

危险化学品生产经营单位
安全培训教材

危险化学品**生产单位** 主要负责人和**安全生产管理人员** 安全培训教材

《危险化学品生产经营单位安全培训教材》编委会

 气象出版社
China Meteorological Press

TQ086.5

20124

阅 览

危险化学品生产经营单位安全培训教材

危险化学品生产单位 主要负责人和安全生产管理人员 安全培训教材


《危险化学品生产经营单位安全培训教材》编委会

主 编：李隆庭

副主编：徐一星

审 定：李传贵



 气象出版社
China Meteorological Press

图书在版编目(CIP)数据

危险化学品生产单位主要负责人和安全生产管理人员
安全培训教材/李隆庭主编;徐一星编. —北京:气象
出版社,2011.10

危险化学品生产经营单位安全培训教材
ISBN 978-7-5029-5319-5

I. ①危… II. ①李… ②徐… III. ①化学品-危险
物品管理:安全管理-技术培训-教材 ②化学品-安全生产-
技术培训-教材 IV. ①TQ086

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 214763 号

出版发行:气象出版社

地 址:北京市海淀区中关村南大街 46 号

总 编 室:010-68407112

网 址:<http://www.cmp.cma.gov.cn>

责任编辑:彭淑凡

封面设计:博雅思企划

责任校对:华 鲁

印 刷:北京奥鑫印刷厂

开 本:787 mm×1092 mm 1/16

字 数:467 千字

版 次:2011 年 11 月第 1 版

定 价:38.00 元

邮政编码:100081

发 行 部:010-68407948

E-mail: qxcbs@cma.gov.cn

终 审:黄润恒

责任技编:吴庭芳

印 张:18.25

印 次:2011 年 11 月第 1 次印刷

目 录

第一章 危险化学品安全生产法律法规	(1)
第一节 法律法规基本知识	(1)
一、法的概念	(1)
二、法的效力	(1)
三、法的特征	(2)
四、法的分类	(3)
第二节 安全生产立法的必要性和意义	(5)
一、安全生产立法的含义	(5)
二、安全生产面临的问题	(6)
三、安全生产立法的必要性	(7)
第三节 我国安全生产法律体系的基本框架	(9)
一、安全生产法律体系的概念和特征	(9)
二、安全生产法律体系的基本框架	(10)
三、安全生产法在安全生产法律体系中的地位	(12)
第四节 我国危险化学品安全生产监管体制	(15)
一、与危险化学品安全生产有关的法律法规	(15)
二、有关危险化学品安全生产的标准	(16)
三、《中华人民共和国安全生产法》和《危险化学品安全管理条例》简介	(16)
第五节 企业主要负责人和从业人员安全生产责任和义务	(17)
一、主要负责人安全生产的责任和义务	(17)
二、管理人员和从业人员安全生产的权利和义务	(18)
三、危化品生产企业的法律责任	(20)
第六节 《危险化学品安全管理条例》修订内容介绍	(25)
一、完善了危险化学品生产、储存、使用安全管理的有关制度和措施	(25)
二、进一步严格了危险化学品经营的安全管理	(26)

- 三、补充、完善了保障危险化学品运输安全的规定…………… (26)
- 四、修改、完善了危险化学品登记制度…………… (26)
- 五、完善了有关法律责任的规定…………… (26)

第二章 安全生产管理…………… (28)

第一节 危险化学品基础知识…………… (28)

- 一、危险化学品分类…………… (28)
- 二、危险化学品特征…………… (29)
- 三、危险化学品生产储存要求…………… (34)
- 四、危险化学品的使用要求…………… (44)
- 五、危险化学品运输…………… (45)
- 六、危险化学品的包装…………… (51)
- 七、废弃危险化学品的处置…………… (54)

第二节 危险化学品安全生产管理概述…………… (55)

- 一、危险化学品生产单位的特点及其生产安全的重要性…………… (55)
- 二、生产、储存或使用危险化学品的企业基本条件…………… (57)
- 三、危险化学品生产单位主要安全管理制度…………… (58)

第三节 事故管理和工伤保险…………… (67)

- 一、生产安全事故分类…………… (67)
- 二、事故报告及事故调查处理程序…………… (68)
- 三、事故经济损失计算…………… (72)
- 四、事故责任认定…………… (74)
- 五、工伤认定…………… (81)
- 六、劳动能力和伤残等级鉴定…………… (82)
- 七、工伤待遇…………… (83)

第四节 现代安全管理技术…………… (86)

- 一、危险、有害因素辨识…………… (86)
- 二、安全评价…………… (92)
- 三、职业健康安全管理体系…………… (97)
- 四、安全标准化…………… (99)

第五节 案例分析…………… (101)

