

黄毅解读新《安全生产法》

新修订的《安全生产法》于2014年12月1日已开始实施。为此,新华网邀请到国务院参事室特约研究员、国家安全生产监督管理总局新闻发言人黄毅做客《安全中国》走基层系列访谈节目,就《安全生产法》修订的背景、亮点以及如何贯彻执行等内容做进一步的解读。

如何解决执法“刀不快”、“腰不硬”问题

主持人:黄局长,原来的《安全生产法》已经实施了12年,它在实施过程中遇到哪些问题?为什么要修改《安全生产法》?
黄毅:非常高兴有这样一个机会,与大家共同学习宣传贯彻新的《安全生产法》。今年8月31号全国人大常委会审议通过了关于修改《安全生产法》的决定。同一天,国家主席习近平签署主席令予以发布,将于12月1日正式施行。

任何一部法律的制定和修改,都是经济社会发展的产物。这次修改《安全生产法》也是适应了经济社会发展的要求。首先,适应了安全生产形势发展的客观要求。从2003年到现在,全国已经连续11年实现了事故总量、事故死亡人数的双下降。事故总量从107万起减少到31万起,事故死亡人数从近14万人减少到6.9万人,重特大事故从一年发生128起减少到去年的49起。今年以来同比又减少12起。衡量安全生产状况的相对指标,我们自己跟自己比有了大幅度的下降,成倍的下降。安全生产形势的持续稳定好转为经济社会又好又快地发展创造了安全稳定的环境。

但是我们目前仍然处在工业化城镇化快速发展的时期,仍然处在事故易发多发的特殊阶段,受诸多因素的制约,安全生产的形势依然严峻,事故的总量仍然还比较大,重特大事故还没有得到有效的遏制,安全生产的一些相对指标,我们自己跟自己比下降的幅度很大,但是跟世界先进水平比,我们的差距也很大。有些指标不只差1.2倍而是差5.6倍,10来倍。而且职业危害相当突出,而这个问题越来越凸显、矛盾越来越突出。

安全生产形势严峻,有多方面的原因。既有主观的原因也有客观的因素,有历史的原因,也有现实的问题。特别是制约安全生产深层次的问题还没有得到根本的解决。比如说,我们的经济发展方式非常落后,拉动了社会不合理的需求,造成能源、原材料、交通运输持续紧张,由此导致的超强度开采、超能力生产、超负荷运输,这些现象始终没有得到根本的解决。由此产生的事故也是屡禁不止,根子就在经济发展方式落后。同时我们的结构也不尽合理,高危行业占的比重比较大,风险也比较大。

而且这些年大发展、大建设使安全管理的跨度也大了。有人统计,我们一天就有1亿人在马路上行驶,4千多万人在各种工地上施工作业,800多万人在井下劳作。全国油气长输管线,陆上的总里程达到了12万公里,绕地球3圈,而且大部分运行了十几年、二十几年,跑冒滴漏时有发生,而且有些油气管线与城市地下管网交叉重叠,埋藏着巨大的隐患。稍有不慎就可能导致群死群伤的事故。另外我们安全生产的基础也比较薄弱,安全生产保障能力也比较低。我们产业队伍的结构素质都发生了很大的变化,农民工已经成为骨干力量,但是对农民工的培训存在很大的差距,还没有建立起把农民工转化为合格产业工人的培训机制。所以说在生产经营过程当中,违规操作、违章作业、违反劳动纪律的现象时有发生,成为导致事故的主要原因。安全生产形势依然严峻,充分说明我国安全生产工作具有长期性、艰巨性、复杂性的特点。必须警钟长鸣、警示高悬、警醒万分、常抓不懈,一切从零开始,向零奋进。

如何不断巩固、发展安全生产的形势,如何解决制约安全生产的一些深层次问题,这个需要靠法治,需要建立安全生产的法治秩序,依法规范安全生产行为,所以说新的《安全生产法》的出台、实施就适应了安全生产形势发展的要求。

其次,修改《安全生产法》也是依法治理、建立规范的安全生产法治秩序的必然要求。党的十五大就提出了依法治国的基本方略,所以国家局成立之后及时提出了“依法治安、重典治乱”的工作思路。并且下力量推动安全生产立法工作,推动依法治安。经过十多年的努力,基本形成了以《安全生产法》为核心、相关法律法规、部门规章、地方法规为主干的安全生产法律法规体系。依据这些法律法规,我们逐步地建立起了安全生产的一些基本的法律制度。

比如说“安全生产监督管理制度”,这是构建安全监管体系的法律依据;“生产经营单位安全保障制度”,这是落实企业主体责任的法律依据;“安全生产三同时制度”、“安全生产行政许可制度”、“从业人员安全生产的权利义务制度”、“生产安全事故报告和调查处理制度”、“安全管理人员资质



