

2021.07.01

中国风险消息 <2021.No.2>

新颁布的《安全生产法》解读

【要点】

- 2021年6月10日，全国人大常委会表决通过了关于修改《安全生产法》的决定，新的《中华人民共和国安全生产法》将于2021年9月1日起施行。
- 与消防、交通等专门性安全生产法律相比，安全生产法是我国安全生产领域的基础性、综合性法律，对依法加强安全生产工作，预防和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全，具有重要法治保障作用。
- 3月份敝司发布的风险消息是基于《安全生产法》的“修正草案”进行解读，本次正式版本和“修正草案”相比，又发生了一些变动，本期风险消息针对正式发布的版本进行重新梳理，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。

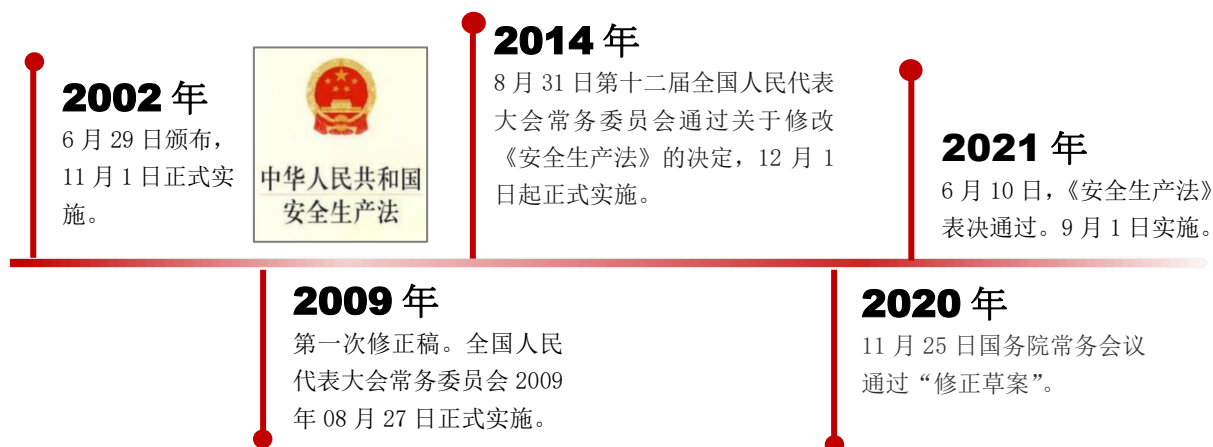
《安全生产法》第二条规定“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位（以下统称生产经营单位）的安全生产，适用本法”，产经营单位具体包括各种所有制和组织形式的公司、企业、社会组织 and 个体工商户，以及从事生产经营活动的公民个人，因此它是对所有生产经营单位的安全生产普遍适用的基本法律。

《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1. 《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 57 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) 扩大需要安全责任的人员范围

修订前	第 3 条：无相关条文
修订后	第 3 条 <新增>： 安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全。

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在部分现实情况下，负责生产制造、工艺技术、产品销售等部门的人员对安全活动的积极性不太高，认为这是 EHS 部门的事情，与自己的工作没有太大关系。而新的法律明文指出安全管理不只是安全专职部门的责任，工厂内负责生产的部门、负责业务和经营的部门，也都必须参与安全的管理活动中，不能因为职能不同而推诿安全责任。

②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。

③其他负责人一般包括专职安全负责人、生产制造负责人、技术负责人、业务负责人等。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。

2) 强调“全员安全生产责任制”

修订前	第 4 条：…健全安全生产责任制和安全生产规章制度。
修订后	第 4 条 <修改>： 健全 全员 安全生产责任制和安全生产规章制度。

修订前	第 18 条：…（一）建立、健全本单位安全生产责任制；
修订后	第 21 条 <修改>： （一）建立健全并落实本单位 全员 安全生产责任制，加强安全生产标准化建设；

<解读>：

①早在 2017 年 11 月，国务院安委会办公室就发布了“国务院安委会办公室关于全面加强企业全员安全生产责任制工作的通知（安委办〔2017〕29 号）”，要求从企业从主要负责人、分管领导、安全生产管理部门及管理人员、生产车间（班组、工段）及其负责人，以及其他各类从业人员（含劳务派遣人员、实习生等）等各个层级明确安全生产责任内容，建立起安全生产工作“层层负责、人人有责、各负其责”的工

作体系。该条文特别补充了“全员”的文字，意图把生产经营单位全体员工的积极性和创造性调动起来，形成人人关心安全生产、人人参与安全生产的局面。

各省市的应急管理部门也发布了各省市自身的实施方案通知，工厂可以查询所在省市的通知条文进行参照执行。

表 1. 主要省市相关规定的名称

北京市	北京市生产经营单位安全生产主体责任规定（北京市人民政府令第 285 号） 第六条
上海市	上海市应急管理局印发关于进一步落实企业安全生产主体责任意见的通知
江苏省	省安委会办公室关于印发全面加强企业全员安全生产责任制实施方案的通知
广东省	关于印发《广东省安全生产监督管理局关于全面落实工矿企业全员安全生产责任的指导意见》的通知（粤安监规〔2018〕1 号）
天津市	《天津市安全生产条例》第十四条
浙江省	浙江省安全生产委员会办公室关于进一步落实企业全员安全生产责任制的指导意见

3) 明确要求建立“双重预防机制”

