

《易制毒化学品管理条例》 实施手册

——易制毒化学品生产、经营、购买、运输、进出口管理
及监督检查、法律责任查处追究指南

主编：刘滨江（中国人民公安大学教授）

第二册



数据加载失败，请稍后重试！

《易制毒化学品管理条例》实施手册

——易制毒化学品生产、经营、购买、运输、进出口管理及
监督检查、法律责任查处追究指南

主编：刘滨江（中国人民公安大学教授）

第二册

中国科技文化出版社

目 录

第二章 第二、三类易制毒化学品生产、经营管理	(1)
第一节 《条例》对第二、三类易制毒化学品生产、经营管理的规定	(1)
第二节 安全生产法基础知识	(1)
第三节 生产经营单位主要负责人的安全生产职责	(14)
第四节 从业人员的安全生产权利与义务	(19)

第三篇 易制毒化学品购买管理

第一章 第一类易制毒化学品购买管理	(29)
第一节 药品与药品管理	(29)
第二节 公安机关案件的管理	(64)
第二章 销售台账和使用台账的建立管理	(72)
第一节 查账概述	(72)
第二节 查账的准备	(72)
第三节 查账的基本方法	(74)
第四节 查账中应注意的问题	(77)
第五节 进货账目的查账方法	(78)
第六节 销售账目的查账方法	(79)
第七节 银行存款账目的查账方法	(80)
第八节 应收账款账目的查账方法	(81)
第九节 应付账款账目的查账方法	(81)
第三章 第二、三类易制毒化学品的购买	(83)
第四章 公安机关办案回避与证据	(110)
第一节 回避	(110)
第二节 证据	(112)
第三节 缉毒情报工作	(122)
第四节 缉毒特情工作	(149)

第四篇 易制毒化学品运输管理

第一章 运输许可	(161)
第一节 道路运输行政管理概述	(161)
第二节 开业条件	(184)
第三节 开业、停业、歇业、变更的审批程序	(186)
第四节 行政许可管理	(190)
第二章 委托运输管理	(196)
第一节 运输代理	(196)
第二节 国际货物运输代理	(201)
第三章 医用处方剂量管理	(212)
第一节 处方管理办法	(212)
第二节 精神药物的合理应用	(216)
第四章 其他运输管理	(257)
第一节 水路运输管理	(257)
第二节 航空货物运输	(312)
第三节 国际铁路货物运输	(334)

第五篇 易制毒化学品进口、出口管理

第一章 易制毒化学品进口、出口的审批	(349)
第一节 关税制度与海关税则	(349)
第二节 中国货运监管基本规则	(366)
第三节 进出口许可证制度	(383)
第四节 报关与通关程序规范	(386)

第二章 第二、三类易制毒 化学品生产、经营管理

第一节 《条例》对第二、三类易制毒 化学品生产、经营管理的规定

第十三条 生产第二类、第三类易制毒化学品的，应当自生产之日起 30 日内，将生产的品种、数量等情况，向所在地的设区的市级人民政府安全生产监督管理部门备案。

经营第二类易制毒化学品的，应当自经营之日起 30 日内，将经营的品种、数量、主要流向等情况，向所在地的设区的市级人民政府安全生产监督管理部门备案；经营第三类易制毒化学品的，应当自经营之日起 30 日内，将经营的品种、数量、主要流向等情况，向所在地的县级人民政府安全生产监督管理部门备案。

前两款规定的行政主管部门应当于收到备案材料的当日发给备案证明。

第二节 安全生产法基础知识

一、名词解释

（一）安全生产

安全生产是指在生产经营活动中，为避免发生造成人员伤害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。“安全生产”一词中所讲的“生产”，是广义的概念，不仅包括各种产品的生产活

动，也包括各类工程建设和商业、娱乐业以及其他服务业的经营活动。

（二）事故与生产安全事故

事故是指人们在实现其目的的行为过程中，突然发生的、违背人们原来意志的，并迫使其有目的的行为暂时或永远终止的意外事件。

事故按其发生的原因、地点、后果、性质的不同可分为许多种，如火灾事故、交通事故、建筑质量事故、民航事故、爆炸事故、化学事故、煤矿事故、非煤矿山事故、锅炉压力容器事故、责任事故、自然事故、轻伤事故、死亡事故、重大伤亡事故、特大伤亡事故等。《安全生产法》主要针对生产经营单位发生的生产安全事故。

