ATLANTIS PRESS
Advances in Social Science, Education and Humanities Research, Volume 496
Proceedings of the 2020 3rd International Conference on Humanities Education and Social Sciences (ICHESS 2020)

Legislative suggestions on the implementation of production safety main responsibility of production and business units- A Case Study of Ningbo

Zhou Ying [1,a], Ling Rong [1, b], Zeng Anrou [1, c], Mao Xin [1, d], Gao Wei[1, e], Kong Song[1,f*]

[1]*College of Safety Engineering, Ningbo University of Technology, Ningbo, Zhejiang, China*
[a] *1143400854@qq.com*
[b] *1536479399@qq.com*
[c] *2669972568@qq.com*
[d] *1436561832@qq.com*
[e] *24327198@qq.com*
[f*] *kongsong@nbut.edu.cn*

Abstract
The production and business units are the main body of responsibility for safe production. Implementing the main responsibility is the basis and premise for promoting safe development and preventing production safety accidents. It is also one of the outstanding shortcomings of current safe production work. Based on the legislative investigations on the existing outstanding problems and shortcomings in the implementation of the safety production main responsibility of the production and operation units of Ningbo City, this article puts forward the standardization and implementation of the safety of the production and operation units of Ningbo based on the relevant government regulations of the safety production main responsibility of the production and operation units in various places. The government regulations and legislation recommendations of production subject responsibilities provide references for the government regulations and legislations of the safety production subject responsibilities of production and business units in Ningbo with "Ningbo characteristics".
Keywords: *Production and business unit; Main responsibility of production safety; Legislative suggestions*

就落实生产经营单位安全生产主体责任的立法建议——以宁波为例

周莹 [1, a], 凌荣 [1, b], 曾安柔 [1, c], 毛鑫 [1, d], 高巍 [1, e], 孔松 [1, f*]

[1] *宁波工程学院安全工程学院，宁波市，浙江省，中国*
[a] *1143400854@qq.com*
[b] *1536479399@qq.com*
[c] *2669972568@qq.com*
[d] *1436561832@qq.com*
[e] *24327198@qq.com*
[f*] *kongsong@nbut.edu.cn*

摘要
生产经营单位是安全生产的责任主体，落实其安全生产主体责任是推进安全发展、防范生产安全事故发生的基础与前提，其主体责任落实问题也是当前安全生产工作的突出短板之一。本文以宁波市生产

Copyright © 2020 The Authors. Published by Atlantis Press SARL.
This is an open access article distributed under the CC BY-NC 4.0 license -http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/.

经营单位落实安全生产主体责任现存突出问题及工作短板的立法调研为基础，以各地生产经营单位安全生产主体责任相关政府规章为参考，提出规范落实宁波市生产经营单位安全生产主体责任的政府规章立法建议，为具有“宁波特色”的宁波市生产经营单位安全生产主体责任政府规章立法提供参考。
关键词：*生产经营单位；安全生产主体责任；立法建议*

1. 前言

安全生产是关系人民群众生命财产安全的大事，是经济社会协调健康发展的标志，是党和政府对人民利益高度负责的要求[1]。近年来，全国安全生产格局总体平稳，但安全生产形势依然严峻复杂，生产安全事故起数、死亡人数仍居高位。据统计 2019 年全年各类全年各类生产安全事故共死亡 29519 人[2]。安全生产主体责任作为安全生产工作永恒的主题，生产经营单位理当始终把落实安全生产主体责任作为安全生产工作的重中之重和治本之策来抓[3]。目前，山东省、湖南省、深圳市、北京市等十六个省市立法出台了有关生产经营单位安全生产主体责任的政府规章，其内容大多依据现有上位法的总体格局制定，相对而言缺少针对本地区安全生产“突出问题”的实用性、操作性规定。

本文就宁波市生产经营单位安全生产责任体系五到位现阶段存在的突出问题及工作短板入手，以安全生产领域的各项法律法规及各地方生产经营单位安全生产主体责任相关政府规章为参考，就宁波市安全生产领域现状提出具有“宁波特色”政府规章立法建议。

2. 宁波市安全生产现状分析

据统计，2019 年宁波市共发生各类生产安全事故 181 起，死亡 150 人[4]。事故的发生究其原因是一些生产经营单位安全生产主体责任不明确不落实、安全生产意识不强、安全生产投入不足、安全生产培训不到位，片面追求经济发展和市场效益，违法生产经营行为屡禁不止的结果。同时，宁波市安全生产结构性矛盾较为突出，以小微企业为主的民营企业较为发达，规模以上企业占比较低，生产经营单位主体责任难以落实或落实不规范的现象时有存在。其次，因近年来宁波市大力培育新经济，新产业、新业态、新产品，对经济增长的支撑作用逐步增强，为全市经济增长注入了新动力，而由于国家法律法规具有一定的滞后性，尤其是企业安全生产主体责任法律法规规定存在明显缺失、难以适应安全管理需要，亟待对生产经营单位安全生产主体责任相关规定做出补充、细化和完善，通过立法进一步规范和落实生产经营单位主体责任。

