

第一章 依法办矿 预防和减少事故

江泽民同志在党的十六大报告中指出：“高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全”。把安全生产的重要性写入党的全国代表大会的主报告，充分体现了我们党对安全生产的高度重视。我们一定要结合《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）的学习、贯彻，切实做好煤矿安全生产工作。

第一节 我国安全生产法律法规基础知识

《安全生产法》已于 2002 年 6 月 29 日九届全国人大常委会第 28 次会议通过，自 2002 年 11 月 1 日起施行。《安全生产法》是我国安全生产的主体法律，它的施行将彻底结束我国安全生产无法可依的局面，是我国安全生产立法的重大突破。它的施行对加强安全生产监督管理，规范生产经营单位的安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进全面建设小康社会，都将具有十分重要的意义。

一、法律基础知识

1. 法的定义

法是由国家制定或认可并由国家强制力保证其实施的，反映着统治阶级意志的行为规范体系。法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的，法通过决定人们在相互关系中的权利和义务，确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序，是阶级统治和社会管理的工具。应当明确，法是统治阶级整体意志的表现，是以国家意志表现出来的统治阶级的意志。

2. 法的基本特征

法是一种社会规范。社会规范种类很多，如道德规范，宗教规范以及各种职业规范等等。法律规范同这些规范相比有其基本特征：一是法律规范是一种特殊的社会规范。人们的行为规则，法学上叫规范。规范有两大类，即技术规范和社会规范。技术规范是调整人与自然之间的关系，规定人们如何使用自然力、劳动工具和劳动对象的行为规则，也就是人们通常说的技术标准，操作规程。如《煤矿安全规程》、《危险化学品登记管理办法》应属于这一类。社会规范是调整人与人之间社会关系的行为规则，包括法律规范、道德规范、社会团体规范等等。法律是社会规范的一种，法律作为一种特殊的社会规范，具有规范性、概括性和可预测性的特点。规范性，是指规定人们在一定情况下可以做什么或不应做什么；概括性，是指法律是抽象的、一般的，而且在同样的条件下，它是可以反复使用的；可预测性，是指人们有可能预见国家对自己和他人的行为会抱什么态度、会产生怎样的法律后果。法律规范是国家制定或者认可的，同时法律规范通过规定人们在一定的社会关系当中的权利和义务来确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。法律规范是由国家强制力保证实施的，具有普遍约束力。当然，社会主义国家的法律规范是靠人们的自觉遵守和国家强制相结合来保证实施的。

3. 法律规范的形式

1) 定义：特定的国家机关依照法定的权限和程序制定的，具有普遍约束力的规范性法律文件。根据《宪法》的规定，我国法律规范的形式，由于其制定机关的不同，因而其法律地位、法律效力也不同。

2 主要的几种形式：

(1)《宪法》：是国家的根本大法，由全国人民代表大会制定，是具有最高法律效力的规范性文件，在我国法律规范体系中，具有最高的法律地位。《宪法》中与安全生产相关的规定有第二章公民的基本权利和义务中关于公民有劳动的权利和义务的规定（第 42 条），关于劳动者有休息权利和职工工作时间和休假

制度（第 43 条）等等。

(2) 法律：由全国人民代表大会及常务委员会依据《宪法》制定和颁布的规范性文件的统称。其法律地位和效力仅次于《宪法》。法律可分为基本法律和其他法律：前者由全国人民代表大会制定；后者由全国人民代表大会常务委员会制定，如《劳动法》、《安全生产法》。

(3) 行政法规和行政规章：行政法规是由最高国家行政机关国务院依据《宪法》和法律制定的规范性文件，其法律地位和效力仅次于《宪法》和法律，如国务院发布《关于特大安全事故行政责任追究的规定》。行政规章是指国务院各部委发布的规范性文件，其法律效力低于行政法规，同时不得与行政法规相抵触，如国务院安全生产委员会发布的《小煤矿安全生产基本条件》。