生产安全事故是指生产经营单位在生产经营活动（包括与生产经营有关的活动）中突然发生的，伤害人身安全和健康或者损坏设备设施或者造成经济损失的，导致原生产经营活动（包括与生产经营活动有关的活动）暂时中止或永远终止的意外事件。

生产安全事故按事故发生的原因可分为：责任事故和非责任事故；按事故造成的后果可分为：人身伤亡事故和非人身伤亡事故。

人身伤亡事故又称因工伤亡事故或工伤事故，是指生产经营单位的从业人员在生产经营活动中或在与生产经营相关的活动中，突然发生的、造成人体组织受到损伤或人体的某些器官失去正常机能，甚至终止生命的事故。工伤事故按照起因分为：物体打击、车辆伤害、机械伤害、起重伤害、触电、淹溺、灼烫、火灾、高处坠落、坍塌、冒顶片帮、透水、放炮、火药爆炸、瓦斯爆炸、锅炉爆炸、容器爆炸、其他爆炸、中毒和窒息、其他伤害事故。工伤事故按伤害的严重程度可分为：轻伤事故、重伤事故、死亡事故。

轻伤事故：只有轻伤的事故。轻伤是指损失工作日数低于 105 个工作日的失能伤害。我国轻伤计算起点为损失 1 个工作日。

重伤事故：有重伤而无死亡的事故。伤害程度最严重者的伤害等于和超过 105 个工作日的失能伤害。

死亡事故：死亡 1 人（含 1 人）以上的事故。按照目前的划分标准，死亡事故按伤亡人数多少又可分为：

- （1）一般伤亡事故：指一次死亡 1 人至 2 人（多人事故时包括轻伤和重伤）的事故。
- （2）重大伤亡事故：指一次死亡 3 人至 9 人的事故。
- （3）特大伤亡事故：指一次死亡 10 人以上的事故。

国内外工伤事故的计算方法：根据不同的要求有不同的方法，一般有以下几种表达方式：

（1）千人死亡（重伤）率：某一时期内，平均每千名职工中，因工伤事故造成的死亡（重伤）人数。

（2）伤害频率：某一时期内，每百万工时，事故造成伤害的人数。伤害人数指轻伤、重伤、死亡人数的总和。

（3）伤害严重率：某一时期内，每百万工时，伤亡事故造成的损失工作日数。

(4) 伤害平均严重率：每人次受伤害的平均损失工作日数。

(5) 煤矿百万吨死亡率：某一时期内，每生产一万吨原煤时，事故造成的死亡人数。

(三) 危险物品和重大危险源

危险物品，是指易燃易爆物品、危险化学品、放射性物品等能够危及人身安全和财产安全的物品。由于其化学、物理或者毒性等特性使其在生产、储存、装卸、运输过程中，容易导致火灾、爆炸、中毒等危险，可能引起人身伤亡、财产损害的物品。

重大危险源，是指长期地或者临时地生产、搬运、使用或者储存危险物品，且危险物品的数量等于或者超过临界量的单元（包括场所和设施）。重大危险源分为生产场所重大危险源和贮存区重大危险源。贮存区重大危险源的确定方法与生产场所重大危险源基本相同，只是因为工艺条件较为稳定，临界量数值较大。危险物质分为爆炸性物质、易燃物质、活性化学物质和有毒物质。

