

高危企业管理人员安全生产丛书

煤矿企业 管理人员 安全生产必备常识

本丛书编委会 编

MEIKUANG QIYE GUANLI RENYUAN
ANQUAN SHENGCHAN
BIBEI CHANGSHI

中国建材工业出版社

煤矿企业 管理人员 安全生产必备常识

高危企业管理人员安全生产丛书

煤矿企业 管理人员安全生产必备常识

本丛书编委会 编

中国建材工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

煤矿企业管理人员安全生产必备常识/高危企业管理人员安全生产丛书编委会编. —北京: 中国建材工业出版社, 2007.1

(高危企业管理人员安全生产丛书)

ISBN 978-7-80227-183-8

I. 煤… II. 高… III. 煤矿—矿山安全—法规—基本知识—中国 IV. D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 156515 号

煤矿企业管理人员安全生产必备常识

本丛书编委会 编

出版发行: 中国建材工业出版社

地 址: 北京市西城区车公庄大街 6 号

邮 编: 100044

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 北京鑫正大印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 35

字 数: 849 千字

版 次: 2007 年 1 月第一版

印 次: 2007 年 1 月第一次

书 号: ISBN 978-7-80227-183-8

定 价: 72.00 元

网上书店: www.ecool100.com

本书如出现印装质量问题, 由我社发行部负责调换。联系电话: (010) 88386906

前 言

党中央、国务院高度重视安全生产工作，胡锦涛总书记在党的十六届三中全会上强调：“各级党委和政府要牢固树立‘责任重于泰山’的观念，坚持把人民群众的生命安全放在第一位，进一步完善和落实安全生产的各项政策措施，努力提高安全生产水平。”温家宝总理在全国安全生产工作会议上指出：“安全生产关系人民群众生命财产安全、关系改革开放、经济发展和社会稳定的大局。”矿山、建筑、化学危险品等生产经营单位同属于高危企业，是安全生产事故的多发领域，充分认识安全生产工作的重要性、艰巨性、牢固树立“以人为本、安全第一”的观念，坚决贯彻和执行党和政府安全生产的方针和政策，不断强化安全生产意识，是企业每一个管理人员神圣的责任和义务。

本套丛书编写目的就是力求从高危企业的实际情况出发，为高危企业各级管理人员学习和贯彻国家有关安全生产的法律、法规，建立、健全企业各项安全生产管理制度，积极开展安全培训和教育，提供一套较全面和系统的工作参考书。

本套丛书具有如下特点：

一、内容全面：丛书内容包括各项安全生产管理制度，安全生产法律法规及各种应急预案的编制，基本涵盖了高危企业安全生产管理的各个方面。

二、针对性强，本套丛书的有关内容参照了国内外相关优秀企业的安全生产管理经验，非常便于学习和借鉴，具有很强的实用性。

此外，本套丛书所选编的内容均以最新颁布的法律、法规为依据，具有很强的时效性。

本套丛书适用于高危企业各级管理人员在工作中查阅和使用。

编者
2007.1

本丛书编委会

主	编	冯小川	李宇燕		
编	委	张伟萍	冯玉金	吴刚	
		冯琪	王家懿	王欣	
		闫桂珍	金如娥	冯瑞	

目 录

第一部分 安全生产管理概论

绪论	1
一、党和国家领导人对安全生产工作的重要论述	1
二、安全生产方针	4
三、安全生产“十一五”规划摘要	5
第一章 安全生产法律法规制度	15
一、安全生产法律法规体系	15
二、安全生产监督管理体系	16
第二章 安全生产责任制度	20
一、各级管理人员安全生产职责	20
二、各职能部门的安全生产责任制	27
三、各职能机构人员安全生产责任制	30
第三章 安全生产管理制度	43
一、安全办公会议制度	43
二、安全目标管理制度	44
三、安全投入保障制度	45
四、安全质量标准化管理制度	46
五、安全教育与培训制度	47
六、安全隐患排查制度	49
七、安全监督检查制度	51
八、安全技术审批制度	52
九、矿用设备、器材使用管理制度	54
十、煤矿事故应急救援制度	56
十一、入井检身和出入井人员清点制度	62

