

中国安全文化建设

CHINA SAFTY CULTURE CONSTRUCT

安全生产信息研究院
煤炭信息研究院 编著

中国图书出版社

中国安全文化建设

安全生产信息研究院 煤炭信息研究院 编著

中国图书出版社

中国安全文化建设/安全生产信息研究院 编著

北京：中国图书出版社，2005

ISBN 7-98205-989-9

I.中... II.国...III.安全文化—建设—中国IV.X93-58

中国图书出版社 出版发行

北京市朝阳区北苑路 272 号 100101

廊坊科伟印刷厂印刷 新华书店经销

开本 210×290 印张 124.375 2560 千字

2005 年 10 月第一版 2005 年 10 月第一次印刷

社内编号：2177 全套（上、中、下三册）总定价：580.00 元

安全生产问题，事关人民群众的生命财产安全，事关社会稳定大局。各级领导干部对此要高度重视，努力减少和排除各种重大事故隐患，切实把有关安全生产的各项工作落到实处。

——胡锦涛

加强安全生产监管，加强安全专项整治，落实安全防范措施，健全安全责任制。

——温家宝

必须牢固树立安全生产常抓不懈的思想，任何时候、任何情况下都要绷紧安全生产这根弦，绝不能有一丝一毫的放松。

——黄菊

对领导来说，安全文化就是要以人为本，把人民的生命财产放在第一位；对企业来说，就是安全第一、预防为主，制定适合自己情况的安全原则；而对每个职工自己，要有不伤害别人、不伤害自己、不被别人伤害的安全理念。

——李毅中

前 言

随着改革开放和市场经济体系逐步深入，我国经济社会的各项事业都得到了长足的发展，取得的成就举世瞩目，我们的城市在快速的扩张，我们的企业在飞速的发展，人民的生活需求在不断提高；但经济的快速增长和社会的快速发展，也给我们的安全生产和生活安全带来了挑战，尽管党和政府在保障和促进安全生产和生活安全方面采取了许多积极有效的措施，但我们面临安全形势仍然严峻，重大事故的频发势头并没有得到有效遏制，总结起来，每起事故发生的原因可能都是多方面的，但人们的安全意识的淡薄和安全文化建设的缺失却往往是事故发生的根源所在。“一定要把安全文化建设放在第一位，只有全社会的安全文化普及了，每个人的安全意识提高了，这个社会安全的程度就得到了保障。”这是国家安全生产监督管理局李毅中局长在 2005 年汕头 6.10 火灾事故第二天的记者座谈会上的讲话。

安全是生产的灵魂，其灵魂源自安全文化，安全文化是做好安全生产工作的基础。坚持以人为本，大力推进安全文化建设，形成人人“关爱生命、关注安全”的安全文化氛围，是当前各级政府及安全生产监督管理机构的重要任务之一，也是深入贯彻“三个代表”重要思想的具体体现。为了深入贯彻落实国家安全生产监督管理局关于落实安全生产“五要素”的指示精神，大力推进我国的安全文化体系建设，全面系统的总结、分析和推广各级安监部门及相关单位在安全监管、理论研究方面的成功经验，以便在政策、理论和实践上更好地指导和推进安全监管工作的开展，安全生产信息研究院在有关领导与专家学者的倡导和支持下，编辑出版了《中国安全文化建设》大型文献。

《中国安全文化建设》大型文献采用国际通用大 16 开本精装印刷，分上中下三卷、共有八篇、四十八个章节，共约 250 万字，文献内容集权威性、理论性、前瞻性、实用性与指导性于一体，力求全面、系统地反映我国当前安全生产监督管理及安全文化建设的现状及取得的经验成果，为安全领域各级人士提供理论学习和经验交流的平台。

该书的编辑组稿得到了全国安监系统各单位、科研机构及煤炭、石油、化工、电力、消防、建设、交通、铁路、民航、教育等行业有关单位的大力支持和协助，在此编委会表示衷心地感谢！另外，由于针对“安全文化”方面出版物和文献资料有限，对安全文化的理论研究也只是近几年的事情，为了保证本书内容的全面翔实、在编著本书过程中，我们引用和摘录了部分专家和学者的著作资料，在此一并表示感谢。

由于首次编写此类大型书籍，时间紧、任务重，再加上编辑水平有限，错误、疏漏之处在所难免，敬请广大读者不吝赐教，对不足之处给予批评指正。

本书编委会

《中国安全文化建设》

编辑委员会和编辑工作人员

主 任：彭 成

特约编委：（按姓氏笔画排序）

丁赣萍	江西省煤矿安全监察局	助理调研员
马方谟	山东省泰安市安全生产监督管理局	党组书记、局长
尹 亮	抚顺矿业集团有限责任公司	董事长兼总经理
戈 丹	辽宁省阜新市农电局	局长
毛海峰	首都经济贸易大学安全与环境工程学院	安全工程系主任
王宇礼	山东省青岛市安全生产监督管理局	党组书记、局长
王红旗	广东省水利厅农电局	
王英杰	山东省烟台市安全生产监督管理局	副秘书长
王显荣	江西省吉安市安全生产监督管理局	党组书记、局长
王益民	内蒙古鄂尔多斯市煤炭局	党委副书记
王鄂城	吉林省安全生产监督管理局	监察专员
王德祥	云南省林业厅	副厅长
叶保平	江西省南昌县人民政府	副县长
宁秋云	江西省萍乡市安全生产监督管理局	党组书记、局长
田豫才	辽宁省有色地质局勘查总院	院长
申成云	山西省太原市安全生产监督管理局	副局长
石春平	吉林省安全生产监督管理局	规划科技处处长
全维华	广西公安厅交警总队	执法一处处长
刘 彦	内蒙古根河车务段	党委书记
刘世才	安徽省建设行业安全协会	会长
吴 硕	贵阳市花溪区安全生产监督管理局	局长
吴天俊	江西省吉安市安全生产监督管理局	副局长
张 争	安徽省煤矿安全监察局	监察室主任
张 鹏	南方电网超高压输电公司广州局	局长
张平铭	安徽省安全生产监督管理局	国家局理论专家组专家
张如海	山西省水利建筑工程局	副局长
李庆军	黑龙江双鸭山矿业集团公司	副总经理
李建业	山东省东营市安全生产监督管理局	局长

