

【权威解读】

中华人民共和国
安全生产法
释义

主 编

尚 勇 张 勇

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

【权威解读】

中华人民共和国
安全生产法
释义

主编

尚勇 张勇

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

中华人民共和国安全生产法释义 / 尚勇, 张勇主编

—北京: 中国法制出版社, 2021.6

ISBN 978 - 7 - 5216 - 1968 - 3

I. ①中… II. ①尚… ②张… 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 (2021) 第 104619 号

策划编辑 袁笋冰

责任编辑 王林林

封面设计 蒋怡

中华人民共和国安全生产法释义

ZHONGHUA RENMIN GONGHEGUO ANQUAN SHENGCHANFA SHIYI

主编/尚勇, 张勇

经销/新华书店

印刷/保定市中国画美凯印刷有限公司

开本/880 毫米 × 1230 毫米 32 开

版次/2021 年 6 月第 1 版

印张/16 字数/361 千

2021 年 9 月第 8 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5216 - 1968 - 3

定价: 60.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

传真: 010 - 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 010 - 66067369

市场营销部电话: 010 - 66033393

邮购部电话: 010 - 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社印务部联系调换。电话: 010 - 66032926)

本书编委会

- 主 编** 尚 勇 应急管理部部长（正部长级）
张 勇 全国人大常委会法制工作委员会副主任
- 执行主编** 郭林茂 全国人大常委会法制工作委员会社会法
室主任
王宛生 应急管理部政策法规司司长

参加编写人员

- 刘左军 余德旋 母光栋 王新建
曾明荣 朱 涛 徐潇枫 杨 帆
徐泽文 顾 冰 李延璟 于佳鑫
李一奇 王利群

前 言

2021年6月10日，十三届全国人大常委会第二十九次会议通过了《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》，国家主席习近平签署第八十八号主席令予以公布，该修改决定自2021年9月1日起施行。修改安全生产法，是贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作重要指示批示精神和党中央有关重大决策部署的迫切要求，是推进全面依法治国，促进实现安全生产治理体系和治理能力现代化的重要举措，是防范化解重大安全生产风险，建设更高水平平安中国的有力保障。这次安全生产法修改，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，按照新发展阶段、新发展理念和新发展格局对安全生产提出的任务要求，认真总结近年来安全生产领域的实践经验和事故教训，始终坚持问题导向，积极回应社会关切，着重从完善安全生产工作原则、强化生产经营单位主体责任、加强监督管理力度、加大违法惩罚力度等方面进行修改完善，为依法防范化解重大安全生产风险，全面加强安全生产工作，提供更加有力的法治保障。

为配合修改后的安全生产法的学习宣传和贯彻执行工作，便于准确理解、掌握法律规定，提高全民安全生产意识，在全

社会推动形成学好、用好安全生产法的浓厚氛围，全国人大常委会法制工作委员会、应急管理部组织参与修法工作的有关同志编写了本书，供大家学习参考。本书力求简明扼要、通俗易懂，准确反映立法原意，但因时间和水平有限，不妥和疏漏之处在所难免，敬请广大读者批评指正。

编者
2021年6月

安全生产法修改情况介绍

为进一步加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济社会持续健康发展，十三届全国人大常委会第二十九次会议于2021年6月10日通过了《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》，国家主席习近平签署第八十八号主席令予以公布，该决定自2021年9月1日起施行。这次安全生产法修改，贯彻落实党中央关于安全生产工作重大决策部署，认真总结近年来安全生产领域实践经验和事故教训，积极回应社会关切，较大幅度地对安全生产法进行修改完善。

一、修改安全生产法的必要性

安全生产法于2002年公布施行，2009年和2014年进行了两次修正。安全生产法作为我国安全生产领域的基础性、综合性法律，对依法加强安全生产工作，预防和减少生产安全事故，保障人民群众生命财产安全，发挥了重要法治保障作用。我国生产安全事故死亡人数从历史最高峰2002年的约14万人，降至2020年的2.71万人，下降80.6%；每年重特大事故起数从最多时2001年的140起下降到2020年的16起，下降88.6%。以上数据，充分彰显了依法加强安全生产工作的重要性。

近年来，我国安全生产工作和安全生产形势发生较大变化，

全国生产安全事故总体上虽呈下降趋势，但开始进入一个瓶颈期，传统行业领域存在的安全生产隐患尚未根本遏止，新兴行业领域的安全生产风险不断出现。新发展阶段、新发展理念、新发展格局对安全生产提出了更高要求，亟需认真总结近年来安全生产领域实践经验和事故教训，不断健全安全生产法治体系。在这种背景下修改安全生产法，显得尤为迫切，十分重要。

