

102295

BUAN

安全管理

沈阳航空工业学院 徐江 编

BUAN

这本《安全管理》讲义是我几年来经过了多次的教学实践，不断吸收、充实了新的内容，并在理论上做了一些探索后写成的。

安全管理作为一门学科，它的知识结构体系尚无定论。我在这方面进行了大胆的尝试，力图使这本讲义既能适当反映国际先进的安全管理的理论和经验，又能具有中国自身的特点，符合中国的国情，初步形成我国自己的安全管理学的知识结构体系。我的这种努力是否能够成功还有待实践的检验，恳切期望读者和专家们给予批评指正。

这本讲义可作为大学本科、专科的教材，也可供成人教育专业培训之用。

讲义形成过程中得到了随鹏程、孙庆元、臧吉昌、张振昌、孙正香等老师和专家，鞍钢、马钢安全处，冶金部安全技术研究所，大连市、沈阳市劳动局、沈阳机械局安全处，以及许多其他同志们热情指导和大力帮助，仅此表示深切的谢意！

由于我水平有限，加以调查研究不够，讲义中难免有谬误之处，敬请读者、专家指正。

徐 江

一九八八年五月三十日

目 录

绪 论	1
第一章 安全管理的发展和演变	4
第一节 安全管理是随着社会生产的发展而发展的	4
第二节 我国建国以来安全管理的发展演变情况	6
第二章 事故致因理论	14
第一节 概 述	14
第二节 事故因果论	16
第三节 轨迹交叉论	20
第四节 根据事故致因理论看如何防止发生事故	21
第三章 系统安全分析	26
第一节 概 述	26
第二节 初步危险性分析	28
第三节 危险性评价	30
第四节 事故预测	33
第五节 明确分析结果	34
第四章 安全管理体制	36
第一节 安全生产方针	36
第二节 安全法规和安全监察	40
第三节 我国现行的安全管理体制	51
第四节 企事业单位的安全管理体制	52
第五章 关于人的管理	58
第一节 人员的合理选配	58
第二节 安全教育和培训	59
第三节 安全生产规章制度	66
第四节 对作业的指导和检查	67
第五节 竞赛评比、奖励惩罚	71
第六章 关于物的管理	72
第一节 本质安全技术	72
第二节 安全技术措施	74
第三节 安全检查与维修	77
第七章 人、物、环境的合理匹配	83

第八章 事故管理	84
第一节 概 述	84
第二节 事故原因的调查分析	90
第三节 伤亡事故的统计分析	97
第四节 伤亡事故经济损失的统计分析	102
第五节 事故档案	105
附表一 马钢第二烧结厂安全检查考核表(季度)	107
附表二 红旗机械厂生产危险点巡回检查表中的空压机检查表	109
附表三 大连油脂化学厂锅炉安全检查表	110
附表四 朝阳市历年因工伤亡人数趋势图	112

绪 论

一、安全管理概念

1、定义

关于管理的概念，有各种不尽相同的提法。比较最通行的是被称为“法国经营管理之父”的法约（Henri Fayol 1841—1925）所提出的，他认为管理就是“计划、组织、指挥、协调、控制”。

根据法约的提法，可以把管理的定义完整地叙述如下：

管理就是管理者为了达到一定的目的，对管理对象进行的计划、组织、指挥、协调和控制的一系列活动。据此可得出安全管理的定义：

安全管理就管理者对安全生产进行的计划、组织、指挥、协调和控制的一系列活动，以保护职工在生产过程中的安全与健康，保护国家和集体的财产不受到损失，促进企业改善管理，提高效益，促进四化建设的顺利发展。

由于时时处处都有安全问题，因此安全管理应该是全面、全员、全过程的。全面即所有方面，全员即所有人员，全过程即全部过程。

在我国经常提到劳动保护这个词语，这是建国后从苏联学习来的，一直沿袭至今。一般来说，安全管理和劳动保护管理有大体相同的含义，在我国是通用的，可以做为同义词语来理解。

2、分类：

可以从宏观和微观，狭义和广义，对安全管理加以分类。

宏观的安全管理：从总体上看，凡是保证和推进安全生产的一切管理措施和活动都属于安全管理的范畴，即泛指国家从政治、经济、法律、体制、组织等各方面所采取的措施和进行的活动。做为一个安全工作者对国家有关安全生产的方针、政策、法规、标准、体制、组织结构以及经济措施等均应有深刻的理解和掌握。

微观的安全管理：指经济和生产管理部门以及企事业单位所进行的具体的安全管理活动。

狭义的安全管理：指在生产过程或与生产有直接关系的活动中防止意外伤害和财产损失的管理活动。

广义的安全管理：泛指一切保护劳动者安全与健康、防止国家财产受到损失的管理活动。从这个意义讲安全管理不但要防止劳动中的意外伤亡，也要对危害劳动者健康的一切因素进行斗争（如尘毒，噪音、辐射等物理化学危害，对女工的特殊保护等）。

在欧美各国，不叫安全管理也不叫劳动保护，而称为职业安全与卫生。值得指出一点，对职业危害因素的安全管理活动是指对危害因素的防治，而不是对职业病患者的治疗，这方面的工作是卫生部门（如职业病防治所）的事。

