

解读《内蒙古安全生产条例》

2017年5月26日,内蒙古自治区第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议通过了新修订的《内蒙古自治区安全生产条例》,自2017年7月1日起正式实施。《条例》的颁布实施,是自治区党委、人大和政府进一步加强安全生产工作、推进安全生产法治体系建设的重要里程碑,是确保全区安全生产形势持续稳定好转的有力保障。现将《自治区安全生产条例》修订、审核的大致情况,修订的总体思路和把握的原则,以及修订后的《条例》主要特点和确立的法律制度通过新闻媒体向社会发布。

一、《条例》修订的背景

安全生产事关人民群众生命和财产安全、经济社会持续健康发展的大局,是深入贯彻落实“四个全面”战略布局的重要内容。党中央、国务院和自治区党委、政府历来高度重视安全生产工作。党的十八大以来,习近平总书记先后多次主持中央政治局常委会研究安全生产工作,并作出重要批示指示,强调要牢固树立安全发展理念,确保人民群众生命财产安全。自治区党委、政府深入贯彻落实党中央和国务院重大决策部署,把安全生产工作纳入经济社会发展的全过程予以强化,形成了一系列安全生产规章制度,保障了全区安全生产形势总体稳定。2014年8月31日全国人大常委会第十次会议审议通过新修改的《中华人民共和国安全生产法》,并于2014年12月1日起施行。新修改的《中华人民共和国安全生产法》进一步突出了生产经营单位的主体责任,加强了政府及有关部门的监管职责,完善了事故隐患排查治理制度,深化了安全生产领域行政审批制度改革,加大了对违法行为的惩处力度。2005年正式施行的《内蒙古自治区安全生产条例》为我区加强安全生产监督管理、预防和减少生产安全事故、保障人民群众生命和财产安全、促进经济社会发展和社会稳定发挥了重要的法制保障作用。但是,随着城市规模的不断扩大、经济的快速发展、人口的日益增多,我区安全生产形势依然严峻。尤其是去年赤峰宝马矿业有限公司12·3特别重大瓦斯爆炸事故,造成重大人员伤亡和财产损失,更是暴露出生产经营单位安全意识淡薄,安全生产主体责任不落实,相关制度规定不完善、落实不到位等诸多问题。为深入贯彻落实党中央、国务院和自治区党委、政府关于安全生产工作的一系列指示要求,更好地贯彻执行《中华人民共和国安全生产法》,有效防范和遏制生产安全事故,有力推动全区安全生产形势持续稳定好转,进一步保障人民群众生命和财产安全,修改《内蒙古自治区安全生产条例》显得十分必要和紧迫。

二、《条例》的修订过程

《条例》起草过程中坚持依法立法、民主立法、科学立法,做了大量调研、论证、征求意见工作,得到了全区各界的广泛支持和关注。2016年自治区人大将《内蒙古自治区安全生产条例》修订工作列为立法审议项目,自治区安监局成立了由局主要领导亲自挂帅的《条例》修改工作组,在自治区人大和自治区政府法制办的指导下,自治区安监局组织起草了《条例》(初稿),此后多次召开各种层次的论证会,广泛征求各方意见,深入听取有关部门、各类型生产经营单位、乡镇街道、行业协会、社会团体和人大代表、专家学者的意见建议,并专程到国家安监总局征求了意见。对于一些重点难点问题,赴区外省市进行立法调研,借鉴吸收先进经验,经过反复讨论修改,形成了《条例》(修订草案送审稿),报送自治区政府审议。2016年9月18日自治区人民政府第75次常务会议讨论通过,随后提交自治区人大常委会审议。经自治区人大常委会会议

两次审议和修改,2017年5月26日,内蒙古自治区第十二届人民代表大会常务委员会第三十三次会议审议通过了新修订的《内蒙古自治区安全生产条例》,自2017年7月1日起施行。

