

《安全生产法》修改亮点解读

新修改的《中华人民共和国安全生产法》已于2021年6月10日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议通过,自2021年9月1日起施行。

一、修改的必要性

1. 机构改革。原安全生产监督管理总局改为应急部,法律中相应的执法部门也应该从安全生产监督管理部门改为应急管理部门。

2. 《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(以下简称《意见》)发布并实施,全面部署了安全生产方面的工作任务,包括安全监管监察体制的改革、健全法律法规体系等要求,需要相应的法律支持。

3. 习近平总书记重视安全生产,关爱人民群众的生命健康,对安全生产做出了一系列批示指示,为了更好的贯彻实施领导指示,需要将其写入法律条文。

4. 经济的发展,生产方式的转变,生产力的提高,一些新业态、新材料、新工艺、新技术的发展以及一些新的生产组织和管理模式的变化,都给安全生产带来了一些新的挑战 and 机遇,原法律也有相应的不适应之处,需要补充修改完善。

二、贯彻习近平重要指示精神,加强体制机制建设

5. 加强党的领导。增加了“安全生产工作坚持中国共产党的领导。”短短一句话,是历史性的、里程碑的重大事件,充分说明了党对安全的重视,预示着安全生产问题的根本性转变。

6. 安全发展理念。将原来安全发展改为理念,在此基础上增加了“坚持人民至上、生命至上,把保护人民生命安全摆在首位”。习近平总书记指出,人命关天,发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线。

三、安全生产责任体系

7. 三个必须。这次安全生产法最大的亮点就是将“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。”(以下简称“三个必须”)写入法律。

8. 部门职责的划分。按照“三个必须”的原则,现在在安全生产法中政府安全监管有两类部门,一类是应急管理部门,一类是其他行业领域主管部门,称之为有关部门。两类部门统称为负有安全生产监督管理职责的部门。

新安法第十条提出两种监督管理,一种是由应急管理部门负责的“综合监督管理”,另一种是有关部门负责的“监督管理”。两种监管源于党中央《意见》第(五)条提出的综合监管与行业监管。根据通常理解,“监督管理”“行业监管”属于直接监管,综合监管属于间接监管,即通过直接监管部门监管。

9. 各级政府部门的具体分工。由于我国管理体制的复杂性和体制改革的不断进展,部门之间具体明确的分工很难。考虑到有些职责不清的地方,新安法新增第十五条,要求“县级以上各级人民政府应当组织负有安全生产监督管理职责的部门依法编制安全生产权利和责任清单。”实际上,就是将省级以下负有安全生产监管职责的部门的具体分工放到地方政府和部门。当然,分工原则除了三个必须,还有就是责权利相统一的原则,是权力和责任清单,部门的权力和责任应该完全对应。

10. 强制性国标的分工。与我国标准化体制改革相适应,新安法新增第十二条,提出安全生产强制性国家标准的分工。即有关部门提出和技术审查等,应急管理部统筹立项计划,标准主管部门立项、编号和发布。由此纠正了目前在标准化工作中政出多门的现象。注意这里是强制性的国家标准,不包括非强制性国标,也不包括行业标准、团体标准和地方标准。

11. 开发区、工业园区、港区、风景区的要求。新安法第九条在原来乡镇政府和办事处职责中增加了开发区、港区、风景区的要求,“应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责”,包括对企业进行“监督检查”,协助上级或自己按照授权履行安全监管职责。

12. 部门的安全风险与评估论证机制。新安法第八条新增了有关部门“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”。根据其业务性质,可以认为这些部门主要是指规划和国土资源等部门,结合本条第一款新增安全规划与空间规划的相衔接,可以理解为要求这些部门在

规划和空间布局时候要进行安全风险评估或论证。这一点不同于现行的只有在项目落地或项目审批阶段才开始考虑安全。进一步表明了党和国家在安全方面关口前移的主导思想。

13. 政府和企业的安全生产责任。这一次安全生产法在原来企业主体责任的基础上增加了政府监管责任,明确要求深化和落实政府安全监管责任。这就明确了政府和企业安全生产中的定位,明确了两个责任之间的关系。即在安全生产中企业仍然是主体责任,而政府也应该履行监管责任,不能缺位。显然,这也是一个责任的主次关系,并未冲淡企业的主体责任。

