

主编单位 江苏省安全生产宣传教育中心

企业自主安全管理

企业安全管理新模式
——自主安全管理

编著 丁贵宝 褚福银

主审 沈松泉 沈立

这是一本向国庆60周年献礼的专著

本书通过企业安全生产发展史,翔实记录了我国劳动保护工作者,在新中国成立以来,忠实地执行国家安全生产方针、政策、法规,积累了许多宝贵的经验。在新的历史发展阶段,国家采取了三项重大举措,解决了三项老大难问题;为企业做了五件实事,促进了企业安全管理深化发展。在安全发展观念的指导下,随着“政府监管”效能的不断加强,企业安全生产主体责任不断的落实,我国安全生产形势将会越来越好。改革开放30年来,我国企业安全生产工作成效显著,为国民经济发展保驾护航做出了突出贡献。

这是一本集企业自主安全管理经验之大成的著作

本书最大的贡献就是把那些来自企业零星分散、一时一地的自主安全管理行为和传统的安全管理经验有机结合起来,进行客观的比较,去伪存真、承前启后,提炼出新的管理模式,解决了是什么、为什么、达到什么标准、怎么开展自主安全管理以及如何不断深化、发展的问题。本书是企业自主安全管理经验与教训的汇集,是企业领导、安全管理干部在安全生产过程中责任心与智慧的结晶。自主安全管理新模式来自于企业,现在让它再回到实践中去检验、发展、提高,完成“认识——实践——再认识”质的飞跃,为最终形成国家认可的安全管理新模式而努力。

这是一本指导企业如何履行安全主体责任的教材

企业在履行安全生产主体责任过程中会遇到新的矛盾和挑战,面对新的矛盾和挑战要采用全新的安全管理思路、管理理念、方式、作风和管理机制。以搞好安全评价、安全质量标准化为重点,加强作业现场综合治理;注重以弘扬企业安全文化、不断提高职工安全文化素质为基点,培育职工“自我防范、自理风险、自我保护”意识和企业“自我发现、自我纠正、自我完善”自主管理的意识为核心的新思路;实行“以人为本、持续改进、长效治理”的管理方式,主动、积极、雷厉风行的工作作风,全面负责、自我约束、自我激励、自主安全管理的机制是企业履行安全主体责任有效途径。

ISBN 978-7-5345-6945-6



9 787534 569456 >

定价: 28.00 元

序

改革开放以来,我国的经济建设取得了举世瞩目的高速发展,综合国力日益增强,人民生活水平持续提高。目前我国经济高速发展进入了一个关键时期,工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展给安全生产工作提出了新的任务、新的课题。

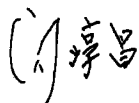
十六大以来,在党中央、国务院的正确领导下,安全生产工作成效明显,但全国的安全生产形势仍然严峻。而且,由于粗放型经济增长方式还不能在短期内根本改观,我国处在事故的高发期。其中,各类安全生产事故灾害深层次的原因之一,就是企业现场管理和安全基础薄弱。因此,保障安全生产,紧紧抓住企业现场的综合治理,这是关键和治本之策。国内外企业安全管理实践说明,安全生产创新管理模式——企业自主安全管理是现代企业安全管理的必由之路,是实现企业安全生产的重要保障。企业自主安全管理是安全科学管理的重要组成部分,并将随着社会主义市场经济的发展而不断发展。同时,科学发展观的贯彻实施和安全发展的不断深化也为企业自主安全管理的发展提供了一个新的空间。

丁贵宝等同志,长期以来在安全生产工作第一线,潜心于企业自主安全管理的研究,在企业安全生产理论与实际相结合的过程中积累了丰富的宝贵经验,这次又针对企业现场安全管理综合治理的重点、难点,结合当今国内外安全生产管理和安全文化建设的经验,深入到安全管理一线,到企业、到安全评价和安全教育培训机构进行社会调查、实践,撰写了阐述安全生产创新管理模式的《企业自主安全管理》一书。这是他们怀着对我国企业安全管理改革的满腔热情、勇于实践、大胆创新、刻苦钻研的硕果,为我国安全生产创新管理模式发展作出了贡献。我们希望更多的安全管理干部、学者、专家进行更深入的研究、探索,使企业安全管理的理论和实践不断深化、发展。

该书从安全科学和企业安全管理的结合上将企业自主安全管理分为三种模式,由企业选择。同时,全书以贯彻安全生产法律法规,落实安全生产责任制为主线,以认真落实政府制定的安全生产重要措施、夯实八项安全管理基础工作为起点,以搞好安全评价、安全质量标准化、作业现场综合治理为重点,以弘扬企业安全文化、不断培育职工“自我防范、自理风险、自我保护”意识、提高企业“自我发现、自我纠正、自我完善”管理意识为核心,以建立 ISO9000、ISO14000、OHSMS 三大体系为发展方向的全员、全过程、全面负责的管理,给人一个全新思路,对我国企业自主安全管理发展,不断拓展做了有益的探索。

本书可作为学习、实践企业自主安全管理的入门向导,既适合各级安全生产监督管理、企业安全管理干部阅读,也可供大专院校安全工程专业教学参考。该书的出版,将对提高企业现场管理的综合治理能力,建立、健全企业自主安全管理机制发挥积极作用,也将进一步推动企业安全生产创新管理模式的不断发展和完善。

国务院参事
国家减灾专家委员会副主任
国务院应急管理专家组组长



二〇〇九年四月十八日

企业自主安全管理模式精典语录

• 自主安全管理不仅仅是一个新的管理理念,经过这几年的不断发展,已上升到理论体系高度,形成一个新的管理模式。企业自主安全管理是一个新的管理机制、是安全系统工程的完整体现、是一门应用学科。

• 企业自主安全管理新模式是市场经济下的产物,代表了现代企业安全生产发展的趋势,推广、应用自主安全管理新模式是实现安全生产的治本措施,是落实企业安全生产主体责任,创建安全保障型企业的有效途径。

