《生产安全事故应急条例》立法的现实意义与价值

国务院应急管理专家组组长 闪淳昌

《生产安全事故应急条例》于2019年2月17日正式公布，标志着安全生产应急管理立法工作取得重大进展，可以说是众望所归，对做好新时代安全生产应急管理工作具有特殊而重大的历史意义。

1.开启了安全生产应急管理法制建设的新征程

习近平总书记强调，要推进安全生产法治化进程，进一步完善相关法律法规体系，加快建立安全生产长效机制。从安全生产应急管理法制建设情况看，相关法律条文散见于突发事件应对法、安全生产法、消防法等法律之中，内容过于原则，操作性不够；同时，现有的应急预案建设和煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通、电力等相关行政法规，也只是对相关行业领域或者对应急管理某一环节的工作进行了规定，系统性和普适性不够。《条例》的颁布实施，为应急管理部门、负有安全生产监督管理职责的部门以及全行业领域的应急管理工作提供了基本的法律支撑和法规遵循，推动安全生产应急管理工作真正走上法治化、规范化、制度化轨道。

2.强化了应急准备在应急管理工作中的主体地位

应急准备是应急管理工作的基本实践活动，是平时为消除事故隐患、遏制事故危机、有效应对事故灾难而进行的组织、物质、技能和精神等准备。每当发生重大险情或事故后，社会和公众关注的焦点往往是应急处置与救援的成效。而决定应急处置与救援成效的关键因素是平时的应急准备水平。应急处置与救援活动是检验应急准备水平最直接、最有效的方式。其成效如何，只不过是应急准备能量在战时的集中释放而已。因此，《条例》在立法的定位上，始终围绕着“平时牵引应急准备，战时规范应急救援”这一基本任务，目的在于通过《条例》的实施，推动各方牢固树立“宁可千日无事故、不可一日不准备”的思想，把应急准备作为加强应急管理工作的主要任务，并从应急预案演练、应急救援队伍、应急物资储备、应急值班值守等方面搭建了安全生产应急准备的基本内容。

3.明确了有关各方在生产安全事故应急中的职责

《条例》在总则中确立了政府统一领导、生产经营单位负责、分级分类管理、整体协调联动、属地管理为主的生产安全事故应急体制，明确规定了各级人民政府、应急管理部门、事故单位及其主要负责人在应急处置与救援中所承担的责任和应当采取的必要措施，以及相应的法律责任，既遵从了上位法明确的相关要求，又理顺了政府、部门、企业、社会等有关各方在生产安全事故应急工作中的职责和定位，为推动实现各担其职、各负其责的生产安全事故应急工作局面提供了法制保障。

4.解决了生产安全事故应急工作中的现实问题

生产安全事故应急工作，是保护人民群众生命财产安全的最后一道防线。近年来，大量事故救援实践表明，由于在事故应对过程中政府缺乏具体的法律依据，企业开展应急管理工作时缺乏相应的法律规范，使得安全生产应急管理工作在一些地区和单位得不到足够的重视，应急准备不落实、应急处置不规范和违规指挥、盲目施救等问题十分突出，造成了重大人员伤亡和财产损失。还有多年来基层关心的应急救援队伍建设问题、现场指挥问题、救援补偿问题，都在《条例》中进行了明确回应。可以说，《条例》的实施，是对全国生产安全事故应急工作进行的系统规范，切实解决了长期以来事故应急工作无法可依的问题，为全面提升应急管理工作水平提供了有力的法律支撑。

—— 解 读 二 ——

《生产安全事故应急条例》立法的突出特点

国家安全生产应急救援中心副主任 王海军

国务院近日颁布的《生产安全事故应急条例》，在立法理念上坚持了以人民为中心的思想，从保障人民群众生命财产安全的目的出发，贯彻生命至上、科学救援的应急管理理念，着眼于提高安全生产应急救援能力，对安全生产应急管理不同环节进行了细致规范。《条例》立法的突出特点体现在以下几个方面：

一、明确了职责定位

（一）理顺了各级政府应急管理职责和定位。《条例》明确了政府统一领导，部门各负其责，应急管理部门指导协调，乡镇人民政府以及街道办事处等地方人民政府派出机关协助配合的生产安全事故应急管理体制。这为生产安全事故应急管理工作提供了坚强有力的组织保障。

（二）强化了生产经营单位应急管理责任。《条例》明确指出，生产经营单位主要负责人对本单位的生产安全事故应急工作全面负责。这有利于生产经营单位结合自身情况建立行之有效的岗位责任配置工作体系，明确各岗位责任人员、责任范围和考核标准等内容，做到层层落实应急管理责任，确保本单位应急管理工作顺利开展。

二、完善了制度规定

（一）细化应急处置措施。《条例》对发生生产安全事故后，生产经营单位、有关地方人民政府及其部门各自应采取的应急救援措施进行了细化，对生产经营单位开展先期处置、政府组织救援及向上级人民政府报告请求支援等工作环节予以规范，其出发点是突出第一时间响应，这有利于提高救援时效和效率。