14. 全员安全生产责任制。依据三个必须的原则,新安法在所有出现安全生产责任制的地方都增加了“全员”,明确了全员的安全生产责任制,如第四条、第二十一条、第二十二条,包括新提出的平台经济的安全生产管理。也就是说全员的安全责任制已经作为法律的强制性,强调企业每一个人都有安全的法律责任,并且要明确具体的责任和考核标准,对于落实情况进行严格的监督考核,这样,安全再也不是少数人的事了。同时在第五十七条在规章制度和操作规程前增加岗位责任制,这样企业最重要的安全资料应该增加一厚本,就是全员的安全责任制。

15. 企业内部的安全生产责任。新安法明确了企业内部主要人员的安全生产责任,包括主要负责人是安全生产第一责任人,对安全生产工作全面负责,并且在第二十一条中明确提出七条应该履行的职责。

新安法首次提出其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责。(第五条)这些其他负责人应该是指除分管安全的负责人以外的其他分管业务的负责人,如分管人事、财务、工艺、设备、供应等,这些人员对自己分管工作范围内的安全生产负责,也是三个必须的体现。

新安法第二十五条明确了安全生产管理机构和安全生产管理人员的具体责任。同时首次提出“生产经营单位可以设置专职安全生产分管负责人,协助本单位主要负责人履行安全生产管理职责。”依照这条规定,分管安全的负责人在安全生产工作方面是协助主要负责人,而不是单独负责。而安全生产管理机构和管理人员的主要工作是参与或配合主要负责人负责的一些具体工作,同时对本单位安全生产工作进行检查和督促整改。

16. 危险作业的安全生产要求。新安法第四十三条沿袭了危险作业的提法,但增加了动火、临时用电作业。要求这些危险作业时候,要安排专人进行现场安全管理。

17. 资金支出支持。新安法多处提出了对于安全生产的资金保障措施:在第四条提出企业要“加大对于安全生产资金、物资、人员的投入保障”,在第八条中要求各级政府将“加强安全生产基础设施建设和安全生产能力建设所需经费列入本级预算”,加上原来案发已经有的要求主要负责人保证本单位安全生产投入的有效实施,以及安全生产费用提取的规定。这样就从制度上、渠道上以及责任方面明确了安全生产的资金来源和保障措施。

18. 安全生产责任险。这次新安法最主要的亮点是安全生产责任险的强制执行。

2017年《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》要求:取消安全生产风险抵押金制度,建立健全安全生产责任保险制。

安全生产责任保险的保障范围,不仅仅包括本企业的从业人员,还包括第三方的人员伤亡和财产损失以及相关救援救护、事故鉴定、法律诉讼等费用。最重要的是安全生产责任保险具有事故预防的功能,保险机构必须为投保单位提供事故预防的服务,帮助企业查找风险隐患,提高安全管理水平。

当然,由于保险领域与生俱来的信用特征,推行安全生产责任险,也是建立安全生产信用体系的一个重要组成部分。

19. 信用体系。新的安全生产法对于保留了原安法关于信用体系的内容,但新增了很长一段对于该体系的具体要求,包括:(1)对象从单位扩展到个人

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;”

四、增加了擅自从事高危生产作业活动的犯罪。修正案第四条第(三)项,在刑法第一百三十四条后增加一条,作为第一百三十四条之一:“在生产、作业中违反有关安全管理的规定,有下列情形之一,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;”

三、增加了拒不整改重大事故隐患的犯罪。修正案第四条第(二)项,在刑法第一百三十四条后增加一条,作为第一百三十四条之一:“在生产、作业中违反有关安全管理的规定,有下列情形之一,具有发生重大伤亡事故或者

新安法对于失信的惩戒对象从原来的单位扩展到“有关从业人员”,增加对个人的震慑力和惩罚,包括个人罚款和信用惩戒、行业禁入等等。

(2)失信行为更广泛及时的通告和公告和惩戒。新安法对于公告要求“及时”,对于受到行政处罚的要在三个工作日内曝光,在二十个工作日内通过企业信用信息公示系统向社会公示。

(3)具体的惩戒措施。新安法对于政府部门规定了更加详细的惩戒措施,包括“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,并要向社会公示。

20. 重大危险源的部门共享。新安法第三十八条,在重大危险源在原来在应急管理部门备案的基础上,还要求通过相关信息系统实现和有关部门共享。

21. 严厉的举报制度。第七十一条更加明确举报的处理部门和职责,为防堵部门之间的推诿应付,强调如果不是本部门处理的,要移交其他部门。对于涉及死亡的,是政府组织核查,不是部门。显示重视,也避免有些部门人员参与隐瞒事故等。

