

全国注册安全工程师执业资格考试辅导教材

安全生产法及相关法律知识

(2008 年版)

中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会 组织编写



中国大百科全书出版社

图书在版编目(CIP)数据

安全生产法及相关法律知识：2008年版/中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会编. —北京：中国大百科全书出版社，2008.4

ISBN 978-7-5000-7881-4

I. 安… II. 中… III. 安全生产法—中国—工程技术人员—资格考核—自学参考资料 IV. D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 033536 号

责任编辑：李 文

责任印制：王丽荣

安全生产法及相关法律知识

中国大百科全书出版社出版发行

(北京阜成门北大街 17 号 邮编：100037 电话：010-68315606)

<http://www.ecph.com.cn>

印刷 新华书店经销

开本：787 毫米×1092 毫米 1/16 印张：16 字数：389 千字

2008 年 4 月第 2 版 2008 年 4 月第 3 次印刷

ISBN 978-7-5000-7881-4

定价：42.00 元

《安全生产法及相关法律知识》

编写人员

主 编：石少华

副 主 编：邬燕云

编写人员：司坡森 沈 平 周 敏

前 言

近年来，在党中央、国务院的正确领导下，在各地区、各部门的共同努力下，全国安全生产形势趋于好转，但安全生产工作仍然存在不少困难和问题。在中国共产党第十七次全国代表大会的报告中，胡锦涛总书记强调安全生产关系群众切身利益，要站在推进以改善民生为重点的社会建设的高度，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。

实行注册安全工程师执业资格制度，建设一支高素质、专业化的安全生产人才队伍，为企业安全生产提供技术服务和支持，是坚持安全发展观，实施“人才兴安”战略，深入贯彻落实《安全生产法》的重要举措。对预防生产安全事故，减少职业危害，具有重要作用。

注册安全工程师执业资格制度自2002年实施以来，受到越来越多的企业、机构和有识之士的积极响应。不仅安全生产管理和技术人员积极报考，各地方及企业也以此为契机，要求有关人员取得执业资格，推动各地方、各行业的安全生产工作迈上一个新台阶。

2007年3月，国家安全生产监督管理局颁布了《注册安全工程师管理规定》（国家安监总局令第11号），2007年9月，国家安全生产监督管理局和原人事部又联合颁发了《关于实施〈注册安全工程师执业资格制度暂行规定〉补充规定的通知》（国人部发[2007]121号）。国家主管部门的这些规定，不仅进一步规范了注册安全工程师的管理，推出了注册助理安全工程师制度，而且推动这支队伍迅速发展壮大。

为了做好注册安全工程师执业资格考试工作，适应新形势的要求，注册安全工程师执业资格考试大纲先后于2005和2006年进行了两次修订。近年来国家又出台了一些新的安全生产法律法规，提出了一些新的管理理念和措施。在综合考虑广大考生及专家意见的基础上，今年再次修订了考试大纲。为了方便考生复习考试，中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会根据修订后的考试大纲，组织专家重新修订了全国注册安全工程师执业资格考试辅导教材。教材包括《安全生产法及相关法律知识》《安全生产管理知识》《安全生产技术》和《安全生产事故案例分析》四个科目。《安全生产法及相关法律知识》涵盖了安全生产工作密切相关的法律法规。《安全生产管理知识》主要介绍了安全生产管理机制和主要方法。《安全生产技术》阐述了通用及高危行业安全生产技术。《安全生产事故案例分析》列举了安全生产实际工作中有关危害辨识、事故预防、事故应急救援、事故原因分析和调查处理等内容。

