

安全监管学

翁翼飞 王幼莉 唐龙海 编著

SAFETY ADMINISTRATION



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

安全监管学

翁翼飞 王幼莉 唐龙海 编著



中国水利水电出版社
www.waterpub.com.cn

内 容 提 要

本书以“安全发展”为指导，从公共管理和规制经济的角度，论述了现代安全监管的基本理论、原则、方法，以及相关的公共政策和措施。全书按照“基础与框架——主体与责任——政策与实践”的脉络，共三篇十一章，主要内容包括安全生产与安全管理、安全监管学的创立与学科体系、市场失灵与政府安全监管、安全监管的战略规划与体系框架、政府安全监管、企业安全生产、行业协会安全服务、安全监管的经济性政策、安全监管的社会性政策、安全监管的法律性政策和安全监管的创新实践等。

本书理论联系实际，文字简练，通俗易懂，适合作为大专院校工程、管理、经济等专业的基础教材，也可作为培训机构对在职人员进行培训的教材和辅导书，还可作为各级政府特别是安全监管部门制定相关政策的参考材料。

图书在版编目（CIP）数据

安全监管学 / 翁翼飞, 王幼莉, 唐龙海编著. — 北京 : 中国水利水电出版社, 2012. 11
ISBN 978-7-5170-0367-0

I. ①安… II. ①翁… ②王… ③唐… III. ①安全监管 IV. ①X924

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第283027号

书 名	安全监管学
作 者	翁翼飞 王幼莉 唐龙海 编著
出版发行	中国水利水电出版社 (北京市海淀区玉渊潭南路1号D座 100038) 网址: www.waterpub.com.cn E-mail: sales@waterpub.com.cn 电话: (010) 68367658 (发行部)
经 售	北京科水图书销售中心(零售) 电话: (010) 88383994、63202643、68545874 全国各地新华书店和相关出版物销售网点
排 版	中国水利水电出版社微机排版中心
印 刷	北京瑞斯通印务发展有限公司
规 格	184mm×260mm 16开本 15.5印张 368千字
版 次	2012年11月第1版 2012年11月第1次印刷
印 数	0001—2000册
定 价	58.00元

凡购买我社图书，如有缺页、倒页、脱页的，本社发行部负责调换

版权所有·侵权必究

序

XU

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关国家改革发展稳定大局，是全面建设小康社会、提高我国社会管理水平的重要内容，是实施科学发展和可持续发展战略的重要组成部分。我国高度重视安全生产工作，各级政府提出和制定了一系列方针政策与重大措施，使我国安全生产和职业健康工作取得了很大进步，事故发生率逐年下降，安全生产形势持续好转。然而，我国目前还是发展中国家，经济总量较大但发展极不均衡且总体发展水平不高，市场经济体制还需要继续完善和发展，还处在安全生产事故多发期，特别是煤矿、非煤矿山、危险化学品、道路交通、建筑施工等高危行业事故频仍，一些行业的职业健康危害现象还很严重，安全生产形势依然严峻。因此，寻求破解安全瓶颈的途径和方法，构建安全生产长效机制，实现经济社会安全发展，促进我国实现可持续发展，是迫在眉睫的重要课题。

《安全监管学》从政府视角审视和研究安全生产问题，对安全监管进行了系统论述，是从公共管理角度构建安全生产长效机制的重要理论探索和实践总结。这部书在四个方面形成了一定的突破：①在国内外第一次系统提出了“安全监管学”学科，将其提升到理论高度，并建立了安全监管学的学科体系；②明晰了安全监管与安全管理的区别和联系，论证了政府、企业和社会中介组织在安全生产中的责任和义务；③构建了安全监管的公共政策体系，包括经济性政策、社会性政策和法律性政策，较为全面地论述了政府为保障企业安全而提供的服务性政策措施，为政府安全监管部门制定政策提供了理论依据和决策参考；④从公共政策和社会管理角度，提出了有效抑制安全生产领域的“市场失灵”现象以及构建安全生产长效机制的途径与方法。

这部书凝聚着作者们的心血和智慧，也彰显了他们长期关注安全生产、关注职业健康的使命感和责任感。

无论是工程、管理、经济等专业的学生，或是政府安全监察人员，还是企业安全管理者，学习安全监管学及其方法论都有助于培养安全意识、做出正确的安全决策、避免简单片面地思考安全问题。因此，我相信《安全监管学》的出版一定会为丰富和完善安全科学技术理论、促进我国实现安全发展做出贡献。

张麟

2012年11月

前言

QIANYAN

“十二五”期间是我国全面建设小康社会的重要战略机遇期，是深化改革、扩大开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段，也是实现安全生产状况根本好转的关键时期。安全生产工作既要解决长期积累的深层次、结构性和区域性问题，又要积极应对新情况、新挑战，任务十分艰巨。“安全”作为一种准公共产品，需要政府、企业和其他社会组织提供，政府提供“安全”的方式是“安全监管”。安全监管事关人民群众的安全健康权益、国家的国际形象和国际地位、政府执政能力和社会管理水平、小康社会与和谐社会的构建，以及改革、发展、稳定的大局，具有十分重大的战略意义。这也是《安全监管学》的出发点和归宿点。换言之，本书的特点在于“公共视角”、“政府责任”和“人本归宿”。

