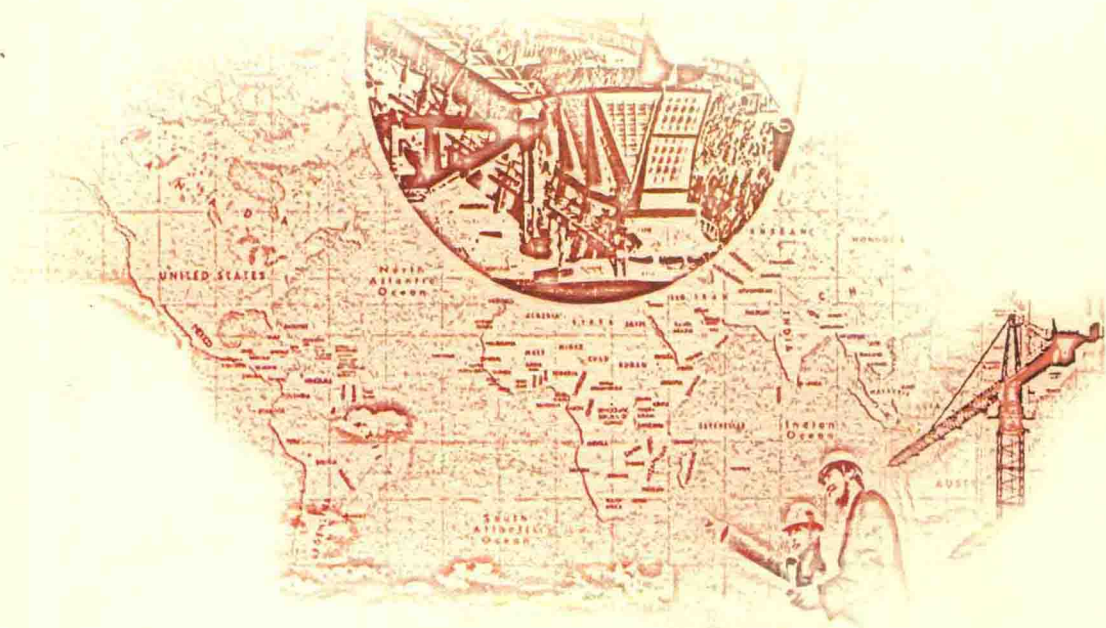


2013 Review of Occupational Safety in China

# 2013 中国安全生产发展报告

中国安全生产协会 编  
国家安全生产监督管理总局信息研究院



煤炭工业出版社

# 2013 中国安全生产发展报告

中 国 安 全 生 产 协 会  
国家安全生产监督管理总局信息研究院 编

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

**图书在版编目 (CIP) 数据**

2013 中国安全生产发展报告 / 黄盛初主编. -- 北京: 煤炭工业出版社, 2014

ISBN 978 - 7 - 5020 - 4471 - 8

I. ①2… II. ①黄… III. ①安全生产—研究报告—中国—2013 IV. ①X93

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 055426 号

煤炭工业出版社 出版  
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: [www.cciph.com.cn](http://www.cciph.com.cn)

煤炭工业出版社印刷厂 印刷

新华书店北京发行所 发行

\*

开本 889mm × 1194mm<sup>1</sup>/<sub>16</sub> 印张 17

字数 356 千字 印数 1—2 200

2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

社内编号 7303 定价 200.00 元

**版权所有 违者必究**

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

# 编 委 会

主 任	赵铁锤			
副 主 任	黄盛初	樊晶光		
委 员	支同祥	杨占科	刘成江	孙文德
	王武琦	李素花	王 浩	田玉章
	辛广龙	刘文革	胡予红	陈志栋
	徐会军	吴郑理	陈 晶	孙庆刚
主 编	黄盛初			
副 主 编	刘顺章	于 雷		
编写人员	孙庆刚	刘 毅	程 玲	朱喜洋
	徐 鑫	俞 佳	刘 璐	吴大明
	樊 劭	代海军	肖建红	刘 慧
	罗惠琼	杨 艺		

# 序

安全生产事关人民群众的生命财产安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定的大局。党和政府历来高度重视安全生产工作，党的十六届五中全会将“安全发展”纳入经济社会发展的总体部署。党的十八大报告明确指出，要强化公共安全保障体系和企业安全生产基础建设，遏制重特大安全事故，明确了安全生产工作的总体要求。十八届三中全会进一步提出要深化安全生产管理体制，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，从政府安全监管、企业安全基础及公共安全保障方面指明了新时期安全生产工作的重点。十八大以来，习近平总书记就安全生产发表了一系列重要讲话，多次作出重要指示批示，提出了一系列加强和创新安全生产工作的新思想、新观点、新要求，为中国安全生产工作指明了方向。

