



新《安全生产法》 解读分析与建筑安全管理 应用指南

李钢强 编著

中国建筑工业出版社

新《安全生产法》解读分析与建筑 安全管理应用指南

李钢强 编著

中国建筑工业出版社

图书在版编目(CIP)数据

新《安全生产法》解读分析与建筑安全管理应用指南/
李钢强编著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2015. 4
ISBN 978-7-112-18000-4

I. ①新… II. ①李… III. ①安全生产法-中国-指南
②建筑工程-安全管理-指南 IV. ①D922.54-62②TU714-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 070156 号

本书为学习和贯彻《中华人民共和国安全生产法》的参考材料,以全新的角度阐述了对新修改的安全生产法的理解,对当前安全生产管理中遇到的问题进行了深入分析和探讨,为研究安全生产管理提供了较丰富的资料。全书共 4 个篇章,内容包括:《安全生产法》制定与修订背景,《安全生产法》条文分析,《安全生产法》有关理论探讨,《安全生产法》在建筑施工安全管理中的应用。另外书最后附有 8 个附录。本书内容全面,论据充分,解读剖析深刻。本书的主要对象为建筑施工企业负责人、建筑施工项目负责人、建筑施工安全生产管理人员,从事建筑起重机械租赁单位、建筑起重机械安装检验检测机构、建筑施工安全咨询机构等有关安全生产服务、咨询的单位负责人及有关人员,建设工程监理单位安全总监及有关人员,建设行政主管部门以及所属安全生产监督管理机构等有关人员,以及与建筑施工安全及建筑起重机械设备有关的行业协会有关人员。

责任编辑:范业庶

责任设计:董建平

责任校对:李欣慰 党蕾

新《安全生产法》解读分析与建筑安全管理应用指南

李钢强 编著

中国建筑工业出版社出版、发行(北京西郊百万庄)

各地新华书店、建筑书店经销

北京科地亚盟排版公司制版

北京富生印刷厂印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 19 字数: 473 千字

2015 年 6 月第一版 2015 年 6 月第一次印刷

定价: 49.00 元

ISBN 978-7-112-18000-4
(27244)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题,可寄本社退换

(邮政编码 100037)

前 言

本书主要内容为新修改的《中华人民共和国安全生产法》解读的分析以及由此引出的有关理论探讨，并结合建筑施工安全生产管理中各责任主体的职责履行进行剖析，对当前建筑施工安全生产管理工作提出建议。

本书可作为学习新修改的《中华人民共和国安全生产法》宣贯参考教材，也可作为有关部门和人员研究安全生产管理的参考资料。

本书适用对象主要为建筑施工企业负责人、建筑施工项目负责人、建筑施工安全生产管理人员，从事建筑起重机械租赁单位、建筑起重机械安装检验检测机构、建筑施工安全咨询机构等有关安全生产服务、咨询的单位负责人及有关人员，建设工程监理单位安全总监及有关人员，建设行政主管部门以及所属安全生产监督管理机构等有关人员，以及与建筑施工安全及建筑起重机械设备有关的行业协会有关人员。

本书力求与其他《中华人民共和国安全生产法》（注：以下及全书文章中亦简称《安全生产法》）解读书籍或文章不同，以笔者个人角度去理解《安全生产法》，可能更有新意，这在同类书籍中是不多见的。当然，笔者是在阅读其他书籍或文章基础上提出个人分析观点的，因而书名中用“解读分析”，寓意本书的编写是在他人《安全生产法》解读基础上引发的再思考，其许多共识归功于前者辛勤劳动的成果，或受启发引发的新意及建设性的意见归功于前者打下的良好基础。本书针对建筑施工安全生产管理问题进行分析，有关个人观点只能作为参考而已，书名中以“应用指南”冠名实为勉强。

为了使读者能够了解《安全生产法》修改前后的情况，本书专门编辑了“第1篇《安全生产法》制定与修订背景”，尽可能地帮助读者对修改前后的情况有个大致的了解，为后续解读分析进行铺垫。

本书的重点在“第2篇《安全生产法》条文分析”，篇幅较大。第二篇中，采用逐条逐句分析的方式进行。逐条分析《安全生产法》前，先以修改前后的条款作比照，全面地反映修改前后的情况，以此加深读者对新修改的《安全生产法》的认识和理解。在对《安全生产法》逐条进行分析时，围绕每个条款作了哪些修改、为何修改或为什么没有修改，以及学习本条需要关注的内容和参考的法规等分别作了介绍。对于条款中有些可能需要进一步深入讨论的问题，为了不影响读者的阅读习惯和阅读进度，又专门设置了“第3篇《安全生产法》有关理论探讨”，并在提出问题的当页作了注脚，便于读者查找。

