

给 生产 戴上安全帽



——新《**安全生产法**》之法里法外

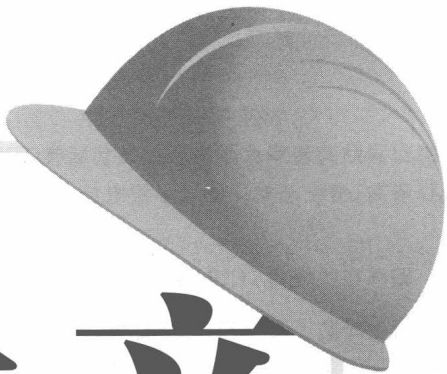
彭 慧 主编



清华大学出版社



给 生产 戴上安全帽



——新《**安全生产法**》之法里法外



清华大学出版社
北京

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

给生产戴上安全帽:新《安全生产法》之法里法外/彭慧主编.--北京:
清华大学出版社,2015

ISBN 978-7-302-39855-4

I. ①给… II. ①彭… 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(2015)第080741号

责任编辑:傅向宇

封面设计:傅瑞学

责任校对:宋玉莲

责任印制:王静怡

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦A座

邮 编:100084

社总机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质量反馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印装者:北京国马印刷厂

经 销:全国新华书店

开 本:148mm×210mm 印张:6.5 字 数:175千字

版 次:2015年6月第1版 印 次:2015年6月第1次印刷

定 价:25.00元

产品编号:063017-01

前 言

全国人大常委会 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审议通过的新《安全生产法》，已于 2014 年 12 月 1 日起施行。新《安全生产法》对 2002 年的《安全生产法》进行了重大改动，新增和修改条款共计 69 条，其中新增 17 条、修改 52 条。修改后的法律更加全面地反映了当前安全生产的特点，充分体现了以人为本、依法治国的精神，是我国安全生产法制建设新的里程碑。

对于新《安全生产法》，首先，要认识到这些修改是必要的。全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国安全生产法修正案（草案）》审议结果的报告中提到，为了加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命安全，在总结实践经验的基础上，对安全生产法进行修改是必要的。其次，对新《安全生产法》的解读也是必要的。这次修正案的大幅度修改，客观上要求通过具体的法条解读来进一步明确修正案的主旨和重点。再次，作为职工安全保护伞的一部重要法律，也可以职工安全保护为思路梳理出法律中所涉及的不同法律主体的具体权利与义务，这种解读方式，旨在从职工权益保护的角度为新《安全生产法》的贯彻与落实提供一定的帮助。最后，新法的贯彻和实施需要在学法、知法、守法、用法上下真功夫。制定出一部好法律不容易，将之实施好更难，而法律的生命力在于实施，法律的权威性也在于实施。这就需要深刻理解和领会新法的立法精神，熟悉和掌握新《安全生产法》的基本法律规范和内容，并将新修订的法律制度与相关的法律知识相结合，融汇贯通，才能从根本上真正贯彻落实新《安全生产法》，从根本上推进依法治安、实现依法治安。

本书以《安全生产法》的新理念为立书之本。安全生产工作应当以人为本,按照安全发展战略的要求,坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针。本书共分为三大部分:第一章从旧法之弊与新法之必的角度强调《安全生产法》是职工生命的保护伞,新法是职工的福音;第二章分别从企业、从业人员、监督管理部门的角度详细分析不同主体的权利与义务,并通过相关知识归纳和案例解读并举的方式,重点强调了企业在安全生产工作的法律责任,突出了离安全法规近,距隐患排查远的主旨思想;第三章是案例的综合分析,对司法实践和生产实践中比较常见的几类有关安全生产法适用的案例进行归类,主要包括一些生产安全事故的原因分析、生产经营单位将项目发包给无资质单位造成事故案、未正确履行监督检查职责造成生产安全事故案、雇员提供劳务受伤引起的人身损害赔偿纠纷案等,案例分析角度不一,但以贴近司法实践为主,选取的案例多为司法判例。三大部分,虽看似分离,但背后的主旨都是围绕着“以人为本”的理念,强调各主体在保障人民群众生命和财产安全上应该履行哪些义务,避免哪些违法行为。

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。然而,对新法的解读一定程度上也能实现预防和减少生产安全事故的目标,尽可能督促企业和监管部门事先排除生产安全事故隐患。希望本书能够通过对不同主体具体权利义务的梳理、相关法律知识的介绍以及实务案例的分析,为企业、从业人员和监督管理部门的安全生产工作提供一定的参考。

