

中华人民共和国法律释义丛书

全国人民代表大会常务委员会
法制工作委员会编

中华人民共和国 安全生产法释义

卞耀武/主编

法律出版社

中华人民共和国法律释义丛书
全国人大常委会法制工作委员会编

中华人民共和国 安全生产法释义

主 编 卞耀武(全国人大常委会法制工作
委员会副主任)

副主编 安 建(全国人大常委会法制工作
委员会经济法室主任)

法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国安全生产法释义/卞耀武主编. —北京:
法律出版社, 2002. 9

(中华人民共和国法律释义丛书)

ISBN 7-5036-3944-X

I. 中… II. 卞… III. 安全生产法—注释—中国
IV. D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 066047 号

©法律出版社·中国

出版/法律出版社	编辑/法规出版中心
总发行/中国法律图书公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷厂	责任印制/陶松

开本/850×1168 1/32	印张/11 字数/269千
版本/2002年11月第1版	印次/2002年11月第1次印刷

法律出版社/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	电话/010-88414121
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-88414115

法规出版中心/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)	
电子邮件/law@lawpress.com.cn	rpc8841@sina.com
读者热线/010-88414136 88414113	传真/010-88414115

中国法律图书公司/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)	
传真/010-88414897 88414899	销售热线/010-88414896
网址/www.Chinalaw-book.com	010-88414900

书号: ISBN 7-5036-3944-X/D·3661 定价: 20.00元

中华人民共和国法律释义丛书

- 中华人民共和国动物防疫法释义
- 中华人民共和国建筑法释义
- 中华人民共和国价格法释义
- 中华人民共和国防震减灾法释义
- 中华人民共和国献血法释义
- 中华人民共和国森林法释义
- 中华人民共和国消防法释义
- 中华人民共和国土地管理法释义
- 中华人民共和国村民委员会组织法释义
- 全国人大常委会关于惩治骗购外汇、逃汇和非法买卖外汇犯罪的决定释义
- 中华人民共和国防洪法释义
- 中华人民共和国证券法释义
- 中华人民共和国合同法释义
- 中华人民共和国行政复议法释义
- 中华人民共和国预防未成年人犯罪法释义
- 中华人民共和国招标投标法释义
- 中华人民共和国个人独资企业法释义
- 中华人民共和国澳门特别行政区驻军法释义
- 中华人民共和国会计法释义
- 中华人民共和国刑法修正案释义
- 中华人民共和国公益事业捐赠法释义
- 中华人民共和国海洋环境保护法释义
- 中华人民共和国立法法释义
- 中华人民共和国气象法释义
- 中华人民共和国专利法释义
- 中华人民共和国婚姻法释义
- 中华人民共和国税收征收管理法释义
- 中华人民共和国海关法释义
- 中华人民共和国大气污染防治法释义
- 中华人民共和国引渡法释义
- 中华人民共和国检察官法释义
- 中华人民共和国法官法释义
- 中华人民共和国著作权法释义
- 中华人民共和国工会法释义

中华人民共和国法律释义丛书

中华人民共和国信托法释义

中华人民共和国防沙治沙法释义

中华人民共和国职业病防治法释义

中华人民共和国商标法释义

中华人民共和国刑法修正案（二）、（三）

及刑法有关条文立法解释释义

中华人民共和国海域使用管理法释义

中华人民共和国国防教育法释义

中华人民共和国进出口商品检验法释义

中华人民共和国安全生产法释义

本书撰稿人：

卞耀武 安 建 刘左军 刘淑强

赵 雷 王 翔

前 言

九届全国人大常委会第二十八次会议通过了《中华人民共和国安全生产法》。这部重要法律的颁布施行,对于依法加强安全生产监督管理,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,促进经济发展,有着重要意义。

