

北京市 安全生产 条例 释 解

北京市安全生产监督管理局

方志出版社

图书在版编目(CIP)数据

《北京市安全生产条例》释解/北京市安全生产监督管理局编. —北京:方志出版社,2004. 12
ISBN 7-80192-380-4

I. 北… II. 北… III. 安全生产—生产管理—条例—法律解释—北京市 IV. D927.125.45
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 115175 号

《北京市安全生产条例》释解

编 者:北京市安全生产监督管理局

责任编辑:夏红兵

出 版 者:方 志 出 版 社

(北京市建国门内大街 5 号中国社会科学院科研大楼 12 层)

邮 编 100732

网址 <http://www.fzph.org>

发 行:方志出版社发行部

(010) 85195814

经 销:新华书店总店北京发行所

法律顾问:北京市京诚律师事务所

印 刷:河北省欣航测绘院印刷厂

开 本:880×1230 1/32

印 张:7

字 数:189 千字

版 次:2004 年 12 月第 1 版 2004 年 12 月第 1 次印刷

印 数:00001—10000 册

ISBN 7-80192-380-4/D·17

定价:20.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

前 言

《北京市安全生产条例》已由北京市第十二届人民代表大会常务委员会第十三次会议于2004年7月29日通过，自2004年9月1日起施行。《北京市安全生产条例》的公布和施行，标志着我市安全生产法制建设进入新的发展阶段，对强化安全生产监督管理，规范生产经营单位的安全生产，增强市民安全法律意识，遏制重特大事故的发生，促进经济发展和社会稳定，有着重要的现实意义和深远的历史意义。《北京市安全生产条例》贯彻了科学发展观的思想和“以人为本”的理念，是“三个代表”重要思想在安全生产领域的实践。

《北京市安全生产条例》在遵循《中华人民共和国安全生产法》基本原则和制度框架的基础上，结合我市实际，作出了比较具体的规定，突出了首都特点。《北京市安全生产条例》明确了各级人民政府、政府有关部门及其领导的安全生产监督管理职责，赋予市安全生产监督管理部门在本市举办重大活动期间采取临时安全管理措施的权力，规定了生产经营单位举办大型社会活动的安全责任，规定了高危行业应建立风险抵押金和提取安全费用制度，要求生产经营单位必须垫付受伤职工的医疗费用。《北京市安全生产条例》的这些规定是首都安全生产工作实践经验的体现，为建立首都安全生产长

效机制提供了重要的法制保障。

《北京市安全生产条例》对我市安全生产工作作了全面规范和部署，是开展安全生产工作的重要依据和法制保障。当前我市安全生产形势依然严峻，重大生产安全事故时有发生。为切实搞好我市安全生产工作，保证人民生命财产安全，保障首都安全稳定，必须做好条例的学习和贯彻实施工作。为此，各级安全生产监督管理部门、政府各有关部门和各生产经营单位应当组织有关人员认真学习《北京市安全生产条例》，熟悉条例规定，掌握条例精神。

《〈北京市安全生产条例〉释解》正是适应当前各级安全生产监督管理部门、政府各有关部门及其工作人员和生产经营单位广大从业人员学习、领全条例的实际需要而编写的。本书作者直接参加了《北京市安全生产条例》的起草工作，对《北京市安全生产条例》的基本精神和具体内容比较熟悉。希望本书的出版，对学习《北京市安全生产条例》有所裨益。

由于时间仓促，错误和不当之处请谅解并提出宝贵意见。

北京市安全生产监督管理局

2004年12月

《〈北京市安全生产条例〉释解》

编委会

主 编 周毓秋

副主编 李建伟 王金山 赵巨鹏 张 引

编写人员（以姓氏笔画为序）

王爱声 王鸿剑 孔繁荣 仲伟功

刘自杰 仲俊生 杨春雪 赵巨鹏

周世恭 姜俊梅 高云飞 程晓君

目 录

第一讲 总 则.....	1
第二讲 生产经营单位的安全生产保障	15
第三讲 安全生产的监督管理	61
第四讲 生产安全事故的应急救援与调查处理	81
第五讲 法律责任	90
第六讲 附 则.....	103
· 附 录 ·	104
北京市安全生产条例.....	104
关于《北京市安全生产条例（草案）》的说明	121
北京市人民代表大会财政经济委员会关于 《北京市安全生产条例（草案）》审议意见的报告	131
北京市人大法制委员会关于《北京市安全生产条例 （草案）》审议结果的报告	138
北京市人大法制委员会关于《北京市安全生产条例 （草案修改稿）》修改意见的报告	145
中华人民共和国主席令（第七十号）	146
中华人民共和国安全生产法.....	147

