

中华人民共和国 安全生产法 释义与运用

ZHONGHUARENMINGONGHEGUO
ANQUANSHENGCHANFA
SHIYIYUYUNYONG

主编/曾 琥



吉林人民出版社

228

D922.144
Z22

中华人民共和国安全生产法 释义与适用

主 编 曾 琥

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中华人民共和国安全生产法释义与适用/曾琥主编
—长春:吉林人民出版社,2002.7

ISBN 7-206-04029-2

I. 安… II. 于… III. 安全生产法—法律解释
—中国 IV. D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 046188 号

中华人民共和国安全生产法释义与适用

主 编 曹 琥
责任编辑 刘树炎

封面设计 张 迅
责任校对 杨九屹

出 版 者 吉林人民出版社 0431—5649710
(长春市人民大街 124 号 邮编 130021)
发 行 者 吉林人民出版社 0431—5638605 010—63475245
制 版 者 吉林人民出版社激光照排中心 0431—5637018
印 刷 者 长春市第九印刷厂

开 本 850×1168 1/32 印 张 13.5
版 次 2002 年 7 月第 1 版
印 次 2002 年 7 月第 1 次印刷
字 数 410 千字 印 数 1—5 000 册
标准书号 ISBN 7-206-04029-2/D·1010
定 价 22.00 元

如图书有印装质量问题,请与承印工厂联系。

目 录

第一章	总则	1
第二章	生产经营单位的安全生产保障	45
第三章	从业人员的权利和义务	146
第四章	安全生产的监督管理	186
第五章	生产安全事故的应急救援与 调查处理	240
第六章	法律责任	260
第七章	附 则	421

第一章 总 则

第一条 为了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，制定本法。

〔释义〕本条是对立法目的的规定。

安全生产是一个很重要的问题，它事关群众生命财产安全，事关改革和发展的大局。从 50 年代建国以来，就提出了一个口号，生产必须安全，安全为了生产。半个世纪以来，我国的安全生产还是比较好的，但是最近以来事故不断，出了很多问题，为了依法做好安全生产工作，国家组织制定了安全生产法。

安全生产法的立法目的有四个：

其一，为了加强安全生产监督管理。对安全生产工作依法实行监督管理，是国家保障人民生命财产安全的重要手段。当前我国的安全事故屡发不断，说明我们的安全生产监督管理工作做得不是很好，需要加强。为此本法第九条规定：“国务院负责安全生产监督管理的部门依照本法，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负责安全生产监督管理的部门依照本法，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的安全生产工作实施监督管理。”本法第四章设立专章对安全生产的监督管理进行了详细的

规定。包括负有安全生产监督管理职责部门的职责、职权、工作纪律、工作要求，分工合作、居民委员会、村民委员会、新闻媒体单位的监督义务等。《安全生产法》的这些规定和立法上的篇章安排表明国家加大了安全生产监督管理的力度。第一个目的是实现第二、第三、第四个目的的前提。通过加强安全生产监督管理，可以防止和减少生产安全事故，保障人民生命和财产安全，能够保持劳动力资源的可持续发展，从而服务于经济建设，促进经济建设的发展。

其二，为了防止和减少生产安全事故。生产过程中的不安全因素，在一定条件下就会引发生产安全事故。例如，许多矿山存在着地压、地热、地下水的危害；含自燃物的矿；煤矿煤层含有瓦斯；采矿所需爆炸物的运输、使用；矿下用电设备漏电、放电；有毒有害气体外渗等因素，都会因管理人员失职或操作人员的违章、失误而引发矿山事故。因此，必须以预防为主，从安全生产事故基本构成要素，即人、物、作业环境、自然环境、社会环境等方面，分析、观察不安全状态、不安全行为和管理上缺陷，找出发生生产安全事故的规律和防止安全生产事故应遵循的行为规则和技术规范，然后用法律手段把生产安全事故消除在未形成之前。减少生产安全事故就是指使现有的生产安全事故发生率降低。安全生产工作关系到经济的健康发展和社会的稳定。没有安全生产，也就没有经济效益。因此我们要严格遵循法律、法规的规定，加强事前管理，消灭安全隐患，把预防为主思想落实到安全生产的各个环节，切实把安全生产工作转移到预防为的轨道上来。

