

主 编 赵卫东

副主编 高发虎 郑晓辉

安全生产行政执法实务

煤炭工业出版社

安全生产行政执法实务

主 编 赵卫东
副主编 高发虎 郑晓辉

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

编辑委员会

主 任 孙立新

副主任 袁守山 袁 策 刘金鸿 孙景海
耿鲁建

成 员 (以姓氏笔画为序)

王洪林 王宪国 孙增荣 庄立德
张秀文 张晓东 吴成宽 林 东
赵 华 赵卫东 高发虎 高建军
彭爱田

主 审 刘金鸿

主 编 赵卫东

副主编 高发虎 郑晓辉

前 言

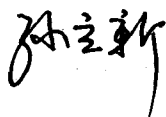
安全生产关系着人民群众生命财产安全，关系着改革、发展和稳定大局，关系着全面建设小康社会和构建和谐社会。党中央、国务院历来高度重视安全生产，特别是十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》，确立了安全发展的观念，把安全生产工作提升到了一个新的高度。

依法加强安全生产工作，把安全生产纳入法制化的轨道，是实现本质安全的基本保证。2002年6月29日《中华人民共和国安全生产法》颁布后，国家相继出台了一系列法规、规定。这些法律、法规能够真正得到全面贯彻落实的关键，在于加大行政执法力度，严格行政许可，严肃查处安全生产违法行为，做到“有法必依、执法必严、违法必究”。而做好安全生产行政执法工作，提高安全生产行政执法质量，关键取决于安全生产执法人员的素质。

近几年来，在各级政府的关心和支持下，各级安全生产监督管理机构建设得到加强，队伍不断壮大。但由于各级安全生产行政执法队伍刚刚组建，因此，迫切需要学习和掌握安全生产行政执法基本知识，提高安全生产行政执法能力和素质，为社会经济健康发展服务。

鉴于此，山东省安全生产监督管理局组织有关人员编写了《安全生产行政执法实务》一书，将其作为安监人员行政执法业务培训教材。该书紧密结合安全生产行政执法的实际，从理论与实际相结合的角度，全面阐述安全生产行政执法的基本理论、基本内容和基本方法，包括法与行政法基本原理，安全生产法律、法规概述，安全生产行政行为，安全生产行政许可，安全生

产行政处罚，安全生产行政执法监督等篇章，具有较强的针对性和实用性。希望该书的出版发行对各级安全生产行政执法人员的理论和业务素质的提高，规范安全生产行政执法行为，发挥积极的作用，真正使安全生产行政执法工作走上规范化、科学化的轨道。



2005年12月

目 录

第一章 法与行政法基本原理	1
第一节 法的基本概念	1
第二节 行政法概述	8
第三节 行政主体	12
第四节 行政相对人	20
第二章 安全生产法律、法规概述	25
第一节 安全生产法的属性	25
第二节 安全生产法律、法规沿革	29
第三节 安全生产法律、法规体系	38
第三章 安全生产行政行为	61
第一节 安全生产行政行为概述	61
第二节 安全生产行政立法行为	72
第三节 安全生产行政执法行为	77
第四节 安全生产行政司法行为	85
第四章 安全生产行政许可	89
第一节 安全生产行政许可概述	90
第二节 安全生产行政许可的设定	97
第三节 安全生产行政许可的实施	107
第四节 安全生产行政许可的分类	129
第五章 安全生产行政监督、强制和处理	146
第一节 安全生产行政监督	146

第二节	安全生产行政强制	152
第三节	安全生产行政处理	161
第六章	安全生产行政违法和处罚	174
第一节	安全生产行政违法	175
第二节	安全生产行政责任和行政处分	187
第三节	安全生产行政处罚概述	197
第四节	安全生产行政处罚的种类和设定	213
第五节	安全生产行政处罚的实施	224
第六节	安全生产行政处罚的程序	235
第七章	安全生产行政执法监督	262
第一节	安全生产行政执法监督概述	262
第二节	安全生产规范性文件的制定审核和 备案审查	265
第三节	安全生产重大行政处罚决定备案	269
第四节	安全生产行政复议	270
第五节	安全生产行政执法质量考核评议	280
第六节	安全生产行政执法错案责任追究	283

