

G

GUOJIA ANQUAN SHENGCHAN

GUIHUAGANGYAO

YUZHONGDA WEIXIANYUAN

JIANKONGJIYINGJIJIUYUAN

国家安全生产规划纲要 与重大危险源监控及应急救援 体系建设实务全书

主 编：方 兴

银声音像出版社

国家安全生产规划纲要与重大危险源 监控及应急救援体系建设实务全书

(第一卷)

主编 方 兴

银声音像出版社

书 名：国家安全生产规划纲要与重大危险源监控及
应急救援体系建设实务全书

作 者：方 兴

出版发行：银声音像出版社

经 销：新华书店

规 格：787×1092 毫米 1/16 125.75 印张 2192 千字

版 本：2004 年 5 月第 1 版

版 次：2004 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN-7-88362-432-6

全套定价：1280.00 元 （1CD + 配套手册四卷）

编 委 会

主 编：方 兴

责任编辑：尚 可

副 主 编：王冬梅

李 玉 良

编 委：（排名不分先后）

王学德 马小锐 范丽群 陈 虹

吴鑫隆 张文礼 秋漫红 赵书林

梁铁荣 胡力群 宋路路 刘永英

储云发 程文才 郑世荣 李玉才

汪李宝 季明义 郑少宝 姚 伟

国家安全生产规划纲要与重大危险源 监控及应急救援体系建设实务全书

光盘使用说明书

一、系统要求：

：486 以上微机，64M 以上内存，光驱速度不低于 20 速，硬盘容量大于 540M，操作系统：Win95/Win98/2000/NT4.0/WinMe/Windows Xp。

二、安装 Adobe Acrobat Reader 5.0

三、查看内容方法：

安装完毕后，在本光盘初始弹出菜单中点击“目录.PDF”、“第一篇.PDF”等文件按钮，就可以显示相应的内容。

注：本软件与配套的图书资料结合使用。

前 言

安全生产事关人民群众生命和国家财产安全，是全面建设小康社会宏伟目标的重要内容，是实践“三个代表”重要思想的具体体现。

党的十六大提出要“高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全”。安全生产是社会文明和进步的重要标志，是国民经济稳定运行的重要保障，是坚持以人为本安全理念的必然要求，是坚持人与自然和谐发展的前提条件，是全面建设小康社会宏伟目标的重要内容，是实践“三个代表”重要思想的具体体现。

我国目前正处于经济的转型期，受生产力发展水平和从业人员素质等因素的制约和影响，安全生产基础薄弱，安全生产形势依然相当严峻。重、特大事故频繁发生，造成了重大人员伤亡和巨大财产损失，这种局面若不能有效控制，将直接影响我国经济的可持续、健康发展和全面建设小康社会目标的实现。西部大开发和东北等老工业基地调整改造战略的实施，对安全生产工作提出了新的要求。我国加入世贸组织（WTO）后，国际职业安全健康标准一体化的强烈要求，也使得我国安全生产工作面临更大的挑战。安全生产的长期性、艰巨性、复杂性和紧迫性，决定了必须从我国经济和社会发展全局出发，为防止和减少各类事故，保障人民群众生命和国家财产安全，对安全生产工作做出总体部署。

毋庸置疑，完善的安全生产法规、有效的安全生产法制是安全生产的根本保障。缘由此，为切实贯彻《国家安全生产发展规划纲要》，我们特组织有关专家学者编撰了《国家安全生产规划纲要与重大危险源监控及应急救援体系建设实务全书》一书。

全书共四卷十二篇，依照《国家安全生产发展规划纲要》的要求，以发展规划的指导思想、方针、目标、主要任务以及实施的保障措施，到安全生产应急救援体系建设、重大危险源监控与重大事故隐患治理工程、安全生产监管手段创新工程、职业卫生促进工程、安全文化创新工程、城市公共安全管理以及相关法律法规等诸方面进行了透彻的阐述，在体现《纲要》实质的前提下，又赋予了新义，强调系统而注重实用，堪称指导安全生产的行为指南。