认证制度”等等。这些基本法律制度的建立和实施,有效的规范了安全生产行为。但是安全生产领域在法治建设上存在一个突出问题就是有法不依、执法不严、违法不究,致使非法违法生产经营建设的行为屡禁不止,成为导致事故多发的重要原因。

这几年按照国务院的部署,我们持续不断的开展打非治违专项行动,取缔关闭了一批非法违法生产的不具备安全生产条件的生产经营单位。尤其是今年以来,又以“六打六治”为重点,继续深化打非治违专项行动。但是尽管如此,非法违法的行为仍然是大量的存在。据统计,今年以来由于非法违法导致的较大以上事故大体占45%,那就是说还有将近一半较大以上的事故是非法违法导致的。所以说安全生产的法治秩序还没有完全建立起来,还不规范。许多企业还没有做到依法依规生产经营,我们在执法力度上也存在着失之于宽、失之于软的问题。为了解决这些问题,进一步规范安全生产的法治秩序,推进依法治理,就需要对原有的《安全生产法》进行修改,强化它的法律权威,从而为依法治理提供有力的法律支持。

同时,修改《安全生产法》也是进一步推进安全生产事业,促进安全发展的必然要求。这十年来,党和政府在安全生产上采取了一系列重大的举措,制定出台了一系列安全生产的政策措施。比如,强制性提取安全费用的政策,大幅度提高事故伤亡赔偿标准、推进安全科技创新、采用市场机制的办法来强化安全生产的监督管理。国务院23号文件、40号文件都制定出台了一些新的政策措施,包括采取以奖带补的政策来推动整顿关闭小煤矿,等等。

对这些政策措施,时间检验证明是非常有效的。有些需要上升到法律制度层面固化下来成为强制性执行的规范。同时这十多年来地方在安全生产的实践当中也创造了许多丰富的经验,也有很多创造,这也需要加以提炼,有的要上升到制度的层面,纳入新的法律之中。而且这十多年来,国家也陆续出台了一系列安全生产相关的法律法规,有些在罚则这方面已超过了原来《安全生产法》法律责任的一些规定,这也需要与这些法律法规加以衔接,正是基于以上的考虑,所以要对《安全生产法》进行修改。

早在2005年全国人大常委会就组织了《安全生产法》的执法大检查。当时五位人大常委会副委员长带队,到十个省区进行执法检查。通过执法检查发现了在安全生产领域法制建设当中存在的问题,概括为“刀不快、腰不硬”。所谓“刀不快”,就是有些法律制度不严厉,“腰不硬”就是执法不严,挺不起腰杆来进行执法。那次执法大检查就提出了对《安全生产法》进行修改的建议。以后全国每年两会期间,一些全国人大代表、政协委员,也都提出修改《安全生产法》的议案和建议,2011年“7·23”动车事故发生之后,通过深刻的反思,国务院决定加快修改《安全生产法》。

按照国务院的统一部署,安监总局在2011年底向国务院正式报送了《安全生产法》的修正案。之后国务院法制办牵头组织对修正案进行了调研、论证、修改、完善。今年年初,国务院常务会议讨论通过了《安全生产法》的修正案,正式报送全国人大常委会。人大常委会对《安全生产法》的修改高度重视,通过两次全体会议,顺利的通过了关于修改《安全生产法》的决定。所以历经十几年来,新的《安全生产法》将于12月1日正式施行。这是依法治国方略在安全生

产领域的具体体现,是推动依法治安的一部良法利器。

新《安全生产法》解决了安全生产摆位问题

主持人:新《安全生产法》在第一章第一条规定,“为了促进经济社会协调健康发展制定本法”。过去旧安法就是促进经济发展,这次加上了“社会”二字,又有什么新意呢?

黄毅:新《安全生产法》在第一条,立法目的上,将过去促进经济发展,增加了促进经济社会秩序健康发展,把“社会”加进去了。大家不要小看,加“社会”这两个字,这是一个重大的突破,是一个重大的修改,因为安全生产工作,它不仅对经济的发展,具有保障促进的作用,对社会的发展也有保障促进的作用,因为在社会化大生产的条件之下,安全生产,不仅仅是生产经营领域的事情,它也是一个社会问题,甚至有时候呢是个政治问题,因为任何一起安全事故的发生,它不仅造成对企业对员工的伤害,他会波及整个社会,甚至影响到整个社会的稳定,甚至政局的稳定,这点不是危言耸听的。

大家知道,韩国“岁月号”游轮沉没,300多人丧生,这起事故就造成政府支持率的陡然下降,就造成政府总理的引咎辞职,就造成总统朴槿惠在多种场合向民众公开道歉,反省自己再执政之初,没有把安全生产工作摆在应有的位置上来抓,深感愧疚,通过反思采取了改革的措施,对监管体制进行了大刀阔斧的改革,你说这是个经济问题么?已经上升到社会问题。土耳其的一起矿难,300多名矿工丧生,导致了全国性的罢工,使政府的支持率降到历史的最低点,你能说它是经济问题么?也上升到一个社会问题、政治问题。

