



安全生产监督管理工作指南系列丛书
Anquan Shengchan Jiandu Guanli Gongzuo Zhinan Xilie Congshu

Anquan Shengchan Xingzheng Zhifa
Gongzuo Zhinan

安全生产行政执法 工作指南

广东省安全生产监督管理局 组织编写
广东省安全生产技术中心



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

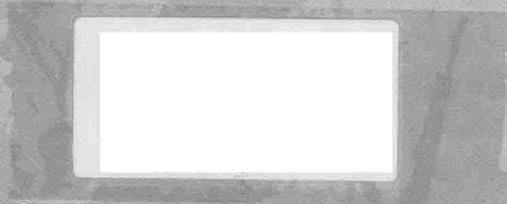


安全生产监督管理工作指南系列丛书
Anquan Shengchan Jiandu Guanli Gongzuo Zhinan Xilie Congshu

Anquan Shengchan Xingzheng Zhifa
Gongzuo Zhinan

安全生产行政执法 工作指南

广东省安全生产监督管理局 组织编写
广东省安全生产技术中心



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

安全生产行政执法工作指南/广东省安全生产监督管理局,广东省安全生产技术中心组织编写. —广州:华南理工大学出版社, 2016. 1

安全生产监督管理工作指南系列丛书

ISBN 978 - 7 - 5623 - 4849 - 8

I. ①安… II. ①广… ②广… III. ①安全生产 - 行政执法 - 中国 - 指南
IV. ①D922. 54 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 308556 号

Anquan Shengchan Xingzheng Zhifa Gongzuo Zhinan

安全生产行政执法工作指南

广东省安全生产监督管理局
广东省安全生产技术中心 组织编写

出 版 人: 卢家明

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail:scutc13@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 87111048 (传真)

策划编辑: 吴兆强 庄 严

责任编辑: 吴兆强

印 刷 者: 广州家联印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 12.75 字数: 335 千

版 次: 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 1 ~ 1500 册

定 价: 32.00 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换

安全生产监督管理工作指南系列丛书

《安全生产行政执法工作指南》

编审委员会

主 任：黄 晗

副 主 任：冯寿宗 邓卫民 余德旋 周永庆

潘 游 邓伟风 章云龙

编 委：黄侦荣 苏晓军 丁 林 王 强

刘建清 何胜庄 朱光华 陈 枢

李 健 王海贵 黄玉华 徐三元

于 波 李 茵

本书编委会

主 编：徐三元

副 主 编：李 健 范银华 李 茵

编写人员：李 健 黄思平 吴海亮 刘 芬

邹 莉 李 斌 周 豪 陈义真

李明峰 邹 霖 万木生

序

安全生产工作事关人民生命和财产安全，事关国家改革发展大局。切实抓好、抓实安全生产，保障人民生命安全、生产有序和社会稳定，是国家和人民对安全监管部门寄予的厚望，更是对每一名安全监管人员的重托。本人有幸成为奋斗在安监一线上的一名组织者、推动者，深感责任重大和使命光荣。

安全监管干部素质高低、能力强弱、作风好坏，关系到干部队伍的整体形象，关系到安全监管部门的职责履行，关系到党和国家的各项事业发展。当前，我省正处在率先全面建成小康社会的关键时期和深化改革开放、加快转变经济发展方式的攻坚时期，安全监管任务繁重，监管队伍自身的能力建设正面临新的挑战。因此，抓好安全监管干部教育培训，对于提高干部队伍素质能力，促进改革发展稳定各项任务落实，都将具有十分重要的意义。

近年来，我省在安全监管干部培训方面虽进行了一系列大胆探索并取得了一定成绩，但现时的培训教材开发还缺乏科学性、系统性。为此，今年广东省安全生产技术中心在省安全监管局的指导下，总结多年安全监管干部培训经验，认真分析我省安全监管干部队伍现状和未来的发展需要，按照干部需要什么就培训什么、干部缺什么就补什么的要求，组织专家学者研究编写“安全生产监管干部培训系列教材”。该系列教材紧密结合安全监管工作实际，分为《安全生产监督管理知识读本》和“安全生产监督管理工作指南系列丛书”。教材形式新颖，特色鲜明，理论联系实际，针对性、指导性强，既包含专业安全管理和技术知识，又有各项安全监管业务特点，适合各级安全监管干部培训使用，同时也可作为安全监管干部参考工具书。相信该系列教材将成为全面提升安全监管队伍的业务能力，打造一支素质高、能力强、业务精的监管队伍。

