

全国注册安全工程师执业资格考试辅导教材

# 安全生产管理

(第四版)

中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会 组织编写



中国大百科全书出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

安全生产管理：2008年版/中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会编. —北京：  
中国大百科全书出版社，2008.4

ISBN 978-7-5000-7880-7

I. 安… II. 中… III. 安全生产—生产管理—工程技术人员—资格考核—教材 IV.  
X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 033539 号

责任编辑：严峻

责任印制：王丽荣

## 安全生产管理

中国大百科全书出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号 邮编：100037 电话：010-68315606)

<http://www.ecph.com.cn>

印刷 新华书店经销

开本：787 毫米×1092 毫米 1/16 印张：20 字数：304 千字

2008 年 4 月第 2 版 2008 年 4 月第 3 次印刷

ISBN 978-7-5000-7880-7

定价：48.00 元

# 《安全生产管理》编写人员

主 编：刘铁民

副 主 编：陈 江

编写人员：张兴凯 樊晶光 邬燕云 刘宝龙 张宏元  
边卫华 高进东 刘功智 付学华 赵 阳  
廖海江

# 前 言

近年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各地区、各部门的共同努力下，全国安全生产形势趋于好转，但安全生产工作仍然存在不少困难和问题。在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中，胡锦涛总书记强调安全生产关系群众切身利益，要站在推进以改善民生为重点的社会建设的高度，坚持安全发展，强化安全生产管理和监督，有效遏制重特大安全事故，保障人民生命财产安全。

实行注册安全工程师执业资格制度，建设一支高素质、专业化的安全生产人才队伍，为企业安全生产提供技术服务和支持，是坚持安全发展观，实施“人才兴安”战略，深入贯彻落实《安全生产法》的重要举措。对预防生产安全事故，减少职业危害，具有重要作用。

注册安全工程师执业资格制度自2002年实施以来，受到越来越多的企业、机构和有识之士的积极响应。不仅安全生产管理和技术人员积极报考，各地方及企业也以此为契机，要求有关人员取得执业资格，推动各地方、各行业的安全生产工作迈上一个新台阶。

2007年3月，国家安全生产监督管理总局颁布了《注册安全工程师管理规定》（国家安监总局令11号），2007年9月，国家安全生产监督管理总局和原人事部又联合颁发了《关于实施〈注册安全工程师执业资格制度暂行规定〉补充规定的通知》（国人部发[2007]121号）。国家主管部门的这些规定，不仅进一步规范了注册安全工程师的管理，推出了注册助理安全工程师制度，而且推动这支队伍迅速发展壮大。

为了做好注册安全工程师执业资格考试工作，适应新形势的要求，注册安全工程师执业资格考试大纲先后于2005和2006年进行了两次修订。近年来国家又出台了一些新的安全生产法律法规，提出了一些新的管理理念和措施。在综合考虑广大考生及专家意见的基础上，今年再次修订了考试大纲。为了方便考生复习考试，中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会根据修订后的考试大纲，组织专家重新修订了全国注册安全工程师执业资格考试辅导教材。教材包括《安全生产法律法规》《安全生产管理》《安全生产技术》和《安全生产案例分析》四个科目。《安全生产法律法规》涵盖了安全生产工作密切相关的法律法规。《安全生产管理》主要介绍了安全生产管理机制和主要方法。《安全生产技术》阐述了通用及高危行业安全生产技术。《安全生产案例分析》列举了安全生产实际工作中有关危害辨识、事故预防、事故应急救援、事故原因分析和调查处理等内容。

本套教材具有较强的针对性、实用性和可操作性，主要供参加注册安全工程师执业资格考试复习之用，也可用于指导安全生产管理和技术人员的日常工作。

教材在编写过程中，听取了不少读者的宝贵意见和建议，在此表示衷心感谢！由于编者水平有限，教材难免存在疏漏之处，敬请批评指正，以便持续改进！

# 第一章 安全生产管理概述

搞好安全生产管理，是全面落实科学发展观的必然要求，是建设和谐社会的迫切需要，是各级政府和生产经营单位做好安全生产工作的基础。安全生产管理不仅具有一般管理的规律和特点，还有自身的特殊范畴和方法。本章简要介绍了安全生产管理基本概念，现代安全管理理论，我国安全生产方针政策及其现状。