所以说呢,正是看到了新形势之下,安全生产它对经济社会发展所起的这种作用,所以新《安全生产法》就明确的确立了安全生产在经济社会发展中的重要地位。同时在第八条,明确要求国务院及其县级以上各级人民政府,要依据经济社会发展的规划,制定安全生产规划,安全生产规划要与经济社会发展规划相衔接。这就等于把安全生产工作,真正纳入了经济社会发展的大盘子里面,去谋划、去部署、去推动,所以这样解决了很多问题,所以别小看加了“社会”两个字,这就解决了安全生产的摆位问题。

主持人:新法对企业落实安全生产的主体责任又有哪些规定?

黄毅:企业安全生产工作不落实,整个安全生产的状况就不可能好转。基础不牢、地动山摇。要建立企业自我约束、自我改进的长效机制。企业安全生产的主体责任怎么落实?总书记提出了“四个到位”:安全投入到位、基础管理到位、安全培训到位、应急救援到位。这“四个到位”实际上就是明确提出了企业安全生产主体责任落实的标准。

新的《安全生产法》修改最多的就是围绕着落实企业主体责任,在多个方面进行了重申、强调、完善、规范。而且把总书记提出的“四个到位”都写进《安全生产法》。比如企业负责人承担的安全生产的职责,就增加了要制定安全生产教育培训的计划,落实培训到位。要求企业要建立安全生产应急救援的这种机构、组织,加强预案的管理,而且预案要与地方政府应急预案相衔

接,经常进行演练,这就是落实总书记提出的“应急救援到位”。

更重要的就是新法对企业建立安全管理机构做出了具体的要求。原法要求300人以上的生产经营单位必须建立安全监管机构,那么这次把300人降低到100人,标准更加严格了。对企业安全管理机构的职责,从七个方面做出了具体的规范,这样就与企业负责人承担的安全生产的职责相对应、相呼应,这样更有利于落实企业的主体责任。这是一个很大的亮点。

主持人:新《安全生产法》进一步强化了隐患的排查治理,请您介绍一下相关情况。

黄毅:因为任何事故都是源于隐患。隐患不除,事故难消。我们重预防、抓治本,就必须把工作的重心放在隐患的排查治理上,这是一个治本之策。新《安全生产法》围绕着隐患的排查治理,在许多方面提出了明确的要求,而且我认为最主要的就是确立了五项工作制度,一项就是企业自查自纠制度。明确要求企业对发现的隐患,要及时采取技术管理的措施加以整改。

而且要把隐患排查整改的过程记录在案,并且向从业人员通报。你没有按照这个制度去办就是违法了。第二项就是企业管理人员越级报告制度。企业管理人员对发现的重大隐患要及时向企业负责人报告。如果企业负责人没有采取措施进行治理,可以越级上报。包括上一级行业管理部门、安全监管部门,赋予他们这个权力,越级报告。第三项就是政府部门督办制度。政府的行业管理部门、安全监管部门,对企业存在的隐患,特别是重大隐患要进行督办,要挂牌督办。督促企业采取有力的措施加以整改、消除隐患。第四项就是对隐患的整改采取强制性执行的制度。

新法里面明确规定对企业存在的重大隐患、危及安全生产,那么可以采取强制性手段。包括可以停产、停电、停业这种措施,来责令进行整改。如果你还不进行整改,还可以提请有关部门采取停止电力供应、停止火供品供应这种强制性执法的手段。当然采取这种强制性的手段,它有前提,不能乱用。就是说,这些重大隐患它要危及安全生产、要危及职工的生命安全了,不采取这种措施不足以来保证安全。

而且要经过报批,而且要采取民事送达的方式,要提前告知。隐患一旦消除,要立即撤销这些强制性的措施。第五项就是对隐患排查整改行政处罚的制度。在法律责任里面明确规定了,对隐患没有及时的排查整改,就可以处罚你。包括你没有向员工通报,也可以处罚。这样就把处罚的关口前移了,移到隐患的排查治理,不是等你出了事故再处理。防患于未然,重预防。这五项工作制度,对我们构建隐患排查治理的体系,提供了法律上的依据。所以我们要依据这些规定来推动隐患排查治理体系的建立。

