

田瑞云 编 著

神东公司 煤矿安全生产管理研究



煤炭工业出版社

神东公司煤矿安全生产管理研究

田瑞云 编著

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

神东公司煤矿安全生产管理研究 / 田瑞云编著. -- 北京:
煤炭工业出版社, 2013

ISBN 978-7-5020-4345-2

I. ①神… II. ①田… III. ①煤矿—安全生产—生产管理—
中国 IV. ①TD7

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 243838 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)
网址: www.cciph.com.cn
煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*

开本 787mm × 1092mm¹/₁₆ 印张 22¹/₂
字数 531 千字 印数 1—3 200
2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷
社内编号 7177 定价 68.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

内 容 提 要

本书首先对煤矿安全生产管理理论进行了全面阐述,继而以神东公司为例,分析了该公司近年来煤矿安全生产管理工作,并对神东公司未来煤矿安全生产管理情况进行展望。

全书共分九章,内容包括煤矿安全生产管理综述、煤矿建设项目安全管理及“六证”办理、神东公司煤矿安全生产基础条件、神东公司煤矿安全生产管理主要方法与经验、神东公司主要机电设备安全管理、神东公司煤矿安全生产管理科学实践、神东公司煤矿自然灾害防治主要技术原则、神东公司安全生产管理存在的困难、神东公司安全生产管理成绩与展望。

本书为与神东公司存在相似开采技术条件的煤矿在基本建设与安全生产管理方面提供了参考,可供从事煤矿安全生产的管理人员、技术人员参考阅读。

序

煤炭是我国的主体能源，在一次能源生产和消费总量中，分别占到77%和70%。煤炭工业是关系我国经济命脉和能源安全的基础性产业。在今后相当长的时期内，鉴于我国能源储量结构是富煤贫油少气的现实情况，煤炭仍将以其资源可靠性、价格低廉性和燃烧可洁净性的特点优势，势必位居国家的主体能源，这主导了煤炭工业仍将是我国能源的支柱产业，更是国家能源安全的基本保障。

因此，煤矿安全生产必然关系到煤炭工业可持续发展和国家能源安全，处于重中之重的地位。但受区域经济发展不平衡和社会生产力总体水平较低等因素的制约，目前煤矿安全生产基础仍然较为薄弱，安全生产现状与构建和谐社会的要求不相适应，致使煤矿安全生产工作任重道远。

本书作者田瑞云同志不仅是煤炭生产战线上的一名老兵，更是煤矿安全生产中的战将。他在煤矿安全生产管理岗位上勤奋学习、努力工作、兢兢业业奋战了32年，积累了丰富的学识经验。他耐得住寂寞，默默无闻地专心研究煤矿安全生产管理。正如他一直告诫自己的人生信念：回首过去不惜平凡无为的人生，展望未来不烦周而复始的工作。

这本书，既是田瑞云同志的煤矿企业工作总结及积淀，又是举世闻名的神东煤田开发历史的缩影，还是神东公司安全生产管理光辉历程的如实展现，也突出显现着我国煤矿安全生产前进过程中的艰难足迹。

所以，综观全书从煤矿安全生产管理综述展开，回顾了我国安全生产科学管理的发展历程，国家于各阶段下发的相关主要法规文件，整个煤炭行业推行安全生产科学管理体系，以及历年开展的全国性安全生产活动情况，这都有力地促进了神东矿区现代化煤矿生产与建设的安全低耗和高产高效。

本书的后七个章节，作者从神东公司煤矿安全生产基础条件入手，介绍了神东公司煤矿安全生产管理主要方法与经验、主要机电设备安全管理、煤矿安全生产管理科学实践、防治煤矿自然灾害的主要技术原则，也客观地评说了神东公司存在的困难，最后对神东公司安全生产管理进行了展望。书中资料翔

