
《中华人民共和国安全生产法》

释义

阚珂 杨元元 主编

全国人大常委会法制工作委员会
国家安全生产监督管理总局

编写

《中华人民共和国安全生产法》

释义

主 编

阚 珂（全国人大常委会法制工作委员会副主任）

杨元元（国家安全生产监督管理总局副局长）

副主编

滕 炜（全国人大常委会法制工作委员会社会法室主任）

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）

图书在版编目 (CIP) 数据

《中华人民共和国安全生产法》释义 / 阚珂, 杨元元主编.
—北京: 中国民主法制出版社, 2014. 9
ISBN 978 - 7 - 5162 - 0586 - 0

I. ①中… II. ①阚… ②杨… III. ①安全生产法 - 法律
解释 - 中国 IV. ①D922. 545

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 203752 号

认准正版 拒绝侵权

正版图书特征: 一、内文纸张采用特制黄色护眼纸;
二、扉页纸张为专用水印防伪纸。如有不符均属盗版。

盗版举报电话: 010 - 57258080

图书出品人 / 肖启明
出版统筹 / 赵卜慧
责任编辑 / 庞从容 唐仲江 程王刚
特邀编辑 / 刘卫

书名 / 《中华人民共和国安全生产法》释义
作者 / 阚珂 杨元元 主编

出版·发行 / 中国民主法制出版社
地址 / 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)
电话 / 010 - 57200301 63292541 (发行中心) 63292520 (编辑室)
传真 / 010 - 84815841
Http: //www. rendabook. com. cn

E-mail: flxs2011@163. com

经销 / 新华书店
开本 / 16 开 710 毫米 × 1000 毫米
印张 / 21. 25
字数 / 280 千字
版本 / 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷
印刷 / 北京中兴印刷有限公司

书号 / ISBN 978 - 7 - 5162 - 0586 - 0
定价 / 48. 00 元

本书编委会

主 编

阚 珂（全国人大常委会法制工作委员会副主任）

杨元元（国家安全生产监督管理总局副局长）

副主编

滕 炜（全国人大常委会法制工作委员会社会法室主任）

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）

参加编写人员

刘左军 陈佳林 吴晓华 郑全红 赵 光 王 瑞

蔡人俊 母光栋 张淑宁 邬燕云 曹宗理 兰群足

郑双忠 陈 琳 刘 阳 杨晓岩

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》已经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。安全生产法的修改，进一步完善了安全生产法律制度，对有效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意义。

为了更好地宣传修改后的安全生产法，使社会各界全面、准确地了解相关内容，保证本法的顺利实施，全国人大常委会法制工作委员会和国家安全生产监督管理局组织参加本法修改工作的同志共同编写了这本《〈中华人民共和国安全生产法〉释义》。本书对安全生产法进行了逐条释解，对修改的内容作了重点阐述，力求简明扼要、通俗易懂，便于准确把握立法原意。

编 者
2014年9月

目 录

1 第一部分 导 读

- 3 一、安全生产法的修改背景、过程与主要思路
- 10 二、修改的主要内容、亮点与实施中需要注意的问题

23 第二部分 释 义

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

275 第三部分 附 录

- 277 附录一 修改决定
- 293 附录二 安全生产法修改前后条文对照表
- 324 附录三 相关立法资料

第一部分

导 读

导 读

一、安全生产法的修改背景、过程与主要思路

(一) 修改背景与必要性

安全生产事关人民群众生命安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定大局。2002年6月29日，第九届全国人大常委会第二十八次会议审议通过了《中华人民共和国安全生产法》。安全生产法的出台是我国安全生产法制建设中具有里程碑意义的一件大事。它标志着我国安全生产工作全面步入法制化建设的轨道。

