《上海市安全生产条例》解读(上)

□上海君澜律师事务所 朱静亮

新《上海市安全生产条例》(以下简称《安全生产条例》) 已于 2021 年 10 月 28 日修订通过, 并于 2021 年 12 月 1 日起 施行。对于上海的安全生产主体来说,这已经是今年的第三部重

从 2021 年 3 月 1 日起施行的《刑法修正案 (十一)》中对 "重大责任事故罪"的相关修改,到9月1日起施行的新《安全 生产法》,都已经对安全生产合规工作提出了全新要求。

而《安全生产条例》的推出,则是在前两部法律的基础上 根据上海的情况对相关主体提出了更高、更细、更符合城市发展 实际状况的要求。

安全生产三部新规

虽然《安全生产法》《安全生 产条例》和《刑法》的相关条文从 立法目的来说, 都是为了加强安全 生产工作,减少生产安全事故,但 三者适用范围及侧重点各有不同。

企业在制定合规章节时,应将 《刑法》规定作为"红线",即一旦 相关主体发生违反刑法中规定的行 为时,即使未发生刑法意义上的后 果,也应对上述行为设计最严厉的 处罚条款。

而公司一般的合规条款设置, 则应同时参考《安全生产法》及 《安全生产条例》进行,因为这两 者规定得更为全面。

而当《安全生产条例》与《安 全生产法》的条文有所不同时,在 上海的企业就应优先选择《安全生 产条例》作为设置标准。不能以企 业满足了《安全生产法》内容为 由, 拒绝遵守《安全生产条例》的

类似情况我们曾在一些生产基 地遍布全国的大型集团中碰到过。 这些大型集团在制定适用于全集团 的安全生产管理规定时,会以集团 规定的一致性为由,采用全国性规 定设置企业合规条款, 甚至不允许 地方公司采用当地的合规规定。

比如全国的规定要求从业人员 在本生产经营单位内离岗一年以上 重新上岗时,需要接受安全生产教 育培训。而《安全生产条例》则要 求, 生产经营单位对离岗六个月以 上的从业人员重新上岗的要进行安 全生产教育培训。在上海的公司即 使遵守了全国性的规定, 对离岗超 讨六个 月不到一年的从业 人员不要 求重新进行培训,也违反了《安全 生产条例》的规定。

保障城市安全

一部法律的立法目的反映了制 定该法所要达到的任务目标。相较 干新《安全生产法》提出的保障人 民群众生命、财产安全,新《安全 生产条例》更进一步提出了"保障 城市安全"的要求

从全国情况来看,主要着眼于 个体单位的安全生产经营,以"三 管三必须" (管生产经营必须管安 全、管业务必须管安全、管行业必 须管安全) 为前提, 要求单位建立 全员责任制及风险双控机制 确保 单位各个岗位在日常工作中都要承 担管理安全的职责,做好日常隐患

《安全生产法》还通过联合惩 戒及按日计罚等规定, 赋予政府部 门更多督促违法单位履职的手段及 更严格的处罚,从而保障人员生命 和财产安全, 这就是《安全生产 法》的治理目标及整体立法结构。

而相较于全国,上海绝大多数 单位的安全管理水平已经达到了相 对较高的水平,建立了"横向到 边、纵向到底、不留死角"的全员 责任制及风险双控机制。

而政府部门也已经建立了一套 由政府、安委会、行业主管部门、 应急管理局、街镇监管部门共同构 成的立体监管体系, 且近年来执法 相对严格、规范, 可以有效督促企 ₩履职。

因此,《安全生产条例》没有 单纯沿用《安全生产法》的立法目 的,而是提出了更高的要求

比如前段时间某地发生的重大 燃气爆燃事故,就是由于燃气管道 公司违章改建、不按规巡查,河道 及建设监管部门监管缺失,物业公 司管理缺价以及和户违规使用燃气 等多重风险相互耦合,造成了重大 事故,并对公共安全带来了极大影

因此当我们不仅着眼于个体单 位的内部安全, 而是将视野进一步 扩大,将某一区域乃至整个城市视 为一个整体的话,我们会发现生产 经营单位与公共区域之间以及自然 灾害之间产生的风险耦合造成的结 果,可能会比单位内部的安全事故 更加严重。