实、论据充分，既以点带面阐明了全国煤矿安全生产的大场面，又浓缩展示到神东公司煤矿安全生产亮点上，给生产技术条件相类似煤矿以示范借鉴作用。

确如作者所述，神东煤田开发近30年，在国家改革开放利好政策的保驾护航下，借助比较优越的开采自然条件，积极吸纳国内外同行业先进的科学经验，聚合成强大的技术集成优势，代表着我国乃至世界煤炭生产行业最先进的生产力。神东公司的煤矿业已实现了地质测量现代化、设计施工专业化、主要运输胶带化、辅助运输胶轮化、采掘工程机械化、监测监控网络化、设备操作程序化、生产现场清洁化、日常管理制度化、职工培训素质化、下井人员知识化、各级指挥信息化。这尽管是作者为其在神东矿区20年工作而自豪，同时更感受到他作为一名工程技术人员的职业责任。在这强大的精神力量鼓舞下，促使他埋下头来、沉下身来、静下心来，争时间抢速度，认真梳理神东公司煤矿安全生产管理的脉络头绪，整理编著神东公司煤矿安全生产管理的知识结晶。他只有一个目的：为了煤矿的安全生产，实事求是地总结陈述，集中奉献出精华经验，展示给类似煤矿借鉴，从中促进自己的工作。

衷心希望煤矿生产现场越来越多的煤炭科技工作者，能够潜下心来把多年的工作和心得记录下来，为我们共同的事业留下一笔重彩。相信本书的出版，将对我国煤矿安全生产管理带来积极作用，并相应地对煤炭科技工作的梳理研究起到推动作用。

鉴此，乐于为序。



前 言

神东煤田地处陕西省榆林市（原榆林专区）北部和内蒙古自治区鄂尔多斯市（原伊克昭盟）南部，现已探明的煤田面积为 3.12 万平方公里，地质储量为 2236 亿吨，远景储量为 10000 亿吨。这是我国目前业已探明面积最大、储量最多（约占全国探明储量的 30% 以上）、综合煤质指标相对较好的煤田，被广泛赞誉为世界七大煤田之一。它是举世闻名的中国独有而世界少有、具有得天独厚地质与煤层赋存条件的特大型整装煤田。

神东煤炭集团公司（简称神东公司）是神华集团公司的骨干煤炭生产企业，是神华集团公司于 2009 年 5 月 20 日将神东矿区四个公司整合成立。神东公司地跨蒙、陕、晋三省区，现在拥有 19 座煤矿（其中有一座露天煤矿），目前全公司产能超过 2 亿吨。

自 1985 年算起，国家大规模开发神东煤田已历经了 29 个峥嵘岁月，在此期间，神东公司坚持“高起点、高技术、高质量、高效率、高效益”的现代化煤矿建设方针，依托优越的开采技术条件，实事求是地进行生产技术和科学管理创新，形成了以“生产规模化、技术现代化、队伍专业化、管理信息化”为显著特征的新型集约化安全高产高效千万吨矿井群生产建设模式，努力打造“本质安全型、质量效益型、科技创新型、资源节约型、和谐发展型”煤炭生产企业。

神东公司在不断促进企业发展的同时，积极提升煤矿安全生产管理水平，以人为本、科学发展，高度重视安全生产，探索适宜的现代化煤矿科学管理方法，把煤矿本质安全管理体系融入煤矿安全质量标准化基础建设之中，逐步构建“地质测量现代化、设计施工专业化、主要运输胶带化、辅助运输胶轮化、采掘工程机械化、监测监控网络化、设备操作程序化、生产现场清洁化、日常管理制度化、职工培训素质化、下井人员知识化、各级指挥信息化”的煤矿安全生产管理格局。

本书是作者根据 32 年来从事煤矿安全生产与建设基础管理的实践，重点结合在神东公司安监局 10 年（2002—2012 年）的煤矿企业安全生产管理工作

经验，总结梳理神东公司煤矿安全生产管理的脉络头绪，认真整理编著而成。本书的主要目的是对神东公司特定条件的煤矿安全生产管理实事求是地提炼陈述，集中奉献出精华经验，展示给类似煤矿参考，以进一步共同促进我国煤矿安全生产管理工作。

作者到神东公司工作的 20 年中，得到了各位领导、各位同事、各位工人师傅的热情帮助与大力支持，非常感谢神东公司这个大家庭给予的温暖和养育。因此，对本书在写作过程中所参考的文献资料、引用的数据和资料的有关作者和同事深表谢意。

