



第三章

安全生产法及其综合性法律制度

第一节 安全生产法概述

一、安全生产法的效力范围

1. 安全生产法的立法目的

制定《安全生产法》是为了通过加强安全生产监督管理,达到以下三个目的:①防止和减少生产安全事故;②保障人民群众生命和财产安全;③促进经济社会发展。这三个目的是有优先次序的,首要目的是防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命安全,充分体现“以人为本”的基本思想。

2. 安全生产法的效力范围(适用范围)

《安全生产法》是对所有生产经营单位的安全生产普遍适用的一般性法律。《安全生产法》第二条明确界定了其效力范围:“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。”

(1) 安全生产法的对象效力

安全生产法适用于从事生产经营活动的单位即生产经营单位。所谓的“生产经营单位”,是指所有从事生产经营活动的基本生产经营单元,具体包括各种所有制和组织形式的公司、企业、社会组织和个体工商户,以及从事生产经营活动的公民个人。具体是指以下几类。

① 各类生产经营企业。具有独立的企业法人资格的、从事生产经营活动的生产经营企业主要有两种,即依照企业法注册登记或者经批准成立的企业和依照公司法设立的公司。一是依照《中华人民共和国全民所有制工业企业法》、《中华人民共和国乡镇企业法》、《中华人民共和国铁路法》、《中华人民共和国公路法》、《中华

《中华人民共和国煤炭法》和《中华人民共和国电力法》等法律、法规设立的工厂、铁路、公路、煤矿、电厂等企业。二是依照《中华人民共和国中外合资经营企业法》、《中华人民共和国中外合作经营企业法》和《中华人民共和国外资企业法》在我国境内设立的生产经营企业。三是依照《公司法》设立的各种生产经营性公司,包括国有企业改制设立以及公司制企业。

② 个体工商户。按照国家有关法规、规章的规定,雇工 6 人以下的为个体工商户。个体工商户虽然不是企业法人,但从事生产经营活动的,《安全生产法》也适用。

③ 公民。公民一人或者数人从事小规模生产经营活动的,以及依法从事生产经营活动的有关人员,是最小的生产经营单元,也要遵守《安全生产法》。譬如从事安全生产中介服务业务的人员(注册安全工程师等)从事有关活动,《安全生产法》也适用。

④ 其他生产经营单位。其他生产经营单位主要有两种:一是从事生产经营活动的事业单位。许多事业单位实行企业化管理,其生产经营活动的安全生产,《安全生产法》适用。二是安全生产中介服务机构。是指依照《安全生产法》及有关法规、规章的规定,从事安全生产中介服务的各类中介机构。

(2) 安全生产法的地域效力

所有在中华人民共和国陆地、海域和领空的范围内从事生产经营活动的生产经营单位,必须依照《安全生产法》的规定进行生产经营活动,违法者必将受到法律制裁。根据我国现行的特别行政区法律制度,安全生产法对我国主权管辖范围内的香港地区、澳门地区和台湾地区不适用。

(3) 安全生产法的时间效力

《安全生产法》由中华人民共和国第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议于 2002 年 6 月 29 日通过,通过当日由第 70 号主席令公布。《安全生产法》第九十七条规定,该法自 2002 年 11 月 1 日起开始施行。

(4) 排除适用

《安全生产法》第二条规定,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。该规定体现了特别法规定优先适用于一般法规定的原则,可以从下列几个方面进行理解。

① 《安全生产法》确定的安全生产领域基本的方针、原则、法律制度和新的法律规定,是其他法律、行政法规无法确定并且没有规定的,它们普遍适用于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。

② 消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全现行的有关法律、行政法规已有规定的,不适用《安全生产法》。

③ 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、民用航空安全没有规定的,适用《安全生产法》。

④ 今后制定和修订有关消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全的法律、行政法规时,也要符合《安全生产法》确定的基本方针原则、法律制度和法律规范,不应抵触。上述特别法都是在没有安全生产基本法律的情况下出台的,它们所没有的法律规定只能通过《安全生产法》加以补充完善和适用。但在安全生产领域已经制定出基本法律的前提下,其后出台的特别法则应遵循《安全生产法》的基本法律规范。