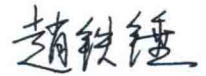
目前中国进入工业化、城镇化的快速发展期，经济处于结构调整和发展方式转变的重要转型期，安全生产形势依然严峻。为深入贯彻党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记关于安全生产的一系列重要指示精神，总结中国安全生产取得的成就与经验，探索中国安全生产发展的客观规律，引导各级政府和企业牢固树立科学发展、安全发展的理念，进一步提高全社会对安全生产工作的认识，以新思想、新思路、新观点面对新形势、新问题、新挑战，为实现中国安全生产形势的根本好转贡献力量，在中国安全生产协会的积极倡导和组织下，协会与国家安全生产监督管理局信息研究院组织优势力量共同编写了《2013中国安全生产发展报告》（以下简称《报告》）。

中国安全生产协会是国家安全生产监督管理局主管的安全生产领域全国性、综合性的社会组织，是面向中国安全生产重点行业领域的跨行业协会。自2008年成立以来，充分发挥联系政府和企业的桥梁纽带作用，利用自身专家资源优势，积极开展安全生产领域相关前沿课题的研究，为安全生产领域有关政策、法规及标准的出台提供政策依据和技术服务支持。国家安全生产监督管理局信息研究院多年来一直致力于安全生产理论政策研究、安全管理与工程咨询、安全生产信息技术研发等基础性研究工作，经过多年的研究和实践工作，积累了大量的研究资料和实证数据，取得了一批重要科研成果，首部《报告》即是这些研究成果的提炼和总结。

《报告》回顾了新中国成立以来中国安全生产发展的历史，总结了取得的主要成绩、成功经验和教训，分析了现阶段的发展现状，定量预测了安全生产发展的新趋

势，展示了安全生产领域的最新研究成果。《报告》立足于为国家制定安全生产政策提供参考依据，为企业安全生产发展提供指导，为有关科研机构及大专院所提供行业发展最新综合性资讯。这是我们在增强安全生产理论政策研究工作的系统性、前瞻性、主动性上迈开的新步伐，是一项具有原创性的开拓工作，我们将不断完善和提高研究分析能力，为服务安全发展战略、服务安全生产大局作出积极的贡献！

全国政协委员  
中国安全生产协会会长



2014年3月

# 前 言

世界各国在工业化进程中普遍经历从事故上升到趋于稳定和下降的过程，安全生产与经济社会发展水平之间存在明显非对称抛物线的阶段性发展特征，存在事故“易发期”现象。目前中国已进入工业化中期的后半段，正处于安全生产“事故高位波动阶段”。通过采取一系列标本兼治的有力举措和保持安全监管的高压态势，有效推动了中国安全生产形势持续稳定好转，各类生产安全事故起数与死亡人数由2002年高峰期的1073434起、139393人，下降到2013年的309295起、69434人，降幅达到71.2%和50.2%。但中国当前经济社会发展不平衡，安全生产基础较为薄弱，安全生产主要指标与发达国家相比还有较大差距，事故在某些时段和领域容易出现波动反弹，安全生产工作仍然面临较大挑战。

为深入贯彻党的十八大、十八届三中全会和习近平总书记关于安全生产的一系列重要指示精神，落实安全发展战略，推进科学发展、安全发展，为中国安全生产形势的持续稳定好转和实现根本好转贡献微薄之力，中国安全生产协会与国家安全生产监督管理总局信息研究院共同编写了《报告》。《报告》共分为总报告、行业篇、专题篇、热点篇、借鉴篇、探讨篇及附录7个部分，总报告对新中国成立以来的安全生产工作与实践经验进行了全面回顾，分析了安全生产面临的形势与挑战，对未来安全生产发展趋势进行了定量预测，总结提出了2013年安全生产工作重点；行业篇回顾了新中国成立以来煤矿安全生产工作发展历程，分析了目前中国煤矿安全生产形势及工作重点；专题篇分析中国安全生产法律体系的现状及存在的主要问题，在剖析产生问题深层次原因的基础上提出完善中国安全生产法律体系的对策建议；热点篇对中国安全产业发展的现状、重点领域及产品进行了分析，并提出中国安全产业发展的主要任务与对策建议；借鉴篇将发达国家和地区建筑业安全生产现状、政府监管及企业管理经验与中国建筑安全生产工作进行全面而有针对性的对比分析；探讨篇收录了政府安全监管、企业安全管理及安全科技方面的精品文章，以专家和学术的视角对安全发展的相关理论进行了阐述和探讨，并介绍了企业先进安全管理经验及安全生产前沿科技成果；另附自新中国成立以来的中国安全生产大事记。