其三，保障人民群众生命和财产安全。由于在生产经营活动中存在着对人民群众人身安全和财产安全多种危险。例如火灾、爆炸、粉尘、水害、中毒等灾害，随时都在威胁着人民群众的人

身安全和财产安全。在实际生产过程中，由于各种原因不止一次地导致生产安全事故，给人民群众人身和社会造成重大危害。因此，从保护劳动者权利、保护社会生产力、保护生产经营活动出发，必须运用法律形式保证人民群众的人身安全和财产安全，这是安全生产的重要立法目的。

其四，促进经济发展。经济的发展与安全生产是分不开的。国务院副总理吴邦国曾在全国安全生产工作紧急电视电话会议上讲话时指出：“安全与生产，安全与效益从来都是统一的。安全生产是效益的保障，没有安全生产，哪能有经济效益和社会效益，又怎么谈得上经济发展和社会稳定。”因此，正确处理安全生产、安全与经济发展、安全与人民生活的关系至关重要。它关系到改革、发展、稳定的大局，关系到经济的正常运行，关系到人民群众的安居乐业。当前我国经济发展处于关键时期，国有企业改革进入攻坚阶段，一些深层次矛盾集中暴露出来，更需要十分重视切实加强安全生产工作，不断提高安全生产管理水平，并积极与国际安全管理模式接轨，为改革和发展创造一个良好的环境。安全生产的制定，把国家关于安全生产的基本方针、政策、原则和安全生产管理体制等重大问题确定下来，会加强对安全生产的监督，加大对安全生产执法的力度，从而促进经济的发展。

制定一部法律一般都要首先对立法目的进行规定，我国有关安全生产方面的法律、法规也是如此。例如《中华人民共和国矿山安全法》第一条规定：为了保障矿山生产安全，防止矿山事故，保护矿山职工人身安全，促进采矿业的发展，制定本法。《建设项目（工程）劳动安全卫生监察规定》第一条规定：为了贯彻“安全第一，预防为主”的方针，确保建设项目（工程）符合国家的劳动安全卫生标准，保障劳动者在生产过程中的安全与健康根据《劳动法》，制定本规定。《工作场所安全使用化学品规

定》第一条规定：为保障工作场所安全使用化学品，保护劳动者的安全与健康，根据《劳动法》和有关法规，制定本规定。与已颁布的有关安全生产方面的法律、法规相比，安全生产法“以保障人民群众生命和财产安全为目的”，承继了以往法规注重人本主义的精神；“以防止和减少生产安全事故为目的”与已有的安全生产法律、法规和安全生产形势相呼应；“以加强安全生产监督管理为目的”，反映出国家越来越重视从自身找原因并认识到要搞好安全生产必须加大政府的责任和管理力度。

在全国人大分组审议安全生产法草案时，有的委员对本条所规定的第二个立法目的“防止和减少生产安全事故”提出了不同的意见。他们认为本条应该去掉“和减少”，改为“为了防止生产安全事故的发生”。作为立法目标，不应当为不安全生产留余地。如果不去掉，领导也可借此逃避责任，发生事故以后说，虽然发生了安全事故，但今年比去年减少了多少多少，罪责倒变成成绩了。我们认为这里的“减少”应该是指尽可能的减少，而不能理解为只要数量上减少就行了，在虽然发生了安全事故，但今年比去年减少的情形下，如果领导没有依照本法做好安全生产工作，仍要追究其责任。

第二条 在中华人民共和国境内从事生产经营活动的单位（以下统称生产经营单位）的安全生产，适用本法；有关法律，行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全另有规定的，适用其规定。

【释义】本条规定了安全生产法的适用范围和调整范围。

一般来讲，国家颁布的任何一部法律都有其特定的适用范围和调整范围。超出法律的适用范围和调整范围，法律是没有效力的。同时，一部法律的适用范围和调整范围也不可能是无限的。法律的适用范围和调整范围可统称为法律的效力范围，它由法律