(4) 地方性法规：指地方国家机关依据《宪法》、法律、行政法规，结合本地区政治、经济、文化等特点制定的规范性文件。地方性法规只在本管辖区域内有效，并不得与《宪法》、法律、行政法规相抵触。另外，省、自治区、直辖市制定的地方性法规必须报告全国人民代表大会常务委员会备案。

(5) 自治法规：是指自治地方的人民代表大会依据《宪法》、法律、行政法规，结合当地自治的政治、经济、文化和民族特点制定的规范性文件。它包括自治条例和单行条例。民族自治地方的自治法规与地方性法规具有同等效力。它在民族自治地方自治机关所管辖的区域内有效，并不得与宪法、法律、行政法规相抵触。

(6) 国际条约：是两个或两个以上国家缔结的关于政治、经济、文化、军事、法律等方面的相互权利和义务的各种法律文件。它虽不属于国内法的范畴，但我国已经签订或加入生效后，对我国的国家机关、企事业单位、社会团体和全体公民也具有约束力，同时也具有法律效力

二、安全生产法律、法规基础知识

1. 安全生产法律、法规概念

安全生产法律、法规是调整在生产过程中产生的从业人员的
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
关系的法律法规的总称。安全生产法规是国家法律体系中的组成
部分，包括全国人大及常委会、国务院及有关部委、地方人大和
人民政府公布并施行的有关安全生产、职业安全卫生、劳动保护
等方面的法律、法规、规程、条例、规定、规则、决定及标准等。
一般可分为以《安全生产法》、《劳动法》等为主体的总类，
以《矿山安全法》和《矿产资源法》为主体的矿山安全生产管理
类，以《煤炭法》为主体的煤矿安全生产管理类，以《锅炉压力
容器安全监察暂行条例》为主体的压力容器安全生产管理类，以
《危险化学品安全管理条例》、《民用爆炸物品管理条例》、《烟花
爆竹安全生产管理暂行办法》等组成的危险物品安全生产管理
类，以《建筑法》为主体的建筑工程安全生产管理类，以《消防
法》为主体的消防安全管理，以及铁路、水利、民用核设施、
医药等行业安全生产管理类。安全生产法律法规是党和国家安全
生产方针政策的集中表现，是上升为国家和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，不应该怎么做等，用国家强制力来维护企业安
全生产的正常秩序。因此，有了安全生产法律、法规，就可以使
安全生产工作做到有法可依、有章可循。谁违反了这些法律、法
规，无论是单位还是个人均要负法律责任。

2. 安全生产法律法规的特征

我国安全生产法律、法规是国家法律、法规体系的一部分，
因此具有法的一般特征。同时，安全生产法律、法规又有如下特
点：一是保护的主体是劳动者、从业人员和生产资料、国家财
产；二是安全生产法规具有强制性的特征；三是安全生产法规涉

及自然科学和社会科学领域，因此安全生产法律、法规既有政策性的特点，又有科学性的特点。安全生产立法，有利于全面加强安全生产法制建设；有利于保护人民群众的生命和财产安全；有利各级政府加强对安全生产工作的领导；有利于安全生产监督管理部门和有关部门依法强化对安全生产的监督管理；有利于提高从业人员的安全素质；有利于增强全民的安全生产法律意识；有利于惩处、制裁各种安全生产方面的违法行为。

三、我国安全生产法律、法规建设的历程

1. 起步于 20 世纪 50~60 年代

我国安全生产的法规建设起步于 20 世纪 50 年代。1956 年 5 月 26 日国务院全体会议第 29 次会议通过，由国务院发布、施行了三大规程即《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》。

《工厂安全卫生规程》是我国第一部具有法律地位，比较综合性的企业安全生产法规。这个规程对于促进当时企业的安全生产，保护工人（职员）的安全健康，提高劳动生产率无疑起到了重大作用。规程篇幅不长，共有十一章八十九条四千余字，但对厂院、工作场所、机电设备、锅炉气瓶及气体、粉尘、危险品、工厂供水和职工个人防护用品的要求都作了详尽的规定。这个规程的特点在于操作性强，安全要求比较实在，从正面也就是从应当和应该这么做来规范企业和职工的安全行为。但限于历史条件，它毕竟是一个规程，因而还谈不上规定安全生产方针，建立健全安全生产责任制，安全事故责任追究及安全生产的监督管理等，也就更谈不上安全生产的法律责任了。