- 一、运输装卸过程违章作业引起的中毒事故…………… (101)
- 二、山东某化工厂装盲板过程中物体打击伤亡事故…………… (102)
- 三、美国一铵油炸药厂硝化甘油爆炸事故…………… (103)

四、英国一工厂浓硫酸泄漏事故	(104)
----------------------	-------

第三章 危险化学品安全生产技术..... (105)

第一节 防火防爆安全

一、燃烧及其特性	(105)
----------------	-------

二、爆炸及其特性	(109)
----------------	-------

三、防火防爆技术	(115)
----------------	-------

四、案例分析	(124)
--------------	-------

第二节 电气安全技术

一、电气安全基础知识	(126)
------------------	-------

二、电气防火安全技术	(134)
------------------	-------

三、静电防护	(142)
--------------	-------

四、雷电防护	(145)
--------------	-------

五、案例分析	(148)
--------------	-------

第三节 工艺过程安全管理

一、工艺过程安全技术	(151)
------------------	-------

二、岗位操作安全技术	(161)
------------------	-------

三、案例分析	(162)
--------------	-------

第四节 化工机械设备的安全管理

一、化工机械设备管理概述	(163)
--------------------	-------

二、锅炉安全技术及管理	(165)
-------------------	-------

三、压力容器安全技术及管理	(168)
---------------------	-------

四、气瓶安全技术及管理	(175)
-------------------	-------

五、工业管道安全技术及管理	(181)
---------------------	-------

六、起重机械安全技术及管理	(183)
---------------------	-------

七、密封安全技术	(188)
----------------	-------

八、化工腐蚀与防护技术	(190)
-------------------	-------

九、设备状态监测与故障诊断技术	(194)
-----------------------	-------

十、机械设备维护检修安全管理	(196)
----------------------	-------

十一、案例分析	(201)
---------------	-------

第四章 职业危害及其预防..... (207)

第一节 职业危害及其概述

一、职业危害因素分类和职业病	(207)
----------------------	-------

二、职业病及职业危害因素管理	(210)
第二节 工业毒物及其危害	(212)
一、工业毒物的危害及毒性	(212)
二、工业毒物侵入人体的途径及危害	(214)
三、常见工业毒物最高容许浓度与限值	(216)
四、职业接触毒物危害程度分级	(216)
五、职业中毒的现场急救	(217)
第三节 生产性粉尘对人体的危害	(219)
一、生产性粉尘分类	(219)
二、生产性粉尘对人体的危害	(219)
三、生产性粉尘的卫生标准	(220)
第四节 防尘防毒对策措施	(220)
一、车间空气中尘毒物质的监测	(220)
二、主要防尘防毒技术措施	(223)
第五节 噪声危害及控制	(225)
一、噪声及其类型	(225)
二、噪声的危害	(226)
三、噪声测量仪器与测量方法	(227)
四、噪声的控制	(228)
第六节 辐射危害及防护	(228)
一、电离辐射	(229)
二、非电离辐射	(229)
三、辐射防护措施	(229)
第七节 高温危害及防护	(230)
一、高温作业的危害	(230)
二、高温防护措施	(231)
第八节 灼伤及防范措施	(231)
一、灼伤的分类	(231)
二、灼伤的预防与急救	(232)
第九节 个体防护	(232)
一、个体防护用品的分类和选用	(232)
二、个体防护用品的管理要求	(233)
第十节 案例分析	(234)
一、某化工厂尿液烫伤事故	(234)

二、山东某石化公司 CO 中毒事故分析	(235)
三、日本爱知县清扫业工人中毒窒息	(236)
第五章 危险化学品重大危险源与危险化学品事故应急管理	(237)
第一节 危险化学品重大危险源管理	(237)
一、危险化学品重大危险源的概念和辨识方法	(237)
二、危险化学品重大危险源的普查与监控	(243)
三、危险化学品重大危险源的管理要求	(244)
四、重大危险源事故应急救援预案编写提纲	(244)
第二节 危险化学品事故应急管理	(246)
一、危险化学品事故应急管理概述	(246)
二、危险化学品事故应急救援的原则与程序	(247)
三、危险化学品事故应急预案的编制	(250)
四、危险化学品事故应急防护用品的配备原则与维护	(255)
五、危险化学品事故应急演练方法、基本任务与目标	(259)
六、某危化品企业事故应急演练总结	(260)
第六章 危险化学品企业安全管理技能	(265)
附录一 危险化学品生产单位主要负责人安全生产培训大纲及	
考核标准	(267)
附录二 危险化学品生产单位安全生产管理人员安全生产培训	
大纲及考核标准	(275)
参考文献	(284)