三、修订的总体思路和原则

此次《条例》修订,深入贯彻落实党中央、国务院的重大决策部署和《立法法》《安全生产法》立法精神,紧紧围绕我区安全生产工作中存在的突出问题和自治区党委、政府的重要决策部署,结合自治区经济社会发展实际,在强基固本、建立长效机制上狠下功夫,在制度设计和行为规范上更加突出了预防性措施。以推动落实安全生产责任为主线,突出强化生产经营单位主体责任,贯彻分级负责、属地管理和管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全的要求,进一步厘清和明确了各级人民政府和负有安全生产监管职责的部门责任,强化安全生产责任追究,加重对安全生产违法行为的处罚力度,切实增强法律的震慑力。按照总体思路,起草过程中坚持和贯彻了立足实际、全面修订、便于操作、适度超前等原则。

四、新《条例》的主要特点

(一)紧扣安全生产领域改革精神,体现形势发展要求

《条例》是全面规范我区安全生产工作的综合性地方法规。此次修订,根据近年来安全生产形势的发展要求,结合我区实际,紧扣《中共中央、国务院关于安全生产领域改革发展的意见》和《自治区党委、政府关于进一步加强安全生产工作的决定》的精神和要求,进行了系统地修改完善。在许多具体条款中都有充分表述,例如:细化完善了生产经营单位主体责任落实的相关具体规定,设立了安全生产专项资金并明确专项资金用途,在高危行业强化安全生产责任保险,建立政府购买安全生产服务制度,建立健全安全生产违法线索通报和协查机制,实行生产安全事故调查组组长负责制等等。

(二)细而不重,增强法规的针对性、实用性和可操作性

本着与上位法不重复、不抵触,注重操作性、实效性的原则,《条例》对《安全生产法》《突发事件应对法》《生产安全事故报告和调查处理条例》等法律法规,结合地方特点进行了细化,各条款的内容力求细化,设计出了可行的规定动作,便于执行。特别体现在第二章生产经营单位的安全生产保障中,每一项制度规范的深度和可操作性都大大增强。例如:明确了生产经营单位应当建立的15项规章制度,高危行业设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员的具体数量和比例,隐患排查制度的具体要求等等。

(三)立足我区实际,坚持问题导向

《条例》立足于我区安全生产监管实际和普遍性问题,本着问题导向立法,立法解决问题的原则,进行制度设计。例如:针对我区危化企业多的现状,设立专节,对化工及危险化学品单位安全保障作出了特别规定,针对石油天然气管道占压隐患多,治理难度高的现状,明确石油天然气管道规划建设应当避开城市地下管网、地下轨道交通等各类地下空间和设施,并与土地利用整体规划和其他规划相协调,建立管道运营单位日常巡护制度,加强管道安全整治等,切实解决目前我区安全生产中的突出问题。

(四)突出地方立法特色,总结实践经验提炼立法

近年来,我区安全生产工作积极改革创新,针对我区安全监管实际,一些地区和部门在安全监管工作中大胆尝试、勇于探索,积累了宝贵的经验和做法,许多工作举措在实践中取得了良好的效果,此次《条例》修订吸收了全区安全生产工作许多好的做法和制度,确

保立法确定的制度立得住、行得通、真管用。如:“安全生产诚信体系建设、购买第三方服务参与安全生产监督管理,企业班组建设,安全生产约谈制度等等”。

(五)《条例》确立的主要法律制度

《条例》共六章七十三条,认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作一系列重要指示精神,着眼于全区安全生产现实问题和发展要求,立足实际,从提升安全生产工作的高度、深化生产经营单位的安全生产规定、理顺监管体制、强化政府及部门安全监管措施和加大安全生产责任追究力度等方面入手,坚持问题导向,体现改革精神,固化经验成果,对《安全生产法》的规定予以细化和完善,主要呈现十大亮点:

(一)强化安全监管原则

首先,确立“三个必须”原则。2013年7月,习近平总书记在中央政治局会议上关于安全生产的讲话中指出,坚持“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全”。三个必须,是全面落实责任制,建立“一岗双责、党政同责、齐抓共管”责任体系的进一步阐述,是做好安全生产工作的指针和纲领。为此,《条例》第三条在《安全生产法》的基础上,进一步明确监管原则,即安全生产应当坚持属地管理、分级负责和管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全的原则。

