

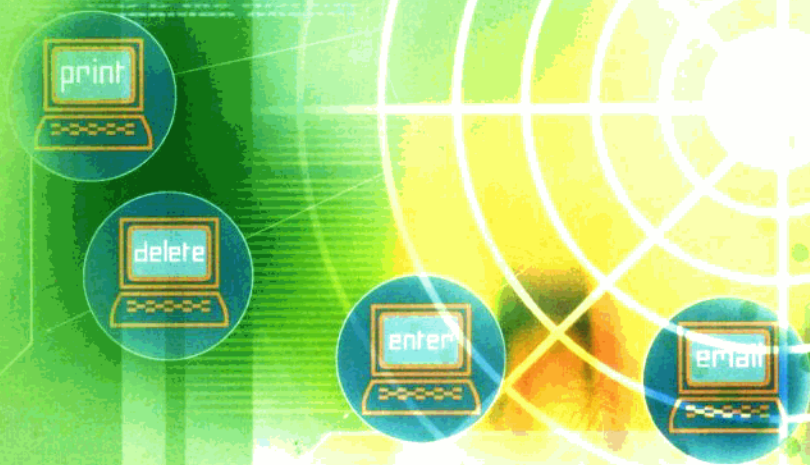
生产经营单位安全培训教材

生产经营单位主要负责人 安全培训教材

《生产经营单位安全培训教材》编委会 组编

主 编：刘衍胜

副主编：曲世惠 李增波



气象出版社

气象出版社安全专业图书目录

一、全国特种作业人员安全技术培训考核统编教材

(一)通用系列

- 1.《电工作业》/21.80
- 2.《金属焊接与切割作业》/20.50
- 3.《小型制冷与空调作业》/15.00
- 4.《工业制冷与空调作业》/16.20
- 5.《登高架设作业》/16.00
- 6.《企业内机动车辆驾驶员》/15.00
- 7.《电梯作业》/13.00
- 8.《起重机司机》/15.00
- 9.《起重司索指挥作业》/10.00
- 10.《烟花爆竹生产经营企业安全培训教材》/15.00
- 11.《加油加气站从业人员安全生产培训教材》/10.00
- 12.《工业锅炉水处理技术》/29.50
- 13.《危险化学品经营单位安全管理培训教材》/48.00
- 14.《危险化学品生产单位安全管理培训教材》/45.00
- 15.《特种作业人员安全技术培训大纲及考核标准通用部分》/10.00
- 3.《矿用汽车驾驶员》/16.50
- 4.《铲运机司机》/12.00
- 5.《主提升机操作工》/15.00
- 6.《主扇风机操作工》/9.50
- 7.《尾矿工》/10.00
- 8.《绞车操作工》/10.00
- 9.《矿用机车司机》/12.00
- 10.《矿井通风工》/10.00
- 11.《爆破工》/11.00
- 12.《信号工·拥罐工》/9.00
- 13.《凿岩工》/10.00
- 14.《安全检查工》/16.00

(三)复审系列

- 1.《电工作业》/9.00
- 2.《金属焊接与切割作业》/7.50
- 3.《企业内机动车辆驾驶员》/9.00
- 4.《起重作业(含起重司索指挥作业)》/9.00
- 5.《电梯作业》/9.00
- 6.《登高架设作业》/10.00
- 7.《工业制冷与空调作业》/10.00
- 8.《小型制冷与空调作业》/10.00

(四)考试题库

- 1.《电工作业考试题库》/10.00
- 2.《金属焊接与切割作业考试题库》/10.00

(二)矿山系列

- 1.《带式输送机操作工》/11.50
- 2.《矿井泵工》/10.00

二、《危险化学品生产企业从业人员安全技术培训教材》丛书

- 1.《危险化学品安全生产基础知识》/14.50
- 2.《煤化工生产安全操作技术》——煤焦油、粗苯的回收与精制/15.00
- 3.《纯碱生产安全操作技术》/16.00
- 4.《农药生产安全操作技术》/12.00
- 5.《磷肥生产安全操作技术》/12.00
- 6.《石油化工生产安全操作技术》(乙烯、丙烯)/14.00

7.《石油化工生产安全操作技术》
(常减压、催化)/15.00

8.《氯碱生产安全操作技术》/16.00

9.《氮肥生产安全操作技术》/12.00

三、企业安全教育培训类

1.《生产经营单位负责人安全教育读本》/18.00

7.《新员工岗前安全培训教材》/15.00

2.《安全生产检查实务》/38.00

8.《矿山企业主要负责人安全培训教材》/35.00

3.《生产经营单位主要负责人安全培训教材》
/20.00

9.《矿山企业安全管理人员安全培训教材》
/35.00

4.《生产经营单位安全管理人员安全培训教
材》/21.80

10.《农民工安全生产教育读本》/10.00

5.《生产经营单位从业人员三级安全教育培
训教材》/19.80

11.《企业常见事故案例分析与控制》/29.00

12.《举案解读安全生产法规》/18.00

13.《工业危险辨识与评价》/38.00

6.《车间主任安全生产培训教材》/17.00

我社还有其他安全生产类图书,欢迎垂询!

图书销售电话:010-68407162 68406961 68409198 68409199

、欢迎广大读者提供宝贵建议或者投稿!

