

庆祝新中国成立60周年重点图书

ZHONGGUO ANQUAN SHENGCHAN 60 NIAN




# 1949-2009

# 中国安全生产60年

中国安全生产科学研究院 组织编写

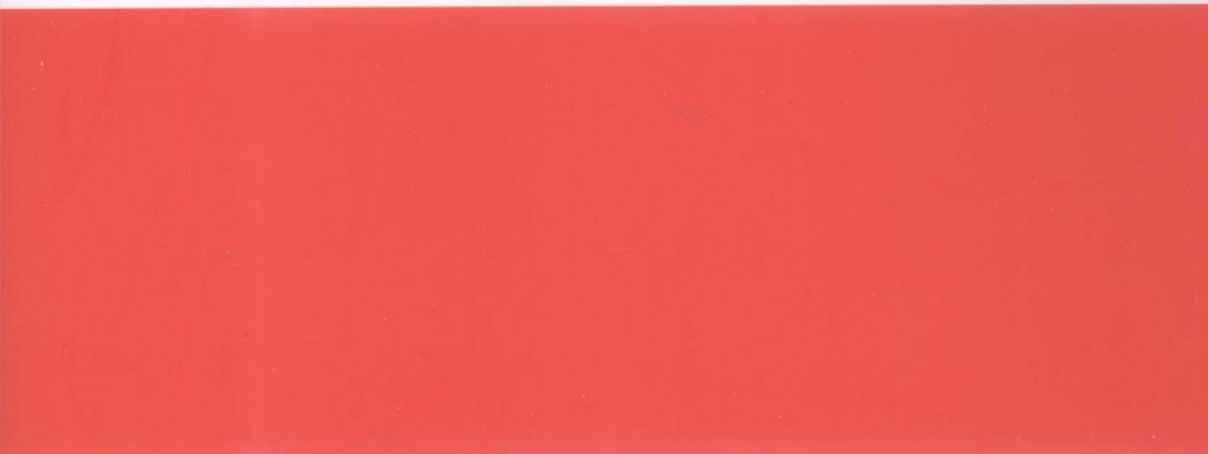
主编 刘铁民



 中国劳动社会保障出版社



# 1949-2009



策划编辑/陆萍 责任编辑/韩伟 责任校对/张苏 封面设计/小薛 版式设计/崔俊峰



ISBN 978-7-5045-8030-6



9 787504 580306 >

定价：58.00元

庆祝新中国成立60周年重点图书

ZHONGGUO ANQUAN SHENGCHAN 60 NIAN




1949-2009

中国安全生产60年

中国安全生产科学研究院 组织编写

主编 刘铁民



 中国劳动社会保障出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

中国安全生产 60 年/刘铁民主编. —北京:中国劳动社会保障出版社, 2009

ISBN 978-7-5045-8030-6

I. 中… II. 刘… III. 安全生产-中国-1949~2009 IV. X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 138305 号

**中国劳动社会保障出版社出版发行**

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

\*

北京北苑印刷有限责任公司印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 21.75 印张 293 千字

2009 年 8 月第 1 版 2009 年 8 月第 1 次印刷

定价: 58.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64954652

## 内 容 提 要

本书对新中国成立 60 年来我国的安全生产工作进行了较全面的回顾和总结。全书除绪言外，共计 10 章，并附有大事记。

绪言部分简要论述了安全生产是社会发展的必然要求，介绍了安全生产方针的形成与发展，安全发展理念与和谐社会建设的关系；第一章介绍了安全生产监管体制沿革及安全生产工作的发展阶段；第二章介绍了安全生产法制建设的进程与成就；第三章介绍了安全生产监管工作的发展和现状；第四章介绍了事故应急救援与调查处理的发展与现状；第五章介绍了安全生产科学技术的发展与成就；第六章介绍了安全生产社会中介服务的形成、管理及现状；第七章介绍了工伤保险制度与安全生产经济政策的发展与现状；第八章介绍了安全生产宣传教育与安全文化建设的发展与成就；第九章介绍了我国在安全生产方面的国际交流与合作；第十章介绍了当前的安全生产形势、面临的挑战及对策。“大事记”记录了建国 60 年来我国安全生产工作的一些重大事件。

