

智本伟业安全书库
I&G AnQuanShuKu

ShengChanJingYingDanWei

AnQuanShengChanBiaoZhunHuaGongZuoZhiNan

生产经营单位 安全生产标准化工作指南

主编 费学威

兵器工业出版社

生产经营单位安全生产 标准化工作指南

主 编：费学威

副 主 编：张玉海

编写人员：赵 峰 冯志斌 侯昭敏

江苏工业学院图书馆
藏书章

兵器工业出版社

内 容 简 介

本书根据国家安全生产法律、法规的要求,吸取了大量生产经营单位内安全生产管理人员长期积累的工作经验,对生产经营单位的安全生产标准化问题进行了较为系统的诠释。通过书中列举的大量安全生产管理实例,旨在为生产经营单位的安全生产管理人员解决安全生产工作中的一些具体问题,为加强安全生产管理工作提供可借鉴、可操作的资料,向工伤事故为“零”挑战而做出努力。

本书较全面、详实地介绍了企业内如何建立安全文化、安全生产的管理活动、设备设施本质安全、维护维修、作业现场、行为动作等方面的内容。可供从事职业安全健康工作的管理人员、生产经营单位的安全生产管理人员阅读,亦可供院校师生和从事职业安全健康管理体系论证、审核、咨询工作者参考。

图书在版编目(CIP)数据

生产经营单位安全生产标准化工作指南 / 费学威主编.

北京:兵器工业出版社,2005.11

ISBN 7-80172-569-7

I. 生... II. 费... III. 企业管理-安全生产-标准化-中国-指南 IV. X931-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 124170 号

出版发行:兵器工业出版社

发行电话:010-68962596, 68962591

邮 编:100089

社 址:北京市海淀区车道沟 10 号

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市登峰印刷厂

版 次:2005 年 11 月第 1 版第 1 次印刷

印 数:1—5500

责任编辑:常小虹

封面设计:曹 伟

责任校对:郭 芳

责任印制:赵春云

开 本:889×1194 1/16

印 张:20.5

字 数:520 千字

定 价:48.00 元

(版权所有 翻印必究 印装有误 负责调换)

前 言

《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》(以下简称《决定》)提出:“要制定和颁布重点行业、领域安全生产技术规范 and 安全生产质量工作标准,在全国所有工矿、商贸、交通运输、建筑施工等企业普遍开展安全质量标准化活动。”安全生产标准化是指企业具有健全、科学的安全生产责任制、安全生产规章制度和操作规程,各生产环节和相关岗位的安全工作,符合法律、法规、规章、规程等规定,达到和保持一定的标准,使企业始终处于安全生产的良好状态。开展安全生产标准化活动是安全生产管理工作的创新,是一项艰巨繁重的系统工程,科学合理的安全生产标准,是保证安全生产标准化工作顺利开展的前提和保障。

为认真贯彻落实国务院《决定》精神,通过开展安全生产标准化活动促使企业建立自我约束的、不断完善的安全生产长效机制;根据国家安全生产监督管理局《关于开展安全质量标准化活动的指导意见》(安监管政法字[2004]62号),编纂了《生产经营单位安全生产标准化工作指南》一书。

《生产经营单位安全生产标准化工作指南》以突出重点、以点带面、讲求实效、稳步推进为原则,以国家安全生产法律法规为准绳,以部分工矿、商贸、交通运输、建筑施工等生产经营单位安全生产标准化的成功活动为范例,参考国际先进经验,力图对各生产经营单位开展安全生产标准化活动有所促进,有所帮助。

《生产经营单位安全生产标准化工作指南》编写过程中,参阅了大量参考文献,在书后列出了参阅的主要参考文献,在此,特向作者们表示感谢!编写过程中还承蒙陈志刚、庞继栓、高艳彬以及北京市电子工业环保技安中心、北京·松下彩色显像管有限公司等有关领导的大力支持和帮助,在此表示衷心感谢!

由于水平有限,书中不免存在不足之处,请批评指正,将不胜感激之至!

费学威 张玉海

2005年9月18日

目 录

第一章 概述	1
第一节 我国安全生产的现状	1
一、事故伤亡情况	1
二、安全生产形势严峻的主要特点	1
三、加入 WTO 给我国安全生产带来新的挑战 and 机遇	2
第二节 存在的主要问题	2
一、国民经济运行中潜在巨大事故风险	2
二、长期安全投入不足, 安全科学技术水平落后	3
三、行业管理弱化, 生产经营单位管理滞后, 安全生产主体责任不到位	3
四、从业人员、特别是农村劳动力安全素质亟待提高	4
五、安全生产监管薄弱, 职能转变和履行职责存在着差距	4
六、应急预案与应急救援体系不健全、不完善, 不能满足社会需要	5
七、思想认识跟不上形势发展	5
第三节 引发事故发生的四个基本要素和解决问题的基本思路	6
一、事故不断的四大因素	6
二、解决问题的基本思路: 更新观念、预防为主、标本兼治、强化主体、 综合治理	7
第四节 强化管理, 落实生产经营单位安全生产主体责任对策	9
一、国务院颁布《关于进一步加强安全生产工作的决定》	9
二、认真实施《安全生产标准化》是生产经营单位建立风险自我约束机制的重要 措施	9
三、生产经营单位《安全生产标准化》的主要内容	10
第二章 安全意识	11
第一节 文化意识	11
一、什么是安全文化	11
二、安全是生产经营单位和社会永恒的主题	11
三、建立安全文化的几个要点	12
第二节 法规意识	13
一、安全生产有法可依、有章可循	13
二、当前有法不依、有章不循的主要原因	13
三、强化法规意识, 加大执法力度	14

