

ANQUAN SHENGCHAN XINGZHENG
CHUFA ANLI FENXI

安全生产行政处罚 案例分析

杨建江 编著

煤炭工业出版社

安全生产行政处罚案例分析

杨建江 编著

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产行政处罚案例分析/杨建江编著. --北京:
煤炭工业出版社, 2010

ISBN 978-7-5020-3734-5

I. ①安… II. ①杨… III. ①安全生产-行政处罚-
案例分析-中国 IV. ①D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 192017 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn

煤炭工业出版社印刷厂 印刷

新华书店北京发行所 发行

*

开本 720 mm × 1000 mm¹/₁₆ 印张 16

字数 295 千字 印数 1—3,000

2010 年 11 月第 1 版 2010 年 11 月第 1 次印刷

社内编号 6544 定价 38.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换



作者简介

杨建江 2000年前曾在基层乡镇人民政府任职，主要从事工业经济管理工作。国家机构改革组建地方政府安全生产监督管理局时，调任浙江省湖州市安全生产监督管理局法规处处长。主要从事安全生产监督管理与行政执法监察工作。在《中国安全生产》、《中国安全生产报》等刊物上发表学术论文20余篇，并多次获得国家级、省级优秀论文一等奖、二等奖，出版著作《安全生产行政处罚指南》。2009年参与国家安全生产监督管理总局《安全生产行政处罚自由裁量标准》起草工作。现为中国法学会会员，中国管理科学研究院人文科学研究所特约研究员。

内 容 提 要

本书是作者汇集近几年来各地安全生产行政处罚典型案例，围绕《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国行政处罚法》和《安全生产违法行为行政处罚办法》等法律法规的行政处罚规定，结合当前安全生产行政处罚实践中的一些热点与难点问题，以以案说法的方式进行阐述分析，比较全面和系统地介绍了安全生产行政处罚的管辖、实施主体、基本原则、处罚种类、决定程序、法律适用和裁量情节等内容。本书融知识性、实用性、操作性和法律性于一体，是广大安全生产行政执法人员提高行政执法水平、掌握行政处罚法律知识的必备读本，也是公民、法人和其他组织维护自身合法权益的必备读本。



以案说法明法理

以案为戒晓事理

以案为鉴观行为

以案为镜树正气

序 言

“依法治国，建设社会主义法制国家”是宪法确立的一项重要原则。实现依法治国，首先必须做到依法行政，切实保护公民、法人和其他组织的合法权益。加强安全生产监督管理既是依法行政的重要内容，是依法治国的重要组成部分，也是维护社会和谐稳定的重要保障。

近年来，党中央、国务院加大了安全生产工作的立法力度，制定和颁布了一系列安全生产法律、法规和规章。目前，我国已初步建立了以《中华人民共和国安全生产法》为核心的安全生产法律体系，安全生产监督管理有法可依、有章可循的局面基本形成。

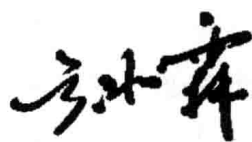
当前，我国安全生产状况总体呈现稳定并趋于好转的良好态势，但安全生产形势依然严峻。非法违法行为是影响安全生产的顽症痼疾，也是重特大生产安全事故多发、频发的罪魁祸首。究其根源，一些地方和部门安全监管责任不落实、措施不到位，特别是一些生产经营单位主要负责人、管理人员和从业人员安全生产法制意识淡薄、违法违规操作，是酿成惨祸的重要原因。因此，全面贯彻落实安全生产法律法规，依法加强安全生产监督管理和行政执法，有力制裁安全生产非法违法行为，及时有效消除各类安全隐患，切实保障广大从业人员的生命安全，是我们各级安全生产监督管理部门和每位安全生产行政执法人员义不容辞的职责。

《安全生产行政处罚案例分析》是作者继《安全生产行政处罚指南》一书出版不久后的又一部新作。本书的一个鲜明特点就是紧贴当前安全生产行政执法工作实际，汇集近几年来各地安全生产行政处罚的典型案例，结合当前安全生产行政处罚实践中的一些热点与难点问题