3. 安全生产方针

《安全生产法》第三条规定：“安全生产管理，坚持安全第一、预防为主的方针。”“安全第一、预防为主”是安全生产的基本方针，是《安全生产法》的灵魂。《安全生产法》的基本法律制度和法律规范始终突出了“安全第一、预防为主”的方针。安全生产，重在预防。各级人民政府及其安全生产监督管理部门、有关部门和生产经营单位在任何时候都必须把预防事故作为安全生产工作的着眼点和落脚点，进行主动的、超前的管理。

关于预防为主的规定，主要体现为“六先”，即：安全意识在先、安全投入在先、安全责任在先、建章立制在先、隐患预防在先、监督执法在先。

在《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）中，增加了“综合治理”的内容，将“安全第一、预防为主”的“八字”方针调整成“十二字”方针，进一步明确了要坚持“安全第一，预防为主，综合治理”的方针。

二、生产经营单位安全生产主体责任

《安全生产法》第四条规定：“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。”同时，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（第十条）。第五条还进一步规定：“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。”这两条规定确定了以生产经营单位作为主体、以依法生产经营为规范、以安全生产责任制为核心的安全生产管理制度。该项制度包含四方面内容：一是确定了生产经营单位在安全生产中的主体地位。生产经营单位是生产经营活动的直接承担者，也是引发生产安全事故的载体。二是规定了依法进行安全生产管理是生产经营单位的行为准则。现行安全生产法律、法规从各个方面制定了保障安全生产的法律规范。依法从事生产经营是生产经营单位的法定义务。发生生产安全事故的，通常是违反了有关法律规定而导致的，要承担相应的法律责任。三是强调了加强管理、建章立制、改善条件是生产经营单位确保安全生产的必要措施。四是明确了确保安全生产是建立、健全安全生产责任制的根本目的。

在《安全生产法》第二章生产经营单位安全保障中，具体规定了生产经营单位落实安全生产主体责任、保障安全生产应当遵守的各项法律制度要求。

1. 安全生产条件及安全投入制度

① 各类生产经营单位必须具备法定的安全生产条件，这是实现安全生产的基本条件。《安全生产法》第十六条规定：“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。”

② 《安全生产法》明确规定的安全生产投入包括具备法定安全生产条件所必需的资金投入、配备劳动防护用品的经费、安全生产培训经费。安全生产存在的主要问题之一，就是生产经营单位的安全投入普遍不足，“安全欠账”严重，尤以非公有制生产经营单位为甚。《安全生产法》第十八条关于“生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入”

的规定,明确了生产经营单位必须进行安全投入以及安全投入的标准。具备法定安全生产条件所必需的资金投入标准,应以安全生产法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定生产经营单位应当具备的安全生产条件为基础进行计算。第三十九条还明确规定,生产经营单位应当安排用于配备劳动防护用品、进行安全生产培训的经费。

为了解决谁投入、谁承担投入保证责任的问题,根据生产经营单位类型的不同,《安全生产法》第十八条分别规定了安全投入的不同决策主体。

第一,按照公司法成立的公司制生产经营单位,由其决策机构董事会决定安全投入的资金。

第二,非公司制生产经营单位,由其主要负责人决定安全投入的资金。

第三,个人投资并由他人管理的生产经营单位,由其投资人即股东决定安全投入的资金。

2. 生产经营单位主要负责人安全责任制

《安全生产法》第五条规定:“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。”这就把主要负责人置于安全生产工作的中心地位上,负有第一位的、主要的安全生产领导责任。生产经营单位主要负责人是生产经营活动和安全生产工作的决策者和指挥者,对于落实安全生产责任制,加强安全管理,确保安全生产至关重要。

① 谁是生产经营单位主要负责人?本法所称的生产经营单位主要负责人应当是直接领导、指挥生产经营单位日常生产经营活动,能够承担生产经营单位安全生产工作主要领导责任的决策人。