安全生产法颁布施行十余年来，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。各地区、各有关部门认真贯彻落实法律规定，开展了大量卓有成效的工作。总体上看，全国生产安全形势逐步好转。从统计数据看，生产安全事故数量和死亡人数降幅明显。全国生产安全事故死亡人数由2005年的12.7万人，降至2008年的10万人以下、2009年的9万人以下，2010年又进一步降至8万人以下，2013年已经降至7万人以下。2013年与2005年相比，事故总量和死亡人数年均降幅为10.00%和7.13%。

在生产安全形势总体好转的同时，我们也应当清醒地看到，当前，由于我国正处于工业化快速发展进程中，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仍然较为突出：

一是安全生产形势依然严峻。我国目前处于生产安全事故易发多发期，事故总量仍然较大。2013年，全国发生各类事故309295起，死亡69434人。其中，较大事故1156起，死亡4590人；重特大事故49起，死亡865人。亿元国内生产总值生产安全事故死亡率0.124，工矿商贸就

业人员 10 万人生产安全事故死亡率 1.52，道路交通万车死亡率 2.3，煤矿百万吨死亡率 0.288。尽管生产安全事故总量和死亡人数逐年降低，但近年来事故下降的趋势逐渐变缓，继续下降的空间越来越小、难度越来越大。从事故类型看，煤矿和道路交通是事故多发重灾区。据全国统计，道路交通事故总数和死亡人数均居第一位。占事故死亡人数第二位的是包含煤矿事故在内的工矿商贸事故。

二是重特大事故尚未得到有效遏制。从重特大事故情况看，2005 年以来，重特大事故起数位居第一位的是道路交通，居第二位的是煤矿事故，消防火灾、建筑施工、渔业船舶事故分别位居第三、第四和第五位。重特大事故死亡人数居第一位的是煤矿，占重特大事故死亡总人数的近一半，居第二位的是道路交通事故，消防火灾、金属与非金属矿、建筑施工分别居第三、第四和第五位。“十一五”期间，我国年均发生重特大事故 86 起，且呈波动起伏态势。近年来，煤矿重特大事故下降速度较快，但一些新的行业、领域重特大事故有上升趋势。例如，2013 年 5 月 20 日，位于山东省章丘市的保利民爆济南科技有限公司生产车间发生爆炸事故，造成 33 人死亡，19 人受伤。2013 年 6 月 3 日，吉林德惠市米沙子镇吉林宝源丰禽业公司发生火灾事故，造成 121 人死亡，77 人受伤。2013 年 11 月 22 日，位于山东省青岛经济技术开发区的中国石油化工股份有限公司管道储运分公司东黄输油管道泄漏原油进入市政排水暗渠，在形成密闭空间的暗渠内油气积聚遇火花发生爆炸，造成 62 人死亡，136 人受伤。最近发生的一起特别重大事故是：2014 年 8 月 2 日，江苏省昆山市中荣金属制品有限公司发生爆炸事故，截至目前已造成 75 人死亡，185 人受伤。这些重特大生产安全事故的发生给人民群众生命安全造成重大损害，给受害者家庭及其亲属带来无比痛苦。这些重特大事故的发生也给人们敲响了警钟，它告诫人们：安全生产人命关天，加强安全生产工作需要持之以恒，常抓不懈。

三是安全生产基础依然薄弱。部分高危行业产业布局 and 结构不尽合理，经济增长方式相对粗放。经济社会发展对交通、能源、原材料等需求居高不下，安全保障面临严峻考验。轨道交通、隧道、超高层建筑以

及城市地下管网的施工、运行和管理等方面的安全问题凸显。一些地方、部门和单位安全责任和措施不落实，安全投入不足，制度和管理还存在不少漏洞。部分企业工艺技术落后，设备老化陈旧，安全管理水平低下。

四是安全生产监督管理和应急救援能力亟待提高。各级负有安全生产监督管理职责的部门基础设施建设滞后，技术支撑能力不足，部分执法人员专业化水平不高，传统监管方式和手段难以适应工作需要。现有应急救援基地布局不尽合理，救援力量仍然比较薄弱，应对重特大事故灾难的大型及特种装备较为缺乏。部分重大事故致灾机理和安全生产共性、关键性技术研究有待进一步突破。

