

第一章 我国安全生产法规和 监督管理体系

第一节 我国安全生产法规体系

一、安全生产法律法规概述

(一) 法的基本知识

1. 法的概念

法是由统治阶级物质生活条件所决定的，是统治阶级意志和利益的体现，是由国家制定或认可，并由国家强制力保障实施的行为规范。它通过设定权利和义务去规范人们的行为，从而确认、保护和发展有利于统治阶级的社会关系和社会秩序。

2. 法律关系

法律关系是经法律规范调整的一定的社会关系的特殊形式，是国家意志的具体表现，它具有以下特征：

1) 法律关系是一种经法律调整的社会关系，是法律在社会生活中的体现；

2) 法律关系要以相应的现行法律规定为前提，没有法律规定便不能形成法律关系；

3) 法律关系具有强制性，是由国家强制力保证的。

法律关系具有三个要素，即法律关系的主体、法律关系的内容和法律关系的客体。

3. 法律形式与法律渊源

法律形式是指享有不同立法权限的国家机关创制的具有不同法律效力的法律规范的外在形式。法学中又把法律形式称为法律渊源，两者在表示法律效力相关的法律的外在表现形式时，具有相同的内容，是可以通用的概念。

我国的法律形式主要有宪法、法律、行政法规、地方法规、民族自治地方的自治条例和单行条例、特别行政区的法律及国际条约等。

4. 法律规范

法律规范是法的基本单位，它是指由国家制定或认可的，以国家强制力保证执行的，具有完整的逻辑结构的特殊行为规则。法律条文是法律规范这种行为规则的外部表现形式，法律规范可以通过一个或几个法律条文来表述。

根据不同的标准，法律规范可分为以下几类：

1) 按照法律规范的强制程度，可分为强制性规范和任意性规范；

2) 按照法律规范本身的性质，可分为权利性法律规范和义务性法律规范；

3) 根据法律规范的内容，可分为确定性规范、委任性规范、准用性规范和非确定性规范。

5. 法律效力

法律效力是指法律的生效范围，即法律在什么地方、什么时间、对什么人具有普遍的约束力。根据法律

生效的不同情况，法律的效力大致可分为法律的时间效力、法律的空间效力和法律对人的效力三类。

6. 法律责任

法律责任是指人们对自己的违法行为应当承担的带有强制性的法律上的后果。法律责任的承担必须有明确的法律依据，法律责任必须由有权的国家机关依法追究。法律责任可分为违宪法律责任、刑事法律责任、民事法律责任和行政法律责任四种。

（二）安全生产法规

安全生产法规是调整劳动关系，保障劳动者在劳动过程中的安全与健康而建立的法律体系。安全生产法律制度同劳动者的工作相联系，通过规范用人单位行为，建立职业安全卫生制度，采取各种技术措施，保护劳动者。

安全生产立法是社会生产发展的需要。生产常常伴随着一定的危险，随着作业机械化的发展，生产过程中的危险因素增多，危险也增大了；同时，因部分作业场所的空气污染、水污染、放射线及光线不足、卫生条件不好等原因，导致劳动者患上各种职业病，并引起各种公害。为防止生产灾害和公害，许多国家都相继制定了各种法律。从19世纪开始，西欧国家颁布的工厂法中，已逐步增加了安全生产和职业卫生方面的内容。目前，各国安全和职业卫生方面的法规主要有事故预防、职业病报告、卫生设施和保健及职业安全和卫生管理法规、职业安全与卫生教育法规、伤亡事故处理报告法规、职业安全和卫生监察法规等。

工业化较高的国家，都建立了一套比较完整的安全卫生法规体系，除了适用于一般工业部门的规定外，还对某些重要的产业部门如矿山、海运、石油、化工等制定了专门而详细的规定。如美国颁布的安全保健法、国家能源法、露天采矿法和复田法、水源污染管理法、空气净化法、固体废物处理法、煤肺病防治法，日本制定的矿山保安法、高压煤气管制法、劳动安全卫生法等。

（三）我国安全生产与职业卫生立法现状及发展

我国党和政府历来关心劳动者的安全与健康，重视安全生产与职业卫生工作。新中国成立以来，在各级政府的关心和重视下，我国初步形成了一个以宪法为基本依据，以有关法律、行政法规、地方性法规、部颁规章和技术标准为依托的安全生产与职业卫生法律体系。