出版咨询电话:010-68407061 68409362

《生产经营单位安全培训教材》编审委员会

顾问：闪淳昌

编写委员会

主任：曲世惠

副主任：徐洪军 陆龙川 高孟兴 邓云阁 马方谟 郝蜀生 庄国强

委员：（按姓氏笔画排序）

于文霞 王荣光 王东晓 王家茂 丛杰 刘鸿秀 陈兵
汪洋 张佰生 张仁峰 张跃农 吴日胜 杨亦文 周瑞明
苗兴江 郭会林 赵作河 姜国峰 徐向东 崔贤光 董建国

审定委员会

主任：王宇礼

副主任：尉伟 林国文 邵建民 张双文 张国顺 焦兆印

委员：（按姓氏笔画排序）

丁为智 于晓东 邓秀文 孙寿普 华泽平 刘立德 李培武
吴杰 张磊 郑德玉 赵作文 赵洪举 赵德新 韩有先
崔学南 葛为民 慕海波

主编：刘衍胜

副主编：曲世惠 李增波

编写人员：刘衍胜 曲世惠 李增波 郭绍聚 赵连波 阚俊文 战明春

张虎 李平 管洪星 王芹 曲泽京 李适 崔鸿新

王立强 孙涛 翟纯宝 汪洋 刘建竹 孙培亮 孙豪伟

李培武 李玉明 林维民 王君 林国永 杨秉团 宋吉祥

张卫 管军 张和秋 高精先 张学英

序

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展和社会稳定的大局。党中央、国务院始终高度重视，采取了一系列重大举措加强安全生产工作。十六届五中全会确立了“安全发展”的指导原则，《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》将安全发展纳入社会主义现代化建设的总体战略，《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》将安全生产纳入专节，把安全生产目标纳入我国经济社会发展规划。中央政治局第30次集体学习，专门研究安全生产的制度建设。国务院先后多次召开常务会议研究安全生产工作，提出12项治本之策。所有这些，为搞好安全工作、实现我国安全生产形势根本好转奠定了基础，指明了方向。

安全生产的教育培训是搞好安全生产、预防事故的重要环节。加强安全教育培训工作，是贯彻落实“安全第一、预防为主、综合治理”方针、建立安全长效机制的重要举措。确保安全生产的长治久安，必须坚持不懈地开展安全生产培训工作，全面提高企业各级负责人和安全生产管理人员的理论素养、业务本领和管理能力，全面提高所有从业人员的安全意识、安全素质和自我防护能力。安全教育和培训也是安全生产的一项法律制度。《中华人民共和国安全生产法》明确规定“生产经营单位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”，要求生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员必须由有关主管部门对其安全生产知识和管理能力考核合格后方可任职；法律还规定“从业人员应当接受安全生产教育和培训，掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力”。

为贯彻落实《安全生产法》等法律法规规定，进一步提高生产经营单位主要负责人、安全生产管理人员、广大从业人员的安全素质，规范安全生产培训教育内容，《生产经营单位安全培训教材》编委会组织安全生产专家、工程技术人员，按照国家安全生产监督管理总局第3号令《生产经营单位安全培训规定》的有关要求，对安全生产知识的丰富内容进行了系统梳理和科学归类，并结合当前全国安全培训工作的实际，编写完成了《生产经营单位主要负责人安全培训教材》、《生产经营单位安全管理人员安全培训教材》、《生产经营单位从业人员三级安全教育培训教材》一套三本教材。在编写过程中，该编委会本着立足企业、面向全国、通俗易懂、服务实用的指导思想，突出了针对性、实用性、准确性和系统性，广泛吸纳新知识、新技术和新观点，坚持理论与实践相结合，基础知识与实用技术相结合，理论知识与案例分析相结合，使这一套教材达到了新颖、先进、实用的要求，基本适应了当前安全教育培训的需要。

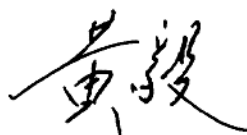
希望这套教材出版后能得到广大安全教育培训工作者的认同，在加强教育培训、提高企业主要负责人、安全生产管理人员和广大从业人员的整体素质方面发挥积极作用。同时，希望各级教育培训单位和广大教育培训工作者多提意见和建议，共同修订和不断完善这一套教材，使

安全教育培训工作既符合现实需要，又适应发展潮流，为促进全国安全生产形势的稳定好转作出更大贡献。

借此机会，也向在安全教育培训工作中不懈努力并作出贡献的干部职工和为这套教材编写、出版付出辛勤劳动的全体人员表示感谢！

国家安全生产监督管理总局新闻发言人

国家安全生产监督管理总局政策法规司司长

A handwritten signature in black ink, appearing to read '黄少' (Huang Shao), written in a cursive style.

二〇〇六年七月七日

前 言

《中华人民共和国安全生产法》第二十条规定：“生产经营单位主要负责人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。”《生产经营单位安全培训规定》（国家安全生产监督管理总局令第3号）明确了生产经营单位的主要负责人应当接受安全培训的规定以及具体的培训内容和时间，这对广大生产经营单位主要负责人的安全生产管理水平提出了更高的严格要求。

经营单位主要负责人直接全面领导、指挥生产经营单位日常生产经营活动，享有本单位包括安全生产事项的经营活动的最终决定权，因此，让广大生产经营单位主要负责人熟知相关的安全生产法律法规和政策、掌握必要的安全生产管理知识、了解预防安全事故的有效措施，对本单位各项安全生产工作有至关重要的影响。

