

 四川省安全培训系列教材

WEIXIAN HUAXUEPIN JINGYING DANWEI
ZHUYAO FUZEREN JI ANQUAN GUANLI RENYUAN
ANQUAN PEIXUN JIAOCHENG
危险化学品经营单位
主要负责人及安全管理人员
安全培训教程

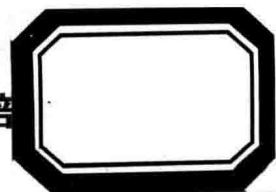
危险化学品经营单位 主要负责人及安全管理人员 安全培训教程

四川省安全科学技术研究院 编
四川省安全生产监督管理局 审



西南交通大学出版社
www.xnjdcbs.com

四川省安全培



WEIXIAN HUAXUEPIN JINGYING DANWEI
ZHUYAO FUZEREN JI ANQUAN GUANLI RENYUAN
ANQUAN PEIXUN JIAOCHENG
ANQUAN PEIXUN JIAOCHENG

危险化学品经营单位
主要负责人及安全管理人员
安全培训教程

四川省安全科学技术研究院 编
四川省安全生产监督管理局 审



西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

危险化学品经营单位主要负责人及安全管理人员安全
培训教程 / 四川省安全科学技术研究院编. —成都:
西南交通大学出版社, 2014.7
四川省安全培训系列教材
ISBN 978-7-5643-3151-1

I. ①危… II. ①四… III. ①化学品—危险物品管理
—安全培训—教材 IV. ①TQ086.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 142252 号

四川省安全培训系列教材
危险化学品经营单位主要负责人及安全管理人员
安全培训教程

四川省安全科学技术研究院 编

责任编辑	王 旻
特邀编辑	王玉珂
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区交大路 146 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://www.xnjdcbs.com
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	185 mm × 260 mm
印 张	25.5
字 数	637 千字
版 次	2014 年 7 月第 1 版
印 次	2014 年 7 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-3151-1
定 价	56.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

四川省安全培训系列教材

编审委员会名单

主 任

孙建军

常务副主任

邢建国

副主任

何成炳 文卫平 黄锦生 苏国超 刘 健 吴金炉 鄢正文

委 员

杨 林	姚世栋	张仕勇	赵志宏	王建国	帅 旗	黄志文
陈建春	唐克农	蒋兴飞	李 文	陈德耀	田建文	汪晓青
唐渔海	廖永涛	蒋天才	王 兵	吕俊高	施富强	张晓风
武玉梁	白清文	谢 霖	张 静	邱 成		

危险化学品经营单位主要负责人及 安全管理人员安全培训教程

编写人员

侯映天 代小明 李 芒 顾 珊 秦 勇 吴 勇
高 理 袁凡雨 周永昆 蒯念生 任 丹 林 兰
秦 川 巫良杰 李龙国 李会芳

审读人员

任廷沈

序

安全生产，培训为要；安全培训，教材优先；培训教材，实效为本。抓安全培训，是提高从业人员安全素质的重要途径，是确保安全发展的治本之策。科学实用的教材，是教与学的重要助手，是实现安全培训目标的基础性、保障性条件。

我省安全培训系列教材的编写与出版，标志着我省安全培训“六统一”（培训大纲统一、考核标准统一、培训教材统一、考试题库统一、考试方式统一、证书制发统一）目标的实现。从省局的策划部署，到有关机构的组织落实，一年多来，风雨兼程，动员之广，牵动各方。最终将参与编撰、审读的百余名专家教师们的集体智慧，聚合成这套以安全科普为经，以职业安康为纬的精神大餐，献给全省各行各业各个层次的从业者。

百余名长期从事安全培训工作的专家和教师，成为了这套教材编写的中坚力量。符合省情、简明实用，重点突出、选材新颖，图文并茂、通俗易懂，是编写这套教材所确定的基本原则。这套教材涵盖了我省各行各业的主要负责人、安全管理人员和特种作业人员的安全培训，共计 87 本，都以国家安全监管总局制定的培训大纲和考核大纲为依据，结合我省生产安全实际进行知识要点设计，并将安全培训机考试题库与教材融合，既方便学员学习，又突出我省特点，在内容上既是全国同类教材的精华和浓缩，又是切合我省省情的细化和完善。

我由衷地希望广大学员能从教材中有所收获，并举一反三，融会贯通为自己日常工作中“三不伤害”的意识和技能；由衷地希望各级安全培训机构用好这套教材，为建设西部经济发展高地造就一大批符合生产安全要求的从业人员；由衷地希望安全培训教师们能以教材为基础，给学员以真知，予从业者以保障，让学员终生受益，安全地创造生活，健康地享受人生。