中华人民共和国国务院令（第 397 号）	165
安全生产许可证条例	166
国务院于进一步加强安全生产工作的决定	171
北京市人民政府贯彻落实国务院关于进一步加强 安全生产工作决定的若干意见	179
北京市人民政府关于印发市政府工作部门安全监管 （管理）职责的通知	187
市政府工作部门安全监管（管理）职责	189

第一讲 总 则

总则是法的重要组成部分,总则内容体现立法的基本精神和指导思想。总则包括立法的目的、依据、适用范围、基本制度、基本方针和原则等内容。总则的内容虽然比较概括,但总则的规定揭示特定的法律关系,对法的其他部分具有统率作用,对公民和组织的具体行为具有指导意义。在立法时,分则的规定与总则的基本精神应保持一致。在具体执行时,分则有具体规定的,要严格适用其规定,分则中没有具体规定或者规定不明确的,应当依据总则确定的立法精神进行把握,按照总则确定的原则理解和适用。

本章共 11 条,规定了本条例的立法目的、适用范围、安全生产管理的基本方针、监督管理职责和管理体制以及生产经营单位的主体责任等内容。

第一条 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,促进经济和社会协调发展,根据《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》),结合本市实际情况,制定本条例。

【释解】 本条是关于本条例的立法目的和立法依据的规定。

一、立法目的

(一)加强安全生产监督管理

所谓安全生产,是指在生产经营活动中,为避免发生造成人员伤亡和财产损失的事故而采取相应的事故预防和控制措施,以保证从业人员的人身安全,保证生产经营活动得以顺利进行的相关活动。

生产经营活动是人类社会创造财富的基本活动,生产经营单位从事营利性活动是促进人类社会进步和创造财富的一项基本的社会

活动。有生产经营活动就必然伴随着一定不安全的风险,特别是近代工业的发展,生产规模越来越大,生产经营活动越来越复杂,在生产发展不平衡的情况下,生产安全事故发生的风险也在增加。生产安全事故的发生对社会的稳定和经济的发展构成威胁。政府作为公共管理部门和公共秩序的维护者,负有维持社会秩序和保障劳动者安全的任务,有必要介入到生产经营活动中,对生产经营活动进行监管。条例正是基于政府的社会管理责任,对生产经营单位的安全生产以及政府对安全生产加强监督管理作出了法律上的、强制性的规定。

(二)防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全

如何在生产经营活动中防止和减少生产安全事故是人类安全生产永恒的主题。风险客观存在,但是通过人们提高防范意识,加强科学管理,投入必要的物质保障,以及在发生事故后采取及时有效的救助措施,可以防止和减少生产安全事故。本条例正是基于这个目的,用法律形式对安全生产投入、安全生产责任、安全生产保障措施、应急救援等方面作出了强制性规定。

(三)促进经济和社会协调发展

党的十六届三中全会提出,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续发展的科学发展观。落实科学发展观的根本任务,就是要实现以经济建设为中心的全面发展,使发展更快、更好、更全面、更具有可持续性,这是党和政府各项工作的立足点和出发点,对安全生产工作也不例外。为了实现这一目的,本条例从生产经营单位的安全生产保障、安全生产的监督管理、从业人员的救助、公众聚集经营场所的安全生产要求等方面作出了规定。

二、立法依据

(一)有关法律、法规

《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)是2002年6月29日全国人大常委会通过的,于2002年11月1日起施行,是安全生产领域的基本法律,是制定本条例的主要依据。为了贯彻《安全生产法》,国务院颁布了《国务院关于加强安全生产

工作的决定》、《安全生产许可证条例》、《建设工程安全生产管理条例》,这也是本条例的立法依据。

(二)北京市的实际情况

北京的安全生产工作有其自身的特点,北京是伟大祖国的首都,是国家政治、文化和国际交往的中心,是党和国家领导机关所在地,重要会议和重大社会活动多,公众聚集场所多,生产经营单位隶属关系复杂,安全生产管理难度大,发生事故造成的影响大,因此维护首都的安全稳定极其重要。

在条例起草过程中,进行了大量的调查研究,分析了各类生产安全事故发生的原因,总结安全生产工作的经验教训,力争通过体制完善和制度创新,实事求是地解决本市安全生产工作中存在的实际问题。条例立足于本市安全生产工作的实际,强调安全生产的过程控制、事故隐患的治理和公众聚集经营场所的安全管理,建立确保安全生产的长效机制,具有鲜明的地方特色和较强的可操作性。