第一章 法与行政法基本原理

第一节 法的基本概念

一、法、律和法律

法是一定社会的物质生活条件及由此决定的统治阶级整体意志的体现，是由国家制定或认可并由国家强制力保障实施的具有普遍效力的行为规范的总和。其目的在于维护、巩固和发展一定的社会关系和社会秩序。

中国古代的法律最初不叫“法”，而称“刑”。所谓“刑”，就是惩罚。古代有“刑起于兵”和“兵刑同制”之说。“刑起于兵”是说法律起源于战争，“兵刑同制”是说战争也是惩罚犯罪的刑罚。春秋以前的法律都称“刑”，如夏称“禹刑”，商称“汤刑”，周称“吕刑”或“九刑”。“法”字被广泛运用是从春秋战国开始，如魏国李悝著的《法经》等。商鞅相秦，改“法”为“律”。从秦汉到明清，几乎都称“律”，如“汉律”、“唐律”、“大明律”等。所谓“律”，《说文》中有“律，均布也”。“均布”是古代乐器中调音律的工具。“律”就是像均布调音那样，范于一而归于一。

在现代，法律一词通常有广义和狭义之说。狭义上的法律，是专指全国人民代表大会及其常务委员会制定的规范性文件，即特定或具体意义上的法律。而广义上的法律，是指一切法律、规范的总称，即整体或抽象意义上的法律，包括宪法、法律、行政法规、地方性法规等。在人们的日常生活中，使用法律一词多是从广义上来说的，如“执法必严”、“违法必究”、“法律面前人人

平等”，其中涉及的法和法律都是从广义上来说的。而如“全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议”，这里的法律就是指狭义的法律。为了避免上述两种意义混淆，一般把广义上的法律称为法，而将狭义上的法律称为法律。

二、法学与法学体系

法学，是研究法的科学，即研究法这一特殊社会事物的内在规律和外在关系的科学，又称法律学、法律科学。马克思主义认为，法与法学都属于社会结构中的上层建筑，它们的区别在于前者属于上层建筑中的制度形态，后者作为法律意识形态属于上层建筑中的观念形态。

法学体系是指由法学各分支学科构成的有机联系的统一整体，它解决的是法学研究的范围和法学分支学科的划分问题。按照不同的划分标准，可以对法学体系的构成作不同的划分。一般有以下几种：

(1) 从横向，即从各种不同类别的法律角度可划分为国内法学、国际法学、外国法学、比较法学和法律史学五类。

(2) 从纵向，即从法律的制定到实现全过程的角度可分为立法学、法律实施学和法社会学三类。

(3) 从法学研究能否直接应用的标准可分为理论法学和应用法学两类。

(4) 从法学的纯粹程度的标准可分为纯法学和边缘法学两类。

(5) 从法学内部的指导关系的标准可分为基础法学和部门法学两类。

法学体系不同于法律体系。法律体系是指由一国各法律部门构成的、具有内在联系的整体。法学体系的研究要依赖法律体系，而法律体系发展要以法学体系的研究为基础。两者相辅相成，但又不能互相替代。

三、法的特征

法的特征是法的本质的外化，是法区别于其他事物和现象的征象和标志之所在。法的特征分为形式特征和本质特征。

1. 法的形式特征

(1) 是调整行为关系的规范。行为关系是法律的调整对象。法律通过对行为的作用来调整社会关系。法律的调整对象既是社会关系又是行为关系。

(2) 由国家专门机关制定和认可。制定和认可是法律创制的主要方式。制定是指国家通过立法活动产生新规范；认可是国家对既存的行为规则予以承认，赋予法律效力。

(3) 以权利、义务的双向规定为调整机制。法律的要素以法律规范为主，而法律规范中的行为模式是以授权、禁止和命令的形式规定了权利和义务；法律规范中的法律后果则是对权利、义务的再分配。法律对人们行为的调整主要是通过权利、义务的设定和运行来实现的，因而法律的内容主要表现为权利和义务。权利、义务是主体法律地位的体现，法律上的权利和义务总是被立法者所充分重视，也受社会各成员关注。

(4) 通过程序强制予以实施。法律以国家强制力保证实施。法律的强制力以法定的强制措施和制裁措施为依据，具有潜在性和间接性。国家强制不是法律实施的唯一保证力量，法律的实施还依靠诸如道德、人性、经济、文化等方面的因素。

