

· 安全生产执法人员培训教材 ·

AnQuan ShengChan
XingZheng
ChuFa

安全生产行政处罚 ■ 实用手册

国家安全生产监督管理总局政法司 编

方志出版社

· 安全生产执法人员培训教材 ·

安全生产行政处罚实用手册

国家安全生产监督管理总局政法司 编

方志出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产行政处罚实用手册/国家安全生产监督管理
总局政法司编.—北京: 方志出版社, 2007.5
安全生产执法人员培训教材
ISBN 978-7-80238-045-5

I. 安… II. 国… III. 安全生产—行政处罚—中国—
教材 IV. D922.545

中国版本图书馆CIP数据核字 (2007) 第064735号

安全生产行政处罚实用手册

编 者: 国家安全生产监督管理总局政法司

责任编辑: 夏红兵

出 版 者: 方 志 出 版 社

(北京市建国门内大街 5 号中国社会科学院科研大楼 12 层)

邮编 100732

网址 <http://www.fzph.org>

发 行: 方志出版社出版发行部

(010) 85195814 85196281

经 销: 新华书店总店北京发行所

法律顾问: 北京市京诚律师事务所

印 刷: 廊坊市兰新雅彩印有限公司

开 本: 787×1092 1/16

印 张: 17

字 数: 279 千

版 次: 2007 年 5 月第 1 版 2007 年 5 月第 1 次印刷

印 数: 00001—10000 册

ISBN 978-7-80238-045-5/T·11

定价: 58.00 元

• 版权所有 翻印必究 •

前言

当前，我国安全生产状况呈现总体稳定并趋于好转的发展态势，但安全生产形势依然严峻。全面贯彻实施安全生产法律法规，加大安全生产执法力度，严格执法，加强监督管理，落实有法必依、执法必严、违法必究的原则，维护法律法规的权威性、严肃性，是安全监督管理执法工作面临的重要任务和重大课题。

为适应安全监督管理执法工作的需要，我们编写了《安全生产行政处罚实用手册》。本书基于现阶段安全监管监察工作经验和实践，突出实用性和操作性。第一章介绍了行政处罚的概念、种类和原则，并对行政处罚实施程序中各个重要方面和关键环节进行了分析和阐述；第二章以违法行为为线索，对现行法律法规中行政处罚的依据做了归纳和整理；第三章在充分吸收和借鉴各方面建议的基础上，对常用执法文书的使用和制作提出了意见；第四章针对实践中的突出问题，编写了部分案例并做了简要评析。

本书是各级安全生产监管监察人员实施行政处罚的必读教材，是安全生产管理人员的培训用书。通过该书的出版和培训学习，对提高监管监察人员法律素质、执法水平和履职能力，对企业安全生产管理人员提高安全管理水平，一定能起到积极的促进作用。本书的编撰出版得到了国家安全生产监督管理总局领导的关心和指导，得到了北京市安全生产监督管理局的大力帮助，得到了北京市永开律师事务所的大力支持，在此一并表示感谢。本书的不足之处，敬请批评指正。