安全监管学是在安全科学、管理科学和经济科学的基础上，综合多种相关学科的成果而形成的一门独立学科。它是一门应用科学，也是一门新兴的边缘学科、交叉学科。本书坚持安全发展观，秉承“实践—理论—实践”的原则，从公共管理的视角，阐述了安全监管的理论、原则、方法，以及相应的政策和措施，力图为现阶段我国破解安全生产问题提供一种重要的解决方案。本书的基本架构包括三篇——第一篇 安全监管基础与框架、第二篇 安全监管主体与责任和第三篇 安全监管政策与实践。具体而言，第一篇包括四章，内容分别是安全生产与安全监管、安全监管学的创立与学科体系、市场失灵与政府安全监管和安全监管的战略规划与体系框架；第二篇包括三章，分别是政府安全监管、企业安全生产和行业协会安全服务；第三篇包括四章，分别是安全监管的经济性政策、安全监管的社会性政策、安全监管的法律性政策和安全监管的创新实践。

本书第一、二、三、四、十一章由翁翼飞撰写，第五、九、十章由王幼莉负责，第六、七、八章由唐龙海负责，全书由翁翼飞负责统稿。

本书在撰写过程中，得到了华北科技学院各级领导和同事们的大力支持，在此，感谢副校长张麟教授为本书作序并提出指导意见，感谢王丹、李文武、董波等老师对本书提出的启发性思路和中肯的建议。同时，特别感谢水利水电出版社和责任编辑李莉老师为本书出版所付出的辛苦和努力！

我们和全社会一起共同关注中国的安全发展之路。

翁翼飞 于京东燕郊

2012年11月



序
前言

第一篇 安全监管基础与框架

第一章 安全生产与安全监管	3
第一节 安全监管的时代背景和重要意义	3
第二节 安全监管的有关概念与基本内涵	8
第三节 我国安全监管的历史沿革与现状	11
第四节 国外安全监管的发展与现状	17
第二章 安全监管学的创立与学科体系	23
第一节 安全监管学的思想基础	23
第二节 安全监管学的理论基础	31
第三节 安全监管学的学科性质、研究内容与研究方法	43
第三章 市场失灵与政府安全监管	49
第一节 市场经济与市场失灵	49
第二节 安全生产领域的市场失灵	54
第三节 安全的准公共品属性	59
第四节 安全监管与安全产品的提供	62
第四章 安全监管的战略规划与体系框架	67
第一节 安全监管的总体战略	67
第二节 安全监管的系统分析	68
第三节 安全监管的体系构建	70
第四节 安全监管的过程、功能、原则和总体要求	78