第三节 责任意识	15
第四节 基层、基础意识	16
第五节 创新意识	17
一、创新的内涵	17
二、创新包含四层意思	17
三、创新包括六个方面	17
第三章 安全生产管理活动标准化	19
第一节 岗位责任制标准化	19
一、安全生产责任制的由来和主要内容	19
二、生产经营单位主要负责人安全生产责任制	20
三、各级领导（部门负责人或车间主任）的安全生产责任制	21
四、各有关部门的安全生产责任制	22
五、班组安全生产责任制	22
六、从业人员安全责任制（权利和义务）	23
第二节 管理制度标准化	24
一、综合安全管理制度	25
二、安全技术管理制度	65
三、职业卫生管理制度	88
四、其他管理制度	90
第三节 安全信息标准化	95
一、安全信息概论	95
二、安全信息类型	95
三、安全信息的分类	95
四、信息化网络管理	96
五、安全信息的管理	98
第四节 安全业务活动标准化	100
第四章 设备设施维护标准化	102
第一节 事故预防设施、设备和物品方面的法规要求	102
一、职业安全健康设施	102
二、职业安全健康设备	103
第二节 安全防护设施与职业危害防护设施标准化	104
一、安全防护设施与职业危害防护设施标准化的规则	104
二、设备的危险与有害因素	104
三、设备的本质安全	107
第三节 设备管理标准化	108
一、设备选购过程的安全管理	109
二、设备使用前的安全管理	109

三、设备使用中的安全管理·····	112
四、机械设备防护装置安全标准要求·····	114
第四节 日常维护保养与定期维修标准化·····	115
一、设备维护安全生产责任制管理标准·····	115
二、岗位设备维护保养管理标准·····	116
第五节 设备安全检查标准化·····	117
一、设备点检工作执行标准·····	117
二、电气设备安全管理·····	119
三、特种设备安全管理·····	132
第五章 作业现场标准化·····	145
第一节 作业现场“6S”活动标准化·····	145
一、“6S”活动和《安全生产标准化》·····	145
二、开展“6S”活动的意义·····	145
三、推进“6S”活动的具体做法·····	147
四、“6S”活动推进步骤·····	156
五、“6S”活动检查表·····	157
第二节 作业现场材料码放标准化·····	160
第三节 物料、设备、工、器具现场要求·····	161
一、作业现场定置管理, 设定置图·····	161
二、工、器具、工件、材料摆放要求·····	162
三、定置管理实施标准·····	162
四、定置管理的检查与考核·····	162
第四节 焊接与切割防火措施·····	162
一、焊接、切割作业中的安全规定和制度·····	162
二、各种焊接方法的防火要求·····	163
第五节 安全标志标准化·····	164
一、安全色·····	164
二、安全标志·····	165
三、安全标志装置·····	166
第六章 行为动作标准化·····	170
第一节 作业过程标准化·····	170
一、作业过程标准化概述·····	170
二、作业工序标准化·····	171
三、作业工序标准化的实施·····	173
四、开展危险预知预警活动·····	173
第二节 操作动作标准化·····	175
一、操作动作标准化的经济原则·····	175

二、操作动作标准化的内容.....	175
三、人工搬运要点.....	175
四、建议人体适宜尺寸.....	177
五、工作时手的位置高低.....	178
第三节 劳保用品管理标准化.....	178
一、劳动防护用品法律法规要求.....	178
二、劳动防护用品分类.....	179
三、劳动防护用品的监管.....	179
四、个体防护用品管理标准.....	180
五、个体安全防护用品的管理.....	180
第四节 联络信号标准化.....	182
一、指挥信号术语及符号.....	183
二、信号指挥岗位安全责任.....	183
三、手势信号.....	184
四、旗语信号.....	189
五、音响信号.....	193
六、司机使用的音响信号.....	193
七、指挥语言.....	194
八、防患于未然的手指并说明.....	194
九、起重指挥作业的安全技术.....	195
十、指挥信号运用标准.....	197
附件一：《煤矿安全质量标准化标准及考核评级办法（试行）》.....	200
附件二：《金属与非金属矿山安全质量标准化考评办法及标准》（试行）.....	264
参考文献.....	318

