

煤矿安全生产

MEIKUANG ANQUAN SHENGCHAN

法律法规 导读

来永宝 编著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

煤矿安全生产 法律法规导读

来永宝 编著

厦门大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

煤矿安全生产法律法规导读/来永宝编著. —厦门:厦门大学出版社, 2005. 6

ISBN 7-5615-2393-9

I. 煤… II. 来… III. 煤矿-安全生产-法规-基本知识-中国
IV. D922. 54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 066241 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门美林达彩印有限公司印刷

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:7.5625 字数:200 千字

定价:15.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换

前言

前言

安全生产是指通过人、机、环境的和谐运作,使社会生产活动中危及劳动者生命和身体健康的各种事故风险和伤害因素始终处于有效控制的状态。安全生产工作是为了达到安全生产目标而进行的系统性管理活动。安全生产是树立科学的发展观、全面建设小康社会的重要保障条件,是提高党的执政能力的现实需要。安全生产保护国家财产和人民生命的安全,体现了最广大人民群众的根本利益,反映了先进生产力的发展要求和先进文化的前进方向,是和谐社会的重要特征。胡锦涛总书记在 2003 年的中央经济工作会议上强调,“安全生产关系群众生命,要作为一项重要工作切实抓好。”2005 年 3 月 5 日国务院总理温家宝在十届全国人大三次会议上所作的《政府工作报告》中指出:“去年以来,一些地方和行业发生的多起重大特大安全事故,给人民生命财产造成严重损失。我们必须认真吸取这些惨痛的教训,采取更加有力的措施加强安全生产工作。要严格安全生产责任制,强化安全管理,加大对安全生产的检查执法力度,消除各种隐患,预防和减少重大特大事故的发生。当前,要把煤矿安全作为突出任务,完善煤矿安全监管体制和机制,发挥职工群众对安全生产的监督作用,加大对煤矿安全设施的投入,提高安全生产技术水平。国务院决定今年安排 30 亿元建设资金,支持国有煤矿安全技术改造,地方和企业也要增加安全生产投入。”我们要以对人民高度负责的精神,切实改善煤矿生产安全状况。煤炭是我国重要的基础能源和重要原料,在国民经济发展中具有重要的战略地位。2005 年 6 月 1 日国务院总理温家

宝主持召开国务院常务会议,讨论并原则通过《国务院关于促进煤炭工业健康发展若干意见》。《意见》指出,煤炭工业发展在资源、安全 and 环境方面面临重大任务。《意见》指出,煤炭企业一定要落实安全生产责任,加大安全投入;加强法制建设,建立煤炭工业法规政策调控体系。为了加强企业特别是煤矿企业安全生产工作,2004年初,国务院安委会建立了安全生产控制指标体系,并向各省、自治区、直辖市人民政府和新疆生产建设兵团下达由工矿商贸企业死亡人数、煤矿企业死亡人数和百万吨死亡率、亿元GDP死亡率、10万人死亡率和工矿商贸10万人死亡率六项构成的控制指标,其中前三项指标为考核指标。全国32个省级(含新疆生产建设兵团)单位年内实现工矿、商贸企业控制指标达到25个,占78.1%,实现煤矿企业控制指标的也达到23个,占82.1%,但煤矿安全生产形势依然十分严峻。《中国安全生产报》2005年1月18日公布了《2004年全国安全生产情况通报》。通报指出,2004年“发生煤矿事故3639起,死亡6027人。百万吨死亡率为3.08”,各类煤矿中,国有重点煤矿百万吨死亡率为0.937;国有地方煤矿2.752,乡镇煤矿5.867”。重特大恶性事故不断。2005年1月17日国务院新闻办举行新闻发布会,当时的国家安全生产监督管理局负责人表示,2005年将力争煤矿事故死亡人数下降3%,消灭死亡百人以上煤矿事故。国家安监总局局长李毅中2005年3月22日指出,凡达不到法律法规确定的煤矿安全生产标准的煤矿,必须停产整顿或立即关闭。对超通风能力生产的矿井,没有按规定建立瓦斯抽放系统、监测监控设施不完善、运转不正常的高瓦斯矿井,有瓦斯动力现象而没有采取防突措施的矿井,在建、改扩建矿井未经安全生产“三同时”验收而擅自投产的,在规定期限内没有安全生产许可申请的矿井都必须立即停产整顿。事在人为,2005年3月29日《人民日报》报道山东省增加煤矿安全投入,重视监察与管理相结合;关闭产量低、隐患多的小煤矿,提高煤炭市场准入