《宪法》第 42 条规定：“国家通过各种途径，创造劳动就业条件，加强劳动保护，改善劳动条件，并在发展生产的基础上，提高劳动报酬和福利待遇。”《全民所有制工业企业法》第 41 条规定：“企业必须贯彻安全生产制度，做好劳动保护和环境保护工作，做到安全生产和文明生产。”《劳动法》第 6 章对我国安全生产与职业卫生工作做出了原则规定，为安全生产与职业卫生法律制度的建立进一步提供了法律依据。《刑法》对严重违反安全生产与职业卫生法规的行为追究有关人员的刑事责任做出了明确规定，从而保证了安全生产与职业卫生法规的贯彻实施。

自 20 世纪 50 年代以来，国务院相继制定和发布

了《工厂安全卫生规程》、《建筑安装工程安全技术规程》、《关于加强企业生产中安全工作的几项规定》、《关于加强防尘防毒工作的决定》、《尘肺病防治条例》、《化学危险品安全管理条例》、《企业职工伤亡事故报告和处理规定》等一系列法规。这些法规对安全生产与职业卫生的具体政策、制度、责任及重要的职业安全卫生标准和管理要求做出了具体规定，在全国范围内具有普遍的约束力。

在现行的安全生产与职业卫生法规中，多数是安全管理部门和国务院有关部门制定发布的行政规章。这些行政规章根据法律、行政法规的规定，对安全生产与职业卫生的管理工作做出了补充规定。据不完全统计，自 1950 年以来，由劳动部或劳动部会同有关部门发布的通用性规章有 100 多项，各行业管理部门发布的部门性规章有 200 多项。另外，自 1981 年以来，各省、自治区、直辖市人大常委会或人民政府制定发布了安全生产与职业卫生条例及其他地方性规章，指导部门和企业开展安全生产与职业卫生工作，保障了劳动者的安全与健康。

我国虽然制定了一系列的安全生产与职业卫生法规，但现有法规之间还不够配套，系统性差，安全生产与职业卫生的立法工作还需要加快步伐。安全生产与职业卫生工作应适应社会主义市场经济的发展，以建立和谐的劳动关系，保护劳动者的安全与健康的目的，建立并完善安全卫生法规体系，确立安全生产与职业卫生法律制度。

二、安全生产法规体系

我国安全生产法规主要包括《劳动法》、《安全生产法》、《矿山安全法》、《职业病防治法》和《消防法》等全国人大发布的法律，《危险化学品安全管理条例》和《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》等国务院发布的条例和规定，《特种作业人员安全技术培训考核管理办法》和《重大事故隐患管理规定》等国务院安全主管部门发布的规章，也包括省级人大和省级政府发布的地方规章等，共三个层次。

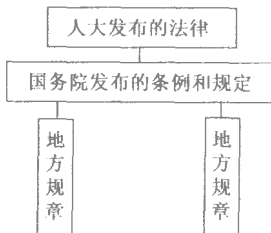


图 1-1 安全生产法规的层次关系

从法律内容上可分为事故预防法规和事故调查处理法规两大类。我国安全生产法规体系如图 1-2。

事故调查处理法规主要包括《工人职员伤亡事故报告规程》、《特别重大事故调查程序暂行规定》、《企业职工伤亡事故报告和处理规定》和《特大安全事故行政责任追究规定》等，《工人职员伤亡事故报告规程》之后主要有《企业职工伤亡事故调查分析规则》、《企业职工伤亡事故经济损失计算标准》、《企业职工伤亡事故分类标