• 安全生产只有偏差的安全管理理念、方式、作风和管理机制,没有搞不好的企业。及时纠正错误思想和偏差,安全生产就有保障。实行“以人为本、持续改进、长效治理”的管理方式,主动、积极、雷厉风行的工作作风,全面负责、自我约束、自我激励、自主管理的新机制是企业履行安全主体责任有效途径。

• 在社会主义市场经济条件下,我国企业安全管理水平发展极不平衡,必须分初、中、高三个模式(阶段)进行自主安全管理。不同管理水平的企业选用不同的安全管理模式,有利于企业由简单到复杂,由初级向中级、高级管理方面循序渐进,不断持续、深化发展。

• 自主安全管理就是要解决企业多年来存在的“严格不起来、落实不下去”这个顽症。自主安全管理初级阶段有两项主要工作:一是要积极、主动严格执行安全生产法律及配套的法规、制度;二是认真落实政府制定的有关安全生产重要措施、夯实八项安全管理基础工作。

• 自主安全管理中级阶段:企业经过安全性评价、安全质量标准化建设,安全事故风险评估、作业现场的综合治理,企业本质安全保障水平有了进一步提高;职工辨识、预知、控制危险有害因素的能力、自防互保能力得到加强;企业“自我发现、自我纠正、自我完善”管理意识得到全面实施,企业自主安全管理水平得到全面、深化发展。

• 自主安全管理高级阶段是企业安全管理发展的方向。企业得到国家 ISO9000、ISO14000、OSHMS 三大体系的认证,只能说是刚刚跨进了高级安全管理层次的门槛,还有许多考核条件、标准要一件件去落实。企业自主安全管理的过程,是一个由初级向中级、由中级向高级循序渐进发展的过程,是一个只有起点、没有终点,只有开始、没有结束,自我完善、持续发展的过程,自主安全管理任重而道远。

• 自主安全管理一定不能仅凭简单的“一招两式”来求得“速成”,应该在具备全新的安全管理理念、方式、作风和管理机制前提下,应用安全系统工程等科学管理理论、方法指导安全工作,实行综合治理、持之以恒。只有时时、处处、天天做到科学管理、综合治理,才能换来年年、长期的安全生产!

目 录

第一章 企业安全管理概述.....	1
第一节 企业的概念及类型.....	1
一、企业的概念	1
二、企业的类型	1
第二节 企业安全管理概述.....	3
一、国外企业安全管理简况	3
二、国内企业安全管理发展概况	5
第二章 建立自主安全管理新机制	12
第一节 什么是自主安全管理新机制	12
一、自主安全管理新模式是一个新的管理机制	12
二、自主安全管理新模式是安全系统工程的完整体现	17
三、自主安全管理是一门应用学科	19
第二节 建立自主安全管理新机制的重要性、必要性.....	24
一、两个主体责任的形成,需要建立自主安全管理新机制	24
二、“事故易发期”严峻的安全生产形势呼唤新机制	25
三、是外部倒逼、更是企业内在需求必须建立新的管理机制	26
四、坚持标本兼治关键是加强新的管理机制建设	27
五、“十一五”《规划纲要》,迫切需要新的管理机制	27
第三节 企业怎样实现自主安全管理	28
一、企业安全管理和政府监管两个主体责任有机相结合	28
二、建立自主安全管理新机制	34
三、加强对作业现场的综合治理	44
第三章 自主安全管理模式的基本内容	54
第一节 初级自主安全管理模式的内容	54
一、认真执行安全生产法律、法规、规定及制度	54
二、夯实八项安全管理基础工作	58
第二节 中级自主安全管理模式	82
一、加强标准化管理,抓好标准化作业	82
二、企业安全(质量)标准化考核,促进安全管理深化发展	84
三、加强职业安全健康管理,预防和减少职业危害	89
四、建立企业安全文化体系,全面提高职工安全素质	105

第三节 高级自主安全管理模式	107
一、安全管理基础工作更加扎实、富有成效	107
二、OSHMS、ISO9000、ISO14000 三大体系有机整合格局已形成	107
三、业已形成比较浓厚的企业安全文化氛围	108
四、正确理解高、中、低三个管理模式的辨证关系	108
五、自主安全管理模式应用实例	109
第四章 弘扬企业安全文化 提高职工安全素质	110
第一节 弘扬企业安全文化的途径	110
一、端正态度、提高认识	110
二、不断克服认识上的误区	112
三、破除神秘感,一步一个脚印向前走	113
第二节 企业安全文化的实践与探索	117
一、企业安全文化理念、准则	117
二、开展 PDCA 循环,持之以恒	119
三、企业安全文化的实践与探索	125
第五章 安全评价的实践与应用	127
第一节 安全评价的由来与发展	127
一、安全评价在我国的发展	127
二、安全评价与政府监督、企业安全管理的关系	129
三、安全评价应用实例	132
第二节 企业安全(质量)标准化评价	132
一、企业安全评价的三个阶段	132
二、认真开展安全(质量)标准化活动	134
三、企业安全评价的典行实例	135
第三节 危险、有害因素的控制	137
一、控制危险、有害因素的种类、途径	137
二、控制危险、有害因素的基本要求及原则	138
三、控制危险、有害因素的对策措施	139
第四节 委托中介机构进行安全评价	144
一、安全评价中介机构地位与责任	144
二、如何委托安全评价中介机构进行安全评价	145
三、怎样确保安全评价报告的质量	150
第六章 职业安全健康管理体系(OSHMS)	153
第一节 职业安全健康管理体系(OSHMS)的由来与发展	153
一、国际组织开展 OSHMS 的情况	153
二、我国颁布职业安全健康管理体系指导意见和审核规范	154
三、我国出现三大体系“三足鼎立”可喜格局	156