《建筑安装工程安全技术规程》是一个关于建筑安装工程中安全技术设施标准 and 管理的规程这个规程适应了 20 世纪 50 年代新中国大规模基本建设的需要，其内容包括：总则、施工的一般安全要求，施工现场、脚手架、土石方工程、机械设备和安装、拆除工程、防护用品等的安全技术规定。规程对于促进当时的施

工安全起到了积极作用。

《工人职员伤亡事故报告规程》是为了及时调查、处理工人职员的伤亡事故，以便采取措施，保证安全生产而制定的。这个规程直到 1991 年 5 月 1 日国务院颁布了《企业职工伤亡事故报告和处理规定》以后才废止。

20 世纪 60 年代最具有影响力的安全生产法规是 1963 年国务院颁布的《国务院关于加强企业生产中安全工作的几项规定》，其内容就是著名的五项规定即：关于安全生产责任制；关于安全生产教育；关于安全技术措施计划；关于安全生产定期检查；关于伤亡事故的调查处理。这些规定对于促进我国企业建立、健全安全生产责任制，促进职工增强安全意识和提高安全素质起到了重要作用，特别是安全生产责任制中确定了两条主要原则：一是各级领导人员在管理生产的同时，必须负责管理安全；二是在计划、布置、总结、评比生产工作的同时，计划、布置、检查、总结、评比安全工作，体现了“安全第一，预防为主”的思想。

2. 发展于 20 世纪 80~90 年代

党的十一届三中全会以后，随着我国安全生产、法制建设的深入，安全生产法制化建设空前活跃。1979 年出台的国务院批转国家劳动总局、卫生部关于加强厂矿企业的防尘防毒工作的报告《国务院关于加强防尘防毒工作的决定》，和国家计委、经委、建委关于落实劳动保护措施经费的通知（计劳〔1976〕326 号）至今仍然沿用。

20 世纪 80 年代安全生产法律、法规建设的主要特点是：出现了安全生产的法律文本，但大量的还是具有法律意义的行政条例（规程、规定）等。比较有影响的如国务院 1982 年 2 月 13 日颁布的《矿山安全条例》，这个条例全面地规定了各类矿山的安全基本要求，如矿山的安全生产方针、安全生产责任制、矿山的安全生产管理、职工的健康管理、违反《条例》的责任和处罚等等。

《条例》为 1993 年 5 月 1 日起施行的《中华人民共和国矿山安全

法》奠定了基础，可以说是《矿山安全法》的雏形。还有城建部 1983 年 5 月 27 日发布的《国营建设企业安全生产工作条例》。这个《条例》指出生产必须保证安全是建筑企业必须遵循的原则，安全生产指标是考核企业的重要技术指标，还规定了全年工伤死亡率超过 0.15% 工伤年频率超过 3.6‰ 的企业，当年不能评为先进企业。1984 年 5 月 13 日国务院公布了《中华人民共和国消防条例》，直到 1998 年 9 月 1 日《消防法》的实施时才废止。1987 年 5 月 4 日国务院发布了《中华人民共和国民用航空器适航管理条例》，《条例》为保障民用航空的安全 维护公众利益做出了贡献。《条例》规定，任何单位或者个人设计民用航空器，都应当持航空工业部对该设计项目的审核批准文件，向民航局申请型号合格证，民航局接受型号合格证申请后，应当按照规定进行型号合格审定，审定合格的颁发型号合格证。任何单位或者个人生产民用航空器，应当具有必要的生产能力，并持有型号合格证，经航空工业部同意后，向民航申请生产许可审定。民航局接受生产许可证申请后，经审定合格的颁发《生产许可证》，并按照规定颁发《适航证》。还规定了民用航空器必须具有民航局颁发的适航证，方可飞行。1988 年 3 月 9 日国务院还发布了《中华人民共和国道路交通管理条例》，对促进交通安全产生了重大影响。1983 年 9 月 2 日全国人大通过了《中华人民共和国交通安全法》，这部法规规范了海上交通的安全行为。1986 年 3 月 19 日全国人大还通过了《中华人民共和国矿产资源法》，这部法律从矿产资源的勘查、登记和开采的审批至矿山企业和个体开采做出了法律规定，计有 11 条法律责任，并与我国重要法律《刑法》第 131 条、第 132 条、第 133 条、第 134 条、第 135 条、第 136 条、第 137 条、第 138 条相配套，使这部法律更具有权威性。

