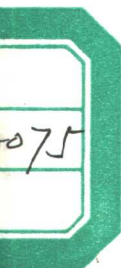


《中华人民共和国安全生产法》

读 本

卞耀武 李适时 主编
黄淑和 闪淳昌

煤炭工业出版社



T07

C20020075

《中华人民共和国安全生产法》读本

卞耀武 李适时 主编
黄淑和 闪淳昌

煤炭工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国安全生产法》读本/卞耀武等主编. —北京: 煤炭工业出版社, 2002

ISBN 7-5020-2200-7

I. 中… II. 卞… III. 安全生产法—中国—学习参考资料 IV. D922.544

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 053683 号

《中华人民共和国安全生产法》读本

卞耀武 李适时 黄淑和 闪淳昌 主编

责任编辑: 刘新建 王国慧 田 园

*

煤炭工业出版社 出版

(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

北京市印刷三厂 印刷

新华书店北京发行所 发行

*

开本 850×1168mm^{1/32} 印张 12^{1/2}

字数 320 千字 印数 1—31,200

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月第 1 次印刷

社内编号 4971 定价 25.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

顾问

曹康泰 欧新黔 王显政

主编

卞耀武 李适时 黄淑和 闪淳昌

审稿人

安 健 胡可明 张德霖 吴晓煜

撰稿人员

安 健	刘左军	刘淑强	王 翔	赵 雷
胡可明	赵晓光	董超洁	张要波	张德霖
陈丽洁	梁 彦	周 昊	吴晓煜	石少华
杨国顺	张文杰	邬燕云	沈 萍	

前 言

《中华人民共和国安全生产法》已由第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于2002年6月29日通过，江泽民主席于2002年6月29日签署第七十号主席令予以公布，《安全生产法》自2002年11月1日起施行。

《安全生产法》的贯彻实施，有利于依法规范各类生产经营单位的安全生产工作；有利于加强各级人民政府对安全生产的领导；有利于加强各级安全生产监督管理部门和有关部门对安全生产的监督管理和依法行政；有利于保障职工劳动安全的权利和提高从业人员的素质；有利于依法制裁各种安全生产违法行为，防止和减少生产安全事故，促进经济发展。

为配合《安全生产法》的学习和贯彻实施，深刻理解和领会《安全生产法》的立法目的，熟悉和掌握《安全生产法》的基本法律规范和内容，全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、国家经济贸易委员会、国家安全生产监督管理局组织参与《安全生产法》立法工作的领导、专家及起草工作人员编著了《〈中华人民共和国安全生产法〉读本》。

本书是全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办公室、国家经贸委、国家安全生产监督管理局有关同志集体劳动的结晶。书稿完成后，全国人大常委会法制工作委员会经济法室安健主任、国务院法制办公室公交商事司胡可明司长、国家经贸委经济法司张德霖司长、国家安全生产监督管理局政策法规司吴晓煜司长对书稿作了审定。

因时间仓促，该书难免有不当之处，欢迎读者批评指正。

编 者

2002年7月8日

目 录

第一讲	立法背景和立法必要性·····	1
第二讲	《安全生产法》总则·····	19
第三讲	生产经营单位主要负责人的安全生产职责·····	53
第四讲	生产经营单位安全生产的组织保障·····	60
第五讲	生产经营单位安全生产的基础保障·····	68
第六讲	生产经营单位安全生产的管理保障·····	75
第七讲	从业人员的安全生产权利·····	88
第八讲	从业人员的安全生产义务·····	96
第九讲	安全生产的监督管理·····	100
第十讲	生产安全事故的应急救援与调查处理·····	138
第十一讲	违反《安全生产法》的民事责任·····	147
第十二讲	违反《安全生产法》的行政责任·····	152
第十三讲	违反《安全生产法》的刑事责任·····	179
附 录	·····	194
	中华人民共和国安全生产法·····	194
	中华人民共和国矿山安全法·····	213
	中华人民共和国消防法·····	222
	中华人民共和国铁路法·····	234
	中华人民共和国海上交通安全法·····	247
	中华人民共和国民用航空法·····	255
	中华人民共和国道路交通管理条例·····	295
	中华人民共和国内河交通安全管理条例·····	316
	中华人民共和国矿山安全法实施条例·····	334
	煤矿安全监察条例·····	349

