



ISBN 978-7-5014-4884-5



9 787501 448845 >

责任编辑 / 刘一民

封面设计 /  嘉华文化

定价：55.00元

公共安全管理

王占军 刘海霞 主编

群众出版社

·北京·

图书在版编目 (CIP) 数据

公共安全管理 / 王占军, 刘海霞主编. —北京: 群众出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5014 - 4884 - 5

I. ①公… II. ①王… ②刘… III. ①公共安全—安全管理 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 101472 号

公共安全管理

王占军 刘海霞 主编

出版发行: 群众出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2011 年 7 月第 1 版

印 次: 2011 年 7 月第 1 次

印 张: 19.75

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

字 数: 385 千字

印 数: 1 ~ 1500 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 5014 - 4884 - 5

定 价: 55.00 元

网 址: www.qzpbs.com

电子邮箱: qzpbs@163.com

营销中心电话: (010) 83903254

读者服务部电话 (门市): (010) 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): (010) 83903253

公安综合分社电话: (010) 83901870

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换

版权所有 侵权必究

目 录

第一章 公共安全管理概述	(1)
第一节 公共安全管理的含义和范畴	(1)
第二节 公共安全管理的法律依据和组织机构	(4)
第三节 公共安全管理的基本原则	(6)
第四节 公共安全管理的基本方法	(8)
第二章 公共安全理论	(12)
第一节 安全管理原理	(12)
第二节 事故致因理论	(19)
第三节 事故预防管理理论	(23)
第四节 安全管理方法论	(24)
第三章 公共安全管理手段	(28)
第一节 公共安全管理手段概述	(28)
第二节 公安行政审批	(31)
第三节 治安检查	(34)
第四节 安全防范技术	(39)
第四章 管制器具管理	(53)
第一节 枪支弹药管理	(53)
第二节 管制刀具管理	(80)
第三节 弩的管理	(86)
第五章 民用爆炸物品管理	(89)
第一节 爆炸基础知识	(89)
第二节 民用爆炸物品的安全管理	(101)
第三节 常见爆炸装置及处置	(124)
第四节 烟花爆竹的安全管理	(133)

第一章 公共安全管理概述

公共安全问题是事关国家安定和人民群众生命财产安全的重大问题。当前,我国处于社会转型期的客观现实更决定了影响公共安全和社会稳定的各种问题和隐患大量存在,公共安全管理任务日益繁重,公共安全管理目标同管理现状之间的矛盾更加突出。公安机关作为社会治安的主管部门,应当充分认识公共安全管理的重要性,强化安全意识、树立安全管理理念,依法加强社会治安管理,尽可能消除各种不安全因素,预防、控制、严厉打击危害公共安全的违法犯罪行为,预防安全事故和灾害事故的发生,使社会达到最佳的安全状态,保障公共安全和社会治安稳定,为社会主义现代化建设创造良好的社会环境。

第一节 公共安全管理的含义和范畴

一、公共安全管理的含义

公共安全是社会团体和个体从事正常生产、生活和工作的必要秩序状态,是不特定多数人生命财产维持安全的状态,是人类的基本社会要求。美国行为学家马斯洛在1943年发表的《激励和人》的论著中指出,人类最基本的需求是维持人自身生存和延续的生理需要、安全(健康)保障的需要,其次才是社交活动、尊严地位、自我实现的需要。按照马斯洛的需求层次理论,人必须首先解决自己的衣、食、住、行问题,即生理需求,同时还必须创建保障人进行一切活动的安全条件和卫生环境,包括生理活动在内的安全需求。两者相依并存,互为条件,不能分离。这就是安全第一公理。当然,从广义角度看,公共安全也包括特定个体的生命财产安全。它是一个综合性的整体概念,包括自然安全,经济安全、社会安全等众多领域。

公共安全是经济和社会发展中的一个重大问题,尤其在当前经济、社会大发展与社会转型并存时期,公共安全的影响因素众多,稍有不慎,就可能对社会发展和人们生命财产安全造成致命影响。据2006年的一份统计,我国平均每年发生各类事故近100万起,发生一次死亡3~9人的事故2500多起,平均每天7起;发生一次死亡10人以上的特大事故120多起,平均每周2.5起;发生一次死亡30人以上的特别重大事故10多起,平均每月1.2起;每年都发生1起一次死亡100人以上的事故。

