

高等教育“十三五”规划教材



安全生产法规教程

主 编 漆旺生 宋晓燕

Anquan Shengchan Fagui Jiaocheng

Anquan Shengchan
Fagui Jiaocheng

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

“五”规划教材

安全生产法规教程

主 编 漆旺生 宋晓燕

副主编 宋富美 马 辉 李 楠

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书以《安全生产法》相关章节为主线,结合有关条文,将其他法律法规的要求进行了必要的归纳。重点介绍了安全生产法规的基本内涵和新《安全生产法》十大亮点;生产经营单位的安全生产保障、重点行业领域安全生产保障;从业人员的安全生产权利义务;安全生产的监督管理的要求、安全生产行政执法、重点行业领域安全生产监督管理;生产安全事故的应急救援与调查处理要求、重点行业领域生产安全事故的应急救援与调查处理;安全生产的法律责任、安全生产行政执法程序与行政复议、重点行业领域安全生产法律责任追究、与生产安全事故有关的主要犯罪行为及其认定。

本书可作为普通高等院校相关专业的教材,也可供企业管理人员和安全生产监察监管干部参考。

图书在版编目(CIP)数据

安全生产法规教程/漆旺生,宋晓燕主编. —徐州:中国矿业大学出版社,2016.8

ISBN 978 - 7 - 5646 - 3181 - 9

I. ①安… II. ①漆…②宋… III. ①安全生产法—法规—中国—教材 IV. ①D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第160463号

书 名 安全生产法规教程

主 编 漆旺生 宋晓燕

责任编辑 李 敬 杨 廷

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司

(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83885767 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 20.75 字数 518 千字

版次印次 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

定 价 33.50 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前言

党的十八大报告提出,要强化公共安全体系和企业安全生产基础建设,遏制重特大安全事故。十八届四中全会作出了全面推进依法治国的总体部署,这是以习近平同志为总书记的中央领导集体治国理政的重大战略抉择,标志着法治中国建设步入新征程。十八届五中全会要求牢固树立安全发展观念,坚持人民利益至上,健全公共安全体系,完善和落实安全生产责任和管理制度,切实维护人民生命财产安全。关于安全生产,习近平总书记作了重要论述:一是要强化红线意识,实施安全发展战略。大力实施安全发展战略,绝不要带血的GDP;要把安全发展作为科学发展的内在要求和重要保障,把安全生产与转方式、调结构、促发展紧密结合起来,从根本上提高安全发展水平;开发区、工业园的规划、设计和建设都要遵循“安全第一”方针。二是要建立完善安全生产责任体系。抓紧建立健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的安全生产责任体系,切实做到管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。三是要严格落实企业主体责任。所有企业都必须认真履行安全生产主体责任,善于发现问题、解决问题,采取有力措施,做到安全投入到位、安全培训到位、基础管理到位、应急救援到位。四是要加强安全监管方面改革创新。深化安全监管体制机制;坚持最严格的安全生产制度,加大安全生产指标考核权重,实行安全生产和重大事故风险“一票否决”;加快安全生产法治化进程,完善安全生产法律法规体系。五是要全面构建安全生产长效机制。安全责任重于泰山,安全生产应坚持标本兼治、重在治本,建立长效机制,坚持“常、长”二字,经常、长期抓下去。六是要要求领导干部要敢于担当,勇于负责。坚持命字在心、严字当头,敢抓敢管、勇于负责,不可有丝毫懈怠、半点疏忽。只要领导干部严于履职、认真抓,就可以把事故发生率和死亡率降到最低程度。

全国人民代表大会常务委员会于2014年8月31日审议通过了新《安全生产法》,这是依法治国方略在安全生产领域的具体体现,必将全面规范安全生产法治秩序,加快实施安全发展战略,促进安全生产形势根本好转。新《安全生产法》明确要求强化落实生产经营单位的主体责任,建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的机制。《国家安全生产监督管理总局关于贯彻实施新〈安全生产法〉的公开信》要求企业负责人对本单位安全生产工作全面负责,必须健全制度、落实责任、保障投入、严格管理、加强培训,推进标准化建设,提高安全管理水平。公开信指出,依法生产经营是企业安身立命之本,也是必须履行的社会责任。有法必依,执法必严,违法必究。生命红线不可逾越,法律底线不可触碰。法令行则国治,法令弛则国乱。全民守法是法治中国的基础。每个企业、每个人都要树立法治信仰,成为法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。要求我们抓住新《安全生产法》颁布实施的有利契机,共同努力推进依法治安,营造学法、知法、用法、守法的浓厚氛围,为建设法治中国、为实现中华民族伟大复兴的中国梦作出应有的贡献。