危险化学品安全管理条例·····	358
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定·····	380
特别重大事故调查程序暂行规定·····	386
企业职工伤亡事故报告和处理规定·····	391

第一讲 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。在学习宣传贯彻《安全生产法》的过程中，人们首先要问：《安全生产法》是在什么条件下出台的？为什么要制定一部综合性的安全生产大法？要回答这些问题，必须了解和认识《安全生产法》的立法背景和立法必要性。

第一节 安全生产法的立法背景

法律是上层建筑的重要组成部分。社会主义的经济基础决定了社会主义法律的本质。《安全生产法》的制定，是由我国的生产力发展水平和安全生产水平决定的。

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逐步好转。但近一个时期以来，安全生产形势严峻，重大、特大事故连续发生。为了加强安全生产监督管理，遏制事故，减少人民生命和财产损失，保证社会主义现代化建设的顺利进行，党中央、国务院坚持安全第一的方针，采取了安全生产专项整治特别是加强法制建设等重大举措，为实现安全生产的稳定好转创造了更好的法制环境。《安全生产法》正是在这种条件下制定出台的。

一、“安全第一、预防为主”是党和国家的一贯方针

我国是人民民主专政的社会主义国家。人民当家作主，人民的利益高于一切，是党和国家的社会主义本质的集中体现。自新中国成立以来，党中央、全国人大和国务院历来重视安全生产工作，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。近年来，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，先后作出了100多条有关指示和批示。江泽民总书记明确指出：安全生产“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，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。

不仅如此，安全第一的方针还被有关法律所肯定，成为以法律强制实施的安全生产基本方针。《中华人民共和国矿山安全法》第三条规定：“矿山企业必须具有保障安全生产的设施，建立、健全安全管理制度，采取有效措施改善职工劳动条件，加强矿山安全管理工作，保证安全”。《中华人民共和国煤炭法》第七条规定：“煤矿企业必须坚持安全第一、预防为主的安全生产方针”。《中华人民共和国矿产资源法》第三十一条规定：“开采矿产资源，必须遵守国家劳动安全卫生规定，具备保证安全生产的必要条件”。《中华人民共和国建筑法》第三十六条规定：“建筑工程安全生产管理必须坚持安全第一、预防为主的方针”。《中华人民共和国电力法》第十九条规定：“电力企业应当加强安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针”。《中华人民共和国全民所有制工业企业法》第四十一条规定：“企业必须贯彻安全生产制度，改善劳动条件，做好劳动保护和环境保护工作，做到安全生产和文明生产”。

二、安全生产状况总体好转

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。为加强安全生产工作,近年来,党中央、国务院把安全生产提到前所未有的高度,相继作出了一系列重大决策。江泽民总书记、朱镕基总理等中央领导同志先后作出一系列重要指示,为强化安全生产监督管理工作,提供了强大的动力,指明了前进的方向。

各地区、各部门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,从学习实践“三个代表”重要思想的高度,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,全国伤亡事故上升幅度减缓,一些重点行业事故大幅度下降。如全国煤矿事故死亡5670人,比上年减少400多人。1~11月份火灾事故死亡2013人,比上年同期减少459人;铁路路外事故死亡7670人,比上年同期减少518人。特别是全国一次死亡10人以上的特大事故减少,而且没有发生超过100人的恶性事故。去年全国共发生特大事故134起,死亡2489人,比上年减少37起,少死亡1042人。其中,工矿企业发生特大事故68起,死亡1389人,比上年减少26起,少死亡328人,分别下降27.7%和19%。特大火灾事故发生2起,死亡38人,比上年减少7起,少死亡463人,分别下降77.8%和92.4%。去年全国发生一次死亡30人以上的特大事故15起,死亡673人,比上年减少1起,少死亡548人,分别下降6.3%和44.9%。

