

# 第一章 概 论

安全生产——保障生产劳动过程中的人身安全、产品和设备安全以及交通运输安全，它是经济活动的重要组成部分，也是一切生产活动正常运行的前提条件。安全生产既是贯穿生产活动始终的经济问题，也是保障人民生命财产安全，促进稳定的社会问题。因此，为了保稳定、促发展，必须搞好安全生产，加强安全生产管理。

## 第一节 管理与管理学

安全生产管理的对象是生产劳动过程中的安全问题。安全生产管理者必须学习管理学的基本理论和基本知识，以管理学的理论为基础，掌握安全生产管理的基本规律，指导安全生产管理的实践，促进安全生产水平的提高。

### 一、管理的定义

有关管理的定义很多，有人曾这样说过：“现代社会里的人几乎都在从事管理的实践，不从事任何管理的人，不是年纪过小，就是年纪过大，要不就是那些在单位里被认为是无能的人。”就像主妇们管理她们的家务，孩子们管理他们的零用钱一样，我们所有的人都在管理自己的时间。在一个进步的社会中，我们不是被人管理，就是管理别人，很难找到一个既非管理者，又不受

任何管理的人。管理学研究的管理，一般是指组织管理，诸如社会管理、军队管理、企业管理、科研管理、教育管理、医院管理等。但就此范围而言，什么是管理，也众说不一。古典管理学派认为，管理是“通过他人来完成工作”（梅西）。行为科学学派产生以后，行为科学学者便试图消除管理者与劳动者的对立，并对管理作了如下定义：“管理是让别人同自己一起，并通过别人来达到企业组织的目标”（皮尔斯）。也就是说：

1. 管理是发生在集体活动中的行为，两个人以上才有管理。
2. 管理一定要有目标，没有目标的管理是一种盲目的行为。

管理目标应贯穿于管理的整个过程。

3. “让别人同自己一起”是说管理者不应是高高在上的统治者，而应是那种“有人情味的”，尊重他人，善解人意的领导者。

4. “通过别人”是指管理者的管理计划、组织、协调工作要“通过别人来达到组织目标”。

## 二、管理与管理学的发展

就管理的历史而言，应当说有了人类社会就有了管理。人类进行有效的管理可以追溯到数千年前，这数千年历史大致可以分为三个阶段，即：古代管理、近代管理和现代管理。古代管理阶段是工业革命之前的管理，近代管理阶段是指工业革命之后至20世纪30年代的管理，20世纪30年代以后至今为现代管理阶段。

### 1. 古代管理

关于古代管理思想的记载，在埃及、巴比伦和中国的史籍中比比皆是。公元前1100多年成书的我国古代典籍《国礼》中专门有关于行政管理制度和责任制度的具体论述。埃及的金字塔、中国的万里长城和巴比伦的空中花园，无一不是古代管理思想的结晶；而现代工业生产的流水线则是沿用了威尼斯造船业的专用名词。

威尼斯是一座著名的水上商业名城，主要工业是造船业。威

尼斯的造船厂因地制宜，建在河上，河的两岸都是按造船工序先后顺序排列的仓库；船体制造过程采取“流水线”的作业方式，每完成一道工序，船就顺水向前推进一步，直到把船造好。

我国宋真宗时期丁渭提出“一举三得”的皇宫修建工程，是公元 11 世纪初我国工程管理思想的代表作。当时，由于雷击皇城起火，宏伟的昭应宫被焚毁，宋真宗命丁渭用 25 年时间进行修复。经过实地调查分析，丁渭提出：先把皇宫前的街道挖成沟渠，用挖出的土烧砖；然后把京城附近的汴河引入沟渠中，使大批建筑材料直接运到宫前；新宫建成，再用废墟杂土填沟，就地处理碎砖烂瓦，修复原来的街道。一举解决了取土烧砖、方便运输、清理废墟三个问题，成为中国早期系统思想的成功范例。

公元 3~4 世纪，意大利管理思想家尼可罗·马奇雅维利曾提出著名的“领导和管理四大原则”：群众认可；凝聚力；统率力；励治图存。这四个原则相当于现代管理中高级决策者所必备的条件：建立权威；搞好团结；良好的领导作风；危机感（革新进取精神）。

## 2. 近代管理

近代管理阶段，其开端可追溯到 17 世纪中叶，是从资本主义制度开始建立到 20 世纪 30 年代这一时间段。对于这一历史时期，有人进一步将其划分为传统管理和科学管理两个阶段。前者从 17 世纪中叶到 19 世纪末，后者从 19 世纪末到 20 世纪 30 年代。

