

## 新《安全生产法》学习交流

南京工业大学  
建设工程安全技术与评价中心 孙其珩  
TEL: 13805186152  
E-mail: SQH1962@126.com

孙其珩，南京工业大学信息学院党委书记、副教授，南京工业大学土木工程学院建设工程管理专业硕士生导师。南京工业大学建设工程安全技术与安全评价信息化研究中心主任。2000年获国家律师资格。2010年受聘于江苏省建设厅造价协会担任法律事务顾问组组长。2010年被批准为江苏省交通运输厅建设工程安全专家库成员。2010年被聘为江苏省南京市住建委首批建设工程危险性较大分部分项工程专项施工方案审查论证注册专家。2011年被聘为国家住建部建筑业协会安全分会安全专家。



### 概述

《中华人民共和国安全生产法》是我国安全生产的基础法、综合法。修改后的安全生产法，民本性更加明显，彰显了新法的社会法属性，新法的第一任务、基本方针和主要法律制度都体现了这些特性。

现今的人类社会，其生存发展与生产的关系以及生产与安全的关系是如此的紧密！随着我国法治社会的到来，安全生产工作法制化、现代化与国际化是必然的趋势！

4

- 新安法的社会法属性**
1. 宪法——宪法、国旗法、选举法
  2. 民商法——合同法、招标投标法
  3. 刑法——刑法、有关惩治犯罪决定
  4. 行政法——处罚法、许可法、强制法
  5. 经济法——土地管理法、煤炭法
  6. 社会法——安全生产法、职业病防治法
  7. 诉讼及非诉程序法——诉讼法、仲裁法

5

### 主要内容

- 一、新法修改的基本情况
- 二、新法修改的必要性及总体思路
- 三、新法的总体把握

## 一、修改的基本情况

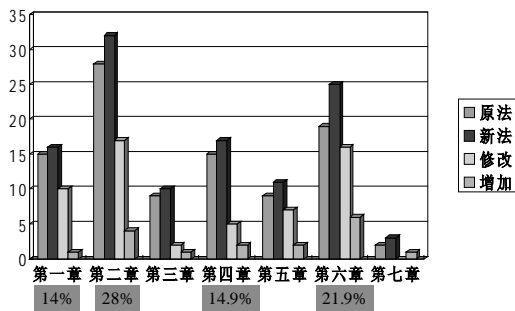
- 第一章 总 则
- 第二章 生产经营单位的安全生产保障
- 第三章 从业人员的安全生产权利和义务
- 第四章 安全生产的监督管理
- 第五章 生产安全事故的应急救援与调查处理
- 第六章 法律责任
- 第七章 附 则

7

新法条文数量变化——

|     | 章 名              | 原法 | 新法  | 修改    | 增加    | 不变    |
|-----|------------------|----|-----|-------|-------|-------|
| 第一章 | 总则               | 15 | 16  | 10    | 1     | 5     |
| 第二章 | 生产经营单位的安全生产保障    | 28 | 32  | 18    | 4     | 10    |
| 第三章 | 从业人员的安全生产权利和义务   | 9  | 10  | 2     | 1     | 7     |
| 第四章 | 安全生产的监督管理        | 15 | 17  | 5     | 2     | 10    |
| 第五章 | 生产安全事故的应急救援与调查处理 | 9  | 11  | 8     | 2     | 1     |
| 第六章 | 法律责任             | 19 | 25  | 18    | 5     | 2     |
| 第七章 | 附则               | 2  | 3   | 0     | 1     | 2     |
| 合计  |                  | 97 | 114 | 59    | 17    | 40    |
| 占比  | 与原法相比较           |    |     | 60.8% | 17.5% | 41.2% |

