

第一章 法律基础知识

第一节 法律的本质

一、法律的定义

法律有广义、狭义两种含义：狭义的法律专指享有国家立法权的国家机关，依照法定程序制定的规范性文件，如我国全国人大及其常委会制定的规范性文件。广义的法律也就是法，在我国占主流地位的观点认为，法是由国家制定或认可，反映统治阶级意志，并由国家强制力保证实施的行为规范总和。法通过规范人们的权利和义务的方式规范人们的行为，以确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序，是统治阶级实现阶级统治和执行社会公共职能的工具。

人们还经常使用法规一词，其含义很广泛，通常指国务院行政法规或地方性法规，但有时也指除狭义法律之外的所有规范性文件。

二、法律的特征

法律作为一种特殊的行为规范，与道德、风俗习惯、宗教教规及社会团体的章程守则等行为规范不同，具有以下特征：

(1) 法律是统治阶级的国家意志，是通过国家政权表现出来的统治阶级的意志。只有统治阶级的意志才能用法律的形式表现出来、固定下来，并以国家强制力使全体社会成员遵守。但法律不直接表现为统治阶级的意志。

(2) 法律是由国家制定或认可的，即是由国家机关依其职能范围并按一定程序创制出来的规范性文件，或者由国家机关将已

经存在并且实际上已经在起作用的行为规范加以确认，赋予法律效力。

(3) 法律规定了人们在一定社会关系中的权利和义务。法律以规定权利义务的方式规范人们的行为，调整社会全体成员之间的相互关系，从而使有利于统治阶级的社会关系和社会秩序得到确认、保护和发展，以实现其阶级统治和执行社会公共职能。

(4) 法律是由国家强制力保证实施的，具有普遍的约束力。国家强制力体现为军队、警察、法庭、监狱等。这是法律区别于其他社会规范的最根本特征。当然，不同性质的国家的法律其强制力的性质和程度是不同的，如我国社会主义法律是靠人们的自觉遵守和国家强制相结合来实施的。

三、法律的本质

法律的本质是阶级意志性和物质制约性，这是马克思主义法律观的基本观点。法律首先体现统治阶级的整体意志。但并非一切统治阶级的意志都是法，只有经过国家制定或认可、形成人人必须遵守、有国家强制力保障的行为规范的统治阶级意志才是法律。而统治阶级意志的内容是由统治阶级的物质生活条件来决定的。也就是说法律不应该是统治阶级的任意妄为，要受到客观制约。所谓统治阶级的物质生活条件主要指地理环境、人口状况、生产方式，其中有决定性意义的是被一定生产力水平所制约的生产关系、经济条件。

四、我国社会主义法律

我国社会主义法律是在人民民主专政理论指导下，彻底废除国民党伪法统，以新民主主义法律为基础创立和发展起来的。它是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的、人民民主专政的社会主义国家制定或认可，反映工人阶级及广大人民群众的共同意志的行为规范体系，是社会主义经济基础的客观反映。它的基本特征是：阶级性、科学性相统一，权利和义务相一致，强制实施和自觉遵守相结合。我国社会主义法律在经济建设、巩固和发展人民民主专政、精神文明建设以及对外交往等方面发挥着重要作用。

五、法律的分类

对法律可以依据不同的标准进行分类，在此介绍几种常用的分类。

1. 根本法和普通法

这是依据法律的效力和制定、修改程序的不同而进行的划分。根本法就是宪法，它规定一国的根本性问题，诸如一国的政治制度、经济制度、国家结构、公民的基本权利和义务等，是任何其他立法的依据，其他法律不得与之抵触。为确保根本法的地位，其制定和修改都依特别的程序进行，如我国《宪法》规定，“宪法的修改，由全国人民代表大会常务委员会或者五分之一以上的全国人民代表大会代表提议，并由全国人民代表大会以全体代表的三分之二以上的多数通过。法律和其他议案由全国人民代表大会以全体代表的过半数通过。”普通法是指立法机关按照普通立法程序制定的调整社会关系中某一方面社会关系的法律规范，如民法、刑法、诉讼法、经济法等。我国《宪法》规定，“一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。”这里的“一切法律、行政法规和地方性法规”就属于普通法的范畴。