这套系列教材的推出，对促进安全监管干部培训工作将具有里程碑意义。希望各级安全监管干部要加强学习，系统掌握，学以致用，更好地履行好安全监管职责，为推动广东安全生产形势根本好转，为广东实现“三个定位、两个率先”目标提供安全保障。

黄 晗

2015年12月

编写说明

2013年，中共中央下发了《2013—2017年全国干部教育培训规划》，体现党中央对干部培训的重视，干部是党的路线方针政策的具体执行者，肩负着推动科学发展、促进社会和谐、服务人民群众的重要职责。适逢《安全生产法》、《广东省安全生产条例》修订及省政府转变政府职能的新要求，对安全监管部门及干部提出更高的要求。

安全监管干部是监督企业落实安全生产主体责任的执行者，肩负着重要使命。由于安全生产工作涉及面广，安全监管法律法规及标准较多，企业生产工艺差别大，生产环境要求不一致等，对安全监管人员也是一种重大考验。与此同时，由于目前很多基层安全监管干部存在法规标准不熟悉、安全管理和专业知识欠缺、职责定位不清、业务不懂等问题。为此，在广东省安全生产监督管理局的指导下，广东省安全生产技术中心组织编写了“安全生产监管干部培训系列教材”，以提高我省安全监管干部安全监管能力和水平。

“安全生产监管干部培训系列教材”包括《安全生产监督管理知识读本(上下册)》和“安全生产监督管理工作指南系列丛书”，共11种，12本。《安全生产监督管理知识读本》分上下册，包括安全生产监督管理、“三同时”、职业卫生监督管理、安全生产标准化、监督检查、监督执法、应急管理、事故调查处理和现代安全管理方法和机械、电气等专业知识。“安全生产监督管理工作指南系列丛书”，包括非煤矿山、危化、烟花爆竹、冶金机械、其它工贸行业安全健康、行政许可、事故调查、执法、乡镇监管、应急管理等。希望通过这套系列培训教材，能使各级安全监管干部从管理知识、专业能力再到法律法规、部门职责、监督检查等全面、系统进行学习，成为安全监管能手。

参加这套系列培训教材编写的主要人员均是来自于安全生产监督管理、安全生产技术研究单位和高等院校从事理论研究和实际工作的专家。本系列培训教材由徐三元高级工程师主编，除教材已署名的主要编写人员外，广东省安全生产监督管理局、广东省安全生产技术中心等单位的技术人员参与了文字编写、摄影、制图及编排的大量工作。

编者

2015年10月

目 录

第一章 安全生产行政执法监察概述	(1)
第一节 安全生产行政执法监察基本概念和运行体系	(1)
一、基本概念	(1)
二、运行体系	(4)
第二节 安全生产行政执法监察基本要求和主要内容	(5)
一、基本要求	(5)
二、主要内容	(6)
第三节 安全生产行政执法监察基本依据和适用原则	(7)
一、基本依据	(7)
二、适用原则	(9)
第四节 行政执法的相关法律概念	(10)
一、行政许可	(10)
二、行政强制	(12)
三、行政复议	(13)
四、行政诉讼	(14)
五、国家赔偿	(16)
第二章 安全生产执法检查	(17)
第一节 安全生产年度执法计划的制定	(17)
一、制定依据	(17)
二、制定原则及考量因素	(17)
三、执法日测算	(17)
四、执法检查的频次	(18)
五、执法计划的主要内容	(18)
六、编制程序	(19)
七、其他要求	(20)
八、年度执法计划范例	(20)
第二节 安全生产行政执法监察联合行动	(28)
一、联合行动的概念	(28)
二、联合行动的分类	(29)
三、联合行动的实施	(29)
第三节 重点行业企业检查要点	(31)
一、执法检查要点表格的使用说明	(31)
二、各行业企业主要标准规程目录	(32)
三、各行业企业执法检查要点表	(35)

