

## 安全生产法解读培训

### 课程背景

《全国人民代表大会常务委员会关于修订〈中华人民共和国安全生产法〉（下面简称为新安法）的决定》已由中华人民共和国第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议于2021年6月10日通过现予公布，自2021年9月1日起施行。

这次决定修改的条文一共42条，大约占原来条文的1/3。新安法与修改前相比，呈现出十大特点，这是本次立法精神的集中体现。

新修改的安全生产法十大特点：

#### 一、突出政治引领，坚定走中国特色社会主义道路

一是突出政治引领，旗帜鲜明讲政治，是安法本次修改的最大亮点和特色。马克思主义认为，法律是统治阶级意志的体现。错误观点：有的法律具有阶级属性，体现统治阶级的意志，属于政治性立法；有的法律不具有阶级属性，体现全人类共同意志与利益，比如环境保护、安全生产等方面的法律，属于技术性立法。

二是新安法的修改坚持了马克思主义的基本原理、立场和方法。

习近平总书记指出，中国特色社会主义最本质的特征就是坚持中国共产党的领导。

安全生产工作是中国特色社会主义伟大事业的重要一环，毫无疑问应当在党的领导下进行，新安法第三条第一款规定：“安全生产工作坚持中国共产党的领导”。

三是安全生产工作需要充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，有了党的领导这个核心，就有了“牵头”和“抓总”，在安全风险防范和事故救援处置过程中，就能谋定而后动，基于战略全局作出科学长远的谋划、决策和执行，有效应对各种风险挑战。新安法贯彻新思想、新理念，将习近平总书记关于安全生产工作一系列重要指示批示的精神转化为法律规定，增加了安全生产工作坚持人民至上、生命至上，树牢安全发展理念，为统筹发展和安全两件大事提供了坚强的法治保障。

#### 二、推进政策入法，增强政策运行的刚性

一是党中央、国务院对安全生产工作进行了一系列部署，尤其需要指出的是，2016年中共中央、国务院联合出台的《关于推进安全生产领域改革发展的意见》，这是新中国成立以来第一个以党中央、国务院名义出台的安全生产工作的纲领性文件。文件规定的内容，从法律性质上来说，属于政策层面，不属于法律层面；从实际执行情况来看，由于缺乏刚性约束，有些政策执行效果还不尽如人意。

二是这次修改深入贯彻中央文件的精神，将重大事故隐患排查治理情况报告制度、强制实施安全生产责任保险制度、安全生产公益诉讼制度等纳入法律体系。其中新安法第101条对重大事故隐患排查治理情况未按照规定报告的违法行为、第109条对高危行业领域单位未按

规定投保安全生产责任保险的违法行为，均作处罚规定，这大大增强了政策执行的刚性约束，必将极大的正面促进法律实施的效果。

### 三、重构责任体系，拉紧安全责任链条

这次修法，重新构建了安全生产责任体系，共分四个层面：党政领导责任、部门监管责任、企业主体责任和从业人员操作岗位责任。

第一，强化党委和政府的领导责任。这次修改明确了安全生产工作坚持党的领导，要求各级人民政府加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设，所需经费列入本级预算。

第二，明确了各有关部门的监管职责。规定安全生产工作实行“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”。同时，对新兴行业、领域的安全生产监管职责，如果不太明确，法律规定了由县级以上地方人民政府按照业务相近的原则确定监管部门。

第三，压实生产经营单位的主体责任，明确了生产经营单位的主要负责人是本单位的安全生产第一责任人。同时，要求各类生产经营单位落实全员的安全责任制、安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，加强安全生产标准化建设，切实提高安全生产水平。

第四，强调了从业人员操作岗位责任。明确要求从业人员在作业过程中，应当严格落实岗位安全责任，遵章守纪，服从管理。

### 四、紧随科学前沿，吸纳优秀安全理论成果

新安法的修改秉承科学精神，紧紧跟随安全科学发展的脚步，包容并蓄地吸纳中外安全科学理论的优秀成果。

一是创新运用安全生产双重预防理论。安全风险分级管控是国内外企业安全管理的先进经验和成功做法，新安法在总则中第4条规定，要求构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，在生产经营单位安全生产保障第21条规定，主要负责人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，在法律责任第101条规定，未建立安全风险分级管控制度或未采取相应管控措施的，未建立事故隐患排查治理制度，给予处罚。