由于作者能力不足、水平有限，书中难免存有笔误与谬错，恳请各位读者批评指正，为之感谢不尽。

田瑞云

2013 年 7 月 25 日

目次

第一章 煤矿安全生产管理综述	1
第一节 我国安全生产管理发展历程	1
第二节 历年开展的全国性安全生产活动	7
第三节 煤矿安全生产管理	9
第四节 煤矿重大安全生产隐患认定依据及管理	40
第五节 煤矿生产安全事故报告与调查处理依据及管理程序	44
第六节 煤矿安全生产管理实用理论	53
第二章 煤矿建设项目安全管理及“六证”办理	58
第一节 煤矿基本建设	58
第二节 煤矿基本建设项目基础工作	60
第三节 煤矿建设安全管理与“六证”办理	62
第四节 煤矿建设项目单项验收与综合验收	76
第五节 煤矿建设外部条件准备与开工	95
第六节 煤矿基本建设项目设计	97
第七节 煤矿建设项目前期主要工作	100
第八节 煤矿建设项目移交生产	105
第三章 神东公司煤矿安全生产基础条件	108
第一节 神东煤田安全生产自然条件概述	108
第二节 神东矿区开发建设基本情况	110
第四章 神东公司煤矿安全生产管理主要方法与经验	153
第一节 实事求是，煤海博技，科学发展，技术集成	153
第二节 现代科学管理体系	164
第三节 神东公司煤矿安全生产管理经验	169
第四节 神东公司煤矿安全生产管理基本方法	176
第五节 神东公司煤矿现代化企业安全管理方法	188
第六节 神东公司煤矿安全生产管理实践积累的原则与标准	196
第七节 神东公司本质安全型煤矿建设	202
第八节 神东公司安全教育培训管理	208
第九节 神东公司职业安全健康管理	210

第十节 神东公司企业安全文化管理	218
第十一节 煤矿本质安全管理体系依据的安全管理基础知识	223
第五章 神东公司主要机电设备安全管理	236
第一节 神东公司现有采掘运主要设备	236
第二节 神东公司机电方面安全生产管理主要方法	238
第三节 神东公司主要机电设备安全管理要点	240
第六章 神东公司煤矿安全生产管理科学实践	254
第一节 我国煤矿历史沿革形成的有效安全生产管理	254
第二节 煤矿安全生产管理五力图分析	257
第三节 坚持“以人为本”促进煤矿安全生产科学发展	260
第四节 煤矿安全质量标准化基础管理	262
第七章 神东公司煤矿自然灾害防治主要技术原则	268
第一节 水害防治	268
第二节 火灾防治	274
第三节 瓦斯防治	278
第四节 粉尘防治	282
第五节 顶板控制	283
第六节 紧急避险系统	290
第八章 神东公司安全生产管理存在的困难	295
第一节 人力资源	295
第二节 机电设备	298
第三节 煤炭资源	300
第四节 煤矿安全生产基础	301
第九章 神东公司安全生产管理成绩与展望	315
第一节 煤炭生产行业安全生产形势	315
第二节 中国煤炭工业地位	320
第三节 神东公司最近5年安全生产管理	322
第四节 神东公司安全生产管理绩效	337
第五节 神东公司煤矿安全生产管理工作展望	340
参考文献	349

第一章 煤矿安全生产管理综述

第一节 我国安全生产管理发展历程

一、安全生产的两个重要里程碑

(一) 第一个里程碑 (1949 年 10 月 1 日)

新中国成立之前,由于列强的掠夺和多年的战争,在近代兴建的一些矿山均遭到严重破坏,设备陈旧损坏,井巷年久失修,采掘失调,后备可采资源情况不明,矿工生活处于饥寒交迫的状态。至新中国成立时,矿业生产几乎处于瘫痪状态。江西省萍乡矿务局安源煤矿解放前曾流传这样一首歌谣:“少年进工棚,老来背竹筒,病了赶你走,死了不如狗。”

