

[illegible]

安全与发展

中国安全生产理论与实践创新

名誉主编 石泰峰 赵铁锤

主 编 周 慧

[illegible]

北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

安全与发展

——中国安全生产理论与实践创新

名誉主编 石泰峰 赵铁锤

主 编 周 慧



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

安全与发展:中国安全生产理论与实践创新/周慧主编. —北京:北京大学出版社,2006.10

ISBN 7-301-11159-2

I. 安… II. 周… III. ①安全生产-研究-中国②安全生产法-研究-中国 IV. ①X93②D922.544

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 125557 号

书 名:安全与发展——中国安全生产理论与实践创新

著作责任者:周 慧 主编

责任编辑:胡利国

标准书号:ISBN 7-301-11159-2/C·0431

出版发行:北京大学出版社

地 址:北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址:<http://www.pup.cn> 电子邮箱:ss@pup.pku.edu.cn

电 话:邮购部 62752015 发行部 62750672 出版部 62754962

编辑部 62765016

印 刷 者:北京大学印刷厂

经 销 者:新华书店

787mm×1092mm 16 开 17.5 印张 271 千字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 12 月第 2 次印刷

定 价:30.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话:010-62752024 电子邮箱:fd@pup.pku.edu.cn

本书得到原国家安全生产监督管理局、国家煤矿安全监察局“安全生产监管体制研究部级科研项目”重点立项资助。

特此致谢。

序(一)

安全生产事关人民群众的生命财产安全,事关改革发展稳定的大局,是我国社会主义市场经济持续、稳定、快速、健康发展的重要保证,历来受到党和国家的高度重视。

2005年10月,党的十六届五中全会确立了“安全发展”的指导原则。2006年3月27日下午,中共中央政治局又专门就安全生产问题举行了第三十次集体学习,胡锦涛总书记全面系统、深刻精辟地阐述了安全生产工作的重要意义、方针原则和对策措施。

“安全发展”的提出,是党中央站在新的时代高度和发展起点上作出的一项具有战略意义的重大决策。首先,“安全发展”指导原则的提出和确立,反映了我们党以人为本和立党为公、执政为民的执政理念,丰富了科学发展观的内涵及其理论体系。“以人为本”首先要以人的生命为本,科学发展首先要安全发展。发展既要以资源、环境能够承载为前提,也要建立在人力资源合理利用、安全状况不断改善的基础上,不能以损害劳动者的生命安全和身体健康为代价来换取短期的局部的经济发展。节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展,共同构成科学发展的深刻内涵。其次,“安全发展”是构建社会主义和谐社会的必然要求。和谐社会具备的六个基本特征与安全生产都有着密切的联系。安全生产需要健全的法律法规,建立完善的法治秩序;需要保障劳动者的安全权益,维护社会公平和正义;需要建立安全诚信机制,营造“关爱生命、关注安全”的社会氛围。只有生命安全得到切实保障,才能调动激发人们的创造活力和生活热情;只有使重特重大事故得到遏制,大幅减少事故造成的创伤和震荡,社会才能安定有序;只有顺应客观规律,讲求科学态度,才能有效防范事故,实现人与自然和谐相处。加强和谐社会建设,必须从关系人民群众切身利益的现实问题入手,抓好安全生产这

个国人关注的热点和难点。最后,“安全发展”的提出,为安全生产在整个经济社会中的应有地位作出了界定,它强调指出,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,以及社会的进步和发展,必须以安全为前提和保障。总之,“安全发展”的提出,为人们科学地认识和解决安全生产问题指明了方向。

