



杨建江 ○ 编著

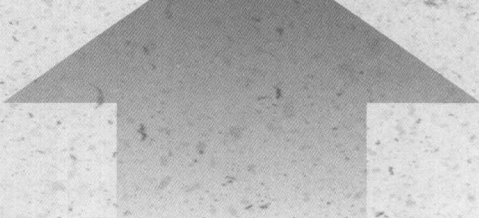
安 · 全 · 生 · 产

行政处罚指南

安全生产行政处罚概述 / 安全生产行政处罚的主体与管辖 / 安全生产行政处罚的种类与设定
安全生产行政处罚的实施 / 安全生产行政处罚的决定程序
安全生产行政处罚的适用 / 安全生产行政处罚的委托 / 安全生产行政处罚的证据
安全生产行政处罚的执行 / 安全生产行政执法文书



化学工业出版社



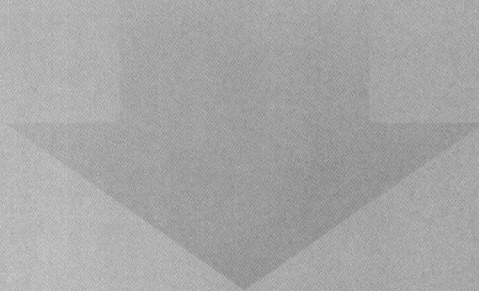
杨建江 ○ 编著

安·全·生·产 行政·处·罚·指·南



化学工业出版社

· 北 京 ·



本书是作者结合多年来安全生产行政处罚工作实践而编著的,比较全面和系统地介绍了安全生产行政处罚的概念与特点、基本原则、主体与管辖、种类与设定、程序与实施、处罚委托、处罚证据和处罚执行等内容,并对行政处罚实施过程中各个重要环节进行了分析和阐述。

该书结合当前安全生产行政处罚工作实际,突出实用性和操作性,内容深入浅出,文字通俗易懂,是广大安全生产行政执法人员提高行政执法水平,掌握行政处罚知识的必备读本。也可供企业安全生产管理人员参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

安全生产行政处罚指南/杨建江编著. —北京:化学工业出版社, 2008.12

ISBN 978-7-122-03778-7

I. 安… II. 杨… III. 安全生产-行政处罚-中国-指南 IV. D922.54-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 149843 号

责任编辑: 杜进祥 周永红
责任校对: 陈 静

装帧设计: 关 飞

出版发行: 化学工业出版社(北京市东城区青年湖南街 13 号 邮政编码 100011)

印 刷: 北京永鑫印刷有限责任公司

装 订: 三河市宇新装订厂

720mm×1000mm 1/16 印张 13 $\frac{3}{4}$ 字数 272 千字 2009 年 1 月北京第 1 版第 1 次印刷

购书咨询: 010-64518888 (传真: 010-64519686) 售后服务: 010-64518899

网 址: <http://www.cip.com.cn>

凡购买本书,如有缺损质量问题,本社销售中心负责调换。

定 价: 38.00 元

版权所有 违者必究

序 言

安全生产工作关系到国家和人民群众生命财产安全，关系到人民群众的切身利益，关系到经济的健康发展和社会的和谐稳定，关系到党和政府在人民群众中的形象。正确处理好安全与发展、安全与效益的关系，依法加强安全生产监督管理和行政执法工作，切实有效地消除事故隐患，制裁安全生产违法行为，保障广大从业人员的安全和健康，是我们每个安全生产监管人员义不容辞的责任。

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，监管任务十分艰巨。全面贯彻实施安全生产法律法规，加大安全生产执法力度，依法制裁安全生产违法行为，维护法律法规的严肃性、权威性，是安全生产监督管理和行政执法工作面临的重要任务和重大课题。

安全生产行政处罚既是一门融社会科学、自然科学和法律法规为一体的交叉科学，也是一项专业性、政策性和法律性较强的工作。《安全生产行政处罚指南》一书是作者结合多年来安全生产行政处罚工作实践而编著的，比较全面和系统地介绍了安全生产行政处罚的概念与特点、基本原则、主体与管辖、种类与设定、程序与实施、处罚委托、处罚证据和处罚执行等内容。并对行政处罚实施过程中各个环节进行了分析和阐述。该书结合当前安全生产行政处罚工作实际，突出实用性和操作性，内容深入浅出、文字通俗易懂，是广大安全生产行政执法人员提高行政执法水平，掌握行政处罚知识的必备读本。

