

崔政斌 崔 佳 编著

现代安全管理举要

XIANDAI ANQUAN GUANLI JUYAO



化学工业出版社

崔政斌 崔 佳 编著

现代安全管理举要



化学工业出版社

· 北 京 ·

前 言

人类社会的进步与发展，安全思想贯穿于始终。在新的历史时期，我们党提出的全面、协调、可持续发展的科学发展观，不仅具有崭新的时代意义，而且也是对人类社会发 展主题的深刻揭示和理论升华。在绿色发展、低碳发展、清洁发展时代，人类为了自身的安全生存必须进一步改造自然、控制自然，要求人类必须建立起全面的安全观，适应可持续发展的需要。

由于安全与人类所从事的各种活动的不可分性和各种不安全因素的危害性，安全一直是人类重视的重大问题。我国正处在工业化和信息化相互交替的时代，在这个时代，世界正在向多极化的方向发展，科技发展日新月异、经济全球化趋势不可阻挡，各种文化相互激荡。我国在中国特色社会主义道路上，不断解放和发展生产力，不断调整经济基础和上层建筑的关系，以满足人民群众日益增长的物质和文化需求为己任，不断促进经济、社会和文化的发展。同时，在揭示安全生产本质规律以及对灾害规律进行预测和有效治理上，取得了长足的进步，形成了一整套行之有效的安全管理方法和手段，为现代安全管理注入了新的活力。

我们在研究和探索现代安全管理的方法中进行了有益的尝试，归纳总结提炼现代安全管理的一些方法和手段，并就这些方法和手段给予理论和实践的总结，结合我国国情以及安全管理的实际情况，编写了这本《现代安全管理举要》，全书共分九章。第一章：安全发展举要；第二章：安全第一举要；第三章：“大安全”举要；第四章：“一把手”安全工作举要；第五章：法制安全举要；第六章：德治安全举要；第七章：安全文化举要；第八章：隐患排查举要；第九章：安全信息举要。全书旨在总结吸纳现代安全管理的新理论、新成果，为当代安全生产管理提供一些实用的思路和方法。

本书由山西天脊煤化工集团股份有限公司崔政斌和河北省张家口教育学院法政系崔佳共同编写。其中，第一章、第三章、第五章、第六章由崔佳编写；第二章、第四章、第七章、第八章由崔政斌编写。全书由崔政斌统稿。

王明明，石伟，石跃武，李少聪，聂幼平，章仕跃，章磊成为本书编写提供了不少帮助。本书在编写过程中得到了化学工业出版社有关领导和编辑的悉心指导，在此表示深切的谢意。由于笔者水平有限，书中不妥之处，望读者批评指正。

编著者
2010 年 7 月

目 录

第一章 安全发展举要	1
第一节 概论	1
第二节 安全发展举要	2
一、安全发展的由来	2
二、安全发展的理念	2
三、安全发展的重要意义	9
第三节 安全发展理念在现代安全管理中的应用	13
一、概述	13
二、把安全发展理念纳入社会主义现代化建设规划中	14
三、加强隐患治理,防范各类事故,标本兼治、重在治本	14
四、安全发展需要过硬的执行力	17
第四节 安全发展必须解放思想、更新观念	21
一、安全发展必须解决的几个误区	21
二、推进安全发展要突出“四个一”	24
三、更新观念,富有成效地推进安全发展	26
第二章 安全第一举要	29
第一节 概论	29
第二节 安全第一举要	30
一、安全第一的由来	30
二、我国安全生产方针的理念	31
三、安全第一的重要意义	32
第三节 “安全第一”在现代安全管理中的运用	38
一、牢固树立安全第一的思想	38
二、夯实“三基”安全生产基础工作	44
三、落实安全第一的标准	61
第三章 “大安全” 举要	66
第一节 概论	66

一、定义	66
二、特征	66
三、外延	67
第二节 战略途径	67
一、明确战略理念	67
二、理顺监管体制	68
三、增强企业能力	69
四、细化防范制度	69
第三节 发展走向	70
一、安全观念：从传统到现代	70
二、安全制度：从刻板到灵活	70
三、安全对象：从员工到全民	71
四、安全空间：从封闭到开放	72
五、安全时限：从在职到终身	72
六、安全内容：从小学科到大学科	73
七、安全手段：从非电子媒介到电子媒介	73
第四节 运作实例	74
一、战略总目标	74
二、保障措施	74
三、几点启示	77

第四章 “一把手”安全工作举要

80

第一节 概论	80
一、“一把手”的内涵与外延	80
二、“一把手”领导本质的特殊性	82
三、“一把手”领导者的基本特征	82
第二节 “一把手”的地位与作用	86
一、“一把手”的地位的涵义	86
二、职责地位与实际地位	87
三、增强“一把手”角色意识	88
四、“一把手”在安全工作中的作用	90
五、“一把手”在安全工作中的必备素质	96
第三节 “一把手”在安全工作中的决策之道	100
一、决策概要	100
二、“一把手”取得安全工作决策成功的基本途径	104
三、努力提高“一把手”的安全工作决策水平	109
第四节 安全生产工作是“一把手工程”	112