(1) 传统管理。1648—1688 年，由于资本主义商品生产的发展，英国进行了资产阶级革命。1789 年至 1793 年发生了震撼世界的法国大革命，建立了资本主义的生产关系，工厂制度开始逐渐形成，管理思想从萌芽状态开始觉醒，并逐步走向成熟，出现了一些管理理论和管理技术。例如，亚当·斯密研究了英国造针业，结论是：没有分工，一个工人一天造不出 20 根针；而有了分工以后，平均每人每天可造 4 800 根针。于是他提出了分工

理论，并认为分工的效果在于：能提高工人操作的熟练程度；减少变换工作的时间损失；可以大量使用专用机器（具）；能够按专业技巧的难易程度来支付工资，降低生产成本。

在管理技术和方法的研究方面也取得了一些成果。如：卡·冯·克劳斯维茨认为，制定未来行动计划要有科学依据，并为计划制定提出了定量的概念，与他同时代的数学家高斯则提出了统计分析的概念。被誉为“计算机之父”的巴贝奇（1792—1871）在发明了手摇计算机之后，继承了亚当·斯密的“分工论”，1832年出版了《论机器和制造业的经济》，提出了有关管理的十个问题，论述了厂址选择、市场预测、时间动作研究、期量标准、合理化建议等具有现代意义的一些管理概念。而威廉·杰文斯则致力于收集有关劳动和疲劳的资料，分析劳动强度和效率的关系，创立了劳动经济学，并在其著述中第一次提出了最优的概念。

尽管这一时期的企业管理理论有许多新进展，但仍未形成系统的理论体系和方法体系。管理的主要特点是作为管理者的资本家仍以个人管理工厂为主，管理工作在很大程度上保留了小生产的传统模式，基本上是凭经验办事。即管理者凭经验管理工厂，工人凭经验操作，师傅凭经验带徒弟。这一时期的管理，称之为传统管理。

（2）科学管理。近代管理第二个阶段是科学管理阶段。其代表人物是西方人称之为“科学管理之父”的泰勒（F. W. Taylor）。泰勒自1878年至1890年在费城米德维尔钢铁公司工作，这12年是他从事管理实验，着手改革不科学的人力管理的12年。他从车床操作着手，目的在于为技术工人提供一个确定“公平的一天”劳动量的客观指标，而后，他又到伯利恒钢铁公司任职，在那里又进行了许多实验。其中有：为不同的工作岗位挑选合适的工人，经过必要的培训，提高效率，降低劳动成本。著名的搬运铁矿石试验就是一个典型的事例。当时伯利恒公司用火车

运铁矿石，但装卸却全靠人工搬运，每个工人一天平均搬运 12.5 t。泰勒认为，凡体力消耗大的工作都必须安排体力恢复时间。因此，他选了一个工人做试验，给他安排了搬运的操作程序和方法，规定了工作时间和休息时间。结果，这个工人一天只用了原来搬运时间的 43%，却搬运了 47.5 t。后来又进而提高到 59 t，劳动效率提高了 3~4 倍。按此方法，只用原来工人人数的 1/8 就可完成同样的工作量。1895 年至 1911 年，泰勒先后出版了《计件工资制》《工场管理》和《科学管理原理》等著作，特别是《科学管理原理》，可以说是科学管理阶段的代表作，其中他所倡导的科学管理四原则是：第一，为一个工人工作中的每一要素制定一种科学的方法，以代替陈旧的单凭经验的方法；第二，对工人进行科学的挑选，然后训练、教育他们，提高他们的技能，而不是像过去那样，由工人自己挑选工作，让他们自己想办法培训以提高自身技能水平；第三，真心实意地同工人们合作，以确保所有工作都能够按照已经发展起来的科学原则进行；第四，在管理当局和工人之间几乎是均等地分担工作和责任，管理当局承担的是他们比工人更能胜任的工作。而在过去，几乎所有的工作和大部分责任都是由工人来承担的。

这一时期，吉尔布雷思、甘特、法约尔、韦伯、艾默森等人对科学管理也都做出了理论上的重要贡献，共同创造了一个科学管理时代，对管理学发展起到了促进作用。

但是，我们也必须明确，科学管理的基本特点是把人看成单纯的“经济人”，人的一切活动均出自于经济动机；只强调工人的个人作用，把人看作是彼此孤立的“活机器”；认为工人没有主动性、积极性、创造性，只能服从和执行管理者的命令、指示和决定。