## 第一节 安全生产管理基本概念

### 一、安全生产、安全生产管理

#### （一）安全生产

《辞海》中将“安全生产”解释为：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》中将“安全生产”解释为：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。后者将安全生产解释为企业生产的一项方针、原则和要求，前者则解释为企业生产的一系列措施和活动。根据现代系统安全工程的观点，上述解释只表述了一个方面，都不够全面。概括地说，安全生产是为了使生产过程在符合物质条件和工作秩序下进行的，防止发生人身伤亡和财产损失等生产事故，消除或控制危险、有害因素，保障人身安全与健康、设备和设施免受损坏、环境免遭破坏的总称。

#### （二）安全生产管理

安全生产管理是管理的重要组成部分，是安全科学的一个分支。所谓安全生产管理，就是针对人们在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所造成的人身伤害、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。

## 二、事故、事故隐患、危险、危险源与重大危险源

### (一) 事故

《现代汉语词典》将“事故”解释为：多指生产、工作上发生的意外损失或灾祸。

在国际劳工组织制定的一些指导性文件，如《职业事故和职业病记录与通报实用规程》中，将职业事故定义为：“由工作引起或者在工作过程中发生的事件，并导致致命或非致命的职业伤害。”

国务院令 493 号《生产安全事故报告和调查处理条例》，将“生产安全事故”定义为：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。

事故的分类方法有很多种，我国在工伤事故统计中，按照《企业职工伤亡事故分类标准》(GB 6441—1986) 将企业工伤事故分为 20 类，分别为物体打击、车辆伤害、机械伤害、起重伤害、触电、淹溺、灼烫、火灾、高处坠落、坍塌、冒顶片帮、透水、放炮、瓦斯爆炸、火药爆炸、锅炉爆炸、容器爆炸、其他爆炸、中毒和窒息及其他伤害等。

### (二) 事故隐患

国家安全生产监督管理局颁布的《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》，将“安全生产事故隐患”定义为：生产经营单位违反安全生产法律、法规、规章、标准、规程和安全生产管理制度的规定，或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的危险状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。

事故隐患分为一般事故隐患和重大事故隐患。一般事故隐患是指危害和整改难度较小，发现后能够立即整改排除的隐患。重大事故隐患是指危害和整改难度较大，应当全部或者局部停产停业，并经过一定时间整改治理方能排除的隐患，或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的隐患。

### (三) 危险

根据系统安全工程的观点，危险是指系统中存在导致发生不期望后果的可能性超过了人们的承受程度。从危险的概念可以看出，危险是人们对事物的具体认识，必须指明具体对象，如危险环境、危险条件、危险状态、危险物质、危险场所、危险人员、危险因素等。

一般用危险度来表示危险的程度。在安全生产管理中，危险度用生产系统中事故发生的可能性与严重性给出，即

$$R = f(F, C)$$

式中  $R$ ——危险度；

$F$ ——发生事故的可能性；

$C$ ——发生事故的严重性。

### (四) 危险源

从安全生产角度解释，危险源是指可能造成人员伤亡、疾病、财产损失、作业环境破坏或其他损失的根源或状态。从这个意义上讲，危险源可以是一次事故、一种环境、

一种状态的载体，也可以是可能产生不期望后果的人或物。液化石油气在生产、储存、运输和使用过程中，可能发生泄漏，引起中毒、火灾或爆炸事故，因此充装了液化石油气的储罐是危险源；原油储罐的呼吸阀已经损坏，当储罐储存了原油后，有可能因呼吸阀损坏而发生事故，因此损坏的原油储罐呼吸阀是危险源；一个携带了 SARS 病毒的人，可能造成与其有过接触的人患上 SARS，因此携带 SARS 的人是危险源；操作过程中，没有完善的操作标准，可能使员工出现不安全行为，因此没有操作标准是危险源。