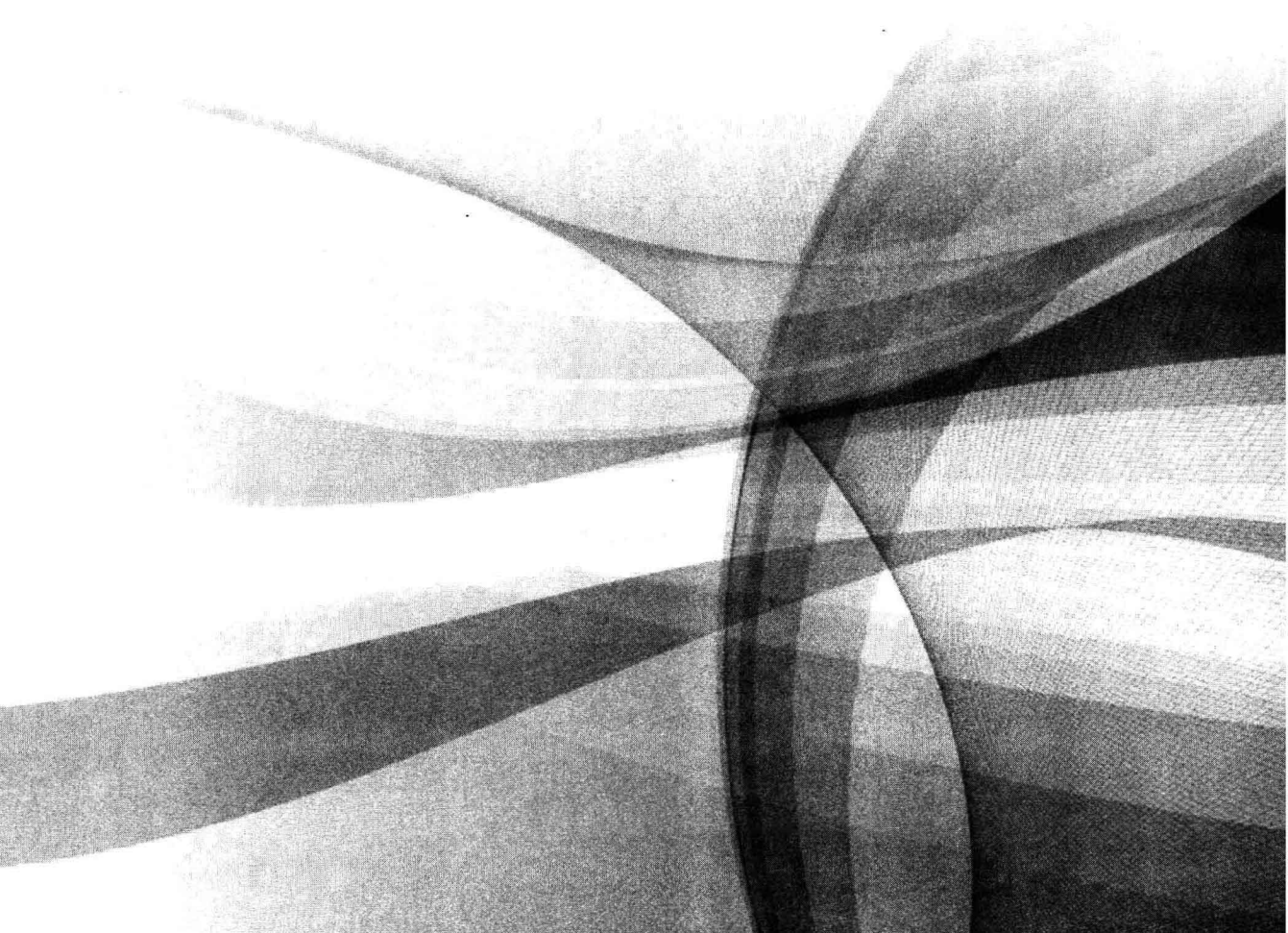
第二篇 安全监管主体与责任

第五章 政府安全监管	87
第一节 安全监管体系的构建	87
第二节 政府安全监管的组织与运作	93
第三节 高危行业安全监管	97
第四节 安全监管人员的素质要求与能力培养	100
第六章 企业安全生产	105
第一节 企业在安全生产中的主体地位	105

第二节	企业安全生产主体责任的内容	108
第三节	企业安全生产管理	111
第四节	企业安全经济管理	114
第七章	行业协会安全服务	127
第一节	行业协会概述	127
第二节	行业协会参与市场监管服务	131
第三节	行业协会在安全生产中的作用	135
第四节	第三方安全生产管理与服务	139
第三篇 安全监管政策与实践		
第八章	安全监管的经济性政策	147
第一节	安全监管的经济激励	147
第二节	安全生产的主要经济政策	160
第三节	促进煤矿安全生产的财税制度	167
第九章	安全监管的社会性政策	172
第一节	职业安全健康管理体系	172
第二节	安全生产诚信制度体系	176
第三节	安全生产应急救援体系	191
第四节	安全伦理与安全文化建设	197
第十章	安全监管的法律性政策	205
第一节	《安全生产法》与安全监管	205
第二节	安全法制建设	208
第十一章	安全监管的创新实践	211
第一节	“三项行动”和“三项建设”	211
第二节	建立“六大体系”，提升“六个能力”	216
第三节	打击非法违法生产经营和建设行为专项行动	221
第四节	事故督办查处制度和办法	225
第五节	明确“三个责任”，加大“三个工作力度”	228
第六节	安全考核指标月通报、季发布、年度考核制度	229
第七节	安全生产标准化达标创建活动	229
第八节	实施道路、水上交通动态监控	231
第九节	开展安全发展型城市创建活动	233
第十节	实施安全生产工作创新奖励制度	234
第十一节	研究制定职业健康监督执法检查表	235
第十二节	建立社会安全监督制约联合推进机制	237
参考文献	240
后记	241

第一篇

安全监管基础与框架



第一章 安全生产与安全监管

第一节 安全监管的时代背景和重要意义

一、安全监管的政策背景

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局。我国党和政府高度重视安全生产工作，近年来陆续在国家 and 行业的“十二五”规划以及重要政策性文件中，多次重点提出安全生产问题，并为安全监管工作指明了发展方略、重点内容和奋斗目标。