本书以系统安全观为指导，以安全生产法律法规为依据，在广泛吸收现代安全生产科学技术成果的基础上，对安全生产知识的丰富内容进行了梳理和归类，从历史进程和科学原理的纵横主轴分析了安全的丰富内涵，简要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以及保障安全生产基本条件的基本内容；以现代管理理念介绍了安全生产目标责任、措施经费、教育培训管理对策，系统说明了危险源辨识与监控、现场定置安全管理、安全标准化管理、职业健康安全管理体系等现代科学管理模式；还以较大篇幅介绍了常见危险、危害因素预防安全知识以及典型事故案例内容。

由于安全生产知识内容广泛，体系庞杂，涉及社会科学、自然科学、有理论层面、政策层面和实践经验层面的，有管理性质、技术性质，也有管理技术性质。本书从生产经营单位安全生产管理的实际出发，针对经营单位主要负责人工作特点，本着科学、系统、实用的原则，以传统与现代相融合的思路，从内容到形式尽量满足《生产经营单位安全培训规定》的规定要求，对一些概念做出明确的定义，对细节内容做出了深入浅出的介绍，力求结构严谨、层次分明、语句通顺，有较强的可读性，尽力为经营单位主要负责人阅读时理清思路、培训时准确把握提供方便。

本书由青岛东方盛安全技术有限公司、中国职业安全健康协会青岛代表处、中国安全生产科学研究院青岛办事处、北京安创管理顾问有限公司山东办事处等单位组织编写，得到了浙江、内蒙古、青岛、西安、济南、泰安、临沂、烟台、聊城、威海、邯郸、柳州、珠海等安全生产监督管理部门和贵州省劳动保护科学技术学会、浙江省安全生产科学技术学会、黑龙江省安全生产管理协会、包头市劳动保护教育中心、阳泉市劳动保护教育中心的大力支持，本书编写过程中参考了很多生产经营单位安全教育培训经验，查阅了大量的书籍和文献，在此一并表示感谢。

由于编者水平所限，书中难免有不当之处，望读者予以指正。

编 者

2006年7月

目 录

序	
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	(6)
第三节 安全科学原理	(11)
第四节 安全文化建设	(17)
第五节 安全生产条件	(21)
第二章 安全生产法律法规	(28)
第一节 安全生产法律体系	(28)
第二节 安全生产标准体系	(32)
第三节 安全生产经济政策	(34)
第四节 安全生产法律责任	(37)
第五节 安全生产法律法规简介	(44)
第三章 安全生产管理	(53)
第一节 安全生产目标责任管理	(53)
第二节 安全技术措施经费管理	(57)
第三节 安全生产教育培训管理	(60)
第四节 危险源安全管理	(66)
第五节 现场定置安全管理	(71)
第六节 安全质量标准化	(77)
第七节 职业健康安全管理体系	(80)
第四章 常见危险危害因素预防	(85)
第一节 防坠落	(85)
第二节 防触电	(89)
第三节 防机械伤害	(94)
第四节 防火防爆	(99)
第五节 有毒有害因素预防	(108)
第五章 事故分析调查处理	(115)
第一节 安全事故分类	(115)
第二节 事故成因模式	(120)
第三节 事故应急救援	(121)
第四节 职工伤亡事故调查处理	(126)
第六章 典型事故案例分析	(133)

第一章 安全生产基本知识

生产经营单位主要负责人直接领导、全面指挥日常生产经营活动，拥有本单位包括安全生产事项的经营活动的最终决定权，因此，经营单位主要负责人了解安全生产基本知识、增强安全生产意识，对做好本单位安全生产工作至关重要。

本章以系统安全的观点，从历史发展进程和科学原理内涵的纵横两个主轴对安全进行了分析。在纵向安全分析中，主要就我国安全生产状况的过去、现在、未来进行了归纳说明，对安全生产方针形成的过程和内涵做出了注解；在横向安全分析中，对安全科学的丰富内涵进行了基本论述，对安全文化建设等内容作了具体介绍。此外，结合工作实际，用一定篇幅对安全生产的相关条件进行了阐述。

第一节 我国安全生产总体状况

新中国成立的几十年，是我国社会经济发展不平凡的几十年，也是安全生产发展不平凡的几十年，一次次事故高峰昭示我们：安全生产的命运始终与国家命运紧密联系，安全就是生命，安全就是效益，人们在搞好经济建设的同时，必须十分注重安全生产工作，否则，就会受到历史规律的惩罚。“以铜为镜可以正衣冠，以史为镜可以知更替”，回顾我国安全生产发展史，就会更加自觉地开辟未来。

一、安全生产发展简史

回顾我国近 60 年安全生产发展的曲折过程，大致分为以下六个阶段：

第一阶段：初建时期（1949—1957 年）。新中国成立后，党和政府通过出台一些真正符合劳动人民利益的职业安全健康新政策、新法规，对安全生产的一些基本问题作了规定，如著名的“三大规程”（指国务院颁布的《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《工人职员伤亡事故报告规程》）和“五项规定”（指《国务院关于加强生产中安全工作的几项规定》）等规定，为我国的安全生产和劳动保护事业的健康发展起到了奠基性的作用。这一时期，许多事故隐患被排除，生产环境得到改善，我国整体安全生产状况良好。

第二阶段：调整时期（1958—1966 年）。从 1958 年下半年开始，由于“大跃进”时期忽视科学规律，冒险蛮干，只讲生产，不讲安全，大量削减安全设施，伤亡事故明显上升，形成了新中国成立以来伤亡事故的第一个高峰。随着 1961 年开始的经济调整，安全生产工作开始进行调整，全国相继开展了安全生产大检查、安全生产教育、严肃处理伤亡事故、加强安全生产责任制等广泛的群众运动，职工伤亡事故开始逐年下降，安全生产工作逐渐步入正轨。

