

中国政法大学危机管理研究中心
公共危机管理研究丛书

丛书主编 李程伟
副主编 翟校义

安全生产 监督管理体系研究

ANQUAN SHENGCHAN
JIANDU GUANLI TIXI YANJIU

• 翟校义 著

 中国社会科学出版社

中国政法大学危机管理研究中心

公共危机管理研究丛书

主 编：李程伟

副主编：翟校义

安全生产监督管理体系研究

翟校义 著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产监督管理体系研究/翟校义著. —北京:
中国社会科学出版社, 2009. 11

(中国政法大学危机管理研究中心·公共危机管理
研究丛书/李程伟主编)

ISBN 978-7-5087-2911-4

I. 安… II. 翟… III. 安全生产—监督管理—
研究 IV. X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 198942 号

书 名: 安全生产监督管理体系研究

著 者: 翟校义

策划编辑: 王紫千 杨春岩

责任编辑: 柳 旭

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 12.5

字 数: 185 千字

版 次: 2009 年 11 月第 1 版

印 次: 2009 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 25.00 元

总 序

2007年9月中国政法大学危机管理研究中心正式成立，至今不过一年半的时间。在这很短的时间里，中心的年轻人怀揣社会责任感，勤奋踏实地开展研究工作，取得了良好的成绩。我看成绩主要就体现在两个方面，其一是立足现实需要，组合研究力量，承担了多项政府部门委托的重要课题，研究成果获得委托单位的肯定和好评，其中的“北京市实施《中华人民共和国突发事件应对法》地方立法草案研究”还在社会面上获得良好反响；其二就是组织撰写了这套八卷本的公共危机管理研究丛书。这套书的选题贴近实践需求，涉及突发事件应对的地方法律规制、食品安全监管机制、安全生产监督管理体系、自然灾害类突发事件的恢复重建政策等公共危机管理研究的前沿，理论和实践结合得比较好，是到目前为止国内危机管理研究的第一套多卷本丛书。作为这套丛书主编的老师，我是非常高兴的。

我认为在当前形势下，成立危机管理的研究机构并积极开展学术研究是十分必要和及时的。任何历史的进步同时都会带来一定的负面的东西，这是人类历史发展的规律，谁都无法摆脱。而这些负面的东西如果处理不好便会造成社会的危机。这是人类历史发展的常态。因而危机管理可以说是一直伴随着人类历史发展的各个时期的。而在我国当前时期，危机管理的问题尤为迫切。由于改革开放和市场经济迅猛发展的同时，未能及时地发现和处理好其所带来的负面的东西，致使许多方面的问题和矛盾长期积累起来。目前，正是这些矛盾集中爆发的时期，从而使社会面临着多方面的严重危机。因此便将危机管理问题迫切地提到了议事日程上来。这就充分地显示出危机管理研究的极端重要性。这套丛书正是在这一背景下应运而出的。

当然，就这套丛书而言，由于作者队伍比较年轻，开始危机管理学术研究的时间还不长，且在跨学科研究的环节上尚显薄弱，故而还会存在这样或那样的缺点和不足。但是有学术界的关心和支持，有他们自己的学术自觉和勤奋，相信他们在今后的研究中一定会不断有新的收获和进步。

愿这套丛书对中国和谐社会的建设能作出一定的贡献。

李景鹏

2009年2月

前 言

《安全生产监督管理体系研究》从复杂社会系统角度探讨安全生产监督管理与安全生产事故应急救援与处置的基本问题，并在实地调研的基础上对北京市安全生产事故应急救援与处置机制进行分析。现代社会是一个复杂的社会系统，各个行为主体之间相互依赖现象日益突出；在社会发展中逐渐形成的能力集中特性，使现代社会中的行为主体获得历史上不曾拥有的对社会系统的影响力，导致行为主体的破坏性行为对其所处的社会整体（小的范围包括生产经营单位）可能产生极大的危害，这一社会发展事实要求在复杂社会系统（包括生产经营系统）中每个行为主体必须严格遵守社会规范、行为规则和生产经营单位的操作规程，以避免对社会系统造成破坏。