第二条 在本市行政区域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)应当遵守《安全生产法》和本条例;有关法律、法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的,适用其规定。

【释解】 本条是关于本条例的适用范围的规定。

法的适用范围也称做法的效力范围,一般包含三方面的内容,即地域、时间和对人的效力范围。法的适用范围解决的是该法在什么空间范围内、什么时间范围内以及对什么人(指具有法律关系主体资格的自然人、法人和其他组织)有效力的问题。

一、本条规定了地域的效力范围和对人的效力范围。

本条例对人的效力范围与《安全生产法》的规定一致,即从事生产经营活动的生产经营单位。由于《安全生产法》并未对生产经营单位作出明确的解释或界定,结合《中华人民共和国民事诉讼法通则》和相关的法律、法规以及执行《安全生产法》的实践,对生产经营单位可

理解为:1. 从所有制形式上看,包括各种所有制形式的单位,如国有、集体、混合经济、私营、中外合资、外商独资等;2. 从行业所属上看,有工业、建筑业、农业、商业、服务业等有组织地从事生产经营活动的单位;3. 从活动领域上看,包括加工、生产、经营、储存、运输以及其他领域和环节提供服务的单位;4. 从单位的组织形式上看,可以包括企业法人和非法人经济组织,非法人经济组织分为个体工商户、合伙企业、个人独资企业和取得营业执照的法人分支机构。因此,无论生产经营单位的经济性质如何、规模大小,只要从事生产经营活动,都属于本条例的调整范围。

本条例的地域效力范围为本市行政区域内。

二、有关法律、法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的,适用其规定。

《中华人民共和国立法法》第七十九条规定:“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。”第八十条规定:“地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。”第八十三条规定:“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;新的规定与旧的规定不一致的,适用新的规定。”

根据立法法的上述规定,《安全生产法》、矿山安全法、消防法等法律的效力高于《危险化学品安全管理条例》等国务院制定的行政法规,也高于《北京市安全生产条例》等由本市人大及其常委会制定的地方性法规;国务院行政法规的效力高于本条例;本条例的效力高于市人民政府制定的规章。

《安全生产法》和本条例是调整安全生产关系的基本规范,是规范各个领域和各个行业安全生产工作的一般法。除了《安全生产法》和本条例,涉及安全生产关系的法律法规还有一些,它们都是从各个领域、各个行业的安全生产工作的特点和特殊要求出发,对安全生产工作进行专门的规范,是安全生产的特别法,其中消防安全、道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全方面,国家都有专门的法律来调整,依据这些法律还制定了一些行政法规和地

方性法规,对这些领域和行业安全生产的行为规范、管理体制和安全制度等,要适用这些领域和行业的规定。另外,还有一些安全生产工作,如矿山、危险化学品、特种设备等方面,也有相应的法律、法规来规范,这些法律、法规也要执行。

第三条 安全生产管理,坚持安全第一、预防为主的方针。

【释解】本条是关于安全生产管理基本方针的规定。

凡事预则立,不预则废,对什么事情思想重视了,准备工作做足了,就能把它做好,安全生产尤其如此。我国每年发生的生产安全事故中,大部分是由于不重视安全生产工作导致的责任事故,这些事故给国家和人民造成了不可挽回的巨大损失。大量血的教训告诉我们,安全生产工作不是可有可无的,安全工作要长抓不懈,防微杜渐,要从点滴做起,细之又细,不能心存侥幸。

“安全第一、预防为主”是安全生产管理的基本方针。这一方针要求:各级人民政府及其有关部门在制定经济发展的战略、规划、产业政策,确定有关行业的市场准入条件时,必须把安全生产放在首位,对那些不能保证生产安全的落后技术、工艺、设备、产品,该淘汰的必须淘汰;对依法应当审批、验收的具有较大潜在危险性的建设项目,应当严格依法审批、验收,对不符合保证安全生产条件的不得批准或验收通过。各级政府领导在抓经济工作的同时必须抓安全生产,部署、检查、总结经济工作时必须同时对安全生产管理工作进行部署、检查和总结;要正确处理经济发展与安全生产的关系,把保证安全生产放在首位。生产经营单位必须正确处理保证安全与追求生产经营活动的效率、效益的关系,在安全与效率、效益发生矛盾时,要把安全放在首位。要保证安全生产的资金投入,各项设备、设施要符合保证安全生产的要求,发现事故隐患必须及时排除,该停产的就要停产,不能为了赶任务、追效益而置安全于不顾。每个从业人员都要牢固树立“安全第一、预防为主”的意识,严格执行各自工作岗位的安全生产制度,增强自我保护意识,任何时候都不能违章作业,对危

