

## 第 1 章 安全第一 预防为主

### 1.1 国务院关于进一步加强安全生产工作的决定

2004年1月9日，国务院向各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构颁发了《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》（国发〔2004〕2号）以下简称《决定》）

安全生产关系人民群众的生命财产安全，关系改革发展和社会稳定大局。党中央、国务院高度重视安全生产工作，建国以来特别是改革开放以来，采取了一系列重大举措加强安全生产工作。颁布实施了《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）等法律法规，明确了安全生产责任；初步建立了安全生产监管体系，安全生产监督管理得到加强；对重点行业和领域集中开展了安全生产专项整治，生产经营秩序和安全生产条件有所改善，安全生产状况总体上趋于稳定好转。但是，目前全国的安全生产形势依然严峻，煤矿、道路运输、建筑等领域伤亡事故多发的状况尚未根本扭转；安全生产基础比较薄弱，保障体系和机制不健全；部分地方和生产经营单位安全意识不强，责任不落实，投入不足；安全生产监督管理机构、队伍建设以及监管工作亟待加强。为了进一步加强安全生产工作，尽快实现我国

安全生产局面的根本好转，特作如下决定。

### 1.1.1 提高认识，明确指导思想和奋斗目标

1. 充分认识安全生产工作的重要性。搞好安全生产工作，切实保障人民群众的生命财产安全，体现了最广大人民群众的根本利益，反映了先进生产力的发展要求和先进文化的前进方向。做好安全生产工作全面建设小康社会、统筹经济社会全面发展的重要内容，是实施可持续发展战略的组成部分，是政府履行社会管理和市场监管职能的基本任务，是企业生存发展的基本要求。我国目前尚处于社会主义初级阶段，要实现安全生产状况的根本好转，必须付出持续不懈的努力。各地区、各部门要把安全生产作为一项长期艰巨的任务，警钟长鸣，常抓不懈，从全面贯彻落实“三个代表”重要思想，维护人民群众生命财产安全的高度，充分认识加强安全生产工作的重要意义和现实紧迫性，动员全社会力量，齐抓共管，全力推进。

2. 指导思想。认真贯彻“三个代表”重要思想，适应全面建设小康社会的要求和完善社会主义市场经济体制的新形势，坚持“安全第一，预防为主”的基本方针，进一步强化政府对安全生产工作的领导，大力推进安全生产各项工作，落实生产经营单位安全生产主体责任，加强安全生产监督管理；大力推进安全生产监管体制、安全生产法制和执法队伍“三项建设”，建立安全生产长效机制，实施科技兴安战略，积极采用先进的安全管理方法和安全生产技术，努力实现全国安全生产状况的根本

好转。

3. 奋斗目标。到 2007 年，建立起较为完善的安全生产监管体系，全国安全生产状况稳定好转，矿山、危险化学品、建筑等重点行业和领域事故多发状况得到扭转，工矿企业事故死亡人数、煤矿百万吨死亡率、道路运输万车死亡率等指标均有一定幅度的下降。到 2010 年，初步形成规范完善的安全生产法治秩序，全国安全生产状况明显好转，重特大事故得到有效遏制，各类生产安全事故和死亡人数有较大幅度的下降。力争到 2020 年，我国安全生产状况实现根本性好转，亿元国内生产总值死亡率、十万人死亡率等指标达到或者接近世界中等发达国家水平。

#### 1.1.2 完善政策，大力推进安全生产各项工作

1. 加强产业政策的引导。制定和完善产业政策，调整和优化产业结构。逐步淘汰技术落后、浪费资源和环境污染严重的工艺技术、装备及不具备安全生产条件的企业。通过兼并、联合、重组等措施，积极发展跨区域、跨行业经营的大公司、大集团和大型生产供应基地，提高有安全生产保障企业的生产能力。