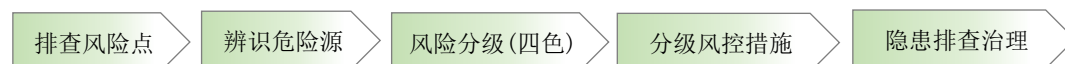
修订前	第 18 条：督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；
修订后	第 21 条 <新增>：组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。

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 41 条 <新增>：生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照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。

表 2. 主要省市相关规定的名称

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》

4) 对安全设备的使用行为进行补充

修订前	第 33 条：无相关条文
修订后	第 36 条 <新增>： “生产经营单位不得关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息。” “餐饮等行业的生产经营单位使用燃气的，应当安装可燃气体报警装置，并保障其正常使用。”

<解读>：

①该条文是与 2020 年底修订的《中华人民共和国刑法修正案（十一）》中的条文相配套的内容，在刑法修正案第一百三十四条之中：“有下列情形之一的，具有发生重大伤亡事故或者其他严重后果的现实危险的，处一年以下有期徒刑、拘役或者管制：（一）关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施，或者篡改、隐瞒、销毁其相关数据、信息的；”。如果企业将安全相关的监控设备。例如火灾报警器、气体浓度报警探测器、安全光栅等等关闭，将成为“违法”行为，并可能承担相应的**刑事责任**，而不仅仅只有行政处罚。

②首次在法律中明文规定了使用燃气的餐饮企业，应当安装气体报警装置，并能正常使用。如没有装设或者处于停用、故障状态，也将涉嫌违法。

5) 对动火、临时用电作业提出明确要求

修订前	第 40 条：生产经营单位进行爆破、吊装以及…，应当安全专门人员进行现场安全管理…
修订后	第 43 条 <新增>：生产经营单位进行爆破、吊装、 动火、临时用电 以及…，应当安全专门人员进行现场安全管理…

<解读>：

近几年因违规动火、临时用电不规范导致的重大安全生产事故频发，在工业生产、建筑施工、交通运输等行业领域的易燃易爆场所，第三方动火作业、临时用电的危险性较高，也是事故防范的重点环节。新的法律将这两个作业项目明文列入，也要求工厂企业对此更加严格的管控。

6) 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 44 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况欠佳的员工，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。

7) 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 51 条 <新增>：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 109 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。

<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。

8) 违法行为的影响更为严重

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 78 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造成不利影响。
- 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会上会暂停，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。

9) 注册安全工程师的配备

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人员的；
修订后	第 97 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人员、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取得“注册安全工程师”资格证书。

10) 可能导致刑事责任

修订前	第 99 条：生产经营单位未采取措施消除事故隐患的，责令立即消除或者限期消除；生产经营单位拒不执行的，责令停产停业整顿，并处十万元以上五十万元以下的罚款，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。
修订后	第 102 条 <新增>：生产经营单位未采取措施消除事故隐患的，责令立即消除或者限期消除，处五万元以下的罚款；生产经营单位拒不执行的，责令停产停业整顿，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

<解读>：

如前文第 4) 项说明的内容，企业未采取措施消除事故隐患，不再仅仅是罚款，而是可能涉嫌犯罪，将会被追究刑事责任。条文中提到的“依照刑法有关规定”，是指在 2020 年底修订的《中华人民共和国刑法修正案（十一）》第一百三十四条之中：“有下列情形之一的，具有发生重大伤亡事故或者其他严重后果的现实危险的，处一年以下有期徒刑、拘役或者管制：（二）因存在重大事故隐患被依法责令停产停业、停止施工、停止使用有关设备、设施、场所或者立即采取排除危险的整改措施，而拒不执行的；”。

11) 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，提高了企业的违法成本，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 94 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	对主要负责人的罚款增加： 第 92 条：…（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之三十的罚款； （二）发生较大事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款； （三）发生重大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款； （四）发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款。”
修订后	第 95 条 <修改>：…（一）发生一般事故的，处上一年年收入百分之四十的罚款；

	<p>(二) 发生较大事故的，处上一年年收入百分之六十的罚款；</p> <p>(三) 发生重大事故的，处上一年年收入百分之八十的罚款；</p> <p>(四) 发生特别重大事故的，处上一年年收入百分之一百的罚款。”</p>
--	--

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，处十万元以下的罚款…

发生安全事故后，对企业的处罚，由现行法规定的 20 万元-2000 万元，提高到 30 万元-1 亿元。

修订前	第 109 条：发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由安全生产监督管理部门依照下列规定处以罚款：…
修订后	<p>第 114 条：发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求其依法承担相应的赔偿等责任外，由应急管理部门依照下列规定处以罚款：</p> <p><修改> 增加了罚款的金额。</p> <p><新增>：“发生生产安全事故，情节特别严重、影响特别恶劣的，应急管理部门可以按照前款罚款数额的二倍以上五倍以下对负有责任的生产经营单位处以罚款。”</p>

由于涉及罚款的具体条文众多，在此不一一列举，具体可以参考《安全生产法》原文的第 **92 条—115 条**。

需要特别提醒的是第 113 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 113 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）》，其中，《工贸行业重大生产安全事故隐患判定标准（2017版）》目前发布了征求意见稿，预计在2021年内会颁布新的2021版本，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、构建“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。特别显著的特点在于，进一步强化“企业安全生产的主体责任”，强调安全生产不仅仅是企业安全职能部门的工作，而是企业的每个部门、全体员工都应该参与进来，都负有安全生产责任。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。

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M S & 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 2021