本书“第3篇《安全生产法》有关理论探讨”，可能是引起读者争议最多的地方。笔者在本书第三篇列举了8个问题，毫无保留地畅谈了个人的观点，对目前安全生产管理中遇到的问题进行分析，并提出了有关建议，无论观点和建议正确与否，如果能够起到抛砖引玉的作用，笔者甚感荣幸。其中有些话题的文章已在某些媒体发表或转载过，或有些会议上交流过，笔者在附录中一并收录编辑，供读者进一步了解。

本书最后一篇“第4篇《安全生产法》在建筑施工安全管理中的应用”，以建筑施工

安全生产为话题，应用新修改的《安全生产法》学习体会，结合笔者多年建筑施工安全生产管理经验，对建筑施工安全生产主要责任主体的各项职责进行了梳理，主要内容有：建筑施工企业安全生产责任、安全生产服务咨询等有关单位安全生产责任和建筑施工安全监督管理部门安全生产责任。其中有些问题可能是读者比较关心的问题，为了使读者能够快速找到需要了解的内容，笔者尽可能地以脚注的方式和序号的方式标注，并在目录中显示章节的同时显示这些序号。

如建筑施工企业安全生产责任有：1. 建立健全安全生产规章制度；2. 施工单位主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责；3. 施工单位执行国家标准或者行业标准规定……49. 工会安全生产管理规定；50. 不得阻挠和干涉调查处理等 50 条。

如安全生产服务咨询等有关单位安全生产责任有：1. 建立健全安全生产规章制度；2. 主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责；3. 执行国家标准或者行业标准……43. 工会安全生产管理规定；44. 不得阻挠和干涉调查处理等 25 条。

如建筑施工安全监督管理部门安全生产责任有：1. 分级监管职责；2. 安全生产事项审批和验收职责；3. 审查验收禁止事项……17. 事故调查处理与提出整改管理职责；18. 事故统计分析及公布职责等 18 条。

第四篇结尾部分以“建筑施工生产安全事故案例分析再思考”为标题，列举了 6 个建筑施工安全生产管理中现实的案例，进行事故案例分析再思考。笔者在原有事故案例分析基础上，结合新修改的《安全生产法》进行再思考，谈一谈笔者对这些事故的重新认识和对原有事故分析的新看法，引出了许多话题，以序号的形式一一列出讨论，这些序号有：1. 如何重视和防范高处坠落事故？2. 事故原因分析及有关措施如何更具有针对性？3. 造成事故发生的根本原因是什么？……22. 如何看待“威马逊”台风引发的建筑起重机械安全生产管理问题？23. 如何完善生产安全事故的处置？等 23 个问题。

本书的附录部分，收集了相关管理规定和有关文章，为辅助了解本书的有关内容进行补充。

本书编写中，力图以新颖的观点和不同的方式阐述对《安全生产法》的理解和对当前安全生产管理的看法，如有不正确的观点欢迎大家批评指正，不到之处敬请谅解。

若有意参与本书有关话题讨论的或提有关意见的，可按如下方式参与讨论：

登录新华网博客“安全论坛”(<http://58jingong.home.news.cn/blog/>)，或加入笔者个人微信（微信号：ligangqiang6429）。

笔者邮箱为：ligangqiang@xinhuanet.com。

在本书编写过程中，有不少老师、同事和朋友参与本书的校对工作，并对书中一些问题提出了不少建设性意见，对本书的编写帮助很大，在此一并表示感谢，他们是孙其珩、骆明、郑荣柏、赵声萍、李欣、程子轩、余健平、张悦等。

目 录

第 1 篇 《安全生产法》制定与修订背景	1
1.1 《安全生产法》与法律关系简介	1
1.1.1 我国法律渊源	1
1.1.2 《安全生产法》的地位和内容	3
1.2 《安全生产法》制定背景	3
1.2.1 《安全生产法》出台前相关法律	4
1.2.2 《安全生产法》出台前安全生产形势	5
1.2.3 《安全生产法》出台	6
1.3 《安全生产法》修改背景	6
1.3.1 《安全生产法》修改前相关法律	7
1.3.2 《安全生产法》修改前相关行政法规及规范性文件	8
1.4 《安全生产法》修改过程简介	9
1.5 《安全生产法》修改内容概况	12
第 2 篇 《安全生产法》条文分析	16
2.1 第一章 总则	16
2.1.1 第一条 立法目的	16
2.1.2 第二条 本法适用范围	17
2.1.3 第三条 安全生产工作方针与机制	19
2.1.4 第四条 生产经营单位基本要求	20
2.1.5 第五条 生产经营单位主要负责人全面负责基本规定	21
2.1.6 第六条 从业人员权利义务基本规定	22
2.1.7 第七条 工会安全生产职责	23
2.1.8 第八条 各级人民政府安全生产职责	23
2.1.9 第九条 安全生产监督管理体制	25
2.1.10 第十条 安全生产标准制定及执行的基本规定	26
2.1.11 第十一条 安全生产宣传职责	27
2.1.12 第十二条 协会组织安全生产职责	27
2.1.13 第十三条 安全生产服务机构职责	28
2.1.14 第十四条 生产安全事故责任追究基本规定	29
2.1.15 第十五条 安全生产科学技术研究与应用	30
2.1.16 第十六条 安全生产先进单位与个人奖励	31