第三章 安全生产行政处罚程序	(68)
第一节 行政处罚概述	(68)
一、行政处罚的概念	(68)
二、行政处罚的种类	(68)
三、行政处罚的基本原则	(68)
四、管辖与移送	(69)
第二节 行政处罚的程序	(72)
一、简易程序	(72)
二、一般程序	(74)
三、听证程序	(78)
第四章 安全生产行政处罚	(81)
第一节 调查取证的前期准备	(81)
一、案件来源与受理	(81)
二、明查暗访	(82)
三、分析判断	(84)
四、执法方案的制定	(84)
五、执法准备	(87)
第二节 现场调查取证	(88)
一、出示证件	(88)
二、现场控制	(88)
三、现场检查	(88)
四、调查询问	(89)
五、抽样检测及先行登记保存证据	(90)
六、现场处置	(91)
第三节 案件调查报告	(92)
一、一般违法行为行政处罚案件	(92)
二、生产安全事故行政处罚案件	(103)
第四节 自由裁量权适用	(106)
一、基本要求	(106)
二、处罚情节的认定	(106)
三、自由裁量的适用	(107)
第五节 案件审理	(108)
一、证据审查	(109)
二、事实的认定	(109)
三、自由裁量的审核	(109)
四、提出审理意见	(109)
第六节 行政处罚案件的告知和送达	(110)
一、行政处罚案件的告知	(110)
二、法律文书的送达	(110)
三、行政处罚案件的报备	(110)

第七节 案件的执行和结案	(111)
一、行政处罚的执行	(111)
二、案件的结案	(112)
第五章 安全生产行政执法文书	(113)
第一节 安全生产行政执法文书的概念和特征	(113)
一、行政执法文书的概念	(113)
二、行政执法文书的特征	(113)
第二节 安全生产行政执法文书的制作要求	(114)
一、执法文书格式的基本要求	(114)
二、执法文书内容的基本要求	(115)
三、执法文书语言文字的基本要求	(115)
第三节 安全生产常用法律文书制作说明及填写范例	(116)
一、制作说明	(116)
二、填写范例	(132)
第四节 其他法律文书填写范例	(157)
第五节 案件档案的立卷归档	(173)
一、归档的要求	(173)
二、文书材料归档的顺序	(174)
三、案卷的管理	(175)
第六章 安全生产行政执法统计	(176)
第一节 安全生产行政执法统计涵义	(176)
一、安全生产行政执法统计的基本概念	(176)
二、安全生产行政执法统计的内容	(176)
三、安全生产行政执法统计的作用	(176)
四、安全生产行政执法统计的主要要求	(176)
第二节 安全生产行政执法统计指标体系	(177)
一、安全生产行政执法统计指标体系的概念和作用	(177)
二、安全生产行政执法统计指标体系的主要特点	(177)
三、安全生产行政执法统计主要指标解释和填表说明	(178)
四、安全生产行政执法统计指标的分类	(183)
五、统计报表填写常见错误	(184)
第三节 安全生产行政执法统计分析	(185)
一、安全生产行政执法统计分析的概念和作用	(185)
二、安全生产行政执法统计分析的内容	(186)
三、安全生产行政执法统计分析的要求	(186)
四、安全生产行政执法统计分析报告范例	(186)

第一章 安全生产行政执法监察概述

第一节 安全生产行政执法监察基本概念和运行体系

安全生产行政执法监察是一个内涵十分丰富的概念，内容涉及安全生产监督管理的许多方面。一般认为，安全生产行政执法监察包含于安全生产行政执法，简称为或等同于安全生产执法监察。结合广东近十年的工作经验，本节重点介绍安全生产行政执法监察的基本概念和运行体系，力求对安全生产行政执法监察的基本问题有一个总体的把握。

一、基本概念

(一) 行政执法与安全生产行政执法

1. 行政执法

(1) 行政执法的定义。当前，对于行政执法的定义，主要有三种观点。

①行政执法是行政机关实施宪法、法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章等法律规范性文件的活动。这是就国家行政机关执行宪法和法律的总体而言的。因此，它包括了行政机关全部的执行宪法和法律等法律规范性文件的行为，其中有行政决策行为、行政规划、行政立法以及行政机关执法律和实施国家行政管理的各种行为。

②行政执法是指具体行政行为，即主管行政机关依法采取的具体的直接影响相对一方权利义务的行为；或者对个人、组织的权利义务的行使和履行情况进行监督检查的行为。

③行政执法是和行政立法、行政司法相对而言的，指行政机关及其行政执法人员为了实现国家行政管理目的，依照法定职权和法定程序，执行法律、法规和规章，直接对特定的行政相对人和特定的限制事务采取措施并影响其权利义务的活动。

从一般意义上讲，行政执法是指行政机关执行法律、法规，管理社会的活动，也就是行政机关和法律、法规授权的组织，按照法律规定的权限和程序，行使行政权，依法对经济社会实施具体管理的行政活动。

