

安全生产法的 实践和理论

ANQUANSHENGCHANFA DE SHIJIAN HE LILUN

詹瑜璞◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

安全生产法的 实践和理论

· ANQUANSHENGCHANFA DE SHIJIAN HE LILUN ·

詹瑜璞◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书提出并论述了安全生产法实践方面的一些观点:现代安全生产监管模式应实行管理权与监察权分离;建立县区安监局直属的生产安全卫生技术服务机构,在安监系统推行注册安全工程师资格考试制度;安全生产许可要扩大行业适用范围,实行分级分类发证;安全评价工作实行企业自愿的安全评价与政府的安全设计审查、验收审查相结合,限制安全评价的社会商业服务性;安全培训要与生产培训相结合,实行矿长资格证、特种作业人员操作资格证即职业技能资格证制度;安全设备检测检验制度要进行检测检验办法和设备监管方式等配套改革,制定各行业检测检验设备目录、合格性标准和检测检验期间;建立企业安全质量标准化制度,推行生产安全健康管理认证体系,与安全明星企业评定制度相结合,并创造条件逐步由行业协会去组织进行;建立高危行业从业人员高工资待遇形成机制;设立非法生产罪、破坏安全工程设施罪、非国家工作人员渎职罪等新罪名;加强安全事故预防、应急救援、调查处理等法律规制。

本书提出并论述了安全法理论方面的一些观点:安全法的调整对象是指生产经营单位、公民、法人和社会组织之间在从事生产经营及其监督管理活动中所发生的安全关系及其他相关关系,安全关系包括财产安全关系、人身安全关系;安全法的物质基础是安全工程,安全工程是从属于或者重合于生产工程系统的相对独立系统,没有绝对独立性。本书通过对安全法基本理论的探讨,旨在国际上首次建立安全法学科。

本书附录还列举了各地在安全生产法实施中遇到的问题和提出的意见建议,以及作者提出的《安全生产法》修订建议讨论稿及其说明。

责任编辑:宋云

图书在版编目(CIP)数据

安全生产法的实践和理论/詹瑜璞著.

—北京:知识产权出版社,2011.6

ISBN 978-7-5130-0613-2

I. ①安… II. ①詹… III. ①安全生产法—研究—中国

IV. ①D922.544

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第107503号

安全生产法的实践和理论

詹瑜璞 著

出版发行:知识产权出版社

社址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.cnipr.com>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责编电话:010-82000860 转 8324

印 刷:知识产权出版社电子制印中心

开 本:787mm×1092mm 1/16

版 次:2011年9月第1版

字 数:620千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000860 转 8240

责编邮箱:songyun@cnipr.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:33.5

印 次:2011年9月第1次印刷

定 价:68.00元

ISBN 978-7-5130-0613-2/D·1241 (3515)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

自《安全生产法》2002 年实施以来，经过多年的努力，安全生产法律体系逐步完善。但是，《安全生产法》实施过程中也暴露了一些问题；此外，近几年出台了不少新的法律法规，如何与这些法律法规相互衔接，都成了亟待解决的问题。2005 年全国人民代表大会常务委员会专题组织《安全生产法》执法检查时，建议国务院尽快修订《矿山安全法》并对《安全生产法》修订进行研究。在这种形势下，我们对安全生产法制建设情况进行了全面、系统的调查研究。

我们旨在调查研究《安全生产法》实施以来安全生产法的实施效果和问题，总结我国安全生产法制建设的基本经验和教训，探讨如何更好地发挥政府功能的途径，不断完善我国安全生产法制体系；同时为《安全生产法》修订、《安全生产法实施细则》制定、《矿山安全法》修订提供理论素材和现实素材。我们调查了云南省、广东省、海南省、湖北省、湖南省、贵州省、江西省、吉林省、重庆市、甘肃省、宁夏自治区等十几个省市、十几个行业领域、上百家机关企事业单位，取得了大量实际材料。各地的问题和差异存在于概念、法理、体制、标准化建设、教育培训、安全事故救援和事故调查、安全违法责任追究、企业安全管理、法治建设等方面。本书对所收集到的实际材料进行了理论加工，内容包括安全生产立法执法的政府功能、安全生产法衔接关系、安全生产法律制度改革与完善。