2.2	第二章	生产经营单位的安全生产保障	31
2.2.1	第十七条	生产经营单位安全生产条件基本规定	31
2.2.2	第十八条	生产经营单位主要负责人职责	32
2.2.3	第十九条	安全生产责任制	34
2.2.4	第二十条	安全生产资金投入	35
2.2.5	第二十一条	设置安全生产管理机构与配备安全生产管理人员	36
2.2.6	第二十二条	安全生产管理机构及管理人员职责	37
2.2.7	第二十三条	安全生产管理机构及管理人员履职	39
2.2.8	第二十四条	主要负责人和安全生产管理人员知识与能力	40
2.2.9	第二十五条	安全生产教育培训	42
2.2.10	第二十六条	“四新”管理及其安全教育培训	43
2.2.11	第二十七条	特种作业人员从业资格管理	44
2.2.12	第二十八条	建设项目安全设施管理基本规定	45
2.2.13	第二十九条	矿山及金属冶炼建设等项目安全评价	46
2.2.14	第三十条	建设项目安全设施设计责任	47
2.2.15	第三十一条	建设项目施工与验收	48
2.2.16	第三十二条	安全警示标志	49
2.2.17	第三十三条	安全设备管理	50
2.2.18	第三十四条	危险物品容器、运输工具及部分特种设备的管理	51
2.2.19	第三十五条	工艺及设备淘汰制度	52
2.2.20	第三十六条	危险物品管理	53
2.2.21	第三十七条	重大危险源管理	54
2.2.22	第三十八条	生产安全事故隐患管理	55
2.2.23	第三十九条	生产经营场所与员工宿舍管理	56
2.2.24	第四十条	爆破、吊装等危险作业管理	57
2.2.25	第四十一条	从业人员安全告知管理	57
2.2.26	第四十二条	劳动防护用品管理	58
2.2.27	第四十三条	安全生产管理人员检查管理	59
2.2.28	第四十四条	安全生产有关经费管理	60
2.2.29	第四十五条	两个以上生产经营单位安全生产协调管理	60
2.2.30	第四十六条	发包与出租安全生产管理	61
2.2.31	第四十七条	发生生产安全事故时主要负责人职责	62
2.2.32	第四十八条	工伤保险管理	63
2.3	第三章	从业人员的安全生产权利义务	64
2.3.1	第四十九条	工伤保险管理	64
2.3.2	第五十条	知情权和建议权	66
2.3.3	第五十一条	批评、检举、控告及拒绝的权利与权利保护	67
2.3.4	第五十二条	紧急情况处置权	68
2.3.5	第五十三条	依法赔偿权	69

2.3.6	第五十四条	遵章守纪服从管理义务	69
2.3.7	第五十五条	接受教育培训和提高技能的义务	71
2.3.8	第五十六条	隐患报告义务及处理规定	72
2.3.9	第五十七条	工会监管权力	72
2.3.10	第五十八条	被派遣劳动者的权利义务	73
2.4	第四章	安全生产的监督管理	75
2.4.1	第五十九条	政府及安全生产监管部门职责	75
2.4.2	第六十条	安全生产事项审批和验收	77
2.4.3	第六十一条	审查验收禁止事项	78
2.4.4	第六十二条	安全生产监督检查职责	79
2.4.5	第六十三条	配合安全生产监督检查	80
2.4.6	第六十四条	安全生产监督检查人员执法准则	81
2.4.7	第六十五条	安全生产监督检查记录	82
2.4.8	第六十六条	安全生产监督部门之间的配合检查	83
2.4.9	第六十七条	处置重大事故隐患措施	83
2.4.10	第六十八条	监察机关监察职责	84
2.4.11	第六十九条	安全评价、认证、检测、检验机构职责	85
2.4.12	第七十条	举报制度	85
2.4.13	第七十一条	举报权利	86
2.4.14	第七十二条	居民委员会、村民委员会报告义务	87
2.4.15	第七十三条	报告与举报的奖励	87
2.4.16	第七十四条	宣传教育与舆论监督	88
2.4.17	第七十五条	信息库建立与公告、通报	88
2.5	第五章	生产安全事故的应急救援与调查处理	89
2.5.1	第七十六条	国家生产安全事故应急救援建设	89
2.5.2	第七十七条	各级政府生产安全事故应急救援建设	90
2.5.3	第七十八条	生产经营单位生产安全事故应急救援预案的衔接	91
2.5.4	第七十九条	高危生产经营单位应急救援建设	91
2.5.5	第八十条	生产经营单位生产安全事故报告与抢救	92
2.5.6	第八十一条	监督管理部门生产安全事故报告	93
2.5.7	第八十二条	生产安全事故抢救	94
2.5.8	第八十三条	事故调查处理与整改	95
2.5.9	第八十四条	失职渎职行为责任的追究	96
2.5.10	第八十五条	不得阻挠和干涉调查处理	97
2.5.11	第八十六条	事故统计分析及公布	98
2.6	第六章	法律责任	98
2.6.1	第八十七条	负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员法律责任	98
2.6.2	第八十八条	指定购买、收取费用的法律责任	100
2.6.3	第八十九条	安全评价、认证、检测、检验的法律责任	100