一般情况下,生产经营单位主要负责人是其法定代表人。但是,一些特大集团公司的法定代表人,往往与其子公司的法定代表人(董事长)同为一人,他们不负责日常的生产经营活动和安全生产工作,通常是在异地或者国外。在这种情况下,那些真正全面组织、领导生产经营活动和安全生产工作的决策人如总经理(厂长)或者其他人是主要负责人。还有一些不具备企业法人资格的生产经营单位不需要并且也不设法定代表人,这些单位的主要负责人就是其资产所有人或者生产经营负责人。当董事长或者总经理长期缺位(因生病、学习等情况不能主持全面领导工作)时,被授权或者受委托的副职或者其他主持生产经营单位的全面工作,则为主要负责人。

② 生产经营单位主要负责人法定安全生产职责。《安全生产法》第十七条确定了生产经营单位主要负责人对本单位安全生产负有的六项职责。具体是:建立、健全本单位安全生产责任制;组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程;保证本单位安全生产投入的有效实施;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;组织制定并实施本单位的生产安全事故应急预案;及时、如实报告生产安全事故。

该法第四十二条还进一步对生产经营单位发生重大生产安全事故时,单位主要负责人的职责作出了规定:应当立即组织抢救,并不得在事故调查处理期间擅离职守。

③ 生产经营单位主要负责人的法律责任。《安全生产法》第八十、第八十一、第八十二、第九十一条分别对生产经营单位主要负责人不履行法定义务,构成安全生产违法行为或者发生生产安全事故的法律责任作出了明确的规定。

生产经营单位的主要负责人不依照本法规定保证安全生产所必需的资金投入,致使

生产经营单位不具备安全生产条件的,责令限期改正,提供必需的资金;逾期未改正的,责令生产经营单位停产停业整顿。有前款违法行为,导致发生生产安全事故,构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任;尚不够刑事处罚的,对生产经营单位的主要负责人给予撤职处分,对个人经营的投资人处2万元以上20万元以下的罚款。

生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的,责令限期改正;逾期未改正的,责令生产经营单位停产停业整顿。生产经营单位的主要负责人有前款违法行为,导致发生生产安全事故,构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任;尚不够刑事处罚的,给予撤职处分或者处2万元以上20万元以下的罚款。生产经营单位的主要负责人依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的,自刑罚执行完毕或者受处分之日起,5年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人。

生产经营单位与从业人员订立协议,免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应承担的责任的,该协议无效;对生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人处2万元以上10万元以下的罚款。

生产经营单位主要负责人在本单位发生重大生产安全事故时,不立即组织抢救或者在事故调查处理期间擅离职守或者逃匿的,给予降职、撤职的处分,对逃匿的处15日以下的拘留;构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任。生产经营单位主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者拖延不报的,依照前款规定处罚。

3. 安全生产组织保障制度

生产经营单位加强安全生产管理,应有必要的安全生产管理机构和相应的安全生产管理人员。《安全生产法》第十九条对生产经营单位安全生产管理机构设置和安全生产管理人员配备作出了规定,设立了安全生产组织保障制度。

矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

前款规定以外的其他生产经营单位,从业人员超过三百人的,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员;从业人员在三百人以下的,应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员,或者委托具有国家规定的相关专业技术资格的工程技术人员提供安全生产管理服务。

生产经营单位依照前款规定委托工程技术人员提供安全生产管理服务的,保证安全生产的责任仍由本单位负责。

4. 安全资格与安全生产教育培训制度

① 安全资格制度。生产经营单位有关人员必须具备法定的安全资质条件。

《安全生产法》第二十条规定,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。

《安全生产法》第二十三条规定:“生产经营单位的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。特种作业人员

的范围由国务院负责安全生产监督管理的部门会同国务院有关部门确定。”

② 安全生产教育培训制度。从业人员的安全素质如何,直接关系到生产经营单位的安全生产水平状况。《安全生产法》第二十一条设立了全员化的安全生产教育培训制度,第二十二条设立了针对“新工艺、新技术、新材料、使用新设备”的专门安全生产教育培训制度。

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。生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备,必须了解、掌握其安全技术特性,采取有效的安全防护措施,并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训。

