

现代管理系列教材



职业安全与卫生

于维英 张 玮 编著

清华大学出版社

现代管理系列教材

职业安全与卫生

于维英 张 玮 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书系统介绍了现代职业安全与卫生管理的理论与实务,内容包括职业安全管理理论与方法;职业危害的防治;职业伤害急救及个人防护、女职工和未成年工的特殊保护、危险源辨识及安全评价、职业安全与卫生法律法规、发达国家职业安全与卫生发展状况、国内外知名企业职业安全与卫生管理经验等。

本书是为非安全工程专业大学本、专科学生编写的一部具有前沿性、综合性、应用性教材。主要适用于企业管理、人事管理、社会保障和机械、化工、矿业等专业,也可以作为专业安全管理人员的案头参考书和企业员工的安全培训教材。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

职业安全与卫生/于维英,张玮编著. —北京:清华大学出版社,2008.6

(现代管理系列教材)

ISBN 978-7-302-17568-1

I. 职… II. ①于… ②张… III. ①劳动保护—劳动管理—高等学校—教材 ②劳动卫生—卫生管理—高等学校—教材 IV. X9 R13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 063820 号

责任编辑:周 菁

责任校对:宋玉莲

责任印制:李红英

出版发行:清华大学出版社

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn>

邮 编:100084

社 总 机:010-62770175

邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:三河市春园印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185×230

印 张:19

字 数:377 千字

版 次:2008 年 6 月第 1 版

印 次:2008 年 6 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:32.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:010-62770177 转 3103 产品编号:028118-01

作者简介

于维英,女,1956年出生,山东省蓬莱市人,1982年1月毕业于青岛科技大学。曾在大型化工企业从事安全环保工作12年。现任教于山东经济学院工商管理学院,教授。山东省安全生产学会理事。主要从事职业安全与卫生、人力资源管理等方面的教学与科研工作。曾在《劳动保护》、《现代职业安全》、《化工安全与环境》、《中国职业安全卫生管理体系认证》、《安全与健康》、《中国人力资源开发》等刊物发表论文40余篇,主编《劳动保护学》、《社会保障学》等教材8部。

张玮,女,1983年出生,山东省烟台市人,浙江大学心理与行为科学系研究生。主要从事管理心理学、人力资源管理和安全心理学方面的研究。已发表论文《职业生涯设计与人才分类管理的结合》、《从心理学角度看对大学生进行吃苦教育的必要性》、《从心理学角度反思现代大学生的弱点》、《企业成本控制方法的改进》等。

前言

《职业安全与卫生》一书,是系统地介绍现代企业职业安全与职业卫生的综合性、系统性和应用性的教材。它集安全管理与职业危害防治于一体,是现代国际比较流行的该学科体系的反映。随着社会的进步,生产力的发展,经济的富裕,人们生活水平的提高,人们越来越关注职业安全性和职业健康问题。人们为什么要工作?首先,工作是现代人们生活、生存的第一需要;其次,工作是人们获取生活资料的主要来源。但在生产、工作过程中会有危险和伤害,如果不加以研究和防范,人们的安全就得不到保障,健康就会受到威胁。因此,保障人们职业活动过程中的安全与健康,就成为保障员工福利,提高人们生活水平的重要内容。对职业活动过程中安全与健康问题的关注,既是社会的事情,也是每位公民的事情;既是企业的责任,也是每位员工的义务。

党的十六大以来提出了科学发展观和构建社会主义和谐社会的重要思想,而职业安全、劳动者健康是建设和谐社会的重要方面,也是科学发展的基本要求。在职业活动中把安全放在首位,坚持“文明生产”,就是建设和谐社会、科学发展的具体体现和实现途径。

世界工业化的进程表明,随着生产力的发展和科学技术水平的提高,社会所面临的职业安全与卫生问题也日趋严重。例如煤矿事故的频发以及职业病种类的增加等,这就迫切需要提高安全管理水平,加强职业卫生保护,以保障人们的安全与健康。