### 3. 现代管理

现代管理阶段是指从 20 世纪 30 年代至今的管理年代。这一时期，在企业管理方面的研究特别活跃，出现了许多流派，也取

得了很多突破性进展，最有代表性的是行为科学学派和管理科学学派。

(1) 行为科学。现代管理阶段最著名的实验是霍桑实验。霍桑实验从 1924 年至 1933 年共持续了 9 年。开始，该项目实验是由美国国家科学院全国科学委员会在西方电气公司霍桑工厂进行的照明与工人工作效率之间关系的实验。实验结果是：不管照度如何变化（有一次甚至降到近似月光的程度），对照组和实验组的产量都是上升的（继电器产量从 2 400 升至 3 000 台），也就是说，照度与工作效率无关。那么，两个组产量都上升与什么有关呢？人们无法解释原因，准备放弃实验。1928 年，当时的美国哈佛大学副教授梅约（G. E. Mayo）带领一个研究组又来到工厂，他敏锐地指出，解释霍桑秘密的关键因素是：“小组中精神状态的一种巨大变化。”在梅约的主持下，霍桑工厂继续进行几个著名的实验：

1) 照明实验。这个实验的结论是：工作场所的照明条件对实验组和对照组的生产效率影响很小，甚至没有影响。梅约认为，实验组和对照组的工人，此时作为一个社会单位，对于受到研究者越来越多的关心感到很高兴，并培养出一种参与实验计划的兴趣。正是这种心理上的变化促成了产量的提高。

2) 福利实验。实验初期，研究者对一个 5 人工作小组首先进行感情沟通，鼓励他们通力合作，之后相应增加一些福利措施，如缩短工作日、延长工间休息时间、免费供应茶点、实行计件工资制等。并对工作条件（如工场温度、工间茶点等）作了变换，结果使产量提高。但在继续实验中，研究者在实验进行两个多月后取消了各种福利措施。原来设想产量一定会下降，但结果与设想相反，产量继续提高。于是，研究者得出结论：导致产量提高的因素并非是福利条件和工资制度，而是士气、监督和人际关系。更重要的动因是工人的社会需要。实验期间，由于工人们感到自己是被选出的特殊群体，从而产生一种被重视的自豪感以

及由此形成的积极参与意识和责任感。可见，在调动工人积极性、提高产量方面，人际关系因素比福利措施更为重要。

3) 访谈实验。研究者的访谈计划，最初想法是要工人就管理当局的规划和政策、工头的态度和工作条件等问题作出回答。这种约定好的访谈使霍桑收到了意想不到的效果。访谈者发现，工人们很想就规定以外的事情进行交谈。工人们认为，重要的事情并不是公司或调查者认为意义重大的那些事。当了解这一点以后，访谈者及时将访谈计划改变成事先不规定内容的方式，让工人任意发表意见。访谈者的任务就是让工人讲话。而每次访谈时间也从 30 min 延长到 1~1.5 h。访谈者多听少说，“在他们同工人的个人接触中防止任何道德说教、劝告或情绪”，并详细记录工人的不满和意见。访谈计划前后持续了两年多，结果是工厂的产量大幅度提高了。分析认为，这是工人长期以来对工厂的各项管理制度和方法存在许多不满，无处发泄，访谈计划的实施恰好为他们提供了这种机会，发泄过后感到心情舒畅，从而促进了产量的提高。

4) 群体实验。该实验选择了 14 名男工进行中央交换机接线器的装配工作，工作中采取集体计件工资制，以小组总产量为依据，对每个人付酬。研究者原以为这种计件工资方式可以使工作效率高的职工迫使工作效率低的职工提高工作效率，因为职工们都想用最高工作效率来取得他们的经济利益。结果却发现产量只维持在中等水平。研究组很惊异地“注意到这样的事实，工厂部门中的社会群体能对各个成员的生产行为进行强有力的控制”。调查发现，产量之所以维持在中等水平，是因为工人们估计到，产量如果超过了那个非正式标准，工资率将会降低，或者作为计件工资制基准的“标准”（即管理当局规定的标准）将会提高。所以，工人面对两种危险，一是产量提高将导致降低工资，或提高产量标准；二是产量过低会引起监工的不满。工人共同的感觉是：不要超过那个非正式“标准”，使同伴受损。这些工人为了