积跬步至千里，聚小流为大海。愿与全体从业人员共享这份安康美餐；更愿与各位同仁一道，为福佑万民的安全发展事业携手共勉。

应约援笔，寥寥数语，实乃有感而发，谨以为序。

孫建軍

2012 年 12 月于成都

前言

我国政府历来十分重视危险化学品的安全工作，国务院先后颁布了《危险化学品安全管理条例》、《易制毒化学品管理条例》、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》，安监总局出台了《危险化学品登记管理办法》、《危险化学品经营许可证管理办法》等法规，对危险化学品的生产、经营、储存、使用、运输等作出了严格的规定，其目的就是要生产经营单位有效地避免事故发生，以保障人民生命财产安全。

在加强危险化学品监管的同时，党中央、国务院高度重视安全培训工作，安监总局及各地方安监部门先后制定了《生产经营单位安全培训规定》、《危险化学品经营单位主要负责人安全生产培训大纲及考核标准》、《危险化学品经营单位安全生产管理人员安全生产培训大纲及考核标准》等规范性文件和行业标准，有效地指导了危险化学品经营过程中的安全培训与考核工作。

为进一步加强安全培训工作，2012年11月21日国务院安委会出台了《关于进一步加强安全培训工作的决定》（安委〔2012〕10号），决定要求安全培训要深入贯彻落实科学发展观，认真落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的决策部署，牢固树立“培训不到位是重大安全隐患”的意识，坚持依法培训、按需施教的工作理念，以落实持证上岗和先培训后上岗制度为核心，以落实企业安全培训主体责任、提高企业安全培训质量为重点，全面加强安全培训基础建设，严格安全培训监察执法和责任追究，扎实推进安全培训内容规范化、方式多样化、管理信息化、方法现代化和监督日常化，努力实施全覆盖、多手段、高质量的安全培训，切实减少“三违”行为，促进全国安全生产形势持续稳定好转。

本书以国家目前实施的涉及危险化学品经营的有关法律、法规、规范性文件、标准和规范为依据，针对危险化学品经营单位的特点和危险化学品经营安全的实际需要，按照危险化学品经营单位主要负责人、安全生产管理人员培训大纲及考核标准的要求，依次对危险化学

前言

品的基本知识，危险化学品经营、储存、运输和包装安全管理，危险化学品经营安全技术，危险化学品经营工作场所职业危害及预防，危险化学品重大危险源管理和事故应急管理等方面进行了全面的介绍[特别说明：依据《危险化学品安全管理条例》（国务院令第591号）及有关危险化学品经营许可的规定，民用爆炸物品，烟花爆竹，放射性物品，核能物质以及用于国防科研、生产的危险化学品，城镇燃气，废弃危险化学品的处置等不属于危险化学品经营监管范围，应对其特别规定，本书不作详细介绍]；在本书附录中列举了危险化学品经营过程中主要和常用的标准与规定，并配以大量的练习题。本书既对危险化学品经营单位主要负责人和安全生产管理人员应了解和掌握的安全知识要点进行了系统性梳理和归类，又能解决读者在工作中遇到的实际问题，还能通过练习备考。

本书主要作为各地开展危险化学品经营单位主要负责人、安全生产管理人员安全教育培训教材使用，也可以作为危险化学品经营单位的一本安全管理工作手册，同时也可供安全监管部门、行业管理部门等监管人员参考使用。

由于编者水平有限，书中疏漏及欠妥之处在所难免，敬请广大读者多提宝贵意见，不胜感激。

侯映天

2014年5月

目录

第一章 概 述	1
第一节 法律法规基本知识	1
第二节 我国安全生产法律体系的建设与基本框架	5
第三节 国内外危险化学品经营安全管理概况	11
第四节 危险化学品经营单位主要负责人、安全管理人员安全职责	15
第二章 危险化学品的基本知识	16
第一节 危险化学品基本概念和分类原则	16
第二节 危险化学品分类及标识	16
第三节 危险化学品的主要危险特性	22
第四节 化学品安全技术说明书与安全标签	31
第三章 危险化学品经营安全管理	40
第一节 危险化学品经营许可制度	40
第二节 经营单位的条件和要求	41
第三节 危险化学品经营许可证的办理、变更与换证	43
第四节 剧毒品、易制爆化学品等危险化学品的经营安全管理	44
第四章 危险化学品储存的安全管理	46
第一节 危险化学品储存场所的基本要求	46
第二节 危险化学品储存条件的要求	48
第五章 危险化学品运输和包装安全管理	56
第一节 危险化学品运输	56
第二节 危险化学品包装	64
第六章 危险化学品经营安全技术	68
第一节 防火防爆安全技术	68
第二节 压力容器安全技术	76
第三节 电气安全技术	84
第四节 静电危害及安全防护技术	92
第五节 雷电危害及安全防护技术	94