第二部分 安全生产通用法律法规

第一章 宪法、刑法、民法的有关规定	63
一、《中华人民共和国宪法》的有关规定	63
二、《中华人民共和国刑法》的有关规定	63
三、《中华人民共和国民法通则》的有关规定	64
第二章 《中华人民共和国安全生产法》的有关规定	65
一、关于生产经营单位的安全生产保障制度	65

二、关于从业人员的权利和义务	67
三、关于安全生产的监督管理	68
四、关于生产安全事故的应急救援与调查处理	70
五、法律责任	70
第三章 《中华人民共和国劳动法》的有关规定	74
一、关于工作时间和休息休假	74
二、关于劳动安全卫生	75
三、关于女职工和未成年工特殊保护	75
四、关于社会保险和福利	75
五、关于劳动争议	76
六、法律责任	77
第四章 环境保护	79
一、《中华人民共和国环境保护法》的有关规定	79
二、《中华人民共和国环境影响评价法》的有关规定	82
三、《中华人民共和国水污染防治法》的有关规定	86
四、《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》的有关规定	90
五、《中华人民共和国环境噪声污染防治法》的有关规定	95
六、《中华人民共和国清洁生产促进法》的有关规定	98
七、建设项目环境保护管理条例	99
第五章 安全事故责任追究与处罚	104
一、《中国共产党纪律处分条例》(节选)	104
二、国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	104
三、安全生产违法行为行政处罚办法	107
四、关于对安全生产违法行为实施经济处罚的意见	118
五、违反《中华人民共和国劳动法》行政处罚办法	131
六、北京市安全生产领导责任追究规定	133
七、关于违反环境保护法规追究行政责任的暂行规定	135
八、北京市生产安全事故责任划分试行办法	137
第六章 消防安全法律、法规	141
一、中华人民共和国消防法	141
二、仓库防火安全管理规则	147
三、机关、团体、企业、事业单位消防安全管理规定	152
四、火灾事故调查规定	160
第七章 相关条例及规定	164
一、安全生产许可证条例	164
二、国务院关于加强安全生产工作的决定	166
三、国务院办公厅关于深化安全生产专项整治工作的通知	170
四、女职工劳动保护规定	174
五、国务院关于禁止使用童工的规定	175

六、女职工禁忌劳动范围的规定	177
七、企业安全生产风险抵押金管理暂行办法	178

第三部分 安全生产专项法律法规

第一章 矿山、安全生产法律法规	181
一、中华人民共和国煤炭法	181
二、中华人民共和国矿产资源法	188
三、中华人民共和国矿山安全法	194
四、矿山安全条例	199
五、国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定	207
六、关于煤矿负责人和生产经营管理人员下井带班的指导意见	212
七、中华人民共和国矿山安全法实施条例	214
八、非煤矿山企业安全生产许可证实施办法	222
九、煤矿企业安全生产许可证实施办法	232
十、煤矿安全监察行政处罚办法	239
十一、煤矿安全监察条例	242
十二、矿山特种作业人员安全操作资格考核规定	247
十三、煤矿用爆破器材管理规定	250
十四、煤矿安全生产基本条件规定	253
十五、国有煤矿瓦斯治理规定	254
十六、关于印发《矿山救援工作指导意见》的通知	256
十七、关于开展重大危险源监督管理工作的指导意见	259
十八、关于建立和完善矿山救援工作报告制度的通知	261
十九、煤矿企业安全生产风险抵押金管理暂行办法	262
第二章 特种设备安全生产法律法规	265
一、特种设备安全监察条例	265
二、锅炉压力容器压力管道特种设备事故处理规定	276
三、锅炉压力容器使用登记管理办法	281
四、锅炉压力容器压力管道特种设备安全监察行政处罚规定	285
五、锅炉压力容器压力管道特种设备检验人员资格考核规定	286
第三章 伤亡事故调查与处理	311
一、企业职工伤亡事故报告和处理规定	311
二、企业职工伤亡事故调查分析规则	313
三、企业职工伤亡事故分类标准	315
四、企业职工伤亡事故经济损失统计标准	328
五、生产安全重特大事故和重大未遂伤亡事故信息处置办法（试行）	331
第四章 工伤认定及赔偿	337
一、工伤保险条例	337
二、工伤认定办法	345