第一章 概 述

第一节 我国安全生产的现状

一、事故伤亡情况

据统计, 2004 年 1 月到 12 月, 全国共发生各类伤亡事故 803 571 起, 死亡 136 755 人, 与 2003 年同期相比, 事故起数和死亡人数分别下降 16.2% 和 0.2%。

2004 年 1 月到 12 月, 全国共发生一次死亡 10 人到 29 人的特大事故 115 起, 死亡 1 670 人。同比事故起数持平, 死亡人数减少 66 人, 下降 3.8%。

2004 年 1 月到 12 月。全国共发生一次死亡 30 人以上的特别重大事故 14 起, 死亡 860 人。同比事故起数持平, 死亡人数增加 30 人, 上升 3.6%。

2005 年 1~6 月份, 全国共发生各类事故 377 501 起, 死亡 58 704 人, 同比减少 50 630 起、5 297 人, 分别下降 11.8%、8.3%。但是特大事故多发, 1~6 月份全国发生一次死亡 10~29 人特大事故 52 起, 死亡 835 人, 同比减少 15 起、118 人, 分别下降 22.4%、12.4%。一次死亡 30 人以上特别重大事故 7 起, 死亡 484 人, 同比分别上升 40% 和 139.6%。特别是煤矿的特大、特别重大事故上升, 1~6 月份全国煤矿特大事故发生 20 起、死亡 338 人, 同比增加 5 起、116 人, 分别上升 33.3%、52.3%; 特别重大事故发生 4 起、死亡 366 人, 同比增加 1 起、260 人, 分别上升 33.3%、245.3%。

全国伤亡事故平均每分钟发生 2 起, 每小时死亡约 16 人, 每天死亡约 372 人; 一次死亡 3 人以上的重大事故几乎每天发生 5 起; 一次死亡 10 人以上的特大事故每 3 天发生 1 起; 一次死亡 30 人以上的特别重大事故每月发生 1.17 起。

全国涉及有毒有害作业的企业超过 1 600 万家, 接触职业病危害因素的人数超过 2 亿人。目前, 职业病患者总数约为 60 万人, 而且每年以 2 万人左右的速度在增长。我国是世界上职业病危害最严重的国家之一, 职业病发生数量是全球其他国家职业病总数之和, 是发达国家伤亡人数的四倍。

根据国际劳工组织的统计: 全球每年工伤和职业病死亡人数达到 110 万; 远比全球交通事故、癌症病人、艾滋病病人死亡人数还要多得多; 而到 2010 年, 由于职业病死亡的人数可能将翻一番。

二、安全生产形势严峻的主要特点

当前, 我国的安全生产形势总的估价是稳定中开始略有好转, 但事故多发势头并没有得到有效遏制, 安全生产形势依然十分严峻。与人民群众日益增长的安全需要不相适应, 安全生产已成为中国社会经济发展中的突出问题; 安全生产形势严峻的主要特点是:

一是全国伤亡事故总量仍然较高。2004 年全国各类伤亡事故同比虽然有所下降, 但是

事故死亡人数仍高达 136 755 人，伤残 70 多万人，加上职业危害，一年就有近百万的家庭因为生产安全事故造成了不幸，并牵动着社会的安定。去年全国 GDP 达到 13.6 万亿元人民币，同时也有 13.6 万人死于安全事故，相当于 1 亿 GDP 死亡 1 人，全年安全事故造成的直接经济损失高达 2500 亿元人民币，约占全国 GDP 的两个百分点。和国际一比，我国 1 亿 GDP 死亡 1 个人，是美国的 20 倍；1 万居民里要死 1 个人，是美国的 2.6 倍。

二是全国特大、特别重大事故尚未得到有效遏制。2004 年全国一次死亡 10 人以上特大事故发生 133 起，平均 3 天一起，比 2003 年增加 4 起。其中，道路交通增加 13 起，其他工商贸生产经营单位增加 3 起、烟花爆竹增加 3 起、水上交通增加 1 起、民航飞行增加 1 起。一次死亡 30 人以上特别重大事故 14 起，平均一个月 1.17 起；与 2003 年相比虽然持平，但是煤矿发生了 2 起一次死亡百人以上事故，民航飞行发生了 1 起死亡 50 人以上事故，事故损失巨大，给广大劳动人民群众带来了不可挽回的悲剧，造成了重大经济损失，也造成了恶劣的社会影响。

三是部分行业和领域事故总量上升。火灾事故起数和死亡人数分别上升 4.0% 和 5.3%；道路交通事故起数同比虽然下降，但死亡人数上升 1.8%；烟花爆竹事故死亡人数上升 8.9%。

三、加入 WTO 给我国安全生产带来新的挑战 and 机遇

目前，国际劳工组织已颁布关于职业安全健康直接有关的国际公约和建议书有 32 项，这些公约划分在基本人权这一类中，例如《职业安全和卫生及工作环境公约》（第 155 号公约）、《职业卫生设施公约》（第 161 号公约）等。我国政府迄今只签署了其中的《航运包装表明重量公约》（第 27 号公约）和《作业场所安全使用化学品公约》（第 170 号公约），而其他包括第 155 号公约、第 161 号公约在内的一些重要公约都还没有签署和做出承诺。