目录

第七章 危险化学品经营场所职业危害预防和管理	97
第一节 职业病和职业病危害因素	97
第二节 作业场所毒物及危害	99
第三节 综合防毒措施	101
第八章 危险化学品重大危险源安全管理	109
第一节 危险化学品重大危险源的相关概念	109
第二节 危险化学品重大危险源安全管理	110
第九章 危险化学品事故应急管理	121
第一节 危险化学品事故应急管理的基本要求	121
第二节 危险化学品事故应急救援的编制	124
第三节 危险化学品事故应急救援的管理	136
第四节 危险化学品应急预案培训、演练与日常管理	139
附录 1 危险化学品经营单位主要负责人安全生产培训大纲及考核标准	141
附录 2 危险化学品经营单位安全生产管理人员安全生产培训大纲及考核标准	150
附录 3 企业安全生产标准化基本规范	159
附录 4 危险化学品经营企业开业条件和技术要求	167
附录 5 危险化学品安全管理条例	173
附录 6 危险化学品经营许可证管理办法	191
附录 7 四川省危险化学品经营许可证管理实施细则	198
附录 8 四川省加油（气）站安全生产标准化评审标准（试行）	205
附录 9 危险化学品经营单位主要负责人理论考核试卷	264
附录 10 危险化学品经营单位安全管理人员理论考核试卷	322
题库答案	384
参考文献	398

第一章 概述

【本章学习要点】

- (1) 危险化学品经营安全管理相关的法律、法规，特别是安全生产法、危险化学品安全管理条例、危险化学品经营许可证管理办法等。
- (2) 危险化学品经营单位主要负责人、安全管理人员安全职责及资质要求。

第一节 法律法规基本知识

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后果，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, 依靠国家强制力来保证其适用和遵守。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。

(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, 又有被统治阶级的道德。

(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、特定的事或人, 而是适用于大量同类的事或人; 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这种条件就称为假定。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, 允许做什么, 禁止做什么。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, 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并不可缺少, 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。

四、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应当做什么, 允许做什么, 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, 这表现在法具有以下特征:

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, 即由国家机关依照其职权范围, 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。

2. 法是依照特定程序制定的

依照《中华人民共和国立法法》(以下简称《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。

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的获得实现的方式，是既有联系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。

法的这个特征，集中表明了法与国家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。

五、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。

(2) 法律。广义的法律与法同义。狭义的法律特指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。

(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。行政法规有广义和狭义之分。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的各种法规。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。

(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。

(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。

3. 实体法和程序法

这是按照法律规定内容的不同而对法的分类。实体法规定的权利和义务直接来自人们在生产和生活中形成的相互关系的要求，如所有权、债权等，通常表现为民法、刑法、行政法等。程序法的主要内容是规定主体在诉讼活动中的权利和义务，也即主体在寻求国家机关对自己权利予以支持的过程中的行为方式，这种权利和义务是派生的，其作用在于保证主体在实际生活中享有的法律权利得以实现。因此，实体法和程序法也被称为主法和助法。

4. 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。

5. 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（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。

第二节 我国安全生产法律体系的建设与基本框架

一、安全生产立法的含义

立法有两层含义，广义的立法泛指国家立法机关或其授权的其他机关按照其立法程序制定、修改或者废止法律的活动。狭义的立法专指国家制定的现行法律、法规、法令、规章等规范性文件，与“法规”同义。如经济立法特指国家制定的有关经济管理方面的法规。

安全生产立法亦有两层含义，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、建立完善与我国安全生产相适用的安全生产法制体系的必要性

安全生产事故频繁，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，突出表现在以下几个方面：

一是安全生产法律意识淡薄。改革开放特别是近十年来，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。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条件下作业，以致发生事故，造成大量人身伤亡。

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，这些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。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，但是这些现行立法的制定年代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。

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。

五是缺乏强有力的安全生产执法手段。现行有关安全生产的法律、行政对安全生产违法行为及其法律责任的规定不够完整，有的对安全生产违法行为界定不清楚或者不准确，有的只有要求没有责任，有的虽有处罚但力度不够。对近年来突出的安全生产违法行为特别是非国有企业的安全生产违法行为，没有设定明确的法律责任。由于没有综合性的《安全生产法》，各级安全生产综合监管部门的法律地位、主要职责和执法手段无法可依，难以依法履行职责和实施行政执法。

