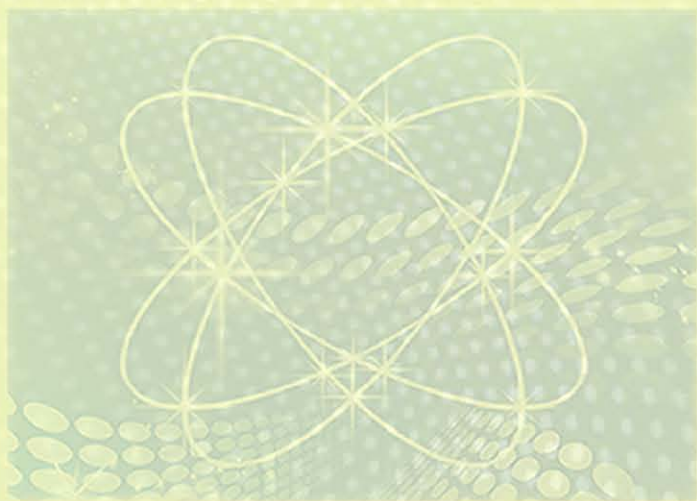


党政干部安全生产知识读



《党政干部安全生产知识读本》

编审委员会

主 任：范锐平 刘 捷

副主任：戴允康 雷世界 孙建军 邢建国

成 员：（以姓氏笔画排序）

马 凌	王昌权	邓光友	吕俊高
华道友	邬运美	刘晓娟	刘益文
汤建平	孙明新	杨 利	李 颖
肖成新	吴 冰	何丰明	张仕勇
张全安	张 军	张学广	张清海
周玉竹	赵全洲	赵建明	姚 彬
彭 强	彭 影	蒋天才	蒋成成
廖永涛	颜丽婷		

人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。

——习近平总书记2013年6月6日关于安全生产工作重要批示

抓紧建立健全安全生产责任体系，党政一把手必须亲力亲为、亲自动手抓。要把安全责任落实到岗位、落实到人头，坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全，加强督促检查、严格考核奖惩，全面推进安全生产工作。

——习近平总书记2013年11月24日在青岛市考察黄岛经济开发区黄潍输油管线事故抢险工作时讲话（摘要）

安全生产是人命关天的大事，是不能踩的“红线”。要认真总结前一阶段全国安全生产大检查工作，汲取生命和鲜血换来的教训，筑牢科学管理的安全防线。

——2013年12月在国务院安全生产委员会全体会议召开之际，国务院总理李克强关于安全生产工作重要批示

目 录

第一章 安全生产发展概述/1

第一节 党的十八大以来关于安全生产的新要求/1

第二节 安全生产发展历程/6

第三节 安全生产发展规律/14

第四节 四川省安全生产的新举措/21

第二章 安全生产监督管理体制/28

第一节 安全生产监督管理体制沿革/28

第二节 安全生产监督管理体制特点/32

第三节 安全生产监督管理/36

第四节 煤矿安全监察/44

第三章 生产经营单位安全生产主体责任/49

第一节 安全管理责任体系/49

第二节 安全投入费用管理/53

第三节 安全教育培训管理/55

第四节 安全生产基础管理/58

第五节 安全生产应急管理/63

第四章 政府安全生产监管工作要点/66

第一节 严格安全生产准入/66



第二节 安全生产事故隐患排查治理监管/73

第三节 职业健康监管/84

第四节 安全教育培训/88

第五章 安全生产公共基础/93

第一节 安全生产诚信建设/93

第二节 安全文化建设/99

第三节 安全社区建设/104

第四节 安全生产科技支撑/114

第五节 安全生产技术服务体系/119

第六节 安全管理信息化/122

第六章 安全生产应急管理/124

第一节 应急管理体系/124

第二节 应急预案与演练/128

第三节 事故报告与应急响应/131

第七章 安全生产责任追究及事故调查/136

第一节 安全生产责任追究/136

第二节 事故调查/144

延伸阅读一：安全生产工作经验介绍/154

延伸阅读二：生产安全事故案例/174

延伸阅读三：推荐参阅文献/202

后 记/204

第一章 安全生产发展概述

认识自然、改造自然贯穿人类文明发展的历程。随着人类社会的发展进步，人们对生命安全与健康的追求越发强烈，在生产实践和与各种灾害作斗争的历史进程中，不断探索和认识安全生产规律，不断总结安全生产经验，不断提升安全保障能力。保护劳动者生命财产安全，有效维护人民的生命权和健康权，是人类社会文明进步的重要标志。