近年来，在科学发展观和安全发展思想指导下，我国安全立法数量、质量快速增长，各项安全法律法规规章趋于系统、精细，安全法学研究也取得进展。我们在本书中还进行了安全法和安全法学的基本理论探讨，内容包括安全法的基本概念和理论、安全学研究对象与学科定位、安全法律体系、安全法律关系等。

本书写于 2007 年 6 月至 2009 年 11 月，引用的资料及数据都是这个时期及其以前的；在出版时又增加了一些 2010 年的最新数据。要指出，本书内容属于学术性探讨，仅是作者个人观点，不是国家安全生产监督管理总局

或其他任何政府部门的立场和意图。期待着广大的安全生产法实务工作者、理论工作者对本书提出批评意见，以便今后更好地修改并把问题研究引向深入。

作 者

2011 年 2 月 14 日

目 录

导 论	1
一、本书的研究计划	1
二、本书的基本思想、贡献和研究特点	2
三、安全生产法实施中存在的问题	5
四、安全生产立法执法的政府功能研究	10
五、安全生产法与相关法衔接关系研究	13
六、安全生产法律制度完善研究	14
七、安全法的基本理论研究	17
我国安全生产法的历史回顾	19
一、初创时期（1949～1957 年）	19
二、调整时期（1958～1965 年）	25
三、“文化大革命”时期（1966～1976 年）	28
四、恢复、整顿和提高时期（1976～1991 年）	30
五、适应建立社会主义市场经济体制时期（1992～2002 年）	34
六、创新发展时期（2002 年至今）	37
第一部分 安全生产立法执法的政府功能研究	
第一章 以平衡论方法论通论安全生产领域的平衡关系和政府的任务	44
一、生产与安全的平衡关系	46
二、中央与地方的平衡关系和部门与部门的平衡关系	50
三、地区与地区的平衡关系和行业与行业的平衡关系	54
四、政府与企业的平衡关系	57
五、企业资产者与劳动者的平衡关系	60
六、安全生产法治与安全生产政治的平衡关系	65
七、安全生产法律制定与实施的平衡关系	69
八、中国安全生产与外国安全生产的平衡关系	74
九、政府的安全生产工作任务	79

第二章 以职能分离配合原则处理安全生产管理权与监察权的关系	84
第一节 安全生产监管体制问题	84
一、安全生产监管体制面临的主要问题	84
二、安全生产监管体制面临的问题的原因分析	86
第二节 安全生产管理权与监察权分离制约配合理论	87
一、各级安全生产监督管理局级别管辖上的职责分工	87
二、安全生产监督管理局内部职责分工	89
三、安全生产监督管理局与各行业主管部门在安监职责分工上 存在的问题	90
四、解决安全生产监督管理局与各行业主管部门安监职责分工 问题的办法	92
五、安监局应下设安全生产技术服务性事业机构	98
第三节 我国政府部门分类和安全生产监察管理局定位分析	99
一、安全生产监察管理局在我国政府部门分类中的定位分析	99
二、安全生产监察管理局综合监察职权定位调整——构建综合 监管统领行业管理的长效机制	102
三、国家煤矿安全监察局与地方安监部门职权关系的特殊性	107
第三章 扩大基层安全生产监管体制	110
第一节 目前基层安全生产监管体制	110
一、基层安全生产监管体制的定义和图示	110
二、基层安全生产监管体制中的各种政府关系	110
第二节 基层安全生产监管现状	125
一、安全生产法的基础和基层生产经营单位的概念	125
二、县（区）级安监局、乡镇（街道）安监站（安委办）的 安全生产监管现状	127
三、县（区）级行管局、安监局对基层生产经营单位的 分类监管	130
第三节 基层安全生产监管体制扩大方案	132
一、建立基层安全工程监测站或生产安全卫生技术监测机构	132
二、安全生产监察物质力量建设要跟上	133