希望广大安全生产行政执法人员通过对《安全生产行政处罚指南》的学习，不断增强安全法律意识，提高安全生产行政执法水平，进一步规范行政执法行为，维护公民、法人和其他组织的合法权益，促进依法行政，推进依法治安，保障广大人民群众的生命财产安全，实现安全生产形势的进一步持续好转。

浙江省安全生产监督管理局副局长

于少奎

2008年9月

前言

在安全生产监督管理岗位上工作多年，总有难以割舍的情缘。虽然从事安全生产监督管理工作既辛苦，又危险，且责任重大，但也时有快乐，工作中查处纠正一个违法行为，整改消除一个事故隐患，避免一次人员伤亡事故，保障了员工的生命安全和家人幸福，使每个安全监督管理人员深感欣慰。

安全生产监督管理是一项专业性、政策性和法律性很强的工作，尤其是我国安全生产监督管理部门建立的时间不长，安全生产行政处罚工作尚处初级阶段，为此，萌发了编写《安全生产行政处罚指南》一书的想法，希望能将工作实践中的一些感受和体会写出来，以期为安全生产行政执法工作的不断推进做些理论上的探索，也希望能为当前的安全生产行政执法工作提供一些借鉴和帮助。

编写此书是我有生以来的初次尝试，每当晚上打开电脑敲击键盘之时总有一丝胆怯，幸有妻子和女儿的不断鼓励，增强了信心。在编写中力求结合当前安全生产行政处罚工作的实际，围绕安全生产行政处罚实施过程中各个重要环节，着重对安全生产行政处罚的概念与特点、基本原则、主体与管辖、种类与设定、程序与实施、处罚委托、处罚证据、文书制作和处罚执行等进行了分析和阐述，突出实用性和操作性，并力求内容深入浅出、文字通俗易懂。

在编写过程中，参考了许多行政执法、安全生产行政处罚等方面的论著，同时，浙江省安全生产监督管理局副局长于少贵同志在百忙之中，为本书作序；湖州市安全生产监督管理局局长房石磊，湖州市社会科学院院长朱翔，浙江银湖律师事务所律师马国良，浙江省湖州市安全生产监督管理局领导王后明、孙吴民、杨洪亮、沈金山、姜存仁以及同事任黎明、王定安、李卉子、唐成林、洪亮、陆俊华、黄维进和陈百平，为本书的编写给予了指导和帮助，在此，一并深表感谢！

由于本人水平有限，书中难免有疏漏和不足之处。敬请读者批评指正。

杨建江

2008年9月10日

目 录

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与特征	1
一、安全生产行政处罚的概念	1
二、安全生产行政处罚的特征	1
三、安全生产行政处罚相关法律法规	2
第二节 安全生产行政处罚的基本原则	3
一、行政处罚法定原则	3
二、行政处罚公正、公开原则	4
三、一事不再罚原则	4
四、处罚与教育相结合的原则	5
五、保障权利原则	5
六、行政处罚与违法行为相适应原则	6
七、行政处罚不得以罚代刑原则	6
八、行政处罚不免除民事责任原则	6
第三节 安全生产行政处罚的意义	7
一、有利于维护公共利益和社会秩序	7
二、有利于制裁安全生产违法行为	7
三、有利于保护广大人民群众合法权益	7
四、有利于树立安全生产监督管理部门的法律权威	8
五、有利于提高全社会的安全法律意识	8
第四节 安全生产行政处罚的基本要求	8
一、事实清楚	8
二、证据确凿	8
三、定性准确	9
四、处罚恰当	9
五、程序合法	9
第二章 安全生产行政处罚的主体与管辖	10
第一节 安全生产行政处罚的主体	10
一、安全生产行政处罚主体的概念与特征	10
二、安全生产行政处罚的主体	10
第二节 安全生产行政处罚的管辖	12
一、行政处罚管辖的概念	12
二、行政处罚管辖的意义	12
三、行政处罚的管辖	13
第三章 安全生产行政处罚的种类与设定	17
第一节 安全生产行政处罚的种类	17
一、警告	17
二、罚款	17
三、没收违法所得和非法财物	18
四、责令限期改正、责令停产停业整顿、责令停产停业、责令停止建设	18
五、暂扣或者吊销有关证照	18
六、行政拘留	18
七、关闭	19
八、安全生产法律、行政法规规定的其他行政处罚	19
第二节 安全生产行政处罚的设定	19
一、行政处罚设定的概念	19
二、行政处罚设定权限	19