了维护整个班组的群体利益，自发形成了一些内部规范，使每个人的产量在那个非正式“标准”上下波动。为了使这个内部规范得以实行，群体中的成员采用了一些有趣的内部纪律，如嘲笑、讽刺和“给一下子”。“给一下子”就是对有不满情绪的人在其臂上相当用力地打一下，这一举动用于对待违反各种内部规范的人和向管理当局告密的人。这个群体中的工人把相互之间的感情看得很重，为了避免伤感情，他们宁可拒绝物质利益上的引诱。据此，梅约提出了“非正式群体”的概念，认为在正式的组织内部存在着自发形成的“非正式群体”。

1933年，梅约在总结霍桑实验的基础上出版了《工业文明的社会问题》一书，提出了“社会人”的假设，认为物质利益对于调动工人生产积极性只居次要地位，人们最重视的是在工作中与同事友好相处。良好的人际关系可以调动人的积极性。根据“社会人”的设想，梅约提出了“人际关系理论”。此后，又相继出现了“自我实现的人”的假设和“Y理论”、“复杂人”的假设和“超Y理论”等。20世纪50年代，美国的一些著名大学教授组建了“行为科学高级研究中心”，从心理学、社会学、人类学和管理学角度对人的行为进行综合研究，提出了“行为科学”这一概念和一般理论。他们认为，任何人都会对自己受到的各种刺激（不论是外部的、内部的，还是肉体的、精神的）作出反应，这种反应必然会对他从事工作的效率产生影响。因此，研究管理必须重现社会学和心理学的成果，研究社会环境和人际关系对提高工作效率的影响。还提出了在管理中恢复被管理者“人的尊严”，实现“民主”“自主”的口号，并逐步用“参与管理”“目标管理”“丰富工作内容”等一套方法，让职工比较直接地参与管理工作，确定应该实现的目标和评价工作的结果，以协调上下级之间的关系，使职工的工作内容更加丰富，以求有更多的机会“实现和发展自己”。

(2) 管理科学。这一时期，与行为科学并驾齐驱的是管理科

学。管理科学实际上是泰勒科学管理理论的发展。它们都反对只凭经验、直觉、主观判断进行管理，主张用科学方法探求最有效的工作方法和最优方案，达到最高的工作效率，以最短的时间、最小的支出获取最大的收益。这一学派把现代自然科学和技术科学最新成果广泛地应用到管理之中，形成了一系列新的组织管理方法和管理技术，使管理工作纳入科学化轨道，达到了前所未有的水平。

第二次世界大战期间，以英国的布莱克特（P. M. S. Blackett）为首的一批科学家，为解决雷达的合理布置问题而开发了数学分析和计算技术。后来，管理科学的应用又扩展到反潜艇战和其他领域。1953年，美国麻省理工学院的莫尔斯（P. M. Morse）和金布尔（G. E. Kimball）的《运筹学方法》一书问世，1957年出现了第一部以系统工程命名的著作。20世纪60年代以来，管理科学广泛吸收和采用了现代科学技术，如运筹学、系统论、信息论和控制论等成果，特别是计算机技术的迅速发展，使系统工程很快被运用到国民经济的各个领域。1974年，美国150家大型企业的调查结果显示，有89%的企业应用管理科学的方法进行预测，69%用于安排生产进度，68%用于存货管理，60%用于运输管理，50%用于资本预算，55%用于厂址选择等。经常使用线性规划的企业占70%，经常使用计算机模拟的占80.7%，经常使用计划评审技术的占53.4%，经常使用启发式研究的占50.7%。这一结果表明，早在20世纪70年代美国就已经广泛采用了这些管理科学理论与方法。

我们用这么长的篇幅谈管理与管理学的发展，无非是强调一点：安全生产是企业生产的重要组成部分，安全生产包含在企业生产之中，因此研究安全生产管理必须以管理学的基本理论为指导，探索安全生产规律，以求有效地控制生产中安全事故的发生。绝不能脱离管理学孤立地研究和解决安全生产管理问题。因此，我们必须认真学习管理学的基本理论和基本方法，用这些理

论和方法充实我们的头脑，更新安全生产管理观念，积极主动地解决安全生产中出现的新问题，拓展新思路，提高安全生产管理水平，保障生产的顺利进行和广大人民群众的生命财产安全。促进经济发展和社会稳定。