在安全生产实践深入发展的形势下,我国安全生产理论研究也在各个领域、不同层面渐次展开,并取得了阶段性的可喜成果。以安全生产领域法制建设为例,目前,我国安全生产法律体系已初步形成。现有一部主体法即《安全生产法》,有涉及安全生产规定的《劳动法》、《煤炭法》、《矿山安全法》、《职业病防治法》、《海上交通安全法》、《道路交通安全法》、《消防法》、《铁路法》、《民航法》、《电力法》、《建筑法》等十余部专门法律,有《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《安全生产许可证条例》、《煤矿安全监察条例》、《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》等 50 多部行政法规,上百个部门规章。此外,还有各省(自治区、直辖市)制定出台的一批地方性法规和规章。目前,在全国人大常委会法工委等部门的推动下,《矿山安全法》、《煤炭法》等相关法律的修改以及司法解释工作正在推进。今年 6 月 29 日,十届全国人大常委会第二十二次会议通过了刑法修正案(六),加重了对安全事故责任人的刑事处罚力度,尤其要严惩事故瞒报行为,以震慑犯罪。可以说,我国安全生产各个方面基本上能做到有法可依。但由于我国安全生产监管体系目前仍处于初创时期,安全生产法制相对滞后,虽基本上实现了有法可依,可人们的法律意识比较淡薄,执法的环境也有待改善,法律的实施效果与立法目标还存在一定差距,安全生产领域法制建设依然任重而道远。具体而言,我国安全生产法制建设在违法行为制裁、政府职责定位和《安全生产法》配套法规等三个方面还存在较大缺憾,安全投入不足、安全生产规范执行不力、安全生产法律体系运行不力等问题较为突出,立法缺乏一定的统一性、协调性和可操作性。针对上述三个方面的问题,一是要在法律的贯彻执行上动真从严,建立联合执法机制,提高执法效率,强化对违法行为的制裁;二要克服部门利益与地方保护主义,科学定位政府职能;三是除了对现行法律、法规进行及时补充修订外,还要鼓励、支持部门和地方立法,作为对国家法律体系的补充,并把健全和修订安全技术标准作为安全生产法制建设的重要一环来抓,逐步完善配套法规。总之,要不断完善我国的安全生

产法律体系,把安全生产监管工作逐步纳入制度化、规范化、法制化轨道。

理论是行动的指南,理论创新是实践发展的永恒课题。不断健全完善安全生产理论体系,是建立安全生产长效机制的切实呼唤,实现安全生产理论创新,是安全生产实践向纵深发展的客观要求。在当前总体稳定、趋于好转的发展趋势与依然严峻的现状并存的安全生产形势面前,安全生产理论研究和创新有着更加重要的意义和作用。藉此,为更好地总结成果,廓清思路,指明方向、形成合力,推动安全生产理论和实践继续深入发展,中央党校安全生产监管体制研究课题组结集出版了《安全与发展——中国安全生产理论与实践创新》一书,希望该书的出版能对尽快实现我国安全生产状况的根本好转有所帮助。

江泰峰

2006年8月

序(二)

安全生产问题可以说是与人类生产活动相伴而生的。人类社会要存在和发展就必须进行生产活动,而人类在从事生产活动,从自然界获取生产资料和生活资料的过程中,也必然不可避免地面临着受到自然界、工作环境、劳动工具以及作业对象伤害的风险。可以说,只要有生产活动,就必然存在不安全风险,安全生产贯穿于人类社会的全过程。随着人类社会进入工业化、社会化大生产之后,安全生产已经成为一个普遍性的社会问题。在我国进入工业化中期阶段以后,安全生产迅速成为我国经济社会生活中的突出问题。特别是近几年,在安全生产形势总体稳定趋于好转、但依然严峻的现实面前,安全生产愈加受到全社会的高度关注。

党和国家历来高度重视安全生产问题,早在建国之初就在第一次全国煤矿会议上提出了“安全第一”的方针,70年代之后提出了“安全第一,预防为主”的方针,党的十六届五中全会提出了“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针,确立了“安全发展”的指导原则。“安全生产重于泰山”、“安全生产大于天”,正是党和国家重视安全生产常用的形象说法。安全生产为何重于泰山、大于天而受到如此重视呢?究其原因,一方面安全生产事关各行各业,另一方面安全生产事关千家万户。说到底安全生产事关最广大人民群众的根本利益,事关改革发展和稳定大局。特别是在我国进入全面建设小康社会的重要战略机遇期后,经济快速增长社会急剧转型对安全生产形成严峻挑战,而科学发展观的全面落实,以人为本观念的深入人心,关注安全、关爱生命的社会共识,则更使安全生产成为全社会共同关注的热点和焦点问题。2005年安全生产事故频发成为当年十大能源新闻之一,而有关安全生产方面的提案更占据了当年两会代表议案总数的三分之一,同年2月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。这些

