

2021.03.01

中国风险消息 <2020.No.6>

新的《安全生产法》(修正草案) 解读

【要点】

- 新的《中华人民共和国安全生产法》修正草案已经开始公开征求意见，未来几个月内即将正式发布。
- 该法进一步明确生产经营单位主体责任，对旧法中的内容做了更详细和明确的界定，同时还进一步加大对安全生产违法行为处罚力度，提高违法成本。
- 本期风险消息主要整理了该法修订内容中同工厂企业相关的事项，并就企业实施安全生产管理措施中需要调整及加强的要点进行说明。

一、《安全生产法》概要

《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)是我国第一部安全生产主体法律，目的是为了加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济社会持续健康发展制定的。在我国安全生产法律体系中，《安全生产法》的法律地位和法律效力是最高的。

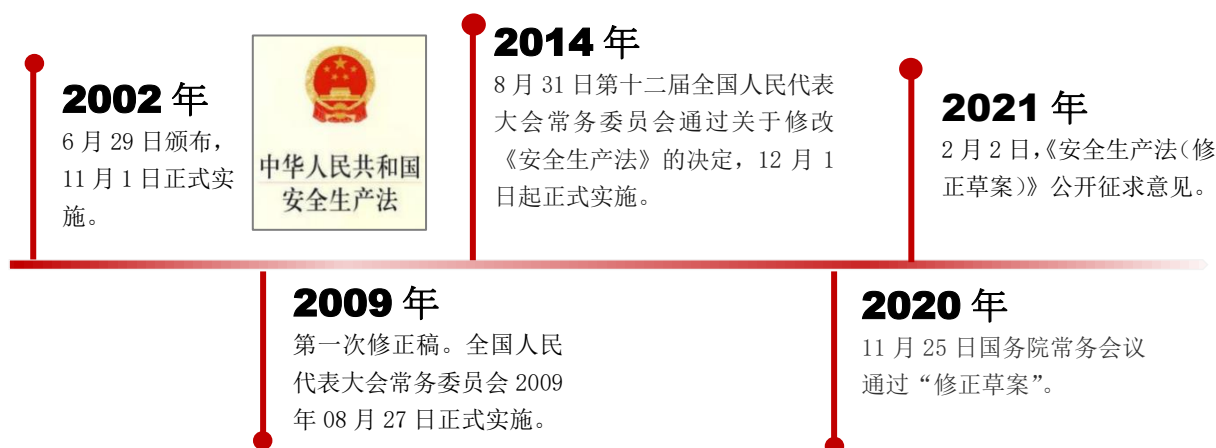
《安全生产法》第二条规定“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位(以下统称生产经营单位)的安全生产，适用本法”，产经营单位具体包括各种所有制和组织形式的公司、企业、社会组织 and 个体工商户，以及从事生产经营活动的公民个人，因此它是对所有生产经营单位的安全生产普遍适用的基本法律。

《安全生产法》主要包含了政府部门的监督管理、应急处置、生产经营单位的主体责任、从业人员的权利义务、法律责任等主要方面。对企业而言，特别重点关注的内容包括：①落实安全生产责任制、隐患排查制度。②生产经营单位主要负责人与安全生产管理人员的职责。③生产经营单位安全生产的教育培训、安全生产的投入、安全机构的设置与配备。④生产经营单位的违法处罚措施。

二、《安全生产法》修订历程

《中华人民共和国安全生产法》于2002年公布施行，在2009年和2014年进行了两次修正，此次《安全生产法》修正草案是该法从2002年颁布以来的第三次修订，历时近19年，图3展示了主要的历程：

图3. 《安全生产法》修订历程



三、主要修订要点

此次修订内容中，涉及修改的项目多达 59 个项目，我们提炼总结出与企业工厂等生产经营单位有直接关系的修订内容进行介绍，主要体现在以下几个方面：

1) 明确承担安全责任的人员

| | |
|-----|---|
| 修订前 | 第 5 条：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。 |
| 修订后 | 第 5 条 <新增>： ①生产经营单位的主要负责人是 本单位安全生产第一责任人 。 ② 其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责 。 |