（一）“加强公共安全体系建设”是我国“十二五”发展重点

《国民经济和社会发展第十二个五年（2011~2015年）规划纲要》第四十一章“加强公共安全体系建设”明确指出：“适应公共安全形势变化的新特点，推动建立主动防控与应急处置相结合、传统方法与现代手段相结合的公共安全体系。”“严格安全生产管理。落实企业安全生产责任制，建立健全企业安全生产预防机制。加强安全监管监察能力建设，严格安全目标考核与责任追究。健全安全技术标准体系，严格安全许可。实行重大隐患治理逐级挂牌督办和整改效果评价制度，深化煤矿、交通运输等领域安全专项治理。健全协调联动机制，严厉打击非法违法生产经营。防范治理粉尘与高毒物质等重大职业危害。开展安全科技攻关和装备研发，规范发展安全专业技术服务机构，加强对中小企业安全技术援助和服务。加强安全宣传教育与培训。单位国内生产总值生产安全事故死亡率下降36%，工矿商贸就业人员生产安全事故死亡率下降26%。”“健全突发事件应急体系。坚持预防与应急并重、常态与非常态结合的原则，建立健全统一指挥、结构合理、反应灵敏、保障有力、运转高效的突发事件应急体系，提高危机管理和风险管理能力。健全应急管理组织体系，完善应急预案体系，强化基层应急管理能力。加强应急队伍建设，建立以专业队伍为基本力量，以公安、武警、军队为骨干和突击力量，以专家队伍、企事业单位专兼职队伍和志愿者队伍为辅助力量的应急队伍体系，提高生命救治能力。建立健全应急物资储备体系，加强综合管理，优化布局和方式，统筹安排实物储备和能力储备。建立健全应急教育培训体系。完善特大灾害国际救援机制。”

（二）国务院强调“贯彻方针、监控重点、完善体系、加强监管”

《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）指出：“坚持‘安全第一、预防为主、综合治理’的方针，全面加强企业安全管理，健全规章制度，完善安全标准，提高企业技术水平，夯实安全生产基础；坚持依法依规生产经营，切实加强安全监管，强化企业安全生产主体责任落实和责任追究，促进我国安全生产形势实现根本好转。”“以煤矿、非煤矿山、交通运输、建筑施工、危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品、冶金等行业（领域）为重点，全面加强企业安全生产工作。要尽快建成完善的国家

安全生产应急救援体系，在高危行业强制推行一批安全适用的技术装备和防护设施；要建立更加完善的技术标准体系，促进企业安全生产技术装备全面达到国家和行业标准；要进一步调整产业结构，积极推进重点行业的企业重组和矿产资源开发整合，彻底淘汰安全性能低下、危及安全生产的落后产能；以更加有力的政策引导，形成安全生产长效机制。”

(1) 严格企业安全管理包括：“进一步规范企业生产经营行为；及时排查治理安全隐患；强化生产过程管理的领导责任；强化职工安全培训；全面开展安全达标。”

(2) 建设坚实的技术保障体系包括：“加强企业生产技术管理；强制推行先进适用的技术装备；加快安全生产技术研发。”

(3) 实施更加有力的监督管理包括：“进一步加大安全监管力度；强化企业安全生产属地管理；加强建设项目安全管理；加强社会监督和舆论监督。”

(4) 建设更加高效的应急救援体系包括：“加快国家安全生产应急救援基地建设；建立完善企业安全生产预警机制；完善企业应急预案。”

(5) 严格行业安全准入包括：“加快完善安全生产技术标准；严格安全生产准入前置条件；发挥安全生产专业服务机构的作用。”

(6) 加强政策引导包括：“制定促进安全技术装备发展的产业政策；加大安全专项投入；提高工伤事故死亡职工一次性赔偿标准；鼓励扩大专业技术和技能人才培养；制定落实安全生产规划；强制淘汰落后技术产品；加快产业重组步伐。”

(7) 实行更加严格的考核和责任追究包括：“严格落实安全目标考核；加大对事故企业负责人的责任追究力度；加大对事故企业的处罚力度；对打击非法生产不力的地方实行严格的责任追究；建立事故查处督办制度。”

(三) 安全生产“十二五”规划要求“提高企业安全保障能力和政府安全监管能力”

《安全生产“十二五”规划》(2011)的指导思想是：“以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，围绕科学发展的主题和加快转变经济发展方式的主线，牢固树立以人为本、安全发展的理念，坚持‘安全第一、预防为主、综合治理’的方针，深化安全生产‘三项行动’、‘三项建设’，以强化企业安全生产主体责任为重点，以事故预防为主攻方向，以规范生产为重要保障，以科技进步为重要支撑，加强基础建设，加强责任落实，加强依法监管，全面推进安全生产各项工作，继续降低事故总量和伤亡人数，减少职业危害，有效防范和遏制重特大事故，促进安全生产状况持续稳定好转，为经济社会全面、协调、可持续发展提供重要保障。”

基本原则是：“统筹兼顾，协调发展；强化法治，综合治理；突出预防，落实责任；依靠科技，创新机制。”

规划目标是：“到2015年，企业安全保障能力和政府安全监管能力明显提升，各行业(领域)安全生产状况全面改善，安全监管监察体系更加完善，各类事故死亡总人数下降10%以上，工矿商贸企业事故死亡人数下降12.5%以上，较大和重大事故起数下降15%以上，特别重大事故起数下降50%以上，职业危害申报率达80%以上，《国家职业病防治规划(2009~2015年)》设定的职业安全健康目标全面实现，全国安全生产保持持续稳定好转态势，为到2020年实现安全生产状况根本好转奠定坚实基础。”