2001年,全国集中开展了五项安全生产专项整治。全国安全生产电视电话会议部署五项安全生产专项整治之后,在国务院的统一领导下,各有关部门积极行动,各负其责,密切配合;各省、自治区、直辖市政府精心组织,突出重点,总体推进。经过努力

工作，目前取得了阶段性成果：

民用爆破器材和烟花爆竹的安全整治。全国公安机关共检查涉爆单位 29.5 万个，督促整改 6.5 万处事故隐患；取缔爆炸物品生产、经销厂点 23.7 万个。各地民爆器材主管部门对 1466 家民爆器材生产、流通企业进行全面检查，责令停产整顿 160 家，关闭 54 家。去年全国发生的炸药爆炸事故比上年分别下降 25% 和 39%。

交通运输安全整治。全国公安机关纠正道路交通超载违章 100 多万起，拆除非法改装车 3 万多辆次，查获无牌无证机动车 50.7 万辆。去年，全国发生的特大交通事故 21 起，死亡 391 人，分别比上年下降 47.2% 和 36.5%。水上交通整治查处违章船舶 1.48 万艘，对 10 万余名船员进行了安全知识检查，全年水上交通事故死亡和失踪人数比上年减少 142 人。

危险化学品储运的安全整治。交通管理等部门对从事危险化学品运输、经销的有关资质进行了全面的清理核查。取消和暂停了 20043 户不符合资质条件的经营业户，取消和停运了 27214 辆不符合标准的车辆，个体户已全部退出危险化学品运输市场。

公共聚集场所消防安全整治。全国累计检查了 94 万个单位，督促整改火灾隐患 152 万处，依法取缔歌舞厅等公共娱乐场所 1.1 万个。去年，全国发生重、特大火灾事故 35 起，死亡 60 人，直接经济损失 6000 万元，分别比上年下降 36.4%、72.7%、64%。

煤矿安全整治。突出了国有大矿“一通三防”的整改和小煤矿的关闭整顿。全国国有煤矿被责令停产整顿的有 756 处，限期整改的 897 处，分别占国有煤矿总数的 27% 和 32%，整改各类隐患 2 万多处。对小煤矿的关闭整顿，国务院近几年先后召开三次会议，下发了三个文件，作出明确规定。去年是工作力度最大的一年，各级人民政府都很重视，组织专门的班子抓，采取“四个一律关闭”、“四证”发放和复产验收统统上收到省里等果断措施，

取得明显成效。1997年,全国小煤矿为8.2万处,到2000年底减少到33977处,去年又关闭了12269处,小煤矿减少了近6万处。其中关闭国有煤矿办的小井1208处。关闭整顿小煤矿不仅对煤炭行业结构调整、控制总量、扭亏脱困起到重要作用,而且促进了煤矿安全生产状况的明显好转。2001年,全国小煤矿事故死亡3478人,比上年减少474人,下降12%。全国煤矿一次死亡10人以上的特大事故49起,死亡1101人,比上年减少29起,少死亡439人,分别下降37.18%和30.28%。煤矿安全整治前后对比变化更为明显。

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。

三、安全生产形势仍然严峻

经过安全专项整治,虽然安全生产状况有所好转但很不稳定,重大、特大事故时有发生,安全生产形势依然十分严峻。

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1,000,629起,死亡130,491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760,327起,死亡106,367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。去年全国共发生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,集中在几个方面:

(1) 公路交通事故最为严重。公路交通车辆“三超”(超员、超重、超载)严重,客货车辆混装。农用机车违章载客载货,甚至上高速公路行驶,造成大量事故。无证驾驶、非司机驾驶现象很多。2001年8月23日,甘肃陇南县运输公司翻车,死亡32人。