第二节	怎样贯彻实施 OSHMS 标准	158
一、	借鉴国外先进管理经验	158
二、	推行 OSHMS 迫切需要政府和企业的合力	159
三、	深刻理解 OSHMS 精神实质,提高专业知识水平	160
四、	以人为本,全力打造 21 世纪安全文化人	161
五、	建立预防为主,持续改进的管理模式	162
六、	推行 OSHMS 的实例	163
第七章	作业现场环境的治理	164
第一节	作业现场物料的文明管理	164
一、	文明生产的内涵	164
二、	文明生产的作用	164
三、	文明生产的内容	165
第二节	作业现场污染物的监测、监控	167
一、	作业现场污染物危害的种类	167
二、	企业作业现场污染物的监测	169
三、	作业现场污染物的监控	177
第三节	作业现场清洁生产管理	178
一、	循环经济与企业资源、能源消耗	178
二、	环境保护与企业资源、能源消耗	178
三、	《清洁生产促进法》与企业资源、能源消耗	181
四、	国家颁布《清洁生产审核暂行办法》	185
第八章	认真做好生产安全事故管理	187
第一节	生产安全事故报告和调查处理条例	187
一、	生产安全事故四个特征	187
二、	《生产安全事故报告和调查处理条例》的主要特点	188
三、	事故报告的有关规定	189
四、	事故调查、事故处理的有关规定	190
五、	法律责任	191
六、	《生产安全事故信息报告和处置办法》与配套衔接工作	193
第二节	生产安全事故原理分析与调查技术	194
一、	伤亡事故原理分析	194
二、	生产安全事故的调查技术	200
第三节	事故应急预案	201
一、	制定事故应急预案必要性	201
二、	应急预案的内涵、指导思想、目的、适用范围、工作原则	203
三、	应急预案的核心要素、紧急处置的要点	204
四、	企业应急预案分级、构成、编制途径	204
第四节	工伤保险、工伤认定	205

一、工伤保险的概念	205
二、哪些情况可以认定工伤或视同工伤	207
三、工伤认定的程序	207
四、工伤保险待遇	208
第五节 事故案例教训	210
一、最为厉害的氯钢瓶爆炸事故	210
二、最为惨重的海难事故	211
三、最为罕见的粉尘爆炸事故	212
四、最为典型的危险品仓库火灾、爆炸事故	213
五、最为残酷的特大火灾事故	214
六、最大损失的起重机伤害事故	216
七、最为悲惨的“12·23”井喷特大事故	217
八、最为频发的化工企业爆炸事故	218
九、最应引起重视的中小企业职业中毒事故	220
十、最不应该发生的列车脱轨、相撞特别重大交通事故	220
参考文献	222
后记	223

第一章

企业安全管理概述

第一节 企业的概念及类型

一、企业的概念

1. 企业是从事商品生产和经营的经济组织

企业是商品生产者和经营者,生产产品或提供社会服务是为了获取盈利实现其价值。企业为社会提供的商品只有通过市场交换,才能被社会承认,从而实现商品的价值。企业的这个内涵决定了企业的行为必然受价值规律的支配,是以市场为导向,以盈利为目的从事商品生产和经营的经济组织。

2. 企业是社会经济基本单位

不能简单地说一个工厂就是企业,衡量一个工厂是不是企业还应注重看这个工厂是否能够自主经营、自负盈亏、独立核算。如总厂或总公司内的分厂、专业厂虽然从事商品生产和经营,并不独立核算、自负盈亏,这些分厂、专业厂只是企业下属的一个生产单位,不能把它称为企业。同样道理,企业集团是诸多企业组成的一种联合体,集团本身并非企业,能够自主经营、自负盈亏、独立核算的生产单位,才是企业。

3. 企业是依法经营的实体

企业必须严格依照法律规定的程序,经工商行政管理机关核准登记,取得合法资格并在规定经营范围内进行生产经营活动。拥有了独立的经济利益和较大的权限,不具备法人资格,依然不是企业,取得法人资格的公司、有限责任公司、股份有限公司是企业。根据市场经济的一般属性,经济组织若要成为法人企业必须同时具备三个法律特征:

(1) 经由工商行政管理部门审查登记,有自己独立的组织机构、经营场所,使用自己的名称。

(2) 拥有独立的支配财产权,自负盈亏,对经营的好坏独立承担经济责任和民事责任。

(3) 以自己的名义进行生产经营活动并承担法律责任,自主经营,在银行开设帐户,独立地享有民事权利和承担民事义务。安全中介机构是依法设立、依法经营的实体,也是企业。

二、企业的类型

1. 企业类型的划分

在市场经济下,企业的经济基础发生了较大变化,从计划经济向市场经济转轨过渡时期,企业类型比较复杂。在社会主义初级阶段,我国所有制结构是以公有制为主体、多种所有制经济共同发展。

(1) 按照企业所属行业划分:把企业分为农业企业、工业企业、建筑安装企业、交通运输企

业、电力企业、邮电企业等。工业企业又有原材料、能源等基础产业的企业和机电、纺织等加工制造企业之分。以此类推这两大类工业企业还可以再往下细分。

(2) 按照企业经营资源划分:可分为劳动密集型企业、资金密集型企业、技术密集型企业 and 知识密集型企业。

(3) 按照企业规模划分:可划分为特大型企业、大型企业、中型企业和小型企业。规模不同的企业,其内部组织结构与运行不同。

(4) 按照企业生产的组织形式划分:企业可划分为简单综合型企业、简单专业化企业、多元专业化企业和跨行业综合型企业(包括企业集团、企业与企业之间的联合体等)。从财产组织形式方面分析,企业可划分为单个业主制企业、合伙制企业和公司制企业等类型。