2002 年加入 WTO 后，给我国带来了前所未有的挑战与机遇，同时给我国生产经营单位的劳工保护和环保问题也带来了巨大的压力。在国际经贸活动过程中，全体成员必定要共同遵守一定的“游戏”规则，而国际劳工组织颁布的这些公约和建议书，反映了国际社会对人权问题、劳工保护等方面的关注，而发达国家却利用这些公约和建议书，夸大发达国家与发展中国家在安全投入上的差异，在产品成本、市场价格等方面攻击发展中国家，在国际市场上、在贸易活动中设置障碍。如果我国的生产经营单位不从根本上改善管理机制和劳工状况，就不可能获得与国外生产经营单位平等的权利，也很难维持长久的国际竞争力。

第二节 存在的主要问题

一、国民经济运行中潜在巨大事故风险

经济快速增长给安全生产带来了挑战。我国用了全世界 31% 的煤炭、29% 的钢材、8% 的石油、45% 的水泥，创造了全世界 4% 的 GDP。依靠高耗能，高污染，高投入，高排放，低回报，低收益的传统作业，使我国的国民经济 2004 年比 2003 年增长了 8% 左右。然而，在高速发展中，具备安全保障能力的生产设备、设施却大大不足，造成了很多重大的事故隐患，如：2004 年全年煤炭产量达到 19.5 亿 t，而具备安全生产保障能力，能够开采的煤炭产量为 12 亿 t，也就是说，有 7 亿 t 煤炭是在没有安全保障能力的情况下开采出来的。党的十六大指出，要走科技含量高，经济效益好，资源消耗低，环境污染少，人力资源得到充分

发挥的新型工业化道路。对支撑经济的工业发展应该逐步转变经济增长方式，经济发展不能靠牺牲环境、靠浪费资源、靠一味增加投入，也不能一味地增加人的劳动强度。更不能像资本主义的原始积累，以人的生命为代价来换取经济的发展、换取 GDP 的增长，那不是科学发展观。要靠科技进步、靠人力资源的充分发挥。如果不重视安全生产，就没有实现以人为本的科学发展观。事实证明：落后的经济增长方式在没有转变到依靠科技进步和提高人的素质上来之前就快速发展经济，是导致重特重大事故不断发生的重要原因之一。

二、长期安全投入不足，安全科学技术水平落后

据 1996 年劳动部初步调查和测算，国家级特重大事故隐患 1000 个，省市级重大事故隐患约 1 万多个。在计划经济的年代，生产经营单位利润都上交，国家统收统支，这些事故隐患没有得到很好治理；特别是煤矿、化工生产经营单位，安全投入长期不足。现统计，国有煤矿已达 505 亿的安全欠账，约三分之一的设备要淘汰。化工行业设备老化，安全距离严重不足。另外，缺乏健全的安全生产投入常态机制，再加上一些地方领导干部和企业经营者认识不足，重视不够，甚至有的是熟视无睹，麻木不仁；造成许多行业和领域的安全隐患居高不下，危化品泄露事故频频，火灾事故多发，特重大事故增加。总之隐患治理任务十分艰巨，但隐患不除，永无宁日。因此，必须建立生产经营单位、地方、国家多渠道的安全投资机制。目前，国务院对煤矿投入 30 亿元，要用这 30 亿元带动 500 多亿元，要通过强制增加安全投入来解决欠账问题。

生产经营单位要按规定从成本中列支安全生产专项资金用于隐患治理，确保专款专用。安全需要科技的支撑，实现科技兴安。采用先进实用的生产技术，组织安全生产技术研究和重大安全技术攻关项目，努力提高我国安全生产技术水平。

三、行业管理弱化，生产经营单位管理滞后，安全生产主体责任不到位

我国仍处于工业化的初级阶段，又是一个发展中的大国。但在经济建设高速发展的阶段，我国石油、石化和化工、煤炭、机械、冶金、纺织、轻工、建材等却没有安全生产的行业主管部门，如何实行业务管理？俗话说：“隔行如隔山”，很多事故的直接原因涉及到行业标准不健全或不了解专业安全技术，且大多是隔山障眼，看不见危险所在。而有的行业主管部门虽然存在，却又不管；一些领导只强调经济效益。行业管理部门没有专门的安全生产监管机构和专职人员，从而使行业的安全管理、重大的安全生产技术攻关项目没人负责，很多行业的技术安全标准、设计规范还都是 20 世纪 80~90 年代的，甚至是 60~70 年代的标准至今还在使用；用落后的规程、标准，如何能适应当今科学技术飞速发展的年代？如何能生产出具有国际竞争力的产品？生产经营单位不安全、产品落后当然也难以进入国际市场参与国际竞争。

