

《上海市安全生产条例》解读(下)

□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要新规了。

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，到同年 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。

全过程各环节风险管控

针对这次《安全生产条例》的修订，解读的上篇中先谈了有关政府部门职责方面的修改。这主要是因为新条例针对政府层面的修订较多，且城市安全目标更多还是强调政府的智能化治理，以及部门间协同治理工作。

但是，安全生产的基石还是生产经营单位，根据《安全生产法》的规定，政府部门对于安全生产始终只是负监管职责，主体责任还是应该由单位承担，这也是我们在 2014 版《安全生产法》就已经建立的观念，并且该观念也延续到了新修订的《安全生产法》。

针对生产经营单位强化和落实主体责任的要求，2021 版《安全生产法》主要修订规定了两个内容，即建立健全落实全员责任制及双重预防机制。

为何新《安全生产法》着重提出这两项规定呢？因为与安全生产相关的因素主要是人、物、环几个因素。

全员责任制从职责入手，主要解决了安全生产问题中有关人的因素，即由谁来承担安全生产职责。而双重预防机制则是为了解决安全生产中物和环的因素，也就是帮助单位各主体更好地进行设备设施及环境中的隐患排查工作，因此，新《安全生产法》的修改可谓直接抓住了安全生产中最重要的点。

而此次《安全生产条例》的修改，也是在新《安全生产法》的基础上，对前述两个规定做了进一步的加强，并针对上海的安全生产现状提出了更高的要求。

1.安全管理制度、岗位操作规程、安全责任制三位一体，确保人员安全生产。

如之前所说，新《安全生产法》规定的全员责任制解决的是由单位中的哪个主体来承担安全生产职责的问题。这对企业树立“人人管安全”的挂念非常有帮助。

但是，具体该如何进行安全生产呢？《安全生产法》规定得较为粗略，仅要求生产经营单位建立健全各项安全规章制度及操作规程。但具体管理制度要涉及哪些工作，未做具体明确。这就会使得很多单位未能完全辨识各环节作业过程中的风险，漏定管理制度，导致各主体生产经营时“无章可依，无章可循”。

笔者曾碰到过这样一个案例，员工发现办公场所中自己头顶上的灯坏掉后自行更换，触电死亡，结果被应急管理局认定为安全生产事故，对单位进行了行政处罚。

单位觉得自身没有过错，自己对于生产场所管理得非常到位，该订的规章制度和操作流程都已经制

定了。办公场所又不属于生产场所，员工更换灯泡只能算作意外，因此单位不应该以发生安全生产事故为由受行政处罚。

但其实，这属于企业未理解安全生产事故的定义。

从法律定义上来说，办公场所当然也属于生产经营场所，在办公场所换灯泡导致触电身亡确实属于生产经营活动中发生的造成人身伤亡的事故，并且公司也确实没有对于办公场所安全的管理制度，属于存在管理上的过失，应当受到行政处罚。

这个案例也说明，其实各单位如果对于自身风险的辨识不够，可能导致安全规章制度不能覆盖单位全过程、各环节的生产经营过程，导致从业人员无章可循，进而发生安全事故。

从安全生产角度，人的因素主要就是解决以及如何干以及谁来干的问题。

安全生产管理制度以及岗位操作规程，都是解决了某项工作如何干的问题，安全生产责任制则是解决谁来干的问题，只有三者有机结合，才能保证单位所有的生产经营环节都处于安全生产管理之下。

因此新《安全生产条例》有关生产经营单位安全生产保障的第一条，就是要求单位对于生产经营过程的全过程、各环节进行订立安全生产管理制度，并与全员安全生产责任制相结合，要求生产经营的各项工作都能逐级、逐岗位予以落实，并且责任应该明确具体符合单位实际，要求“一岗一责”。

为防止单位漏定安全管理制度，《安全生产条例》还特地列举了十余项单位的安全管理制度。

只有将生产管理制度与生产责任制、岗位操作规程有机结合，才能从制度上把人的因素漏洞彻底堵牢。

双重预防机制

安全生产中另一个重要的因素是物的因素，也就是对于设备及环境进行日常隐患排查治理工作。自从 2002 版《安全生产法》制定以来，这就一直是一项非常重要的制度。

但在实践过程中，可能因为人员经验不同，导致排查的效果不同。有的人经验老道，就可以排查出所有风险，有的人经验少，可能就看不出那么多的风险。

为此，新的《安全生产法》就要求企业建立安全风险分级管控制度，与隐患排查治理制度相结合，对隐患进行双重管控。但是新安法出于条文限制及各地状况不一，对双重预防机制规定并不特别明确。

