附件2

关于《深圳经济特区安全生产监督管理条例

（征求意见二稿）》的说明

为了加强和规范安全生产监督管理，遏制重特大和较大生产安全事故，减少一般生产安全事故，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，原市安监局组织起草了《深圳经济特区安全生产监督管理条例（送审稿）》报原市法制办审查。在征求各区（含新区管理机构）、政府有关部门和社会公众意见的基础上，原市法制办会同原市安监局，市应急管理局会同我局对送审稿进行了反复论证修改，形成了《深圳经济特区安全生产监督管理条例（提请审议稿）》（以下简称《条例（提请审议稿）》）。2019年9月17日，按照市政府办公厅的要求，我局将《条例（提请审议稿）》送各区（含新区管理机构）、政府有关部门再次征求意见。2020年4月9日，王刚副秘书长主持召开协调会，听取有关部门及各区意见，会后我局会同市应急管理局对《条例（提请审议稿）》进行了新一轮修改完善，形成了《深圳经济特区安全生产监督管理条例（征求意见二稿）征求意见稿》（以下简称《条例（征求意见二稿）》）。现将有关情况说明如下：

一、制定《深圳经济特区安全生产监督管理条例》的必要性

**一是落实深圳市委、市政府关于促进安全生产工作的要求。**2016年9月20日，深圳市委、市政府在《全市深刻吸取“12.20”特别重大滑坡事故教训落实安全生产重点举措实施方案》（深办字〔2016〕87号）中明确要求制定完善安全生产法规规章，修订《深圳市安全管理条例》（以下简称《安全管理条例》）。在起草过程中，我们发现，从我市安全生产管理工作实际出发，需要对《中华人民共和国安全生产法》（以下简称《安全生产法》）和《广东省安全生产条例》的部分规定予以创新和变通，如**强化应急管理部门职责、细化应急管理部门及其他负有安全生产监管职责部门、行业领域主管部门职责、危险物品应急处置、要求死亡事故单位停产停业整改、安全生产事故责任人员职业禁入等。**同时，考虑到《安全管理条例》是较大市法规，修订程序与特区立法相比更为复杂，时间更长，经专题报市政府批准，原市安监局采取了制定《深圳经济特区安全生产监督管理条例》并适时修订《安全管理条例》的路径。市委市政府《关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》(深发〔2017〕25号)也明确要求制定《深圳经济特区安全生产监督管理条例》。

**二是落实修改后的《安全生产法》和中共中央、国务院系列文件精神的需要。**2014年，全国人大常委会修改《安全生产法》，对安全生产监管工作提出了新的要求。2015年4月，国务院办公厅印发了《关于加强安全生产监管执法的通知》，要求创新安全生产监管执法机制、强化监管执法。2016年10月，中央全面深化改革领导小组第28次会议审议通过了《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》（中发〔2016〕32号文，以下简称“中央32号文”），对改革安全监管监察体制、推进依法治理、建立安全预防控制体系等提出了新的要求。为落实上位法和有关文件精神，在我市有效贯彻落实国家安全生产改革精神和上位法规定，有必要出台《深圳经济特区安全生产监督管理条例》。

**三是适应深圳市安全生产形势的需要。**近年来，我市安全生产工作局面总体稳定，但是安全生产形势依然复杂严峻。特别是随着特区经济社会的迅猛发展，生产经营主体的数量日益增多、类型越趋多样，生产建设活动的总量大，复杂性、风险性越来越高，一些生产经营单位安全生产意识不强，部分行业领域安全生产监管不规范、不到位，生产经营单位违法成本较低、违法行为屡禁不止，生产安全事故时有发生，这都对安全生产法制建设提出了新的更高的要求。制定《深圳经济特区安全生产监督管理条例》，可以在特区率先创新安全生产监管方式，如实行安全生产网格化监管、重点检查、失信联合惩戒等，进一步规范和强化监管措施，促进生产经营单位落实主体责任，确保安全生产形势平稳。

**四是完善各部门安全生产监管职责的需要。**2019年我市实行党政机构改革，设立了市应急管理局。2020年3月市委办公厅、市政府办公厅印发了《深圳市党政部门安全管理工作职责规定》，重新厘定了党政部门安全生产管理具体职责。但是实际工作中，应急管理部门和行业主管部门之间、各行业主管部门之间的职责仍然存在缺位、交叉和含混不清的问题，相关行业领域存在监管盲区；另一方面，基层安全监管机构能力存在短板，基层安监队伍普遍不够稳定，缺乏有效的法律制度保障。制定《深圳经济特区安全生产监督管理条例》可以固化安全生产监管新体制，进一步明确和完善各部门安全生产监管职责。