5. 建设项目安全管理制度

① 建设项目安全设施“三同时”制度。作为建设项目的安全设施是保证生产经营活动顺利进行的重要设施,与生产经营的主体工程共同组成生产经营设施。《安全生产法》第二十四条规定,生产经营单位的建设项目的安全设施必须做到“三同时”,即生产经营单位新建、改建、扩建工程项目的安全设施,必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。

② 高危建设项目安全审查制度。一是关于高危建设项目安全条件论证和安全评价的规定。《安全生产法》第二十五条规定:“矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目,应当分别按照国家有关规定进行安全条件论证和安全评价。”

二是关于安全设施设计责任与高危建设项目安全设施设计安全审查的规定。《安全生产法》第二十六条规定,建设项目安全设施的设计人、设计单位应当对安全设施设计负责。矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目的安全设施设计应当按照国家有关规定报经有关部门审查,审查部门及其负责审查的人员对审查结果负责。

三是关于高危建设项目安全设施施工质量责任与竣工验收的规定。《安全生产法》第二十七条规定:“矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目的施工单位必须按照批准的安全设施设计施工,并对安全设施的工程质量负责。矿山建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前,必须依照有关法律、行政法规的规定对安全设施进行验收;验收合格后,方可投入生产和使用。验收部门及其验收人员对验收结果负责。”

6. 安全设备设施管理制度

① 关于安全警示标志的规定。《安全生产法》第二十八条规定:“生产经营单位应当在有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上,设置明显的安全警示标志。”安全警示标志的设置必须规范统一,符合国家标准或者行业标准的规定。

② 关于安全设备全寿命周期达标管理的规定。《安全生产法》第二十九条规定:“安全设备的设计、制造、安装、使用、检测、维修、改造和报废,应当符合国家标准或者行业标准。生产经营单位必须对安全设备进行经常性维护、保养,并定期检测,保证正常运转。维护、保养、检测应当做好记录,并由有关人员签字。”

7. 特种设备安全管理制度

《安全生产法》第三十条规定：“生产经营单位使用的涉及生命安全、危险性较大的特种设备，以及危险物品的容器、运输工具，必须按照国家有关规定，由专业生产单位生产，并取得专业资质的检测、检验机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，方可投入使用。”

8. 工艺、设备安全管理制度

《安全生产法》第十四条规定，国家鼓励和支持安全生产科学研究和安全生产先进技术的推广应用，提高安全生产水平。与这一法律原则相对应的是，该法第三十一条明确了国家对严重危及生产安全的工艺、设备实行淘汰制度，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。

9. 危险物品安全管理制度

① 关于危险物品安全管理的基本规定。各种危险物品是引发重大、特大生产安全事故的重要因素。加强危险物品的日常安全管理和重点监控，是落实预防为主方针的重要举措之一。《安全生产法》第三十二条规定：“生产、经营、运输、储存、使用危险物品或者处置废弃危险物品的，由有关主管部门依照有关法律、法规的规定和国家标准或者行业标准审批并实施监督管理。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，建立专门的安全生产管理制度，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。”目前我国已制定了一些相应配套的行政法规，如《危险化学品安全管理条例》、《民用爆炸物品安全管理条例》等。

② 关于重大危险源管理的规定。该法第三十三条规定，生产经营单位对重大危险源应当登记建档，进行定期检测、评估、监控，并制定应急预案，告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。生产经营单位应当按照国家有关规定将本单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报有关地方人民政府负责安全生产监督管理的部门和有关部门备案。

③ 关于危险物品场所及安全距离和紧急疏散的专门规定。《安全生产法》第三十四条规定：“生产、经营、储存、使用危险物品的车间、商店、仓库不得与员工宿舍在同一座建筑物内，并应当与员工宿舍保持安全距离。生产经营场所与员工宿舍应当设有符合紧急疏散要求、标志明显、保持畅通的出口。禁止封闭、堵塞生产经营场所或者员工宿舍的出口。”

10. 作业现场安全管理制度

① 关于危险作业专人安全监护的规定。生产经营单位进行爆破、吊装等危险作业，应当安排专门人员进行现场安全管理，确保操作规程的遵守和安全措施的落实（第三十五条）。

② 关于遵章守规和安全告知的规定。生产经营单位应当教育和督促从业人员严格执行本单位的安全生产规章制度和安全操作规程；并向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施（第三十六条）。