2. 实体法和程序法

这是依据法律的内容不同而进行的划分。实体法是关于法律关系主体所享有的实体权利和义务的法律规范，如关于煤矿安全监察机关的职责和权限、财产所有权、债权、采矿权、法人财产权、人身权、法律义务和法律责任等的法律规范。程序法是为了保证实体权利的实现、实体义务的履行而进行诉讼或仲裁所遵守的法律规范。典型的程序法是指诉讼法，我国现有《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》、《行政诉讼法》三大程序法。仲裁法也属于程序法。在行政执法过程中如煤矿安全监察过程中也有大量的行政程序的规定，如行政处罚的简易程序、普通程序和听证程序等。在很多情况下，一部法律既有程序规范，也有实体规范。

3. 一般法和特别法

这是依据法律效力的范围不同而进行的划分。从对人的效力

来看，适用于所有人的为一般法，适用于特定人群的为特别法，如《公司法》与外商投资企业法的关系。从时间来看，适用于正常时期的法律为一般法，适用于非常时期的法律为特别法，如《专利法》中关于强制实施许可的规定。从空间范围来看，适用于全国范围的法律为一般法，适用于特别地区的法律为特别法，如香港、澳门特别行政区基本法。在适用法律时，按特别法优于一般法的原则办理，也就是说特别法有明确规定的就适用特别法，特别法的规定与一般法的规定不同时也适用特别法，只有在特别法没有规定的情况下，才适用一般法。如《矿山安全法》与《煤炭法》的关系就是一般法和特别法的关系。《煤炭法》有关煤矿安全的规定与《矿山安全法》不一致时，应该优先适用《煤炭法》的有关规定。

需要注意的是，一般法与特别法的关系仅存在于同一机关制定的法律规范之间。下级立法机关或行政机关不能制定其他特别法来影响阻碍上级机关制定的法律规范的实施。

4. 国内法和国际法

这是依据制定法律的主权国家的不同而进行的划分。国内法是由一个主权国家制定的、在其本国领域内适用的法律。国际法是由不同国家之间通过订立协议、条约或缔结、参加公约而形成的调整跨国政治、经济、外交、军事、文化、社会等关系的规范。国际法主要有国际公约、国际条约、国际协定和国际惯例等。一国缔结或参加的国际公约、国际条约应优于国内法而得到遵守，但声明保留的条款除外。

5. 公法和私法

这是依据法律调整的社会关系所涉及的利益不同而进行的划分。公法调整的社会关系涉及国家利益和社会整体利益，如《行政法》、《刑法》等。私法调整的社会关系主要涉及私人的个体利益如《民法通则》、《继承法》、《婚姻法》、《收养法》等。这种分类是西方国家对法律的一种很重要很常见的分类，我国只是近年来才有人在研究和分析法律问题中使用这种分类。

此外，还有成文法与不成文法，普通法与衡平法等分类，在此不再赘述。

第二节 法律规范

一、法律规范及其分类

1. 法律规范的概念

法律规范是由国家制定或认可，反映统治阶级意志，并以国家强制力保证实施的具体行为规则。它是构成法律的细胞，任何法律都是由一个一个的法律规范构成的。

一个完整的法律规范应该由假定、处理、后果三个要素构成。假定指明适用该规范的情况和条件；处理指明该项法律规范允许做什么、禁止做什么和要求做什么，是人们行为的标准和尺度；后果指明遵守或违反该规范将受到的奖励或处罚。

法律规范不等于法律条文。法律条文是法律规范的文字表现形式。在一个法律条文中可能将法律规范的三个要素全部表现出来，但在我国目前的立法体例下，多数情况是一个法律条文只将某一个或两个要素表现出来，往往缺乏法律后果。如《煤炭法》第 22 条规定：“煤矿投入生产前，煤矿企业应当依照本法规定向煤炭管理部门申请领取煤炭生产许可证，由煤炭管理部门对其实际生产条件和安全条件进行审查，符合本法规定条件的，发给煤炭生产许可证。未取得煤炭生产许可证的，不得从事煤炭生产。”该条中的“煤矿投入生产前”就是假定；“煤矿企业应当依照本法规定向煤炭管理部门申请领取煤炭生产许可证”、“未取得煤炭生产许可证的，不得从事煤炭生产”就是处理。但该条没有规定法律后果，法律后果由第 67 条规定，即“未取得煤炭生产许可证，擅自从事煤炭生产的，由煤炭管理部门责令停止生产，没收违法所得，可以并处违法所得一倍以上五倍以下的罚款；拒不停止生产的，由县级以上地方人民政府强制停产。”此条还包括了对煤炭管理部门的法律规范的两个要素：即面对申请者，煤炭