言 前

编纂委员会

主 编：黄 毅 周毓秋

执行主编：张文杰 杨春雪

编 委：张树森 汪卫国 邬燕云 李永红 周 敏 刘自杰

赵英然 刘 阳 高云飞 周海峰 王 莹 段辉建

王升玉 张英保 彭立宪 王新国 张惠滨 余德旋

宋 国 陈福庆 赵炜东 谢志强 韩维力 罗德龙

李智骞 明 黎 刘忠魁 单宏伟



第一章 安全生产行政处罚概述.....1

第一节 安全生产行政处罚的概念.....3

一、安全生产行政处罚的基本特征.....3

二、安全生产行政执法的基本种类.....3

第二节 安全生产行政处罚的原则.....4

一、处罚法定原则.....4

二、处罚公正及公开原则.....5

三、保障权利原则.....5

四、处罚与教育相结合原则.....6

五、一事不再罚原则.....6

第三节 安全生产行政处罚的设定与种类.....6

一、行政处罚的设定.....6

二、安全生产行政处罚的种类及其适用应注意的问题.....8

第四节 安全生产行政处罚的主体与管辖.....10

一、安全生产行政处罚的主体.....10

二、安全生产行政处罚的管辖.....11

第五节 安全生产行政处罚的适用.....13

一、安全生产行政处罚适用的条件.....13

二、裁量情节.....14

三、追究时效.....15

四、行政处罚自由裁量权.....16

第六节 安全生产行政处罚的程序.....16

一、行政处罚的简易程序.....17

二、行政处罚的一般程序.....18

三、听证程序.....26



第二章 安全生产违法行为及处罚依据..... 29

第一节 违反设备设施、经营场所及安全条件方面规定的行为及处罚依据..... 32

- 一、未保证安全资金投入..... 32
- 二、未按规定提取及使用安全技术措施专项费用..... 33
- 三、未设置明显的安全警示标志..... 34
- 四、未向从业人员提供符合标准的劳动防护用品..... 35
- 五、未设置安全设施设备或未进行维护及保养及检测..... 36
- 六、不具备法律法规及国家行业标准规定的安全生产条件..... 39
- 七、设备、设施及原料不符合标准..... 43
- 八、使用国家明令淘汰、禁止的工艺、设备及材料..... 47
- 九、生产经营场所与宿舍的设置不符合安全要求..... 48

第二节 违反制度建设及人员管理方面规定的行为及处罚依据..... 49

- 一、未建立应急救援组织..... 49
- 二、未经考核及未取得安全资格证书擅自从事相关安全工作..... 49
- 三、未对职工进行安全教育培训..... 52
- 四、未建立健全安全管理制度或违反安全管理制度..... 56
- 五、未按规定设立安全生产管理机构及配备管理人员..... 64
- 六、未履行与承包及租赁单位的安全管理义务..... 66
- 七、在同一作业区域内，未签订安全生产管理协议或者未指定专职安全
生产管理人员进行安全检查与协调..... 67
- 八、非专业人员操作设备..... 68
- 九、非法处置危险化学产品生产、储存设备、库存产品及生产原料..... 68
- 十、危险化学品未储存在专用仓库内或者未设专人管理..... 69
- 十一、主要负责人及安全管理人员违反安全生产管理职责..... 70



第三节 不服从行政机关管理的违法行为及处罚依据	73
一、未履行及时报告义务	73
二、未按规定进行登记、变更或申请复核、注销手续	74
三、拒不执行安全监察指令	77
四、拒绝现场检查或者不如实反映事故隐患	78
五、发生事故时，不及时报告或干扰事故调查	80
第四节 违反安全生产审批类规定的行为及处罚依据	83
一、从事超出许可范围的活动	83
二、违反许可证管理要求	85
三、建设项目没有安全设施设计或未报经有关部门审查同意	94
四、建设项目安全设施未按照批准施工或未经验收合格擅自投入生产	96
五、将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人	98
六、危险化学品生产储存建设项目未经安全审查或者安全审查不合格	99
七、非法生产、经营、储存、使用、采购危险化学品及其包装物和容器	100
第五节 中介机构的违法行为及处罚依据	105
一、出具虚假证明或弄虚作假骗取资质证书	105
二、擅自出租、出借经营资质或非法经营	110
三、未按照统一的培训大纲组织教学培训	113
四、未经考核或者考核不合格从事安全培训	113
五、转包安全评价项目	114
六、评价内容与实际情况不符合	114
七、泄露被评价单位的技术和商业秘密	114
八、违背职业准则，有失公正	115
第六节 其他违法行为及处罚依据	116



一、包装、容器、运输工具及使用说明书不符合要求	116
二、生产或者经营不合格劳动防护用品	120
三、非法销售烟花爆竹或其原料	121
四、对危险化学品保管不善	123
五、发生重大事故	125
六、未向用户提供应急咨询服务	127
七、与从业人员订立免除或者减轻其责任的协议	128

第三章 安全生产行政处罚文书制作 129

第一节 立案文书 132

一、立案审批样表	132
二、立案审批表填写说明	133
三、示例	135

第二节 调查取证文书 136

一、现场检查记录	136
二、询问通知书	140
三、询问笔录	141
四、勘验笔录	146
五、抽样取证凭证	152
六、先行登记保存证据审批表	155
七、先行登记保存证据通知书	158
八、先行登记保存证据处理审批表	162
九、先行登记保存证据处理决定书	164
十、鉴定委托书	166