第四章 安全生产行政处罚的实施	22
第一节 安全生产行政处罚案件的立案	22
一、行政处罚案件立案的概念和意义	22
二、安全生产行政处罚案件立案的条件和要求	23
第二节 安全生产行政处罚案件的调查取证	25
一、调查取证的概念和意义	25
二、调查取证的实施	26
第三节 安全生产行政处罚案件的审理	29
一、案件审理的概念与意义	29
二、案件审理机构	29
三、案件材料的审理	30
第四节 安全生产行政处罚决定的作出	31
第五章 安全生产行政处罚的决定程序	33
第一节 安全生产行政处罚决定程序的基本原则	33
一、行政处罚决定必须以违法事实为基础原则	33
二、行政处罚决定以履行告知程序为成立要件原则	34
三、行政处罚决定以听取当事人陈述和申辩为成立要件原则	34
第二节 安全生产行政处罚的简易程序	35
一、简易程序的概念	35
二、简易程序的适用条件	35
三、简易程序的步骤与要求	35
第三节 安全生产行政处罚的一般程序	36
一、一般程序的概念与特征	36
二、一般程序的基本步骤	37
三、一般程序与简易程序的主要不同点	38
第四节 安全生产行政处罚的听证程序	38
一、听证程序的概念与特征	38
二、听证程序的基本原则	39
三、听证程序的适用条件	40
四、听证的组织机关和听证人员	41
五、听证参加人	42
六、听证的告知、提出和受理	43
七、听证的举行	44
八、听证过程中特殊情况的处理	46
九、行政处罚决定及其送达	48
十、听证费用	48
第六章 安全生产行政处罚的适用	49
第一节 安全生产行政处罚依据的种类和效力	49
一、宪法	49
二、法律	49
三、行政法规	50
四、地方性法规	50
五、自治条例和单行条例	50
六、规章	51
第二节 安全生产行政处罚的适用原则	51
一、有法必依、执法必严原则	51
二、实体法与程序法并重原则	51
三、上位法优于下位法原则	52
四、特别法优于一般法原则	52
五、新法优于旧法原则	53
六、不溯及既往原则	53
七、呈请有权机关决定原则	53
第三节 安全生产行政处罚的适用要件	54

二、安全生产行政处罚的适用	55	一、行政处罚裁量的概念和规则	56
第四节 安全生产行政处罚裁量	56	二、安全生产行政处罚裁量情节	58
第七章 安全生产行政处罚的委托	62		
第一节 行政处罚委托概述	62	第二节 受委托组织的法定条件	64
一、行政处罚委托的定位	62	第三节 行政处罚委托双方的责任与义务	65
二、安全生产行政处罚委托的要求	63	一、委托机关的责任	65
三、安全生产行政处罚委托的形式	64	二、受委托机构的义务	66
第八章 安全生产行政处罚的证据	67		
第一节 证据的概念和作用	67	二、证据的分类	71
一、证据的概念	67	第三节 证据的收集	73
二、证据的作用	68	一、收集证据的基本要求	73
第二节 证据的种类和分类	68	二、收集证据的主要方法	75
一、证据的种类	68		
第九章 安全生产行政处罚的执行	78		
第一节 行政处罚执行的基本原则	78	第三节 行政处罚执行的方式	81
一、自觉履行原则	78	一、自动履行	81
二、申诉不停止执行原则	78	二、罚款的收缴	81
三、罚缴相分离原则	79	三、暂缓或者分期缴纳罚款	82
第二节 行政处罚决定的送达	79	四、强制执行	82
一、直接送达	80	第四节 安全生产行政处罚的备案与结案	83
二、留置送达	80	一、行政处罚案件的备案	83
三、委托送达	80	二、行政处罚案件的结案立卷	83
四、邮寄送达	80		
五、公告送达	81		
第十章 安全生产行政执法文书	85		
第一节 安全生产行政执法文书的概念和特点	85	一、安全生产行政执法文书种类	86
一、安全生产行政执法文书的概念	85	二、安全生产行政执法文书式样	88
二、安全生产行政执法文书的特点	85	第三节 安全生产行政执法文书的制作要求	127
第二节 安全生产行政执法文书的种类和式样	86	一、格式规范	127
		二、主旨鲜明	127
		三、选材精当	127
		四、事实清楚	127

