工基础上进行有效的综合。

整体规划就是在对系统进行深入、全面分析的基础上,把握系统的全貌及其运动规律,确定整体目标,制定规划与计划及各种具体规范。明确分工就是确定系统的构成,明确各个局部的功能,把整体目标分解,确定各个局部的目标以及相应的责、权、利,使各局部都明确自己在整体中的地位和作用,从而为实现最佳的整体效应最大限度地发挥作用。有效综合就是对各个局部必须进行强有力的组织管理。在各纵向分工之间建立起紧密的横向联系,使各个局部协调配合,综合平衡地发展,从而保证最佳整体效应的圆满实现。

运用该原则,要求企业领导在指定整体目标和进行宏观决策时,必须把安全纳入整体规

划中加以考虑,安全管理必须做到明确分工、建立健全安全组织体系和安全生产责任制度,要强化安全管理部门的职能,树立其权威,以保证强有力的协调控制,实现有效综合。

● 反馈原则。反馈原则指的是成功的高效的管理,离不开灵敏、准确、迅速的反馈。

反馈是控制论和系统论的基本概念之一,它是指被控制过程对控制机构的反作用。反馈大量存在于各种系统之中,也是管理中的一种普遍现象,是管理系统达到预期目标的主要条件。由于负反馈是抵消外界因素的干扰,维持系统的稳定性,因此,为了使系统做合乎目的的运动,一般均采用负反馈。

现代企业管理是一项复杂的系统工程,其内部条件和外部环境都在不断变化。管理系统要实现目标,必须根据反馈及时了解这些变化,从而调整系统的状态,保证目标的实现。

● 封闭原则。封闭原则指的是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。

封闭,就是把管理手段、管理过程等加以分割,使各部、各环节相对独立,各行其是,充分发挥自己的功能,然而又互相衔接,互相制约并且首尾相连,形成一条封闭的管理链。

对于企业管理,首先,其管理系统的组织结构体系必须是封闭的。任何一个管理系统,仅具备决策指挥中心和执行机构是不足以实施有效的管理的,必须设置监督机构和反馈机构,监督机构对执行机构进行监督,反馈机构感受执行效果的信息,并对信息进行处理,再返回决策指挥中心。决策指挥中心据此发出新的指令,这样就形成了一个连续封闭的回路。

其次,管理法规的建立和实施也必须封闭。不仅要建立尽可能全面的执行法,还应建立对执行的监督法,还必须有反馈法,这样才能发挥法的威力。

当然,管理封闭是相对的,封闭系统不是孤立系统。从空间上看,它要受到系统管理的作用,与环境之间存在着输入输出关系,有着物质、能量、资金、人员、信息等的交换,只能与它们协调平衡地发展;从时间上讲,事物是不断发展的,依靠预测做出的决策不可能完全符合未来的发展。因此,必须根据事物发展的客观需要,不断以新的封闭代替旧的封闭,求得动态的发展,在变化中不断前进。

(2) 人本原理及其相关原则

① 人本原理。人本原理就是在企业管理活动中必须把人的因素放在首位,体现以人为本的指导思想。搞好企业安全管理,避免工伤事故与职业病的发生,充分保护企业职工的安全与健康,是人本原理的直接体现。

所谓以人为本,一是指一切管理活动均是以人为本展开的,人既是管理的主体(管理者),也是管理的客体(被管理者),每个人都处在一定的管理层次上,离开人,就无所谓管理,因此,人是管理活动的主要对象和重要资源;二是在管理活动中,作为管理对象的诸要素和管理过程的诸环节(组织机构、规章制度等),都是需要人去掌管、动作、推动和实施的。因此,应该根据人的思想和行为规律,运用各种激励手段,充分发挥人的积极性和创造性,挖掘人的内在潜力。

贯彻人本原理的措施有:重视企业思想工作;强化民主管理;激励职工行为;改善领导行为等。

② 运用人本原理的原则。

● 动力原则。动力原则推动管理活动的基本力量是人,管理必须有能够激发人的工作能力的动力。动力的产生可以来自于物质、精神和信息,相应就有三类基本动力:物质动力、

精神动力和信息动力。

- 能级原则。能级原则是指在管理系统中建立一套合理的能级，即根据各单位和个人能量的大小安排其地位和任务，做到才职相称，才能发挥不同能级的能量，保证结构的稳定性和管理的有效性。

在运用能级原则时应该做到三点：一是能级的确定必须保证管理结构具有最大的稳定性，即管理三角形的顶角大小必须适当；二是人才的配备必须能级对应，使人尽其才，各尽所能；三是责、权、利应做到能级对等，在赋予责任的同时授予权力和给予利益，才能使其能量得到相应能级的发挥。管理能级不是人为的假设，而是客观的存在。

- 激励原则。激励原则是指管理中的激励就是利用某种外部诱因的刺激调动人的积极性和创造性。

人发挥其积极性的动力主要来自三个方面：一是内在动力，指人本身具有的奋斗精神；二是外在压力，指外部施加于人的某种力量；三是吸引力，指那些能够使人产生兴趣和爱好的某种力量。因而运用激励原则，要采用符合人的心理活动和行为活动规律的各种有效的激励措施和手段，并且要因人而异，科学合理地采取各种激励方法和激励强度，从而最大程度地发挥出人的内在潜力。