第二部分 安全生产法与相关法衔接关系研究

第一章 安全生产的现行法律根据分析与改进	136
一、安全生产的宪法根据分析与改进	136
二、安全生产的民商法根据分析与改进	138

三、安全生产的行政法根据分析与改进·····	146
四、安全生产的刑法根据分析与改进·····	152
五、安全生产的《安全生产法》根据分析·····	159
六、安全生产的行业专业法律根据分析与改进·····	160
七、安全生产的地方性法规根据分析与改进·····	161
八、安全生产的国际法根据简介·····	164
第二章 有主管部门行业领域安全监管法律政策分析和改进·····	166
第一节 安监局与建设局的职权关系调整·····	166
一、目前法律设定的建筑工程安全生产行政职权·····	166
二、调整建设局与安监局的职权·····	183
三、调整后的职权在现实中运行的可行性问题·····	199
第二节 现行消防安全法律政策分析和改进·····	199
一、《消防法》研究·····	199
二、《森林防火条例》研究·····	204
三、《草原防火条例》研究·····	206
四、《公共娱乐场所消防安全管理规定》研究·····	208
五、《火灾事故调查规定》研究·····	208
第三节 现行交通安全法律政策分析和改进·····	210
一、公路交通安全法律政策研究·····	210
二、其他交通安全法律政策研究·····	215
第四节 其他有关行业领域安全生产法律政策经验介绍·····	216
一、电力行业领域安全生产法律政策经验介绍·····	216
二、水利、旅游、国防工业、农业农机行业领域安全生产 法律政策经验介绍(略)·····	219
第三章 无主管部门行业领域安全监管法律政策分析和改进·····	220
第一节 非煤矿山行业领域安全监管法律政策分析和改进·····	221
一、非煤矿山概念·····	221
二、《矿山安全法》和《安全生产法》确立的矿山安全生产 监管模式比较·····	227
三、《矿山安全法》规定的矿山安全事故抢救和调查处理职权·····	229
四、《矿山安全法》及其实施条例规定的行政法律责任·····	230
五、《矿山安全法》规定的刑事责任·····	232
六、《特别重大事故调查程序暂行规定》(1989年3月)和 《企业职工伤亡事故报告和處理規定》(1991年2月)分析·····	234

第二节 危险化学品行业领域安全监管法律政策分析和改进·····	238
一、危险化学品监管法适用范围·····	238
二、安全责任制·····	239
三、危化品安全监管职责的各部门分工·····	239
四、危化品生产、储存、使用·····	240
五、危化品经营·····	242
六、危化品运输·····	242
七、危化品登记·····	243
八、事故应急救援·····	243
九、行政处罚权的分配·····	244
十、监控化学品管理（生产管理、安全管理）·····	244
第三节 烟花爆竹行业领域安全监管法律政策分析和改进·····	246
一、政府监管范围·····	246
二、生产、使用单位安全管理责任·····	247
三、中华全国供销合作总社管理本系统企业烟花爆竹经营活动·····	247
四、烟花爆竹生产标准、安全标准的制定与技术创新·····	247
五、生产安全监管·····	247
六、经营安全监管·····	249
七、运输安全监管·····	250
八、燃放安全监管（使用监管）·····	251
九、行政处罚（法律责任）·····	251
十、烟花爆竹生产企业安全生产许可·····	252
十一、烟花爆竹生产企业安全评价·····	252
第四节 自然风险较高和较低行业领域安全监管法律规制介绍·····	255
一、冶金行业领域安全监管措施或办法·····	255
二、有色金属行业企业安全生产管理机制·····	261
三、石油天然气行业企业安全生产管理机制·····	266
四、机械设备制造、使用领域安全监管介绍·····	271
五、建材行业领域安全监管介绍·····	279

第三部分 安全生产法律制度完善研究

第一章 安全生产法律制度完善·····	282
第一节 基层企业安全生产现状对法律制度完善的要求·····	282
一、政府部门与生产经营单位关系的重要性·····	283
二、基层企业安全生产主体责任意识现状·····	284