五、证据确凿	128
六、理由充分	128
第四节 安全生产行政执法文书的 制作	128
一、立案审批表	128
二、现场检查记录	131
三、询问笔录	133

四、责令改正指令书	136
五、强制措施决定书	138
六、行政处罚告知书	140
七、听证告知书	142
八、案件处理呈批表	144
九、行政处罚决定书	146
十、结案审批表	149

附录	151	中华人民共和国行政诉讼法	184
中华人民共和国安全生产法	151	安全生产行政复议规定	191
中华人民共和国行政处罚法	160	中华人民共和国行政复议法实施 条例	196
安全生产违法行为行政处罚办法	167	安全生产监管监察和行政执法责 任追究暂行规定	203
《生产安全事故报告和调查处理条 例》罚款处罚暂行规定	176		
中华人民共和国行政复议法	179		
参考文献	210		

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与特征

一、安全生产行政处罚的概念

安全生产行政处罚是我国整个行政处罚活动中的组成部分，因此，要明确安全生产行政处罚的概念，首先应当了解行政处罚的基本概念。

行政处罚是指依法享有行政处罚权的行政机关，对公民、法人或者其他组织违反行政管理法律法规规范尚未构成犯罪的行为，给予人身的、财产的、名誉的及其他形式的法律制裁的行政行为。

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、法人或者其他组织实施的一种行政制裁行为。安全生产领域中的行政处罚活动，是安全生产监督管理工作的重要组成部分，也是促进和保证安全生产的法律、法规、规章和安全标准得以贯彻执行的重要手段。

1996年第八届全国人民代表大会第四次会议通过和颁布的《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）是我国行政机关实施行政处罚所必须遵循的重要法律之一，是规范和保障行政处罚正确实施的法律依据。2002年11月1日施行的《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）、2007年6月1日施行的《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院第493号令）和2008年1月1日施行的《安全生产违法行为行政处罚办法》（国家安全生产监督管理总局第15号令）等有关安全生产法律、法规和规章，是实施安全生产行政处罚的重要依据。

二、安全生产行政处罚的特征

安全生产行政处罚是安全生产监督管理领域中的一种法律制裁，较之于其他法律制裁，具有以下显著的法律特征。

（1）实施安全生产行政处罚的主体是依法享有行政处罚权的安全生产监督管理部门。根据《行政处罚法》的规定，只有法律、法规明确授予某一行政机关特定的行政处罚权时，这一主体才能享有该项权力。《安全生产法》第五十六条规定：“负有安全生产监督管理职责的部门依法对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法

规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，……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、行政法规的规定作出行政处罚决定”。因此，安全生产监督管理部门必须依据《安全生产法》等有关安全生产法律、行政法规和规章的规定，严格依据法定权限行使处罚权。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管理秩序，按照组织章程、管理制度所采取的处罚措施，不属于安全生产行政处罚。

(2) 安全生产行政处罚只适用于违反安全生产法律规范的违法行为。是安全生产监督管理部门对公民、法人或者其他组织违反安全生产法律、法规和规章但尚未构成犯罪的违法行为的一种制裁。安全生产行政处罚是对违法者的人身自由、财产、名誉或其他权益的限制或剥夺，体现了明显的制裁性和惩戒性。

(3) 安全生产行政处罚是安全生产监督管理部门维护生产经营领域安全生产监管秩序的具体行政行为，也是安全生产监督管理部门惩治各类安全生产违法行为的一种法律制度。其目的是为了有效实施安全生产监督管理，及时消除各类事故隐患，惩治各类安全生产违法行为，防止重特大安全事故的发生，保护广大人民群众的生命财产安全，保护公民、法人或其他组织的合法权益，促进社会的健康发展。同时，也是对违法者予以惩戒和教育，使其以后不再重犯。