第一章 危险化学品安全生产法律法规

第一节 法律法规基本知识

一、法的概念

法的概念有广义与狭义之分。广义的法是指国家按照统治阶级的利益和意志制定或者认可,并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和。狭义的法是指具体的法律规范,包括宪法、法令、法律、行政法规、地方性法规、行政规章、判例、习惯法等各种成文法和不成文法。法属于上层建筑,决定于经济基础并为经济基础服务。法的目的在于维护有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。法是阶级社会特有的现象,它随着阶级、阶级斗争的产生、发展而产生和发展,并将随着阶级、阶级斗争的消灭而自行消亡。成文法是指一定的国家机关依照一定程序制定的、以规范性文件的形式表现出来的法,这些法具有直接的法律效力。国际条约也属于成文法的范畴,对缔约国具有约束力。我国社会主义法的形式以成文法为主。

二、法的效力

法的效力即法的生效范围,是指法律规范对什么人、在什么地方和什么时间发生效力。

(一)关于人的效力

法律对什么人发生效力,各国立法原则不同,大体有3种情况:一是以国籍为主,即属人原则,亦称属人主义,法律只对本国人适用,不适用于外国人,外国人侨居法院地国,也不适用该国法律。二是以地域为主,即属地原则,亦称属地主义,法律规范在该国主权控制下的陆地、水域及其底床、底土和领空的领域内有绝对效力。不论本国人还是外国人;原则上一律适用该国法律。三是属人原则与属地原则相结合,即凡居住在一国领土内者,无论本国人还是外国人,原则上一律适用该国法律。但在某些问题上,对外国人仍要适用其本国法律,特别是依照国际惯例和条约,享有外交特权和豁免权的外国人,仍适用本国法律。我国社会主义法对人的效力,采用属人主义与属地主义相结合的原则。

(二)关于地域的效力

这是指法在什么地域范围内发生效力,即从法律生效的地域角度确定法对人的效力,大体有3种情况:一是在全国范围内生效,即在国家主权管辖的全部领域有效,包括延伸意义上的领域,如驻外使领馆、领海及领空外的船舶和飞机。凡是国家机关制定的规范性法律文件,一般在全国范围内有效,如全国人大及其常委会制定的法律、国务院制定的行政法规,除有特殊

规定之外,一般都在全国有效。二是在局部地区有效,一般是指地方国家机关制定的规范性法律文件,在该地区有效,如省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会制定的地方性法规,只在本行政区域内有效。三是有的法律不但在国内有效,在一定条件下其效力还可以超出国境,如中华人民共和国刑法规定:“外国人在中华人民共和国领域外对中华人民共和国国家或者公民犯罪,而按本法规定的最低刑为三年以上有期徒刑的,可以适用本法;但是按照犯罪地的法律不受处罚的除外”。

(三)关于时间的效力

这是指法律何时生效和何时终止效力,主要有3种情况:一是自法律公布之日起开始生效。二是法律另行规定生效时间,如《安全生产法》于2002年6月29日公布,自2002年11月1日生效施行。三是规定法律公布后到达一定期限时生效。

法的时间效力涉及法律的溯及力问题。法律一般只适用于生效后发生的事实和关系,通常不具有溯及力,这是当今各国法律特别是刑法所共同遵循的惯例。但是法不溯及既往并不是绝对的,出于某种需要,也可以对法的时间效力作出溯及既往的规定:如我国《刑法》、《安全生产许可证条例》等法律、行政法规就有溯及既往的特别规定。

三、法的特征

法所表现的意志首先是一种社会意识形态,但又不单纯是意识形态,而是一种社会规范。它为人们规定一定的行为规则,指示人们在特定的条件下可以做什么、必须做什么、禁止做什么,即规定人们享有的权利和应当履行的义务,从而调整人们在社会生活中的相互关系。法作为一种社会规范,在其发生作用的范围内具有普遍性、稳定性和约束力。社会规范很多,诸如道德、风俗习惯、宗教教规,以及各种社会团体的规章等。法与上述社会规范不同,法是一种特殊的社会规范,这表现在法具有下列特征:

(一)法是由特定的国家机关制定的

法是由特定的国家机关依照职权制定或者认可,即由国家机关依其职权范围,并按一定程序制定出来的规范性文件。在我国,社会主义的法是由国家权力机关和国家行政机关依法制定的,其他社会组织无权制定法。如全国人民代表大会有权制定和修改宪法,全国人大常委会是有权制定和修订法律,国务院有权制定行政法规、法令;省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会有权制定和修订地方性法规,经济特区人民代表大会及其常委会有权制定和修订经济特区法规,民族自治地方有权制定和修订民族自治法规;国务院部、委员会和直属机构有权制定和修订部门规章,省、自治区、直辖市人民政府有权制定和修订地方政府规章,等等。

