

新《安全生产法》政策解读

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》，该决定自2021年9月1日起施行。

一、新安法出台背景

现行的《安全生产法》是2002年制定的，2009年和2014年进行过两次修改，今年是第三次修改。这部法律对预防和减少生产安全事故发挥了重要作用。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%；重特大事故数从最多时的2001年一年发生140起下降到2020年的16起，下降88.6%。但是，现实警醒我们，过去长期积累的传统风险还没有完全消除，有的还在集中暴露，新的风险又不断涌现，虽然说全国生产安全事故总体上呈一个下降趋势，但是开始进入一个瓶颈期、平台期，而且稍有不慎，重特大事故还会出现反弹，如2021年湖北省十堰市“6·13”重大燃气爆炸事故、河南商丘柘城县“6.25”重大火灾事故、苏州吴江四季开源酒店“7.12”重大坍塌事故。同时新发展阶段、新发展理念、新发展格局又对安全生产工作提出更高的要求，安全生产工作仍然处于爬坡期、过坎期。在这个阶段尤其现在正在开展安全生产

三年行动、制定实施“十四五”安全生产规划的关键时期，对《安全生产法》进行修改正当其时、十分必要。

二、新安法特色亮点

亮点一：加强党的领导。此次修改增加了“安全生产工作坚持中国共产党的领导”，短短一句话，充分说明了党对安全的重视，预示着安全生产问题的根本性转变。在我国行政法规中，很少提到党的领导，包括环境、安全以及经济方面的法律。但事实上，我们国家的体制是党领导一切，各级都是党委领导，没有党的领导，安全搞不好。

亮点二：安全发展理念。将原来安全发展改为理念，在此基础上增加了“坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，”这句话出自党的十九届五中全会上《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。2017年，党的十九大报告提出：“树立安全发展理念，弘扬生命至上、安全第一的思想。“把保护人民生命安全摆在首位”，也是习近平总书记的一贯思想。早在2013年6月6日，针对当年上半年全国多个地区接连发生多起重特大安全生产事故，造成重大人员伤亡和财产损失的问题，习近平指出，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。

亮点三：三个必须。这次安全生产法最大的亮点就是将“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”（以下简称“三个必须”）写入法律。这里有两个层次，一是对

于政府部门管理的问题，新安法第十条提出“交通运输、住房和城乡建设、水利、民航等有关部门依照本法和其他有关法律、行政法规的规定，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”；二是对于企业。依据三个必须的原则，新安法也对企业负责人安全责任给予明确，如在第五条指出企业“主要负责人是安全生产第一责任人”，“其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责”。三个必须是我们国家安全生产管理体制中分工负责的原则。也就是按照党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的原则落实安全管理责任，要求各行业、各领域、各部门及其所有人员都要对自己工作职责范围内的安全生产工作负责。

亮点四：全员安全生产责任制。依据三个必须的原则，新安法在所有出现安全生产责任制的地方都增加了“全员”，明确了全员的安全生产责任制，如第四条、第二十一条、第二十二条，包括新提出的平台经济的安全管理。也就是说全员的安全责任制已经作为法律的强制性，强调企业每一个人都有安全的法律责任，并且要明确具体的责任和考核标准，对于落实情况进行严格的监督考核，这样，安全再也不是少数人的事了。

亮点五：资金支持。新安法多处提出了对于安全生产的资金保障措施：在第四条提出企业要“加大对于安全生产资金、物资、人员的投入保障”，在第八条中要求各级政府将“加强安全生产基础设施建设和安全生产能力建设所需经费列入本级预算”，加上原有的要求主要负责人保证本单位安全生产投入的有效实

施，以及安全生产费用提取的规定。这样就从制度上、渠道上以及责任方面明确了安全生产的资金来源和保障措施。

亮点六：安全生产责任险。这次新安法最主要的亮点是安全生产责任险的强制执行。安全生产责任保险的保障范围，不仅仅包括本企业的从业人员，还包括第三方的人员伤亡和财产损失，以及相关救援救护、事故鉴定、法律诉讼等费用。最重要的是安全生产责任保险具有事故预防的功能，保险机构必须为投保单位提供事故预防的服务，帮助企业查找风险隐患，提高安全管理水平。

亮点七：信用体系。新安法新增了很长一段对于该体系的具体要求，包括：第一，对象从单位扩展到个人。新安法对于失信的惩戒对象从原来的单位扩展到“有关从业人员”，增加对个人的震慑力和惩罚，包括个人罚款和信用惩戒、行业禁入等等。第二，失信行为更广泛及时的通告、公告和惩戒。第三，具体的惩戒措施。新安法对于政府部门规定了更加详细的惩戒措施，包括“加大执法频次、暂停项目审批、上调有关保险费率、行业或者职业禁入等，并要求向社会公示。

亮点八：严厉的举报制度。新安法第七十三条更加明确举报的处理部门和职责，为防止部门之间的推诿应付，强调如果不是本部门处理的，要移交其他部门。对于涉及死亡的，是政府组织核查，不是部门。

亮点九：新兴行业的安全。近几年随着经济社会的发展，一些新兴行业得以迅猛发展，如各种平台、网购、快递，如百度、

京东、淘宝、美团等，还有“农家乐”，既涉及到旅游，也涉及到餐饮，还涉及到农业农村。这些属于新兴行业，但也算是生产经营单位，属于安法调整范围。因此，新安法对于这些新兴行业领域提出了一些安全生产要求，包括第四条中的全员安全生产责任制，从业人员的安全教育和培训等。同时，在政府监管方面，新安法第十条规定，新兴行业领域的安全监管职责不明确的，由县级以上地方人民政府按照业务相近的原则确定监督管理的部门。

