



人
民
的
安
全
高
于
一
切

《中华人民共和国安全生产法》

条文释义与理解适用

事故防范、应急救援与法律责任分担

应松年 主编

中国方正出版社

253

09/22/2017
219

《中华人民共和国安全生产法》 条文释义与理解适用

——事故防范、应急救援与法律责任分担

应松年 主编

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国安全生产法》条文释义与理解适用：事故防范、应急救援与法律责任分担/应松年主编. - 北京：中国方正出版社，2002

ISBN 7-80107-577-3

I. 中… II. 应… III. ①安全生产法-注释-中国 ②安全生产法-法律适用-中国 IV. D922.545

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 047348 号

《中华人民共和国安全生产法》

条文释义与理解适用

——事故防范、应急救援与法律责任分担

中国方正出版社出版发行 新华书店经销

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编：100813)

北京京安印刷厂印刷

开本：890×1240 毫米 A5 印张：11.875 字数：329 千字

2002 年 7 月第 1 版 2002 年 7 月北京第 1 次印刷

印数：1—5000 册 定价：18.00 元

(本书如有印装质量问题，请与本社出版部联系)

人民的安全高于一切

——写在《中华人民共和国安全生产法》颁布之际

“4·15”和“5·7”两起空难的阴影还郁于国人心中，鸡西煤矿又有110余人遇难，紧接着，7月初煤矿发生透水事故，鹤岗一煤矿发生瓦斯爆炸……近年来，震惊全国乃至世界的恶性生产事故几乎没有停歇过：煤矿爆炸透水、住宅楼坍塌、桥梁断裂、机毁人亡……安全生产事故已经成为和平年代的“第一杀手”，给国家和人民生命财产造成巨大损害。对此，朱镕基总理强调指出，面对生产安全的严峻形势，各地区、各部门、各企业要切实树立安全第一的观念，高度重视和集中精力抓安全生产，坚决采取有力措施，防止各类重大安全事故发生，切实树立安全第一的观念。安全生产事关人民群众生命和财产安全，事关社会稳定，一定要从实践“三个代表”的高度，从改革发展稳定的大局出发，真正警醒起来，集中力量抓安全生产，坚持安全第一。要认真吸取教训，举一反三，引以为戒，绝不能存有任何侥幸心理，绝不能有丝毫松懈麻痹思想。

安全生产事故居高不下的原因不外乎以下几个方面：其一，一些地方和企业不能正确处理发展经济与安全生产的关系，片面追求发展速度，忽视甚至放弃安全生产管理；其二，各生产领域的从业人员的劳动安全意识、劳动

保护技能严重缺乏，加之，由于领导或者企业主的失职渎职，导致从业人员的安全生产知情权、建议权、避险权和人身权得不到基本保障，事故隐患长期存在而得不到排除；其三，违章指挥、违章冒险作业和违反劳动纪律的“三违”作业问题突出；其四，地方保护主义严重，不具备安全生产条件的项目强行上马，而且安全生产监管形同虚设，与现实严重脱节；其五，现行有关安全生产的立法滞后，有些领域甚至属于真空，难以完全适应当前加强安全生产监督管理的需要。

在连续发生多起不同类型的安全生产事故后，根据党中央和国务院的统一部署和领导，经过全国范围内的安全生产检查和各单位的积极自查，目前安全生产工作已经取得了一定成绩，形势有所好转。但是应当认识到，长期积累的各种事故隐患依然大量存在，仍有不少在基层工作的同志对安全生产认识不足，安全监管工作没有到位。可以说，安全生产任务仍然十分艰巨，任重而道远。

从深层次上探寻原因，重大安全事故的发生，大都与管理不严、安全措施不落实有关。值得深思的是，几乎每一起事故的背后，都存在着严重的违规行为和腐败问题。因此，完善相应法律法规、加强制度化和规范化建设、加大执法力度，以此来加强安全生产监督管理、防止和减少生产安全事故、保障人民生命和财产安全、促进经济发展，才是根本的举措，也是时下的当务之急。