(5) 按照企业登记注册类型划分:可分为内资企业(包括国有企业、集体企业、股份合作企业、联营企业、有限责任公司、股份有限公司、私营企业、其他企业),港、澳、台商投资企业(包括港或澳、台合资经营企业,港、澳、台合作经营企业,港、澳、台商独资经营企业,港、澳、台商投资股份有限公司),外商投资企业(包括中外合资经营企业)。

2. 我国常见的企业类型

(1) 独资、独股公司。是指按《新公司法》规定,股东仅一人(自然人或法人),并由该股东持有公司全部出资的有限责任公司。这种由业主一人(或一人代表)出资兴办,直接经营、自负盈亏的个人经济组织具有灵活性大,决策快,主意拿定了就干,对市场适应较强等优势,只要业主有市场、会经营,企业能够不断发展。

(2) 合伙制企业。两个人以上共同投资,具有权责明确,利害相关,经营的积极性比较高等特点,同个体企业一样受资产生产规模经营小局限性的制约,往往因低决策效率而贻误时机。

(3) 有限责任公司。是指根据《中华人民共和国公司登记管理条例》规定登记注册,由两个以上,五十个以下的股东共同出资,每个股东以其所认缴的出资额对公司承担有限责任,公司以其全部资产对其债务承担责任的经济组织。有限责任公司包括国有独资公司以及其他有限责任公司。

(4) 股份有限公司。是指根据《中华人民共和国公司登记管理条例》规定登记注册,其全部注册资本由等额股份构成并通过发行股票筹集资本,股东以其认购的股份对公司承担有限责任,公司以其全部资产对其债务承担责任的经济组织。

(5) 国有企业。是指企业全部资产归国家所有,并按《中华人民共和国企业法人登记管理条例》规定登记注册的非公司制的经济组织。不包括有限责任公司中的国有独资公司。

(6) 公司制企业。是指按《公司法》的规定由五个以上自然人投资,或由单个自然人控股的股份有限公司。突出的特点是企业是法人,是独立的民事主体,拥有独立的财产,实行有限责任制度,股东对公司债务承担有限责任,企业的所有权与经营权相分离等,这些特点有助于企业不断扩大再生产,不断发展。

(7) 企业联合体。是以大中型企业为依托,若干个具有独立法人地位、相互之间具有一定经济技术联系的企业,按照专业化协作和经济合作原则,自愿结合,谋求共同发展,形成相对稳定的经济联合组织。具有各联合体的成员企业法人性质不变,相互之间平等、互利、互助,实行等价有偿,以契约、规章和资产关系等为纽带联合起来,领导体制、组织机构自行协商确定等特征。

(8) 企业集团。它是以一个或几个大企业为核心,以一批具有共同利益、受这个核心不同

程度控制和影响的企业为外围,通过各种不同的联系方式而结成的比较稳定、紧密的企业联合体。这个联合体不是一般的联合体,本身必须实力雄厚,有法人地位,有资金、技术、成品,有市场营销能力,对集团成员具有控制力和影响力;并且组织结构要层次分明(分为核心层、紧密层、半紧密层和松散层),多渠道影响和控制成员企业,以资产连接纽带为主。企业集团是目前世界上最有生命力和竞争力、发展很快的一种企业组织形式。

不论属于什么样类型的企业,有一个共同点那就是必须严格遵守国家安全生产法律、法规有关安全生产的规定,必须符合《中华人民共和国安全生产法》所规定的安全生产保障措施,尊重国家所赋予从业人员享受的安全生产权利,教育职工要尽安全生产的义务,尊重工会组织在企业安全生产中的地位与作用,努力做好安全生产各项工作。质量是企业的生命,安全是职工的生命,每一个企业应该自觉开展自主安全管理,确保职工的安全与健康。

第二节 企业安全管理概述

一、国外企业安全管理简况

工业发达国家企业的安全管理经历了初始发展阶段,安全系统管理阶段,职业安全健康管理體系阶段。

1. 初始发展阶段

从18世纪后期到工业革命到19世纪初,正值欧美资本主义发展的初期,企业规模小,生产环节少,分工简单,生产力低下,生产和安全凭个人经验,各类重大事故不断。当时,资本家视工人为会说话的工具,出卖劳动力的特殊商品,不可能对工人采取什么保护措施,工人在恶劣条件下工作。矿山塌陷、瓦斯爆炸、锅炉爆炸、机械伤害等事故不断发生。

鉴于生产中火灾、爆炸事故带来的巨大经济损失和工人阶级为保护自己生命安全所进行的斗争,资本家不得不做出一定的让步。美国马萨诸州开始任用工厂检查员,一些国家还尝试制定简明的法规规范企业的不安全行为。如1833年英国政府制订的《保护学徒的身心健康法》对工厂和劳动场所作出规定。1858年德国成立了工伤事故保险协会,开创了有组织的安全活动。19世纪中期以后,为了解决劳资双方切身利益问题,不少国家不得不从立法角度来调和工人与资本家之间的矛盾。1877年美国马萨诸州颁布了美国第一个《工厂法》,同年日本在大阪首先制定了《制造厂管理规定》。在工业发展早期,这些管理规定、法令,仅仅是围绕事故本身做文章,安全管理效果是有限的,充其量也只能是有限度改善了当时工人的恶劣作业环境,不可能从根本上解决问题。

19世纪后期,一批专家学者致力于安全技术的研究,出现了不少成果和专著。英国化学家戴维发明了著名的矿坑安全灯就是一个很了不起的杰出成果,随后还出现了一大批劳动保护科学技术研究所等。大批劳动保护技术成果在企业生产中得到广泛的运用,安全技术的崛起为企业安全生产创造了前提条件。

进入20世纪以来,一些开明企业主通过实践对劳动保护和生产安全问题有了新的认识。1909年美国钢铁企业总经理埃尔伯特加里认为,美国钢铁公司要求它的子公司尽一切努力切实防止其雇员遭受伤害,并允许开支为此所必须的经费,任何情况都不能忽视对工人的保护。不少国家先后成立了相应的安全机构和专职安全技术人员,安全管理受到普遍重视。工业生产发展初期,人们主要精力放在设备和有限度的改善作业环境上,属于消极被动的管理方式的