进入 20 世纪 90 年代，安全生产法制建设取得了很大成绩，以 1992 年 11 月 7 日七届全国人大常委会第 28 次会议通过的《中华人民共和国矿山安全法》为标志，安全生产立法全面推进。1994 年 7 月 5 日八届全国人大常委会第八次会议通过了《中华人

民共和国劳动法》。从保护劳动者的合法权益出发，共有 10 条直接规范安全生产与职工的安全与健康，特别是该法第六章设置了“劳动安全卫生”第七章“女职工和未成年工的特殊保护”这对于强化劳动安全法律意识，起到了积极作用，特别是第 92 条、第 93 条的规定令人耳目一新。第 93 条是这样规定的：“用人单位强令劳动者违章冒险作业，发生重大伤亡事故，造成严重后果的，对责任人员依法追究刑事责任。”1997 年 11 月 1 日，全国人大通过了《中华人民共和国建筑法》。《建筑法》是建筑行业的专业法，其中第五章设置了“建筑安全生产管理”，提出建筑工程设计应当符合国家制定的建筑安全规程和技术规范，保证工程的安全性能；建筑施工企业在编制施工组织设计时，同时应当编制专项安全组织设计，并采取安全技术措施，在施工现场应当实行封闭式管理。针对某些地方因国家需要征地拆迁，当地农户要求承揽拆迁工程，《建筑法》第五十条规定：“房屋拆除应当具备保证安全条件的建筑施工单位承担，由建筑施工单位负责人对安全负责”。1990 年 9 月 7 日全国人大通过了《中华人民共和国铁路法》，其中第四章专门规定“铁路安全与保护”。1996 年 8 月 29 日全国人大通过了《中华人民共和国煤炭法》，规范了开办煤炭企业的基本条件。《煤炭法》共八章 81 条，而《煤炭生产与煤矿安全》一章 24 条，占总条款数的 30%，可见煤矿安全生产的重要性。其他的法律如全国人大 1992 年 4 月 3 日通过的《中华人民共和国工会法》第 23 条、第 24 条、第 26 条、第 33 条等都是直接涉及安全生产的。与工会法同一天出台的《中华人民共和国妇女权益保障法》第 25 条也是直接涉及保护妇女在工作和劳动时间内的安全和健康等。

3. 《安全生产法》的出台

进入 21 世纪，安全生产法律法规建设继续向前推进。为了适应煤炭工业管理体制改革的需要，进一步加强煤矿安全监察工作，国务院于 2000 年 11 月 7 日发布了新的《煤矿安全监察条例》，使煤矿安全监察机构有章可循。2001 年 4 月 21 日国务院公

布了《关于特大安全事故行政责任追究的规定》。规定指出，地方人民政府主要领导和政府有关部门正职负责人对特大安全事故的防范、发生，依照法律、行政法规和本规定的规定有失职、渎职情形或者负有领导责任的，依照本规定给予行政处分，构成玩忽职守罪或者其他罪的，依法追究刑事责任。