本套教材具有较强的针对性、实用性和可操作性，主要供参加注册安全工程师执业资格考试复习之用，也可用于指导安全生产管理和技术人员的日常工作。

教材在编写过程中，听取了不少读者的宝贵意见和建议，在此表示衷心感谢！由于编者水平有限，教材难免存在疏漏之处，敬请批评指正，以便持续改进！

目 录

第一章 安全生产法律基础知识	(1)
第一节 法的概念、特征、分类和基本内容	(1)
第二节 安全生产立法的必要性及其重要意义	(10)
第三节 我国安全生产法律体系的基本框架	(16)
第二章 中华人民共和国安全生产法	(23)
第一节 安全生产法的立法目的、适用范围	(23)
第二节 安全生产法的基本规定	(27)
第三节 生产经营单位的安全生产保障	(39)
第四节 从业人员的权利和义务	(51)
第五节 安全生产的监督管理	(55)
第六节 生产安全事故的应急救援与调查处理	(61)
第七节 安全生产法律责任	(64)
第三章 安全生产单行法律	(72)
第一节 中华人民共和国矿山安全法	(72)
第二节 中华人民共和国消防法	(79)
第三节 中华人民共和国道路交通安全法	(82)
第四章 安全生产相关法律	(85)
第一节 中华人民共和国刑法	(85)
第二节 中华人民共和国行政处罚法	(90)
第三节 中华人民共和国劳动法	(97)
第四节 中华人民共和国职业病防治法	(99)
第五章 安全生产行政法规	(104)
第一节 煤矿安全监察条例	(104)
第二节 国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定	(108)
第三节 建设工程安全生产管理条例	(115)
第四节 危险化学品安全管理条例	(124)
第五节 烟花爆竹安全管理条例	(131)
第六节 民用爆炸物品安全管理条例	(139)

第七节	安全生产许可证条例	(150)
第八节	特种设备安全监察条例	(165)
第九节	国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	(175)
第十节	工伤保险条例	(179)
第十一节	生产安全事故报告和调查处理条例	(183)
第六章	安全生产部门规章	(203)
第一节	注册安全工程师执业资格制度暂行规定	(203)
第二节	注册安全工程师管理规定	(207)
第三节	安全生产违法行为行政处罚办法	(213)
第四节	劳动防护用品监督管理规定	(219)
第五节	安全生产检测检验机构管理规定	(224)
第七章	安全生产标准体系及主要标准	(231)
第一节	安全标准概述	(231)
第二节	安全生产标准体系	(235)

第一章 安全生产法律基础知识

第一节 法的概念、特征、分类和基本内容

一、法的概念、特征和分类

（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）法律规范

规范一般可以分为技术规范和社会规范两大类。法律规范是社会规范的一种。法律规范是国家机关制定或者认可、由国家强制力保证其实施的一般行为规则，它反映由一定的物质生活条件所决定的统治阶级的意志。技术规范是指规定人们支配和使用自然力、劳动工具、劳动对象的行为规则。在现代科学技术发展极为先进和极端复杂的情况下，没有技术规范就不可能进行生产，违反技术规范就可能造成严重的后果，如导致各种生产安全事故和灾害事故。因此，国家往往把遵守技术规范规定为法律义务，从而成为法律规范，并确定违反技术规范的法律责任，技术规范则成为法律规范所规定的义务的具体内容。技术规范与法律规范既有区别又有联系。法律规范与其他社会规范有明显的区别。

1. 法律规范是国家制定或者认可的，其适用和遵守要依靠国家强制力的保证。其他社会规范既不由国家来制定，也不依靠国家强制力来保证实施。

2. 在一定的国家中，只能有统治阶级的法律规范。其他的社会规范则不同，在同一阶级社会中，可以有不同阶级的规范，如既有统治阶级的道德规范，又有被统治阶级的道德规范。

3. 除习惯法之外，法律规范一般具有特定的形式，由国家机关用正式文件（如法律命令等）规定出来，成为具体的制度。其他社会规范则不一定采用正式文件的形式。

4. 法律规范是一般行为规则。它所针对的不是个别的、特定的事或者人，而是适用

于大量同类的事或者人；不是只适用一次就完结，而是多次适用的一般规则。

法律规范由假定、处理和制裁 3 个要素构成。假定是指适用法律规范的必要条件。每一个法律规范都是在一定的条件下才出现，而适用这一法律规范的必要条件就称为假定。处理是指行为规范本身的基本要求。它规定人们应当做什么、禁止做什么、允许做什么。这是法律规范的中心部分，是法律规范的主要内容。制裁是指对违反法律规范将导致的法律后果的规定。如损害赔偿、行政处罚、经济制裁、判处刑罚等。法律规范这 3 个组成部分密切联系且不可缺少，既可以把各个部分规定在一个法律条文中，也可以分别规定在不同的法律条文中。

（三）法的本质

法的最本质的属性是统治阶级的意志，而不是任何个人的意志，更不是超阶级的共同意志。统治阶级的意志决定于统治阶级的物质生活条件，这种物质生活条件构成法的基础。法作为统治阶级的意志可以体现在 3 个方面。