3. 宁波市相关立法框架建议

现阶段各地颁布的有关生产经营单位安全主体责任的立法大多直接以条款的形式呈现，仅有辽宁省、深圳市、无锡市等五个地方对内容的体系进行了编排，其中辽宁省、无锡市、扬州市、韶关市的模式以总则、安全生产责任制、安全生产保障、安全生产管理、安全检查与隐患排查治理、应急管理、责任追究以及法律责任的体系编排，而深圳市采用了总则、安全生产责任体系、安全生产投入、安全生产教育和培训、风险分级管控和隐患排查治理、设备设施和作业安全管理、应急救援和事故报告、法律责任以及附则的结构。

而针对宁波市安全生产实践领域当前的现实情况与存在的突出问题，本文基于安全生产责任体系五到位的形式，以健全责任体系、保障安全投入、落实安全培训、强化风险管控、完善应急救援五个层次来对宁波市的有关立法提出建议。

4. 安全生产主体责任的主要内容

安全生产主体责任，是指生产经营单位依照相关法律法规、标准规范规定，在保障安全生产和职业健康方面应当履行的义务、承担的责任，以及接受未尽责的追究。生产经营单位必须做到安全责任到位、安全培训到位、安全投入到位、基础管理到位、应急救援到位。

4. 1. 健全责任体系

生产经营单位内部应当建立健全安全生产责任制，完善安全生产规章制度、安全操作规程及相关台帐资料；依法设置安全管理机构或配备安全管理人员；按照“一岗双责”的要求，建立完善从主要负责人、分管负责人、部门负责人、车间负责人、班组长到所有从业人员各岗位安全生产责任清单，明确各岗位的责任人员、责任范围和考核标准等内容，并与生产经营单位奖惩制度挂钩；落实外协单位安全责任，与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，明确各方职责，并落实统一协调管理职责。宁波作为一座临港工业城市，以重化工业和装备制造业特点突出，在岗位安全操作落实与安全生产管理的层面应提出更高要求。在岗位的安全操作落实方面，《北京市生产经营单位安全生产主体责任规定》第十二条中将生产经营单位可能遇到的工艺、技术、设备特点和原辅料的危险性等情况与相关标准规范、技术要求，在法律层面落实了各岗位安全操作规程，并且明确指出督促各岗位从业人员对于岗位责任的严格遵守，可为宁波市立法的岗位安全操作规程层面提供参考。

宁波市正处于工业化中后期，其工业处于主导地位的同时，服务业也正处于蓬勃发展的阶段，城市商业综合体、商场、超市、市场作为人流集中的密集型场所、风险因素多，安全管理不当极易造成重大人员伤亡和财产损失，其安全生产要求不容忽视。设置安全生产管理

机构或者配备安全生产管理人员，这既是贯彻落实当前法律法规的基本要求，也是生产经营单位安全生产管理工作的迫切需要[5]。当前,《中华人民共和国安全生产法》（以下称《安全生产法》）与《浙江省安全生产条例》（以下称《省条例》）等现行上位法大多对安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员进行了有关规定及划分，但其规范对象均为是单一一家生产经营单位，而对于城市商业综合体、商场、超市、市场此类聚集了多家生产经营单位的特殊的生产经营单位直接的应用显得不尽合理不够科学。针对当前宁波市的现状，可将《安全生产法》中的外包外协单位的安全管理与《省条例》安全生产管理机构或者配备安全生产管理人员规定相结合，通过明确各安全生产管理机构和人员职责，来达到区域内各单位的安全生产落实与工作统一协调管理的效果。

4.2. 保障安全投入

安全生产投入的目的在于预防和抑制安全生产事故的发生，但很多生产经营单位往往认为安全生产投入将占据大量的资源，因没有明显和直观的效益或利润产生，因此常常减少甚至省去安全生产投入支出，而这样的决策十分危险[6]。当前虽然国家已出台生产经营单位安全生产费用提取的相关规定，但实际监管执法中仍然存在难以检查落实等问题。

针对宁波市安全生产结构性矛盾较为突出，以小微企业为主的民营企业较为发达的现状，可结合《安全生产法》第二十条与《深圳市生产经营单位安全生产主体责任规定》第十九条，一方面保证具备安全生产条件所需的资金投入，另一方面明确安全生产费用支出范围。