机场、航道、灯塔、标志或者进行其他破坏活动，足以使火车、汽车、电车、船只、航空器发生倾覆、毁坏危险，尚未造成严重后果的，处3年以上10年以下有期徒刑。

再如，根据《治安管理处罚法》的规定：违反国家规定，制造、买卖、储存、运输、邮寄、携带、使用、提供、处置爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质的，处10日以上15日以下拘留；情节较轻的，处5日以上10日以下拘留。爆炸性、毒害性、放射性、腐蚀性物质或者传染病病原体等危险物质被盗、被抢或者丢失，未按规定报告的，处5日以下拘留；故意隐瞒不报的，处5日以上10日以下拘留。非法携带枪支、弹药或者弩、匕首等国家规定的管制器具的，处5日以下拘留，可以并处500元以下罚款；情节较轻的，处警告或者200元以下罚款。非法携带枪支、弹药或者弩、匕首等国家规定的管制器具进入公共场所或者公共交通工具的，处5日以上10日以下拘留，可以并处500元以下罚款。

第二章 公共安全理论

公共安全理论是一个具体领域的管理理论，是从公共安全管理活动中概括出来的有关安全管理活动的规律、原理、原则和方法的总称，是对公共安全管理活动一般规律的认识，是指导公共安全管理活动的理论依据。从事公共安全管理的人员，应该重视公共安全理论的学习，不断提高自身的安全素养，善于运用公共安全理论解决管理中存在的实际问题。

第一节 安全管理原理

一、安全管理理论的产生与发展

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，也产生了威胁人类安全与健康的问题。

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，对工人进行安全教育。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，呈现了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，加强企业生产安全管理的制度化建设，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。

20 世纪末，随着现代制造业和航空航天技术的飞跃发展，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”的安全健康管理理念逐渐被企业管理者所接受，以职业安全健康管理体系为

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、模式以及相应的标准、规范更成熟。

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，研究并推行了职业安全健康管理体系。进入21世纪以来，我国提出了系统化企业安全生产风险管理的理论雏形，该理论认为，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以及应急管理，该理论将现代风险管理完全融入了安全生产管理之中。

二、安全管理原理

安全管理原理主要包括系统原理、人本原理、预防原理和强制原理。

（一）系统原理

系统原理是运用系统论的基本思想和方法指导管理实践活动，解决和处理管理的实际问题。系统原理是安全管理中重要的指导思想。

1. 系统的概念和分类

系统是由两个或两个以上相互作用、相互依赖的要素组合而成的，具有特定功能，并处于一定环境中的有机整体。系统是一个相对的概念，许多系统可以组成一个大系统，一个系统又可以有许多子系统。要素是系统的基本组成，它决定着系统的联系、结构、功能等性质和状态，从而决定着系统的本质。

系统按组成要素的自然属性分类，可分为自然系统和人工系统。自然系统是由自然界本来存在的物质形成的，如海洋系统、地下矿藏等；人工系统是经过人类的劳动创造出来的，为达到人类各自目的而建立的，如法律系统、卫生系统、护理系统等。

系统如果按照与环境的关系分类，可分为封闭系统和开放系统。封闭系统又称孤立系统，指与外界没有联系或联系较少的系统；开放系统是与环境保持密切的物质能量信息交换的系统，具有输出某种产物的功能，这种输出必须以从环境中输入为基础，经过处理之后才能得到，再加上反馈的调节便构成了一个完整的开放系统。

2. 系统的特征

一是整体性。系统的整体性表现为，系统是由两个或两个以上相互区别的要素，按照一定的方式和目的，有秩序地排列而成的，其功效大于各要素的功效之和。例如，管理过程是由计划、组织、人员管理、指导和领导、控制五项职能相互联系、相互作用构成的有机体，而不是这些职能的简单叠加。

二是相关性。系统的相关性是指，系统中各要素组成都是相互联系、相互作用的。

如医院作为一个系统，其护理子系统与医院的医疗、检验、后勤等其他的子系统之间有着密切的关系，存在着相互制约又相互依存的关系。

三是层次性。复杂的系统是有层次的。对某一系统来说，它既是由一些子系统组合而成，同时又要作为一个子系统去参与更大的系统的组成。例如，护理系统可以划分为护理子系统，供高质量的护理服务；支持子系统，为护理服务提供各种有效的支持；扩展子系统，通过开展科研、教学、培训，发展专业内涵，提高护理质量。上述各护理子系统之间也是相互联系、相互制约的，而护理系统又是医院系统的一子系统。