为配合安全生产法的学习、宣传,帮助读者理解这部重要法律各条规定的内容,全国人大常委会法制工作委员会直接参与安全生产法立法工作的同志编写了本书,供学习参考。

2002年8月

目 录

第一部分 绪 论

保障安全生产的基本法律规范 卞耀武 1

第二部分 释 义

第一章 总 则	43
第二章 生产经营单位的安全生产保障	74
第三章 从业人员的权利和义务	117
第四章 安全生产的监督管理	130
第五章 生产安全事故的应急救援与调查处理	149
第六章 法律责任	162
第七章 附 则	194

第三部分 附 录

附录一:中华人民共和国安全生产法及相关法律	197
中华人民共和国安全生产法	197
中华人民共和国矿山安全法	217
中华人民共和国煤炭法	226
中华人民共和国建筑法	238
中华人民共和国劳动法	254
中华人民共和国刑法(节录)	271

附录二:相关的说明、汇报、报告、意见	280
关于《中华人民共和国安全生产法(草案)》 的说明	李荣融 280
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 安全生产法(草案)》修改情况的汇报	287
全国人大法律委员会关于《中华人民共和国 安全生产法(草案)》审议结果的报告	295
关于政府采购法等六个法律草案主要问题 修改意见的报告(节选)	王维澄 299
九届全国人大常委会第二十五次会议审议安 全生产法(草案)的意见	301
九届全国人大常委会第二十七次会议审议安 全生产法(草案二次审议稿)的意见	307
九届全国人大常委会第二十八次会议分组审 议安全生产法(草案三次审议稿)的意见	313
各地方和中央有关部门对安全生产法(草案) 的意见	316
有关部门和专家对安全生产法(草案)的意见	325
北京市部分企业对安全生产法(草案)的意见	331
广东省及广州、深圳、汕头市有关部门、企业 对安全生产法(草案)的意见	337

第一部分 绪 论

保障安全生产的基本法律规范

卞耀武

由国务院提出的中华人民共和国安全生产法法律草案,经过全国人大常委会的6个月的审议,并作了若干修改,于2002年6月29日,全国人大常委会以118票赞成,1票反对,2票弃权的票数,通过了这个法律草案的建议表决稿,宣告了这部法律的诞生。

《安全生产法》是一部很重要的法律,也是一部有明显特点的法律,它的制定为保障安全生产确立了基本法律规范,将有力地推进安全生产法制化的进程,具有很强的现实意义,会产生广泛的、深远的影响。根据《安全生产法》的基本内容、主要规范和立法用意、立法特点对下列问题进行分析:

一、必须用强有力的法律手段保障安全生产

1. 安全生产立法根源于安全生产十分重要

安全生产在社会经济生活中具有明显重要的地位,它在以下几个方面直接产生影响:一是,直接关系到广大从业人员的生命和健康;二是,直接关系到国家、生产经营单位以及个人的财产安全;三是,直接关系到生产经营能否继续进行,经济能否顺利发展;四

是,直接关系到人民的安居乐业,保持社会稳定。

大量的事实证明,保证安全生产,就是有力地保障人民生命健康和国家、集体、个人财产的安全,就是促进经济正常发展,有利于社会稳定。如果安全生产得不到保证,就会给国家、给社会、给劳动者、给个人造成惨重的损失,酿成许多恶果。

正是由于安全生产的这种重要性,从而决定了安全生产立法的必要性,必须将安全生产纳入国家的法制轨道,将其列为国家立法的一项重要内容,实际上也就是采用国家管理中最强有力的、最有权威的手段来保障安全生产,管理社会经济生活中最重要的事项之一。

