



高等学校“十一五”规划教材

# 安全法规

Anquan Fagui

主编 漆旺生

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

高等学校“十一五”规划教材

# 安全法规

主 编 漆旺生

副主编 邹小青 宋晓燕 辛 嵩

中国矿业大学出版社

## 内 容 提 要

本书是高等学校“十一五”规划教材,重点介绍了安全生产法规体系、安全生产领域主要犯罪行为及其认定、主要危险物品与事故隐患监督管理、生产安全事故的报告和调查处理、安全生产资金管理与工伤保险、安全生产行政执法以及国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定等内容。

本书可作为普通高等院校相关专业的教材,也可供从事安全生产监督管理工作的人员参考。

### 图书在版编目(CIP)数据

安全法规/漆旺生主编. —徐州:中国矿业大学出版社,  
2010.2

ISBN 978 - 7 - 5646 - 0601 - 5

I. 安… II. 漆… III. 安全生产—法规—中国—高等学校—教材 IV. D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第017096号

书 名 安全法规  
主 编 漆旺生  
责任编辑 杨 廷 李 敬  
责任校对 徐 玮  
出版发行 中国矿业大学出版社  
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)  
营销热线 (0516)83885307 83884995  
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com  
排 版 中国矿业大学出版社排版中心  
印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司  
经 销 新华书店  
开 本 787×960 1/16 印张 20.5 字数 388 千字  
版次印次 2010年2月第1版 2010年2月第1次印刷  
定 价 30.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 前 言

安全生产工作事关人民群众的生命安全,事关国家和人民群众的财产安全,事关经济发展和社会稳定的大局,是我国经济持续、健康发展的基础。党的十七大报告提出了“安全发展”的科学概念,对安全发展问题进行了全面系统的论述,明确指出:要“坚持安全发展,强化安全生产管理和监督,有效遏制重特大安全事故”、“保障人民生命财产安全”。安全发展是科学发展的重要内容和重要价值追求,甚至可以说是首要价值追求。安全发展观,是科学发展观的题中应有之义。深入贯彻落实科学发展观,必须重视安全发展,牢固树立安全发展观,在全社会强化安全发展意识,倡导安全发展文化,实现安全发展形势根本好转。近年来,国务院法制办按照党中央、国务院的总体部署和要求,围绕中心,服务大局,根据我国安全生产面临的形势和加强安全生产管理的实际需要,始终把安全生产法律制度建设作为立法工作的重点之一,采取切实有效的措施,加大安全生产立法工作力度,安全生产立法取得了明显成效。特别是《中华人民共和国安全生产法》自2002年11月1日正式实施,这标志着我国安全生产管理全面纳入法制化。《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国民用航空法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国消防法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国行政许可法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》、《〈中华人民共和国刑法〉修正案(六)》、《中华人民共和国突发事件应对法》以及《安全生产许可证条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》和《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《国务院关于进一步强化安全生产工作的决定》等有关安全生产的法律、行政法规的颁布实施,标志着安全生产法律法规逐步趋于完善。这些法律、行政法规既确立了有关安全生产的总制度 and 基本要求,也明确了市场准入、安全生产条件、生产经营过程、事故应急救援和调查处理等各个环节的安全生产管理制度;既明确了生产经营单位在安全生产工作中的主体责任,也明确了政府及其有关部门特别是负有安全生产监管职责的部门的责任以及从业人员在安全生产方面的权利和义务。可以说,安全生产领域的基本法律制度初步确立,各有关行业和领域以及生产经营活动各主要环节的安全生产管理基本上有法可依,安全生产工作的法制化水平进一步提高。实践证明,安全生产法律法规的完善对于加强安全生产



