

法律法规释义系列

安全生产许可证条例

学习读本

顾 问 / 曹康泰
主 编 / 张 穹

中国法制出版社

安全生产许可证条例 学习读本

顾问	曹康泰	
主编	张 穹	
编写人员	胡可明	董超洁
	张要波	阎淑荣
	管仁林	姜 杉

中国法制出版社

图书在版编目(CIP)数据

安全生产许可证条例学习读本/张穹等主编. —北京:
中国法制出版社, 2004. 2

ISBN 7 - 80182 - 254 - 4

I. 安… II. 张… III. 安全生产 - 许可证 - 条例 -
中国 - 学习参考资料 IV. X93 - 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 010443 号

安全生产许可证条例学习读本

ANQUAN SHENGCHAN XUKEZHENG TIAOLI XUEXI DUBEN

主编/张穹等

经销/新华书店

印刷/河北省三河市汇鑫印务有限公司

开本/850×1168 毫米 32

印张/5.25 字数/96 千

版次/2004 年 2 月第 1 版

2004 年 2 月印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7 - 80182 - 254 - 4/D·1220

定价: 10.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66062741

发行部电话: 66062752

编辑部电话: 66078158

邮购部电话: 66033288

读者俱乐部电话: 66026596

国务院法制办、国家安全生产 监督管理局关于《安全生产许可 证条例（草案）》的说明

为了保证矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业等危险性较大的企业具备相应的安全生产条件，加强对危险性较大的企业安全生产的监督管理，从源头上防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，根据 2003 年 8 月 19 日国务院关于研究和加强煤矿安全生产工作有关问题的会议议定的“要加快完善煤炭等高危行业的企业生产许可制度，提高准入门槛”的要求，国家安全生产监督管理局在调查研究的基础上，草拟了《高危企业生产安全许可证管理条例（送审稿）》（以下简称送审稿），于 2003 年 10 月报送国务院。国务院法制办收到此件后，即送国务院有关部门和地方人民政府征求意见，并到江苏、上海等地进行调研，听取矿山企业、危险化学品生产企业和建筑施工企业的意见。国务院法制办还就实行安全生产许可制度的必要性、安全生产许可证的发放范围、安全生产许可证的监督管理等问题，专门与建

设部、国防科工委、发展改革委、质检总局、监察部、公安部、水利部、交通部、铁道部等有关部门共同商量、反复研究。考虑到设置安全生产许可制度，涉及与现行有关法律、行政法规以及将于今年7月1日起施行的行政许可法的衔接，为慎重起见，还专门征求了全国人大常委会法工委的意见，并和国办秘书二局作了沟通。在上述工作的基础上，国务院法制办会同国家安全生产监督管理局对送审稿又进行了认真研究、反复修改，形成了《安全生产许可证条例（草案）》（以下简称草案）。目前，各有关方面对草案原则上没有不同意见。现就有关问题说明如下：

一、制定本条例的必要性

党中央、国务院领导对安全生产工作高度重视，多次明确指示要进一步完善有关制度，采取更加切实有效的措施，加大安全生产监管力度，从源头上防止和减少生产安全事故，确保人民群众生命和财产安全。对危险性较大、容易发生生产安全事故的企业实行严格的安全生产许可制度，是减少事故的一项重要措施。现行有关安全生产的法律、法规对危险性较大的企业的安全生产条件、资质等虽然有一些规定，但从目前严峻的安全生产形势，特别是危险性较大的企业安全生产的实际状况看，还需要进一步完善有关制度、措施，加大监管力度。因此，确有必要在现行法律、法规已有规定的基础上，再专门制定一个行政法规，对危险性较大的企业实

行统一的、具有市场准入性质的安全生产许可制度，提高准入门槛，使不具备安全生产条件的企业不能投入生产，从源头上防止生产安全事故。同时，安全生产监督管理部门也迫切希望通过实行安全生产许可制度，增加一个切实有效的监管手段，以满足加大安全生产监管力度的实际需要。国务院有关部门、地方政府、企业也一致认为，安全生产许可制度和现行有关安全生产的法律、法规的相关规定虽然有一些重复、交叉，但从进一步加强安全生产工作，确保人民群众生命和财产安全的大局来看，实行这一制度是十分必要的。

二、关于安全生产许可证的发放范围

安全生产许可证的发放范围，实际上就是条例的适用范围问题。征求意见中，有关部门、地方、企业一致认为，安全生产许可证的发放应当充分考虑我国安全生产的实际状况和各类生产企业的具体特点，突出重点，有较强的针对性，范围不宜过大；发放的范围过大，重点不够突出，针对性不强，反而会弱化安全生产许可证的作用。从近年来我国生产安全事故（交通事故除外）的实际情况看，矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、民用爆破器材、烟花爆竹生产企业每年生产安全事故的死亡人数约占全国工矿商贸企业每年生产安全事故死亡总人数的 80%，是安全生产监管的重点。因此，将安全生产许可证的发放范围限定在这类企业，比较适当，符合我国目前安全生产的实际状况。将来如果需