第一节 党的十八大以来关于安全生产的新要求

在中国特色社会主义建设进程中，党和国家始终把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，始终高度重视安全生产工作，坚持以人为本、安全发展的理念，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”方针，通过不断解放和发展社会生产力，不断探索安全发展的理论创新、体制创

新、机制创新，将安全生产纳入经济社会发展的重要内容，作为重大的民生工程，大力实施“科技兴安”战略，不断开创我国安全生产事业发展的新局面。

党的十八大以来，面对安全生产的新情况、新问题、新变化，党中央、国务院对安全生产及时作出决策部署，采取一系列重大举措强化安全生产工作。习近平总书记多次就加强安全生产工作作出指示批示，多次主持召开中央政治局常委会研究安全生产工作，亲临山东省青岛市输油管道泄漏爆炸事故现场指导安全生产工作并发表重要讲话。李克强总理多次主持召开国务院常务会议，研究安全生产工作并作出重要指示批示。

党的第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求：“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向，加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重，更加重视劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况……创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序……深化安全生产管理体制改，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。”《决定》明确了安全生产领域改革发展的新任务、新举措和新要求，为安全生产事业发展指明了方向，提供了强大的动力。

一、牢固树立安全生产“红线”意识

习近平总书记指出：“人命关天，发展决不能以牺牲人的生命为代价，这必须作为一条不可逾越的红线。”李克强总理指出：“安全生产是人命关天的大事，是不能踩的红线。”这既是关于安全生产极端重要性的深刻阐述，也是对安全生产的新要求，丰富和发展了“安全第一、预防为主、综合治理”方针，赋予安全发展战略新的内涵。各级干部要更加警醒起来，始终把坚持人民生命安全放在首位，始终铭记“发展决不能以牺牲人的生命为代价”，树立正确的发展观、政绩观，把安全生产放在事关坚持党的根本宗旨、事关科学发展、事关经济社会发展全局、事关全面建成小康社会的政治高度来认识、抓落实。

二、牢固树立安全生产责任与使命意识

发展是大事，安全生产也是大事，党委和政府要管大事，党政一把手必须亲力亲为，亲自动手抓安全。按照“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的总要求，建立健全安全生产责任体系，完善制度、强化责任、加强管理、严格监管。“要把安全责任落实到岗位、落实到人头，坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全，加强督促检查、严格考核奖惩，全面推进安全生产工作。”各级干部，特别是党政主要领导干部要把维护人民群众的生命安全和健康作为重要使命和神圣职责，切实增强抓好安全生产工作的责任感、使命感，既要总揽全局，切实解决“失之于软、失之于宽”的问题，真正把安全生产工作抓出成效。分管领导干部要强化责



任意识和忧患意识，勇于担当、敢于负责，坚持“严”字当头，“细”字为要，“实”字为本，务求安全生产取得实效。

生产经营单位作为安全生产责任主体，其主要负责人作为安全生产第一负责人，负有保障安全生产投入、加强安全技术培训、加强基础安全管理、遵守法律和安全生产规章制度、保护职工生命财产安全的责任与使命，必须以安全生产诚实守信为行为准则，建立投入到位、管理规范、运转高效的自我约束、持续改进的安全生产责任与保障体系，筑牢安全生产科学管理防线。

三、着力强化公共安全体系和企业安全生产基础建设

党的十八大报告指出要“强化公共安全体系和企业安全生产基础建设”。党的第十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》对安全生产提出了更加明确的要求：“深化安全生产管理体制的改革，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，遏制重特大安全事故。健全防灾减灾救灾体制。”这是党和国家对安全生产工作提出的新的更高要求。

安全生产的关键是预防，工作重心是防患于未然，遏制各类事故的发生。安全生产的核心是建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，并开拓创新完善的工作机制。既要按“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”的总要求提高安全生产检查和隐患排查的质量，不打折扣、不留死角、不留隐患，又要落实隐患治理工作责任，确保隐患治理见到实效。同时，还要改革安全生产监督管理体制、完善安全生产指标考核制度，建立安全生产黑名单和失信惩戒制度，推进安全生产标准化建设，加大政府和企业的安

全投入，推动安全生产科技进步，加强公共安全基础建设，严格责任追究，形成安全预防控制体系和安全生产长效机制。

四、全面实施安全发展战略

安全发展是在安全生产领域践行科学发展观的新理念、新要求，坚持科学发展、安全发展是对安全生产实践经验的科学总结，是解决安全生产问题的根本途径，是经济发展、社会进步的必然要求。