第三节 告知及听证文书 168



一、行政处罚告知书	168
二、听证告知书	171
三、听证会通知书	174
四、听证笔录	177
五、听证会报告书	180
六、当事人陈述申辩笔录	182
第四节 整改复查及强制措施文书	184
一、责令改正指令书	184
二、整改复查意见书	187
三、强制措施决定书	190
第五节 审查决定文书	193
一、行政处罚集体讨论记录	193
二、案件处理呈批表	196
三、行政(当场)处罚决定书	199
四、行政处罚决定书	202
五、案件移送审批表	207
六、案件移送书	208
第六节 送达执行文书	210
一、文书送达回执	210
二、强制执行申请书	213
三、罚款催缴通知书	215
四、延期(分期)缴纳罚款审批表	217
五、延期(分期)缴纳罚款批准书	219
第七节 结案归档文书	221
一、结案审批表	221
二、案卷首页	223



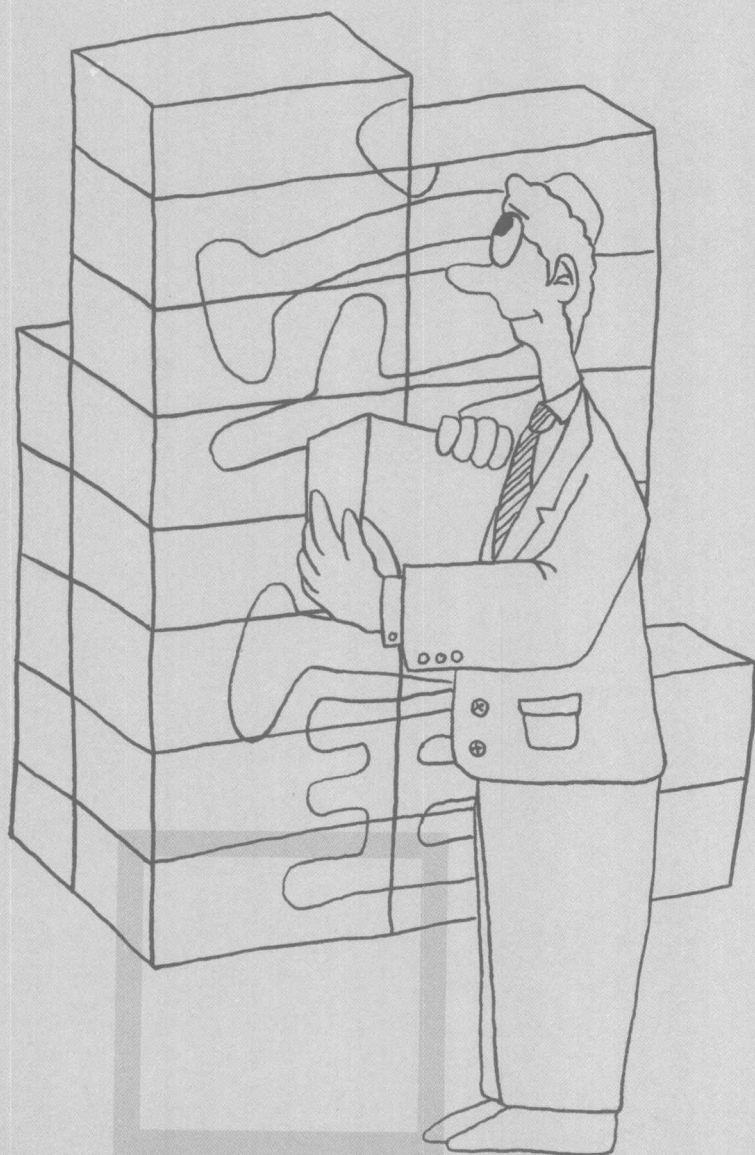
三、卷内目录	225
--------	-----

第四章 安全生产行政处罚常见问题评析.....227

第一节 主体不合法	229
一、处罚主体不合法	229
二、被处罚主体不合法	230
第二节 事实不清, 证据不足	235
一、事实不清	235
二、缺少必要的证据	236
三、证据缺乏证明力	236
第三节 适用法律依据错误	238
一、实施行政处罚无法律依据	238
二、实施行政处罚未引用或错误引用法律依据	238
三、行政处罚的种类和幅度不符合法律规定	240
第四节 违反法定程序	241
一、调查取证阶段	241
二、审查决定阶段	245
三、送达执行阶段	247
第五节 执法文书制作不规范	248
一、证据文书	248
二、听证文书	253
三、审批文书	253
四、行政处罚决定书	254
五、送达执行文书	258
六、结案文书	258

第一章

安全生产行政处罚概述





第一节 安全生产行政处罚的概念

一、安全生产行政处罚的基本特征

安全生产行政处罚是安全生产监督管理部门依法对违反安全生产法律、法规和规章的公民、法人或其他组织实施的一种行政制裁行为。具有以下基本特征：

(1) 安全生产行政处罚是安全生产监督管理部门行使国家惩罚权的活动。

《中华人民共和国安全生产法》第五十六条第(二)项规定，负有安全生产监督管理职责的部门对依法应当给予行政处罚的行为，依照本法和其他有关法律、行政法规的规定做出行政处罚。不具有安全生产监督管理职能的个人、企业事业单位和其他组织，为维护内部安全生产秩序，按照组织章程、管理制度所采取的处罚措施，不属于行政处罚。