范畴。

2. 安全系统管理阶段

20 世纪初期,资本主义发展到垄断资本主义阶段,自然科学的研究有了新的突破,科学技术的发展使生产日新月异,但随着新技术、新工艺、新设备的应用,在职业安全健康方面也带来了许多新问题。美国保险公司在 20 世纪 30 年代为客户有偿承担各种风险的过程中,涉及到衡量风险程度的问题。根据风险程度的大小采取不同的对策,确保投保的项目安全是工业发达国家安全管理进入安全系统管理阶段的重要特征之一。英国、美国、日本、德国等工业发达国家成立了安全专业机构,研究工业生产中事故预防技术和方法,形成了安全科学研究群体,促使安全管理有了长足的发展。

20 世纪中期,社会化大生产向机械化、电气化、自动化方向发展。新技术在企业内部普遍使用,固然可以消除许多危险、有害因素,但是新技术又会给劳动者安全与健康带来新的威胁。历史上每次产业革命,既促进了社会发展、给人类带来幸福,又带来了新的更为复杂的潜在危险和新的矛盾。国际金属加工联合会(IMF)曾经在一份报告中指出:“技术革命推动了电子工业飞跃发展,但掌握新技术加重了工人精神和肉体负担,高度紧张产生新的职业病,特别是机械控制,目不转睛地盯着显像装置这一类工作,八小时工作中,要使眼睛的焦点集中一万二千到三万次,视神经障碍和头痛是常见的现象……”航天航空技术、核能技术的发展,系统管理的理论已渗透到安全管理领域,形成了系统管理新领域。

这个阶段的主要特点是把人、物、环境三个因素结合在一起进行系统分析,预测、预防事故的发生。许多劳动保护著名专家、学者纷纷著书立说,《安全系统工程学》《人机工程学》《劳动卫生学》《安全管理学》《安全教育学》等论著应运而生。众多丰富的安全理论,企业工伤事故和职业病发生率大幅下降的事实,充分说明世界工业发达国家的企业管理已经进入了系统安全管理的新阶段。

3. 职业安全健康管理体系阶段

第二次世界大战结束后,随着经济生产的不断发展和高、新、尖端技术的运用,不少国家愈来愈感到只制定、颁布实施单一的、零星的仅适用于某一特定范围法律、法规,不能适应工业发展的需要,必须把职业安全健康作为一个极其重要的问题提出来,单独制定一个统一的、综合的、全面的安全健康基本法。

20 世纪 60 年代,美国鉴定出的致癌因素有 15 500 余种,每年工业部门生产出上千种新的人工合成化学物质和化合物;每隔 20 分钟就有 1 种新的、具有潜在毒害的化学物质出现。据 1970 年美国国会的几项年度统计,在 1970 年以前的 4 年中每年因工伤事故死亡职工达 14 000 人,比在越南战争期间伤亡的人数还要多;每年因工伤事故导致 250 万个工作日损失,经济损失超过 80 亿美元,比全国所有罢工造成的停产损失要高;每年有 10 多万人死于工作场所污染造成的疾病,30 万人因此患上严重的职业病,每年丧失劳动能力的职工近 250 万人;这一状况引起了美国社会公众和政府的广泛重视,从而促进和加强了职业安全与健康方面的立法。

在这样的背景下,1970 年美国制定和颁布了《职业安全与健康法》。1977 年,在总结以前有关煤矿和其他矿山安全与健康工作的基础上,又将《金属和非金属安全法》(1966 年)和《煤矿安全与健康法》(1969 年)合并修改为《矿山安全与健康法》,从而形成了有关职业安全与健康方面的基本法律框架,为以后全面建立职业安全健康管理体系打下良好的基础。在世界发达工业国家中,美国的职业安全与健康监察体系是比较完善和规范的,相关的职业安全与健康

标准也门类齐全,可操作性强。

20世纪80年代,安全科学管理不断深化,管理方法也从传统的行政手段发展到现代的法洽手段、科学手段和安全文化手段并重;从粗放的规范化管理发展到以人为本、标准化科学管理,现代安全管理的作用和效果越来越显著。20世纪后期现代安全管理逐步实现了三个转变,即由传统的纵向单因素转变为现代的横向综合安全管理;由事故(事后被动)管理转变为现代的事故预防管理;由传统的静态安全管理转变为现代的动态管理。

20世纪80年代末90年代初,不少跨国公司大型的现代化联合企业为强化自己的社会关注力和控制损失的需要,开始建立自律性的职业安全与环境保护的管理制度并逐步形成比较完善的管理体系。英国于1996年颁布了BS8800《职业安全健康管理体系指南》国家标准;其他国家纷纷结合本国实际情况制定相应的职业安全健康管理体系。21世纪,职业安全健康管理体系引起广泛的注意,在有关国际组织的推波助澜下,使OSHMS形成一个国际行动,现在已进入到职业安全健康发展阶段。

二、国内企业安全管理发展概况

党和政府历来高度重视安全生产工作,在不同的历史发展时期,有着不同的安全生产方针、政策、举措。在计划经济时期,我国广大劳动保护工作者忠实地执行国家安全生产方针、政策、法规,做了大量的实际工作,积累了许多宝贵的经验。在新的历史发展阶段,国家采取了三项重大举措,解决了三项老大难问题;从实际情况出发,为企业做了五件实事,促进了企业安全管理深化发展;国家为安全生产作出几项重大决策,使人耳目一新。在安全发展观念的指导下,随着“政府监管”职能的不断加强,企业安全生产主体责任不断地落实,企业自主安全管理新模式不断地推广应用,我国的安全生产形势将会越来越好。