令人欣喜的是《中华人民共和国安全生产法》于 2002 年 11 月 1 日起施行。《安全生产法》的施行结束了我国安全生产法制不完善的状况 使我国安全生产纳入法制的轨道。《安全生产法》是规范我国安全生产工作的一部大法，全面、系统地规定了安全生产工作各个方面的关系及职责。其主要内容集中体现在所确定的 7 项基本制度中，这 7 项基本制度是：安全生产监督管理制度；生产经营单位安全生产保障制度；生产经营单位负责人安全生产责任制度；从业人员安全生产权利与义务制度；为安全生产提供服务的中介机构工作制度；安全生产责任追究制度；事故应急救援和调查处理制度。

《安全生产法》共七章九十七条，一万四千余字，各章要点为：

第一章：总则，共有 15 条，规定了 5 个方面的问题：

(1) 《安全生产法》的立法目的(第一条)；

(2) 《安全生产法》的调整范围(第二条)；

(3) 安全生产管理的工作方针(第三条)；

(4) 按照“三方原则”，规定了生产经营单位及其主要负责人在安全生产方面的责任(第四条、第五条、第十条第二款)；生产经营单位的从业人员及工会组织在安全生产方面的权利和义务(第六条、第七条)；各级政府及其有关部门在安全生产方面的职责，并确立了国家安全生产监督管理体制(第八条、第九条、第十条第一款、第十一条)；

(5) 鼓励安全生产科学研究和推广应用(第十四条)，通过中介机构提供技术服务(第十二条)，加大安全生产工作中的科技含量；加强生产安全事故责任的追究力度(第十三条)；

奖励安全生产工作中的先进单位和个人（第十五条）。

第二章：生产经营单位的安全生产保障。该章共有 28 条，规定了 7 方面的问题：

（1）生产经营单位必须具备法定的安全生产条件，否则不得从事生产经营活动（第十六条）；

（2）生产经营单位及其主要负责人在安全生产方面的责任（第十七条、第十八条、第三十六条、第三十七条、第三十九条、第四十条、第四十一条、第四十二条、第四十三条）；

（3）在生产经营单位内，设置安全生产管理机构或配备安全生产管理人员及其职责的规定（第十九条、第三十八条）；

（4）关于生产经营单位，有关人员的资质、教育、培训、考核的规定（第二十条、第二十一条、第二十二条、第二十三条）；

（5）对生产经营单位建设项目中，安全生产问题的规定（第二十四条、第二十五条、第二十六条、第二十七条）；

（6）对生产经营单位作业场所和生产工艺、设备管理的规定（第二十八条、第二十九条、第三十一条、第三十四条第二款）；

（7）对危险设备（设施）、危险物品、危险作业及重大危险源加强管理的规定（第三十条、第三十二条、第三十三条、第三十四条第一款、第三十五条）。

第三章：从业人员的权利和义务。该章共有 9 条，规定了 3 方面的问题：

（1）生产经营单位中，从业人员的权利（第四十四条、第四十五条、第四十六条、第四十七条、第四十八条）；

（2）生产经营单位中，从业人员的义务（第四十九条、第五十条、第五十一条）；

（3）工会组织的权利（第五十二条）。

第四章：安全生产的监督管理。该章共有 15 条，规定了 6 方面的问题：

（1）县级以上地方各级政府的责任（第五十三条、第六十六条）；

(2) 对负有安全生产监督管理职责的部门有关职责和行为的
规定(第五十四条、第五十五条、第五十六条、第六十条、第六
十三条);

(3) 负有安全生产监督管理职责的部门的监督检查人员的权
利和义务的规定(第五十七条、第五十八条、第五十九条);

(4) 行政监督机关对负有安全生产监督管理职责的部门及其
工作人员履行职责的情况实施监察(第六十一条);

(5) 关于承担安全评价、认证、检测、检验工作的中介机构
的条件和责任的规定(第六十二条);

(6) 对事故隐患或安全生产违法行为的其他方面的监督(第
六十四条、第六十五条、第六十七条)。

第五章：生产安全事故的应急救援与调查处理。该章共有 9
条，规定了 3 方面的问题：

(1) 关于制定生产安全事故应急救援预案和建立应急救援组
织的规定(第六十八条、第六十九条);