随着全球经济一体化进程的不断加快,在世界经济贸易活动中,企业的活动、产品或服务中所涉及的职业安全与卫生问题受到普遍关注,需要统一的国际标准来规范相关的职业卫生行为,特别是 ISO9000、ISO14000 标准在世界范围内的成功实施,促进了国际职业安全与卫生管理体系标准化的建设。21 世纪职业安全与卫生管理体系、ISO9000 质量管理体系和 ISO14000 环境质量体系这三个管理体系将同时运用在企业日常管理中,以达到企业经济效益、社会效益和环境效益的同步提升。

为适应国际化发展和企业安全生产的需要,现在大多数企业对职业安全与卫生工作越来越重视。不少企业正在进行相关培训,积极争取获得职业安全与卫生管理体系认证,使企业的职业安全与卫生工作实现规范化管理。高校越来越多的专业陆续开设职业

安全与卫生这门课程,例如人力资源管理、工商管理、安全系统工程、机械、建筑、工程等专业。它涉及多个学科的知识,例如工程学、化学、心理学、人机工程学、管理学和法学等。然而,现在我国职业安全与卫生方面的专业教材十分有限,即便有一些,内容也是比较陈旧了,已经不能适应现代企业管理和安全生产的需要。因此作者根据自己多年的教学研究和企业工作经验,参考国内外有关专家学者的科研成果编写了这本《职业安全与卫生》教材。

本书的特点是通俗易懂、理论联系实际。既有新颖的学术观点、先进的管理方法、最新的职业安全与卫生法律法规,又有比较成熟的管理案例;既吸取了国外的先进观点,又有本土的、成熟的管理经验。例如本书吸收了英国杰里米·斯坦克斯在《职业健康与安全经理指南》中的一些先进的管理理论和方法;介绍了欧盟职业安全与卫生监督体系的发展与现状、美国杜邦公司的职业安全与卫生管理、日本的安全零事故管理、神华集团职业安全与卫生管理经验和烟台万华聚氨酯有限公司的 HSE 管理模式等;同时又展望了职业安全与卫生管理信息化发展前景;介绍了国际职业安全与卫生管理方面的内容和发展趋势。

本书共分 13 章,内容包括职业安全管理理论与方法;职业危害的防治和职业病;职业伤害急救及个人防护、女职工和未成年工的特殊保护、危险源辨识及安全评价、职业安全与卫生法律法规;发达国家职业安全与卫生发展和现状;国内外知名企业职业安全与卫生管理经验等。

在本书的编写过程中,我们查阅了大量的信息资料和有关书刊,特别是引用了当前国内外最新的法律法规条文,参考了国内外有关企业的职业安全与卫生管理模式和资料。主要参考文献附于书后,在此对他们表示深深的谢意!

在本书的编写过程中,山东省安全生产监督局的吴成宽、刘桂法处长,烟台万华聚氨酯股份有限公司的董事长、泰山学者丁建生,总工程师杨万宏,烟台万华 HSE 专员亓凯等给予了很大的支持和帮助,在此深表谢意。山东经济学院张文昌教授的研究生吴峰、赵娟,我的学生孙小斌、张国强等也帮助收集整理了大量的资料,在此对他们的辛勤劳动也一并表示感谢!

由于本学科的快速发展和学术观点的差异,本书不当之处在所难免,诚望读者指正和商榷。

于维英

2008 年 2 月

目 录

前言	I
第一章 职业安全与卫生管理概论	1
第一节 职业安全与卫生的概念及内容	1
第二节 职业安全与卫生管理的意义及重要性	4
第三节 中国职业安全与卫生发展概况	6
第四节 职业安全与卫生管理理念和研究方法	9
复习思考题	11
第二章 职业安全与卫生的监督管理模式	12
第一节 国家安全生产机构与体系	12
第二节 职业安全与卫生监督的方式	20
第三节 职业安全与卫生管理体制和模式	22
第四节 企业职业安全与卫生管理模式	26
第五节 职业安全与卫生管理体系(OSHMS)认证	33
复习思考题	36
第三章 事故的类型及预防	37
第一节 事故的定义、性质及范畴	37
第二节 事故的类型及构成要素	40
第三节 事故的基本特性及原因分析	53
第四节 事故损失分析原理	55
复习思考题	66