三、因工死亡职工供养亲属范围规定	347
四、非法用工单位伤亡人员一次性赔偿办法	348
五、关于工伤保险工作中有关问题的处理意见	349
六、用人单位参加工伤保险办理申请、收缴及待遇支付程序	351
七、关于工伤保险工作中有关问题的处理意见	353
八、关于实施《工伤保险条例》若干问题的意见	355
九、关于工伤保险费率问题的通知	356
十、最高人民法院关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释	356
第五章 职业卫生防治	362
一、中华人民共和国职业病防治法	362
二、中华人民共和国尘肺病防治条例	372
三、使用有毒物品作业场所劳动保护条例	375
四、职业病诊断与鉴定管理办法	385
五、职业病危害事故调查处理办法	391
六、卫生部关于加强职业病防治工作的通知	393
七、职业健康监护管理办法	395
八、卫生部、劳动和社会保障部颁布《职业病目录》(10类115种)	409
九、职业病报告办法	410
十、建设项目(工程)劳动安全卫生监察规定	411
第六章 劳动防护用品	415
一、劳动防护用品监督管理规定	415
二、特种劳动防护用品安全标志实施细则	418
三、劳动防护用品配备标准(试行)	422
四、劳动防护用品选用规则	426
五、个人防护用品术语	433

第四部分 应急预案与特别重大事故案例

第一章 政府部门应急预案编制	444
一、国家突发公共事件总体应急预案	444
二、国家安全生产事故灾难应急预案	449
三、北京市特大生产安全事故应急救援预案	456
四、上海市安全生产监督管理局关于重、特重大事故应急处置实施方案	459
五、济南市特大火灾事故应急处理预案	461
六、济南市煤矿特大安全事故应急处理预案	463
七、济南市锅炉、压力容器、压力管道和特种设备特大 安全事故应急处理预案	467
八、广州市特种设备特重大事故应急救援预案	468
第二章 生产经营单位应急救援预案编制	472
一、意外伤害应急救援预案	472

二、防台风、暴雨应急救援预案·····	478
三、大型机械伤害应急救援预案·····	479
四、食物中毒应急救援预案·····	479
五、触电伤害应急救援预案·····	480
六、消防应急救援预案·····	481
七、爆炸应急救援预案·····	482
八、油料、化学品大面积泄漏应急救援预案·····	483
九、水管爆裂应急救援预案·····	484
十、应急救援预案常用表格·····	485
第三章 矿山企业安全生产重大事故案例·····	488
一、黑龙江省鸡西矿业（集团）有限责任公司城子河煤矿 “6·20”特大瓦斯爆炸事故·····	488
二、安徽省淮北矿业集团公司芦岭煤矿“5·13”特大瓦斯爆炸事故·····	501
三、广西南丹“7·17”特大透水事故·····	509
四、贵州省水城矿务局木冲沟煤矿“9·27”特大瓦斯煤尘爆炸事故·····	520
五、内蒙古自治区呼伦贝尔煤业集团大雁煤业公司二矿 “11·25”特别重大瓦斯爆炸事故·····	525
六、江苏省徐州市贾汪区贾汪镇岗子村五副井“7·22”特大 瓦斯煤尘爆炸事故·····	533
七、山西省吕梁地区交口县蔡家沟煤矿“5·18”特大煤尘爆炸事故·····	540
八、黑龙江省鹤岗矿务局“5·7”特大火灾事故·····	545