二、安全管理的意义：

安全管理是整个安全工作的组成部分。安全工作由三个主要方面组成，即安全管理、安全技术和工业劳动卫生（以后均简称为工业卫生）。安全技术指各方面专业的有

关安全的专门技术。如电气、锅炉压力容器、起重运输、防火防爆等安全技术、工业卫生指防止尘毒、噪音、辐射等各方面的物理化学因素危害。

安全技术和工业卫生都有赖于安全管理的合理组织才能发挥它们应有的作用。从这个意义来说安全管理对于做好安全工作起着决定性的作用。

从安全管理的概念可以知道，安全管理工作的基本任务就是向死亡和伤害作斗争，保护职工的安全健康，保护国家财产不受损失。

安全管理的意义是：

第一，安全管理向死亡和伤害作斗争，保护广大职工的安全和健康。

统计数据表明，发生事故的原因有70%左右的都是出于违章指挥违章作业，而之所以违章在很大程度上是出于安全管理的混乱。现举两个例子说明之：

西安某建筑工地，一名青工为图登高作业少走几步路，叫塔吊司机把他吊上去，这已是严重违章。可这个吊车司机毫无安全观念，居然同意了他的要求，青工两手往挂钩上一拢，司机就起动了，吊到半空，青工没劲了，心一慌手一松，就掉下来摔死了。把生命当儿戏，死得多没有价值啊！

西安某企业拆迁一处房屋。在申请审批过程中，出于对拆迁办公室某工作人员的畏惧、答应由该人介绍的农村民工来给拆房，这些农民仅仅为了赚钱，根本没有拆房经验，屋顶拆除后，在拆墙时，在外面挖掉墙脚，由几个人在里面往外推，但是他们没料到上面圈梁的牵制，一面墙往外倒时，另三面墙却往里倒，把这几个人全拍死在里面了，酿成了一场悲剧。

现分析一下两起事故：对前一例，如果该建筑部门重视对工人的安全教育，严格执行安全操作规程，是很难发生这样的事故的。对后一例，如果该拆迁房屋的企业能打破情面，不顾关系，对拆房人员进行严格审查，拆房前认真制定安全方案，并进行审查，哪怕在现场安排有经验的安全工作人员监督作业，这场悲剧完全是可以避免的。

可见安全管理工作看起来似乎琐碎平凡，可它确实是关系到人的生命安危的神圣使命啊！

第二、安全管理关系到保护国家、集体的财产不受损害。

由于管理混乱，一旦发生事故不但造成人员伤亡，也会造成财产的巨大损失，这方面的例子举不胜举。

79年11月25日“勃海二号”石油钻井船接到石油部紧急移位的命令，当时，勃海湾气候条件十分恶劣，不适宜拖航，船上的工人、技术人员都提出不同意见。可是当时海洋石油局的领导人一意孤行，根本不听群众的意见，反而说什么“你们要翻船就翻到海里去，不要翻到码头上”，强令冒险拖航，结果翻沉在勃海湾，72名职工遇难，直接经济损失3700万元。这一事件公布之后，全国为之震惊。这次事故是由于有关领导不按客观规律办事，不尊重科学、不重视安全生产、不重视职工意见，严重违章指挥造成的。事后有关领导都受到严肃的处理。

84年1月1日，大连石油七厂由于一处液化石油气管道的焊口开裂，大量石油气外泄、扩散到162米远处遇一催化装置炉的明火燃爆，爆炸的响声震天动地，大连地震台测到1.2级0.8级两次震波，附近721户民受到损坏，破坏面积4万多平方

米、爆炸地区的厂房设备严重损坏，85人伤亡（死亡5人，重伤18人，轻伤62人），直接间接损失329万元。这次事故固然有设备制造的原因，焊接质量低劣，存在严重的夹渣和未焊透，但更主要的还是由于管理上的失误。没有重视管道的安全管理，检修不利。还缺乏气体泄漏时的防范措施等等。

第三，搞好安全管理有利于促进安定团结，调动广大职工搞好生产和工作的积极性。

由于管理不善，一旦发生事故，不但造成人员的伤亡、财产的损失，往往还会产生很大的政治的社会的影响，使安定团结的局面遭到破坏，广大职工生产、工作的积极性受到挫伤；反之，安全管理搞好了，造成一个安全、文明、卫生的环境，广大职工没有了后顾之忧就能齐心协力搞好生产和工作。

86年9月15日，沈阳滑翔机厂临近30年厂庆，领导和职工欢欢喜喜，积极筹办纪念活动。然而乐极生悲，忙了厂庆，忘了安全，由于违章动火，焊割喷漆车间的通风管道，引燃了一场大火，1800米²的车间烧得一千二净，直接经济损失16万元。领导和当事人忙于应付调查处理事故，提心吊胆担心受到处分，全厂职工的情绪也一下子降到了最低点，哪里还有心思庆祝厂庆，就连生产工作的劲头也都没了，一时间消极、沉闷的气氛笼罩全厂，好长一段时间也没恢复过来。

一个阶段里，沈阳火灾接连不断，除了滑翔机厂外，第一制革厂、卷烟厂都发生了重大火灾，遭受了生命财产的巨大损失，带来了不良的政治和社会影响。市政府不得不紧急动员，召开全市防火安全动员大会，各部门和企事业单位的主要领导亲自上阵、组织队伍，进行防火安全大检查。整个城市的生产、工作秩序都受到了冲击。

