

安全生产行政执法实务

叶 伟 编著



吉林人民出版社



安全生产行政执法实务

叶 伟 编著

吉 林 人 民 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

安全生产行政执法实务 / 叶伟编著. — 长春: 吉林人民出版社, 2013.4
ISBN 978-7-206-09513-9

I. ①安… II. ①叶… III. ①安全生产—行政执法—基本知识—中国
IV. ①D922.54

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第076810号

安全生产行政执法实务

编 著: 叶 伟

责任编辑: 韩志国 封面设计: 孙浩瀚

吉林人民出版社出版 发行 长春市人民大街7548号 邮政编码: 130022

制 版: 吉林人民出版社图文设计印务中心

印 刷: 吉林省吉育印业有限公司

开 本: 880mm×1230mm 1 / 32

印 张: 5.5 字 数: 80千字

标准书号: ISBN 978-7-206-09513-9

版 次: 2013年4月第1版 印 次: 2013年4月第1次印刷

定 价: 18.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

序

安全生产行政执法是安全生产监督管理部门依法履行安全生产监督管理职责的重要活动，是做好安全生产监督管理，预防和减少生产安全事故的重要措施。安全生产行政执法工作效果直接关系到安全生产监督管理的形象和公信力，关系到安全生产工作目标任务的完成，要求执法人员依法行政，执法依据准确，执法程序正确，自由裁量得当。

做好安全生产行政执法工作，要牢固树立安全发展战略，提升执法能力，努力形成权责明确、行为规范、监督有力的行政执法体制机制，确保安全生产法律法规得到有效实施。要全面学习安全生产法律法规规章，落实好行政执法的立案审批、调查取证、权利告知、陈诉申辩、说明理由、审裁分离、集体决定、文书送达和立卷归档等工作；要按照法定权限和程序行使职权，履行职责，程序正当，依据正确，证据确凿，抓住执法计划、行政处罚、事

故调查、执法监督等重点，严格查处违法违规行为，切实维护当事人合法权益；要严格执法、规范执法、公正执法、文明执法，坚持惩戒与教育、执法与服务相结合，实现执法的法律效果和社会效果的统一，全面推进依法行政，为实现全省安全生产形势的根本好转做出新的努力。

本书介绍了安全生产行政执法基础、行政执法检查、行政处罚、行政执法文书、事故调查处理、行政执法监督和有关案例等内容，是安全生产执法人员学习掌握安全生产法律知识、实施行政执法的参考书。

吉林省安全生产监督管理局局长：



2013年3月13日

目 录

第一章 行政执法基础法律知识	1
1. 我国法律制度	1
2. 我国法律渊源	1
3. 法律分类	2
4. 我国安全生产法律体系	3
5. 安全生产法律体系的基本框架	4
6. 法律适用及要求、基本原则	5
7. 《安全生产法》的立法宗旨、适用范围、 调整对象	6
8. 《职业病防治法》立法宗旨	8
9. 国家安全生产监督管理总局 《一个规定、 四个办法》内容	9
10. 《行政强制法》立法宗旨	11
11. 安全监管现场处理措施和行政强制内容	12
12. 依法行政及基本要求	13

13. 抽象行政行为和具体行政行为	14
14. 行政执法的涵义	15
15. 行政执法的原则	15
16. 行政执法的适用原则	15
17. 安全生产行政执法的依据	16
18. 规范性文件的制定及审查	16
19. 行政处罚自由裁量权	18
20. 行政处罚自由裁量的考量原则	18
第二章 行政执法检查	21
1. 安全生产监管年度执法工作计划编制	21
2. 执法检查	24
3. 安全生产现场检查	25
第三章 行政处罚	31
1. 行政处罚的基本原则	31
2. 行政处罚的种类	32
3. 行政处罚的简易程序	33
4. 行政处罚的一般程序	33
5. 行政处罚的立案	33
6. 行政处罚的调查取证	35

7. 行政处罚的告知	36
8. 行政处罚的听证	37
9. 行政处罚案件审理	42
10. 行政处罚集体讨论	43
11. 行政处罚决定书送达	44
12. 行政处罚执行	45
13. 行政处罚案件办理期限	45
14. 行政处罚案件结案归档	46
15. 行政处罚自由裁量的适用规则	46
16. 行政处罚从轻处罚	47
17. 行政处罚从重处罚	47
18. 行政处罚不予处罚	48
19. 行政处罚自由裁量的审核	48
20. 行政处罚自由裁量的监督	49
21. 行政处罚自由裁量的监察	49
22. 行政处罚追究时效	50
 第四章 行政执法文书	 52
1. 行政执法文书概念	52
2. 行政执法文书使用	52
3. 行政执法文书性质	52