二、需要说明的主要问题

（一）立法思路

我市于2009年制定了《安全管理条例》，规定了安全管理的一些基本制度和一般性规则，不但包括安全生产及其监管的内容，也包括公共场所安全管理的内容，调整范围较广。本次立法，采取了制定《深圳经济特区安全生产监督管理条例》并适时修订《安全管理条例》的路径，主要原因为：**一是**立法聚焦于安全生产监管领域，可以进行细致、具体、有针对性的规定，解决执法偏软等目前安全生产监管工作中比较突出的问题。**二是**可以在第一时间落实中央32号文精神，通过特区立法率先进行安全生产监管方式和手段的创新性尝试。**三是**有利于强化安全生产监管工作，夯实生产经营单位主体责任，遏制重特大事故和较大事故，减少一般事故。**四是**立法争议较少，相对容易推进，立法时间相对较短，可以尽快落实“12·20”事故整改的要求。

立法的主要思路：**一是**厘清政府部门安全生产监督管理职责，着重解决综合监管职责边界不清等问题。**二是**规范政府部门监管行为，强化监督管理措施，创新监管手段，加大监管力度。**三是**对生产经营单位进行差别化管理，严格生产经营单位安全生产责任，尤其是高危生产经营单位和一定规模以上生产经营单位的安全生产责任。**四是**拓展社会监督方式，扩大社会各界参与安全生产监督的范围，形成安全生产监管社会共治的新格局。**五是**强化安全生产责任追究，在《安全生产法》基础上加重对违法生产经营单位的处罚力度，进一步解决安全生产违法成本较低的问题。

（二）关于强化应急部门职责。《安全生产法》规定了应急管理部门承担安全生产综合监管职责，但未对综合监管内涵和范围明确规定，导致在实际工作中职责边界不明，应急管理部门和有关行业主管部门存在职责上的争议。《条例（征求意见二稿）》明确由应急管理部门履行综合监管职责，并负责安全生产政策规划的起草、执法监督、事故调查处理、应急救援管理、统计分析、宣传教育培训等综合性工作，承担工矿商贸行业安全生产监管工作，负责危险化学品安全监督管理综合工作和烟花爆竹经营企业安全生产监管工作（第十一条）。

（三）关于高危生产经营单位安全保障。为解决一定规模的高危生产经营单位“没人管”和“不会管”的问题，《深圳市生产经营单位安全生产主体责任规定》对高危生产经营单位进做出特殊规定，要求其承担更高的安全生产责任。该规定实施一年多来，在实践中发挥了积极作用。但由于其法律位阶较低，法律权威性不足，《条例（征求意见二稿）》将这些规定上升为特区立法，要求高危生产经营单位如必须设置安全生产管理机构和配备专职安全生产管理人员（第十七条），从业人员在50人以上的或者其他生产经营单位从业人员在300人以上的，应当设置安全总监（第十八条），按照规定投保安全生产责任保险（第十九条），主要负责人、分管安全生产的负责人、安全总监、专（兼）职安全生产管理人员，自任职之日起6个月内安全生产知识和管理能力考核合格（第二十条），与周边单位建立安全生产联防联控机制，接受周边单位的监督和咨询，并配合第三方机构的安全检查；在生产安全事故应急预案中规定与周边生产经营单位的应急联动、互助救援措施等内容（第二十一条）。

（四）关于危险物品应急处置。在当前基层执法实践中，普遍存在着扣押和没收的危险物品不易保管，无处存放，鉴定不便等实际困难，造成较大安全风险，并影响危险物品执法效能，必须及时予以处理。但是，根据《行政强制法》规定，对扣押的物品行政机关不得毁损或者扣押部门无权处理；扣押的鲜活物品或者其他不易保管的财物，只能拍卖或者变卖。为解决基层执法部门无法长期保管扣押、没收危险物品的问题，《条例（征求意见二稿）》第三十二条规定了危险物品处置，明确负有安全生产监督管理职责的部门对没有仓储设施存放的扣押和没收的危险物品，认为存在泄漏、腐蚀、中毒、燃烧、爆炸风险等较大风险且可能导致安全事故发生的，经本部门主要负责人批准，可以通过无害化处理、销毁等方式处置或者交由有资质的危险品处置机构及时处置；并规定如危险物品处置给当事人合法财产造成损害的，应当依法给予赔偿。该规定突破了只有没收物品才能予以处理的规定。