1949 年 10 月 1 日,中华人民共和国成立,开启了煤矿发展历史的新纪元。为了医治长年战争遗留下来的创伤,在百废待举、百业待兴的形势下,国家确定把恢复国民经济作为新中国成立初期的头等大事,从而开始了为期 3 年的国民经济恢复时期。期间,中央人民政府为恢复与发展矿业采取了一系列措施:

(1) 在中央人民政府政务院设立了以陈云为部长的重工业部和以陈郁为部长的燃料工业部,负责组织管理与领导全国矿业开发工作。

(2) 政务院于 1950 年 12 月 22 日通过了《中华人民共和国矿业暂行条例》,燃料工业部和重工业部于 1951 年 4 月 18 日联合编制与发布了《中华人民共和国矿业暂行条例细则》,此外,还发布了《公私合营企业管理办法》和安全生产管理等一系列政策法规文件。

(3) 为了培养专业人才,将焦作工学院从河南迁至天津,改名为中国矿业学院,这是新中国成立后的第一所矿业学校。期间还在南京成立了重工业部地质探矿专科学校;1952 年,在长春和北京等地相继成立了包括北京地质学院在内的一批地质和矿业院校。

同时,矿业企业进行了一系列民主改革,废除了封建把头制度,由工人当家做主建立民主管理制度,进行工资改革,开展社会主义劳动竞赛,奖励立功先进,改善工作条件,注重安全生产,发挥广大矿业职工的积极性。

(二) 第二个里程碑 (2002 年 11 月 1 日)

2002 年 11 月 1 日起施行的《中华人民共和国安全生产法》(简称《安全生产法》),特别规定“安全是终身负责”,不论何时何地何单位何人何环节,只要存在安全问题,一旦暴露出来,那么必须依法承担法律责任,这在《安全生产法》实施之前是没有的。因此,《安全生产法》称为中国历史上重视安全生产的第二个里程碑是当之无愧的。

国家自《安全生产法》实施以来,不仅逐步强化安全生产管理工作,也从法治体系上不断完善加强安全生产管理工作,推动安全生产管理工作与国际接轨,要求企业安全生产

管理不仅做到防止人身伤害、设施设备损坏、干扰正常生产导致经济损失,更重要的是在现有的技术经济条件下,在正常生产过程中要形成一个安全生产健康环境,为作业人员营造一个良好的工作环境,努力减少职业危害和职业病。

二、新中国成立以来安全生产的5个历史性阶段

(一) 第一阶段: 安全生产发展阶段, 国家第一个五年计划时期 (1953—1957 年)

我国从 1953 年起开始了大规模的经济建设, 同时国家对劳动保护工作也更加重视。在劳动部和全国总工会召开的劳动保护工作谈论会上, 明确提出企业领导人必须贯彻“管生产必须同时管安全”的原则。这为第一个五年计划期间乃至以后的劳动保护工作明确了指导方针, 也奠定了重要的思想基础。

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, 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。

1954 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规定》, 重点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(现改为特种作业)教育, 从事新方法、新设备、新产品作业的教育, 干部的安全教育等均作出了规定。全国总工会和劳动部先后举办了多种类型的劳动保护干部培训班, 培养出新中国第一代劳动保护专业骨干队伍, 在各级安全工作的岗位上发挥了重要作用。

这一时期还颁布了许多重要的安全生产法规, 国家颁布的就有 15 种, 加上中央各产业部门和地方制定的指示、决议、规定等共达 300 多种。最重要的安全生产法规是于 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》(当时简称三大规程)。这三大规程对产业部门的大部分安全技术问题, 做了比较全面的规定。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体制。

1956 年 9 月 21 日, 劳动部和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(逐步改称劳动卫生、职业安全健康)、辅助房屋及设施、宣传教育 4 个方面, 共 40 项内容。

这一时期安全工作发展顺利, 措施得力, 在当时的技术经济综合条件下, 安全生产达到空前最好水平。例如, 死亡率从 1952 年的 0.29‰ 降到 1957 年的 0.17‰。当时全国有 2450 万名职工, 每年因工伤亡 3000 余人, 尘毒危害也大为减少, 安全有力地促进了生产的发展, 这 5 年时间工业总产值比新中国成立初期增长了近两倍。