(二)法是依照特定程序制定的

依照《立法法》的规定,我国制定法的程序主要包括法的草案的提出、讨论审议、表决通过和公布施行,而每个立法程序中又包括很多程序,如调研论证、征求意见、协调、修改草案等。如法律制定的程序包括由全国人大或其常委会或者国务院提出法律议案或者法律草案,国务院提出的法律草案需要提请全国人大或其常委会审议,须经3次常委会审议(所谓“三读”)后方能付诸表决,决定是否通过,通过的法律草案正式成为法律,须由中华人民共和国主席予以公布施行。法的制定程序之所以严格,是为了保证法的制定能够充分反映国家意志和人民群众的意愿,是为了体现法的严肃性、权威性,是为了规范立法活动并实现立法工作的规范化、民

主化、科学化。总之,法的制定程序既不能违反,也不能舍弃。

(三)法具有国家强制性

法既是国家意志,又需要国家强制力保证其实施,法具有不可抗拒性。法的这个特征是其与其他社会规范的主要区别之一,这也是法的特殊性之所在。法是阶级统治的工具,是以国家强制力保证其实施的一种社会规范。国家强制力是法本身具有的一种属性,但法本身的属性与它的获得实现的方式,是既有联系而又有区别的两个问题。法本身具有国家强制力的属性,才有可能在必要的时候通过国家的强制措施使法获得实现;但法的实现并不都是通过国家强制措施,特别是社会主义法在大多数情况下不是依靠强制措施,而是依靠人民群众自觉地遵守和执行;一般是在法律实现过程中遇到阻碍或者被破坏的情况下,才通过国家强制措施使法获得实现。如某些企业或者公民拒绝履行法定义务或者作出法律禁止的行为时,执法机关才通过采取强制措施或者实施处罚等方式使法律得以实施。但是无论法的实现方式如何,作为法律规范都具有必须履行和不可违反的性质,如果违反就要承担法律责任,受到法律制裁。

法的这个特征集中表明了法与国家的不可分割的必然联系。没有国家,法既不能形成,也不能取得一体遵行的效力。一个阶级如果不掌握国家政权,就不能将自己的意志体现为法并获得实施。既然法是一种意识形态,那么人们的法律意识的强弱则对法的制定和执行、遵守法的自觉性乃至法制建设都至关重要。法律意识是指人们对于法特别是现行法和有关法律现象的观点和态度的总和。它表现为探索法律现象的各种法律学说,对现行法律的评价和解释,人们的法律动机(法律要求),对自己权利、义务的认识(法律意识),对法、法律制度了解、掌握、运用的程度(法律知识),以及对行为是否合法的评价等。法律意识是社会意识的一种,它同人们的世界观、道德伦理观等有密切关系,具有强烈的阶级性。统治阶级内部的各阶层、各集团乃至个人所处的具体地位不同,其法律意识也不尽相同,但在基本点上都服从于统治阶级的利益。统治阶级的法律意识直接指导法的制定、执行和遵守。无产阶级法律意识是无产阶级意识的组成部分,共产党成为执政党之后,无产阶级法律意识成为社会主义上层建筑和社会主义精神文明建设的重要组成部分。它的基本内容是要求建立社会主义法的体系,制定社会主义的法律、法规,维护社会主义法治的尊严。所以,无产阶级法律意识对指导社会主义法律规范的制定和执行,对人们自觉地遵守法律,对社会主义法治的健全、巩固和发展,都具有重要意义。

(四)法是调整人们行为的社会规范

法与其他社会规范的显著区别之一,在于它是一种以调整人与人之间的社会关系为主要目的的行为规范。法律意义上的“人”,是指自然人和法人以及其他非法人社会组织。法律通过确定自然人和法人以及其他非法人社会组织的权利、义务和责任,来调整他们之间发生的各种社会关系,制裁违法行为和违法者,建立规范的法律秩序,保证社会的正常运转和发展。从这个意义上说,法律规范实际就是一种“人”与“人”关系的行为规则。

四、法的分类

法的分类有不同标准,按照不同标准对法所划分的类别不同。

(一)成文法和不成文法

这是按照法的创立和表现形式所作的分类。成文法是指有权制定法律规范的国家机关依照法定程序所制定的规范性法律文件,如宪法、法律、行政法规、地方性法规等。不成文法是指

未经国家制定、但经国家认可的和赋予法律效力的行为规则,如习惯法、判例、法理等。我国社会主义法属于成文法范畴。

(二)按照其法律地位和法律效力的层级划分

法应当包括宪法、法律、行政法规、地方性法规和行政规章。

(1)宪法。宪法是国家的根本法,具有最高的法律地位和法律效力。宪法的特殊地位和属性,体现在4个方面:一是宪法规定国家的根本制度、国家生活的基本准则。如我国宪法就规定了中华人民共和国的根本政治制度、经济制度、国家机关和公民的基本权利和义务。宪法所规定的是国家生活中最根本、最重要的原则和制度,因此宪法成为立法机关进行立法活动的法律基础,宪法被称为“母法”、“最高法”。但是宪法只规定立法原则并不直接规定具体的行为规范,所以它不能代替普通法律。二是宪法具有最高法律效力。宪法具有最高法律权威,是制定普通法的依据,普通法的内容必须符合宪法的规定,与宪法内容相抵触的法律无效。三是宪法的制定与修改有特别程序。我国宪法草案是由宪法修改委员会提请全国人民代表大会审议通过的。四是宪法的解释、监督均有特别规定。我国1982年宪法规定,全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会监督宪法的实施,全国人民代表大会常务委员会有权解释宪法。