第四、搞好安全管理，有利于促进企业管理，提高经济效益。

安全管理是企业管理的一个组成部分，二者互相依存，互相影响、互相促进。

安全管理搞好了，促进了安定团结，广大职工齐心协力努力工作和生产，这就为改善企业管理创造了十分有利的条件。另一方面，为了搞好安全生产，对企业的生产管理、质量管理、设备管理、技术管理乃至总务、生活等各方面的工作都要提出一定的要求，促使企业的各个方面都要不断地改进提高。反之，如果安全管理混乱，必然事故频繁，伤亡不断。职工整天在惊恐不安中工作和生产，领导人经常要分散精力去处理事故，在这种情况下，怎么能建立正常、稳定的工作秩序，改善企业管理又从何谈起！

实践表明，一个企业安全生产状况的好坏往往可以反映出它的企业管理水平。一般来说企业管理得好的，安全工作也比较受到重视，安全管理也比较好。而安全管理混乱，事故、伤亡不断的单位，企业管理也必然是杂乱无章、十分糟糕的。

安全管理搞好了，促进企业管理水平提高了，当然也就能创造出更多的经济效益。反之，如果事故频繁，不但会影响职工的安全与健康，挫伤职工的生产积极性，导致生产效率的降低，而且会造成设备财产的损坏，无谓地消耗许多人力、物力、财力，带来经济上的巨大损失。事故严重时，厂房设备毁于一旦，生产都不能进行，哪里还会来得经济效益！

第一章 安全管理的发展和演变

第一节 安全管理是随着社会生产的发展而发展的

安全问题是伴随着社会生产而产生和发展的。首先，只要有生产就会有不安全因素，就会有防止伤害，保护劳动者健康和财产设备完好的要求。我国古代在生产中就积累了一些安全防护的经验，如隋代《病源诸候论》（隋医学家巢元方著）一书记有“凡进古井深洞，必须先放入羽毛，如观其旋转，说明有毒气上浮，便不得入内”。明代科学家宋应星著《天工开物》中记述了采煤时防止瓦斯中毒的方法，“深至五丈许，方始得煤。初见煤端时，毒气灼人，有将巨竹凿去中节，尖锐其末，插入炭中，其毒烟从竹中透上”。

在生产发展的初期，生产主要是以个体或作坊进行的手工业劳动，劳动人民在实践中逐步总结出一些安全防护的方法和技术。由于生产规模不大，安全问题不很突出，防止事故的技术和方法当然出就比较简单，因此不存在安全管理的问题。有组织的安全管理是伴随着社会化大生产产生和发展起来的。

十八世纪中叶，蒸汽机的发明引起了工业革命。传统的手工业劳动逐渐为大规模的机器生产所代替。机器使生产率空前地提高，但同时也大大地增加了伤害的可能，加之资本主义初期，资本家为了榨取最大利润，采用提高劳动强度，延长工作时间，滥用女工、童工等手段残酷剥削工人，致使伤亡事故频繁发生，这就迫使工人起来反抗，为维护自身的安全和健康，用种种办法和资本家进行斗争，譬如罢工，甚至破坏机器。由于工人的斗争，资产阶级不得不做出起码的让步，适当改善劳动条件，甚至制定颁布了一些安全法规。另一方面，由于事故所造成的巨大的经济损失以及在事故诉讼中所支付的巨额费用，超过了资本家所能允许的利润损失，资本家出于自身的利益，被迫地也要考虑安全问题，譬如在机器上安装防护装置，要求研究防止事故和职业危害的方法等。所有这些都促使了安全科学和技术的发展，出现了一些论著和成果，譬如19世纪英国化学家戴维发明了著名的矿坑安全灯。

在社会大生产的发展过程中，生产规模不断扩大，技术不断更新，新设备、新工艺、新材料不断被采用。这些一方面提高了生产效率，但另一方面也不断地增加了新的危害和危险。随着工业的日益发展，伤亡事故日益增多，职业危害也日益严重。而生产规模越大、技术越新，一旦发生事故，其危害也就越大。众所周知，1984年12月3日，在印度发生了一起震惊世界的大惨案，这就是美国联合碳化物公司在印度博帕尔市的农药厂所发生的毒气泄漏事件。泄漏了45吨甲基异氰酸酯剧毒物，短短几天，2500多人丧身，4000多人濒于死亡的边缘。20多万人受到不同程度的毒害，其中5万人有可能双目失明，有许多人的大脑、呼吸系统受到严重损伤，估计将有10万人终身残废。另外，大约有3000多头牲畜和无数的家禽，挺着肿胀的肚子横尸路旁。空气、水被严重污染。人们的心灵受到严重创伤，工厂将无限期停产。这一惨痛事件造成的损失是难以估量的。

再举一个国内发生的严重事件的例子。

1979年12月18日，吉林市煤气公司液化石油气站，因一个球罐上焊缝开裂，喷出大量液化石油气，蔓延到200米以外，遇到明火燃爆，引起一些其他贮罐也接连发生粉碎性爆炸，在6万多米²的范围内立即形成一片火海。大火持续了二十三小时，烧掉600余吨液化石油气。死亡32人，伤54人，一个投资600万元，投产仅两年的整个罐区毁于一旦。