有很多生产经营单位、特别是非公有制生产经营单位安全生产方面的问题更加严重。他们只强调经济效益，疏于安全管理、违章违规作业、不按程序及时果断采取措施是表面现象，深层次的原因是受利益驱动，忽视劳动者的生命安全，主观臆断，违反客观规律。其典型的表现有，安全保障程度严重不足的矿山超能力开采，关键设备超负荷运转，采用“人海战术”，劳动者超强度作业等，这些都是落后生产力、落后生产关系的表现，归根到底是内部管理混乱；在安全生产方面无人管或不会管或管不好，无力进行岗位培训，生产经营单位从业人员安全素质差，违法生产、违章指挥、违规作业、违反纪律的现象屡禁不止。违背客

观规律，不按科学办事，法人代表第一责任人的责任不落实、安全生产责任制不落实。非公有制生产经营单位的安全生产问题，已经成为当前安全生产工作领域的突出矛盾，成为全社会关注的热点。

四、从业人员、特别是农村劳动力安全素质亟待提高

农村劳动力向工业、向城镇转移，这是社会进步的体现。2004年我们已经有1.3亿农村劳动力转向城镇，还有1亿农民等着劳动力转移。但他们来了做什么工作？做苦、脏、累、险的活，从工种上讲，除从事服务行业以外，绝大多数进了煤矿、建筑等高风险的行业；根据全国伤亡事故统计中发现，其中农民工死亡比例占到60%；从新患职业病的人员来看，80%以上也是农民工和短期合同工。现在，高风险行业一方面是高素质的人才进不来，很多国营煤矿十年没有进过一个大学生，而且，有很多人才还不断外流；另一方面我们又对加入高风险行业的农民兄弟倍加指责，一出事故就埋怨他们素质不高。这就给我们提出了一个问题：如何提高进入高风险行业从业人员的素质？“应由谁去培训他们？谁是培训主体？”《安全生产法》明确指出：生产经营单位、政府有关部门要对他们进行培训。要坚持“三级安全教育”和考核不及格不能上岗的原则；要大力提高农民兄弟的文化素质，提高他们的作业能力；提高他们发现事故隐患，保护自己、保护生产经营单位的能力。

五、安全生产监管薄弱，职能转变和履行职责存在着差距

我国目前的安全生产监管力量依然不足，执法主体工作力度不够大，执法人员法律素质不高，执法不严，惩处不力。责任不落实，措施不到位。特别是生产经营单位安全管理人员，人员精简时首当其冲，要求补充安全管理人员时老弱病残什么人都可以；在一些领导的头脑中，生产经营单位安全管理人员是“包袱”、是“刺儿头”。因此，你不是要管安全吗？行，给你责任，出了事由你顶！但不能给权，当然也不给利。生产经营单位在这种安全监管人员大量缺员，责、权、利严重脱节的情况下，安全生产工作如何能做好！但生产经营单位是搞好安全生产工作的责任主体，生产经营单位安全监管不到位，国家、政府监管部门就只能天天救火、救灾。另外，国家、政府安全监管机构、人员等方面也存在问题：从全国看，到2004年年底还有7%地市、18%县没有建立安全监管机构。有的建立了机构，并没有相应的级别，没有配备应有的定员；人员的素质也有待于提高，执法不够严格，工作不够扎实，甚至存在一些不正之风，损害了执法人员的形象。更为严重的是有相当一些监督管理干部，他们贪赃枉法，把安全生产监督管理工作岗位当做捞取个人私利的资本，只要有利益可得，什么党的宗旨、人民的利益、他人的生命安全、身心健康全都扔到九霄云外去了；他们的这种做法，严重地损坏了执政党的形象，他们是党内的败类，必须予以法律的制裁。

我国危险化学品的生产、运输、储存、经营单位多达数万家，完全符合国家安全标准的不到三成。很多中小运输经营单位都是一些个体户拼凑到一起，根本不懂危险化学品各种材料的性质及其危害程度；还有一些运输经营单位在没有取得相应资质的情况下，也揽活上路，把危险品的运输看成是一般货物运输，这些都是典型的“要钱不要命”；由于监管不到位，存在这些问题的单位都在进行运输作业，从而，加大了运输环节的危险性。

由于危险品运输、生产管理涉及多部门多行业，这些部门和行业缺乏相互沟通、协调，各行其是，从而：

一些部门擅自降低国家标准甚至以部门标准或行业标准来取代国家标准，人为降低运

输、生产经营单位安全门槛，导致大量安全系数低的生产经营单位也从事危险品的运输。

一些部门以罚款取代停业整顿，结果经营单位隐患长期得不到纠正，有的最终酿成大祸，付出了血的代价。

还有一些行业监管部门出于利益驱动，官商勾结，明明知道一些生产经营单位不符合安全标准，但为了多收费，照样放车放人。

而“官煤勾结”的问题更为严重。权钱交易导致开办煤矿的法定审批程序和有关部门应承担的法定监管职责形同虚设，违规煤矿被“做成”“合法”煤矿。在权力的遮护下，一些黑心老板置最起码的安全标准和安全投入于不顾，疯狂追逐短期利益。权力和资本结盟成为导致矿难频发的症结之一。