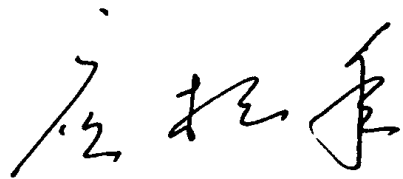
近年来，我国的法制化进程大大加快，依法治国逐渐步入正轨。国家对于安全生产的监督管理、事故防范及应急救援，已经制定和颁行了一系列涉及面广而且行之有效的法律法规。但是，经济体制改革的深化和经济的迅猛发展，以及经济主体包括生产主体的多元化，导致部分法律

法规已经略显滞后，例如现行部分法律法规对于没有主管部门而是实行自主生产和经营的市场主体的安全生产责任，就缺乏应有的事故责任追究和处罚制度，而且，现行法律法规对于多数安全生产违法行为规定的处罚太轻，不足以抵补人身伤亡和财产损失，不足以震慑违法犯罪分子。

基于安全生产监管亟待加重的现状和配套法律略显滞后的现实，为严格事故责任、严厉打击违章生产和经营行为，并建立卓有成效的事故防范、应急救援和事故调查处理程序，以法制手段减少和防止安全生产事故，经过长时间酝酿、大范围调研和多方面征求意见的《中华人民共和国安全生产法》于2002年6月29日经九届全国人大常委会第28次会议通过，同日以中华人民共和国主席令70号公布。这是专门为遏制恶性生产事故频发的态势而制定的，是我国安全生产领域的“宪法”。这不仅是我国法制建设的一件大事，而且将对减少安全事故隐患，有效保障人民正常的生产、生活和减少社会财富损失，起到积极作用。

在《中华人民共和国安全生产法》颁布实施之后，一方面要严格落实各项规章制度和操作规程，加强日常安全生产的检查工作，坚决纠正各种违规违章指挥和作业现象，做到有章必循，违章必究，绝不能姑息迁就。另一方面，严格执行事故责任追究制度，惩罚和打击事故责任者，执法部门要坚持有法必依、执法必严、违法必究，对于疏于管理、监督不力而造成安全事故的责任人员，依法严肃处理，决不姑息。同时，严格执行领导责任追究制度，认真贯彻落实国务院《关于特大安全事故行政责任追究的规定》，一旦发生特大安全事故，不仅要追究对安全生产事故和重大隐患负有责任的领导干部的行政责任，而

且构成犯罪的还要依法追究刑事责任，做到有责必究，有罪必罚。努力建立起安全生产监管、事故防范和应急救援的制度化体系，实现抓安全、保稳定、促发展，进而促进社会主义市场经济的健康、有序、平稳发展，促进社会文明程度的进步和提高。

A handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '朱', '基', and '手' (Zhu Rongji's name and 'handwritten'). The signature is written in a cursive style.

2002年7月2日

主 编	应松年			
副主编	于海斌	张金海		
撰稿人	应松年	于海斌	张金海	姚生林
	袁晓波	余柏青	单柄亲	何明霞
	李青龄	周 韬	张楷永	覃福晓
	张金海	高丽蓉	杨新娥	刘永廷
	解朝晖			

目 录

第一章 安全生产的基本要求 ·····	(1)
一、安全生产法的立法目的·····	(1)
二、安全生产法的适用范围·····	(4)
三、安全生产管理的基本方针·····	(6)
四、安全生产职责·····	(9)
五、单位主要负责人对安全生产工作应负的责任·····	(14)
六、从业人员的权利和义务·····	(15)
七、工会在安全生产中的职责·····	(22)
第二章 政府职责与安全生产 ·····	(24)
一、政府对于安全生产的监管职责·····	(24)
二、安全生产的监督管理体系与职责·····	(27)
三、安全生产的国家标准与行业标准·····	(29)
四、安全生产意识的提高·····	(32)
五、安全生产的技术服务·····	(33)
六、安全生产事故责任追究制度·····	(34)
七、安全生产技术的推广与提高·····	(36)
八、安全生产奖励制度·····	(37)
第三章 生产经营单位的安全生产保障 ·····	(39)
一、安全生产条件·····	(39)
二、单位责任人的职责·····	(48)
三、安全生产的资金保障·····	(51)