第一部分 安全生产管理概论

绪 论

一、党和国家领导人对安全生产工作的重要论述

(一) 胡锦涛总书记在党的十六届三中全会上的讲话(摘录)

胡锦涛总书记在党的十六届三中全会上强调：“各级党委和政府要牢固树立‘责任重于泰山’的观念，坚持把人民群众的生命安全放在第一位，进一步完善和落实安全生产的各项政策措施，努力提高安全生产水平。”

(二) 温家宝总理在全国安全生产工作会议上的讲话摘录

1. 充分认识做好安全生产工作的极端重要性

安全生产关系人民群众生命财产安全，关系改革开放、经济发展和社会稳定的大局。党中央、国务院一直高度重视安全生产工作。党的十六届五中全会和中央经济工作会议，对做好安全生产工作提出了明确要求。国务院多次召开会议研究安全生产工作，针对存在的突出问题，采取了一系列政策措施。在各方面共同努力下，安全生产取得了一定成效。但是，当前安全生产形势依然严峻，煤矿等行业重特大事故频繁发生，给人民群众生命财产安全造成了严重损失，教训十分惨痛。特别是去年全国发生了4起一次死亡百人以上的煤矿事故，发生了化工厂爆炸和多起重大交通事故，造成重大人员伤亡、财产损失和环境污染，在国际上也造成不良影响。痛定思痛，我们要全面分析安全事故多发的原因，吸取深刻教训。概括起来，主要有：一是安全生产措施不落实，不少措施只是停留在会议、文件和口头上，没有得到认真执行。二是企业安全生产责任不到位，基础工作薄弱，管理混乱，违规作业、违章指挥、违反劳动纪律的现象不断发生。三是企业安全投入不足，历史欠账较多，生产安全设施设备落后。四是有些企业无视法律法规，为了追求利润，不顾职工生命安全，违法违规生产。五是不少职工缺少安全生产的培训，自我保护意识和能力差。六是煤炭需求过旺，生产和运输绷得过紧，超能力开采，超负荷运输，加大了安全生产压力。七是安全执法和监督不到位，一些地方安全监管职责不清、监管不力，安全监察缺乏权威性和有效性。安全法律法规不健全，执法不严，查处不力。八是一些地方领导干部和工作人员严重失职渎职，甚至徇私舞弊，纵容和庇护非法生产行为。对这些问题，我们要采取有力措施，认真加以解决。

我们的政府是人民的政府，我们所做的一切都要对人民负责。安全生产责任重于泰山。必须充分认识搞好安全生产的极端重要性，把这项工作摆在更加突出的位置。搞好安全生产，是全面落实科学发展观的必然要求。科学发展，必须坚持“以人为本”，把人的

生命放在第一位。经济发展必须建立在安全生产的基础上，绝不能以损害人民群众利益甚至牺牲职工生命为代价。搞好安全生产，是建设和谐社会的迫切需要。安全生产关系到各行各业，关系到千家万户。加强安全生产工作，是维护人民群众根本利益的重要举措，是保持社会和谐稳定的重要环节。搞好安全生产工作，是各级政府的重要职责。我们必须树立正确的政绩观，抓经济发展是政绩，抓安全生产也是政绩。不搞好安全生产，就没有全面履行职责。各地区、各部门和企业，一定要以对人民群众高度负责的精神，努力做好安全生产工作。

2. 标本兼治，重在治本，扎实推进安全生产工作

加强安全生产，是一项长期而紧迫的任务。做好这项工作总体要求是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观统领全局，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”，坚持标本兼治、重在治本，坚持创新体制机制、强化安全管理，经过持续不懈的努力，实现全国安全生产形势的根本好转。