2. 法律手段是保障安全生产必不可少的手段

安全生产极为重要,运用法律手段作出保障,这既是由安全生产的特点所决定,又是由法律的特点所决定。具体说,应当清楚地认识到以下三点:第一,安全生产是一个普遍的要求,即事事、处处、人人都必须重视和实现安全生产的要求,而法律具有普遍性的特点,对法律所列入的调整对象,都具有无可置疑的约束力,安全生产的普遍要求正需要法律的这种普遍约束力;第二,安全生产的要求是必须切实遵守的,也就是一定要认真的执行,不能有随意性,不得违反;而法律的一个基本特点是具有强制性,用国家的力量强制执行法律的规定,一旦安全生产的要求以法律的形式来体现,即作为法律规定,就必须严格执行,切实遵守,谁也不得违反;违反者就要受到法律的追究,承担法律责任;第三,安全生产事关重大,需要有权威的力量来加以支持与保障,不应允许其他种种借口对这种权威力量加以否定或削弱;而法律的一个特有的优势就是具有权威性,法律的权威不容侵犯,法律的权威就是有很大的权力、很强的力量来使人们遵行它所确立的行为规则,实现它的立法目的,安全生产正是十分需要法律的权威,实现保护生命、保护财产安全的目的。

安全生产必须运用法律手段,这不仅在理论上可以得到充分的论证,是科学的论断;而且在长期的实践中,包括正反两方面的经验,都证实运用法律手段保障安全生产是正确的途径,是行之有效的做法,是在安全生产领域具体实施依法治国的基本方略。

3. 制定《安全生产法》是依法保障安全生产的必要前提和基础
用法律手段保障安全生产,必须是有法可依,有相适应的法律规范,这是必要的前提和不可缺少的基础。我国在安全生产方面虽然已经制定了一系列的法律规范,但是需要完善和充实,使之更为健全,特别需要一部确立基本规范,体例完整,系统总结安全生产实践经验,系统反映当前安全生产需要的法律,使之成为规范安全生产基本事项、调整安全生产基本关系、强化安全生产基本规则的法律。制定《安全生产法》正是适应了这种需要,是为保障安全生产确立了基本法律规范,是为运用法律手段管理安全生产提供了法律依据,将大大推进安全生产依法治理的进程。

关于安全生产虽然已经有了一系列的法律规范,但制定安全生产法与之并不矛盾,而是相互衔接协调的,并且在这种协调中得到加强,有关内容将在后面的有关部分述及。

4. 保障安全生产中运用法律手段与运用其他手段的关系

保障安全生产,不仅需要强调法律手段;而且还需要运用经济手段、技术手段、行政手段、教育手段等。这些手段与法律手段并不冲突,而是有赖于法律手段的支持和保证,使之更有规范性和更有效力。比如,经济手段与法律手段结合,会使之规范而有效地实施,形成有效的经济激励和经济处罚机制;在技术手段中如果得到法律手段的支持,技术措施会在有效的实施中发挥更明显的效力;行政手段的运用是以依法行政为前提的,有法可依才能依法行政,健全的法制会使行政手段更充分地发挥作用;教育手段在安全生产管理中也是必要的,如果有法律手段为之保障,教育才会更有普遍的效力。总之,各种手段各有作用,但都需要法律手段的保障、

支持、规范、引导。在运用其他手段时,还应重视法律手段,认真实施《安全生产法》。

二、《安全生产法》的立法特点

《安全生产法》是保障安全生产的基本法律,是人们在安全生产中共同遵守的行为规则,这部法律不仅重要,而且它的立法目的、立法内容决定它有明显的特点,也可以说是由于适应保障安全生产的需要而带有一些重要的特点,主要体现在:

一是,强制性的规范多。这是由于安全生产事关生命财产,要保障安全生产,消除能导致人员伤害、发生死亡,造成财产破坏、损害,酿成其他恶果的危险,就必须在生产经营活动的一系列方面或一系列环节中,遵守各项保证安全的规则,这些规则体现在法律中就是强制性的规范。《安全生产法》中这种性质的规范比较多,如此规定也是有必要的,它构成了这部法律的重要特点。