#### （五）重大危险源

为了对危险源进行分级管理，防止重大事故发生，提出了重大危险源的概念。广义上说，可能导致重大事故发生的危险源就是重大危险源。

我国标准《重大危险源辨识》（GB 18218—2000）和《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）对重大危险源作出了明确的规定。《安全生产法》第九十六条的解释是：重大危险源，是指长期地或者临时地生产、搬运、使用或者储存危险物品，且危险物品的数量等于或者超过临界量的单元（包括场所和设施）。当单元中有多种物质时，如果各类物质的量满足下式，就是重大危险源：

$$\sum_{i=1}^N \frac{q_i}{Q_i} \geq 1$$

式中  $q_i$ ——单元中物质  $i$  的实际存在量；

$Q_i$ ——物质  $i$  的临界量；

$N$ ——单元中物质的种类数。

在《重大危险源辨识》（GB 18218—2000）标准中，作为举例给出了爆炸性物质、易燃物质、活性化学物质和有毒物质等共 142 种物质生产场所和储存区的临界量。其他国家和地区的政府部门对重大危险源的定义、规定的临界量是不同的。无论是重大危险源的范围，还是重大危险源临界量，都是为了防止重大事故发生，在综合考虑了国家的经济实力、人们对安全与健康的承受水平和安全监督管理的需要后给出的。

### 三、安全、本质安全

安全与危险是相对的概念，它们是人们对于生产、生活中是否可能遭受健康损害和人身伤亡的综合认识，按照系统安全工程的认识论，无论是安全还是危险都是相对的。

#### （一）安全

安全，泛指没有危险、不出事故的状态。汉语中有“无危则安，无缺则全”；安全的英文为 safety，指健康与平安之意；梵文为 sarva，意为无伤害或完整无损；《韦氏大词典》对安全定义为“没有伤害、损伤或危险，不遭受伤害或损害的威胁，或免除了伤害、伤害或损失的威胁”。

生产过程中的安全，即安全生产，是指“不发生工伤事故、职业病、设备或财产损失”。

工程上的安全性，是用概率表示的近似客观量，用以衡量安全的程度。

系统工程中的安全概念，认为世界上没有绝对安全的事物，任何事物中都包含有不安

全因素，具有一定的危险性。安全是一个相对的概念，它是一种模糊数学的概念；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。安全性（S）与危险性（D）互为补数，即  $S=1-D$ ，安全工作贯穿于系统整个寿命期间。

## （二）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。具体包括两方面的内容：

### 1. 失误——安全功能

指操作者即使操作失误，也不会发生事故或伤害，或者说设备、设施和技术工艺本身具有自动防止人的不安全行为的功能。

### 2. 故障——安全功能

指设备、设施或生产工艺发生故障或损坏时，还能暂时维持正常工作或自动转变为安全状态。

上述两种安全功能应该是设备、设施和技术工艺本身固有的，即在它们的规划设计阶段就被纳入其中，而不是事后补偿的。

本质安全是生产中“预防为主”的根本体现，也是安全生产的最高境界。实际上，由于技术、资金和人们对事故的认识等原因，目前还很难做到本质安全，只能作为追求的目标。

## 第二节 现代安全生产管理理论

安全生产管理随着安全科学技术和科学管理的发展而发展，系统安全工程原理和方法的出现，使安全生产管理的内容、方法、原理都有了很大的拓展。

### 一、安全生产管理发展历史

人类要生存、要发展，就需要认识自然、改造自然，通过生产活动和科学研究，掌握自然变化规律。科学技术的不断进步，生产力的不断发展，使人类生活越来越丰富，但也产生了威胁人类安全与健康的安全问题。

人类“钻木取火”的目的是利用火，如果不对火进行管理，火就会给使用火的人们带来灾难。在公元前 27 世纪，古埃及第三王朝在建造金字塔时，组织 10 万人用 20 年的时间开凿地下甬道和墓穴及建造地面塔体。对于如此庞大的工程，生产过程中没有管理是不可想象的。在古罗马和古希腊时代，维护社会治安和救火的工作由禁卫军和值班团承担。英国到公元 12 世纪，颁布了《防火法令》，17 世纪颁布了《人身保护法》，安全管理有了自己的内容。

我国早在公元前 8 世纪，周朝人所著《周易》一书中就有“水火相忌”、“水在火上既济”的记载，说明了用水灭火的道理。自秦人开始兴修水利以来，我国历朝历代几乎都设有专门管理水利的机构。到北宋时期，消防组织已相当严密。据《东京梦华录》一书记载，当时的首都汴京消防组织相当完善，消防管理机构不仅有地方政府，而且由军队担负

值勤任务。

18世纪中叶，蒸汽机的发明引起了工业革命，大规模的机器化生产开始出现，工人们在极其恶劣的作业环境中从事超过10小时的劳动，工人的安全和健康时刻受到机器的威胁，伤亡事故和职业病不断出现。为了确保生产过程中工人的安全与健康，人们采用了很多种手段改善作业环境，一些学者也开始研究劳动安全卫生问题。安全生产管理的内容和范畴有了很大发展。