《报告》今后每年定期出版，作为中国安全生产领域年度权威研究出版刊物，必将为积极宣传中国安全生产工作、正面引导安全生产舆论导向、加强全社会对安全生

产的关注起到有力的促进作用。

由于是创新性的工作，经验和能力有限，《报告》中不足和有待完善之处在所难免，恳请各级领导、有关专家学者和广大读者朋友提出宝贵意见，我们将在今后的工作中不断改进提高。

《报告》编写过程中得到了国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局有关领导、各大企业高层管理人员、安全生产领域相关专家学者和媒体同仁的大力支持，编委会还从征集的稿件中遴选收录了多篇优秀文章，在此谨向为《报告》编写工作给予热情帮助的有关领导、专家及文章作者表示衷心的感谢。

**编委会**

2014年3月

# 目次

## 总 报 告

中国安全生产发展研究报告 .....	(1)
一、安全生产发展历史总结 .....	(4)
(一) 安全生产工作发展回顾 .....	(4)
(二) 安全生产工作成绩 .....	(12)
(三) 安全生产工作主要经验 .....	(14)
二、安全生产发展现状分析 .....	(16)
(一) 安全监管主要工作 .....	(16)
(二) 安全生产总体状况 .....	(18)
(三) 事故规律特点分析 .....	(19)
(四) 存在的主要问题 .....	(24)
三、安全生产发展趋势预测 .....	(24)
(一) 安全生产面临的形势 .....	(24)
(二) 安全生产主要指标发展趋势分析 .....	(27)
(三) 安全生产相关指标定量预测 .....	(27)
四、2013 年安全生产工作重点 .....	(30)

## 行 业 篇

中国煤矿安全发展研究报告 .....	(37)
一、煤矿安全生产发展历史总结 .....	(39)
(一) 煤矿安全生产工作回顾 .....	(39)
(二) 煤矿安全生产工作成绩 .....	(44)
(三) 煤矿安全生产主要经验 .....	(47)
二、煤矿安全生产现状分析 .....	(48)
(一) 煤矿安全总体状况 .....	(48)
(二) 事故规律特点分析 .....	(50)

(三) 存在的主要问题 .....	(53)
三、2012 年煤矿安全生产主要工作 .....	(56)
(一) 2012 年煤矿安全法规标准 .....	(56)
(二) 2012 年煤矿安全生产主要措施 .....	(57)
(三) 2012 年煤矿安全重要会议和专项检查活动 .....	(61)
四、2013 年煤矿安全生产工作重点 .....	(65)

## 专    题    篇

<b>中国安全生产法律法规体系建设研究报告 .....</b>	<b>(69)</b>
一、中国安全生产法律体系的现状 .....	(71)
二、中国安全生产法律体系存在的主要问题 .....	(76)
三、中国安全生产法律体系存在问题的深层次 原因分析 .....	(78)
四、完善中国安全生产法律体系的对策建议 .....	(79)

## 热    点    篇

<b>中国安全产业发展研究报告 .....</b>	<b>(83)</b>
一、安全产业的概念与范畴 .....	(85)
二、发达国家和地区安全产业发展概况 .....	(87)
三、中国安全产业发展现状 .....	(90)
四、中国安全产业重点领域与产品分析 .....	(98)
五、中国安全产业发展的主要任务 .....	(102)
六、中国安全产业发展的对策建议 .....	(103)

## 借    鉴    篇

<b>发达国家和地区建筑施工安全监管经验与对比分析 .....</b>	<b>(107)</b>
一、发达国家和地区建筑业安全生产现状 .....	(109)
二、发达国家和地区政府建筑施工安全监管经验 .....	(113)
三、发达国家和地区企业建筑施工安全管理经验 .....	(118)
四、与中国建筑施工安全管理工作的对比分析 .....	(121)