李晓恒	陕西省煤矿安全监察局二处	副处长
苏英明	广西安全生产监督管理局	
邹立生	云南省煤矿安全监察局	党组书记、局长
陈文	江西省抚州市安全生产监督管理局	党组书记、局长
陈亦珉	东航股份公司	
周文杰	河南省永城市安全生产监督管理局	副局长
周即星	北京市宣武区安全生产监督管理局	局长
林述书	福建省劳动保护科学研究所	所长
侯耀文	内蒙古鄂尔多斯市煤炭局	纪委副书记
胡德照	山西省太原市安全生产监督管理局	局长
费先明	江西省上饶市安全生产监督管理局	党组书记、局长
赵生茂	陕西省煤炭工业协会	秘书长
赵庆福	黑龙江双鸭山矿业集团公司	董事长
赵德新	山东省胶州市安全生产监督管理局	党组书记、局长
徐景海	河北首钢矿业公司	副总经理
益勤俭	陕西省煤炭工会	副主席
郭文君	吉林省延边朝鲜族自治州人民政府	副秘书长
高厚根	福建省海洋与渔业局	渔业指挥部办公室主任
高新民	陕西省煤炭工业协会	副会长
巢大同	江苏省电力公司监察部	电网处处长
舒美森	江西省安全生产监督管理局	正处级调研员
董天水	邹城市圣达纺织集团公司	董事长兼总经理
韩成光	海南省安全生产监督管理局	监管处处长
梁玉生	吉林省四平市安全生产监督管理局	局长

编委（按姓氏笔画排序）

丁有朋	万军	万正强	万燎榕	习小勇	于德双	马全林	马寿军
马洪涛	从慧玲	尤曙光	孔振平	尹彪	尹云龙	方玉福	毛益松
王广杰	王凤山	王天峰	王甲生	王学光	王凯全	王宇杰	王希余
王建忠	王朋贤	王春林	王胜利	王浩田	王海鹏	王清悦	王新春
王献华	王慕文	王宜庆	邓智文	韦建迷	卢宝良	卢梅荣	史震
史成慧	白献廷	石兴华	全光明	刘立德	刘宏欣	刘其忠	刘承军
刘金星	刘俊杰	刘昭青	刘美利	刘艳秋	刘敏之	刘清亮	刘新合
刘殿辉	刘德军	吕胜召	吕新林	孙孟杰	孙枫凯	孙新荣	曲大军

朱云霞	朱国庆	朱法伟	江兴智	汤俊	汤新发	纪孝枝	许国
许继锋	达生裕	邬远和	闫玉平	闫屹柏	何亦炜	何建辉	何春生
余绮	余子彤	吴军	吴永宪	吴冬妮	吴敬森	吴瑞祥	宋伟克
宋桂江	张战	张伟	张启勇	张文荣	张东俭	张廷明	张廷亮
张克武	张宏超	张国元	张国忠	张保国	张虎平	张金涛	张眉平
张素平	张素华	张继元	张继生	张吉祥	张朝德	张新华	张福顺
张赛林	李文	李伟	李勇	李鸣	李强	李琦	李辉
李一星	李文彦	李如森	李占奇	李玉成	李国栋	李宝玉	李录廷
李金荣	李彦芳	李树雷	李家雄	李润生	李毓华	杨阳	杨大伟
杨再富	杨连勇	杨修志	杨冠洲	杨相柏	汪翔	沈立	肖文峰
肖庆初	肖坤洲	肖锡宝	苏杭	苏强	苏万坤	邱洪安	邵辉
邹长城	邹志军	邹来兮	陈英	陈高	陈一光	陈万金	陈凤潘
陈宇翔	陈国华	陈宝富	陈绍清	陈朝华	陈锋教	陈靖华	周传全
周利民	周志敏	周连柏	周金生	周继成	周德思	孟庆立	孟宝成
孟宪超	岳俊	岳文艳	林源	林水旺	林乐虎	林志朝	罗玖珍
罗祥统	欧阳崇奇	苗万利	郑岩	郑向东	郑红玉	郑敬东	金洁
金敏	金建国	侯廷栋	侯国忠	侯昭永	侯德峰	俞建东	姚冰
姚国珍	姚晓英	姜华	娄峰	施镇华	段忠民	胡玮	胡世平
胡学文	赵中伟	赵庆爱	赵作文	赵胜跃	赵振国	赵雅琤	柯金龙
殷朱	郝军红	唐枫	唐敏康	夏泽清	徐获	徐玉良	徐瑞锋
秦绪江	索建平	莫晓克	郭军	郭民奎	郭斯旭	郭魁建	顾廷栋
高多	高武	高扬	高勇	高继新	高士虎	高卓辉	高建炯
高莉莉	贾立刚	崔宝宪	崔政斌	梁广炽	梁天东	梁志强	符华福
隋岩	麻伟明	黄明	黄煌	黄文峰	黄为进	黄美烈	黄明德
黄绍芬	黄良乾	黄英杰	黄振安	龚玉发	龚晓钢	喻水洪	喻洪太
彭福山	曾钢	程秀恩	程艳霞	童军义	葛瑞原	董云	董耀武
蒋昌	谢方涛	谢宇明	谢旭钧	韩毅昌	解文格	蒲素平	赖世淡
雷国召	慕庆国	熊宝	熊国忠	蔡少铿	裴继春	黎才海	戴力壮
魏正峰	魏铁山	魏小珍					

编辑:

郭锐	戴志刚	方宏	申建国	王博	陈一
许洋	江涛	黄三生	侯冰	何燕	龙文

安全生产形势及对策

国家安全生产监督管理总局局长 李毅中

今年6月份是全国第四个安全生产月。今年活动的主题是：“遵章守法，关爱生命”。中宣部等五部门和北京市让我来给同志们讲一讲安全生产形势和安全生产法。我到国家安监总局工作已近四个月，有责任在安全生产月中作个宣传，特别是宣传党和政府对安全生产所作出的努力，取得的效果，也有义务把安全生产法的内容对同志们宣讲。

下面，讲三个问题供大家参考。

一、安全生产事关以人为本的执政理念，事关构建和谐社会，要切实提高对安全生产重要性的认识

以锦涛同志为总书记的新一届中央领导、新一届政府，在理论上两条建树：一是明确提出了以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观；二是提出构建社会主义和谐社会。我认为这两项重大的理论建树与安全工作关系都非常紧密，在安全生产上完全可以落实科学发展观，为构建和谐社会贡献我们的力量。

首先说说以人为本的科学发展观。我认为以人为本首先要以人的生命健康为本，保障生命健康这是人的第一需要，如果不顾及人的生命健康，不顾及在生产过程中人的安全，怎么能谈到以人为本？经济发展必须建立在依靠科技进步和提高劳动者素质的基础上，以人为本，注重人的全面发展。党的十六大指出，要走科技含量高，经济效益好，资源消耗低，环境污染少，人力资源得到充分发挥的新型工业化道路。对支撑经济的工业发展应该逐步转变经济增长方式，不能靠牺牲环境、靠浪费资源、靠一味增加投入，而要靠科技进步、靠人力资源的充分发挥。经济发展除了不能浪费资源、牺牲环境以外，也不能一味地增加人的劳动强度。当然，更不能像资本主义原始积累以人的生命为代价来换取经济的发展、换取GDP的增长，那不是科学发展观。如果不重视安全生产，就没有执行以人为本的科学发展观。

从构建和谐社会来讲。社会是由社会成员、家庭、企业、法人单位、社区等基本细胞构成的。从企业来说，一个企业不能够安全生产，事故频发，怎么能够保证经济效益的提高。所以，企业如果没有安全，其他事情无从谈起。企业一旦发生了伤亡事故，不仅是直接损失，更重要是对人的心理的伤害、对积极性的挫伤，很长时间走不出事故的阴影。从企业的职工来说，他更加期盼着安全生产。因为如果发生了事故，最大的伤害是职工。所以一个明智的企业领导，不管是国有企业、民营企业，如果是称职的、清醒的，他必定要把安全放在第一位。对一个家庭来说，如果家庭成员因为安全事故受到伤害甚至遇难，那么对这个家庭来说是灭顶之灾。从政府层面讲，安全状况是政府管理经济和社会水平高低的一个反映。许多国家都建立了社会安全、安全生产的评价体系、指标，从指标来看这个社会的管理水平，来看政府治理社会的能力。对社会来说，人的生命健康如果没有保障，人民就不能安居乐业，社会就不能安定和谐。所以我理解，安全生产是构建和谐社会的重要方面。

同时,我认为从一定意义上讲安全生产也涉及到加强党的执政能力建设的问题。和谐社会包括六个方面含义:和谐社会要民主法治,搞好安全生产必须依法治安;和谐社会要公平正义,首先是每个人都有劳动的权利、生存的权利;和谐社会要诚信友爱、充满活力、安定有序,只有保障人民的生命财产安全,大家积极性才能调动起来,社会才能充满活力,家庭才能幸福安康。和谐社会要人与自然和谐相处,人类生产活动要适应自然规律,违背自然规律就要受到事故的惩罚。所以,关于和谐社会的六大因素,我觉得和安全生产都是紧密挂钩的。我们要从理论和实践结合的高度,认识、体会党中央、国务院、全国人大常委会为什么这样高度重视安全生产。因为这牵涉到以人为本的执政理念,牵涉到整个社会的安定和谐,牵涉到是不是落实科学发展观。归根到底,是不是体现了“三个代表”重要思想。

从全国安全生产形势看,2003年以前,事故起数和死亡的总人数是上升的,2003年开始略有下降。经济在快速发展,道路纵横交错、车船星罗棋布,给安全生产带来了挑战。2003年比2002年事故总起数下降11%,死亡人数下降1.9%;2004年比2003年事故起数下降15.7%,死亡人数下降0.2%。有位省长在人大发言,说他们经过努力,和同期比死亡人数减少100人,有的媒体还不大理解,在报纸头版头条报道《少死100人也是成绩吗?》。我说是成绩,了不起的成绩!为什么这样说呢?因为我们是社会主义的初级阶段,是工业化的初期,也是安全生产的初级阶段。这个阶段的任务就是要遏止重特大事故的发生,减少伤亡。经过努力少死亡100人,挽救了100条生命,是很了不起的成绩,是贯彻以人为本的具体体现。可见我们安全生产还要取得全社会的关心和支持。