三、安全生产行政处罚相关法律法规

近几年来，我国加大了安全生产立法工作的力度，自从 2002 年 6 月 29 日全国人大常委会通过了《中华人民共和国安全生产法》，并于 2002 年 11 月 1 日起开始施行以来，以《安全生产法》为母法，逐步形成了相配套的比较完善的安全生产法律体系。

首先，出于全国人大立法的大体有十几部。如《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国道路交通安全法》、《中华人民共和国水上交通安全法》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国民航法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国电力法》等。另外还有相关的法律，如《中华人民共和国宪法》、《中华人民共和国刑法修正案（六）》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国工会法》、《中华人民共和国行政复议法》等。

其次，国务院这个层面上，制定的各种安全生产条例、规定就有 50 多部，如《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》（国务院 302 号令）、《危险化学品安全管理条例》（国务院 344 号令）、《安全生产许可证条例》（国务院 397 号令）、《烟花爆竹安全管理条例》（国务院 455 号令）、《建设工程安全生产管理条例》（国务院 393 号令）、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》（国务院 352 号令）、《劳动保障监察条例》（国务院 423 号令）、《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院 493 号令）等。

再次,国务院各部委局也依据有关的法律法规制定的部门规章有100多部。如《安全生产违法行为行政处罚办法》(国家安监总局15号令)、《劳动防护用品监督管理规定》(国家安监总局1号令)、《生产经营单位安全培训规定》(国家安监总局3号令)、《烟花爆竹经营许可实施办法》(国家安监总局7号令)、《〈生产安全事故报告和调查处理条例〉罚款处罚暂行规定》(国家安监总局13号令)、《安全生产行政复议规定》(国家安监总局14号令)、《非煤矿矿山企业安全生产许可证实施办法》(原国家安监局9号令)、《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》(原国家安监局10号令)、《小型露天采石场安全生产暂行规定》(原国家安监局19号令)等。

另外,各省、市也十分重视安全生产法制建设,加快了安全生产地方性法规和政府规章建设步伐。例如浙江省人大、省政府前后出台了《浙江省实施〈矿山安全法〉办法》(省人大常委会[2001]46号)、《浙江省人民政府关于切实加强安全生产工作的决定》、《浙江省危险化学品安全管理实施办法》(省政府184号令)、《浙江省安全生产事故报告和调查处理暂行规定》(省政府于2004年8月24日公布实施)、《浙江省安全生产条例》(2006年7月28日浙江省第十届人民代表大会常务委员会第二十六会议通过)等,这些地方性法规和规章的制定出台,使《安全生产法》和有关法律法规,在具体运用时更加具有可操作性。

第二节 安全生产行政处罚的基本原则

安全生产行政处罚的基本原则,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行为准则,是正确实施安全生产行政处罚活动所不能逾越的规矩。根据《行政处罚法》、《安全生产法》和《安全生产违法行为行政处罚办法》的相关规定,我国安全生产行政处罚工作必须遵循如下基本原则。

一、行政处罚法定原则

行政处罚法定原则是行政合法性原则在安全生产行政处罚中的具体体现,规定安全生产行政处罚必须严格依据法律规定进行。《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。”这一规定充分体现了行政处罚法定原则。行政处罚法定原则是安全生产行政处罚的基本原则之一,也是安全生产行政处罚的最重要的原则。它主要包括以下三个方面的基本要求。

(1) 行政处罚的依据必须是法律、法规或者规章明确规定的。没有法定依据不得实施行政处罚,有些行为尽管违反了有关规定,但法律、法规或者规章没有明确规定应当给予行政处罚的,也不得比照其他法律或者随意实施行政处罚,即“法无

明文规定不处罚”。

(2) 实施行政处罚的主体及其职责必须是法律、法规或者规定明确规定的。行政处罚的实施必须由具有法定行政处罚权的行政机关、法律法规授权的组织或者由行政机关依法委托的组织实施。只有法律、法规明确规定了何种行政处罚由某个机关实施，这个机关或者组织才可以实施行政处罚，并且该机关或者组织只能在法律、法规所规定的权限范围内实施行政处罚，不得超越法定权限。