的空间效力、时间效力、和对人的效力三个部分组成，用通俗的话讲就是法律在什么地方、什么时间内对哪些人、哪些事务具有法律效力。所有法律无一例外地都存在空间效力、时间效力、和对人、对事物的效力问题。准确的理解和掌握法律的适用范围和调整范围，对正确适用法律具有重要的意义。另外，任何一部法律都不可能包罗万象，只能是对社会生活中的某一类或者某一部分事物进行规范，法律的调整范围主要是指法律对哪些方面的事物或内容进行规范。

依本条的规定，本法适用范围和调整范围需要同时满足三个方面的条件：

一、必须是从事生产经营活动的单位。

从事生产经营活动的单位是指以生产经营活动为其工作内容的单位。这一规定表明：①《安全生产法》只适用于单位而不适用于个人。②《安全生产法》不适用于所有的单位，只适用于在固定场所从事生产经营活动的单位。③从事生产经营活动的单位是指不同所有制的生产经营单位，而不仅限于公有制的生产经营单位。

二、必须是有关安全生产方面的活动。

安全生产法不适用于所有的活动，而只适用于安全生产活动。例如，不适用环境保护活动、人事管理等活动。

三、消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全等法律、行政法规另有特别规定的，适用其规定，没有特别规定的，适用本法。当前，我国已就道路交通、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全颁布了一些专门的法律、法规，对这些作业领域的安全生产工作做出了详细的规定，因而在安全生产方面可能会同本法规定存在交叉。对此，本法采取灵活的做法，专门法有规定的，适用专门法，没有规定或是规

定不全的，仍然适用本法。

在安全生产法最初建议稿中，曾将其适用范围限定为固定场所，但后来反对的意见逐渐取代了支持的意见，其理由在于：①认为安全生产法的适用范围不宜仅限于固定场所，应该覆盖所有的安全生产。理由为：一是，作为安全生产方面综合性的法律，它的调整对象应该是所有的生产经营单位，而不能特指有固定场所的生产经营单位。况且有些生产作业，有没有固定场所也很难界定，比如说输电企业负责对所管电网线路的维修，电网的地域范围很宽，它们算有固定场所还是没有固定场所也不好界定，所以不要局限在有固定场所的生产经营单位，所有的生产经营单位都应该是这个法的调整对象。二是，安全生产法是我国规范安全生产行为的基本法律或者综合性法律。这部法律的调整范围应当是全国安全生产的范围。这部法律把国家关于安全生产的基本、政策、原则和安全生产管理体制等重大问题确定下来，能够解决现行有关单行法律（即特别法）的不足和不好规定的问题，是对现行的针对某一方面、某一行业作出的单行的、特殊的法律的完善，它既不影响现行有关单行法律的实施，更不会影响到有关部门行使的监督职责，只会加强对安全生产的监督管理，只会加大对安全生产的执法力度。如果该法只适用于“固定场所”，就与制定出一部规范我国安全生产行为的基本法律的初衷相违背。三是，以流动作业为主的交通企业，它们的火车、轮船、飞机都要频繁地进出车站、码头、机场等“固定场所”。如果这些“固定场所”适用安全生产法，而在流动运行中却适用其他有关法律，这样就可能出现对一个企业、一个行业有两个执法主体去执法，必然增加了监管的难度。四是，国内外有关的法律地、法规都不是以工作场所来界定其适用范围的，而是对某个行业、某些企业和生产经营活动的所有场所都适用。如美国、日本、德国、澳大

利亚、印度、南非等国家的安全生产立法，都没有“固定场所”的限制。即使我国现行的铁路法、公路法、民航法等法律，不仅适用于“流动场所”，也适用于“固定场所”。从国内外立法的惯例来看，安全生产法也不应当受“固定场所”的限制。五是，国务院《特别重大安全事故行政责任追究的规定》（国务院 302 号令），把安全事故分为七类，但并按场所是否“固定”来区分事故。在该“国务院第 302 号令”中，对于死亡 30 人以上的特大事故，不论场所是否“固定”，都委托国家安全生产监督部门去调查处理，如果安全生产法只适用于“固定场所”，这个国家监督部门就无法去处理“非固定场所”所发生的 30 人以上的事故，这显然也与现行的行政法规相矛盾。六是“固定场所”一词使得草案的名称与内容不符。②在适用范围上，除从事生产经营活动的单位外，还应包括个人。