煤炭行业事故多发。2000年产量不到10亿吨,去年19.5亿吨,四年产量翻了一翻。在看到事故多发情况的同时也要看到党和政府、企业、行业为此作出的努力,700万煤矿工人作出的努力。百万吨煤的死亡人数从2000年的5.77下降到去年的3.1。经过各省、市、各行业、全社会共同的努力,安全生产形势总的估价是在稳定中开始略有好转。但并不是没有问题,是问题严重、形势严峻,事故多发势头并没有得到有效遏制。去年全国因为各类事故死亡13.67万人,伤残70多万人,如果加上职业危害的话,一年就有近百万的家庭因为安全生产事故造成了不幸。如果20年累计,那就是2000万个家庭,牵动着社会的安定。和国际比一比,我国GDP13.6万亿元,1亿GDP死亡1个人,是美国的20倍;全国人口不算港澳台13.2亿人,一万居民里要死一个人,是美国的2.6倍。道路交通事故的死亡人数是第一位的,大概是10.6万人,全国的各种车辆、各种机动车,包括农用车、摩托车1.1亿辆,万车死亡率10人,是美国的6倍,是日本的10倍。去年,一次死亡10人以上的特大事故,全国129起,3天一起;一次死亡30人以上特别重大事故,去年14起,一个月一起。我是今年2月28日到任的,三个多月了,一次死亡30人以上的特别重大事故共5起。可见安全生产的严峻形势没有得到遏制,而且事故的损失据统计全年是2500亿,占了GDP2%。特别是去年10月份以来,连续发生三起死亡百人以上的煤矿特别重大瓦斯爆炸事故。建国以来,煤矿死亡百人以上的事故19次,最大的是山西大同1960年死亡600多人。辽宁阜新的“2.14”事故是建国以来第二大、45年以来最大的一次煤矿事故。今年以来煤矿安全生产开局不利,形势严峻,一次死亡10人以上的事故多发,1-5月份23起,死亡人数682人,比去年同期增加10起,死亡人数比去年同期增加1.6倍。5月份以来,内蒙、山西、河南、重庆、吉林、河北、湖南、福建等省区发生了煤矿一次死亡10人以上的特大事故。江苏、江西、重庆等省市发生交通、危险化学品

特大事故。上海、广东发生了特大火灾事故，广东汕头“6.10”火灾是今年最大的火灾事故。每时每刻我们都在为社会创造财富，每时每刻都有可能发生事故，造成人员伤亡，所以要增强安全工作的紧迫感、危机感、责任感。抓安全生产要有忧患意识，当前最关键的是遏制重特大事故的发生，减少人员伤亡。

事故多发、安全生产形势严峻有深层次的原因、浅层次原因，有历史原因、发展中的原因，概括讲有以下几条：

第一，经济快速增长，增长方式落后。经济快速增长给安全生产带来了挑战。经过多年的发展，我们很多的总量都是世界第一或名列前茅。但落后的经济增长方式没有改变，还是高耗能，高污染，高投入，高排放，低回报，低收益。我国用了全世界31%的煤炭、29%的钢材、8%的石油、45%的水泥，创造了全世界4%的GDP，当然我们是发展中国家，得有个过程。但是要承认，环境和资源已不能支撑，这种增长方式如果不转变到依靠科技进步和人的素质上来，是支撑不下去的。去年煤炭产量19.5亿吨中，有安全保障能力的12亿吨，剩下7亿吨安全保障能力不足。但经济增长方式不是一两年能够转变的，是个深层次的问题，党中央、国务院高度重视，我们必须下功夫、下决心来解决这个问题。

第二，长期投入不足，安全欠帐严重。特别是煤矿、重化工企业。比如说，国有煤矿统计有505亿的安全欠帐，大概有三分之一的设备要淘汰。对煤矿建设的投入也不足，电厂一年建5千万千瓦，需要1.5亿吨煤。要建大煤矿，需要提供精查储量，大概全国探明储量9000亿吨，但是，能够用于建矿的精查储量不到600亿吨，而建一个年产1亿吨的大矿，要有200亿吨的精查储量。投入不足不仅是安全投入不足，基础产业更是投入不足。

第三，行业管理弱化，企业管理滑坡。我国仍处于工业化初期，到2020年实现工业化。我们不是后工业化国家，中国不是美国、日本，要从国情出发。我国是一个发展中的大国，不是小国，政府不管企业，但是不能不管行业。这些年行业管理没有跟上去，行业的技术标准、设计规范有的多年没修改，执行的还是原来7、8年前的规定，时代在进步，科技在发展，用落后的规程、标准，不可能建具有时代先进水平的矿山、工厂，也不可能生产出具有国际竞争力的产品。行业的重大技术攻关也有缺失，煤矿瓦斯形成的机理、瓦斯防治手段、奥灰水患、静电危害、高压井喷许多问题没有解决。另外，我们安全监管也存在问题，发了多少文件、开了多少次会、进行了多少检查，但是归结起来，监管不扎实，执法不严格，责任不落实，措施不到位。

第四，农村劳动力转移。这是个历史规律，是社会进步的体现，是不可阻挡的。去年我们的城镇化率40.5%，每年增加0.5%，到2010年达到50%。已经有1亿3千万农村劳动力转移，这是社会进步的体现。还有1亿农民等着劳动力转移，他们来了做什么工作？苦、伤、累、险的工作，从工种上讲，煤矿、建筑、城市、环境保护、卫生这些行业，一出事故就埋怨农民工素质不高，不公平，不能埋怨我们的农民兄弟。谁去培训他们？谁是培训主体？煤矿招来工人，企业、政府有关部门要对他们进行培训。要大力提高农民兄弟的文化素质，提高作业能力。

第五，我国煤矿地质条件和其他国家不能比。和美国、西方发达国家甚至和发展中国家比先天不足，井工矿占95%，露天矿太少了。我国高瓦斯矿占46%，煤层容易自燃的占一半，条件比较恶劣。我国是百年产煤大国，现在矿井的平均深度是420米，而且每年往下延伸20米，煤矿工人因此付出更多的劳动和艰辛。我们百万吨死亡人数3人，美国是0.03，波兰和南非是0.3。我国煤矿