一、问题的提出	112
二、依据和理由	113
三、工作的抓手	114

第五章 法制安全举要 118

第一节 安全生产法学理论	118
一、基本法学原理	118
二、安全生产法规的概念与特征	123
三、安全生产法规的本质与作用	124
第二节 安全生产法律体系的框架	126
一、安全生产法律体系的概念和特征	126
二、安全生产法律体系的基本框架	128
三、安全生产法律关系与地位	129
四、我国安全生产法在法律体系中的地位	136
第三节 法制安全的关键是安全、法制、和谐	141
一、安全生产与社会责任	141
二、安全生产靠法律保障	143
三、法制促进安全生产的和谐	145
四、充分发挥保险机制作用	146
五、领导干部应具备的法制安全意识	149

第六章 德治安全举要 151

第一节 德治安全的价值分析	151
一、道德的价值生成源于人自身的需要和社会需要	151
二、道德的价值实现离不开与法律的整合	153
三、德治安全与法制安全的地位分析	158
第二节 德治安全与安全生产领域的协调发展	162
一、安全生产领域的协调发展，为德治安全提供了良好的条件	162
二、注重安全生产领域各方面的协调发展，才能真正 抓好德治安全	164
三、安全生产领域各方面的协调发展依赖于德治安全与 法治安全的结合	166
四、德治安全要以安全生产领域各方面的协调发展为目标	168
第三节 德治安全与当代安全生产	170
一、安全科技发展与德治安全	170
二、经济全球化与德治安全	172

三、市场经济与德治安全	174
-------------------	-----

第七章 安全文化举要	180
-------------------	------------

第一节 概论	180
一、安全文化的来历	180
二、No·75-INSAG-4 提出的要求	181
三、安全文化对企业安全管理的作用	182
第二节 安全文化建设	186
一、正确认识安全文化建设的意义，提高安全文化建设的 实效性	186
二、正确把握企业安全文化的内涵，提高安全文化建设的 针对性	189
三、创新企业安全文化建设，提升企业安全管理水平	191
四、突出重点、把握关键，提升安全文化建设质量和效果	193
五、构建企业安全文化新模式，建设本质安全型企业	195
六、安全文化建设的六种思想、六项要求、六个到位	197
第三节 安全文化的体系评价和量化管理	199
一、安全文化的体系评价	199
二、安全文化的量化管理	203
第四节 安全文化建设的多元思考	208
一、由“木桶原理”引发的思考	208
二、由“力学实验”引发的思考	209
三、由“曲面关系”引发的思考	210
四、由“碎瓶理论”引发的思考	211
五、由“正四面体”引发的思考	211
六、由“安全气氛”引发的思考	213
七、由“冰山理论”引发的思考	214

第八章 隐患排查举要	216
-------------------	------------

第一节 概论	216
一、什么是隐患	216
二、隐患存在的现象	216
第二节 隐患排查举要	218
一、思想隐患是第一隐患	218
二、事故隐患分析	219
三、隐患排查治理的方法	224

第一章 安全发展举要

◆ 安全发展是党中央针对新的历史发展时期提出的新理念。是对我国安全生产理念的丰富、发展和升华，是促进人的全面发展的发展。它是实现科学发展观的具体体现，是始终坚持全面协调可持续发展的科学内涵，是正确处理安全生产中各种关系的有效途径。

◆ 安全发展反映了我们党以人为本、立党为公、执政为民的执政理念，它同节约发展、清洁发展、和谐发展、低碳发展、可持续发展共同构成科学发展的深刻内涵。

◆ 安全发展是构建社会主义和谐社会的必然要求，只有人的生命得到切实保障，才能调动和激发人们的创造活力和生产热情；只有遏制住重、特大事故的发生，大幅度减少事故造成的创伤和震荡，社会才会安定有序；只有顺应事物发展的客观规律，才能有效防范事故，实现人和自然的和谐相处。

第一节 概论

我国正处在一个飞速发展的时代。经济在快速发展、社会在飞速发展，人们的生活在改变，世界的面貌在改变。发展，是当代世界共同关注的热点；发展，使今日中国呈现勃勃生机；发展，是人类社会永恒的主题，为了发展，人类在实践上、理论上进行着不懈的努力。

马克思主义的发展理论，开辟了人类社会、经济发展的新天地，中国特色社会主义制度，在促进人类社会实现全面、协调、可持续发展中显示出巨大的优越性。党的十六届五中全会以科学发展观为指导，审议并通过了《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，贯彻党的十六届五中全会、六中全会、七中全会精神，在科学发展观的指导下，我国经济社会进入一个又好又快发展的新阶段。