管理,落实安全生产责任制,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,发挥了积极作用。

本书第一章重点介绍了法学法理基础和安全生产法规体系;第二章对生产经营单位及其有关人员构成犯罪所应承担的刑事责任、安全生产领域的职务犯罪和其他情况构成犯罪所应承担的刑事责任、矿山安全生产特有的犯罪行为进行了较全面的剖析;第三章依照《安全生产法》的相关内容,对其立法背景、立法宗旨、法律地位及立法意义以及生产经营单位主要负责人的安全职责、从业人员安全生产权利的法律保障、政府对安全生产实施监督管理的职责、生产安全事故的应急救援与调查处理、安全生产的法律保障等方面进行了较系统的讲解;第四章对特种设备安全监察、易制毒化学品管理、危险化学品安全管理、民用爆炸物品安全管理、重大危险源与事故隐患监督管理以及建设项目安全设施设计审查和竣工验收等安全管理工作进行了详细的讲解;第五章详细叙述了《生产安全事故报告和调查处理条例》、《煤矿生产安全事故报告和调查处理规定》和《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》等几个重要文件;第六章对安全生产专项资金管理、企业安全生产风险抵押金管理、工伤保险制度和安全生产奖励制度进行了总结归纳;第七章对安全生产行政执法责任制、安全生产许可证制、安全生产监察执法、安全生产监察行政处罚、安全生产行政复议等与安全生产行政执法相关的工作进行了系统的叙述。

本书由北京科技大学博士后流动站漆旺生教授担任主编,华北科技学院邹小青、宋晓燕老师及山东科技大学的辛嵩教授担任副主编,具体编写分工如下:第一章由辛嵩和漆旺生编写,第二章、第七章由漆旺生编写,第三章、第六章由邹小青编写,第四章、第五章由宋晓燕编写。

由于我国安全生产监察体制在不断健全,安全生产相关的法律法规尚处于不断完善的过程中,尤其是部分法律法规正处于修订阶段,书中不少内容很可能与安全生产管理实际有出入,特别是编者水平有限,难免存在不当、甚至是错误之处,敬请读者批评指正。

编者

2010年1月



# 目 录

前言	1
第一章 安全生产法规概述	1
第一节 安全生产法规的基本内涵	1
第二节 安全生产法规体系	5
第二章 安全生产领域主要犯罪行为及其认定	20
第一节 概述	20
第二节 生产经营单位及其有关人员构成犯罪的刑事责任	23
第三节 其他情况构成犯罪的刑事责任	36
第三章 《安全生产法》主要内容	49
第一节 《安全生产法》的立法背景	49
第二节 立法宗旨、法律地位及立法意义	52
第三节 生产经营单位主要负责人的安全职责	54
第四节 从业人员安全生产权利的法律保障	56
第五节 政府对安全生产实施监督管理的职责	60
第六节 生产安全事故的应急救援与调查处理	63
第七节 安全生产的法律保障	68
第八节 《安全生产法》的修改意向	73
第四章 主要危险物品与事故隐患监督管理	78
第一节 特种设备安全监察	78
第二节 易制毒化学品管理	95
第三节 危险化学品安全管理	103
第四节 民用爆炸物品安全管理	118
第五节 重大危险源与事故隐患监督管理	128



第六节 建设工程安全生产管理.....	136
<b>第五章 生产安全事故的报告和调查处理</b> .....	147
第一节 《生产安全事故报告和调查处理条例》的主要内容.....	147
第二节 煤矿生产安全事故报告和调查处理.....	199
第三节 安全生产领域违法违纪行为政纪处分.....	204
<b>第六章 安全生产资金管理与工伤保险</b> .....	211
第一节 安全生产专项资金管理.....	211
第二节 企业安全生产风险抵押金管理.....	221
第三节 工伤保险与安全生产责任保险.....	228
<b>第七章 安全生产行政执法</b> .....	244
第一节 行政执法的基本概念.....	244
第二节 安全生产行政执法责任制.....	263
第三节 安全生产许可证制度.....	272
第四节 安全生产监察执法.....	283
第五节 安全生产监察行政处罚.....	300
第六节 安全生产行政复议.....	312
<b>参考文献</b> .....	319