产量占全世界的 31%，但煤矿死亡人数占全世界煤矿死亡人数的 79%。形势严峻，任务繁重。

为此，国务院 2 月 23 日召开第 81 次常务会，专门研究煤矿安全生产，提出一系列措施，非常具体。从管理措施来讲，国务院决定 20 个产煤大省，成立煤矿安全整治领导小组，要向 45 个重点矿派督导组，煤矿领导干部要下矿带班，要拿出 30 亿元支持国有重点煤矿的安全技术改造。看到这些我既感动又惭愧，其中一条煤矿领导干部要下井带班，“工人三班倒，班班见领导”，这是我国工业的优良传统，工人身上有多少汗，干部身上有多少汗。结果进入 21 世纪，一些企业把 50 多年的优良传统丢掉了，要由国务院作决定煤矿领导干部下井带班。同时，拿出治理瓦斯的七项措施，包括向 45 个煤矿派督导组、对瓦斯动力煤矿进行鉴定、组织专家会诊、建立瓦斯警报系统并联网、以风定产核定能力、进行煤炭科技攻关、建立煤层气工程研究中心等。从国务院常务会议以来，各项措施逐步在落实，全国有 17 个省成立了领导小组，向 45 个重点矿派督导组，组织了 84 名专家、11 个工作组到 45 个重点煤矿进行会诊，现在还在下面摸情况，以风定产核定能力，制定以风定产管理办法。瓦斯动力现象 44 户，有 27 户已经鉴定，没鉴定的停产整顿。安装数字化瓦斯远程监控正在做，年末大矿要联网，小矿要县乡联网。技术攻关、组建煤层气工程研究中心也在进行。前几天，在安徽淮南召开了煤矿瓦斯治理现场会，黄菊副总理做了重要讲话。山西省对煤矿领导干部和经营者下井作出明确要求，不仅是国有矿，包括乡镇小煤矿都要这样做。推广了河南平顶山市向小煤矿派安全副矿长、技术副矿长、安全特派员做法。

二、认真总结经验教训，严格执法检查，落实安全责任，遏制重特大事故发生，促进安全生产状况的好转

今年以来全国安全生产状况总体平稳，1—5 月份全国共发生各类事故 328391 起，死亡 49594 人，同比减少 37637 起、2796 人，分别下降 10.3%、5.3%。但是特大事故多发，1—5 月份全国发生一次死亡 10 人以上特大事故 55 起，死亡 1194 人，其中一次死亡 30 人以上特别重大事故 5 起，死亡 397 人，同比分别上升 25% 和 148%。特别是煤矿的特大、特别重大事故上升，1—5 月份全国煤矿特大事故发生 19 起、死亡 316 人，同比增加 9 起、162 人，分别上升 90%、105.2%；特别重大事故发生 4 起、死亡 366 人，同比增加 1 起、260 人，分别上升 33.3%、245%。

对此，国务院加大事故责任追究力度，实行严格的问责制。比如对辽宁阜新的“2.14”事故，决定对事故负主要责任的孙家湾矿长宋加木等四人移交司法机关处理，对事故负有主要领导责任的阜矿集团董事长、总经理梁金发撤销党内职务，并按照程序免去其董事长职务，其余 27 人分别给予党纪行政处分，对负有领导责任的辽宁省副省长刘国强给予行政记大过处分；责成辽宁省人民政府向国务院作出书面检查。向全社会公布后，总的反映是正面的、认同的。

随着“以人为本”理念的日益深入人心，全社会对安全生产的关注程度越来越高，特别对以下几个问题，大家比较关注。

(1) 企业管理滑坡怎么办，如何强化企业安全主体责任？安全生产最终要落实到企业，所以要加强企业的安全管理。一是要强调企业是安全责任主体，法定代表人是第一责任者。煤矿企业领导和经营管理人员要下矿带班，可以了解井下安全情况，有针对性治理隐患，可以言传身教，密切与职工关系。大同煤矿实施了井下考核办法。二是企业党政工团都要把安全责任落实到车间、井下、班组。工会要维护职工在安全方面的合法权益。要在井下设立专兼职安全员、瓦检员，阜新煤矿叫“安全专盯”。各地的煤监局要加强专项监察、定期监察、重点监察。三是要加强生产技术管

理，落实管理责任制。煤矿要建立健全以总工程师为核心的技术管理责任体系。一个企业总工程师是技术负责人，小矿也要有技术负责人。要坚持“三同时”，技术改造方案要审查，竣工要验收，机电设备要合格、要维修。四是要督促煤矿加强现场劳动组织管理，落实各项管理制度，合理定岗定员，控制入井人员数量，杜绝多工种交叉作业。制定并严格执行对外包工队的管理制度，防止以包带管。

(2) 安全管理要抓源头治本，有哪些经济政策？应该说在安全生产上，近年来国务院相继采取了一系列重大措施，去年《国务院关于进一步加大安全生产工作的决定》中就确定了强制性提取安全费用、实行安全生产风险抵押金制度、大幅度提高事故伤亡赔偿标准等政策措施。今年又在补还安全欠帐、实行矿权有偿使用等方面作出规定。比如，对国有煤矿 505 亿的安全欠帐，国家拿 30 亿，30 亿对 500 是个小数，但体现国家对煤矿关心，要加快落实进度。企业是投资主体，现在政策宽松，每吨煤可提 8—10 元的安全费，高瓦斯煤矿可提 15 元，确有需要经核准可据实列支。其中三分之一相当于国家退还所得税，自有资金有保证，煤矿要自主确定隐患治理项目。其他高危行业的非煤矿山、危化品生产、建筑行业、民爆器材等，不少省也制定了相关规定。关于风险抵押金制度，目前一些省已经制定了具体的实施办法。思路是首先解决小煤矿发生事故后的抢险救助和善后处理问题，同时提高了小煤矿的安全准入条件。矿产资源有偿使用问题已列入议事日程，思路是以储量为基数计征资源税费。我们会同财政部、国土资源部等相关部门正在研究有关办法。

(3) 煤矿的瓦斯灾害究竟能不能治理，怎样治理？应该说经过多年来的探索、实践，在瓦斯防治上已经有了一套较为成熟的办法，我们概括为“先抽后采，监测监控，以风定产”12 个字。