第三阶段：动乱时期（1966—1978 年）。“文化大革命”时期，安全生产工作被认为是“活命哲学”而受到批判，工业生产秩序混乱，劳动纪律涣散，安全管理工作出现倒退，伤亡事故急剧上升，形成了新中国成立以来第二个事故高峰，这是安全生产工作遭受破坏和倒退的阶段。

第四阶段：恢复发展时期（1978—1990 年）。1978 年 12 月召开的中国共产党十一届三中全会，确立了改革开放的方针。《中共中央关于认真做好劳动保护工作的通知》（中央 <78>76 号文件）和《国务院批准国家劳动总局、卫生部关于加强厂矿生产经营单位防尘防

毒工作的报告》(国务院<79>100号文件)两个文件的发布,特别是对“渤海二号平台”等事故的严肃处理,强化了领导干部的安全生产意识,确定了“安全第一,预防为主”的方针,初步建立了职业安全法规体系、安全监察体系和检测检验体系,安全生产责任制得以逐步落实,职业安全健康的科研、教育工作也得到长足发展,同时,在劳动保护、安全生产方面加强了国际合作与交流。安全生产工作迎来了第二个春天。

第五阶段:逐步完善时期(1991—2000年)。随着改革的不断深入和社会主义市场经济体制的建立与完善,我国的职业安全法制建设也加快了进程。这一时期《劳动法》、《工会法》、《妇女权益保障法》、《矿山安全法》、《煤炭法》、《乡镇生产经营单位法》、《消防法》及《生产经营单位职工伤亡事故报告和处理规程》(国务院第75号令)等法律、法规的颁布和实施,对推动我国的安全生产工作发挥了重要作用。同时,依据《标准化法》审批和颁布了一批安全生产和劳动安全健康标准,为从技术条件和管理业务方面解决安全生产专业问题提供了技术规范。尽管在这一时期也有过一些波折,诸如由于矿业秩序的混乱,乡镇生产经营单位、“三来一补”和私营生产经营单位等对职业安全健康工作的忽视,造成了严重的伤亡事故,但这是在经济发展过程中出现的问题,总的来看,这一时期我国的伤亡事故稳中有降,安全生产工作属于逐步完善阶段。

第六阶段:规范提高时期(2001年至今)。进入新的世纪,随着我国经济建设的持续快速发展,安全生产面临新的情况和问题。党和政府采取了一系列强有力的措施,加快安全生产法制建设,先后颁布实施了《安全生产法》等一系列安全生产法律法规,改革和完善了国家安全生产监管体制,在重点行业和领域集中开展了一系列专项治理,增加了安全生产投入,制定和实施了一些有利于安全生产的经济政策,加大了安全生产监督、监察执法力度,严肃了事故查处。2004年国务院颁布《关于进一步加强安全生产工作的决定》,2005年国家安全生产监督管理局升格为国家安全生产监督管理总局,“政府统一领导、部门依法监管、生产经营单位全面负责、群众广泛参与、社会普遍支持”的安全生产新格局逐步形成,安全生产事业进入新的时期。

二、安全生产现状

随着我国经济建设进入人均GDP 1000~3000美元的新阶段,安全生产状况面临新的机遇和挑战。我国安全生产状况尽管总体稳定、趋于好转,但形势依然严峻。近十年全国安全生产统计分析表明,当前安全生产呈现出以下特点:

1. 特重大事故多

2001—2005年,全国共发生一次死亡30人以上特别重大事故73起,平均每年发生15起;一次死亡10~29人特重大事故587起,平均每年发生117起。一次死亡30人以上特别重大事故中,煤矿事故起数最多,平均每年发生8起,占58%。一次死亡10~29人特重大事故中,道路交通、煤矿事故起数最多,平均每年均发生42起,各占36%。特别是从2004年第三季度到2005年底,煤矿相继发生了6起死亡百人以上特别重大事故,损失惨重,造成了严重的社会影响。

2. 事故总量大

1996—2002年,全国各类事故死亡人数持续上升,从1996年的10.3万人上升到2002年的13.9万人,年平均增长率为5.1%,从2002年开始各类事故死亡人数呈下降趋势。但近十年来平均每年发生各类事故70多万起,死亡12万多人,伤残70万多人。在各类事故中,道路交通事故起数和死亡人数最多,平均每年发生50多万起,死亡9万多人,约占各类事故起

数和死亡人数的71%、76%；工矿商贸生产经营单位事故死亡人数居第二位，平均每年发生1.6万多起，死亡1.6万多人，约占各类事故死亡人数的13%。我国每年因各类事故造成的经济损失均在2500亿元以上。

3. 职业危害严重

据卫生部统计，截至2002年全国累计检出尘肺病患者58万余例，累计因尘肺病死亡近14万人，病死率为22%；每年新发尘肺病超过1万例。目前，全国有50多万个厂矿存在不同程度的职业危害，实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工高达2500万人以上，农民工成为职业危害的主要受害群体。