最典型的是2005年3月14日黑龙江七台河新富煤矿发生的特大瓦斯爆炸事故，事故造成18人死亡。后来一查，该矿矿主竟然是七台河市桃山区安全生产监督管理局副局长。他的哥哥是七台河精煤集团公司副总经理，该公司收购新富煤矿后转包给他做安监局副局长的弟弟。兄弟俩互相勾结，对煤矿不改造不投资，终因煤矿通风能力不够，导致了事故的发生。

这类事故败坏了我们政府的形象、败坏了安监队伍的形象。黑龙江人民政府采取措施对安监局副局长开除党籍、开除公职，逮捕法办；对国有矿副总经理开除党籍、开除公职。像这样的蛀虫和败类，我们就是要发现一个清除一个。

我们必须使用法律法规来规范政府、生产经营单位、从业人员和公民的安全行为，真正做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究，体现安全生产监督管理的严肃性和权威性。

六、应急预案与应急救援体系不健全、不完善，不能满足社会需要

去年国务院建立了105项应急救援方案，包括公共安全、自然灾害、卫生防疫各方面内容。其中一项内容就是安全生产，共有30多个方案，涵盖了各个行业。法律要求县级以上人民政府必须制定应急救援方案，建立应急救援体系，要有相应的机构、人员、器材。但目前仍有差距，不能满足社会需要。

根据工业化国家的统计，具备了应急救援预案，事故损失可降低6%左右。企业制定了科学、合理、可行的事故应急救援预案，并进行必要的培训和经常演习；一旦出现事故，按应急救援预案和程序实施，就能减少事故损失。

如珠海制衣厂火灾事故：一层仓库，二层车间，发生火灾后，来了200多辆救火车来灭火，火灭了，共造成8人死亡；这时，老板发现一层仓库还有一些布料没有烧毁，于是在没有确认现场是否安全的情况下，让400多名工人进去搬布料，结果楼房垮塌，砸死121人。事后调查，该厂根本就没有应急预案。

又如重庆开县“12.23”特大井喷事故——虽然企业建立了应急预案，但由于应急预案不完善（未建立联动体），同时企业的高危作业也未对社会进行安全告知，从而造成245人死亡，4000多人受伤，6万多人疏散，9.3万多人受灾。直接经济损失达到9262.7万元。

七、思想认识跟不上形势发展

(1) 以苦、脏、累为荣，崇尚“一不怕苦、二不怕死”的传统观念还没有转变到“以人为本、安全第一”的崭新理念上来；

(2) 以人治国、以人治事的历史痕迹依然存在，没有充分认识法制化社会是人类社会的一大进步；

(3) 以短缺经济为历史、以温饱经济为满足，缺乏从温饱经济到小康社会发展的思想动力；

(4) 人们择业观念仍旧是以满足生存需要为底线，还没有树立生存—安全—健康—舒适的择业理念，没有实现历史进程的转变。

第三节 引发事故发生的四个基本要素和解决问题的基本思路

一、事故不断的四大因素

事故不断，人民生命财产遭受巨大不幸和损失，归纳以上各方面因素究其原因，主要有以下几个方面：

(1) 人的因素。企业主要负责人没有安全意识；监管人员、作业人员素质不高；出现各种违法行为、违章指挥、违章作业、违反劳动纪律；安全意识淡薄，从而产生人的不安全行为；

表 1 产生作业人员不安全行为的主要原因

心理状态	表现形式	原因
自己认为有经验而盲目自信地进行作业 有依赖思想，自己没有严格按照规章制度进行	表现于安全意识不强，不使用劳保用品，工作时不注意等	1. 没有进行日常检查，或检查不充分 2. 没有意识到操作方法有错误 3. 没有注意到异常情况 4. 虽然发现了异常情况，但没有采取有力的措施 5. 由共同作业的人员所引起 6. 由与自己的作业无关的机器或设备引起的
虽然感到操作有一些危险，但认为问题不大，作业太简单、图省事，凑合着继续进行作业	表现于不遵守作业规则，工作姿势不正确、不规范、准备工作不充足等	1. 感到难干（如按操作规程） 2. 感到麻烦（如按操作规程） 3. 侥幸思想。过去干过多次，凭老经验办事 4. 凭经验敷衍了事地进行操作
虽然实际有危险，但当时并没有感到有危险，而盲目地进行作业	表现于操作技能不够，动作不协调、不正确等	1. 因为没有经验而感觉不到有危险 2. 因为是经常干的工作，不感到有危险 3. 因为过去已干过多次，不会出现危险
受情绪影响，没有意识到有危险，或因忙中出错，未考虑到有危险	人的特性，表现于一些病态、生物钟失调，过度疲倦等	1. 因为外界条件，使注意力不集中 2. 因为受到高兴、忧虑和生气情绪的影响 3. 工作匆忙 4. 情绪紧张

