



《安全生产法》

条款解析

石少华 编著



中国石化出版社

《安全生产法》条款解析

石少华 编著

中国石化出版社

图书在版编目(CIP)数据

《安全生产法》条款解析/石少华编著.
—北京:中国石化出版社,2003
ISBN 7-80164-391-7

I.安… II.石… III.安全生产-法规-法律解释-中国
IV.D922.545

中国版本图书馆CIP数据核字(2003)第046833号

中国石化出版社出版发行

地址:北京市东城区安定门外大街58号

邮编:100011 电话:(010)84271850

<http://www.sinopec-press.com>

E-mail:press@sinopec.com.cn

北京精美实华图文制作中心排版

海丰印刷厂印刷

新华书店北京发行所经销

*

850×1168毫米32开本8.25印张227千字印1—8000

2003年7月第1版 2003年7月第1次印刷

定价:20.00元

前 言

今年6月29日是中华人民共和国《安全生产法》审议通过一周年。国务院决定将每年六月作为全国安全生产活动月,今年的主题是“实施安全生产法,人人事事保安全”。要通过深入持久地宣传教育,增强全民的安全法律意识,增强安全生产法制观念,推动全国安全生产形势稳定好转,实现人民安康、社会稳定。

《安全生产法》是我国安全生产法律体系中最主要的基本法律。它的颁布实施,在国内外引起了强烈的震撼,发挥了重要的作用。各地方、各部门和各类生产经营单位都在学习宣传这部法律,安全生产法律意识和法制观念空前提高。任何一部法律的贯彻实施,都需要反复学习,反复实践,经历一个从学法、知法、懂法到守法的过程。作为中华人民共和国《安全生产法》起草工作小组副组长和这部法律的主要执笔人,我深感有责任将法律制定工作中的体会和感受奉献给社会,以作引玉之砖。同时,我向所有为《安全生产法》奔走呼吁、亲切指导和辛勤工作的领导、专家和同事表示由衷的敬意。对于书中的错误和不足之处,文责自负,并恳请读者批评指正。

作 者

2003年3月31日

序 言

九届全国人大常委会第二十八次会议于2002年6月29日审议通过并于2002年11月1日施行的中华人民共和国《安全生产法》，是在党中央、全国人大和国务院领导下制定的一部“生命法”。它的公布实施，是我国安全生产法制建设的重要里程碑。

社会主义法律是广大人民群众根本利益和国家意志的集中体现。针对社会主义市场经济体制下安全生产工作中出现的新问题、新特点，为适应新形势下安全生产监督管理的需要，《安全生产法》以“三个代表”和安全生产重于泰山的重要思想为指导，与时俱进，以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，促进经济发展为宗旨，以规范生产经营单位的安全生产为重点，以确认从业人员安全生产基本权利和义务为基础，以强化安全生产监督执法为手段，立足于事故预防，确立了安全生产的七项基本法律制度，制定了当前急需的安全生产法律规范，明确了安全生产法律责任。《安全生产法》是我国第一部安全生产基本法律，是各类生产经营单位及其从业人员实现安全生产所必须遵循的行为准则，是各级人民政府和各有关部门进行监督管理和行政执法的法律依据，是制裁各种安全生产违法犯罪行为的法律武器。

当前，各级人民政府、安全生产监督管理

部门和有关部门的工作人员、各类生产经营单位的广大职工，从讲政治、保稳定、促发展的高度，以党的十六大精神为指导，深入学习、大力宣传和不折不扣地实施《安全生产法》，使其家喻户晓、人人皆知，正在形成全社会关注安全、关爱生命的法制氛围。这部法律的制定历时二十多年，它全面总结了我国安全生产的经验，凝聚了历届安全生产监督管理部门和为之奋斗的人们的心血，其法律内涵十分丰富。学习《安全生产法》，不宜流于形式，浅尝辄止，不求甚解，片面地理解法律的具体条文。《安全生产法》的精髓在于它重在国家安全生产大政方针的法律化，重在安全生产基本法律制度的建设，重在解决当前安全生产工作存在的基本的、普遍的、共性的法律问题。它不是安全生产法律的百科全书，而是我国安全生产法律体系的基本法律、核心法律和“母法”。《安全生产法》所确定的方针、原则和基本法律制度，是其他安全生产法律、法规、规章和标准所必须遵循的，对各行各业是普遍适用的。从这个意义上说，只有了解《安全生产法》的立法背景、立法必要性及其意义、立法宗旨、法律地位，特别是有关安全生产的方针、原则和基本法律制度，才能全面、准确和深刻地掌握和运用《安全生产法》，真正提高安全法律意识，增强法制观念，自觉做到学法、懂法、守法，依法行政，依法进行生产经营。

目 录

人民群众呼唤安全生产法制	(1)
——论安全生产法的立法背景及其必要性	
安全生产责任重于泰山	(18)
——论安全生产法的立法宗旨	
规范安全生产的立法思路	(23)
——论安全生产法的基本原则	
安全生产的基本大法	(27)
——论安全生产法的法律性质及其法律地位	
安全生产必须坚持预防为主	(32)
——论安全生产的基本方针	
依法强化监管是安全生产的关键	(36)
——论安全生产监督管理制度	
一、安全生产的政府监督管理	(36)
二、安全生产的社会监督	(39)
生产经营单位是安全生产的主体	(42)
——论生产经营单位安全保障制度	
一、生产经营单位是生产经营活动的基本单元	(42)
二、法定安全生产基本条件	(43)
三、安全管理机构和人员保障	(45)
四、安全投入保障	(46)
五、安全设施设备保障	(47)
六、危险物品和重大危险源安全管理	(48)
七、作业现场安全管理	(49)