2. 加大政府对安全生产的投入加强安全生产基础设施建设和支撑体系建设，加大对企业安全生产技术改造的支持力度运用长期建设国债和预算内基本建设投资，支持大中型国有煤炭企业的安全生产技术改造。各级地方人民政府要重视安全生产基础设施建设资金的投入，并积极支持企业安全技术改造，对国家安排的安全

生产专项资金，地方政府要加强监督管理，确保专款专用，并安排配套资金予以保障。

3. 深化安全生产专项整治。坚持把矿山，道路和水上交通运输、危险化学品、民用爆破器材和烟花爆竹、人员密集场所消防安全等方面的安全生产专项整治，作为整顿和规范社会主义市场经济秩序的一项重要任务，持续不懈地抓下去。继续关闭取缔非法和不具备安全生产条件的小矿小厂，经营网点，遏制低水平重复建设。开展公路货车超限超载治理，保障道路交通安全。把安全生产专项整治与依法落实生产经营单位安全生产保障制度、加强日常监督管理以及建立安全生产长效机制结合起来，确保整治工作取得实效。

4. 健全完善安全生产法制。对《安全生产法》确立的各项法律制度，要抓紧制定配套法规、规章。认真做好各项安全生产技术规范、标准的制定修订工作。各地区要结合本地实际，制定和完善《安全生产法》配套实施办法和措施。加大安全生产法律法规的学习宣传和贯彻力度，普及安全生产法律知识，增强全民安全生产法制观念。

5. 建立生产安全应急救援体系。加快全国生产安全应急救援体系建设，尽快建立国家生产安全应急救援指挥中心，充分利用现有的应急救援资源，建立具有快速反应能力的专业化救援队伍，提高救援装备水平，增强生产安全事故的抢险救援能力。加强区域性生产安全应急救援基地建设。搞好重大危险源的普查登记，加强国

家、省(区、市)市(地)县(市)四级重大危险源监控工作，建立应急救援预案和安全生产预警机制。

6. 加强安全生产科技和技术开发。加强安全生产科学学科建设，积极发展安全生产普通高等教育，培养和造就更多的安全生产科技和管理人才。加大科技投入力度，充分利用高等院校、科研机构、社会团体等安全生产科研资源，加强安全生产基础研究和应用研究。建立国家安全生产信息管理系统，提高安全生产信息统计的准确性、科学性和权威性。积极开展安全生产领域的国际交流与合作，加快先进的生产安全技术引进、消化、吸收和自主创新步伐。

### 1.1.3 强化管理，落实生产经管单位安全生产主体责任

1. 依法加强和改进生产经营单位安全管理。强化生产经营单位安全生产主体地位，进一步明确安全生产责任，全面落实安全保障的各项法律法规。生产经营单位要根据《安全生产法》等有关法律规定，设置安全生产管理机构或者配备专职（或兼职）安全生产管理人员。保证安全生产的必要投入，积极采用安全性能可靠的新技术、新工艺、新设备和新材料，不断改善安全生产条件。改进生产经营单位安全管理，积极采用职业安全健康管理认证、风险评估、安全评价等方法，落实各项安全防范措施，提高安全生产管理水平。

2. 开展安全质量标准化活动。制定和颁布重点行业、领域安全生产技术规范 and 安全生产质量工作标准，在全国所有工矿、商贸、交通运输、建筑施工等企业普

遍开展安全质量标准化活动。企业生产流程的各环节、各岗位要建立严格的安全生产质量责任制。生产经营活动和行为，必须符合安全生产有关法律法规和安全生产技术规范的要求，做到规范化和标准化。

3. 搞好安全生产技术培训。加强安全生产培训作，整合培训资源，完善培训网络，加大培训力度，提高培训质量。生产经营单位必须对所有从业人员进行必要的安全技术培训，其主要负责人及有关经营管理人员、重要工种人员必须按照有关法律、法规的规定，接受规范的安全培训，经考试合格，持证上岗。完善注册安全工程师考试、任职、考核制度。