同时，针对高危行业分布广泛、伤亡事故存在可能的行业，发展安全生产责任保险，用责任保险等经济手段加强和改善安全生产管理，是强化安全事故风险管控的重要措施。体现宁波产业特色，建议按照《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》第（二十九）发挥市场机制推动作用部分所提出有关要求，高危行业领域生产经营单位应按照有关规定投保安全生产责任保险的同时突出“保险+服务”导向，明确保险承保单位要对投保单位提供生产安全事故预防服务，并将投保单位安全生产状况与保险费率相挂钩。通过这一系列的措施，来达到企业决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人保证资金投入，严格按照国家规定提取和使用安全生产费用，确保安全生产条件，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任的目的[7]。

4.3. 落实安全培训

安全生产教育和培训是提高从业人员安全生产意识、安全生产知识和技能的有效途径，也是安全管理的重要基础。在最新版的《安全生产法》中涉及培训教育方面的条款就有 9 条，占比 7.9%。一直以来，各行业领域生产经营单位发生的众多生产安全事故均反映出从业人员安全生产教育和培训不到位、安全意识淡薄是事故频发、多发的重要原因。

关于生产经营单位的安全生产教育和培训，现行上位法已做出较多了规定，但相对而言各地安全生产“个性问题”在地方立法层面仍缺乏有力保障。比如五水共治作为浙江水乡省情做出的重大战略决策浙江各地区贯彻实施，宁波市在开展“五水共治”等整治后农村沼气工程农村沼气工程规模逐渐减小，而与此同时污水池数量大增。并且随着农村沼气工程规模的缩减，具有相关设计、施工资质的单位也在逐渐减少，目前宁波市仅有 4 家单位拥有相关资质。农村沼气工程、污水池的维修、清洗、回填等均存在较大安全风险，但对于上述作业人员教育和培训等要求，上位法尚未做出明确规定。对此，建议将《山东省农业厅关于印发<山东省农村沼气安全管理办法>的通知》与宁波市在农村沼气工程、污水池安全生产管理工作中积累的经验做法相结合，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务[8]，以达到把从业人员安全生产教育培训落实到实处的目的。

4.4. 强化风险管控

安全生产风险管理是从风险控制出发，解决安全生产中“管什么、怎么管、做什么、怎么做”的问题[9]。生产经营单位在从事安全生产活动时应当紧密结合实际，制定科学的安全风险辨识程序和方法，全面开展安全风险辨识活动。

宁波市作为全国标本兼治遏制重特大事故工作试点城市，在《宁波市安全生产风险管控暂行办法》的第十一条第三款、第十二条第二款、第十三条中均对安全生产风险管理进行了有关规定，积累了一些成功经验。而对于“危险作业”上位法也做出了相关要求，其中《深圳市生产经营单位安全生产主体责任规定》第四十条第三款更是将“危险作业”的范围和要求进行了扩展、细化，具体规定，宁波市相关立法可根据本市的安全生产特点，适当扩展“危险作业”的范围，例如增加动火、有限空间作业等危险作业类型，并将《省条例》第十八条规定的安全措施落实到实处。

宁波市面临着因安全生产结构性矛盾而引发的地方特色问题。宁波市的电镀和金属表面处理行业的生产经营单位具有生产规模小、工艺落后、产业档次低、安全隐患多等突出问题；使用危险化学品从事印染、喷涂作业的生产经营单位则具有准入门槛低、安全水平低、燃爆危险大、职业危害严重等突出问题。宁波市的立法可结合象山县多年开展电镀行业安全评价的经验，参考总结并细化上位法相关要求，吸取事故教训，突出重点举措，在生产经营单位加强危险化学品各环节的安全管理，严格有限空间作业风险管控的同时，按照《危险化学品安全管理条例》相关规定，进行安全评价，并对存

在问题进行及时整改。建立完善企业风险管控和隐患排查治理双重预防性工作机制，切实提升风险管控和隐患排查治理的主动性、针对性和有效性。

4.5. 完善应急救援

应急救援预案是保证各类突发事件得到及时有效应急处理的指导纲要[10]，在生产经营单位安全生产的过程当中可能存着不同级别的危险源，进而造成不同程度的安全生产事故，为了保护人员及减少财产损失，需要制定应急救援预案，完善应急救援工作体系。

而宁波市是一座以小微企业为主的民营企业发达的城市，并且正处于经济结构调整、转型升级的阶段，生产经营单位应急救援体系的构建更是刻不容缓。《生产安全事故应急预案管理办法》中对于应急预案的编制、评审、公布和备案以及实施、监督管理提出了明确的要求，《深圳市生产经营单位安全生产主体责任规定》第四十二条第二、三款更将生产经营单位的应急救援与周边生产经营单位的应急联动、互助救援措施相结合。