## 探 讨 篇

安全发展理论探讨与实践 .....	(125)
简论安全发展战略 .....	(127)
安全生产党政同责 一岗双责 齐抓共管体制的顶层设计与 建设运行问题 .....	(134)
坚持四个强化 提高四种能力 扎实推进山东煤矿安全 发展科学发展 .....	(142)
职业健康与安全生产一体化探讨 .....	(146)
郑州市管城回族区安全网格化监管模式开创安全监管新思路 .....	(150)
神华煤矿推行风险预控管理体系的实践与思考 .....	(154)
打造“金川模式”知名品牌，缔造安全发展之路 .....	(163)
唐钢安全分级管控的探索与实践 .....	(168)
多措并举努力打造本质安全型油品销售企业 .....	(174)
安全累进奖——安全正激励的有效手段 .....	(180)
煤矿瓦斯灾害防治若干关键技术 .....	(185)
矿山顶板安全技术进展 .....	(191)
依托信息化管理系统为煤矿安全生产保驾护航 .....	(203)
山区公路危险路段典型治理措施研究 .....	(209)
安全生产控制指标分解方法初探 .....	(216)

## 附 录

中国安全生产大事记 .....	(223)
参考文献 .....	(260)

**总  
报  
告**

**中国安全生产发展研究报告**



安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定大局，事关党和政府形象和声誉，历来得到党和政府的高度重视。党的十六届五中全会提出坚持节约发展、清洁发展、安全发展，并将安全发展作为国家战略纳入经济社会发展的总体部署。党的十八大报告中提出，到2020年实现全面建成小康社会，夺取中国特色社会主义新胜利的宏伟目标，并明确指出要强化公共安全保障体系和企业安全生产基础，遏制重特大安全事故，明确了新时期安全生产工作的总体要求。十八届三中全会进一步提出要强化安全生产市场准入标准，加大安全生产在政府发展成果考核评价体系中的权重，深化安全生产管理体制的改革，建立隐患排查治理体系和安全预防控制体系，从政府安全监管、企业安全基础以及公共安全保障三个方面，指明了安全生产工作的重点。习近平总书记多次强调：发展决不能以牺牲人的生命为代价，这必须作为一条不可逾越的红线，并且指出安全生产工作必须实行“党政同责、一岗双责、齐抓共管”，各级党委和政府、各级领导干部要牢固树立安全发展理念，始终把人民群众生命安全放在第一位。党中央关于安全生产的重要指示，有力地推动了安全生产理念和基本理论的创新发展，为做好安全生产工作进一步指明了方向。

近年来，党中央、国务院、各级人民政府及安全监管监察部门始终坚持“以人为本”的核心立场，将安全生产作为社会治理的重要内容，针对安全生产领域的主要矛盾和突出问题，通过在法规政策引导、监管监察执法、科学技术支撑、宣传教育培训、职业安全健康、事故救援与调查处理等多方面采取一系列标本兼治的有力举措，全国安全生产工作得到切实的加强和改进，生产安全事故总量连续9年大幅下降，2013年各类生产安全事故起数与死亡人数由2002年高峰期的1073434起、139393人，下降到309295起、69434人，降幅达到71.2%和50.2%，全国安全生产状况呈现持续稳定好转态势。尽管全国安全生产工作取得突出成效，但是形势依然严峻，各类生产安全事故总量较高，重特大事故尚未得到完全遏制，安全生产主要指标与发达国家相比还有较大差距。

世界各国在工业化进程中，普遍经历从事故上升、到趋于稳定和下降的过程，安全生产与经济发展水平之间存在明显非对称抛物线的阶段发展特征，存在事故“易发期”现象。中国已进入工业化中期的后半段，正处于安全生产“事故高位波动阶段”，虽然在政府安全监管高压政策下事故总量连续多年大幅下降，已表现出事故快速下降阶段的特征。但中国当前经济发展水平仍然不高，产业结构没有发生根本变化，科研能力及教育水平依然较低，安全生产基础较为薄弱，事故风险仍然较高，安全生产工作仍然面临着巨大挑战，事故在某些时段和领域容易出现波动反弹，安全生产工作仍然面临较大挑战。

为深入贯彻党中央、国务院关于安全生产的一系列决策部署，全面展示我国安全生产取得的成就与经验，引导各级政府和企业牢固树立科学发展、安全发展的理念，

强化安全生产基础工作，进一步提高全社会对安全生产工作的认识，本书全面梳理了新中国成立以来安全生产工作发展历史与工作成效，深入分析了当前安全生产工作现状与面临的主要问题，定性与定量地预测了安全生产未来发展趋势，并系统地总结了2013年全国安全生产总体思路及工作重点。