单元：指一个（套）生产装置、设施或场所，或同属一个工厂的且边缘距离小于 500m 的几个（套）生产装置、设施或场所。

临界量：指对于某种或某类危险物质规定的数量，若单元中的物质数量等于或超过该数量，则该单元定为重大危险源。具体危险物质的临界量，由危险物品的性质决定。

生产场所：指危险物质的生产、加工及使用等的场所，包括生产、加工及使用等过程中的中间贮罐存放区及半成品、成品的周转库房。

贮存区：专门用于贮存危险物质的贮罐或仓库组成的相对独立的区域。

(四) 安全标准

安全生产标准是指有关安全生产的国家标准或者行业标准，包括生产作业场所的安全标准，生产作业、施工的工艺安全标准，安全设备、设施、器材和安全防护用品的产品安全标准，有关安全生产的基础性、通用性标准等，并要求在生产经营活动中严格执行，是国家履行加强对安全生产工作监督管理职责的重要方面。国家标准是指由国务院标准化行政主管部门或者其他有关主管部门对需要在全国范围内统一的技术要求制定的技术规范。国家标准应当由国务院标准化行政主管部门编制计划，组织草拟，统一审批、编号、发布。制定保障安全生产国家标准的国务院有关部门，包括标准化行政主管部门，也包括其他有关部门。国务院标准化行政主管部门制定。按照现行的国务院机构设置，国务院标准化行政主管部门为国家质量监督检验检疫总局。标准化法同时还规定，对没有国家标准而又需要在全国某个行业范围内统一的技术要求，可以制定行业标准。有责任制定行业安全生产标准的部门是国务院负有安全生产监督管理职责的有关部门，报国务院标准化行政主管部门备案。在公布国家标准后，该项行业标准即行废止。这些标准，都是在经过反复论证、认真研究，包括吸取安全事故的血的教训的基础上制定出来的，是保障安全生产的技术准则，必须严格执行。

标准化法规定，我国的标准分为必须执行的强制性标准和可以自愿采用的推荐性标准；有关安全生产的标准属于保障人身、财产安全的标准，是必须执行的强制性标准。

二、我国法律和安全生产法律法规的体系

改革开放以来，我国安全生产法制建设有了很大进展，国家先后颁布了《海上交通安全法》、《矿山安全法》、《劳动法》、《矿山安全法实施条例》、《煤炭法》、《建筑法》、《消防法》、《煤矿安全监察条例》、《危险化学品安全管理条例》、《安全生产法》等法律、法规；国务院负责安全生产监督管理的部门和有关部门先后颁布了一批安全生产规章和安全技术标准；各省、自治区、直辖市也根据有关法律的授权和本地区实际工作需要，相继制定了一些地方性安全生产法规、规章。这些法律、法规、规章和标准构成了我国安全生产法律体系的重要内容。

（一）安全生产法律体系基本框架

我国的安全生产法律体系比较复杂，它是一个包含多种法律形式和法律层次的综合系统。它既包括作为整个安全生产法律法规基础的宪法规范，又包括行政法律规范、技术性法律规范和程序性法律规范。按法律地位及效力同等原则，将安全生产法律体系框架分为如下层级。

1. 宪法。

《宪法》为我国安全生产法律体系框架的最高层级，《宪法》第四十二条关于“加强劳动保护，改善劳动条件”的规定，是我国有关安全生产方面最高法律效力的规定。

2. 国家有关安全生产方面的法律。

国家有关安全生产方面的法律包括《安全生产法》和与它平行的专门安全生产法律和与安全生产有关的法律。

《安全生产法》是综合规范安全生产法律制度的法律，它适用于所有生产经营单位，是我国安全生产法律体系的“核心”。专门安全生产法律是规范某一专业领域安全生产法律制度的法律。这类法律有《矿山安全法》、《海上交通安全法》、《消防法》等。

与安全生产有关的法律是指安全生产专门法律以外的其他法律中有安全生产规定内容的法律。这类法律有《劳动法》、《建筑法》、《煤炭法》、《铁路法》、《民用航空法》、《工会法》、《全民所有制企业法》、《乡镇企业法》、《矿产资源法》等。此外，还有一些与安全生产监督执法工作有关的法律，如《刑法》、《刑事诉讼法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》和《标准化法》等。

国际劳工公约属国际法范畴，虽不应包括在我国法律体系内，但凡是我国签订、批准了的，均构成我国相关法律的渊源，在我国国内具有法律效力。

3. 安全生产行政法规。

安全生产行政法规是国务院为执行安全生产法律和实施安全生产行政管理职权而制定的

具体规定，是我们实施安全生产监督管理和监察工作的重要依据。我国已颁布多部安全生产行政法规，但仍需要不断完善安全生产行政法规，当前尤其需要修订事故报告和调处理方面的法规，制定综合性的、规范执法工作的法规和应急救援方面的法规。

4.地方性法规。

地方性安全生产法规是国家安全生产立法的补充，是安全生产法律体系的重要组成部分。地方性安全生产法规虽多系由法律授权制定，但其内容不得和法律、行政法规相抵触，其效力低于行政法规。改革开放以来，地方性安全生产立法有很大进展，目前大多数省、自治区、直辖市都制定了《劳动保护条例》或《劳动安全卫生条例》、实施《矿山安全法》办法等地方性安全生产法规。随着《安全生产法》的颁布实施和安全生产监督管理体制改革，地方性安全生产立法也要与时俱进，进行相应的修改和补充。

