

朱义长 主编

HISTORY
OF WORK SAFETY IN
CHINA

1949-2015

中国安全生产史



煤炭工业出版社

中国安全生产史

(1949—2015)

朱义长 主编

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国安全生产史: 1949—2015 / 朱义长主编. -- 北京:
煤炭工业出版社, 2017

ISBN 978-7-5020-5643-8

I. ①中… II. ①朱… III. ①安全生产—概况—中国—
1945—2015 IV. ①X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 311332 号

中国安全生产史 (1949—2015)

主 编 朱义长
责任编辑 尹忠昌
责任校对 姜惠萍
封面设计 于春颖

出版发行 煤炭工业出版社 (北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
电 话 010-84657898 (总编室)
010-64018321 (发行部) 010-84657880 (读者服务部)

电子信箱 cciph612@126.com

网 址 www.cciph.com.cn

印 刷 三河市万龙印装有限公司

经 销 全国新华书店

开 本 710mm × 1000mm¹/₁₆ 印张 31³/₄ 字数 476 千字

版 次 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

社内编号 8506 定价 78.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,本社负责调换,电话:010-84657880

内 容 简 介

本书叙述了中华人民共和国建立之后，直到第十二个国民经济和社会发展规划期末，也即从1949年10月到2015年12月之间，我国安全生产的发展进步历程。旨在探索归纳安全生产的发展规律和基本特点，阐释和回答安全生产工作领域的一般性概念与普遍性问题，帮助目前正在从事安全生产工作的同志，以及有志于安全生产事业的青年一代，深刻认识安全生产的重要性，了解我国安全生产所经历的发展道路，认清工业化进程中安全生产所面临的严峻挑战，把握我国经济社会安全发展、科学发展的必然趋势，增强做好安全生产工作的信念和信心。既是一部研究我国安全生产发展过程的史学专著，也可作为安全生产监管系统的业务培训教材，以及高等院校安全科学与工程专业未来有必要开设“安全生产史”课程的教科书。

中国安全生产协会
《中国安全生产史（1949—2015）》

编 审 委 员 会

赵铁锤（主任）

朱义长（副主任、主编） 田玉章 赖 辉
徐汉才 吴晓煜 杨国顺 曹宗理 詹瑜璞
杨乃莲 朱安愚

[序 言]

杨焕宁

以史为鉴做好安全生产工作

——《中国安全生产史(1949—2015)》序

中华民族是一个历史悠久的民族，对总结、借鉴、运用历史经验的价值意义有着深刻的认识。看了中国安全生产协会组织撰写的《中国安全生产史(1949—2015)》初稿，再次感到历史是一面镜子、一盏明灯，也是一位老师，使人有所发现、受到启迪。这里与大家交流一些读后的感受。

一、秉持党和国家的本质属性和根本宗旨，不断强化做好安全生产工作的政治自觉和责任自觉

一百多年前，马克思主义的创始人就深刻批判资本主义社会不顾工人死活的恶劣安全生产状况，提出了保护劳工权益、促进人的全面发展的思想。中国共产党从诞生之日起，就高度重视保护工人的安全健康，并为之不断探索努力。1921年，中共一大通过的《中国共产党第一个决议》，提出要建立产业工会，维护劳工权益。1931年，中华苏维埃临时中央政府发布实施了《劳动法》，规定“工作条件与工作过程特别危害工人身体健康的工厂，须供给工人特别保护衣服和其他保护物”。1942年，陕甘宁边区政府颁布《边区劳动保护条例草案》，规定“各企业各机关必须采取适当设备，以消灭或减少工人之危险，及御防危险之事件发

生”；“当地主管机关应对各企业时常检查，凡发现其建筑设备损坏，致有立即危害工人身体健康或生命之可能的程度，得命令该企业即停工修理”。

新中国成立后，中央人民政府旗帜鲜明地提出了“安全生产”的方针和要求，强调“安全为了生产，生产必须安全”，并建立了安全生产一整套制度体系。即使在“十年动乱”时期，1970年毛泽东主席批准发出了《中共中央关于加强安全生产的通知》，1975年国务院召开了全国第一次安全生产会议。改革开放以来，党和国家在安全生产领域进行了一系列的体制机制改革创新，提出并完善了“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，并采取有力措施推进安全生产法治建设、基础建设和责任体系建设。特别是党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央对安全生产工作空前重视，几乎历次中央全会都对安全生产工作提出要求。习近平总书记振聋发聩地提出了发展决不能以牺牲安全为代价、实行“党政同责、一岗双责、失职追责”等重要思想和重大决策。国务院多次作出具体部署、加大投入，有力地推动了安全生产各项工作的发展。