由于编写时间仓促，所掌握的资料不够全面，以及编写人员的水平有限，书中错误之处，欢迎读者批评指正。

## 撰稿人

杨乃莲 张晓学 李湖生  
曾明荣 张英喆

## 总审校

张晓学

## 前 言

中华人民共和国从成立至今，已走过了整整 60 年波澜壮阔、艰苦卓绝的具有中国特色的社会主义创业历程。60 年来，我国安全生产工作始终坚持“以人为本”“安全第一”，为保护劳动者的安全与健康，促进经济社会安全、和谐发展，作出了自己应有的独特贡献。

回顾 60 年走过的道路，安全生产工作了解放初期的初创阶段（1949—1952 年）；“一五”计划期间的基本制度形成阶段（1953—1957 年）；“大跃进”的挫折及调整阶段（1958—1965 年）；受“文化大革命”冲击阶段（1966—1978 年）；拨乱反正和恢复发展阶段（1979—1998 年）以及 1998 年以后的制度创新阶段。其间，既有事业成功的自豪与欢欣，也经历了工作遭受挫折后的苦痛与反思，在积累了丰富经验的同时，也有许多深刻的教训。

通过 60 年来的实践，党和政府对安全生产工作的认识不断深化，安全生产工作已纳入法制化轨道，安全生产的方针、政策、制度、措施等也逐渐发展和成熟。今天，“以人为本”“安全发展”的科学理念已深入人心，“安全第一、预防为主、综合治理”的方针正在全面贯彻落实，“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众参与监督、全社会广泛支持”的安全生产工作格局已基本形成，重特大事故高发的态势已得到有效遏制，安全生产形势日趋稳定好转。

在新中国成立 60 周年之际，编写《中国安全生产 60 年》这本书，对 60 年来我国安全生产工作进行全面回顾和总结，以缅怀那些曾经为我国安全生产、劳动保护工作而努力奋斗的人们，以及因生产安全事故和职业危害而死亡或受到伤害的人们，总结经验、汲取教训，为继





# 目 录

<b>绪言</b> .....	( 1 )
一、安全生产是社会发展的必然要求 .....	( 1 )
二、安全生产方针的形成与发展 .....	( 3 )
三、安全发展理念与和谐社会建设 .....	( 9 )
四、总结历史经验，促进安全发展 .....	( 11 )
<b>第一章 安全生产工作发展历程</b> .....	( 15 )
一、安全生产监管体制沿革 .....	( 15 )
二、安全生产工作发展阶段 .....	( 20 )
<b>第二章 安全生产法制建设</b> .....	( 46 )
一、安全生产法制建设进程 .....	( 46 )
二、安全生产法制建设主要成就 .....	( 50 )
三、安全生产法制建设任重道远 .....	( 54 )
<b>第三章 安全生产监管工作</b> .....	( 59 )
一、安全生产综合管理与监督监察 .....	( 59 )
二、行业主管部门安全生产管理 .....	( 77 )
三、企业安全生产管理 .....	( 85 )
四、工会对劳动保护的群众监督 .....	( 90 )

<b>第四章 事故应急救援与调查处理</b> .....	(96)
一、事故应急救援 .....	(96)
二、事故调查处理 .....	(107)
<b>第五章 安全生产科学技术</b> .....	(115)
一、安全科学技术发展概述 .....	(115)
二、安全科学技术领域主要成就 .....	(122)
三、安全科学技术展望 .....	(145)
<b>第六章 安全生产社会中介服务</b> .....	(149)
一、社会中介服务的产生和发展 .....	(149)
二、社会中介服务制度 .....	(157)
三、社会中介服务机构管理 .....	(160)
<b>第七章 工伤保险制度与安全生产经济政策</b> .....	(165)
一、工伤保险制度历史沿革 .....	(165)
二、工伤保险制度发展现状 .....	(174)
三、新时期安全生产经济政策 .....	(177)
<b>第八章 安全生产宣传教育与安全文化建设</b> .....	(187)
一、安全生产宣传教育 .....	(187)
二、安全文化建设 .....	(197)
<b>第九章 国际交流与合作</b> .....	(203)
一、国际交流与合作概述 .....	(203)
二、中国与国际劳工组织 .....	(205)
三、国际合作项目 .....	(210)