<解读>：

①公司制的主要负责人对生产经营活动有最终决定权，一般包括：企业的董事长、总经理(首席执行官或其他履行总经理职责的人员)、法定代表人等。上述职位的人员为“第一责任人”，除了有必须履行的职责外，如发生事故后，还需要承担首要的赔偿或刑事责任。

②其他负责人一般包括专职安全负责人、生产管理负责人、工程管理负责人等。该条款的加入，是为了强化企业每个部门的安全意识，即使不是专职管安全的人员，也必须在各自的职责范围内抓好安全生产工作，如发生事故后，也会承担相应的法律责任。

为保证安全生产责任制的落实，建议企业应对上述责任人的各自职责、权限和责任根据业务分担再次加以明确。

2) 明确要求建立“双重预防机制”

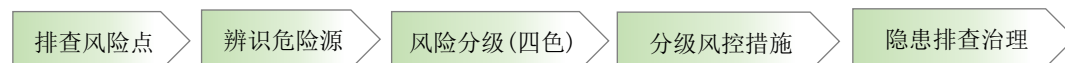
| | |
|-----|--|
| 修订前 | 第 18 条：督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患； |
| 修订后 | 第 18 条 <新增>：组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。 |

| | |
|-----|---|
| 修订前 | 第 38 条：生产经营单位应当建立健全生产安全事故隐患排查治理制度… |
| 修订后 | 第 39 条 <新增>：生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按安全风险分级采取相应的管控措施。 |

<解读>：

早在 2016 年，国务院安委办就开始逐步推进构件“双重预防机制”。这次新法中，首次将这一个措施列入到安全生产法的明文中。它将成为未来企业安全生产领域系统化管理的主流工具之一。

“双重预防机制”是指“安全风险分级管控”和“隐患排查治理”的过程，主要包含 5 个步骤：



通过双重预防的工作机制，可切实把每一类风险都控制在可接受范围内，把每一个隐患都治理在形成之初，把每一起事故都消灭在初始状态。

各省市政府部门陆续颁布了相应的规定，可以从各地政府网站获取具体条文，以下列举主要省市的规定名称：

| | |
|----|---------------------------------------|
| 北京 | 《北京市安全预防控制体系建设重点工作分工方案》（京安发〔2016〕10号） |
| 上海 | 《上海市企业安全风险分级管控实施指南》（沪应急行规〔2019〕2号） |
| 江苏 | 《江苏省防范遏制重特大事故构建双重预防机制实施办法》 |
| 广东 | 《广州市安全风险分级管控实施细则》 |
| 深圳 | 企业安全风险分级管控和隐患排查治理 双重预防机制建设通则 |

3) 安全生产责任保险和罚则

| | |
|-----|---|
| 修订前 | 第 48 条：国家鼓励生产经营单位投保安全生产责任保险。 |
| 修订后 | 第 49 条 <修改>：属于国家规定的高危行业、领域的，应当投保安全生产责任保险。具体范围和实施办法由国务院应急管理部门会同国务院财政部门、国务院保险监督管理机构和相关行业主管部门制定。 |
| | 第 107 条<新增>：高危行业、领域的生产经营单位未按照国家规定投保安全生产责任保险的，责令限期改正，处五万元以上十万元以下的罚款；逾期未改正的，处十万元以上二十万元以下的罚款，并责令停产停业整顿直至其投保安全生产责任保险。 |

<解读>：

在 2018 年实施的《安全生产责任保险实施办法》中，列出了高危行业、领域的范围：“煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、渔业生产等”。属于以上行业范围的企业应当投保安全生产责任保险，并有相应的处罚措施。

据了解，部分省市制定了具体的应用范围（“应当”投保和“鼓励”投保），例如，上海在 2020 年 4 月 1 日起施行《上海市危险化学品和工贸行业领域安全生产责任保险实施办法》、广东省从 2020 年 7 月 1 日实施《广东省安全生产责任保险实施办法》（广东省人民政府令第 274 号）等，具体可咨询企业所在省市的政府部门了解当地的具体规定。