(2) 安全生产行政处罚是安全生产监督管理部门针对公民、法人或者其他组织违法行为的查处活动，不同于行政机关对其内部工作人员的行政处分。

(3) 安全生产行政处罚是安全生产监督管理部门为维护安全生产工作管理秩序的具体行政行为，不同于惩罚犯罪的刑罚。安全生产违法行为与犯罪都是危害社会的行为，行政处罚与刑罚都是维护国家公共利益和法律秩序的手段。刑事处罚是制裁犯罪的手段，是最严厉的国家制裁手段。刑事法律只能由司法机关适用。安全生产违法所危害的是国家行政管理秩序，社会危害程度较犯罪低，行政处罚的严厉程度也较刑罚低，而且在设定和实施上有分层次和分部门的多样性特征。正确区别违法与犯罪行政处罚与刑罚，对于禁止以罚代刑，维护国家公共利益有重要意义。

二、安全生产行政执法的基本种类

安全生产行政处罚只是安全生产行政执法活动的一种具体行政行为，并不能涵盖所有的执法行为。除依法实施行政处罚外，安全生产监督管理部门日常执法过程中还主要行使行政许可、行政强制、行政确认、行政裁决、行政检查以及法律、法规和规章等规定的其他行政职权。实际工作中我们要注意区分以



下不同的行政执法行为：

(1) 行政许可

是行政机关根据相对人的申请，以书面证照或其他方式允许相对人从事某种行为，确认某种权利，授予某种资格和能力的行为。如各级安全生产监督管理部门在各自的职权范围内，依法行使危险化学品、非煤矿山、安全评价、培训机构等的资质审批工作。

(2) 行政强制

是行政执法机关为实现行政目的，对管理相对人的财产、人身自由等予以强制采取的措施。依据《中华人民共和国安全生产法》第五十六条第（三）、（四）项的规定，安全生产监督管理部门在安全生产执法中可以采取的强制措施主要包括查封、扣押、责令立即排除事故隐患、责令暂时停产停业或停止使用等。

(3) 行政确认

是行政机关依法对管理相对人的法律地位、法律关系或者有关法律事实进行甄别，给予确定、认定、证明（或否定）并予以宣告的具体行政行为。如对生产安全事故原因、责任的确认等。

(4) 行政检查

是行政主体基于行政职权依法对公民、法人或者其他组织（相对人）是否遵守法律、法规及规章等的情况进行了解的行为。如安全生产现场检查。

第二节 安全生产行政处罚的原则

安全生产行政处罚的原则是指对安全生产行政处罚的设定、实施和适用具有普遍指导意义的原则。

一、处罚法定原则

处罚法定原则是行政合法性原则（或依法行政）在行政处罚中的具体体现和要求，指行政处罚必须严格依据法律规定进行。该原则包括3个方面的基本要求：一是法无明文规定不处罚，即行政处罚必须依据法律、法规或者规章的