20世纪初，现代工业兴起并快速发展，重大生产事故和环境污染相继发生，造成了大量的人员伤亡和巨大的财产损失，给社会带来了极大危害，使人们不得不在一些企业设置专职安全人员从事安全管理工作，一些企业主不得不花费一定的资金和时间对工人进行安全教育。到了20世纪30年代，很多国家设立了安全生产管理的政府机构，发布了劳动安全卫生的法律法规，逐步建立了较完善的安全教育、管理、技术体系，初具现代安全生产管理雏形。

进入20世纪50年代，经济的快速增长，使人们的生活水平迅速提高，创造就业机会、改进工作条件、公平分配国民生产总值等问题，引起了越来越多经济学家、管理学家、安全工程专家和政治家的注意。工人强烈要求不仅要有工作机会，还要有安全与健康的工作环境。一些工业化国家，进一步加强了安全生产法律法规体系建设，在安全生产方面投入大量的资金进行科学研究，产生了一些安全生产管理原理、事故致因理论和事故预防原理等风险管理理论，以系统安全理论为核心的现代安全管理方法、模式、思想、理论基本形成。

到20世纪末，随着现代制造业和航空航天技术的飞速发展，人们对职业安全卫生问题的认识也发生了很大变化，安全生产成本、环境成本等成为产品成本的重要组成部分，职业安全卫生问题成为非官方贸易壁垒的利器。在这种背景下，“持续改进”、“以人为本”的健康安全管理理念逐渐被企业管理者所接受，以职业健康安全管理体系为代表的企业安全生产风险管理思想开始形成，现代安全生产管理的内容更加丰富，现代安全生产管理理论、方法、模式及相应的标准、规范更加成熟。

现代安全生产管理理论、方法、模式是20世纪50年代进入我国的。在20世纪六七十年代，我国开始吸收并研究事故致因理论、事故预防理论和现代安全生产管理思想。20世纪八九十年代，开始研究企业安全生产风险评价、危险源辨识和监控，一些企业管理者开始尝试安全生产风险管理。20世纪末，我国几乎与世界工业化国家同步研究并推行了职业健康安全管理体系。进入21世纪以来，我国有些学者提出了系统化的企业安全生产风险管理理论雏形，认为企业安全生产管理是风险管理，管理的内容包括危险源辨识、风险评价、危险预警与监测管理、事故预防与风险控制管理及应急管理。该理论将现代风险管理完全融入到了安全生产管理之中。

## 二、安全生产管理原理与原则

安全生产管理作为管理的主要组成部分，遵循管理的普遍规律，既服从管理的基本原理与原则，又有其特殊的原理与原则。

安全生产管理原理是从生产管理的共性出发，对生产管理中安全工作的实质内容进行

科学分析、综合、抽象与概括所得出的安全生产管理规律。

安全生产原则是指在生产管理原理的基础上，指导安全生产活动的通用规则。

### （一）系统原理

#### 1. 系统原理的含义

系统原理是现代管理学的一个最基本原理。它是指人们在从事管理工作时，运用系统理论、观点和方法，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6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，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。安全贯穿于生产活动的方方面面，安全生产管理是全方位、全天候且涉及全体人员的管理。

#### 2. 运用系统原理的原则

（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进行宏观决策时，必须将安全生产纳入其中，在考虑资金、人员和体系时，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。成功、高效的管理，离不开灵活、准确、快速的反馈。企业生产的内部条件和外部环境在不断变化，所以必须及时捕获、反馈各种安全生产信息，以便及时采取行动。

（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、各种管理制度和方法之间，必须具有紧密的联系，形成相互制约的回路，才能有效。

### （二）人本原理

#### 1. 人本原理的含义

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：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，又是管理的客体，每个人都处在一定的管理层面上，离开人就无所谓管理；二是管理活动中，作为管理对象的要素和管理系统各环节，都是需要人掌管、运作、推动和实施。

#### 2. 运用人本原理的原则

(1) 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，这就是动力原则。对于管理系统，有 3 种动力，即物质动力、精神动力和信息动力。

(2) 能级原则。现代管理认为，单位和个人都具有一定的能量，并且可以按照能量的大小顺序排列，形成管理的能级，就像原子中电子的能级一样。在管理系统中，建立一套合理能级，根据单位和个人能量的大小安排其工作，发挥不同能级的能量，保证结构的稳定性和管理的有效性，这就是能级原则。