(3) 行政处罚的程序必须是法律、法规或者规章明确规定的。作出行政处罚行为必须遵守法定程序，如果在实施行政处罚时，不严格履行法定程序，就会损害被处罚人的合法权益，导致行政处罚行为的违法或者无效。

二、行政处罚公正、公开原则

公正、公开原则是“法律面前，人人平等”在安全生产行政处罚活动中的具体体现，即实施安全生产行政处罚必须符合“法律面前，人人平等”的原则。《行政处罚法》第四条规定：“行政处罚遵循公正、公开的原则”。《安全生产违法行为行政处罚办法》第三条规定：“对安全生产违法行为实施行政处罚，应当遵循公平、公正、公开的原则”。行政处罚公正原则是指行政处罚的设定与实施要公平公正。这是行政处罚法定原则的进一步延伸和补充，行政处罚不仅要合法，而且要公正、公平。行政处罚公正原则体现在实体公正和程序公正两方面。在实施行政处罚过程中，行政处罚主体必须给予被处罚人公正的待遇，充分尊重当事人在程序上所拥有的独立人格与尊严，避免行政处罚权的行使武断专横。在处罚决定上应当公平对待各方当事人，平等、公正地适用法律，同样违法行为同等处罚，做到过罚相当，不因当事人的地位、权势、名望等因素而有所偏私。

行政处罚公开原则，是指行政处罚的设定与事实都要向社会公开。只有公开，将行政处罚的全部活动置于公众的监督之下，才能确保公正的实现，它是公正原则的保障。公开原则有两项基本要求：一是行政处罚依据公开，即有关安全生产行政处罚的法律、法规和规章必须公开，未经公布的规范不能作为行政处罚的依据；二是行政处罚程序公开，安全生产监督管理部门在作出行政处罚决定之前，应当告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由、法律依据以及当事人依法享有的权利并充分听取当事人的意见，不能拒绝当事人的陈述与申辩。

三、一事不再罚原则

一事不再罚原则是指行政相对人的同一个违法行为，不能给予两次以上的罚款。它解决的是行政执法实践中多头罚款与重复罚款的问题。《行政处罚法》第二十四条规定：“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”。《安全生产违法行为行政处罚办法》第五十三条也作出明确规定：“对同一生产经营单位及其有关人员的同一安全生产违法行为，不得给予两次以上罚款的行政处罚”。

这两项规定就是一事不再罚原则的具体体现。行政处罚以惩戒为目的,针对一个违法行为实施了处罚,就已达到了惩戒的目的,如果再对其进行处罚,则是重复惩罚,违背了过罚相当,有失公正。具体适用这一原则时,应当注意三种情况,一是同一个违法行为违反了一个法律规范,由一个行政机关实施行政处罚的,不得以同一事实和理由给予两次以上的罚款;二是一个违法行为违反了一个法律规范,可由两个行政机关实施行政处罚的,只能由其中的一个行政机关给予罚款的行政处罚;三是同一个违法行为,违反了两个以上的法律规范,依法可由两个以上行政机关给予罚款的,如果一个行政机关给予了罚款,其他行政机关就不得再次实施罚款。

四、处罚与教育相结合的原则

处罚与教育相结合原则是指安全生产监督管理部门在实施行政处罚时,要注意说服教育,及时纠正违法行为,实现制裁与教育双重功能。《行政处罚法》第五条规定:“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”。这就是处罚与教育相结合原则的具体体现。坚持处罚与教育相结合的原则,安全生产监督管理部门在实施行政处罚活动中,不仅要严肃查处生产经营单位的违法行为,按照法律法规的规定给予必要的处罚,同时还要立足于教育,使其真正认识到自己行为的违法性、危害性,从而自觉守法,防止违法行为的再次发生。只有这样才能把处罚和教育、处罚与防范、治标与治本有机地结合起来,达到通过行政处罚,教育公民、法人或者其他组织自觉守法的目的。

处罚与教育相结合原则有两个方面含义:一是对违法行为在事实清楚、证据确凿的基础上必须严肃处理,该处罚的要坚决处罚;二是通过必要的处罚,教育违法者认识违法行为,促使其及时纠正违法,同时也要通过典型案例,开展安全生产法律法规宣传教育,使广大生产经营单位经营者和从业人员从中受到警示,增强法制观念,强化安全意识,提高依法履行安全生产管理职责的自觉性。