## 第二节 安全生产的重要意义

安全生产是指企事业单位在劳动生产过程中的人身安全、设备和产品安全以及交通运输安全。

党和国家对安全生产十分重视，因为它体现着国家的社会主义性质、市场经济的发展方向和我们党的根本宗旨，是企业和国家经济建设顺利发展的前提，是社会稳定、人民生活幸福的保障，是当前我国人权事业的重要使命，是我们参与国际经济贸易竞争的必备条件。

### 一、政治意义

我们的国家是以工人阶级为领导的，以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。我们的党是代表广大人民群众根本利益的政党。国家性质、党的宗旨要求我们必须搞好安全生产，尽最大努力保护从事各种职业活动的劳动者的生命安全和身体健康，以维护国家领导阶级——工人阶级的切身利益，维护广大进城务工农民及第一产业工人（农业工人）的生命与生存权利，维护和巩固我国政权基础——工农联盟。同时，对从事各种职业活动的劳动者和广大人民群众实施安全健康保护，就是实践我们党的“三个代表”思想的具体体现。

当前，我国经济体制改革的方向是向社会主义市场经济过渡。我国市场经济的鲜明特点是它的社会主义特性。这个特性要求，确立工人阶级的主人翁地位，维护职工的合法权益，发挥工

人阶级的积极性和创造性。无论在过渡过程中，还是在过渡完成后，都不能以牺牲劳动者和广大人民群众的生命安全和身体健康为代价，以资本的野蛮积累为手段来实现市场经济。切实做到有效地维护劳动者劳动保护的权力，才称得上社会主义市场经济，否则将与资本主义市场经济没有本质区别。

从维护人权的角度出发，搞好安全生产和劳动保护是我国人权事业的重要任务之一。我国已故人大常委会副委员长李沛瑶同志早在 20 世纪 90 年代就已尖锐地指出，劳动保护是涉及人权的政治问题。现在，我国人权事业正在与国际接轨，我国政府多次强调，作为发展中国家，我国的人权主要是人的生存权和发展权。

人的一生主要是在劳动中度过的，搞好安全生产，保障劳动者的生命财产安全，就是维护劳动过程中劳动者最大的人权。随着我国人民生活水平的不断提高，人们争取劳动安全、健康的愿望必然会更加强烈。这就要求我们必须更加重视安全生产与劳动保护工作。

## 二、经济意义

### 1. 搞好安全生产是企业生产和国民经济健康发展的前提

没有安全健康的生产条件，企业生产正常进行是不可能的，国民经济健康稳定发展也是不可想像的。随着我国经济快速发展，经济规模不断扩大，历史遗留的安全隐患问题没有得到完全解决，而新的问题又不断出现，惨痛的事故教训和严重的经济损失说明，严峻的安全生产形势已经严重地影响了我国经济的健康稳定发展。党中央、国务院以及各级政府对此高度重视，采取了许多坚决有力的措施，使安全生产局面基本得到了控制。

### 2. 安全生产是我国可持续发展战略的重要环节

近年来，我国重、特大事故不断发生，造成了惨重的人员伤亡和财产损失，有的还造成了矿产资源的破坏和环境的污染，浪费了大量人力资源和物质资源，对我国经济的可持续发展战略的

贯彻实施造成了负面影响。大量事实和事故损失数据说明，国民经济要坚持可持续发展战略，必须高度重视安全生产。

3. 为了适应经济全球化的发展趋势，积极参与国际经济贸易竞争，必须加强安全生产

最近十几年，发达国家一直力图把包括劳工标准在内的有关内容纳入世界经济贸易体系中，把安全生产问题与国际贸易挂钩，形成事实上的非关税贸易壁垒。我国在加入世界贸易组织后面临许多新的问题，其中也包括履行 1999 年国际标准化组织颁布的《职业安全健康评估系列》（OHSAS, 1999）和 2001 年国际劳工组织颁布的《职业安全健康管理体系导则》（ILO—OSH 2001）等标准的问题。安全生产达不到标准的要求，就有可能影响我国企业在国际市场上的竞争力。在这一背景下，我们必须改变以往的安全生产管理模式，建立起与国际接轨的职业安全健康管理模式和管理体系，贯彻实施国家经贸委 2001 年 12 月颁布的《职业安全健康管理体系指导意见》和《职业安全健康管理体系审核规范》，尽快使企业安全生产管理实现科学化、现代化、规范化，以不断提高企业安全生产水平，增强企业在国际经济贸易中的竞争实力。