本书的基本思路是从复杂社会系统角度分析安全生产监督管理的基本框架，以关键因素为重点，对安全生产监督管理系统、运行机制以及相关的安全文化和安全科技进行探讨。安全生产监督管理活动的范围从常态监管到危机处理，跨度很大。在社会转型、政府转型、经济转型、技术升级的大变革时代，政府的安全生产监督管理与社会中的生产经营单位之间的关系正在变化，对传统的监督管理模式形成挑战；面对变革中的挑战，安全生产监督管理主体通过遵循社会变化的规律，把握关键因素，在复杂系统中可以找到解决问题的优选路径。本书下编基于此判断对北京市安全生产监督管理的应急救援与处置机制进行分析，以供读者批判与借鉴。

本书的上编主要探讨安全生产监督管理的相关范畴，具体内容包含在前四章中：第一章分析安全生产基本理论，阐述安全生产管理原理和现代社会安全生产管理，分析系统原理、人本原理、预防原理、强制原理和知识积累原理的基本内涵，并指出每个原理的运用原则；在现代社会安全管理部分，具体探讨现代社会的特点，指出现代社会已经形成复杂社会系统，各个行为主体之间形成明显的相互依赖关系，社会发展也是能量集中成为现代社会的基本特点；进而指出现代化生产背景下的政府监管应当形成专业化监管、行

业监管、关键点控制、系统化监管并重的监管系统。第二章重点论述安全生产监督管理体系,分析安全生产监督管理相关法律法规,重点剖析我国安全生产监督管理的组织系统和法律责任体系。第三章主要阐述安全生产监督管理机制,重点探讨安全生产监督管理机制中的安全评价、危险源管理、预防预警、应急救援、报告制度。第四章探讨与安全生产密切相关的安全文化和安全科技,分析了安全文化建设的相关影响因素、安全文化建设的基本规律以及构建安全文化的相关维度,并描述、分析我国安全科技的状况以及安全科技发展的可能路径。

下编是北京市安全生产事件应急救援与处置机制研究,具体内容包括在第五、六、七章之中。第五章是北京市安全生产事故应急救援与处置的现状分析,包括监管成效、监管模式以及主要经验;第六章重点分析北京市安全生产事件应急救援与处置存在的问题,指出预案管理、政府与救援队关系、救援队伍建设、现场指挥权责关系等相对突出的问题;第七章在分析当前应急救援与处置活动所处的社会政治经济状况基础上,用物品分类理论中的公共物品、俱乐部物品、私人物品分类方式探讨付费模式,并提出了应急救援与处置的改进模式。

在本书写作过程中,中国政法大学行政管理专业的硕士研究生梁洁、江森、朱琳、刘永玺、卫春怡、罗乐帮助开展调研、收集和整理资料,在此表示感谢。书中作者参考了大量国内外相关文献,有些在注释中已列出,对于那些已经成为学科常识的观点,本书没有具体列出原出处,这是那些伟大学者对该学科最大的贡献所在,它们已经成为人类的共同财富。无论是对于列出的还是没有列出的文献,作者向他们致以最诚挚的谢意。

从复杂社会系统角度探讨危机管理的想法由来已久,准备时间也相对较长,但具体写作时间比较短暂。时间仓促,错误与不当之处在所难免,尚祈读者指正。

翟校义
2009年7月

目 录

上编 安全生产监督管理相关范畴

第一章	安全生产管理基本理论	3
第一节	安全生产管理原理	4
第二节	现代化背景下的安全生产管理	14
第二章	安全生产监督管理体系	28
第一节	安全生产监督的法律与法律规范	28
第二节	安全生产监督管理组织系统	41
第三节	安全生产法律责任体系	52
第三章	安全生产监督管理机制	62
第一节	安全评价与危险源管理	62
第二节	预防与预警机制	78
第三节	事故应急救援	87
第四节	报告与调查处理	99
第四章	安全文化与安全科技	110
第一节	安全文化	110
第二节	安全科技	122

下编 北京市安全生产应急救援与处置机制研究

第五章	北京市安全生产事故应急救援与处置现状分析	131
第一节	北京市安全生产监管的成效	131
第二节	北京市安全生产监管模式	135
第三节	北京市安全生产监督管理的主要经验	139
第六章	北京市安全生产应急救援与处置中存在的问题	150
第一节	预案管理体系有待进一步优化	150
第二节	政府部门间及其与救援队伍角色定位不准	153
第三节	救援队伍建设难以为继	156
第四节	现场指挥权责关系不清晰	161
第七章	北京市安全生产应急救援和处置对策	166
第一节	对应急救援活动的理论分析	166
第二节	对当前应急处置与救援的改进建议	176