5.有关安全生产的国家标准。

有关安全生产方面的国家标准大多为强制性标准，它是我们实施安全生产管理和监督执法的重要技术依据。强制性标准与世界贸易组织《技术性贸易壁垒协定》(WTO/TBT)规定的技术性法规在制定范围和作用上是基本一致的，其作为我国技术法规的主要表现形式已经得到了 WTO/TBT 委员会的认可。我国已制定各类劳动安全卫生国家标准 200 多项。

6.部门安全生产规章、地方政府安全生产规章和行业安全标准。

根据《立法法》的有关规定，部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力，在各自的权限范围内施行。

国务院部门安全生产规章作为安全生产法律法规的重要补充，在我国安全生产监督管理工作中起着十分重要的作用。过去国务院有关部门制定了不少安全生产规章，这些规章有的现在仍然适用，有的需要加以修订。目前仅我局需要依据《安全生产法》和有关行政法规制定和修订的安全生产规章就有 60 多项。

地方政府安全生产规章在地方政府实施安全生产监督管理工作中起着十分重要的作用，这方面的规章各地都制定了不少。地方政府规章一方面从属于法律和行政法规，不得与其抵触，另一方面又从属于地方法规，也不得和地方法规相抵触。

行业安全标准是由国务院有关主管部门制定的对全国某个行业内统一的安全技术要求，就其适用范围来说，它与部门规章是一样的，比地方政府规章要广。为方便起见，我们把它与部门和地方政府规章放在一个层面。

安全生产法律体系框架分成 8 个部分，即综合性安全生产法律、法规和规章，矿山安全法律子体系，建筑业安全法律子体系，交通运输安全法律子体系，公众聚集场所及消防安全法律子体系，其他安全生产法律子体系和我国批准和拟建议批准的国际劳工安全卫生公约。

(二) 安全生产立法程序

为保证安全生产立法工作按质按量的完成，必须《立法法》及有关规定建立良好的立法工作运行机制，并严格按立法程序运行。

目前我国负责安全立法的主要工作部门有：全国人大、国务院法制办、国家经贸委、国家安全生产监督管理局、国务院有关部门、省（市、自治区）安全监督管理局。按照国务院“三定方案”，国家安全生产监督管理局负责起草安全生产综合性法律和行政法规。安全生产立法的基本程序是：国家安全生产监督管理局根据安全生产工作需要，在征求各省（市、自治区）安全监督管理局意见后，拟定安全生产法律或法规草案，在此基础上，经过征求国务院有关部门、各省人民政府、全国总工会、各行业协会、有关专家学者的意见后，进行修改完善，形成报送稿，按规定程序，逐级上报国务院法制办、国务院和全国人大常委会。各级立法审查机关，通过召开座谈会、论证会、听证会和在互联网上公布等形式，广泛听取有关机关、组织和公民的意见，对安全生产法律或法规（报送稿）进行审查和修改，形成草案修改稿，报请国家主席或国务院总理签署命令公布施行。

三、安全生产法的立法背景和立法必要性

安全生产，事关人民群众生命财产安全、国民经济持续快速健康发展和社会稳定大局。《中华人民共和国安全生产法》自提出立法建议到出台，经历了 21 年的历程。《安全生产法》的公布施行，是我国安全生产法制进程中新的里程碑，它标志着我国安全生产法制建设进入了一个新阶段。