（一）修改安全生产法是贯彻落实党中央关于安全生产工作重大决策部署的迫切要求。安全生产是关系人民群众生命财产安全的大事，是经济社会高质量发展的重要标志，是党和政府对人民高度负责的重要体现。党的十八大以来，习近平总书记多次作出重要指示批示，强调各级党委政府务必把安全生产摆到重要位置，统筹发展和安全，坚持人民至上、生命至上，树牢安全发展理念，严格落实安全生产责任制，强化风险防控，从根本上消除事故隐患，切实把确保人民生命安全放在第一位落到实处。2016年12月，《中共中央、国务院印发关于推进安全生产领域改革发展的意见》（以下简称《意见》），对安全生产工作作出重大系统性部署，着重解决安全生产体制机制等深层次问题。2018年党和国家机构改革中，原国家安监总局的职责划入应急管理部，其他有关部门和职责也作了调整。2021年3月，十三届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》明确要求完善和落实安全生产责任制，建立公共安全隐患排查和安全预防控制体系；建立企业全员安全生产责任制度，压实企业安全生产主体责任等。贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作的重要指示批示精神和党中央有关重大改革举措及任务要求，迫切需要修改安全生产法，为全面加强安全生产工作打下坚实法治根基。

（二）修改安全生产法是推进全面依法治国，促进实现安全生产治理体系和治理能力现代化的重要举措。习近平总书记指出，必须强化依法治理，用法治思维和法治手段解决安全生产问题，加快安全生产相关法律法规制定修订，加强安全生产监督执法，加强基层监管力量，着力提高安全生产法治化水平。这次安全生产法修改，着眼于贯彻落实党和国家推进全面依法治国总体目标的要求，紧密围绕安全生产工作实际，聚焦安全生产难题，统筹推进安全生产领域法治建设，及时健全安全生产领域法治体系。通过修法，积极借鉴吸纳安全生产领域有益经验做法，着力加强制度薄弱环节甚至空白领域，从根本上织密安全生产法治防护网，切实打牢安全生产法治根基，不断提升安全生产法治效能，依法促进实现安全生产治理体系和治理能力现代化。

（三）修改安全生产法是防范化解重大安全生产风险，建设更高水平平安中国的有力保障。《意见》指出，当前我国正处在工业化、城镇化持续推进过程中，生产经营规模不断扩大，传统和新型生产经营方式并存，各类事故隐患和安全风险交织叠加，安全生产基础薄弱、监管体制机制和法律制度不完善、企业主体责任落实不力等问题依然突出，生产安全事故易发多发，尤其是重特大安全事故频发势头尚未得到有效遏止，一些事故发生呈现由高危行业领域向其他行业领域蔓延趋势，直接危及生产安全和公共安全。近年来，一些重特大生产安全事故造成了重大人员伤亡和财产损失，后果极其严重，损失极其惨重，教训极其深刻。生产安全事故频繁发生，暴露出我国安全生产在爬坡过坎期仍面临较多严峻问题，亟需通过修法进一步压实各方安全生产责任，强化安全生产监督管理，完善安全生产保障措施，加大对违法行为的

处罚力度，依法防范化解重大安全生产风险，为建设更高水平的平安中国提供有力法治保障。

二、修改安全生产法的总体思路

这次修改安全生产法，贯彻落实党中央有关重大决策部署，始终坚持问题导向，认真总结实践经验，积极回应社会关切，充分体现以下总体思路：

一是贯彻落实决策部署，确保转化执行到位。党和国家高度重视安全生产工作，习近平总书记对安全生产作出了一系列重要指示批示，中央有关文件对推进安全生产领域改革发展提出了明确要求。将习近平总书记关于安全生产工作的重要指示批示精神和党中央有关重大决策部署，全面准确地转化落实为法律规定，是修改安全生产法的首要任务，确保了党和国家加强安全生产法治建设的任务要求贯彻执行到位。切实运用法律的约束力和强制力，有力促进安全生产领域重大改革发展政策落地见效，依法保障安全生产工作行稳致远。

二是始终坚持问题导向，统筹兼顾安全发展。这次安全生产法修改，始终坚持问题导向，紧紧围绕安全生产突出难题，立足安全生产一线实际需求，注重倾听各方面意见建议，认真总结实践经验、汲取事故教训，补齐制度短板弱项；既注重化解安全生产领域传统风险，又注重防范安全生产领域出现新问题新风险。这次安全生产法修改，认真践行实事求是原则，做到法律制度来源于实践、服务于实践，科学统筹发展和安全两件大事，以安全促发展、以发展保安全，依法实现安全与发展良性循环。

三是压实企业主体责任，增强安全生产能力。生产经营单位是安全生产的首要参与者和直接受益者，理应承担起做好安全生

产工作的主体责任。这次安全生产法修改，注重压实生产经营单位的安全生产主体责任，完善生产经营单位及其相关管理机构、管理人员的职责，明确要求健全安全生产保障措施，加强防范应对新风险，通过加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，切实改善安全生产硬件设施和条件。同时，要求生产经营单位注重加强安全生产软环境建设，调动全体从业人员安全生产责任心和积极性，注重加强对从业人员人文关怀，防范行为异常导致事故发生，切实织密扎牢安全生产风险防护网。