# 第一章

---

---

## 安全生产法规概述

### 第一节 安全生产法规的基本内涵

安全生产以保护人的生命安全和健康为基本目标,是“以人为本”的本质内涵,是落实“三个代表”重要思想的具体体现,是政府“执政为民”的基本要求,也是社会文明与进步的重要标志。安全生产作为保护和发展社会生产力、促进社会和经济持续健康发展的基本条件,关系到国民经济健康、持续、快速的发展,是生产经营单位实现经济效益的前提和保障,是从业人员最大的福利,是人民生活质量的体现。做好安全生产工作关系到社会稳定,关系到国家富强、人民安康。因此,重视和加强安全生产工作,无论从政治、经济、文化的角度,还是针对国家、社会和家庭,都是事关重大的问题。

安全法制是保障安全生产的最有力武器。保障安全生产需要建立和完善安全生产法规体系,需要强化安全生产法制建设。我国最基本和最综合的安全生产法律就是《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)。要保证《安全生产法》的基本要求在生产经营单位的生产经营过程中落实,逐步建立健全全社会的安全生产法律法规体系,以规范政府、企业、职工和公民的行为。安全责任是安全生产的灵魂。安全生产责任制是安全生产制度体系中最基础、最重要的制度,其实质是“安全生产、人人有责”。建立和完善安全生产责任体系,不仅要强化行政责任追究制,严格执行安全生产行政责任追究制度,还要依法追究事故责任人员的刑事责任。安全科技是实现安全生产的手段。“科技兴安”是现代社会工业化生产的要求,是实现安全生产的最基本出路。安全是企业管理、科技进步的综合反映,安全需要科技的支撑。安全科技水平决定安全生产的保障能力,只有充分依靠安全科学技术的手段,生产过程的安全才有根本的保障。

## 一、安全生产法规的概念与特征

### 1. 安全生产法规的概念

安全生产法规是指调整在生产过程中产生的同劳动者或生产人员的安全与健康,以及生产资料和社会财富安全保障有关的各种社会关系的法律规范的总和。安全生产法规是国家法律体系中的重要组成部分。人们通常说的安全生产法规是指对有关安全生产的法律、规程、条例、规范的总称。例如,全国人民代表大会和国务院及有关部委、地方政府颁发的有关安全生产、职业安全卫生、劳动保护等方面的法律、规程、决定、条例、规定、规则及标准等,均属于安全生产法规范畴。

安全生产法规有广义和狭义两种解释。广义的安全生产法规是指我国保护劳动者、生产者和保障生产资料及财产安全的全部法律规范。这些法律规范都是为了保护国家、社会利益和劳动者、生产者的利益而制定的,例如:关于安全生产技术、安全工程、工业卫生工程、生产合同、工伤保险、职业技术培训、工会组织和民主管理等方面的法规。狭义的安全生产法规是指国家为了改善劳动条件,保护劳动者在生产过程中的安全和健康,以及保障生产安全所采取的各种措施的法律规范。例如:劳动安全卫生规程,对女工和未成年工劳动保护的特别规定,关于工作时间、休息时间和休假制度的规定,关于劳动保护的组织和管理制度等的规定等。安全生产法规的表现形式是国家制定的关于安全生产的各种规范性文件,它可以表现为享有国家立法权的机关制定的法律,也可以表现为国务院及其所属的部、委员会发布的行政法规、决定、命令、指示、规章以及地方性法规等,还可表现为各种劳动安全卫生技术规程、规范和标准。

安全生产法规是党和国家的安全生产方针政策的集中表现,是上升为国家 and 政府意志的一种行为准则。它以法律的形式规定人们在生产过程中的行为准则,规定什么是合法的,可以去做;什么是非法的,禁止去做;在什么情况下必须怎样做,不应该怎样做等,用国家强制性的权力来维护企业安全生产的正常秩序。因此,有了各种安全生产法规,就可以使安全生产工作做到有法可依、有章可循。谁违反了这些法规,无论是单位或个人,都要负法律责任。