(3) 激励原则。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。以科学的手段，激发人的内在潜力，使其充分发挥积极性、主动性和创造性，这就是激励原则。人的工作动力来源于内在动力、外部压力和工作吸引力。

### (三) 预防原理

#### 1. 预防原理的含义

安全生产管理工作应该做到预防为主，通过有效的管理和技术手段，减少和防止人的不安全行为和物的不安全状态，这就是预防原理。在可能发生人身伤害、设备或设施损坏和环境破坏的场合，事先采取措施，防止事故发生。

#### 2. 运用预防原理的原则

(1) 偶然损失原则。事故后果以及后果的严重程度，都是随机的、难以预测的。反复发生的同类事故，并不一定产生完全相同的后果，这就是事故损失的偶然性。偶然损失原则告诉我们，无论事故损失的大小，都必须做好预防工作。

(2) 因果关系原则。事故的发生是许多因素互为因果连续发生的最终结果，只要诱发事故的因素存在，发生事故是必然的，只是时间或迟或早而已，这就是因果关系原则。

(3) 3E 原则。造成人的不安全行为和物的不安全状态的原因可归结为 4 个方面：技术原因、教育原因、身体和态度原因以及管理原因。针对这 4 方面的原因，可以采取 3 种防止对策，即工程技术（Engineering）对策、教育（Education）对策和法制（Enforcement）对策，即所谓 3E 原则。

(4) 本质安全化原则。本质安全化原则是指从一开始和从本质上实现安全化，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。本质安全化原则不仅可以应用于设备、设施，还可以应用于建设项目。

### (四) 强制原理

#### 1. 强制原理的含义

采取强制管理的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，这就是强制原理。所谓强制就是绝对服从，不必经被管理者同意便可采取控制行动。

#### 2. 运用强制原理的原则

(1) 安全第一原则。安全第一就是要求在进行生产和其他工作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。

(2) 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，必须明确安全生产监督职责，对企业生产中的守法和执法情况进行监督。

### 三、事故致因理论

事故发生有其自身的发展规律和特点，只有掌握了事故发生的规律，才能保证安全生产系统处于有效状态。前人站在不同的角度，对事故进行研究，给出了很多事故致因理论，下面简要介绍几种。

#### (一) 事故频发倾向理论

1919年，英国的格林伍德（Green Wood）和伍兹（Woods）把许多伤亡事故发生次数按照泊松分布、偏倚分布和非均分布等进行统计分析后发现，当发生事故的概不存个体差异时，一定时间内事故发生的次数服从泊松分布。一些工人由于精神或心理方面的问题，如果在生产操作过程中发生过一次事故，当再继续操作时，就有重复发生第二次、第三次事故的倾向，事故发生的次数服从偏倚分布。当工厂中存在许多特别容易发生事故的的人员时，发生事故次数的人数服从非均等分布。

在此研究基础上，1939年法默（Farmer）和查姆勃（Chamber）等人提出了事故频发倾向理论。事故频发倾向是指个别容易发生事故的稳定的个人内在倾向。事故频发倾向者的存在是工业事故发生的主要原因，即少数具有事故频发倾向的工人是事故频发倾向者，他们的存在是工业事故发生的原因。如果企业中减少了事故频发倾向者，就可以减少工业事故。

许多研究结果表明，事故频发倾向者并不存在。例如，在某一段时间里发生事故次数多的人，在以后的时间里由于劳动条件的改善，往往不再发生事故或发生事故次数大为减少，并非某人永远是事故频发倾向者。通过数十年的实验与研究，很难找出事故频发者稳定的个人特征。换言之，许多人发生事故是由于他们行为的某种瞬时特征所引起的。

许多研究又表明，把事故发生次数多的工人调离以后，企业如不改善劳动条件，事故发生率并没有降低。例如，韦勒（Waller）对司机的调查，伯纳基（Bernacki）对铁路调车员的调查，都证实了调离或解雇发生事故多的工人以后，企业并没有减少伤亡事故的发生率。

除了对人员适用某个工种的考选外，事故频发倾向理论已被排除在事故致因理论当代论坛之外，只能说明前段的研究历史而已。

#### (二) 海因里希因果连锁理论

1931年，美国的海因里希（Heinrich）在《工业事故预防》一书中，阐述了工业安全理论。该书的主要内容之一就是论述了事故发生的因果连锁理论，后人称其为海因里希因果连锁理论。