1. 计划经济发展时期

在整个计划经济发展时期,我国安全生产经历了第一个五年计划阶段(1953~1957年)、“大跃进”和整治阶段(1958年~1965年)、“十年动乱”阶段(1966~1978年)三个阶段。在这个时期,安全生产虽然有波折、有困惑,但在党中央和国务院的正确领导下,国家劳动保护总局、全国总工会,会同其他有关部门,结合不同历史发展阶段的实际情况,忠实地执行国家安全生产方针、政策、法规,做了大量的、卓有成效的实际工作。特别提出的是,原国家劳动部劳动保护总局苏毅勇局长、科技委隋鹏程副主任,全国总工会劳动保护部江涛部长等老一辈劳动保护事业领导,在工作顺利时,认真抓好劳动保护法治建设,积极加大安全投入,为企业、为职工做了不少实事;在困难重重时,想办法,克服各种困难,尽最大努力使劳动保护工作的损失降低到最低点,他们为我国安全管理、工会劳动保护工作积累了许多宝贵的经验、方法,为我国劳动保护事业做出了重要贡献。新中国成立后,国家重点抓了以下五项工作。

(1) 积极组建劳动保护机构,开展干部培训。中华人民共和国一成立,中央人民政府就设立了劳动部,下设劳动保护司,各地方劳动保护机构设立劳动保护处、科,主管安全生产工作。1950年,中华全国总工会成立了劳动保护部,随后各产业工会和地方工会也先后设立了劳动保护部,以加强工会对企业劳动保护的监督。1954年全国总工会明确规定:厂矿企业的工会基层和车间应成立劳动保护委员会,工会小组应设立劳动保护检查员。从1953年起,全国总工会干部学校连续多次举办工会劳动保护训练班,培养了一大批创业时期的骨干,并编印了新中国第一本劳动保护业务教材,对工会劳动保护工作的迅速开展,起到很重要作用。

(2) 抓思想建设,批判了“只重视机器不重视人”的错误思想。1950年,人民政府大张旗鼓地处理了河南宜洛煤矿死亡174人的重大瓦斯爆炸事故,对河南省主席吴芝圃等16人分别予以警告、记大过、撤职处分及刑事责任的处罚,给企业领导和职工上了一次生动的法治教育课。同年,召开了第一次全国劳动局长会议,从政策上阐明必须搞好劳动保护工作。

(3) 发动群众开展全国安全卫生大检查。根据当时毛泽东主席的批示,从1950年开始,对全国3万个厂矿企业进行了安全卫生大检查,发现问题100多万个,依靠群众解决了70%左右。同时国家拿出大量经费帮助厂矿企业添置和改善安全卫生设施。仅铁路、化工厂、纺织系统就花了劳动保护费200万元,初步改变了旧社会留下来的极不安全极不卫生的状况。

(4) 提出安全生产方针,开始法规建设。安全生产方针是国家对安全生产工作提出来的一个总的要求和指导原则,它为安全生产指明了方向。根据毛泽东关于“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,如果注意前一方面,忘记和稍加忽视后一方面,都是错误的”指示,在1952年第二次劳动保护会议上正式将“安全为了生产,生产必须安全”作为安全生产方针(又称劳动保护方针)。1978年国家为迅速恢复因“十年动乱”时期被搞乱了的安全秩序,及时修改、补充了原安全生产方针,概括为“生产必须安全,安全促进生产”。

新中国制定的第一部宪法,把保护劳动者合法权益,加强和改善劳动条件作为国家的基本国策。1956年国务院颁布“三大法规”,即《工厂安全卫生规程》《建筑安装工程安全技术规程》《工人职员伤亡事故报告规程》;1963年,国务院颁布《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》,即五项规定:安全生产责任制、安全技术措施计划、安全生产教育、安全生产定期检查、伤亡事故的调查和处理,至今还有一定的现实意义。第一个五年计划期间,国家公布了15种安全法规,各产业部门和各地区自行制定颁布的规章、标准达300多种,较好地规范了企业安全管理行为,最大限度地控制了工伤事故发生。

(5) 召开全国劳动保护、防尘工作会议。1951年9月至1960年4月,国家分别召开了四次全国劳动保护工作会议,提出了“要从思想上、设备上、制度和组织上加强劳动保护工作,达到劳动保护工作的计划化、制度化、群众化和纪律化”的劳动保护工作目标。在全国开展以“十防一灭”(即防撞压、防坍塌、防爆炸、防触电、防中毒、防粉尘、防水灾、防水淹、防烧烫、防坠落、消灭工伤和死亡事故)为中心的安全大检查,改变了过去大呼隆式的方式,进行季节性如冬季防寒保暖,夏季防暑降温,以电器、设备为中心的专业性安全检查,取得较好成效。1957年11月召开了第一次全国性的防止矽尘危害工作会议,确认了“预防为主,综合治理”的防尘工作方针。1963年,召开了第三次防矽尘危害工作会议,拨专款4000万元,解决防尘问题。

“一五”计划时期,新中国劳动保护工作是大家公认的稳定发展年代,职工伤亡比恢复阶段大幅度下降。1965年是我国劳动保护历史上第二个“黄金时代”。

1976年,国家随着思想上、政治上的拨乱反正,彻底否定“文化大革命”,我国劳动保护工作进入全面整顿和恢复发展时期。在这期间,党和政府先后发出了中共中央1978年67号、国务院(1979)100号文件,及时有效地纠正了当时人们头脑中对安全生产的模糊认识,为以后现代安全管理打下了良好的基础。

2. 市场经济、现代安全管理时期

(1) 三项重大举措,解决了三项历史遗留关键问题。

① 安全科学在国家学科体系中获得了独立地位。1985年,原中国劳动保护科学技术学会常务理事、副秘书长刘潜安全高级工程师首次提出在我国建立安全科学学科的建议,提出安