### 2. 安全生产法规的特征

安全生产法规是国家法规体系的一部分,因此它具有法的一般特征。

我国安全生产法律制度的建立与完善,与党的安全生产政策有密切的关系。这种关系就是政策,就是法规的依据,就是法规政策的定型化、条文化。在过去很长一段时期,我国的法制很不完备,在没有安全生产法规的场合,只能依照国家的安全生产政策指导安全生产工作。这时,国家的安全生产政策实际上已经起到了法规的作用,已赋予了它一种新的属性,这种属性是国家所赋予的而不是



政策本身就具有的。

随着我国法制建设的发展,有关安全生产方面的法律、法规已逐步完善,用法制的手段来维护企业的安全生产秩序,保证国家安全生产的目的,已成为现实并发挥重要的作用。

我国安全生产法规具有以下特点:

- ① 保护的對象是劳动者、生产经营人员、生产资料和国家财产;
- ② 安全生产法规具有强制性的特征;
- ③ 安全生产法规涉及自然科学和社会科学领域,因此,安全生产法规既有政策性特点,又有科学技术性特点。

## 二、安全生产法规的本质与作用

### 1. 安全生产法规的本质

我国的社会主义法制是实现人民民主专政、保障和促进社会主义物质文明和精神文明建设的重要工具。社会主义法制包括制定法律和制度以及对法律和制度的执行与遵守两个方面。二者密切联系,互为条件。社会主义法制健全与否的标志,不仅取决于是否有完备的法律和制度,从根本上说,还决定于这些法律和制度在现实生活中是否真正得到遵守和执行。我国社会主义法制的基本要求是“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。

安全生产工作的最基本任务之一是进行安全生产法制建设,即以法律、法规文件来规范企业经营者与政府之间、劳动者与经营者之间、劳动者与劳动者之间、生产过程与自然界之间的关系。把国家保护劳动者的生命安全与健康,生产经营人员的生产利益与效益,以及保障社会资源和财产的需要、方针、政策具体化、条文化。通过制定法律、法规,建立起一套完整的、符合我国国情的、具有普遍约束力的安全生产法律规范,以使企业的生产经营行为及其过程有法可依、有章可循。目前,我国的安全生产法规已初步形成一个以宪法为依据的,由有关法律、行政法规、地方性法规和有关行政规章、技术标准所组成的综合体系。由于制定和发布这些法规的国家机关不同,其形式和效力也不同。这是一个多层次的、依次补充和相互协调的立法体系。

在现行的安全生产法规体系中,除法律、法规外,为数最多的是国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府在其职权范围内制定和发布的行政规章。这些行政规章是依据法律、法规的规定,就安全生产管理和生产专业技术问题作出的实施性或补充性的规定,具有行政管理法规的性质。此外,县级以上人民政府及政府部门还制定和发布了大量的从属性规范性文件,如实施办法、细则、通知等。这些行政规章和从属性、规范性的文件是对安全生产法律、法规的重要补充,是贯彻实施法律、法规,建立安全生产工作秩序的必要依据。





## 2. 安全生产法规的作用

安全生产法规的作用主要表现为以下几个方面。

### (1) 为保护劳动者的安全与健康提供法律保障。

我国的安全生产法规是以搞好安全生产、工业卫生,保障职工在生产中的安全、健康为目的的。它不仅从管理上规定了人们的安全行为规范,也从生产技术上、设备上规定实现安全生产和保障职工安全与健康所需的物质条件。多年来,安全生产工作实践表明,切实维护劳动者安全与健康的合法权益,仅靠思想政治教育和行政管理是不够的,不仅要制定出各种保证安全生产的措施,而且要强制人人都必须遵守规章,要用国家强制力来迫使人们按照科学办事,尊重自然规律、经济规律和生产规律,尊重群众,保证劳动者得到符合安全与卫生要求的劳动条件。