(2) 物的因素。安全投入严重不足；机器设备设计缺陷、老化、陈旧，物料的有毒有害，无安全设施保障；产生物料的不安全状态；

(3) 环境的因素。一般表现于整理整顿不彻底；新增作业内容，在原生产线上加入新的工艺内容，防护装置缺陷没有及时更换；作业环境恶劣，得不到改善；从而产生各种有毒、

有害的不安全因素。

(4) 管理的因素。表现在决策、规划失误，法规不完善，规章制度不健全，有章不循；超负荷、疲劳作业等生产劳动组织的缺陷；缺乏安全教育培训及考核；安全管理机构不健全，管理人员职责不明，监管不力；加上官商勾结、重利轻安、贪污腐化等违法行为；是形成事故多发的温床。

“四因素”当中，最重要的是人的因素。从表面上看：人的因素主要就是作业人员或操作者违章或出现差错。深入、细致地分析，技术、环境、管理的因素，归根结底还是人的因素。如技术设计不合理、安全规范、标准不到位等技术原因；现场管理不善、政府监管不力等管理原因，都是相关人员安全不作为或作为不良的结果。由此可以得出结论：如果政府管理部门的资质审核、发证、监督、管理等都照章办事，企业生产过程中技术规范、管理有效、人员培训严格、操作者遵章守纪，各种重大事故发生的可能性就可以大大降低。

二、解决问题的基本思路：更新观念、预防为主、标本兼治、强化主体、综合治理

(一) 安全生产事关人民群众的生命财产安全，是一项长期艰巨的任务

各级政府和煤矿等企业必须以对人民高度负责的精神，把安全生产放在更加突出的位置，从完善制度、严格管理、增加投入、深化改革、加强法治等方面，进行综合治理、标本兼治、常抓不懈。

(二) 坚持“以人为本”促进人与自然的和谐发展，是构建和谐社会的基本要求

必须牢固树立“以人为本”的科学发展观，要以科学发展观统领全局，健全控制指标体系。安全生产监督管理部门要抓好“完善工作机制、队伍建设和法制建设”三件大事；构建“安全生产法律法规、信息工程、技术保障、宣传教育和培训、特重大事故应急救援”五个支撑体系；推进“思想观念、监管职能、事故防范机制、对非公有制企业安全监管、科学技术”等五个创新；要妥善处理好各方面的关系，建立完善联合执法机制，调动方方面面抓安全生产工作的积极性。时刻把维护人民群众的利益放在首位。工作越是繁忙，越要保持清醒的头脑，始终坚持“安全第一、预防为主”的方针，做到警钟长鸣，常抓不懈。

(三) 五个转变

一要推进安全生产工作从人治向法治转变。安全生产千头万绪，当前首先要抓“安全法制”和“安全责任”的落实。依法规范政府、企业、职工、社会，以及每一个公民的安全生产行为，落实法律规定的各级安全生产责任，营造全社会“遵章守法”的舆论氛围。

二要推进安全生产工作从被动防范向源头管理转变。安全生产工作的源头在生产经营单位、在车间、在班组，发生的许多事故，大部分都是责任事故，都是由于违反了操作规程、违章作业、违反劳动纪律导致的责任事故，甚至有些作业人员本身对安全生产常识，包括《安全生产法》赋予他的权利和义务一无所知，缺乏用法律来维护自身权利的意识。作业现场存在着安全生产隐患，职工有拒绝施工权，但他不知道，还继续生产。这样干还能不出事故！因此，只有强化源头管理，才能防止和消灭事故的发生。

三要推进安全生产工作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。专项整治是国家近期根据当前安全生产形势提出的一项措施，对于扭转一些行业的安全生产形势起到了很大的作用；但不是根本措施，就像一个人生病开刀一样，只能解决一时的问题，要使身体健康，必须增强自身的免疫力，才能防止再发生新的病兆；而建立实施职业安全健康管理体系、开展安全生产标准化活动就是要使企业安全生产规范化、经常化、制度

化。建立企业自我约束机制，增强企业的内功，才是企业发展的根本。

四要推进安全生产工作从事后查处向强化基础管理转变。事故发生后的查处对于提高企业各级管理人员的安全素质、防止事故的再次发生起到了积极的推进作用。但损失太大。因此，我们必须通过强化基础管理，使事故消灭在萌芽之中。有很多企业通过对照标准和规范要求，加大安全投入，组织实施安全技术措施项目，使企业的安全设备和设施状况明显好转，本质安全度有了明显的提高。还有的企业建立了有效的标准化体系，建立各岗位、各环节的安全生产标准，规范安全管理各项工作程序，进一步推动企业各项管理工作的规范提高，促进了企业安全生产的持续改进。这些强化基础管理的先进经验，都大大降低了企业的风险程度，有效地防止了事故的发生。

五要推进安全生产工作从以控制伤亡事故为主向全面做好职业安全健康工作转变。全面安全生产是在加强本质安全、健全安全生产责任制、实施过程管理、建立应急预案与职业安全健康管理体系等工作的基础上，全面系统地进行安全生产管理的举措。它区别于以往的控制安全生产事故，是系统地降低或避免安全事故的发生的方法。企业只有从全局考虑，系统地进行安全生产管理，才能真正地避免事故发生的可能性，从而达到减少职业病的发生与人员伤亡的目的。