要，还可以根据实际情况，对安全生产许可证的发放范围进行必要的调整。据此，草案规定：国家对矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业实行安全生产许可制度；企业必须依照本条例的规定取得安全生产许可证，方可从事生产活动；未取得安全生产许可证的企业，不得从事生产活动。（第二条）

三、关于取得安全生产许可证应当具备的条件

实行安全生产许可制度的根本目的，是确保企业投入生产前具备相应的安全生产条件，从源头上防止和减少生产安全事故。因此，企业取得安全生产许可证应当具备的安全生产条件，是安全生产许可制度的核心内容。草案充分考虑各有关方面的意见，并与安全生产法等有关安全生产的现行法律、行政法规相衔接，对企业取得安全生产许可证应当具备的安全生产条件，从规章制度、组织机构、人员资格、资金投入、安全措施、生产工艺以及设施、设备、器材、防护用品等方面作了明确、具体的规定（第六条）。草案规定的这些条件，主要是安全生产监督管理实践经验的总结，全面、具体、明确，具有较强的可操作性。

四、关于安全生产许可证的颁发管理机关及其职责

为了与煤矿安全监察条例、建设工程安全生产管理条例、民用爆炸物品管理条例等现行行政法规的有关规定相衔接，充分发挥有关职能部门的作用，草案对安全

生产许可证的颁发管理机关分别作了规定：安全生产监督管理部门负责非煤矿山企业和危险化学品、烟花爆竹生产企业安全生产许可证的颁发和管理；煤矿安全监察机构负责煤矿企业安全生产许可证的颁发和管理；建设主管部门负责建筑施工企业安全生产许可证的颁发和管理；国防科技工业主管部门负责民用爆破器材生产企业安全生产许可证的颁发和管理。（第三条、第四条、第五条）

为了规范安全生产许可证的管理，草案对安全生产许可证颁发管理机关提出了明确要求：安全生产许可证颁发管理机关应当建立、健全安全生产许可证档案管理制度，并定期向社会公布企业取得安全生产许可证的情况（第十条）；煤矿企业安全生产许可证颁发管理机关、建筑施工企业安全生产许可证颁发管理机关、民用爆破器材生产企业安全生产许可证颁发管理机关，应当每年向同级安全生产监督管理部门通报其安全生产许可证颁发和管理情况。（第十一条）

为了加强对取得安全生产许可证企业的安全生产条件的监督检查，切实保证安全生产许可制度能够取得实效，草案明确规定：安全生产许可证颁发管理机关应当加强对取得安全生产许可证的企业的安全监督检查，发现其不再具备本条例规定的安全生产条件的，应当暂扣或者吊销安全生产许可证（第十四条第二款）；为了充分发挥安全生产监督管理部门的综合监督管理职责，草案第

十二条规定：国务院安全生产监督管理部门和省、自治区、直辖市人民政府安全生产监督管理部门对建筑施工企业、民用爆破器材生产企业、煤矿企业取得安全生产许可证的情况进行监督。

五、关于规范发证机关及其工作人员的行为，减少企业负担

设置安全生产许可证，提高企业安全生产条件准入门槛的同时，也应当规范发证机关及其工作人员的行为，方便企业办证，尽量减少企业负担，防止影响企业正常的生产活动。据此，草案根据行政许可法关于设定和实施行政许可应当遵循的原则、要求，结合有关部门、地方政府和企业的意见，作了以下几个方面的规定：

一是，明确规定了安全生产许可证颁发管理机关的审查时限。草案第七条规定：安全生产许可证颁发管理机关应当自收到申请之日起45日内审查完毕。

二是，对发证机关工作人员的行为规范提出了明确要求。草案第十五条规定：安全生产许可证颁发管理机关工作人员在安全生产许可证颁发、管理和监督检查工作中，不得索取或者接受企业的财物，不得谋取其他利益。草案第十八条还对违反上述行为规范的安全生产许可证颁发管理机关的工作人员，规定了较为严格的法律责任。

三是，为了充分发挥企业的积极性、主动性，体现

奖优罚劣原则，草案第九条第二款规定：企业在安全生产许可证有效期内，严格遵守有关安全生产的法律法规，未发生死亡事故的，安全生产许可证有效期届满时，经原安全生产许可证颁发管理机关同意，不再审查，安全生产许可证有效期延期3年。