4. 行政执法文书特点	54
5. 行政执法文书作用	54
6. 行政执法文书分类和适用范围	55
7. 行政执法文书使用规范	57
8. 行政执法文书制作的基本要求	58
9. 行政执法文书填写说明	59
10. 行政执法文书填写示范	70
第五章 事故调查处理	124
1. 事故调查准备	124
2. 事故调查组职责	125
3. 事故调查取证	125
4. 事故分析及责任认定	128
5. 事故调查报告	129
6. 事故批复及处理	130
7. 事故资料管理	131
8. “生产安全事故”界定	131
9. 安全生产事故和生产安全事故	133
第六章 行政执法监督	135
1. 行政执法监督的形式和内容	135

2. 行政执法责任制	136
3. 行政执法责任制工作考核	142
4. 行政执法委托	142
5. 行政复议	143
6. 规避执法风险	145
 第七章 案 例	149
1. 行政处罚违反法定程序	149
2. 上位法优于下位法	150
3. 行政处罚依据及自由裁量	150
4. 分别裁量，合并处罚	152
5. 生产安全事故认定	154
6. 不得拒绝执法检查	155
7. 道路交通事故可否依据《安全生产法》实施 行政处罚	156
8. 安全生产执法风险	159
 有关安全生产行政执法常用法律法规规章链接	161
 后 记	163

第一章 行政执法基础法律知识

1. **我国法律制度。**我国主要有七大法律部门，即宪法及相关法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼法。其中行政法是用于规范政府部门行使职权的法律，社会法是用于规范由政府强行介入保护弱势群体权利的法律。《安全生产法》是社会法，《职业病防治法》既是行政法（确定政府相关部门在职业卫生监管方面的权利、义务，规范和保障其行使职权），也是社会法（通过政府部门的有效作为来保护弱势群体）。

2. **我国法律渊源。**主要有宪法、法律、行政法规、国务院部门规章、地方性法规和地方政府规章等。据初步统计，除宪法外，我国共制定现行有效法律 239 件，行政法规 714 件，地方性法规、自治条例、单行条例 8921 件，涵盖社会关系各个方面。我国宪法由最高权力机关——全国人民代表大会制定、修改。具有最高的法律效力，是制定其他一切法律的依据。法律是由全国人民代表大会和全国

人民代表大会常务委员会制定颁布的，其法律地位和效力仅次于宪法，如《中华人民共和国安全生产法》。行政法规是国家最高行政机关——国务院根据宪法和法律制定颁布的，其法律地位和效力仅次于宪法和法律，如《生产安全事故报告和调查处理条例》(国务院令 493 号)。部门规章是国务院各部委和具有行政管理职能的直属机构如国家安全生产监督管理总局等，根据法律和国务院行政法规、决定、命令，制定颁布的。其法律地位和效力低于宪法、法律和行政法规，如《安全生产违法行为行政处罚办法》(国家安全生产监督管理总局令 15 号)。地方性法规是省、自治区、直辖市以及省级人民政府所在地的市和国务院批准较大的市的人民代表大会常务委员会根据本地实际，在不得与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定颁布的，如《吉林省安全生产条例》。地方政府规章是省、自治区、直辖市人民政府以及省、自治区、直辖市人民政府所在地的市、经济特区所在地的市和国务院批准的较大的市人民政府，根据法律、行政法规和本省的地方性法规，制定颁布的。其法律效力低于宪法、法律、行政法规和地方性法规，如《吉林省重大安全事故行政责任追究办法》(吉林省人民政府令 128 号)。

3. 法律分类。比如根本法和普通法，一般法和特别

法、成文法和不成文法、实体法和程序法、公法与私法。按照法的内容和效力的不同，分为根本法和普通法。根本法即国家的宪法，指规定国家的根本制度、公民基本权利和义务等重要事项，在法律体系中居于最高法律效力的法。宪法以外的基本法律，均称为普通法。按照法的效力范围（适用范围）不同，分为一般法和特别法。一般法是指在一国范围之内对一般的人和事均有效的法。特别法则是在一国的特定地区、特定期间或特定的主体有效的法。按照法的创制和表现形式不同，分为成文法和不成文法。成文法是由国家专业机关（立法机关）制定公布并以条文形式表述的法。不成文法是不经专门机关制定而是通过认可的形式确立的法，这种法多数不以文字形式表述，又称为习惯法。按照法所规定的具体内容不同，分为实体法和程序法。实体法是规定人们实体权利和义务的法，如行政法、刑法等。程序法是指为保障实体权利与义务实现而制定的实施程序的法，如各种诉讼法等等。按照法所调整的关系和保护的利益不同，分为公法和私法。公法是调整国家机关之间，国家（机关）与公民之间的公益关系，保护公共利益的法。私法是调整平等的法律主体之间的关系、保护私人利益的法。