及安全的违章指挥应当拒绝执行。本条例正是紧紧围绕这个方针,对生产经营单位的安全生产保障,安全生产监督管理等内容作了详细而严格的规定。

一、“安全第一”体现的是安全优先的原则

在生产经营活动中,在处理保证安全与实现生产经营活动的其他各项目标的关系上,要始终把安全特别是从业人员和其他人员的人身安全放在首要的位置。本条例规定了安全生产的具体条件,不具备这些条件的不得从事生产经营活动;确立了隐患治理的原则和程序,规定对因失职、渎职造成事故隐患的责任人要进行责任追究,行政机关对存在事故隐患的单位可以采取强制措施,这些内容都是围绕着安全优先的原则确定的。

二、“预防为主”就是把安全生产要求纳入生产经营活动的全过程

安全生产工作不是走过场,不是做“亡羊补牢”的工作,而是要做防患于未然的工作。要谋事在先,尊重科学,探索规律,采取有效的事前控制措施,千方百计预防事故的发生。生产经营单位要严格按照法律、法规的规定,从安全生产条件、安全生产责任制、安全生产保障措施、从业人员的安全教育、应急预案等方面做好工作,做到防患于未然,将生产安全事故消灭在萌芽状态。

第四条 生产经营单位应当根据本单位生产经营活动的特点,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。

【释解】本条是关于生产经营单位确保安全生产基本义务的规定。

生产经营单位享有的权利和应履行的义务是对等的,不能只有义务没有权利,也不能只享有权利不履行义务。因此,生产经营单位在追求利润的同时,应当履行法定的义务,加强安全生产是生产经营单位的义务之一。

一、生产经营单位是生产经营活动的行为主体,在安全生产工作中居于关键地位,承担安全生产的主体责任。生产经营单位要主动地、自觉地贯彻和落实有关安全生产法律、法规的规定。各个行业、各个领域生产经营活动的性质、危险程度、影响范围等都不一样,这就决定了对安全生产工作的要求也不一样,因此,本条例规定生产经营单位要根据本单位生产经营活动的特点进行安全生产管理。对生产经营单位而言,法律、法规或者规章对安全生产有规定的,要依照法律、法规或者规章的规定;有国家标准、行业标准或者地方标准的,要按照相关标准执行;生产经营活动有特殊要求的,还要制定相应的企业标准、规章制度、操作规程等。

二、安全生产责任制度是指生产经营单位根据有关安全生产的法律、法规和规章的规定,结合本单位具体的生产经营特点制定的,具体规定本单位的安全生产管理和具体负责人员的规章制度。安全生产责任制度应当明确本单位具体的安全生产要求和安全生产管理程序,各岗位的安全生产责任、人员素质要求和奖惩制度等内容。

三、本条例在第十二条规定了生产经营单位应当具备的安全生产条件,在第三十五条规定了公共聚集场所应当具备的基本安全生产条件。这两条内容是本条例对生产经营单位应当具备的安全生产条件的法定要求,各生产经营单位必须遵照执行,保障安全生产。

第五条 生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。

【释解】本条是关于生产经营单位主要负责人对本单位安全生产所负责任的规定。

一、生产经营单位主要负责人

生产经营单位主要负责人是指对生产经营活动具有指挥权、决策权的人。生产经营单位主要负责人的确定和生产经营单位的组织形式密切相关,根据现行的关于企业组织形式的法律规定,生产经营单位主要负责人有以下几种情形:

(一)《中华人民共和国全民所有制工业企业法》规定：“厂长是企业的法定代表人。企业建立以厂长为首的生产经营管理系统。厂长在企业中处于中心地位，对企业的物质文明建设和精神文明建设负有全面责任。”因此，在国有企业厂长是生产经营单位的主要负责人。

(二)《城镇集体所有制企业条例》规定：“集体企业实行厂长(经理)负责制，厂长(经理)对企业职工(代表)大会负责，是集体企业的法定代表人”，厂长(经理)“领导和组织企业日常生产经营和行政工作”，“组织落实安全卫生措施，实现安全文明生产”。因此，在集体所有制企业中厂长(经理)是该生产经营单位的主要负责人。

(三)《中华人民共和国合伙企业法》规定：“各合伙人对执行合伙企业事务享有同等的权利，可以由全体合伙人共同执行合伙企业事务，也可以由合伙协议约定或者全体合伙人决定，委托一名或者数名合伙人执行合伙企业事务。执行合伙企业事务的合伙人，对外代表合伙企业。”因此，对合伙企业而言，全体合伙人或者执行合伙企业事务的合伙人是生产经营单位的主要负责人。