八、从业人员的人身安全保障	(50)
安全生产第一责任者的法律界定	(53)
——论生产经营单位主要负责人安全生产责任制度	
一、生产经营单位主要负责人	(53)
二、生产经营单位主要负责人的地位和职责	(54)
三、生产经营单位负责人的法律责任	(55)
从业人员安全生产权利义务的法律规范	(57)
——论从业人员安全生产权利义务制度	
安全中介服务是安全生产的桥梁	(68)
——论安全生产中介服务制度	
一、安全生产中介服务的性质及其现状	(68)
二、安全生产中介服务机构的法律地位和业务范围	(70)
三、安全生产中介服务机构和安全专业人员的权利、 义务和责任	(71)
事故应急处理是安全生产的预防补救措施	(73)
——论事故应急救援和调查处理制度	
有责必究是安全生产的法律保障	(78)
——论安全生产责任追究制度	
一、安全生产法律责任的主体	(78)
二、安全生产违法行为	(79)
三、安全生产违法行为的法律责任	(83)
四、安全生产法的执法主体	(84)
附 录	(90)
中华人民共和国安全生产法	(90)
中华人民共和国矿山安全法	(108)
中华人民共和国消防法	(116)

中华人民共和国铁路法	(127)
中华人民共和国海上交通安全法	(139)
中华人民共和国道路交通管理条例	(146)
中华人民共和国内河交通安全管理条例	(165)
煤矿安全监察条例	(182)
危险化学品安全管理条例	(191)
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	(212)
特种设备安全监察条例	(218)
工伤保险条例	(238)

人民群众呼唤安全生产法制

——论安全生产法的立法背景及其必要性

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。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》的立法背景及其立法必要性。

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，是由我国现阶段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、人民政府的领导下，我国的安全生产状况逐步好转。但近几年来，安全生产状况很不稳定，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，减少人民生命安全和财产损失，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，先后采取了安全生产专项整治特别是加强法制等一系列重大举措，为实现安全生产的稳定好转奠定了外部条件。特别是党中央提出依法治国，建设社会主义法治国家的基本方略以后，安全生产法制建设被提到前所未有的重要位置上。《安全生产法》正是在这种背景下制定的。

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、全国人大和国务院非常重视安全生产工作，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、李鹏、朱



《安全生产法》条款解析

镕基、李岚清等中央领导同志高度关注安全生产工作，先后做出了一百多条次有关指示和批示。江泽民同志明确指出：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，减少人民群众生命安全和财产损失，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法律化，成为以法律强制实施的安全生产基本方针。《中华人民共和国安全生产法》第三条规定：“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，趋向平稳

学习《安全生产法》，离不开对我国安全生产状况的全面了解。所谓全面了解，就是历史地、客观地和准确地评价和分析全国的安全生产状况。我国安全生产状况可以概括为两句话，一是总体好转、趋向平稳，二是形势严峻、事故多发。安全生产状况总体好转、趋向平稳，是对我国安全生产状况的基本估计和基本评价，是安全生产工作的主流和必然趋势。

党中央、国务院把安全生产工作提到关系政治方向、经济发展

和社会稳定大局的高度，相继作出了一系列重大决策。江泽民、胡锦涛、朱镕基、李岚清、吴邦国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，指明了方向。

各级地方人民政府和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，怀着对人民高度负责的政治责任感，加强对安全生产工作的领导，开展专项安全整治，采取有力措施，治理重大事故隐患，遏制重大、特大事故的发生，初步扭转了一些地区和行业事故频繁的局面，成效显著。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。2001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%。2001年全国发生一次死亡30人以上的特别重大事故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，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

《安全生产法》条款解析

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。2001 年全国发生的炸药爆炸事故起数和死亡人数比上年分别下降 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。2001 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、经销单位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，个体工商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。2001 年全国发生重大、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，下发三个文件，作出明确规定，加大了工作力度。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，2001 年又关闭了 12269 处，小煤矿减少近了 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%。

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初步得到遏制。

三、安全生产形势严峻，事故多发

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 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 人以上的特别重大事故仍时有发生。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，集中在五个方面：

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。如 2001 年 8 月 23 日，甘肃陇南县运输公司翻车，一次死亡 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发生的事故频繁发生，一些国有煤矿开

《安全生产法》条款解析

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日-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场所，由于安全设施不健全，管理混乱，多次发生群死群伤事故。

6. 民航事故有所抬头。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。

安全生产形势严峻具有恶性事故多、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，对安全生产工作做出部署，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,负责全国安全生产综合监督管理工作。

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,有事故隐患的一律限期整改,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。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。

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。导致我国安全生产水平较低的原因是多方面、深层次的,安全生产法制不健全、生产经营活动的安全没有纳入法制轨道是其主要原因之一,突出表现在:

一是安全生产法律意识淡薄。改革开放特别是近十年来,安全生产不再是局部的、个别的问题,而是社会经济发展和文明程度的

《安全生产法》条款解析

重要标志。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安全的基本权益，关系到经济快速发展和社会稳定，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、经济问题和社会问题。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条件下作业，以至发生事故，造成大量人身伤亡。一些地方政府领导人和私营企业老板只要经济效益和“票子”，片面地追求利润最大化，忽视甚至放弃安全生产，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。安全生产还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的比重增加。在我国社会生产力总体水平比较低的条件下，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明确的、可操作的法律规范，这必然造成法律调整的“空白”和监督管理的“盲区”，以致非国有生产经营单位事故多发，死伤惨重。因此，必须适应安全生产的新形势，制定规范生产经营单位尤其是非国有生产经营单位安全生产的法律。

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，已经不能完全适应安全生产工作的需要。在《安全生产法》出台