管理部门应该对煤矿企业的实际生产条件和安全条件进行审查，符合本法规定条件的，发给煤炭生产许可证。如果煤炭管理部门不及时进行审查，或者对符合条件的申请不发给煤炭生产许可证，或者对不符合条件的申请滥发给煤炭生产许可证，则应该依《煤炭法》第 77 条和《煤炭生产许可证管理办法》第 17 条承担责任。由此可见，明确法律规范的要素便于全面理解和执行法律规定，找出法律不完善之处，进而健全法制。

2. 法律规范的分类

(1) 义务性规范、禁止性规范、授权性规范和倡导性规范。这是依据法律规范本身的性质进行的分类。义务性规范，即规定主体必须做出某种行为的法律规范，主体必须通过积极的作为，才能满足法律的要求。如《煤炭法》第 7 条规定：“煤矿企业必须坚持安全第一、预防为主的安全生产方针，建立健全安全生产的责任制度和群防群治制度。”义务性规范常常带有“必须”、“应该”等字样。禁止性规范，即规定主体不得做出某种行为的法律规范，主体没有任何作为就满足了法律的要求，如《煤炭法》第 58 条第 2 款规定，“禁止任何单位和个人扰乱煤矿矿区的生产秩序和工作秩序。”禁止性规范常常带有“禁止”、“不得”等字样。授权性规范，即授予主体可以做某种或不做某种行为的权利的法律规范，如《煤炭法》第 67 条规定，“公民、法人或者其他组织的合法权益受到行政机关或者行政机关工作人员做出的具体行政行为侵犯造成损害的，有权请求赔偿。”

倡导性规范，规定在什么条件下鼓励、提倡人们为或者不为某种行为，如《矿山安全法》第 5 条“国家鼓励矿山安全科学技术研究，推广先进技术，改进安全设施，提高矿山安全生产水平。”第 6 条“对坚持矿山安全生产，防止矿山事故，参加矿山抢险救护，进行矿山安全科学技术研究方面取得显著成绩的单位和个人给予奖励。”

(2) 确定性规范、准用性规范和委任性规范。这是依据法律规范确定其内容的程度不同进行的分类。确定性规范，即在

规范中直接而明确地规定了规范的内容。绝大多数法律规范都是确定性规范。准用性规范，即在规范中没有明确规定行为准则的内容，只是规定在适用该规范时，准予援用其他有关的规范，如《行政复议法》第 40 条规定“，行政复议期间的计算和行政复议文书的送达，依照民事诉讼法关于期间、送达的规定执行。”^③ 委任性规范，即在该规范中只规定了一般原则，具体的内容委任给特定机关来制定，如《煤炭法》第 27 条“煤炭生产许可证管理办法，由国务院依照本法制定。省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会可以根据本法和国务院的规定制定本地区煤炭生产许可证管理办法。”

二、法律规范的表现形式

法律规范的表现形式也称法律渊源。明确法律规范的渊源，就可以知道到哪里寻找所需要的法律规范，并正确处理不同法律规范之间的关系。我国法律规范的主要表现形式有以下几种：

(1) 宪法。由全国人大制定，是具有最高法律效力的国家根本大法，是其他一切法律的立法依据。

(2) 法律。包括全国人大制定的基本法律和全国人大常委会制定的基本法律以外的其他法律，由国家主席签署主席令予以公布。如《矿山安全法》、《煤炭法》等。法律的效力仅次于宪法。

(3) 行政法规。国务院根据宪法和法律制定的规范性文件，由总理签署国务院令公布如《煤炭生产许可证管理办法》、《煤矿安全监察条例》。行政法规不能同宪法、法律相抵触。

(4) 地方性法规。包括省、自治区、直辖市的地方性法规和较大的市的地方性法规。前者是由各省、自治区、直辖市人民代表大会及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下制定的规范性文件；后者是由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的前提下制定的规范性文件。所谓较大的市是指省、