处罚与教育相结合原则是行政执法中的基本方法,二者在行政执法中发挥着互相不可替代的作用。处罚与教育互为前提,互为条件,是相辅相成的统一体。一方面,教育是基础,处罚是手段,二者结合,才能取到更大更好的实效;另一方面,处罚本身也是一种教育,而且是很有效的教育手段。把违法行为调查的过程当作既是查清事实又是教育违法者的过程,寓教育于调查取证过程中。对违法者进行法律法规的宣传教育,使其正确认识违法事实、性质以及危害性等,吸取教训,自觉守法。

五、保障权利原则

保障权利原则是指在行政处罚中要充分保障行政相对人的合法权益。《行政处罚法》第六条规定:“公民、法人或者其他组织对行政机关所给予的行政处罚,享有陈述权、申辩权;对行政处罚不服的,有权依法申请行政复议或者提起行政诉

讼。公民、法人或者其他组织因行政机关违法给予行政处罚受到损害的，有权依法提出赔偿要求”。这就是保障权利原则的法律体现，法律主要赋予行政相对人在行政处罚过程中享有的权利主要包括：第一，有权知道安全生产监督管理部门给予行政处罚的违法事实、理由、法律依据的知情权；第二，陈述和包括要求组织听证在内的申辩权；第三，对行政处罚不服申请行政复议或提起行政诉讼的救济权；第四，认为行政处罚违法损害自己合法权益而提出行政赔偿请求权。这些权利对于实施行政处罚的行政机关是一种义务，在实施行政处罚的过程中，行政机关应当积极地为相对人行使这些权利提供便利，不能随意加于剥夺或限制。

六、行政处罚与违法行为相适应原则

行政处罚与违法行为相适应原则是《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）中罪刑相适应原则在行政处罚中的应用。《行政处罚法》第四条规定：“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”。《安全生产违法行为行政处罚办法》第三条规定：“安全生产监督管理部门或者煤矿安全监察机构及其行政执法人员实施行政处罚，必须以事实为依据。行政处罚应与安全生产违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当”。这些法律规定就是该原则的具体体现。实施这一原则的目的，是为了解决行政处罚畸轻畸重的问题。处罚过轻，就不能起到处罚的作用；而处罚过重，则会损害公民、法人或者其他组织的合法权益，达不到制裁和教育的目的，反而会激化矛盾。因此，针对不同违法行为的性质、情节及其所造成的不同的危害结果，给予相应适当的行政处罚，才能达到制裁与教育的双重效果。

七、行政处罚不得以罚代刑原则

行政处罚和刑事责任，是法律上的两种责任追究形式，虽有相同之处，但两者是两种不同类型的法律责任，因此，应严格区分两者的适用范围。《行政处罚法》第七条第2款规定：“违法行为构成犯罪的，应当依法追究刑事责任，不得以行政处罚代替刑事处罚”。这是由刑事优先原则决定的，实行行政处罚不得以罚代刑原则。若本应追究刑事责任的行为仅给予行政处罚，会使犯罪行为得不到应有的惩罚，不利于维护社会秩序，保护公民的人身自由和生命财产安全。

八、行政处罚不免除民事责任原则

《行政处罚法》第七条规定：“公民、法人或者其他组织因违法受到行政处罚，其违法行为对他人造成损害的，应当依法承担民事责任”。确立这项原则，意义十分重大，当事人的违法行为造成严重危害后，需要承担行政处罚与民事责任的双重责任，只有这样，既保护社会公共利益和行政管理秩序，同时也保护公民、法人和其他组织的合法权益，不能因为对国家承担了行政法律责任，而免除其对其他人应

当承担的民事责任。

第三节 安全生产行政处罚的意义

安全生产工作关系到国家和广大人民群众的生命财产安全，关系到人民群众的切身利益，也关系到社会主义现代化建设、经济发展、社会稳定和和谐社会建设的大局，因此，安全生产行政处罚对于促进我国依法行政和安全生产监督管理工作具有十分重要的意义。