同样地,前述风险的防控不是 由单位个体或单个政府部门妥善履 职就可以避免的, 而是需要依托已 经具有相对高管理水平的企业及政 府联动,并依靠极其强大的现代信 息技术及平台才能做好风险管控。

因此《安全生产条例》修订 时,将保障城市安全作为更进一步 的立法目的,并且基于保障人民生 命、财产安全和城市安全的立法目 的,构筑了上海整个安全生产体 系: 政府以信息化手段为依托,通 讨建立"一网诵办、一网统管" 台, 汇聚涉及生产经营单位有关安 全生产的各类信息以及风险隐患排 查治理、事故查处、应急救援、行 政执法等信息资源

政府所属部门再以前述平台上 信息资源为基础,以城市规划、建 设和管理的整体性即城市全生命周 期为出发点,进行通盘考量,由负 有安全生产监管职责的部门对单位 做好引导工作,并由属地监管部门 配合做好监管工作,对单位生产经 营整体及公共区域风险从源头做好 研判、分析及处置工作。

而生产经营单位则在政府的引 导及监管下,通过建立健全规章制 度及风控体系的方式, 督促单位内 每个个体尽心履职,以做好安全生

而除前述常规安全生产主体 上海还以社会共治的方式,邀 请社会全员参与安全生产监督。

总之"一屏观天下,一网管全 城",这就是新《安全生产条例》 为保障人民生命、财产、城市安全 提交的法律答卷。

当然,仅仅通过数字化平台管 控安全生产还是不够的,《安全生 产条例》还需要政府部门、单位及 社会公众等各方主体互相配合,妥 善履职,才能够管控风险。



立体联动的监管模式

从上海的安全生产监管情况来 看,已经构筑了一套由市区两级政 府、安委会、负有安全生产监督管 理职责的部门以及属地监管单位的 立体监管体系, 在城市运行管理中 心平台汇聚信息的基础上,从规 划、建设、引导、管理等多个方面 着手管控风险,并目政府与部门、 部门与部门之间都能够相互联动, 形成有效配合:

首先是担任"主要负责人"的

其次是负责协调推动工作的安 全生产委员会。

再次是对安全生产工作负有安 全生产监督管理职责的部门。

最后是加强属地责任的基层监

在单位中, 主要负责人在制定 完各项规章制度,确保安全操作有 章可循后,还需要制定安全生产责 任制,即确定由哪些部门具体执行 这些工作。只有"定责到岗", 才 能确保安全工作被切实有效执行, 但其实这项工作很难处理好, 因为 责任是每个岗位乃至部门都会尽力 避免的, 因此就需要大量的调查研 究及协商工作。而且在安全生产工 作中类似的"疑难杂症"还有很 多, 因此就需要有一个相对高位的 部门,代替主要负责人研究并推动 解决与安全生产有关的工作。

为解决上述问题,《安全生产 条例》建立了一个《安全生产法》 所没有的机构——安全生产委员会 (以下简称"安委会")。2018版 《安全生产条例》就规定满足一定 条件的企业以及市级政府, 需要设 置安委会, 负责各项安全事项及重 大问题的协调工作, 多年来的实践 证明,安委会这项制度确实是极为 有效地解决了各部门扯皮推诿不愿 担责的情况。因此新的《安全生产 条例》沿用了前述规定,扩大了其 适用范围,并对安全生产委员会职 责讲行了讲一步补充。

根据《安全生产条例》的规 定, 市、区两级政府都应该设置安 全生产委员会, 主要职责是制定各 负有安全管理职责部门的安全生产 工作责任清单、权力清单、监管清 单和任务清单的工作,并且还要协 调推动本区域内安全生产工作中的 重大事项和重大问题。也就是说, 代替市区两级政府协调推讲本辖区 内与安全生产有关的如定责到岗等

为了确保工作得以有效实施, 实践中安全委员会的委员单位几乎 涵盖了所有负有安全生产职责的委 办局,这样在安全生产例会上,各 部门就可以直接讨论安全生产职 责、监管等问题, 这样才能真正确 保每个政府部门都承担起应有的监

由于 2014 版《安全生产法》 明确规定了生产经营单位中安全管 理机构的职责, 因此生产经营单位 中其他主体的安全意识就发生了问 题, 大家认为只要安全出了问题, 就是安全管理机构未妥善履职。