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。省、自治区、直辖市的地方性法规要报全国人大常委会和国务院备案，较大的市的地方性法规，要报省、自治区、直辖市人民代表大会常委会批准后施行，并由省、自治区、直辖市人民代表大会常委会报全国人大常委会和国务院备案。地方性法规只限于本地区实施使用。

(5) 自治条例和单行条例。民族自治地方的人民代表大会依照当地民族的政治、经济和文化的特点制定的规范性文件。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效，自治州、自治县的自治条例和单行条例报省、自治区、直辖市的人大常委会批准后生效，并由省、自治区、直辖市的人大常委会报全国人大常委会和国务院备案。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律做出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族区域自治所做的规定做出变通规定。

(6) 规章。包括部门规章和地方政府规章。部门规章是国务院各部委、各委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构根据法律和行政法规，在本部门权限内发布的规范性文件，由部门首长签署命令予以公布。如国家经贸委发布的《特种作业人员培训考核办法》、原煤炭工业部发布的《煤炭行政处罚办法》等。部门规章不能同宪法、法律、行政法规相抵触。地方政府规章是由省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规制定的规范性文件。

(7) 特别行政区的法律。即香港、澳门特别行政区的基本法和其他法律。

(8) 国际条约。即我国与外国签订的国际条约以及我国宣布承认或参加的一些已经存在的国际条约、国际公约。这也是我国法律规范的表现形式之一。国际条约的效力优于国内法律，但我国声明保留的条款除外。

三、法律规范冲突的解决原则

1. 上位法优于下位法

《宪法》具有最高法律效力，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。法律的效力高于行政法规、地方性法规、规章，行政法规的效力高于地方性法规、规章，地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章，省、自治区的人民政府制定的规章的效力高于本行政区域内的较大的市的人民政府制定的规章。

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。

2. 特别法优于一般法

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、规章，特别规定与一般规定不一致的，适用特别规定。

3. 新法优于旧法

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、规章，新的规定与旧的规定不一致的，适用新的规定。

4. 裁决决定原则

法律之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由全国人民代表大会常务委员会裁决。根据授权制定的法规与法律规定不一致，不能确定如何适用时，也由全国人民代表大会常务委员会裁决。

行政法规之间对同一事项的新的一般规定与旧的特别规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院裁决。

地方性法规、规章之间不一致时，由有关机关依照下列权限做出裁决：

(1) 同一机关制定的新的一般规定与旧的特别规定不一致时，由制定机关裁决。

(2) 地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致，不能确定如何适用时，由国务院提出意见，国务院认为应当适用地方性法规的，应当决定在该地方适用地方性法规的规定；认为应当适

用部门规章的应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

(3) 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致的，由国务院裁决。

裁决原则只有在不能确定如何适用时，才作为解决冲突的依据。如果可以确定，则无此原则之适用。如《矿山安全法》第 45 条与《行政复议法》第 9 条的冲突，就应该按照《行政复议法》第 9 条的规定执行，即申请复议的期间是 60 日，而不是 15 日。

5. 国际法优于国内法

我国与外国签订的国际条约以及我国宣布承认或参加的一些已经存在的国际条约、国际公约的效力优于国内法律，但我国声明保留的条款除外。

四、法律体系和法律部门

法律规范是构成法律的细胞，一国的法律就是该国全部法律规范的总和。一个国家所有的现行法律规范所组成的有机统一整体就是该国的现行法律体系。

通常依据法律规范所调整的社会关系的性质及调整方法的不同对法律体系进行划分，形成不同的法律部门。但《宪法》不是部门法，《宪法》是国家的根本大法，所有的部门法都要遵循《宪法》的规定。我国现行法律体系中，《宪法》是总章程，在《宪法》之下有行政法、经济法、民法、劳动法、社会保障法、环境保护法、刑法、诉讼法等法律部门。当然法律部门的划分不是绝对的，随着社会经济、政治、文化的发展而产生的新的社会关系，需要新的法律规范加以调整。这类新的法律规范发展到一定阶段就可能形成新的法律部门。法律部门的理论有利于学习研究法律，有利于贯彻和执行法律。

第三节 法律实施

法律实施是指法律规范在社会生活中得到贯彻和实现的活

动。通过这种活动，法律规范中设定的权利和义务关系就转化为现实生活中实在的权利和义务关系，转化为人们的具体行为和活动。我国社会主义法律的实施有两种方式：一种是法律的遵守，这是法律实施的主要的、基本的方式；另一种是法律的适用。