其次,明确部门安全监管责任。《条例》厘清了部门综合监管、专业监管和行业管理责任。一是规定旗县级以上人民政府安全生产监督管理部门综合监管职责是指导、协调、监督、检查同级人民政府有关部门和下级人民政府履行安全生产监督管理职责。二是规定旗县以上人民政府有关部门,应当按照法律、法规规定,对职责范围内安全生产工作实施监督管理。

第三,建立政府领导“一岗双责”制度。做好安全生产工作,必须强化政府安全生产领导责任。新《条例》规定各级人民政府主要负责人是本行政区安全生产工作第一责任人,对本行政区安全生产工作负全面领导责任;其他负责人对分管范围内的安全生产工作负相关领导责任。建立“一岗双责”制度,是强化政府安全生产领导责任的重要措施,是抓好安全生产工作的重要保证,对于完善的安全生产责任体系,形成安全生产齐抓共管合力具有重要意义。

(二)强调了全社会宣传教育的普遍义务

安全生产宣传教育是安全生产工作的重要组成部分,是实现安全生产的一项基础性工作。做好安全生产工作,必须增强全社会的安全生产意识,依靠和发动广大人民群众积极主动、自觉自愿的参与,营造人人关注安全、关爱生命的社会氛围,强化对安全生产的社会监督,落实群防群治的要求。加强对有关安全生产的法律、法规和相关安全知识的学习,是增强全社会安全生产意识的重要途径,需要全社会共同努力。因此,《条例》明确了政府和有关部门、单位、教育行政主管部门、人力资源和社会保障行政主管部门、各类媒体的宣传教育义务。一是各级人民政府及其有关部门、单位应当采取多种形式,加强安全生产法律、法规 and 安全生产知识的宣传教育,增强全社会的安全生产意识;二是教育行政主管部门应当将安全教育纳入教学计划,培养学生的安全意识和知识和技能;三是人力资源和社会保障行政主管部门应当将安全生产知识纳入职业教育和就业技能培训内容,提高培训人员的安全意识和技能;四是新闻媒体应当通过多种形式开展安全生产公益宣传教育,对违反安全生产法律、法规的行为进行舆论监督。

(三)细化生产经营单位安全

生产主体责任规定

做好安全生产工作,落实生产经营单位主体责任是根本。《条例》在《安全生产法》规定基础上,对相关规定进行了细化和完善。一是明确规定生产经营单位对安全生产负主体责任,生产经营单位的主要负责人是安全生产第一责任人,对本单位安全生产工作全面负责;生产经营单位应当设置分管安全生产的负责人,协助主要负责人履行安全生产管理职责;其他负责人对各自职责范围内的安全生产工作负直接管理责任;二是明确生产经营单位应当建立健全并实施的15项管理制度;三是明确矿山、金属冶炼、建筑施工、道路运输单位和危险物品的生产、经营、储存单位设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员的具体人数和配备比例;四是明确隐患治理的具体要求,规定对不能及时排除的重大安全隐患,必须制定治理方案,落实整改措施、责任、资金、时限和应急预案,同时,明确了必须进行专项生产安全事故隐患排查的6种情形;五是在《安全生产法》鼓励的基础上,规定在矿山、金属冶炼、建筑施工、交通运输、机械制造、危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品、渔业生产等高危行业推行安全生产责任保险;六是明确了生产经营单位进行危险作业时,应当安排专门人员进行现场安全管理,并明确了6项必须采取的安全生产措施;七是明确生产经营单位的生产区域、生活区域、储存区域之间的安全距离及周边防护安全距离,应当符合国家标准或者行业标准,对容易引发事故、具有较大危险因素的工作场所及其设施、设备应当划分危险等级,设置明显的警示标志,配备必要的应急救援器材,并告知从业人员和相关人员在紧急情况下应当采取的应急措施。