4) 注册安全工程师的加入

| | |
|-----|---|
| 修订前 | 第 94 条：生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：（一）未按照规定设置安全生产管理机构或者配备安全生产管理机构的； |
| 修订后 | 第 95 条 <新增>：生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：（一）未按照规定设置安全生产管理机构或者、配备安全生产管理机构的或者注册安全工程师的； |

<解读>：

增强了“注册安全工程师”的重要性，将注册安全工程师也纳入到安全生产管理工作。虽然条文中并不是强制安全管理人员必须获得该资格证书，但从长期的严格趋势来看，我们建议企业，如条件许可，从事安全相关的人员最好能获取“注册安全工程师”资格证书。

5) 关注员工心理健康

| | |
|-----|--|
| 修订前 | 第 41 条：无此新增的条文。 |
| 修订后 | 第 42 条 <新增> ：生产经营单位应当关注从业人员的生理、心理状况和行为习惯,加强对从业人员的心理疏导、精神慰藉,严格落实岗位安全生产责任,防范从业人员行为异常导致事故发生。 |

<解读>：

这是首次将关注心理状况用明文体现在安全法律中，体现了安全生产要“以人为本”的理念。在现阶段，较多企业仍然还停留在灌输、教育员工要遵守规定、违反时的处罚措施，对员工的心理健康的问题还没有引起关注。

员工精神状态的好坏直接影响着企业的安全生产。今后，对企业来说，需要开始重视员工心理的疏导工作，比如可以通过定期发放调查表等，调查班组以及员工个人的困难，针对情绪不好或精神状态欠佳的员工，企业都要仔细加以了解和及时疏导。长期来看，使员工始终带着快乐的心情全身心投入到工作中。

6) 违法行为的影响面更广

| | |
|-----|--|
| 修订前 | 第 75 条：对违法行为情节严重的生产经营单位，应当向社会公告。 |
| 修订后 | 第 76 条 <新增> ：对违法行为情节严重的生产经营单位 及其有关从业人员 ，应当及时向社会公告。 有关部门和机构应当对存在失信行为的生产经营单位及其有关从业人员采取加大执法频次、暂停项目审批、上调有关保险费率、行业或者职业禁入等联合惩戒措施，并向社会公示。 |

<解读>：

- ① 对于违法行为，除了公布经营单位的名称，也会对违法的从业人员进行公示，并可能对其本人今后的职业生涯进行限制。
- ② 进一步明确了影响范围。通过信用信息共享，有安全生产违法行为的企业，除了有安全监管上的处罚，还会在其他间接相关的领域造成不利影响。比如在新的项目审批上会暂停，保险公司有权提高保险费率，信贷融资受阻等等，更加提高了企业或个人的违法成本。再次提醒企业和个人要注重安全生产，避免发生违法行为。

7) 处罚力度加强和细化

在新修订的法律中，加大了处罚力度，例如，以前仅为“责令限期改正”的条文后，新增了罚款的措施、或者增加了罚款的金额，对企业增加了威慑力，例如：

| | |
|-----|--|
| 修订前 | 第 91 条：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； |
| 修订后 | 第 92 条 <新增> ：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， 处二万元以上五万元以下的罚款； |

| | |
|-----|--|
| 修订前 | 第 94 条：生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，可以处 五万元以下 的罚款… |
|-----|--|

| | |
|-----|--|
| 修订后 | 第 95 条 <新增>: …生产经营单位有下列行为之一的, 责令限期改正, 可以处十万元以下的罚款… |
|-----|--|