4. 建立企业提取安全费用制度。为了保证安全生产所需资金投入，形成企业安全生产投入的长效机制，借鉴煤矿提取安全费用的经验，在条件成熟后，逐步建立对高危行业生产企业提取安全费用制度。企业安全费用的提取，要根据地区和行业的特点，分别确定提取标准，由企业自行提取，专户储存，专项用于安全生产。

5. 依法加大生产经营单位对伤亡事故的经济赔偿。生产经营单位必须认真执行工伤保险制度，依法参加工伤保险，及时为从业人员交纳保险费。同时，依据《安全生产法》等有关法律法规，向受到生产安全事故伤害的员工或家属支付赔偿金。进一步提高企业生产安全事故伤亡赔偿标准，建立企业负责人自觉保障安全投入，努力减少事故的机制。

#### 1.1.4 完善制度，加强安全生产监督管理

1. 加强地方各级安全生产监管机构和执法队伍建设

设。县级以上各级地方人民政府要依照《安全生产法》的规定，建立健全安全生产监管机构，充实必要的人员，加强安全生产监管队伍建设，提高安全生产监管工作的权威，切实履行安全生产监管职能。完善煤矿安全生产监察体制，进一步加强煤矿安全生产监察队伍建设和监察执法工作。

2. 建立安全生产控制指标体系。要制订全国安全生产中长期发展规划，明确年度安全生产控制指标，建立全国和分省（区、市）的控制指标体系，对安全生产情况实行定量控制和考核。从 2004 年起，国家向各省（区、市）人民政府下达年度安全生产各项控制指标，并进行跟踪检查和监督考核。对各省（区、市）安全生产控制指标完成情况，国家安全生产监督管理部门将通过新闻发布会、政府公告、简报等形式，每季度公布一次。

3. 建立安全生产行政许可制度。把安全生产纳入国家行政许可的范围，在各行业的行政许可制度中，把安全生产作为一项重要内容，从源头上制止不具备安全生产条件的企业进入市场。开办企业必须具备法律规定的安全生产条件，依法向政府有关部门申请、办理安全生产许可证，持证生产经营。新建、改建、扩建项目的安全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（简称“三同时”）对未通过“三同时”审查的建设项目，有关部门不予办理行政许可手续，企业不准开工投产。

4. 建立企业安全生产风险抵押金制度。为强化生产

经营单位的安全生产责任，各地区可结合实际，依法对矿山、道路交通运输、建筑施工、危险化学品、烟花爆竹等领域从事生产经营活动的企业，收取一定数额的安全生产风险抵押金，企业生产经营期间发生生产安全事故的，转作事故抢险救灾和善后处理所需资金。具体办法由国家安全生产监督管理部门会同财政部研究制定。

5. 强化安全生产监管监察行政执法。各级安全生产监管监察机构要增强执法意识，做到严格、公正、文明执法。依法对生产经营单位安全生产情况进行监督检查，指导督促生产经营单位建立健全安全生产责任制，落实各项防范措施。组织开展好企业安全评估，搞好分类指导和重点监管。对严重忽视安全生产的企业及其负责人或业主，要依法加大行政执法和经济处罚的力度。认真查处各类事故，坚持事故原因未查清不放过、责任人员未处理不放过、整改措施未落实不放过、有关人员未受到教育不放过的“四不放过”原则，不仅要追究事故直接责任人的责任，同时要追究有关负责人的领导责任。

6. 加强对小企业的安全生产监管。小企业是安全生产管理的薄弱环节，各地要高度重视小企业的安全生产工作，切实加强监督管理。从组织领导、工作机制和安全投入等方面入手，逐步探索出一套行之有效的监管办法。坚持寓监督管理于服务之中，积极为小企业提供安全技术、人才、政策咨询等方面的服务，加强检查指