总之, 在“一五”期间, 国家的安全生产管理工作在各方面都有了良好的开端, 得到了全面发展, 取得了显著成绩, 为社会主义经济建设打下了坚实的基础。

(二) 第二阶段: 安全生产停顿阶段 (1958—1960 年)

这一时期, 国家在“左”的错误思想潮流影响下, 全国开展了轰轰烈烈的“大跃进”运动, 经济发展以及各方面的工作都遭受了严重的挫折。安全生产规章制度遭到破坏, “一五”期间取得的一些行之有效的安全管理措施甚至被搁置, 导致伤亡事故和职业病有所上升, 出现了新中国成立以来的第一次事故高峰。

1960 年, 全国职工总数为 3309 万人, 因工死亡 21500 人, 死亡率为 0.65‰, 这个数

字几乎是1957年的4倍,相当于“一五”期间因工死亡总数。不过,这也与国家工业规模建设迅速扩大、从业人数急剧增加、相关技能培训赶不上发展需求、安全基础工作相对薄弱等诸多客观因素有关系。

(三) 第三阶段: 安全生产困难阶段 (1961—1965 年)

这一时期,由于“大跃进”时期的不利因素影响,国民经济处于极其困难的地步。因此,针对严峻的经济形势总结吸取经验教训,及时实行了“调整、巩固、充实、提高”的国民经济建设方针,国民经济得以缓慢恢复和发展。

这一时期国家又发布了一系列的安全卫生法规。其中最重要的是1963年3月30日国务院发布的《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》。

国家在劳动卫生方面也开展了一些工作,并于1962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硅尘危害工作会议,周恩来总理亲自听取了会议汇报,并转发了会议报告。经过全国上下共同努力,促使安全生产状况有所好转,人员伤亡事故明显减少。

1964年因工死亡人数下降到3500人。到1965年,安全生产形势基本恢复到1957年的水平。

(四) 第四阶段: 安全生产倒退阶段 (1966—1978 年)

这一时期,国家经历了一场史无前例的“文化大革命”,这场运动给国家经济建设造成了巨大灾难,国民经济遭受到新中国成立以来最严重的挫折,安全工作也不可避免地受到最严重的冲击,安全生产出现了一次大倒退。

当时一切行之有效的安全生产规章制度都被推翻,被批判斥之为“管、卡、压”,安全专业队伍被解散,安全科技干部都被下放农村或工厂劳动改造,造成人员伤亡事故和职业病出现了新中国成立以来第二次大幅度上升的高峰,形成了新中国成立以来安全形势最不好、后果最严重、教训最深刻的一个特殊时期。

尽管在1976年党的十一大结束了“文化大革命”、终止了十年内乱,国家经济建设又开始恢复,生产得到较快发展。但是,根深蒂固的“左”的思想并未得到全面纠正,反而又提出了严重脱离实际、急躁冒进的计划,导致一些部门和企业领导人只抓生产、不顾安全,甚至采取恶劣的官僚主义态度,以致在1976—1978年这两年间安全工作局面又有所恶化、职业危害严重、伤亡事故频发,还发生了非常严重的恶性事故(“渤海二号”翻沉)。

然而,以科学的态度从时间纵线上观察问题,1949—1979年这30年间,因为中国共产党领导下的中华人民共和国是人民当家做主的国家,尽管有“大跃进”和“文化大革命”两场运动的干扰,但是国家的本质还是发展生产,只是以反科学的方式违背现实情况。在这30年中,总体上国家对劳动保护的行政管理和业务监督、安全生产监察都得到了一定的发展,从中央到地方及各级各类企业都设立了专门的安全机构并配备了相当数量的专职安全管理人员,安全科学研究和专业人才的培养工作都迈出了我国几千年历史上的第一步,直接从事安全方面的科研人员接近千人。

(五) 第五阶段: 安全生产恢复发展提高阶段 (1978 年以后)