4. 与发达国家相比差距大

20世纪90年代中期以来，发达国家工业生产中一次死亡3人以上的重特重大事故已大幅度减少，粉尘、毒物、噪声等职业危害因素已基本得到有效控制，目前更加关注的是改善工作条件、缓解工作压力和实现体面劳动。而我国仍是近年来重特重大事故起数和死亡人数，以及接触职业危害人数、职业病患者累积数量、死亡数量和新发病人数量比较严重的国家之一。特别是煤矿、道路交通领域安全生产状况方面与发达国家相比差距较大。2005年煤矿百万吨死亡率为2.81，约是美国的70倍、南非的17倍、波兰的10倍、俄罗斯和印度的7倍；道路交通万车死亡率为7.60，约是发达国家平均水平的5倍。严峻的安全生产状况不仅严重威胁着人民群众生命安全和健康，也影响到社会的安定和谐及国际形象。

造成安全生产事故多发、安全生产形势严峻的原因，有深层次的原因，也有浅层次的原因，有历史的原因，也有发展中的原因，概括起来有以下几个方面：

一是经济快速增长，增长方式落后。经济的快速增长给安全生产带来了挑战。经过多年的发展，我们很多的总量都是世界第一或名列前茅，但落后的经济增长方式没有改变，还是高耗能、高污染、高投入、高排放、低回报、低收益。我国用了全世界31%的煤炭、29%的钢材、8%的石油、45%的水泥，创造了全世界4%的GDP。这种增长方式如果不转变到依靠科技进步和人的素质上来，是支撑不下去的。但是，经济增长方式不是一两年能够转变的，是个深层次的问题。

二是长期投入不足，安全欠账严重。据国有煤矿统计，有505亿元的安全欠账，大概有1/3的设备要淘汰。安全投入不足，基础产业更是投入不足，生产经营单位安全生产保障水平低，这显然是我国事故隐患问题严重、事故高发的重要原因之一。

三是行业管理弱化，生产经营单位管理滑坡。自改革开放以来，我国由计划经济转为市场经济，政企分开，发展经济。这些年来，行业管理没有跟上去，行业的技术标准、设计规范有的也多年没修改，用落后的规程、标准，是不可能建具有时代先进水平的工厂的，更不可能生产出具有国际竞争力的产品。归结起来，监管不扎实，执法不严格，责任不落实，措施不到位。

四是安全生产责任主体不到位。有的生产经营单位进入市场、精简机构或减员增效，恰恰把安全机构给取消了；有的经理人、投资人、主要负责人重效益，轻安全，不重视安全隐患整改，安全责任不落实；一些生产经营单位安全基础薄弱，从业人员安全素质不高，存在着严重的事故隐患。

五是农村劳动力转移。由于农村劳动力的剩余，已有1.3亿农村劳动力转移，这是社会进步的体现，是不可阻挡的。还有1亿农民等着劳动力转移，他们进城务工主要做一些苦、脏、累、险的工作，但用人单位、政府有关部门没有对他们进行相关安全知识和操作技能的培训。

全面提高从业人员的安全素质,是生产经营单位工作的当务之急。

六是我国煤矿地质条件和其他国家不能比。我国露天矿较少,井工矿占 95%,高瓦斯矿占 46%,煤层易自燃的占一半,条件比较恶劣,与美国、西方发达国家甚至是发展中国家相比,存在着先天不足。我国是产煤大国,现在矿井的平均深度是 420 米,而且每年往下延伸 20 米,煤矿工人为此付出更多的劳动和艰辛。我国煤矿产量占全世界的 31%,但煤矿死亡人数占全世界煤矿死亡人数的 79%,形势严峻,任务繁重。

七是事故风险转移对安全生产工作提出了更高要求。随着经济快速发展和全球化进程加快,工业发达国家的一些危险性较大的产业正向我国转移。同时,我国一些危险性较大的产业也将出现由发达地区向欠发达和不发达地区、大型生产经营单位向中小型生产经营单位、城市向农村转移的趋势。这些变化加大了事故风险,使安全生产面临新的挑战。

三、安全生产未来目标与思路措施

1. 我国安全生产发展规划和奋斗目标

2004 年初国务院颁布的《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》(以下简称《决定》)中明确了我国安全生产的中长期奋斗目标。

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,工矿生产经营单位事故死亡人数、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: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,重特重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、十万人事故死亡率等指标,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“规划纲要”把安全生产列为一个专门部分,规划“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%,工矿商贸生产经营单位十万人从业人员生产安全事故死亡率降低 25%。

2. 加强安全生产工作的基本思路

今后一个时期,加强我国安全生产工作的基本思路是用“以人为本”的科学发展观统揽安全生产工作全局,坚持“安全发展”的指导原则,认真贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”方针,实施“标本兼治、重在治本”,在采取断然措施、坚决遏制煤矿等重特大事故的同时,加快实施治本之策,努力推进安全生产保障“五要素”到位。加快实现我国安全生产状况的明显好转。“五要素”的含义是:

一是安全文化,即安全意识。就是要加强宣传教育工作,普及安全常识,强化全社会的安全意识,强化公民的自我保护意识。领导干部要按照“三个代表”重要思想要求,树立“以人为本”的执政理念,真正树立和落实科学发展观,时刻把人民生命财产安全放在首位。要切实落实“安全第一、预防为主”的安全生产方针。行业和生产经营单位要确立具有自己特色的安全生产管理原则,落实各种事故防范预案。加强职工安全培训,确立“不伤害自己、不伤害别人、不被别人伤害”的安全生产理念。安全是生产管理的永恒主题,要始终当作薄弱环节来抓,要真正做到警钟长鸣,居安思危,常抓不懈。

