

最新修订

《中华人民共和国安全生产法》

要点读本

国家安全生产监督管理总局 编写
技术委员会政策法规组



煤炭工业出版社

《中华人民共和国安全生产法》 要 点 读 本

国家安全生产监督管理总局
技术委员会政策法规组 编写

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国安全生产法》要点读本 / 国家安全生产监督管理总局技术委员会政策法规组编写. -- 北京: 煤炭工业出版社, 2014

ISBN 978 - 7 - 5020 - 4722 - 1

I. ①中… II. ①国… III. ①安全生产法—基本知识—中国 IV. ①D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 284724 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn

煤炭工业出版社印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*

开本 850mm × 1168mm¹/₃₂ 印张 9¹/₈

字数 228 千字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

社内编号 7577 定价 26.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

本书编委会

顾 问

杨元元 (国家安全生产监督管理总局副局长)

主 编

支同祥 (国家煤矿安全监察总监、国家安全生产监督管理总局政策法规司司长)

黄盛初 (国家安全生产监督管理总局信息研究院院长)

副主编

邬燕云 (国家安全生产监督管理总局政策法规司副司长)

刘文革 (国家安全生产监督管理总局信息研究院副院长)

参加编写人员

兰群足	于 雷	朱喜洋	孙庆刚	代海军
田 锴	杨 琦	胡雪坤	王高锋	詹瑜璞
沈成骄	马 超			

前 言

《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》已由第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于2014年8月31日通过，自2014年12月1日起施行。习近平主席于2014年8月31日签署第十三号主席令予以公布。

《中华人民共和国安全生产法》自2002年制定实施以来，对预防和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全发挥了重要作用。随着我国治国理政理念的不断深化、经济社会发展的不断变迁、安全生产工作的不断推进，《安全生产法》也逐渐暴露出制度设计上的一些不足，亟须修改完善。此次《安全生产法》的修改，从强化安全生产工作的摆位，进一步落实生产经营单位主体责任，政府安全监管定位和加强基层执法力量，强化安全生产责任追究等四个方面入手，着眼于安全生产现实问题和发展要求，补充完善了相关法律制度规定，着力解决“依法治安、重典治乱”的问题，对推进安全生产工作意义重大。

为配合新《安全生产法》的宣传贯彻，国家安全生产监督管理总局技术委员会政策法规组组织参与《安全生产法》修改的相关领域的领导、专家及工作人员编写本书，旨在使社会各界全面、准确地理解和领会相关内容，保证新《安全生产法》的顺利实施。

因时间仓促，本书难免有疏漏不当之处，欢迎读者批评指正。

编 者

2014年9月

目 录

第一章 《安全生产法》修改情况	1
第一节 《安全生产法》修改必要性与修改过程	1
第二节 《安全生产法》修改整体解读与亮点	7
第二章 《安全生产法》顶层设计	14
第一节 《安全生产法》总则修改要点	14
第二节 《安全生产法》确立的基本原则	32
第三节 安全生产工作的工作机制	36
第四节 《安全生产法》设定的基本法律制度	38
第三章 生产经营单位安全保障制度	44
第一节 《安全生产法》相关修改要点	44
第二节 生产经营单位安全保障义务	59
第三节 生产经营单位安全生产责任制详解	74
第四章 生产经营单位主要负责人和安全生产管理	
人员安全责任制度	81
第一节 《安全生产法》相关修改要点	81
第二节 生产经营单位主要负责人和安全生产管理	
人员含义	91
第三节 生产经营单位主要负责人和安全生产管理	
人员职责与落实	95

第五章 从业人员安全生产权利义务制度	104
第一节 《安全生产法》相关修改要点	104
第二节 从业人员的安全生产基本权利	110
第三节 从业人员的安全生产义务	114
第六章 安全生产监督管理制度	118
第一节 《安全生产法》相关修改要点	118
第二节 安全生产的监督管理	125
第三节 安全生产综合监管与行业监管	139
第七章 生产安全事故的应急救援与调查处理制度	148
第一节 《安全生产法》相关修改要点	148
第二节 生产安全事故的应急救援	159
第三节 生产安全事故的调查处理	166
第八章 安全生产责任追究制度	173
第一节 《安全生产法》相关修改要点	173
第二节 违反《安全生产法》的民事责任	208
第三节 违反《安全生产法》的行政责任	212
第四节 违反《安全生产法》的刑事责任	235
附录 《安全生产法》修改前后对照表	250
参考文献	282