题，以以案说法的方式加以剖析点评，全面、系统地介绍了安全生产行政处罚的管辖和实施主体、基本原则、处罚种类，决定程序和法律适用等内容。通过一个现实案例解释一个法律问题，并链接相关法律法规条文，既系统又独立，具有较强的可读性和实用性。本书内容深入浅出，文字通俗易懂，是广大安全生产行政执法人员学习掌握安全生产行政处罚法律知识、提高执法办案水平的必备读本，也是广大公民、法人和其他社会组织依法维护自身合法权益的参考书。

强化安全生产执法监管，保护广大人民群众的生命财产安全，是每一位安全生产行政执法人员应尽的职责和义务。让我们携手并肩、共同努力，不断提升安全生产行政执法水平，全面落实安全生产工作责任，真正实现安全发展，协调发展、和谐发展！

中共湖州市委常委
湖州市政府常务副市长
湖州市法学会会长



2010年9月21日

前 言

作为一名安全生产监督管理干部，我在安全生产监督管理和行政执法岗位上工作多年，曾多次参与安全生产事故的救援和调查处理工作，亲眼目睹了很多血淋淋和惨不忍睹的事故场面，令人心痛落泪！痛定思痛，究其原因，绝大多数安全生产事故的发生都是由于生产经营单位及其从业人员违法违规操作造成的。特别是一些黑心企业老板无视安全生产法律法规，无视员工生命，违法违规强令员工冒险违章作业。因此，大力宣传安全生产法律法规，加强安全生产监督管理工作，加大安全生产行政执法力度，严厉查处安全生产违法行为，及时消除事故隐患，保障广大从业人员生命安全，是我们每一位安监干部义不容辞的职责和义务。

唐太宗李世民曾说：“夫以铜为镜，可以正衣冠；以古为镜，可以知兴替；以人为镜，可以明得失。”我在平时的工作实践中，结合查处生产安全事故和违法行为，以以案说法的形式撰写了一些理论文章，在有关安全生产报刊杂志上发表后，得到了同行们的赞同和好评，由此萌发了编写《安全生产行政处罚案例分析》一书的想法。为编写此书，着手收集了各地安全生产行政处罚典型案例，结合当前安全生产行政处罚实践中的一些热点与难点问题，力求以一个案例围绕一个法律问题的形式进行阐述分析，比较全面和系统地介绍安全生产行政处罚的管辖、实施主体、基本原则、处罚种类、决定程序、法律适用和裁量情节等。着重在内容上结合当前安全生产行政处罚工作的实际，突出法律性、实用性和操作性。

本书的出版不仅是我个人勤于思考的结果，更是广大安监系统行政执法人员集体智慧的结晶。在编写过程中，参考了许多行政执法、安全生产行政处罚等方面的理论文章和论著。同时，中共湖州市委常

委、市政府常务副市长、湖州市法学会会长吴水霖同志在百忙之中，为本书作序；湖州市安全生产监督管理局领导房石磊、王后明、杨洪亮、沈金山、任黎明以及工作同事黄维进、洪亮、秦家武、李满喜，浙江银河律师事务所律师马国良，煤炭工业出版社编辑田园、向仁军，为本书的编写出版给予了帮助和指导，在此，一并深表感谢！

此外，我还要借此机会对我妻子和女儿表达深深的谢意和歉意，特别是妻子承担了全部家务。妻女俩全身心的默默支持，给了我时间上的保障和精神上的鼓励，为我的写作营造了一个温馨的良好环境。

每当夜深人静，我在电脑上敲打键盘之时，谨尽对著作和读者负责之精神，尽管几经推敲和斟酌，但终因本人才疏学浅，法学理论功底不足，书中难免有不妥之处，尤其是对一些有争议的问题的论述和看法仅为个人观点。为此，敬请诸位读者不吝赐教指正，以利来年再修订完善！