简单论述安全风险和事故隐患的关系。安全风险指生产经营活动中存在的危险、有害因素，更多指事物先天、固有的因素；事故隐患指人的不安全行为、物的不安全状态以及管理上的缺陷，更多指后天、人为的因素。安全风险不能消灭，对待的办法是识别、管控，使之不发生危害；事故隐患是违反安全管理规定产生的危害因素，法律规定的办法是排查、治理、排除、消除。可见，安全风险管控是第一道关口，没有管控好就会产生事故隐患，事故隐患是第二道关口，没有排查消除就可能发生事故。

二是批判吸收事故频发倾向理论。该理论认为，事故频发倾向是指个别容易发生事故的稳定的个人内在倾向。事故频发倾向者的存在是工业事故发生的主要原因，即少数具有事故频发倾向的工人是事故频发倾向者，他们的存在是工业事故发生的原因。如果企业中减少了事故频发倾向者，就可以减少工业事故。该理论的贡献在于指出确实有事故频发倾向者的存在，但片面强调从业人员，把安全生产的问题归结于一线工人，而不是管理者，不利于从根本上解决问题。

基于该理论，新安法第44条第2款规定，生产经营单位应当关注从业人员的身体、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。需要特别指出的是，基于同一个理论，我国与西方资

本主义国家在做法上有天壤之别。我国家更加注重人、机、环的和谐统一，同时，更加注重企业管理环节，更加注重人文关怀，要求企业管理者关注从业人员的身心健康和行为习惯，加强心理疏导和精神慰藉，以提升人的素质的方法来减少事故频发倾向者。反观西方国家，资本家以事故频发倾向理论为藉口，掩盖工业设备中的各种缺陷，把事故责任全部推给工人，对所谓事故频发倾向者解雇了事。

#### 五、衔接相关法律，维护社会主义法制统一

安全生产法的修改，涉及刑法、行政法和民法，相互衔接协调，形成社会主义法制的统一整体。

在与刑法的对接方面：一是对接中介组织人员提供虚假证明文件罪，刑法修正案十一规定，刑法第 229 条承担安全评价中介组织的人员故意提供虚假证明文件，或者出具的证明文件有重大失实并造成严重后果的，纳入该罪名的调整范围。新安法第 92 条对出具不实报告、虚假报告规定了响应的处罚，与刑法相对应对不实和虚假两个作了区分，对有关责任人员也作了职业限制或者禁入规定。二是对接危险作业罪，新安法第 36 条第三款规定，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，第 99 条第一款第 4 项规定行政处罚。使该类违法行为一般情况下予以行政处罚，达到犯罪程度则应追究刑事责任。

在与民法的对接方面，新安法第五十六条第一款规定，生产经营单位发生生产安全事故后，应当及时采取措施救治有关人员，第二款规定因生产安全事故受到损害的从业人员，有权提出赔偿要求，改变了以前向本单位提出赔偿要求的规定，与民法典侵权责任篇有关规定相衔接。

与行政法的对接方面，将安全生产公益诉讼纳入法定诉讼范围。

#### 六、聚焦突出问题，提出针对性解决方案

传统安全风险并未消除，并且还在不断积累之中，虽然说全国、全省生产安全事故总体上呈一个下降趋势，但是开始进入一个瓶颈期、平台期，为此，新安法深刻汲取事故教训，暴露出的突出问题作了针对性规定。

要求矿山高危建设项目和施工单位加强安全管理，不得非法转让施工的资质，不得违法分包、转包；严格了动火、临时用电等危险作业要求，在原来规定的爆破、吊装等作业的基础上，这次增加了动火、临时用电作业时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；针对安全中介市场乱象，规定建立实施服务公开和报告公开制度，不得租借资质、挂靠、出具虚假报告；要求餐饮行业使用燃气的生产经营单位要安装可燃气体报警装置，并且保障其正常使用。同时，对于新业态、新模式产生的新风险不断涌现，比如城市的大型综合体、新兴旅游项目、民宿、骑手外卖、菜鸟驿站，新安法强调了应当建立健全并落实安全责任制，加强从业人员的教育和培训，履行法定的安全生产义务。