(2) 行政执法表现形式。按照不同的标准，行政执法可作如下分类。

一是行政处罚、行政许可、行政强制等具体行政执法行为。以行政执法行为的性质和内容标准，可以分为行政处罚、行政许可、行政强制、行政征收、行政给付、行政确认、行政裁决、行政指导、行政合同等种类。这种分类的意义在于，不同的执法行为，分别适用不同的法律程序和规制。

二是单方行政执法和合意性行政执法。以行政执法成立是否需要对方或其他方参与、达成合意为标准，可以分为单方行政执法和合意性行政执法。所谓单方行政执法，是指以行政执法主体单方面的意思表示即可成立的行政执法行为。如行政处罚、行政审批等。凡需要行政执法主体与行政相对人或其他方多方达成合意始得成立的行政执法行为，即合意性行政执法行为，如行政合同、多个行政执法主体联合执法等。划分单方和合意性行政执法行为的意义在于，二者成立有着不同的规则，同时有利于区分行政执法行为所产生的责任。在民主、

多元、现代化的社会中，由于行政执法内容的变化，行政任务的完成更需要加强与行政相对人的沟通与协调，需要通过与行政相对人的互相配合共同完成行政任务。过去那种单纯依赖行政处罚、行政强制等手段来完成行政任务的观念已经不再适应当前形势的需要，行政指导、行政合同等执法方式更加契合现代行政法合意、协商的行政民主精神，也是对现代市场经济发展过程中市场调节失灵和政府干预双重缺陷的一种补救方法。

三是依职权行政执法和依申请行政执法。以行政执法主体作出行政执法行为是否需要行政相对人申请为标准，可以划分为依职权行政执法和依申请行政执法。所谓依职权行政执法，是指行政执法主体依照法定的职权和程序，不需要行政相对人的申请即可作出的行政行为、行政处罚、行政征收等。所谓依申请行政执法行为，是指依据法律的规定，只有当行政相对人申请后行政执法主体方可作出的行政执法行为，比如行政许可、行政裁决等。区分二者的意义在于，两种执法行为作出的前提条件不同。在诉讼中，依申请行政执法还有可能被提起行政机关不作为之诉。

四是部门分散行政执法和相对集中行政执法。以行政执法机关不同的执法方式为标准，可分为部门分散行政执法与相对集中行政执法。所谓部门分散行政执法，即一个部门单独执行法律法规赋予本部门行政执法权的活动。所谓相对集中行政执法，即多个部门联合执法，或者一个部门相对集中行使法律法规原本赋予其他部门的执法权的活动，如相对集中行政处罚权、相对集中行政许可权。

五是授益性行政执法和义务性行政执法。以行政执法行为的内容是给行政相对人受益还是增加义务负担，可以分为授益性行政执法与义务性行政执法。所谓授益性行政执法，即指能给行政相对人带来权利或者利益或者免除义务负担的行政执法行为，如行政奖励、行政救助等。所谓义务性行政执法，即指给行政相对人带来义务负担的行政执法行为，包括限制和剥夺行政相对人的权益和增加行政相对人的义务负担两种情形，如行政处罚。

六是要式行政执法与非要式行政执法。以行政执法行为产生法律效力是否必须具备某种法律形式为标准，可以分为要式行政执法与非要式行政执法。所谓要式行政执法，即指依据法律的规定必须具备特定形式才能产生法律效力的限制执法行为，比如行政许可需要制作行政许可证书，行政处罚需要制作行政处罚决定书等。非要式行政执法，即指法律没有明确要求行政执法行为产生法律效力必须具备特定要式的行为，如交通警察在交通管制中的警示行为。

七是常态行政执法与应急行政执法。以实施行政执法行为的背景条件为标准，可以分为常态行政执法和应急行政执法。所谓常态行政执法，即指行政执法主体平常状态下实施的行政执法行为，如日常执法检查。应急行政执法，是指依照突发事件应对法等相关法律法规，在紧急状态下实施的执法活动。

2. 安全生产行政执法

(1) 安全生产行政执法的定义。安全生产行政执法是行政执法在安全生产领域的具体体现，它从属于行政执法并应当遵循行政执法的基本理念、原则和要求。结合我国安全生产监督管理体制，安全生产行政执法有广义和狭义之分。

当前，安全生产实行党政同责、一岗双责、齐抓共管，坚持管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。《安全生产法》第九条规定：“国务院安全生产监督管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府安全生产监督管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。国务院有关