③ 关于劳动防护用品配备和使用的规定。《安全生产法》第三十七条明确要求,生产经营单位必须为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品,并监督、教育从业人员按照使用规则佩戴、使用。

④ 关于作业现场经常性安全检查的规定。《安全生产法》第三十八条要求,生产经营单位的安全生产管理人员应当根据本单位的生产经营特点,对安全生产状况进行经常性检查;对检查中发现的安全问题,应当立即处理;不能处理的,应当及时报告本单位有关负责人。检查及处理情况应当记录在案。

⑤ 关于交叉作业的安全管理规定。针对一些不同单位、不同工种的人员在同一作业区域内交叉作业,彼此之间的安全责任不明,安全管理脱节的问题,《安全生产法》第四十条规定:“两个以上生产经营单位在同一作业区域内进行生产经营活动,可能危及对方生产安全的,应当签订安全生产管理协议,明确各自的安全生产管理职责和应当采取的安全措施,并指定专职安全生产管理人员进行安全检查与协调。”

11. 生产经营项目、场所、设备发包或者出租安全管理制度

《安全生产法》第四十一条规定,生产经营单位不得将生产经营项目、场所、设备发包或者出租给不具备安全生产条件或者相应资质的单位或者个人。生产经营项目、场所有多个承包单位、承租单位的,在租赁合同中约定各自的安全生产管理职责;生产经营单位对承包单位、承租单位的安全生产工作统一协调、管理。

12. 工伤社会保险制度

《安全生产法》第四十三条确立了工伤社会保险制度。生产经营单位必须依法参加工伤社会保险,为从业人员缴纳保险费。我国目前已经制定了《工伤保险条例》。

三、从业人员安全保障权利与安全生产义务

《安全生产法》第六条规定:“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。”《安全生产法》第三章对从业人员的安全保障权利和安全生产义务作了全面、明确的规定。

1. 从业人员的人身安全保障权利

从业人员的人身安全保障权利可以概括为五项。

① 获得安全保障、工伤保险和民事赔偿的权利。《安全生产法》第四十四条规定:“生产经营单位与从业人员订立的劳动合同,应当载明有关保障从业人员劳动安全、防止职业危害的事项,以及依法为从业人员办理工伤保险的事项。生产经营单位不得以任何形式与从业人员订立协议,免除或者减轻其对从业人员因生产安全事故伤亡依法应当承担的责任。”第四十八条规定:“因生产安全事故受到损害的人员,除依法享有获得工伤保险外,依照有关民事法律尚有获得赔偿的权利的,有权向本单位提出赔偿要求。”

② 得知危险因素、防范措施和事故应急措施的权利。生产经营单位的从业人员有权了解其作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施及事故应急措施(第四十五条)。

③ 对本单位安全生产工作的建议权以及存在问题的批评、检举、控告权。生产经营

单位的从业人员有权对本单位的安全生产工作提出建议(第四十五条)。同时,有权对本单位安全生产工作中存在的问题提出批评、检举、控告(第四十六条)。

④ 拒绝违章指挥和强令冒险作业的权利。安全生产法赋予从业人员拒绝违章指挥和强令冒险作业的权利(第四十六条)。

⑤ 紧急情况下的停止作业和紧急撤离的权利。《安全生产法》第四十七条规定:“从业人员发现直接危及人身安全的紧急情况时,有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所。生产经营单位不得因从业人员在前款紧急情况下停止作业或者采取紧急撤离措施而降低其工资、福利等待遇或者解除与其订立的劳动合同。”

2. 从业人员的安全生产义务

《安全生产法》不但赋予了从业人员人身安全保障权利,也设定了相应的法定义务,可以概括为四项义务。

① 遵章守规、服从管理的义务。从业人员在作业过程中,应当严格遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程,服从管理(第四十九条)。