主要任务是：“完善安全保障体系，提高企业本质安全水平和事故防范能力；完善政

府安全监管和社会监督体系，提高监察执法和群防群治能力；完善安全科技支撑体系，提高技术装备的安全保障能力；完善法律法规和政策标准体系，提高依法依规安全生产能力；完善应急救援体系，提高事故救援和应急处置能力；完善宣传教育培训体系，提高从业人员安全素质和社会公众自救互救能力。”

重点工程包括：“企业安全生产标准化达标工程；煤矿安全生产水平提升工程；道路交通安全生命保障工程；道路交通安全生命保障工程；非煤矿山及危险化学品等隐患治理与监控工程；职业危害防治工程；监管监察能力建设工程；安全科技研发与技术推广工程；应急救援体系建设工程；安全教育培训及安全社区和安全文化建设工程。”

上述主要纲领性文件，加之相关政策、法律、法规、规章、措施等为安全监管营造了良好的政策环境和工作氛围，是建立安全生产长效机制的指南和基础。

二、我国安全生产现状

我国政府高度重视安全生产，确立了安全发展理念和“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，采取一系列重大举措加强安全生产工作。各地区、各部门把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，深入落实安全生产责任和措施，持续强化安全管理和监督，严厉打击非法违法生产经营和建设行为，积极推动重点行业领域安全专项整治，集中开展“隐患治理年”、“安全生产年”活动，大力推进安全生产执法、治理和宣传教育行动（“三项行动”），切实加强安全生产法制体制机制、安全保障能力和安全监管监察队伍建设（“三项建设”），全国安全生产工作取得积极进展，以提高安全保障能力为核心的基础建设不断加强，以强化监督管理为关键的协作联动机制进一步健全，以安全生产法为基础的安全生产法律法规体系不断完善，以“关爱生命、关注安全”为主旨的安全文化建设不断深入。

“十一五”期间，我国就煤矿产业中，煤矿瓦斯治理和小煤矿整顿关闭的攻坚战取得明显成效，瓦斯抽采量、利用量分别增长3倍和5倍，小煤矿由18145处降至9042处，实现了小煤矿数量压减至1万处以内的目标；安全执法行动深入开展，共关闭取缔不具备安全生产条件的金属非金属矿山2.1万处、烟花爆竹厂点1.6万处以及非法建设项目1.1万处，有效规范了安全生产秩序；稳步推进事故隐患排查治理，各级安全监管监察部门查处生产经营单位一般隐患1277.4万项、重大隐患11.6万项，对27.6万处重大危险源采取了安全监控措施；非煤矿山、交通运输、消防（火灾）、建筑施工、危险化学品、烟花爆竹、特种设备、民用爆炸物品、冶金等重点行业领域安全状况明显改善，全国安全生产形势保持了总体稳定、持续好转的发展态势。与“十五”末期的2005年相比，2010年全国各类事故起数、死亡人数分别下降49.4%和37.4%，重特重大事故起数、死亡人数分别下降36.6%和52.8%。全国事故死亡人数由2005年的12.7万人，降至2008年的10万人以下、2009年的9万人以下，2010年又进一步降至8万人以下。

然而我国安全生产形势依然严峻，进入攻坚阶段和关键时期。当前是全面建设小康社会的重要战略机遇期，是深化改革、扩大开放、加快转变经济发展方式的攻坚阶段，也是实现安全生产状况根本好转的关键时期。安全生产工作既要解决长期积累的深层次、结构性和区域性问题的，又要积极应对新情况、新挑战，任务十分艰巨。一是安全生产形势依然

严峻。我国仍处于生产安全事故易发多发的特殊时期，事故总量仍然较大，2010年发生各类事故36.3万起、死亡7.9万人。重特大事故尚未得到有效遏制，“十一五”期间年均发生重特大事故86起，且呈波动起伏态势。非法违法生产经营建设行为仍然屡禁不止。尘肺病等职业病、职业中毒事件仍时有发生。二是安全生产基础依然薄弱。部分高危行业产业布局 and 结构不尽合理，经济增长方式相对粗放。经济社会发展对交通、能源、原材料等需求居高不下，安全保障面临严峻考验。轨道交通、隧道、超高层建筑、城市地下管网施工、运行、管理等方面的安全问题凸显。一些地方、部门和单位安全责任和措施落实不到位，安全投入不足，制度和管理还存在不少漏洞。部分企业工艺技术落后，设备老化陈旧，安全管理水平低下。三是安全生产监管监察及应急救援能力亟待提升。各级安全生产监管部门和煤矿安全监察机构基础设施建设滞后，技术支撑能力不足，部分执法人员专业化水平不高，传统监管监察方式和手段难以适应工作需要。现有应急救援基地布局不尽合理，救援力量仍较薄弱，应对重特大事故灾难的大型及特种装备较为缺乏。部分重大事故致灾机理和安全生产共性、关键性技术研究有待进一步突破。四是保障广大人民群众安全健康权益面临繁重任务：一方面，部分社会公众安全素质不够高，自觉遵守安全生产法律法规意识和自我安全防护能力还有待进一步强化；另一方面，随着经济发展和社会进步，全社会对安全生产的期望不断提高，广大从业人员“体面劳动”观念不断增强，对加强安全监管、改善作业环境、保障职业安全健康权益等方面的要求越来越高。