四是动态平衡性。系统是不断运动、发展、变化的，以维持动态平衡，并通过反馈保持动态平衡。

五是目的性。系统活动最终趋向于有序和稳定，这是因为有序方向正是系统的目标。任何一个系统都有明确的总目标，子系统为完成大系统的总目标而协调工作，而系统还有自己的分目标。

六是环境适应性。所有的开放系统，总是在一定的环境中存在和发展，系统及其内各子系统，与环境之间不断地进行物质、能量、信息的沟通。当环境发生变化时，系统、子系统的结构和功能也会随之改变，以便适应环境，继续存在和发展下去。

3. 运用系统原理的原则

一是动态相关性原则。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。

二是整分合原则。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。

三是反馈原则。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。

四是封闭原则。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。

(二) 人本原理

人本原理，是指组织的各项管理活动都应以调动和激发人的积极性、主动性和创造性为根本而追求人的全面发展的一项管理原理。

人本原理特别强调人在管理中的主体地位，它不是把人看成是脱离其他管理对象的要素而孤立存在的人，而是强调在作为管理对象的整体系统中，人是其他构成要素的主宰，财、物、时间、信息等只有在为人所掌握、为人所利用时，才有管理的价值。具体地说，管理的核心和动力都来自于人的作用。

管理活动的目标、组织任务的制定和完成主要取决于人的作用，取决于人的积极性、主动性和创造性的调动和发挥。没有人在组织中起作用，组织将不成为组织，各种资本物质也会因没有人去组织和使用而成为一堆无用之物。因此，管理主要是人的管理和对人的管理。管理活动必须以人以及人的积极性、主动性和创造性为核心来展开，管理工作的中心任务就在于调动人的积极性、发挥人的主动性、激发人的创造性。因此，人本原理讲求和解决的核心问题是积极性问题。

1. 延伸出的原则

依据新人本原理的内容，可以延伸出如下几条管理原则：

一是激励原则。激励—保健因素理论是美国的行为科学家弗雷德里克·赫茨伯格提出来的，又称双因素理论。这是激励原则的理论根源。它告诉我们，满足人类各种需求产生的效果通常是不一样的。物质需求的满足是必要的，没有它会导致不满，但是仅仅满足物质需求又是远远不够的，即使获得满足，它的作用也是很有限的，不能持久。要调动人的积极性，不仅要注意物质利益和工作条件等外部因素，更重要的是要从精神上给予鼓励，使员工从内心情感上真正得到满足。

二是行为原则。现代管理心理学强调，需要与动机是决定人的行为之基础，人类的行为规律是需要决定动机，动机产生行为，行为指向目标，目标完成需要得到满足，于是又产生新的需要、动机、行为，以实现新的目标。掌握了这一规律，管理者就应该对自己的下属行为进行行之有效的科学管理，最大限度地发掘员工的潜能。

三是能级原则。所谓能级原则，是指根据人的能力大小，赋予相应的权力和责任，使组织的每一个人都各司其职，以此来保持和发挥组织的整体效用。一个组织应该有不同层次的能级，只有这样才能构成一个相互配合、有效的系统整体。能级原则也是实现资源优化配置的重要原则。

四是动力原则。没有动力，事物不会运动，组织不会向前发展。在组织中，只有强大的动力，才能使管理系统得以持续、有效地运行。现代管理学理论总结了三个方面的动力来源：物质动力、精神动力、信息动力。物质动力指管理系统中员工获得的经济利益以及组织内部的分配机制和激励机制；精神动力包括革命的理想、事业的追求、高尚的情操、理论或学术研究、科技或目标成果的实现等，特别是人生观、道德观的动力作用，能够影响人的终生；为员工提供大量的信息，通过信息资料的收集、分析与整理，得出科学成果，创造社会效益，使人产生成就感，这就是信息动力的体现。

五是纪律原则。没有规矩无以成方圆。作为现代社会的组织，没有纪律也是不可能长期生存下去的。因此，组织内部从上到下都应该制定并遵守共同认可的行为规范，违反了纪律就应该得到相应的惩罚。