四、专职安全生产管理人员的配备	(54)
五、安全生产责任人的个人能力	(56)
六、安全生产教育与培训	(58)
七、特种作业资格	(63)
八、安全设施建设的“三同时”规则	(67)
九、特殊建设项目的安全论证与评价	(71)
十、安全设施的设计与施工责任	(72)
第四章 安全生产事故的防范	(78)
一、安全警示标志的设立规则	(78)
二、安全生产设备的要求	(82)
三、危险物品的使用与处理	(91)
四、重大危险源管理	(96)
五、员工宿舍、生产经营场所的安全	(99)
六、危险作业的现场管理	(101)
七、对从业人的安全教育与督促	(104)
八、劳动防护用品的使用	(106)
九、安全生产检查	(113)
十、安全生产防范的资金保障	(116)
十一、单位之间安全生产的协调	(118)
十二、重大责任事故的组织抢救	(122)
十三、强制保险规则	(124)
第五章 从业人员的权利和义务	(128)
一、劳动合同与事故责任	(128)
二、从业人员对危险因素的知情权与建议权	(133)
三、从业人员批评、检举、控告、拒绝权及权利保障	(137)
四、危险情况下的紧急避难权	(144)
五、事故损害的赔偿要求	(146)
六、安全生产和自我保护义务	(149)

七、接受安全生产教育与培训·····	(157)
八、报告事故隐患的义务·····	(159)
九、工会对安全生产的监督权·····	(162)
第六章 政府对安全生产的监督管理 ·····	(166)
一、地方政府的安全生产监督管理权·····	(166)
二、安全生产专门监督管理部门的职责·····	(169)
三、安全监督管理中的禁止性事项·····	(175)
四、安全监督检查的具体权限·····	(178)
五、生产经营单位对监督检查的配合义务·····	(182)
六、安全监督管理的执法规则·····	(184)
七、安全监督检查的记录·····	(186)
八、安全监督检查执法中的部门协调·····	(188)
九、监察机关的监察管理权·····	(191)
十、中介机构资质条件与责任·····	(196)
第七章 安全生产的社会监督 ·····	(202)
一、安全生产举报制度·····	(202)
二、安全生产举报权与奖励制度·····	(205)
三、安全生产报告制度·····	(207)
四、安全生产的宣传与舆论监督·····	(209)
第八章 生产安全事故的应急救援与调查处理 ·····	(212)
一、地方政府的应急救援制度·····	(212)
二、生产经营单位的应急救援组织·····	(214)
三、生产经营单位事故上报规则·····	(215)
四、政府部门事故上报规则·····	(218)
五、主管人员的抢救责任·····	(219)
六、事故调查的规则·····	(221)
七、事故责任的确定·····	(223)

八、事故调查处理的配合·····	(225)
九、安全生产事故的统计与公布·····	(226)
第九章 法律责任 ·····	(228)
一、安全生产管理部门的法律责任·····	(228)
二、中介服务机构的法律责任·····	(228)
三、生产经营单位的法律责任·····	(229)
第十章 安全生产事故防范、应急救援与监督管理过程中 的刑事责任 ·····	(233)
一、玩忽职守罪·····	(233)
二、滥用职权罪·····	(258)
三、评价、认证、检测、检验等中介服务中的刑事责任·····	(272)
四、资金不足导致安全事故的刑事责任·····	(276)
五、重大责任事故罪·····	(280)
六、重大劳动安全事故罪·····	(299)
七、工程重大安全事故罪·····	(306)
八、危险物品肇事罪·····	(311)
九、消防责任事故罪·····	(317)
十、重大飞行事故罪·····	(321)
十一、铁路运营安全事故罪·····	(327)
十二、交通肇事罪·····	(334)
附录一	
关于若干专业术语的解释·····	(348)
一、危险物品的概念·····	(348)
二、重大危险源的概念·····	(349)
附录二	
中华人民共和国安全生产法·····	(350)

第一章 安全生产的基本要求

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 20 世纪 50 年代建国以来，国家就提出了一个口号，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。根据安全生产法第 1 条的规定，安全生产法的立法目的，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，制定本法。”

一、安全生产法的立法目的

安全生产法的立法目的有四个：

1. 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 9 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。

2. 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主的轨道上来。

3. 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。

4. 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1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1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1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。

二、安全生产法的适用范围

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。根据安全生产法第2条的规定，在中华人民共和国领域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。

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。因为：第一，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。第二，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、某一行业做出的单行的、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。第三，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