事实都表明安全生产在我国政治社会生活中的影响越来越大。

当前我国安全生产事故总量居高不下、煤矿等重特大事故频发是工业化进程中必然经历的阶段,先进工业化国家普遍经历了从事故多发到逐步稳定、下降的发展周期。当然,造成我国当前安全生产形势严峻的局面既有传统的粗放型经济增长方式下经济总量盲目扩大的原因,也有安全管理基础薄弱、防范事故能力不强的原因。总之是经济社会诸多矛盾交织的结果。严峻的安全生产形势反过来加重了监督管理的难度,使安全生产监督管理任务愈加繁重,责任愈加重大。与此同时,市场经济条件下的安全生产监督管理已经大大不同于计划经济时期。计划经济时期我国的经济成分较为单一,监督管理的对象主要是国有大中型企业,“国家监察、行业管理、企业负责、群众监督、劳动者遵章守纪”的体制行之有效。市场经济体制的确立使我国经济成分日趋多元化,数量众多的非公有制企业迅速成为生产活动主体的同时,也成为了安全生产事故的主要来源地,再加之国有大中型企业普遍下放地方管理,使原有的安全生产监督管理体制远远不能适应监督管理的新形势新任务。推动安全生产监督管理体制持续创新势所必然。

从和谐发展的视角观察当前我国安全生产事故频发领域,可以看出其中存在着四对不和谐的关系:一是眼前利益与长远利益,二是当代人的利益与后代人的利益,三是物质生存利益与生活环境利益,四是人类利益与自然生态利益。比如当前煤矿生产中,不少矿主盲目过度开采、私采滥挖、非法无序开采,就是只顾眼前利益、当代人的利益、物质生活利益和人类利益的短期行为,这种利益的不和谐带来的直接后果是事故频发,使人民的生命健康财产受到严重损害,远期后果是资源快速耗竭、生态严重破坏、人类的生存环境急剧恶化。可以说这种不安全的生产方式,实际上是“医得眼前疮,剜却心头肉”,必然是“吃了祖宗的饭、断了子孙的路”。这种发展既不是全面协调的,也不是可持续的,更不是以人为本的。从某种意义上说,当前我国安全生产事故频发正是这四对利益关系不和谐的必然结果。

近几年来,为了遏制安全生产事故频发的势头,我国安全生产监管部门以科学发展观为指导,从法制、体制、机制、科技和投入等方面采取了一系列行之有效的措施,进一步加大了安全生产的监督管理力度,使我国的安全生产状况总体上有了明显好转。以《安全生产法》为主体的安全生产法律体系基本形成,为依法治安夯实了基础;以国家安全监管局升格为正部级总局为

标志,总局对全国安全生产实施综合监管与行业监管互动的管理体制和“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初步形成,为实施有效监管提供了体制保障;以加强安全生产责任制、严格市场准入标准、加强安全文化建设、建立安全生产应急机制等为内容的安全生产长效机制渐趋完善,使安全生产监管的效力进一步提高;以瓦斯治理为核心的安全科技攻关为打好煤矿瓦斯治理攻坚战创造了条件;针对国有重点煤矿安全欠账较多的情况,2005年国家拿出30亿国债资金,扶持国有重点煤矿进行安全技术改造,正逐步化解煤矿的安全风险;针对煤矿瓦斯事故隐患、小煤矿事故多发问题,全国人大常委会安全生产法执法检查提出:力争用两年左右时间使煤矿瓦斯事故大幅度下降,争取用三年左右的时间解决小煤矿问题。这一系列措施为推动我国安全生产状况的彻底好转打下了坚实的基础。

但是我们应该清醒地看到,由于造成目前重点行业领域重特大事故多发、安全生产形势依然严峻的原因是多方面的,既有历史的积淀,又有新情况新问题,有些因素不可能一朝一夕就完全消除,所以我们必须坚持打持久战,从根本上消除影响安全生产的不利因素,同时也要打好攻坚战,及时遏制安全生产事故多发的势头,在实现安全发展中推进社会主义和谐社会建设。