（五）关于要求死亡事故单位停产停业整改。在实践中，生产经营单位发生死亡事故后，为防止损失扩大，彻底消除事故隐患，生产经营单位需要停产停业进行整改，以重新恢复安全生产条件。但《安全生产法》有关停产停业的规定并未包括此类情形。为此，《条例（征求意见二稿）》借鉴住房建设部门管理经验，建立了死亡事故单位停产停业整改制度（第五十一条），发生生产安全死亡事故的生产经营单位，对其发生事故的场所、设备、工序等，负有安全生产监督管理职责的部门应当责令停产停业，限期整改。生产经营单位整改完成后，应当向负有安全生产监督管理职责的部门申请恢复生产经营活动。

（六）关于生产安全事故责任人员生产经营职业禁入。生产安全事故的发生与生产经营单位主要负责人及安全管理人员的安全生产意识、知识和能力密切相关。《安全生产法》中规定了对被追究刑事责任的生产经营单位的主要负责人实施职业禁入。为符合我市日益提高的经济发展水平和质量强市的要求，有必要对生产经营单位主要负责人的安全生产管理知识和能力提出更高的要求，为此，《条例（征求意见二稿）》规定了更严格的职业禁入，对较大生产安全事故负有责任受刑事处罚或者撤职处分的生产经营单位主要负责人，除按照《安全生产法》实行职业禁入以外，还规定终身不得在本市范围内担任本行业生产经营单位主要负责人（第五十二条）。

此外，《条例（征求意见二稿）》对安全生产技术、管理服务机构及其工作人员也规定了职业禁入。这是因为，实践中，我市安全生产技术、管理服务机构的水平参差不齐，在提供相关安全生产服务时，部分机构责任心不强，违反职业道德，恶性竞争，甚至弄虚作假，对服务的生产经营单位构成安全生产风险。为规范安全生产技术管理服务机构，提高其违法成本，《条例（征求意见二稿）》对安全生产技术、管理服务机构及其工作人员依法严肃追究法律责任，并实施相应的行业禁入（第五十三条）。需要注意的是，这里规定的职业禁入，仅仅是不能担任生产经营单位主要负责人的限制，并非对职业资格的限制。

（七）关于事故调查。根据《生产安全事故报告和调查处理条例》（国务院令第493号）规定，安全生产事故根据级别不同，由各级政府负责调查。各级政府既可以直接组织事故调查组进行调查，也可以授权或者委托有关部门组织事故调查组进行调查。但是在实践中，事故发生后，调查必须等待政府授权或者委托之后才能开展。而且，由于调查牵头部门不同，类似事故之间有时会出现不同的处理结果。为严肃事故调查处理，解决事故调查过程中授权不及时的问题，《条例（征求意见二稿）》第三十三条根据省委省政府的有关规定，明确由市、区应急管理部门统一组织一般和较大生产安全事故调查；同时，明确市、区政府可以决定自行调查**。**

（八）关于强化和创新政府监管措施。**一是**实施分类分级监管，明确重点检查对象。不同行业的安全生产风险等级存在较大差异，对不同行业的生产经营单位的监管也应当有所侧重，为此，《条例（征求意见二稿）》规定监管部门对生产经营单位实行分类分级管理，合理分配执法力量，实施差别化监管等要求，并要求对高危行业领域、危险性较大行业领域等单位要进行重点检查（第二十六条、第二十七条）。**二是**建立生产经营单位诚信激励和失信惩戒机制，固化对严重违法的生产经营单位纳入黑名单管理的有效做法，建立了约谈违法生产经营单位主要负责人制度（第三十七条）。

（九）关于加大社会监督力度。**一是**强化媒体监督和宣传义务，借鉴国内外安全生产公益广告发布的先进经验，明确每家市、区广播台、电视台每天黄金时段免费播放安全生产公益广告时间不少于2分钟（第四十五条）。**二是**创新提出了安全生产公益诉讼制度，规定对违反安全生产法律、法规致使公众利益受到侵害的生产经营单位，可以提起公益诉讼（第四十七条）。**三是**要求发生生产安全死亡责任事故的生产经营单位主要负责人或直接责任人员接受安全生产教育（第四十二条）。**四是**要求发生较大以上事故的生产经营单位公开道歉承诺（第四十三条）。

专此说明。