门槛,从源头上减少了安全生产隐患。2004年,山东省共生产原煤1.41亿吨,事故死亡49人,比国家下达的94人的控制指标减少45人;原煤百万吨死亡率仅为0.35,处于全国先进的安全水平。近年来,山东煤矿安全投入每年以40%的速度递增,2004年安全生产投入达10.5亿元,矿井抗灾害能力大大增强。山东省各级政府对煤矿企业负责人突出了安全生产的行政和经济责任的双向考核。2004年,山东省煤矿安全监察机构共监察矿井1344次,查处各类事故隐患9087条,有337名责任人受到党纪、政纪处分,16人被移交司法机关处理。山东省还提高了煤矿安全准入门槛,积极关闭小煤矿,打造大集团。从1998年至2004年,山东省先后关闭了626处不具备安全生产条件的小煤矿,年产30万吨以下的小煤矿也不再新建,从而促使煤炭生产向安全生产条件好的大集团集中,提升煤炭生产的规模效益。中共中央政治局常委、国务院副总理、国务院安委会主任黄菊在2005年4月25日开幕的全国煤矿瓦斯防治工作现场会上强调:“煤矿安全是全国安全生产工作的重中之重,做好煤矿安全生产意义重大。”煤矿安全生产工作必须实行“五个转变”。这“五个转变”一是从人治向法治转变,依法规范,依法监管,建立和完善安全生产法制秩序;二是从被动防范向源头管理转变,严格实行安全生产许可制度,严格市场准入,管住源头,防止不具备安全生产条件的单位进入生产领域;三是从集中整治向规范化、经常化、制度化管理转变,建立安全生产长效机制;四是从事后查处向强化基础转变,切实抓好基层和基础工作,强化企业安全生产责任主体;五是从目前的以控制伤亡事故为主,向全面做好职业安全健康工作转变,全面提高我国职业安全健康水平。在这“五个转变”中,从人治向法治转变是第一条。2005年4月福建省召开全省国土资源工作会议,会议决定把煤炭列为保护性开采矿种,进行严格管理,科学利用;百分之百查处无证非法采矿,对采矿许可证的延续、变更(扩大)、转让进行清理确认,对过

期的许可证及时予以公告注销;开展无证采矿专项治理,保持对无证非法采矿,越界开采和以采代探等行为的高压态势。2005年4月4日国家安全生产监督管理总局召开一月一次的全国安全生产视频调度会,总局局长李毅中在讲话中强调,要对无视国家法律、无视安全监管、无视矿工生命的“三无视”行为加大打击力度。国无法而不治,民无法而不立。煤矿安全生产没有法律法规作后盾,寸步难行。近年来,国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局十分重视煤矿安全生产法规建设,先后公布和施行了《煤矿安全生产基本条件规定》、《煤矿安全规程》等。万物皆规律,有法天下和。目前,我国煤矿安全生产法律法规,以《安全生产法》为主导,以《煤炭法》、《煤矿安全规程》为主体,以相关法律法规以及地方性法规、规章为支干的煤矿安全生产法律体系已经初步确定。为了不断拓展煤矿安全生产法制局面,切实做到煤矿安全生产有法可依,有法必依,执法必严,违法必究,深入持久地开展煤矿安全生产普法活动并不断提高普法、执法水平,我们编写了这本《煤矿安全生产法律法规导读》。由于时间仓促,水平有限,不妥之处在所难免,敬请批评指正。