当前和今后一个时期，要重点抓好以下几个方面的工作：

(1) 健全和落实安全生产责任制。这是加强安全生产工作的关键。首先，要强化行政首长负责制。这里再次强调，省、市、县、乡镇政府的主要负责人，是本地区安全生产工作第一责任人，必须亲自抓、负总责，把安全与生产放到同等重要的位置。同时，要强化企业法定代表人负责制。企业是安全生产的责任主体，企业法定代表人要切实履行企业安全生产第一责任人的职责，要把安全生产的责任落实到每个环节、每个岗位、每个人。各地区、各行业都要建立安全生产的考核制度和考核指标体系，把安全指标作为考核领导干部的一项重要内容。

(2) 实行有利于安全生产的经济政策。高度重视运用经济政策和经济调控手段，建立健全安全生产激励约束机制。要认真落实企业安全费用提取、伤亡事故经济赔偿和安全生产风险抵押金三项政策。适度提高煤炭资源、环保、安全、科技和劳动保险成本。要抓紧研究制定与回采率挂钩的储量计征资源税费政策，推进工伤保险和意外伤害保险改革。保护矿产资源，促进安全生产，维护职工合法权益。

(3) 加快煤炭等行业改革重组步伐。煤炭工业结构不合理，产业集中度低，企业规模小，生产过于分散，是煤炭安全事故频发的一个重要原因。要进一步深化改革，打破地域、行业和所有制界限，推进煤炭行业重组，加快大型煤炭基地建设和大型煤炭企业发展。鼓励大型煤炭企业兼并改造中小煤矿，促进中小型煤矿重组联合改造，优化煤炭工业结构，改善我国煤炭工业的安全生产状况。

(4) 加大安全生产投入。去年，国家加大了重点煤矿安全生产投入，今年将继续增加用于国有煤矿安全技术改造的资金，拟安排国债投资 30 亿元。同时，对资金的投向和使用作适当调整：除继续用于特殊困难的国有重点煤矿“一通三防”为主的安全改造外，重点支持瓦斯综合治理和利用的科技攻关试点工程。地方也要加大这方面的投入。企业是安全投入的主体，煤炭企业要抓住经济效益较好的有利时机，增加安全投入，加快安全技术改造。从今年起，力争再用两年时间，解决国有煤矿的安全设施保障问题。要加快推进安全生产科技进步，针对重点行业和领域的共性、关键性安全生产技术难题，组织开展安全生产科研攻关，提高安全生产技术水平和安全装备水平。及时淘汰危及安全生产的落后技术、工艺和设备。

(5) 深入开展重点行业安全生产专项整治。各个重点行业都要针对关键问题和薄弱环节，继续做好安全生产专项整治工作。煤矿安全是当前安全生产工作的重中之重。要继续打好煤矿瓦斯治理、整顿关闭不具备安全条件和非法煤矿两个攻坚战。从今年起，争取用两年左右的时间，使煤矿重特大瓦斯爆炸事故有较大幅度下降，用三年左右时间完成小煤矿的整顿工作。同时，要切实抓好非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、道路和水上交通、建筑施工、消防安全等行业和领域的安全整治工作。专项整治工作要一抓到底，彻底解决问题。

(6) 强化企业安全生产管理。要全面加强企业管理，包括生产管理和安全管理，打牢企业管理的基础，尽快改变目前普遍存在的生产管理薄弱的状况。加强企业安全生产基础工作，建立严密、完整、有序的安全管理体系和规章制度。完善安全生产技术规范和质量工作标准，使安全生产工作经常化、规范化、标准化。严格执行各项规章制度，杜绝违章指挥、违章作业和违反劳动纪律现象。煤矿企业要严格执行领导干部跟班作业制度，实行带班指挥，及时发现和消除事故隐患。要大力培育企业安全文化，增强职工安全意识，充分发挥工会和职工在安全生产方面的监督作用。