笔者先简单介绍下，上海的风险分级管控制度是什么样的？简而言之，该制度是针对人员经验不足

排查不出现场隐患的情况做的补充制度。单位可以邀请专业人员，先排查现场原来存在的固有风险，并判断控制风险的措施是否有效地控制风险，并对控制措施及相关风险绘制成图，日后做隐患排查的时候，就让经验不足的人员“按图索骥”，在隐患排查时做到“有的放矢”。

这对于企业风险控制来说，是一项非常有效的制度，因此本次新《安全生产条例》也对该制度及隐患排查治理这项双重预防机制做了进一步的明确。

新《安全生产条例》要求单位对于现场所有的风险进行评估、分级和管控后，不仅要在工作场所内较大及以上级别的风险设置告知牌及警示表示，之后结合风险分级管控结果进行隐患排查，查出风险后，及时整改。

如不能及时整改的，还要制定整改方案，并落实整改责任人等要素，确保隐患风险得以控制。

上海部分城区还要求单位将前述整个过程上传至当地“一网统管”平台。如此一来，隐患从评估、排查到治理，整个过程不仅形成了有效闭环，还能够在政府部门的管控下，防止复合风险及公共安全风险等。

高风险管控措施

除了前述两项应对新《安全生产法》的修改外，上海也针对城市发展现状，做了很多创新性规定要求，比如明确单位安全生产管理人员人数，死亡事故人员再培训，对于新型危险源的安全评估工作以及针对具有上海特色的“楼宇经济”，明确建设单位、物业单位及使用人之间的职责等等。

当然，其中笔者印象最深的，是对于交叉作业管理、供应商管理和危险作业制度的相关修改。在说这些修改规定之前，笔者先介绍一个自己处理过的案例。

有一家集“生产-贸易-运输”于一体的集团，前述业务分别归属于该集团下属的若干家子公司，该集团共用厂区公共道路及仓库进行生产运输。但集团未对前述公共道路的安全管理制度进行明确划分，下属企业也无权对公共道路上往来运输油品的车辆进行管理。

某天其中一家企业邀请外来单位在毗邻公共道路旁的建筑楼顶进行动火作业。虽然该动火作业属于危险作业，但该企业人员未到现场进行指挥，也未对供应商进行有效管控，集团也未就下属企业的生产经营活动对公共道路的风险进行评估，以致动火作业掉落的焊渣掉落到往来的车辆上，车辆又进入了公用仓库……因为多重管理缺失，引发了一场直接经济损失数千万元的大火。

因此，本次《安全生产条例》的修订，可以说从各个层面堵住了上述管理的漏洞：

首先，新条例要求如生产经营活动涉及多个生产经营单位的，各单位应当根据作用及各自约定，承担相应的安全生产责任。

这也就是要求当产生前述情况时，各单位应在评估各自作业间相互影响，采取措施后，签订有效的安全协议，各自履职。而不能因为公共区域不属于其管理，就对其不管不顾。

其次，新条例要求生产经营单位在发包项目时，除对承包方的资质进行考核外，还要在安全协议中约定各自的安全生产职责。

而且，发包方并不是签订协议后就没有责任了，除要向承包方提示项目、场所、设备的基本情况之外，还要对承包方的工作进行协调管理和安全检查，发现问题还要督促整改，也就是要摒弃“以包代管”的情况。

最后，对于如动火这样的危险作业，即使是发包给专业承包商的，生产经营单位也要监管其安全生产职责，由本单位安全生产管理

人员进行现场安全检查和监督。

总之，《安全生产条例》从法规层面，从生产经营单位各个因素着手，堵牢了安全漏洞。

全民参与

新修订的《安全生产条例》还创新性增加了《安全生产法》所没有的社会共治章节，为社会公众参与安全风险的管控提供法律保障。

如前所述，《安全生产法》更多还是着眼个体单位厂界范围，且无安全生产知识和意识的普通民众参与安全风险管控还是有一定难度，因此《安全生产法》从法律层面未要求全民参与保障安全生产。

但除保障人民生命、财产安全外，《安全生产条例》还追求保障整个城市安全，因此除传统的政府、单位、专业评价机构外，还需要全民参与。

因此，《安全生产条例》从以下几个方面，确保了全员参与城市建设：

首先，新条例要求政府及相关部门进行安全生产培训及宣传，提升公民安全意识，包括通过各种方式进行安全生产培训，将安全生产知识纳入国民教育体系以及进行安全生产公益宣传等，提升社会公众的安全知识及意识。