1. 意志内容的一般性

法所反映的意志内容不是统治阶级成员个人意志的简单总和，而是统治阶级根本利益和共同利益的表现。法是统治阶级成员个别利益的一种抽象，具有一般性的品格。因此，法具有普遍的约束力。被统治阶级及其成员都要遵守法律规定，这是统治阶级整体利益的要求。

2. 意志内容的客观性

法所反映的意志内容不是抽象的人类“理性”决定的，归根结底是由统治阶级物质生活条件的客观要求决定的。经济基础决定上层建筑，决定法的内容。如建立在社会主义经济基础上的社会主义法，必然要反映工人阶级及其领导下的广大人民群众的阶段本质，满足发展社会主义生产力的客观要求。

3. 意志内容的统一性

法所反映的意志内容往往不仅是统治阶级的特定利益，还包括关系整个社会共同生存的必要条件，甚至包括被统治阶级的某些要求（以不危及统治阶级的统治为限）。因为统治阶级不能脱离被统治阶级而孤立存在，所以法的意志内容也要考虑其他社会集团的利益。但法不是各阶级意志的混合物，而是统治阶级意志的体现，它是一种国家意志。

社会主义法的本质在于它是工人阶级领导下的广大人民的意志以国家意志形式的法律体现。社会主义法具有鲜明的阶级性和广泛的人民性，是阶级性与人民性的统一。

（四）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。

1. 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，仍适用其本国法律。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。

2. 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，如全国人民代表大会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。”

3. 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。

（五）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：

1. 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，其他社会组织均无权制定法。如全国人民代表大会有权制定和修订宪法，全国人大常委会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。

2. 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。

3. 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（法律感），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 and 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。

4. 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。

(六) 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。

1. 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。

2. 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。

3. 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。

4. 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。

二、社会主义法的基本内容

我国社会主义法的内容十分丰富，涉及到社会主义法治的基本方针、基本原则和基本

要求,体现在立法、执法和守法3个方面,主要包括依法治国基本方略和依法行政基本准则、社会主义法治、社会主义法的体系、社会主义法的适用等内容。

(一) 依法治国基本方略和依法行政基本准则

继中共十四大确立了社会主义市场经济体制之后,中共十五大继而确定了依法治国,建设社会主义法治国家的基本方略。为了贯彻落实依法治国基本方略和中共十六大、十六届三中全会精神,坚持执政为民,建设法治政府,根据宪法和有关法律、行政法规,国务院于2004年3月22日制定了《全面推进依法行政实施纲要》,对各级行政机关依法行政做出了全面的、明确的规定,依法行政是各级行政机关履行行政管理职能的基本准则和目标。

中共十一届三中全会以来,我国社会主义民主与法制建设取得了显著成绩。中共十五大确立依法治国、建设社会主义法治国家的基本方略,1999年九届全国人大二次会议将其载入宪法。作为依法治国的重要组成部分,依法行政也取得了明显进展。1999年11月,国务院发布了《国务院关于全面推进依法行政的决定》,各级政府及其工作部门加强制度建设,严格行政执法,强化行政执法监督,依法办事的能力和水平不断提高。中共十六大把发展社会主义民主,建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会的目标之一,并明确提出“加强对执法活动的监督,推进依法行政”。与完善社会主义市场经济体制、建设社会主义政治文明以及依法治国的客观要求相比,依法行政仍存在不少差距,必须解决依法行政中存在的问题,全面推进依法行政,建设法治政府。

1. 依法行政的基本准则

依法行政,必须坚持党的领导、人民当家作主和依法治国三者的有机统一;必须把维护最广大人民的根本利益作为政府工作的出发点;必须把发展作为执政兴国的第一要务,坚持以人为本和全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展;必须把依法治国与以德治国有机结合起来,大力推进社会主义政治文明、精神文明;必须把推进依法行政与深化行政管理体制改革、转变政府职能有机结合起来,坚持开拓创新与循序渐进的统一,既要体现改革和创新的精神,又要有计划、有步骤地分类推进;必须把坚持依法行政与提高行政效率统一起来,做到既严格依法办事,又积极履行职责。

2. 依法行政的基本要求

(1) 合法行政。行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行。没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得作出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他社会组织义务的决定。