安全生产监督管理相关范畴



第一章 安全生产管理基本理论

自 1952 年第二次全国劳动保护工作会议提出的劳动保护工作必须贯彻“安全生产”方针以来，“安全生产”一词长期被人们使用。其核心含义一直围绕着人和财产两个因素展开，如：在《辞海》中将安全生产定义为“预防生产过程中发生人身、设备事故，形成良好劳动环境和工作秩序而采取的一系列措施和活动”。在《中国大百科全书》中定义为“旨在保障劳动者在生产过程中的安全的一项方针，也是企业管理必须遵循的一项原则，要求最大限度地减少劳动者的工伤和职业病，保障劳动者在生产过程中的生命安全和身体健康”。在《安全科学技术词典》中定义为“指企业事业单位在劳动生产过程中人身安全、设备安全和产品安全，以及交通运输安全等”。各种定义的实质内容普遍将安全生产的本质围绕着生产过程中防止各种事故的发生，确保人民生命和财产安全。

安全生产管理的边界与对安全生产管理的理解有关，常见有宏观和微观安全生产管理两种理解。宏观安全生产管理是大安全概念，即能体现安全管理的一切管理措施和活动都属于安全生产管理的范畴；微观安全生产管理是小安全的概念，主要指从事经营和生产管理的部门以及企业、事业单位所进行的具体安全管理活动。与此相对应，安全生产的范畴究竟界定在什么领域，容易引发争论，有人认为安全生产的范畴应该界定在企业，也有人认为除刑事案件（或公共安全）以外的安全问题均应划归安全生产范畴。从中国安全生产工作实践看，安全生产管理的对象是各种有系统的生产、经营、组织活动，工作中心是企业事业单位，核心是企业。具体而言，集中在以下四个方面：工业企业单位职工人身安全及财产设备安全，即煤炭、石油、化工、冶金、石化、地质、农业、林业、水利、电力、建设等产业部门的安全生产；交通运输行业，如，铁路运输、公路运输、水上运输及民航运输的安全生产；商业服务行业，如，宾馆、饭店、商场、公共娱乐及旅游场所等职工及顾客的人身安全和财产设备的安全；其他部门，如，国家机关、事业单位、人民团

体等有关人员的人身安全和财产安全。

安全生产管理的目的是通过管理者对安全生产工作进行的计划、组织、指挥、协调和控制的一系列活动，保证在生产、经营活动中的人身安全与健康，以及财产安全，促进生产的发展，保持社会的稳定。安全生产管理既是社会经济生活的一部分，也是管理的一个分支，遵循社会经济生活管理的一般规律和基本原理。本章重点介绍安全生产管理的基本原理以及现代化背景下安全生产管理所遵循的理论。

第一节 安全生产管理原理

本章所讲述的安全生产管理的基本原理主要包括：系统原理、人本原理、预防原理、强制原理以及知识积累原理，其中每个原理又有自己的具体运行原则。

一、系统原理

（一）系统原理概述

系统是由若干要素以一定结构形式联结构成的具有特定功能的有机整体，具有集合性、关联性、目的性、动态平衡、层级结构、时序性和适应性等特征。这种认识影响到管理学形成了管理中的系统原理，强调在进行管理时，运用系统论的观点、理论和方法，分析管理活动，优化管理目标，处理管理问题。

在管理活动中将管理对象作为一个特定的系统，甚至将管理者本身作为管理系统的构成部分，与一般系统一样，管理系统可以分为若干个子系统，子系统又可以分为若干个要素，各个要素通过某种特定结构形成具有整体性特征和整体功能的有机整体。在系统视野下，管理体系中的每一个基本要素都不是孤立的，也不是固定不变的，各个要素既是整体的部分，也相对独立，既具有相对稳定的一面，也存在动态变化的特点。

由于风险伴随着生产全过程，安全管理也就贯穿生产活动的方方面面。现代管理视野下，安全生产管理系统被作为生产管理的一个子系统，既是生产管理整体的构成部分，又相对独立，自成体系。同时，安全生产管理系统