首先,要加快理论理念创新。党的十六届五中全会《建议》指出,要坚持节约发展、清洁发展、安全发展,实现可持续发展。胡锦涛总书记在中央政治局第30次集体学习会上强调指出,要把“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。“安全发展”指导原则的提出和确立,丰富了科学发展观的内涵及其理论体系,是对我国安全生产理论和发展理论的创新。安全发展实质上就是节约发展、可持续发展,就是集约型的发展生产力方式。安全发展的理念作为科学发展观的重要组成部分,要使之在实践中贯彻落实,就必须使之成为一项国家政策。因此,要实现安全发展,就要强化安全发展在实践中的权威性和执行力,使其能真正统领我国安全生产活动全局。同时,要实现利益观的创新,充分认识协调好四个利益关系,即协调好眼前利益与长远利益、当代人的利益与后代人的利益、物质生存利益与生活环境利益、人类利益与自然生态利益的重要性,在实践中切实做到四个协调好,使安全发展的理念真正深入人心,使每一个生产者和管理

者从思想上重视安全生产,从行动上落实安全生产,从而在安全发展中实现和谐发展。

其次,要加快机制创新。国家安全生产监督管理局升格为总局,是我国安全生产监督管理体制的重大突破和创新,这一创新相对明确了安全生产监督管理主体,初步界定清了其职能,即国家安全监管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、烟花爆竹等无主管部门的行业领域的安全监管工作,还负有对其他有主管部门的行业和领域安全生产监督管理工作的指导、协调和监督职能,强化了监督主体即安全生产监管部门的权力,提升了监督主体的权威。要在继续健全完善安全生产监管、煤矿安全监察体制的同时,建立起高效务实、依法行政、规范有序的工作运行机制,强化煤矿安全监察和非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹等行业、领域的安全监管,充分发挥行业主管部门和地方政府的作用,建立必要的工作联系和协商机制,进一步建立健全联合执法工作机制,形成安全监管工作的合力。

再次,要加快管理创新。剖析许多安全生产事故,其中有一个重要的原因就是—些行业管理弱化、企业管理混乱,隐患重重,严重影响安全生产。特别是在安全生产方面,行业安全标准、技术政策不能及时修订和调整,企业安全管理缺乏有效指导,再加上一些企业管理松懈,基础薄弱,严重影响和制约了煤矿安全状况的好转。因此,要推动管理创新,就必须从行业管理和企业管理两方面下工夫,着力推进管理创新,强化安全基础管理工作。在严格执行安全生产行政许可制度和建设项目安全设施“三同时”制度的基础上,加强行业管理,尽快修订行业安全标准和规程;加快管理创新,除了认真执行好原有的安全生产责任制等好的做法外,要通过积极开展安全质量标准化和本质安全型矿井建设活动,提高煤矿本质安全水平,通过严格管理和精细管理,推动安全生产管理的持续创新,进而夯实安全生产的管理基础。

最后,要加快科技创新。要依靠科技进步保障安全生产。加快安全科技重大项目、重点课题研究攻关。加大对煤矿瓦斯重大事故防控、重大突发事件应急技术等重大研究项目的攻关力度。在非煤矿山、危险化学品和特种工业设备重大事故灾难的监测、预警、防治、应急救援技术,高危职业危害预防技术等方面,也要组织开展重点科技攻关。通过安全科技的持续创新,

为实现安全发展编织强有力的安全科技保障网,从而从技术层面提高监测、防御和应对安全生产隐患的能力。

总之,鉴于加强安全生产工作的长期性、艰巨性和复杂性,实现安全生产状况的根本好转任重道远。这需要我们以科学发展观为指导,坚定信心,与全社会一道共同努力,进一步加强安全生产监督管理,以“安全发展”的理念统领安全生产工作,务实创新,不懈奋斗,在实现安全发展中推进社会主义和谐社会的建设。