## 一、安全生产发展历史总结

### （一）安全生产工作发展回顾

1949年中华人民共和国成立以来，安全生产工作经历了曲折的发展过程，通过对各时期的历史事件及事故统计进行分析总结，参考李毅中等关于中国安全生产发展阶段的划分，本书将中国安全生产发展历程划分成六个历史阶段，每个阶段又分为两个时期。

#### 1. 安全管理体制初创阶段（1949—1957年）

##### 1) 新中国成立初期

新中国成立初期，百废待兴，党和政府在恢复国民经济的同时，开始开展劳动保护工作，安全生产制度建设取得良好的开端。

1949年11月，中央人民政府设立了劳动部，在劳动部下设劳动保护司，专门负责厂矿安全生产工作，地方各级政府劳动部门也相应设立了劳动保护处、科、股，在其他行业管理部门也相继设立了劳动保护和安全生产专门工作机构。中华全国总工会在各级工会中设立了劳动保护部，工会基层组织设立了劳动保护委员会，以加强对企业安全生产、劳动保护工作的监督。在厂矿企业中，东北各国营厂矿都建立了技术保安科（股），较小的厂则配备了保安负责人；在车间中，由车间主任担任保安主任，下设专职或兼职的保安员；在职工群众中，也成立了保安小组。在全国其他地区较大的国营厂矿都建立了相应的安全生产管理机构，配备了专职人员。全国初步建立起由劳动部门综合监管、行业部门具体管理的安全生产、劳动保护工作框架体制。

第一届中国人民政治协商会议通过的《共同纲领》明确规定：“实行工矿检查制度，以改进工矿的安全和卫生设备”，并要求由“劳动部进行监督检查、综合管理”。1949年11月，燃料工业部召开第一次全国煤矿工作会议，会上提出了“煤矿生产，安全第一”的工作方针。1951年9月，劳动部召开第一次全国劳动保护工作会议，研究了《工厂安全卫生暂行条例》等草案，并在会后修改试行。1952年12月，劳动部召开了第二次全国劳动保护工作会议，当时的劳动部部长李立三根据毛泽东主席的批示，提出了“安全与生产要同时搞好”“管生产必须管安全”的指导思想，进一步阐明了“生产必须安全，安全为了生产”的安全生产方针，会议还通过了《加强劳动保护工作的决定》《工厂安全卫生暂行条例》等文件草案。

经过3年的工作，新中国成立前厂矿企业遗留的安全生产与劳动保护问题得到了很好的解决，职工伤亡事故大幅减少。1951年、1952年全国工伤事故死亡人数分别

比上年下降 10.7% 和 39.1%，职业病发病率也明显下降。

## 2) “一五”时期

1953 年，国家实行第一个国民经济发展五年计划，开始大规模的经济建设，与此同时开始强化安全生产、劳动保护监管工作，这一时期劳动保护和安全生产工作也有很大发展。

1955 年 6 月，国务院批准在劳动部设立国家锅炉监察总局，各省市劳动部门也相继建立了锅炉和压力容器监察机构，并配备了专业人员，开展专项监察。各级劳动部门、产业主管部门和工会组织的劳动保护管理机构也得到了加强。大中型企业已经普遍建立劳动保护机构，小型企业也配备了劳动保护专职人员，各企业初步建立起了安全生产责任制度。

1954 年 9 月，新中国通过了第一部《宪法》，明确规定要加强劳动保护，改善劳动条件。国务院和劳动部等部门也相继颁布了有关安全生产法律、法规，其中最重要的是由周恩来总理亲自主持制定，并于 1956 年 5 月颁布的《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》等。

1953 年，政务院财经委员会提出，各产业部门所属企业在编制生产技术财务计划的同时，必须编制安全技术措施计划。1954 年，劳动部和全国总工会联合召开了劳动保护座谈会，明确了各级企业领导人员必须贯彻“管生产必须管安全”原则，要求企业负责人在计划、布置、检查、总结生产工作的同时，计划、布置、检查、总结安全工作。1956 年，劳动部、全国总工会联合发布安全技术措施计划项目总名称表，明确了企业编制安全技术措施计划项目。