导，督促帮助小企业搞好安全生产。要重视解决小煤矿安全生产投入问题，对乡镇及个体煤矿，要严格监督其按照有关规定提取安全费用。

### 1.1.5 加强领导，形成齐抓共管的合力

1. 认真落实各级领导安全生产责任。地方各级人民政府要建立健全领导干部安全生产责任制，把安全生产作为干部政绩考核的重要内容，逐级抓好落实。特别要加强县乡两级领导干部安全生产责任制的落实。加强对地方领导干部的安全知识培训和安全生产监管人员的执法业务培训。国家组织对市（地）、县（市）两级政府分管安全生产工作的领导干部进行培训；各省（区、市）要对县级以上安全生产监管部门负责人，分期分批进行执法能力培训。依法严肃查处事故责任，对存在失职、渎职行为，或对事故发生负有领导责任的地方政府、企业领导人，要依照有关法律法规严格追究责任。严厉惩治安全生产领域的腐败现象和黑恶势力。

2. 构建全社会齐抓共管的安全生产工作格局。地方各级人民政府每季度至少召开一次安全生产例会，分析、部署、督促和检查本地区的安全生产工作；大力支持并帮助解决安全生产监管部门在行政执法中遇到的困难和问题。各级安全生产委员会及其办公室要积极发挥综合协调作用。安全生产综合监管及其他负有安全生产监督管理职责的部门要在政府的统一领导下，依照有关法律法规的规定，各负其责，密切配合，切实履行安全监管职能。各级工会、共青团组织要围绕安全生产，发

挥各自优势，开展群众性安全生产活动。充分发挥各类协会、学会、中心等中介机构和社团组织的作用，构建信息、法律、技术装备、宣传教育、培训和应急救援等安全生产支撑体系。强化社会监督、群众监督和新闻媒体监督，丰富全国“安全生产月”、“安全生产万里行”等活动内容，努力构建“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。

3. 做好宣传教育和舆论引导工作。把安全生产宣传教育纳入宣传思想工作的总体布局，坚持正确的舆论导向，大力宣传党和国家安全生产方针政策、法律法规和加强安全生产工作的重大举措，宣传安全生产工作的先进典型和经验；对严重忽视安全生产、导致重特大事故发生的典型事例要予以曝光。在大中专院校和中小学开设安全知识课程，提高青少年在道路交通、消防、城市燃气等方面的识灾和防灾能力。通过广泛深入的宣传教育，不断增强群众依法自我安全保护的意识。

各地区、各部门和各单位要加强调查研究，注意发现安全生产工作中出现的新情况，研究新问题，推进安全生产理论、监管体制和机制、监管方式和手段、安全科技、安全文化等方面的创新，不断增强安全生产工作的针对性和实效性，努力开创我国安全生产工作的新局面，为完善社会主义市场经济体制，实现党的十六大提出的全面建设小康社会的宏伟目标创造安全稳定的环境。

## 1.2 安全第一

### 1.2.1 安全生产形势

安全生产是我国的一项基本国策，是国家经济与社会发展中的一件大事。随着改革事业的进一步发展，安全生产为实现建立完善的社会主义市场经济体制和保证国民经济持续快速健康发展的战略目标，包括所有制结构调整、国企改革、发挥市场机制、优化经济结构和政府机构改革等正发挥着愈来愈重要的作用。但是，随着我国经济体制改革的进一步深化和国民经济的快速发展，我国的安全生产不可避免地出现了许多这样或那样的问题，安全生产形势依然严峻，从以下这些触目惊心的数字就可见一斑。

据国家安全生产监督管理局的统计结果，仅 2000 年，共发生各类伤亡事故 83 万起，死亡 11.79 万人，几十万人受伤；一次死亡 10 人以上的重特大事故 122 起，死亡 2739 人；一次死亡 30 人以上的特大恶性事故 14 起，死亡 1123 人。各类工伤事故中，工矿企业共发生 10770 起，死亡 11681 人；火灾（不含森林、草原火灾）事故 188568 起，死亡 3021 人，伤 4404 人，直接经济损失 15.2 亿元；道路交通事故 616974 起，死亡 93493 人，伤 418721 人，直接经济损失 26.69 亿元；水上交通事故 585 起，死亡和失踪 550 人，沉船 234 艘，直接经济损失 1.36 亿元；铁路职工死亡事故 60 起，死亡 73 人；路外伤亡事故 13324 起，死亡 8916 人；民航飞行事故 5 起，