部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；县级以上地方各级人民政府有关部门依照本法和其他有关法律、法规的规定，在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。安全生产监督管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门，统称负有安全生产监督管理职责的部门。”因此，安全生产监督管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门，都属于安全生产行政执法部门。从这个角度来看，广义的安全生产行政执法是指负有安全生产监督管理职责的部门执行法律、法规、规章，履行安全生产监督管理职责的活动。既包括安全监管部门对矿山、危险化学品等行业领域的安全生产行政执法，也包括其他负有安全生产监督管理职责的部门在各自的职责范围内，对有关行业、领域的安全生产行政执法。

狭义的安全生产行政执法是指安全生产监管监察部门及其委托的行政执法机构执行法律、法规、规章，履行安全生产监督管理职责的活动。具体来说，它的内容既包括日常监督检查、查处非法违法行为、实施行政处罚，也包括行政许可、行政强制、调查处理事故、核查投诉举报等工作。

作为安全监管部门监管监察人员的培训教材，本书下面提到的安全生产行政执法取其狭义概念。

(2) 安全生产行政执法的特征。从上述安全生产行政执法的概念剖析，它具有以下特征：

一是特定性。安全生产行政执法只能由安全生产监管监察部门及其委托的行政执法机构行使，而不能由社会其他组织或个人行使。

二是执行性。安全生产监管监察部门及其委托的行政执法机构，将法律、法规、规章的规定付诸社会实现，具备执行性。在法治社会，法律至上是一项基本原则。这就要求行政执法活动必须置于宪法和法律之下，行政执法不能超越法律的规定；行政执法权必须合法取得；行政执法活动应当符合法律的规定，包括实体性规定和程序性规定。

三是主动性。在立法权、行政权、司法权等公共权力体系中，行政权是最为活跃的力量，行政执法更具有主动性。安全生产行政执法通过监督检查、行政处罚、行政强制等行为，主动强化安全生产监督管理，查处生产安全事故隐患和非法违法行为，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全，促进经济社会持续健康发展。

四是裁量性。安全生产法律、法规、规章难以对行政执法中的具体事项作出特别详细的规定，必须赋予安全生产监管监察部门在具体执法时根据实际情况依据法律规定的精神和原则，在一定范围内作出具体判断的裁量权力，这就使得安全生产行政执法具有了裁量性。当然，这种裁量权力也不是绝对的，应该受到程序规定、合理性审查等因素制约。如《安全生产行政处罚自由裁量适用规则(试行)》(国家安全监管总局令第31号)就是专门规范行政处罚自由裁量权的部门规章。

五是程序性。程序正当是依法行政的前提和条件，程序是实体法得以正确实施的保证。行政执法的程序性规定大致可分为两种：一种以单行的法律、法规和规章形式存在，如《行政处罚法》、《行政许可法》等；另一种是散见于各种实体规定之中。不管属于哪一类，只要该程序规定存在，行政执法机关在行政执法中就必须遵守。

六是效率性。效率是行政执法的价值目标。安全生产行政执法为了保障人民群众的生命财产安全，往往需要对各种紧急情况作出迅速反应，如纠正查处事故隐患、依法打击非法违

法行为、应急处置生产安全事故等；同时，安全监管监察部门实施监督管理，为行政相对人提供服务，应当遵守法定时限，积极履行法定职责，提高办事效率，提供优质服务，方便公民、法人和其他组织。

（二）执法监察与安全生产执法监察

1. 执法监察

当前，“执法监察”一词在行政机关及其内设机构中比较常见，对执法监察的概念，主要有两种认识。

（1）执法监察是纪检监察机关根据《党章》等其他党内条规和《宪法》《行政监察法》等法律、法规赋予的职能和职责，对党的组织和党员、国家行政机关和国家公务员以及国家行政机关任命的其他人员在履行职责方面贯彻执行党的路线方针政策和决议、党的章程及党的其他法规和国家法律法规以及政府决定、命令情况进行监督检查及查处违法失职行为的活动。这里的执法监察有特定的实施主体，即纪检监察机关。

（2）执法监察是行政机关及其内设的执法监察机构，对公民、法人和其他组织遵守执行法律、法规、规章的情况进行监督检查、考察及采取行政执法措施的活动。这里的执法即执行法律，监察即监督检查、考察。

作为安全监管部门监管监察人员的培训教材，本书下面提到的执法监察取第二种含义。

2. 安全生产执法监察

安全生产执法监察是执法监察的一种形式，是指安全监管部门依照本级人民政府规定的职责，依法对所辖区域内生产经营单位执行安全生产法律、法规和规章情况进行监督检查，对安全生产非法违法行为纠正查处，开展执法检查、实施行政处罚、采取现场处理措施和行政强制措施、核查举报投诉等工作，以及上级安全监管部门对下级安全监管部门执法活动的指导协调。