二是安全法制。要健全《安全生产法》的配套法律、法规、规章和安全标准，行业、生产经营单位要结合实际，建立和完善安全生产规章制度，要将那些被实践证明切实可行的措施和办法上升为制度和法规。逐步建立健全全社会的安全生产法律法规体系，用法律法规来规范政府、生产经营单位、职工和公民的安全行为，真正做到“有章可循、有章必循、违章必纠”，体现安全监管的严肃性和权威性，使“安全第一”的思想观念真正落实到日常生产生活中来。

三是安全责任。责任心是安全生产的灵魂。生产经营单位是安全管理的责任主体，生产经营单位法定代表人、生产经营单位“一把手”是安全生产的第一责任人。第一责任人要切实担起职责，制定和完善生产经营单位安全生产方针和制度，层层落实安全生产责任制，完善生产经营单位规章制度，治理安全生产重大隐患，保障发展规划和新项目的安全“三同时”。各级政府是安全生产的监督管理主体，要切实落实地方政府、行业主管部门及出资人机构的监管责任，要建立严格、科学、合理的安全生产问责制，严格执行安全生产责任追究制度，深刻吸取事故教训。

四是安全科技。安全是生产经营单位管理、科技进步的综合反映，安全需要科技的支撑，实现科技兴安。生产经营单位要采用先进实用的生产技术，组织安全生产技术研究开发。国家要积极组织重大安全技术攻关，如煤与瓦斯突出、静电危害、高压油气井喷等重大安全技术，研究制定行业安全技术标准、规范。积极开展国际安全技术交流，努力提高我国安全生产技术水平。

五是安全投入。安全需要投入，安全生产要付出成本，设备老化、安全设施缺失是安全的重大隐患，隐患不除，永无宁日。要消除安全隐患，加快安全技术改造，需要解决资金渠道，建立生产经营单位、地方、国家多渠道的安全投资机制。生产经营单位是安全投资主体，要按规定从成本中列支安全生产专项资金，加强财务审计，确保专款专用。

3. 推进安全生产保障“五要素”到位的主要措施

(1) 把安全发展的科学理念纳入社会主义现代化建设的总体战略，纳入“十一五”经济社会发展规划中。要把安全发展的科学理念和指导原则融入国家、地方、部门和行业、生产经营单位的发展战略和中长期规划中，纳入到“十一五”经济社会发展规划中。要坚持把实现安全发展、保障人民群众生命财产安全和健康作为关系全局的重大责任，与经济社会发展各项工作同步规划、同步部署、同步推进，促进安全生产与经济社会发展相协调。

(2) 贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”方针，治理隐患，防范事故，标本兼治，重在治本。要把预防作为安全生产工作的主要任务，把工作重心转移到治理隐患上来，关口前移、重心下移，掌握安全生产工作的主动权。坚持标本兼治，重在治本，扭转重点行业领域重特大事故多发、安全生产形势依然严峻的局面。

(3) 加强安全法制建设，实施依法治安。要严刑厉法，重典治乱，在法律的贯彻执行上动真从严，解决“执法不严、工作不实”问题。建立联合执法机制，提高执法效率，健全安全生产法律法规体系。

(4) 落实两个主体、两个责任制，并将其纳入政绩、业绩考核中。政府是安全生产的监管主体，生产经营单位是安全生产的责任主体。安全生产工作必须建立、落实政府行政首长负责制和生产经营单位法定代表人负责制。两个主体、两个负责制相辅相成，共同构成安全生产工作基本责任制度。

(5) 实施科技兴安战略，用科技创新引领和支撑安全发展。加快煤矿瓦斯重大事故防控、

重大突发事件应急技术等安全科技重大项目、重点课题研究攻关；研发集成先进技术装备，为隐患治理和安全技术改造提供技术支撑；加强安全学科建设，化解安全专业人才危机。

(6) 强化经济政策导向作用，增加安全投入。认真落实国务院《决定》明确的生产经营单位提取安全费用、提高事故伤亡赔偿标准、实行安全生产风险抵押三项经济政策；抓紧矿产资源税费改革，建立煤炭可持续发展的基金制度；发挥工伤保险的事故预防作用，建立多元化的安全生产投入机制。

(7) 加强安全文化建设，提高全民安全素质，加强社会监督。宣传普及安全法律和安全知识，倡导和树立“以人为本”的安全价值观，营造“关爱生命、关注安全”的舆论氛围，使社会公众自觉遵法守法，人人做到“不伤害自己，不伤害别人，也不被别人伤害”。生产经营单位必须按照《安全生产法》的要求，对生产经营单位主要负责人、安全生产管理机构和从业人员进行安全培训；高危行业从业人员和特种作业人员必须经培训和考核合格，并取得相应资格证书后，才能任职和上岗作业。加强对安全生产的舆论监督和社会监督，将安全生产纳入“平安建设”。

第二节 我国安全生产管理

我国安全生产管理包括宏观管理和微观管理两个部分。宏观安全生产管理主要是指全社会的管理，重点是各级政府及有关部门依据法律法规实施的安全生产监督管理；微观安全生产管理主要是指生产经营单位内部各层次的管理，重点是以法人为主要责任人的生产经营单位实施的安全生产管理。

一、安全生产方针

安全生产方针是安全生产管理的总方针，是生产经营单位安全管理和政府、部门安全生产监督管理的共同方针。它不仅概括了安全生产的特点、性质，而且提出了做好安全生产工作的目标、方式，实际上也是对安全生产工作经验的总结。