(7) 加强安全技术人才培养和职工安全技能培训。煤矿等企业从业人员安全意识不强，安全技术人员短缺，是安全生产中的一个突出问题。要抓紧研究有效的政策措施，鼓励发展地矿类高等教育和职业教育，加快培养地矿类专业技术人才。加强职工安全技能培训，依法实行强制性全员安全培训制度，规范煤矿等高危行业招工和劳动管理，主要工种必须持证上岗，新招工人必须先经过安全技术培训，达到应知应会的要求后才能上岗。企业负责人要依法取得任职资格证书，严格执行任前培训制度，达不到要求的现职人员要立即调整、离职培训。

(8) 加大安全生产监管力度。完善国家监察、地方监管、企业负责的安全工作体制，进一步理顺综合监管与行业监管、国家监察与地方监管、政府监管与企业管理等方面的关系，明确各自的职责。要搞好重点监察、专项监察和定期监察，真正做到重心下移，关口前移。要强化事故责任追究制度，对已经发生的重大安全事故，要查清事故原因，严肃追究有关人员的责任。

(9) 加强安全生产法制建设。做好安全生产工作，根本靠法制。要抓紧修改完善有关安全生产的法律法规。地方有关安全立法工作要加快进度。要加强安全执法工作，提高执法能力和水平，彻底改变有法不依、执法不严、违法不究的状况，维护法律法规的权威性和严肃性，对违反安全生产法律法规、酿成重特大事故的，要依法严惩，以儆效尤。

(10) 进一步创造安全生产的良好环境。要继续搞好宏观调控，严格控制固定资产投资规模和高耗能产业过快增长，抑制不合理的需求，努力促进供求基本平衡。要加快经济结构调整和经济增长方式转变，加快建设节约型社会，形成有利于节约资源的生产模式、消费模式。优化能源结构，大力发展低耗能、环保型产业项目，推广节能降耗新技术、新工艺和新设备，坚决淘汰严重耗费资源和污染环境的落后生产能力。通过改善经济运行环境，减轻安全生产压力。

3. 高度重视和切实加强对安全生产工作的领导

第一，提高认识，加强领导。各级党委和政府要把安全生产工作纳入重要议事日程，定期分析安全生产形势，认真研究安全生产工作。目前各地正在制定“十一五”发展规

划，一定要把安全生产作为规划的重要内容，明确奋斗目标、主要任务和政策措施，促进安全生产与经济建设协调发展。

第二，密切配合，形成合力。安全生产涉及面广，工作复杂，需要各部门、各方面通力合作。各级安全生产委员会及其办公室要充分发挥综合协调作用。安全生产综合监管及其他负有安全生产监督管理职责的部门，要切实履行安全监管职责。发展改革、财政、工商管理、公检法、纪检监察等部门，要各司其职，积极参与和支持安全生产工作。各级工会、共青团、妇联等组织要发挥各自优势，开展各种形式的群众性安全生产活动。

第三，转变作风，狠抓落实。“天下之事，不难于立法，而难于法之必行；不难于听言，而难于言之必效。”也就是说，抓落实、见实效至关重要。中央关于加强安全生产已作出了一系列部署，国家制定了不少法律法规和政策措施，许多要求已是三令五申，安全事故仍然频发，关键是已确定的政策措施没有落实到位。必须严肃法纪，做到政令畅通，令行禁止。中央作出的决定，绝不允许打折扣。对纠正国家机关工作人员和国有企业负责人“投资入股煤矿”问题，对整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿等，都要件件落实。监察部、国家安监总局要加强督促检查，对拖延不办甚至拒不执行的要依照法纪严肃处理，绝不姑息。

第四，搞好宣传，加强引导。要充分发挥新闻媒体的作用，坚持正确的舆论导向，大力宣传安全生产的方针政策 and 法律法规，推广先进典型和经验；对忽视安全生产、导致重特大安全事故的典型事件，要予以曝光。广泛开展安全科普教育活动，加强安全文化建设，强化全民安全意识，营造“关爱生命、关注安全”的良好舆论氛围。