一、法律适用

法律适用是国家机关及其工作人员和国家授权的社会组织，依照法定的职权将法律规范运用到具体事、具体人的活动。审判机关、检察机关、行政机关（如公安机关、煤矿安全监察机关、税务机关、工商行政管理机关）等都对法律适用起着重要作用。法律适用要正确、及时、合法。为此，适用法律规范时应遵循下列原则：以事实为根据，以法律为准绳；公民在法律适用上一律平等；法律适用机关依照法律独立行使职权。

二、法律效力

法律效力是指法律规范在什么地方、什么时间、对什么人具有约束力，也就是法律的空间效力、时间效力和对人的效力。正确解决这个问题，是正确适用法律的必要条件。

1. 法律的空间效力

宪法、法律、行政法规和部门规章，在我国全部领域范围内生效，地方性法规、地方规章、自治条例、单行条例，只在其特定管辖范围内有效。中央国家机关制定的法律规范，明确规定了特定的适用范围的，只在其规定的范围内有效。有些法律明确规定具有域外效力。如《刑法》第8条，《煤炭法》第2条，前者规定“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。”后者规定“在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事煤炭生产、经营活动，适用本法”。

2. 法律的时间效力

包括法律何时开始生效、何时停止生效以及法律的溯及力。通常从公布之日起生效，多数法律都规定了生效时间，有时在发

布法律的命令中宣布生效日期。法律失效一般有三种情况：新法律生效，旧法律失效；法律本身规定有失效日期，或者法律已完成了历史任务、失去存在条件而自行失效；国家明令宣布废除某项法律及废除日期。法律的溯及力是指新法律颁布施行后，对它生效以前的事件和行为是否适用。法律一般不具有溯及力，但为了更好地保护公民、法人和其他组织的权利和利益而作的特别规定除外。

3. 法律对人的效力

即法律对哪些人有约束力。在我国有如下几种情况：①我国公民、法人在我国领域内，一律适用我国法律；②外国人、无国籍人、外国公司的分支机构在我国领域内除法律有特别规定的以外，一律适用我国法律；③我国公民在我国领域以外，原则上也适用我国法律。前二者被称为属地原则，后者被称为属人原则。

三、法律解释

法律解释是指阐述法律的内容和适用条件，是正确适用法律的需要。

1. 法律解释的种类

按照解释的主体和效力可以分为正式解释和非正式解释。正式解释又叫有权解释，主要有：

(1) 立法解释，即全国人大常委会对宪法和法律的解释，与法律具有同等效力；

(2) 司法解释，即最高人民法院和最高人民检察院在审判和检察工作中适用法律时所做的解释，两院的司法解释分别发表在《最高人民法院公报》和《最高人民检察院公报》上；

(3) 行政解释，即国务院及其所属各部门行使职权时，对如何具体运用法律以及如何适用它制定的行政法规、部门规章所做的解释；

(4) 地方权力机关对地方性法规的解释和地方行政机关对地方政府规章具体适用的解释。

正式解释具有法律效力，有的具有普遍约束力，有的只对具体案件和事项具有约束力。

非正式解释即在法律上没有约束力的解释，不具有法律上的效力，不能作为适用法律的根据。如法学著作、教科书、演说及律师辩护、代理中对法律的解释。

2. 法律解释的方法和尺度

法律的解释方法有文法解释、逻辑解释、系统解释、历史解释、目的解释、当然解释。

(1) 文法解释，又称语法解释或文理解释，即依照文法规则分析法的语法结构、文字排列和标点符号等，以便准确理解法的条文和基本含义。这种解释要防止脱离法的精神实质而断章取义或陷于形式主义。