由于编写时间仓促，书中难免有些不妥之处，欢迎广大读者朋友批评指正。

本书在编写过程中，参阅了部分相关资料，在此我们表示衷心的感谢。

本书编委会

二〇〇四年四月

国家安全生产监督管理局 关于编制《安全生产规划》的通知

安监管规字〔2004〕5号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产监督管理部门，国务院有关部门安全生产管理机构：

安全生产事关人民群众生命和国家财产安全，是全面建设小康社会宏伟目标的重要内容，是实践“三个代表”重要思想的具体体现。我国目前正处于经济的转型期，受生产力发展水平和从业人员素质等因素的制约和影响，安全生产基础薄弱，安全生产形势依然相当严峻。为防范生产安全事故，遏制重、特大事故的发生，各级地方人民政府安全生产监督管理部门和国务院有关部门的安全生产管理机构对安全生产工作做出总体规划，提出本地区、本部门安全生产工作的指导思想、基本方针、目标、主要任务、保障措施，指导今后一个时期的安全生产工作十分必要，势在必行。

根据国家发展和改革委员会关于编制“十一五”发展规划的工作部署和要求，经研究，国家安全生产监督管理局（以下简称：国家局）决定组织各省级安全生产监督管理部门和国务院有关部门安全生产管理机构编制《安全生产“十一五”发展规划》（以下简称《规划》）；在此基础上，国家局自下而上组织编制《国家安全生产“十一五”发展规划》。现将有关事项通知如下：

一、《规划》编制工作方案

1. 各省级安全生产监督管理部门和国务院有关部门安全生产管理机构分别负责组织本地区或本部门《规划》的编制工作；国家局规划科技司具体负责指导与协调《规划》的整体编制工作。

2. 《规划》编制工作分三个阶段组织实施：

第一阶段为《规划》前期研究阶段，工作时间为2004年1月至3月底。主要工作内容包括：研究本地区、本部门安全生产的重大问题，提出“十一

五”期间安全生产工作的基本思路,分析预测规划目标和相关分类指标,分析提出需要组织实施的重大项目(工程)。

第二阶段为《规划》起草阶段,工作时间为2004年4月至6月底。主要工作内容包括:根据前期研究提出的“十一五”期间安全生产的基本思路,提出《规划》编制框架,编制《规划》草案。

第三阶段为《规划》衔接与征求意见阶段,工作时间为2004年7月至8月15日。主要工作内容包括:广泛征求各级地方政府、安全生产监督管理部门以及经济、科技、企业界和其他社会各界代表对《规划》草案的意见;做好与本地区国民经济和社会发展规划、本行业和相关行业发展规划的衔接,组织专家进行论证等。2004年8月底前,将修改完善后的《规划》草案报送省级人民政府、有关部门和国家局。

3. 为了保证《规划》编制工作有序、高效、顺利开展,国家局成立了国家安全生产“十一五”规划编制工作领导小组,由国家局主要领导和分管领导分别担任正、副组长,由各司(室)及有关单位主要负责人担任小组成员(名单详见附件1)。各单位也要成立《规划》编制领导小组和《规划》编写工作小组,尽快研究制定本地区、本部门《规划》编制工作方案,启动《规划》编制工作。

4. 国家局将根据各地区、各部门《规划》编制工作情况,适时组织有关方面专家进行调查研究,掌握工作进度情况,指导与协调《规划》编制工作。

二、《规划》编制原则及内容要求

1. 编制原则

《规划》编制要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十六大精神,坚持以人为本的安全理念,树立全面、协调和可持续发展的观点;坚持“安全第一、预防为主”的方针,强调安全生产与社会经济发展同步规划,同步实施,同步发展;坚持综合研究、突出重点,建立安全生产长效机制;坚持装备、管理和培训并重,注重总体目标与阶段性目标的有机结合;坚持实事求是,突出重点,结合本地区、本部门安全生产实际和国家局有关具体要求,提出《规划》的指导思想、基本方针、规划目标、主要任务、保障措施及重大项目(工程),使《规划》既具有针对性、指导性,又具有科学性和可操作性。

2. 编制内容要求

《规划》编制内容原则上应包括:前言、现状、存在问题、发展趋势、

发展方针、规划目标、主要任务、规划实施的保障措施和重大项目（工程）等。文字要求准确精练、通俗易懂。对发展方针的概括要简明、准确，力戒空话、套话；目标要尽可能量化，具体指标应以国家或行业统计指标为依据，考虑与国际接轨；主要任务要明确，突出重点；布局原则要清晰，明确重点发展的领域及重大建设项目（工程）；保障措施要具有可操作性。