坚持科学发展，是中国特色社会主义事业从胜利走向胜利的必由之路。科学发展是解决我国经济社会发展实践中突出问题的迫切需要。“十一五”时期是我国经济社会发展的又一关键时期。这个时期，既是面临大好机遇的“黄金发展期”，又是存在风险和挑战的“矛盾凸显期”。就安全生产而言，综观世界上许多工业化国家走过的历程，在人均国内生产总值 1000 美元至 3000 美元之间，往往是生产安全事故的易发期。在这个历史阶段是改革与发展面临的客观形势，也是

我们必须直面的具体问题，如果应对不力，政策失误，也会造成社会的动荡。安全生产问题是在经济社会发展，全面建设小康社会的现代化进程中不可避免的重大问题。发展规律不可违背，我们不可能超越历史阶段，绕过事故易发期，但也不能重蹈许多工业化国家的旧辙。破解这个经济社会发展中的难题，根本途径就是凭借后发优势和社会制度的优势，借鉴、吸取外国的经验教训，通过自身的积极努力，贯彻科学发展观，坚持以人为本，转变发展观念，创新发展模式，提高发展质量，制定正确的发展目标、任务、方针和政策，我们完全可以用较短的时间走过西方工业化国家几十年甚至上百年走过的路程，把各类事故大幅度降下来，实现安全生产的可持续发展。

一个人，有“成长中的烦恼”；一个社会，有“发展中的问题”。“成长中的烦恼”要在成长中消除；“发展中的问题”要在发展中解决。

第二节 安全发展举要

一、安全发展的由来

中国共产党第十六届中央委员会第五次全体会议于2005年10月8日至11日在北京举行。全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年计划的建议》把安全生产列为专题，这是新中国建立以来的第一次。提出：要坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展。保障人民群众生命财产安全。坚持安全第一，预防为主，综合治理，落实安全生产责任制，强化企业安全生产责任，健全安全生产监督体系，严格安全执法，加强安全生产设施建设，切实抓好煤矿等高危行业的安全生产，有效遏制重大事故，加强交通安全监管，减少交通事故。加强各种自然灾害预测预报，提高防灾减灾能力。强化对食品、药品、餐饮卫生等的监管，保障人民群众健康安全。

十六届五中全会提出“安全发展”的指导原则，进一步从理论和实践上明确了安全生产在国民经济和社会发展中的重要地位。作者认为，广义的“安全发展”包括了社会安全、公共安全和减灾防灾等相关方面，但主旨还是讲的安全生产，作为企业的安全生产管理者对此要从总体上正确把握。

二、安全发展的理念

“安全发展”是一种发展理念。它是在深刻总结历史经验的基础上，对安全生产理论的丰富、发展和升华。

人类社会经济发展的最高理想是社会的全面进步和人类的全面发展。安全发展，需要通过坚持以人为本、全面协调可持续的发展来实现，因此，安全发展是在科学发展观的指导下体现社会主义优越性，实现人类社会经济发展最高理想的

重要保障。

安全发展，是促进企业全面进步的发展，是促进人的全面发展的的发展。这样的发展，必然是物质文明建设、政治文明建设、精神文明建设和社会和谐建设的整体推进。这样的发展必然是，企业的人、机、料、法、环的统筹协调，这样的发展，必然是发展依靠员工，发展为了员工，发展成果由员工共享，不断实现好、维护好、发展好最广大员工的根本利益。这样的发展，才是目标清晰、目的明确、动力可靠、活力无穷的发展。这样的发展，才是形式与内容、手段与目的、短期效益和长期效益、生机活力和不竭动力高度统一的发展。

1. 安全发展是实践科学发展观的具体体现

从“安全生产”到“安全发展”，不仅是字面上的变化，而是其内涵更加深化，不仅从生产层面的要求提升到了战略层面的高度，而且从工作层面升华到了观念上的转变。可以这样讲，“安全发展”是在科学发展观指导下的产物，符合发展是第一要务的内涵。科学发展观第一要义就是发展，核心是以人为本，基本要求是全面协调可持续发展，根本方法就是统筹兼顾。其科学内涵和精神实质集中体现了马克思主义哲学的世界观和方法论。安全发展符合其本质要求，抓好安全生产就是践行科学发展观的具体体现，也是实现安全发展的着力点。