第一，先抽后采。美国煤田没有开发之前通过三维地震、煤藏精细描述，把地质情况搞得一清二楚，然后打立井、斜井、水平井、丛式井、羽状井等各式各样的井，用一年多的时间把煤层的瓦斯抽出，再去开巷道，人再下去瓦斯就很少了，就本质安全了，这是真正的先抽后采。可惜，我们国家没有这个技术、没有这个装备。在石油方面这套技术是有的，可以借鉴，也可以引进，更可以自己开发。这是真正的先抽后采，我们所谓先抽后采，是人与瓦斯共存，边抽边采。这就不是本质安全了。所以治理瓦斯必须依靠科技，必须要投入。

第二，监测监控。瓦斯矿井里面要有报警仪，煤矿要连网，随时在地面监测矿井瓦斯是多少，不能超过 1%。现在瓦斯矿井正在落实这项工作，年底要完成。但是在落实这项工作中有的不落实责任，比如说：5 月 5 日内蒙古兴安地区一个小煤矿发生了瓦斯爆炸。有监测仪，但一查线路接错了，没有和电源连锁，超过 1%不能自动切断电源，导致瓦斯爆炸，死亡 12 人。同样内蒙古乌海市一个小煤矿 4 月 26 日瓦斯爆炸，也是死了 12 人。原因是监测系统 4 月 10 日坏了，没有进行维修，麻痹大意，4 月 26 日就发生了爆炸。举这两个例子说明，如果弄虚作假，大自然要给你惩罚。

第三，以风定产。重要的措施是通风，必须保证瓦斯的浓度在 1%以下。通风能力是一定的，产量就受到了制约。你不能超能力开采，超能力开采瓦斯涌出量大，瓦斯浓度就要升高。以风定产，这是血的教训。现在我们在重新核定，但是有些煤矿不严格按这个办。我们下去检查，有的领导人说，什么核定能力，我能产多少，能力就有多少，还讲不讲科学？如果以风定产是弄虚作假，自欺欺人，那是在制造新的隐患，是对人的生命极端的不负责任。

(4) 农民工素质不高怎么办，有什么措施？刚才已经讲到，全国已经有 1.3 亿农村劳动力转移，还有 1 亿农民等着劳动力转移，这是社会进步的必然趋势。这个不要埋怨农民工，要落实企业



和政府相关部门培训的责任，强制培训。比如煤矿，矿厂资格、瓦检员、绞车司机、电工、爆破工等等，这些特殊工种要由安监系统、煤监系统去培训，培训以后发给资质证书。其他一般工种的培训是煤矿的责任。我们正准备制定一个关于小煤矿农民工培训的指导意见，争取7月初出台。另外，教育怎么办？教育部非常支持，主要有这么几条措施：一是能够定向招生；二是增加煤矿专业的奖学金；三是增加职业培训。我建议煤矿把过去的办法再捡回来，自己还得办技校、还得办职业学校。我到淮南煤矿看，他们自己还有一个职业学校，每年培养6000名毕业生，解决大问题。他把自己的职工、子女送出去，跟学校谈好降低一个分数段，将来还回来，采取这些不得已而为之的办法。国家非常重视农村九年义务制的普及，尽快的在农村普及九年义务制教育，将来我们的农民工至少是初中文化，这个层次就不一样了。

(5) 关停小煤矿，不执行怎么办？为什么有些矿主拒不执行政府的监管，三令五申拒不执行？比如说山西3月9日、3月19日两次事故，你贴了封条，他给撕掉，你再贴，他再撕，你上了锁，他给砸掉，胆大妄为到这种程度。比如说河北承德刚刚发生的“5.19”事故，50人死亡。今年1月18日、4月13日两次给他发停产整顿通知书，他不听，照样生产。比如6月8日湖南娄底资江煤矿发生的煤与瓦斯突出事故死了22人。3年前发生过同样事故。当时井下232人，大部分逃生了，如果要有火源爆炸的话，就不堪设想了。这个矿4月8日当地煤监局发了停产通知书，他不听，5月27日国家煤监局对停产整顿的矿井登报公告，这个矿榜上有名，他也不听。为什么这样猖狂，一个原因是执法不严、处罚不力。现在我们想的办法有这么几条：第一条办法，煤监系统、安监系统发停产整顿通知书，第一次抄送当地人民政府。他不听，第二次抄送上级人民政府。他不听，第三次抄送本省主管工业副省长。第二条办法，和发改委、国土资源部、工商总局商量，实施联合执法，认定他停产整顿，就把所有的证没收，什么时候验收合格，什么时候退给你。还有就是加大惩罚的力度。现在各省纷纷立法，发生死亡事故至少赔偿20万，同时加大罚款，没收非法所得，根据《安全生产法》并处1倍到5倍的罚款。比如山西省3月9日的事故，没收非法所得，从下达停产整顿通知书算起，处以5倍罚款，共3500万。非法矿主使得矿工家破人亡，那么就罚你倾家荡产。还有一个原因是有的公务员失职、渎职。我还举山西这两个事故，都派了督导员督查，前面的督查员派的是计划生育干部，不具备监督资质，而这个计划生育干部在3月6日、7日脱岗回去了，矿主决定3月8日下井采煤，9日就出事故了。下了停产整顿通知书，煤主拿不到炸药，便从黑市上拿，被派出所所长抓住了，抓住了又放掉了，现在这个派出所所长被逮捕了。三是官商勾结，事故背后的不正之风。最典型的是黑龙江七台河市一个小煤矿3月14日发生瓦斯爆炸，死了18个人。后来一查，矿主是七台河市桃山区安监局副局长。他的哥哥是七台河市矿业公司国有矿的副总经理，这个国有矿收购了这个小矿，哥哥就把这个小煤包给了他做安监局副局长的弟弟。这个事故出来以后，败坏了我们政府的形象、败坏了我们安监队伍的形象。黑龙江人民政府采取措施对安监局副局长开除党籍、开除公职，逮捕法办。对国有矿副总经理开除党籍、开除公职，对这些蛀虫和败类发现一个清除一个。当然，这种事情不能说是大量的，但绝不是一个，要查处事故背后的不正之风和腐败现象，还要查处安监人员中的不正之风。