三、其 他

1. 为使各地区、各部门顺利开展《规划》的编制工作，将国家局编写完成的《国家安全生产发展规划纲要（2004～2010）》（见附件2）及拟定的《安全生产“十一五”发展规划参考提纲》（见附件3）发给你们，请结合本地区、本部门的实际情况，在《规划》编制工作中作为参考。

2. 请各单位务必于2004年8月底之前完成《规划》的编制工作，并将《规划》文本（一式10份）及电子版一并报国家局规划科技司。

二〇〇四年一月十四日

国家安全生产发展规划纲要

(2004 ~ 2010)

前 言

党的十六大提出要“高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全”。安全生产是社会文明和进步的重要标志，是国民经济稳定运行的重要保障，是坚持以人为本安全理念的必然要求，是坚持人与自然和谐发展的前提条件，是全面建设小康社会宏伟目标的重要内容，是实践“三个代表”重要思想的具体体现。

我国目前正处于经济的转型期，受生产力发展水平和从业人员素质等因素的制约和影响，安全生产基础薄弱，安全生产形势依然相当严峻。重、特重大事故频繁发生，造成了重大人员伤亡和巨大财产损失，这种局面若不能有效控制，将直接影响我国经济的可持续、健康发展和全面建设小康社会目标的实现。西部大开发和东北等老工业基地调整改造战略的实施，对安全生产工作提出了新的要求。我国加入世贸组织（WTO）后，国际职业安全健康标准一体化的强烈要求，也使得我国安全生产工作面临更大的挑战。安全生产的长期性、艰巨性、复杂性和紧迫性，决定了必须从我国经济和社会发展全局出发，为防止和减少各类事故，保障人民群众生命和国家财产安全，对安全生产工作做出总体部署。

按照“安全第一、预防为主”的方针，围绕全面建设小康社会的宏伟目标，特制定本规划纲要，提出 2004 ~ 2010 年我国安全生产工作的指导思想、基本方针、目标、主要任务、保障措施、重大工程和 2007 年的阶段性目标及 2020 年远景目标，以指导全国安全生产工作及各级地方人民政府和有关部门制定本行政区域和行业安全生产发展规划。

一、安全生产现状、形势及存在的主要问题

党和政府一贯高度重视安全生产工作，近两年来相继采取了一系列重大举措：加强了安全生产法制建设，颁布实施了《劳动法》、《安全生产法》等法律法规，安全生产工作逐步进入法制轨道；建立了垂直管理的煤矿安全监察体系和分级负责的安全生产监管体系；将安全生产纳入整顿和规范社会主

义市场经济秩序的重要内容,对事故多发、人民群众普遍关注的重点领域集中开展了安全生产专项整治;加大了安全生产监督检查和行政执法力度,严肃追究事故责任。经过各方面的共同努力,特大事故明显减少,一些重点行业和领域安全生产状况有所好转,事故起数和死亡人数增幅下降,全国安全生产状况总体稳定,趋于好转。但是安全生产形势依然严峻:各类事故死亡人数居高不下,“九五”期间全国各类事故死亡 53.2 万人,平均每年 10.6 万人,“十五”前三年死亡 40.6 万人,平均每年 13.5 万人;煤矿、道路交通、建筑、危险化学品等领域伤亡事故多发的状况尚未从根本上扭转;非公有制企业发生的事故起数和死亡人数均占全国总数的 70% 左右;职业危害相当突出,据统计,我国尘肺病总人数高达 55 万人,每年新发尘肺病患者约 1 万例以上,全国有 50 多万个厂矿存在不同程度的职业危害,实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工达 2500 万人以上;一些地方和单位重、特大事故时有发生,给人民群众生命和国家财产造成了严重的损失。