实施安全发展战略的指导思想是紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，自觉坚持“安全第一、预防为主、综合治理”方针，坚持速度、质量、效益与安全的有机统一，以强化和落实企业主体责任为重点，以事故预防为主攻方向，以规范生产为保障，以科技进步为支撑，认真落实安全生产各项措施，标本兼治，综合治理，有效防范和坚决遏制重特大事故，促进安全生产与经济社会同步协调发展。

各级党委、政府要把安全生产与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设有机结合起来，特别要把安全生产同转变发展方式、调整经济结构、推进产业升级和城镇化建设等有机结合起来，将安全发展理念贯穿经济社会发展和企业生产经营全过程，用好政府和市场两个手段，正确处理好安全生产与经济发展的关系，严守安全生产“红线”，发挥市场决定作用，促进安全生产与经济社会协调发展。



第二节 安全生产发展历程

在社会发展历程中，人类不断发挥聪明才智，揭示自然界千变万化的奥秘，不断创造社会财富和生产工具，不断满足人类日益增长的物质生活和精神生活需要。但是，人类在获取生产资料和生活资料的过程中，也受到来自自然界、作业场所以及劳动工具的伤害和职业病危害。工业革命以来，世界主要工业化国家都重视安全生产问题，采取各种措施加强管理和监督，保障劳动者的生命财产安全和身体健康。

一、国外安全生产发展历程

世界各国政府都非常重视安全生产，如美国、英国、澳大利亚、日本、南非等，通过不断完善法制建设、强化生产经营单位主体责任落实，建立健全监督管理体制，强化安全生产基础建设，安全生产形势不断好转。国外安全生产工作的做法和经验，值得我们学习和借鉴。

（一）美国

美国安全生产经历了百年以上的发展历程。为改善劳动条件，实现安全生产，美国制定了大量与安全生产有关的法律、法规、规章和规范性文件，建立了高效的安全生产监督管理机构。1891年，美国颁布了世界上第一部《联邦矿山安全管理条例》，对矿山

安全生产条件作出了明确的规定。1910 年，在内政部组建了联邦矿业局。1934 年，在劳工部部长办公室设立劳工标准处（后改为劳工标准局），成为美国第一个针对劳动安全的常设性联邦机构。1969 年，颁布实施了更加全面、严格的《联邦煤矿安全与卫生法》，有效控制了煤矿事故的发生。1970 年，颁布实施了全美统一的《职业安全与卫生法》，全国事故死亡人数和工伤人数得到了有效控制。1971 年，在劳工部成立了职业安全与卫生管理局；1972 年，成立了美国国家安全运输委员会。1977 年，通过了《联邦矿山安全与卫生法》，将适用范围扩大到包括煤矿在内的所有矿山开采企业。1998 年，美国组建了联邦化学品安全与危险调查局。通过持续不断的强化立法、健全体制、依靠科技、诚信自律、有效培训、源头把关、奖罚激励等举措，美国安全生产取得了卓越成就。

（二）英国

英国早在 18 世纪就开始安全立法，经过了两个多世纪的变迁与改革，如今，政府和全社会都形成了对安全的非常严格的要求。1802 年，英国政府制定了最初的工厂法《保护学徒的身心健康法》。1974 年 10 月、1975 年 1 月、1975 年 4 月分三批颁布了《劳动安全法》的全部条款，是当时最全面、最严谨的安全生产法规，成为不少国家借鉴的蓝本。1999 年专门制定并公布了《重振安全与健康战略声明》，把安全与健康工作提升到战略高度，这一重大举措有力地强化了全民的安全意识，改进了中小企业员工的安全与健康状况。2004 年 11 月 18 日，英国实施《突发事件应急法



(2004)》，明确地方政府负有保护民众的责任。英国的“安全与健康周”是每年10月进行的一次全国性活动，这项活动首先由英国职业安全与健康监察局在英国发起，后来扩展到欧洲，目的是使整个欧洲成为一个安全和健康的场所。由于英国安全与健康战略目标和行动计划的良好实施，英国职业安全与健康工作近年来取得了十分显著的成效。