(6) 如何提高市场准入的安全门槛？过去对这个门槛设定不高，所以好多不具备安全生产的小矿拿到了矿权证、采矿许可证，拿到了资质证，拿到了工商执照，可见我们过去对安全这个门槛没有给予足够的重视。现在采取补救的办法实行安全许可，为此国务院在2004年1月13日发布了

《安全生产许可证条例》。大家知道，贯彻行政许可法，政府要尽量减少行政审批，但是破例设定一个安全许可证，可见对这个问题的重视。条例规定得很明确，从公布之日起生效，已经建立的厂矿一年之内要提出申报；新建的厂矿从2004年1月13日开始，必须拿到安全生产许可证，才能够生产。煤矿、非煤矿山、危化品生产经营单位、烟花爆竹、建筑施工和民爆器材等六个行业必须实行这个制度。现在煤矿进展得还可以，据我了解，到5月底全国97%的国有重点矿，71%地方国有矿报了，问题在乡镇小矿，大概不到一半，这些小煤矿不要存在幻想，到7月13日要是不申报安全许可证，立即停产整顿，没收已经拿到的资源证、生产许可证、矿长资质证、工商执照。这是对人民负责、对国家负责，也是对矿主负责。我们的安监部门、煤监部门要对本辖区的煤矿进行指导、帮助。至于其它危化品、非煤矿山等进展得可能要差一点，我们也和省市交谈过这个问题，采取得力措施，要维护国家法律法规的严肃性和权威性，同时要帮助企业提升安全能力。

(7) 如何看待安全工作和经济发展的周期规律？目前，我国处于经济的快速增长期，到2020年，处在人均1000美金到3000美金的过渡段，经济的快速增长，给安全生产提出挑战。分析世界发达国家和发展中国家走过的这一段历程，确实是事故的易发期。但我们不能重走别的国家的老路，我们要用几年走过别国十几年、几十年走过的历程。我们是社会主义国家，是中国共产党执政的国家，处在科技迅猛发展的21世纪，我们有后发优势，加上我们正确的政策，有力的监督管理，通过全社会共同的努力，我们会缩短这个过渡期。不能因为经济快速增长，以及深层次的原因，产生埋怨情绪、抱怨情绪、无所作为的情绪。少一点抱怨，多一点尽责，靠我们自己的努力，可以遏制重特大事故的发生，减少伤亡，推动安全形势的好转。

同时也要看到，我们国家很大，安全工作很艰巨。我到安监总局以后，有一些数字记在脑子里，比如全国26000个煤矿，10万个非煤矿山，哪个国家也没有这么多煤矿和矿山。全国有58000个加油站，美国也不过这么多。全国有汽车2800万辆，加上摩托车、机动车总共有1.1亿辆。全国铁道和公路交叉口有1.3万个。每天民航起落的飞机1万架次。海上水上各种大小船只150多万艘。安全生产不仅要万无一失，还要做到几十万无一失、几百万无一失啊！我们要看到安全生产的长期性、复杂性、艰巨性，赋予安监人员和全体职工包括全体公民的责任是重大的。

三、全面领会《安全生产法》的立法精神，严格执行《安全生产法》，实现安全生产形势的好转

《安全生产法》最初是1981年由国家劳动总局提出的立法建议，经过20多年的努力，饱含着各方的心血，于2002年6月29日全国人大常委会通过了《安全生产法》，并于2002年11月1日起开始施行。两年多来，各地区、各部门、各单位都很重视，一是通过广泛宣传，得到社会的共识。二是以《安全生产法》为母法，形成了相配套的比较完整的法律体系，出于人大立法的还有《矿山安全法》、《煤炭法》、《道路交通安全法》、《水上交通法》、《铁道法》、《民航法》、《建筑法》、《消防法》、《电力法》等。另外还有相关的法律，如《劳动法》、《工会法》等等。从人大立法的层面上和安全生产有关的大法有10多部，从国务院这个层面上，制定的各种条例有50多部，另外，建国以来，国务院发布了30多个加强安全生产的通知，各部委的规章制度有100多个。三是全国安全生产监管体系逐步形成。四是依法监管、依法行政的力度不断加大，按照“四不放过”的原则，对事故追查、问责、处理的力度已经加大。五是企业安全生产责任制得到进一步落实。对全国来说，已初步形成国家监督监察，部门和地方监管，企业负责、群众参与，社会支持这样一个全社会的安全生产大格

局。但是从《安全生产法》的贯彻上看，还不尽如人意，还存在一些问题。

1、以人为本、安全第一、预防为主的理念不牢固。有些地方理解片面，认为严格进行安全管理，抬高了市场准入，会影响招商引资，安全投入影响财政收入、影响经济效益。再比如，一些地方学习《安全生产法》做表面文章，满足于开会转发文件，没有真正把《安全生产法》的精神实质做到家喻户晓，造成从业人员安全意识淡薄，特别是新入厂的年轻人和农民工，他们或文化水平低、或经验少，缺乏保护自己的能力和能力。而一些企业，包括国有企业和民营企业的一些负责人，摆不正效益和安全的关系，说是安全第一，实际是利润第一、产量第一，甚至出现无视国法、无视政府监管、无视职工生命安全的违法行为。

2、监管力量不足，法律素质不高，执法主体工作力度不够大。从全国看，还有 7%地市、18%县没有建立安全监管机构。有的建立了机构，并没有相应的级别，没有配备应有的定员，包括总局在内，人员的素质也有待于提高，执法不够严格，工作不够扎实，甚至存在一些不正之风，损害了执法人员的形象。