其次，新条例保障了公众举报安全生产违法的渠道及安全，公众可通过市民服务热线、“随申拍”、网站来信来访投诉等方式，向负有安全生产监督管理职责的部门报告或举报安全违法状况。

新条例还要求对于报告人和举报人予以保密，并对有功人员依法进行奖励。

最后，新条例增加了专业人员参与共建安全生产的途径，比如成立安全生产专家库，提升相关协会的作用等。

总之，在新《安全生产条例》的要求下，上海城市的安全生产工作一定会越做越好。



资料图片

上海千廷商贸中心遗失公章、法人章、财务专用章各壹枚，声明作废
令泽(上海)科技有限公司遗失公章壹枚，声明作废
张平遗失营业执照副本，信用代码：92310114MA1L4E1125，声明作废
上海望骏健康管理咨询有限公司91310230MA1K219H70，遗失营业执照正本，声明作废。
上海市松江区车墩镇政绍铝合金加工经营部遗失营业执照副本，信用代码：92310117MA1LN48X5H，声明作废
上海市嘉定区马陆镇源尚源饭店遗失食品经营许可证副本，许可证编号：JY2310110015575，声明作废
上海市宝山区培丽饮食店遗失营业执照正本，统一社会信用代码92310113MA1L1CNL42，声明作废
上海市宝山区培丽饮食店遗失食品经营许可证副本，许可证编号JY23101130057754，声明作废
上海市闸北区亚南茶叶店遗失食品经营许可证副本，许可证编号JY13101060022675，声明作废
意纸来机械设备(上海)有限公司遗失营业执照副本，证照编号：41000002202003160014，声明作废
上海市青浦区小闸间服装店遗失营业执照正副本，注册号：310118600886291，声明作废
上海娱泰投资有限公司遗失营业执照正副本，证照编号：28000000201510230295，(96)，声明作废
上海市奉贤区群镜餐饮店遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：92310120MA7C82XNX，声明作废
上海市奉贤区杏馨足部保健服务部统一社会信用代码：92310120MA1L8G30C，遗失营业执照副本申明作废
上海横付商贸有限公司遗失营业执照正副本，统一社会信用代码91310113MA1GMNWN1M，声明作废
上海比伦服饰有限公司遗失营业执照正副本，统一社会信用代码：91310114760595289C；公章、法人章、发票章、财务专用章各壹枚，声明作废。
上海市浦东新区合庆镇嘉寅百货商店遗失营业执照正副本，经营者：倪伟国，注册号：310115600913442，编号：150010201012020049，(50)，声明作废
上海海硕实业有限公司遗失营业执照正副本，正本编号：27000000201711200607，副本编号：27000000201711200608，声明作废。
上海市松江区余山镇人民政府遗失中国农业银行股份有限公司上海余山支行开户许可证，核准号：Z2800001577902，声明作废。

阿韦莱拉海运(上海)有限公司经股东决定即日起注销，特此公告
上海天应实业有限公司统一社会信用代码：91310112552930775R，经股东会决议即日起注销，特此公告
上海艺都娱乐有限公司注册号：310112000232198，经股东会决议即日起注销，特此公告
上海景悦园艺有限公司统一社会信用代码：91310114MA1GUKKW00，经股东决定即日起注销，特此公告
上海欧普凯商务咨询有限公司注册号：3101142057449，经股东会决议即日起注销，特此公告
上海恭都文化传媒有限公司经债权人自本公告刊登之日起45日内向本公司清算组申报债权，特此公告
祐一商贸(上海)有限公司经股东决定解散，并已成为清算组。请债权人自本公告刊登之日起45日内向本公司清算组申报债权，特此公告

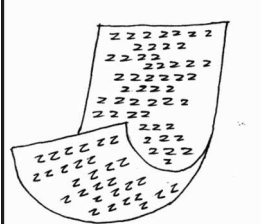
上海华义晋嘉企业发展有限公司经股东会决议注册资本由原人民币80000万元减至人民币70000万元，特此公告
上海宜象信息科技有限公司经股东会决议注册资本由原人民币2000万元减至人民币10万元，特此公告
卿盈(上海)科技有限公司经股东会决议注册资本由原人民币2000万元减至人民币5万元，特此公告。

声明：上海兆石实业有限公司原公章、财务专用章、发票专用章、法人章未经公安机关备案，现遗失重新刻制备案。特此声明

陆宽 遗失注销减资登报传媒 021-59741361 13764257378(微信同号)

环保公益广告

重复使用，多次利用



双面使用纸张
=减少1/2的废纸产生

优先购买绿色食品



健康
安全
无污染