杨建江

2010年8月18日夜于南太湖寒舍

目次

第一章 安全生产行政处罚的管辖	1
一、地域管辖	2
案例 1 ××商贸经营公司擅自经营危险化学品行政处罚案	2
二、职权管辖	4
案例 2 ××市化学实业股份有限公司违法销售危化品处罚案	4
三、级别管辖	6
案例 3 ××矿业有限公司违法开采行政处罚案	6
四、指定管辖	8
案例 4 ××砖瓦厂“6·18”死亡事故行政处罚争议案	8
五、移送管辖	10
案例 5 ××石矿有限公司“6·3”伤亡事故行政处罚案	10
案例 6 非法经营柴油行政处罚案	12
六、不得越权处罚	16
案例 7 ××建筑工程公司违规作业行政处罚案	16
第二章 安全生产行政处罚的实施主体	20
一、生产经营单位不具备行政处罚主体资格	20
案例 8 蒋××违反公司安全规定处罚案	20
二、乡镇安监站不具有行政处罚权	21
案例 9 ××化工有限公司不服乡安监站行政处罚案	21
三、行政内设机构不具备行政处罚主体资格	23
案例 10 ××药业有限公司不服开发区安监局行政处罚案	23
四、行政主体资格的转移	27
案例 11 A县××水泥厂“9·17”死亡事故行政处罚案	27
五、行政主体资格的丧失	28
案例 12 ××娱乐开发公司未保证安全资金投入行政处罚案	28
六、行政处罚主体适格	30
案例 13 ××工业管道有限公司事故瞒报行政处罚案	30
七、联合执法组织不具备行政主体资格	33
案例 14 ××商店违法经营烟花爆竹行政处罚案	33

第三章 安全生产行政处罚的基本原则	36
一、行政处罚法定原则	36
案例 15 ××机械有限公司电焊工无证上岗作业行政处罚案	36
二、行政处罚公正原则	38
案例 16 ××油漆商店违法经营油漆行政处罚案	38
三、行政处罚公开原则	42
案例 17 ××生物酵母有限公司擅自生产行政处罚案	42
四、一事不再罚原则	44
案例 18 ××化工有限公司不服两次罚款的行政处罚案	44
五、处罚与教育相结合原则	47
案例 19 沈××销售非法生产的烟花爆竹行政处罚案	47
六、保障权利原则	49
案例 20 ××木业有限公司“11·16”房屋坍塌事故行政处罚案	49
第四章 安全生产行政处罚的种类	53
一、罚款与罚金	53
案例 21 违章吊装死亡事故行政处罚案	53
二、责令停产停业整顿	55
案例 22 封闭员工宿舍出口行政处罚案	55
三、责令暂时停产停业	57
案例 23 ××化工有限公司未设置警示标志行政处罚案	57
四、安监部门是否有权作出强制拆除的处罚决定	60
案例 24 ××广告公司违规设置广告行政处罚案	60
五、警告与罚款	64
案例 25 ××纺织有限公司未建立健全安全培训档案处罚案	64
六、吊销许可证	65
案例 26 ××烟花爆竹经营公司违法经营行政处罚案	65
第五章 安全生产行政处罚的决定程序	68
一、行政处罚应当履行告知程序	68
案例 27 未履行告知程序行政处罚案	68
二、一次处罚无需再告知	71
案例 28 ××化工有限公司擅自生产危险化学品行政处罚案	71
三、告知程序的履行时间	73
案例 29 ××特钢制品有限公司未按时安全评价行政处罚案	73
四、告知程序的法定内容	76
案例 30 ××家具有限公司非法生产危险化学品行政处罚案	76