第一章 《安全生产法》修改情况

第一节 《安全生产法》修改必要性与修改过程

一、《安全生产法》修改的必要性

（一）安全生产工作的极端重要性

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定大局，事关党和政府形象和声誉。随着经济发展和进步，全社会对安全生产的期待不断提高，广大从业人员“体面劳动”意识不断增强，对加强安全监管监察、改善作业环境、保障职业安全健康权益等方面的要求越来越高。这就要求各地区、各部门、各单位必须始终把安全生产摆在经济社会发展重中之重的位置，自觉坚持科学发展安全发展，把安全真正作为发展的前提和基础，使经济社会发展切实建立在安全保障能力不断增强、劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础之上，确保人民群众平安幸福地享有经济社会发展和社会进步的成果。

2002年制定的《安全生产法》施行10余年来，对预防和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全发挥了重要作用。由于我国正处于工业化、城镇化快速发展进程中，处于生产安全事故易发多发的高峰期，安全生产基础仍然比较薄弱；安全生产责任不落实、安全防范和监督管理不到位、违法生产经营建设行为屡禁不止等问题较为突出，特别是重特大事故尚未得到有效遏制，安全生产工作既要解决长期积累的深层次、

结构性和区域性问题的，又要应对不断出现的新情况、新问题，为适应新形势下安全生产工作的新情况，有必要在总结经验教训的基础上，对《安全生产法》进行修改完善。

（二）党中央、国务院对安全生产工作提出了新的更高的要求

早在党的十六届五中全会上，中央就把安全发展纳入“十一五”经济社会发展的指导原则之中。2011年，国务院印发《关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（国发〔2011〕40号），提出要大力实施安全发展战略。2012年，党的十八大报告强调，“强化公共安全体系和企业安全生产基础建设，遏制重特大安全事故”，明确了新时期安全发展的重点任务和努力方向。党的十八大以来，习近平总书记、李克强总理始终坚持科学发展观“以人为本”的核心立场，对做好新形势下安全生产工作作出一系列重要指示，明确提出了“发展决不能以牺牲人的生命为代价”这条红线，以及“党政同责、一岗双责、齐抓共管”等新思想、新观点、新要求。

党的十八届三中全会站在新的历史起点上，全面总结35年改革的宝贵经验，深入分析今后一个时期国内外环境和形势的变化，明确提出要“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，同时对强化安全生产市场准入标准、加大安全生产等评价体系指标权重、强化安全生产科技支撑、加强安全生产基层执法力量、完善行政执法与刑事司法衔接机制、深化安全生产管理体制改革等作出全面部署和要求。

（三）总结十多年来安全生产经验教训

随着我国治国理政理念的不断变化、经济社会发展的不断变迁、安全生产工作实践的步步推进，《安全生产法》也日益显现出在制度设计上的种种不足之处，立法伊始正处于社会主义市场经济体制、安全监管体制的初创时期、探索初期，立法

仍带有计划经济体制下的痕迹。在某种程度上,《安全生产法》更加强调安全生产监督管理,而对企业主体安全生产责任强调不够。这就必将导致政府监管职责过大、责任过大,企业违法成本低、自主守法意识薄弱,难免出现监管能力不足、难以有效遏制违法违规生产行为等问题。在此背景下,诸如2013年发生在吉林省吉煤集团的“3·29”特别重大瓦斯爆炸事故,吉林德惠“6·3”特大火灾事故,山东青岛“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故等生产安全事故时有发生,重大、特大事故高发的势头并没有得到有效遏制。因此,预防和减少生产安全事故仍然是我国安全生产工作的根本目标,也是我国安全生产法律规制的重点。