（四）“预防为主”

就是要将预防事故作为安全生产工作的主体任务。安全生产工作应有“超前意识”，把主要精力放在落实防范措施上，把工作做在事故发生之前。任何事故的发生都是有先兆的，我们只要把“事故先兆”消除，事故就不会发生。因此，预防型安全管理模式的核心就是：制定方针、目标，查找本部门各种危害因素，针对这些危害因素分别制订改善方案，予以实施；然后，审核检查，发现新的问题……如此不断循环，达到预防的目的。

（五）“标本兼治”

就是从国情和现阶段我国安全生产的实际出发，一方面要立足当前，通过强化各级领导安全生产责任制，强制性的行政执法，开展专项整治，经常组织开展安全大检查和专项监督检查等现实措施，遏制事故多发势头，实现治标；另一方面要着眼长远，完善“立法、监察和工伤保险”三大支柱。这是市场经济国家职业安全健康工作的三大支柱。立法为职业安全健康工作奠定法制基础；监察为法律的贯彻实施提供保证；而工伤保险则是运用经济杠杆对企业产生激励和引导作用。三个因素互相依托、互相支持，构成稳定框架。围绕着立法、监察和工伤保险又逐渐形成具有各自特点的技术服务和技术支持系统，包括宣传、培训、监测检验、科技研发等。市场经济国家在 100 多年的工业化进程中，经过不断摸索、改进和完善后，才发展成今天的这种现代职业安全健康监察管理工作体制，并得到几乎所有市场经济国家的认同。

（六）“强化主体”

就是要全面强化安全生产工作的三大主体（即生产经营单位责任主体、政府监管执法主体和社会中介服务主体），特别是生产经营单位责任主体。在企业层面上，要建立现代的企业安全生产管理体系，落实科学、全面、有效的管理制度。通过加强生产经营单位的“基层基础”工作，建立基层企业安全文化，增加安全投入、推动科技进步等举措，努力改善基础条件，建立安全生产长效机制。

（七）“综合治理”

就是要从体制、机制、投入等多方面采取措施。综合运用法律、经济、行政、教育等各

种手段，多管齐下；就是要坚持“政府统一领导、部门依法监管、生产经营单位全面负责、全社会广泛支持”的安全生产工作格局，形成齐抓共管的工作局面。

第四节 强化管理，落实生产经营单位 安全生产主体责任对策

一、国务院颁布《关于进一步加强安全生产工作的决定》

2004年年初，国务院针对以上安全生产工作中出现各方面的问题颁布了《关于进一步加强安全生产工作的决定》，明确强调搞好安全生产工作必须认真贯彻落实以下几个方面：

- (1) 依法加强和改进生产经营单位安全管理，认真落实各级领导安全生产责任制；
- (2) 要求生产经营单位建立风险自我约束机制：职业安全健康管理体系认证、安全评估、开展《安全生产标准化》活动；完善单位安全生产管理；
- (3) 依靠科技进步，搞好安全生产技术培训，提高各级人员的安全意识和技能；
- (4) 落实生产经营单位提取安全费用制度、风险抵押金制度、依法加大生产经营单位对伤亡事故的经济赔偿制度等三项经济政策；
- (5) 进一步完善、健全工伤保险制度；
- (6) 建立安全生产控制指标体系；
- (7) 建立安全生产行政许可制度；
- (8) 建立和完善事故应急救援体系。

二、认真实施《安全生产标准化》是生产经营单位建立风险自我约束机制的重要措施

《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》提出：“要制定和颁布重点行业、领域安全生产技术规范和安全生产质量工作标准，在全国所有工矿、商贸、交通运输、建筑施工等生产经营单位普遍开展安全质量标准化活动”。而《安全生产标准化》与《安全质量标准化》没有本质的区别。

1. 《安全生产标准化》

是指生产经营单位具有健全、科学的安全生产责任制，安全生产规章制度和操作规程，各生产环节和相关岗位的安全工作符合法律、法规、规章、规程等规定，达到和保持一定的标准，使生产经营单位始终处于安全生产的良好状态。

开展《安全生产标准化》就是要通过完善各项安全生产规章制度来规范从业人员的行为、规范安全生产条件，以保障现场人员的安全、身心健康和生产的顺利发展。

《安全生产标准化》突出了“安全第一、预防为主”的方针，强调生产经营单位的安全生产工作、安全监管部门的行政执法以及中介机构的各种服务等，要实现规范化和标准化。

本书重点介绍生产经营单位开展《安全生产标准化》活动的工作思路和操作方法。

2. 开展安全生产标准化活动的目标

安全：坚持以人为本的理念，树立全面、协调、可持续发展的科学发展观，促进人与自然环境和谐的全面发展。

质量：产品以达到顾客满意、市场需求为标准。

效益：生产经营单位信誉增强，经济效益大幅提升。