（二）优化生产经营单位应急救援预案编制和演练。《条例》明确要求生产经营单位应当针对可能发生的生产安全事故的特点和危害，在进行风险辨识和评估的基础上编制应急救援预案；确立应急救援预案动态修订以及备案、公布制度，明确生产安全事故应急救援预案制定单位应当及时修订相关预案的情形；针对政府及其部门、不同类型企业，规定了不同期限要求的应急救援预案演练制度，切实发挥应急救援预案牵引应急准备、指导应急救援的重要作用。

（三）加强应急救援制度建设。《条例》规范应急救援队伍管理，如：建立高危行业企业应急物资配备制度，提升应急支撑和保障能力；建立生产安全事故应急救援评估制度，及时总结和吸取应急处置经验教训，提高事故灾难应急处置能力；建立应急救援社会化服务制度，使应急救援社会化、市场化服务工作具备了法规制度基础。

三、创新了保障措施

（一）明确应急救援费用承担原则。《条例》规定应急救援费用由事故责任单位承担，在事故责任单位无力承担的情况下，由有关地方人民政府协调解决，从而突出生产经营单位安全生产主体责任，有效解决了应急救援费用承担难题。

（二）建立应急救援现场总指挥负责制度。《条例》规定生产安全事故发生后，可以设立应急救援现场指挥部，实行总指挥负责制，各有关单位和个人应当服从指挥救援工作，确保生产安全事故现场应急指挥统一、有序、高效。

（三）赋予有关人民政府决定应急救援终止的权限。《条例》规定生产安全事故的威胁和危害得到控制或者消除后，有关人民政府应当依法决定停止执行全部或部分应急救援措施。

（四）坚持违法必究。《条例》规定了相应法律责任，对生产安全事故应急违法行为进行处罚，有效保障具体制度和措施的实施。

—— 解 读 三 ——

生产经营单位的生产安全事故应急工作责任

全国政协常委、中国安科院院长 张兴凯

《生产安全事故应急条例》（以下简称《条例》）是第一部专门针对生产安全事故应急工作的行政法规。《条例》作为实施安全生产法、突发事件应对法的重要支撑，其颁布实施必将全面提高我国生产安全事故应急工作的法治水平和应急能力。

针对生产经营单位的事故应急工作，《条例》明确了三项制度、一个机制和四方面应急管理保障要求，即：应急预案制度、定期应急演练制度和应急值班制度，第一时间应急响应机制，人员、物资、科技、信息化等方面应急管理保障要求；同时，规定了应急工作违法行为的法律责任。

★应急救援预案制度。制修订应急救援预案是应急工作的重中之重。《条例》第五条规定生产经营单位应针对可能发生事故的特点和危害、危险源辨识和风险评价的结果编制应急救援预案；第六条要求应急救援预案应当符合有关法律、法规、规章和标准的规定，具有科学性、针对性和可操作性；在发生法律法规、机构职责、资源条件、重大风险或者其他变化时应当及时修订应急救援预案，同时第七条规定应急救援预案应到有关部门备案并依法向社会公布。

★应急演练制度。应急演练是确保及时、科学、高效、有效应急处置的一项重要工作。《条例》第八条规定，易燃易爆物品、危险化学品等危险物品的生产、经营、储存、运输单位，矿山、金属冶炼、城市轨道交通运营、建筑施工单位，以及宾馆、商场、娱乐场所、旅游景区等人员密集场所经营单位，应当至少每半年组织1次生产安全事故应急救援预案演练，同时规定有关部门抽查演练；第六条规定生产经营单位在演练中发现应急预案存在重大问题要及时修订。

★应急值班制度。当好党和人民的守夜人是新时代对应急管理工作者的要求。《条例》第十四条明确规定危险物品的生产、经营、储存、运输单位以及矿山、金属冶炼、城市轨道交通运营、建筑施工单位和应急救援队伍应当建立应急值班制度；规模较大、危险性较高的易燃易爆物品、危险化学品等危险物品的生产、经营、储存、运输单位应当成立应急处置技术组，实行24小时应急值班。

★第一时间应急响应机制。事故发生后，第一时间做出积极响应、采取有效措施是防止事故扩大、降低事故损失的关键一环。《条例》第十七条规定，事故发生后，生产经营单位应当立即启动应急预案，迅速控制危险源，抢救遇险人员，组织人员撤离，采取措施防止次生衍生灾害发生，维护好现场秩序，保护事故现场和相关证据。同时，如果超出本单位应急能力，应及时向有关单位或者部门请求支援。