回顾我们党领导安全生产工作的发展历程，从党刚刚成立的幼年阶段，到战火纷飞的革命岁月，再到热火朝天的社会主义建设年代和波澜壮阔的改革开放新时期，尽管党所处的历史方位、所面临的内外形势、所肩负的使命任务发生了重大变化，但对安全生产工作都予以高度重视和大力推动。何以如此？我想，这是中国共产党“三个先锋队”、“三个代表”的本质属性和中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政社会主义国家的基本性质决定的，是我们党坚持马克思主义基本理论、全心全意为人民服务的根本宗旨和以人民为中心的发展思想的必然要求。高度重视、切实做好安全生产工作，最大限度地保护人民群众生命健康，体现的是党的先进性和中国特色社会主义制度的优越性。这也决定了我们应以高度的政治自觉和责任自觉来加强、推动安全生产工作。

二、深刻认识客观规律，牢牢把握安全生产工作大方向、大逻辑

分析某一起具体生产安全事故的原因，往往与事故企业生产经营的技术水

平、管理水平以及员工素质能力等因素直接相关。但是，一个阶段生产安全事故总体的变化趋势，则主要与经济社会大背景特别是发展思路、发展模式和社会治理能力密切相关。1949 年新中国成立以来，我国安全生产既有事故总量持续下降，安全生产形势基本稳定的时期，也出现过事故高发的严重局面。大致可概括为“三升三稳”：“大跃进”时期、“十年动乱”和 1993 年至 2002 年，是事故高发上升的阶段；新中国建立初期、“文革”结束后的一段时间和 2003 年以来，安全生产事故总量呈现稳步下降。

从三次事故大幅上升的高峰期来看，1958 年至 1960 年的“大跃进”时期，由于我们急于改变贫穷落后的面貌，不切实际地盲目追求高指标，严重违背了客观经济规律，发展思路发生了偏差，经济秩序出现了混乱，不仅没有取得好的经济效果，而且造成事故高发。“大跃进”时期，国营及县属以上集体企业年均死亡人数 16190 人，比“一五”时期增长了 3.9 倍。1966 年至 1976 年的“十年动乱”时期，社会秩序、法律秩序和企业生产秩序遭受严重破坏，各级党政机关和企业管理机构陷入瘫痪，安全生产各类规程、规章、制度形同虚设，导致事故频发。1966—1969 年的事故伤亡人数未能正常上报统计，有统计的 1970 年、1971 年、1972 年，全国县属以上企业事故死亡人数，分别为 1965 年的 2.85 倍、4.24 倍、4.31 倍。1993 年至 2002 年，我国迈进工业化快速发展阶段，在经济快速发展和社会深刻变革的过程中，一些地方和企业重效益轻安全，致使生产安全的风险明显加大，各类事故及致人死亡的数量在这 10 年里持续攀升，最高曾达到一年 107 万起、死亡近 14 万人。

从三次事故平稳下降的时期看，新中国建立初期，我国还是农业经济占主导的产业结构，农业产值占近 60%，近代工业刚刚起步，生产规模很小，同时党和政府正确地把握各方面的重大关系，强调“安全为了生产，生产必须安全”。“文革”结束后，经过拨乱反正，安全生产在思想上、组织上、制度上得到全面加强，突出强调安全生产的管理责任，明确提出企业发生事故，首先要追查厂长、党委书记的责任；一个部门、一个地区事故多，要追查部门和地方领导人的责任，有效扭转了生产安全事故多发势头。2003 年以来，党中央、国务院明确

提出以人为本、安全发展理念，党的十八大以来，习近平总书记反复强调发展决不能以牺牲安全为代价的红线意识，以此为指导，各级党委政府把安全生产纳入经济社会发展大局中统筹考虑，大力加强安全生产法制建设、机制建设和责任体系建设，取得了显著成效，在经济快速发展的同时，事故总量和死亡人数连续14年“双下降”。