五、行政处罚听证程序·····	80
案例 31 未履行听证程序作出行政处罚案·····	80
六、告知听证权三日内可否作出行政处罚决定·····	83
案例 32 ××矿业有限公司 2 人死亡事故行政处罚案·····	83
七、举行听证后是否还需履行告知·····	87
案例 33 ××矿业有限公司“9·16”伤亡事故行政处罚案·····	87
八、罚款是否必经责令改正程序·····	90
案例 34 沈××起诉安监局缺少程序行政处罚案·····	90
九、行政执法人员可否当场收缴罚款·····	93
案例 35 未取得安全资格证书擅自上岗作业行政处罚案·····	93
十、未经安全培训罚款的前置条件·····	97
案例 36 未对从业人员安全培训行政处罚案·····	97
十一、未经责令改正违法行为作出罚款是否属程序违法·····	99
案例 37 未经审查批准擅建贮罐行政处罚案·····	99
十二、逾期复查仍未改正给予处罚是否属程序违法·····	101
案例 38 ××化学有限公司未按期改正安全隐患行政处罚案·····	101
十三、行政处罚决定书未送达是否属程序违法·····	103
案例 39 ××机械有限公司违规作业行政处罚案·····	103
第六章 安全生产行政处罚的法律适用·····	109
一、多部法律法规规定不同,如何进行处罚·····	109
案例 40 ××企业擅自生产烟花爆竹行政处罚案·····	109
二、一案多个违法主体,能否同时处罚·····	113
案例 41 ××工厂爆炸事故行政处罚案·····	113
三、分别裁量,合并处罚·····	117
案例 42 浙江省××毛纺有限公司合并处罚案·····	117
四、上位法优于下位法·····	121
案例 43 ××建工有限公司“8·15”高处坠落事故处罚案·····	121
五、特别法优于一般法·····	123
案例 44 ××矿业有限公司违法作业行政处罚案·····	123
六、新法优于旧法·····	126
案例 45 ××樟木集成板厂锅炉爆炸事故行政处罚案·····	126
七、道路交通事故可否适用《安全生产法》进行处罚·····	129
案例 46 ××国有控股企业道路交通事故行政处罚案·····	129
八、不知法律不能免责·····	132
案例 47 未按规定进行安全评价行政处罚案·····	132

九、设置安全警示标志不明显酿事故受处罚	135
案例 48 ××县市政工程公司设置安全警示标志不明显造成事故 行政处罚案	135
十、事实不清,适用法律错误	138
案例 49 水厂违规排水致人伤害行政处罚案	138
十一、依法认定生产安全事故	140
案例 50 ××木材加工厂安全事故行政处罚案	140
案例 51 居民触电身亡事故定性错误行政处罚案	141
十二、不得拒绝、阻挠行政执法人员监督检查	143
案例 52 ××纺织有限公司拒绝安全检查行政处罚案	143
十三、安监局规范性文件能否作为处罚依据	146
案例 53 ××烟花爆竹批发公司违规超量配送行政处罚案	146
第七章 安全生产行政处罚的裁量情节	150
一、精神病人行政处罚的裁量	150
案例 54 邱××对已发现的隐患不及时采取措施行政处罚案	150
二、行政处罚追究时效	153
案例 55 ××经营公司擅自经营危险化学品行政处罚案	153
三、不予处罚情节	156
案例 56 ××汽车维修保养店经营危险物品不予处罚案	156
四、从轻处罚情节	158
案例 57 陆××违规操作行政处罚案	158
案例 58 ××化工有限公司擅自生产甲醛行政处罚案	161
五、醉酒人违规操作可否从轻处罚	162
案例 59 刘××违规操作行政处罚案	162
六、从重处罚情节	164
案例 60 ××化工有限公司“6·23”甲苯爆炸事故行政处罚案	164
案例 61 姜××违规抽烟行政拘留案	166
案例 62 ××机械有限公司特种作业人员使用假证行政处罚案	167
第八章 典型案例剖析	170
一、事故认定错误成败诉	170
案例 63 遗留工程水塘两名儿童溺水身亡事故行政处罚案	170
二、特殊行业企业违法可否减轻处罚	181
案例 64 ××汽车加气站无主经营行政处罚案	181
三、“夺命手臂”事故认定	190
案例 65 ××公司“夺命手臂”事故行政处罚争议案	190

四、安监部门是否有权处罚网吧	199
案例 66 ××网吧违规经营行政处罚案	199
五、售后服务算不算生产经营活动	207
案例 67 ××装运机械经营公司违规操作行政处罚案	207
六、事故发生单位未及时向安监局报告应属迟报还是瞒报	210
案例 68 ××建设集团公司事故瞒报行政处罚案	210
七、工地负责人擅接业务酿事故法定代表人是否应承担法律责任	215
案例 69 ××公司工地负责人擅接业务酿事故行政处罚案	215
八、职工操作不慎受重伤,单位主要负责人受处罚	222
案例 70 邵××诉上海市××区安监局行政处罚案	222
九、一起触电死亡事故二者关系决定如何处罚	229
案例 71 ××刚玉厂触电死亡事故行政处罚	229
十、无证非煤矿山企业非法开采属谁处罚	236
案例 72 ××矿山企业非法开采行政处罚案	236
参考文献	241