随着社会主义市场经济体制的进一步完善和国民经济持续高速发展,安全生产工作将面临着新的挑战。以公有制为主体,多种经济成分共同发展的经济制度,使安全生产的监管对象趋于多元化,监管的难度加大;煤炭工业、交通运输业等高速发展、西部大开发和东北等老工业基地调整改造战略的实施、数千万农民工进入劳动力市场,使安全生产形势面临更大压力;经济全球化带来发达国家向我国转移“高风险产业”,同时国内出现城镇向农村、国有企业向乡镇企业、东部地区向西部地区的“风险转嫁”等现象,安全生产形势将更加严峻。目前,我国的安全生产存在以下几个主要问题:安全生产法律、法规和技术标准体系不配套、不完善;安全生产监管体系不够完善,监管力量不足,监管手段落后,不能适应市场经济发展的需要;安全生产投入不足,基础薄弱,大部分企业安全生产管理水平落后;重大危险源和重大事故隐患分布、分类不清,尚未建立起重大事故预防控制体系,重大事故隐患尚未得到有效治理;安全生产科技相对落后,尚不能为安全生产提供足够的技术支撑和保障;全社会安全意识薄弱,安全生产法制观念不强。

二、指导思想、基本方针与目标

(一) 指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,认真贯彻党的十六大精神,按照全面建设小康社会的战略部署,全面贯彻落实《安全生产法》,坚持“安全第一、预防为主”的方针,坚持以人为本的安全理念,坚持全面、协调、可持续的发展观,实施“科技兴安”战略,建立安全生产长效机制,

努力实现我国安全生产状况的根本好转。

(二) 基本方针

坚持安全生产与经济建设和社会进步统筹规划、协调发展；坚持“科技兴安”，装备、管理和培训并重；坚持立足防范、关口前移，依法行政、强化监管，深化整治、综合治理的总体思路；构建“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众监督参与、社会广泛支持”的安全生产工作格局。

(三) 总体目标

到 2007 年，全国工矿商贸企业伤亡事故和死亡人数逐年下降，道路交通事故死亡人数上升的幅度有所降低，矿山、危险化学品和建筑等高危行业事故多发的状况得到改善，特重大事故频繁发生的局面得到遏制，全国安全生产状况稳定好转。到 2010 年，基本形成较为完善的安全生产法律法规和技术标准体系、监管体系、应急救援体系，特重大事故得到有效控制，全国安全生产状况明显好转。到 2020 年，全国安全生产状况根本好转，总体上达到或接近世界中等发达国家水平。

(四) 分类目标

1. 全国各类事故及职业卫生监督检查控制目标（以 2001 ~ 2003 年统计平均数据为基数）

●全国特重大事故起数控制目标：到 2007 年，特重大事故起数下降 30% 以上；到 2010 年，在“十五”期间统计平均数据的基础上，再下降 20% 以上。

●全国工矿企业 10 万人死亡率控制目标：到 2007 年下降到 12.2 以下，到 2010 年下降到 10.5 以下。

●煤矿百万吨死亡率控制目标：到 2007 年下降到 3.0 以下；到 2010 年下降到 1.6 以下。

●道路交通万车死亡率控制目标：到 2007 年下降到 9.0 以下，到 2010 年下降到 8.2 以下。

●重大事故结案率控制目标：到 2010 年，重大事故结案率达到 100%。

●职业卫生监督检查控制目标：到 2010 年，有毒有害作业场所监督检查合格率达到 80% 以上。

2. 安全生产监管体系建设目标

到 2010 年，县级以上地方人民政府都建立起安全生产综合监督管理工作机构和执法队伍；行业主管部门的安全生产监管机构和人员能满足工作需要；安全监管、监察工作的机构、人员、经费、设施和装备“五到位”；形

成完善的安全生产监管网络体系；全国安全监管、监察人员的数量不低于企业职工人数的万分之二。

3. 安全生产法制建设目标

到 2010 年，基本形成与《安全生产法》等法律配套的法规体系，地方性安全生产法规及国家安全生产技术标准体系基本完善，重点领域安全生产相关技术标准与国际接轨。

4. 安全生产支撑体系建设目标

到 2010 年，基本形成较为完善的安全生产信息体系、技术保障体系、培训体系、宣传教育体系和应急救援体系；国家、区域、省、市、县等多级应急救援系统有效运行。

5. 安全科学技术发展目标

到 2010 年，建立起适应市场经济体制要求的安全科技发展运行机制，初步形成安全生产理论体系，建成安全生产科技支撑平台，提高安全科技成果的转化率，安全科技发展到一个新的阶段。