总结“三升三稳”的历史经验，可以看到，安全生产问题是经济、政治、文化、社会各方面问题和各种致灾因素相互作用的结果。有效治理这个问题，必须尊重客观规律，坚持科学发展，坚守安全红线，立足全局把握安全生产的大方向、大逻辑，不断提高我国安全生产的整体水平。

三、顺应社会主义现代化建设的大势，推动安全生产工作的改革创新

党的十八届五中全会描绘了全面建成小康社会的宏伟蓝图，提出了创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念。这是我国今后五年经济社会发展的行动指南，也为安全生产工作指明了方向。同时，必须清醒地看到，尽管近十多年来我国生产安全事故持续减少，但是总量依然较大，重特大事故时有发生，已有的问题尚未根本解决，新的问题又不断出现，整体状况同建设更为全面、更高质量的小康社会仍存在明显的差距。要进一步解决这些问题，安全生产工作要深入贯彻党中央“四个全面”的战略部署，积极顺应我国社会主义现代化建设的大局大势，顺势而为、乘势而上，在不断突破各种不适应新的发展要求的羁绊中，推动安全生产工作更好地与全面建成小康社会的目标要求相适应。

一要牢固树立安全发展理念。当前，安全发展理念、安全红线意识在全社会树立得不够牢固、不够深入，仍是生产安全问题特别是重特大事故发生的思想根源。因此，要提高我国安全生产工作的整体水平，各级党委政府、生产经营单位和社会各方面要非常明确、非常强烈、非常坚定地坚持安全发展理念和红线意识，大力宣传、切实贯彻安全发展理念和红线意识。对于党委政府来说，保安全就是保改革、保稳定、保党的宗旨落实；对于生产经营者来说，保安全就是保效

益、保品牌、保市场；对于广大人民群众来说，保安全就是保生命、保健康、保幸福。只有全社会更加普遍、更加自觉地接受安全发展理念和红线意识，安全生产的法律法规、工作责任和各项具体措施才能真正落到实处。

二要健全落实安全生产责任制。按照“党政同责、一岗双责、失职追责”的原则，要进一步明确规范党委政府的领导责任、部门监管责任和属地管理责任，改革完善开发区、工业园区、港口等功能区安全监管体制，切实织密织紧安全生产责任网。建立与全面建成小康社会相适应和体现安全发展水平的安全生产考核评价体系，普遍实施各级政府对同级安委会成员单位和下级政府安全生产责任考核和巡查，推动安全生产责任层层落到基层。突出企业主体责任，实行严格的全员安全生产责任制，建立企业生产经营全过程安全责任实名追溯制度，对被追究刑事责任的生产经营者实施职业禁入，对负有重大责任的技术服务机构实施行业禁入。

三要大力推进依法治理。在社会主义市场经济条件下，企业成为市场主体，由单位变成“法人”，与此相适应，安全生产工作应由主要是行政纵向管理转变为依法平面监管。因此，要大力推动安全生产法治建设。研究制定安全生产中长期立法规划，建立法律法规标准立、改、废、释工作协调机制，着力解决不配套、不一致等问题。综合运用行政执法、刑事司法、党纪政纪等手段，依法严格查处各类违法违规行为。加强事故调查的专业性，坚持问责与查因并重，所有事故调查报告全文及时向社会公开。建立行政执法和刑事司法衔接制度，完善安全生产违法线索通报、案件移送与协查机制。改进安全监管执法监督工作，保证执法严明、依法依规、科学严谨、违法必纠。

四要健全安全预防控制体系。生产安全事故的发生，有其内在规律特点，都是由风险失控逐步演变为隐患最终酿成事故。要有效预防事故，必须坚持关口前移，把功夫下在风险管控和隐患治理上，积极构建风险分级管控、隐患排查治理双重预防机制，力求把事故消灭在萌芽状态。组织各级政府有关部门和企业深入开展安全风险排查，特别是容易发生群死群伤的重点领域、重点部位及城市风险点，并逐一落实管控责任和措施，把可能导致的后果限制在可防、可控范围之