(2)法律。广义的法律与法同义。狭义的法律特指由享有立法权的国家机关依照一定的立法程序制定和颁布的规范性文件。在我国,只有全国人民代表大会及其常务委员会才有权制定和修订法律。法律的地位和效力次于宪法,高于行政法规、地方性法规、自治法规和行政规章。法律在中华人民共和国领域内具有约束力。

(3)行政法规。行政法规是国家行政机关制定的规范性文件的总称。行政法规有广狭二义,广义的行政法规泛指包括国家权力机关根据宪法制定的关于国家行政管理各种法律、法规;也包括国家行政机关根据宪法、法律、法规,在其职权范围内制定的关于国家行政管理各种法规。狭义的行政法规专指最高国家行政机关即国务院制定的规范性文件。行政法规的名称通常为条例、规定、办法、决定等。

行政法规的法律地位和法律效力次于宪法和法律,但高于地方性法规、行政规章。行政法规在中华人民共和国领域内具有约束力。这种约束力体现在两个方面:一是具有拘束国家行政机关自身的效力。作为最高国家行政机关和中央人民政府的国务院制定的行政法规,是国家最高行政管理权的产物,它对一切国家行政机关都有拘束力,都必须执行。其他所有行政机关制定的行政措施均不得与行政法规的规定相抵触,地方性法规、行政规章的有关行政措施不得与行政法规的有关规定相抵触。二是具有拘束行政管理相对人的效力。依照行政法规的规定,公民、法人或者其他组织在法定范围内享有一定的权利,或者负有一定的义务。国家行政机关不得侵害公民、法人或者其他组织的合法权益,公民、法人或者其他组织如果不履行法定义务,也要承担相应的法律责任,受到强制执行或者行政处罚。

(4)地方性法规。地方性法规是指地方国家权力机关依照法定职权和程序制定和颁布的、施行于本行政区域的规范性文件。地方性法规的法律地位和法律效力低于宪法、法律、行政法规,但高于地方政府规章。根据我国宪法和立法法等有关法律的规定,地方性法规由省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会,在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定,报全国人大常委会和国务院备案。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的人民代表大会及其常委会根据本市的具体情况和实际需要,在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触前提下,可以制定地方性法

规,报所在的省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。

(5)行政规章。行政规章是指国家行政机关依照行政职权所制定、发布的针对某一类事件、行为或者某一类人员的行政管理的规范性文件。行政规章分为部门规章和地方政府规章两种。部门规章是指国务院的部、委员会和直属机构依照法律、行政法规或者国务院的授权制定的在全国范围内实施行政管理的规范性文件。地方政府规章是指有地方性法规制定权的地方人民政府依照法律、行政法规、地方性法规或者本级人民代表大会或其常务委员会授权制定的在本行政区域实施行政管理的规范性文件。

(三)宪法性法律和普通法律

这是按照法律的内容和效力强弱所作的分类。宪法又称根本法或者母法,是具有最高地位和效力的法律文件。宪法是制定其他法律的依据,其他法律不得与宪法相抵触。普通法律是指有立法权的机关依照立法程序制定和颁布的规范性法律文件,通常规定某种社会关系或者社会关系某一方面的行为规则,其效力次于宪法。根据1982年宪法的规定,次于宪法的普通法律又可分为基本法律和基本法律以外的法律。前者由全国人民代表大会制定和通过,后者由全国人民代表大会常务委员会制定和通过。

(四)特殊法和一般法(普通法)

这是按照法律效力范围所作的分类。从空间效力看,适用于特定地区的法律为特殊法,适用于全国的法律为一般法。从时间效力看,适用于非常时期的法律(如紧急戒严法、战时实施的法律)为特殊法,适用于平时的法律为一般法。从对人的效力看,适用于特定公民的法律(如兵役法、未成年人保护法)为特殊法,适用于全国公民的为一般法。从调整对象看,适用于特定调整对象的法律为特殊法,适用于一般调整对象的法律为一般法。