6. 重大危险源监控和重大事故隐患治理目标

到 2010 年，建立起全国重大事故预防控制体系，重大危险源得到有效监控，重大事故隐患得到有效治理。

7. 安全生产专业人才建设目标

到 2010 年，各类安全生产专业人才基本满足安全生产工作的需要；安全生产监管人员、企业主要负责人、经营管理人员和特殊工种人员持证上岗率达到 100%。

三、主要任务

(一) 完善安全生产法律法规、技术标准体系

加快安全生产法律、法规体系建设。健全和完善《安全生产法》等法律的配套法规。加快地方安全生产立法工作。及时修订安全生产技术基础标准以及矿山、危险化学品、交通、铁路、民航、水利、建筑、国防工业、邮政、电信、旅游、特种设备、消防、核安全等有关行业与领域的安全生产技术标准，不断完善安全生产技术标准体系，形成安全生产技术标准体系更新机制。做好有关国际职业安全卫生公约和加入 WTO 后的相关安全生产法规与标准的修订工作。

(二) 建立健全安全生产监督管理体系

建立权责明确、行为规范、精干高效、保障有力的安全生产监管体系。健全县级以上政府安全生产监督管理机构和执法队伍。完善交通、铁路、民

航、水利、建筑、国防工业、邮政、电信、旅游、特种设备、消防、核安全等有专门的安全生产主管部门的行业和领域的安全生产监管机构及其监管队伍建设。创新安全生产监管方式和手段,提高安全生产监管执法装备水平和执法能力。充分发挥国务院安全生产委员会和地方各级安全生产委员会的作用,协调解决安全生产中的重大问题,构建“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众监督参与、社会广泛支持”的安全生产工作格局。

(三) 加强安全科学技术研究和应用

制定适合我国国情的安全生产科技发展规划。建立安全生产科技专项基金。加快安全类国家重点实验室、安全工程技术中心等安全科学技术研究机构建设。充分利用大专院校、科研机构等安全科研资源,加强安全科学技术基础理论研究。把安全生产中亟待解决的关键性技术难题列入国家和地方科技攻关计划。加快科技成果转化和科技创新步伐。抓好安全科技示范、安全学科建设和安全专业人才培养等战略性起步工程。

(四) 建立健全安全生产应急救援体系

加快矿山、危险化学品、交通、海事、铁路、民航、消防、核安全等有关行业与领域安全生产应急救援体系建设。成立国家、区域、省、市、县等多级安全生产应急救援指挥机构。建立、完善安全生产应急救援预案。建立快速、有序、高效的专业化救援队伍,配备必要的装备,提高特大事故的抢险救援能力。

(五) 加快安全生产信息化建设

利用现代通讯、信息网络等先进技术,加快安全生产信息化建设。加快安全生产信息系统建设。建立高效灵敏、反应快捷、运行可靠的信息体系,及时掌握安全生产动态。提高安全生产监督、管理信息化水平,为各级政府决策提供科学依据。

(六) 加快安全生产技术保障体系建设

加快安全生产技术支撑体系中相关的设备、设施和工程项目建设,重点完善和提高事故分析鉴定、安全生产检测检验、矿山安全、危险化学品安全、公共安全等研究中心的支撑和保障能力。

(七) 加强安全生产培训和宣传教育体系建设

加强安全生产培训教育机构建设。抓好企业法人及特种作业人员的培训、考核、认证工作。逐步建立由学校专业教育、职业教育、企业教育和社会化宣传教育构成的全方位安全生产培训和宣传教育体系,实现安全生产培训和宣传教育的制度化。建立适应我国经济发展要求的安全生产培训和宣传

教育体系。

(八) 加强对重大危险源的监控和重大事故隐患的治理

建立和实施重大危险源监控制度。开展重大危险源申报、登记(普查)、检测、评估。建立国家、省、市、县等多级重大危险源监控体系。开展对重大事故隐患辨识准则、监测指标等关键技术的系统研究。企业必须对重大事故隐患及时进行治疗。矿山、危险化学品、交通、铁路、民航、水利、建筑、国防工业、邮政、电信、旅游、特种设备、消防、核安全等有关行业与领域的安全生产主管部门监督企业落实重大事故隐患的治理措施。建立全国重大事故预防控制体系。