（一）《安全生产法》的立法经过

我国《安全生产法》的立法工作，是一个长期而曲折的过程，各方面做了大量的工作。1981 年 3 月，经国务院批准，由原国家劳动总局牵头起草《劳动保护法（草案）》，于 1987 年 5 月由当时的劳动部上报国务院。后在修改《劳动保护法（草案）》过程中，将名称改为《劳动安全卫生条例》。1994 年，原劳动部决定组织起草《安全生产法》，并做了许多工作，1996 年 4 月，原劳动部和原国务院法制局共同商定，将正在制定的《安全生产法》、《劳动安全卫生条例》和《职业病防治条例》3 个法律、法规草案合并为《劳动安全卫生法（草案）》。此后，原劳动部成立了起草小组，并完成了草案的起草工作。1998 年，国务院机构改革后，国家经贸委承担了安全生产综合管理职能，并在原劳动部工作的基础上，起草了《职业安全法（草案）》，于 1999 年 12 月 21 日报国务院法制办审查。2000 年底，根据安全生产形势发展的需要，国务院法制办将名称由《职业安全法》改为《安全生产法》，并在国务院 2001 年立法计划中明确国家安全生产监督管理局为起草单位，成立了起草领导小组和起草工作小组，集中力量组织起草《安全生产法》。经过近 20 次反复推敲和修改，并征求和吸收了部分地方政府及其相关部门、企业以及中编办、国家计委、公安部、监察部、教育部、铁道部、建设部、水利部、民航总局、质监总局、工商总局等国务院有关部门的修改意见，形成了《安全生产法（草案）》，提交国务院常务会议审议。

2001 年 11 月 21 日，国务院第 48 次常务会议审议通过了《安全生产法（草案）》，将草案

提请全国人大常委会审议。2001年11月29日，九届人大常委会第25次会议对《安全生产法（草案）》进行了初审。2002年4月24日和6月25日，九届全国人大常委会第27次、第28次会议又分别对《安全生产法（草案）》进行了第二次和第三次审议，并进行了反复研究论证和认真修改。于6月29日下午举行的九届全国人大常委会第二十八次会议的全体会议上审议通过。江泽民主席当日签发第70号中华人民共和国主席令予以公布。《安全生产法》于2002年11月1日正式实施。

（二）《安全生产法》的立法相关背景

自新中国成立以来，国家一直重视安全生产工作。提出了“安全第一，预防为主”的安全生产方针。随着改革开放和经济高速发展，安全生产越来越受到重视。各级党委和政府加强领导，采取有力措施，预防和遏制重大、特大事故，减少人民群众生命和财产损失，促进经济发展，维护社会稳定。

就总体而言，我国安全生产状况是逐步好转的，这是对我国安全生产状况的基本估计，各地区、各部门从学习实践“三个代表”重要思想的高度，认真贯彻落实党中央、国务院的重大决策和中央领导同志的一系列重要指示，加强对安全生产工作的领导，采取有力措施，治理安全生产上的重大隐患，遏制重、特大事故的发生，扭转地区和行业事故多发的局面，促使全国安全生产形势趋于稳定好转。2001年，全国集中开展了五项安全生产专项整治。在国务院的统一领导下，各有关部门、各级政府积极行动，精心组织，密切配合，在民用爆破器材和烟花爆竹安全整治、交通运输安全整治、危险化学品储运安全整治、公共聚集场所消防安全整治、煤矿安全整治方面取得了阶段性成果。除上述五个方面的专项整治外，非煤矿山、石化、建筑、铁路、民航、林业和教育等系统，也从各自实际情况出发，有针对性地组织开展了专项安全整治，取得了一定的成效。特别是非煤矿山企业，重大、特大事故多发的势头得到遏制。经过安全专项整治，安全生产状况有所好转，但总体情况很不稳定，重大、特大事故时有发生，安全生产形势依然十分严峻。

1. 党中央、全国人大和国务院高度重视安全生产立法工作。

改革开放以来，在党中央、国务院和各级地方党委和人民政府的领导下，我国的安全生产状况明显好转。但一个时期以来，安全生产形势严峻，重大、特大事故连续发生。江泽民和李鹏、朱镕基、李岚清等中央领导同志，高度关注安全生产工作，先后做出了一百多条有关指示和批示。江总书记明确指出“安全责任重于泰山”，要求各级党委和政府把安全生产摆到重要的日程上。党中央、国务院采取了安全生产专项整治特别是加强法制建设等一系列重大举措，为实现安全生产的稳定好转创造了更好的法制环境，明确提出要加快安全生产立法进程。尽快制定《安全生产法》，是党和国家的重大决策。

2. 制定《安全生产法》，主要是要解决社会主义市场经济体制下安全生产工作如何法律化、制度化的问题。

在社会主义市场经济条件下，安全生产出现了一些新问题、新特点，集中表现在：

一是非公有制经济成分增多，相关立法滞后。现行的有关法律、法规主要是针对国有企业和大型企业制定的，对非国有企业和中小企业的法律规定较少。相当多的私营企业、集体企业、合伙企业和股份制企业不具备基本的安全生产条件，安全管理松弛，导致事故不断，死伤众多。据统计，非国有企业的生产安全事故死亡人数约占全国生产安全事故死亡总数的70%左右。对这些企业的安全生产条件和安全生产违法行为没有相应的法律规范和处罚依据。