准》、《劳动部关于重伤范围的意见》和《劳动部关于伤亡事故有关问题解释》等事故调查处理法律规定。事故调查处理法规的体系图见图 1-3。

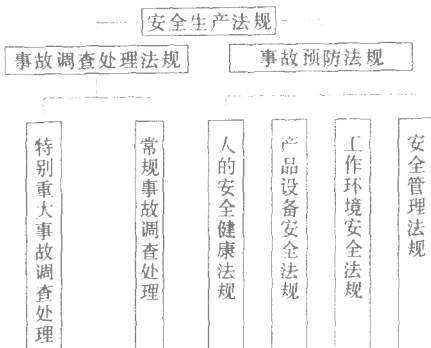


图 1-2 安全生产法规体系

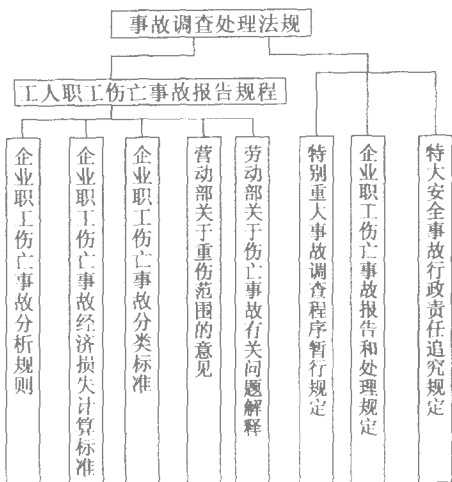


图 1-3 事故调查处理法、规体系

对人的安全健康保护法规主要包括以下几种：原劳动部 1990 年发布的《厂长经理安全管理规定》、原国家经贸委 1999 年发布的《特殊工种安全培训考核管理规定》、国务院 88 年发布的《女工未成年工劳动保护规定》和工时休假制度 1991 年国务院发布的《中共中央、国务院关于职工休假问题的通知》) 等。对人的安全健康保护法规体系图见图 1-4。

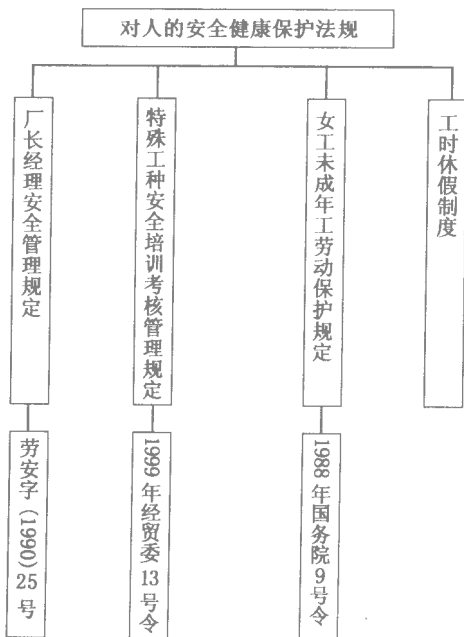


图 1-4 对人的安全健康保护法规体系

有关产品设备安全法规主要包括以下几种：《漏电保护装置安全监察规定》、《起重机械安全监察规定》、《厂内机动车辆安全监察规定》、《客运架空索道安全监察规定》、《劳动防护用品管理法规》和《危险化学品安全管理规定》等。产品设备安全法规体系图见图 1-5。

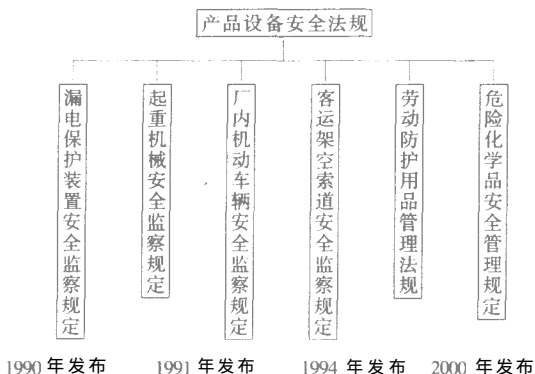


图 1-5 产品设备安全法规体系

工作环境安全法规主要包括以下几种主要法规：《三同时安全管理法规》、《防尘防毒法规》和《爆炸危险场所安全管理规定》等。工作环境安全法规体系图见图 1-6。

安全管理法规主要包括以下几种：《乡镇企业安全管理规定》、《外商投资企业安全管理规定》、《建立现代企业制度加强企业管理的基本规范》和《职业安全卫生管理体系法规》等。安全管理法规体系图见图 1-7。

三、重要安全生产法律、法规简介

(一) 劳动法

《劳动法》于 1994 年 7 月 5 日由第八届全国人大常委会第八次会议通过，并自 1995 年 1 月 1 日起实施。《劳动法》对有关安全卫生的内容做了以下规定。

第三条规定劳动者有“获得劳动安全卫生保护的权利”