基于此，宁波市的有关立法可将化工等行业领域在其应急预案的中设置与周边单位联系方式的实施经验结合完善，进而落实应急指挥体系、应急救援队伍、应急物资及装备，加强应急保障，以达到按照“预防为主、防治结合”的目的。

5. 安全生产主体责任落实保障

（一）加大执法监督管理力度。宁波市政府应当深入将国务院、省政府有关指导文件的精神深入贯彻到安全生产实践当中，加大对生产经营单位安全生产的监管执法力度，对未落实相关规定的生产经营单位依法进行查处问责。通过暗查暗访、定期检查、专家评估、培训教育等方式加强监督管理，建立完善监管部门与司法机关的工作协调机制，严厉打击因违背安全生产所造成的隐患及事故。

（二）全面推进安全生产标准化建设。生产经营单位通过建立健全安全生产标准化运行机制[11]，将安全生产标准化与隐患排查治理、风险评估管控等工作有机结合，在进行安全生产标准化运行时将各项工作落实到实处[12]。

（三）大力推广先进适用技术装备。生产经营单位提升自身安全生产相关技术，推进信息化建设，运用大数据、物联网、云计算等先进技术手段，落实到日常落实管理培训、设备工艺、预测预防等方方面面。

（四）积极发挥社会各方舆论力量。充分发挥人民群众、社会团体等社会监督的作用，鼓励社会各界人士对于生产经营单位安全生产献言献策，开展安全生产志愿服务活动，切实提升社会力量对于安全生产领域的作用。

（五）完善安全生产社会化服务体系。宁波市各部门在引导生产经营单位提升自我安全管理水平的同时，建立完善安全生产的专家库，吸引更多具备安全生产专业知识和能力的人才从事安全生产服务。

6. 结论

规范落实生产经营单位安全生产主体责任是强化其安全生产的基础工作，是构筑安全生产长效机制的重要保障。本文通过调研分析宁波市生产经营单位安全生产主体责任落实现状，系统梳理归纳了当前生产经营单位落实安全生产主体责任方面存在的突出问题或工作短板，结合现行相关法律法规规章政策及各地落实企业主体责任有关地方政府规章立法实例，提出了较强针对性和实用性且具有“宁波特色”的地方法规或政府规章立法建议，希冀能够为宁波市强化落实生产经营单位安全生产主体责任提供参考。

项目基金

本文为宁波市自然科学基金项目《基于遗传算法的广义回归神经网络的化工安全评估方法的研究》（2018A610122）、宁波工程学院学生科技创新基金资助校级科研项目《生产经营单位安全生产主体责任政府规章立法建议——以宁波市为例》（2019047）的阶段性成果之一。

References

[1] Hu, Q.Q. (2019) Discussion on Deepening the Standardization of Construction Safety Production. Standardization of Engineering Construction, (05):77-79

[2] National Bureau of Statistics. (2020) Statistical Bulletin of the People's Republic of China on National Economic and Social Development in 2019. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.

[3] Shi, Y.G., Lou S.H. (2020) Implementation of the main responsibility of enterprise safety production under the background of the new "Safety Production Law". J. Modern mining industry.576(4):179-183.

[4] Ningbo emergency management bureau. (2020) Production safety accidents in the city in 2019.http://yjglj.ningbo.gov.cn/art/2020/1/20/art_19667_4043799.html.

[5] Zhao, L. (2014) Vulnerability Evaluation of Urban Gas Pipelines System Based on BP Neural Network. [D]. College of Resources and Environmental Science of

Chongqing University, Chongqing, China.

[6] Shang, Z.T., LYU S.R. (2018) Analysis and Research on Safety Production Input Based on Economics. J. technology innovation and productivity, (3):5-5.

[7] Zhang, JX. (2015) Associating football team management with safety in production. J. Electromechanical safety, (3):2-2.

[8] Li, Z. (2018) Cases on Break Rules and Regulations and the Measures for Correction of Elevator Projects (Part 1). J. China elevator, (18):8-8.

[9] Peng, W. (2015) research on team risk management and control based on safety production risk management. J. enterprise reform and management,13(02): 30-31.

[10] Wang, M.l. (2019) Discussion on the main contents of compiling emergency rescue plan. J. Building safety, (08):47-50.

[11] Feng, Y., Zhang H.X., Zhu X.X. (2018) Some opinions and suggestions on promoting the construction of public platform for innovation and entrepreneurship in Yunnan Province. J. East China Science and Technology (Comprehensive), (2):2-2.

[12] Yin, B.L., Li, Y. (2019) how to implement the main responsibility of enterprise safety. J. Chemical engineering and equipment,06(06): 295-299.