2.6.4	第九十条	安全生产资金投入的法律责任	101
2.6.5	第九十一条	生产经营单位主要负责人的法律责任	102
2.6.6	第九十二条	生产经营单位主要负责人事故责任的处罚	104
2.6.7	第九十三条	安全生产管理人员的法律责任	105
2.6.8	第九十四条	生产经营单位日常管理的法律责任	106
2.6.9	第九十五条	矿山、金属冶炼等建设项目管理的法律责任	108
2.6.10	第九十六条	设备、设施、用品及工艺等管理的法律责任	109
2.6.11	第九十七条	违法经营危险物品的法律责任	111
2.6.12	第九十八条	危险作业及隐患管理的法律责任	111
2.6.13	第九十九条	消除事故隐患的法律责任	113
2.6.14	第一百条	发包与出租的法律责任	113
2.6.15	第一百零一条	两个以上单位作业的法律责任	115
2.6.16	第一百零二条	经营场所和员工宿舍管理的法律责任	116
2.6.17	第一百零三条	与从业人员订立协议的法律责任	117
2.6.18	第一百零四条	从业人员的法律责任	117
2.6.19	第一百零五条	生产经营单位拒绝、阻碍执法的法律责任	118
2.6.20	第一百零六条	生产经营单位主要负责人事故发生时的法律责任	118
2.6.21	第一百零七条	政府及监管部门事故报告的法律责任	120
2.6.22	第一百零八条	生产经营单位不具备安全生产条件的法律责任	120
2.6.23	第一百零九条	生产经营单位生产安全事故的法律责任	121
2.6.24	第一百一十条	行政处罚的决定机关	122
2.6.25	第一百一十一条	生产安全事故赔偿责任	123
2.7	第七章	附则	124
2.7.1	第一百一十二条	用语解释	124
2.7.2	第一百一十三条	事故等级划分与重大隐患标准	125
2.7.3	第一百一十四条	本法实行日期	126

第3篇 《安全生产法》有关理论探讨 128

3.1	何谓安全生产	128
3.1.1	安全生产定义的问题	128
3.1.2	新的安全生产定义	130
3.1.3	新安全生产定义内涵	130
3.1.4	新安全生产定义的意义	130
3.2	何谓生产安全事故	131
3.2.1	生产安全事故定义与安全生产概念的关系	131
3.2.2	目前生产安全事故概念中存在的问题	131
3.2.3	科学界定生产安全事故	133
3.2.4	确立生产安全事故定义的意义	133
3.2.5	树立隐患就是事故的理念	134

3.2.6 生产安全事故报告与调查处理	136
3.3 安全生产方针由来及内涵	138
3.3.1 安全生产方针的提出	138
3.3.2 安全生产方针的含义	138
3.3.3 安全生产方针的新要求	139
3.3.4 综合治理在安全生产方针中的作用	140
3.3.5 安全生产方针的新理解	140
3.4 安全生产工作机制的演变	141
3.4.1 我国安全生产管理体制的演变	141
3.4.2 当前我国安全生产管理体制的格局	142
3.4.3 安全生产社会化管理	143
3.5 安全生产规章制度与安全生产责任制	144
3.5.1 五大企业安全生产规章制度	144
3.5.2 安全生产规章制度的由来及内容	145
3.5.3 安全生产规章制度与安全生产责任制度的关系	145
3.5.4 安全生产责任相关概念	147
3.6 安全生产条件及其评价	148
3.6.1 安全生产条件概念中的问题	148
3.6.2 安全生产条件内容	149
3.6.3 安全生产条件定义及其含义	151
3.6.4 安全生产条件特征	152
3.6.5 安全生产管理的实质	153
3.6.6 安全生产条件评价	154
3.6.7 与安全生产条件评价相关概念的讨论	154
3.7 企业安全生产教育培训与考核	155
3.7.1 安全生产教育培训与考核中存在的问题	156
3.7.2 安全生产教育培训主体责任	156
3.7.3 履行安全生产教育培训主体责任的内在要求	157
3.7.4 安全生产教育培训考核的主体责任	158
3.7.5 建立完善的安全培训责任监督体系的思考	159
3.7.6 落实企业安全培训主体责任的思考	161
3.8 安全生产标准化的探讨	162
3.8.1 安全生产标准化的提出及问题的提出	162
3.8.2 安全生产标准化问题分析	163
3.8.3 有关安全生产标准化的建议	167