(2) 逻辑解释是运用逻辑的方法，分析法的规范的结构内容、适用范围和概念之间的内在联系，以求对法的规范的含义做出确定的解释。

(3) 系统解释是从某一法的规范与其他法的规范的联系，以及它在整个法的体系或某一部门法的地位与作用，同时联系其他规范来说明规范的内容和含义。

(4) 历史解释是从某一法的规范产生、修改或废止的经济、政治、文化、社会的历史条件做出说明，同时将新的规范同以往同类规范进行对照、比较，以阐明法的意义。

(5) 目的解释是指根据法的目的对法所做的说明，根据立法意图解释法的条款。

(6) 当然解释是指在法没有明文规定的情况下，根据已有的法的规定，某一行为当然应该纳入该规定的适用范围时，对适用该规定的说明。

根据解释的尺度，法的解释可以分为字面解释、扩大解释和限制解释。字面解释是根据法的条文字面意义做出的解释，既不允许扩大，也不允许缩小文字本身所表现的内容。扩大解释，又称为扩充解释，是指对法的规范所做的广于法的条文的字面含义

的说明，以充分实现立法原意。限制解释是指在法的条文的字面含义比立法原意为广时，做出比字面含义为窄的说明。

第四节 法律关系

法律关系是法律规范所确认和调整的人与人之间的权利和义务关系，如民事法律关系、经济法律关系、行政法律关系、刑事法律关系、诉讼法律关系、煤矿安全监察法律关系等。任何法律关系都是由主体、客体和内容三要素构成。法律关系的主体是指法律关系的参加者。法律关系的内容是指法律关系主体所享有的权利和所承担的义务。法律关系的客体是指权利义务共同指向的对象。在煤矿安全法律法规实施过程中主要会形成煤矿安全监察机构、煤矿安全管理机构及其监察员和管理人员与相对人（公民、法人和非法人组织）之间的权利义务关系，即煤矿安全监察法律关系、煤矿安全行政管理关系，如行政处罚法律关系、行政检查法律关系等。二者都属于行政法律关系。下面以煤矿安全监察法律关系为例分析法律关系的三要素。

一、煤矿安全监察法律关系的主体

在煤矿安全监察法律关系中主体是指参加煤矿安全监察法律关系，进行煤矿安全监察或者从事煤矿安全生产，依法享有权利、承担义务的当事人。在目前，煤矿安全监察法律关系的主体主要包括以下几种：

1. 国家

中华人民共和国是全民所有制财产（包括土地）所有权唯一主体，又是国民经济的领导、组织、管理者，在宏观调控、协调国民经济运行中起着无可替代的作用。在煤矿安全监察法律关系中国家作为一方当事人，主要从事煤矿安全的立法活动。

2. 国家机关

如国家经济贸易委员会、国家安全生产监督管理局和国家煤矿安全监察局等。根据《煤矿安全监察管理体制改革的实施方案》，

国家设立煤矿安全监察局，是国家经济贸易委员会管理的负责煤矿安全监察的行政执法机构，承担原由国家经贸委负责的煤矿安全监察职能。原煤炭部直属的河北、山西、内蒙古、辽宁、吉林、黑龙江、山东、江西、河南、湖南、重庆、四川、贵州、云南、陕西、新疆 16个省（自治区、直辖市）煤炭工业管理局，以及安徽省、甘肃省、江苏省、宁夏回族自治区煤炭工业管理局，改组为煤矿安全监察局。省（自治区、直辖市）煤矿安全监察局均为国家煤矿安全监察局的直属机构，实行国家煤矿安全监察局与所在省（自治区、直辖市）政府双重领导，以国家煤矿安全监察局为主的管理体制。原由劳动等部门负责的煤矿安全监察职能，均由煤矿安全监察局承担。省（自治区、直辖市）煤矿安全监察局可在大中型矿区设立安全监察办事处，作为其派出机构。

由国家局、省局和地区办事处组成的两级垂直管理的煤矿安全监察体系，有利于各级煤矿安全监察机构独立行使煤矿安全监察执法权。

安全监察员的职务行为是代表煤矿安全监察机关的，所以，安全监察员对于相对人来说不能成为独立的主体，但其在内部行政法律关系仍然是独立的主体。

3. 公民

中国公民是指具有中华人民共和国国籍的自然人。公民作为煤矿安全监察法律关系的主体，其参与的法律关系领域十分广泛。实际上任何有关煤矿安全生产的法律法规都必须通过有生命的人来实现，违反煤矿安全的行为也必然都由具体的人来实施，所以，公民作为煤矿安全监察法律关系的主体非常重要。在对一个违反煤矿安全法律的行为进行处罚的时候，往往是既处罚违法的单位，也处罚该单位的直接负责人和其他直接责任人员。公民作为煤矿安全监察法律关系的主体不仅包括作为被监察对象的公民，如煤矿企业的职工，而且包括作为煤矿安全监察机构工作人员的安全监察员，他们是公务员。