一段时期以来，某些行业、地区由于违背了安全发展的轨道，片面追求速度、效益，违背客观规律行事，从而导致重、特重大事故频频发生，给经济社会的发展带来极为严重的影响。据有关部门统计，全国每年由各类事故造成的经济损失高达2500亿人民币，相当于国内生产总值的2.5%；亿元GDP死亡人数是美国的20倍；每百万吨煤死亡率是美国的100倍、俄罗斯的10倍、印度的12倍。有些企业由此而断送了持续发展之路，在无奈和悲哀中轰然倒下。有的地区由此而发展迟滞，背负沉重的包袱；有的企业由此而声誉扫地，影响极坏，人们的正常工作、生活和生产秩序受到严重影响。如：“三鹿”奶粉事件，在婴幼儿奶粉中掺杂三聚氰胺，导致29.4万名婴儿泌尿系统出现异常，其中六人死亡。在受害婴幼儿家长的厉声控诉下，三鹿企业50年的发展成果一朝覆灭。又如2008年9月8日发生在山西襄汾的尾矿库垮坝事故，导致276人死亡，使51人被移交司法机关，追究刑事责任，62人受到党纪政纪处分，省长作为全省安全生产的第一责任人引咎辞职。2009年2月22日，发生在山西西山煤电集团屯兰煤矿的瓦斯爆炸事故，使78条生命离开人间，114人受伤。而事故的基本原因为：通风管理不到位，瓦斯治理不彻底，现场管理不严格，安全管理不落实。这一切正如媒体和有关专家所说，完全是由于他们背离了安全发展的轨道，片面追求经济利益而导致的结局。

总之，无论哪个行业、企业或领域，只要背离了安全发展的轨道，片面追求经济利益，形成畸形发展，必然带来巨大的危机。其结果不仅是毁掉一个企业，拖垮一个行业，影响一个领域，而且严重地制约一个地区，甚至国家国民经济的全面协调、和谐和持续发展。安全发展既是科学发展的具体展开，又是落实科学发展的前提、基础、条件和保障。

安全发展的实质就是围绕人的生命安全为核心的社会生产活动。人类社会发展的成果，无论是精神的还是物质的，最终都是人类社会和具有生命力的人所承载受用的。因此，人的生命是至高无上的，安全是人最根本的切身利益所在。而安全生产就是要通过人、机、环境的和谐运作，使危及劳动者生命和健康的伤害因素和事故风险始终处于有序、有效的控制状态。可见，抓好企业的安全生产就是落实科学发展观“以人为本”这一核心要素的具体行动。对此，务必积极主动，有针对性、可操作性的、创造性地抓好安全生产各项工作的落实，最大限度地减少生产安全事故给人民生命财产带来的损失和伤害，遏制重、特大事故的发生。这也是安全管理工作的中心任务和基本要求。针对企业生产活动中的实际情况，应当着力抓好“四个经常性”的工作。

(1) 抓好经常性的教育培训 主要是通过安全教育培训解决“知”的问题。一方面，着力增加员工的安全意识，把外在制约的压力与启发内在自觉的动力有机结合起来，转变成为人们的自觉行为，把“要我安全”变成“我要安全”，自觉做到“不伤害自己，不伤害别人，不被别人伤害”，真正达到安全自觉。另一方面，通过安全教育培训熟知国家安全生产的方针政策、法律法规，掌握安全生产的知识技能和规避风险的要领，学会安全生产管理的方法及对危险伤害因素的辨识。只有学而知之，知而行之，这样不断积累、沉淀，成为人们的自觉行为，才能形成一种安全文化力，这是企业安全生产的最根本之道，需要每个企业持之以恒，坚持不懈地进行下去。

(2) 抓好经常性的监督管理 如果说安全教育培训是解决“知”的问题，那么安全监督管理就是解决“行”的问题，在现实企业生产经营活动中，人们的不安全意识和不安全行为还普遍存在，违章指挥、违章作业、违反劳动纪律的现象还经常发生。因此，仅仅依靠员工的安全自觉行为是远不能解决安全问题的，还必须辅之以强有力的生产现场监管和不断地跟踪指导，这样，才能使安全生产工作落到实处。据中国煤矿安全培训中心对1950年至2000年死亡3人以上的3000起事故进行的分析统计，发现有92.79%起均是“三违”造成的（违章指挥、违章作业、违反劳动纪律）。近年来，有关安全管理专家和相关管理部门发现并指出，有两个90%特别值得注意。即：90%以上的生产事故是由于人的因素造成的；这些事故中又有90%以上是因为“三违”造成的。可见，抓好经常性的安全监督管理，要以人为主线，只要消除人的不安全行为，使人能按规程办事、按要求办事，90%以上的事故是可以避免的。因此，安全监管人员心中要装有两个90%，工作重心放在两个90%，主要精力集中在两个90%，这样，企业的安全生产工作就一定能搞好。

(3) 抓好经常性的安全检查 安全生产工作重要的是善于发现企业的安全问题。一位名人曾经说过：发现了问题就等于找到了解决问题的一半。此话相对于安全生产隐患排查来说，具有很强的针对性和现实意义。善于发现问题，既是一个技术性、技巧性和方法论问题，同时也是一个工作作风和工作态度问题。我们