上面列举的如此重大的恶性事故当然为数是比较少的，但是损失和影响也相当严重的大大小小的事故，就世界、或一个国家、一个地区而言，其数量也是相当惊人的。

在社会化大生产的情况下，如果仅靠劳动者个人凭着经验和直觉就想保证生产中的安全是根本不可能的，必须实行有组织、有计划的安全管理，并辅之以安全技术和安全装置的应用才有可能不断提高安全生产水平，尽可能减少事故和伤害。

在发达国家中，美国是比较早就开始进行有组织的安全管理的国家。1921年召开了美国的“第一次合作安全大会”，1913年组建了全国工业安全协会，很快又改名为全国安全协会。从此以后逐渐形成了专业安全人员的队伍，到60年代建立了美国安全工程师协会ASSE，到70年代中期会员已发展到15000多人。现在美国有国家专门负责安全与卫生的机构、职业安全保健署（OSHA），有全国性的职业安全与保健法（1970年12月29日由尼克松总统签署颁布）。

在60年代初美国从研制民兵式洲际导弹开始，发展了系统安全工程和系统安全管理，其主导思想就是把事故隐患消灭在产品的设计、研制过程中。除此之外美国还在各个方面进行了许多安全科学研究工作，从而把安全工作推进到了一个新的阶段。

日本学习和继承了美国的安全管理、安全工程的经验，并且根据本国的特点进行了研究和发展，创造了许多新的安全管理方法和安全技术，积累了许多新的经验，从而把日本的安全管理水平推进到了世界领先的水平。例如，1980年美国因工死亡的人数为13000人，而日本仅3009人，还不到美国的 $\frac{1}{4}$ 。

日本的安全卫生管理不仅内容丰富，而且形式多样。工厂门口都悬挂着标志安全的绿色“十”字旗，或写着“安全第一”的大字，有的工厂上空升起一个大气球，上面写着“001”，即表示该厂事故公害均为0，生产是第一流的。工厂内道路宽阔，绿树成荫，绿草如茵，处处有花坛和鱼池。厂区随时有人清扫，到处干干净净。垃圾桶上标明“可燃物”“金属”“杂物”等等字样，垃圾都分类投放。车间里生产线周围设有安全栏杆，专门划出黄白色安全行走线，上部或下部有人作业的地方，挂有“上部作业中”“下部作业中”“头上注意”“足下注意”等醒目的条幅和标语。到处写着“高高兴兴上班，平平安安回家”，“一时的疏忽，终身的痛苦”，“你妻子和儿女在等待着你平安地回家”等警句。在厂内行驶的吊车和机动车辆都有声光显示引人注目。任何人进入车间都必须戴安全帽，穿工作服和安全鞋。所有的管理人员都戴着“安全卫生管理”的袖章，表明他们不仅管生产，而且管安全卫生。

以上这些在形式上的表现说明了日本企业对安全的重视。当然他们的安全管理决不只限在这些形式上的做法，还有指导方针和许多具体和方法。如提倡“安全第一”，搞“安全卫生周”，实行“确认制”“标准化作业”等等，就不一一详述了。

苏联，以及欧洲的许多国家安全管理的发展也都经历了类似的过程，都有各自的特

点和贡献就不一一列举了。

我国在解放前，工人的劳动条件是十分恶劣的，帝国主义只顾赚钱，哪管工人的死活，当然谈不上什么安全管理。只是在解放后我国才逐步开展了这一方面的工作。

第二节 我国建国以来安全管理的发展演变情况

我们的党是无产阶级的党，我国是社会主义国家。党和国家所做的一切，从根本上来说都是为了人民的利益的。因此国家重视安全生产，关心职工群众的安全与健康是理所当然的。总的来说，建国40年来，我国的安全管理工作取得了很大的成绩，但是由于政治风云的变幻，也经受了剧烈的动荡，经历过严重的曲折。概括地说，可以分为建立和发展、停顿和倒退、恢复和提高这样三个阶段。

一、建立和发展阶段：这个阶段从三年国民经济恢复时期到第一个五年计划期间。还可把这一阶段细分为两个时期：

1、三年国民经济恢复时期（49年——52年）

建国初期，旧社会遗留下来的经济百孔千疮，国家面临着恢复经济的艰巨任务。当时私营企业在国民经济中占相当大的比重，在这些企业里，资本家仍然按照旧社会的做法，唯利是图，只重视机器、设备，不重视人，他们只顾追求利润，根本不管工人的安危。在国营企业中，由于受资产阶级思想的影响和缺乏管理经验，也存在“重视生产，忽视安全”的现象。在这种情况下，伤亡事故频繁，职业危害严重，影响了国民经济的恢复和发展。为了使国民经济的发展走上正确的轨道，必须对种种忽视安全的思想和态度进行严肃地批判和斗争，提高人们对安全的认识。

1950年，河南宜洛煤矿发生了重大瓦斯爆炸事故、死亡工人 174名，重伤 2人，轻伤24人，并造成重大的经济损失，炸毁巷道1万零1百米³，占井下面积 $\frac{1}{3}$ 以上，直接经济损失折小麦 180余万斤。政务院大张旗鼓地处理了这起事故，对上至省主席，下至煤矿各级干部，分别给予了处分。这件事对全国震动很大，安全工作的重要意义，开始为人们所了解。