规定；二是实施处罚者必须是具有特定行政处罚权的行政主体，并且在法定职权范围内实施行政处罚；三是行政主体必须依照法定程序实施行政处罚，违反法定程序的行政处罚无效。《中华人民共和国行政处罚法》第三条规定：“公民、法人或者其他组织违反行政管理秩序的行为，应当给予行政处罚的，依照本法由法律、法规或者规章规定，并由行政机关依照本法规定的程序实施。没有法定依据或者不遵守法定程序的，行政处罚无效。”就体现了这一原则。

二、处罚公正及公开原则

处罚公正原则要求实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当，即要求行政相对人的违法行为与所受行政处罚具有对应性。公开原则要求实施行政处罚的依据、内容与过程公开，主要体现在两方面：(1) 依据公开。即凡是涉及对违法行为给予行政处罚的规定必须公布，未经公布的，一律不得作为行政处罚的依据。(2) 内容公开。有利于当事人充分行使陈述和申辩的权利，防止违法、不当的行政处罚侵害自己的合法权益。(3) 过程公开。行政机关在做出行政处罚决定之前，应当告知当事人做出行政处罚决定的事实、理由、依据以及当事人依法享有的权利。对当事人申请并符合法定条件的行政处罚案件也必须公开举行听证。《中华人民共和国行政处罚法》第四条规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则。设定和实施行政处罚必须以事实为依据，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。对违法行为给予行政处罚的规定必须公布；未经公布的，不得作为行政处罚的依据。”因此保证行政处罚的正确，就必须贯彻公正、公开原则。

三、保障权利原则

保障权利原则指在行政处罚中要充分保障行政相对人的合法权益，主要体现在行政相对人在行政处罚过程中，享有陈述、申辩、听证权利；对行政处罚决定不服的，有申请复议、提起诉讼的权利，因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有依法申请赔偿的权利。这些权利是法律赋予相对人的，行政主体实施处罚时不能随意加以剥夺或限制。《中华人民共和国行政处罚法》第六条、第七条体现了保障公民、法人或者其他组织权利的原则。



四、处罚与教育相结合原则

处罚与教育相结合原则具体是指行政主体在实施行政处罚时，要注意说服教育，纠正违法，实现制裁与教育双重功能。根据这一原则，实施处罚时，对有关相对人主动消除或者减轻违法行为危害后果、配合行政机关查处违法行为有立功表现等情形的，应从轻或者减轻处罚；对违法行为情节轻微并能及时纠正，没有造成危害后果的，可以免于处罚。《中华人民共和国行政处罚法》第五条“实施行政处罚，纠正违法行为，应当坚持处罚与教育相结合，教育公民、法人或者其他组织自觉守法”的规定，体现了这一原则。

五、一事不再罚原则

一事不再罚原则指针对行政相对人的同一个违法行为，不能给予多次的处罚。它解决的是行政实践中多头处罚与重复处罚的问题。《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条从法制要求和实际出发，对一事不再罚原则的适用范围做了必要的限制，具体规定为：“对当事人的同一个违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚。”即行为人的一个行为同时违反了两个以上法律、法规的规定，可以给予两次以上的处罚，但如果给予的处罚种类是罚款，则只能罚一次。对同一违法行为法律规定应给予罚款处罚和其他种类处罚的，可以给予吊销营业执照或许可证，也可以是责令停产停业等。此外，如果行为人的一个行为违反一个法律、法规的规定，该法律、法规规定处罚机关可以并处两种处罚的，这种并处不违背一事不再罚原则。

第三节 安全生产行政处罚的设定与种类

一、行政处罚的设定

行政处罚的设定，是指国家机关在法律规范中规定行政处罚的活动，其实质就是处罚设定的权限划分。根据《中华人民共和国行政处罚法》的规定，行政处罚的设定权可以分为以下4个层次：