四是强化政府监督管理，加大违法处罚力度。当前，我国安全生产形势依然复杂，安全生产工作面临较多难题，监管难度有所增加，对政府部门提出更高要求。这次安全生产法修改，着力堵塞监管漏洞，注重理顺安全生产监管体制机制，加强安全生产监管能力建设，特别是基层监管能力建设；加强部门之间协调力度，提升信息化管理水平，要求有关部门相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用，推动形成监管合力；通过编制安全生产权责清单，进一步明确工作职责，督促政府部门履职尽责，依法促进实现安全生产治理体系和治理能力现代化。针对部分行业领域存在的“屡禁不止、屡罚不改”现象，切实完善监管手段措施，加大对违法行为处罚力度，大幅提高违法成本，依法强化事故隐患排查治理，坚决遏制生产安全事故的发生。

三、安全生产法修改的工作过程

全国人大常委会高度重视安全生产法修改工作。2018年，安全生产法修改列入十三届全国人大常委会立法规划第一类“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”项目，此后多次列入全国人大常委会年度立法工作计划。2019年1月，应急管理部向

国务院报送了《〈中华人民共和国安全生产法〉修正案（草案送审稿）》。2019年1月、2020年2月，司法部会同应急管理部在征求各方面意见基础上，形成《中华人民共和国安全生产法（修正草案）》，经国务院第115次常务会议讨论通过后提请全国人大常委会审议。

2021年1月、6月，十三届全国人大常委会第二十五次会议、第二十九次会议进行了两次审议。在草案审议和完善过程中，认真学习、深刻领会习近平总书记关于安全生产的重要指示批示精神和中央有关文件规定，坚持科学立法、民主立法、依法立法，扎实细致开展以下工作：一是广泛征求意见。将草案印发各省（区、市）、部分基层立法联系点、地方和中央有关单位等100多家单位征求意见，在中国人大网公布草案全文，征求社会公众意见；全国人大宪法和法律委员会、社会建设委员会和常委会法制工作委员会召开中央有关部门座谈会，专门听取中央有关部门的意见建议；召开立法评估会，邀请部分全国人大代表、政协委员、专家学者和生产经营单位、安全技术服务机构、保险机构、基层应急管理部门、检察机关的代表，就草案主要制度规范的可行性、出台时机、实施的社会效果和可能出现的问题等听取意见。二是扎实开展调研。全国人大宪法和法律委员会、常委会法制工作委员会到江苏、湖南、山东实地调研，听取全国人大代表、地方有关部门、企业等方面的意见。三是深入开展研究。认真贯彻中央文件精神，结合全国人大常委会组成人员的审议意见和各方面意见，深入总结生产安全事故经验教训，对草案规定进行深入研究，将安全生产实践中行之有效的制度和做法补充完善到草案中。四是加强沟通协调。针对各方面意见比较集中的问题，与应急管理

部、最高人民法院、最高人民检察院、住房和城乡建设部等有关部门深入交换意见，共同研究，不断对草案进行修改完善。在各方面共同努力下，修改安全生产法的决定经全国人大常委会审议后高票通过。

四、安全生产法修改的主要内容

这次安全生产法修改，修改力度大、涉及条文多，较大幅度地对安全生产法进行了完善。主要内容包括以下方面：

（一）完善工作原则要求。

一是明确坚持党的领导。党的领导是中国特色社会主义事业胜利的根本保证。针对安全生产出现的新情况新问题，党中央统揽全局、协调各方，持续推动安全生产领域改革发展取得新进展。实践充分表明，坚持党的领导是我国安全生产形势持续向好的决定性因素。贯彻落实党的十九届五中全会和《意见》精神，增加规定安全生产工作坚持中国共产党的领导，有利于强化党对安全生产工作的领导核心作用，统筹推进安全生产系统治理，大力提升我国安全生产整体水平。

二是贯彻新思想新理念。此次修改安全生产法，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足人民群众对美好生活的向往，进一步突出强调以人为本，坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，树牢安全发展理念，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，从源头上防范化解重大安全风险。

三是明确“三个必须”原则。贯彻落实中央文件精神，此次修法增加规定安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，为厘清安全生产综合监管与行业监管的关系，明确应急管理部门、负有安全生产监督管理职责

的有关部门、其他行业主管部门、党委和政府其他有关部门的责任，提供了法律依据。

（二）强化企业主体责任。

一是压实单位安全生产责任。规定生产经营单位应当建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，改善安全生产条件，加强标准化、信息化建设，构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。