此外，为了保证安全生产许可制度切实得以落实，草案对安全生产许可证颁发管理机关工作人员不依法履行职责、企业未取得安全生产许可证擅自进行生产活动以及转让、冒用安全生产许可证或者使用伪造的安全生产许可证等违反本条例规定的行为，规定了严格、具体的法律责任。

目 录

国务院法制办、国家安全生产监督管理局关于

《安全生产许可证条例(草案)》的说明	(1)
第一讲 安全生产许可证条例概述	(1)
第二讲 安全生产许可制度及其适用范围	(11)
第三讲 安全生产许可证的颁发管理机关	(17)
第四讲 企业取得安全生产许可证的条件	(27)
第五讲 安全生产许可证的申领和审查	(41)
第六讲 安全生产许可证的管理	(50)
第七讲 安全生产许可证的监督检查	(66)
第八讲 违反安全生产许可证条例的法律责任	(87)
第九讲 安全生产许可证条例规定的行政 处罚的决定机关	(106)
第十讲 认真贯彻实施安全生产许可证条例	(109)

附:

中华人民共和国国务院令(第397号)	(117)
安全生产许可证条例	(118)
(2004年1月13日)	
中华人民共和国安全生产法	(125)
(2002年6月29日)	
中华人民共和国行政许可法	(141)
(2003年8月27日)	

第一讲 安全生产许可证条例概述

2004年1月7日，国务院第34次常务会议审议通过了《安全生产许可证条例》。1月13日，温家宝总理签署第397号中华人民共和国国务院令，公布了《安全生产许可证条例》，自公布之日起施行。这是我国安全生产领域又一部非常重要的行政法规。条例所确立的安全生产许可制度，是一项重要的基本制度，将对规范企业的安全生产条件，进一步加强安全生产监督管理，发挥重要的作用。由于这个条例从开始起草到公布施行，前后不过半年时间，社会各界对其立法背景、立法必要性等可能了解不够。同时，安全生产许可制度也是一项新的制度，与现行有关安全生产的法律、法规规定的涉及安全生产的审批、许可制度有较大不同。因此，为了有利于更好地掌握条例的内容，理解条例的精神实质，有必要首先对条例的立法背景、立法必要性、立法过程以及条例的主要内容作一个概括性的介绍。

一、安全生产许可证条例的立法背景和立法必要性

目前，在安全生产领域，我国已经制定了一系列法律、法规，其中既有综合性的安全生产法，也有其他专

门行业的安全生产的法律、法规，可以说，有关安全生产的法律、法规正在逐步完善。现行有关安全生产的法律、法规中，已经规定了不少涉及安全生产的审批、许可事项，对生产经营单位应当具备的安全生产条件作出了较为明确的规定，并要求负有安全生产监督管理职责的各级人民政府有关部门严格依法履行职责，加强安全生产监督管理。可以说，现行有关安全生产的法律、法规，对规范安全生产条件，加强安全生产监督管理等是有明确规定的。在这种情况下，为什么还要制定这样一个条例，对一些危险性较大的企业实行安全生产许可制度？本条例是在什么样的背景下出台的？

法律作为上层建筑的重要组成部分，总是反映着社会实践的需要。近年来，随着社会经济的发展，全社会的安全生产意识的提高以及有关安全生产的法律、法规的不断完善和贯彻实施，我国安全生产形势是有所好转的。但是，总的来看，我国安全生产的形势依然严峻，尚未得到根本扭转。最突出的表现就是重大、特大生产安全事故频繁发生，严重威胁人民群众的生命财产安全，影响国民经济的持续、健康和快速发展以及社会稳定的大局。特别是矿山企业、建筑施工企业、危险化学品生产企业、烟花爆竹生产企业和民用爆破生产企业等危险性较大的企业，表现得更为明显。据统计，2002年，这五类企业因生产安全事故共死亡11,730人，2003年1~11月共死亡10,927人。面对安全生产的这

种严峻形势，社会各界反响十分强烈，国际上也造成了相当的影响。安全生产事故频发的原因，固然有经济、社会发展水平、人们的安全生产意识等方面的因素，但制度还不够完善、监督管理力度不强等，也是导致事故频发、安全生产形势严峻的重要因素。因此，依然严峻的安全生产形势，是制定安全生产许可证条例的基本社会背景。

党中央、国务院领导同志对安全生产工作一直高度重视，多次对加强安全生产工作作出明确指示。特别是近年来，更是强调并明确指示要通过进一步完善有关制度，采取更加切实有效的措施，加大安全生产监管力度，从源头上防止和减少生产安全事故，确保人民群众生命和财产安全。2003年8月19日，国务院关于研究和加强煤矿安全生产工作有关问题的会议明确提出，“要加快完善煤炭等高危行业的企业生产许可制度，提高准入门槛”。这一要求，直接将安全生产许可证条例的制定提上了有关部门的工作日程。