全科学体系结构和专业设置方案的设想,并得到了国家有关部门的重视、认可。在原中国劳动保护科学技术学会的领导下,经过刘潜安全高级工程师和我国众多安全管理学者、专家的不懈努力,1992年GB/T13745—1992《学科分类与代码》国家标准中已把安全科学纳入“工程与技术科学”门类,列在自称科学与社会科学之间,从而使安全科学不再隶属于其他学科,真正成为自成体系的(代码620)一级学科,在国家学科体系中获得了独立地位。结束了几十年来劳动保护科学技术科学在国家学科体系中无地位、且不公平的窘境,对我国安全科学健康发展起着催化剂作用。刘潜安全高级工程师为建立中国安全科学做出了突出贡献。

安全科学在国家学科体系中获得了独立地位,才得以使国家在高等教育中设立安全工程专业,并开始培养硕士、博士生各类型安全科学高级专业人才,企业也开展了安全技术人员的职称评定工作,从此企业有了安全评价师、注册安全工程师、安全高级工程师等职称;才得以使国家现在能以学历教育、继续工程教育、职工教育、官员教育四种方式为主体的安全科学教育正在有计划、有目的地培养各类型安全科学专业人才,使我国安全科学的研究与开拓后继有人;才得以使我国安全科学呈现出研究机构比较健全,并形成一支数万人的科研队伍,每年研究成果累累、欣欣向荣的大好局面;才得以使安全科学在我国图书分类中占有一席之地。中国图书分类法(第三版)中已明文规定,安全科学和环境科学并列为第X类,结束了过去无法系统地查阅“安全科学技术”资料的困难局面,为“安全科学”的发展提供了极为有利条件。在我国《主题词表》和《国家叙词库》中也将单设《安全科学》类,使安全科学技术文献检索纳入系统化、规范化的轨道。

安全科学在国家学科体系中获得了独立地位,是我国改革开放以来,安全生产发展史上了一件了不起的大事,对我国劳动保护科学技术、安全工程技术的发展起到了重要的推动作用,标志着劳动保护、安全科学技术的发展出现了新的转折,跨入了创建安全科学学科和深入探索安全科学理论的新阶段。

② 颁布《安全生产法》建立健全了安全生产法律、法规体系。国家一直关注安全生产法规的制定工作。在1981~1987年期间,原劳动部就着手起草《劳动保护法》,由于种种原因一直没有延续下去。1994改为起草《安全生产法》,从1994~1999年先后又改为起草《劳动安全卫生法》、《职业安全卫生法》、《职业安全生产法》。2000年重新开始起草,到2002年6月颁布《安全生产法》(中华人民共和国主席令第70号)前前后后经历了20多年,《安全生产法》来之不易。

《安全生产法》的颁布与实施是我国安全生产战线上一件大事,它把浩瀚繁杂的安全管理工作根据不同的对象进行系统地分门别类,以法律形式确立了生产经营单位安全保障,从业人员权利义务、各级政府和相关部门的安全监管、事故的应急救援、查处以及各相关方面的法律责任,使安全管理工作条理清晰,具有很强的可操作性。

《安全生产法》是我国第一部专门讲述安全生产的大法,连同已公布的《环境保护法》《消防法》《劳动法》《工会法》《职业病防治法》《中华人民共和国清洁生产促进法》以及行业法律如《矿山安全法》《电力法》《公路法》《建筑法》等法律,已形成比较完善的中华人民共和国安全生产法律体系。它的颁布实施,标志着我国安全生产工作开始步入法制化轨道,安全生产法治建设步入了一个新的历史发展阶段。

③ 提升国家安监总局级别,强化“政府监管”职能。2001年3月,国务院决定恢复成立安全生产委员会,由一名副总理担任主任。国家加强对企业的安全监管力度首先从建立健全安全监管体系做起,2003年3月,成立了国家安全生产监督管理局(煤矿安全监察局),隶属于

国务院直属机构,负责综合管理全国安全生产工作。这项重大举措解决了 50 多年来,我国在安全生产组织机构上迫切需要解决而又未能解决的实际问题,为落实国家“政府监管”的主体责任提供了强有力的组织保证,对我国安全生产的发展产生了深远影响。到 2006 年 6 月份,全国 31 个省、市、自治区,市一级的地方政府基本建立了独立的安全监管机构,全面提升了安全监管机构的地位,特别是在乡镇一级建立安全生产机构,组建不同层次的执法队伍,授权乡镇人员的执法权,来解决基层监管执法的薄弱问题,有效解决了地方“政府监管”不到位的问题。

“国家安全生产监督管理总局成立以来,不负重托,及时发布安全生产法规、制度、举措,在不断深化安全监督管理体系的基础上建立了技术、培训、科研、检测检验、应急救援等一些支撑体系,为企业安全生产做了大量的、卓有成效的、实实在在的工作,为我国企业自主安全管理创造了良好的外部环境。”

(2) 在安全生产领域为企业做了五件实事。从 20 世纪 80 年代初到现在为止,国家围绕如何提高企业安全管理水平这个突出的问题,扎扎实实做了五件实事,已取得显著成效,为企业建立长效安全生产机制创造了前提条件。

① 及时调整市场经济下安全管理工作体制、安全生产方针。计划经济向市场经济过渡是一个缓慢的发展过程,解决企业实际问题也是这样,不可能一步到位,首先要做的是及时调整安全管理工作体制、安全生产方针,以适应企业生产力高速发展的需要。

I 计划经济时期安全管理工作体制。1983 年,我国第一次提出“企业负责,行业管理,国家监察,群众监督”的安全生产管理体制。1997 年在这个管理体制的基础上,《国务院办公厅转发劳动部关于认真落实安全生产责任制的意见》([1997 年]36 号)把这个管理工作体制调整为:“国家监察、行业管理、企业负责、群众监督、劳动者遵章守纪”。