### (2) 加强安全生产的法制化管理。

安全生产法规是加强安全生产法制化管理的章程,很多重要的安全生产法规都明确规定了各个方面加强安全生产、安全生产管理的职责,推动了各级领导特别是企业领导对劳动保护工作的重视,并把这项工作摆在领导和管理的重议事日程。

### (3) 指导和推动安全生产工作,促进企业安全生产。

安全生产法规反映了保障生产正常进行、保护劳动者在生产过程中的安全与健康所必须遵循的客观规律,对企业搞好安全生产工作提出了明确要求。同时,由于它是一种法律规范,具有法律约束力,要求人人都要遵守。这样,它对整个安全生产工作的开展具有用国家强制力推行的作用。

### (4) 提高生产力,保证企业效益的实现和国家经济建设的顺利发展。

安全生产是关系到企业切身利益的大事,通过安全生产立法,使劳动者的安全与健康得以保障,职工能够在符合安全与卫生要求的条件下从事劳动生产,这样必然会激发其劳动积极性和创造性,从而促使劳动生产率大大提高。同时,遵守和执行安全生产技术法规和标准必然提高生产过程的安全性,使生产效率的实现得到保障,从而提高企业的生产效率和效益。

安全生产法律、法规对生产的安全卫生条件提出与现代化建设相适应的强制性要求,这就迫使企业领导在生产经营决策上以及在技术、装备上采取相应措施,以改善劳动条件、加强安全生产为出发点,加速技术改造的步伐,推动社会生产力的发展和提高企业生产力的水平。

在我国的建设过程中,安全生产法规以法律形式,协调人与人之间、人与自然之间的关系,维护生产的正常秩序,为劳动者提供安全、卫生的劳动条件和工作环境,为生产经营者提供可行、安全可靠的生产技术和条件,从而推动



生产力的发展,促进国家现代化建设的顺利进行。

## 第二节 安全生产法规体系

### 一、安全生产法规的发展与现状

#### 1. 安全生产法规的起源

安全生产立法是为了保护劳动者的安全与健康,保障生产经营人员的利益和应享受的法定权利,保障社会生产资料和国家及人民财富安全。它起源于18世纪工业革命后,是工业生产技术发展的需要,是工人运动高涨、推动和斗争的结果。人类的安全生产法规从无到有,从单一的、零星的、只适用于某一特定范围(行业、地区、工人)的法规到综合的、全面的、适用范围更为广泛的基本法,并辅以一系列的从属法规,形成一个较为完整的安全生产法规体系,是经过相当长的历史阶段的。

中世纪,人类生产从畜牧农耕业向使用机械工具的矿业转移,从此开始发生人为事故。随着工业社会的不断发展,生产技术规模和速度不断扩大,井巷冒顶、瓦斯爆炸、锅炉爆炸、机械伤害等工业事故不断恶化。在工业社会初期,安全技术比较落后的状况下,人们想到的是从立法的角度来控制日益严重的工业事故。

人类最早的安全生产立法,可追溯到13世纪德国政府颁布的《矿工保护法》、1802年英国政府制定的最初工厂法《保护学徒的身心健康法》。这些法规都是为劳动保护而设,制定了学徒的劳动时间,矿工的劳动保护,工厂的室温、照明、通风换气等工业卫生标准。针对世界范围的安全立法,人类进入20世纪才开始联合行动,这就是1919年第一届国际劳工大会制定的有关工时、妇女与儿童劳动保护的一系列国际公约。英国、德国、美国等工业发达国家的劳动安全立法最早且最为完善。除此,很多国家的安全立法一般在20世纪才开始起步,包括日本这样的发达国家,1915年才正式实施《工厂法》,比英国晚了近百年。