第三条 安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。

[释义] 本条规定了安全生产管理的基本方针。

一、安全第一、预防为主是我国安全生产管理的基本方针。

安全生产管理是我国安全生产事业的一个重要组成部分。“安全第一、预防为主”，不仅是安全管理工作，也是我国安全工作的基本方针。这一方针是我国一贯坚持的现实作法。《安全生产法》将这一做法写进法律条文，这充分说明这一做法是成功的，是值得肯定的。《安全生产法》在总则中做出这样的规定，进一步明确了我国安全生产管理工作的指导方针。“安全第一”是指在生产经营活动中始终把安全问题放在所有问题之前。任何生产经营单位在努力提高经济效益的同时必须服从“安全第一”的原则，要防止一切麻痹松懈的思想和骄傲自满的情绪，尤其是煤炭、电力、石油、化工、林业等部门及其企业更要重视安全。安全生产工作是最基础的企业管理内容之一。基础工作有疏漏，

势必影响其他工作的正常进行。生产经营单位必须充分认识到安全生产问题的严重性。而当前一些领导对安全生产工作认识不足，重视不够，没有牢固树立“安全第一、预防为主”的思想。当安全生产形势出现平稳时，思想松懈麻痹；当出现一点成绩时，往往对成绩估计过高，盲目乐观甚至出现自满情绪。生产安全事故的发生与领导思想上不重视，没有把安全放在第一重要的位置上有关。还有一些领导人只顾眼前利益，不愿对安全生产进行必要或过多的投入，安全技术措施不到位，从而导致事故的发生。我们应当吸取这些惨痛教训，坚持安全第一的方针，把安全生产工作当作“人命关天的大事”来抓，落实好安全措施，以确保安全生产。“预防为主”是指主要采用预防的办法来防止生产安全事故的发生。在生产经营活动中存在着许多不安全因素，包括产生于生产过程中的化学、物理和生物因素，也包括存在于活动过程中和生产环境中的其他不安全因素。在实际生产环境中，往往是同时存在多种不安全因素，对生产经营产生影响，增加了安全生产防治工作的复杂性。同时，这些不安全因素，大多是可以检测和识别的，在采取控制或消除不安全因素措施后，可减少甚至不发生生产安全事故。因此，在安全生产管理的工作中，我们必须坚持预防为主的方针，防患于未然，保证生产经营活动的顺利进行。

二、必须坚持安全第一，预防为主的方针。

安全生产和防范安全事故，关系到国家和人民生命财产安全，关系到社会稳定和经济健康发展，生产经营单位必须必须坚持安全第一，预防为主的方针。江泽民总书记多次强调：“隐患险于明火，防范胜于救灾，责任重于泰山”，“人命关天的事，一定要慎之又慎，确保万无一失”，“任何企业都要努力提高经济效益，但是必须服从安全第一的原则”。党中央、国务院其他领导