五是保障广大人民群众安全健康权益面临繁重任务。一方面，部分社会公众安全素质不够高，自觉遵守安全生产法律法规意识和自我安全防护能力还有待增强；另一方面，随着经济发展和社会进步，全社会对安全生产的期望不断提高，广大从业人员“体面劳动”观念不断增强，对加强安全监管、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。

党中央、国务院历来高度重视安全生产工作。中央领导同志多次就安全生产工作提出要求，强调安全生产是人命关天的大事，是不能踩的“红线”；要深刻汲取用生命和鲜血换来的教训，筑牢科学管理的安全防线；安全生产既是攻坚战，也是持久战，要树立以人为本、安全发展理念，创新安全管理模式，落实企业主体责任，提升监管执法和应急处置能力；要坚持预防为主、标本兼治，健全各项制度，严格落实安全生产责任，对安全隐患实行“零容忍”，切实维护人民群众的生命安全。

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，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《国务院进一步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《国务院关于进一步强化企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）提出，进一步强化安全生产工作，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，等等。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1月21日，国务院颁布《烟花爆竹安全管理条例》，对烟花爆竹的生产、经营、运输和燃放的安全管理作了全面规定。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。上述国务院文件和行政法规是对安全生产法的有益补充，与安全生产法以及相关法律一道，共同构成我国安全生产法律法规和政策体系，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。

总之，在总结安全生产法颁布实施十多年来实践经验的基础上，以中央方针政策为指导，吸收、结合相关行政法规、地方性法规和部门规章的合理规定，对安全生产法进行修改完善，为促进安全生产形势持续稳定好转提供更有力的法律保障，是十分及时的，也是十分必要的。

（二）修改的主要过程

2011年12月，国家安全生产监督管理总局向国务院报送了《中华

人民共和国安全生产法修正案（送审稿）》。国务院法制办多次征求国务院有关部门、部分地方人民政府、各类企业、有关行业协会、研究机构和专家的意见，进行实地调研，通过互联网向社会公开征求意见，会同国家安全生产监督管理总局等部门对送审稿进行反复研究、修改，对有关问题多次协调，形成了《中华人民共和国安全生产法修正案（草案）》。2014年1月15日，国务院第36次常务会议讨论通过了《中华人民共和国安全生产法修正案（草案）》，并提请全国人大常委会审议。

2014年2月27日，十二届全国人大常委会第七次会议对《中华人民共和国安全生产法修正案（草案）》进行了初次审议。会后，全国人大常委会法制工作委员会将草案印发各省（区、市）和中央有关部门、单位、高等院校和研究机构征求意见。在中国人大网上全文公布草案，向社会征求意见。全国人大法律委员会、财政经济委员会和全国人大常委会法制工作委员会召开座谈会，听取中央有关部门的意见。法律委员会、法制工作委员会还先后到北京、云南、浙江、内蒙古、河北等地进行调研，并与财政经济委员会、国务院法制办公室、国家安全生产监督管理总局等部门多次沟通协调，反复研究，对草案进行修改完善。

此外，十二届全国人大及其常委会组成以来，高度重视科学立法和民主立法，强调提高立法质量，要求每一部法律在出台前都要进行论证评估。按照这一要求，全国人大常委会法制工作委员会于2014年8月7日至8日召开安全生产法修正案草案出台前评估会，就安全生产法修正案草案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论证评估。评估会邀请全国人大代表、专家学者以及生产经营单位、有关行业协会和技术管理服务机构、地方政府以及安全生产监督管理部门等方面的代表参加。参会代表针对修正案草案充分发表意见。总的评价是：修正案草案总结安全生产法实施十多年来的经验教训，进一步强化了生产经营单位的安全生产主体责任和政府部门的监管职责，加强了事故隐患排查治理和事先预防的措施，完善了监督管理的具体措施，加大了对违法行为的监督处罚力度。总的来看，草案贯彻和体现了党中央近年来关于加强安全生产工作的要求，符合当前安全生产工作的