最近几年国家出台和更新了许多有关安全生产的法律法规,尤其是新《安全生产法》的颁布和国务院及国家安全生产监督管理总局针对频繁发生的事故发布了一系列的关于进一

步加强安全生产工作的通知,相关的法律法规不断更新,过去的许多规定已经不适用。本书以《安全生产法》相关章节为主线,详细解读了有关条文,并将其他法律法规的要求进行了必要的归纳。第一章讲述了安全生产法规的基本内涵和新《安全生产法》十大亮点;第二章在讲述《安全生产法》对生产经营单位的安全生产保障的基础上,重点介绍了重点行业领域安全生产保障;第三章主要依据《安全生产法》相关条文重点讲述了从业人员的安全生产权利和义务;第四章在讲述《安全生产法》对安全生产的监督管理的要求的基础上,重点介绍了安全生产行政执法、重点行业领域安全生产监督管理;第五章在讲述《安全生产法》对生产安全事故的应急救援与调查处理要求的基础上,重点介绍了生产安全事故应急救援与调查处理要求、重点行业领域生产安全事故的应急救援与调查处理;第六章在讲述《安全生产法》对安全生产的法律责任要求的基础上,重点介绍了安全生产行政执法程序与行政复议、重点行业领域安全生产法律责任追究、与生产安全事故有关的主要犯罪行为及其认定。

本书由华北科技学院漆旺生教授、宋晓燕副教授担任主编,宋富美、马辉和李楠等老师担任副主编,具体编写分工如下:第一章、第二章第一节,宋晓燕;第二章第二节、第四章第二节,李楠;第三章和第六章第二、四节,宋富美;第四章第一、三节和第五章,漆旺生;第六章第一、三节,马辉。

由于我国安全生产监察监管体制在不断健全,与安全生产相关的法律法规尚处于不断完善的过程中,尤其是许多法规围绕《安全生产法》要求处于不断修订阶段,书中不少内容很可能与安全生产管理实际有出入,特别是编者水平有限,难免存在不当甚至是错误之处,敬请读者批评指正,并在此向相关文献源及原作者表示最诚挚的感谢。

编 者

2016年6月

目 录

前言	1
第一章 安全生产法规体系	1
第一节 安全生产法规的基本内涵	1
第二节 新《安全生产法》十大亮点	11
第二章 生产经营单位的安全生产保障	14
第一节 《安全生产法》相关要求	14
第二节 重点行业领域安全生产保障	72
第三章 从业人员的安全生产权利义务	123
第一节 从业人员的安全生产权利	123
第二节 从业人员的安全生产义务	130
第三节 安全生产权利和义务的保障	134
第四章 安全生产的监督管理	136
第一节 《安全生产法》相关要求	136
第二节 安全生产行政执法	161
第三节 重点行业领域安全生产监督管理	167
第五章 生产安全事故的应急救援与调查处理	194
第一节 《安全生产法》相关要求	195
第二节 生产安全事故应急救援与调查处理要求	206
第三节 重点行业领域生产安全事故的应急救援与调查处理	215
第六章 安全生产的法律责任	227
第一节 《安全生产法》相关要求	228
第二节 安全生产执法程序与行政复议	254
第三节 重点行业领域安全生产法律责任追究	268
第四节 与生产安全事故有关的主要犯罪行为及其认定	294
参考文献	324

第一章 安全生产法规体系

第一节 安全生产法规的基本内涵

习近平同志指出：“人命关天，发展绝不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。”安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革发展稳定大局，事关党和政府形象声誉。有效防范、坚决遏制重特大事故，加快实现全国安全生产形势根本好转，为全面建成小康社会、实现中华民族伟大复兴中国梦创造良好稳定的安全生产环境，是目前最迫切的任务。

国务院《关于坚持科学发展安全发展 促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（国发〔2011〕40号）（以下简称《意见》）指出：安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定大局，事关党和政府形象和声誉。① 坚持科学发展安全发展是对安全生产实践经验的科学总结，是对新时期安全生产客观规律的科学认识和准确把握，是保障人民群众生命财产安全的必然选择。② 坚持科学发展安全发展是解决安全生产问题的根本途径。我国正处于工业化、城镇化快速发展进程中，处于生产安全事故易发多发的高峰期，安全基础仍然比较薄弱，重特大事故尚未得到有效遏制，非法违法生产经营建设行为屡禁不止，安全责任不落实、防范和监督管理不到位等问题在一些地方和企业还比较突出。安全生产工作既要解决长期积累的深层次、结构性和区域性问题，又要应对不断出现的新情况、新问题，根本出路在于坚持科学发展安全发展。要把这一重要思想和理念落实到生产经营建设的每一个环节，使之成为衡量各行业领域、各生产经营单位安全生产工作的基本标准，自觉做到不安全不生产，实现安全与发展的有机统一。③ 坚持科学发展安全发展是经济发展社会进步的必然要求。随着经济发展和社会进步，全社会对安全生产的期待不断提高，广大从业人员“体面劳动”意识不断增强，对加强安全监管监察、改善作业环境、保障职业安全健康权益等方面的要求越来越高。这就要求各地区、各部门、各单位必须始终把安全生产摆在经济社会发展重中之重的位置，自觉坚持科学发展安全发展，把安全真正作为发展的前提和基础，使经济社会发展切实建立在安全保障能力不断增强、劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础之上，确保人民群众平安幸福地享有经济发展和社会进步的成果。