1952年，毛主席在对劳动部的一份工作报告《三年来劳动保护工作总结与今后的方针任务》中批示“在实施增产节约的同时，必须注意职工的安全、健康和必不可少的福利事业。如果只注意前一方面，忘记或稍加忽视后一方面，那是错误的”。同年12月，在第二次全国劳动保护工作会议上，根据毛主席的上述指示，进一步提出了“安全为了生产，生产必须安全”，要“加强劳动保护工作，搞好安全生产，保护职工的安全和健康”。所有这些就形成了我国建国后早期的安全生产方针。

安全生产方针的树立大大推进了安全工作的的发展，全国开展了大规模的安全卫生大检查运动，使广大干部和群众受到了深刻的安全教育，发现和解决了大量的不安全不卫生的问题。使安全生产状况得到了一定的改善。

在这一时期，在学习苏联的过程中，引进了管理生产的必须管安全的原则，落实了

企业的主要安全生产责任者 在这以前，安全生产责任不明确、不落实。由于存在忽视安全的倾向，有些企业的主要领导谁也不愿意管安全，推来推去，最后推给了管生活的副厂长、结果安全管理停留在表面，不可能落到实处。确定了管生产的管安全这个原则后，情况当然就好多了，因为大量的安全问题是存在于生产之中的，由生产厂长负责安全工作，就使大部分的安全责任得到了落实。

这一时期，国家还陆续颁布了一系列安全法规，据不完全统计有 119 种，如《关于搬运危险品的几项办法》《关于防止沥青中毒的办法》等。做为建国以来最主要的安全法规之一的“三大规程”也是在这一时期制定了草案，并进行了试点。

这一时期安全工作取得了很大成绩。旧社会遗留下来的恶劣劳动条件有了很大改善，伤亡事故和职业病大大减少。如以伤亡事故为例，死亡事故 1951 年比 1950 年减少 10.7%，1952 年比 1951 年减少 39.1%，重伤事故 1951 年比 1950 年减少 9.6%，1952 年比 1951 年减少 38.3%。

2、第一个五年计划时期(53年——57年)

这一时期内安全生产方针得到了进一步的发展和确定。在《发展国民经济第一个五年计划》及中华人民共和国宪法（54 年发布）中都写进了有关安全生产方针的内容。如第一个五年计划中规定了要“进一步改善企业中的劳动保护设施”“加强设备的维护、检修和生产安全的措施，努力避免发生人身和设备的事故”。在宪法中规定“国家通过国民经济有计划地发展，逐步扩大就业，改善劳动条件和工资待遇……”。

这一时期，基层的企事业单位普遍建立了专职的安全管理机构，配备了专职的安全管理人员，使安全工作在组织上得到了保证。

这一时期进行了大量的安全宣传教育工作。出版安全书籍、杂志，举办展览会、短训班，开展经常性的安全宣传教育工作。

54 年 8 月 11 日劳动部发布了《关于进一步加强安全技术教育的决定》，对于建立安全教育制度、制定安全操作规程，对新工人的三级教育、特殊工种教育，从事新方法、新设备、新产品作业的教育、以及干部的安全教育等均作出了规定。

这一时期举办了两期重要的培养安全工作干部的学习班：一次是 53 年 4 月全国总工会在天津举办的劳动保护研究班，请苏联专家库兹涅左夫、季托夫讲劳动保护基础课程，为我国培训出第一代劳动保护的专业领导干部和师资人员；另一次是 55 年 3 月劳动部在北京举办了我国第一期劳动保护干部训练班，学习半年，请苏联专家柯希金和全苏工会中央理事会劳动保护部部长拉蒂金讲劳动保护课，为全国各级劳动部门、中央各产业部门、各重点大专院校、军委培养了 150 多名劳动保护干部。这两期学习班为我国以后安全工作的发发展做出了重要的贡献。学习班培养出来的干部一直在各级安全工作的岗位上发挥了重要的作用。他们中的一些人现在还担负着各级安全部门的主要领导工作。

这一时期进一步颁布了许多重要的安全法规，国家颁布的有 15 种、加上中央各产业部门和地方制定的指示、决议和规定等，共达 300 多种，其中最重要的就是在 1956 年 5 月 25 日由国务院正式颁布的《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》，简称为“三大规程”。这三大规程是建国以来最重要的安全法规之一，它对产业部门的大部分安全卫生问题，做了比较全面的规定，在相当长的

时期内对我国的安管理工作起了重要的指导作用，一直到现在还是有效的。不过，从现在看来，它的许多条文显得简单、粗糙了。实际上，它的不足之处已经被后来陆续颁布的许多法规、标准，充实、完善了。

这一时期，国家还规定了产业部门的企业在编制生产技术财务计划的同时，必须编制安全技术措施计划。这个规定是最先由总工会提出建议，然后中央财经委员会在1953年11月5日向企业主管产业部门提出了编制安全技术措施计划的建议，接着1954年11月18日劳动部发出了《关于厂矿企业编制安全技术劳动保护措施计划的通知》对编制计划的项目范围、职责、程序、经费开支等问题提出了明确要求。最后，在1956年9月21日劳动部、全国总工会联合发布了《安全技术措施计划的项目总名称表》明确规定了安全技术措施计划项目包括安全技术、工业卫生、辅助房屋及设施，宣传教育四个方面共40项内容。