同志也作过许多重要指示。近几年来，党中央、国务院就加强安全生产，防范安全事故，保持社会稳定问题，下发了一系列文件，召开了多次会议，进行了全面部署。例如：《农业部、劳动部关于印发〈乡镇企业安全生产综合治理活动方案〉的通知》（农企发〔1995〕5号）指出：认真贯彻落实国家安全生产方针、政策和法律；树立安全第一、安全就是效益的观念，正确处理安全与生产、安全与效益、安全与改革的关系，确保全国乡镇企业的持续发展。《煤矿安全生产整治实施方案》（2001年5月11日）指出整治的总体要求和目标为：认真贯彻落实江泽民总书记等中央领导同志关于安全生产的一系列重要指示和全国社会治安工作会议、全国整顿和规范市场经济秩序工作会议、全国安全生产电视电话会议精神，以遏制重特大事故、减少伤亡人数为目标，以安全生产的法律法规为依据，坚持“安全第一，预防为主”的方针，强化监督，落实责任，加强管理；标本兼治，综合治理，消除重大隐患，完善防范措施，扭转事故发生局面，实现煤矿安全生产善稳定好转。但是，1999年以来，工矿企业职工伤亡事故、道路交通事故、水上交通事故、火灾事故等均没有得到有效遏制，发生在公共娱乐场所、游乐设施和宾馆饭店、学校的故事明显增多，重大、特大事故频繁发生，其重要原因：一是对安全生产和防范安全事故工作重视不够，主要表现在一些地区、部门和单位的领导干部重生产、轻安全，把安全生产和经济发展对立起来，对一些重大事故隐患视而不见，空洞说教多，具体落实少，监督检查流于形式，走过场。二是有法不依，有章不循，执法不严，违法不究。主要表现在一些地方非法生产经营猖獗、安全管理混乱、安全监督薄弱，甚至有极少数人徇私舞弊、贪赃枉法、搞权钱交易。这些问题已达到了非下决心认真解决不可的时候了。各地区、各部门、各单位要认真学习、深刻体会、全面贯彻

落实江泽民总书记关于加强安全生产和防范安全事故工作的一系列重要指示精神，切实加强领导，从讲政治、保稳定、促发展的高度，以对国家和人民高度负责的精神，正确处理安全生产和防范安全事故与发展经济的关系，坚持“安全第一，预防为主”的方针，采取强有力的措施，狠抓薄弱环节，坚决扭转安全生产和安全事故形势严峻的局面，社会主义市场经济条件下，安全生产和防范安全事故工作只能加强，不能削弱。各级党委、政府要加强安全监督管理队伍的建设，确保人心不散，工作不断，力度不减。

第四条 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，建立、健全安全生产责任制，完善安全生产条件，确保安全生产。

〔释义〕本法规定了生产经营单位的安全生产职责。

生产经营单位的安全生产职责包括：

一、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。

安全生产事关群众生命财产安全，事关改革和发展的大局。为了依法做好安全生产工作，我国在总结实践经验、认真调查研究的基础上制定了《安全生产法》。该法是我国规范安全生产的监督管理，会加大对安全生产执法的力度，从而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。因此生产经营单位首先必须遵守安全生产法。安全生产法对安全生产的基本方针、原则、安全生产管理体制都做出了详细的规定，生产经营单位都必须一一遵守。除了作为普通法的《安全生产法》外，生产经营单位还必须遵守其他有关安全生产的法律、法规。例如：矿山生产要遵守《中华人民共和国矿山安全法》，煤矿生产要遵守《煤矿安全监察条例》。

二、必须加强安全生产管理。

生产经营单位的安全生产管理是指生产经营单位对生产经营过程中的安全工作，进行计划、组织、指挥、控制等一系列的管理活动。其目的在于保证生产安全和单位职工的人身安全。加强生产经营单位的安全生产管理，应当抓好以下几项工作：第一，认真贯彻执行安全生产法和其他有关安全生产的法律、法规；第二，要建立严格的安全生产责任制；第三，完善生产经营单位的安全教育培训制度、安全技术措施计划管理制度、安全检查制度、伤亡人员统计报告制度、特种作业人员管理制度、设备管理制度、防护用品管理制度、生产安全事故责任追究制等；第四，建立和实施对生产经营单位安全管理的民主监督制度，充分发挥职工群众、职工代表和工会监督作用。

三、建立、健全安全生产责任制度。

安全生产责任制度就是对各级领导、各个部门、各类人员所规定的在他们各自职责范围内对安全生产应负责任的制度。安全生产责任制是组织各项安全生产制度的核心，是组织行政岗位制度和经济责任制度的重要组成部分，也是最基本的职业安全卫生管理制度。