这个体制所包含的内涵,高度概括了我国计划经济向市场经济过渡时期安全管理工作的经验、方法、安全生产特征,与那个时期的国民经济管理发展规模、速度相适应并得到同步发展。但是,随着我国改革开放的不断深入和市场经济体制的逐步建立,该管理体制的内涵又暴露了不少缺陷,需要进一步地完善、提高。2003 年,针对我国市场经济安全管理工作的特点,国家不失时机地提出“政府监管,企业全面负责,群众参与监督,全社会广泛支持”安全管理工作体制新模式,市场经济安全管理工作体制已初步形成。

II 在不同的历史发展时期安全生产方针有不同的内涵。1985 年 12 月全国安全生产委员会明确提出“安全第一、预防为主”的方针。1988 年第七届全国人民代表大会第一次会议政府工作报告中将必须执行“安全第一,预防为主”的安全生产方针,作为政府工作的一项重要内容。2007 年,第十届全国人民代表大会第五次会议的政府工作报告将“安全第一,预防为主,综合治理”作为新的历史时期安全生产方针。

② 引进工业发达国家先进的管理经验,全面提高企业安全管理水平。计划经济时期企业安全管理水平一直停留在传统的管理阶段,企业安全管理始终处于被动状态。改革开放以后,首先是要引进工业发达国家先进的管理经验(安全系统工程方法),全面提高企业安全管理水平。

I 推广、普及安全系统工程方法和知识。20 世纪 80 年代初期,国家十分重视科学管理方法的推广与应用,北京劳动保护科学研究所率先成立以冯肇瑞、崔国璋为首的“安全系统工程”课题小组积极举办讲习班,宣传、推广安全系统工程方法。1983 年,在中国劳动保护科学技术成立大会及首届中国劳动保护科学技术论文交流会上,内蒙古自治区第二机械厂就发表了应

用安全系统工程方法的论文。据北京劳动保护研究所“安全系统工程”课题组 1984 不完全统计,他们共举办学习班 49 次,近 5 000 人接受教育,共发行《安全系统工程讲义》十万册,并出版了《安全系统工程应用经验选编》。从 20 世纪 80 年代初期到 1988 年行业安全性评价标准出台之前,是我国推广科学管理、普及安全系统工程方法、知识的时期。

Ⅱ 制定并大力推行行业安全性评价标准。20 世纪 80 年代后期,机械电子工业部在推广、普及安全系统工程方法和知识的基础上,颁布了第一部《机械工厂安全评价性标准》,率先开展机电工厂安全性评价。各相关的部委先后颁布的行业安全评价标准,使我国企业安全管理发生了深刻的变化,并逐步得到社会广泛的认可,被越来越多的人所接受,成为安全生产重要的技术保障手段之一。

Ⅲ 不断深化发展安全评价。企业贯彻行业安全评价标准以后,安全性评价又经历了开展岗位标准化操作、安全(质量)标准化活动、安全(质量)标准化考核等不同的发展时期,特别是 2004 年以来,煤矿、非煤矿山、化工及危险化学品、烟花爆竹和建筑业等高风险行业,通过委托安全评价中介公司开展不同类型的安全评价,实施安全生产行政许可证制度,标志着危险源辨识、危机预警、应急管理风险评价(估)方法在高风险行业得到有效推广。全面推广安全评价科学管理方法以后,企业安全管理者的管理能力,企业安全管理水平普遍有了明显的提高。

③ 推出《职业安全卫生管理体系试行标准》,开展职业安全卫生管理体系认证工作。职业安全卫生管理体系(OSHMS)是 20 世纪 80 年代后期,国际劳工组织认可并积极推荐的一种现代安全科学管理方法。为了进一步巩固、深化国有大型、特大型企业安全评价成果,尽快与国际安全管理水平接轨,1999 年 10 月,国家经济贸易委员会正式推出《职业安全卫生管理体系试行标准》,开展职业安全卫生管理体系认证工作。企业通过职业安全卫生管理体系试行的标准,安全管理发生了深刻的变化,满足了在这个管理层次企业安全生产内在的需求,促使这些企业安全管理水平又上了一个台阶。

对非公有制小企业安全生产的治理,国家也给予高度的关注。2002 年,国家安全生产监督管理局颁布的安监管字[2002]84 号《关于加强非公有制小企业安全生产监督管理工作意见》,可操作性强,非公有制小企业只要认真按六项制度去实施,安全管理水平就能逐步提高。问题是非公有制小企业如小化工、小矿山等作坊式私营企业自身的管理不到位,执行得不好,安全生产问题仍然突出,有待于解决。

④ 设立注册安全工程师岗位,为企业培养专业管理人才。我国企业安全生产基础工作不扎实,安全管理水平长期处于较低的状态,一个重要原因是安全技术人才奇缺。早在 20 世纪 80 年代初期,深圳、广东等地区在借鉴国外工业发达国家的经验的基础上,通过建立安全主任制度,力求解决企业安全生产无人管和不会管的问题,但因种种原因,安全主任制度一直没有推广开来。2002 年 9 月,国家安全生产监督管理局与人事部共同颁发了《注册安全工程师执业资格制度暂行规定》和《注册安全工程师执业资格认定办法》,2003 年 8 月,出台了《注册安全工程师执业资格考试实施办法》,明确了考试科目和有关要求,2004 年 5 月正式颁布了《2004 年注册安全工程师执业资格考试大纲》。国家安全生产监督管理局认真组织了 2004 到 2008 五个年度的资格考试,仅 2004、2005 两个年度报名考试人数就高达 8 万多人(实际参加考试每年在 7 万人左右)。据资料统计,2005 年全国已有 24 280 名工程技术人员具有注册安全工程师资格,分布在全国各地、各行各业,为企业初步建立了一支安全生产专业人才队伍。

为了充分发挥注册安全工程师的作用,国家实行注册安全工程师执业资格制度。这项制度是落实“人才兴安”战略的客观要求,是适应社会主义市场经济、加强企业安全管理工作的现