三、安全生产资金投入和安全生产建设现状·····	285
四、基层企业安全生产管理办法调查·····	291
五、小煤矿、中小企业、个体工商户安全生产现状·····	292
六、企业与政府的关系现状·····	293
七、企业与劳动者的关系现状·····	293
第二节 安全生产许可证制度完善·····	295
一、现行安全生产许可证法律规定·····	295
二、基层企业实施安全生产许可证制度现状·····	295
三、安全生产许可证制度完善建议·····	296
第三节 安全生产评价制度完善·····	300
一、安全生产条件和安全生产标准制定现状及问题·····	300
二、安全生产评价制度的完善·····	301
第四节 安全生产教育培训制度完善·····	305
一、培养、培训概念的内涵和外延·····	307
二、现行法律规定和基层企业安全生产教育培训现状及 存在的问题·····	308
三、安全培养培训原则分析·····	312
四、安全培训机构资质等级与业务范围分析·····	314
五、安全培训工作机制·····	317
六、监督管理和处罚机制·····	327
七、煤矿安全培训特别机制·····	329
八、关于企业和从业人员安全信用考核机制的建立和实施·····	330
九、《关于2009~2012年大规模培训干部工作的实施意见》 评析·····	331
十、安全生产教育培训制度完善总建议·····	333
第五节 安全设备检测检验制度完善·····	335
一、现行法律关于安全设备检测检验制度的规定·····	335
二、安全设备检测检验制度实施现状·····	336
三、安全设备检测检验制度完善建议·····	337
第六节 生产安全质量标准化建设政策完善·····	338
一、安全生产标准和安全生产标准化建设·····	338
二、企业安全质量标准化建设对策·····	340
第七节 安全生产刑事法律制度完善·····	346
一、我国非法生产造成安全事故、职业卫生事故的状况·····	346
二、政府对非法生产行为的态度和在打击非法生产工作中	

取得的成績·····	347
三、新罪名设立的意义和课题研究的任务·····	348
四、非法生产罪和安全生产监管渎职罪与其他周边罪名的 范围界限·····	348
五、非法生产罪研究计划·····	349
第二章 安全事故问题法律规制改进 ·····	351
第一节 生产安全事故预防与隐患排查法律规制·····	352
一、基层企业事故预防现状·····	352
二、生产安全事故预防与隐患排查规制·····	353
三、事故预防工作重点是生产设备设施本质安全建设·····	357
第二节 安全生产应急救援法律规制·····	361
一、安全生产应急救援队伍在我国救援体系中的地位·····	361
二、目前基层安全生产应急救援体系技术功能介绍·····	362
三、安全生产应急救援法律规制·····	365
第三节 煤矿生产安全事故调查法律规制·····	369
一、事故调查组的组成、组长任命和调查报告的批复程序·····	370
二、事故技术鉴定和责任认定的法律地位、程序、法律效力·····	376
三、生产安全事故赔偿调解制度问题·····	380

第四部分 安全法的基本理论研究

第一章 安全法的概念和物质基础 ·····	384
第一节 安全法的概念·····	384
一、安全法的几个相关概念·····	384
二、安全法的概念、调整对象·····	393
三、安全法的特征·····	394
第二节 安全法的性质、目的和任务·····	396
一、安全法的性质·····	396
二、安全法的目的·····	398
三、安全法的任务·····	403
第三节 我国安全法的形式渊源·····	405
一、安全法的形式渊源·····	405
二、安全法的效力·····	408
第四节 安全法的物质基础·····	409
一、概述·····	409
二、分述·····	409

第二章 安全法律部门和安全法律关系	414
第一节 安全法律部门	414
一、安全法律部门独立性及其依据	414
二、安全法律部门的分支划分	418
第二节 安全法律关系	425
一、概述	425
二、安全法律关系主体	425
三、安全法律关系内容与安全法律事实	427
四、安全法律关系客体	428
第三节 安全法的基本原则	430
一、安全第一，保护人权	430
二、预防为主，综合治理	431
三、加强救援，减少损害	431
四、政府主导，单位负责	432
五、属地监管，分级负责，分部门监管	433
六、教育为主，奖罚赔并重	433
七、全面建设，整体提高	434
附录一 安全生产法实施中各地遇到的问题和提出的意见建议	436
附录二 《安全生产法》修订建议讨论稿（新旧对比）	466
附录三 《安全生产法》修订建议讨论稿说明	501
参考文献	516
后 记	523