#### 2. 我国安全生产法规的发展

我国最早的劳动安全和安全生产相关的法规,应该是1922年5月1日在广州召开的第一次劳动大会提出的《劳动法大纲》,其主要内容是要求资本家合理地规定工时、工资及劳动保护等。新中国成立60年来,在党中央和国务院的关怀和领导下,我国的安全生产立法工作发展迅速,取得了很大进展。纵观几十年的发展历程,安全生产立法工作与国家的政治、经济发展紧密联系,经历了一个曲折的过程,大致可分为以下几个阶段。

##### 第一阶段:初建时期(1949~1957年)

新中国成立初期,为改变旧中国工人生命健康没有保障的状况,在中国人民

政治协商会上通过的《共同纲领》中明确规定“保护青工女工的特殊利益”，“实行工矿检查制度，以改进工矿的安全和卫生设备”。1954年第一部《宪法》对改善劳动条件和建立工时休假制度也都有明确规定。据不完全统计，仅在国民经济恢复时期，由中央产业部门和地方人民政府制定和颁布的各种安全生产法规就有119种。1956年5月，国务院正式颁布了《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》，后被称为“三大规程”。新中国成立初期所发布的有关法律规定，对我国的安全生产和保证劳动者的安全与健康起到了重要作用。

#### 第二阶段：调整时期（1958～1965年）

1958年下半年由于政策决策的失误，“大跃进”时期忽视科学规律，冒险蛮干，只讲生产，不讲安全，大量削减安全设施，因此导致新中国成立以来伤亡事故的第一个高峰。1961年实行“调整”方针，安全生产立法转入正轨。在这一时期我国先后发布了《工业企业设计卫生标准》、《国务院关于加强企业生产中安全工作的几项规定》、《国营企业职工个人防护用品发放标准》等一系列安全生产法规、规章和标准，使安全生产立法工作得到了进一步加强。安全生产检查从一般性检查发展为专业性和季节性的检查，推动了安全生产工作向经常化和制度化前进，机械防护、防尘防毒、锅炉安全、防暑降温、女工保护等立法工作显著发展。

#### 第三阶段：“文化大革命”时期（1966～1976年）

经过三年调整，刚刚好转的局面由于十年动乱的开始被破坏。在“文化大革命”时期，安全生产工作被认为是“活命哲学”而受到批判，安全生产立法停滞，工业生产秩序混乱，劳动纪律涣散，安全生产工作倒退，伤亡事故急升，形成了新中国成立以来第二个事故高峰，这是安全生产立法遭受破坏和倒退的阶段。

#### 第四阶段：恢复发展时期（1978～1990年）

1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会，确立了改革开放的方针。随着思想上的拨乱反正和生产秩序的逐步恢复，安全生产立法开始了新的历史发展时期。党中央、国务院对安全生产工作非常重视，先后发出了中共中央《关于认真做好劳动保护工作的通知》和《国务院批转国家劳动总局、卫生部关于加强厂矿企业防尘防毒工作的报告》，要求各地区、各部门、各厂矿企业必须加强劳动保护工作，保护职工的安全和健康。1979年4月，国务院重申认真贯彻执行《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》和《国务院关于加强企业生产中安全工作的几项规定》。1979年第五届全国人民代表大会第二次会议颁布的《中华人民共和国刑法》（以下简称《刑法》）、1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议修订的《刑法》，对安全生产方面的犯罪作了更为明确具体的规定。1982年2月，国务院颁布了