实际和经济社会发展的需要。草案各项规定明确、具体，主要修改内容切实可行，具有较强的可操作性，总体上看是一部比较成熟的法律草案。建议经常委会会议审议后尽快出台。

2014年8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议对全国人大法律委员会提出的《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（草案）》进行了审议，常委会组成人员普遍认为，草案经过常委会会议审议修改，充分吸收了常委会组成人员的审议意见和各方面的意见，在国务院提交的修正案草案的基础上进一步修改完善，内容更加充实，相关规定更加明确、具体，已经比较成熟。8月31日，十二届全国人大常委会第十次会议以165票赞成，5票弃权，0票反对的表决结果，通过了安全生产法修改决定。同日，国家主席习近平签署第13号主席令，正式公布《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》，修改决定自2014年12月1日起施行。

（三）修改的主要思路

做好安全生产工作，预防和减少生产安全事故是目标，落实生产经营单位主体责任是根本，强化政府监管是关键，严格责任追究是保障。这次安全生产法修改坚持和体现了以下一些主要思路：

1. 强化和落实生产经营单位安全生产主体责任。生产经营单位是安全生产首要的责任主体。从各方面反映和调研的情况看，当前，规模以上工业企业，无论是国有企业、民营企业还是外资企业，多数企业对安全生产工作重视的，视其为企业管理的头等大事，在安全生产管理机构设置和人员配备、安全生产费用提取和使用、事故隐患治理等方面都能够较好地遵守法律法规规定，积极防范事故发生。与规模以上企业普遍重视安全生产形成鲜明对比的是，大量中小私营企业安全生产基础薄弱、事故隐患多。这些企业大多重效益、轻安全，生产安全事故多发。强化和落实生产经营单位的安全生产主体责任，通过有效的制度约束督促生产经营单位自觉履行法律规定的各项安全生产保障义务，才能从根本上防范和减少生产安全事故的发生。

2. 完善政府监管措施，加大监管力度。加强安全生产工作、减少生

产安全事故需要生产经营单位和政府监管部门的共同参与和协调配合。从国外情况看，在安全生产监督管理工作中，都是既强调企业的主体责任，同时也辅以相应的政府监管，只是对不同方面的强调各有侧重。在安全生产法的修改过程中，各方面已经开始认识到以往企业安全生产工作靠政府大包大揽的做法已经难以为继，需要进一步强化和落实生产经营单位的主体责任。但是，当前部分生产经营单位守法意识薄弱，单纯依靠其自觉加强安全生产意识仍然不太现实，一些行业、地区监管不到位的问题仍然比较突出。为此，安全生产法的修改充分立足国情，总结现行安全生产法颁布实施十多年来的实践经验，充分考虑我国安全生产工作的实际需要，在强化生产经营单位主体责任的同时，要求监管部门严格执法，切实加强对违法行为的追究；从立法上赋予政府监管部门必要的执法手段和强制措施，确保法律规定落到实处。

3. 强化安全生产责任追究，加重对违法行为特别是对责任人的处罚力度。法的权威和震慑力需要以相应的制裁措施为后盾。在当前的安全生产工作实践中，“守法成本高、违法成本低”的现象在一些行业、领域仍然存在，在这种情况下，法的权威和震慑力难以得到有效体现。法律责任的大小、轻重应当与违法行为的性质、情节相适应，只有这样，才能对违法的生产经营单位起到应有的制裁和震慑作用。对于一些大型企业尤其是大型国有企业来说，在某些情况下，对企业处以罚款尚难发挥应有的制裁效果，增加对企业主要负责人个人的罚款以及对属于国家工作人员的主要负责人给予相应的党纪、政纪处分，有时制裁效果更为明显。为此，安全生产法的修改，在加大对生产经营单位违法行为处罚力度的同时，适当增加了对单位主要负责人的罚款以及处分的规定，这也充分体现了强化责任追究的要求。