亮点十：安全生产新问题的应对。对近几年生产安全事故中暴露的一些新问题，新安法做出了一些有针对性的规定，如在第三十六条规定：“餐饮等行业的生产经营单位使用燃气的，应当安装可燃气体报警装置，并保障其正常使用。”在第四十九条新增施工项目安全管理，不得“不得倒卖、出租、出借、挂靠或者以其他形式非法转让”等。

亮点十一：双重预控和安全生产标准化。新安法第四条要求生产经营单位“构建安全风险分级管控和隐患排查双重预防体系”，并在后边的罚则中对于未能建立制度和采取管控措施的给予相应处罚。同时把“安全生产标准化建设”从“推进”改为“加强”。

亮点十二：事故救援的新思想。新安法在事故救援和处理方面一个突出特点就是对于人的保护和人的生命的价值体现。第五十六条新增对于生产经营单位发生事故以后的两处：一是“应当及时采取措施救治有关人员”。体现生命至上，先救人，然后才

是救物，或其他报告什么的。目前这一点很多应急预案中不甚清楚。二是事故受害者除工伤保险外，还有获得民事赔偿的权利。这里去掉了原安法“向本单位提出”的限定词，意味着受害者可以多渠道提出赔偿诉求。

亮点十三：事故后整改的评估。新安法在第八十六条首次提出对于事故处理以后整改情况的评估，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，应当按照有关规定追究责任。”这一条内容基本上是《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》中要求“建立事故暴露问题整改督办制度”的原话。将其写入法律，更有利于该项制度的实施，也确保了出事故的单位 and 人员能够深刻吸取教训，切实落实整改和防范措施建议，防范同类事故再次发生。

亮点十四：检察院公益诉讼。新安法在第七十四条新增检察院单独起诉的条款，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。这里不仅指事故，也包括未造成事故之前的重大事故隐患。

亮点十五：违法行为发生后直接处罚。将原安法中大量的逾期未改正、拒不执行以及可以处的罚款前提全部改为违法行为发

生以后直接罚款；同时新增的违法罚款也是发现违法事实后的直接罚款。至此，安全生产法规定的违法行为发生以后，全部是在要求整改的同时，直接处以罚款。而不是以逾期未整改等前提，也没有“可以”“不可以”的选择项。

亮点十六：未整改的连续计罚。对于违法行为新安法采取了更加严格整改要求，对于违法行为发生后拒不整改的，可以责令停产停业整顿，并且可以按日连续计罚。

三、新安法修改主要内容

本次新安法修改共 42 条，主要包括以下几个方面的内容：

一是贯彻新思想新理念。这次修改以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，立足于人民群众对平安的需求向往，着眼解决影响构建新发展格局、实现高质量发展的安全生产突出问题，将习近平总书记关于安全生产工作一系列重要指示批示精神转化为法律规定，增加了安全生产工作坚持人民至上、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，从源头上防范化解重大安全风险等规定，为统筹发展和安全两件大事提供了坚强的法治保障。

二是落实中央决策部署。《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，对安全生产工作的指导思想、基本原则、制度措施等作出了新的重大部署。这次修改深入贯彻中央文件精神，增加规定了重大事故隐患排查治理情况报告、高危行业领域强制实施安全生产责任保险、安全生产公益诉讼等重要制度，确保中央决策部署落地见效。

三是健全安全生产责任体系。第一，强化党委和政府的领导责任。明确安全生产工作坚持党的领导；进一步强化政府安全生产责任，要求各级人民政府加强安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设，所需经费列入本级预算。**第二**，明确各有关部门的监管职责。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”。对新兴行业、领域的安全生产监督管理职责不明确的，明确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。**第三**，压实生产经营单位的主体责任。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。要求各类生产经营单位健全并落实全员安全生产责任制、安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，加强安全生产标准化、信息化建设，加大对安全生产资金、物资、技术、人员的投入保障力度，切实提高安全生产水平。

四是强化新问题新风险的防范应对。深刻汲取近年来事故教训，对安全生产事故中暴露的新问题作了针对性规定。要求餐饮行业使用燃气的生产经营单位安装可燃气体报警装置并保障其正常使用；要求矿山、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施工单位加强安全管理，不得非法转让施工资质，不得违法分包转包；要求承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构实施报告公开制度，不得租借资质、挂靠、出具虚假报告。针对新业态、新模式产生的新风险，强调平台经济等

新兴行业、领域的生产经营单位，应当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，履行法定安全生产义务。

五是加大对违法行为的惩处力度。**第一**，罚款金额更高。这次修改普遍提高了对违法行为的罚款数额，就大家关注的事故罚款，由现行法规定的 20 万元至 2000 万元，提高至 30 万元至 1 亿元；对单位主要负责人的事故罚款数额由年收入的 30%至 80%，提高至 40%至 100%。**第二**，处罚方式更严。比如，对生产经营单位未采取措施消除事故隐患的，由现行法规定的先责令整改，拒不整改再责令停产停业整顿并处罚款，修改为，违法行为一经发现即责令整改并处罚款，拒不整改的，责令停产停业整顿，并可以按日连续计罚，拒不停产整顿的，提请地方人民政府予以关闭。**第三**，惩戒力度更大。加大对违法失信行为的联合惩戒和公开力度，增加了加大执法频次、暂停项目审批、上调有关保险费率、行业或者职业禁入等联合惩戒措施，通过“利剑高悬”，有效打击震慑违法企业，保障守法企业合法权益。