第四章 事故的管理及工伤保险	67
第一节 事故管理及预防对策	67
第二节 事故调查报告的格式及范例	76
第三节 工伤保险	81
复习思考题	85
第五章 职业伤害急救及个人防护	86
第一节 职业伤害急救	86
第二节 职业中毒急救	94
第三节 个人防护用品	102
复习思考题	109
第六章 职业危害和职业病	110
第一节 职业危害	110
第二节 职业危害的成因分析及预防措施	113
第三节 职业病	115
第四节 职业病的统计和报告	119
第五节 职业病的发展趋势及预防	125
复习思考题	128
第七章 职业安全与卫生管理手段和方法	129
第一节 职业安全与卫生管理手段	129
第二节 职业安全与卫生管理方法	134
第三节 职业安全与卫生教育和培训	136
第四节 职业安全文化氛围建设	141
第五节 职业安全与卫生心理分析方法	147
复习思考题	153
第八章 危险辨识及安全评价	154
第一节 危险源辨识	154
第二节 典型行业危险源辨识	156
第三节 安全评价	167
复习思考题	181

第九章 女职工和未成年工的特殊劳动保护	182
第一节 劳动强度与女职工的特殊保护	182
第二节 女职工特殊劳动保护的内容	186
第三节 未成年工的特殊劳动保护	190
第十章 职业安全与卫生法律法规	196
第一节 职业安全与卫生法规的性质和作用	196
第二节 国家安全生产的法律法规体系	199
第三节 国家安全生产标准的体系	206
第四节 主要的职业安全与卫生法律法规内容简介	210
复习思考题	221
第十一章 发达国家的职业安全与卫生发展和现状	222
第一节 国际劳工组织和职业安全与卫生管理	222
第二节 美国的职业安全与卫生发展和现状	225
第三节 欧盟的职业安全与卫生监管体系的发展和现状	233
第四节 德国的职业安全与卫生发展和现状	237
第五节 日本的安全零事故管理	240
第六节 港台地区的职业安全与卫生管理经验	243
复习思考题	247
第十二章 知名企业的职业安全与卫生管理经验	248
第一节 美国杜邦公司的职业安全与卫生管理经验	248
第二节 烟台万华公司的 HSE 管理模式	257
第三节 神华集团的 NOSA 管理经验	262
复习思考题	270
第十三章 职业安全与卫生管理信息化发展趋势	271
第一节 建立政府职业安全与卫生管理信息化系统	271
第二节 建立企业职业安全与卫生管理信息系统	284
第三节 建立社会职业安全与卫生管理预警信息系统	288
复习思考题	289
参考文献	290

第一章 职业安全与卫生 管理概论

现代职业安全与卫生管理,是运用一系列的科学方法与技术手段,以保障劳动者的安全与健康为目的,以提高企业长远经济效益为出发点的一门综合性、应用性管理科学。它包括职业活动过程中的安全管理、劳动保护、职业病防治等方面的内容。在工业化初期,职业安全与卫生工作并没有引起社会的重视,以至于引发大量的伤亡事故和职业病。后来,各国政府普遍介入,以法律手段和政府力量,推动企业职业安全与卫生工作,以提高社会安全与健康水平。我国在改革开放之后,特别是进入 21 世纪之后,政府正在强化职业安全与卫生方面的管理工作,加大了执法力度与政府干预程度。

第一节 职业安全与卫生的概念及内容

职业安全与卫生问题是伴随着工业革命的到来而产生的,在 20 世纪初逐渐受到各国的重视。国际劳工组织(International Labour Organization, ILO)于 1919 年成立之初,宣示“避免劳工因工作遭受职业疾病与职业灾害是该组织的重要任务之一”。职业安全与卫生是职业安全与职业卫生两个概念的组合,在不同时期、不同国家职业安全与卫生概念是不同的。我国在新中国成立后的很长一段时间和苏联、德国等国家称之为劳动保护、劳动安全与卫生;而美国、日本、英国等国家通常把作业场所内的员工、临时工、合同工、外来人员和其他人员的安全与健康的条件和因素称为职业安全与卫生。20 世纪 90 年代后期我国与国际接轨,也称之为职业安全与卫生。早期的职业安全主要关注工业领域,后来逐步扩大到其他职业。