国家关于安全技术措施的规定，有力地推动了安全工作的进展，解决了大量的安全、卫生方面的问题，增加了大量的安全卫生设施和装置，大大改善了劳动条件，提高了安全生产水平。到1957年为止，国家用于安全技术措施方面的经费达到4亿9千多万元。

这一时期，在工业卫生工作方面也有很大进展。1956年5月31日国务院颁布了《关于防止厂、矿企业中矽尘危害的决定》。1957年2月28日卫生部发布了《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》。1957年11月召开了全国第一次防止矽尘危害工作会议。这一系列的措施都大大地推动了企业的防尘工作，促进了劳动环境的改善。

这一时期安全工作发展顺利，措施得力，安全生产达到了建国以后的最好水平。譬如以职工死亡率为例，1952年千人死亡率为0.29‰，到57年时降到0.17‰，全国2450万职工，每年因工死亡仅3千多人，尘毒危害也大为减少。安全有力地促进了生产的发展，这一时期工业总产值比建国初期增长了近二倍。

总之，从建国初期到第一个五年计划期间，我国的安管理工作在各方面都有了良好的开端，为长期的发展，奠定了坚实的基础。

2、停顿和倒退阶段：这一阶段，安全工作呈现出一个马鞍形，出现了两次事故高峰。还可细分为三个时期：

(1)、58年到60年：

这个时期，国家在“左”的错误的影下，经济的发展以及各方面的工作都遭受了严重的挫折。“浮夸风”、“共产风”、“反右倾”、高指标、瞎指挥、蛮干乱干，安全生产规章制度受到破坏（譬如鞍钢那时就提出要象烧地主的契一样地烧规章制度），前阶段取得的一切行之有效的安管理工作措施全都被搁置、废弃了。结果伤亡事故和职业病大幅度上升，出现了建国以来的第一次事故高峰。1960年全国一年因工死亡职工21500人（当时职工总人数为3309万人），千人死亡率为0.65‰，这个数字几乎是57年的4倍，相当“一五”时间因工死亡的总人数。山西大同煤矿发生一起特大瓦斯炸事故，死亡677人。是建国以来最严重的一起恶性事故。

(2)、61年到65年：

这一时期国家面临着前一时期造成的恶果，国民经济处于极端困难的地步。国家总

总结了经验教训，实行了“调整、巩固、充实、提高”的方针，国民经济逐步得到了恢复和发展。与此同时，安全工作也总结了前一时期的血的教训，得到了调整和恢复，逐步又回到了正确的轨道。

这一时期内国家发布了一系列的安全卫生法规。其中最重要的是63年 3月30日国务院发布了《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》。这个规定总结了63年以前我国安全工作正反两方面的经验教训，做出了关于“安全生产责任制、安全技术措施计划、安全教育、安全检查、伤亡事故的调查和处理”这五个方面的规定，这在以后就被简称为“五项规定”。这五项规定中关于安全生产责任制的第一条中提出“企业单位的各级领导人在计划、布置、检查、总结、评比生产的时候，必须同时计划、布置、检查、总结、评比安全工作”，这在以后就被简称为“五同时”。“五项规定”是实践经验的正确总结，它全面概括了我国安全管理工作的主要内容和基本方法，对以后的安全工作起了决定性的指导作用，它和“三大规程”一起直到现在还是我国安全管理工作的主导性法规。对推进安全生产起了决定性作用，并且还将继续起巨大的作用。

这一时期在工业卫生方面也开展了一些工作，主要的有：62年 7月发布了《工业企业设计卫生标准》，同年12月召开了全国第二次防止矽尘危害工作会议，周总理亲自听取了会议的汇报，并转发了会议报告。

经过一个时期的努力，安全生产的状况又有了较大的好转，伤亡事故迅速减少，1964年因工死亡人数又下降到3500多人，到1965年，安全生产恢复到了1957年的最好水平。

(3)、66年到76年：

这个时期，国家经历了一场史无前例的大灾难，国民经济遭受到建国以来最严重的挫折，安全工作也受到了最严重的破坏，出现了一次大倒退。

众所周知，文化大革命时间“左”的路线发展到了极点。一切行之有效的规章制度都被推翻，被斥之为“管、卡、压”。安全专业队伍被解散、安技干部都被下放车间去劳动。无政府主义泛滥，“造反有理”，想怎么干怎么干，甚至把安全生产当作“活命哲学”来进行批判。这些错误的思潮和作法，使就安全工作受到根本性的破坏。伤亡事故和职业病再次大幅度上升，出现了建国以来的第二次高峰，现举朝阳市和大连起重机械厂的历年伤亡人数统计表为例，可见一斑。

朝阳市历年职工死亡人数统计表

年 度 死亡人数	50 1	51 7	52 12	53 16	54 13	55 36	56 11	57 21	58 25	59 43	60 105	61 110
年 度 死亡人数	62 23	63 22	64 11	65 12	66 20	67 18	68 16	69 40	70 36	71 32	72 37	73 66
年 度	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85