导 论

本书研究范围是：安全生产立法执法的政府功能；安全生产法与相关法衔接关系；安全生产法律制度完善；安全法的基本理论。

一、本书的研究计划

（一）研究主题、方法、目的、目标 and 特点

（1）研究主题是安全生产法律制度的实施与完善，以及安全法的基本理论。

（2）研究方法是法社会学方法，即从执法、守法、司法的实际和实效出发审视立法和法律制度，以及历史方法、对比方法等。

（3）研究目的是从立法上改进和完善安全生产法律制度，强化生产领域安全权利保障工作，以落实安全第一、预防为主、综合治理、全面提高的安全生产方针，促进生产可持续发展。

（4）研究目标是从社会调查出发，探讨安全生产立法、守法、执法、司法及法律监督各环节所存在的理论问题和实际问题；通过对安全生产法律体系与国家整体法律体系衔接关系的考察，为《安全生产法》各项基本法律制度的完善提供理论和实证支持。

（5）研究特点是整体性、历史性、对比性、社会性、理性、人文性（人本性）。

（二）理论研究内容和要解决的问题

1. 安全生产立法执法的政府功能研究

第一，安全生产政府监管机制在国家政治体制、行政体制中的功能评述。

包括：国家政治体制；行政体制（行业管理体制、地方管理体制）；安全生产行政监管机制（综合监管机制、各行业监管机制、地方监管机制），重点是各级安全生产监管部门与各级政府的关系，或者安全生产综合监管与行业监管、地方监管的关系；矿山企业管理机制，重点是安全生产行政监管机制与矿山企业管理机制（特别是煤炭管理机制）的关系。

第二，安全生产政府监管机制在社会生产经营体系中的功能评述。

主要是：社会生产经营单位和从业人员安全生产自我约束机制的有效建立和自律意识的提高；安全生产管理机制上的小政府大社会目标模式之检讨与建立。

第三，安全生产立法完善。

主要是：克服国家安全生产法制统一原则与各地方立法的矛盾；限制安全生产法的来源；完善安全生产行政措施种类与安全生产行政管理方法；完善安全生产行政处罚种类；完善安全生产犯罪种类；建设安全生产执法法治。

2. 安全生产法与相关法衔接关系研究

(1) 安全生产法律制度与国家整个法律体系（相关制度）的关系及解读，包括与相关法律中安全生产法律制度关系图式及解读，与相关行业专业安全生产行政法规关系图式及解读，与相关行业专业安全生产规章及技术规程关系图式及解读，与重点地区地方性高危行业安全生产法规、规章、规程关系图式及解读；(2) 安全生产相关法律制度协调性、依赖性、落实性、冲突性、重复性、缺乏性分析。

3. 安全生产法律制度完善研究

包括：(1) 完善安全设备检测检验制度；(2) 完善安全生产许可证制度；(3) 完善安全生产教育培训制度；(4) 完善安全评价制度；(5) 加强生产安全质量标准化建设；(6) 加强安全事故问题的法律规制办法；(7) 完善高危行业从业员工工资待遇制度；

4. 安全法的基本理论研究

从大安全的角度（不限于生产安全），研究内容包括：安全的概念，安全法的概念和调整对象，安全法的性质、目的和任务，我国安全法的形式渊源和效力，安全法的基本原则，安全法的物质基础，安全法律体系和安全法律关系，安全法学的研究对象和学科定位研究等。

二、本书的基本思想、贡献和研究特点

（一）基本思想

坚持科学发展观和安全发展原则，在国家人权保护框架体系内尊重从业人员的生命、健康价值，保护企业财产，强调发挥政府监管功能和增强企业安全责任感，按照人权、公平、正义、效率诸价值选择目标，检讨安全生产法律制度的实施情况，探讨安全生产法律理论问题，完善各项安全生产法律制度和规制办法。