4. 法人

法人是自然人的对称，是组织的法律人格化。《民法通则》规定，法人是指具有权利能力和行为能力，依法独立享有权利和承担义务的组织。权利能力是指主体依法享有权利和承担义务的资格。行为能力是主体依法通过自己的行为独立行使权利和承担义务的能力。法人的权利能力和行为能力从成立时起至终止时均同时存在。我国法人包括国家机关法人、事业单位法人、社会团体法人和企业法人。企业法人经过工商登记，领取《企业法人营业执照》才正式成立。在煤矿安全监察工作中，一类重要的企业法人就是矿务局和具有法人资格的煤矿。

5. 非法人组织

非法人组织是指依法取得营业执照，具有生产经营资格的不具有法人资格的经济组织和其他非经济组织。它们都依法享有一定的权利，承担一定的义务。非法人经济组织主要包括：合伙企业、分公司、私人独资企业、不具备法人资格的中外合作经营企业和外资企业等。在煤矿安全监察法律关系中，非法人组织的一个重要类别是矿务局下设的矿。

二、煤矿安全监察法律关系的内容

煤矿安全监察法律关系的内容是指煤矿安全监察法律关系的主体享有的权利和承担的义务。

(一) 权利

1. 煤矿安全监察机关的权利

煤矿安全监察机关为履行其职责，必须具有相应的权利。这种权利实际上是一种职权。煤矿安全监察行为是一种专业行政行为，根据有关法律规定，煤矿安全监察机关应该具有下列主要职权：

(1) 行政立法权。即煤矿安全监察机关有权力制定行政规章。法律赋予监察机关立法权，就是允许监察机关根据法律的原则、精神和法律的有关规定，制定相应的实施规范、解释性规范或补充性规范，用以调整各种安全监察关系、规范相对人的行为。安全监察机关的行政立法权为准立法权，必须根据法律行

使，其内容不能与法律、行政法规相抵触，而且这种立法权只限于国家煤矿安全监察局和国家经贸委。

(2) 行政命令权。即煤矿安全监察机关向监察相对人发出命令，要求其做出某种行为或者不做出某种行为的权力。行政命令的形式种类很多，如通告、通令、布告、规定、通知、决定、命令和对特定相对人发出的各种责令等。如《煤矿安全监察条例》第 25 条规定，煤矿安全监察机构发现煤矿进行独眼井开采的，应当责令关闭。这里的责令关闭，就是一种行政命令权。实际上《煤矿安全监察条例》有很多条文都规定了行政命令权，如责令立即停止作业、责令限期达到要求或限期改正、责令立即停止使用等。

(3) 行政处理权。行政处理权是指煤矿安全监察机关实施煤矿安全监察管理行为对涉及特定相对人权利、义务事项做出处理的权力。行政处理权包括的范围很广，如行政许可、行政征收、行政给付等。如《煤矿安全监察条例》第 21 条规定的煤矿安全监察机构对煤矿设施设计的审查同意的权力、第 22 条规定的对煤矿安全设施和条件验收的权力等。《煤炭法》第 22 条规定，煤矿投入生产前，煤矿企业应当依照本法规定向煤炭管理部门申请领取煤炭生产许可证，由煤炭管理部门对其实际生产条件和安全条件进行审查，符合本法规定条件的，发给煤炭生产许可证。未取得煤炭生产许可证的，不得从事煤炭生产。这里的是否发给煤炭生产许可证也是行政处理权，但不属于煤矿安全监察机关。

(4) 行政监督检查权。行政监督检查权是煤矿安全监察机关为保证国家安全生产的法律法规的实施、实现安全生产目标而对行政相对人遵守法律、法规及履行义务的情况进行检查监督的权力。《煤炭法》规定“煤炭管理部门和有关部门依法对煤矿企业和煤炭经营企业执行煤炭法律法规的情况进行监督检查。”《煤矿安全监察条例》第 23 条明确规定，煤矿安全监察机构应当监督煤矿制定事故预防和应急计划，并检查煤矿制定的发现和消除事故隐患的措施及其落实情况。