22. 心理学和行为科学。新安法增加了“关注从业人员的生理、心理状况和行为习惯”,提出了“心理疏导和精神慰藉”的要求。这是安全生产的所有相关法律中第一次将心理和行为写入。也是安全科学向更高层次发展的一个标志。

23. 新兴行业的安全。近几年随着经济社会的发展,一些新兴行业得以迅猛发展,如各种平台、网购、快递,如百度、京东、淘宝、美团等,还有“农家乐”,既涉及旅游,也涉及餐饮,还涉及农业农村。这些属于新兴行业,但也是生产经营单位,属于安法调整范围。同时,在政府监管方面,新安法第十条规定,这些新兴行业领域的安全监管职责不明确的,由县级以上地方人民政府按照业务相近的原则确定监督管理的部门,由此也防止了部门之间互相推诿而形成监管的“盲区”。

24. 安全生产新问题的应对。对近几年生产安全事故中暴露的一些新问题,新安法做出了一些有针对性的规定,如在第三十六条规定:“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。”在第四十九条新增施工项目安全管理,“不得倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让”等。主要是我国工程领域这种现象很普遍,已严重危及安全生产。所以新安法强调对于高危行业禁止,并且在后边103条有相应罚则。

25. 双重预防和安全生产标准化。新安法第四条要求生产经营单位“构建安全风险分级管控和隐患排查双重预防体系”,并在后边的罚则中对于未能建立制度和采取管控措施的给予相应处罚。显然属于强制性要求。同时把“安全生产标准化建设”从“推进”改为“加强”,表明了力度加强,同时后边也没有相应的处罚措施。

26. 事故救援的新思想。新安法在事故救援和处理方面一个突出特点就是对于人的保护和人的生命的价值体现。第五十四条新增对于生产经营单位发生事故以后的两处:一是“应当及时采取措施救治有关人员”。体现生命至上,先救人,然后才是救物,或其他报告什么的。目前这一点很多应急预案中不甚清楚。此外,对于现场人员,出事以后也应该确定首先撤离的原则,首先保障自身安全,其次才是别的。

二是事故受害者除工伤保险外,还有获得民事赔偿的权利。这里去掉了原安法“向本单位提出”的限定词,意味着受害者可以多渠道提出赔偿诉求。

27. 应急救援系统与预案。新安法第七十九条明确了各级政府及其部门在应急救援体系中的分工合作,即应急管理部门统一协调指挥,并建立全国统一的应急管理系统,各部门和地方政府建立自己行业领域和地方的系统,各个系统之间互联互通、信息共享。

第八十条新增了“乡镇人民政府和街道办事处以及开发区、工业园区、港区、风景区等应当制定相应的生产安全事故应急救援预案”要求。从而避免了现行预案体系的不完整。

28. 事故后整改的评估。新安法第八十六条首次提出对于事故处理以后整改情况的评估,要求“负责事故调查处理的国务院有关部门和地方人民政府应当在批复事故调查报告后一年内,组织有关部门对事故整改和防范措施落实情况进行评估,并及时向社会公开评估结果;对不履行职责导致事故整改和防范措施没有落实的有关单位和人员,应当按照有关规定追究责任。”

29. 风险和隐患的管理。新安法突出了安全生产中风险和隐患的管理,除了双重预防机制的提出以外,还新增了以下内容:(1)企业隐患的公开。新安法突出了企业员工对于安全状况和隐患的知情权,第四十一条,要求企业排查的事故隐患通过职工大会、信息公示栏等多种方式公开并且向有关人员通报。这最主要是有关人员对于安全和风险的知情权,有利于采取措施保障自己和他人的安全,消除隐患。

(2)重大隐患报告制度。明确重大隐患报告制度,不仅是企业报告,也要求有关部门将重大隐患纳入相关信息系统。

30. 举报的处理。新安法要求各级政府和有关部门更加严肃地对待安全生产违法行为的举报。在第七十七条规定除了原有的举报电话、邮箱以外,还要建立“网络举报平台”。同时对于不属于本部门职责的,要进行移交。同时要求对于涉及人员死亡的,由政府而不是部门组织核查处理。

31. 检察院单独起诉。新安法在第七十四条新增检察院单独起诉的条款,规定“因安全生产违法行为造成重大事故隐患或者导致重大事故,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,人民检察院可以根据民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定提起公益诉讼。”