（二）基本贡献

一是探寻了安全生产领域人权保护的法律根据以及它们的衔接关系，旨在协调宪法、行政法、民商法、刑法与安全生产法的关系。

二是探讨了安全生产领域人权保护所涉及的理论问题。这包括：（1）安全生产法的物质基础，指出安全工程是安全生产法的基础或基点。（2）安全与生产安全的概念，指出安全是对物质体或精神体处于握紧或关紧状态的表述或描述，是一种意识或观念存在和语言形式；而生产安全是人们在生产活动（包括经营）中保持自己的物质体、精神体处于一种握紧或关紧的状态。（3）生产安全与职业安全的区别在于：前者范围大，后者范围小。生产可分为企业内生产与企业外生产。

三是论述了建立新型的安全生产监管体制理论即安全生产管理权与监察权分离的理论，旨在调整安监局（煤监局）与行管局安监职权职责关系，以有效实现人权；指出安监局应更名为安全生产监察局，只掌握安全生产监察权和事故调查权，把安全生产管理权交给各行业主管部门；还重点强调了基层安监体制应扩大，建立县区安监局直属的安全工程监测站。

四是提出并论述了一些安全生产法律制度的完善方案。这包括：（1）完善高危行业从业人员工资待遇制度，指出要建立高危行业从业人员高薪制度和高薪待遇形成机制；（2）完善安全设备检测检验（简称测验）制度，指出安全设备测验工作根本上还是靠企业自己做，政府应制定各行业企业需要测验的设备目录和合格性标准，区别不同设备的测验等级、年限，由不同资质等级的测验单位按照年限去测验；（3）完善安全生产许可证制度，实行安全生产许可分级分类发证制度，把安全许可证颁发和管理权力分级分类下放到地市级安监局、县级安监局，安全许可证制度适用范围要扩大，凡是有机械、电、火、高空、运输作业的企业事业单位和社会团体都应该办理安全生产许可证，而且配合实行安全项目审批制；（4）完善安全生产教育培训制度，指出县级安监局设立安全生产考试中心，实行矿长资格证、特种作业人员操作资格证即职业技能资格证制度，安全生产培训考试制度改为职业性资格考试制度；（5）完善安全评价制度，指出改社会评价制为政府部门评审制，即企业自愿评价与政府强制评审相结合；（6）加强生产安全质量标准化建设，指出安全质量标准化工作目前应由政府组织，但应创造条件逐步由行业协会、安全生产协会去组织，并与安全明星企业评定制度相结合，还应划清政府安全质量标准化权力与企业安全工作自主权的界限。

五是提出了加强安全事故问题的法律规制办法。这包括：（1）完善安全事故调查程序制度，建立安全事故调查组的强制调查手段，增加企业的安全事故举证责任，建立生产安全事故技术鉴定的疑义或不服再查程序；（2）

增设行政处罚新种类,设立部分停产整顿、强制消除生产危险源、强制排除安全隐患、责令排除安全隐患等安全行政处罚,还要设立严厉的交通肇事事故罚款责任,在处罚幅度上应该与生产安全事故处罚幅度相对等;(3)调整生产安全犯罪罪名、罪种,设立非法生产罪、破坏安全工程设施罪和非国家工作人员失职渎职罪等新罪种。

(三) 研究特点

1. 特点之一是把人权价值观放在安全生产法律精神的核心地位

安全是人权保障的一项基本内容,安全权是一项重要人权。安全生产领域涉及生产安全权,其保障和实现程度是社会文明进步的一个主要标志。安全生产领域的人权保障问题在工业进步和采矿业大发展的形势下,近年格外受到党和政府、企业和社会各界的重视。加强此项研究显得非常重要。

企业生产要健康发展,必须保障安全。它是人权保障工作的组成部分,其理论和实践都在考验着我国人权保障工作水平和成效。在安全生产领域贯彻人权保护原则,政府起着中枢作用,企业是基础和根本,社会是氛围。在目前形势下,政府要贯彻科学发展观,走安全发展道路,站在立党为公、执政为民的高度,紧紧依靠企业和从业人员,动员各种物质力量、精神力量,发挥安全监管和执法功能,全面提高人权保护实效,追赶世界先进国家安全生产领域的人权保障水平。