二是企业安全生产管理缺乏明确的法律规范，企业安全生产责任制不健全或者不落实，企业负责人的安全生产责任不明确，不能做到预防为主，严格管理；事故隐患大量存在，一触即发。

三是安全投入严重不足，企业安全技术装备老化、落后，带病运转，安全性能下降，抗灾能力差，不能及时有效地预防和抗御事故灾害。据初步统计，目前仅国有重点煤矿“一通三防”欠账就高达40多亿元。民营企业的安全投入就更少甚至没有。现行立法对此没有明确规定。

四是一些地方政府监管不到位，地方保护主义严重。一些地方政府和部门对安全生产不重视，工作不到位，疏于监管。有的官员甚至与违法者相互勾结，搞权钱交易，徇私枉法，为不具备安全生产条件的企业和民营企业老板违法生产经营开绿灯。

五是政府机构改革，我国的安全生产监督管理体制和安全生产监督管理部门的职能、管理方式和手段也随之变化，缺乏强有力的安全生产监管和行政执法手段。市场经济要求各级政府及其安全生产监督管理部门主要运用法律手段，以及必要的经济手段、行政手段进行监督管理。所以，要真正实现依法监管，制定《安全生产法》就显得更为必要而紧迫。

（三）《安全生产法》的立法必要性

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。我国安全生产状况与安全生产法制建设密切相关。导致我国安全生产水平较低的原因是多方面的，安全生产法制不健全是主要原因之一，具体表现在：

1. 企业安全生产行为不规范，安全生产法律意识淡薄。

改革开放特别是近十年来，安全生产已经不是一般的工作要求，而是一种法定的权利和义务。能否保证生产经营活动的安全，关系到人民群众生命和财产的安全，关系到经济发展和社会稳定大局。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条件下作业，以至发生事故，造成大量人员伤亡。许多地方政府领导人和私营企业老板只要经济效益和“票子”，忽视甚至不要安全生产，他们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。所以，安全生产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。

2. 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不断增加。在我国社会生产力总体水平比较低下条件下，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法律规定，这就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，必须与时俱进地制定规范非国有生产经营单位安全生产工作的法律规范，将其纳入法制轨道。

3. 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，已经不能完全适应当前的形势和需要。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。

4. 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。

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，目前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，加大依法监管力度，查处安全生产违法行为。因此必须通过制定综合性的安全生产法律，将各级人民政府和各有关部门的安全生产职权、责任和监督管理措施法律化、制度化。但由于相关立法滞后，有的地方人民政府没有建立健全安全生产综合监督管理机构；已经设立的地方，又存在着综合监管部门与专项监管部门的法定职责和相互关系不明确的问题，在工作中产生了职责交叉、互相扯皮的矛盾，影响了安全生产监督管理工作的整体性、协调性，使安全生产监督管理工作出现脱节和漏洞。

5. 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、行政法规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，有的虽有罚则但力度不够。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，不能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新情况、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，充分运用以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制国家的必然选择。加强安全生产法制建设的首要问题是有法可依，尽快制定一部综合性的《安全生产法》。《安全生产法》之所以必要和急需，主要体现在四个方面：

(1) 制定《安全生产法》，依法加强监督管理，是各级安全监督管理机构依法行政的需要。

为了适应安全生产形势和管理的需要，国务院决定设立国家安全生产监督管理局，各省、自治区、直辖市也相继建立健全安全生产综合监督管理机构，一个安全生产综合监管体系正在全国形成。各级政府赋予各级安全生产监管部门对各行业、各部门的安全生产工作进行全面综合监管的职能。要履行综合安全监管和执法职能，各级安全生产综合监管部门的法律地位、监管职责和行政执法手段必须有法可依。否则，各级安全监督管理机构就难以依法行政，缺少必要的法律手段。因此，要建立健全具有权威性的、高效率的安全生产管理体系，必须尽快制定《安全生产法》，使安全生产监督管理真正纳入法制轨道，依法监管。