2. 法的本质特征

(1) 法的意志性与规律性。法律是意志与规律的结合。法律是人的意志的体现，马克思主义认为这种意志是统治阶级的意志。法律的意志性表现在法律对社会关系有一定的需要、理想和价值。马克思主义法学认为法的内容是由物质生活条件决定的，是受客观规律制约的。客观规律中最重要的是客观存在的经济生活，即一定的经济关系。所以法具有规律性，它是在对客观规律的认识和把握的基础上制定的。但我们也不能把法律与规律等同

起来。规律是客观的，而法律不完全是客观的。立法者根据一定的意志，除了客观地规定一些规律之外，也可能有意识地为克服规律而规定一些内容。

(2) 法的阶级性与共同性。法律是阶级统治和社会管理的手段。法的阶级性，指法律是在政治、经济和文化方面占统治地位的阶级意志的体现，是统治阶级进行阶级统治的工具。法的共同性，指某些法律内容、形式、作用效果并不以阶级为界限，而是带有相同或相似性。其原因是：法的规律性影响法律的共同性；法律是社会公共管理的手段，法律中有某些执行社会公共事务的规定，比如环保、交通、医疗等；法律具有某些特殊的形式，如法律程序、成文表达等；另外，人类交往增多也是法律共同性的一个重要因素。不同国家、不同民族之间的交往越多，法律交往也就越多，因而寻求法律共同性的愿望也日益强烈。

(3) 法的利益性与正义性。法律是为了实现社会正义而调整各种利益关系的工具。马克思主义法学主张法律所体现的阶级意志是由该阶级的利益所决定的。法律的制定必然反映特定的利益，法律的意志内容就是由统治阶级的利益所决定的。立法可以说是法律对利益的第一次分配，它应当符合并体现正义；法律实施可以说是法律对利益扩大第二次分配，它也应当符合并体现正义。

四、法律关系

1. 法律关系的概念

法律关系是法律调整在人们行为的过程中形成的权利、义务关系。法律关系是社会关系的一种特殊形态。与一般的社会关系相比，法律关系有以下三个最重要的特征：

(1) 法律关系是以法律为前提而产生的社会关系。法律关系是法律调整社会关系而出现的一种状态，因此，没有法律的存在，也就不可能形成与之相应的法律关系。因此，凡纳入法律调整范围内的社会关系都可称之为法律关系。

(2) 法律关系是以法律上的权利、义务为内容而形成的社会关系。法律关系与其他社会关系的重要区别，就在于它是法律化的社会关系，当事人之间按照法律规定或约定分别享有一定的权利或承担一定的义务，以权利和义务为内容联结人们之间的关系。

(3) 法律关系是以国家强制力作为保障手段的社会关系。在法律规范中，一个人可以做什么、不得做什么和必须做什么的行为模式是国家意志，体现了国家对各种行为的态度。当法律关系受到破坏时，就意味着国家意志所授予的权利受到侵犯，意味着国家意志所设定的义务被拒绝履行，因此，一旦一种社会关系被纳入法律调整范围之内，就意味着国家对它的保护。

2. 法律关系的构成要素

法律关系是由主体、客体和内容三个要素构成。

(1) 法律关系的主体。法律关系的主体是指法律关系的参加者，即在法律关系中享有权利或承担义务的人。法律上所称的人主要包括自然人和法人。自然人是指有生命并具有法律人格的个人，包括公民、外国人和无国籍的人。法人是与自然人相对称的概念，指具有法律人格，能够以自己的名义独立享有权利或承担义务的组织。

参加任何法律关系都必须具有权利能力，某些特定类型的法律关系，除了要具有权利能力之外，还必须具有行为能力。所谓权利能力，就是由法律所确认的法律关系主体享有权利或承担义务的资格，是参加任何法律关系都必须具备的前提条件。行为能力是法律所确认的，由法律关系主体通过自己的行为行使权利和履行义务的能力。自然人的行为能力分为三类：完全行为能力、限制行为能力和无行为能力。

(2) 法律关系的客体。法律关系的客体是指权利和义务所指向的对象，又称权利客体、义务客体，它是将法律关系主体之间的权利与义务联系在一起的中介。没有法律关系的客体作为中介，就不可能形成法律关系。因此，客体是构成任何法律关系都必须具备的一个要素。成为法律关系客体应满足三个条件：一是