（三）澳大利亚

澳大利亚有关安全方面的法律、法规经历了从无到有和逐步完善的过程。“澳大利亚标准协会”工业安全委员会制定的《职业卫生与安全——原则与实践》标准，于1954年颁布，后于1973年以AS1470—1973《工业安全总则法》出版，1986年以AS1470—1986《职业卫生与安全——原则与实践》再版后实施至今。1984年，颁布了《职业安全卫生法》，1994年参照该法制定了《矿山安全卫生法》，并规定每5年修订一次。1985年，议会正式成立了国家职业卫生与安全委员会。2002年，澳大利亚通过了历史上第一个由国家职业卫生与安全委员会开发的国家职业卫生与安全策略，提高了澳大利亚所有工业工作场所中的职业卫生与安全水平。

（四）日本

日本是当今世界安全生产风险最小、成本最低的国家之一。1877年，大阪府首先制定《制造厂管理规程》，为日本之后的《工厂法》的出台奠定了基础。1897年，政府草拟了《职工法》，后改

名为《工厂法》，于 1914 年通过并颁布，1923 年进行了修改。1928 年开始，日本每年开展一次“全国安全周”活动，至今未间断。1950 年开始，每年 10 月 1 日—7 日为“全国劳动卫生周”。1964 年，日本成立了中央劳动灾害防止协会。1972 年，颁布了《工业安全与健康法》，并制定了《工业事故预防法》。通过制定严格的安全生产法律法规，建立健全一整套管理体制，加强安全机构建设和执法监察力量，日本大幅度降低了生产伤亡事故。

（五）南非

南非是当今世界的矿业大国。20 世纪 70 年代以前，南非工矿企业工人伤亡事故多发，经过 40 多年的整治，南非安全生产状况得到了不断改善。1951 年 4 月，成立了职业安全协会；1989 年 10 月，成立了矿业协会；1993 年，成立了矿山安全研究咨询委员会。1996 年，颁布了《矿山健康与安全法》，成为规范南非矿山健康与安全工作的最高法律文件。1997 年，制定《矿山安全与健康规程》，同年 6 月，建立矿山健康与安全理事会。2005 年 1 月，国家首席矿山巡视员签署《执行〈矿山健康与安全法〉指南》。通过建立完善的安全生产法律和严格的执法监管体系、独特的安全评估及矿山救护模式，再加上强大的工会力量及社会舆论监督制度，南非矿山事故的千人死亡率、死亡人数、受伤人数、千人受伤率等都显著下降。

二、我国安全生产发展历程

（一）我国安全生产的“三个时期”

新中国成立以后，在开展大规模经济建设过程中，我国安全生产工作有了很大发展。我国安全生产事业的发展，大致可分为 3 个时期。

1. 安全生产方针和管理体制初创时期（1949—1965）

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”。1951 年 12 月，政务院颁布《工业交通及建筑企业职工伤亡事故报告办法》，安全生产开始有章可循。1952 年，第二次全国劳动保护工作会议明确提出要坚持“安全第一”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。在此期间，中央人民政府陆续颁布《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，劳动者的安全状况得到了改善。但是，在“大跃进”时期，由于片面追求过高的经济指标，忽视安全生产管理，全国生产安全事故明显上升。1963 年，国务院先后颁布《关于加强企业安全生产的紧急通知》和《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》，要求企业必须加强劳动保护组织管理工作，恢复、重建了安全生产秩序，全国生产安全事故总量逐步下降。

2. “文革”冲击时期（1966—1977）

1966年至1976年“文化大革命”期间，安全生产和劳动保护工作受到严重冲击，安全生产规章制度被视为“管、卡、压”，企业安全生产管理严重滑坡，导致事故频发。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16119人，较1962—1967年增长2.7倍。1975年9月，国家劳动总局成立，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。

3. 恢复和创新发时期（1978年至今）

“文化大革命”结束以后，我国开始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。国家相继出台实施了《矿山安全监察条例》和《职工伤亡事故报告和处理规定》等法规，成立了全国安全生产委员会。1993年，为发挥企业的市场经济主体作用，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，并相继颁布了《中华人民共和国矿山安全法》《中华人民共和国劳动法》，以及与工伤保险、重特大伤亡事故报告调查、重特重大事故隐患管理等有关的多项法律法规。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移交国家经贸委。2000年初，组建国家煤矿安全监察局。2001年初，组建国家安全生产监督管理局，与国家煤矿安全监察局为“一个机构、两块牌子”。2002年11月，颁布实施了《中华人民共和国安全生产法》，安全生产开始纳入比较健全的法制轨道。但这一阶段由于经济体制转轨、工业化进程加快，特