安全生产过程中出现了新情况、新问题,亟待法律规范。现今我国的市场经济体制改革进入了攻坚期和深水区,安全生产的发展应当更加注重“以人为本”的安全发展观的运用。党的十八大以后,习近平总书记多次提出,安全生产“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”。而经过十多年的实践,安全生产领域的诸多关系逐渐理顺,安全生产监管监察体制基本建立,安全生产法制建设不断加快,安全生产责任体系不断健全,尤其是,诸多正确、有效的政策措施、工作实践中行之有效的做法,需要通过立法将其规范化、制度化。

此外,有法不依、执法不严的问题,在实践中表现非常严重,导致非法违法行为屡禁不止。以往的《安全生产法》对安监部门的执法地位规定得比较含糊,由于法律表述的含糊,导致一些地方安监部门执法地位尴尬,有的地方甚至未把安监部门作为执法部门对待。此外,乡、镇人民政府承担了大量的安全生产监管工作,但以前的法律对其职责一直未予明确。2005年5月至6月,全国人大常委会组织对全国10个省(市、区)《安全生产法》执法情况进行检查后发现,法律制裁不严、企业违法成本低下、监管者执法地位不高以及执法手

段缺乏等问题仍然存在，这些问题在不同程度上影响着我国安全生产形势的持续好转。因此，修改《安全生产法》势在必行。

（四）与相关法律法规相衔接

安全生产法制建设是做好安全生产工作的重要制度保障。2002年《安全生产法》颁布实施以来，安全生产相关法律法规不断完善，如2006年施行《中华人民共和国公务员法》，2013年颁布实施《中华人民共和国特种设备安全法》等。

针对安全生产的严峻形势，国务院先后出台了一系列政策文件和行政法规，对《安全生产法》作了有益的补充。例如，2004年1月9日发布的《国务院关于加强安全生产工作的决定》（国发〔2004〕2号）提出：到2007年，建立起较为完善的安全生产监管体系，全国安全生产状况稳定好转，矿山、危险化学品、建筑等重点行业和领域事故多发状况得到扭转；到2010年，初步形成规范完善的安全生产法治秩序，全国安全生产状况明显好转，重特重大事故得到有效遏制，各类生产安全事故和死亡人数有较大幅度的下降；力争到2020年，我国安全生产状况实现根本性好转，亿元国内生产总值死亡率、十万人死亡率等指标达到或者接近世界中等发达国家水平。2010年7月19日颁发的《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）提出，进一步加强安全生产工作，全面提高企业安全生产水平。具体措施包括严格企业安全管理、建设坚实的技术保障体系、实施更加有力的监督管理、建设更加高效的应急救援体系以及严格行业安全准入。2011年《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（国发〔2011〕40号）提出，为深入贯彻落实科学发展观，实现安全发展，促进全国安全生产形势持续稳定好转，要充分认识坚持科学发展安全发展的重大意义，坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，牢固树立以人为本、安全发展的理

念,自觉坚持“安全第一、预防为主、综合治理”方针,进一步加强安全生产法制建设,全面落实安全生产责任,着力强化安全生产基础,深化重点行业领域安全专项整治,大力加强安全保障能力建设,建设更加高效的应急救援体系,积极推进安全文化建设,切实加强组织领导和监督。这一时期国务院出台的行政法规主要有:2002年1月26日,国务院颁布《危险化学品安全管理条例》(2011年作了修订),对危险化学品的生产、储存、使用、经营和运输的安全管理作了专门规定。2003年11月24日,国务院颁布《建设工程安全生产管理条例》,对建设工程领域的安全生产问题作了专门规定。2004年1月13日,国务院颁布《安全生产许可证条例》,规定国家对矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材生产企业实行安全生产许可制度。2006年5月10日,国务院颁布《民用爆炸物品安全管理条例》,对民用爆炸物品的生产、销售、购买、进出口、运输、爆破作业和储存以及硝酸铵的销售、购买作了专门规定。2007年4月9日,国务院颁布《生产安全事故报告和调查处理条例》,规范生产安全事故的报告和调查处理,落实生产安全事故责任追究制度。