必须是一种资源，能够满足人们的某种需要，因而被认为具有价值；二是必须具有一定的稀缺性，因而不能被需要它的人毫无代价地占有利用；三是必须具有可控制性，因而可以被需要它的人为一定目的而加以占有和利用。法律关系的客体主要表现为物、行为、智力成果、人身利益等。

(3) 法律关系的内容。法律关系的内容，是指法律关系主体间在一定条件下依照法律或约定所享有的权利和承担的义务，是人们之间利益的获取或付出的状态。权利从本质上看，是指法律保护的某种利益；从行为方式的角度看，它表现为要求权利相对人可以怎样行为、必须怎样行为或不得怎样行为。义务是指人们必须履行的某种责任，它表现为必须怎样行为和不得怎样行为两种方式。在法律调整状态下，权利是受法律保障的利益，其行为方式表现为意志和行为的自由；义务则是对法律所要求的意志和行为的限制，以及利益的付出。权利和义务是法律调整的特有机制，是法律行为区别于道德行为最明显的标志，也是法律和法律关系内容的核心。

五、法律责任

1. 法律责任的含义

法律责任在广义上是指法律义务，在狭义上是指行为人由于违法行为、违约行为或者由于法律规定而应承担的制裁性的法律后果。与道义责任或其他社会责任相比，法律责任有两个特点：一是承担法律责任的最终依据是法律，二是法律责任具有国家强制性。

2. 法律责任与权力及权利、义务的关系

(1) 法律责任与权力的联系。法律责任与法律权力有着密切的联系。一方面，责任的认定、归结与实现都离不开国家司法、执法机关的权力（职权）；另一方面，责任规定了行使权力的界限以及越权的后果。

(2) 法律责任与权利、义务的联系。法律责任与法定权利与

义务有密切的联系。首先，法律责任规范着法律关系主体行使权利的界限，以否定的法律后果防止权利行使不当或滥用权利；其次，在权利受到妨害，以及违反法定义务时，法律责任又成为救济权利、强制履行义务或追加新义务的依据；再次，法律责任通过否定的法律后果成为对权利、义务得以顺利实现的保证。总之，法律责任是国家强制责任人作出一定行为或不作出一定行为，救济受到侵害或损害的合法利益和法定权利的手段，是保障权利与义务实现的手段。

3. 法律责任的种类

1) 刑事责任

刑事责任是指行为人因其犯罪行为所必须承受的、由司法机关代表国家所确定的否定性法律后果。刑事责任的特点是：

(1) 产生刑事责任的原因在于行为人行为的严重社会危害性。

(2) 刑事责任是犯罪人向国家所负的一种法律责任。

(3) 刑事法律是追究刑事责任的唯一法律依据，罪法定。

(4) 刑事责任是一种惩罚性责任，因而是所有法律责任中最严厉的一种。

(5) 刑事责任基本上是一种个人责任。

2) 民事责任

民事责任是指由于违反民事法律、违约或者由于民法规定所应承担的一种法律责任。民事责任的特点是：

(1) 民事责任主要是一种救济责任。

(2) 民事责任主要是一种财产责任。

(3) 民事责任主要是一方当事人对另一方的责任，在法律允许的条件下，多数民事责任可以由当事人协商解决。

3) 行政责任

行政责任是指因违反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任。行政责任的特点是：

(1) 承担行政责任的主体是行政主体和行政相对人。

(2) 产生行政责任的原因是行为人的行政违法行为和法律规定的特定情况。

(3) 过错不是行政责任的构成要素。

(4) 行政责任的承担方式多样化。

4) 违宪责任

违宪责任是指由于有关国家机关制定的某种法律和法规、规章, 或者有关国家机关、社会组织或公民从事的与宪法规定相抵触的活动而产生的法律责任。

第二节 行政法概述

一、行政、行政法的概念

1. 行政

一般含义的行政, 是指一种组织与管理活动, 即一定组织机构基于特定目的, 对一定范围内事务进行组织与管理的活动。行政可以概括为两大类。一类是公行政, 即国家行政或公共行政, 是国家行政机关及法律规范授权组织对公共行政事务的组织与管理活动, 如各级政府安监部门进行的安全生产监督管理活动。另一类是私行政, 即社会组织内部行政, 是社会团体、企事业单位等对其内部事务的组织与管理活动。行政法所指的行政仅限于公行政。