1978年以来,党和政府沉痛地吸取过去经济建设中的教训,以科学的态度十分重视各种不良倾向的危害,及时果断地采取了一系列措施,迅速扭转不利于经济建设的形势,使

安全生产一直向好的方面发展。随着思想政治上的拨乱反正，安全工作进入全面整顿恢复和发展提高的崭新阶段。

1978 年国家提出了“调整、改革、整顿、提高”发展经济建设的指导方针。随着改革开放步子加大、经济建设速度加快、体制改革进程加紧，虽然因产值业发展迅猛和经济承包全面开展而导致伤亡事故时有上升和职业病情有所提头，使安全工作压力剧增，但是从经济建设飞速发展、人民生活日益提高、社会文明不断进步的事实来看，我国在改革开放之后的 35 年，安全生产整体呈现出前所未有、振奋人心、欣欣向荣的景象。这是举世公认的事实，也给今后的经济建设、民富国强、安全生产等奠定了最坚实的基础。

国家在加快经济建设步伐的同时，加强安全法制管理，特别是从 2002 年 11 月 1 日实施《安全生产法》以来，安全生产形势越来越稳步好转，开创了现今的安全生产良好局面。

三、3 个安全生产管理重要文件

21 世纪初国务院发布了 3 个安全生产管理重要文件，主要内容见表 1-1。

表 1-1 国务院安全生产管理 3 个重要文件主要内容汇总

文件名称	发布时间	主要内容
《国务院关于加强安全生产工作的决定》	2004 年 1 月 9 日 (距 2002 年 11 月 1 日国家实施《安全生产法》时隔一年零两个半月)	(1) 文件结构：5 部分，23 条 (2) 标题内容：提高认识、完善政策、强化管理、健全制度、加强领导 (3) 主要目的：为之于未有，治之于未乱，防患于未然 (4) “五大”转变：人治向法治，被动防范向源头治理，专项整治向常态制度化，事故后查处向事故前强化管理，控制伤亡事故向职业安全健康 (5) 主要背景：国家安全生产阶段性目标“2007 年前稳定好转，2010 年前明显好转，2020 年前根本好转。”
《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》	2010 年 7 月 19 日 (距《决定》时隔六年零六个月)	(1) 文件结构：9 部分，32 条 (2) 标题内容：总体要求、安全管理、技术保障、监督管理、应急救援、安全投入、政策引导、发展方式、责任追究 (3) 主要目的：煤矿安全避险“六大系统”建设 (4) 主要背景：重点针对煤矿。2010 年 3 月 28 日，中煤集团山西省王家岭煤矿透水事故
《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》	2011 年 11 月 26 日 (距《通知》时隔一年零四个月)	(1) 文件结构：10 部分，33 条 (2) 标题内容：重大意义、基本原则、生产法规、生产责任、生产基础、专项整治、保障能力、应急救援、安全文化、组织领导 (3) 主要目的：2011 年 8 月 10 日，全国政协副主席、民进中央常务副主席罗富和《关于落实科学发展观、确立安全发展理念的建议》 (4) 成文过程：3 个月，115 天，7500 字，5 个专题组，45 个部委参与，239 人参加，10 余次重要修改，4 个阶段（8 月学习领会、9 月调研论证、10 月征集意见、11 月修改发布） (5) 主要背景：2011 年 7 月 21 日，上海发往温州的火车高铁事故

（一）《国务院关于加强安全生产工作的决定》

2004年1月17日，新中国成立以来国务院第一次召开规模最大、级别最高的全国安全生产工作会，同时发布2号文件《国务院关于加强安全生产工作的决定》（简称《决定》），这一直是企业安全生产管理纲领性文件。《决定》既明确了我国安全生产管理工作的阶段性目标，又突出强调了安全生产管理工作必须遵循的“五大转变原则”：