第十章 安全生产工作的挑战与对策 .....	(215)
一、安全生产状况分析 .....	(215)
二、影响安全生产状况的主要宏观因素 .....	(221)
三、当前的安全生产形势 .....	(228)
四、安全生产工作面临的挑战 .....	(235)
五、安全生产工作对策 .....	(238)
大事记 .....	(244)
参考文献 .....	(335)

## 绪 言

### 一、安全生产是社会发展的必然要求

安全生产是指在社会生产活动中，人们有意识地通过协调人、机、物料、环境的运作，使生产过程中的各种事故风险和伤害因素始终得到有效控制，保障生产活动顺利进行，切实保护劳动者的生命安全和身体健康。

对劳动者在劳动生产过程中的安全、健康的保护，过去常称为劳动保护，现在统称为安全生产，在欧美国家一般称为职业安全与健康，其内涵基本相同。

保护劳动者的生命安全和身体健康是安全生产工作最根本的任务。安全生产贯穿于经济社会发展的全过程，是保护和发展生产力、促进经济社会持续健康发展的基本条件，是社会文明进步的标志。

安全生产是人类生存与发展的永恒主题。自从人类学会使用火和工具，火灾和意外伤害事故就与人类文明的发展如影相随。在农牧社会里，劳动者的劳动安全主要是受自然因素的威胁，加之劳动工具与劳动方式简单，劳动中的风险一般可以通过劳动者自我防范来避免。在原始手工业生产中，各类意外事故和职业病不时发生，如砸伤、割伤、压伤、烫伤、坠落、铅中毒、汞中毒、尘肺病等。人们大多将意外事故和

伤害归结为自己粗心、运气差或者神秘的超自然力量等，对事故和伤害缺乏正确认识，只能凭经验采取一些简易的措施或者“听天由命”。随着蒸汽机的发明，起始于 18 世纪的英国工业革命席卷全球，机器大生产日益广泛地取代了手工劳动，无论是劳动环境、劳动工具还是劳动方式，都发生了巨大的变化，这种变化不仅带来了生产效率的迅速提升和物质财富的急剧增长，同时也使劳动者在工作过程中的安全和健康面临着更加广泛、普遍、严重的威胁。矿山塌方、瓦斯爆炸、厂房火灾、锅炉爆炸、机械伤害等工业事故层出不穷，接触粉尘和有毒有害物质产生的职业病也开始蔓延，由此导致巨大的人员伤亡和财产损失。早在 1844 年，恩格斯就描述了当时作为世界纺织工业中心的英国曼彻斯特地区，到处是吊着胳膊、拄着拐杖的人，就像刚从战场上撤下来的军队一样。此后，人类开始采用科学的方法研究各类事故伤害和职业病发生的原因及预防与控制手段，并从立法、监察、管理、技术、教育、保险等多方面采取措施，经过长期努力，现在虽然还不能完全杜绝工伤事故与职业病的发生，但发达国家的工伤事故与职业病已降到较低的水平，有效地保护了劳动者的生命安全和身体健康，保障了经济社会的顺利发展。

其 中国现阶段正处于一个全面而深刻的经济转型与社会变革时期，大规模的工业化、城市化发展进程势不可当。在这样的特定时代背景下，一方面原有产业结构与劳动就业格局被打破，城镇劳动者面临着转换工作环境与就业岗位的压力及新的职业风险；另一方面是工业化的发展进程，必然促使乡村劳动者大规模地向非农业产业转化，新的劳动环境与劳动方式，不可避免地会带来新的职业风险；加上安全生产基础薄弱、监管监察手段滞后、科技支撑力量不足等原因，致使各类事故总量大、特大事故频发、职业危害严重，尤其是重点行业和领域安全生产问题更加突出，安全生产形势依然十分严峻。国务院制定的《安全生产“十一五”规划》确定今后一段时期内的安全生产总体目标是：“到 2010 年，健全安全生产监管监察体系，初步形成规范完善的安全生产