死亡 52 人。2003 年全国各类事故死亡 136102 人，比 2002 年减少 3291 人。

我国职业危害状况也十分令人担忧。据不完全统计，全国有 50 多万个厂矿不同程度地存在职业危害，实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工有 2500 万人以上。自 1990 年到现在平均每年新诊断尘肺病人 7000 人左右。在 1993 ~ 1996 年期间虽略有下降，但近几年又呈上升趋势，几乎恢复到 1990 年以前的水平。目前，无论从接触职业危害人数、职业病患者累积数量、死亡数量和新发现病人数量，我国都居首位。

近些年，全国每年报告统计的急慢性中毒数千人，死亡数百人。

改革开放以后，中小企业蓬勃发展，为国民经济高速增长做出很大贡献。但多数中小企业是以从事采掘、粗加工和手工劳动为主，技术落后，作业环境较差，工伤事故与职业危害风险很大。小煤矿工伤事故十分严重，在全国 7.3 万个小煤矿中，无证煤矿约占 30%，尚未达到安全要求的约占 64.5%，在这样的环境下工作的矿工怎么能够安全呢？据抽样调查，82% 的中小企业存在不同程度的职业危害，在中小企业中近 30% 的从业工人接触粉尘、毒物等职业危害，其职业病和可疑职业病率达到 15.8%，一些高危险化学品和强致癌物没有得到严格的管理和限制，重大恶性职业中毒时有发生，职业癌患者频频出现。中小企业的职业健康卫生已成为经济

社会发展中的一个严重问题。



工伤事故和职业危害不但威胁千百万劳动者的生命与健康，还给国民经济造成巨大损失，每年因工伤事故直接损失数十亿元人民币，职业病的损失近百亿元。据粗略估算，近几年中国每年因伤害事故而造成的经济损失近 800 亿元。

### 1.2.2 职业健康卫生与经济之间关系的发展

在处理经济发展与社会进步的关系方面，发展中国家也曾走过许多弯路，经历了反复的认识过程。在 20 世纪 50 年代和 60 年代，许多亚非拉国家刚刚获得解放与独立，面对百废待兴的局面，当时作为经济建设刚刚起步的第三世界，对经济发展的主要设想是高速提高国民生产总值，以为只要能加快经济增长速度，失业和贫困现象便会消失。在 20 世纪中后期，不少发展中国家的国民收入增长很快，但就业情况和生活水平并未得到明显提高；有些国家的国民生产总值增长迅速，所取得

的经济增长仅使少数人获利，许多下层劳动者的经济社会状况并未得到根本改善，从绝对数字及从所占总人口的比例来看，贫穷者还在日益增多，贫富之间的距离继续扩大，相对贫困者有所增加，在有些情况下，甚至比过去更为严重。这种情况引起了经济学家、社会学家和政治活动家的注意和思考。20世纪60年代后期起，在国际社会中开始形成了一种舆论，即不能仅以人均国民生产总值的增长作为发展的标准。人们愈来愈感到，创造就业机会、改进工作条件与生活质量，消除贫困和公平分配国民生产总值增长的成果，应同国民生产总值增长一样，成为在发展规划中受到重视的主要目标和社会经济发展必需的进步标准。同时期，经济发达国家在已具有了较多的物质积累和经历了剧烈的社会变革后，也开始反思工业化过程对社会进步的全面影响，开始注意劳动者的工作条件与安全卫生状况，以致当时像社会福利、人权、环境保护这些内容成为政治家的口头禅和媒体关注的焦点，西方社会的许多政党和政治家都把就业、劳动者福利、改善工人作业条件和环境保护作为主要的竞选口号，也是欧洲许多社会党和工党在当时赢得选民、获得胜利的原因之一。在这种背景下，20世纪70年初形成了针对职业健康卫生的立法高潮，美、英、日等国的职业健康卫生法都是在这一时期建立的。各国领导人愈来愈认识到，发展的最终目的并非单纯为了创造财富，而是为了使大家都有可能过上高质量的生活。几乎在同一历史时期，中国正在进行“轰轰烈烈”的文化大