江泽民同志在党的十六大报告中指出：“高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全。”把安全生产的重要性写入党的全国代表大会的主报告，充分体现了我们党对安全生产的高度重视。党的十六届四中全会作出的《关于加强党的执政能力建设的决定》在论述坚持以人为本的科学发展观，更好地推动经济社会发展的同时，特别强调要“重视计划生育、节约资源、保护环境和安全生产”，把安全生产摆在了与人口、资源、环保同等重要的位置上，充分表明全党、全社会对安全生产的高度重视。我们一定要结合《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）的学习、贯彻，切实做好煤矿安全生产工作。

目 录

前 言.....	(1)
----------	-----

一、安全生产法律法规基础知识	(1)
----------------------	-----

(一)法律基础知识.....	(1)
----------------	-----

(二)安全生产法律、法规基础知识	(4)
------------------------	-----

(三)我国安全生产法律、法规建设的历程	(5)
---------------------------	-----

二、《安全生产法》要义.....	(14)
------------------	------

(一)“安全第一,预防为主”是方针.....	(14)
------------------------	------

(二)关爱生命和健康是宗旨	(16)
---------------------	------

(三)安全生产责任制是动力	(17)
---------------------	------

(四)安全生产许可是前提	(19)
--------------------	------

(五)安全生产监督管理是机制	(24)
----------------------	------

(六)事故责任追究是杠杆	(25)
--------------------	------

(七)安全生产投入是保证	(29)
--------------------	------

(八)安全培训、提高素质是根本.....	(30)
----------------------	------

(九)严肃安全执法是手段	(42)
--------------------	------

(十)保障劳动者八项权利是基础	(63)
-----------------------	------

三、煤矿安全生产基本条件.....	(66)
(一)规定煤矿安全生产基本条件的意义	(66)
(二)煤矿安全生产基本条件的规定	(66)
四、《煤炭法》与煤矿安全生产.....	(70)
(一)《煤炭法》与煤炭开采	(70)
(二)《煤炭法》的主要内容	(71)
(三)《煤炭法》规定的九项法律制度	(72)
(四)《煤炭法》的特点与施行的重大意义	(76)
五、煤炭生产许可证制度.....	(78)
(一)实行煤炭生产许可证制度的意义	(78)
(二)办证的条件、申请和颁发、办证有关法律责任	(79)
(三)煤炭生产许可证的年检	(86)
六、煤矿安全监察制度	(115)
(一)煤矿安全监察条例	(115)
(二)煤矿安全监察员.....	(119)
(三)煤矿安全监察行政处罚.....	(123)
(四)煤矿安全监察行政复议.....	(130)
(五)国有煤矿瓦斯治理安全监察.....	(136)
(六)煤矿建设项目安全设施监察.....	(140)
七、《煤矿安全规程》与煤矿安全生产	(146)
(一)《规程》的特点及主要内容.....	(146)
(二)施行《规程》的几点要求.....	(150)
(三)《规程》的基本作用.....	(159)

八、《矿山安全法》与煤矿安全管理	(165)
(一)《矿山安全法》对采矿有关安全生产的规定	(165)
(二)《矿山安全法》对矿长的要求	(167)
(三)违反《矿山安全法》的行政责任	(168)
九、《劳动法》与煤矿安全生产	(173)
(一)劳动合同与劳动争议	(173)
(二)违反《劳动法》的法律责任	(178)
十、《刑法》与煤矿安全生产	(181)
(一)刑事责任概述	(181)
(二)重大责任事故罪	(186)
(三)重大劳动安全事故罪	(192)
(四)非法采矿罪	(195)
(五)破坏性采矿罪	(198)
(六)过失致人重伤罪	(201)
(七)过失致人死亡罪	(202)
(八)非法占用耕地罪	(205)
(九)重大环境污染事故罪	(207)
(十)滥用职权罪	(209)
(十一)玩忽职守罪	(211)
(十二)国家机关工作人员徇私舞弊罪	(213)
十一、煤矿与《工伤保险条例》	(215)
(一)煤矿必须办理工伤保险	(215)
(二)工伤保险基金	(216)
(三)工伤的认定	(217)