二是完善相关负责人职责。明确生产经营单位的主要负责人是本单位安全生产第一责任人，对本单位的安全生产工作全面负责，其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责。完善生产经营单位主要负责人、安全生产管理机构以及安全生产管理人员的职责范围，加大事故责任单位和人员的法律责任。

三是加强安全生产预防措施。规定生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按安全风险分级采取相应管控措施，重大事故隐患排查治理情况应当及时向负有安全生产监督管理职责的部门和职工代表大会或者职工大会报告，强化隐患排查治理监督，加强事故事前预防。

四是加大对从业人员关怀。规定生产经营单位应当关注从业人员的生理、心理状况和行为习惯，加强对从业人员的心理疏导、精神慰藉，严格落实岗位安全生产责任，防范从业人员行为异常导致事故发生。

五是健全安全生产责任保险制度。贯彻落实中央文件精神，要求属于国家规定的高危行业、领域的生产经营单位应当投保安

全生产责任保险，注重加强市场机制对安全生产的推动作用，切实发挥保险机构参与事故预防功能。

六是明确新兴行业、领域生产经营单位的安全生产责任。规定平台经济等新兴行业、领域的生产经营单位应当根据本行业、领域的特点，建立健全并落实全员安全生产责任制，加强从业人员安全生产教育和培训，履行本法和其他法律、法规规定的有关安全生产义务。

七是针对餐饮等行业生产经营单位使用燃气存在的安全隐患，以及矿山、金属冶炼、危险物品等建设项目施工单位非法转让施工资质、违法分包转包等突出问题，作出专门规定。

（三）明确监督管理职责。

一是强化政府职能作用。进一步强化各级人民政府工作职责，增加和完善以下规定：各级人民政府应当加强安全生产基础设施和能力建设，所需经费列入本级预算；县级以上地方各级人民政府应当组织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，并对位置相邻、行业相近、业态相似的生产经营单位实施重大安全风险联防联控；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，应当明确负责安全生产监督管理的有关工作机构及其职责，加强安全生产监管力量建设，制定相应的生产安全事故应急救援预案，协助人民政府有关部门或者按照授权依法履行生产安全事故应急救援工作职责；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权力清单和责任清单，公开并接受社会监督。

二是完善监督管理体制。根据机构改革要求，将本法中的

“安全生产监督管理部门”修改为“应急管理部门”；规定国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门在各自的职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理；对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，由县级以上地方各级人民政府按照业务相近的原则确定监督管理部门。要求监管部门加强合作，规定负有安全生产监督管理职责的部门应当相互配合、齐抓共管、信息共享、资源共用，依法加强安全生产监督管理工作。

（四）加强保障制度建设。

一是加强安全生产监管信息化建设。规定国务院应急管理部门牵头建立全国统一的生产安全事故应急救援信息系统，国务院交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门和县级以上地方人民政府建立健全相关行业、领域、地区的生产安全事故应急救援信息系统，实现互联互通、信息共享，通过推行网上安全信息采集、安全监管和监测预警，提升监管的精准化、智能化水平。有关地方人民政府应急管理部门和有关部门应当通过相关信息系统实现信息共享。

二是明确安全生产强制性国家标准的制定程序。规定国务院有关部门按照职责分工负责安全生产强制性国家标准的项目提出、组织起草、征求意见、技术审查。国务院应急管理部门统筹提出安全生产强制性国家标准的立项计划。国务院标准化行政主管部门负责安全生产强制性国家标准的立项、编号、对外通报和授权批准发布工作。国务院标准化行政主管部门、有关部门依据法定职责对安全生产强制性国家标准的实施进行监督检查。

三是明确国家安全生产应急救援机构统一协调指挥职能。为

便于整合优化应急力量和资源，提高事故救援能力，推动形成统一指挥应急管理体制，规定国家加强生产安全事故应急能力建设，在重点行业、领域建立应急救援基地和应急救援队伍，由国家安全生产应急救援机构统一协调指挥。

四是完善事故调查后的评估制度。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，按照有关规定追究责任。

五是增加规定公益诉讼制度。根据中央有关文件精神，对安全生产领域的公益诉讼作出规定：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。

（五）加大违法处罚力度。

一是普遍提高罚款额度。在现行安全生产法规定的基础上，对涉及罚款的违法行为，普遍提高了罚款数额，加大惩戒力度。例如，修改后的第114条规定，发生生产安全事故，情节特别严重、影响特别恶劣的，应急管理部门可以按照相关罚款数额的2倍以上5倍以下对负有责任的生产经营单位处以罚款，最高处罚额度可高达1亿元。

二是新增按日连续处罚措施。规定生产经营单位违反本法规定，被责令改正且受到罚款处罚，拒不改正的，负有安全生产监督管理职责的部门可以自作出责令改正之日的次日起，按照原处罚数额按日连续处罚。坚决严厉打击拒不整改、虚假整改等恶劣