一、基本概念介绍

(一) 职业安全

职业安全又称为劳动安全(occupational safety),是以防止职工在职业活动过程中发生各种伤亡事故为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施。主要研究的是如何防止职工在职业活动中意外事故的发生。

(二) 职业卫生

职业卫生又称为劳动卫生(occupational health),是以职工的健康在职业活动过程中免受有害因素侵害为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采

取的相应措施。主要研究的是如何防止职工在职业活动中职业病的发生。

（三）职业安全与职业卫生的区别

比较职业安全与职业卫生问题，二者各有不同的特点。

1. 职业安全研究的是如何防止意外事故的发生；而职业卫生研究的是如何防止职业病的发生。

2. 职业安全问题所造成的伤亡危害明显。例如高空坠落造成的伤害，伤害后果明显；而职业卫生问题在常态下所造成的有毒有害物质危害往往不够明显。例如慢性中毒，有时鉴别和认定都比较困难。

3. 职业安全问题所造成的伤亡危害除了有些是数量大以外，例如煤矿爆炸、大火等，一般造成的是个别人的伤亡；而职业卫生问题所造成的伤害人数往往较多，只要在工作场所就很难逃避。

4. 职业安全问题所造成的伤害立竿见影；职业卫生问题所造成的有毒有害物质的危害，往往都有潜伏期，有的甚至是十年或几十年。

5. 职业卫生问题所造成的有毒有害物质的危害不仅影响本人，而且会影响后代。例如孕妇中毒。

这些区别我们在后面的章节中将加以展开介绍。

（四）职业安全与卫生(occupational safety and health)

职业安全与卫生是以保障职工在职业活动过程中的安全与健康为目的的工作领域及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施。这是既有明显区别又有紧密联系的两项工作。

二、职业安全与卫生管理的内容

我国《劳动法》第五十二条规定：“用人单位必须建立、健全职业安全卫生制度，严格执行国家职业安全卫生规程和标准，对劳动者进行职业安全卫生教育，防止劳动过程中的事故，减少职业危害。”根据本条款的规定，职业安全与卫生管理包括以下几项内容：用人单位必须建立、健全职业安全卫生制度；用人单位必须执行国家职业安全卫生规程和标准；用人单位必须对劳动者进行职业安全卫生教育；不断改善劳动条件；合理组织劳动和休息；实行女职工和未成年工的特殊保护，解决他们在劳动中由于生理关系而引起的一些特殊问题，等等。

（一）职业安全与卫生监督管理

职业安全与卫生监督管理的主体是政府各级安全与卫生监督管理部门，在我国目前主要是各级安全监督机构和卫生部门。对象是企业及其生产经营活动，重点是煤矿和工矿企业。

职业安全与卫生工作要得以顺利进行，强有力的监督管理是重要的保障措施之一。

也是国家有关法律法规得以落实的基本手段。否则,国家所颁布的职业安全与卫生法规将是一纸空文,职工的安全健康就无法保障。改革开放以来,我国的安全监督管理制度得到了加强和完善,企业员工的劳动环境也得到了一定的改善。本书在第二章“职业安全与卫生的监督管理模式”中,介绍了我国职业安全与卫生监督管理机构及其主要职责、职业安全与卫生的管理模式等。特别是第十一章介绍了国外发达国家的职业安全与卫生管理模式,很值得借鉴。

（二）职业安全与卫生法律法规

职业安全法律法规是保障劳动者在职业活动过程中安全与健康的可靠保证,是国家法律体系的重要组成部分。第十章“职业安全与卫生法律法规”介绍了同职业安全与卫生有关的法律法规条文。特别是近几年新颁布的法规条文在本书当中及时体现,如2007年8月30日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过的,已于2007年11月1日起正式施行的《中华人民共和国突发事件应对法》的内容,这对学习者是非常及时和有利的。