知道,任何事故的发生都离不开一个由量变到质变的演进过程。安全生产工作就是要遏制不利因素的量变发展,防止其质的突变。而要实现这一目标,关键是能及早发现事故的苗头,及时排除事故隐患,努力做到防患于未然。安全检查是发现问题行之有效的做法,也是查处隐患的基本手段和必要途径。除应抓好重大时节,敏感时期,重点部位,重要环节的安全检查排查外,关键是要建立制度,健全机制,形成常态,步入自觉。做到经常抓、抓经常;领导抓、抓领导;系统抓、抓系统;基层抓、抓基层;反复抓、抓反复;重点抓、抓重点;人人抓、抓人人;典型抓、抓典型。通过经常性的安全检查,及时发现问题,为有针对性地解决安全问题奠定坚实的基础。

(4) 抓好经常性的隐患整改 安全生产工作的重点在于抓落实。抓好落实是确保安全生产的必然要求,也是预防事故发生的出发点和落脚点。而隐患排查治理是生产经营单位的一项经常性工作。隐患不除,事故难免。在企业生产过程中,治理消除一个隐患,就有可能防范或避免一起事故。在国际安全界有一个著名的安全理论——海因里希法则,讲的是每一重大事故下面,一定有 29 次小事故,300 次未遂先兆或事故苗头,1000 个事故隐患。即 1 : 29 : 300 : 1000。隐患治理就是要设法消灭 1000,确保不发生 29 和 1。可见隐患排查治理是企业日常安全工作中工作量最大、最多的工作。对此,隐患治理必须做到“六个落实”。即:项目落实、标准落实、措施落实、经费落实、时限落实、责任人落实。在安全经济学中研究表明,预防性投入远远小于事故后的开支,前后投入比约为 1 : (5~10),这是安全经济的基本定量规律。况且,经实践检验,消除了事故隐患,保障了企业的正常生产,使企业处于一个良好的安全生产环境和秩序中,其增加的经济效益是巨大的。

2. 安全发展的本质属性是始终坚持全面协调可持续之路

科学发展观所说的全面发展,是指各个方面的均衡发展,而不是片面的局部的不平衡的发展,而协调发展是指各个方面的发展要相互适应,各个环节的发展要有机衔接,各个阶段各个步骤的发展要良性运行。可持续发展是指发展进程要有持续性、连续性、可能性。而安全发展就是要立足实际,着眼于、着重于、着力于安全生产的长效机制建设,安全发展必须符合这一基本要求。当前,安全生产监管系统注重检查、监督、整治,忽视基层;注重表现,忽视基础;注重下达任务,不注重解决实际问题。这些倾向都不能使安全生产做到全面、协调可持续发展。尤其在现实的企业安全生产中,特别要注意研究和解决一些较为突出的带有倾向性的安全问题,排查治理安全生产工作中的重大隐患,不断为企业安全生产基础工作、基层工作注入新的活力。笔者认为,应注意辨析和克服“六个不等式”。

(1) 组织建立了不等于发挥了职能作用 建立安全管理组织机构相对容易,但切实发挥职能作用就要下大功夫、花大力气。在这个问题上要注意克服三种倾向:一是组织明确了,但只是写在纸上挂在墙上无工作安排无活动记载;二是有的人只盯着“显山漏水”的地方使劲,或偏向利益侧重好处,该抓的安全生产工作没抓,使职能作用偏离了正常运转轨道;三是安全专管部门忙起来了,而其他

部门缺乏有力配合，只挂号不做事。

(2) 没出问题不等于没问题 安全检查工作发现不了问题，汇报安全工作讲不出问题。为什么会出现这种现象呢？原因之一就是有的人看到眼前没出事，就不在想事做事，居安思危意识差，碌碌无为混日子；有的人好大喜功，争功诿过；有的人投其所好，只知道对某人负责，而不是对安全工作和安全事业负责，有的人明知有问题，只要上级不过问或职工不投诉，就觉得不关自己的事，就不主动地去研究安全问题，更谈不上解决安全问题。有的人长期不熟悉安全管理业务或对安全生产缺乏敏感性、预见性，看不到安全问题的实质，把握不了事物发展的规律。所有这些对安全生产有百害而无一利。

(3) 高技术不等于高保险 随着科学技术的进步，生产过程中所使用的一些设施、设备、装置和工具增加了技术含量，安全学术有了一定的提高，大大减少了事故风险和对人的伤害因素。于是有的人就觉得，高技术一定就是高保险，甚至以为安全生产工作可抓可不抓，产生了松懈麻痹懈怠情绪，过多地依赖于设备装置自身的安全性能，全然不顾设备的使用年限和变化了的使用环境、使用条件、使用规则；甚至采用掠夺式、超能力、超负荷使用，违背了人、机、环的和谐运作规律而引发事故。实践证明，高技术不等于高保险，要具体情况具体对待。