总之，《安全生产许可证条例》是在我国安全生产形势依然严峻的背景下，在党中央、国务院领导同志的高度重视和直接关注下，适时出台的。

安全生产许可证条例第一条开宗明义，规定：“为了严格规范安全生产条件，进一步加强安全生产监督管理，防止和减少生产安全事故，根据《中华人民共和国安全生产法》的有关规定，制定本条例。”这一规定，

明确了安全生产许可证条例的立法目的和立法依据。

制定本条例首先是为了规范安全生产条件。总结多年来安全生产管理的实践经验，对危险性较大、容易发生生产安全事故的企业实行严格的安全生产许可制度，是防止和减少生产安全事故的一项重要措施。现行有关安全生产的法律、法规对企业的安全生产条件、资质等虽然有一些规定，但从目前严峻的安全生产形势，特别是危险性较大的企业安全生产的实际状况看，还需要进一步完善有关制度、措施，严格规范安全生产条件。因此，确有必要在现行法律、法规已有规定的基础上，再专门制定一个行政法规，对危险性较大的企业实行统一的、具有市场准入性质的安全生产许可制度，提高准入门槛，严格规范安全生产条件，使不具备安全生产条件的企业不能投入生产，从源头上防止生产安全事故。国务院有关部门、地方政府、企业也一致认为，安全生产许可制度和现行有关安全生产的法律、法规的相关规定虽然有一些重复、交叉，但从进一步加强安全生产工作，确保人民群众生命和财产安全的大局来看，实行这一制度是十分必要的。因此，本条例的一个基本特点，就是在现行有关安全生产的法律、法规已有规定的基础上，再进一步作出更为严格的规定，规范安全生产条件。因此，严格规范安全生产条件，是制定本条例的基本目的之一。

制定本条例的另一个基本目的是进一步加强安全生产

监督管理。实现安全生产，除了必须严格规范安全生产条件外，还需要加大安全生产监管力度。因此，本条例的另一个重要立法目的是“进一步加强安全生产监督管理”。这里的重点是要理解“进一步加强”的含义。应当说，现行有关安全生产的法律、法规对加强安全生产监督管理已有明确要求，并赋予了监督管理部门相应的职责。在安全生产监督管理的实际工作中，负责安全生产综合监督管理的各级安全生产监督管理部门感到，现有监督管理手段还不能完全适应加大安全生产监督管理力度的需要，综合监督管理部门的作用还没有很好地发挥。因此，迫切希望通过实行安全生产许可制度，为负有安全生产监督管理职责的相关部门，特别是安全生产综合监督管理部门增加一个切实有效的监管手段，以满足加大安全生产监管力度的实际需要。本条例在现行有关安全生产的法律、法规已有规定的基础上，确立了新的安全生产许可制度，一个重要目的就是要通过这一制度，赋予安全生产监督管理部门一个有效的监管手段，以进一步加大安全生产监督管理的力度。

当然，无论是严格规范安全生产条件，还是进一步加强安全生产监督管理，都还不是最终目的。制定本条例的最终目的，还是为了防止和减少生产安全事故，确保人民群众生命和财产安全，保证国民经济持续、健康发展，维护社会稳定的大局。

有人担心，在现行关于安全生产的法律、法规规定

的审批、许可的基础上，再实行安全生产许可制度，会增加企业负担，加大社会成本。但据中国工程院计算，我国各类事故每年造成的经济损失在 1500 亿元以上，相当于每死亡一人要造成 80 万元的经济损失。据初步统计，拟发放安全生产许可证的企业共计 27.5 万家，实施此项制度的成本按每家企业 1000 元计算（包括相关专家审查费和证书制作工本费等），总共约需 2.75 亿元。如果实施安全生产许可制度，预计每年生产安全事故死亡人数可减少 10%，也就是 1200 人左右，可挽回经济损失 9.6 亿元，从中扣除 2.75 亿元的成本支出，仅从经济角度考虑，安全生产许可制度的社会相对净收益约为每年 7 亿元。

《安全生产许可证条例》是我国安全生产法律体系中一个非常重要的行政法规。条例所确立的安全生产许可制度虽然是一项新的基本制度，但与其他有关安全生产的现行法律、法规仍然是互相衔接的。特别是，条例与我国安全生产领域的基本法，即安全生产法的基本精神是完全一致的，也可以说是对安全生产法有关规定的具体化。如，安全生产法第 16 条规定：“生产经营单位必须具备安全生产条件，不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动”。条例确立的安全生产许可制度，正是为了切实保证企业具备相应的安全生产条件，实际上是对安全生产法上述规定的具体落实。再如，条例规定的企业取得安全生产许可证的条件，大多也是安全生