《意见》要求，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，牢固树立以人为本、安全发展的理念，始终把保障人民群众生命财产安全放在首位，大力实施安全发展战略，紧紧围绕科学发展主题和加快转变经济发展方式主线，自觉坚持“安全第一、预防为主、综合治理”方针，坚持速度、质量、效益与安全的有机统一，以强化和落实企业主体责任为重点，以事故预防为主攻方向，以规范生产为保障，以科技进步为支撑，认真落实安全生产各项措施，标本兼治、综合治理，有效防范和坚决遏制重特大事故，促进安全生产与经济社会同步协调发展。

国家安全生产监督管理总局要求要从五个方面采取前所未有的力度,狠抓安全生产工作落实:一要履行最高职责。强化“红线”意识,坚持生命至上理念,把保护人民群众生命财产安全作为最高职责,坚持以人为本、关注民生,体现人民群众的根本利益,建立安全生产长效机制,加快实施安全发展战略,推动科学发展、安全发展。二要营造最浓厚的安全生产舆论氛围。加强宣传报道和舆论引导,既要报道事故调查处理,更要突出报道隐患排查治理,加大预防、治本、依法治理、科技支撑、隐患整改的声音,曝光一批隐患突出的企业,强化社会监督,督促整改到位。三要采取最严格的安全措施和制度。深化改革,创新安全监管体制机制,强化安全生产责任体系,严格落实企业主体责任。实行安全生产考核点评制度,健全强有力的考核评价和约束机制,坚决实行安全生产和重大事故风险“一票否决”。坚持“四不两直”(即不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待,直奔基层、直插现场)制度,强化督促检查,狠抓工作落实。四要建立最严厉的事故追责机制。强化事故查处挂牌督办和跟踪督办,依法从严从快查处每一起事故。所有事故都要在规定时间内完成查处并及时公布调查报告。严格落实“四个一律”(即对非法生产经营建设和经停产整顿仍未达到要求的一律关闭取缔、对非法违法生产经营建设的有关单位和责任人一律按照上限予以处罚、对存在违法生产经营建设行为的单位一律责令停产整顿并严格落实监管措施、对触犯法律的有关单位和人员一律依法严格追究法律责任)措施,严厉打击各类非法违法行为。所有责任人都要依法依规严厉追究责任到位,使因思想麻痹和侥幸心理造成事故的责任人受到更大的震动和教育,让非法违法的肇事企业和肇事者付出更大的代价。加强警示教育,切实用事故教训推动安全生产工作。五要执行最严明的纪律。认真贯彻执行中央“八项规定”、《党政机关厉行节约反对浪费条例》十项规定,严格党纪政纪,做到“四个零”(对被检查单位、监察对象安排的宴请和赠送的礼品“零接受”;对违反规定的会员卡“零持有”;在公务活动中对营业性娱乐场所“零接触”;对安全生产违法违规行为“零容忍”),反对“四风”(形式主义、官僚主义、享乐主义和奢靡之风)、转变作风,廉洁自律、正风肃纪,树立为民、务实、清廉的良好形象。

安全法制是保障安全生产的最有力武器,我国最基本和最综合的安全生产法律就是《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》),要保证其基本要求在生产经营单位中得以落实,逐步建立健全全社会的安全生产法律法规体系,以规范政府、企业、职工和公民的行为。安全责任是安全生产的灵魂,安全生产责任制是安全生产制度体系中最基础、最重要的制度,其实质是“安全生产、人人有责”。建立和完善安全生产责任体系,不仅要强化行政责任追究制,严格执行安全生产行政责任追究制度,还要依法追究事故责任人员的刑事责任。

一、安全生产法规的概念与特征

(一) 安全生产法规的概念

安全生产法规是指调整在生产过程中产生的同劳动者或生产人员的安全与健康,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规范的总和。安全生产法规是国家法律体系中的重要组成部分。人们通常说的安全生产法规是指对有关安全生产的法律、规程、条例、规范的总称。例如,全国人民代表大会和国务院及有关部委、地方政府颁发的有关安全生产、职业安全卫生、劳动保护等方面的法律、规程、决定、条例、规定、规则及标准等,均属于安全生产法规范畴。

安全生产法规有广义和狭义两种解释。广义的安全生产法规是指保护生产经营者和生产资料及财产安全的全部法律规范,这些法律规范都是为了保护国家、社会利益和生产经营者的利益而制定的,例如关于安全生产技术、安全工程、工业卫生工程、生产合同、工伤保险、职业技术培训、工会组织和民主管理等方面的法规。狭义的安全生产法规是指国家为了改善劳动条件,保护生产经营者在生产经营过程中的安全与健康,以及保障生产安全所采取的各种措施的法律规范,例如劳动安全卫生规程,对女工和未成年工劳动保护的特别规定,关于工作时间、休息时间和休假制度的规定,关于劳动保护的组织和和管理制度的规定等。安全生产法规的表现形式是国家制定的关于安全生产的各种规范性文件,它可以表现为享有国家立法权的机关制定的法律,也可以表现为国务院及其所属的部、委员会发布的行政法规、决定、命令、指示、规章以及地方性法规等,还可以表现为各种劳动安全卫生技术规程、规范和标准。