(4) 抓过了不等于抓好了 有的企业安全工作抓得并不少，为什么还会发生事故呢？这要在安全发展过程中值得我们深思。一种情况是工作抓了，但没有抓到点子上，业务不熟，能力有限，使安全工作抓得效果不好；再有一种情况是工作抓了，但没有一抓到底，没有做到善始善终，只是做了表面文章，使安全工作收效甚微；还有一种情况就是怕费力，缺乏责任心和使命感。上级文件下来一转了之，会议开了一传了之，发生了问题一报了之，下达任务往往一交了之；就像击鼓传花一样，貌似负责，实为走过场，不负责任，办没办、干没干根本不知，这样下去，很容易出事。因此，对待安全生产工作，抓过了不等于抓好了，要想抓好，就必须是落实、落实、再落实。

(5) 制度建立了不等于按制度办了 安全工作建章立制，先解决有章可循的问题，这是建立安全生产长效机制的第一步，而建章立制的关键是要照章办事。这也是安全工作建章立制的初衷和题中之意。但在企业的实际安全生产工作中，不乏只将制度用来应付上级检查，回避责任，装潢门面，而且是留在纸上，挂在墙上，没有真正按规定和制度要求抓落实。笔者认为，一个企业，一个单位，只有做到立一个好规矩，建一套好制度，树一种好风气，就一定会创一份好业绩。一个企业，一个单位，对执行制度的迁就，就是对自我的否定。

(6) 当前不出事不等于今后不出事 在安全发展中，一定要树立安全生产工作只有起点没有终点的理念。这是由于安全生产的动态性和社会性规律所决定的。虽然，只要有人类社会生产活动，就有发生事故的可能，隐患和风险也是客观存在，有时甚至是不以人的主观意愿为转移的。但是，人类认识风险，化解风险预防和减少事故，控制事故灾害是完全可以做到的。事故发生的机理表明，既

有偶然性也有必然性。所谓偶然性,是指事故发生的规模、时间或程度难以准确预测;所谓必然性,就是说如果不重视、不落实安全生产工作,今天事故不发生,明天事故也会找到你,一百次不发生是一百次侥幸,总有一天灾害会降临到头上。

3. 安全发展就是要处理好安全生产中的各种关系

“统筹兼顾”是贯彻落实科学发展观的方法论和有效途径,是科学发展的根本方法。同时也是指导安全发展和安全生产的根本方法。面对当前安全生产的严峻挑战和繁重任务,解决种种制约安全发展的矛盾和问题,重要的是要全面理解和掌握统筹兼顾这个根本方法。具体讲,应正确把握并着力处理好安全生产工作中的几个关系。

(1) 正确把握安全与生产的关系 安全是生产的保障,安全是为了更好的生产,生产必须在安全的条件下生产。这里所讲的安全,不是单纯为了安全而安全,而是要在整个生产经营活动中和经济建设过程中做到安全。安全与生产本来就是一致的、统一的有机整体,并不矛盾。但在企业现实的生产经营活动中,往往有人把二者割裂开来,不顾安全生产条件,盲目生产,只顾抢时间、抢进度、抢指标、抢任务、抢数量,忽视了安全生产这个最基本的要素。一旦导致事故发生,反过来又影响了生产,有时是严重影响,甚至使企业大起大落。安全生产,本身就是维护生产经营活动的正常秩序,就是为了更好更快地促进经济社会的健康发展。因此,必须把安全贯穿于生产经营活动的全过程,切不可将二者割裂开来,更不可对立起来。

(2) 正确把握安全与效益的关系 搞好安全生产可以说不仅是企业的利益所在,而且是全民全社会的利益所在。在安全经济学中有一个“三角理论”认为,经济社会的发展好比三角形的两条边,其底边就是安全保障。如果没了底边,这个三角形就不存在。这说明,在搞好安全的基础上获得的效益才是坚实的、可靠的;否则,就是存在危险的,靠不住的,已经取得的效益也会加倍付出。在现实生产经营中诸多事故的发生充分说明了这一点。从一定意义上讲,安全既是生产力,也是经济效益。在生产经营活动中,往往1%的失误,就可导致100%的失败,所谓“ $100-1=0$ ”就是这个道理。有时为了一点蝇头小利,甚至会导致血本无归。因此,不具备安全生产条件或安全投入“短斤少两”,而盲目生产一味追求经济效益,不仅仅是违背安全生产法律法规的行为,而且也是违背客观规律的做法,迟早也会反作用于经济利益的。

(3) 正确把握安全工作与“中心”工作的关系 安全生产工作不是“中心”工作,但它支撑着“中心”工作,服从服务于“中心”工作,保障“中心”工作任务的完成。“中心”工作的任务和目标,也是安全生产工作的重点和切入点,安全生产工作应围绕“中心”发挥监督管理职能作用。只有抓住重点,并在重点工作任务上有所突破,才是矛盾论和方法论意义上的协调统一。同时,也只有坚持有所为有所不为,才能积聚力量和保障,抓大事除大患,抓出特色、抓出成效。只有搞好安全生产,夯实经济建设的基础,才能保障经济发展这个“中心”不倾斜,实现安全发展、和谐发展和可持续发展。