### 三、社会意义

搞好安全生产，有利于调节企业内部的劳动关系，促进企业外部的社会稳定。避免和减少因劳动条件恶劣而引发的劳动纠纷，以及因伤亡事故和职业病引发的劳动关系激化，进而发展为影响社会稳定的突发事件。特别是计划生育政策的贯彻实施，独生子女劳动大军进入劳动力市场，使人们对伤亡事故和职业病的敏感性越来越高，心理承受能力越来越差，搞不好安全生产，就有可能影响社会稳定，这已是不争的事实。

## 第三节 安全生产方针和原则

我国《安全生产法》明确规定：“安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。”这一方针明确了两项安全生产基本原则，一是“安全第一”，二是“预防为主”。为了在安全生产管理过程中落实安全生产方针，还必须坚持“一把手全面负责”“管生产必须管安全”和“安全具有否决权”等原则。

### 一、安全生产方针

#### 1. 安全第一

安全生产的目的是保护劳动者在劳动过程中的安全和健康，保障生产活动的正常进行。没有安全，就没有生产，就会造成人员伤亡和财产损失。进一步讲，没有安全，就不能保障我们国家的社会主义性质和市场经济的社会主义方向；没有安全，就没有国民经济的健康稳定发展；没有安全，就不能促进社会稳定，人民生活幸福。因此，必须在一切生产和社会活动中把安全工作放在第一位，把安全生产工作作为一切经济工作的头等大事，给予充分的重视，坚决做到不安全不生产，先安全后生产。这就是“安全第一”。

“安全第一”是人类通过长期的生产、生活实践，总结无数次血的教训得出的。最早明确提出“安全第一”口号的是美国人凯利，他在 20 世纪初期首先把这一口号作为公司的经营方针加以贯彻，取得了成功。后来日本接受这一生产经营理念，并进一步发扬光大。在我国，周恩来总理在 50 年代给民航题词时首先提出了“安全第一”，直至 1989 年党的十三届五中全会，最终明确：我国的安全生产方针是“安全第一，预防为主”。

坚持“安全第一”，首先要对安全生产的重要性有正确的认

识，明确安全生产工作为什么一定要摆在各项生产工作之首，使政府各级领导和企业的厂长（经理）能够摆正安全与经济、安全与稳定、安全与生产、安全与效益的关系。其次，要坚决落实安全生产责任制。根据国务院 302 号令和《安全生产法》，各级政府一把手和企业厂长（经理）是安全生产的第一责任人，“企业中的生产、技术、设计、供销、运输、财务等各有关专职机关在各自业务范围内，对实现安全生产的要求负责”（国务院《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》），每个职工都应自觉遵章守纪，坚决与“三违”现象作斗争，出了事故，依据“四不放过”的处理原则，追究有关领导、职能部门负责人及相关责任人的责任，直至追究相应的刑事责任。第三，在具体生产活动中，坚持把安全生产工作摆在首位。这就要求在所有生产活动中都能把安全生产提到议事日程上来，真正做到不安全不生产，先安全后生产。

## 2. 预防为主

“预防为主”就是要把安全生产的重点放在预防事故上。预防事故，减少人员伤亡和财产损失是安全生产的宗旨，我们所做的一切都是围绕这一宗旨展开的，即使事故发生后的处理和事故统计分析，也都是为防止今后再发生类似事故。

凡事预则立，不预则废，要居安思危。前者说的是一般做事原则，事先筹划，充分考虑各种不利因素及相应对策，事情才可能办好，否则就会失败。后者说的则是处于安全状态下的人，要想到危险，考虑预防措施，趋利避害，绝不能忘乎所以。

就安全生产来说，任何人从事任何工作，都必须预先考虑可能会发生哪些事故，事前有无征兆，如何发现，应采取哪些防范措施；一旦出现险情，应如何处理；如果发生事故，应如何抢救、自救、避险、逃生等。只有通过预防，才能真正有效地减少事故，降低事故损失，达到安全生产的目的。预防是实现安全生产的基本途径和根本保障。

“安全第一”和“预防为主”讲的是一个问题的两个方面，前者是解决认识问题，后者是解决方法问题。只有先解决认识问题，把安全的位置摆正了，才能脚踏实地地做好事故预防；反过来，只有脚踏实地地预防事故，才能实现安全生产目标。把两者有机结合起来，就是我国的安全生产方针。