第4篇 《安全生产法》在建筑施工安全管理中的应用

169

4.1 建筑施工企业安全生产责任	170
4.1.1 安全生产管理制度及操作规程	170
4.1.2 安全生产资金投入	186

4.1.3	安全生产管理机构设置及人员配备	187
4.1.4	三类人员考核及任职	189
4.1.5	特种作业人员考核及持证上岗	190
4.1.6	全员教育培训	192
4.1.7	工伤保险及意外伤害保险	193
4.1.8	生产活动场所和机具配件管理	194
4.1.9	职业危害防治与劳动防护	198
4.1.10	危险性工程及重要部位监控管理	198
4.1.11	安全事故应急救援预案管理	200
4.1.12	法律法规的其他规定	201
4.2	安全生产服务咨询等有关单位安全生产责任	202
4.2.1	安全生产管理制度及操作规程	202
4.2.2	安全生产资金投入与使用	207
4.2.3	安全生产管理机构设置及人员配备	207
4.2.4	特种作业人员考核及持证上岗	208
4.2.5	全员教育培训	209
4.2.6	工伤保险管理	209
4.2.7	生产活动场所和机具配件管理	210
4.2.8	职业危害防治与劳动防护	211
4.2.9	危险性工程及重要部位监控管理	211
4.2.10	安全事故应急救援预案管理	212
4.2.11	法律法规的其他规定	213
4.3	建筑施工安全监督管理部门安全生产责任	213
4.3.1	安全生产监督管理的目的及特征	214
4.3.2	建筑施工安全生产监督管理的范围	214
4.3.3	建筑施工安全监管工作的格局	215
4.3.4	建筑施工企业安全生产管理职责要求	216
4.3.5	生产安全事故责任追究制度	216
4.3.6	建筑施工安全生产监管职责	217
4.3.7	生产安全事故的应急救援与调查处理职责	225
4.4	建筑施工生产安全事故案例分析再思考	227
附录一	安全生产条件——一个不容忽视的问题!	258
附录二	关于安装施工塔机“黑匣子”的思考	262
附录三	建筑施工企业安全生产管理机构设置及专职安全生产管理人员配备办法	264
附录四	危险性较大的分部分项工程安全管理办法	267
附录五	危险性较大的分部分项工程范围	270
附录六	超过一定规模的危险性较大的分部分项工程范围	271
附录七	应用《安全生产法》分析威马逊台风引发的建筑起重机械管理问题	273
附录八	从履行安全生产管理职责角度分析建筑起重机械“一体化”管理的问题	284

参考文献	293
------------	-----

第 1 篇 《安全生产法》制定与修订背景

1.1 《安全生产法》与法律关系简介

要解读《安全生产法》和贯彻应用《安全生产法》，必须对我国法律渊源及其他相关法律有所了解。

1.1.1 我国法律渊源

法的渊源，一般是指形式意义上的、由不同的国家机关制定或者认可的、因而具有不同法律效力或者法律地位的各种类别的规范性文件的总称。我国法的渊源主要由宪法、法律、行政法规等各种规范性法律文件构成。

1. 宪法

宪法是我国的根本大法，在我国法律体系中具有最高的法律地位和法律效力，是我国最高的法律渊源。

宪法具有以下的特点：

(1) 宪法由国家最高权力机关——全国人民代表大会制定、通过和修改，并由全国人民代表大会发布公告施行。

(2) 宪法规定的是社会、国家的最根本的制度、公民的基本权利和义务、国家机关的组织等重大问题。

(3) 宪法具有最高的法律效力。宪法是制定其他一切法律、法规的根据和基础，一切法律、行政法规等规范性法律文件的制定都必须依照宪法所确定的原则、基本精神，不得与宪法的规定相抵触，否则一律无效。

2. 法律

这里所讲的法律是指狭义的法律，是专指由全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会制定颁布的规范性法律文件，其法律效力仅次于宪法。法律由国家主席公布。