(2) 合理行政。行政机关实施行政管理,应当遵守公平、公开的原则。要平等对待行政管理相对人,不偏私、不歧视。行使自由裁量权应当符合法律目的,所采取的措施和手段应当必要、适当。

(3) 程序正当。行政机关实施行政管理,除涉及国家秘密和依法受到保护的商业秘密、个人隐私的以外,应当注意公开听取公民、法人和其他组织的意见。要严格遵循法定程序,依法保障行政管理相对人的知情权、参与权和救济权。

(4) 高效便民。行政机关实施行政管理,应当遵守法定时限,积极履行法定职责,提高办事效率,提供优质服务,方便公民、法人和其他组织。

(5) 诚实守信。行政机关公布的信息应当全面、准确、真实。非法定事由并非法定程序，行政机关不得撤销、变更已经生效的行政决定；因国家利益、公共利益或者其他法定事由需要撤回或者变更行政决定的，应当依照法定权限和程序进行，并对行政管理相对人因此而受到的财产损失依法予以补偿。

(6) 权责统一。行政机关依法履行经济、社会和文化事务管理职责，要有法律、法规赋予其相应的执法手段。行政机关违法或者不当行使职权，应当依法承担法律责任，实现权力和责任的统一，做到执法有保障、有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿。

(二) 社会主义法治

1. 社会主义法治的含义

社会主义法治有 3 层含义：

(1) 社会主义法治泛指立法、执法和守法。法治作为一种治国的理念、方式和目标，它是社会主义国家全部法律活动的总称。社会主义法治的基本要求是以法律作为人们的行动准则，严格依法办事，人人守法。中华人民共和国宪法规定，中华人民共和国公民必须遵守宪法和法律。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。中国共产党章程关于党必须在宪法和法律的范围内活动的规定与宪法的规定是完全一致的。在我国，共产党是执政党，全体共产党员是人民的一部分，党领导人民制定宪法和法律，一经国家权力机关通过，全党必须严格遵守，切实提高依法执政的能力和自觉性。实行社会主义法治，要求一切国家机关和公职人员的全部工作要以法律为依据，必须绝对遵守法律规定的职权范围，在处理自己职权范围内的具体事务或者问题时，必须遵守法律的规定。为防止国家机关和公职人员在其活动中的违法行为，需要在法律上规定监督制度。法律监督包括人民群众的监督和专门机关的监督。

(2) 社会主义法治专指社会主义的法律、制度。法治专指法律、制度时，常称其为法制。这是一种狭义上的法治概念。它包括国家机关制定的各种法律规范及其确立的政治制度、经济制度和法律制度，它直接为调整社会主义的社会关系和确定社会主义的社会秩序提供具体的、明确的法律规范和制度保证，主要是指各种立法活动。

法律制度是指调整某一类社会关系或者社会关系某一方面的法律规范的统称。法律制度不同于法律部门，一种法律制度可能包括几个法律部门，如所有权方面的法律制度包括行政法、民法、刑法等法律规范，而一个法律部门又可能包括若干法律制度，如诉讼法包括公开审判制度、陪审制度、合议制度、辩护制度、回避制度等。

(3) 社会主义法治特指守法是社会主义民主的保障，实现社会主义民主的法律化、制度化，并严格依法进行国家管理的一种方式。它要求全国人民、一切国家机关、武装力量、政党、社会团体、企业事业单位都要遵守宪法和法律，特别是国家机关及其工作人员，必须严格依法办事，绝不允许任何组织和个人享有超越于法律之外、凌驾于法律之上的特权。

2. 社会主义法治的基本内容

为了有效地保障社会主义民主和加强社会主义法治，中共十一届三中全会提出，必须

做到“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”。这是对社会主义法治基本内容的精辟概括，其核心是依法办事。

(1) 有法可依是确立和实现社会主义法治的前提。有法可依主要是解决立法问题，为调整社会主义的社会关系和建立社会主义的社会秩序制定明确的、具体的、可操作的法律规范，提供切实可行的行为规则。通过建立健全社会主义法律体系，按照工人阶级及其领导下的广大人民的意志去治理国家，发展经济建设和文化事业。改革开放 20 多年来，国家高度重视立法工作，制定了一系列法律、法规，为社会主义市场经济的建立和发展奠定了坚实的法律基础，正在形成有中国特色的社会主义法律体系，在政治、经济、文化和人民生活等方面初步实现了有法可依。