做好安全生产工作，任务艰巨，责任重大。我们要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，牢固树立和落实科学发展观，在以胡锦涛同志为总书记的党中央领导下，以更大的决心，更扎实的工作，促进安全生产形势进一步好转，为保障人民群众的切身利益，顺利推进社会主义现代化事业而不懈奋斗。

二、安全生产方针

（一）安全生产方针的提出

《中华人民共和国安全生产法》第三条明确规定：“安全生产管理，坚持安全第一，预防为主”的方针”。《建筑法》第三十六条明确规定：建设工程安全生产管理必须坚持安全第一，预防为主”的方针”，以法律形式确立的这个方针，是整个安全生产活动的指导原则。

在建国初期，国家建立了新型劳动力制度，明确提出了劳动保护政策，但由于受各种因素影响，重生产轻安全的观念在私营和国营企业都较普遍，工伤事故较为严重，在这种情况下，1952年毛泽东主席在劳动部的工作报告中批示“在实施生产节约的同时，必须注意职工的安全、健康和必不可少的福利事业，如果只注意到前一方面，忘记或稍加忽视后一方面，那是错误的”。1952年8月在北京召开了第二次全国劳动保护工作会议，经过认真讨论，提出了劳动保护工作必须贯彻“安全生产”的方针，明确提出了“安全为了生产，生产必须安全”和“管生产必须管安全”的安全生产的管理条例。这是安全生产方针最初的产生背景。

（二）安全生产方针的发展

随着我国经济建设的发展，特别是进入改革开放时期，劳动保护工作进入了一个新阶

段，在 1987 年，全国劳动安全监察工作会议上，经过认真讨论，决定把“安全第一，预防为主”作为我国劳动保护的基本方针。

安全生产方针正确地反映了安全与生产的辩证关系，也关系到安全与效益的辩证关系。安全生产是企业提高经济效益，增加产值的必要条件和重要保证，增加对安全的投入，实际也是对生产的直接投入，因为安全与生产相辅相成，“生产必须安全，安全促进生产”这是对安全与生产辩证关系准确的概括，各级管理人员只有正确处理好安全与生产的关系，才能真正贯彻好安全生产方针。

（三）安全生产方针的内容

1. 体现了国家对人民的生命和财产的高度关注

“人民的利益高于一切”，是党的宗旨，是“三个代表”精神的重要体现，坚决贯彻安全生产方针，就是关心人民群众的安全与健康，把国家对人民群众利益的关怀体现到具体工作中。

2. 预防为主是安全生产的前提

事故一旦发生，其后果就无法挽回，防患于未然，把预防措施落实到实处，从思想上给予重视，从物质上给予有力保障，在组织机构、安全责任、安全教育、提高防范、监督管理以及劳动保护、施工现场、环境卫生各方面都对事故预防措施予以充分重视，是贯彻安全生产方针的重要内容，各级管理人员应当充分认识到做好安全生产工作，也是建立企业精神文明与物质文明的重要步骤，是企业素质和形象外在体现，与企业的命运息息相关，是企业能够长期稳定健康发展的重要保证。

三、安全生产“十一五”规划摘要

（一）安全生产现状与问题

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，是贯彻落实科学发展观的必然要求。党中央、国务院始终高度重视安全生产工作。党的十六届五中全会明确提出要坚持节约发展、清洁发展、安全发展，把安全发展作为重要理念纳入我国社会主义现代化建设的总体战略。国务院把加强安全生产工作作为促进经济社会协调发展的重要工作来抓，多次召开常务会议研究部署安全生产工作，并制定了一系列强有力的政策措施。国家先后公布实施《中华人民共和国安全生产法》等一系列安全生产法律法规；改革和完善国家安全生产监管督察体制；在重点行业和领域集中开展一系列专项治理；增加安全生产投入，制定和实施有利于安全生产的经济政策；加大安全生产监督、监察执法力度，严肃查处事故。经过各方面的共同努力，近年来，全国安全生产状况总体稳定，从 2002 年开始各类生产安全事故死亡人数呈逐年下降趋势，2005 年比 2002 年减少 1.23 万人，但形势依然严峻。