内。加快隐患排查治理体系建设,建立安全隐患自查、自报、自改的闭环管理工作机制,做到隐患整改责任、措施、资金、时限、预案“五落实”,确保整改到位。

五要加强安全基础保障能力建设。完善中央和地方财政安全投入长效机制,落实企业安全生产费用提取管理使用制度。加大对安全生产和职业健康科研项目的支持力度,建立安全生产、职业健康国家工程技术中心、重点实验室。提升现代信息技术与安全生产融合度,统一标准规范,加快安全生产信息化建设。健全政府购买服务、专业技术服务机构等社会化服务体系,发挥安全生产责任保险、诚信体系、“黑名单”制度等市场机制作用,对存在严重违法违规行为的单位及责任人实行联合惩戒。加强安全宣传教育,把安全知识普及纳入国民教育体系和“阳光工程”等职业技能培训内容,培育新型产业工人,提升全社会安全意识和避险逃生能力。

历史连接着过去、现在和未来。我们回顾历史,是为了总结历史经验、把握历史规律,增强开拓前进的勇气和力量。我们党在领导革命、建设、改革的进程中,一贯重视历史经验的借鉴和运用,倡导领导干部要读点历史,要善于运用历史知识。长期以来安全生产史志研究工作相对滞后,缺乏深入系统的总结和归纳。本书在一定程度上填补了这方面的空白。希望安全监管系统和安全生产战线的同志,通过学习我们党领导安全生产工作的历史,强化宗旨意识和政治觉悟,进一步增强维护人民群众生命安全的责任感、使命感;准确把握安全生产工作规律特点,进一步提高贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示精神的自觉性、主动性;深入总结经验、吸取教训,进一步提高安全生产工作的前瞻性和预见性,努力提升全社会整体本质安全水平,推动安全生产形势持续稳定好转,为经济社会平稳健康发展、为全面建成小康社会作出我们应有的贡献。(2016年9月)

[序言] 以史为鉴做好安全生产工作

——《中国安全生产史(1949—2015)》序 / I

绪论 / 001

第一章 我国安全生产所经历各个重要时期 / 005

第一节 中国共产党在劳工保护方面的初步探索和根据地
革命政权的积极实践 / 007

第二节 建国初期党和政府在恢复经济、发展生产过程中
高度重视安全生产 / 012

第三节 大跃进对安全生产的冲击和国民经济调整时期安
全生产工作的恢复发展 / 020

第四节 “十年动乱”的干扰破坏和党的十一届三中全会
后安全生产工作的拨乱反正 / 024

第五节 事故易发期的来临及党和国家采取的应对
措施 / 028

第六节 目前我国安全生产形势依然严峻及其原因
分析 / 032

第七节 与全面建成小康社会宏伟目标相配套的安全生产

奋斗目标 / 035

第二章 安全生产方针、理念、原则等的提出与确立 / 041

第一节 安全第一、预防为主、综合治理方针 / 041

第二节 以人为本、生命至上理念和安全生产红线
意识 / 047

第三节 安全发展理念和安全发展战略 / 050

第四节 “党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”
原则 / 053

第三章 安全生产监督管理体制沿革 / 057

第一节 工业经济部门负责行业监管，劳动部门履行综合
监管和行政监察职责（1949.10—1998.6） / 057

第二节 国家综合经济部门及其所属机构对安全生产实施
监管监察（1998.6—2003.3） / 060

第三节 国务院设立专门机构履行安全生产综合监管职能
（2003.3—） / 062

第四节 全国安全生产委员会和国务院安全生产
委员会 / 066

第五节 地方政府安全生产监管机构建设和大型企业安全
生产分级负责、属地监管原则 / 069

第四章 煤矿安全生产及其监管监察体制改革发展 / 072

- 第一节 建国以来党和政府为保护矿工生命安全付出了巨大努力，但煤矿安全领域的矛盾和问题一直很突出 / 074
- 第二节 煤炭工业管理体制变更和煤矿安全监察系统的建立 / 076
- 第三节 煤矿安全监察法律制度的建立健全 / 079
- 第四节 瓦斯治理 / 081
- 第五节 小煤矿整顿关闭 / 087
- 第六节 对国家机关工作人员和国有企业负责人投资入股煤矿问题进行清理纠正 / 092
- 第七节 煤矿安全质量标准化、班组安全建设和治本攻坚行动 / 094