三、安全监管的重要意义

1. 加强安全监管是应对当前安全生产严峻形势的必然要求

目前，我国安全生产状况虽然已经有了明显好转，但形势依然严峻，事故总量和伤亡人数还比较大，重特大事故还时有发生，政府安全监管还比较薄弱，企业安全主体责任还不到位，安全法律体系尚未完善，安全执法效率和效果还不尽如人意，企业所有者、管理者和劳动者的安全观念、安全知识和安全能力还亟待提高，和安全生产和安全监管相关的产业、市场和社会组织还没有成规模、成体系。总之，我国还处在安全发展的初级阶段，加强安全监管是应对当前安全生产严峻形势的必然要求。

2. 加强安全监管是克服传统安全监管模式弊端的必然要求

改革开放以来，特别是建立社会主义市场经济体制以来，我国的社会经济状况发生了巨大变化。政府机构改革后，行业管理不复存在。形成于计划经济时代的传统安全监管模式、工作机制和管理方法已经不适应今天的形势。各种所有制形式的企业蓬勃发展，有些企业片面追求短期利益，忽视安全投入和安全管理，忽视劳动者的安全健康权益，甚至消极应付和抵制政府安全监管，产生了重要的负面影响。而且，劳资关系的变化、群众监督的弱化、工会作用的削弱，使传统模式难于承担起全社会安全监管的重担和压力。另外，新产品、新技术、新材料的推广应用也可能引发新的职业病、职业危害和其他各种职业安全健康问题，也呼唤创新和加强安全监管工作，从而适应时代的发展和要求。

3. 加强安全监管是解决经济高速发展引发问题的必然要求

30 多年来,我国经济实现了高速发展,长期保持年均 10%左右的增长速度,经济总量已达世界第二,是全球经济增长的火车头,创造了人类发展史的东方奇迹。然而,经济高速增长,有时甚至是“过热”和“超速”增长,给安全生产和安监工作带来了巨大压力,集中表现在安全生产基础薄弱,其进步远远滞后于经济增长速度,这也是造成我国事故多发、安全形势严峻的重要原因之一。例如,政府和企业的安全投入不足,欠账较多,设备老化,事故隐患的排查和治理不及时;企业安全管理水平落后,安全教育培训欠缺,人员安全知识和技能不足等。这些矛盾随着经济发展会越来越突出,客观上也需要安全监管承担越来越重要的责任。

4. 加强安全监管是贯彻以人为本保障安全健康的必然要求

安全生产事关劳动者的基本人权和根本利益。频发的事故使广大人民群众的安全和健康受到威胁,严重时甚至会动摇群众对政府执政能力的信任,引发社会危机,破坏社会稳定和和谐社会建设。加强安全监管能够保障人民群众的生命财产安全,为人民群众创造安全、文明的生产、生活条件,这是国家和社会进步的标志和体现。

5. 加强安全监管是提高社会管理水平科学发展的必然要求

我国“十一五”规划提出了“安全发展”的理念作为科学发展观的重要内容;“十二五”规划和胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的重要讲话重点提出了提高社会管理水平的观点。加强安监工作是深入贯彻落实科学发展观,提升社会管理水平的重要体现,是保障经济社会可持续发展的必然要求,也是安全生产的重要目标。在当前我国安全生产形势与经济高速发展并不十分协调时,加强安全监管,提高市场准入门槛,优化经济结构,淘汰落后的生产技术和工艺,推动产品升级和更新换代,是提升安全发展水平和政府效能的重要途径。

6. 加强安全监管是规范非公经济实体安全行为的必然要求

改革开放以来,我国非公有制经济成分和中小企业蓬勃发展,中小企业占企业总量的 99%。然而,多数中小企业以承包、转包和租赁形式存在,从事粗加工和手工劳动,生产工艺落后,设备老化、作业环境较差,安全设施和安全管理体系薄弱,工伤事故和职业危害风险较大。非公有制中小企业事故数和死亡人数已经占到全国总量的 2/3,这类企业中的职业危害如粉尘、有毒化学品等现象也十分严重,资源整合前的小煤矿也是事故大户。因此,加强安全监管对规范非公经济企业的安全行为具有重要意义。