2. 行政法

1) 行政法的概念

行政法是指调整与规定行政主体享有并行使行政权力和实施行政活动过程所产生的关系, 以及对行政权力和行政活动进行监督与救济过程所产生的关系的法律规范的总称。这一定义包含两层意思。第一, 行政法是一类法律规范的总称。第二, 这一系列法律规范是围绕着行政权力的法律规范, 包括四个方面: 行政法是设定与配置行政权力的法, 行政法是规范行政权力行使与运用

的法，行政法是监督行政权力的法，行政法是对行政权力产生的后果进行补救的法。

2) 行政法的基本内容

行政法的核心是对行政权的规范，因此，行政法的基本内容就包括了有关行政权力的设定、配置，行政权力的行使，对行政权力的监督与救济三大部分的行政法律规范。

3) 行政法的特点

- (1) 行政法无统一、完整的法典。
- (2) 行政法规范的法律表现形式的数量特别多。
- (3) 行政法富于变动性而缺乏相对稳定性。
- (4) 行政法中的程序法与实体法交织在一起，没有明确界限，而程序法占有很重要的地位。
- (5) 反映行政法规范的法律条文具有一定的概括性和伸缩性。

二、行政法律关系

1. 行政法律关系的概念

行政法律关系是法律规范确认的行政主体与管理相对人之间的权利与义务关系。

行政主体在行使行政职权、管理公共事务的过程中，必然对内对外发生许多关系，即行政关系。而行政法律关系是由行政法调整，在行政主体与行政管理相对人之间而形成的具有权利、义务内容的行政关系。行政法律关系以行政关系为基础，两者密切联系，又相互区别。有行政管理活动就有了行政关系，而纳入法律调整的行政关系才产生行政法律关系。行政关系是现实存在的物质关系，行政法律关系是思想意识关系。前者是行政法的调整对象，后者是行政法的调整结果。如安全生产监督管理的行政关系经过安全生产法律的调整，就形成了安全生产行政法律关系。

2. 行政法律关系的特征

- (1) 行政法律关系中一方必然是行政主体。行政职权的行使

是行政关系得以发生的客观前提。没有行政职权的存在和行使，行政关系无从产生，行政法律关系也就不可能形成。因此，行政主体总是行政法律关系的一方。比如，安全生产行政法律关系中一方必然是安监、建设、公安、煤监等部门。

(2) 行政法律关系具有非对等性。行政法律关系的非对等性，是指行政法律关系主体双方的权利、义务不对等。行政实体法律关系、行政程序法律关系、行政复议法律关系、行政裁决法律关系以及包括行政诉讼法律关系在内的监督行政法律关系，都具有非对等性，只不过在表现形式和作用上有所不同。非对等性是行政法律关系区别于民事法律关系的重要特征。在实体行政法律关系中，行政权具有公定力，优先实现一部分行政权利以保证行政管理的效率。如在安全生产行政法律关系中，作为安全生产行政主体的安监局与作为行政相对人的生产经营单位、安全生产中介和培训机构等在权利、义务上是不对等的。

(3) 行政法律关系主体的权利、义务一般是法定的。行政法律关系主体之间一般不能相互约定权利、义务，不能自由选择权利和义务，而必须依据法律规范取得权利并承担义务。比如，山东省非煤矿矿山要申请安全生产许可证，只能依法向山东省安监局申请，而山东省安监局也只能按法定条件审查批准。

(4) 行政主体实体上的权利、义务是重合的。行政主体对行政管理相对人实施管理时是权力主体，而相对于国家而言则体现为义务主体。即在行政法律关系中行政主体具有双重地位，其职权和职责密不可分，在行使行政职权的同时也是在履行行政职责，两者是统一的。这种实体权利、义务的双重性决定了行政职权不可放弃。如安监部门的安全生产行政许可职权与许可职责是一致的，在行使行政许可职权的同时，也就是履行行政许可职责，不许可就是行政不作为。

(5) 大多数的行政法律关系争议由行政主体裁决。行政法律关系引起的争议往往具有专业性强、技术性高、层次复杂等特点，仅靠法院难以胜任解决行政争议。所以法律赋予行政机关一