也有自己的子系统和构成要素，具体看，它包括各级安全管理人员、安全防护设备与设施、安全管理规章制度、安全生产操作规范和规程以及安全生产管理信息等要素。

（二）系统原理的运用原则

1. 整分合原则

高效的现代安全生产管理必须在整体规划下明确分工，并在分工基础上进行有效综合，这就是整分合原则。整体把握、科学分解、组织综合是整分合原则的主要含义，该原则要求组织的管理者在制定整体目标和宏观决策时，必须将安全纳入其中，资金、人员和管理体系构建都必须将安全作为一项重要内容考虑。

2. 反馈原则

反馈是控制论的一个非常重要的基本概念，是把控制系统输出的信号返还回来，对输入与输出信号进行比较，将比较差值作为系统输入信号，再作用系统，对系统起到控制的作用。管理本身就是一种控制，管理工作中的计划、实施、检查、处理，从反馈的角度讲就是决策、执行、反馈、再决策、再执行、再反馈的过程。反馈原则旨在强调安全管理活动离不开灵活、准确、快速的反馈，围绕着企业生产的内部条件和外部环境的不断变化，及时捕获、分析、回馈各种安全生产信息，及时采取行动，以保证生产活动安全有效进行。

3. 封闭回路原则

在任何一个管理系统内部，管理手段、管理过程等必须构成一个连续封闭的回路，才能形成有效的管理活动，这就是封闭回路原则。而且为使系统运转状态优良，可以采用多级闭环反馈系统。封闭原则告诉我们，在企业安全生产中，各管理机构之间、各种管理制度和方法之间，必须具有紧密的联系，形成相互制约的回路，才能有效。

4. 弹性原则

在系统外部环境和内部条件多变的形势下，管理须有很强的适应性和灵活性，才能有效地实现动态管理，管理者提供的灵活适应环境的空间就是弹性空间，有关弹性空间的管理意识和规范是多变情势下的安全管理者必须具备的。特别是在社会转型、经济转型、快速发展和变革的今天，管理工作更需要不断改革，以利于驾驭新形势，解决新问题，适应社会发展的需要。弹

性原则提示管理者，构成安全生产管理系统的各要素是运动、发展和变化的，唯有运用弹性原则才能适应不断变化的外部环境和内部条件。

二、人本原理

（一）人本原理概述

在管理中必须把人的因素放在首位，体现以人为本的指导思想，这就是人本原理。以人为本有两层含义：一方面，一切管理活动都是人为活动，人既是管理的主体，又是管理的客体，每个人都处在一定的管理层面上，离开人就无所谓管理；另一方面，在管理活动中，其他管理对象和管理系统各环节，都是需要由人掌管、运作、推动和实施的。人是一切生产活动中最活跃的因素，在安全生产管理过程中，人的作用也贯穿始终。

（二）人本原理的运用原则

1. 能级原则

现代管理认为，单位和个人都具有一定的能量，并且可按照能量的大小顺序排列，形成管理的能级。在管理系统中，建立一套合理的能级，根据单位和个人能量的大小安排其工作，才能发挥不同能级的能量，保证结构的稳定性和管理的有效性，这就是能级原则。在实际管理中，如决策层、执行层、操作层就体现了能级原则。人所常说的人尽其才、各尽所能、责权利的统一等也都利用了能级原则。在安全生产管理系统中，将具有不同能级的人，按照不同层次有规律地组合在一起，更能发挥其在安全生产管理中的作用。

2. 动力原则

动力原则主要指管理要有强大的动力，要正确地运用动力，使管理运动持续而有效地进行下去。由于管理活动是人为活动，推动管理活动的基本力量是人，管理的核心就是要有持续地能够激发人的工作能力的动力。对于现代管理系统来说，可将这种动力分为三大类：即物质动力、精神动力和信息动力。物质动力不仅是物质刺激，更重要的是经济效果，经济效果是检查管理实践的标准，将物质利益与管理活动结果结合就能大大提高经济效果。精神动力既包括信仰和精神刺激，也包括日常思想工作。精神动力不仅可以补偿物质动力的缺陷，而且本身就有巨大的威力，在特定情况下，它也可以成为决定性动力。信息动力在现代管理中尤为重要，如果一个企业没有与外界