(四)《中华人民共和国个人独资企业法》规定：“个人独资企业投资人可以自行管理企业事务，也可以委托或者聘用其他具有民事行为能力的人负责企业的事务管理。”因此，对个人独资企业而言，企业投资人是该生产经营单位的主要负责人。

(五)对于公司制(含中外合资、中外合作经营)的企业而言，按照《中华人民共和国公司法》规定，有限责任公司和股份有限公司的董事长是公司的法定代表人，经理负责“主持公司的生产经营管理工作”。因此，有限责任公司和股份有限公司的主要负责人应当是公司董事长或总经理。

(六)根据《民法通则》的有关规定，对个体工商户而言，营业执照的照主是该生产经营单位的主要负责人。

二、生产经营单位主要负责人对本单位安全生产应承担的职责

由于生产经营单位主要负责人在生产经营活动中的重要地位，其必须承担起对生产经营单位安全生产全面负责的责任。生产经营

单位主要负责人对安全生产全面负责是生产经营单位对安全生产工作承担主体责任的重要法律保障,也是安全生产责任制的重要内容。本条例第十三条规定了生产经营单位主要负责人对本单位安全生产应当承担的七项职责。

第六条 工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督,维护职工在安全生产方面的合法权益,对单位执行安全生产法律、法规的情况进行监督。

【释解】本条是关于工会在单位安全生产工作中的职责和作用的规定。

《中华人民共和国工会法》规定,工会是职工自愿结合的工人阶级的群众组织。工会依照法律规定通过职工代表大会或者其他形式,组织职工参与本单位的民主决策、民主管理和民主监督。《安全生产法》对工会的安全生产工作职责和作用作了具体的规定,本条再一次明确了工会在维护职工权益,监督单位执行安全生产法律、法规中不可替代的作用。

根据有关法律、法规的规定,工会主要通过以下具体工作维护职工在安全生产方面的合法权益:

一、生产经营单位违反法律、法规的规定,不具备保障安全生产条件的,或者生产经营活动存在事故隐患的,工会可以代表职工与生产经营单位交涉,要求生产经营单位采取必要措施予以纠正和消除;有权提出解决的建议,生产经营单位应当及时研究处理,向工会作出答复和说明。工会也可以向安全生产监督管理部门或者政府其他有关部门反映,有关部门应当依法作出处理。

二、生产经营单位在建设工程新建、改建、扩建或者技术改造中,涉及安全设施的,工会依照法律、法规规定对安全设施是否与主体工程同时设计、同时施工、同时投入使用进行监督,提出意见。对工会提出意见的,生产经营单位应当认真研究并予答复。

三、生产经营单位违章指挥强令工人冒险作业的,工会可以采

取措施予以制止,发现危及从业人员生命安全的情况时,有权向生产经营单位建议组织从业人员撤离危险场所,生产经营单位必须立即作出处理。

四、工会有权对生产经营单位执行安全生产法律、法规情况进行监督,有权就生产经营单位侵犯职工在安全生产方面合法权益的问题进行调查,生产经营单位和有关部门应当予以配合。

五、生产经营单位发生涉及人员伤亡的生产安全事故的,工会可以参加事故的调查处理,有权向有关部门提出处理意见和建议,有关部门在处理事故时,应当对处理意见和建议研究并及时答复。

六、工会可以依法通过平等协商和集体合同制度,协调劳动关系,维护职工的合法权益。

七、其他民主管理和民主监督的形式,如公司法规定:“公司研究决定有关职工工资、福利、安全生产以及劳动保护、劳动保险等涉及职工切身利益的问题,应当事先听取公司工会和职工的意见,并邀请工会或者职工代表列席有关会议。”

第七条 各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导,将安全生产工作纳入国民经济和社会发展规划,支持、督促政府有关部门依法履行安全生产监督管理职责,及时协调、解决安全生产监督管理中的重大问题。

【释解】 本条是关于各级人民政府安全生产工作职责的规定。

一、各级人民政府应当加强对安全生产工作的领导,保护公民和法人的合法权益,维护公共利益和社会秩序。

我们的政府是人民的政府,保护公民和法人的合法权益,维护公共利益和社会秩序是各级人民政府的职责。各级人民政府应当按照“三个代表”重要思想和以人为本的要求,本着对人民利益高度负责的态度,依法加强对安全生产的领导,要千方百计地采取各种措施、各种办法,防止和减少生产安全事故的发生,保障人民群众的生命财产安全。