赵铁锤

2006年10月

目录

序(一).....	1
序(二).....	4
探求有效治理之策,构筑安全发展的战略平台	赵铁锤 1
安全发展的基本内涵及其实现途径.....	黄毅 9
建立健全与社会主义市场经济体制相适应的安全生产	
监管管理体系	朱义长 18
我国煤矿安全监察工作的现状与思考	杨庆生 33
深化安全生产监管体制改革,进一步完善我国安全生产	
监管体系	中央党校安全生产监管体制研究课题组 44
我国安全生产工作面临的新形势与新挑战	曹宗理 50
党管安全 理念为先	周慧 64
对我国安全生产监管体制改革的设想	兰天山 70
论我国安全生产法制的进一步完善	周慧 76
切实加强安全生产监管执法	冀建峰 90
矿难背后安监体制问题思考	周慧 104
我国安全生产监管体系存在的问题	李英田 108
国外煤矿安全生产监管:比较与借鉴	霍季春 史妍媚 125
试论安全生产的社会监督	姚友超 147
深化我国安全生产监督管理体制改革浅析	王若曦 周慧 158
安全生产理论创新向纵深发展	贾振 169
对加强民营企业安全监管的思考	杨建林 176

建立煤矿安全生产长效机制,为经济社会发展

创造良好条件	中共乡宁县委、乡宁县人民政府	183
三级责任 十项措施		
——山西省长治市煤矿安全生产工作综述	吕 品	194

安全生产先进管理模式案例选

推行“六化一落实”管理模式,打造本质安全型煤矿企业

——同煤集团安全生产管理纪实	207
----------------------	-----

开展“五双”管理,推进安全发展

——浙江省桐乡市安全文化基地建设工作纪实	227
----------------------------	-----

后 记	264
------------	-----

探求有效治理之策， 构筑安全发展的战略平台

赵铁锤*

安全生产涉及到经济社会生活的许多方面，可以说是千头万绪。要从根本上加强安全生产工作，就必须紧紧抓住主要矛盾，从源头上着手，深入分析产生问题的原因，才能找到有效的治理之策，搭建安全生产的战略平台。

一 安全生产是构建和谐社会的客观要求

安全生产是涵盖经济、政治、文化、社会等多方面因素的一个特殊领域。科学发展观是搞好安全生产的根本指导思想。坚持以科学发展观指导安全生产，必须从构建和谐社会的战略布局中去认识、把握和推进。

安全生产是政治建设的客观需要。以人为本，是科学发展观的本质和核心。“民为邦本，本固邦宁”。安全生产状况攸关社会稳定大局和国家形象。其一，安全生产事关党执政基础的巩固，是“立党为公、执政为民”理念的具体体现。社会需要“平安吉祥”，人民需要“安居乐业”，员工要求“劳动保护”，企业需要“安全生产”，只有当人民群众包括安全在内的现实利益得到了肯定、关心和实现，党的执政基础才能得以巩固。其二，安全生产事关党执政能力的增强。安全生产是宪法及国家性质本质的要求。民主法制建设是政治建设的重要内容，也是搞好安全生产的客观需要。只有以健全完善的民主法制建设为依托，党和政府在安全生产领域执政能力的增强才有切实的保障。其三，安全生产事关党和国家的形象。一个国家在国际上的

* 作者系国家安全生产监督管理总局党组成员，国家煤矿安全监察局局长。

形象与该国的安全生产紧密相关。近年来,重特大安全生产事故不断发生,造成了不良的国际影响。

安全生产是经济建设的内在保证。首先,安全生产对经济发展有两大效益功能。一是“减损功能”。搞好安全生产,减少安全事故可以减少经济损失,间接创造价值。近几年,我国每年因生产安全事故造成的损失相当于当年 GDP 的 2.5% 左右。安全工作搞好了,就可最大限度地避免损失。二是“本质增益功能”。建国以来,我国安全生产的投入产出比的水平逐年提高。如,20 世纪 90 年代中期工业领域总的安全生产投入产出比是 1:3.6,而 2004 年的投入产出比则高达 1:5.8。其次,安全生产是保护与发展生产力的重要条件。只有搞好安全生产,才能保证劳动者的生命安全,才能维护劳动者职业健康,发展社会生产力。再次,安全生产也是增强国际竞争力的迫切需要。近几年,发达国家在“公平贸易”和“关注发展中国家人权状况”的旗号下,反复提出包括安全生产与职业健康在内的“劳工标准”问题,故意设置贸易障碍。进入 21 世纪,国际煤炭组织曾呼吁有关国家抵制进口“中国带血的煤炭”。只有搞好安全生产,才能进一步提升我国可持续的国际竞争力。