4. 进一步增强法律规范的可执行性和可操作性。十二届全国人大及其常委会组成以来，提出法律规定“能明确的尽量明确、能具体的尽量具体”，这对提高立法质量提出了新的要求。法律规定只有明确、具体，可操作性较强，才能够在实践中较好地得到落实。安全生产法的修改工作充分贯彻和落实全国人大常委会关于提高立法质量、切实增强法律规

范可执行性和可操作性的要求。在具体法律制度的设计、法律条文的表述上，尽可能做到明确、具体，给监管部门和行政相对人的指引更加明确，也便于法律规定在具体执法过程中能够更好地得到落实。

二、修改的主要内容、亮点与实施中需要注意的问题

（一）关于安全生产的摆位

2014年修订的安全生产法在安全生产的摆位上作出了重大调整，进一步明确了安全生产在国民经济和社会发展中的地位和作用。

一是明确安全生产的目的是保障人民群众生命安全，促进经济社会持续健康发展。与原安全生产法相比，2014年修订的安全生产法第一条中将“促进经济发展，制定本法”修改为“促进经济社会持续健康发展，制定本法”。安全生产的目的不仅包括促进经济发展，而且包括促进社会持续健康发展。安全生产不再仅仅体现经济领域的范畴，而更多体现社会管理的范畴。安全生产是社会管理的重要内容，纳入国家治理体系和治理能力现代化建设中，是构建安全保障型社会的客观要求。

二是明确安全生产工作应当以人为本，把人的生命放在首位。“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。”2014年修订的安全生产法第三条增加了“安全生产工作应当以人为本”的规定。随着经济社会的发展，人的生命至高无上。当然，安全生产的目的是防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，包括国家财产和私人财产，但是，要以保障人的生命为首位。各级党委和政府、各级领导干部要牢固树立安全发展理念，始终把人民群众生命安全放在第一位。

三是明确安全生产应当树立科学发展、安全发展理念。2014年修订的安全生产法第三条增加了“安全生产工作应当以人为本，坚持安全发展”的规定，安全生产工作的目标更加明确。2005年10月党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出“安全发展”的科学理念。到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》明确指出，安全生产工作要始终把保障人民群众生命财产安全放在首位，大力实施安全发展战略。可以看出，安全生产的目标更加清晰、明确。

四是明确安全生产纳入国民经济和社会发展规划。2014年修订的安全生产法第八条增加了“国务院和县级以上地方各级人民政府应当根据国民经济和社会发展规划制定安全生产规划，并组织实施。安全生产规划应当与城乡规划相衔接”的规定。安全生产工作纳入了经济社会发展进程，与国民经济和社会发展规划同步推进，与城乡一体化发展相融合。安全生产工作是国家治理、社会治理的重要组成部分。

（二）关于完善安全生产工作机制

2014年修订的安全生产法第三条规定：“安全生产工作应当以人为本，坚持安全发展，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，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、政府监管、行业自律和社会监督的机制。”与原安全生产法相比，首次确定了生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的安全生产工作机制或者工作格局，明确了各方的职责，对加强安全生产工作具有重要意义。

1. 生产经营单位负责，是指生产经营单位对本单位的安全生产负责。生产经营单位是安全生产的责任主体，对本单位的安全生产保障负责，法律从多个方面进行了规定，包括生产经营单位应当具备法定的安全生产条件、生产经营单位主要负责人的安全生产职责、安全生产投入、安全生产责任制、安全生产管理机构以及安全生产管理人员的职责及配备、从业人员安全生产教育和培训、安全设施与主体工程“三同时”、安全警示标志、安全设备管理、危险物品安全管理、危险作业和交叉作业安全管理、发包出租的安全管理、事故隐患排查治理、有关从业人员安全管理等十四个方面。

2. 职工参与，是指生产经营单位从业人员积极参与本单位的安全生产管理，正确履行相应的权利和义务。法律设立了从业人员的安全生产权利义务专章，还规定生产经营单位的工会依法组织职工参加本单位安