#### 七、推进联合联动，凝聚安全监管强大合力

攥指成拳，凝聚合力。安全生产不是应急管理部门一家之事，需要多部门合作参与。

一是要求实施重大安全风险联防联控，有关部门建立完善安全风险评估与论证机制，按照安全风险管控要求，进行产业规划和空间布局，并对位置相邻、行业相近、业态相似的生产经营单位实施重大安全风险联防联控。

二是生产经营单位重大危险源及有关安全措施、应急措施报信息共享。

三是违法行为对不属于本部门职责，需要由其他有关部门进行调查处理的，转交其他有关部门处理。

四是信用管理和联合惩戒，监管部门建立安全生产违法行为信息库，对违法行为情节严重的单位及其有关从业人员，通报行业主管部门、投资主管部门、自然资源主管部门、生态环境主管部门、证券监督管理机构以及有关金融机构。采取加大执法检查频次、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。

五是应急救援信息共享，建立健全相关行业、领域、地区的生产安全事故应急救援信息系统，实现互联互通、信息共享，通过推行网上安全信息采集、安全监管和监测预警。

六是民航、铁路、电力行业事故处罚的主体，可以是应急管理部门，也可以是主管的监管部门（特指对新安法第 95 条、第 110 条、第 114 条规定的处罚）。（准确把握“也可以”的含义）

#### 八、加大惩处力度，首违也罚成罚则主流条款

明者因时而变，知者随事而制。安全生产领域关系人民群众生命和财产安全，新安法传导出的执法理念首要的就是严，全省应急管理系统要贯彻落实严准狠实的执法要求。

一是改变了传统安全生产执法“首违不罚”的观念。在责令改正的同时，增加了处罚措施；同时对原规定的“可以”处以罚款的规定，全部删除“可以”二字。新安法罚则当中，除第 108 条规定拒绝、阻碍监管部门监督检查，首次违法只责令改正不处以罚款之外，其他所有违法行为都有条文规定处罚，首违也罚成为安全生产立法的主流条款。

二是罚款金额更高。对事故单位的罚款从原来的 20 万至 1000 万元（情节特别严重的 2000 万元），提高到 30 万至 1 亿元；对事故单位主要负责人的罚款，在原来的基础上提高了 10% 至 20%。

三是惩戒力度更大。采取联合惩戒方式，严重的进行行业或者职业限制（5 年）或禁入。

#### 九、创新处罚制度，按日连续处罚闪亮登场

按日连续处罚制度由《环境保护法》首创，新安法引入该制度，是安全生产立法的一个创新。新安法第 112 条规定，生产经营单位违法，被责令改正处以罚款，拒不改正的，监管部门可以自作出责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。按日连续处罚是一种非常严厉的处罚，正确实施该项处罚需要过硬的行政执法功底和敢于较真碰硬的底气。原环保部为执行好该条款，出台了《环境保护主管部门实施按日连续处罚办法》《关于按日连续处罚计罚日数问题的复函》。

要实施好该项处罚，关键点有 2 个：一是准确把握拒不整改的内涵和外延，厘清拒不整改和不整改的关系；二是要主意违法行为是处于一个连续状态，罚款数额的计算是原罚款数乘以拒不整改的日数。

#### 十、关注基层建设，夯实基层安全生产工作基础

新安法乡镇、街道和功能区安全生产工作提出了更具体的要求，体现在行政执法和应急救援两个方面。

一是明确基层行政执法职能。按照新安法第 9 条第 2 款规定，乡镇、街道和功能区应当明确安全生产监督管理机构，加强安全生产监管力量建设。其主要行政执法职责是：监督检查职责；协助人民政府有关部门职责；按照授权依法履行执法职责。《江西省人民政府关于赋予乡镇（街道）首批县级

审批服务执法权限的通知》（赣府发〔2021〕1号）赋予基层98项权力，其中安全生产权力有两项：生产经营单位主要负责人违反安全生产法规定不履行职责的处罚、生产经营单位安全管理人员违反安全生产法规定不履行职责的处罚，分别对应新安法的第94条和第96条。