第二节 安全生产立法的必要性和意义

一、安全生产立法的含义

(一)安全生产的含义

安全生产是指通过人一机一环境三者的和谐运作,使社会生产活动中危及劳动者生命安全和身体健康的各种事故风险和伤害因素,始终处于有效控制的状态。安全生产工作,则是为了达到安全生产目标,在党和政府的组织领导下所进行的系统性管理的活动,由源头管理、过程控制、应急救援和事故查处4个部分构成。安全生产工作的内容主要包括生产经营单位自身的安全防范、政府及其有关部门实施市场准入(行政许可)、监管监察、应急救援和事故查处、社会中介组织和其他组织的安全服务、科研教育和宣传培训等。从事安全生产工作的社会主体包括企业责任主体、中介服务主体、政府监管主体和从事安全生产的从业人员。

(二)安全生产立法的含义

立法有两层含义,广义的立法泛指国家立法机关或其授权的其他机关按照立法程序制定、修改或者废止法律的活动。狭义的立法专指国家制定的现行法律、法规、法令、规章等规范性文件,与“法规”同义。如经济立法特指国家制定的有关经济管理方面的法规。

安全生产立法亦有两层含义,一是泛指国家立法机关和行政机关依照法定职权和法定程序制定、修订有关安全生产方面的法律、法规、规章的活动。二是专指国家制定的现行有效的安全生产法律、行政法规、地方性法规和部门规章、地方政府规章等安全生产规范性文件。安全生产立法在实践中通常特指后者。

二、安全生产面临的问题

安全生产事故频繁,死伤众多,不仅影响了经济发展和社会稳定,而且损害了党、政府和我国改革开放的形象。导致我国安全生产水平较低的原因是多方面、深层次的,安全生产法制不健全是其主要原因之一,突出表现在:

(一)安全生产法律意识淡薄

改革开放特别是近10年来,安全生产不再是局部的、个别的问题,而是社会经济发展和文明程度的重要标志。能否保证生产经营活动的安全,是关系到人民群众生命和财产安全的基本权益,关系到经济快速发展和社会稳定,关系到我们党和政府是否贯彻“三个代表”重要思想、科学发展观的重大政治问题、经济问题和社会问题。从总体上看,公民在生产经营活动中的自我保护和安全生产的意识比较淡薄,一些生产经营单位特别是非国有企业负责人依法安全生产经营的意识也很淡薄,这些单位的负责人或者不懂法律,或者明知故犯,没有依法为从业人员提供必要的安全生产条件和劳动安全保护,使从业人员在十分恶劣和危险的条件作业,以致发生事故,造成大量人身伤亡。有些地方领导人和私营企业老板只要经济效益,片面地追求利润最大化,忽视甚至放弃安全生产,没有意识到这是一种严重侵犯人权的违法行为,没有意识到它所产生的法律后果。总之,安全生产还没有成为所有地方政府和生产经营单位的自觉行动,没有从安全生产是法定的义务和责任的高度引起足够的认识和重视。

(二)安全生产出现了新情况、新问题,亟待依法规范

随着我国社会主义市场经济体制的建立,大量非国有生产经营单位的比重增加。在我国社会生产力总体水平比较低下条件下,部分非国有生产经营单位存在着生产安全条件差、安全技术装备陈旧落后、安全投入少、企业负责人和从业人员安全素质低、安全管理混乱、不安全因素和事故隐患多的严重问题。而国家现行的有关安全生产的法律、法规基本是针对国有大型生产经营单位制定的,对大量非国有生产经营的安全生产几乎没有明确的、可操作的法律规范,这必然造成法律调整的“空白”和监督管理的“缺位”,以致非国有生产经营单位事故多发、死伤惨重。因此,必须适应安全生产的新形势,制定规范生产经营单位尤其是非国有生产经营单位安全生产的法律。

(三)综合性的安全生产立法滞后

虽然国家制定了几十部安全生产方面的单行法律、行政法规,但是这些现行立法多数是在计划经济体制及其向社会主义市场经济体制转轨时期出台的,已经不能完全适应安全生产工作的需要。在《安全生产法》出台之前,国家关于安全生产的基本方针、基本制度没有依法确立,涉及国家安全生产监管体制、各级政府和有关部门的监督管理职责、生产经营单位的安全保障、生产经营单位负责人的安全职责、从业人员的安全生产权利和义务、事故应急救援和调查处理、安全生产违法行为的法律责任等重大问题,缺乏基本的法律规范。