注意这里不仅是事故,也包括未造成事故之前的重大事故隐患。新安法都表明可以直接起诉。

五、加大处罚力度

32. 联合惩戒方式。新安法对于安全评价、认证、检测等中介机构违法行为的罚款力度增加,同时采用了联合惩戒方式,即对“机构及其直接责任人员,吊销其相应资质和资格,五年内不得从事安全评价、认证、检测、检验等工作;情节严重的,实行终身行业和职业禁入。”

对于严重违法被关闭的生产经营单位主要负责人,也是在大大加重罚款数额的基础上,实施行业禁入,“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”。

33. 新增处罚事项。新安法新增一些处罚事项,如第九十七条,未按照规定配备注册安全工程师的;第九十九条“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”“餐饮等行业的生产经营单位使用燃气未安装可燃气体报警装置的。”;第一百零一条,未对重大危险源定期检测的以及在风险预防和隐患排查双重预防中的违法事实;第一百零三条高危行业在施工项目安全管理方面的违法现象;第一百零七条,不落实岗位安全责任;第一百零九条,高危行业未投保安全生产责任险等。

34. 罚款金额更高。新安法普遍大幅度提高了罚款数额,粗算有8处罚款增加1倍以上,只有第一百零二条取消了发现事故隐患未整改的对于单位的罚款,增加了对于造成隐患责任人的处罚数额。

35. 违法行为以后直接处罚。将原安法中大量的逾期未改正、拒不执行以及可以处的罚款前提全部改为违法行为发生以后直接罚款,粗算共有8处这样的表述;同时新增的4处违法罚款也是发现违法事实后的直接罚款。至此,安全生产法规定的违法行为发生以后,全部是在要求整改的同时,直接处以罚款。而不是以逾期未整改为前提,也没有“可以”“不可以”的选择项。

36. 未整改的连续处罚。对于违法行为新安法采取了更加整改要求,对于违法后拒不整改的,可以责令停产停业整顿,并且可以按日连续处罚。

中华人民共和国刑法修正案(十一)之安全生产罪解读

(2020年12月26日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过)

《中华人民共和国刑法修正案(十一)》(以下简称《刑法修正案(十一)》)已由第十三届全国人大常委会第二十四次会议于2020年12月26日通过,以中华人民共和国主席令第六十六号公布,自2021年3月1日起施行。

一、修改了强令违章冒险作业罪,增加了“明知存在重大事故隐患而不排除,仍冒险组织作业”的行为。修正案第三条,将刑法第一百三十四条第二款修改为:“强令他人违章冒险作业,或者明知存在重大事故隐患而不排除,仍冒险组织作业,因而发生重大伤亡事故或者造成其他严重后果的,处五年以下有期徒刑或者拘役;情节特别恶劣的,处五年以上有期徒刑。”

二、增加了关闭破坏生产安全设备设施和篡改、隐

瞒、销毁数据信息的犯罪。修正案第四条第(一)项,在刑法第一百三十四条后增加一条,作为第一百三十四条之一:“在生产、作业中违反有关安全管理的规定,有下列情形之一,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;”

三、增加了拒不整改重大事故隐患的犯罪。修正案第四条第(二)项,在刑法第一百三十四条后增加一条,作为第一百三十四条之一:“在生产、作业中违反有关安全管理的规定,有下列情形之一,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;”

四、增加了擅自从事高危生产作业活动的犯罪。修正案第四条第(三)项,在刑法第一百三十四条后增加一条,作为第一百三十四条之一:“在生产、作业中违反有关安全管理的规定,有下列情形之一,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。“(三)涉及安全生产的事项未经依法批准或者许可,擅自从事矿山开采、金属冶炼、建筑施工以及危险物品生产、经营、储存等高度

危险的生产作业活动的。”

五、修改了提供虚假证明文件罪,增加了“保荐、安全评价、环境影响评价、环境监测等职责的中介组织的人员”为犯罪主体。修正案第二十五条,将刑法第二百二十九条修改为:“承担资产评估、验资、验证、会计、审计、法律服务、保荐、安全评价、环境影响评价、环境监测等职责的中介组织的人员故意提供虚假证明文件,情节严重的,处五年以下有期徒刑或者拘役,并处罚金;有下列情形之一的,处五年以上十年以下有期徒刑,并处罚金:“(三)在涉及公共安全的重大工程、项目中提供虚假的安全评价、环境影响评价等证明文件,致使公共财产、国家和人民利益遭受特别重大损失的。”