进行信息交流的能力，就不能获得前进的动力。

动力原则告诉我们，在现代安全生产管理中，企业要正确运用物质、精神和信息这三大动力，营造有利于个人发展的生产环境，努力做好安全生产管理工作。

3. 激励原则

激励理论是根据人的行为规律，通过强化人的动机，以调动人的积极性的一种理论。管理中的激励就是利用某种外部诱因的刺激调动人的积极性和创造性。那么，以科学的手段，激发人的内在潜力，使其充分发挥积极性、主动性和创造性，这就是激励原则。

人的工作动力来源于内在动力、外部压力和工作吸引力。因此，在安全生产管理中，要充分强调对人的激励作用，通过各种手段达到激励人的目的。

三、预防原理

（一）预防原理概述

“安全第一、预防为主”是国家从建设全局出发提出的经济建设的重要指导方针，是对安全生产的根本要求，经济建设必须遵循这一方针。认真贯彻这一方针，是正确处理国家、企业和职工三者关系，促使安全生产与经济、社会协调发展的重要保证。

“安全第一”强调在生产活动中把安全工作放在最重要的位置上，不能盲目冒险，特别是不能以危害人身和财产安全的方式盲目冒险，生产活动与科研活动尽管都非常强调安全，但相对于科研活动而言，正常的生产活动不提倡冒险和试错，不允许通过试错积累生产经验。安全生产管理的预防为主是要通过有效的管理和技术手段，减少和防止人的不安全行为和物的不安全状态，这就是预防原理。预防原理要求企业在可能发生人身伤害、设备或设施损坏以及环境破坏的场合，事先采取措施，防止事故的发生。

（二）预防原理的运用原则

1. 预防可能原则

在生产中出现的工伤事故绝大部分是由人引起的，与天灾不同，工伤事故是可以预防的。对于工伤事故，应立足于防患于未然，不能只考虑事故发生后的对策，须把重点放在事故发生之前的预防措施上。

要实现预防可能，就要实现在本质上的安全化，从根本上降低、消除事故（特别是可以预见的事故）发生的可能性，从而达到预防事故发生的目的。在安全生产管理中，主要是通过进行全方位监控危险因素、加强防护工作来实现。

常见的防护模式如：消除劳动环境中的危险和有害因素；当不能消除危险因素时，采取降低危险和有害因素的数量和水平，加强个体防护、降低粉尘、毒物的吸入量等方式，降低危险因素水平。

加大防护距离，采取距离防护。由于生产中的某些危险和有害因素的危害程度存在与距离增大而减弱的规律，如防护放射性辐射、防护噪音、防止爆破冲击波等均应用增大安全距离的方法以减弱其危害，在技术上可以采用自动化、遥控，使作业人员远离危险区域等措施就是应用隔离距离、采用距离防护的有效方法。

采取屏蔽措施，隔离危险。在危险和有害因素作用的范围内设置屏障，防护危险和有害因素对人的侵袭，根据需要设置机械的、光电的、吸收的（如铅板吸收放射线）屏障；也可以提高结构强度，增大安全系数；设置安全栏杆、安全网等使人不落入危险和有害因素作用的地带，或者在人操作的地带中消除危险物的落入；在特殊或严重危险条件下，尽可能用机器人去代替人操作，从而避免人员发生危险。

控制安全环节，利用薄弱原件，设计构建甚至是增加安全环节，使它在危险因素尚未达到危险值之前已预先破坏，例如，保险丝、安全阀、爆破片等。也可以某种方式保证一些元件强制发生相关作用，以保证安全操作，如，防爆电气设备，当防爆性能破坏时则自行切断电源。

还有针对那些随时间变化而危害衰减的可采取时间防护，使人处在危险和有害因素作用的环境中的时间缩短到安全限度之内，以及在危害程度较高时不进入，等待危险程度下降。

2. 偶然损失原则

在安全生产中，安全事故包括着两层意思：一是发生了意外事件；二是因事故而产生的损失。所谓损失包括人的死亡、受伤致残、有损健康、精神痛苦等；损失还包括物质方面的，如原材料、成品或半成品的烧毁或者污损，设备破坏、生产减少，赔偿金支付以及市场的丧失等，在现代管理中，甚至还包括企业信誉的降低。