根据宪法的规定，我国社会主义法律分为基本法律和非基本法律两类。基本法律是由全国人民代表大会制定的调整国家和社会生活中某种带有普遍性的社会关系的规范性法律文件的统称。如刑法、民法、诉讼法以及有关国家机构的组织法等法律。非基本法律是由全国人民代表大会常务委员会制定的调整国家和社会生活中某种具体社会关系或者其中某一方面内容的规范性文件的统称。其调整范围较基本法律小，内容较具体。如《中华人民共和国建筑法》、《中华人民共和国安全生产法》。

此外，全国人民代表大会及其常务委员会作出的规范性决议、决定、规定、办法，应当视为狭义的法律的组成部分，也是法的渊源之一，与法律具有同等的地位和效力。

3. 行政法规

行政法规是国家最高行政机关国务院制定的有关国家行政管理的规范性文件的总称。其法律地位和效力仅次于宪法和法律，但高于地方性法规和其他规范性文件。国务院有权改变和撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令。

4. 地方性法规

地方性法规是指省、自治区、直辖市以及省级政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常务委员会，根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定的规范性法律文件。地方性法规通常采用条例、办法、规则、决定、实施细则等名称。地方性法规只在本辖区内有效。

5. 自治条例和单行条例

民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例，报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。自治条例和单行条例可以依照当地民族的特点，对法律和行政法规的规定作出变通规定，但不得违背法律或者行政法规的基本原则，不得对宪法和民族区域自治法的规定以及其他有关法律、行政法规专门就民族自治地方所作的规定作出变通规定。

6. 特别行政区的规范性法律文件

特别行政区同中央的关系是地方同中央的关系，它的权限根据全国人大制定的关于特别行政区的法律规定来行使。特别行政区享有其他省、自治区、直辖市所没有的独有权力。特别行政区的各类法的形式，是我国法律的一部分，是我国法律的一种特殊形式。

7. 行政规章

行政规章是指特定的行政机关根据法律和法规的规定，按照法定程序制定的规范性文件的总称。行政规章具有法的属性，属于法的范畴，具有法的普遍性、规范性和法制性的特点，与法律、法规一样，是国家意志的体现，具有普遍的约束力。

行政规章分为两类：部委规章和地方政府规章。

(1) 部委规章是国务院各部委制定的规章。国务院各部委根据法律和国务院行政法规、决定、命令，根据宪法和组织法以及国务院行政法规确定的部委职权和法律法规的特别授权，在本部门权限内制定法律、行政法规的实施细则、实施办法。一般以命令、指示和规章形式颁布。建筑业接触最多的是国家建设部令，如《建筑工程施工许可管理办法》（建设部令第91号）、《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》（建设部令第128号）等。

(2) 地方政府规章。各省、自治区、直辖市以及省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市人民政府，根据法律和国务院行政法规以及地方人民代表大会及其常委会的地方性法规，按照宪法和地方组织法的授权及授予的特别制定权，制定实施细则或实施办法。一般以省、自治区、直辖市政府令的形式发布。

根据2004年7月1日开始施行的《中华人民共和国行政许可法》第十五条的规定，国家“尚未制定法律、行政法规和地方性法规的，因行政管理的需要，确需立即实施行政许可的，省、自治区、直辖市人民政府规章可以设定临时性的行政许可”，这属于国家法律对省级政府的特别授权。

8. 国际条约

根据 1990 年《中华人民共和国缔结条约程序法》中的规定，条约被分为：

- (1) 由全国人大常委会批准的条约和重要协定；
- (2) 由国务院核准的条约和协定；

(3) 无需全国人大常委会批准和国务院核准的协定。有学者据此给国际条约在中国法律体系中的地位予以评价，认为第一类条约与中国的一般法律具有同等地位，第二类条约的地位相当于行政法规，第三类则相当于部门规章。

也有学者认为，国际条约在我国法律体系中的地位可分为以下三种情况：

- (1) 条约置于与宪法同等的地位，因而其效力高于一般法律；
- (2) 条约的效力在宪法之下，但优于一般法律；
- (3) 条约的效力在宪法之下，与一般法律具有同等效力。

目前，关于国际条约在中国法律体系中的地位，理论界仍存在很大争议。

《民法通则》第一百四十二条：中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。

9. 司法解释

司法解释就是依法有权作出的具有普遍司法效力的解释叫做司法解释。广义上是指，每一个法官审理每一案件，都要对法律作出理解，然后才能够具体适用。因此，必须对法律作出解释，才能作出裁判。每一个案件都要这样做。由最高法院对具体适用法律的问题，作出的解释就是司法解释。