(2) 制定《安全生产法》，是预防和减少事故，保护人民群众生命和财产安全的需要。

近年来，虽然安全生产状况有了明显改善，但是我国安全生产形势依然严峻，重大、特大生产安全事故时有发生，其原因是多方面的。随着社会经济活动日趋活跃和复杂，特别是经济成分、组织形式日益多样化，生产经营单位已由国有企业、集体企业为主，变为国有企业、股份制企业、私营企业、外商投资企业、个体工商户并存。这些企业的生产经营条件千差万别，安全生产工作出现了许多复杂的情况。由于安全生产管理的责任不够明确，有关安全生产管理的法律、法规不够完善，一些地方和企业安全生产管理松弛，不安全因素很多。目前我国的安全生产存在以下五个问题：

一是非公有制经济成分增多，对其安全生产条件和安全违法行为没有明确的法律规范和严厉的处罚依据。相当多的私营企业、集体企业、合伙企业和股份制企业不具备基本的安全生产条件，安全管理松弛，违法生产经营或者知法犯法，导致事故不断，死伤众多。

二是企业安全生产管理缺乏法律规范，企业安全生产责任制不健全或者不落实，企业负责人的安全责任不明确，不能做到预防为主，严格管理；事故隐患大量存在，一触即发。有关安全生产责任追究的法律规定不具体或者处罚过轻，使安全工作得不到应有的重视，不足以震慑违法犯罪分子。

三是安全投入严重不足，企业安全技术装备老化、落后，带病运转，安全性能下降，抗灾能力差，不能及时有效地预防和抗御事故灾害。据初步统计，目前仅国有重点煤矿“一通三防”欠账就高达40多亿元，民营企业的安全投入就更少甚至没有。

四是地方政府监管不到位，地方保护主义严重。一些地方政府和部门对安全生产不重视，工作不到位，对事故隐患和安全生产违法行为熟视无睹，疏于监管。有的官员甚至与企业相互勾结，搞权钱交易，徇私枉法，为不具备安全生产条件的企业和民营企业老板违法生产经营“开绿灯”。

五是国家关于安全生产的基本方针、原则、监督管理制度和措施未能法律化、规范化，许多领域的安全生产监管无法可依。要解决这些问题，必须依法对生产经营单位的安全生产条件、主要负责人和从业人员的安全责任、作业现场和安全设备的安全管理、事故防范和应急措施以及政府和安全生产监管部门的监督管理措施等做出全面的法律规范，才能保证生产经营单位的生产经营活动安全。

(3) 制定《安全生产法》，是依法制裁安全生产违法犯罪的需要。

社会主义法律的功能之一，是通过制裁违法犯罪来保护人民的根本利益。对各类严重的安全生产违法犯罪行为的纵容和姑息，就是对人民的极大犯罪。对各种安全生产违法犯罪行为没有明确的法律界定和法律责任，是当前安全生产违法行为屡禁不止的症结之所在。所以，必须针对那些严重安全生产违法行为设定明确、具体、严厉的法律责任，充分运用刑事、行政和民事责任的综合功能，最大限度地填补法律责任追究的空白，有法必依，违法必究，执法必严，绝不让安全生产违法犯罪分子逍遥法外。

(4) 制定《安全生产法》是建立和完善我国安全生产法律体系的需要。

改革开放以来，党和国家十分重视安全生产立法工作。国家制定颁布的有关安全生产方面的法律、行政法规将近 30 部（如矿山安全法、海上交通安全法、煤炭法、铁路法、公路法、民航法、建筑法和消防法等），这些现行的法律、法规虽然对安全生产管理发挥了重要作用，但已不能完全适应当前安全生产工作的需要：

一是大部分制定于 20 世纪八九十年代，不可避免地带有计划经济体制的影响，很难适应安全生产的新形势、新情况、新体制和加强管理的需要，解决不了安全生产工作中出现的新问题。

二是绝大多数现行有关法律不是专门的安全生产法律，没有专门规定安全生产管理问题，即便是专门的立法，也不适应当前安全管理的需要，亟待补充完善。

三是现行有关法律、法规都是单行立法，只能解决某个行业和某些方面的特殊安全生产问题。现行有关法律、法规受其调整对象和调整范围的限制，不能全面、完整地反映国家关于加强安全生产监督管理的基本方针、基本原则和基本制度，难以体现中央关于安全生产工作一系列新的指示精神，不能替代《安全生产法》的基本法地位。