海因里希把工业伤害事故的发生发展过程描述为具有一定因果关系事件的连锁，即人员伤亡的发生是事故的结果，事故的发生原因是人的不安全行为或物的不安全状态，人的不安全行为或物的不安全状态是由于人的缺点造成的，人的缺点是由于不良环境诱发或者是由先天的遗传因素造成的。

海因里希将事故因果连锁过程概括为以下 5 个因素：遗传及社会环境，人的缺点，人的不安全行为或物的不安全状态，事故，伤害。海因里希用多米诺骨牌形象地描述这种事故的因果连锁关系。在多米诺骨牌系列中，一枚骨牌被碰倒了，则将发生连锁反应，其余几枚骨牌相继被碰倒。如果移去中间的一枚骨牌，则连锁被破坏，事故过程被中止。他认为，企业安全工作的中心就是防止人的不安全行为，消除机械的或物质的不安全状态，中断事故连锁的进程，从而避免事故的发生。

### （三）能量意外释放理论

1961 年，吉布森（Gibson）提出了事故是一种不正常的或不希望的能量释放，各种形式的能量是构成伤害的直接原因。因此，应该通过控制能量或控制作为能量达及人体媒介的能量载体来预防伤害事故。

1966 年，在吉布森研究的基础上，哈登（Harden）完善了能量意外释放理论，提出“人受到伤害的原因只能是某种能量的转移”，并提出了能量逆流于人体造成伤害的分类方法，将伤害分为两类：第一类伤害是由于施加了局部或全身性损伤阈值的能量引起的；第二类伤害是由影响了局部或全身性能量交换引起的，主要指中毒窒息和冻伤。哈登认为，在一定条件下，某种形式的能量能否产生造成人员伤亡事故的伤害取决于能量大小、接触能量时间长短和频率以及力的集中程度。根据能量意外释放论，可以利用各种屏蔽来防止意外的能量转移，从而防止事故的发生。

### （四）系统安全理论

在 20 世纪 50 年代至 60 年代美国研制洲际导弹的过程中，系统安全理论应运而生。

系统安全理论包括很多区别于传统安全理论的创新概念：

1. 在事故致因理论方面，改变了人们只注重操作人员的不安全行为，而忽略硬件故障在事故致因中作用的传统观念，开始考虑如何通过改善物的系统可靠性来提高复杂系统的安全性，从而避免事故。

2. 没有任何一种事物是绝对安全的，任何事物中都潜伏着危险因素。通常所说的安全或危险只不过是一种主观的判断。

3. 不可能根除一切危险源，可以减少现有危险源的危险性。要减少总的危险性而不是只消除几种选定的风险。

4. 由于人的认识能力有限，有时不能完全认识危险源及其风险，即使认识了现有的危险源，随着生产技术的发展，新技术、新工艺、新材料和新能源的出现，又会产生新的危险源。安全工作的目标就是控制危险源，努力把事故发生概率降到最低，即使万一发生事故，也可以把伤害和损失控制在较轻的程度上。

## 四、事故预防与控制的基本原则

事故预防与控制包括事故预防和事故控制。前者是指通过采用技术和管理手段使事故不发生；后者是通过采取技术和管理手段，使事故发生后不造成严重后果或使后果尽可能减小。对于事故的预防与控制，应从安全技术、安全教育和安全管理等方面入手，采取相应对策。

安全技术对策着重解决物的不安全状态问题，安全教育对策和安全管理对策主要着眼

于人的不安全行为问题。安全教育对策主要是使人知道哪里存在危险源，如何导致事故，事故的可能性和严重程度如何，面对可能的危险应该怎么做；安全管理措施则是要求必须怎么做。

## 第三节 我国安全生产管理现状

### 一、安全生产方针

《安全生产法》在总结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。在十六届五中全会上，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，提出了“安全第一，预防为主，综合治理”的安全生产方针。

“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，优先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，预防措施得当，事故是可以大大减少的。

“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、经济政策、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。

### 二、安全发展理念

十六届五中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划的建议》中，提出“坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。”十六届五中全会确立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我国社会主义现代化建设的总体战略。