企业上了安全生产黑名单将受联合制裁

主持人:新《安全生产法》对建立安全生产黑名单的制度有了进一步的规定,请您介绍一下这方面情况。

黄毅:依法建立起了安全生产黑名单的制度,虽然法律里面没有直接表述黑名单,实际上一样的,那就是要建立违法行为的信息库和通报的制度,明确要求安全监

管部门,对安全生产领域的非法违法行为,要建立信息库,对情节严重的要向社会公布,同时通报相关的行业管理部门,国土资源管理部门、工商管理部门、金融管理部门、保险管理部门。为啥通报啊?就是联合制裁你,只要上了黑名单,土地不批给你贷款不贷给你、保险费给你上浮。所以说这本身就是一种制约机制,对于推动安全生产诚信体系的建设,它也具有重大的作用所以我们希望是没一个企业都不要上黑名单。随着黑名单制度的逐渐完善,它对于企业的这个社会形象、对于企业的信誉,都有很重要的影响。

主持人:新《安全生产法》为我们实施安全发展战略提供了强有力的法律武器,那么该如何贯彻执行新《安全生产法》?

黄毅:天下之事,不难于立法,而难于法之必行。《安全生产法》修法不易,我们要倍加珍惜。对这个新安法的宣传、贯彻,安监总局做了全面部署,并且前一阶段也掀起了宣贯的热潮。下一步还要继续采取相关的措施,来推动《安全生产法》的学习、宣传贯彻。具体我想要把握好以下这么几个环节。

第一就是要全面的、整体的把握《安全生产法》的基本精神。《安全生产法》是规范安全生产行为的根本大法。这是基础法、上位法。相关的法律法规都要依据《安全生产法》来加以调整、加以修改、加以完善。这次新的《安全生产法》虽然在很大方面、很多方面进行了重要的修改,但大家一定要看到,新的《安全生产法》不是另起炉灶,而是在原来的法律基础之上加以修订。七章的格局没有变,基本的法律制度也没有改变,只不过是更加完善,更加强调。所以说我们在学习、领会新《安全生产法》新的内容的时候,对整个这部法律的基本内容、基本精神,我们要有一个总体的、全面的认识。比如说从业人员的权利、义务,这一章就没有修改,但这一章也非常重要,因为职工群众是安全生产实践的主体,职工群众必须要参与,而且必须要监督,必须要依法维护从业人员的合法权益。要动员全体职工来加强安全生产的民主管理,来参与对安全生产的监督。所以对这一章内容,也要广泛地宣传,而且要全体从业人员都知道、都理解,都拿起法律武器来维护自身的合法权益。而且按照新的《安全生产法》来抓紧制定、修订相配套的、相关的法律法规、规章和标准,从而使新的《安全生产法》所新设立的法律制度、所完善的法律制度进一步细化,更具操作性。

第二就是要加强安全生产的普法宣传,营造“守法光荣,违法可耻”的浓厚的氛围。要看到在安全生产领域,安全法制意识还比较淡漠,有些企业、有些员工还缺乏对法律的敬畏、对法律的信仰。要抓住新安法颁布实施的有利契机,广泛深入开展安全生产法律宣传教育。不仅要让大家清楚新的《安全生产法》的主要内容,更要强化对法律的敬仰和敬畏,营造“守法光荣,违法可耻”这种浓厚的氛围。只有把这种氛围建立起来,《安全生产法》的一些法律制度才能够自觉地得到执行。所以下一步我们还要通过多种形式进行宣传。包括安监总局要向全国2000多万条生产经营单位的主要负责人下发公开信,提出明确的要求。

第三就要严刑峻法,推动依法治理,加快建立规范的安全生产法治秩序。我们要结合新的《安全生产法》的宣贯、实施,以此为武器,深化打非治违的专项行动。特别是国务院部署的以“六打六治”为重点内容的专项行动,我们要继续深化,要始终保持这种高压态势。要按照新的《安全生产法》所规定的法律责任,对那些典型的非法违法行为要重判重罚。对存在重大隐患、不认真整改的,也要依法进行处罚。该采取强制性措施的,要采取强制性措施。包括最近我们就对那些存在重大隐患、不能保证油气管道安全运行的两条长输管线采取停止输油的措施,这就是依法进行强制性的执法手段。既然新的《安全生产法》赋予我们执法的地位、执法的权利,而且加大了处罚的标准,我们就要拿起这个法律的武器同那些非法违法行为进行坚决的斗争,而且要通过广泛的宣传,该曝光的曝光、该公开审判的公开审判,使非法违法行为如过街老鼠,人人喊打。

第四就是要规范我们安全监督执法的行为,提高执法的质量。《安全生产法》能不能得到贯彻落实,我们各级安全监管部门负有重要的职责。因为各级安全监管部门是《安全生产法》的执法主体,要通过我们有效的执法行为,确保这部法律的贯彻施行。而且要规范执法、严格执法、廉洁执法、文明执法。新安法明确要求各级安全监管部门要制定、监督执法的计划,根据这些计划来进行执法。这个计划是不是科学,是不是有效,所以我们要严格依法办事。我们按照执法的计划进行执法检查,就应该说我们在安全监管上就尽到了职责。