(四)劳动能力的鉴定.....	(219)
(五)工伤保险待遇.....	(221)
(六)工伤保险的监督管理.....	(224)
(七)工伤保险的法律责任.....	(226)
参考文献.....	(229)

一、安全生产法律法规基础知识

《安全生产法》已于2002年6月29日九届全国人大常委会第28次会议通过,自2002年11月1日起施行。《安全生产法》是我国安全生产的主体法律,它的施行将彻底结束我国安全生产无法可依的局面,是我国安全生产立法的重大突破。它的施行对加强安全生产监督管理,规范生产经营单位的安全生产工作,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,促进全面建设小康社会,都将具有十分重要的意义。

(一) 法律基础知识

1. 法的定义

法是由国家制定或认可并由国家强制力保证其实施的、反映着统治阶级意志的行为规范体系。法的内容是由统治阶级的物质生活条件决定的,法通过决定人们在相互关系中的权利和义务,确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序,是阶级统治和社会管理的工具。应当明确法是统治阶级整体意志的表现,是以国家意志表现出来的统治阶级的意志。

2. 法的基本特征

法是一种社会规范。社会规范种类很多,如道德规范、宗教规

范以及各种职业规范等等。法律规范同这些规范相比有其基本特征：一是法律规范是一种特殊的社会规范。人们的行为规则，法学上叫规范。规范有两大类，即技术规范和社会规范。技术规范是调整人与自然之间的关系，规定人们如何使用自然力、劳动工具和劳动对象的行为规则，也就是人们通常说的技术标准、操作规程。如《煤矿安全规程》、《煤矿安全生产基本条件规定》应属于这一类。社会规范是调整人与人之间社会关系的行为规则，包括法律规范、道德规范、社会团体规范等等。法律是社会规范的一种，法律作为一种特殊的社会规范，具有规范性、概括性和可预测性的特点。规范性是指规定人们在一定情况下可以做什么或不应做什么；概括性是指法律是抽象的、一般的而且在同样的条件下它是可以反复使用的；可预测性是指人们有可能预见国家对自己和他人的行为会抱什么态度、会产生怎样的法律后果。法律规范是国家制定或者认可的，同时通过规定人们在一定的社会关系当中的权利和义务来确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序。法律规范是由国家强制力保证实施的，具有普遍的约束力。当然，社会主义国家的法律规范要靠人们自觉遵守和国家强制相结合来保证实施的。

3. 法律规范的形式

(1) 定义

法律规范的形式是由特定的国家机关依照法律的权限和程序制定的，具有普遍约束力的规范性法律文件。根据《宪法》的规定，由于其制定机关的不同，我国法律的法律地位、法律效力也不同。

(2) 主要的几种形式

①宪法是国家的根本大法，由全国人民代表大会制定、具有最高法律效力的规范性文件，在我国法律规范体系中具有最高的法律地位。《宪法》中与安全生产相关的规定有第二章“公民的基本

权利和义务”中的关于公民有劳动的权利和义务的规定(第42条),关于劳动者有休息权利与职工工作时间和休假制度的规定(第43条)等等。《宪法》第42条明确规定了“加强劳动保护、改善劳动条件”,这是我国安全生产立法的基本依据。

②法律:由全国人民代表大会及常务委员会依据宪法制定和颁布的规范性文件的统称。其法律地位和效力仅次于宪法。法律可分为基本法律和其他法律:前者由全国人民代表大会制定;后者由全国人民代表大会常务委员会制定,如《劳动法》、《安全生产法》。

③行政法规和行政规章:行政法规是由最高国家行政机关——国务院依据宪法和法律制定的规范性文件,其法律地位和效力仅次于宪法和法律,如国务院发布的《关于特大安全事故行为责任追究的规定》。行政规章一般指国务院各部委发布的规范性文件,其法律效力低于行政法规,同时不得与行政法规相抵触,如国家安全生产监督管理局制定的《伤亡事故报告和调查处理条例》。