安全生产法规是党和国家的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准则,规定什么是合法的可以去做,什么是非法的禁止去做以及在什么情况下必须怎样做、不应该怎样做等,用国家强制性的权力来维护企业安全生产的正常秩序。因此,有了各种安全生产法规,就可以使安全生产工作做到有法可依、有章可循。谁违反了这些法规,无论是单位或个人,都要负法律责任。

(二) 安全生产法规的特征

安全生产法规是国家法规体系的一部分,因此它具有法的一般特征。随着我国法制建设的发展,有关安全生产方面的法律、法规已逐步完善,用法制的手段来维护企业的安全生产秩序,保证国家安全生产的目的,已成为现实并发挥重要的作用。

我国安全生产法规具有以下特点:

- (1) 保护的對象是劳动者、生产经营人员、生产资料和国家财产;
- (2) 安全生产法规具有强制性的特征;
- (3) 安全生产法规涉及自然科学和社会科学领域,因此,安全生产法规既有政策性特点,又有科学技术性特点。

二、安全生产法规的本质与作用

(一) 安全生产法规的本质

我国的社会主义法制是实现人民民主专政、保障和促进社会主义物质文明和精神文明建设的重要工具。社会主义法制包括制定法律和制度以及对法律和制度的执行与遵守两个方面。二者密切联系,互为条件。社会主义法制健全与否的标志,不仅取决于是否有完备的法律和制度,从根本上说,还决定于这些法律和制度在现实生活中是否真正得到遵守和执行。我国社会主义法制的基本要求是:“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”。

安全生产工作的最基本任务之一是进行安全生产法制建设,即以法律、法规文件来规范企业经营者与政府之间、劳动者与经营者之间、劳动者与劳动者之间、生产过程与自然界之间的关系,把国家保护劳动者的生命安全与健康、生产经营人员的生产利益与效益,以及保障社会资源和财产的需要、方针、政策具体化、条文化。通过制定法律、法规,建立起一套完整的、符合我国国情的、具有普遍约束力的安全生产法律规范,以使企业的生产经营行为及

其过程有法可依、有章可循。目前,我国的安全生产法规已初步形成一个以宪法为依据的,由有关法律、行政法规、地方性法规和有关行政规章、技术标准所组成的综合体系。由于制定和发布这些法规的国家机关不同,其形式和效力也不同。这是一个多层次的、依次补充和相互协调的立法体系。

在现行的安全生产法规体系中,除法律、法规外,为数最多的是国务院有关部门和省、自治区、直辖市人民政府在其职权范围内制定和发布的行政规章。这些行政规章,是依据法律、法规的规定,就安全生产管理和生产专业技术问题作出的实施性或补充性的规定,具有行政管理法规的性质。此外,县级以上人民政府及政府部门,还制定和发布了大量的从属性规范性文件,如实施办法、细则、通知等。这些行政规章和从属性、规范性的文件,是对安全生产法律、法规的重要补充,是贯彻实施法律、法规,建立安全生产工作秩序的必要依据。

(二) 安全生产法规的作用

1. 为保护劳动者的安全与健康提供法律保障

我国的安全生产法规以搞好安全生产、工业卫生,保障职工在生产中的安全、健康为目的。它不仅从管理上规定了人们的安全行为规范,也从生产技术上、设备上规定了实现安全生产和保障职工安全与健康所需的物质条件。多年来,安全生产工作实践表明,切实维护劳动者安全与健康的合法权益,单靠思想政治教育和行政管理是不够的,不仅要制定出各种保证安全生产的措施,而且要强制人人都必须遵守规章,要用国家强制力来迫使人们按照科学办事,尊重自然规律、经济规律和生产规律,尊重群众,保证劳动者得到符合安全与卫生要求的劳动条件。

2. 加强安全生产的法制化管理

安全生产法规是加强安全生产法制化管理的章程,很多重要的安全生产法规都明确规定了各个方面加强安全生产、安全生产管理的职责,促使各级领导特别是企业领导对劳动保护工作予以重视,把这项工作摆在领导和管理的重要议事日程。

3. 指导和推动安全生产工作,促进企业安全生产

安全生产法规反映了保障生产正常进行、保护劳动者在生产过程中的安全与健康所必须遵循的客观规律,对企业搞好安全生产工作提出了明确要求。同时,它是一种法律规范,具有法律约束力,要求人人都要遵守。这样,它对整个安全生产工作的开展具有用国家强制力推行的作用。

4. 提高生产力,保证企业效益的实现和国家经济建设的顺利发展

安全生产是关系到企业切身利益的大事,通过安全生产立法,使劳动者的安全与健康得以保障,职工能够在符合安全与卫生要求的条件下从事劳动生产,这样必然会激发其劳动积极性和创造性,从而促使劳动生产率的大大提高。同时,安全生产技术法规和标准的遵守和执行,必然提高生产过程的安全性,使生产效率的实现得到保障,从而提高企业的生产效率和效益。

安全生产法律、法规对生产的安全卫生条件提出了与现代化建设相适应的强制性要求,这就迫使企业领导在生产经营决策上、技术上、装备上采取相应措施,以改善劳动条件、加强安全生产为出发点,加速技术改造的步伐,推动社会生产力的发展和提高企业生产力的水平。