由于涉及的具体条文众多, 在此不一一列举, 具体可以参考《安全生产法》原文的第 92 条—100 条、第 107 条、第 110—112 条。

需要特别提醒的是第 111 条, 涉及到企业被政府关闭、吊销证照的情形。在旧法中比较概括, 而新法中直接列明了四类具体的情形:

| | |
|-----|--|
| 修订前 | 第 108 条: 生产经营单位不具备本法和其他有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件, 经停产停业整顿仍不具备安全生产条件的, 予以关闭; 有关部门应当依法吊销其有关证照。 |
| 修订后 | <p>第 111 条 <新增>:</p> <p>生产经营单位存在下列情形之一的, 负有安全生产监督管理职责的部门应当提请地方人民政府予以关闭, 有关部门应当依法吊销其有关证照。生产经营单位主要负责人五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人; 情节严重的, 终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人:</p> <p>(一) 存在重大事故隐患, 一百八十日内三次或者一年内四次受到本法规定的行政处罚的;</p> <p>(二) 经停产停业整顿, 仍不具备法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的;</p> <p>(三) 不具备法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件, 导致发生重大、特别重大生产安全事故的;</p> <p>(四) 拒不执行负有安全生产监督管理职责的部门作出的停产停业整顿决定的。</p> |

<解读>:

①重大事故隐患如何判定?

可参考原国家安全监管总局(现为“应急管理部”)关于印发的《工贸行业重大生产安全事故隐患判定标准(2017 版)》、《化工和危险化学品生产经营单位重大生产安全事故隐患判定标准(试行)》等。相关的企业可以参考具体判断条文, 对工厂自身是否存在重大事故隐患进行自我排查和评估。

②什么是“重大”、“特别重大”安全生产事故?

根据国务院《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定, 分类如下:

| 事故等级 | 内容 |
|--------|---|
| 特别重大事故 | 造成 30 人以上死亡, 或者 100 人以上重伤(包括急性工业中毒, 下同), 或者 1 亿元以上直接经济损失。 |
| 重大事故 | 造成 10 人以上 30 人以下死亡, 或者 50 人以上 100 人以下重伤, 或者 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失。 |

4. 后记

如前所述, 此次安全生产法的修订涉及多方面, 对明确安全责任人、构件“双重预防机制”、以及对违法的处罚力度更加严格, 对员工的安全保障(特别是心理疏导)也愈发重视。希望贵司重视这些修改点, 并能以此次安全生产法的修订为契机, 再次审视自身公司的安全生产管理体制是否完善, 并商讨和制定对策。

本文是基于 2020 年 2 月 2 日公布的《中华人民共和国安全生产法(修正草案)》, 截止发稿时止, 仍

在征求修改意见中，还没有审议通过和正式发布。最终发布的版本，可能还会有修改和补充的地方，我们会持续关注，待正式发布后再进行补充说明。

全文完

参考文献：

- 1、中国人大网 www.npc.gov.cn
- 2、国家统计局官网 www.stats.gov.cn
- 3、国务院安全生产委员会官网 www.mem.gov.cn

执笔：瑛得管理咨询（上海）有限公司 咨询部 高级经理 杨奥

MS&AD InterRisk综研隶属于MS&AD保险集团控股株式会社，是一家专门从事风险管理有关的调查研究以及咨询相关的专业公司。有关咨询方面的洽谈可以联系我公司下述联络方式或是联系三井住友海上、爱和谊日生同和各营业担当。

联系方式 (株) MS&AD InterRisk综研 综合企画部 国际业务组
TEL. 03-5296-8920 <http://www.irric.co.jp/>

瑛得管理咨询（上海）有限公司是在中国上海设立的隶属于MS & A D 保险集团的风险管理公司，主要提供诸如工厂/仓库的风险查勘、BCP 计划的制定等各种风险相关的咨询服务。如欲联系或申请等请联系下述地址。

联系方式 瑛得管理咨询（上海）有限公司（日语：インターリスク上海）
上海市浦东新区世纪大道 100 号 环球金融中心 34 层 T10 室-2
TEL:+86-(0)21-6841-0611（代表）

本刊是基于媒体报道的公开信息制作完成。

本刊目的为读者以及读者所属的组织在实施风险管理活动中提供一些参考价值。并无意图针对某一事件本身提出批评或意见。

严禁复制 / Copyright 株式会社 MS&AD InterRisk 综研 2020