（三）职业安全管理

职业安全管理是企业管理的基础,员工的安全是企业长远发展的根本。在“以人为本”的市场经济时代,职业安全管理尤为重要。因为这关系到企业在市场中的竞争力;关系到人才的吸引和留驻。本书的第三章“事故的类型及预防”介绍了安全生产中事故的类型及构成要素、事故的性质及原因分析、事故的损失计算等。在本章中引用了2007年6月1日起施行的《生产安全事故报告和调查处理条例》中最新的事故分类方法。第四章“事故的管理及工伤保险”,介绍了事故的调查与报告、事故调查报告的模式、事故的统计指标、事故的预防对策以及工伤保险的有关内容。第七章“职业安全与卫生管理手段和方法”,第八章“危险辨识及安全评价”等介绍了安全管理的一些比较实用的方法及危险源辨识、评价的方法,对安全管理人员来说简便实用。

（四）职业卫生管理

职业危害及职业病是职业卫生管理的主要内容。随着新技术、新工艺的不断出现,职业病的类型和种类也在不断地扩大,对人类的危害也在加大。因此,职业卫生的管理也是一个重要内容。但是由于职业卫生的特点所在,职业卫生问题在企业中往往处于被忽视的地位。本书的第六章介绍了职业危害的类型、特点及预防措施,职业病的特点、发展趋势及预防措施,旨在引起企业管理人员和社会的重视。

（五）案例的应用

本书的一大特点即理论联系实际,在以通俗易懂的方式介绍职业安全与卫生理论的前提下,融合了一些比较典型的国内外职业安全与卫生管理案例。比如每章内容结束后尽量选择一个比较合适的案例来使读者加深对本章的理论知识的理解并加以运用。在第十二章“知名企业的职业安全与卫生管理经验”,介绍了国内外一些知名企业的职业安

全与卫生管理的模式和经验。例如美国杜邦公司、烟台万华聚氨酯集团等企业有关职业安全与卫生管理的好的管理模式和方法。

第二节 职业安全与卫生管理的意义及重要性

一、职业安全与卫生管理的意义

职业安全与卫生工作事关广大人民群众的根本利益保护。保障劳动者在生产过程中的生命与健康,是我们国家的一项基本方针,是坚持社会主义制度的本质要求,是发展生产、促进经济建设的一项根本性大事。也是社会主义物质文明和精神文明建设、构建和谐社会的的一项重要内容。事关改革发展和稳定大局,日益受到国家的高度重视。

我们发展生产的目的是为了₁提高生活水平和生活质量,提高社会的福利水平。如果人们在生产过程中人身受到伤害、健康被破坏,就是再高的经济收入也没有意义。因此,职业安全与卫生工作又关系到每个职工和家庭的幸福。

(一)职业安全与卫生工作是落实科学发展观,实践“三个代表”重要思想的具体体现

职业安全与卫生工作反映广大人民群众的根本利益,体现先进生产力发展的基本要求,也是先进生产力的重要标志。搞好职业安全与卫生,是对广大劳动者生命、健康、权益的根本维护。因为社会生产实践的主体是人。人在生理、安全、社交、尊重和自我价值实现五个层次的需求上,安全需求是首要的。现代人本观念是科学发展观的核心和基本准则之一。

(二)职业安全与卫生工作是工会落实维护职工基本权益工作的重中之重

工会是党联系群众的桥梁和纽带,工会维护的内容很多,维护职工在劳动中的安全与健康才是最重要的工作。

(三)职业安全与卫生工作是全面建设小康、构建和谐社会的要求

党的十七大提出在我国全面建设小康社会。小康社会的基本特征是人们的身体健康。职业安全与卫生工作的目的就是保护广大劳动群众的安全和健康。一个民族没有健康,就称不上小康社会。各类事故的减少方能体现社会的和谐。

(四)职业安全与卫生工作是尊重劳动、实施可持续发展战略的具体体现

尊重劳动首先要尊重劳动者,尊重劳动者首要的是尊重劳动者在劳动中的安全与健康。在我们社会主义国家,始终坚持全心全意依靠工人阶级的指导方针,突出工人阶级主人翁地位,就是尊重劳动,尊重劳动者的具体表现。工人阶级是创造物质财富、精神财富的主力军,他们的劳动理应受到重视和关心。没有广大劳动群众的身体₂健康,就谈不上可持续发展,更谈不上和谐稳定。