在我国的现代化建设过程中,安全生产法规以法律形式,协调人与人之间、人与自然之

间的关系,维护生产的正常秩序,为劳动者提供安全、卫生的劳动条件和工作环境,为生产经营者提供可行、安全可靠的生产技术和条件,从而推动了生产力的发展,促进国家现代化建设的顺利进行。

三、安全生产法规体系

(一) 安全生产法规发展历程简介

安全生产立法是为了保护劳动者的安全与健康,保障生产经营人员的利益和应享受的法定权利,保障社会生产资料和国家及人民财富安全的法律。人类最早的安全生产立法,可追溯到13世纪德国政府颁布的《矿工保护法》。1802年英国政府制定的《保护学徒的身心健康法》是世界上第一个重要的职业安全健康法规。这些法规都是为劳动保护而设,制定了学徒的劳动时间,矿工的劳动保护,工厂的室温、照明、通风换气等工业卫生标准。针对世界范围的安全立法,人类进入20世纪才开始联合行动,这就是1919年第一届国际劳工大会制定的有关工时、妇女、儿童劳动保护的一系列国际公约。英国、德国、美国等工业发达国家是劳动安全立法最早和最为完善的国度。除此之外,很多国家的安全立法一般在20世纪才开始起步,包括日本这样的发达国家,1915年才正式实施《工厂法》,比英国晚了近百年。

我国最早的与安全生产相关的法规,是于1922年5月1日在广州召开的第一次劳动大会,提出了《劳动法大纲》,其主要内容是要求资本家合理地规定工人的工时、工资及劳动保护条件等。新中国成立后,在党中央和国务院的关怀和领导下,我国的安全生产立法工作发展迅速,取得了很大进展。纵观几十年的发展历程,安全生产立法工作与国家的政治、经济发展紧密联系,经历了一个曲折的过程,大致可分为以下几个阶段:第一阶段是初建时期(1949~1957年);第二阶段为调整时期(1958~1965年);第三阶段为“文化大革命”时期(1966~1976年);第四阶段为恢复发展时期(1978~1990年);第五阶段为逐步完善时期(1991年以后)。

进入21世纪后,我国安全生产法律与以往相比在制度内容上和立法质量上都有大幅度提高,在以后通过的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)以及《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)等法律中对劳动保护和安全生产工作都作了相应规定。2002年6月29日,第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过了《安全生产法》,这部安全生产基本法的通过和实施,标志着我国安全生产立法进入了一个新的发展时期。根据2009年8月27日第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改部分法律的决定》作了第一次修改。根据2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议《关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》作了第二次修改,修改后的《安全生产法》于2014年12月1日起施行。

(二) 安全生产法基本体系

1. 法律

根据《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)规定,全国人民代表大会及其常务委员会行使国家立法权。全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。全国人民代表大会常务委员会制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律;法律通过后由国家主席签署主席令予以公布。签署公布法律的主席令应载明该法律的制定机关、通过和施行日期。法律签署公布以后,及时在全国人民代表大会常

务委员会公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。在常务委员会公报上刊登的法律文本为标准文本。与安全生产相关的主要法律有《宪法》、《安全生产法》、《中华人民共和国道路交通安全法》(以下简称《道路交通安全法》)、《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)、《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)、《中华人民共和国煤炭法》(以下简称《煤炭法》)、《中华人民共和国消防法》(以下简称《消防法》)、《中华人民共和国矿山安全法》(以下简称《矿山安全法》)、《中华人民共和国劳动法》(以下简称《劳动法》)、《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》)、《中华人民共和国突发事件应对法》(以下简称《突发事件应对法》)、《中华人民共和国工会法》(以下简称《工会法》)、《中华人民共和国行政处罚法》(以下简称《行政处罚法》)、《中华人民共和国行政复议法》(以下简称《行政复议法》)、《中华人民共和国行政监察法》(以下简称《行政监察法》)、《中华人民共和国职业病防治法》(以下简称《职业病防治法》)、《中华人民共和国劳动合同法》(以下简称《劳动合同法》)等。

2. 行政法规

国务院根据宪法和法律,制定行政法规。国务院有关部门认为需要制定行政法规,应当向国务院报请立项。行政法规由总理签署国务院令公布,并及时在国务院公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。在国务院公报上刊登的行政法规为标准文本。如《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》、《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》、《国务院办公厅关于切实做好春季防火工作的紧急通知》、《国务院办公厅关于印发突发事件应急预案管理办法的通知》、《国务院关于坚持科学发展安全发展 促进安全生产形势持续稳定好转的意见》、《国务院办公厅关于开展国务院高速铁路安全大检查的通知》、《国务院办公厅关于进一步加强矿山安全生产工作的紧急通知》、《国务院办公厅关于加强气象灾害监测预警及信息发布工作的意见》、《铁路安全管理条例》、《铁路运输安全保护条例》、《铁路交通事故应急救援和调查处理条例》、《电力安全事故应急处置和调查处理条例》、《危险化学品安全管理条例》、《特种设备安全监察条例》、《中华人民共和国劳动合同法实施条例》、《生产安全事故报告和调查处理条例》、《建设工程安全生产管理条例》、《中华人民共和国道路交通安全法实施条例》、《石油天然气管道保护条例》、《劳动保障监察条例》、《易制毒化学品管理条例》、《烟花爆竹安全管理条例》、《中华人民共和国工业产品生产许可证管理条例》、《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》、《中华人民共和国矿山安全法实施条例》等。