我国安全生产方针的提出经历了一个历史的进程，完成了从不成熟到比较完善的历程，经过几十年的不断探索，我们对安全生产规律的认识不断深化，安全生产方针是长期实践经验的总结。1952年第二次全国劳动保护工作会议首先提出劳动保护工作必须贯彻“安全生产”方针，1987年全国劳动安全监察工作会议正式提出安全生产工作必须做到“安全第一，预防为主”。2002年《安全生产法》以法律形式规定安全生产管理坚持“安全第一，预防为主”的方针。十三届五中全会《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》中进一步明确安全生产方针为“安全第一，预防为主，综合治理”。

在“安全第一，预防为主，综合治理”的安全生产方针中，“安全第一”是指在生产劳动过程中，安全始终是第一位的，是头等大事，生产必须安全，安全才能促进生产，抓生产必须首先抓安全；“预防为主”是指实现安全生产的最有效措施是对事故积极预防、主动预防，在每一项生产中都要首先考虑安全因素，经常查隐患、找问题、堵漏洞，防微杜渐，防患于未然，自觉形成一套预防事故、保证安全的制度，把事故隐患消灭在萌芽状态；“综合治理”是保证安全的具体方式和措施，安全生产工作的立足点，必须始终放在预防事故和治理隐患上，而且通过法律、经济、行政、教育等多种形式和手段进行综合治理。

贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”方针，就是要牢牢把握安全生产工作的主动权，把有效防范各类事故作为安全生产工作的主要任务，坚持关口前移、重心下移，把主要精力放

在治理隐患、遏制事故、减少伤亡上。各个重点行业和领域，都要针对突出的问题和薄弱环节，深入进行专项整治，消除事故隐患。

二、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，政府对其安全生产的要求都是相同的，无一例外，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。

“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单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安全生产监督管理职能部门。

“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，包括各个层次、各种方式的监督，即行政和法律手段、社会舆论、新闻媒体等等方面的监督。

三、国家安全生产监督管理职能分工

1. 关于工矿商贸企业的安全生产监督管理问题

工矿商贸企业的安全生产监督管理实行分级管理、分级负责。国家安全生产监督管理局负责中央管理的工矿商贸企业的安全生产监督管理并承担相应的行政监管责任，地方各级人民政府安全生产监督管理部门负责本地区工矿商贸企业的安全生产监督管理并承担相应的行政监管责任。

2. 关于公安、交通、铁路、民航、水利、建筑、国防工业、邮政、电信、旅游、特种设备、消防、核安全等有专门的安全生产主管部门的行业和领域的安全监督管理问题

公安、交通、铁路、民航、水利、建设、国防科技、邮政、信息产业、旅游、质检、环保等国务院部门具体负责本行业或领域内的安全生产监督管理工作，并承担相应的行政监管职责；国家安全生产监督管理局从综合监督管理全国安全生产工作的角度，指导、协调和监督上述部门的安全生产监督管理工作。特种设备的安全监督管理、特种设备作业人员的考核、特种设备生产的调查处理由国家质量监督检验检疫总局负责。

3. 关于烟花爆竹安全监督管理的职责分工

国家安全生产监督管理局负责烟花爆竹生产经营单位贯彻执行安全生产法律法规的情况，负责烟花爆竹生产经营单位安全生产条件审查和生产安全许可证、销售许可证发放工作，组织查处不具备安全生产基本条件的烟花爆竹生产经营单位，组织查处烟花爆竹安全生产事故；公安部负责烟花爆竹运输通行证发放烟花爆竹运输路线确定工作，管理烟花爆竹禁放工作，实施烟花爆竹厂点四邻安全距离等公共安全管理，侦查非法生产、买卖、储存、运输、邮寄烟花爆竹的刑事案件；国家发展和改革委员会负责拟定烟花爆竹行业规划、产业政策和有关标准、

规范。

4. 关于职业卫生监督管理的职责分工

国家安全生产监督管理局负责作业场所职业卫生的监督检查工作,组织查处危害事故和有关违法行为;卫生部负责拟订职业卫生法律法规、标准,规范职业病的预防、保健、检查和救治,负责职业卫生技术服务机构资质认定和职业卫生评价及化学品毒性鉴定工作。

四、安全生产的社会监督支持

1. 社会监督

作为政府监督管理的补充,发挥城乡社区基层组织在安全生产监督方面的作用十分重要。遍及城市、乡村的居民委员会、村民委员会是安全生产监督的社会力量,依靠和发挥社区基层组织,及时发现并查处事故隐患或安全生产违法行为,必将对强化监督管理和行政执法起到推动作用。所以,法律规定,居民委员会、村民委员会发现其所在区域内的生产经营单位存在事故隐患或安全生产违法行为时,应当向当地人民政府或有关部门报告。

2. 舆论监督

当今安全生产工作得到全社会的高度重视,舆论监督发挥了极大的作用。各种大众传媒在安全生产工作中占据重要的舆论宣传和导向地位。安全文化、安全理念、安全信息的传播,离不开正面舆论的宣传引导。党和国家非常重视舆论监督对安全生产的推动作用,具体体现在相关法律之中。《安全生产法》第六十七条明确规定,新闻、出版、广播、电影、电视等单位有进行安全生产宣传教育的义务,有对违反安全生产法律、法规的行为进行舆论监督的权力。