由于时间仓促,加之实际生产领域的具体情况会因时、因势而变,各种因素是错综复杂的,所以本书在内容和案例提供上存在的不足之处,敬请读者批评指正。

目 录

第一章 职工的福音——《安全生产法》 /1

第一节 职工生命的保护伞 /1

第二节 旧法之弊与新法之必 /7

第二章 离安全法规近,距隐患事故远 /20

第一节 企业要发展,安全是保障 /20

第二节 安全是一种责任,为己为家为他人 /64

第三节 监督管理不可懈怠 /88

第四节 应急救援与调查处理 /115

第三章 生产安全事故及其处理的典型案例分析 /136

案例一:广西南丹县某选矿厂尾矿库“10·18”垮坝
事故 /136

案例二:生产经营单位将项目发包给无资质单位造成
劳动事故案 /139

案例三:未正确履行监督检查职责造成生产安全
事故案 /141

案例四:雇员提供劳务受伤引起的人身损害赔偿
纠纷案 /144

附 录 /148

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 /148

中华人民共和国安全生产法	/164
生产安全事故报告和调查处理条例	/187
国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定	/196

后 记 /201



第一章 职工的福音——《安全生产法》

第一节 职工生命的保护伞

《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)是我国有关生产安全的一部最重要的法律。《安全生产法》的总则部分第1条明确了该法的立法目的：“为了加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众和财产安全，促进经济社会持续健康发展，制定本法。”这既是《安全生产法》的立法宗旨，又是法律所要解决的基本问题。《安全生产法》的立法指导思想、方针原则、基本法律制度、法律条文都是围绕这个立法宗旨确定的。全面、准确地领会和实现《安全生产法》的立法目的，就要求《安全生产法》所涉及的相关主体，包括生产经营单位、从业人员、安全生产监督管理部门、工会等严格按照该法的规定来行使权利，履行义务，为防止和减少生产安全事故而尽职尽责。因此，立法的最终目的是加强安全生产工作，为从业人员提供安全的生产工作环境，在这个意义上，可以把它看作是从事生产作业的从业人员(即职工)生命健康的保护伞。

生命安全与身体健康权益是职工最为重要的合法权益，权益得到保护的前提是有法可依。为了广大职工的安全能够得到保障，确保企业生产安全，2001年年初，国家安全生产监督管理局起草《安全生产法》，2002年6月29日，全国人大常委会二十八次会议通过(2002年11月1日起施行)，2002年《中华人民共和国安全生产法》的发布，是关系我国亿万职工安全健康和切身利益的一件大事，是我

国社会主义民主与法制建设的重要成果。它充分体现了党和国家对广大职工的关心、爱护和对安全生产工作的高度重视。然而随着社会的发展,旧法的局限性日益明显,为满足社会实践的需求,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表决通过了新《安全生产法》的修正案(2014年12月1日起施行)。

此次新修订的《安全生产法》(简称新法)在维护职工群众权益方面,又有了重大改进。

一、新法进一步明确了工会在安全生产方面的职责

新法第7条规定,工会依法对安全生产工作进行监督。生产经营单位的工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督,维护职工在安全生产方面的合法权益。生产经营单位制定或者修改有关安全生产的规章制度,应当听取工会的意见。

众所周知,工会组织的基本职责就是维护职工合法权益,因此法律明确工会组织依法对安全生产工作进行监督,这既是对工会组织赋予权力,同时也加大了工会组织在安全生产工作中的责任,是对工会组织做好安全生产工作的要求。工会依法履行好职责,即对单位实施有力的监督以及协助职工依法维权,其根本目的就在于保护职工在生产过程中的权益。

二、完善了职工安全生产培训的内容

具有相应的安全意识和防范安全事故的能力对于职工来说至关重要。据此,新法也完善了关于职工安全生产培训的内容,将教育培训事项落于实处。

新法增加了:

(一)新法第18条有关生产经营单位的主要负责人对本单位安全生产工作负有组织制定并实施本单位安全生产教育和培训计划职责的规定;

(二)新法第22条有关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职责的规定；

(三)新法第25条有关生产经营者对被派遣劳动者的安全生产教育和培训的规定：“生产经营单位使用被派遣劳动者的，应当将被派遣劳动者纳入本单位从业人员统一管理，对被派遣劳动者进行岗位安全操作规程和安全操作技能的教育和培训。劳务派遣单位应当对被派遣劳动者进行必要的安全生产教育和培训。生产经营单位应当建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况。”