3. 地方性法规、自治条例和单行条例

(1) 地方性法规:《立法法》规定,省、自治区、直辖市的人民代表大会及其常务委员会根据本行政区域的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规。较大的市的人民代表大会及其常务委员会根据本市的具体情况和实际需要,在不与宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下,可以制定地方性法规,报省、自治区人民代表大会常务委员会批准后施行。所称较大的市是指省、自治区的人民政府所在地的市,经济特区所在地的市和经国务院批准的较大的市。

(2) 自治条例和单行条例:民族自治地方的人民代表大会有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人民代表大会常务委员会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例,报省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准后生效。

4. 规章

国务院各部、委员会、中国人民银行、审计署和具有行政管理职能的直属机构,可以根据法律和国务院的行政法规、决定、命令,在本部门的权限范围内,制定部门规章。省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府,可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规,制定相应的规章。部门规章由部门首长签署命令予以公布。地方政府规章由省长或者自治区主席或者市长签署命令予以公布。部门规章签署公布后,及时在国务院公报或者部门公报和在全国范围内发行的报纸上刊登。地方政府规章签署公布后,及时在本级人民政府公报和在本行政区域范围内发行的报纸上刊登。在各类公报上刊登的文本为标准文本。

(三) 法律效力及法律冲突问题

《立法法》有如下规定:

(1) 宪法具有最高法律效力,一切法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章都不得同宪法相抵触。

(2) 法律效力高于行政法规、地方性法规、规章。

(3) 行政法规的效力高于地方性法规、规章。

(4) 地方性法规的效力高于本级和下级地方政府规章。

(5) 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间具有同等效力,在各自的权限范围内施行。

(6) 同一机关制定的法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章,特别规定与一般规定不一致的,适用特别规定;新规定与旧规定不一致的,适用新的规定。

(7) 地方性法规与部门规章之间对同一事项的规定不一致,不能确定如何适用时,由国务院提出意见,国务院认为应当适用地方性法规的,应当决定在该地方适用地方性法规的规定;认为应当适用部门规章的,应当提请全国人民代表大会常务委员会裁决。

(8) 部门规章之间、部门规章与地方政府规章之间对同一事项的规定不一致时,由国务院裁决。

(四) 安全生产法规专业内容体系

我国现行的安全生产法规,从应用专业上其内容大体可分为安全技术法规、工业卫生法规和安全法规三个方面。

1. 安全技术法规

安全技术法规是指国家为搞好安全生产,防止和消除生产中的灾害与事故,保障职工人身安全与健康而制定的法律规范。国家规定的安全技术法规,是对一些比较突出或有普遍意义的安全技术问题,规定其基本要求。一些比较特殊的安全技术问题,国家有关部门也制定并颁布了专门的安全技术法规,重点包括以下几个方面:

(1) 设计、建筑工程安全方面;

(2) 机器设备安全措施方面;

(3) 特种设备安全措施方面;

(4) 防火防爆安全规则方面;

(5) 工作环境安全条件方面;

(6) 个体安全防护方面。

2. 工业卫生法规

工业卫生法规,是指国家为了改善劳动条件,保护职工在生产过程中的健康,预防和消除职业病和职业中毒而制定的各种法规、规范。这里既包括工业卫生工程技术措施的规定,也包括有关预防医疗保健措施的规定,重点包括以下几个方面:

- (1) 工矿企业设计、建设的工业卫生方面;
- (2) 防止粉尘危害方面;
- (3) 防止有毒物质危害方面;
- (4) 防止物理危害因素和伤害方面;
- (5) 劳动卫生个体防护方面;
- (6) 工业卫生辅助设施方面;
- (7) 女职工劳动卫生特殊保护方面。

3. 安全管理法规

安全管理法规,是指国家为了搞好安全生产、加强安全生产和劳动保护工作,保护职工的安全健康所制定的管理规范。从广义来讲,国家的立法、监督检查和教育等方面都属于管理范畴。

安全生产管理是企业经营管理的重要内容之一,因此,管生产必须管安全。《宪法》规定,加强劳动保护,改善劳动条件,是国家和企业、事业单位、个体经济组织劳动保护工作的基本原则。劳动保护管理制度是各类工矿企业为了保护劳动者在生产过程中的安全、健康,根据生产实践的客观规律总结和制定的各种规章。概括地讲,这些规章制度一方面是属于生产行政管理制度,另一方面是属于生产技术管理制度。这两类规章制度经常是密切联系、互相补充的。安全生产管理法规重点包括以下几个方面:

- (1) 安全生产责任制;
- (2) 安全教育制度;
- (3) 安全生产检查制度;
- (4) 伤亡事故报告处理制度;
- (5) 劳动保护措施计划;
- (6) 建设工程项目的安全卫生规范;
- (7) 安全生产(劳动保护)监察制度;
- (8) 工伤保险制度。