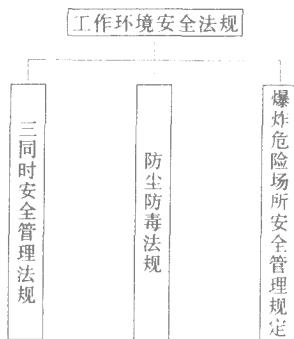


图 1-6 工作环境安全法规体系

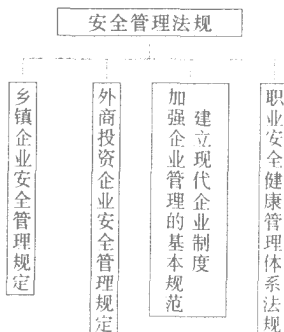


图 1-7 安全法规体系

第十九条规定劳动合同应当具备劳动保护和劳动条件的条款

第二十九条规定患职业病或者因工负伤并被确认丧失或者部分丧失劳动能力的、负伤并在规定的医疗期内的和女职工在孕期、产期、哺乳期内的，用人单位不得解除其劳动合同。

第六章规定：用人单位必须建立、健全劳动安全卫生制度，严格执行国家劳动安全卫生规程和标准，对劳动者进行劳动安全卫生教育，防止劳动过程中的事故，减少职业危害

劳动安全卫生设施必须符合国家规定的标准。用人单位必须为劳动者提供符合国家规定的劳动安全卫生条件和必要的劳动防护用品，对从事有职业危害作业的劳动者应当定期进行健康检查。

从事特种作业的劳动者必须经过专门培训并取得特种作业资格

劳动者在劳动过程中必须严格遵守安全操作规程。

劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行；对危害生命安全和身体健康的行为，有权提出批评、检举和控告。

第七章规定了国家对女职工和未成年工实行特殊劳动保护的条款主要有：禁止安排女职工从事矿山井下、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。

不得安排女职工在经期从事高处、低温、冷水作业

和国家规定的第三级体力劳动强度的劳动。

不得安排女职工在怀孕期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和孕期禁忌从事的劳动。对怀孕七个月以上的女职工，不得安排其延长工作时间和夜班劳动。

女职工生育享受不少于九十天的产假。

不得安排女职工在哺乳未满一周岁的婴儿期间从事国家规定的第三级体力劳动强度的劳动和哺乳期禁忌从事的其他劳动，不得安排其延长工作时间和夜班劳动。

不得安排未成年工从事矿山井下、有毒有害、国家规定的第四级体力劳动强度的劳动和其他禁忌从事的劳动。

用人单位应当对未成年工定期进行健康检查。

(二) 刑法

我国刑法于 1979 年 7 月 1 日由第五届全国人大通过实施。1997 年 3 月 14 日第八届全国人大对旧刑法进行了修订，并于 1997 年 10 月 1 日开始实施新刑法。新刑法明确规定了对因违反安全规章制度而造成重大事故或严重后果的责任人员的处罚条款。主要有：

第一百三十三条 非法携带枪支、弹药、管制刀具或者爆炸性、易燃性、放射性、毒害性、腐蚀性物品，进入公共场所或者公共交通工具，危及公共安全，情节严重的，处三年以下有期徒刑、拘役或者管制。

第一百三十一条 航空人员违反规章制度，致使发生重大飞行事故，造成严重后果的，处三年以下有期徒

刑或者拘役，造成飞机坠毁或者人员伤亡的，处三年以上七年以下有期徒刑。

第一百三十二条 铁路职工违反规章制度，致使发生铁路运营安全事故，造成严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役，造成特别严重后果的，处三年以上七年以下有期徒刑。

第一百三十四条 工厂、矿山、林场、建筑企业或者其他企业、事业单位的职工，由于不服管理、违反规章制度，或者强令工人违章冒险作业，因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的，处二年以下有期徒刑或者拘役；情节特别恶劣的，处三年以上七年以下有期徒刑。

第三百九十七条 国家机关工作人员滥用职权或者玩忽职守，致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的，处三年以下有期徒刑或者拘役；情节特别严重的，处三年以上七年以下有期徒刑。本法另有规定的，依照规定。

（三）消防法

为了预防火灾和减少火灾危害，《消防法》于 1998 年 4 月 29 日由第九届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过，自 1998 年 9 月 1 日起施行。《消防法》做了如下一些规定：