(2) 煤矿和矿山安全事故仍然居高不下,死伤众多。乡镇煤矿和国有重点煤矿及矿办小井事故频繁发生,一些国有煤矿开足马力生产,事故接二连三。2001年7月17日,广西南丹县拉甲坡锡矿透水事故,死亡81人。2001年7月22日,江苏徐州贾汪镇无证村办煤矿爆炸,死亡92人。2001年11月14~22日,山西省在9天内连续发生乡镇煤矿瓦斯爆炸事故,共死亡100人。2002年6月20日,黑龙江省鸡西矿业集团城子河煤矿西二采区发生特大瓦斯爆炸事故,死亡115人。

(3) 烟花爆竹及易燃易爆物品事故时有发生。2000年3月11日,江西萍乡上栗县花炮厂爆炸事故,死亡33人(在校生13人,年龄最小的8岁)。2001年11月1日,河南洛宁发生翻车泄漏氰化钠事故,江泽民总书记作了重要批示,引起国内外舆论的广泛关注。

(4) 水上交通事故突出。由于一些客货运输船舶“三超”,翻船、沉船事故屡禁不止,死亡人数有所上升。2001年1月29日,四川合川“榕建号”机动客船沉船,死亡130人。

(5) 公共聚集场所事故呈多发态势。2000年3月29日,河南焦作天堂音像俱乐部火灾,死亡74人。2000年12月25日,河南洛阳东都商厦火灾,死亡309人。2002年6月,北京市海淀区蓝极速网吧被人纵火,因老板非法将外门上锁,致使室内人员不能迅速撤离,死亡24人。一些商厦、歌舞厅、旅游区等人口密集的場所,由于安全设施不健全,管理混乱,多次发生群死群伤事故。

(6) 民航事故连续发生。2002年4月15日,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），结束了国航成立 47 年以来无坠机事故的纪录。时隔 22 天，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。

上述重大、特大事故具有恶性事故多、死伤人员多、经济损失巨大和社会影响恶劣、非国有企业事故多（占 70% 以上）等特点。

为加强安全生产监督管理，遏制重大、特大事故，实现安全生产的稳定好转，党中央、国务院采取了以下三项措施：

一是落实中央领导同志的指示，部署安全生产专项整治工作。2001 年 4 月 2 日，党中央、国务院召开全国治安工作会议，对安全生产工作作出部署，并且讨论了《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定（草案）》。同年 4 月 4 日召开全国整顿和规范市场经济秩序工作会议，部署了安全生产专项整治等工作。为加强领导，国务院成立安全生产委员会，并设立了国家安全生产监督管理局，负责综合管理全国安全综合监督管理工作。

二是开展五个方面的安全生产专项整治：①公路交通安全整治，加强监管，重点查处“三超”，严格车辆运输经营条件，取缔非法运输户；②煤矿安全整治，2001 年 6 月 13 日国务院办公厅发出了关闭国有煤矿矿办小井和乡镇煤矿一律停产整顿的通知；③烟花爆竹厂及易燃易爆品企业整治，取缔非法和不具备安全条件的作坊，有事故隐患的一律进行整改，对生产、运输、销售、储存和使用环节严加管理；④水上交通安全整治，重点治理“四客一危”（客渡船、客滚船、客混船、旅游船、危险品船），取缔非法运输户；⑤人群聚集场所安全整治。要对商厦、娱乐场所进行安全检查，不符合条件的要责令停业、关闭。整顿的重点是学校、医院、居民区、机场、车站、码头、防火、防毒、供水供电等要害部门和公共场所。

三是加大安全生产立法工作力度。2001 年 4 月 21 日，国务院

发布了《国务院关于特大安全生产事故行政责任追究的规定》。这对明确并严肃追究地方人民政府领导人和有关部门负责人的安全生产事故的行政责任，发挥了重要的作用。朱镕基、李岚清、吴邦国等国务院领导明确指示，要加快《中华人民共和国安全生产法》的起草工作，依法加强安全生产综合监督管理和行政执法工作。

第二节 《安全生产法》立法的必要性

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：

一是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，是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，关系到我们的党和政府是否贯彻“三个代表”重要思想的重大政治问题。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的条件下作业，以至发生事故，造成大量人身伤亡。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。

二是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。

三是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。

四是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。

五是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：