中国的司法解释有时特指由最高人民法院和最高人民检察院根据法律赋予的职权，对审判和检察工作中具体应用法律所作的具有普遍司法效力的解释。

1.1.2 《安全生产法》的地位和内容

《中华人民共和国安全生产法》立法依据是《中华人民共和国宪法》。

《中华人民共和国宪法》第四十二条规定“加强劳动保护，改善劳动条件”。“加强劳动保护，改善劳动条件”是我国安全生产管理的基本原则。

《中华人民共和国安全生产法》为非基本法律，它是调整安全生产工作的规范性文件，它与其他法律共同构成较全面的安全生产法律体系。它是依据宪法制定的，高于行政法规、地方法规等法规。

《中华人民共和国安全生产法》涵盖的内容有立法目的、适用范围、原则方针及管理體系、生产经营单位的安全生产职责、从业人员的安全生产权利义务、安全生产的监督管理要求、生产安全事故的应急救援与调查处理以及相关责任主体的法律责任。

1.2 《安全生产法》制定背景

《安全生产法》的出台，与相关法规出台与修订不无关系，也与当时的安全生产形势相关。

1.2.1 《安全生产法》出台前相关法律

在《安全生产法》出台前，均有与安全生产相关的法律出台，见表 1-1 所列。

安全生产相关的法律 表 1-1

序号	法律	发布及施行简介
1	《中华人民共和国海上交通安全法》	1983 年 9 月 2 日第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过《中华人民共和国海上交通安全法》，中华人民共和国主席令第 7 号公布，1984 年 1 月 1 日起施行
2	《中华人民共和国全民所有制工业企业法》	1988 年 4 月 13 日第七届全国人民代表大会第一次会议通过《中华人民共和国全民所有制工业企业法》，中华人民共和国主席令第 3 号公布，1988 年 8 月 1 日起施行
3	《中华人民共和国环境保护法》	1989 年 12 月 26 日中华人民共和国第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过《中华人民共和国环境保护法》，中华人民共和国主席令第 22 号公布，自公布之日起施行
4	《中华人民共和国铁路法》	1990 年 9 月 7 日中华人民共和国第七届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过《中华人民共和国铁路法》，中华人民共和国主席令第 32 号公布，自 1991 年 5 月 1 日起施行
5	《中华人民共和国矿山安全法》	1992 年 11 月 7 日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国矿山安全法》，中华人民共和国主席令第 65 号公布，自 1993 年 5 月 1 日起施行
6	《中华人民共和国劳动法》	1994 年 7 月 5 日第八届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过《中华人民共和国劳动法》，中华人民共和国主席令第二十八号公布，自 1995 年 1 月 1 日起施行
7	《中华人民共和国民用航空法》	1995 年 10 月 30 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议通过《中华人民共和国民用航空法》，中华人民共和国主席令第五十六号公布，自 1996 年 3 月 1 日起施行
8	《中华人民共和国电力法》	1995 年 12 月 28 日第八届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过《中华人民共和国电力法》，中华人民共和国主席令第六十号公布，自 1996 年 4 月 1 日起施行
9	《中华人民共和国行政处罚法》	1996 年 3 月 17 日第八届全国人民代表大会第四次会议通过《中华人民共和国行政处罚法》，中华人民共和国主席令第六十三号公布，自 1996 年 10 月 1 日起施行
10	《中华人民共和国煤炭法》	1996 年 8 月 29 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过《中华人民共和国煤炭法》，中华人民共和国主席令第七十五号公布，自 1996 年 12 月 1 日起施行
11	《中华人民共和国矿产资源法》	1996 年 8 月 29 日中华人民共和国第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过《中华人民共和国矿产资源法》，中华人民共和国主席令第七十四号公布，自 1997 年 1 月 1 日起施行
12	《中华人民共和国建筑法》	1997 年 11 月 1 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过《中华人民共和国建筑法》，中华人民共和国主席令第九十一号公布，自 1998 年 3 月 1 日起施行
13	《中华人民共和国消防法》	1998 年 4 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过，中华人民共和国主席令第四号公布，自 1998 年 9 月 1 日起施行

续表

序号	法律	发布及施行简介
14	《中华人民共和国职业病防治法》	2001 年 10 月 27 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过《中华人民共和国职业病防治法》，中华人民共和国主席令第六十号公布，自 2002 年 5 月 1 日起施行
15	《建筑业安全卫生公约》 第 167 号公约	1988 年 6 月 20 日经第 75 届国际劳工大会通过，1991 年 1 月 11 日生效。2001 年 10 月 27 日九届全国人大常委会第二十四次会议发布《关于批准〈建筑业安全卫生公约〉的决定》正式批准该公约，批准发布之日起施行，并声明：在中华人民共和国政府另行通知前，《建筑业安全卫生公约》暂不适用于中华人民共和国香港特别行政区
16	《中华人民共和国工会法》	1950 年 6 月 29 日中央人民政府颁布了首部《中华人民共和国工会法》，共五章 26 条；1992 年 4 月 3 日第七届全国人民代表大会第五次会议通过，据 2001 年 10 月 27 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议《关于修改〈中华人民共和国工会法〉的决定》修正，中华人民共和国主席令第六十号公布，自公布之日起施行
17	《中华人民共和国刑法》	2001 年 12 月 29 日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议通过《中华人民共和国刑法修正案（三）》，中华人民共和国主席令第六十四号公布，自公布之日起施行