目前我国正处于一个新的历史发展时期。在新形势下安全生产工作面临许多情况、新问题、新特点，对安全生产监督管理工作也提出了新要求。加强安全生产法制建设，充分运用法律手段加强监督管理，是从根本上改变我国安全生产状况的主要措施之一。这是贯彻依法治国基本方略的客观要求，也是建设社会主义法治国家的必要选择。加强安全生产法治建设的首要问题是有法可依，再次是解决法律法规与我国安全生产相适应的问题。因此建立与我国安全生产相适应的安全生产法制体系是十分必要的。

三、安全生产法的修订

《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）自2002年11月1日实施以来，国务院有关部门及各地从宣传教育、配套法规完善、机构建设、安全生产责任制强化、事故查处、专项整治等方面开展了大量的工作，形成了些好的经验和做法。2005年，全国人大组织开展的《安全生产法》实施情况检查表明，《安全生产法》的实施效果总体上是好的，已见成效。

近年来，随着我国安全生产的社会经济环境发生了急剧变化，出现了很多新情况和新问题，致使《安全生产法》在诸多方面已难以充分和有效地适应这种变化，主要体现在以下几个方面：

一是2008年十一届全国人大一次会议批准的国务院机构改革方案和《国务院关于机构设置的通知》（国发〔2008〕11号）明确了由国家安全生产监督管理总局负责作业场所职业健康的监督，安全生产监管部门和卫生部门的安全生产监管职责分工发生了重大的变化和调整。

二是由于在《安全生产法》中，未对各级安全生产监管机构的职责分工提出要求，导致各级安全生产监管机构在实践中遇到了很多问题，管理与监督不分、重管理、轻监督、职能与责任交叉、权力与义务混杂等现象普遍存在，安全生产监管工作的权威性和有效性大打折扣。

三是在工伤保险制度快速实施的同时，又出现了新型的安全生产责任保险。重庆、广东、

山西、山东等很多地区正在积极探索开展,取得了良好的效果,实现企业和政府双赢的局面,既提高了企业事故预防和控制能力,又减轻了政府的压力,弥补了工伤保险赔付额较低、过程复杂、周期长等缺陷。

四是在社会主义市场经济的快速发展过程中,私营企业数量迅猛增加。我国私营企业在1989年时仅有9万余户,到2007年已迅速增加到551万户,18年增长近60倍,年均增速达25.6%。现私营企业户数已占全国企业总数的近60%。2005年底公布的全国经济普查结果显示,民营经济已经占到GDP总量的66%,上缴税收占到总额的71%,吸纳的就业人口已经超过全社会就业人口的75%。多数私营企业的安全生产管理力量薄弱,法律对企业主体责任的具体要求不细、不全,致使难以有效地落实安全主体责任,甚至出现了不具备安全生产条件的单位违法生产经营的情况。

五是第二产业的工作数量剧增,其绝大多数为不习惯工厂劳动的农民工。截至2008年年底,全国农民工总量近2.3亿人。国家安全生产监督管理总局2006年对9个省区的抽样调查表明,煤矿等4个高危行业的从业人员中,农民工占56%,全国3000万建筑施工队伍中约80%是农民工。近几年高危行业发生的伤亡事故中约80%发生在农民工较集中的小矿山、小化工、烟花爆竹小作坊和建筑施工包工队;每年职业伤害、职业病新发病例和死亡人员中,半数以上是农民工。如何从法律上进一步规范与强化企业安全生产教育培训,提高一线作业现场班组长的安全生产管理能力,确保农民工等各类从业人员具备必要的安全生产意识与技能以及应对企业不断引进新技术、新设备、新材料等产生的风险变化都成为迫切需要解决的问题。

为适应我国快速发展的社会经济环境形势和变化,《安全生产法》将对职业安全与健康立法一体化、安全生产监督与管理权限划分、工伤保险与责任保险结合、强化企业安全生产主体责任等重点内容进行修订,解决《安全生产法》在实施过程中出现的问题,提高《安全生产法》的实施效力。

四、安全生产法律体系的基本框架

(一) 安全生产法律体系的概念和特征

1. 安全生产法律体系的概念

安全生产法律体系,是指我国全部现行的、不同的安全生产法律规范形成的有机联系的统一整体。安全生产法律体系是由母系统与若干个子系统共同组成的。从具体法律规范上看,它是单个的;从法律体系上看,各个法律规范又是母体系不可分割的组成部分。

2. 安全生产法律体系的特征

安全生产法律规范的层级、内容和形式虽然有所不同,但是它们之间存在着相互依存、相互联系、相互衔接、相互协调的辩证统一关系。具有中国特色的安全生产法律体系正在构建之中,这个体系具有3个特点:

- (1) 法律规范的调整对象和阶级意志具有统一性。
- (2) 法律规范的内容和形式具有多样性。
- (3) 法律规范的相互关系具有系统性。