(五)职业安全与卫生工作是逐步与国际 HSE(health, safety, environment)标准接

轨的重要途径

职业安全与卫生工作可以不断改善我国企业中的生产环境、产品的安全和员工的健康,可以不断地提高我国企业的市场竞争力和我国的国际地位。

二、职业安全与卫生管理的重要性

(一) 职业安全与卫生管理是促进安全生产的根本保证

开展职业安全与卫生管理活动,能更好地维护企业和员工的合法权益。实践证明职业安全与卫生工作既要服务于安全生产,又要保证员工在生产过程中的人身安全与健康。因此只有加强职业安全与卫生管理工作、开展职业安全与卫生法律法规的宣传教育,提高员工的职业安全卫生意识,才能预防伤亡事故的发生,更好地控制或减少职业病的危害,以利于保障员工在生产过程中的安全和健康,促进安全生产的平稳进行。

(二) 职业安全与卫生管理是安全生产形势的迫切需要

改革开放以来,我国的安全生产形势有了很大的改善,但却远远滞后于经济建设的步伐,并给国民经济造成了巨大损失。每年事故率居高不下,因工伤事故直接损失达数百亿元人民币,职业病的发病率更是居世界各国之首,严重影响了劳动者的身心健康。我国的安全生产状况不用说比欧美的工业发达国家明显落后,就是与韩国、新加坡、泰国这些亚洲国家相比较也有较大差距。主要表现在法规体系不健全、职业安全与卫生管理体系不完善和安全卫生基础研究及应用技术落后等方面。因此,无论从保护劳动者的健康,完善我国社会主义市场经济运行机制,促进国家社会、经济健康发展,还是从顺应全球经济一体化的国际趋势,保证国际经济活动安全顺利地运行的角度来看,都应该注重职业安全与卫生管理工作。

(三) 职业安全与卫生管理是提高企业经济效益的需要

对企业而言,效益就是生命,没有了效益,企业就无法生存下去。而职业安全与卫生工作和企业的效益密切相关。例如,采用现代科学技术方法来改革落后的工艺和设备,给员工创造良好的劳动环境,不但可以使工作场所的劳动条件得到改善,减轻企业员工的负荷与疲劳,提高安全卫生性能,还可以大幅度减少成本投入和提高效率,这些都对企业的经济效益和生产发展具有较长期的积极效应。设想如果一个企业不注意安全生产和职业危害的防治,工伤事故、职业病不断出现,就会出现因事故而不得不停产减产,因伤残死亡、职业病而需要付出高额赔偿,因企业社会形象不佳而吸引不到优秀人才,影响产品销售等一连串的问题。这些问题都将严重影响到企业的经济效益。因此在市场经济的今天,企业加强职业安全与卫生管理尤为重要。

(四) 职业安全与卫生管理是管理现代化的需要

知识经济和全球经济一体化时代的到来对企业的现代化管理提出了更高的要求。一个现代企业必须建立系统、开放、高效的管理体系,企业的每一部分工作都要纳入大的

体系之中,这是现代生产集约化的需要,也是企业运行规范化、标准化的需要。企业安全生产管理是企业的一项重要工作,也必须纳入企业管理的大系统中。这不仅可以提高安全生产工作的管理质量,也有助于促进企业大系统的完善和整体管理水平的提高,早日实现企业管理的现代化。

第三节 中国职业安全与卫生发展概况

中国职业安全与卫生管理工作经历了建立和发展、停顿和倒退、恢复和提高三个阶段。新中国成立之初,我国把职业安全与卫生工作称为劳动保护。伴随着社会生产力的发展和社会政治形势的变迁,我国劳动保护工作走过了一段发展与倒退、前进与徘徊的曲折路程。

一、新中国成立后安全生产方针和管理体制初创阶段(1949—1965 年)