3. 社会举报

安全生产违法行为具有隐密性、广泛性,仅仅依靠各级人民政府和负责安全生产监督管理的部门是不能全部发现和查处的,必须依靠全社会的监督举报。“任何单位和个人对事故隐患或者安全生产违法行为均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报”。

五、安全生产管理理论与实践

安全生产管理理论和方法来自实践和科学技术的研究,安全生产实践推动着安全生产管理理论和方法的不断提升。安全管理工程理论和方法是促进安全生产的重要手段和措施。

1. 安全生产管理理论和方法的发展

(1) 从安全生产管理对象看,安全生产管理由近代的故事管理发展到现代的隐患管理。早期,人们把安全管理等同于事故管理,显然,仅仅围绕事故本身做文章,安全管理的效果是有限的。只有强化隐患控制,消除危险,事故的预防才有效。因此,20世纪60年代发展起来的安全系统工程强调了系统的危险控制,揭示了隐患管理的机理。21世纪,隐患管理将得到推广和普及。

(2) 从安全生产管理过程看,由早期的事故后管理发展到20世纪60年代以安全系统工程为标志的强化超前和预防的管理。随着安全管理科学的发展,人们逐步认识到,安全管理是人类预防事故三大对策之一,科学的管理要协调安全系统中的人—机—环境诸因素,管理不仅是技术的一种补充,更是对生产人员、生产技术和生产过程的控制与协调。21世纪,要落实这种认识和过程。

(3) 从安全生产管理理论看,从建国初期事故致因理论基础上的管理发展到现代的预防为主的科学管理。20世纪30年代美国著名的安全工程师海因里希,提出了1:29:300安全管理法、事故模型和规律的事故致因理论,为研究近代工业事故作出了非凡贡献。到了20世纪后期,现代安全管理理论有了全面的发展,如安全系统工程、安全人机工程、安全行为科学

(心理学)、安全经济学、风险分析安全评价等。21 世纪, 安全生产管理科学园地将更是百花争艳。

(4) 从安全生产管理技法角度看, 从传统的行政、经济手段, 以及常规的监督检查, 发展到现代的法治、科学和文化手段; 从基本的标准化、规范化管理, 发展到以人为本、科学管理的技巧与方法。21 世纪, 安全系统工程、安全评价、风险管理、预防型管理、目标管理、无隐患管理、行为抽样技术、重大危险评估与监控等现代安全管理方法, 将会大放异彩, 安全文化的手段将成为重要的安全管理方法。

2. 安全生产管理实践

安全管理科学来源于安全生产的实践。通过多年的实践, 提出了一些具体的做法。例如, 在宏观管理方面, 有安全生产方针、安全生产工作体制、安全行政管理、安全设备设施管理、劳动环境及卫生条件管理、事故管理等; 在微观的综合管理方面, 有安全生产“五大原则”、“全面安全管理”、“三负责制”、“四查工程”、安全检查表、“0123 管理法”、“01467 管理法”等, 还有专门性的管理技术, 如“5S”活动、“五不动火”管理、审批火票的“五信五不信”、“四查五整顿”、“巡查挂牌制”、防电气误操作“五步操作管理法”、人流物流定置管理、“三点控制”、“八查八提高”活动、班组安全活动、安全班组建立等。随着现代企业制度的建立和安全科学技术的发展, 现代企业更需要发展科学、合理、有效的现代安全管理方法和技术, 也在实践着更多的现代安全管理方法和技术。

3. 现代安全管理理论和方法

目前, 现代安全管理和安全管理工程中最活跃、最前沿的研究发展领域包括以下内容: 安全管理哲学、安全系统论、安全控制论、安全消息论、安全经济学、安全协调学、安全思维模式、事故预测与预防理论、事故突变理论、事故致因理论、事故模型学、安全法制管理、无隐患管理法、安全行为抽样技术、安全经济技术与方法、安全评价、安全行为科学、安全管理的微机应用、安全决策、事故判定技术、本质安全技术、危险分析、风险分析方法、系统安全分析方法、系统危险分析、“PDCA”循环法、危险控制技术、安全文化建设等。

现代安全管理的意义和特点在于: 要变传统的纵向单因素安全管理为现代的横向综合安全管理; 变传统的事故管理为现代的事件分析与隐患管理(变事后型为预防型); 变传统的被动的安全管理对象为现代的安全管理动力; 变传统的静态安全管理为现代的安全动态管理; 变过去企业只顾生产经济效益的安全辅助管理为现代的效益、环境、安全与卫生的综合效果的管理; 变传统的被动、辅助、滞后的安全管理程式为主动、本质、超前的安全管理程式; 变传统的外迫型指标管理为内激型的安全目标管理。

六、安全生产管理与技术内容

安全生产管理内容繁杂, 涉及面广。有社会科学的, 有自然科学的, 也有社会科学与自然科学相交叉的; 有理论层面的, 有政策层面的, 也有工作实践经验层面的; 有属于管理的, 有属于技术的, 也有属于管理技术性的。本着科学、系统、实用的原则, 以安全生产法律法规为依据, 在广泛吸收现代安全生产科学技术成果的基础上, 对安全生产管理与技术的基本内容进行了梳理和归类, 主要内容如下:

1. 安全生产法律法规标准与经济政策

安全生产法律法规标准与经济政策是搞好安全生产的法律依据、标准依据和政策依据。随着我国经济建设、法制建设进程的不断推进, 作为法律体系重要部分的安全生产法律体系不断完善, 作为标准化重要内容的安全生产标准体系不断深化, 适应市场经济体制的安全生产经济