“一五”时期，国家为改善劳动条件，解决安全技术和工业卫生方面的重大问题拨款达 4.9 亿元，颁布安全生产、劳动保护法规 15 种，中央行业管理部门和各地区制定规章制度 300 多部。由于安全生产体制、机制及法制建设上都取得了良好的开端，全国安全生产状况得到了改善。1953—1957 年在大规模经济建设的同时，工伤事故得到了有效的控制，工矿企业年平均工伤事故死亡 3322 人。

## 2. “大跃进”及调整阶段（1958—1965 年）

### 1) “大跃进”时期

“大跃进”时期全国安全生产工作几乎停滞，导致伤亡事故上升，出现了新中国成立以来的第一次事故高峰。

“大跃进”时期由于推行“二参一改三结合”（干部参加劳动，工人参加管理，改革管理制度，干部、技术人员和工人三结合），劳动保护机构被精简合并，大部分企业撤销了安全科，严重地削弱了企业和主管部门的安全生产管理力量，安全生产制度建设也陷入停滞。同时，党和政府也采取了一些积极措施：1958 年 10 月，中共中央发出了《关于认真做好劳动保护工作的通知》；1958 年 9 月和 1960 年 4 月，劳动部召开全国第三次、第四次劳动保护工作会议，总结经验教训提出加强劳动保护工作的新举措；周恩来总理在视察中也明确指出：生产和安全发生矛盾时，生产要服从安

全,但由于“大跃进”严重地破坏了正常的生产秩序,劳动保护工作受到严重挫折,以致重特大事故接连不断,工伤事故骤然增加。

这个时期全国安全生产状况急剧恶化,工矿企业死亡人数从1957年的3704人骤然上升到1960年的21938人,年平均事故死亡人数达16190人,比“一五”时期增长近5倍,仅1960年5月9日发生在山西大同老白洞煤矿的煤尘爆炸事故就死亡684人,是新中国成立以来发生的最严重的矿难。

## 2) “大跃进”后调整时期

“大跃进”后,国家先后出台了一系列政策措施,确保劳动者在生产过程中的安全和健康,劳动保护工作重新走上正轨。

1963年,在全国各级管理机构精简中,大部分企业和主管部门的劳动保护机构被撤销,有的将工作合并到生产、保卫等部门,致使安全生产工作受到很大影响。针对此局面,1963年3月,国务院发布了《关于加强企业安全生产的紧急通知》和《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》(即安全生产责任制、安全技术措施计划、安全生产教育、安全生产定期检查、伤亡事故调查处理等五项规定);1963年4月,《工业企业设计卫生标准》正式施行;为了推行《工业企业设计卫生标准》,1964年1月卫生部、劳动部联合发布《工业企业设计卫生标准试行实施办法》;1964年3月,国家编委发文要求各地充实安全监察机构编制,加强劳动保护工作;1965年10月,劳动部召开第五次全国劳动保护工作会议,检查“五项规定”的贯彻落实情况,总结防尘防毒工作经验,提出改善劳动条件的规划。

这个时期,有关部门、地方政府和工矿企业按照“五项规定”进行检查整改,许多企业开始恢复劳动保护管理机构,配备专、兼职人员,重新修订了安全生产制度和安全操作规程,恢复重建了安全生产秩序,安全技术措施计划有了经费保证,企业劳动条件明显改善,全国工伤事故明显下降。1962—1965年,工矿企业死亡人数由1962年的5859人下降到1965年的4147人,年平均死亡4884人,年平均降幅达7.38%。

## 3. 受“文化大革命”冲击阶段(1966—1978年)

### 1) “文化大革命”时期

“文化大革命”期间,工伤事故频发,政府和企业安全管理一度失控,安全生产、劳动保护工作成为“文化大革命”对象,保护劳动者的安全和健康被抨击为“资产阶级活命哲学”;安全生产规章制度被说成是“修正主义的管卡压”。从国家部委、各地政府部门劳动保护主要领导干部,到企业主要负责人、企业劳动保护工作人员与工程技术人员,都遭到批判、揪斗、殴打,被下放劳动,劳动保护机构从上到下被撤销,许多企业的安全防护设备与防尘防毒设施被破坏殆尽,企业管理受到严重冲击,导致工伤事故频发。

1970年6月,劳动部并入国家计委,成立劳动局,人员减编,其安全生产综合管理职能也相应转移。1970年12月,中共中央发出了《关于加强安全生产的通知》,并采取了一些措施,力争控制事故上升的趋势,但由于安全生产形势混乱,到1971年,