(四)监管体制机制不完善

政府机构改革和职能转变后,没有依法确立综合监管与专项监管相结合的安全生产监管

体制,尚未建立健全依法监管的长效机制。为适应社会主义市场经济体制关于实行政企分开的要求,自1998年以来,国家先后撤销了原有的十几个工业主管部门,同时也保留了铁道、交通、民航、建筑等有关主管部门。政府部门已经不直接管理或者基本不直接管理企业的生产经营活动。与此同时,我国安全生产监管体制几经改革,建立了由安全生产综合监督管理部门与其他有关部门相结合,综合监督管理与专项监督管理相结合的安全生产监督管理体制。安全生产的监督管理工作主要是运用法律手段,辅以必要的经济手段和行政手段,依法加大监管力度,查处安全生产违法行为。因此必须通过制定综合性的安全生产法律,将各级人民政府和各有关部门的安全生产职权、职责和监督管理措施法律化、制度化。但由于相关立法滞后,有的地方人民政府没有建立健全安全生产综合监督管理机构。已经设立的地方,又存在着综合监管部门与专项监管部门的法定职责和相互关系不明确的问题,在工作中产生了职责交叉、互相扯皮的矛盾,影响了安全生产监督管理工作的整体性、协调性,出现了安全生产监督管理工作的脱节和漏洞。

(五)缺乏强有力的安全生产执法手段

现行有关安全生产的法律、行政法规对安全生产违法行为及其法律责任的规定不够完整,有的对安全生产违法行为界定不清楚或者不准确,有的只有要求没有责任,有的虽有罚则但力度不够。对近年来突出的安全生产违法行为特别是非国有企业的安全生产违法行为,没有设定明确的法律责任。由于没有综合性的《安全生产法》,各级安全生产综合监管部门的法律地位、主要职责和执法手段无法可依,难以依法履行职责和实施行政执法。

三、安全生产立法的必要性

目前我国正处于一个新的历史发展时期。在新形势下安全生产工作面临许多新情况、新问题、新特点,对安全生产监督管理工作也提出了新要求。加强安全生产法制建设,充分运用法律手段加强监督管理,是从根本上改变我国安全生产状况的主要措施之一。这是贯彻依法治国基本方略的客观要求,也是建设社会主义法治国家的必然选择。加强安全生产法治建设的首要问题是有法可依。安全生产法律体系中最基本的是一部综合性的《安全生产法》,它的作用主要体现在4个方面:

(一)它是在安全生产领域落实依法治国方略的需要

我国已经明确将“依法治国、建设社会主义法治国家”写入宪法,将依法治国作为治理国家的基本方略。党和政府历来高度重视安全生产工作。做好安全生产工作,促使我国的安全生产形势稳定好转,是全面建设小康社会、统筹社会经济发展的重要内容。制订和不断完善安全生产法律,使安全生产监督管理真正纳入法制轨道,建立安全生产工作健康发展的长效机制,是在安全生产领域落实依法治国方略的基础工作。

(二)它是依法加强监督管理,保证各级安全监督管理部门依法行政的需要

自2000年以来,为了适应安全生产形势和管理的需要,国家对安全生产监督管理体制进行了两次重大改革。1999年12月,国务院批准了煤矿安全监督管理体制改革方案,决定设立国家煤矿安全监察局,在20个(截至2005年底为25个)主要产煤省区设立正厅级的煤矿安全监察局,在68个(截至2005年底为71个)大中型煤矿矿区设立煤矿安全监察办事处,建立了由国家垂直管理的煤矿安全监察执法体系。以煤矿安全监督管理体制改革为突破口,从体制

上、组织上加强煤矿安全监察执法工作,实行煤矿安全管理与监察执法相分离。各级煤矿安全监察机构是履行国家煤矿安全监察职责的行政执法机构,主要负责检查监督煤矿贯彻执行有关安全生产法律、法规、规章和标准的情况,对煤矿安全违法行为依法实施行政处罚。继煤矿安全监督管理体制改革之后,为了全面强化监督管理,进一步理顺安全生产监督管理体制,2001年初国务院决定设立国家安全生产监督管理局,对全国的安全生产工作实施综合监督管理,重点对工矿商贸企业安全生产进行监督管理,指导、协调和监督其他有关部门负责的专项安全生产监督管理工作。目前省、自治区、直辖市陆续设立了安全生产监督管理机构,并在绝大多数市、县设立安全生产监督管理机构,全国的安全生产综合监管体系初步形成。2005年2月,国务院将原国家安全生产监督管理局升格为总局。

这两次安全生产监督管理体制改革的目的是目标,是要加强各级人民政府对安全生产工作的领导,强化安全生产监督管理部门的职能、手段和工作力度,实现依法行政。依法行政要求各级行政机关必须做到职权法定、程序法定和责任法定,在法制的框架下实施行政管理活动。各级安全生产监督管理部门要做到依法行政,必须有法可依,即通过法律形式确定安全生产综合监管部门的法律地位、法定职责和行政执法的措施、手段,规范其监督管理和行政执法行为。因此,将安全生产体制和安全生产综合监督管理部门的职责法律化、制度化,依法建立健全具有权威性的、高效率的安全生产监督管理体系十分必要,迫在眉睫。