新法的各章纵向比较——



## 二、修改的必要性、总体思路

### (一) 必要性

- 1、安全生产工作的极端重要性。
- 2、安全生产工作亟需进一步加强。
- 3、党中央、国务院对安全生产工作提出了新的更高的要求。

10

## 总定位

- 安全生产工作极端重要性
- 重大的政治问题
  - 现实的发展问题
  - 基本的民生问题
  - 重要的稳定问题

11

## 总要求

安全生产工作进一步加强

安全梦 { 全面安全  
本质安全  
持久安全

- 1、安全生产形势依然严峻
- 2、非法违法生产经营活动大量存在
- 3、重特大事故时有发生

12

## 总书记重要指示

党中央  
国务院  
对安全  
生产工  
作提出  
新要求

- 1、一条红线
- 2、一个责任体系
- 3、三个必须
- 4、三个监管

13

(二) 修改的总体思路。

- 1、总体思路——坚持问题导向  
——切实解决好安全生产和安全监管工作的“摆位”问题。  
——强化企业主体责任的落实。  
——加大政府监管和部门执法力度。  
——厉行安全生产责任追究。

14

提升  
安全  
生产  
工作  
摆位

安全和政绩的关系

安全是 1 其它是 0



安全和考核的关系

短板效应

一票否决



强化  
企业  
主体  
责任

企业不消灭事故  
事故就消灭企业

|                            |                            |                            |                            |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| 应<br>急<br>救<br>援<br>到<br>位 | 基<br>础<br>管<br>理<br>到<br>位 | 安<br>全<br>培<br>训<br>到<br>位 | 安<br>全<br>投<br>入<br>到<br>位 |
|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|

忧患意识 担当意识 戒惧之心

加大  
监  
管  
执  
法  
力  
度

全覆盖 零容忍 严执法 重实效  
不打招呼 不发通知  
不听汇报 不用陪同接待  
直插现场 直奔基层。

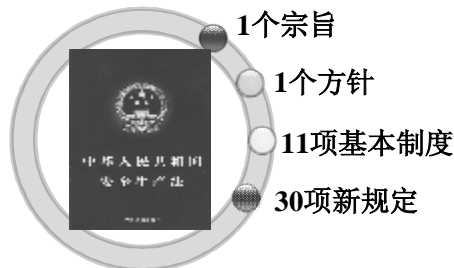
厉行安全生产责任追究

**血的教训决不能再  
用血的代价去验证**

**一厂出事故，万厂受教育  
一地有隐患，全国受警示**

**违法成本要高于守法成本**

### 三、对新安法的总体把握



20

对新安法的总体把握

#### (一) 1个宗旨

◆以人为本、安全发展。

#### (二) 1个方针

◆安全第一、预防为主、综合治理。

21

新安法的总要求

1.首要任务：必须始终把人的生命  
安全放在第一位。

2.最终目标：保障安全生产、维护  
社会和谐、实现安全发展。

3.法律路径：全面提升安全生产工作  
摆位。

22

对新安法的总体把握

#### (三) 11项基本法律制度

1. 安全生产监督管理制度
2. 生产经营单位安全保障制度
3. 生产经营单位主要负责人安全责任制
4. 从业人员安全生产权利义务制度
5. 安全中介服务制度
6. 生产安全事故应急救援与调查处理制度
7. 生产安全事故责任追究制度

23

#### ——11项基本法律制度（新增）

8. 安全生产规划制度
9. 注册安全工程师制度
10. 安全生产责任保险制度
11. 安全生产诚信（黑名单）制度

24

**对  
新  
安  
法  
的  
总  
体  
把  
握**

**(四) 新安法四个方面30项新规定**

**第一，提升安全生产工作摆位4项新规定：**  
1个宗旨、1个方针和安全生产规划制度，都体现了安全生产的摆位。还有：建立安全生产工作机制（第3条）、政府健全建立安全生产工作协调机制（第8条）、明确负有安监职责的部门是行政执法部门（第62条）

25

**第二，强化生产经营单位主体责任落实的16项新规定**

1. 明确生产经营单位的安全生产主体地位。（第3条）
2. 明确必须推进安全生产标准化，提高安全生产水平。（第4条）
3. 明确要求完善安全生产责任制。（第19条）
4. 明确有关生产经营单位应当提取使用安全生产费用。（第20条）
5. 提高安全管理机构设置和人员配备要求。（第21条）