2. 人本原理的基本要求

第一，树立以人为本的观点。人本原理要求每个管理者都必须真正从思想上认

识到,要做好整个管理工作,就必须紧紧抓住做好人的工作这个根本,使组织的全体人员明确组织目标和自己的责任,以高涨的工作热情,主动地、积极地、有创造性地完成自己的任务。要反对和防止见物不见人、见钱不见人、靠权力不靠人等错误做法。

第二,认真地研究和认识人,积极地开发和培养人。要有效利用、充分挖掘人们的智能,发挥人在管理中的重要作用,各级管理者必须正确地认识人、实事求是地研究人。要学习和研究行为科学、管理心理学、人才管理学、领导科学等科学理论。研究人的主观能动性的机制、激发、持续和控制,以科学理论为指导,做好人的工作。要把人的潜在智能充分发挥出来,还必须加强对人的教育和培养。教育就是培养人的社会活动,通过教育和培养,使受教育者提高自身素质,得到全面发展,成为各级各类合格人才。

第三,充分调动人的积极性,发挥人的能动性。管理系统中的人,都蕴藏着无可估量的潜在能量,并具有生气勃勃的创造力,这是推动管理活动的基本力量。对人的管理,最终目的是最大限度地发挥其积极性、主动性和创造性。因此,充分调动人的积极性、发挥人的能动性,是做好整个管理工作的根本。

(三) 预防原理

1. 预防原理的含义

预防原理,是指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降到最低的管理理论。

预防,其本质是在有可能发生意外人身伤害或健康损害的场所,采取事前的措施,防止伤害的发生。预防与善后是安全管理的两种工作方法。善后是针对事故发生以后所采取的措施和进行的处理工作,在这种情况下,无论处理工作如何完善,事故造成的伤害和损失已经发生,这种完善也只能是相对的。显然,预防的工作方法是主动的、积极的,是安全管理应该采取的主要方法。

安全管理以预防为主,其基本出发点源自生产过程中的事故是能够预防的观点。除了自然灾害以外,凡是由于人类自身的活动而造成的危害,总有其产生的因果关系。探索事故的原因,采取有效的对策,原则上讲就能够预防事故的发生。

实际上,要预防全部事故的发生是十分困难的。因此,为防万一,采取充分的善后处理对策也是必要的。安全管理应该坚持“预防为主,善后为辅”的科学管理方法。

2. 运用预防原理的原则

(1) 偶然损失原则

事故所产生的后果(人员伤亡、健康损害、物质损失等)以及后果的大小,都是随机的,是难以预测的。反复发生的同类事故,并不一定产生相同的后果,这就是事故损失的偶然性。

关于人身事故,美国学者海因里希的调查表明:对于跌倒这样的事故,如果反复

发生,则存在这样的后果:在330次跌倒中,无伤害300次,轻伤29次,重伤1次。这就是著名的海因里希法则,或者称为1:29:300法则。日本学者青岛贤司的调查表明,伤亡事故与无伤亡事故的比例:重型机械和材料工业为1:8;轻工业为1:32。上述比率均是调查统计的结果。实际上,这些比率随事故种类、工作环境和调查方法等的不同而不同。它们的重要意义在于,指出事故与伤害后果之间存在着偶然性的概率原则。以爆炸事故为例,爆炸时伤亡人数、伤亡部位与程度以及爆炸后有无并发火灾等都是由偶然性决定,无法预测。

也有的事故虽然发生了但并没有造成任何损失,这种事故被称为险肇事故(near-accident)。但若再次发生完全类似的事故,会造成多大的损失,只能由偶然性决定而无法预测。根据事故损失的偶然性,可得到安全管理上的偶然损失原则:无论事故是否造成了损失,为了防止事故损失的发生,唯一的办法是防止事故再次发生。这个原则强调,在安全管理实践中,一定要重视各类事故,包括险肇事故,只有连险肇事故都控制住,才能真正防止事故损失的发生。

(2) 因果关系原则

因果,即原因和结果。因果关系就是事物之间存在着一事物是另一事物发生的原因这种关系。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,这就是因果关系原则。