法治秩序，基本形成完善的安全生产法规标准体系、技术支撑体系、信息体系、培训体系、宣传教育体系和应急救援体系；亿元国内生产总值生产安全事故死亡率比2005年下降35%以上，工矿商贸就业人员10万人生产安全事故死亡率比2005年下降25%以上，一次死亡10人以上重特大事故起数比2005年下降20%以上，职业危害严重的局面得到有效控制，安全生产状况进一步好转。”

安全生产工作事关最广大人民群众的根本利益，是建设和谐社会的重要因素，历来受到党和国家的高度重视。胡锦涛总书记于2006年3月27日在中央政治局第30次集体学习会上强调：“高度重视和切实抓好安全生产工作，是坚持立党为公、执政为民的必然要求，是贯彻落实科学发展观的必然要求，是实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益的必然要求，也是构建社会主义和谐社会的必然要求。各级党委和政府要牢固树立以人为本的观念，关注安全，关爱生命，进一步认识做好安全生产工作的极端重要性，坚持不懈地把安全生产工作抓细抓实抓好。”“搞好安全生产，领导重视是关键。各级党委和政府要充分认识加强安全生产工作的长期性、艰巨性、复杂性，加强领导，转变作风，狠抓落实。”温家宝总理在2006年1月23日的全国安全生产工作会上的讲话中强调：“搞好安全生产工作，是各级政府的重要职责。我们必须树立正确的政绩观，抓经济发展是政绩，抓安全生产也是政绩。不搞好安全生产，就没有全面履行职责。”

## 二、安全生产方针的形成与发展

安全生产方针是党和政府对安全生产工作的总体要求，是安全生产工作的基本原则。我国的安全生产方针经历了新中国成立初期的“安全为了生产，生产必须安全”、改革开放初期的“安全第一、预防为主”和党的十六届五中全会以后的“安全第一、预防为主、综合治理”三个发展阶段。三个阶段的安全方针分别与三个时期的安全生产工作实际相适应，存在着层层递进、不断完善的关系，反映了党和政府对安全

生产实践认识的逐步深化，对加强安全生产工作产生了十分重要的指导意义。

### 1. “安全为了生产，生产必须安全”

在新中国成立之初，百废待兴，工厂企业急需恢复生产，大量基础设施需要恢复重建或新建。由于工矿企业的安全设备与条件很差，技术力量奇缺，安全生产形势极其严峻。如 1950 年 2 月 27 日，河南省宜洛煤矿发生瓦斯爆炸事故，死亡 174 人；1950 年 6 月 14 日，北京辅华火药厂发生爆炸事故，死亡 42 人、重伤 166 人、轻伤 200 多人、倒塌房屋 2 339 间。这一时期的安全生产工作的重点是保障生产活动的顺利进行，防止重特大事故的发生。中央人民政府于 1949 年 11 月 2 日成立了中华人民共和国劳动部，在劳动部下设劳动保护司，负责全国的劳动保护工作。通过新中国成立初期一系列劳动安全法规的颁布和实施，以及劳动保护监察机构的建立和完善，使劳动者的工作安全得到了保护，极大地提高了劳动者建设社会主义新中国的积极性。

在 1949 年 9 月第一届中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》中，对劳动者的安全保护作了较明确的规定，如第四章第 32 条规定：“在国家经营的企业中，目前时期应实行工人参加生产管理的制度”“公私企业目前一般应实行 8 小时至 10 小时的工作制，特殊情况斟酌办理”。“逐步实行劳动保险制度。保护青工女工的特殊利益。实行工矿检查制度，以改进工矿的安全和卫生设备”。

1950 年 6 月中央人民政府委员会第八次会议通过了《中华人民共和国工会法》，明确规定工会组织在新民主主义国家政权下的法律地位与职责，如第 7 条规定：“工会有保护工人、职员、群众的利益，监督行政方面或资方切实执行政府法令所规定之劳动保护、劳动保险、工资支付标准、工厂卫生与技术安全规则及其他有关之条例、指令等。”

1951 年，政务院公布了《中华人民共和国劳动保险条例》，在全国范围内凡有职工百人以上的国营、公私合营、私营和合作社的企业中实行；1953 年政务院又对条例进行了修改，将实施范围扩大到工矿、交