**◆强化生产经营单位主体责任（续）**

6. 将金属冶炼、道路运输和用于装卸危险物品的建设项目等纳入高危企业实施安全监管。（第21条等）
7. 增加安全生产管理机构及安全生产管理人员的七项职责及履职保障措施。（第22条）
8. 完善安全生产教育培训措施。（第25条）
9. 完善建设项目安全设施“三同时”制度。（第31条）

27

**安全生产管理机构及其人员的七项职责——**

- （一）组织或者参与拟订本单位安全生产规章制度、操作规程和生产安全事故应急救援预案；
- （二）组织或者参与本单位安全生产教育和培训，如实记录安全生产教育和培训情况；
- （三）督促落实本单位重大危险源的安全管理措施；
- （四）组织或者参与本单位应急救援演练；
- （五）检查本单位的安全生产状况，及时排查生产安全事故隐患，提出改进安全生产管理的建议；
- （六）制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为；
- （七）督促落实本单位安全生产整改措施。

**◆强化生产经营单位主体责任（续）**

10. 加强有关特种设备的安全监管。（第34条）
11. 完善强制淘汰严重危及生产安全的工艺、设备的措施。（第35条）
12. 完善事故隐患排查治理措施。（第38、43条）

**◆强化生产经营单位主体责任（续）**

13. 增加危险作业的种类，更多危险作业将要求专人实施现场管理。（第40条）
14. 明确发包、出租安全管理要求：统一管理、定期检查，督促整改。（第46条）
15. 保障劳务派遣人员享受与从业人员同等的安全生产权利义务规定。（第58条）
16. 增加制定应急预案和应急准备的规定。（第77条、第80条）

30

### 第三，强化政府安全监管，加强基层执法力量的8项新规定

1. 明确乡镇人民政府、街办和开发区管理机构的安全监管职责。（第8条）
2. 完善安全生产监管体制，明确规定管行业必须管安全。（第9条）
3. 实施分类分级监管和按照年度监督检查计划执法。（第59条）
4. 完善查封扣押等强制措施。（第62条）

### ——强化政府监管，加大基层执法力量（续）

5. 增加停电、停供民爆物品的强制停产措施（第67条）
6. 完善事故应急救援措施(第76、78、82条)
7. 增加事故调查报告公开和落实事故整改措施的规定（第84条）
8. 按照职责分工，明确赋予有关行业和领域安全监管部门本法的行政处罚权（第110条）

还有前面讲的黑名单制度，以及法律责任中的对拒绝阻扰执法的行政处罚措施。<sup>32</sup>

### 第四，加大责任追究的3项新举措

1. 堵塞漏洞，补充完善处罚规定。
2. 加大对一般违法行为的处罚力度。
3. 加大对生产安全事故处罚的力度。

33

### 对发生事故的主要负责人进行严惩

第九十二条 生产经营单位的主要负责人未履行规定职责的，一般事故处以上一年年收入30%的罚款；较大事故处以上一年年收入40%的罚款；重大事故处以上一年年收入60%的罚款；特别重大事故处以上一年年收入80%的罚款。

第九十一条 生产经营单位的主要负责人受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受到处分之日起，五年内不得担任任何生产经营单位的主要负责人；对重大、特别重大生产安全事故负有责任的，终身不得担任本行业生产经营单位的主要负责人。

**第一百零六条** 生产经营单位的主要负责人在本单位发生生产安全事故时，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，给予降级、撤职的处分，并由安全生产监督管理部门处上一年年收入60%至100%的罚款；对逃匿的处15日以下拘留；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

生产经营单位的主要负责人对生产安全事故隐瞒不报、谎报或者迟报的，依照前款规定处罚。

### ——对事故责任单位进行严惩

第一百零九条 发生生产安全事故，对负有责任的生产经营单位除要求依法承担相应的赔偿等责任外，依照下列规定处以罚款：

- （一）发生一般事故的，处20万元以上50万元以下的罚款；
- （二）发生较大事故的，处50万元以上100万元以下的罚款；
- （三）发生重大事故处的，处100万元以上500万元以下的罚款；
- （四）发生特别重大事故的，处500万元以上1000万元以下的罚款；情节特别严重的，处1000万元以上2000万元以下的罚款。