第五章 安全生产法治建设历程 / 101

- 第一节 新中国第一部矿业法规的颁布实施和建国初期安全生产建章立制小高潮 / 101
- 第二节 我国安全生产法律制度的重要基石——“三大规程”与“五项规定” / 104
- 第三节 “十年动乱”后安全生产法治的恢复和立法步伐的加快 / 108
- 第四节 《安全生产法》的起草制定、公布施行和修改 / 110
- 第五节 安全生产法律体系的逐步建立健全 / 114
- 第六节 安全生产执法检查 and 行政执法工作 / 121

第七节 依法治理和重点行业领域安全专项整治 / 124

第六章 安全文化建设的逐步加强 / 141

第一节 安全文化的起源与发展 / 141

第二节 集中开展安全生产宣传工作的重要平台——全国
“安全生产月”活动 / 146

第三节 安全生产新闻宣传和阵地建设 / 154

第四节 安全生产信息、新闻发布和政务公开 / 159

第五节 安全教育培训 / 162

第六节 安全学科、专业队伍建设和安全生产理论
研究 / 168

第七节 安全生产电影电视和安全文化产业 / 175

第八节 工会安全生产工作和“安康杯”竞赛、青年安全
监督岗活动等 / 179

第九节 安全生产领域的对外开放和中国国际安全生产
论坛 / 184

第七章 安全生产经济政策的制定与实施 / 192

第一节 早期涉及安全生产的一些经济政策和措施 / 193

第二节 劳动、工伤社会保险政策 / 197

第三节 《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》
推出的安全生产三项经济政策 / 199

第四节 商业保险进入安全生产领域和安全生产责任
保险 / 205

- 第五节 贯彻国务院 116 次常务会议精神、实施安全生产“十二项治本之策”所涉及的经济政策 / 208
- 第六节 安全生产专项资金（经费）、基金政策 / 214

第八章 安全生产科学技术工作进展 / 219

- 第一节 安全生产科研机构建设以及从建国到“十五”时期的重点工作 / 219
- 第二节 安全科技发展规划和从“十一五”时期开始实施的科技兴安战略 / 224
- 第三节 安全科研成果的评选推广和安全科技“四个一批”、“机械化换人、自动化减人”专项行动等 / 229
- 第四节 安全生产信息化建设和“金安”工程 / 234
- 第五节 安全生产科学管理 / 237
- 第六节 安全生产专家队伍建设 / 244
- 第七节 安全生产领域的协会、学会 / 247

第九章 职业卫生监管工作的发展变化 / 253

- 第一节 我国职业卫生监督管理体制沿革 / 254
- 第二节 建国以来职业卫生工作大体进展情况 / 258
- 第三节 职业卫生各项制度规范的建立和《职业病防治法》的颁布实施与修改 / 262
- 第四节 职业卫生发展规划和职业卫生监管体制调整后的各项基础建设 / 266
- 第五节 尘肺病防治 / 270

第六节 职业健康安全管理建设及其认证 / 275

第七节 职业医学发展和吴执中职业医学奖励基金 / 279

第十章 安全生产应急管理和救援体系建设 / 285

第一节 安全监管体制改革之前的事故救援和救护队伍
状况 / 286

第二节 矿山救援体系的率先建立 / 289

第三节 国家应急救援指挥中心和全国应急救援系统的
建立健全 / 293

第四节 安全生产应急预案建设 / 300

第五节 安全生产应急管理工作的规范和创新 / 305

第六节 安全生产应急救援领域的对外交流和中国国际
安全生产应急管理论坛、应急救援技术装备
展览会 / 311

第十一章 事故报告查处和用事故教训推动安全生产工作 / 317

第一节 事故报告统计制度的逐步建立健全和报告统计
内容的调整变化 / 317

第二节 事故调查处理和责任追究 / 324

第三节 事故查处原则和事故查处挂牌督办制度 / 331

第四节 国务院事故调查组制度的建立和规范 / 335

第五节 安全生产党纪政纪处分和刑事责任追究 / 341

第六节 用事故教训推动安全生产工作 / 346