这些规定都从生产安全事故预防出发，要求职工掌握从业的知识技能，强调了单位及其生产安全管理的相关机构，负有对职工进行培训的责任，也从侧面保障了职工受教育培训的权利。

三、明确要求生产经营单位建立事故隐患排查治理制度

事故隐患关涉职工的切身安全利益，新法进一步明确单位应当建立完善的事事故隐患排查治理制度，希望将事故隐患扼杀在萌芽状态，加大事前预防的力度，在事前保障了职工的生产安全权利。

(一)新法第38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。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。

(二)新法第43条规定，生产经营单位的安全生产管理人员在检查中发现重大事故隐患，依照前款规定向本单位有关负责人报告，有关负责人不及时处理的，安全生产管理人员可以向主管的负有安全生产监督管理职责的部门报告，接到报告的部门应当依法及时处理。

例如，一个从事煤矿开采的经营单位，在它的规章制度中应当明确有一个对矿难等事故隐患进行排查治理的制度，列有整套完善的可实施的程序。相关地方政府应该制定配套的重大事故隐患治理督

办制度,来督促这些煤矿经营单位消除隐患。单位内安排的安全管理人员则应按照职责来检查,一旦发现隐患,及时报告。

四、增加劳务派遣工的安全生产权利和义务

为适应社会经济发展的变化,新法第 58 条规定,生产经营单位使用被派遣劳动者的,被派遣劳动者享有本法规定的从业人员的权利,并应当履行本法规定的从业人员的义务。它首次明确了被派遣职工与其他普通职工享有同等的《安全生产法》规定的权利义务。

长久以来,被派遣职工一直处于弱势的“第三方”的地位,在法律实践中存在很多被歧视的情况。新法明确规定劳务派遣职工与普通职工在安全生产方面拥有同等权利和义务的做法正好弥补了这种法律漏洞,对于被派遣职工的权益保护具有重要的意义。

举个例子,张三与甲(劳务派遣公司)签订劳动合同,甲(劳务派遣公司)与乙公司之间有劳务派遣协议,所以实际上张三在乙公司上班,这种情况下,张三和乙公司的其他职工(即直接与乙公司签订劳动合同的职工)一样,在生产活动中,享有知情权,批评、建议、控告权,获得防护用品等的权利。

五、强化了生产经营单位的安全生产主体责任

从生产经营单位角度来看,新《安全生产法》最突出的变化,就是全面强化了生产经营单位的安全生产主体责任。与修订前的《安全生产法》相比,在新增的 17 个条款中,有 9 个条款与生产经营单位及其相关管理人员直接相关。而在全法 114 个条款中,有 71 个条款都与生产经营单位及其相关管理人员直接相关。

在这方面,新《安全生产法》作出的 4 项规定尤其值得关注。

(一) 第 13 条对有关单位在明确委托专业服务机构提供安全生产技术、管理服务的情况下,保证安全生产的责任仍然由本单位负责的规定。

(二) 第 19 条明确单位的安全生产责任制内容,规定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,保证

安全生产责任制落实。

(三) 第 22 条对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的规定。

(四) 第 31 条第 2 款对验收责任主体的规定：矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸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。

举例来说，A 企业把业务分包出去，并在合同上写明“在合同执行期间，安全生产所有责任由 B 企业（分包方）负责”，A 企业认为相关风险已经转移给 B 企业（分包方）了。但按照新法，业务能够分包出去，但是责任却不能一概外包出去，不管合同中是否有明确条款，甲方都必须承担责任。

而生产经营单位责任的强化，必然影响到生产安全的效果，对预防和控制生产安全事故有重要的影响，这自然就保护到了职工的安全权益。

六、明确了生产经营单位安全生产管理人员的责任

新法在保证生产经营单位安全生产管理机构以及安全生产管理人员切实负起责任方面增加了新的规定，以使其更好发挥作用。

(一) 第 22 条进一步明确了生产经营单位安全生产管理机构以及安全生产管理人员的七项职责；

(二) 第 23 条第 2 款规定了生产经营单位要保证安全生产管理机构以及安全生产管理人员能够参与涉及安全生产的经营决策；第 3 款规定了生产经营单位不得因安全生产管理人员依法履行职责而对其打击报复，包括降低其工资、福利等待遇，或者解除与其订立的劳动合同。