1. 存在的主要问题

我国安全生产主要存在以下突出问题：一是事故总量大。近 10 年平均每年发生各类事故 70 多万起，死亡 12 万多人，伤残 70 多万人。在各类事故中，道路交通事故平均每年发生 50 多万起，死亡 9 万多人，约占各类事故总起数和死亡人数的 71%、76%；工矿商贸企业事故平均每年发生 1.6 万多起，死亡 1.6 万多人，约占各类事故死亡人数的 13%。二是特大事故多。2001 年至 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人特大事故587起,平均每年发生117起。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%;特大事故中,道路交通、煤矿事故平均每年发生42起,各占36%。三是职业危害严重。据有关部门统计,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。四是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人以上的重特大事故已大幅度减少。而我国近年来重特大事故起数和死亡人数,以及职业病发病人数和死亡人数,仍是比较突出的国家之一。特别是煤矿、道路交通领域安全生产状况与发达国家相比差距较大。五是生产安全事故引发的生态环境问题突出。近年来,生产安全事故导致的环境污染和生态破坏事故日益增多。2001年至2005年发生的突发环境事故中,由生产安全事故引发的占总数50%以上。

2. 主要原因

造成安全生产形势严峻的原因主要有以下几个方面:

一是一些地方政府和企业不能正确处理安全生产与经济发展的关系。对安全生产缺乏足够认识,存在重经济、轻安全的倾向,忽视安全发展,安全生产未能纳入地方经济社会发展规划和企业总体发展战略。“安全第一、预防为主、综合治理”的方针没有落到实处,在一些企业安全生产还没有成为自觉行动。

二是安全生产基础总体比较薄弱。经济快速增长的同时,传统的粗放型经济增长方式尚未根本转变。企业安全投入不足,安全生产欠账严重,尤其是一些老工业企业和中小企业,生产工艺技术落后,设备老化陈旧,安全生产管理水平低。重大危险源数量大、分布广,没有建立起完善的监控管理体系。有些对人民群众生命财产安全构成严重威胁的重大事故隐患尚未得到有效治理。

三是安全生产责任落实不到位。一些企业安全生产主体责任不落实,企业安全制度、安全培训、安全投入等方面与法律法规要求差距较大,安全生产管理混乱,甚至有些企业不顾职工生命安全,违法违规生产。有的地方领导干部特别是县乡两级领导干部安全生产意识不强,在安全生产上投入的精力不够,有的甚至存在失职渎职、徇私舞弊、纵容和庇护非法生产行为。

四是安全生产监管还存在许多薄弱环节。部分地方和部门安全监管监察措施不到位,执法不严格,安全生产监管监察缺乏权威性和有效性,对安全生产违法行为查处不力。部分行业安全生产管理弱化,一些专业监管部门存在组织不健全、监管手段落后等问题。部分地区安全生产监管机构、执法队伍建设缓慢,尤其是基层安全监管力量薄弱,少数市县尚未设立安全生产监管机构。一些部门联合执法机制不完善,未能形成合力。

五是安全生产支撑体系不健全。安全生产法律法规有待进一步完善,技术标准制修订工作滞后;信息化水平低,尚未建立全国统一的安全生产信息网络系统;科技支撑力量薄弱,基础设施落后,科研投入不足,成果转化率低;宣传教育培训工作相对滞后,培训方式和手段落后;应急救援体系不健全,救援装备落后,应急管理意识淡薄,应对重特大事故的能力较差。

3. 形势与挑战

一是粗放型经济增长方式与安全生产的矛盾依然突出。经济快速增长的同时,粗放型