（1）从人治向法治转变，依法规范监管，建立和完善安全生产法制秩序。

（2）从被动防范向源头管理转变，建立安全生产行政许可制度，严格市场准入，管住源头，防止不具备安全生产的单位进入生产领域。

（3）从集中开展安全生产专项整治向规范化、经常化、制度化管理转变，建立安全生产长效机制。

（4）从事后查处向强化基础转变，在各类企业普遍开展安全质量标准化活动，夯实安全生产基础工作。

（5）从以控制伤亡事故为主向全面做好职业健康工作转变，把职业安全健康工作放在第一位。

从此，国家逐年严管职业安全健康工作。国家及地方各级政府经常下发相关政策文件、规范规定、条例指令等，不断完善强化企业职业安全健康工作。

（二）《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》

2010年7月19日，国务院颁发了23号文件《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》（简称《通知》）。《通知》的制定出台，对党和国家在全国上下深入贯彻落实科学发展观，转变经济发展方式，调整产业结构，推进经济平稳较快发展和建设和谐社会具有重要意义。《通知》对安全生产工作作出的重大决策和部署，充分体现了党中央、国务院对安全生产工作的高度重视，对人民群众的深切关怀。

继2004年1月17日国务院下发2号文件《决定》之后，又于2005年12月21日，国务院第116次常务会议适时地提出了安全生产12项治本之策：

（1）制定安全生产发展规划，建立和完善安全生产指标及控制体系。

（2）加强行业管理，修订行业安全标准和规程。

（3）增加安全投入，扶持重点煤矿治理瓦斯等重大隐患。

（4）推动安全科技进步，落实项目、资金。

（5）研究出台经济政策，建立、完善经济调控手段。

（6）加强教育培训，规范煤矿招工和劳动管理。

（7）加快立法工作。

（8）建立安全生产激励约束机制。

（9）强化企业主体责任，严格企业安全生业绩考核。

（10）严肃查处责任事故，防范惩治失职渎职、官商勾结等腐败现象。

（11）倡导安全文化，加强社会监督。

（12）完善监管体制，加快应急救援体系建设。

以此确保全面实现国家安全生产管理既定的阶段性目标：2007年前安全生产形势稳定好转，2010年前安全生产形势明显好转，2020年前安全生产形势根本好转。这注定了《通知》是继《决定》和国家逐步强化落实安全生产12项治本之策之后，国务院出台的

第二个指导安全生产的纲领性文件，是今后一段时期安全生产的重要文件，意义重大、影响深远，必将对加强企业安全生产工作，推进全国安全生产形势持续稳定好转起到重要作用：一是进一步巩固发展安全生产形势；二是重点解决当前安全生产暴露出的突出问题；三是切实强化企业安全生产主体责任落实。

《通知》的起草所遵循的原则，就是根据中央领导同志重要批示精神，深入贯彻落实科学发展观，结合转变经济发展方式，坚持安全发展、预防为主，从根本上提高企业的安全生产水平。从3月底开始，国家安全生产监督管理总局（简称国家安监总局）会同中华人民共和国工业和信息化部（简称工业和信息化部）、中华人民共和国国家发展和改革委员会（简称发展改革委）、国务院国有资产监督管理委员会（简称国资委）等部门在开展调查研究的基础上，就进一步加强企业安全生产工作起草了《通知》稿。5月14日，张德江副总理专门召开会议，听取了有关情况的汇报并提出了修改指导意见。之后，在国务院应急办的具体指导和大力协调下，会同有关部门先后进行了10多次修改，期间吸收了国务院发展研究中心专题研究成果，广泛征求了发展改革委等27个部门的意见，并达成一致。7月7日，国务院召开第118次常务会议，原则审议了《通知》稿；经进一步修改完善，7月19日，国务院以国发〔2010〕23号文件正式出台。

（三）《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》

2011年11月26日，国务院下发了《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（简称《意见》），《意见》是继《决定》《通知》之后，国务院下发的又一重要文件，充分体现了党中央、国务院对安全生产工作的高度重视。《意见》从深入贯彻落实科学发展观的战略和全局高度，进一步强调了安全发展的重大意义和安全生产的极端重要性，明确了现阶段安全生产工作的指导思想和基本原则，提出了加强改进安全生产工作、促进安全发展的一系列重大政策措施，是与国务院审议印发的《安全生产“十二五”规划》（国办发〔2011〕47号）相配套，对“十二五”时期乃至更长远一个时期的全国安全生产工作具有重要指导作用的纲领性、规范性文件。