通企业的基本建设单位和国营建筑公司，并在第三章第12条对因工负伤、残废待遇作了具体的规定。

1952年12月，劳动部在北京召开第二次全国劳动保护工作会议，会议传达了毛泽东主席对劳动部《三年来劳动保护工作总结与今后方针任务》报告的批示：“在实施增产节约的同时，必须注意职工的安全、健康和必不可少的福利事业；如果只注意前一方面，忘记或稍加忽视后一方面，那是错误的。”会议全面总结了国民经济恢复时期的劳动保护工作，提出了“安全为了生产，生产必须安全”的安全生产方针。

1956年5月25日，国务院第29次全体会议上通过了《工厂安全卫生规程》《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》，这“三大规程”体现了社会主义建设初期国家对劳动者安全保护的重视，在一定程度上改变了旧中国遗留在企业中的不安全、不卫生的情况。

这一时期的安全生产方针体现了安全与生产之间的辩证统一关系。在社会主义建设初期，存在着不少重生产、轻安全的现象，导致工矿企业安全与卫生条件差，安全装备不落实，事故频发，影响生产活动的顺利进行。为此，提出“安全为了生产，生产必须安全”的方针，是与当时的社会发展条件相适应的。“安全为了生产”是指安全工作必须紧紧地围绕着生产活动来进行，不仅要保障职工的生命安全和身体健康，而且要促进生产的发展；离开生产，安全工作就没有实际意义。“生产必须安全”是指在生产作业过程中，必须尽一切所能为劳动者创造安全卫生的劳动条件，积极克服生产中的不安全、不卫生因素，防止伤亡事故和职业性危害的发生，使劳动者在安全、卫生的条件下顺利地进行生产劳动。概括起来说，就是要求各级政府、各部门、各企事业单位的领导者要把安全 and 生产统一起来，抓生产的同时必须抓安全，在生产活动中把安全工作放在首位，尤其当生产与安全发生矛盾时，生产要服从安全。

## 2. “安全第一，预防为主”

在“文化大革命”期间，安全生产工作被认为是“活命哲学”而受



到批判，规章制度被破坏，导致工业生产秩序混乱，劳动纪律涣散，安全生产工作倒退，伤亡事故急升，这是安全生产工作遭受破坏和倒退的阶段。1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，确立了改革开放的方针。随着思想上的拨乱反正和生产秩序的逐步恢复，安全生产工作也逐步走上正轨。在总结新中国成立以来安全生产正反两方面经验教训的基础上，逐渐形成了“安全第一，预防为主”的安全生产工作方针。

“安全第一，预防为主”的提出与周恩来总理等第一代党和国家领导人对安全生产工作的重视密切相关。1957年，周恩来总理为中国民航题词：“保证安全第一，改善服务工作，争取飞行正常”；1959年，周恩来总理视察河北省井陉煤矿时指示：“在煤矿，安全生产是主要的，生产和安全发生矛盾时，生产要服从安全”；1963年，我国第一艘万吨巨轮“跃进”号在航运中触礁沉没后，周恩来总理对当时的交通部长说：“你们搞航运的，也要安全第一”。1979年11月14日，时任全国人大副委员长的邓颖超，在全国总工会九届二次执委（扩大）会议上就预防工伤事故、保障安全生产问题发表讲话。邓颖超说：“我想有一条非常重要，就是怎样预防和减少工伤事故，保障安全生产，保障工人的健康、安全，生命的安全。”

1983年5月18日，国务院批转劳动人事部、国家经委、全国总工会《关于加强安全生产和劳动安全监察工作的报告》（国发〔1983〕85号）指出：在“安全第一，预防为主”的思想指导下，搞好安全生产，是经济管理、生产管理部门和企业领导的本职工作，也是不可推卸的责任。1984年3月29日，国家经委、劳动人事部、卫生部、公安部、广播电视部、全国总工会联合发出开展第五次全国“安全生产月”活动的通知，这次“安全月”提出的奋斗口号是：“树立安全第一思想，预防为主，落实责任，加强法制，实现安全生产、文明生产，提高经济效益。”1985年1月3日，全国安全生产委员会成立并召开第一次会议，正式确定“安全第一，预防为主”作为安全生产方针；1987年1月26