二、运行体系

当前，广东省安全生产行政执法监察体系相对完善，基本建立了执法监察的“三级机构、四级网络”。同时，在深化安全生产领域改革试点工作中，提出全面推进安全生产执法监察标准化建设，努力建成机构健全、权责明确、行为规范、保障有力的执法监察体系。

（一）组织机构

根据《广东省安全生产行政执法方案》，省、市、县安全生产执法监察机构分别为同级安全监管部门的内设机构，名称规范为“执法监察处、科、股”，分别为正处级、正科级和正股级建制，加挂“总队”“支队”“大队”牌子。随着各地行政管理体制改革的推进，执法监察机构的名称也不断变化，一些地方名称为执法监察分局（局），部分地方仍称“支队”“大队”。值得注意的是，各级执法监察机构是同级安全监管部门的内设机构，不构成行政执法主体条件，各级执法监察人员在实施行政处罚、行政强制等职权时，必须以安全监管部门的名称执行。

同时，为解决乡镇（街道）安全监管机构存在的权责不清、监管不力、执法缺位等问题，切实加强安全生产基层基础工作，自2009年，广东省全面推进委托乡镇（街道）安全生产行政执法工作，目前全省90%以上的乡镇（街道）实施委托执法。

（二）工作职责

各级执法监察机构成立之初，主要集中承担监督检查、行政处罚、行政强制等职能。近

年来,各地根据工作实际,对执法监察机构的工作职责作出调整,一些地方的创新做法取得一定成效。如梅州市安全监管局调整内部分工,实施“全员执法”,形成了“监察与执法一体、立案与审查分离”的工作模式。

在委托执法方面,根据《安全生产法》和有关规范性文件的规定,委托执法机构可行使的职权有:一是法律赋予的对生产经营单位安全生产状况的监督检查权。二是委托机关委托的行政处罚权,具体的种类有警告、罚款和没收违法所得。三是委托机关委托的采取现场处理措施权,即对检查中发现的安全生产违法行为,当场予以纠正或者要求限期改正;对重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的,责令从危险区域撤出作业人员,并责令暂时停产停业、停止建设、停止施工或停止使用,限期排除隐患。

(三)执法人员

这里的执法人员是指安全生产执法监察人员,包括具有安全生产行政执法专项编制,在各级安全监管部门从事执法监察工作的人员,还包括安全生产委托执法人员。近年来,广东省执法人员数量逐步增加,据初步统计,全省安全生产行政执法专项编制数由2006年的1183个增加到1680个,持有《行政执法证》的委托执法人员达4000多人。

需要指出的是,按照《广东省〈行政执法证〉管理办法》的规定,行政执法机构的在编在职人员才能申领《行政执法证》。当前,大部分被委托执法人员不具备取证条件,多数委托执法机构难以保证具有2名持证执法人员,不能开展行政处罚工作,这是委托执法亟待解决的瓶颈问题。

第二节 安全生产行政执法监察基本要求和主要内容

一、基本要求

党的十八届四中全会提出全面推进依法治国的总目标和重大任务,安全生产领域的首要任务就是要将全面推进依法治国的理念和要求落实到安全生产工作,全面推进依法治安。具体到安全生产行政执法监察工作,就是要深入推进依法行政,高度重视执法工作,健全执法体系,界定执法权限,完整执法程序,改进执法方式,强化执法保障,做到严格执法、规范执法、公正执法、文明执法。

(一)严格执法

严格执法是关键环节。概括地说要求有四点:第一,要严格按照法律规定的权限和程序执法,一方面要积极履行法定职责,同时又不超越法定权限履行职责。第二,要严字当头,勇于担当,敢抓敢管,严厉打击安全生产非法违法行为;要增强法律执行效果,特别要建立健全“两法衔接”工作机制,依法严厉打击安全生产违法犯罪行为。第三,对安全生产领域群众反映强烈的违法问题,要严格依法办事,依法及时采取有效措施进行处理。第四,所有的行政执法行为都要坚持以事实为依据,以法律为准绳,做到执法主体、职权来源、行为种类和程序、执法结果等整个执法环节合乎法律的规定。