《安全生产法》相关法律法规的颁布、修改是对《安全生产法》的有益补充,对加强安全生产法制化建设,促进安全生产工作依法依规,起到了积极的推动作用,但同时也产生法律法规的衔接问题,有必要通过修改《安全生产法》加以解决。例如,新《安全生产法》第三十四条关于海上石油开采特种设备、矿山井下特种设备的规定是与《特种设备安全法》的衔接。新《安全生产法》第一百零六条中的“降级”是与《公务员法》衔接。2010年《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》(国发〔2010〕23号)、2011年《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》(国发〔2011〕40号)均对安全生产标准化工作提出了明确的要求,此次新《安全生产法》在总则部分明确提出推进

安全生产标准化工作，以强化安全生产基础建设。

二、《安全生产法》修改经过简述

2002年6月29日，《安全生产法》在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议上通过。

2002年11月1日，《安全生产法》正式施行。2009年8月27日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过关于修改部分法律的决定，对《安全生产法》第九十四条进行修正：将“治安管理处罚条例”修改为“治安管理处罚法”。

2012年6月4日，《安全生产法（修正案）》（征求意见稿）发布，开始公开征求意见。

2014年1月15日，国务院第36次常务会议讨论通过《安全生产法修正案（草案）》。《安全生产法修正案（草案）》特别突出了事故隐患排查治理和事前预防。

2014年2月15日，《安全生产法修正案（草案）》提请十二届全国人大常委会第七次会议第一次审议，杨栋梁在会上作说明，解读首次修法中的三大亮点——强化落实企业责任、强化监管、强化问责。

2014年3月2日，全国人大常委会对《安全生产法修正案（草案）》向社会公开征求意见。

2014年8月7—8日，全国人大常委会法制工作委员会在北京组织召开了《安全生产法修正案（草案）》出台前评估会，就其主要制度规范的可行性、出台时机、实施效果及实施中可能出现的问题，进行了论证评估。

2014年8月25日，第十二届全国人大常委会第十次会议对《安全生产法修正案（草案）》进行第二次审议。

2014年8月31日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过“关于修改《中华人民共和国安全生产法》的决定”。

2014年8月31日,中华人民共和国主席习近平签署第十三号主席令:《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》已由中华人民共和国第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议于2014年8月31日通过,现予公布,自2014年12月1日起施行。

第二节 《安全生产法》修改整体 解读与亮点

2014年8月31日,第十二届全国人大常委会第十次审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》,自2014年12月1日起施行。新《安全生产法》,认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作一系列重要指示精神,从强化安全生产工作的摆位,进一步落实生产经营单位主体责任,政府安全监管定位和加强基层执法力量,强化安全生产责任追究等四个方面入手,着眼于安全生产现实问题和发展要求,补充完善了相关法律制度规定。

一、《安全生产法》修改概况

新《安全生产法》共7章、114条,与原法相比:第三章章名由“从业人员的权利和义务”修改为“从业人员的安全生产权利义务”,其他章目维持不变;增加17个条文、修改57个条文,分别占到原法97个条文的18%、59%。其中:

第一章,新法16条,原法15条,增加1条、修改10条。

第二章,新法32条,原法28条,增加4条、修改18条。

第三章,新法10条,原法9条,增加1条、修改2条。

第四章,新法17条,原法15条,增加2条、修改5条。

第五章,新法11条,原法9条,增加2条、修改7条。

第六章,新法25条,原法19条,增加6条、修改15条。

第七章,新法3条,原法2条,增加1条。

二、主要修改亮点

《安全生产法》修改主要体现：强化安全生产的摆位、强化生产经营单位主体责任、强化政府监管、强化责任追究、完善应急救援等方面，着力解决“依法治安、重典治乱”的问题。

（一）强化安全生产的摆位

1. 明确安全生产目的，树立以人为本、安全发展理念

新法提出安全生产工作应当以人为本，充分体现了习近平总书记等中央领导同志近一年来关于安全生产工作一系列重要指示精神，对于坚守“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”问题，具有重大意义。为强化安全生产工作的重要地位，明确安全生产在国民经济和社会发展中的重要地位，推进安全生产形势持续稳定好转，新法将坚持安全发展写入了总则。