——加大行政处罚力度

罚款幅度提高2-5倍，解决“打非治违”、“重典治乱”问题。

第九十五条 生产经营单位有下列行为之一的，责令停止建设或者停产停业整顿，限期改正；逾期未改正的，处50万元以上100万元以下的罚款（旧法是处5万元以下的罚款）；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

（一）未按照规定对矿山、金属冶炼建设项目或者用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目进行安全评价的；……………

——对生产经营单位和有关责任人员实行“双罚制”

第九十六条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，可以处5万元以下的罚款；逾期未改正的，处5万元以上20万元以下的罚款（旧法是处5万元以下的罚款），对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上2万元以下的罚款；情节严重的，责令停产停业整顿；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：

对生产经营单位和有关责任人员实行“双罚制”

- √ （一）未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的；
- √ （二）安全设备的安装、使用、检测、改造和报废不符合国家标准或者行业标准的；
- √ （三）未对安全设备进行经常性维护、保养和定期检测的；
- √ （四）未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的；
- √ （五）危险物品的容器、运输工具，以及涉及人身安全、危险性较大的海洋石油开采特种设备和矿山井下特种设备未经具有专业资质的机构检测、检验合格，取得安全使用证或者安全标志，投入使用的；
- √ （六）使用应当淘汰的危及生产安全的工艺、设备的。

——对拒绝阻扰监管执法的企业实行重罚

第一百零五条 违反本法规定，生产经营单位拒绝、阻碍负有安全生产监督管理职责的部门依法实施监督检查的，责令改正；拒不改正的，处2万元以上20万元以下的罚款；对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上2万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

40

后续：后续问题讨论

- 1、关于安全生产条件：
  - （1）《建筑施工企业安全生产许可证管理规定》（建设部128号令）
  - （2）《建筑施工企业安全生产许可证动态监管暂行办法》（建质【2008】121号）
- 2、关于重大事故隐患的判定标准：

《危险性较大的分部分项工程安全管理办法》（建质【2009】87号）
- 3、明确责任的含义及认定原则
- 4、关注建设项目“三同时”要求
- 5、注重注册安全工程师作用的发挥

一、责任的含义及认定原则

（一）责任的含义

- √ 1.份内该做的事
- √ 2.份内的事做不好，应承担的后果

### 责任的含义及认定原则

#### (二) 法律责任认定原则

##### 1、企事业单位及公民个人的主要法律责任有：

民事法律责任

行政法律责任

刑事法律责任

##### 2、各自的法律责任认定原则不尽相同：

过错责任

推定过错责任

无过错责任

### 责任的含义及认定原则

#### (三) 过错责任

- √ 法律上的过错是指有故意或过失行为，其法律责任认定原则为“谁主张，谁举证”。适用于一般民事责任。
- √ 在建设工程质量与安全工作中适应较少，主要用于民事合同责任追究。

### 责任的含义及认定原则

#### (四) 推定过错责任

- √ 又称举证责任倒置，主要适应于行政与刑事责任追究，适用于所有建设工程质量与安全管理有关责任主体的行政责任及刑事责任（因为他们事先都是有法定责任的！所以必须为自己是否已经履行法定责任的情况进行举证）。
- √ 虽然各责任主体的法律责任在认定时是相互独立的，但一旦发生质量与安全事故就有可能出现法律责任应追究主体的多方性。

### 责任的含义及认定原则

#### (五) 无过错责任

- √ 适用于特殊民事责任。在建设工程质量与安全工作中适应较多，例如：总包和分包的工程质量与安全问题其民事责任是连带关系，施工单位对职工因工程质量与安全事故所承担的民事责任均适用无过错责任原则进行赔偿。

### 责任的含义及认定原则

#### (六) 我国法律条文中义务条款（强制性条款）表达方式

- √ 1、作为义务常用：应当、必须。
- √ 2、不作为义务常用：不得、禁止。