(2) 关于生产安全事故的报告和调查处理(第七十条、第七
十一条、第七十二条、第七十三条、第七十四条、第七十五条);

(3) 生产安全事故的统计分析和定期公布(第七十六条)。

第六章：法律责任。该章共有 19 条，规定了 5 个问题：

(1) 地方政府及负有安全生产监督管理职责的部门及其工作
人员的法律责任(第七十七条、第七十八条、第九十二条、第九
十三条);

(2) 承担安全评价、认证、检测、检验工作的中介机构的法
律责任(第七十九条);

(3) 生产经营单位及其决策机构、主要负责人或个人经营的
投资人的法律责任(第八十条、第八十一条、第八十二条、第八
十三条、第八十四条、第八十五条、第八十六条、第八十七条、
第八十八条、第八十九条、第九十一条);

(4) 生产经营单位中从业人员的责任(第九十条)

(5) 《安全生产法》规定的行政处罚和民事赔偿责任的执行(第九十四条、第九十五条)

第七章：附则。该章共有 2 条，规定了 2 个方面问题：

(1) 《安全生产法》中关于“危险物品”和“重大危险源”二个用语的含义(第九十六条)；

(2) 《安全生产法》的施行日期(第九十七条)

第二节 《安全生产法》要义

一、“安全第一，预防为主”是方针

《安全生产法》第三条明确规定：“安全生产管理 坚持安全第一，预防为主的方针”。安全生产方针是安全生产指南和安全生产工作的总要求。“安全第一，预防为主”的方针其最早的法规出处是 1982 年 2 月 13 日国务院颁发，同年 7 月 1 日施行的《矿山安全条例》这个条例的第一条规定：“为贯彻安全生产管理方针，坚持安全第一，……”。从提法上说，似乎还不太完整。但 1996 年 12 月 1 日起施行的《煤炭法》提得很完整。《煤炭法》第七条：“煤矿企业必须坚持安全第一，预防为主的安全生产方针，……” 1988 年 3 月 1 日起施行的《建筑法》第三十六条，也是这样规定的：“建筑工程安全生产管理必须坚持安全第一、预防为主的方针……”。

江泽民同志高度重视安全生产工作，早在 1986 年 10 月他在任上海市市长时就指出：“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”。这三句话十分精辟地体现了“安全第一、预防为主”的方针，给人以深刻的教育，充满了辩证唯物主义，也揭示了安全的客观规律。

“隐患险于明火”，指明了安全生产必须从事故的根源抓起，消除隐患。在生产过程中，由于劳动者运用生产工具作用于劳动对象各有其局限性，加之劳动者、生产工具和劳动对象三者协调

性等问题，出现事故隐患在所难免。问题是如何预防避免、控制和消除这些隐患，为构建安全可靠、和谐无害的环境而努力。出现隐患的因素无非是两个方面的因素，即物的因素和人的因素，其中物的因素作为能量载体或能量意外释放表现为伤害人体的有害物或事故的起因物。一般的生产技术措施本身能控制隐患的发生。当然在物的不安全状态背后也隐存着人们行为的失误，所以这更有必要强调从人的思想上消除事故隐患，这是治本之策。必须明确隐患是事故的苗头，今日的隐患就是明天的事故，今日的事故就是昨日隐患酿成的。由于隐患具有很强的隐蔽性、扩散性和破坏性，因此比明火更具危险性。消除隐患，就可以把事故消灭在萌芽状态。

“防范胜于救灾”指明了搞好安全生产必须坚持预防为主方针，加强对员工的培训，规范安全生产管理，健全安全规章制度，落实安全生产责任制，严防事故的发生，而事后救灾，对安全生产来说就被动了，成灾的损失也就大了，影响也恶劣了。