7. 加强安全监管是克服发达国家安全风险转嫁的必然要求

经济全球化推动了世界各国经济的发展,我国加入世界贸易组织之后经济融入世界,发展化入全球,安全生产与职业健康等多方面都有了显著进步,然而,也存在着明显的安全风险和危害转嫁的现象。发达国家不断调整产业结构,把环境污染大、安全风险大、职业危害大、人工成本高的制造业逐渐转移到发展中国家,利用我国安全健康标准中的漏洞,把有安全健康问题的产业转嫁、产品倾销,引发了安全风险和危害转嫁的严重问题。因此,加强安全监管,应对国际化、全球化过程中的安全风险转嫁问题,尽快制定安全健康领域的进出口标准,抵制发达国家强加给我们的不安全和产品,具有重要而深远的意义。

第二节 安全监管的有关概念与基本内涵

一、与安全相关的概念

安全和健康是当今世界各国经济、社会发展的重要目标和制定政策的出发点之一，也是人类生产、生活过程所追求的理想境界。人类的生产生活活动与安全有着天然的联系，安全和健康是人类生存和发展的最基本需要。随着科学技术的飞速发展，人类从事的各项活动的规模和复杂程度大大提高，安全问题也变得更加复杂和多样；因而从安全方面研究和规范人类的生产生活活动就显得越来越重要。然而，由于科学认知和经济技术条件的限制，在生产生活中我们不能够达到绝对安全，只能是相对安全，或令人满意的安全。假设绝对安全是 1，绝对危险是 0，那么我们研究的问题就在 0 和 1 之间。

安全 (Safety)，顾名思义“无危则安，无缺则全”，即意味着没有危险且尽善尽美，这是传统观念中对安全的理解。随着对安全问题研究的深入，人类对安全问题有了更为深入的认识。有人认为，“安全是指客观事物的危险程度能够为人们普遍接受的状态。”这种说法指出了安全的相对性以及安全与危险之间的辩证关系，即安全与危险不是互不相容的；当事物的危险性降低到一定程度时，它就是安全的。美国军用标准 MIL - STD - 882C《系统安全大纲》指出，“安全是指没有引起死亡、伤害、职业病或财产、设备的损坏或损失或环境危害的条件。”这是系统安全管理思想的典型代表。还有人认为，“安全是指不因人、机、媒介的相互作用而导致系统损失、人员伤害、任务受影响或造成时间的损失。”这种说法将安全问题进一步拓展到了任务受影响和时间损失，这是更广义的安全概念。总之，现在比较能够被接受的一般定义是：安全是人们在生产和生活的过程中，生命得到保证，身体、设备、财产不受到损害。可见，研究安全问题的起点和终点都是人，这决定了安全及其相关学说是“人本”(Humanistic) 科学。

安全是人类与生存环境、资源和谐相处，互相不伤害，危险、危害或隐患在可以接受的水平；或者说安全是在人类生产过程中，将系统的运行状态对人类的生命、财产、环境可能产生的损害控制在人类能接受水平以下的状态。安全也可以看作是人、机与环境三者处于协调、平衡状态，一旦打破这种平衡，安全就不存在了。广义的安全包括生态安全、国家安全、民族安全、核安全、政治安全、经济安全、文化安全、国际安全、区域安全、企业安全、生产安全、生命安全、财产安全等。狭义的安全仅指人与周遭环境的相容性，包括生产安全和生活安全，即生产生活中人身和财产的安全。安全问题是一个复杂的交叉性问题。当然，本书所研究的“安全”主要指的是安全生产，也可以包括安全生活、交通安全、防灾减灾、应急救援；但不包含国家安全、能源安全、军事安全、国防安全等范畴的概念。这是两种安全问题，简言之，是有形的和无形的区别。用英文可能更容易解释，前者是“Safety”，后者是“Security”。

危险 (Danger) 是指某一系统、产品、设备或操作的内部和外部的一种潜在的状态，其发生可能造成人员伤害、职业病、财产损失、作业环境破坏的状态。危险的特征在于危险可能性的大小，并与安全条件和概率有关。危险概率则是指危险发生(转变)事故的可

能性即频度或单位时间危险发生的次数。危险的严重度或伤害、损失、危害的程度则是指每次危险发生导致的伤害程度或损失大小。安全与危险互为反义词，追求安全的过程同时也是消除或降低危险的过程。

事故（Accident）是个人或集体在为实现某种意图而进行的活动过程中，突然发生的、违反人的意志的、迫使活动暂时或永久停止的意外事件。按照不同的标准可以分为不同的类别。

(1) 《企业职工伤亡事故分类》（GB 6441—1986）按致害原因将事故类别分为 20 类，即物体打击、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、爆破、火药爆炸、瓦斯爆炸、锅炉爆炸、压力容器爆炸、其他爆炸、中毒与窒息以及其他事故。

(2) 按伤害程度分类，可以分为轻伤（损失工作日低于 105 天的失能伤害）、重伤（损失工作日等于或大于 105 天的失能伤害）、死亡（发生事故后当即死亡，或受伤后在 30 天内的死亡事故，死亡损失工作日记为 6000 天）。