安全生产是文化建设的必然要求。安全文化建设作为我国新时期新阶段的社会文化建设的重要内容,是建立安全生产长效机制的灵魂。通过安全文化建设可以增强人们的安全意识。通过倡导“以人为本”的安全文化,启发人、教育人、约束人和激励人,从而提高全社会的安全文化素质。同时,通过安全文化建设可以增强从业人员的安全素质和技能。随着市场化、工业化、城镇化步伐的加快,大量文化程度低、劳动技能低的农民工涌入工业生产领域特别是高危行业中,给安全生产工作提出严峻挑战。从煤炭行业看,国有重点煤矿采掘工人中农民工占 30%—40%,有的甚至高达半数以上,乡镇煤矿几乎全是农民工,初中及以下文化程度的占 70%,在农民工中这一比例高达 90% 左右。目前,我国仅 9.1% 的农民工受过专业技能培训。提高从业人员的素质特别是农民工的素质,是安全生产状况稳定好转的内在保证。

安全生产是社会建设的应有之义。当前,我国经济社会正处于关键发展阶段,面临着“经济容易失调、社会容易失序、心理容易失衡、社会伦理需要调整重建”的考验。在这样的背景下,必须更加注重加强和谐社会建设。

和谐社会,安全为先。各类事故对社会和谐稳定的负面影响难以估量,已经成为当今最不和谐的音符。实践证明,公平与正义是实现社会和谐的根本所在。从本质上说,安全生产与社会公平和正义密切相关。要实现安全生产,必须更加注重社会的公平与正义,必须依法逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平、分配公平为主要内容的社会保障体系,使全体劳动者共享改革发展成果。只有实现安全生产领域的公平与正义,才能为安全生产提供必要前提,才能扎扎实实把和谐社会的建设推向前进。

二 安全生产工作存在的主要矛盾和问题

通过对安全生产事故频发的原因剖析,找出症结所在,抓住主要矛盾,采取针对性措施。当前安全生产工作存在的主要矛盾和问题主要是:

1. 监管责任不落实。一是监管权力相对分散,五龙治水,政出多门,多头监管,责任不清。随着安全生产涉及领域的扩大,管理职能分散在多个部门,部门之间协调成本增高,使监管效率和效果大打折扣;同时权力不集中,也大大降低了监管治理的力度。当前我国安全生产涉及矿山、交通、铁路、民航、卫生、旅游、建筑等诸多部门,权力分散不易协调、不易集中行使,易造成部门之间推诿扯皮的现象。二是监管力量失衡。监管主体与客体之间的力量不对等,监管客体数量大、涉及面广,特别是数量众多的非公有制小企业,使主体不能有效监管客体,甚至出现正不压邪,监管部门的力量抵不过顶风作案、无视安全生产、非法私采滥挖的抗管势力。少数地方个别公务人员甚至充当监管客体的保护伞。三是执法不严。有的地方在执法过程中,以罚代管,重罚轻刑,将安全生产监管简化为罚款,罚款就放行,根本起不到打击和遏制违法违规行为的作用。

2. 监管中的地方保护。安全生产事故在不断加强的治理整顿、关停并转、警钟长鸣中频频发生、屡禁不止,追究个中原委,地方保护主义是主要原因之一。地方为何愿意保护那些违规甚至违法生产的企业呢?原因很简单,地方政府作为经济人,也有追求利益最大化的动力,即取得税收收入。只要企业生产经营就能给政府带来源源不断的利税。特别是在税源不足、财政是“吃饭财政”的地方政府,更得倚重这些企业,解决财政供养人员的吃饭问题,因此保护好这些企业就等于保护好了税源,既能保证 GDP 的增长