革命，还无法进入当时经济发展和社会进步的国际潮流中。

进入到 20 世纪 80 年代，社会进步已被提高到与经济发展具有同等重要的地位，而且当环保、人民基本生活质量及工作条件与经济发展出现矛盾时，往往前者被优先考虑。

在 20 世纪 90 年代，国际上又进一步提出可持续发展的口号。社会经济平衡发展已成为最流行的新发展观。在这种国际背景下，职业健康卫生的重要性理应得到加强。在创造财富的过程中，如丧失生命、健康或肢体等情况，是与社会经济平衡发展这一深入人心的观点背道而驰的。因为普通劳动者是发展的主要源泉，同时也应该是发展的主要受益者，所以在他们为发展做出贡献的过程中，应该热情地保护他们的安全与健康。这是政府及全社会义不容辞的责任。

安全生产状况是国家经济发展与社会文明进步程度的反映，作为一个负责任的政府，应该把保证所有劳动者在生产过程中的安全与健康确定为社会发展的最基本目标之一。如果在全国范围内出现安全生产水平滑坡，工伤事故与职业危害超出社会容许程度的形势，实际上则可能是一个时期内国家宏观政策失调的结果。这种失调将给经济发展与社会进步带来潜在和消极的影响，必须及时加以调整，否则积重难返，很有可能重蹈覆辙

### 1.2.3 安全生产方针

安全生产方针是指政府对安全生产工作的总要求，

它是安全生产工作的方向。我国的安全生产方针是“安全第一，预防为主”。保护劳动者的安全与健康是国家的一项基本政策。

“安全第一”，是指安全生产是全国一切经济部门和生产企业的头等大事。各企业及主管部门的行政领导，以及各级工会，都要十分重视安全生产，采取一切可能的措施保障劳动者的安全，努力防止事故的发生。对安全生产绝对不应抱有粗心大意、漫不经心的态度。当生产任务与安全发生矛盾时，应先解决安全问题，使生产在确保安全的前提下顺利进行。

“预防为主”是指在实现“安全第一”的许许多多的工作中，做好预防工作是最主要的。他要求我们防微杜渐，防患于未然，把事故和职业危害消灭在发生之前。伤亡事故和职业危害不同于其他事情，一旦发生往往很难挽回，或者根本无法挽回。到那时，“安全第一”也就成了一句空话。

企业最基本的任务是进行生产，向社会提供物质或精神产品。如果企业的安全生产得不到保证，经常发生伤亡事故和职业病，或者造成较大的财产损失，那么就会严重打击企业员工的生产积极性，给企业的进一步经营带来很大的困难。所以，国家通过法律规定，通过政府的管理和监察，要求企业实现安全生产，保证安全生产。

一个企业，生产过程中的安全是生产发展的客观需要，是生产发展的前提条件。尤其是现代化的大生产，

我们更不能允许有所忽视，必须强化安全生产，在生产活动中把安全工作放在第一位，特别是在生产与安全的矛盾突出的时候，生产要服从于安全，这是安全第一原则所要求的。事实证明，只要真正做到了“安全第一，预防为主”，那么生产发展，经济增长就有可靠的保障，反之，当违背了这个方针，就有可能导致无法弥补的损失。

因此，企业必须做到有计划地改善劳动条件，在经济发展和生产建设规划以及设备更新、技术改造、经济承包等经济活动中，应执行国家关于安全生产的法律法规。