“责任重于泰山”指明了抓好安全生产的关键在于强化责任，特别是各级领导都要把抓好安全生产作为自己的天职，作为办好企业的第一要务。

“安全第一”的基本含义是：一是确立保护人的安全和健康是第一位的原则，尽最大努力避免人员伤亡和职业病的发生，二是生产任务同安全生产发生矛盾时，坚决贯彻“生产服从安全”的原则，排除不安全因素后再进行生产。把安全生产工作作为考核企业的重要内容，管生产必须管安全，安全生产不好的企业不能评为先进企业。在进行新建、扩建、改建工程时，首先想到的安全设施的投入，保证安全设施工程项目同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。

“预防为主”的基本内涵是：一是对事故的预防。应当承认事故有一定的意外性、偶然性和突发性，但事故的发生有一定的预兆和规律。我们要通过采用现代安全管理方法，提高劳动者的安全意识，运用先进的技术手段来预测和防范危险因素的产生：

二是对职业病的预防。有些职业病的后果不亚于伤亡事故，譬如劳动作业场所粉尘和有害、有毒气体高，职业病发病率就高，劳动生产率低。而一些职业疾病发病时间长，往往被人忽视，其危害十分严重。所以说：“安全第一，预防为主”是安全生产的方针，也是安全工作的灵魂。

二、关爱生命和健康是宗旨

关爱生命和健康是人类共同宣言，也是安全法规的立法宗旨。早在1956年实行的《工厂安全卫生规程》第一条开宗明义地指出：“为改善工厂的劳动条件，保护工人职员的安全和健康，保证劳动生产率的提高制定本规程”。《安全生产法》第一条也明确指出：“为了加强安全生产监督管理，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济发展，制定本法”。《安全生产法》始终贯穿着“人是最宝贵”“安全生产人命关天”的思想。2000年3月12日江泽民同志对江西萍乡发生爆炸事故做出了重要批示，指出了在社会主义市场经济条件下加强安全生产是关系人民群众生命安全的重大问题。

《安全生产法》立法严禁“生死合同”就是新形势下安全生产立法宗旨的发扬光大。当前一些黑心矿主、包工头强迫劳动者与其订立“生死合同”，一旦发生人身伤亡事故，只给受害人或其家属很有限的金钱补偿，就不再承担任何责任。为此《安全生产法》第四十四条第二款指出：“生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法承担的责任”。第八十九条也指出：“生产经营单位与从业人员订立协议，免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的，该协议无效；对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处2万元以上10万元以下的罚款。”

三、安全生产责任制是动力

《安全生产法》第四条规定：“生产经营单位必须遵守本法和

其他有关安全生产法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制度，完善安全生产条件，确保安全生产”。关于安全生产责任制，最早的法规出处应是 1963 年《国务院关于加强企业生产中安全工作的几项规定》中的第一项规定。

所谓安全生产责任制，是指企业各级领导、职能部门、工程技术人员、岗位操作人员在劳动过程中，层层负责安全的一种制度。这是企业岗位责任的重要内容，也是搞好安全生产实施责任管理的核心。江泽民同志在任上海市市长期间，于 1986 年 12 月 23 日在上海市安全生产工作会议上指出：“要落实安全生产责任制，首先要改变领导思想上那种重经济效益而不重安全生产的观念，作为一个厂长（经理），根据安全生产责任制的要求，应对全厂的安全工作负总的责任”。在安全生产责任制方面，1997 年 10 月 20 日国务院转发劳动部《关于认真落实安全生产责任制的意见》，对安全生产责任做了相应的规定。

《安全生产法》对生产经营单位的主要负责人在安全生产工作当中的职责做了如下规定：“生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：（一）建立、健全本单位安全生产责任制；（二）组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；（三）保证本单位安全生产投入的有效实施；（四）督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；（五）组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；（六）及时、如实报告安全事故”。

建立各级人员安全生产责任制度，就是要明确各级人员安全责任，抓制度落实，抓责任落实，定期检查安全责任落实情况。企业法定代表人（董事长、执行董事等）是安全管理的第一责任人，对企业（公司）的安全生产负总责。公司经理要按照董事会关于安全生产等方面的决策，全面负责安全生产管理工作；审定安全生产的规划和计划，确定本单位的安全目标；组织实施安全规章制度，安全技术规程，批准重大安全技术措施，切实保证对安全生产的资金投入，不断改善劳动条件。各位企业副职、工会