任何人都有维护消防安全、保护消防设施、预防火灾、报告火警的义务。任何单位、成年公民都有参加有组织的灭火工作的义务。

在消防工作中有突出贡献或者成绩显著的个人，应当予以奖励。

禁止在具有火灾、爆炸危险的场所使用明火；因特殊情况需要使用明火作业的，应当按照规定事先办理审批手续。作业人员应当遵守消防安全规定，并采取相应的消防安全措施。进行电焊、气焊等具有火灾危险的作业的人员和自动消防系统的操作人员，必须持证上岗，并严格遵守消防安全操作规程。

任何人不得损坏或者擅自挪用、拆除、停用消防设施、器材，不得埋压、圈占消火栓，不得占用防火间距，不得堵塞消防通道。

任何人发现火灾时，都应当立即报警。任何单位、个人都应当无偿为报警提供便利，不得阻拦报警。严禁谎报火警。

消防队接到火警后，必须立即赶赴火场，救助遇险人员，排除险情，扑灭火灾。

对因参加扑救火灾受伤、致残或者死亡的人员，按照国家有关规定给予医疗、抚恤。

有下列行为之一的，处警告、罚款或者十日以下拘留：

1. 违反消防安全规定进入生产、储存易燃易爆危险物品场所的；
2. 违法使用明火作业或者在具有火灾、爆炸危险的场所违反禁令，吸烟、使用明火的；
3. 阻拦报火警或者谎报火警的；

4. 故意阻碍消防车、消防艇赶赴火灾现场或者扰乱火灾现场秩序的；

5. 拒不执行火场指挥员指挥，影响灭火救灾的；

6. 过失引起火灾，尚未造成严重损失的。

火灾扑灭后，为隐瞒、掩饰起火原因、推卸责任，故意破坏现场或者伪造现场，尚不构成犯罪的，处警告、罚款或者十五日以下拘留。

（四）安全生产法

《安全生产法》，是在九届全国人大常委会第二十八次会议于 2002 年 6 月 29 日审议通过并于 2002 年 11 月 1 日施行的。

《安全生产法》是我国第一部安全生产基本法律，是各类生产经营单位及其从业人员实现安全生产所必须遵循的行为准则，是各级人民政府和各有关部门进行监督管理和行政执法的法律依据，是制裁各种安全生产违法犯罪行为的法律武器。

《安全生产法》的制定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。本法的精髓在于它重在国家安全生产大政方针的法律化，重在安全生产基本法律制度的建设，重在解决当前安全生产工作存在的基本的、普遍的、共性的法律问题。

《安全生产法》主要规定了以下内容：

安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针
生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的

法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制度，完善安全生产条件，确保安全生产。生产经营单位的主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。生产经营单位的从业人员有依法获得安全生产保障的权利，并应当依法履行安全生产方面的义务。生产经营单位必须执行依法制定的保障安全生产的国家标准或者行业标准。

生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：

- (1) 建立、健全本单位安全生产责任制；
- (2) 组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；
- (3) 保证本单位安全生产投入的有效实施；
- (4) 督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；
- (5) 组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案；
- (6) 及时、如实报告生产安全事故。

生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工单位的主要负责人和安全生产管理人员，应当由有关主管部门对其安全生产知识和管理能力

考核合格后方可任职。

生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得特种作业操作资格证书，方可上岗作业。

生产经营单位不得使用国家明令淘汰、禁止使用的危及生产安全的工艺、设备。生产经营单位生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品，必须执行有关法律、法规和国家标准或者行业标准，建立专门的安全管理制度，采取可靠的安全措施，接受有关主管部门依法实施的监督管理。

生产经营单位发生重大生产安全事故时，单位的主要负责人应当立即组织抢救，应当迅速采取有效措施，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失，并按照国家有关规定立即如实报告当地负有安全生产监督管理职责的部门，不得隐瞒不报、谎报或者拖延不报，不得故意破坏事故现场、毁灭有关证据。并不得在事故调查处理期间擅离职守。

生产经营单位必须依法参加工伤保险，为从业人员缴纳保险费。

（五）矿山安全法

《矿山安全法》于 1992 年 11 月 7 日由第七届全国人