1949 年 11 月召开的第一次全国煤矿工作会议提出“煤矿生产,安全第一”的口号。1952 年第二次全国劳动保护工作会议明确要坚持“安全第一”的方针和“管生产必须管安全”的原则。1954 年新中国制定的第一部宪法,把加强劳动保护、改善劳动条件作为国家的基本政策确定下来。中央人民政府先后颁布了《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》等行政法规,建立了由劳动部门综合监管、行业部门具体管理的安全生产工作体制,劳动者的安全卫生状况得到了改善。但由于 1955 年工会系统错误地批判赖若愚的所谓“工团主义”和“经济主义”,提出安全法规监督的实施是与行政对立,是“监督论”、“活命哲学”。加之 1957 年开始在全国进行“反右倾”运动以及开展所谓的“大跃进”等运动,使安全工作走入低谷。因工死亡人数从 1957 年的 3702 人,1959 年一跃成为 17 946 人,1960 年升至 21 938 人。直到 1962 年,仍保持年死亡 12 024 人的高水平。1959—1962 年 4 年间因工死亡总数为 64 758 人,年平均为 16 190 人。1958—1961 年,工矿企业年平均事故死亡比“一五”时期增长了近 4 倍。1960 年 5 月 8 日,山西大同老白洞煤矿瓦斯爆炸事故,死亡 684 人,为新中国成立以来最严重的矿难。1963 年,国务院颁布了《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》,恢复重建安全生产秩序,事故率明显下降。

二、“文革”时期的停顿和倒退阶段(1966—1977 年)

1966 年开始的“文化大革命”运动,使全国企业安全工作从立法到执法几乎全面崩溃,长期处于无人负责的状态。安全生产和劳动保护被抨击为“资产阶级活命哲学”,规章制度被视为“管卡压”,企业管理受到严重冲击。导致事故频发,因工伤亡人数陡增。在 1966 年因工死亡 3867 人的基数上,1970—1981 年上升到 157 509 人,年平均死亡人数

13 126 人(江涛,1997)。1970 年劳动部并入国家计委,其安全生产综合管理职能也相应转移。这一阶段政府和企业安全管理一度失控,1971—1973 年工矿企业年平均事故死亡 16 119 人,较 1962—1967 年增长 2.7 倍。1975 年 9 月成立国家劳动总局,内设劳动保护局、锅炉压力容器安全监察局等安全工作机构^①。

三、改革开放后安全生产恢复和创新发展阶段(1978 年以后)

党的十一届三中全会之后,改革开放在全国开始,我国各行各业发展迅速,安全管理工作也开始走向正规化和现代化。这个时期又可以分为以下三个阶段。

(一) 恢复和整顿提高阶段(1978—1991 年)

1976 年粉碎“四人帮”以后,治理经济环境和整顿经济秩序,为加强安全生产创造了较好的宏观环境。我国相继出台实施了《矿山安全监察条例》和《职工伤亡事故报告和處理规定》等法规。成立了全国安全生产委员会。工矿企业事故死亡人数明显下降。1979 年 7 月,航天工业部最早正式把“安全第一、预防为主”作为安全生产方针提了出来。此后,国家在有关文件中开始倡导“安全第一、预防为主”的口号,并在 1987 年 4 月,劳动人事部在北京召开各省、自治区、直辖市劳动人事厅(局)长、劳动保护处长、矿山监察处长、锅炉压力容器安全监察处长会议,会上正式提出将“安全第一、预防为主”作为安全生产和劳动保护的方针。我国的安全生产方针主要体现以下两个含义:一是在生产经营活动中必须把安全放在第一位。这个“第一”的理解不能简单理解成是一种顺序关系,是生产第二或效益第二等等,而是说安全是一切工作的基本和保证,是一切经济部门和生产经营单位的大事。特别是当生产经营任务与安全发生矛盾时,应该先解决好安全问题,使经营活动在确保安全的前提下顺利进行。二是安全生产必须强调预防为主。做好预防工作是实现“安全第一”的基础,这种理念体现了一种正确的方法论。由于生产经营活动中的安全问题十分复杂,具有普遍性、多发性和偶然性的特点,稍有疏忽就可能酿成事故。所以,在各种经营活动中要切实做好预防工作。例如对有关人员进行安全教育培训和管理,对机具设施提高其完好程度和自动化水平,对生产经营环境认真搞好安全检查等,从而做到“防微杜渐”、“防患于未然”。真正实现生产经营的安全,做到安全第一。