(四)强化生产经营单位安全生产主体责任

强化和落实生产经营单位主体责任是我区《条例》的一大亮点。生产经营单位是安全生产的责任主体,强化和落实生产经营单位的安全生产主体责任,通过有效的制度约束,督促生产经营单位自觉履行法律、法规规定的各项安全生产保障义务,才能从根本上防范和减少生产安全事故的发生。《条例》在《安全生产法》规定基础上,结合我区实际,新增了具体规定。一是规定生产经营单位应当开展安全生产标准化建设,并进行动态管理,《条例》将此作为生产经营单位的法定义务,设定了严格的行政处罚;二是明确要求生产经营单位加强班组建设,强化以岗位为核心的安全生产管理;三是明确了安全生产信息化建设的具体要求,规定矿山、金属冶炼、建筑施工、道路运输、机械制造单位和危险物品的生产、经营、储存单位应当建立重大危险源和重大生产安全事故隐患点实时视频监控系统,定期向所在地负有安全生产监督管理职责的部门报送安全生产数据信息,加强视频监控资料的档案管理,确保数据资料可溯、可查;四是规定矿山、金属冶炼、建筑施工、道路运输、机械制造单位和危险物品的生产、经营、储存单位在试运行、生产操作、工程建设、维护保养等作业前或者在工艺技术、设备设施、经营管理等情况发生变更前,应当进行风险分析,制定风险预防控制方案,并组织实施。

(五)突出强化高风险领域的安全管控

加强高风险领域的安全生产管理,是预防和防止重大特安全事故发生的重要举措,《条例》在《安全生产法》规定基础上,专门针对三大高风险领域作出规定。一是针对当前石油天然气管道占压隐患多,治理难度高的现状,明确石油天然气管道的规划、建设应当避开城市地下管网、地下轨道交通等各类地下空间和设施以及人员密集区域,并与城乡规划、土地利用整

体规划和其他规划相协调,并建立石油天然气管道运营单位日常巡护制度,加强管道安全整治;二是规定存在粉尘爆炸危险的作业场所,必须符合4项基本要求,存在铝、镁等金属粉尘的作业场所,应当配备防水防潮设施,防止粉尘遇湿自燃;三是强调了人员密集场所的安全要求,对人员密集的经营场所从6个方面作出了强制性规定,同时,明确了人员密集场所的禁止行为。

(六)对化工及危险化学品单位作出特别规定

我区是化工产业大省(区),化工及危险化学品一直是安全生产工作的重中之重。为此,《条例》设立专节,对化工及危险化学品单位安全保障作出了特别规定。一是合理规划化工产业发展布局,规定新建危险化学品生产、储存单位应当进入化工园区,劳动密集型的非化工生产经营活动不得与化工及危险化学品生产、储存单位混建在同一化工园区内。二是对化工及危险化学品生产、经营、储存单位分管安全生产的负责人及安全管理、注册安全工程师配备提出专门要求。三是严格化工过程安全管理,完善相关制度和操作规程,建立实施动火、进入受限空间等特殊作业审批制度。四是明确要求化工及危险化学品生产、储存单位应当按照要求装配自动化控制系统、紧急停车系统及易燃易爆、有毒有害气体泄漏报警系统。五是对试生产阶段提出安全管理要求。六是明确化工生产、储存装置装备要求,提升行业安全生产保障水平。

(七)进一步理顺政府各部门的安全监管职责

安全生产工作既需要强化安全生产监督管理部门对安全生产的综合监管,又需要全面落实行业主管部门的专业监管、行业管理职责,形成监管合力,才能杜绝安全监管盲区、死角问题的出现。一是强化了政府有关部门主要负责人以及其他负责人的安全生产责任,明晰了职责。《条例》明确规定各级人民政府及其有关部门的主要负责人对安全生产工作负全面领导责任,其他负责人对分管范围内的安全生产工作负相关领导责任。