(三)它是依法规范安全生产的需要

随着社会主义市场经济体制的建立,社会经济活动日趋活跃和复杂,各种经济成分、企业组织形式趋向多样化,生产经营单位已由国有企业、集体企业为主,变为国有企业、股份企业、私营企业、外商投资企业、个体工商户并存。这些生产经营单位的生产安全条件千差万别,安全生产工作出现了许多复杂的情况,存在着5个突出问题:

(1)非公有制经济成分增多,对其安全生产条件和安全生产违法行为没有明确的法律规范和严厉的处罚依据,缺乏严格的安全生产准入制度。相当多的私营企业、集体企业、合伙企业和股份制企业不具备基本的安全生产条件,安全管理松弛,大多数老板“要自己的钱,不要别人的命”,违法生产经营或者知法犯法,导致事故不断,死伤众多。

(2)企业安全生产管理缺乏法律规范,企业安全生产责任制不健全或者不落实,企业负责人的安全责任不明确,不能做到预防为主,严格管理,事故隐患大量存在,一触即发。

(3)安全投入严重不足,企业安全技术装备老化、落后,带病运转,安全性能下降,抗灾能力差,不能及时有效地预防和抗御事故灾害。

(4)一些地方政府监管不到位,地方保护主义严重。有的地方政府和有关部门对安全生产不重视,工作不到位,熟视无睹,疏于监管。有的官员甚至与企业相互勾结,搞权钱交易,徇私枉法,为不具备安全生产条件的企业违法生产经营“开绿灯”。

(5)国家关于安全生产的基本方针、原则、监督管理制度和措施未能法律化、规范化,许多领域的安全生产监管无法可依。

要解决这些问题,必须依法对生产经营单位的安全生产保障条件、主要负责人和从业人员的安全责任、作业现场和安全设备的安全管理、事故防范和应急措施以及政府和安全生产监管部门的监督管理措施等做出全面的法律规范,使生产经营单位明确应当怎样确保安全生产以及安全生产违法的后果。

(四)它是预防和减少事故的需要

生产事故多发,是我国经济发展中的突出问题。造成这种状况的原因是多方面的。安全生产管理的责任不够明确,有关安全生产管理的法律、法规不够完善,一些地方和企业安全生产管理松弛等是重要原因。要解决这些问题,切实贯彻“安全第一,预防为主”的方针,就必须依法对生产经营单位的安全生产条件、主要负责人和从业人员的安全责任、作业现场和安全设备的安全管理、事故防范和应急措施以及政府和安全生产监管部门的监督管理措施等加以规范,预防和减少事故的发生,保证生产经营活动的安全。

(五)它是制裁安全生产违法行为,保护人民群众生命和财产安全的需要

社会主义法律的功能之一,是通过制裁违法犯罪来保护人民的根本利益。对各类严重的安全生产违法犯罪行为的宽容和姑息,就是对人民的极大犯罪。对各种安全生产违法行为缺乏明确的法律界定和法律责任,有关安全生产责任追究的法律规定不具体或者处罚过轻,不足以震慑安全生产违法犯罪分子,这也是当前安全生产违法行为屡禁不止的症结之一。所以,必须针对那些严重安全生产违法行为设定明确、具体、严厉的法律后果,充分运用刑事责任、行政责任和民事责任的综合制裁功能,最大限度地填补法律责任追究的空白,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,绝不让安全生产违法犯罪分子逍遥法外。

第三节 我国安全生产法律体系的基本框架

一、安全生产法律体系的概念和特征

(一)安全生产法律体系的概念

安全生产法律体系,是指我国全部现行的、不同的安全生产法律规范形成的有机联系的一整体。

(二)安全生产法律体系的特征

具有中国特色的安全生产法律体系正在构建之中。这个体系具有3个特点。

1. 法律规范的调整对象和阶级意志具有统一性

加强安全生产监督管理,保障人民生命财产安全,预防和减少生产安全事故,促进经济发展,是党和国家各级人民政府的根本宗旨。国家所有的安全生产立法,体现了工人阶级领导下的最广大的人民群众的最根本利益。都要围绕着“三个代表”重要思想和科学发展观,围绕着执政为民这一根本宗旨,围绕着基本人权的保护这个基本点而制定。安全生产法律规范是为巩固社会主义经济基础和上层建筑服务的,它是工人阶级乃至国家意志的反映,是由人民民主专政的政权性质所决定的。生产经营活动中所发生的各种社会关系,需要通过一系列的法律规范加以调整。不论安全生产法律规范有何种内容和形式,它们所调整的安全生产领域的社会关系,都要统一服从和服务于社会主义的生产关系、阶级关系,紧密围绕着“三个代表”重要思想、执政为民和基本人权保护而进行。

2. 法律规范的内容和形式具有多样性

安全生产贯穿于生产经营活动的各个行业、领域,各种社会关系非常复杂。这就需要针对