四、国际劳工组织及其公约

国际劳工组织(International Labour Organization,简称 ILO)是 1919 年根据凡尔赛和平协约与国际联盟同时成立的,其前身为国际工人法律保护协会。1946 年它正式成为联合国主管劳动和社会事务的专门机构。从成立至今,它在支持国际社会和各国为争取劳动者充分就业、提高社会成员的生活水平、公平地分享进步的成果、保护工人生命和健康、促进工人和雇主的合作以及改善生产和工作条件等方面进行着不懈的努力。

(一) 国际劳工组织概况及其主要职能

国际劳工组织由国际劳工大会、理事会和国际劳工局(秘书处)构成。此外,还有其他附属机构,如国际劳动科学研究所、国际保障协会、国际职业安全卫生信息中心等。国际劳工

大会是国际劳工组织成员代表大会,是国际劳工组织的最高权力机构,每年在日内瓦举行一次。理事会是国际劳工大会闭会期间的执行机构,它决定国际劳工组织的各项重要问题,监督国际劳工局行使其职责。国际劳工局是国际劳工组织的常设工作机关,是国际劳工大会、理事会会议的秘书处。其总部设在日内瓦,负责处理国际劳工组织的日常事务。

劳工组织的一个重要特点是它的三方结构,即该组织的各种活动都有各成员国的政府、工人和雇主代表参加,所有代表都以平等的身份商议问题。三者劳工组织促进下开展的对话,是该组织取得权力的来源。它使该组织有可能解释每个国家的目标和愿望,反映它们所致力于解决的问题,并根据有关各国的社会和经济形势作出切合实际的决定。劳工组织更为了完成它的各项任务,还与国际社会的其他组织进行着密切的合作。

国际劳工组织坚持“以社会正义为基础,建立世界持久和平”的根本宗旨,坚持以促进社会进步为最终目的,几十年来,一直通过各种艰苦的努力行使着自己的职能。即协助各国发展并提高劳工立法标准和劳动规范,以保护劳动者,改善劳动和生活条件;在企业政策和管理、员工训练和使用等方面,提供技术帮助,促进国际合作与发展;研究失业、劳资关系、经济发展及技术改进等社会问题,编纂劳动统计资料与其他宣传资料;保护国际性的劳工移民,保障劳工工会权利及其他人权,致力于劳工参与社会经济及决策的推动工作;鼓励各国政府、劳工、雇主三方代表与国际劳工组织的工作人员交流信息。国际劳工组织各成员国都坚持劳工组织章程的各项原则,共同致力于劳工组织的工作,而且提供所需的资金。随着成员国数目的增长,它的活动特点也有了相当大的变化,在仍以改善工作与生活条件和促进充分就业为重点工作目标的同时,它还处理着大量的职业安全与卫生、工人和管理人员培训、劳资关系、妇女和移民工人、社会保障以及其他紧迫的社会问题。

国际劳工组织主要职能:制定国际劳工标准;制定职业安全与卫生政策;提供实地技术合作;进行文献信息交流。

(二) 国际劳工标准的制定

1. 法律文件的通过

国际劳工组织成立之初的主要任务是通过建立一套综合的法律和实践准则改善生活和工作条件。国际劳工组织的创始者感到通过政府、劳资各方的共同努力制定劳工标准将是比较切合实际的,同时也是可靠的和可以被广泛采纳的。

公约是一种法律文件,经批准才能生效,在国际性法律义务方面具有约束力。建议书则不要求成员国予以批准,但建议书必须在政策发展、立法和实践方面提供权威性指导。

通常来说,从国际劳工理事会决定就一个论题制定一部国际标准一直到国际劳工大会通过这一论题的法律文件,一般要历时三年半。在这期间,将与世界各地的国际劳工组织的三方成员磋商两次以便在国际劳工大会上就这一问题进行讨论。自1919年至今,由国际劳工大会通过的国际劳工法律文件——公约和建议书的数量已达到379部(其中:公约185部,建议书194部)。

无论是公约还是建议书,都是经国际劳工大会以三分之二多数同意这种投票的方式通过的。如果公约和建议书非常陈旧而不再使用,则可按照一个类似的程序由大会予以废除或撤销。

2. 将公约和建议书提交权力当局并就尚未批准的公约进行报告

当国际劳工大会通过公约和建议书时,成员国需将公约和建议书的文本提交给相关的

权威机构,该机构通常是立法机关,同时还要附上能表明政府观点的陈述或者建议以便就这一法律文书采取行动。从公约和建议书通过那一刻起,该权威机构必须在 12 个月至 18 个月期间履行下述两方面的义务:提供实施最新所通过的标准的动机,并且就制定国际劳工标准活动所取得的最新成果而提出一般性认识。政府没有义务提交批准或应用这一法律文书的建议。

然而,即使没有批准公约和建议书的计划,成员国也必须按照理事会的要求向国际劳工组织报告在公约和建议书中所涉及的他们本国在法律和实践方面的形势,并说明在何种程度上可以实施或拟议实施的状况。