事故是许多因素互为因果连续发生的最终结果。一个因素是前一因素的结果,而又是后一因素的原因,环环相扣,导致事故的发生。事故的因果关系决定了事故发生的必然性,即事故因素及其因果关系的存在决定了事故或迟或早必然要发生。掌握事故的因果关系,砍断事故因素的环链,就消除了事故发生的必然性,就可能防止事故的发生,因为事故的必然性中包含着规律性。必然性来自于因果关系,深入调查、了解事故因素的因果关系,就可以发现事故发生的客观规律,从而为防止事故发生提供依据。应用整理统计方法,收集尽可能多的事故案例进行统计分析,就可以从总体上找出带有规律性的问题,为宏观安全决策奠定基础,为改进安全工作指明方向,从而做到“预防为主”,实现安全生产。

(3) 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以下四个方面:技术的原因,包括作业环境不良、物料堆放杂乱、作业空间狭小和设备、工具有缺陷并缺乏保养以及防护与报警装置的配备、维护存在技术缺陷;教育的原因,包括缺乏安全生产的知识和经验以及作业技术、技能不熟练等;身体和态度的原因,包括生理状态或健康状态不佳和怠慢、反抗、不满等情绪以及消极或亢奋的工作态度等;管理的原因,包括企业主要领导人及安全不重视、人事配备不完善、操作规程不合适、安全规程缺乏或执行不力等。针对这些“原因”,可以采取三种防止对策,即工程技术(engineering)

neering) 对策、教育 (education) 对策和法制 (enforcement) 对策。这三种对策就是所谓的 3E 原则。

技术对策是运用工程技术手段消除生产设施、设备的不安全因素, 改善作业环境条件, 完善防护与报警装置, 实现生产条件的安全和卫生。

教育对策是提供各种层次的、各种形式和内容的教育与训练, 使职工牢固树立“安全第一”的思想, 掌握安全生产所必需的知识和技能。

法制对策是利用法律、规程、标准以及规章制度等必要的强制性手段约束人们的行为, 从而达到消除不重视安全、违章作业等现象的目的。

在应用 3E 原则时, 应该针对人的不安全行为和物的不安全状态的四种原因, 综合地、灵活地运用这三种对策, 不要片面强调其中某一个对策。具体改进的顺序是: 首先是工程技术措施, 然后是教育训练, 最后才是法制。

(4) 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, 就可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。

所谓本质上实现安全化 (本质安全化) 指的是: 设备、设施或技术工艺含有内在的能够从根本上防止发生事故的功能, 具体地讲, 包含两个方面的内容: 失误—安全 (fool-proof) 功能, 指操作者即使操纵失误也不会发生事故和伤害, 或者说设备、设施具有自动防止人的不安全行为的功能; 故障—安全 (fail-safe) 功能, 指设备、设施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。

本质安全化是安全管理预防原理的根本体现, 也是安全管理的最高境界, 实际上目前还很难做到, 但是, 我们应该坚持这一原则。本质安全化的含义也不仅局限于设备、设施的本质安全化, 而应扩展到诸如新建工程项目、交通运输和新技术、新工艺、新材料的应用, 甚至包括人们的日常生活等各个领域。

(四) 强制原理

强制原理是指采取强制管理的手段控制人的意愿和行动, 使个人的活动、行为等受到安全管理要求的约束, 从而实现有效安全管理的管理理论。

安全管理更需要具有强制性, 这是基于以下三个原因:

一是事故损失的偶然性。企业不重视安全工作, 存在人的不安全行为或物的不安全状态时, 由于事故的发生及其造成的损失具有偶然性, 并不一定马上会产生灾害性的后果, 这样会使人觉得安全工作并不重要, 可有可无, 从而进一步忽视安全工作, 使得不安全行为和不安全状态继续存在, 直至发生事故, 但悔之已晚。

二是人的冒险心理。这里的“冒险”是指某些人为了获得某种利益而甘愿冒受伤害的风险。持有这种心理的人不恰当地估计了事故潜在的可能性, 心存侥幸, 在避免风险和获得利益之间作出了错误的选择。这里的“利益”包括: 省事、省时、省能、

图舒服、爱美、逞能逞强、提高金钱收益等。冒险心理往往会使人产生有意识的不安全行为。

三是事故损失的不可挽回性。这是安全管理需要强制性的根本原因。事故损失一旦发生，往往会造成永久性的损害，尤其是人的生命和健康，更是无法弥补。因此，在安全问题上，经验一般都是间接的，不能允许当事人通过犯错误来积累经验和提高认识。