(2) 有法必依是社会主义法治的中心环节。有法可依的目的是要做到有法必依，即要求全体社会成员按照法律规范的要求享有权利、履行义务和承担责任。实现有法必依的关键是要提高和增强全民的法治观念，形成自觉学法和守法的习惯，营造守法者光荣、违法者耻辱的法治氛围，处处事事严格依法办事，使法律规范真正成为治国安邦的行为规范，保证社会主义现代化建设事业沿着法制轨道顺利发展。

(3) 执法必严和违法必究是社会主义法治的切实保证。这是在强调人民群众自觉守法的基础上，对于那些无视法治、践踏法治和以身试法的违法行为和违法者加强监督管理和法律制裁的必要措施。法律不可能被所有社会成员自觉遵守，必然会有违法行为和违法者的存在。法律的强制性主要体现在严格执行法律和制裁违法者，以维护广大人民群众合法权益，规范社会秩序。执法必严要求各级国家机关依照各自的职权，严格依法进行监督管理，不得玩忽职守、徇私枉法。违法必究要求实行严格的法律责任追究制度，对于违法者，不论其身份、地位和权力（权利）如何，都要追究其应负的法律责任，绝不姑息、放纵任何违法者，绝不允许任何违法者逍遥法外。

(三) 社会主义法的体系

法的体系亦称法律体系，通常是指一个国家的全部现行法律规范分类组合为不同的法律部门而形成的有机联系的整体。任何一个国家的各种现行法律规范，虽然所调整社会关系的性质不同，具有不同的内容和形式，但都是建立在共同的经济基础上，反映同一阶级意志，受共同的原则指导，具有内在的协调一致性，从而构成一个有机联系的整体。

在社会主义法的统一体系中，各种法律规范因其所调整社会关系的性质不同，而划分为不同的法律部门，如宪法、刑法、民法、经济法等。在各个法律部门内部或者几个法的部门之间，又包括各种法律制度。制度与制度之间、部门与部门之间，既存在差别，又相互联系、相互制约，于是形成内在关系和谐的整体。这就经常表现为不同的、相对独立的法的体系，如母体系和子体系、国家法律体系和部门法律体系，等等。安全生产法律体系是社会主义法律体系中的子体系，安全生产立法是社会主义法的重要组成部分。

(四) 社会主义法的适用

法的适用有两层含义，一层含义是指国家机关及其公职人员、社会团体和公民实现法律规范的活动；另一层含义是指国家机关及其公职人员依照其职权范围将法律规范应用于具体事项的活动。我国社会主义法的适用的基本要求是正确、合法、及时。负有法律适用

职权的国家机关主要包括行政机关和司法机关，它们依法享有实施法律和法律责任追究的权力。

社会主义法的适用的原则主要有 3 个：

1. 法律适用机关依法独立行使职权

国家行政机关和人民法院、人民检察院等司法机关必须依照法律规定行使职权，依法行使职权不受其他国家机关、社会团体和个人的干涉。各级人民代表大会依法对法律适用机关进行监督。

2. 以事实为根据，以法律为准绳

以事实为根据，是指适用法律时必须尊重客观事实，实事求是，以此作为适用法律的前提；以法律为准绳，是指适用法律时必须严格依照法律规定办事，不得徇私枉法。

3. 公民在适用法律上一律平等

依照我国宪法的规定，一切公民都平等地享有法律规定的权利，平等地承担法律规定的义务。凡法律所赋予的各项权利，国家都毫无例外地保护；法律规定的义务国家也毫无例外地要求履行。凡违反法律者，都要依法受到制裁，任何人没有超越法律之外或者凌驾于法律之上的特权。要维护社会主义法律的不可侵犯性、严肃性和极大权威性，禁止任何人享有不受法律约束的特权。

第二节 安全生产立法的必要性及其重要意义

一、安全生产立法的必要性

(一) 安全生产立法的含义

1. 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。

2. 安全生产立法的含义

安全生产立法有两层含义，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) 加强安全生产立法的必要性

近年来，生产安全事故频繁，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：

一是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环境下作业，以至发生事故，造成大量人身伤亡。有些地方政府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。

二是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的条件下，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。

三是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。

四是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的、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