第一章 安全生产行政处罚的管辖

行政处罚的管辖是行政执法过程中一项操作性很强的法律制度。所谓行政处罚的管辖，是指有权实施行政处罚的行政机关或者法律、法规授权的组织，对行政违法行为实施行政处罚时的权限划分。安全生产行政处罚的管辖就是划分各级安全生产监督管理部门受理和查处安全生产违法行为的职权范围，明确它们之间的具体权限和分工。

行政处罚权作为一种公权力，应当遵循法律无明文规定即不得行使的原则。各级安全生产监督管理部门的行政职权是由《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）及有关安全生产法律、法规明文规定的，不同职能、不同级别的安全生产监督管理部门都有不同的行政管理职能，也有不同的行政处罚权限。因此，安全生产监督管理部门必须在法定职权范围内行使行政处罚权，不得超越法定权限行使。

行政机关的行政管理职权和行政处罚权并不都是一致的，某些行政处罚权可能由特定的行政机关行使，所以有时主管某个领域行政管理工作的行政机关并不一定拥有该领域所有的行政处罚权。因此，安全生产监督管理部门在行使行政处罚权时，一定要确认是否属于本部门管辖。《中华人民共和国行政处罚法》（以下简称《行政处罚法》）第十五条规定：“行政处罚由具有行政处罚权的行政机关在法定职权范围内实施。”依据这条规定，安全生产监督管理部门行使行政处罚权必须满足两个条件：首先，必须以法律、法规、规章规定为依据。这里的法律是指全国人民代表大会及其常务委员会制定的在全国范围内生效的法律规范，法规是指行政法规和地方性法规，规章包括地方政府规章和国务院部门规章。其次，安全生产监督管理部门必须在法定职权范围内行使行政处罚权，不能超越职权去行使其他机关的行政处罚权。在行政诉讼中，行政机关的行政行为是否超越职权是人民法院审查具体行政行为合法性的重要标准之一。

一、地域管辖

案例 1 ××商贸经营公司擅自经营危险化学品 行政 处 罚 案

【案情简介】

××商贸经营公司于2006年6月10日在A县登记注册，主要经营硫酸、盐酸、硫酸亚铁、硫酸铜等化工原料，法定代表人陈××。A县安全生产监督管理局执法人员在履行安全检查时发现，2006年8月13日，××商贸经营公司未经批准在B县擅自销售危险化学品硫酸20吨、盐酸35吨，并获利1万元。A县安全生产监督管理局针对××商贸经营公司未取得危险化学品经营许可证，擅自经营危险化学品硫酸、盐酸的违法行为进行了立案查处，依据《危险化学品安全管理条例》第五十七条第（四）项的规定，作出没收违法所得1万元，并处罚款10万元的行政处罚决定。

××商贸经营公司对违法事实的认定无异议，但认为A县安全生产监督管理局对其在B县经营危险化学品没有管辖权，因此，提起行政诉讼，将A县安全生产监督管理局告上法庭。

【法律问题】

××商贸经营公司未经批准擅自经营危险化学品的违法行为是否属A县安全生产监督管理局管辖？

【法理分析】

本案中，A县安全生产监督管理局是否有权对××商贸经营公司未取得危险化学品经营许可证，擅自在B县经营危险化学品的违法行为进行行政处罚，主要涉及的是安全生产行政处罚的地域管辖问题。

所谓地域管辖，是指不同地域的同级行政机关在实施行政处罚时的权限和分工，主要解决行政处罚应由哪一个地方的行政机关来管辖的问题。根据《行政处罚法》和《安全生产违法行为行政处罚办法》的规定，安全生产“违法行为发生地”的安全生产监督管理部门管辖行政处罚案件。如果安全生产违法行为发生地与结果地不在同一地域，或者违法行为的发生地与发现地不在同一个地域，或者违法行为的发生地与行为人的住所地不在同一个地域，都应当由违法行为发生地的县级以上安全生产监督管理部门管辖。

因此，人民法院经审理后认为，A县××商贸经营公司未取得危险化学品经