总之，根据近年来我国安全生产的实际情况和国家安全生产监督管理体制的改革，为适应加强安全生产监督管理的需要，制定一部综合性的、适用范围宽的《安全生产法》，对于确立安全生产的基本管理制度和要求，规定针对性、可操作性较强的具体措施，加大对违法犯罪行为的处罚力度，防止和减少生产安全事故的发生，保障人民群众生命财产安全，促进经济发展和保障社会稳定，是十分必要的。

(四)《安全生产法》的颁布实施的重大意义

《安全生产法》作为我国安全生产的综合性法律，具有丰富的法律内涵和规范作用。对全面加强我国安全生产法制建设，强化安全生产监督管理，规范生产经营单位的安全生产，

遏制重大、特大事故，激发全社会对公民生命权的珍视和防护，增强全民族的安全法律意识，促进经济发展和保持社会稳定，具有重大而深远的意义。

《安全生产法》的贯彻实施，有利于全面加强我国安全生产法律法规体系建设。《安全生产法》是我国第一部全面规范安全生产的专门法律，是我国安全生产法律体系的主体法，是各类生产经营单位及其从业人员实现安全生产所必须遵循的行为准则，是各级人民政府及其有关部门进行监督管理和行政执法的法律依据，是制裁各种安全生产违法犯罪行为的有力武器。《安全生产法》的出台，是我国安全生产法制建设的重要里程碑。《安全生产法》确立的基本法律制度，不仅对有关安全生产的单行法律普遍适用，同时也对其作出了重要的、必要的补充完善，从而形成了普通法与特别法、专门法与相关法有机结合的中国安全生产法律法规体系的框架，为加强安全生产监督管理奠定了法律基础。

《安全生产法》的贯彻实施，有利于保障人民群众生命安全。重视和保护人的生命权，是制定《安全生产法》的根本出发点和落脚点。各种不安全因素和事故，是威胁从业人员和公众生命的大敌。人的因素第一，人既是各类生产经营活动的主体，又是安全生产事故的受害者或责任者。只有充分重视和发挥人在生产经营活动中的主观能动性，最大限度地提高从业人员的安全素质，才能把不安全因素和事故隐患降到最低限度，预防和减少人身伤亡。这是社会进步与法制进步的客观要求。《安全生产法》正是贯彻了以人为本的原则，在赋予各种法律主体必要权利的同时设定其应尽的义务。这就要求各级政府特别是各类生产经营单位的领导人和负责人，必须以对人民群众高度负责的精神和强烈的责任感，重视人的价值，关注安全，关爱生命。要通过法律的贯彻实施，把生产安全事故和人身伤亡降到最低限度，不断改变我国的人权纪录。

《安全生产法》的贯彻实施，有利于增强全体公民的安全法律意识。关注安全，人人有责。实现安全生产，必须通过宣传教育、培训、监管和执法等活动，增强全体公民的安全法律意识。《安全生产法》赋予公民在安全生产方面的参与权、知情权、避险权、检控权、求偿权和诉讼权，其目的不仅在于维护他们的合法权益，还在于促使他们在各项生产经营活动中重视安全、保证安全，自觉遵守安全生产法律、法规，养成自我保护、关心他人和保障安全的意识，协助政府和有关部门查堵不安全漏洞，同安全生产违法行为作斗争，使关心、支持、参与安全生产工作成为每个公民的自觉行动。

《安全生产法》的贯彻实施，有利于各级人民政府加强对安全生产工作的领导。《安全生产法》明确规定了各级人民政府在安全生产工作中的地位、任务和责任。只要各级人民政府特别是地方人民政府真正把安全生产当作重要工作来抓，处理好安全生产与稳定发展的关系，加强领导，采取有力措施，就能够遏制重大、特大事故，促进地方经济发展。

《安全生产法》的贯彻实施，有利于安全生产监管部门和有关部门加强监督管理，依法行政。《安全生产法》规定了各级安全生产监督管理部门是执法主体，依照本法对安全生产进行综合监督管理；同时规定了有关部门依照有关法律、行政法规规定的职责范围，对有关专项安全生产工作实施监督管理。这就把安全生产综合监督管理与专项监督管理的关系界定清楚了，有利于综合监管部门与专项监管部门依法各司其职，相互协同，齐抓共管，做好安全