需要指出的是，第96条经修改后将企业其他负责人和安全管理人员一并列入处罚，改变了以前只罚主要负责人，不罚其他负责人的规定，我们将加强研究，适时向省政府提出扩大赋权范围的建议。

二是明确基层事故应急救援职责。新安法第80条第2款规定，乡镇、街道和功能区应当制定事故应急救援预案，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行生产安全事故应急救援工作职责。对此，同志们应当准确把握授权的范围。

**课程时间**：1天，6小时/天

**课程对象**：企业负责人、中高层安全管理人员、安全管理人员

**课程方式**：讲师解读+案例分享+角色体验

## 课程收益

新法首次提出了“以人为本，安全发展”的理念。安全是一条不可逾越的红线，这条红线就是要坚守“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”的问题，所以就要求生产必须安全，安全才能生产。新法为促进和实现这个理念，从两个方面进行了加强：一是明确了安全生产管理工作各个方面及各类人员的职责，包括生产经营单位及其主要负责人和安全管理机构与安全管理人员的职责，各级\*及负有安全管理职责的部门的职责，工会的职责，中介机构的职责等；二是加大了对违法单位及人员的惩罚力度。

通过新法的学习，明确责任的落实，责任的追究是新法的主要关注点。新法的责任体系是“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、\*监管、行业自律和社会监督的机制”。落实生产经营单位的主体责任就要坚持“安全第一，预防为主，综合治理”的管理方针。安全第一，是

指"安全"是生产的前提条件，不安全不生产;为此需要预防为主，包括消除事故隐患及事故应急救援隐患两个方面;要实现上述要求就需要综合治理，包括\*综合有关力量和社会综合有关方面对企业加以管理与监督，和企业内部各职能及各层次的安全管理与监督，并从技术上对人、机、环境生产三要素进行系统的治理。企业主体责任体现为从制度、规范、措施、实施程序、检验、责任等都得到落实。

对于所有参训人来说，还需要关注的另一条是新法确立了注册安全工程师制度。危险物品的生产、储存单位及矿山、金属冶炼单位应当有注册安全工程师从事安全生产管理工作，鼓励其他生产经营单位聘用注册安全工程师从事安全生产管理工作。这体现了国家对安全生产越来越重视，安全生产需要更专业化，职业化的队伍来管理。这就要求我们现在安全管理人员改变观念，从以前安全管理无计划，无目的，粗放型向有计划，有目的，精细型转变，认真学习安全生产技术，安全生产相关法律法规，先进的安全管理技术，做一个合格的安全人。

## 课程大纲

### 《安全生产法》落地实施细则解读

#### 一、新安全法总体要求

1. 总体目标（三大目标）
2. 总体适应范围
3. 总体宗旨（安全高度）

4. 安全理念、总体方针
5. 安全战略
6. 总体机制
7. 两个责任、两个建设、两个清单、一个机制
8. 新型经济、中介服务等内容

## 二、新安法对企业的要求

1. 明确生产经营单位主体责任
  2. 应该具备的安全生产条件
  3. 三类单位、五类企业、二类人员
  4. 刑法同步条款
  5. 特殊作业、特种作业、特种设备
  6. 承包商安全管理
  7. 安责险
  8. 未履行职责的处罚
  9. 应急救援

## 三、新安法对政府部门的要求

1. 规划衔接，协调机制
2. 实施监督管理
3. 建立信息资料库房
4. 应急救援、预案审定
5. 事故调查

6. 管理职责分工

**四、新安法对第三方机构的要求**

1. 法规对三方机构的要求
2. 第三方应尽的义务和责任
3. 第三方的职责要求

**五、新安全法修订内容对照**

- 1.2014vs2021 条款对照
- 2.新增和部分增加明细

**六、新安全法修订后处罚对照**

1. 条款对照说明
2. 具体实施处罚区分
3. 个体实施明细

**七、如何落实尽职履责**

1. 主体责任义务
2. 主体责任明细
3. 具体实施解读

**八、安全生产法课程总结**

1. 重温新增及修订重点条款
2. 如何落地具体细节
3. 附则说明

**九、最新的典型执法案例解析**