续上表 死亡人数 | 57 | 66 | 75 | 73 | 94 | 68 | 34 | 35 | 32 | 53 | 58 | 35

大连起重机厂工伤事故频率统计表

年 度	51	52	53	54	55	56	57	58
工伤频率%	3.75	4.08	5.1	2.49	3.02	4	2.75	3.75
年 度	59	60	61	62	63	64	65	66
工伤频率%	4.21	5.78	0.23	2	1.92	1.9	4.52	7.63
年 度		72	73	74	75	76	77	78
工伤频率%		14.12	15.88	19.7	21.29	24.33	19.91	10.39
年 度	79	80	81	82	83	84		
工伤频率%	4.06	1.29	1.12	0.67	1.12	0.55		

三、恢复与提高阶段：77年到现在。

打倒四人帮以后，特别是党的十一届三中全会以来，国家经济建设逐步走上了正确的轨道，安全工作也逐步得到了恢复和提高。

打倒四人帮后，国家经济开始恢复，生产得到了较快的发展。但是由于前一个阶段恶果的影响，有些领导人只抓生产，不顾安全，甚至采取恶劣的官僚主义态度，对工人的健康和安全漠不关心，直至目无党纪国法，强令工人冒险作业，致使在一个时期内伤亡事故仍然相当频繁，甚至发生了一些十分严重的恶性事故，如“勃海二号”的翻沉，通化松树镇煤矿瓦斯爆炸事故。（死亡52人）。

通化松树镇煤矿发生事故那天，井下 60多个作业班中有 40多个班的瓦期报警器报警，但该矿领导为了追求产量往上报捷以猎取个人荣誉，对这样严重的现象却充耳不闻，反而提出超产给予重奖，鼓励工人冒险作业，终于导致瓦斯大量聚积而发生爆炸（首先因追求产量而不安装保安煤柱，造成冒顶，掉下碎石撞击产生火花而爆炸）。

党和国家的领导敏锐地看到了上述这种不良的趋势，及时果断地采取了一系列措施，迅速扭转了形势，安全生产开始向好的方向发展，并且逐步开创了新的局面。现将78年以来我国安全管理方面的重大事项一一列举如下：

1、78年10月21日中共中央发布了[78]67号文件，即《关于认真做好劳动保护工作的通知》。

79年4月9日国务院发布了[79]100号文件，即《国务院批转国家劳动总局、卫生部关于加强厂矿企业防尘防毒工作的报告》。

这两个文件把安全工作提到了政治问题、路线问题、阶级感情，党纪国法的高度，强调了要加强社会主义法制，严格执行安全法规，对于严重违法、情节恶劣并造成恶果

的应给予处分，直至追究法律责任。此外，这两个文件还针对当时的情况提出了一系列的搞好安全工作的措施。如要加强领导，恢复和健全安全机构和专业队伍，制定安全卫生工作的规划，开展劳动保护的科学研究，建立健全安全生产责任制，开展安全检查，加强安全教育等等。尤其是在这两个文件中都强调提出了对于“新的建设项目，要认真做到劳动保护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产，搞好设计审查和竣工验收工作”（以后即简称为“三同时”）。

这两个文件对于扭转当时安全卫生状况严重不良的局面起了关键性的作用，成为新的历史时期安全工作的指导性文件，直到现在依然是安全卫生工作的主要依据。

2、1979年5月25日国家计委、国家经委、国家劳动总局联合发布了《关于重申切实贯彻执行《国务院关于加强企业生产中安全工作的几项规定》等劳动保护法规的通知》。这个文件重申了“三大规程”“五项规定”是安全工作的指导性文件。在这个文件中提出了“各单位发生伤亡事故和职业病，一定要按照“三不放过”，即找不出原因不放过，本人和群众受不到教育不放过，没有制定出防范措施不放过的要求，进行严肃处理”。

3、80年5月全国开始第一次“安全月”活动。这是从日本学来的。日本从1928年开始坚持每年举办一次全国安全周活动，已经历了半个世纪。为什么安全月定在五月？因为一般事故的发生规律是从四月份开始上升，五月正值事故的多发时期，这时开展安全月有助于减少事故。安全月活动从85年起开始取消，目的是强调安全工作经常化、制度化。

4、80年8月25日国务院发布关于处理“渤海二号”事故的决定。石油部长宋振民被解余职务，主管石油工业的副总理康世恩被记大过。这一决定给全国以很大震动，起到了惩前毖后的作用，大大提高了各级领导对安全工作的认识。

5、从80年开始由国外引进了安全管理的现代方法，其中最主要的是安全系统工程，从而开创了安全工作的新局面。

6、从80年开始劳动人事部组织有关单位制定了一系列安全卫生标准，到86年1月为止，经过国家标准局发行的已有59项。这些标准使安全卫生工作有了明确具体的依据。

7、确立了“安全第一，预防为主”的安全工作方针。

“安全第一，预防为主”高度地集中和概括了全部安全工作的目的和任务。它的形成和确立，并不是很简单的，而是经历了很长的历史时期的。建国初期毛主席提出“在实施增产节约的同时，必须注意职工的安全与健康……”，根据毛主席的这一指示国家进一步提出了“安全为了生产，生产必须安全”。这些都反映了党和国家对安全工作的重视，但都还没有把安全突出到一切工作首要的地位。“安全第一”的思想，是周总理最早提出来的。周总理在57年、59年和60年分别对民航、煤炭、航运交通工作提出了要保证安全第一。正式把“安全第一，预防为主”做为安全工作的方针，是航空工业部首先最早提出来的。79年7月航空工业部在向党中央汇报执行67号和100号文件的书面报告中提出在安全工作中应执行“安全第一，预防为主”的方针，80年2月航空工业部在《关于1980年安全生产工作要求的通知》中指出，要落实“安全第一，预防为主”的方