2. 完善安全生产方针和工作机制

新法确立了“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产工作“十二字方针”，明确了安全生产的重要地位、主体任务和实现安全生产的根本途径。“安全第一”要求从事生产经营活动必须把安全放在首位，不能以牺牲人的生命、健康为代价换取发展和效益。“预防为主”要求把安全生产工作的重心放在预防上，强化隐患排查治理，打非治违，从源头上控制、预防和减少生产安全事故。“综合治理”要求运用行政、经济、法治、科技等多种手段，充分发挥社会、职工、舆论监督各个方面的作用，抓好安全生产工作。坚持“十二字方针”，总结实践经验，新法明确要求建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的机制，进一步明确各方安全生产职责。做好安全生产工作，落实生产经营单位主体责任是根本，职工参与是基础，政府监管是关键，行业自

律是发展方向，社会监督是实现预防和减少生产安全事故目标的保障。

（二）强化生产经营单位主体责任

做好安全生产工作，落实生产经营单位主体责任是根本。新法把明确安全责任、发挥生产经营单位安全生产管理机构和安全生产管理人员作用作为一项重要内容，作出四个方面的规定：一是明确委托规定的机构提供安全生产技术、管理服务的，保证安全生产的责任仍然由本单位负责；二是明确生产经营单位的安全生产责任制的内容，规定生产经营单位应当建立相应的机制，加强对安全生产责任制落实情况的监督考核；三是明确生产经营单位的安全生产管理机构以及安全生产管理人员履行的七项职责。四是规定矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存危险物品的建设项目竣工投入生产或者使用前，由建设单位负责组织对安全设施进行验收。

（三）建立重大事故隐患治理及督办制度

新法把加强事前预防作为一项重要内容：一是生产经营单位必须建立生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施及时发现并消除事故隐患，并向从业人员通报隐患排查治理情况。新《安全生产法》第三十八条规定，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，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录，并向从业人员通报。二是政府有关部门要建立健全重大事故隐患治理督办制度，督促生产经营单位消除重大事故隐患。新《安全生产法》第三十八条规定，县级以上地方各级人民政府负有安全生产监督管理职责的部门应当建立健全重大事故隐患治理督办制度，督促生产经营单位消除重大事故隐患。三是对未建立隐患排查治理制度、未采取有效措施消除事故隐患的行为，设定了严格的行政处罚。四是赋予负有安全监管职责的部门对拒不执行执法决定、有发生生产安全事故现实危险的生产经营单位依法采取停电、停供民用爆炸物品等措

施，强制生产经营单位履行决定。

（四）建立注册安全工程师制度

为解决中小企业安全生产“无人管、不会管”问题，促进安全生产管理人员队伍朝着专业化、职业化方向发展，国家自2004年以来连续10年实施了全国注册安全工程师执业资格统一考试，21.8万人取得了资格证书。截至2013年12月，已有近15万人注册并在生产经营单位和安全生产中介服务机构执业。新法确立了注册安全工程师制度，并从两个方面加以推进：一是危险物品的生产、储存单位以及矿山、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。二是建立注册安全工程师按专业分类管理制度，授权国务院有关部门制定具体实施办法。新《安全生产法》第二十四条规定：危险物品的生产、储存单位以及矿山、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。注册安全工程师按专业分类管理，具体办法由国务院人力资源和社会保障部门、国务院安全生产监督管理部门会同国务院有关部门制定。

（五）建立安全生产标准化制度

安全生产标准化是在传统的安全质量标准化基础上，根据当前安全生产工作的要求、企业生产工艺特点，借鉴国外现代先进安全管理思想，形成的一套系统的、规范的、科学的安全管理体系。2010年《国务院关于加强企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）、2011年《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》（国发〔2011〕40号）均对安全生产标准化工作提出了明确的要求。近年来矿山、危险化学品等高危行业企业安全生产标准化取得了显著成效，工贸行业领域的标准化工作正在全面推进，企业本质安全生产水平明显提高。结合多年的实践经验，新法在总则部分明确提出推进安全生产标准化工作，这必将对