人权是指个体或群体基于人本性和一定历史条件下的经济基础、经济结构、文化状况而享有的自由存在、自由活动、自我决定和与他人平等的权利;人权是人为实现尊严和价值必须具备的权利;人们追求人权才使社会由专制走向民主、由人治走向法治;在人类历史中,人权意识、人权理论、人权制度、人权实现都在不断发展着;人权的内容是生命、生存、安全、自由、财产、迁徙、获得社会保障等;人权是与生俱来的,但其内涵又随着社会经济不断发展而不断地扩大。

安全生产领域的人权涉及劳动权、安全权、诉讼权、知情权、建议权、批评检举控告权、拒绝违章指挥权、紧急避险权、要求工伤保险待遇和民事赔偿的权利、获得各种安全保护权、安全待遇权、接受安全教育培训权等。其中最基本的人权是生命权、健康权和财产权。目前最受关注的是生命权,它也因此受到立法、执法的特别关注。人权概念和理论流派较多,但本书偏重于实际的人权保障及其制度研究。

生产安全权体现的是对劳动者生命财产的保护,是对劳动权的支持;生产安全权的受护者是劳动者或从业人员,保护者(责任主体)是企业;生产安全权的保护范围限于劳动过程中的安全与健康。而劳动权是人类历史进

入资本主义社会以后才产生的，其发展与工人争取人权的活动密切相关；劳动权是人权的基础部分；没有劳动权，人权是不完备的；劳动权不仅在于追求物质利益，还在于实现人的价值和尊严；劳动权的含义包括就业权、获得报酬权、自由权，以及其衍生的劳动保护权、休息权、安全权、职业培训权、组织参加工会权、物质保障权等；劳动权是一种自然权利。

概而言之，保护生产安全就是保护劳动，保护劳动就是保护人的生命财产，这种保护体现在权利上就是保护人权。安全生产的实质是保护人权，安全生产工作就是安全生产领域的人权保护工作，我们要从立法、执法、守法和法律监督等各个方面提高这一领域的人权保障实效和成就。

安全生产领域国际公约对各国劳动立法标准化起了一定的作用。我国已批准了 20 个国际劳工公约，其中多涉及安全生产。我国安全生产立法要注意与国际安全生产公约的衔接。

2. 特点之二是以平衡论方法论分析、处理安全生产领域的十种关系

这十种关系是：生产与安全的关系、中央与地方（上级与下级）的关系、部门与部门的关系、地区与地区的关系、行业与行业的关系、政府与企业的关系、企业资产者与劳动者的关系、安全生产法治与安全生产政治的关系、安全生产法律制定与实施的关系、中国安全生产与外国安全生产的关系。它们各自都有自己的问题，我们把平衡作为认识和解决各类关系或问题的主线和最高的价值追求。

三、安全生产法实施中存在的问题

《安全生产法》的目标由于现实中的诸多因素影响，在实际中并没有完全达到。所存在的主要的实际问题和法律问题概括如下 12 个方面。

1. 体制不顺妨碍了安全生产法的贯彻落实

国务院确立的“政府统一领导，部门依法监督，企业全面负责，群众监督参与，社会广泛支持”的安全生产工作格局，以及“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产责任体系，已经形成并逐步完善；但实际中体制方面存在严重问题，使安全生产法的实施大打折扣。

问题诸如：各级政府的安全生产委员会没有法律地位和法定职权，缺乏应有的决策、协调权威；安全生产监管明显不如环保局、消防局、质量技术监督局、食品药品监督管理局、卫生局强大；基层安监局与煤监分局实际中矛盾较多，法律中没有突出煤监局实施国家监察的地位；上下级安监局职权职责界限不是很清楚，没有很好地贯彻“属地管理、分级负责”的原则，下级安监局认为对自己不公、责权不对等；乡镇安监站没有法定的管理事