安全强制性管理的实现，离不开严格合理的法律、法规、标准和各级规章制度，这些法规、制度构成了安全行为的规范。同时，还要有强有力的管理和监督体系，以保证被管理者始终按照行为规范进行活动，一旦其行为超出规范的约束，就要有严厉的惩处措施。

与强制管理相对的是民主管理。由于安全管理的特殊性，安全管理更倾向于强制性。另外，强制管理与唯长官意志的独裁管理是有本质上的区别的。虽然二者都是使该被管理者服从，但强制管理强调规范化、制度化、标准化，而独裁管理完全凭企业最高领导人的个人意志行事。大量实践表明，这种独裁式的管理方式是搞不好安全工作的。

第二节 事故致因理论

事故致因理论是用来阐明事故的成因、始末过程和事故后果，以便对事故现象的发生、发展进行明确的分析。事故致因理论是从最早的单因素理论发展到不断增多的复杂因素的系统理论。

一、事故致因理论的产生和发展

事故致因理论的发展经历了三个阶段：以事故频发倾向论和海因里希因果连锁论为代表的早期事故致因理论，以能量意外释放论为主要代表的第二次世界大战后的事故致因理论，现代的系统安全理论。

（一）事故频发倾向理论

1919年，英国学者格林伍德和伍兹把许多伤亡事故发生次数按照泊松分布、偏倚分布和非均等分布进行了统计分析，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次数服从泊松分布；一些工人由于存在精神或心理方面的毛病，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，符合这种统计分布的主要是少数有精神或心理缺陷的工人，服从偏倚分布；当工厂中存在许多特别容易发生事故的工人时，发生不同次数事故的人数服从非均等分布。

1939年，在格林伍德和伍兹的研究基础上，法默和查姆勃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，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。

尽管事故频发倾向论把工业事故的原因归因于少数事故频发倾向者的观点是错误的，然而，从职业适合性的角度来看，关于事故频发倾向的认识也有一定可取之处。

（二）海因里希因果连锁理论

1931年，美国安全工程师海因里希在《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五个因素：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来形象地描述这种事故因果连锁关系。在多米诺骨牌系列中，一颗骨牌被碰倒了，则将发生连锁反应，其余的几颗骨牌相继被碰倒。如果移去中间的一颗骨牌，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，消除机械的或物的不安全状态，中断事故连锁的进程而避免事故的发生。

事故因果连锁中一个最重要的因素是管理。大多数企业，由于各种原因，完全依靠工程技术上的改进来预防事故是不现实的，需要完善的安全管理工作才能防止事故的发生。如果管理上出现缺欠，就会导致事故基本原因的出现。

（三）能量意外释放理论

1961年，吉布森提出：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，在吉布森的研究基础上，哈登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伤害造成人员伤亡事故取决于能量大小、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年代到60年代，美国研制洲际导弹的过程中，系统安全理论应运而

顺利进行这一根本目的服务的。各种公共安全管理手段通过将人们的行为引导和约束在公共安全管理法律规范所确定的法律秩序内，以保证社会治安秩序的协调、稳定。公共安全管理手段的同一目的性，决定了必须紧紧围绕公共安全管理的根本目的，不断完善和改进各项公共安全管理措施和方法，以适应社会公共安全形势发展变化的需要。

四是预防性。公共安全管理手段的立足点和侧重点在于预防，其主要目的是预防违法犯罪、治安事故等的发生。公共安全管理手段的这一特点是由公共安全管理的基本任务决定的。公共安全管理的基本任务是通过采用公开的行政管理手段，辅之以秘密手段，实行社会面的控制，堵塞犯罪渠道和防范漏洞来同各种违法犯罪以及事故、事件作斗争。立足于预防是公共安全管理手段的重要特征。

五是多样性。公共安全管理范围的广泛性和管理对象的复杂性，决定了公共安全管理手段的多样性。公共安全管理手段，既有行政法律的手段，又有教育改造的公安专业的手段；既有公开的手段，也有秘密的手段；既有经济的手段，又有技术的手段；既有单一的手段，又有综合的手段。公共安全管理主体要实现对社会治安的宏观管理和微观控制，就应该充分合理地交替、变换运行多种多样的公共安全管理手段。