负责人等和各职能部门的人员甚至生产工人均在各自的业务范围内，对实现安全生产负责。总之，建立、健全安全生产责任制可以使企业各方面各类人员在生产中分担安全责任，做到职责明确、分工协作，共同努力做好安全工作。防止和清除安全工作中的混乱、推诿、无人负责的现象。安全生产，人人有责。通过签订安全生产责任状的方式，将员工的业绩、收入、奖惩、晋级、评优等，紧密地联系起来，实行安全生产高奖高罚政策，促进安全生产。

四、生产监督管理是机制

关于安全生产监督管理，《安全生产法》第八条、第九条专门作出规定，而且第四章（共 15 条）标题就是“安全生产监督管理”。在这一章里不仅规定了政府对安全生产负有监督职责的部门其基本职责，而且还规定了全社会包括新闻媒体都有权力和义务监督安全生产。

2001 年 1 月 5 日，国务院批准的国家安全生产监督管理局“三定（定职能配置、内设机构和人员编制）方案中指出国家安全生产监督管理局与国家煤矿安全监察局（1999 年 12 月由原煤炭工业部安全监察职能划出，由国家经贸委管理）两块牌子一套人马。2003 年 3 月，国家安全生产监督管理局（国家煤矿安全监察局）又成为国务院的直属机构。它是综合管理全国安全生产工作，履行国家安全生产监督管理和煤矿监察职能的行政机构，其最主要的职责就是对安全生产工作实施综合监督管理。目前，我国县以上地方各级人民政府大都设立了安全生产监管机构。

长期以来，我国安全生产监管职能不是内设在劳动部门就是内设在经贸委，缺少一个权威性、综合性的独立的机构，因而政府在安全生产监管上制度失缺，在安全生产管理上弱化，以致各类事故特别是重特大事故不断发生。政府安监部门的建立，切实履行职责，理顺了安全监督的体制，建立了政府管理安全生产的

新机制。

《安全生产法》第十九条还规定了：“矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位，应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员”。这样，企业内部也有安全生产管理专门机构，“专人抓安全，全员促安全”的局面才能形成。

五、事故责任追究是杠杆

《安全生产法》第十三条规定：“国家实行生产安全事故责任追究制度，依照本法和有关法律、法规的规定，追究生产安全事故责任人员的法律责任”。第九十一条、第九十二条也是针对安全事故进行法律责任追究的条款。

关于这一问题，最早的法规是 1956 年国务院颁布的《企业职工伤亡事故报告规程》这个规程至到 1991 年终止。至今仍然沿用的法规是 1986 年 3 月 25 日最高人民检察院、劳动人事部《关于查处重大责任事故的几项暂行规定》。1989 年 1 月 3 日国务院公布了《特别重大事故调查程序暂行规定》。1991 年 2 月 22 日国务院又公布了《企业职工伤亡事故报告和处理规定》以及和这个规定配套的《（企业职工伤亡事故报告和处理规定 的有关问题的解释》，明确了轻伤、重伤、死亡及重大死亡事故的界定，并明确了企业发生事故（除轻伤外）必须立即向有关部门报告，最迟不得超过 24 小时。报告内容包括发生事故的单位、时间、地点、伤亡情况，初步分析事故的原因。

为了有效地防范特大安全事故并严肃追究特大安全事故的行政责任，保障人民群众生命、财产安全，国务院 2001 年 4 月 21 日公布了《关于特大安全事故行政责任追究的规定》。这个规定共有 24 条，其中第二条指出：“地方人民政府主要负责人和政府有关部门正职负责人对下列特大安全事故的防范、发生，依照法律、行政法规和本规定的规定有失职、渎职情形或者负有领导责任的，依照本规定给予行政处分；构成玩忽职守罪或者其他罪的，依法追究刑事责任：1. 特大火灾事故；2. 特大交通安全事