(4) 正确把握综合监管与专项监管的关系 在安全工作监管中综合监管和专

项监管是相对而言的，而监督中有管理，管理中有监督。它们既统一又有所区别，既兼容又相对独立，既相互联系又互为补充。政府安全生产综合监管部门，既对经济社会运行过程中的安全生产履行监管职能，又作为政府的职能部门对各级的安全生产工作履行综合管理职能。因此，必须强化“大安全”的意识，认真履行好综合监管，统筹协调，严格依法查处违规违章行为的职能。与此同时，也要充分发挥相关职能部门的积极性和专项监管的职能作用，决不可一个部门包打天下。如果没有专项监管的效能，也不可能有综合监管的效应。

(5) 正确把握政府监管与企业管理的关系 政府是安全监管的主体，企业是安全生产的主体，政府安全监管和企业安全管理这两个主体的对象、内容是不一样的，不能等同，更不能错位。政府安全监管是指政府根据法律法规对政府部门及对社会经济主体所实施的一种外部监督，其主体是政府及有关部门。政府在履行社会管理和市场监督职能时，要监督政府各相关部门、各生产经营单位履行法定安全生产职责，保障各项安全生产职责，保证各项安全生产措施落实到位。企业安全管理是企业管理的重要组成部分，其主体是自我及其生产经营全过程各环节的管理控制。其内容按照《安全生产法》等法律法规赋予的权利、责任、义务，加强企业生产全过程、全方位、全天候、全员全面的管理，来规范企业全体员工的安全生产行为。政府部门和生产经营单位应明确责任，各司其职，安全生产工作才能良好运行，有条不紊。政府安全监管的职责应主要侧重于对国家法律法规宣传贯彻和地方政策规章的完善与执行、监督、引导。各生产经营单位如何贯彻和落实法律法规的具体做法，则是企业自己的事，政府不可干预太多，以免陷入具体事务而背离宏观管理的职能职责，使企业无所适从，制约了企业的安全生产积极性和创造性，最终耗费大量的公共资源而事倍功半。

(6) 正确把握事前预防与事后查处的关系 古人云：“防为上，救次之，戒为下”。可见，安全生产事前预防的效果远远好于事后查处。从经济学中成本和效益的关系上看，事前防范与事后查处相比，前者也是事半功倍之策。在具体实践运用中，要正确处理好二者的关系，必须坚持辩证的系统的和大局的观念，在思想认识和实际操作中注意坚持“三个原则”：一是预防和查处并重的原则。预防和查处，目标均是一致的只是手段运用不同而已。特别应转变重查处轻预防的观念，强化安全生产监督、管理职能，变事后问责为主的被动式管理为事前防范与事中介入的主动式监管。同时，也不可片面强调一方面而忽视另一方面。真正做到惩治有力，举一反三。只有这样，安全教育才有说服力，安全制度才有约束力，安全监管才有威慑力；二是管理和监督并重的原则。将二者作为安全生产惩处防治体系中不可或缺的必要要素，综合运用多种手段，全面落实安全责任，全面排查事故隐患，全面提高安全品质，严格依法安全行政，充分发挥安全生产监管惩防体系的综合功能和效应；三是全社会齐抓共管的原则。真正建立起“政府统一领导、部门依法监管、企业自觉管理、群众积极监督、社会广泛参与”的安全生产工作运行机制。举全社会之力，共建安全监督管理网络体系，同频共振。

切实做到安全防范一丝不苟，事故查处惩前毖后，举一反三防患未然。

三、安全发展的重要意义

1. 我国安全发展的前景和有利因素

(1) 安全生产是工业化进程中必然遇到的问题 人类在获取生产资料和生活资料的过程中，难免会受到来自自然界、作业场所以及劳动工具的伤害。在农业社会时这种伤害程度是有限的，但进入工业化、社会化大生产之后，安全生产成为一个必须严肃对待的社会性问题。

根据国际劳工组织的报告，目前，全世界就业总人数为 27 亿人，每年因职业事故造成的死亡人数约 21 万人（指劳动者工伤事故死亡人数，不包括交通事故和职业病死亡），由职业事故和职业危害引发的财产损失、赔偿、工作日损失、生产中断、培训和再培训、医疗费用等损失，约占全球国内生产总值的 4%。

世界各国既采用事故死亡人数的绝对指标，也采用反应事故死亡人数与经济发展关系的相对性指标，如从业人员 10 万人事故死亡率、单位国内生产总值事故死亡率、百万工时事故死亡率、以及道路交通万车死亡率、煤炭百万吨死亡率等，来反映一个国家（地区）或某些行业领域的安全状况。如果这些指标居高不下，则意味着为经济发展付出了高昂的生命代价。