胡锦涛总书记在中共中央政治局第30次集体学习时指出，各级党委和政府要牢固树立以人为本的观念，关注安全、关爱生命，进一步认识做好安全生产工作的极端重要性，坚持不懈地把安全生产工作抓细抓实抓好。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。

“安全发展”重点包含三层含义：

一是“以人为本”必须要以人的生命为本。人的生命最宝贵，生命安全权益是最大的权益。发展不能以牺牲人的生命为代价，不能损害劳动者的安全和健康权益。

二是经济社会发展必须以安全为基础、前提和保障。国民经济和区域经济、各个行业和领域、各类生产经营单位的发展，要建立在安全保障能力不断增强、安全生产状况持续改善、劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础上，做到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，实现可持续发展。

三是构建社会主义和谐社会必须解决安全生产问题。安全生产既是人民群众关注的热点、难点，也是和谐社会建设的切入点、着力点。只有搞好安全生产，实现安全发展，国家才能富强安宁、百姓才能平安幸福，社会才能和谐安定。

对企业来讲，安全发展是企业落实科学发展观，实现科学、持续、有效、较快和协调发展的必然要求和重要保证，是企业履行经济、政治和社会责任的重要体现，是企业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企业的郑重选择和庄严承诺。

对各级政府来讲，加快发展经济、提高效益是政绩，搞好安全生产、推动安全发展，维护好、实现好群众的安全健康权益也是政绩，是党和人民更关注、更看重的政绩。

坚持安全发展，就是最大限度地提高发展效益，降低发展风险，实现社会又好又快地发展。实现安全发展的根本和落脚点是认真切实地贯彻落实好安全生产法规、制度和措施。

### 三、安全生产法律法规体系

2002年颁布的《安全生产法》，是全面规范我国安全生产工作的一部综合性大法。《安全生产法》与先后颁布的《劳动法》、《矿山安全法》、《职业病防治法》、《煤炭法》、《海上交通安全法》、《道路交通安全法》、《消防法》、《铁路法》、《民用航空法》、《电力法》、《建筑法》等十余部法律，国务院颁布的近百部有关安全生产的行政法规，国务院有关部门颁布的规章，各省、自治区、直辖市颁布的地方性法规以及安全生产标准，构成了我国安全生产法律法规体系。

为了加强安全生产，进一步加大妨害安全生产犯罪行为的惩处力度，全国人大常委会2006年6月通过了《刑法》修正案（六），将安全生产事故责任罪的刑期由七年以下修改为五年以上，增设了不报、谎报事故罪。在《最高人民法院、最高人民检察院关于办理危害矿山安全刑事案件具体应用法律若干问题的解释》中规定，对安全生产犯罪行为可以数罪并罚。

为了搞好煤矿安全工作，加强党风廉政建设，中纪委、监察部、国务院国有资产监督管理委员会、国家安全生产监督管理总局联合下发了《关于做好进一步清理纠正国家机关工作人员和国有企业负责人投资入股煤矿工作的通知》。为了严肃惩处安全生产领域的违纪违法行为和事故背后的失职渎职及腐败现象，从源头上防范事故的发生，切实保护人民群众生命财产安全，中纪委颁布了《安全生产领域违法违纪行为适用〈中国共产党纪律处

分条例》若干问题的解释》，这是中纪委第一次就某一特定领域的违纪行为如何适用《中国共产党纪律处分条例》作出具体规定，也是《中国共产党纪律处分条例》颁布以来发布的第一个系统的解释性规定。

为了规范生产安全事故的报告和调查处理，落实生产安全事故责任追究制度，维护事故受害人的合法权益和社会稳定，预防和减少事故发生，国务院颁布了《生产安全事故报告和调查处理条例》，强调事故调查处理坚持“四不放过”原则。“四不放过”，即事故原因未查明不放过，责任人未处理不放过，整改措施未落实不放过，有关人员未受到教育不放过；强调“政府统一领导、分级负责”的原则，各级人民政府都负有加强对安全生产工作领导的职责，特别是地方各级人民政府对于本行政区域内的安全生产负总责。该条例还加大责任追究和处分处罚力度，对事故责任单位和个人，以及瞒报、谎报和逃匿行为处以重罚，严惩失职渎职、违法违纪行为，增加了经济罚款、吊销资质等行政处罚。