《矿山安全条例》、《矿山安全监察条例》和《锅炉压力容器安全监察暂行条例》等行政法规,要求加强矿山及锅炉、压力容器的安全生产工作。1984年7月,国务院发布了《关于加强防尘防毒工作的决定》,进一步强调了生产性建设项目“三同时”的规定;对企业、事业单位治理尘毒危害和改善劳动条件的经费开支渠道,对于严禁企业、事业部门或主管部门转嫁尘毒危害问题,以及关于加强防尘防毒的监督检查和领导等问题,都做了明确规定。1987年11月,卫生部、劳动人事部、财政部、全国总工会联合发布了《职业病范围和职业病患者处理办法的规定》,规范了对职业病的管理,并将99种职业病列为法定职业病。这一时期,地方立法也有较大发展。全国28个省、自治区、直辖市人民代表大会或人民政府颁布了地方性劳动保护法规或规章。

#### 第五阶段:逐步完善时期(1991年以后)

进入“八五”时期,随着改革的不断深入和社会主义市场经济体制的建立与完善,我国安全生产法制建设也加快了进程。1991年3月,国务院第75号令发布了《企业职工伤亡事故报告和处理规定》,严格规范了对各类事故的报告、调查和处理程序。1994年7月5日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过了《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》),它的颁布和实施标志着我国劳动保护法制建设进入了一个新的发展时期。《劳动法》以保护劳动者合法权益为立法宗旨,不仅规定了劳动者享有的权利,同时规定了用人单位的义务和对劳动者保护的相应措施,为保护劳动者安全健康的合法权益提供了有力的法律保障。在加强事故多发行业的管理方面,国家还陆续制定了《中华人民共和国矿山安全法》(以下简称《矿山安全法》)、《中华人民共和国煤炭法》(以下简称《煤炭法》)、《中华人民共和国乡镇企业法》(以下简称《乡镇企业法》)、《中华人民共和国消防法》(以下简称《消防法》)等法律、法规。这些法律、法规的颁布和实施对推动我国的安全生产工作发挥了重要作用。为了贯彻执行安全生产法规,由国家行政主管部门依据《中华人民共和国标准化法》规定,由标准主管部门审批和发布了一批安全生产和劳动安全卫生标准。这些从技术条件或管理业务方面提出的比较具体的定量标准,是处理有关安全生产专业技术问题的技术规范。

国际劳工组织在1999年4月召开的第15届世界职业安全生产大会上,已把我国列入发展中国家劳动伤亡率较低的国家之列。

进入21世纪后,我国安全生产法律与以往相比在制度内容和立法质量上都有大幅度提高,在以后通过的《宪法》以及《劳动法》等法律中对劳动保护和安全生产工作都作了相应规定。2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》),这部安全生产基本法的通过和实施,标志着我国安全生产立法进入了一

个新的发展时期。其适用范围较之以前规定有所扩大和延伸,如将调整对象界定为生产经营单位,不再只局限于企业单位。

### 3. 安全法制建设的发展趋势

国家在安全生产方面最主要的职能是组织立法和执法。对企业而言,最重要的生产经营行为之一是遵守和执行国家有关劳动安全卫生法规和政策。守法是每个公民的义务,更是企业的首要职责。企业要以国家法规、政策作为自己的安全生产工作的基本标准,要将其融入企业管理的具体操作中去,这是企业必须达到的最起码的水平。此外,还应在其指导下根据自身条件把工作做得更好。企业领导人必须熟悉有关法规规定,并将其作为指导企业安全生产管理工作的准则。

21 世纪,人类的安全生产立法体现出如下趋势和特点:

① 安全生产法规从专门化走向综合化,从分散发展为体系。

② 安全生产法规的任务更突出预防性,更强调超前和本质安全化的特点。

③ 安全生产立法的目标体系更趋明确。立法的目标不但包含防止生产过程的人员伤亡,还包括避免生产过程的危害(职业病)以及生产资料的社会保障和社会财产损失的控制等方面。

④ 安全生产立法的层次体系更为全面。国际通用的职业安全卫生法规(ISO 标准、ILO 法规、国际公约等)、各国的国家安全生产法规、世界范围及本国的行业安全生产法规(石油、核工业等)、地区安全生产法规(欧盟、亚太等)等得到了全面的发展。