(二)规范执法

规范执法是行为准则。就是执法主体、权限、依据和程序要合乎规范。第一,要规范执法流程,按照标准化、流程化、精细化要求,从容易发生问题的执法环节入手,对执法具体

环节和有关程序作出具体规定，强化执法指引，规范执法行为，堵塞执法漏洞。第二，要加强执法管理，开发利用执法监察信息系统，加强对执法文书的制作、使用、管理，强化对立案、监督检查、调查取证、审查决定等执法活动全过程的跟踪。第三，要严格执法审核，建立完善业务执法机构立案查处、法规机构审查监督、重大案件集体决定的工作机制，加强案件审理工作，做到案审分离。第四，要落实执法责任，建立完善规范执法监察工作的各项制度，加强监督检查、考核评议，确保执法监察人员能够依法依规行使权力、承担责任。

(三) 公正执法

公正执法是价值取向。一方面，要规范行使自由裁量权，制定完善裁量标准，从制度机制上防止出现“选择性执法”“倾向性执法”；要按照过罚相当原则，综合考量违法的事实、性质、手段、后果、情节和改正措施等因素，依法给予相应处罚，做到该宽则宽、当严则严，防止同案不同罚、处罚畸重畸轻。另一方面，要推进“阳光执法”，所有执法依据、执法权限、适用规则、执法程序和执法结果都要向社会公布，接受社会监督，维护公平正义。

(四) 文明执法

文明执法是职业素养。第一，要树立文明执法的理念，处理好执法与服务的关系，寓服务于执法之中，最大限度地减少执法工作对企业正常生产秩序的干扰，不失时机地加强对企业安全管理的指导和服务。第二，要改进执法方式，强化实体规范、程序规范，推行“说理式”执法，以法为据、以理服人，积极争取行政当事人的理解和支持；对违法行为，凡通过教育能够达到执法目的的，要慎用强制和处罚手段。第三，要规范执法人员的行为、着装、仪表，推行文明用语，做到执法行为规范、语言文明、举止端庄。第四，要严格执法纪律，进一步加强执法监察人员的纪律作风建设，认真执行干部廉洁自律的各项规定，坚决杜绝以权谋私行为，维护执法形象和威信。

二、主要内容

安全生产行政执法监察是安全生产行政执法的重要内容，根据安全生产行政执法监察的定义，结合工作实际，它主要包括开展执法检查、实施行政处罚、采取现场处理措施、行政强制措施等具体内容。

(一) 执法检查

执法检查是安全生产行政执法监察的最主要、最基本且运用最广的方式方法，其目的就是检查生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况，并依法履行行政执法职权。《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的规定》(国家安全监管总局令第24号)第八条要求，安全监管监察部门应当按照年度安全监管执法工作计划、现场检查方案，重点监督检查生产经营单位的20条事项。

安全生产执法监察人员对生产经营单位进行执法检查，被检查单位应当予以配合，并提供必要的条件；调阅有关文件资料，如有关图纸资料、生产经营台账、培训考核记录、从业人员花名册等；向有关人员了解相关情况，既包括生产经营单位的主要负责人、安全生产管理人员、其他从业人员，也包括与被检查单位生产经营活动有关的单位和个人。

(二) 行政处罚

安全生产执法监察人员对检查发现的安全生产违法行为，有权依照安全生产法律、法规、规章规定的责任条款，对有关违法单位和违法人员予以行政处罚。行政处罚的程序应当

符合行政处罚法的规定，并使用执法文书，不得使用一般文件代替执法文书。

按照《安全生产违法行为行政处罚办法》(国家安全监管总局令第15号)的规定，安全生产违法行为行政处罚分为警告；罚款；没收违法所得、没收非法开采的煤炭产品、采掘设备；责令停产停业整顿、责令停产停业、责令停止建设、责令停止施工；暂扣或者吊销有关许可证，暂停或者撤销有关执业资格、岗位证书；关闭；拘留；安全生产法律、行政法规规定的其他行政处罚等八类。其中，暂扣、吊销有关许可证和暂停、撤销有关执业资格、岗位证书的行政处罚，由发证机关决定；给予关闭的行政处罚，报请县级以上人民政府按照国务院规定的权限决定；给予拘留的行政处罚，建议公安机关依照治安管理处罚法的规定决定。

(三) 现场处理措施

安全生产执法监察人员对检查中发现的事故隐患，应当采取现场处理措施。一般事故隐患应当责令立即排除；重大事故隐患排除前或者排除过程中无法保证安全的，应当责令从危险区域内撤出作业人员，责令暂时停产停业或者停止使用相关设施、设备；重大事故隐患排除后，经审查同意，方可恢复生产经营和使用。