上述规定明确了生产经营单位安全管理人员的具体职权与职责，将单位安全管理落到实处。若所有的单位安全生产管理人都尽职尽责，切实实现单位内部的安全生产监督，也就实现了对职工安全生产的保护。

七、加大了违法处罚力度

一部好的法律，必须要做到责、权、利分明，也就是说，法律责任对法律来说是至关重要的，没有强制力的法律不可能实施得很好。特别是对于涉及职工群众生命健康权的法律，更应对失职违法行为给予严厉的惩戒。新法在这方面也有重大调整。

新法修改过程中吸取了以前执法中的一些经验和教训，对安全生产的法律责任进行了更加严格的规定。

(一) 罚款力度明显加大。同《生产安全事故报告和调查处理条例》对比来看，对事故责任单位的罚款“最低价”从原来的 10 万元提高至 20 万元，“最高价”从原来的 500 万元提高至 2 000 万元。从目前我国所有法律直接规定的罚款数额中看，这个的罚款额度是最高的。

(二) 对生产经营单位主要负责人的处罚更加严厉。

新法第 91 条规定：“生产经营单位的主要负责人未履行本法规定的安全生产管理职责的，责令限期改正；逾期未改正的，处二万元以上五万元以下的罚款，责令生产经营单位停产停业整顿。

生产经营单位的主要负责人有前款违法行为，导致发生生产安全事故的，给予撤职处分；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依照前款规定受刑事处罚或者撤职处分的，自刑罚执行完毕或者受处分之日起，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。”

可见，新法中对单位主要负责人的处罚甚至包括“终身行业禁入”。一旦因未履行职责导致事故发生，生产经营单位主要负责人除被降级、撤职外，还要缴纳前一年年收入 60% 至 100% 的罚款，构成犯罪的还将被追究刑事责任。

(三) 针对现实中一些企业特别是上市公司“不怕罚款怕曝光”的情况，新法将实行“黑名单”制度。第 75 条规定监管部门应当建立

安全生产违法行为信息库,记录生产经营单位的安全生产违法行为信息,对违法行为情节严重的,可以向社会公告,并通报行业主管部门、投资主管部门、国土资源主管部门、证券监督管理机构以及有关金融机构。

第二节 旧法之弊与新法之必

《安全生产法》自2002年11月1日施行以来,对加强和改进安全生产工作起到了重要作用。但随着《安全生产法》施行中出现一些问题,为加强安全生产工作,防止和减少生产安全事故,保障人民群众生命安全,在总结实践经验的基础上,于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表决通过的新《安全生产法》的修正案,对2002年的《安全生产法》进行了重大改动,新增和修改条款67条,其中新增15条、修改52条。为了更好地理解新法修改的目的,我们首先对新旧法利弊进行比较,而后在对新旧法条的变动加以比较基础上,探讨新法修改的主要内容,以对新法的侧重有更直观的了解。

一、旧法之弊

(一) 旧法虽提及安全教育培训,但未具体规定落实情况

自2002年《安全生产法》实施以来,政府及单位采取了各种形式的普法教育,取得了一定的进展,但总体来看,人民群众的安全素质还有待提高,与国外发达国家相比,有很大差距。主要表现为目前全社会安全生产的法制意识不强,以人为本、安全至上的理念没有得到切实贯彻。

《安全生产法》虽对职工权益也有较为全面的规定,但是很多职工对于此法还一无所知,因此在实际生产活动中,职工仅凭单位的相关规章进行操作,事故发生后又不知道如何维权。

例如,安全法规定职工具有拒绝权,即在单位要求职工违章操作

的时候,职工可以拒绝听从单位的指挥。可是,在职工不懂法的情况下,他(或她)连哪种行为是依法操作,哪种行为是违章操作都不知道,又何谈行使拒绝权呢!