⑤ 安全生产立法的功能体系更为合理。建议性法规(如 ISO 国际标准)、强制性法规(一般各国制定的国内安全生产法规都属此类)、承担不同法律功能的法规(如法律、技术标准、行政法规、管理规章等),各守其责,发挥各自的功能和作用。

根据国家有关高层的规划,我国的安全生产法制建设将有如下发展:

① 至今,我国在安全生产领域尚未有综合性法律颁布。目前,我国的有关部门正在加紧起草《职业安全法》和《职业卫生法》。此两法的颁布将会使我国的安全生产和职业安全卫生法制进入一个崭新的时代。

② 随着我国政府机构改革的深化和职能的到位,面对新的形势、新的要求和新的运行模式和执法主体的变化,进行修订和完善;各类安全生产技术标准需要进行系统、认真的清理;国家安全生产方面的法规,如《劳动法》、《矿山安全法》、《消防法》等需要制定配套规程和条例;各省市、行业的法规、条例等也需要进行完善和修订。

③ 充分发挥现有的安全生产法规的效力。新中国成立 60 年来,我国制定和颁布的安全生产法律、法规是安全生产和事故经验的总结,是企业 and 职工用生命与健康为代价换来的珍贵财富,也是安全生产科学实验的结晶。因此,企业如



何守好法,个人和员工如何遵守法和用好法,国家如何立好法、执好法,将需要进一步改善和提高。

## 二、安全法规体系

### (一) 基本体系

#### 1. 法律

根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)规定,全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权。全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律;法律通过后由国家主席签署令予以公布。签署公布法律的主席令应载明该法律的制定机关、通过和施行日期。法律签署公布以后,及时在全国人民代表大会常务委员会公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。在全国人民代表大会常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本。与安全生产相关的主要法律如表 1-1 所列。

表 1-1 与安全生产相关的主要法律清单

序号	法律名称	序号	法律名称
1	中华人民共和国宪法	9	中华人民共和国行政许可法
2	中华人民共和国刑法(修正)	10	中华人民共和国行政处罚法
3	中华人民共和国矿产资源法(修正)	11	中华人民共和国行政复议法
4	中华人民共和国煤炭法	12	中华人民共和国行政监察法
5	中华人民共和国安全生产法	13	中华人民共和国职业病防治法
6	中华人民共和国矿山安全法	14	中华人民共和国消防法
7	中华人民共和国劳动法	15	中华人民共和国物权法
8	中华人民共和国突发事件应对法	16	中华人民共和国工会法

#### 2. 行政法规

国务院根据宪法和法律,制定行政法规。国务院有关部门认为需要制定行政法规,应当向国务院报请立项。行政法规由国务院总理签署国务院令公布,并及时在国务院公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。在国务院公报上刊登的行政法规为标准文本。如《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》、《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》、《国务院办公厅关于进一步加强矿山安全生产工作的紧急通知》、《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》、《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《安全生产许可证条例》、《煤矿安全监察条例》、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》、《烟花爆竹安全管理条例》、《易制毒化学品管理条例》、《中



华人民共和国矿山安全法实施条例》、《危险化学品安全管理条例》等。

### 3. 地方性法规、自治条例和单行条例

#### (1) 地方性法规

《立法法》规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不与宪法、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。

#### (2) 自治条例和单行条例

民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。

### 4. 规章

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内制定规章。省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定规章。部门规章由部门首长签署命令予以公布。地方政府规章由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布。部门规章签署公布后,及时在国务院公报或者部门公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。地方规章签署公布后,及时在本级人民政府公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。在各类公报上刊登的文本为标准文本。

#### (二) 法律效力及法律冲突问题

《立法法》作出如下规定:

(1) 宪法具有最高的法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。

(2) 法律效力高于行政法规、地方性法规、规章。

(3) 行政法规的效力高于地方性法规、规章。

(4) 地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。

(5) 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。

(6) 同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规