(3) 按事故严重程度分类，可分为轻伤事故、重伤事故、死亡事故（一次事故中死亡 1~2 人的事故）、重大死亡事故（一次事故中死亡 3~9 人的事故）、特大死亡事故（一次事故中死亡 10 人及 10 人以上的事故）、特别重大死亡事故（包括民航客机机毁人亡，死亡 40 人及以上的事故；专机和外国民航客机在中国境内发生的机毁人亡事故；铁路、水运、矿山、水利、电力事故造成一次死亡 50 人及以上，或一次造成直接经济损失 1000 万元及以上的事故；公路和其他发生一次死亡 30 人及以上，或直接经济损失在 500 万元及以上的事故，航空、航天器科研过程中发生的事故除外；一次造成职工和居民 100 人及以上的急性中毒事故；其他性质特别严重、产生重大影响事故）。

(4) 按事故经济损失程度分类，可以分为一般损失事故（经济损失小于 1 万元的事故）、较大损失事故（经济损失大于等于 1 万元，但小于 10 万元的事故）、重大损失事故（经济损失大于等于 10 万元，但小于 100 万元的事故）、特大损失事故（经济损失大于等于 100 万元的事故）。

安全性是指系统在可接受的最小事故条件下，发挥其功能的一种品质。安全是系统的状态或条件，安全性是系统的性能。可靠性是指系统在规定的条件下，在使用期间实现规定性能的可能程度。

系统安全（Systematic Safety）指的是在系统寿命周期的所有阶段，以使用效能、时间和成本为约束条件，应用工程和管理的原则、准则和技术，使系统获得最佳的安全性。这里的系统可以指工程技术系统，也可以指自然系统，还可以指社会系统。因此，可以将系统安全的思想引入生产系统和社会管理系统。

二、安全生产

安全生产（Work Safety）是在生产经营活动中，为避免造成人员伤害和财产损失事故而采取相应的事故预防和控制措施，以保证从业人员的人身安全，保证生产经营活动得以顺利进行的相关活动。《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：旨在生产过程中保护劳动者安全的一项方针，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。综上，安全生产可以定义为使生产过程在符合物质条件和工作秩序要求下进行的，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。

安全与生产是一对矛盾统一体，生产过程中必然有安全问题，安全贯穿于生产的始终。安全对生产起着既制约又促进的作用。安全工作搞不好，事故频发，不仅会造成巨大的经济损失，增加生产成本，而且容易造成恶劣的社会影响，从而阻碍生产的发展。同时，安全生产保护“人”这个生产力中最积极、最活跃的因素，故而从根本上保护生产力。换言之，搞好安全工作，改善劳动条件，可以调动职工的生产积极性；减少职工伤亡，可以减少劳动力的损失；减少财产损失，可以增加企业效益，无疑会促进生产的发展；而生产必须安全，则是因为安全是生产的前提条件，没有安全就无法生产。因此，安全生产是安全与生产的统一，其宗旨是安全促进生产，生产必须安全。

三、安全管理

安全管理（Safety Management）是以安全为目的，进行有关决策、计划、组织、领导和控制方面的活动。安全管理和人力资源管理、财务管理、物流管理、生产运作管理、市场营销管理、研发管理、信息管理等一样，是企业管理的职能之一，也是企业的主要活动之一。法国著名的管理学家亨利·法约尔（Henri Fayol）早在100年前就把安全活动作为企业管理的6大活动之一，这些活动分别是技术活动、销售活动、财务活动、安全活动、会计活动和经营活动等。这也许是因为法约尔先生做过20多年的煤矿矿长的缘故，但安全活动的确已经成为企业管理活动的重要组成部分。

由于企业系统和生产过程的日趋复杂，安全管理在事故控制中起到愈来愈重要的作用，主要体现在以下方面：

（1）切实加强安全管理，可以大幅度减少事故的发生。据对事故的分析可知，绝大多数事故的发生都是由各种原因引起的，而这些原因中的85%左右都与管理紧密相关。也就是说，如果我们改进安全管理，就有可能有效地控制85%左右的事故原因。例如，一个建筑工人在登梯作业时，因梯子折断而跌伤。简单分析事故的原因可能是没有要求对梯子进行常规检查（管理缺陷）、工人不知道检查规则的存在（管理失误）、采购部门购买时未充分考虑梯子的用途和质量（管理失误）或者财务部门没有提供足够的资金购买合适的梯子（管理失误）等。以上任何一个原因都与管理的疏忽、失误或缺陷紧密相关。

（2）切实加强安全管理，才能减少事故的发生，保证良好的工作效率和经济效益。虽然“安全第一”的口号传播广泛，但是由于安全管理的效益只有在事故出现以后才显露出来，这和环保投入类似，因此企业对安全监管的重视程度普遍都不够。实际上对于企业来说，经济效益永远是第一位的，安全管理并不是也不可能是第一位的，否则就违背了经济学的基本假设。但安全管理作为一种“负负得正”的管理，关系着企业的经济效益和长远