4. 我国安全生产法律体系。安全生产法律体系是指我

国全部现行的、不同的安全生产法律规范形成的有机联系的统一整体。2002年6月29日全国人大常委会通过的《中华人民共和国安全生产法》，是全面规范我国安全生产工作的一部综合性法律。《安全生产法》与《矿山安全法》、《职业病防治法》、《消防法》、《道路交通安全法》、《煤炭法》、《海上交通安全法》、《矿产资源法》、《建筑法》、《铁路法》、《电力法》、《劳动法》、《民用航空法》、《工会法》等10多部法律和国务院颁布的几十部有关安全生产的行政法规及省、自治区、直辖市颁布的地方性法规，地方政府规章，国务院部门规章，法定国家安全标准、行业安全标准等构成了我国安全生产法律基本体系。同时，与安全生产监督执法工作密切相关的法律还有《刑法》、《行政处罚法》、《行政诉讼法》、《行政监察法》、《行政复议法》、《国家赔偿法》、《行政许可法》和《行政强制法》等。

5. 安全生产法律体系的基本框架。主要体现在上位法与下位法、普通法与特殊法、综合性法与单行法等三个方面。上位法是指法律效力、法律地位高于其他相关法的立法。下位法相对于上位法，是指法律效力、法律地位低于相关上位法的立法。《宪法》是安全生产法律体系中的上位法，居于整个体系的最高级别，规定“加强劳动保护，

改善劳动条件”。《安全生产法》对于国务院制定的行政法规《生产安全事故报告和调查处理条例》是上位法，后者是下位法。从同一层级的法的效力上，可以分为普通法与特殊法。普通法是适用于安全生产领域中普遍存在的基本问题、共性问题的法律法规，如《安全生产法》。特殊法是适用于某些安全生产领域独立存在的特殊性、专业性的法律问题，它比普通法更具体、更专业、更具操作性，如《消防法》、《道路交通安全法》。从法的内容上，可以分为综合性法与单行法。综合性法不受法律规范层级的限制，而是将整个层次的综合性法律规范作为整体来看待，适用于安全生产的主要领域或某一领域的主要方面，如《煤炭法》是煤炭工业的综合性法。单一法的内容只涉及某一领域或者某一方面的安全生产问题，如《矿山安全法》是单独适用于矿山开采安全生产的单行法律。

6. 法律适用及要求、基本原则。安全生产行政执法的法律适用是指国家机关及其工作人员，依照法定的权限和程序所进行的执法活动。法律适用的要求就是正确、合法和及时。正确，指在适用法律时，弄清楚案件的事实，要有确凿的证据，在此基础上，做到定性准确，处理恰当。合法，指执法机关必须依法办事，在执行过程中必须按照法定程序进行。及时，指在正确合法的前提下，执法活动

的每一个环节都要有严格的时间规定和要求，及时审理，及时结案，提高办案效率。法律适用的基本原则是以事实为依据，以法律为准绳。

7. 《安全生产法》的立法宗旨、适用范围、调整对象。《安全生产法》立法宗旨是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。即是始终坚持“安全生产责任重于泰山”的指导思想，做到不安全不生产，要生产必须安全；安全生产是生产经营单位的主体责任；严格落实人民政府和有关部门监管职责；提高从业人员的安全素质和安全生产技能。适用范围：一是空间的适用。适用于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。二是主体的适用。适用于所有从事生产经营活动的单位。三是排除适用。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。即《安全生产法》确定的安全生产领域基本的方针、原则、法律制度和新的法律规定。它们普遍适用于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；消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全现行的有关法律、行政法规已有规定的，优先适用特殊法的规

定，不适用于《安全生产法》。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、民用航空安全没有规定的，适用于《安全生产法》。《安全生产法》调整对象：安全生产法是专门调整、规范安全生产方面社会关系的法律，生产的社会性和广泛性决定了安全生产法调整对象的广泛。调整的社会关系有：①安全生产关系。主要指生产经营单位与其从业人员、与其他社会组织和公民之间因安全生产发生的权利和义务。《安全生产法》规定了生产经营单位的安全生产职责，规定了生产经营单位有保障其从业人员安全生产、进行安全生产教育、提供符合国家安全标准和行业标准的劳动保护防护用品、承担缴纳工伤保险等义务。规定生产经营单位应具备法律规定的安全生产条件，以防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全的义务。规定从业人员有知情权，有批评、检举、控告和拒绝违章指挥强令冒险作业的权利。②安全生产管理关系。主要指负有安全生产管理权的国家有关机构，对生产经营单位进行的安全生产管理及生产经营单位与其从业人员之间的安全生产管理关系。③安全生产监督检查关系。主要指负有安全生产监督检查义务的各级政府及其安全生产综合监督管理部门，有关安全生产专项监督管理部门及其安全生产监督检查人员履行