二是,禁止性的规范多。这是指在《安全生产法》的强制性规范中,禁止性的法律规范比较多,它反映了安全生产中必须禁止或者消除不安全的人的行为和物的状态的要求,消除事故隐患和危害因素,严格防止生产安全事故的发生。法律上的禁止性规范,将在安全生产中不允许有的行为和不允许存在的状态明确地表现出来,若是违反即触犯法律,这将促使人们更严肃地对待禁止的事项,并对违反禁止性的规定承担法律责任且心中存有威慑力,这对保障安全生产是有重要作用的。

三是,义务性的规定多。应当说,保障安全生产是生产经营单位及其负责人,各类从业人员,各有关方面对国家、对社会、对他人、对自己应尽的义务。这种义务不是任意的,而是法定的,即必须是忠实履行的,所以在《安全生产法》中有许多关于履行义务的规定,是这部法律在内容上的又一个特点。

四是,明确地规定有关的责任,即责任有确定性。这是因为安

全生产与许多责任是联系在一起的,只有有了明确的责任,安全生产中的种种保障措施才有可能落实。因此在《安全生产法》中,不但将安全生产责任制度确定为一种法定的制度,而且对多种相关的责任作出了明确的规定,使之有确定性,有应当承担责任的内容,包括行政责任、民事责任、刑事责任。本文在后面叙述的内容,也将法定的行为规则和违反后所需承担的责任联系起来,则可以表明,有了明确的责任才有可能形成可靠的安全生产保障,强化责任,将责任以法律形式加以确定,是安全生产的必要保证。

五是,在法律规范中体现处罚严明的要求。这是由于安全生产事关重大,而有些单位、有些人员采取不负责任的态度,甚至有意违法,干扰破坏安全生产秩序,造成严重后果,对于这种行为必须严加惩处,让违法者对其违法行为造成的后果承担应有的责任是必不可少的。只有依法惩处违法者,才能有效地预防安全生产事故的发生,建立起有安全保障的生产经营秩序,所以《安全生产法》的这个特点是安全生产的客观需要所决定的。

《安全生产法》的上述几个特点的形成,实质上是安全生产所具有的一些重要特点在法律上的反映,也就是为法律所承认,在法律上作出了符合安全生产实际需要的规定。因此在掌握运用《安全生产法》时,应当重视这些特点,发挥这些特点的作用,以使《安全生产法》能充分地发挥其威力。

三、关于《安全生产法》的适用范围

1. 对《安全生产法》适用范围规定的理解

法律的适用范围就是指法律在什么范围内产生效力。《安全生产法》的适用范围是其第2条所规定的,分为两个层次,第一层次为一般规定,第二层次为“另有规定”。

《安全生产法》适用范围第一层次的规定是,在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位的安全生产,适用本法(《安全

生产法》)。项规定所包含的内容和所覆盖的范围都是清楚的,在立法过程中曾经讨论到对从事生产经营活动的单位如何具体理解,这应当是指:

(1)各种所有制的生产经营单位,包括国有的、集体的、混合经济的、私营的、个体经营的、中外合资的、外商独资的等,都在适用范围之列;

(2)各个地区、各种行业、各个部门、各个系统的,从事生产经营活动的单位都应当在适用范围之列;

(3)《安全生产法》所指的生产经营活动,是一个广义的概念,既包括生产活动又包括经营活动,企业单位、事业单位、商业的、服务性的单位等都包括在内;

(4)从事生产经营活动的单位,是指在社会生产经营活动中作为一个基本单位出现的实体,比如一个个体工商户,从事生产活动或者从事经营活动,是社会生产经营的基本单位,涉及安全生产的仍要遵守《安全生产法》;

(5)对从事生产经营活动的单位这个概念的分析来看,《安全生产法》的适用范围是从保障安全生产的普遍需要来确定,这是符合实际情况的。

2. 对《安全生产法》适用范围中“另有规定”的理解

在这方面应当对下列两点有明确的了解和认识:

(1)有一部分生产经营活动的单位或安全事项具有特殊性,国家对其另行立法进行规范是必要的,对这部分在法律、行政法规中另有规定的,从其规定。这部分另有规定的范围在《安全生产法》中作出了划分,为消防安全、道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全。也就是在这些领域中的安全事务,由有关的法律、行政法规进行调整,执行有关法律、行政法规中已作出的规定。

(2)我国安全产生立法状况和法律间的衔接

大体上有两种情况：

一是，上述提及的领域有关立法，如已在 1998 年制定《消防法》，1990 年制定《铁路法》其中有铁路交通安全的规定，1995 年制定《民用航空法》其中有民用航空安全的规定，1983 年制定《海上交通安全法》等。

二是，在已有的立法中，有专门为安全生产立法的，如 1992 年制定《矿山安全法》；有在一些有关法律中对安全生产作出规定的，如在《劳动法》中对劳动安全、《煤炭法》中对煤矿安全、《建筑法》中对建筑安全生产等都作出了规定。这些规定与《安全生产法》的规定是一致的，但是为了减少法律与法律之间不必要的重复，对有些法律中已经作了比较具体的规定的，《安全生产法》就采取了从简的办法，只作出基本规定或原则规定。

四、安全生产的基本方针、基本制度

《安全生产法》对安全生产的基本方针、重要制度作出了规定。这样，这些方针、制度就不同于一般的工作方针、工作制度，而是成为一种必须遵行的法定方针、法定制度，在有关安全生产的种种事项中具有普遍的约束力。

1. 基本方针

这就是《安全生产法》中所规定的安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。这项方针是保障安全生产长期实践的经验总结，是安全生产各项工作中最基本的要求，是正确处理生产与安全关系所必须遵循的准则，也是针对现实中对安全生产种种不正确认识和做法的纠正。这项方针在已有的专项法律中作过规定，现在《安全生产法》中再作规定，一是表明它是正确的；二是表明它适用于所有的安全生产管理中。在法律上确立安全第一、预防为主的方针，就是要求在生产经营活动中将安全放在第一位，十分重视安全生产，采取一切可能的措施保障安全，防止一切可能防止的

事故,生产必须安全,安全是生产的先决条件。实现这些要求,执行安全第一、预防为主的方针,是一项法定的义务、法定的责任,是在法律面前必须严肃对待的大事,是要依法坚持的长期方针、基本方针。

2. 基本原则

在保障安全生产的各个方面所必须遵循的基本原则,《安全生产法》中作出了明确的多项的规定,就是依法管理、依法采取保障措施。在《安全生产法》总则中即规定,生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规,加强安全生产管理;政府各有关部门依法履行安全生产监督管理职责,依法制定保障安全生产的国家标准或行业标准;从业人员依法获得安全生产保障,履行应尽的义务,等等。依法管理、依法保障,是依法治国基本方略在安全生产方面的具体体现,只有在遵守安全生产的共同行为规则的基础上,才会有统一的行动,才能有效地保障安全生产,所以遵守法律、执行法律是实现安全生产所不可缺少的基本原则,是在安全生产中必须树立的正确观念,一切离开甚至违背法律规定的主张和行为,都是不符合《安全生产法》立法目的和具体要求的。

3. 建立、健全安全生产责任制度

在《安全生产法》中对安全生产责任制度作出规定,它的重要意义在于,在法律上肯定这项制度是保障安全生产的基本制度,生产经营单位必须依法建立健全这项制度。在这项制度中,各个层次的负责人,各个有关的部门、机构,各个岗位上的从业人员,都应对安全生产负有明确的责任。无论是纵向的关系还是横向的关系,都应当是明确的责任关系,都处于一定的责任之中,法律有具体规定的,依法承担责任,法律规定了承担责任原则的,则按法定原则明确具体的责任。

在《安全生产法》中规定,生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。这是一项以实践为基础,提升到法