(九) 加强对城市公共安全的监督检查

加强对城市公共安全的监督检查,推动社会应急服务联动机制的建立,用科学的管理机制应对城市公共安全危机。明确建筑、交通、质检、公安等相关部门职责,完善城市各级公共安全管理机构。各级地方政府和有关部门应编制和实施城市公共安全规划,及时对城市重大事故隐患进行治疗。加强对城市交通、城市消防、水、电、气“生命线”设施和锅炉、压力容器、压力管道等安全监督检查。促进城市公共安全监测预警系统的建立。

(十) 强化职业卫生监督检查

建立和完善职业卫生监督检查机制,配备必要的专业监督与检查装备。重点加强对矿山、建材、轻工、纺织等职业危害较严重行业的监督检查。加大对建设项目职业卫生设施“三同时”实施情况的监督检查。强化对粉尘、毒物等监测工作的监察。监督企业落实有关规章制度和职业危害防治与整改措施。加强从业人员的劳动保护,有效防止职业危害。

(十一) 加强对中小企业的安全监管

各级政府要加强对中小企业安全生产的监督管理。严把企业安全生产条件关,依法整顿或关闭不符合安全生产条件的企业。严格实行企业主要负责人安全资格等制度。建立安全生产风险抵押金制度,对从事矿山开采、建筑施工等高危行业的中小企业征收安全生产风险抵押金。鼓励安全生产中介机构为中小企业加强和改进安全管理提供服务。

(十二) 促进安全产业发展

制定安全产业发展政策,完善适应社会主义市场经济体制要求的安全产业发展机制。鼓励发展先进、经济、节能、高效的安全技术、材料、工艺和装备(产品)。加速优秀安全科技成果的转化及其产业化。加快劳动防护用品的开发和产业化。加强安全监控仪器和仿真培训系统的研制和开发。

（十三）加强安全生产中介机构建设

充分发挥安全生产中介机构的作用。加快安全评价、认证、检测、检验、培训、咨询等安全生产中介机构建设。加强对安全生产中介机构的监督管理，提高安全生产中介服务水平，促进中介服务专业化、社会化、规范化。

（十四）深化安全生产专项整治

进一步深化矿山、危险化学品、道路交通和水上交通、建筑、民用爆破器材和烟花爆竹、人员密集场所消防安全等行业和领域的专项整治。将安全生产专项整治作为贯穿于整顿规范市场经济秩序全过程的一项重要任务。坚持“依法整治、标本兼治、突出重点”的整治原则，逐步实现规范化管理。

（十五）加快社区安全建设

充分发挥政府引导、组织作用，制定社区安全建设规划。将社区安全建设和社区精神文明建设结合起来。创新社区安全文化宣传教育手段，组织开展社区安全文化推广活动，拓展社区居民参与深度及广度。开展安全社区创建活动，建立安全社区示范区。完善社区安全系统及设施，提高社区居民防灾减灾及避险能力。

四、规划实施的保障措施

（一）统筹安全生产与经济发展

国务院有关部门和各级地方人民政府要把安全生产专项规划、有关指标、重大工程项目分别纳入国民经济和社会发展的总体规划、社会发展统计指标体系及投资计划，统筹安全生产与经济发展，建立安全生产与经济综合决策机制，正确处理安全生产与经济发展和社会进步的关系，始终把安全生产工作放在首要位置。

（二）加强各级政府对安全生产工作的领导

各级政府要把安全生产工作真正放到政府工作的重要日程上来。建立强有力的安全生产工作组织领导和协调管理机制，保障安全生产监管机构、人员、装备、经费等到位，及时解决安全生产监管工作中出现的重大问题。制定和实施安全生产发展规划。

（三）强化安全生产责任制

建立健全各级领导干部安全生产责任制，层层落实责任。把安全生产纳入政绩考核指标体系。严格执行安全生产行政责任追究制度。矿山、危险化学品、交通、铁路、民航、水利、建筑、国防工业、邮政、电信、旅游、特种设备、消防、核安全等有关行业与领域主管部门应将安全生产纳入本行业