3. 公约的批准

虽然在对公约承担特殊责任的前提下仍坚持自愿承担公约义务的原则,但成员国必须对基本国际劳工公约予以优先考虑,并且须在三方性原则的基础上按时且定期地进行回顾。如果成员国取得了政府或主管当局的同意,就应与国际劳工局负责批约的部门取得联系。国际劳工宪章中关于公约的批准形式方面没有规定特别的要求,但还是将根据各个国家宪法和实践中的具体情况作具体处理。

许多公约中都包含一些声明性条款。在某些情况下当批准注册某一公约时这一声明是强制执行的(例如第 138 号公约中就明确了法律所规定的就业的最低年龄)。在其他情况下,例如一项声明是具有选择性的,即只有当批约国希望某些例外、特例是有益于他自己的,或扩大公约的适用范围时这项声明才是必要的。然而,除非在公约中包含某些特殊条款允许批约国在批约时对批约所承担的责任进行限制或规定,国际劳工组织是不接受带有保留性质的批约的。

4. 公约和建议书的应用

按照国际劳工宪章的要求,一个成员国一旦批准了一部公约,就要保证“采取行动使这部公约的各项条款付诸实施”。批约国具备将所批公约从法律上使其生效的义务,同时还应确保它在实践中的运用。此外,国际劳工宪章的第 22 条要求批约国定期向国际劳工组织提供报告,说明实施公约各项条款所采取的措施。

(三) 国际公约的种类

创建于 1919 年的国际劳工组织其创始的主要目的就是制定并采用国际标准来应对包括不公正、艰难、困苦的劳工条件问题。国际劳工公约和建议书是国际劳工标准的基本表现形式。职业安全卫生方面的国际公约按照其内容,可划分为以下三类:

第一类公约:用来指导成员国为了达到安全健康的工作环境,保证工人的福利与尊严制定方针和措施,包括对危险机械设备安全使用程序的正确监督。

第二类公约:针对特殊试剂(白铅、辐射、苯、石棉和化学品)、职业癌症、机械搬运、工作环境中的特殊危险而提供保护。

第三类公约:针对某些经济活动部门,如建筑业、商业和办公室及码头等提供保护。

此外,国际劳工理事会还通过了 20 余个实施规程,覆盖了不同活动领域的职业安全卫生问题,对相关领域的职业安全卫生工作给予了更详细的指导。这些领域包括林业、公共工作和造船业以及特殊的风险,如离子辐射、空气污染物和石棉。

(四) 我国批准的国际劳动公约

自 1936 年我国政府批准了第一个国际劳工公约《确定准许儿童在海上工作的最低年龄

公约》(1920年制定)开始,目前我国政府共批准了25项国际劳工公约,其中4个是与职业安全卫生相关的,分别是《建筑安全和卫生公约》(第167号)、《化学品公约》(第170号)、《职业安全卫生及工作环境公约》(第155号)和《职业卫生设施公约》(第161号)。同时,经第十二届全国人民代表大会常务委员会第十六次会议审议通过,中国正式批准加入《2006年海事劳工公约》,2016年11月12日该公约将正式对中国生效。

第二节 新《安全生产法》十大亮点

早在2004年,国务院下发的《关于进一步加强安全生产工作的决定》(国发〔2004〕2号)就要求努力构建“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众参与监督、全社会广泛支持”的全社会齐抓共管的安全生产工作格局。新修改的《安全生产法》第三条规定:“安全生产工作应当以人为本,坚持安全发展,坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针,强化和落实生产经营单位的主体责任,建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制。”

新《安全生产法》认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作一系列重要指示精神,从强化安全生产工作的摆位、进一步落实生产经营单位主体责任、政府安全监管定位和加强基层执法力量、强化安全生产责任追究等四个方面入手,着眼于安全生产现实问题和发展要求,补充完善了相关法律制度规定,主要有十大亮点。

一、坚持以人为本,推进安全发展

新《安全生产法》提出安全生产工作应当以人为本,在坚守发展决不能以牺牲人的生命为代价这条红线,牢固树立以人为本、生命至上的理念,正确处理重大险情和事故应急救援中“保财产”还是“保人命”问题等方面,具有重大现实意义。

二、建立完善安全生产方针和工作机制

新《安全生产法》确立了“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产工作“十二字方针”,明确了安全生产的重要地位、主体任务和实现安全生产的根本途径。坚持“十二字方针”,总结实践经验,新《安全生产法》明确要求建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的机制,进一步明确各方安全生产职责。做好安全生产工作,落实生产经营单位主体责任是根本,职工参与是基础,政府监管是关键,行业自律是发展方向,社会监督是实现预防和减少生产安全事故目标的保障。

三、强化“三个必须”,明确安全监管部门执法地位

按照“三个必须”(管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全)的要求,新《安全生产法》一是规定国务院和县级以上地方人民政府应当建立健全安全生产工作协调机制,及时协调、解决安全生产监督管理中存在的重大问题;二是明确国务院和县级以上地方人民政府安全生产监督管理部门实施综合监督管理,有关部门在各自职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理,并将其统称为负有安全生产监督管理职责的部门;三是明确各级安全生产监督管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门作为