但这种观念显然是错误的,为 了纠正这一错误观念, 确保单位安 全生产,新《安全生产法》的全员 责任制就要求单位内的每个岗位尤 其是具体负责生产经营的业务处室 管理人员,对其职责范围内的安全 生产工作负责。

同样地,对于与单位安全管理 人员定位类似的应急管理部门,政 府中也存在类似的观念。

比如提到民政部门,很多人首 先想到的是管结婚、离婚登记,与 安全生产没有关联。但其实,民政 部门的职责之一是对殡葬行业的管 理,而火化作为殡葬作业中的一 环,其中牵涉到很多安全生产问 题,需要由民政部门直接进行风险 管控。另外还有一些虽非直接受其 领导, 但受其监管的单位, 比如养 老院等,民政部门不仅要对其日常 经营进行监管,还要引导其建立相 应的安全生产制度工作,确保安全 有据可依。

因此,民政部门不仅要对其直 管单位的风险进行监管,还要对行 业内的单位安全状况进行监管。

就如同本次新《安全生产法》 要求单位全员都承担安全管理职责 那样,新的《安全生产条例》也对 政府部门的安全监管职责进行了修 改。安全监管再也不仅是应急管理 部门这一个部门的职责, 而是应该 由所有职责清单中包含安全生产的 部门共同负责。

新《安全生产条例》还创设性 地将前述部门统称为负有安全生产

监督管理职责的部门,要求其依托 一网统管"平台对风险进行全过程

前期强化源头治理,对于各自监 管行业、领域和重点单位定期开展风 险辨识分析,评估控制工作,并结合 所监管行业单位上报的安全风险、事 故隐患信息和执法监管信息进行分析 研判,及时发布预警提示信息。其中 对于行业存在复合风险、潜在风险、 风险耦合等情况的,还应组织机构或 专家对前述风险开展研究,并提供专

中期则从行业规划、产业政策、 标准规范等方式着手,加强对于所监 管行业的规范引导工作,并定期进行 隐患巡查, 多种方式结合落实安全风 险监管防控工作。

后期则需要依托"一网统管"平 台,资源共用,相互配合,依法加强 安全生产监督管理工作,维护城市安 全。这就是负有安全生产监管职责的 政府部门互相联动,共同监管的有机

对于危险化学品行业, 由于该行 业的生产、存储、运输、经营、使 用、废弃处置等各环节可能涉及不同 的监管部门,因此新《安全生产条 例》还特别要求建立全过程监管信息 系统,进行全过程信息化管理和监 控,并实现企业、监管部门以及应急 救援相关部门之间信息互联互通。

当然, 应急管理部门与普通的负 有安全生产监督管理职责的单位存在 一定的区别。作为在监管安全生产上 相对专业的单位, 应急管理部门除负 责应急救援、事故调查等传统应急管 理工作外,还承担着指导、协调和监 督对于同级部门及下级政府履行日常 的安全生产职责的监管职责。

为了方便配置资源,形成规模 化、集约化发展,上海已经逐步设立 了越来越多的开发区、工业园区等功 能区。仅靠区级政府部门的执法人 员,远不足以监管本辖区内所有单位 的安全状况,还需要属地工作机构负 责所辖区域的安全生产监管工作。

因此《安全生产条例》特地提出 属地管理责任, 更要求如乡镇人民政 府、街道办事处以及功能区工作人员

总之,《安全生产条例》在政府 监管层面形成了一套层级清晰又能相 互配合的行政监管体系,负责守护上

上海勤理律师事务所 (31310000059393822W) 经全体 合伙人决定提前解散,并自即日 起依法启动清算和注销程序。请 各债权人自本公告见报之日起 45日内,向本所清算组进行债权 由报。逾期不报,视为放弃权利。

遗失声明

遗失财务章壹枚:遗失原 法定代表人吴新娟法人童膏枚。 特声明原财务章、法人章作废,

上海申沪律师事务所张芮 毓律师,遗失律师执业证,证 号: 13101202111308169, 声明

公益公告



●减少耗电80%,亮度提高25%



电脑勿忘关显示器!



减少耗电拔下插头!



【能源连着你我他】 【节约能源靠大家】