(二) 旧法对安全生产监督管理人员的素质要求和工作的稳定性没有作出明确的法律规定

旧法第十九条 矿山、建筑施工单位和危险物品的生产、经营、储存单位,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员。

前款规定以外的其他生产经营单位,从业人员超过三百人的,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员;从业人员在三百人以下的,应当配备专职或者兼职的安全生产管理人员,或者委托具有国家规定的相关专业技术资格的工程技术人员提供安全生产管理服务。

第二十条 生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。

危险物品的生产、经营、储存单位以及矿山、建筑施工单位的主要负责人和安全生产管理人员,应当由有关主管部门对其安全生产知识和管理能力考核合格后方可任职。考核不得收费。

可见,旧法对安全生产监督管理人员的规定存在如下问题:

1. 工作稳定性得不到保证。在众多三百人以下的单位,配备专职或者兼职的安全生产管理人员,或者委托有相关资格的工程技术人员提供安全生产管理服务即可,这使得监管人员不稳定,难以达到长期、全面监督管理的效果。

2. 工作内容与责任未明确。旧法概括式地规定了此类人员的“安全生产监督管理职责”,可是在实际中,监督的内容、方式、不履行义务将要承担的责任等都未明确,导致监管人员在单位中处于尴尬的境地,甚至只是个空摆设。

3. 未赋予监管人员一定的独立性。单位内部设置的监管机构

或配备的人员，是一种单位的内部监督机制，如果不赋予其一定的独立性，就很难起到监督的效果。

4. 未对安全生产监督管理人员的素质作出严格要求。旧法中有“相应的安全生产知识和管理能力”的表述，但表达过于抽象，在实际中不易界定，从而导致现实中安全生产监管人员素质参差不齐，这也明显影响到了安全生产的落实。

（三）旧法所规定的法律责任畸轻，起不到震慑效果

对于单位而言，由于伤亡事故赔偿额度太低，远远低于安全设施的投入费用，从经济核算上对单位根本起不到威慑作用，再加之其他的行政处罚也畸轻，因此，单位往往敢于铤而走险，对安全生产工作的法律要求置若罔闻。

而对于单位主要负责人来讲，其未履行旧法规定的安全生产管理职责，从而导致发生生产安全事故时，事故等级千差万别，而法律也未依不同情况明确规定责任。

（四）工会权力不落实，职工安全权益得不到保障

旧法对于工会权力的规定：“工会依法组织职工参加本单位安全生产工作的民主管理和民主监督，维护职工在安全生产方面的合法权益。”至于工会如何参与民主管理和民主监督；是“可以”组织职工参与还是“应当”组织职工参与；工会如果不组织职工参加管理和监督或者在职工维权方面不作为，是否应承担一定责任等重要问题上，旧法并无明确规定。因此，在具体实施上，工会的职能未能落到实处，也就未能达到监督单位的安全生产活动的效果，未能有效地为职工的权益服务。

（五）安全费用未真正落实投入

旧法第18条规定：“生产经营单位应当具备安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导

致的后果承担责任。”

但是,由于没有相应的安全生产费用提取、使用和监督管理的具体办法,很多单位在实际中无法落实投入生产安全资金。而安全事故的发生,一个原因就是缺少安全措施费用的投入,导致安全系统及其中的设备设施存在安全隐患。

(六) 行政审批项目的相关规定存在漏洞

旧法在行政审批方面存在重复、交叉的现象,有些规定的实际效果并不明显,这样的规定违背《行政许可法》精神,新法为适应实践现状,在这些规定上做了进一步的调整。对安全生产法设定的审批项目做了如下调整:一是将矿山等高危建设项目“安全条件论证”和“安全评价”这两项审批项目合并为“安全评价”一项;二是对矿山等高危企业主要负责人和安全生产管理人员安全生产知识和管理能力的考核,不再与能否任职挂钩。

二、新法之必

(一) 现实必要性

安全生产事关人民群众的幸福安全与社会和谐稳定。2002年《安全生产法》颁布以来,对建立安全生产法律体系,加强安全生产工作,预防和减少事故的发生,保护人民群众生命财产安全发挥了巨大作用。但随着我国社会经济的发展,安全生产面临的主要矛盾和问题发生了变化,安全生产事故频繁发生,从业人员的生命安全时常受到威胁,各方面的变化都要求对《安全生产法》进行完善,以适应我国国情以及社会经济的和谐发展。

1. 理念变化的要求。在旧法颁布后的这十多年间,我国在经济发展领域的很多精神理念也在不断转变,现在,我们牢牢坚持着“深入贯彻落实科学发展观,坚持以人为本,牢固树立安全发展”的理念,切实转变经济发展方式,调整产业结构,提高经济发展的质量和效益,把经济发展建立在安全生产的基础上,已经成为经济社会和谐发