(二) 建立社会主义市场经济体制阶段(1992—2002 年)

为了发挥企业的市场经济主体作用,1993 年,国务院决定实行“企业负责、行业管理、国家监察、群众监督”的安全生产管理体制。相继颁布了《矿山安全法》、《劳动法》以及工伤保险、重特大伤亡事故报告调查、重特重大事故隐患管理等多项法规。1998 年,国务院机构改革,原劳动部承担的安全生产综合监管职能交由国家经贸委行使。2000 年初,在国家煤炭工业局加挂国家煤矿安全监察局牌子,成立了 20 个省级监察局和 71 个地区办事

^① 资料来源:李毅中:《谈谈我国的安全生产问题》,2006.6.16。

处,实行统一垂直管理。2001年初,组建了国家安全生产监督管理局,与国家煤矿安全监察局“一个机构、两块牌子”。2002年11月出台了《安全生产法》,安全生产开始纳入比较健全的法制轨道。《安全生产法》第三条规定:安全生产管理,坚持安全第一、预防为主的方针。它第一次以法律形式将这一方针予以确定。但这一阶段由于经济体制转轨、工业化进程加快,特别是民营小企业的迅速发展等,使安全生产面临一系列新情况、新问题,安全状况出现了较大的反复。

同一时期,世界各国面临职业安全与卫生问题日益严重,在国际标准一体化潮流以及企业国际市场竞争的社会环境推动下,各国《职业安全卫生管理体系》纷纷建立。中国作为ISO(国际标准化组织)的正式成员国,分别派出人员参加了1995年和1996年ISO组织召开的两次特别工作组会议。1996年,中国政府成立了由有关部门组成的“职业安全与健康管理体系标准化协调小组”,并召开了三次规模不同的国内研讨会,对职业安全与健康管理体系标准化的国际发展趋势、基本原理及内容进行了研究。

1997年,中国石油天然气总公司制定了《石油天然气工业健康、安全与环境管理体系》、《石油地质队健康、安全与环境管理规范》、《石油钻井健康、安全与环境管理体系指南》等三个行业标准。1998年,中国劳动保护科学技术学会提出了《职业安全健康管理体系规范及使用指南》(CSSTLP 1001:1998)。1999年10月,国家经贸委颁布了《职业安全健康管理体系试行标准》。2001年11月12日,国家标准化管理委员会和国家认证认可监督管理委员会宣布将《职业健康安全管理体系规范》作为国家标准GB/T 28001—2001,于2002年1月正式实施。2001年12月20日,国家经贸委颁布了《职业安全健康管理体系指导意见》和《职业安全健康管理体系审核规范》。国家标准《职业健康安全管理体系规范》与国家经贸委颁布的《职业安全健康管理体系审核规范》内容相近,企业可以依此建立职业安全健康管理体系。

(三) 创新发展阶段(2003年以来)

党的十六大以来,以胡锦涛同志为总书记的党中央以科学发展观统领经济社会发展全局,坚持“以人为本”,在法制、体制、机制和投入等方面采取一系列措施加强安全生产工作。2003年,国家安全生产监督管理局(国家煤矿安全监察局)成为国务院直属机构,成立了国务院安全生产委员会。2004年,国务院做出《关于进一步加强安全生产工作的决定》。2005年初,国家安全生产监督管理局升格为总局,由副部级升级为正部级。2006年初,成立了国家安全生产应急救援指挥中心。2006年3月27日,胡锦涛总书记在中共中央政治局进行第三十次集体学习时对安全生产工作做了重要的论述。

1. 关于做好安全生产工作的重要性的四个“必然要求”:高度重视和切实抓好安全生产工作,是坚持立党为公、执政为民的必然要求,是贯彻落实科学发展观的必然要求,是实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益的必然要求,也是构建社会主义和谐社会的必然要求。