不安全因素是在生产过程中发生的，要控制工伤和职业中毒等事故的发生，凡是和生产有关的各个环节和部门都要事先把好安全关，每个操作者都要既完成生产任务，又要避免本人出工伤、职业中毒，防止伤害他人。所以安全工作涉及各个部门和每个人，也只有各个部门和每个人都做好本部门或个人的安全工作，企业的安全工作才能真正做好。要做到这一点，就必须用制度的形式明确各类人员对安全应负的责任条文，这就是安全生产责任制。安全生产责任制建立了一套完整的安全生产责任体系，建立了安全生产管理的约束机制。有了这个制度才能使安全生

产、劳动保护工作贯穿到整个管理工作中，达到层层有人负责，事事有人管。

具体而言，建立、健全安全生产责任包括：①建立、健全各级领导安全责任制。要落实安全生产责任制，首先要在改变领导思想上那种重经济效益而不重视安全生产的观念。作为领导，根据安全生产责任制的要求，应对生产经营单位的安全生产工作负总的责任。②建立、健全各安全管理人员的安全生产责任制。安全管理人员对生产经营单位的安全生产工作负有重要的责任。他们应在其责任范围内履行好职责。③建立、健全各职能机构、人员安全生产责任制。生产经营单位中的生产、技术、设计、供销、运输、财务等各有关职能机构和人员，都应该在各自业务范围内，对实现安全生产的要求负责。④建立、健全各工种、岗位工人安全生产责任制。安全生产责任制还要求每一个职工自觉遵守章守纪，不违章作业，并能阻止他人违章操作。通过建立这四个层次的责任制度可以做到‘横向到边’（即各职能部门对安全生产负责）、‘纵向到底’（即从领导人全面负责到车间、班组到每个职工的遵章守纪），从而使生产责任制真正落到实处。

国家对安全生产责任制的建立十分重视，早在1963年3月国务院发布了《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》，其中第11条就是安全生产责任制内容，对企业各级领导、各职能机构、生产小组和全体职工都提出要求。1978年10月中央《关于认真做好劳动保护工作的通知》中指出，为了迅速扭转伤亡事故和职业病增多的状况，要求把各级安全生产责任制建立、健全起来，做到职责明确，赏罚严明。1980年4月7日国务院批转《关于在工业交通企业加强法制教育，严格依法处理职工伤亡事故的报告》中也指出，对那些玩忽职守不负责任，不遵守安全制度的，要严肃处理。有关法律法规中也有相应规定，如《消防

法》规定，消防工作人员贯彻“预防为主、防消结合”的方针，坚持专门机关与群众相结合的原则，实行防火安全责任制。

四、完善安全生产条件。

安全生产条件是指在生产经营过程中，各个系统、生产作业环境、生产设备和设施，以及与生产相适应的管理组织与技术措施，应能满足生产经营的安全需要，不能导致人员伤害或财产损失。完善安全生产条件是指完善各个系统、生产作业环境、生产设备和设施，以及与生产相适应的管理组织与技术措施。完善安全生产条件是保障安全生产的前提，是生产经营单位应尽的义务。生产经营单位应当为员工提供符合国家法律、法规和有关规章规定的安全生产条件，并不断加以完善。例如：《安全生产法》第29条规定“安全设备的设计、制造、安装、使用、检测、维修、改造和报废，应当符合国家标准或者行业标准。生产经营单位必须对安全设备进行经常性维护、保养，并定期检测，保证正常运转。”《矿山安全法》规定“矿山使用的有特殊安全要求的设备、器材、防护用品和安全检测仪器，必须符合国家安全标准或行业安全标准；不符合国家安全标准或者行业标准的，不得使用。”“矿山企业必须对机电设备及其防护装置、安全检测仪器，定期检查、维修，保证使用安全。”对于这些规定，生产经营单位都必须遵守。

五、确保安全生产。

安全生产与经济发展、改革开放、经济效益、社会稳定密切相关，只有确保安全生产，才能促进经济和社会的发展，确保安全生产是生产经营单位的一项职责。生产经营单位必须依照本条规定，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，建立、健全安全生产责任制度，完善安全生产条件，才能做到确保安全生产。我国政府历来重视加强安全生产管理、建