针。在这以后，在国家发布的文件以及一些领导的讲话中多次提到了“安全第一，预防为主”的思想，如：80年8月国务院关于处理“渤海二号”事故的決定中提到“安全生产是全国一切经济部门和生产企业的头等大事”，明确地把安全生产放在了一切工作的首位。81年6月全国生产工作会议上，劳动总局副局长章萍同志提出：“要牢固地树立安全第一的思想”。81年12月，在全国职业病普查总结会议上，全国总工会劳动保护部部长江涛同志提出预防伤亡事故和职业病的方针，可以概括为“安全第一，预防为主，群防群治，防治结合”。其他如国务委员、全国安全生产委员会主任张劲夫同志，国家经委副主任、全国安全生产委员会副主任袁宝华同志也都多次在有关安全生产的会议上讲到“安全第一，预防为主”。83年5月18日国务院发布[83]85号文件即《国务院批转劳动人事部、国家经委、全国总工会关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告的通知》中指出“在安全第一，预防为主的思想指导下搞好安全生产，是经济管理、生产管理部门和企业领导的本职工作，也是不可推御的责任”。最后一直到了85年1月26日国家劳动人事部在杭州召开会议讨论我国第一部《劳动法》时正式提出把“安全第一，预防为主”做为安全工作的指导方针确定下来。

8、国家决定建立国家劳动安全监察制度。

83年5月18日国务院发布的[83年]85号文件（上已提到）中提出“劳动部门要尽快建立健全劳动安全监察制度……，工会组织要加强群众监督，……”。从此。国家各级劳动部门的工作就由过去的单纯行政管理，逐步改变为主要是贯彻实行国家劳动安全监察制度。从而确定了“国家监察、行政管理，群众监督”这一新的安全管理体系，使我国的安全工作由行政管理转入了法治管理的轨道。

实行国家劳动安全监察制度，对于在新的历史时期全面推进安全工作，改进安全管理具有极其重大的意义。

9、安全教育和科研蓬勃发展。

进入新的历史时期以来，国家非常重视安全宣传教育和科学研究工作，建设安全教育和科研基地，创造物质条件，开展多种形式，不同层次的宣传教育活动，从而为改进安全管理，提高工作水平，提供了十分有利的条件。

到目前为止，全国建成的劳动保护教育中心已近70个，即将建成的有30个左右，有四千多个企业建立了劳动保护教育室。

各个层次的安全教育普遍开展，如厂矿企业的三级教育、干部教育、特殊工种教育已经坚持经常。各种类型的学习班，短训班到处都在举行。尤其值得提出的是正规的学校安全教育，有了飞速的发展，已经有了二十多所大专院校设立了安全工程专业；除了北京经济学院外，全是82年以后陆续新建的，沈阳航空工业学院86年已经毕业了首届大专班，87年已毕业首届本科班。研究生教育也开始发展（北京劳保所、北京经济学院等都已获得硕士学位授予权）。

安全教育的形式多样，内容丰富。除了学校教育，各种学习班、短训班以外，还有各种讲座、展览会、出版书籍、杂志，尤其是电化教育有了飞快地发展、拍摄、发行了几十部安全教育的电影，电视录像片也在开始发展。有些电影质量不错，深受广大职工的欢迎，如“笑比哭好”。一些科教片在传播安全知识方面收到了很好的效果。如《起

重安全》《焊接安全》等。

安全科学研究也有较大的发展。全国已有了31所劳动保护和安全技术，职业卫生研究所、研究人员已发展到四千多人，各个科研所都有自己侧重的科研方向、互相有机配合形成一个整体，如国家劳动人事部劳保所侧重系统安全和管理科学，上海所侧重于机电安全，辽宁所是起重、运输安全，吉林是木材加工机械安全，浙江是安全心理学、人机工程学等等。

已经得出了一批科研成果，制定了一批国家标准。

各级劳动保护科学技术学会相继成立。如航空工业部的、各个省的、国家的，分设了若干个专业委员会等等。学术活动开展得十分活跃，频繁举办学术交流会。和国外的学术交流也在开始，如已有多次请日本、美国学者来我国进行讲学。

总而言之，我国进入新的历史时期以来，安全管理工作在各个方面都取得了飞速的发展，呈现了从未有过的，振奋人心的欣欣向荣的局面。经过艰苦不懈的努力，从80年开始，工伤事故和职业病逐年下降。安全工作走上了健康发展的轨道。近几年来，由于经济建设发展的速度加快，经济体制改革又带来一系列新的问题（如乡镇企业发展迅速，开展经济承包），事故有所上升，这已经引起了党和国家的高度重视，正在积极采取措施，保证安全工作的形势继续往好的方向发展。