从业人员 10 万人死亡率，近 20 年来世界各国均呈下降趋势。1990 年大部分国家在 15 左右，2000 年平均降至 10 以下，2002 年降至 8 以下。但是，各国的情况很不均衡。先进工业化国家 10 万人死亡率普遍较低，目前平均值为 4 左右，其中英国最低，在 1 以下；澳大利亚，由 1992 年的 7 下降到 2002 年的 2；德国至 1990 年的 5.1 下降到 2002 年的 2.9；美国由 1992 年的 5.3 下降到 2002 年的 4.2；日本 2002 年为 4.5。发展中国家一般在 10 以上，其中巴西为 15 左右，非洲等经济发展相对落后的国家则更高。同口径测算，我国目前为 10 左右。

单位国内生产总值事故死亡率，折算为人民币，英国由 1990 年的 0.04 降至目前的 0.02；日本由 1990 年的 0.07 降至目前的 0.05；美国、澳大利亚、法国均在 0.04~0.06 之间。发展中国家则普遍较高，韩国目前为 0.6，我国 2004 年为 0.86，2005 年降为 0.7。

采矿业、建筑业和运输业，属于高危行业，是各国生产安全事故死亡较多的行业领域，约占全部事故死亡人数的 50~60。因此，产业结构的调整优化，对降低事故死亡起着重要作用。先进工业化国家普遍形成了服务业比重很高，工业和制造业比重其次，农业比重很低（平均约占 5%），高风险行业从业人数，仅占总从业人数的 15.4%，尽管这三个行业的 10 万人死亡率分别为 24、12 和 11，远高于其他行业，但由于服务和金融等低危险性行业就业人数占较多比重，使得总的 10 万人死亡率较低，平均为 4.2。

综上所述，在工业化过程中，安全生产是必然遇到的问题，是无法跳过的发展周期。

(2) 先进工业化国家普遍经历了从事故多发到逐步稳定、下降的发展周期。有关研究表明安全状况相对于经济社会发展水平,是非对称抛物线逐数关系,大致可分为4个阶段:一是工业化初级阶段,工业经济快速发展,生产安全事故较多;二是工业化中级阶段,生产安全事故达到高峰并逐步得到控制;三是工业化高级阶段,生产安全事故快速下降;四是后工业时代,生产安全事故稳中有降,事故死亡人数很少。

以日本工业化进程发展为例,日本1948~1960年处于工业化初级阶段,人均国内生产总值从300美元增加到1420美元,年均增长15.5%,生产安全事故也急剧增加,13年间职业事故死亡率增长了146.1%。到了1961~1968年处于工业化中级阶段,人均国内生产总值从1420美元增加到5925美元,事故高发势头得到一定控制,但在工业、制造业就业人口仅5000万人左右的情况下,职业事故死亡人数仍在6000人左右的高位波动。1969~1984年日本进入工业化高级阶段,事故死亡人数大幅度下降到2635人,平均每年减少5.2%。之后的发展中,日本进入后工业化时代,事故死亡人数保持平稳下降趋势,2002年仅为1689人。

再以美国的煤矿工业为例。美国是个产煤大国,煤炭赋存和开采条件较好,51%为露天矿,但其煤炭工业也经历了事故多发阶段。1900~1907年美国国内生产总值增长36%,煤矿事故死亡人数从1489人猛增至3242人。1907年百万吨死亡率高达8.37。1900~1910年的10年间发生了10起,1次死亡百人以上事故。1908~1930年国内生产总值增长88%,煤矿事故死亡人数减少到1930年的2063人,煤炭百万吨死亡率降至3.56,事故逐步得到控制并开始下降。1931~1960年国内生产总值增长216%,安全生产状况也明显好转,到1960年煤矿死亡人数是420人,煤炭百万吨死亡率降至0.95。1970年后事故继续减少,但事故有偶发性、难遇见性。1972年发生了一起死亡125人的煤矿矿难事故。美国目前煤炭产量为10亿吨左右,年死亡人数约30人,百万吨死亡率为0.03。

美国、德国、法国等工业化国家的安全生产,也都经历了从事故多发,到事故下降和趋于稳定的过程。作为发展中国家的巴西,20世纪60年代以后是其经济快速增长期和调整稳定期,10万从业人员死亡率在经历了20多年的波动后,从1992年后开始出现下降趋势。

以上事例充分说明,安全生产的这种阶段性特点,揭示了安全生产与经济社会发展水平之间的内在联系。当人均国内生产总值处于快速增长的特定区间时,生产安全事故也相应地较快上升,并在一个时期内处于高位波动状态,通常把这个阶段称为生产安全事故的“易发期”。所谓“易发”,是指潜在的不安全因素较多。这个时期,一方面经济快速发展,社会生产活动和交通运输规模急剧扩大;另一方面安全法制尚不健全,政府安全监管机制不尽完善,科学技术和生产力水平较低,企业和公共安全基础仍然比较薄弱,安全生产教育与培训相对滞后,这些因素是导致事故多发的条件。

根据世界银行关于经济发展水平的划分标准,有关机构选择4类27个国家14