一、有利于维护公共利益和社会秩序

安全生产监督管理部门的基本职责就是对安全生产实施行政管理，维护安全生产秩序和社会公共利益。在众多的行政管理方式中，安全生产行政处罚具有独特的作用，它通过安全生产监督管理部门对违法者实施行政处罚，保证和促进安全生产法律规范的实施和安全生产法律义务的实现，维护公共利益和社会秩序。实施安全生产行政处罚，贯彻执行《行政处罚法》、《安全生产法》和《安全生产违法行为行政处罚办法》等有关安全生产法律、法规，既可以保证和监督安全生产监督管理部门有效实施行政管理，保证依法行使职权，也可以维护生产经营活动的正常秩序和公共利益。

二、有利于制裁安全生产违法行为

目前，对安全生产违法行为打击不力，也是导致生产安全事故多发的重要原因之一，因此，要针对生产经营活动中，无视安全生产法律、法规的规定，非法从事生产经营活动和作业，就必须给予安全生产行政处罚，坚持有法必依、违法必究、执法必严的法制原则，秉公执法，严肃查处各类安全生产违法行为，以保证安全生产监督管理工作的正常进行。所以，实施安全生产行政处罚，有利于制裁安全生产违法行为，逐步形成安全生产法制氛围，推进依法治安，促进安全生产形势的平稳好转。

三、有利于保护广大人民群众合法权益

目前，我国正处于经济体制转轨和经济发展形态转型的初创时期，在生产经营过程中，特别是矿山、危险化学品、建筑施工等高危行业中，存在着众多的安全隐患和不安全因素，生产安全事故屡有发生，给国家和广大人民群众的生命财产造成重大损失。实施安全生产行政处罚，有力惩治各类安全生产违法行为，及时消除安全隐患，真正把“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产方针落实到安全生产的各个环节，有效防止和减少生产安全事故的发生，最大限度地保障国家和广大人民群众的生命财产安全，保护广大人民群众合法权益。

四、有利于树立安全生产监督管理部门的法律权威

各级安全生产监督管理部门和有关部门是具体依法实施安全生产监督管理工作的职能部门。为了树立安全生产监督管理部门的法律权威,《安全生产法》明确规定了各级安全生产监督管理部门依照本法对安全生产工作实施综合监督管理,其他有关部门依照本法和有关法律、行政法规规定的职责范围,对有关安全生产工作实施监督管理。这就依法界定了综合管理与专项监管的关系,有利于综合监督管理部门与专项监管部门依法各司其职,相互协作,共同做好安全生产监督管理工作。实施安全生产行政处罚,查处和制裁各类安全生产违法行为,必将促进广大人民群众更加理解和支持安全生产监督管理工作,同时,通过严厉的安全生产行政处罚,给安全生产违法行为予以强大的法律震撼和法律威慑,有利于树立安全生产监督管理部门的法律权威。

五、有利于提高全社会的安全法律意识

关注安全,关爱生命,人人有责。实现安全生产,必须通过安全生产法律法规的宣传教育、培训、监管和行政处罚等活动,不断增强全体公民的安全法律意识。在实施安全生产行政处罚中,要切实保障从业人员在安全生产方面的参与权、知情权、避险权、检控权、赔偿权和诉讼权。同时,不仅要严肃查处安全生产管理工作中的违法行为,更要立足于教育,把查处与防范、惩处和教育、治标与治本有机地结合起来,把安全生产法律法规的宣传教育寓于行政处罚之中,以案说法,增强广大人民群众的法制观念,提高全社会的安全法律意识,推进依法治安。

第四节 安全生产行政处罚的基本要求

一、事实清楚

事实清楚,是指安全生产行政处罚案件的违法事实认定必须具体、准确,符合客观事实。处罚案件的事实材料,必须把违法事实发生的时间、地点、情节、后果及违法单位和个人应负的责任,以及产生违法行为的主客观原因等尽可能调查清楚,不能前后矛盾、牵强附会、含糊不清,更不能把一些道听途说,甚至无中生有、颠倒是非,随意夸大或缩小的材料作为处罚所依据的事实。

二、证据确凿

证据确凿,是指安全生产行政处罚案件认定的违法事实所依据的证据都符合客观真实情况,准确无误,所取得的证据足以把处罚案件所认定的事实证明清楚。

(1) 据以定案处罚的每一个证据都是查证属实的;