二是进一步厘清安全生产综合监管职责的内涵。《安全生产法》规定了安全生产监督管理部门对安全生产工作实施综合监督管理,但综合监管的内涵不明,职责不清,界定不准确,导致综合监管职能发挥不充分。结合工作实际,《条例》对于综合监管的内涵进行了进一步厘定。即综合分析本地区安全生产形势,定期向本级人民政府报告安全生产工作,提出安全生产工作的意见和建议,发布安全生产信息,编制安全生产规划,组织实施本级人民政府对本级人民政府有关部门和下级人民政府的安全生产工作综合考核,组织实施本行政区域内安全生产综合督查和专项检查;依法开展应急救援管理、生产安全事故调查处理;法律、法规规定的其他职责。三是按照“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产必须管安全”的监管原则,对其他有关部门的安全生产责任和安全生产工作事项予以明确。即建立安全生产监督管理和行政执法责任制度,对生产经营单位执行国家标准、行业标准、地方标准的情况,落实安全生产管理机构以及人员和按照规定提取和使用安全生产费用的情况进行重点检查;依法对涉及安全生产的事项实施审查批准、行政处罚;依法查处本行业、本领域的安全生产违法行为,对监督检查中发现的安全生产事故隐患,责令立即排除;法律、法规和规章规定的其他职责。四是规定生产经营单位集中、安全生产监督管理任务较重的苏木乡镇人民政府以及街道办事处、开发区管理机构等人民政府的派出机关

应当明确承担安全生产监督管理职责的机构,合理配备人员,并赋予其一定的监督检查权。

(八)强化安全监管措施,形成监管合力

做好安全生产工作,强化政府监管是关键。《条例》在实际工作经验的基础上,立法确定了6项行之有效的措施,体现了“预防为主”和“综合治理”要求。一是建立健全安全生产监督管理工作协调联动机制,及时分析和协调解决相关行业或者领域安全生产重大问题。二是建立安全生产专项资金制度,《条例》明确规定旗县级以上人民政府应当设立安全生产专项资金,用于安全生产信息化建设、安全培训教育、隐患排查治理体系建设、应急救援体系建设、重大危险源监控、重大隐患治理等。安全生产专项资金列入同级预算。三是建立技术服务购买工作机制,规定负有安全生产监督管理职责的部门在履行安全生产监督管理职责中,对涉及的专业技术问题,可以向社会专业组织等第三方购买专业技术服务。四是建立安全生产监督管理信息系统,逐步建成资源共享的安全生产信息体系,让信息化建设成为安全生产监管服务。五是建立安全生产考核及约谈工作制度,旗县级以上人民政府应当将安全生产工作纳入年度综合目标责任制考核体系,并将考核结果作为旗县级以上人民政府及其负责人考核评价的重要依据之一;对不履行安全生产监管职责、未及时发现重大事故隐患、责任较大以上生产安全事故和在责任制考核中不合格的人民政府及政府有关部门、生产经营单位的主要负责人进行约谈,增强他们履行安全生产职责的积极性、主动性。六是进一步强化安全生产信用制度的功能,生产经营单位符合4种情形,被列入安全生产不良记录信用信息系统管理的,要向社会公告,并按照国家和自治区有关规定实施协调监管、联合惩戒。

(九)完善事故调查处理机制

一是事故调查过程中,事故调查组成员单位往往对事故调查报告结论难以在规定时间内达成一致意见,《条例》明确规定实行生产安全事故调查组组长负责制,事故调查组成员对事故原因、责任认定、责任者处理建议等有不同意见的,事故调查组组长有权提出结论性意见。二是为了更好地总结教训,避免同类事故再次发生,建立事故暴露问题整改督办制度,在事故结果一年后组织开展评估,评估不力的,整改措施不落实的,依法追究有关单位和人员责任。

(十)强化安全生产责任追究

《条例》加大了对安全生产违法行为的惩处力度,在立法权限内,较大幅度提高了违法成本。一是《条例》严格遵循地方性法规关于设定行政处罚的权限和原则,在上位法的基础上,对新增违法行为规定了明确的法律责任,共有5条具体条款,不同程度、不同危害后果的违法行为设定不同的罚款数额,最高罚款额度20万元,既体现了依法治安、重典治乱的总体思路,也体现了行政处罚的可操作性,充分考虑了我区生产经营单位普遍的经济状况,使义务规定和法律责任规定大致平衡,增强了法律责任追究对遏制安全生产违法行为的重要作用。二是对发生重大、特别重大生产安全事故的生产经营单位主要负责人实施职业禁入。三是在上位法的基础上,细化了各级政府及其有关部门的法律责任,对旗县级以上人民政府及其有关部门及其工作人员未按要求履行职责的行为,设定了相应的责任追究条款,督促其认真履行安全生产监督管理有关职责。

(本版文字由内蒙古安监局朱立坤提供)