② 正确佩戴和使用劳动防护用品的义务。从业人员在作业过程中,应当正确佩戴和使用劳动防护用品(第四十九条)。

③ 接受安全培训,掌握安全生产技能的义务。从业人员应当接受安全生产教育和培训,掌握本职工作所需的安全生产知识,提高安全生产技能,增强事故预防和应急处理能力(第五十条)。

④ 发现事故隐患或者其他不安全因素及时报告的义务。从业人员发现事故隐患或者其他不安全因素,应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告;接到报告的人员应当及时予以处理(第五十一条)。

3. 工会对生产经营单位安全生产工作的监督权利

工会是安全生产工作中代表从业人员对生产经营单位的安全生产进行监督、维护从业人员合法权益的群众性组织,是协助生产经营单位加强安全管理的助手,是政府监督管理的重要补充。《安全生产法》第七条规定:“工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督,维护职工在安全生产方面的合法权益。”工会的监督权利包括五项(第五十二条)。

① 对“三同时”的监督权。工会有权对建设项目的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用进行监督,提出意见。

② 对违法行为的纠正请求权。工会对生产经营单位违反安全生产法律、法规,侵犯从业人员合法权益的行为,有权要求纠正。

③ 对解决工作问题的建议权。工会发现生产经营单位违章指挥、强令冒险作业或者发现事故隐患时,有权提出解决的建议,生产经营单位应当及时研究答复。

④ 危及情况下撤离人员的建议权。工会发现危及从业人员生命安全的情况时,有权向生产经营单位建议组织从业人员撤离危险场所,生产经营单位必须立即作出处理。

⑤ 依法参加事故调查权。工会有权依法参加事故调查,向有关部门提出处理意见,并要求追究有关人员的责任。

四、政府安全生产监管

各级人民政府及其有关部门是实施安全生产监督管理的主体,在安全生产工作中举足轻重。政府安全生产监督管理是指各级人民政府及其安全生产综合监督管理部门和有关部门依照法定的职权和程序,对安全生产法律关系主体的生产经营行为实施监督检查、对安全生产违法行为实施行政处罚的行政管理活动。

1. 政府及有关部门职责的基本规定

① 各级人民政府的安全生产职责。《安全生产法》第八条规定,国务院和地方人民政府应当加强对安全生产工作的领导,支持、督促各有关部门依法履行安全生产监督管理职责。县级以上人民政府对安全生产监督管理中存在的重大问题应当及时予以协调、解决。

② 各级人民政府负有安全生产监督管理职责的部门的职责分工。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(第九条)。《安全生产法》实现了安全生产综合监督管理与专项监督管理相结合的监督管理体制的法律化、制度化。相关内容参见第五章第一节。

③ 国务院有关部门制定、修订安全标准的职责。国务院有关部门应当按照保障安全生产的要求,依法及时制定有关国家标准或者行业标准,并根据科技进步和经济发展适时修订(第十条)。

④ 各级人民政府及其有关部门的宣传义务。各级人民政府及其有关部门应当采取多种形式,加强对有关安全生产的法律、法规和安全生产知识的宣传,提高职工的安全生产意识(第十一条)。

2. 负有安全生产监督管理职责的部门的行政许可职责

《安全生产法》的制定时间早于《中华人民共和国行政许可法》(以下简称《行政许可法》),当时没有采用行政许可的统一用语,而是称之为行政审批。按照后来颁布施行的《行政许可法》,现应改称为行政许可。《安全生产法》第五十四条对负有安全生产监督管理职责的部门的行政许可职责从三个方面作出了规定。负有安全生产监督管理职责的部门是指负有安全生产监督管理职责的政府部门的统称,包括“负责安全生产监督管理的部门”——安全生产综合监督管理部门和“有关部门”——安全生产专项监督管理部门。

① 依照法律、法规的规定,对涉及安全生产的事项需要审查批准(包括批准、核准、许可、注册、认证、颁发证照等)或者验收的,必须严格依照有关法律、法规和国家标准或者行业标准规定的条件和程序进行审查;不符合法律、法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的,不得批准或者验收通过。

② 对未依法取得批准或者验收合格的单位擅自从事有关活动的,负责行政审批的部门发现或者接到举报后应当立即予以取缔,并依法予以处理。