按照《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的规定》(国家安全监管总局令第24号)，安全生产执法监察人员对生产经营单位存在的安全生产违法行为或者事故隐患，应当依法采取的现场处理措施包括：当场予以纠正；责令限期改正、责令限期达到要求；责令立即停止作业(施工)、责令立即停止使用、责令立即排除事故隐患；责令从危险区域撤出作业人员；责令暂时停产停业、停止建设、停止施工或者停止使用相关设备、设施；依法应当采取的其他现场处理措施。

(四) 行政强制措施

安全生产执法监察人员对有根据认为不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材以及违法生产、储存、使用、经营、运输的危险物品予以查封或者扣押，对违法生产、储存、使用、经营危险物品的作业场所予以查封，并依法作出处理决定。

按照《广东省人民政府关于公布省直部门权责清单(第二批)的决定》(粤府〔2015〕24号)，广东省安全监管局权责清单中行政强制事项有13项。

第三节 安全生产行政执法监察基本依据和适用原则

一、基本依据

安全生产行政执法监察基本依据是安全生产的法律规范，其构成主要有宪法、法律、法规、规章以及国家标准、行业标准。

(一) 宪法

《宪法》是我国的根本大法。《宪法》第四十二条明确规定：“加强劳动保护，改善劳动条件”，这是我国有关安全生产方面最高法律效力的规定。

宪法从理论上讲是我国最高位阶的行政执法依据，但是，由于它主要规定的是我国最根本的社会政治、经济制度和根本任务，公民的基本权利和义务，国家机构的组织、职权及相互关系、职责，以及国家机关活动的基本原则等，行政执法主体几乎做不到单纯以宪法的规定就能够判断和裁决相对人的涉法事实。在执法实践中，行政执法主体在执法文书中几乎从

不直接引用宪法的条文。

(二) 法律

法律是根据宪法制定的规范,可分为基本法律和普通法律。基本法律由全国人民代表大会制定和修改,它规定和调整国家和社会生活中带有基本性、全面性的社会关系,如《刑法》《民法通则》等。根据《宪法》和《立法法》的规定,在全国人民代表大会闭会期间,全国人大常委会有权对基本法律作部分修改和补充,但不得同该法律的基本原则相抵触。普通法律由全国人大常委会制定和修改,与基本法律相比较而言,是指应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律,其调整对象相对较窄,内容较具体,如《安全生产法》、《矿山安全法》等。此外,全国人民代表大会和全国人大常委会通过的有关法律问题的决议和决定,也属于法律的范畴。

法律都源于宪法,其效力低于宪法,高于全国人民代表大会及其常委会以外的其他国家机关制定的法律规范,是行政执法的主要依据。

(三) 行政法规

行政法规是国务院根据宪法、法律或者依职权和授权,按照法定程序制定的一种法律规范,如《生产安全事故报告和调查处理条例》《危险化学品安全管理条例》等。行政法规是我国宪法所确立的中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是行政执法依据的主要内容。需要特别指出的是,在立法法施行之前,根据《行政法规制定程序暂行条例》的规定,行政法规的发布形式有两种:一是行政法规草案经国务院审议通过后,由总理签署国务院令予以公布施行。二是行政法规草案经国务院批准后,由有关职能部门以令的形式公布施行,如《矿山安全法实施条例》(原劳动部令第4号)。《立法法》以及国务院依据《立法法》制定的《行政法规制定程序条例》对行政法规的公布形式只保留了一种,即由总理签署国务院令予以公布施行。

(四) 地方性法规

地方性法规是指有关的地方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,依职权或者授权,按照法定程序制定的一种法律规范。地方性法规也是我国宪法所确立的中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是地方权力机关管理本行政区域内的社会政治、经济、文化等各个领域公共事务的重要方式和手段。因此,也是行政执法的重要依据之一。

地方性法规具有一定行政区域内统一遵守的效力,但其效力低于宪法、法律和行政法规。

(五) 规章

规章分为两大类:一类是国务院部门规章(通常叫作部门规章),另一类是地方政府规章。

所谓部门规章,是指国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内按照法定程序制定的一种法律规范。所谓地方政府规章,是指有关的地方人民政府根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,按照法定程序制定的一种法律规范。

(六) 国家标准和行业标准

标准虽在我国法的渊源中没有这一层级,但在安全生产工作中起着十分重要的作用,