## 二、安全生产原则

为了确保“安全第一，预防为主”方针的落实，还必须遵守一把手全面负责，管生产必须管安全，安全具有否决权，“四不放过”等原则。

### 1. 一把手全面负责

关于这一原则，江泽民同志早在 1986 年就有明确论述，他说：“作为一个厂长（经理），根据安全生产责任制的要求，应对全厂的安全工作负总的责任。……出了事故，要查找领导的责任，该处分的要处分，严重的负有刑事责任的，要依法处理，决不允许把工人的生命安全置于不顾的现象再存在下去。”我国《安全生产法》第五条规定：“生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。”坚持一把手全面负责的原则，有利于各部门以及全体员工树立“安全第一”的思想，有利于协调各有关部门共同解决安全生产重大问题和安全死角问题。

一把手全面负责的原则，不仅适用于生产经营单位，也适用于地方政府。根据《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》：“地方人民政府主要领导人和政府有关部门正职负责人对下列特大安全事故的防范、发生，依照法律、行政法规和本规定的规定有失职、渎职情形或者负有领导责任的，依照本规定给予行政处分；构成玩忽职守罪或者其他罪的，依法追究刑事责任……”这就是说，地方政府的主要负责人也要对安全生产全面负责。这一规定提出了地方政府在发展经济、对外开放中不重视安全生产的问题，要求各级政府都明确安全生产的重要性。

### 2. 管生产必须管安全

有生产就有安全问题，安全是生产的前提，生产是安全的载体，两者密不可分。坚持这一原则就是要把两者看作统一的整体进行统筹安排，管生产的领导者也必须是管安全的领导者，负有兼顾安全与生产两者的责任。在这方面，我们历来坚持“五同时”和“三同时”的规定。“五同时”即在计划、布置、检查、评比、总结生产工作的时候，必须同时计划、布置、检查、评比、总结安全工作；“三同时”即在新建、改建、扩建工程中，安全生产设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。这两项规定充分体现了“管生产必须管安全”的原则，也是一切企事业单位生产经营管理的基本原则。

### 3. 安全具有否决权

安全工作状况如何，是衡量企业经营管理工作好坏的一项基本标准。该原则要求：在对企业各项指标考核及评选先进时，首先要考核安全指标的完成情况。安全指标没完成，其他指标完成得再好，也不能评为先进，安全具有一票否决的作用。安全具有否决权这一原则还表现在：区域位置的环境安全不合格不准建厂；企业的本质安全不符合国家规定不准投资；某项工程或设备不符合安全要求不准使用等。

### 4. 四不放过

“四不放过”本来是处理事故的原则，为了强调这一原则的重要性，把它也看作是安全生产管理的原则。“四不放过”是指对发生事故的原因分析不清不放过；广大职工群众没受到教育不放过；安全防范措施不落实不放过；事故责任者没得到处理不放过。坚持“四不放过”原则，就是抓住事故不放，深刻吸取事故教训，采取有效的组织和措施，防止类似事故重复发生。

另外，在《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》中，还提出了“谁主管，谁负责”，“谁审批，谁负责”的原则。这些原则对规范安全生产管理都起着重要作用。

## 第二章 安全生产管理体制与法制

没有健全的安全生产管理体制与法制，要搞好安全生产工作是不可能的。当前，我国经济体制正经历着由计划经济向社会主义市场经济过渡的重大变革，安全生产管理体制和法制建设也必须与时俱进，随之作出相应调整。

### 第一节 安全生产管理体制

我国现行的安全生产管理体制是：企业负责，行业管理，国家监察，群众监督。与计划经济下的安全生产管理体制相比，它突出了“企业负责”，强调了企业对安全生产负责的重要性。

#### 一、企业负责

企业负责是指企业的经营管理者必须为职工的职业活动提供全面的安全保障，对职工在劳动过程中的安全、健康负有重要责任。企业职工必须遵守一切符合国家法规的企业规章制度。

企业负责，首先是企业法人代表对企业安全生产工作负全面责任。落实安全生产责任制，这是国家经济体制改革的需要，是政府简政放权、企业经营管理自主权扩大的必然结果。因此，新的管理体制突出强调了企业的责任。

企业负责，要求在一切实经营管理活动中必须坚持“安全第一，预防为主”的方针，贯彻落实国家有关安全生产政策法规，