#### 四、安全生产政策措施

针对安全生产领域存在的种种历史和现实问题，在国务院第116次常务会议专题会议上，确定了加强安全生产工作的12项治本之策：（1）制定安全生产发展规划，建立和完善安全生产指标及控制体系；（2）加强行业管理，修订行业安全标准和规程；（3）增加安全投入，扶持重点煤矿治理瓦斯等重大隐患；（4）推动安全科技进步，落实项目、资金；（5）研究出台经济政策，建立、完善经济调控手段；（6）加强培训教育，规范煤矿招工和劳动管理；（7）加快立法工作；（8）建立安全生产激励约束机制；（9）强化企业主体责任，严格企业安全生产业绩考核；（10）严肃查处责任事故，防范惩治失职渎职、官商勾结等腐败现象；（11）倡导安全文化，加强社会监督；（12）完善监管体制，加快应急救援体系建设。

12项治本之策涉及法律、经济、科技、管理、教育等多个方面，既有宏观层面的，也有具体操作层面的，涵盖了当前安全生产主要的政策措施。

为了实现经济和社会安全发展，将亿元国内生产总值生产安全事故死亡率、工矿商贸企业十万从业人员生产安全事故死亡率、道路交通万车死亡率和百万吨煤炭死亡率的四项指标纳入了国家统计指标体系。其中亿元单位国内生产总值生产安全事故死亡率和工矿商贸就业人员生产安全事故死亡率两项指标纳入了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，成为国民经济和社会发展的约束性指标。

为加强煤矿和其他高危行业的安全生产工作，出台了七项经济政策：一是在高危行业提取安全生产费用；二是在高危行业全面实施了安全生产风险抵押金制度；三是国家连续安排国债资金，扶持国有重点煤矿治理隐患；四是开展了山西煤炭可持续发展政策措施试点；五是在八个省（自治区）开展了煤炭资源有偿使用试点；六是初步建立了煤炭价格形成机制；七是在采掘业、建筑业进行安全生产商业保险试点。同时，建立安全生产激励约束机制，国务院安全生产委员会向各省（区、市）下达了年度安全生产控制考核指标，中央组织部颁布了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》，将安全生产指标正式纳入地方领导班子和领导干部政绩考核体

系。

## 五、安全生产监管监察体系

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自我管理。

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；国防科工委、公安部、建设部、农业部、交通部、铁道部、民航总局、电监会和国资委等部门，分别负责本系统、本领域的安全工作；国家质检总局负责锅炉压力容器等四类特种设备的安全监督检查；卫生部负责职业病诊治工作；劳动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。

“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。

## 六、安全生产目标指标体系

2004年初，国务院作出的《关于进一步加强安全生产工作的决定》，明确了我国安全生产中长期奋斗目标：第一阶段：到2007年即本届政府任期内，建立起较为完善的安全监管体系，全国安全生产状况稳定好转，重点行业和领域事故多发状况得到扭转，工矿企业事故死亡人数、煤矿百万吨死亡率、道路交通万车死亡率等指标均有一定幅度的下降。第二阶段：到2010年即“十一五”规划完成之际，初步形成规范完善的安全生产法治秩序，全国安全生产状况明显好转，重特大事故得到有效遏制，各类生产安全事故和死亡人数有较大幅度的下降。第三阶段：到2020年即全面建成小康社会之时，实现全国安全生产状况的根本性好转，亿元国内生产总值事故死亡率、十万从业人员事故死亡率等指标达到或接近世界中等发达国家水平。

依据十六届五中全会《建议》提出的“十一五”期间要使安全生产状况进一步好转的奋斗目标，十届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，明确“十一五”期间亿元国内生产总值生产安全事故死亡率降低35%，十万工矿商贸企业从业人员生产安全事故死亡率降低25%。各省（区、市）的“十一五”规划也都确定了与国家目标相衔接的安全生产目标。

针对煤矿瓦斯事故多发、小煤矿非法违法问题严重，2005年8月全国人大常委会提出、国务院确定了煤矿安全工作两个阶段性目标：即力争用两年左右的时间，使煤矿重特大瓦斯爆炸事故有较大幅度的下降；争取用三年左右的时间，解决小煤矿问题。

安全生产控制考核指标体系，由事故死亡人数总量控制指标、绝对指标、相对指标、重大和特大事故起数控制考核指标4类、27个具体指标构成。总量控制指标是事故总死亡人数；绝对指标包括了工矿商贸企业（煤矿、矿山、危化品、烟花爆竹、建筑施工、民