（3）预防原理及其相关原则

① 预防原理。安全管理工作应当以预防为主，即通过有效的管理和技术手段，防止人的不安全行为和物的不安全状态出现，从而使事故发生的概率减到最小，这就是预防原理。

② 运用预防原理的原则。

- 偶然损失原则。事故所产生的后果是随机的，反复发生同类事故，不一定产生相同的后果，这是事故损失的偶然性。偶然性损失原则指：特别强调一定要重视各类事故，尤其是险肇事故，只有将险肇事故都控制住，才能真正防止事故损失的发生。

- 因果关系原则。事故是许多因素互为因果连续发生的最终结果。事故的因果关系决定了事故发生的必然性。因果关系原则是指从事故的因果关系中认识必然性，发现事故发生的规律性，变不安全条件为安全条件，把事故消灭在早期起因阶段。

- 3E 原则。造成人的不安全行为和物的不安全状态的主要原因可归结为技术的原因、教育的原因、身体和态度的原因以及管理的原因四个方面。

针对这四个方面的原因，应该有效采取三种防止对策，即工程技术（engineering）对策、教育（education）对策和法制（enforcement）对策，这就是所谓的 3E 原则。

- 本质安全化原则。本质安全化原则来源于本质安全化理论，该原则的含义是指从一开始和从本质上实现了安全化，就从根本上消除事故发生的可能性，从而达到预防事故发生的目的。

（4）强制原理及其相关原则

① 强制原理。强制原理是指采取强制管理手段控制人的意愿和行为，使个人的活动、行为等受到安全生产管理要求的约束，从而实现有效的安全生产管理。

② 运用强制原理的原则。

- 安全第一原则。安全第一就是要求在进行生产和其他活动时把安全工作放在一切工作的首要位置。当生产和其他工作与安全发生矛盾时，要以安全为主，生产和其他工作要服从于安全，这就是安全第一原则。

- 监督原则。监督原则是指在安全工作中，为了使安全生产法律法规得到落实，必须设

立安全监督管理部门，对企业生产中的守法和执法情况进行监督。

4. 安全生产管理的作用

安全生产管理在事故控制中起着极其重要的作用，这主要体现在以下三个方面。

(1) 良好的安全管理，促进工作效率 当今，“安全第一”的口号已经响遍了几乎世界各个角落，但几乎所有人，包括安全工作者都承认，对于一个企业来说，安全并不是也不可能是第一位的。经济效益、企业的发展、完成生产任务等永远是第一位的。但安全之所以放在特殊的位置，正是由于安全与效益的关系就像水与舟的关系，亦即“水能载舟，亦能覆舟”。只有良好的安全管理才能保证良好的工作效率，只有减少事故的发生才有可能保证经济效益。

(2) 改进安全管理，控制事故原因 据对事故的分析可知，绝大多数事故的发生都是各种原因引起的，而这些原因中的 85% 左右都与管理紧密相关。也就是说，如果改进安全管理，就可以有效地控制 85% 左右的事故原因。举一个最简单的例子，某单位一员工在储藏室内登梯取物时因梯子断裂而受伤，经分析可以看出，其原因可能是没有要求进行常规检查（管理缺陷），员工不知道该检查规则的存在（管理失误），采购部门购买时未充分考虑梯子的用途和质量（管理失误），或财务部门没有提供足够的资金以购买合适的梯子（管理失误）等。上述任何一个原因都与管理者的疏忽、失误或管理系统的缺陷紧密相关。

(3) 加强安全管理，控制事故效果 从控制事故的效果讲，安全管理也是举足轻重的。一方面控制事故所采取的手段，包括技术手段和管理手段，是由管理部门选择并确定的；另一方面在有限的资金投入及有限的技术水平的条件下，通过管理手段控制事故无疑是最有效最经济的一种方式。诚然，控制事故的最佳手段是通过技术手段解决问题，这会在很大程度上避免人为的失误，但经济条件和现有的技术水平使这类方法受到很大程度的制约。当今，大多企业设备安全水平差异有限，事故率却大小各异，主要的问题就是管理方面。

四、安全生产监督管理状况

国家层面上的安全监督管理职责格局是：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、烟花爆竹等无主管部门行业领域的安全监管工作；国家国防科技工业局、公安部、住房和城乡建设部、交通运输部、铁道部、中国民用航空局和国家资产监督管理委员会等部门，分别负责本系统、本领域的安全工作；国家质量监督检验检疫总局负责锅炉压力容器等 4 类特种设备的安全监督检查；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，同时保留了儿童、妇女的劳动保护工作职能；到 2006 年底，各省（区、市）和新疆生产建设兵团、各市（地）以及 92% 的县（市），已建立专门的安全生产监管机构；全国有 9 个省市、156 个市地和 1197 个县，建立了安全生产执法队伍。全国共有监管人员约 5.5 万人。“政府统一领导，部门依法监督，企业全面负责，群众监督参与，社会广泛支持”的安全生产工作格局，以及“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产工作责任体系，已经形成并逐步完善。

在安全生产应急管理体系建设方面，成立了国家安全生产应急救援指挥中心，全国有 17 个省（区、市）建立了专门机构。在目前国家发布的 25 个应急专项预案中，安全生产预案为 9 个，占 36%；在 80 个部门预案中，安全生产预案为 22 个，占 27.5%。各省（区、