以上法律均对有关安全生产提出了相应的要求，煤炭法、建筑法、电力法还就“安全第一，预防为主”的安全生产方针提出了要求。

在《安全生产法》出台前，还有国务院有关《中华人民共和国矿山安全法实施条例》、《煤矿安全监察条例》、《危险化学品安全管理条例》、《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》等多部行政法规出台。

1.2.2 《安全生产法》出台前安全生产形势

就总体而言，《安全生产法》出台前我国安全生产状况是逐步好转的。但是，不可否认安全生产形势还是严峻的。虽然出台了相应的安全生产法规，有关安全生产法律及行政法规近 20 部，地方法规和部门规章也很多，总共加起来有近 30 部的法律法规，但安全生产状况很不稳定，重大、特大事故时有发生。

一是伤亡事故和死亡人数居高不下，一些行业呈上升趋势。2001 年全国发生各类事故 1000629 起，死亡 130491 人；事故起数同比上升 20.5%，死亡人数上升 10.4%。其中道路交通事故 760327 起，死亡 106367 人，占全国事故死亡总数的 82%，比上年同期上升 11.5%；非煤矿山企业事故死亡 1654 人，比上年同期上升 87%；非矿山企业事故死亡 4233 人，比上年同期上升 9.3%；水上交通事故死亡和失踪 732 人，比上年同期上升 21.4%。

二是一次死亡 30 人以上的特大恶性事故仍时有发生。2001 年全国共发生 15 起，其中煤矿 8 起，道路交通 4 起，水上交通 1 起，非煤矿山 1 起，非矿山企业 1 起。重大、特大事故连续发生，人员伤亡惨重，经济损失巨大。

2001 年伤亡事故和死亡人数居高不下，一些行业呈上升趋势，一次死亡 30 人以上的特大恶性事故的连续发生，加速了《安全生产法》的起草步伐。

就在第二次、第三次审议《中华人民共和国安全生产法（草案）》前后，中国国际航空公司一架波音 767 客机在韩国釜山附近坠毁，死亡 122 人（生还 33 人），结束了国航 47 年以来无坠机事故的纪录；2002 年 5 月 7 日，中国北方航空公司一架麦道 M-82 飞机在大连周水子机场附近坠毁，122 人全部遇难。

加快出台《安全生产法》迫在眉睫。

1.2.3 《安全生产法》出台

《安全生产法》出台经历了 21 年的漫长历程。

前面所述，我国制定并颁布的有关安全生产法律、行政法规近 30 多部。这些先行的法律、法规虽然对各行业及领域的安全生产管理发挥了重要作用，但不能完全适应我国当时的安全生产工作的需要。这里有管理体制问题，也有部门管理的局限性，还有计划经济体制的影响及观念问题，因此迫切需要出台一部综合性的《安全生产法》。

早在 1981 年，原国家劳动总局就提出了制定《劳动保护法》，后又改名为《职业安全卫生法》，并着手起草。

1998 年，国家将原劳动部负责安全生产综合管理职能划归国家经贸委，国家经贸委又将法名改为《职业安全法》，并重新起草报国务院审议。

2001 年初，国务院设立国家安全生产监督管理局。国家安全生产监督管理局又重新起草，将法名改为《安全生产法》。

2001 年 11 月 21 日，国务院第 48 次常务会议审议通过《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，中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议对《安全生产法（草案）》进行初审。

2002 年 4 月 24 日，中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十七次会议对《安全生产法（草案）》进行了第二次审议。

2002 年 6 月 25 日，中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议对《安全生产法（草案）》进行了第三次审议。

2002 年 6 月 29 日下午，中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次全体会议上，以 118 票赞成、1 票弃权、2 票反对的表决结果，审议通过《中华人民共和国安全生产法》，当日即以中华人民共和国主席令（第七十号）颁布，2002 年 11 月 1 日起施行。

当时正值我国安全监管监察体制建立之初。

《中华人民共和国安全生产法》的出台结束了我国建国几十年来缺少安全生产领域综合大法的历史。这是我国安全生产法制建设的里程碑，它开创了我国安全生产法制工作新时代，标志着我国安全生产工作开始全面纳入法制化轨道。

1.3 《安全生产法》修改背景

《安全生产法》的颁布实施，对我国安全生产工作起到了巨大的推动作用，它提高了安全生产工作地位，增强了全社会的安全生产意识，有力地巩固了安全监管监察体制。从