六是互补性。各种公共安全管理手段相互辅助、相互联系，形成一个整体。各种公共安全管理手段，由于其作用范围和效用的不同，都存在一定的局限性，有赖于其他手段加以补充，共同实现公共安全管理的目的。公共安全管理手段的互补性，反映了不同的公共安全管理手段既相对独立又相互依赖的关系。

三、公共安全管理手段的实施要求

公安机关及公安民警在实施公共安全管理权力和手段时，要遵循以下原则：

依法。公共安全管理权力和手段是由法律规定的。公安机关和公安民警是依法设置的国家治安行政力量，担负组织、管理社会治安的职能，必须依法行使公共安全管理权力和手段。首先，要在权限（职权）范围内行使，不能越权；其次，适用对象要依法，即对什么管理客体、在什么条件下、可以适用哪些公共安全管理权力和手段，以及依照什么程序适用等，必须按照法律规定，不能“张冠李戴”、滥用权力；最后，实施公共安全管理权力和手段时不能侵犯管理客体依法享有的权利，如果发生侵权行为，要立即纠正，及时采取措施弥补损失。只有依法行使公共安全管理权力和手段，才是有效力的。

适时。适时，就是要及时，要把握客观时机，要恰当其时。公共安全管理的根本任务是维护社会治安秩序，许多影响、妨碍、危害治安秩序的因素或问题一旦出现、发生、起作用、蔓延、发展、扩散，就会对社会、对公共利益造成危害或损失。因此，只有及时采取相应的措施、适用相应的手段，才能防患于未然或把危害限制在一定范

(八) 注意事项

治安检查应注意检查方式不得扰民，对有关单位、场所进行检查时应当不影响其正常的工作、经营、教学秩序。在对公民私人领域进行检查时，也应尽量不影响其正常的生活秩序。

四、关于拒绝检查的法律措施

目前，在警察检查权的立法中，既没有涉及检查能否强制进行的问题，也没有关于强制检查的禁止性规定。现行法律并未规定公民有协助公安机关治安检查的义务，民警持检查证件欲对公民住所进行检查时，家里明明有人，但房主不开门接受检查怎么办？检查本身并不具备强制执行力，警察的检查行为虽然影响相对一方当事人的权利义务，但是并不直接处理和改变相对一方当事人的法律地位，只是给相对一方当事人设定了程序上的义务或限制其权利，如果要处理和改变相对一方当事人的法律地位，还必须作用于其他警察行为，如警察行政处分、警察行政强制措施等。

当治安管理部门对公共场所或公共活动领域进行治安检查时，如果被检查方拒绝接受检查，公安民警有强制检查的权力，这种权力来源于有关公共场所、大型群体活动、特种行业、危险物品治安管理的相关法律、法规的规定。例如，《娱乐场所管理条例》第三十二条规定：“文化主管部门、公安部门和其他有关部门的工作人员依法履行监督检查职责时，有权进入娱乐场所。娱乐场所应当予以配合，不得拒绝、阻挠。文化主管部门、公安部门和其他有关部门的工作人员依法履行监督检查职责时，需要查阅闭路电视监控录像资料、从业人员名簿、营业日志等资料的，娱乐场所应当及时提供。”治安管理部门对这些场所进行治安检查时，被检查的场所和单位有协助检查的义务，拒绝检查就是不履行法律义务，治安管理部门有权强制其履行义务、接受治安检查。

在公共场所、公共活动中基本上不存在公民的住宅权问题，即便涉及公民的人身权和隐私权，但保护个人隐私的要求不如保护公共安全的要求迫切，个人隐私应当为公共安全、公共利益让位。因而，只要有充分的理由，警察在公共领域可以强制实施检查权。在制度设计中，如果遇到拒绝接受检查的情形，可以采用行政处罚等手段达到检查的目的，避免使用直接强制措施。

第四节 安全防范技术

安全防范有三种基本手段：人力防范（人防）、实体防范（物防）、技术防范（技防），这三种手段必须有效结合，才能取得好的防范效果；安全防范有三个基本要素：探测（预警）、延迟、反应，这三个要素必须相协调，才能建设一个好的安全防范系统