④地方性法规:指地方国家机关依据宪法、法律、行政法规,结合本地区政治、经济、文化等特点制定的规范性文件。地方性法规只在本管辖区域内有效,并不得与宪法、法律相抵触。

⑤自治法规:是指自治地方的人民代表大会依据宪法、法律、国家行政法规,结合当地自治政治、经济、文化和民族特点制定的规范性文件。它包括自治条例和单行条例。民族自治地方的自治法规与地方性法规具有同等效力。它在民族自治地方自治机关所管辖的区域内有效,并不得与宪法、法律、行政法规相抵触。

⑥国际条约:是两个或两个以上国家缔结的关于政治、经济、文化、军事、法律等方面的相互权利和义务的各种法律文件。它虽不属于国内法的范畴,但我国已经签订或加入,其生效后对我国的国家机关、企事业单位、社会团体和全体公民也具有约束力,同时

具有法律效力。

(二) 安全生产法律、法规基础知识

1. 安全生产法律、法规概念

安全生产法律、法规是调整在生产过程中产生的从业人员安全与健康,以及生产资料和社会财富安全保障有关的各种社会关系的法律法规的总称。安全生产法律、法规是国家法律体系中的组成部分,包括全国人大及常委会、国务院及有关部门、地方人大和人民政府公布并施行的有关安全生产、职业安全卫生、劳动保护等方面的法律、法规、规程、条例、规定、规则、决定及标准等。一般可分为以《安全生产法》、《劳动法》等为主体的综合类,以《矿山安全法》和《矿产资源法》为主体的矿山安全生产管理类,以《煤炭法》为主体的煤矿安全生产管理类,以《锅炉压力容器安全监察暂行条例》、《民用爆炸物品管理条例》、《烟花爆竹安全生产管理暂行办法》等组成的危险物品安全生产管理类,以《建筑法》为主体的建筑工程安全生产管理类,以《消防法》为主体的消防安全管理类,以及道路、铁路、水利、民用核设施、医药等行业安全生产管理类。安全生产法律、法规是党和国家安全生产方针、政策的集中表现,是上升为国家和政府意志的一种行为准则。它以法律的形式规定人们在生产过程中的行为,规定什么行为是合法的,可以去做,什么行为是非法的,禁止去做,在什么情况下必须怎样做,不应该怎么做等,用国家强制力来维护企业安全生产的正常秩序。因此,有了安全生产法律、法规,就可以使安全生产做到有法可依、有章可循。谁违反了这些法律、法规,无论是单位还是个人均要负法律责任。

2. 安全生产法律、法规的特点

我国安全生产法律、法规有如下特点：一是保护的對象是劳动者、从业人員和生产資料、國家財產；二是安全生产法律、法规具有强制性的特点；三是安全生产法规涉及工程技術和社会科学領域。因此安全生产法律、法规既有政策性的特点，又有科学技术性的特点。安全生产立法，有利于全面加强安全生产法制建设，有利于保护人民群众的生命和財產安全，有利于各级人民政府加强对安全生产工作的领导，有利于安全生产监督管理部門和有關部門依法强化对安全生产的监督管理，有利于提高从业人員的安全素质，有利于增强全民的安全生产法律意识，有利于惩处、制裁各种安全生产方面的違法違規行为。

(三)我国安全生产法律、法规建设的历程

1. 起步于 20 世纪 50—60 年代

我国安全生产的法律、法规建设起步于 20 世纪 50 年代。1956 年 5 月 26 日国务院全体会议第 29 次会议通过，由国务院发布、施行了三大规程，即《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》和《工人职员伤亡事故报告规程》。

《工厂安全卫生规程》是我国第一部具有法律地位、比较综合性的企业安全生产法规。这个规程对于促进当时企业的安全生产，保护工人（职员）的安全健康，提高劳动生产率无疑起到了重要作用。规程篇幅不长，共有十一章八十九条四千余字，但对厂院、工作场所、机电设备、锅炉气瓶及气体、粉尘、危险品、工厂供水和职工个人防护用品的要求都作了详尽的规定。这个规程的特点在