《意见》在安全生产理论和实践上的创新发展，主要体现在以下3个方面：

一是对安全生产理论作出了重大创新和发展。《意见》明确提出了安全生产的“三个事关”，即事关人民群众生命财产安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定大局，事关党和政府形象和声誉，要求始终把安全生产摆在经济社会发展重中之重的位置，进一步确立了新时期安全生产工作的重要地位和作用；深刻阐述了安全发展的科学内涵，强调要把安全真正作为发展的前提和基础，使经济社会发展切实建立在安全保障能力不断增强、劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础之上，确保人民群众平安幸福地享有经济发展和社会进步的成果；提出了衡量安全生产工作的基本标准，要求把坚持科学发展安全发展这一重要思想和理念落实到生产经营建设的每一个环节，使之成为衡量各行业领域、各生产经营单位安全生产工作的基本标准；在确认“事故易发期理论”的基础上，提出要大力实施安全发展战略，进一步明确了安全生产工作的指导思想和基本原则，具有很强的针对性和指导作用。

二是在继承发扬以往各项行之有效对策措施的基础上，建立和完善了一系列新制度、新举措。其中包括地方政府行政首长安全生产第一责任人制度和政府领导班子成员安全生产“一岗双责”制度；高危行业建设项目审批安全生产行政许可前置制度；企业安全生产

全员培训制度；加强公路客运和校车安全监管制度，以及长途客车驾驶员强制休息制度；非煤矿山主要矿种最小开采规模和最低服务年限制度；建设项目职业危害防护设施“三同时”制度；政府引导、带动各方共同承担的安全生产投入制度；安全生产失信惩戒制度；安全生产绩效考核奖惩制度；把安全生产纳入社会主义精神文明和党风廉政建设、社会管理综合治理体系之中的相关工作制度；安全生产政务公开和接受监督制度等。

三是明确提出了一系列具有长远意义的安全生产重点建设和发展任务。如安全生产隐患排查治理体系建设任务，要求充分运用科技和信息手段，建立健全安全生产隐患排查治理体系；企业安全生产标准化建设任务，要求加大对企业达标创建工作的督促指导力度；应急救援队伍和基地建设任务，要求抓紧7个国家矿山应急救援队、14个区域性矿山应急救援队和基地建设，加快推进重点行业领域的专业应急救援队伍建设；专业化的安全监管监察队伍建设，要求建立以岗位职责为基础的能力评价体系，加强在岗人员业务培训，提升安全监管监察队伍履职能力；安全技术创新体系建设，要求整合安全科技优势资源，建立完善以企业为主体、以市场为导向、产学研用相结合的安全技术创新体系；安全文化建设任务，要求在中小学广泛普及安全基础教育，全面开展安全生产、应急避险和职业健康知识进企业、进学校、进乡村、进社区、进家庭活动；安全产业发展任务，要求把安全产业纳入国家重点支持的战略产业，积极发展安全装备融资租赁业务，促进企业加快提升安全装备水平。

第二节 历年开展的全国性安全生产活动

一、“安全生产年”活动

国家为了更好地落实安全生产方针、实施安全生产管理、推动安全管理工作、促使安全理念深入人心，真正实现安全工作家喻户晓、人人皆知。在全国各个生产领域，从2008年开始，每年开展“安全生产年”活动，并且明确本年的安全活动主题。

1. 2008年隐患治理年

2008年，国家安监总局确定本年为“隐患治理年”。

2. 2009年安全生产年

2009年，国家安监总局确定本年为“安全生产年”。年度安全管理重点工作：

(1) 强化措施、落实责任。

(2) 3个安全活动：

①安全生产执法活动：非法违法，违规违章；重大伤亡事故下降80%，重特大伤亡事故下降50%。

②安全专项治理活动：纠正“三违”；专项治理，隐患排查，对于重大安全隐患各级都要登记造册督办；建设项目“三同时”。

③“安全生产年”活动各项工作开展的落实、宣传、教育活动：组织思想，安全文化，安全氛围，企业责任，招用工制度，安全培训，技能防范。

(3) 3项建设活动：

①法制体制建设：安全部门，综合监管，主体责任，事故查处要快、准、狠。