3、行业安全管理弱化。行业的技术标准、工作规范没有进一步的修订，这方面的情况前面我已讲过了。

4、安全生产责任主体不到位。企业进入市场、减员增效，精简机构，但有的不恰当地把安全机构给取消了。有的经理人、投资人不重视安全隐患整改，安全责任不落实，一些小企业安全基础薄弱，国有企业这方面有些基础，但问题也不少。

5、《安全生产法》执法不严，惩处不力。根据现在的法律《刑法》131 条和 139 条规定由于触犯法律导致安全事故判处有期徒刑最多不超过 7 年。省、市反映量刑太低，我们提出意见能不能修改刑法或者可以司法解释。修改是很难的，但是可以数罪并罚，依法严惩。根据《安全生产法》、《煤炭法》，罚款最多 20 万，作用不大。但是，有一条是没收违法所得并处 1-5 倍罚款。所以还是可以作为的。在进一步贯彻《安全生产法》中，不作为是违法，执法不严也是违法，一定要严格执法。如果不按照法律办、不执行这个法律，当然是违法的。

安全生产的立法宗旨主要有四条：一是以人为本，突出保障人的生命财产安全；二是预防为主，重点不是在事故发生后怎样处理，而是怎样健全保障体系，防止发生事故；三是落实责任。包括企业的责任、政府的责任、中介机构的责任、社会的责任。四是依法加强监管，发生事故以后依法惩处。

下面，结合实际讲一下《安全生产法》的主要内容。归纳起来主要包括七个方面：

（一）强调企业是安全生产主体，企业法定代表人是安全生产第一责任者。

生产必须安全，安全才能生产，不安全就是违法。违法了就要找法定代表人，对法定代表人要处理。企业的法定代表人要按《安全生产法》的规定，做好六件事情。

一是贯彻党和国务院安全生产方针，即：安全第一，预防为主。不能简单照搬照抄，而是要结合行业、企业特点，制定本行业、企业的安全生产方针、原则。此外还要根据新情况、新问题，提出安全工作的新思路、新措施。

二是要层层落实责任制。企业法定代表人是第一责任者，但要把安全责任制落实到副手，落实到下级，落实到车间、井下、班组、岗位，形成全员的责任。

三是把《安全生产法》变成自己本企业的各项规章制度。各项规章制度应该是《安全生产法》

的延续，它是整个社会依法治安不可或缺的制度。落实与否，首先看规章制度是否落实，规章制度是否符合法的要求。《安全生产法》是历史经验的结晶，是职工生命鲜血换来的宝贵财富，必须一丝不苟的执行。

四是对隐患治理要做到胸中有数。隐患不除，永无宁日。而治理隐患要投资，只有一把手说了算。我在中石化工作的时候，每年投入 12 亿元用做隐患治理。这项工作只有一把手才能决策。

五是要履行安全工作的“三同时”。治理老隐患，不要出现新隐患，否则隐患永远都存在。基建技改项目的“三同时”要扩展到发展规划，五年规划、中长期规划里一定要有安全篇，做到同步规划、同步实施、同步兑现。

六是发生重大事故要亲自处理，要掌握应急预案。一旦发生重大事故，主要负责人要在第一时间赶到亲自处置。如果贻误时机没有采取措施，就是企业领导者失职。

（二）企业要建立各项安全保障制度。

企业是安全责任主体，安全是进入市场的必备条件，不符合《安全生产法》要求，就要关闭、取缔。不符合安全条件的小煤矿，坚决关停整顿，这也是不久前黄菊同志作的重要批示。安全生产要作为市场准入的必备条件，达不到标准就不能开业。企业内部要有安全管理机构，《安全生产法》规定，煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、建筑行业等高危行业，不论企业大小，必须有安全生产的管理机构和人员。其它行业，300 人以上的企业必须有机构、专职人员；300 人以下的，必须有专职或兼职人员。同时，要注意人的素质的提高，经营管理人员要考试合格取得资质证，没有资质就不能当矿长、厂长、经理。特殊工种，如电工、瓦检员等也要有当地安监部门颁发的资质证书。企业的其它人员要培训，要有上岗证。从检查的情况看，问题很大。对职工要进行培训，岗前培训、在职培训、集中培训、岗位练兵要落实。要按照设计规程、行业标准、技术规范、购置装备设备，按规范进行设计，煤矿不可以找没有资格的设计单位进行设计。买设备，该防爆要防爆，不能降低等级，否则，本质上就是不安全的。一些专用的设备、特殊设备要经过质检总局或者授权单位给予鉴定。《安全生产法》明确规定，要淘汰明令禁止的工艺和设备，但一些企业现在还在采用落后工艺和设备，很多是国家和行业已经公布淘汰的，用了就是违法。

（三）从业人员享有安全生产的权利，还有应尽的义务。

职工有享受工伤保险的权利，有发生事故后求得赔偿的权利。所有企业都要依法给职工上工伤保险，发生事故要给予赔偿。职工有知情权、批评权、检举权，在安全管理工作中要体现厂务公开。职工还要有拒绝权。从业人员发现直接危及安全的，有权停止作业，采取应急措施，撤离作业场所。生产经营单位不得因从业人员在紧急情况下停止作业而降低其工资、福利待遇，或者解除其签订的劳动合同，法律在保护职工的拒绝权。可惜，我们有很多矿工不懂得保护自己，即使知道有那些安全隐患，还是下井。要让工人提高文化素质，提高安全素养，懂得不伤害自己，不伤害别人，不被别人所伤害。在享有这些权利的同时，必须有义务遵章守法，必须服从管理，自觉接受安全培训，掌握安全技能，提高自己发现隐患、保护自己、保护企业的能力。

（四）对政府作为安全监管主体的要求。

企业是安全生产的责任主体，政府是安全生产的监管主体。一是地方政府对辖区内所有企业，不论是地方企业还是省直、中直企业，对其安全生产都负有监管责任。二是行业主管部门对本行业的安全生产负有监管责任；三是安监总局代表国务院履行安全生产综合监管责任。按照国务院领导