★应急管理保障要求。为了保障应急制度和机制的实施，《条例》提出了对人员、物资、科技、信息化等方面的应急保障要求。第四条规定，生产经营单位应建立健全事故应急责任制、主要负责人对事故应急工作全面负责。第十条规定，高危行业单位应当建立应急救援队伍，小型企业或者微型企业等规模较小的生产经营单位可以不建立应急救援队伍，但应当指定兼职的应急救援人员，并且可以与邻近的应急救援队伍签订应急救援协议。产业聚集区域内的单位可以联合建立应急救援队伍。第十一条明确了应急人员应当具备的条件。第十二条提出了应急救援队伍情况报送和公开要求。第十五条规定了生产经营单位对从业人员的应急教育职责。第十六条规定可以通过信息化手段办理应急预案备案、报送应急演练情况和应急救援队伍建设情况等信息化措施。第十九条明确了事故应急救援费用承担的原则。

★法律责任。生产经营单位是安全生产责任主体，应急预案制修订、应急演练、应急处置等事故应急工作，生产经营单位都负有主体责任。《条例》明确规定了违法追责的情形，比如第三十条明确了按照安全生产法规定追究法律责任的违法行为，第三十一条明确了按照突发事件应对法规定追究法律责任的违法行为，第三十二条明确了责令限期改正和处以罚款的违法行为，第三十三条规定构成违反治安管理行为的由公安机关依法给予处罚，构成犯罪的依法追究刑事责任。

—— 解 读 四 ——

确立五项制度  做好应急救援准备工作

中国政法大学法治政府研究院教授 林鸿潮

《生产安全事故应急条例》（以下简称《条例》）的一个重要特色就是格外重视应急救援准备这个环节，充分体现了公共应急立法理念的更新，将应急管理中“关口前移”“有备无患”“预则立、不预则废”的思想落实得十分彻底，对于将来其他同类法律、法规的制定提供了很好的借鉴。从另外一个角度来看，《生产安全事故应急条例》能不能实施好，关键就取决于应急救援准备制度能不能实施好。而要做好应急救援准备工作，地方各级政府及其主管部门和生产经营单位需要按照《条例》的要求重点建立五项制度。

应急预案制度

尽管各级人民政府及其相关部门和重要的生产经营单位早就制定了生产安全应急预案，但此次《条例》规定的应急救援预案制度相对于以往，无疑要严格、细密得多。一是明确规定编制应急救援预案要以风险识别和评估为基础，不能简单照搬照抄；二是详细地规定了应急救援预案更新的条件，这对于保证预案的可操作性和适应性非常重要；三是规定了应急救援预案要公开，公开既有利于预案实施涉及的相关主体熟悉其内容以便于理解操作，又可以倒逼预案的制定者提高预案编制质量。可以说，要实施好《条例》，首先就要把应急救援预案管理制度的这几项要求落到实处。

应急演练制度

以往有一些应急法律、法规本着“宜粗不宜细”的陈旧立法理念，对应急准备的保障措施规定得大而化之，让制度没有“牙齿”，实施效果不佳。《条例》注意到了这一点，在应急演练方面的规定非常“到位”，一是把演练的频率说得很清楚，没有留下什么模糊地带，二是规定要进行抽查，抽查不合格的要整改。有了这两条，应急演练就能真正落实，各级政府及其相关部门要尽快把操作性的措施拿出来。

应急救援队伍制度

《条例》对应急救援队伍的规定，一是充分考虑了近年来应急救援力量的建设和行业发展成果，比较科学合理；二是规定了应急救援队伍建设的情况要向主管部门和人民政府报送，还要向社会公开。应急队伍建设的人财物投入比较大，在各项应急准备制度中的实施难度是最大的，需要地方各级人民政府及其相关部门下足功夫，除了《条例》对生产经营单位规定的罚则之外，在行政系统内部还要建立起相应的问责机制。

应急储备制度

《条例》规定，县级以上地方人民政府应当储备必要的应急救援装备和物资，并及时更新和补充；高危行业生产经营单位和有关人员密集场所经营单位，应当配备必要的应急救援器材、设备和物资，并进行经常性维护、保养，保证正常运转。考虑到不同地区的地方政府和不同行业的生产经营单位需要储备什么设备和物资，差别比较大，很难统一规定储备的规模、品种和更新频率。这就需要相关行业的监管部门出台具体配套制度，结合本行业的特点把这项内容细化下来，特别是要规定刚性的监督检查措施，让这项制度落地。

应急值班制度

《条例》规定县级以上人民政府及其负有安监职责的部门、重点监管行业的生产经营单位和应急救援队伍都要建立应急值班制度，配备应急值班人员，规模较大、危险性较高的危险物品的生产、经营、储存、运输单位还要成立应急处置技术组，实行24小时应急值班，接着规定了对应急管理人员的教育和培训。这就把应急准备的责任落实到了单位、落实到了队伍、直至落实到了人。为了实施好应急救援队伍建设和应急值班等制度，需要从安全生产应急人才培养、从业档案记录、工资和社保待遇保障等方面加以细化落实。

—— 解 读 五 ——

我国生产安全法制深化发展的又一个里程碑

中国人民大学法学院教授 莫于川

《生产安全事故应急条例》（以下简称《条例》）将其制定依据明确规定为安全生产法和突发事件应对法，这对于如何确立我国的生产安全事故应急法制及其工作运行机制具有重大的指导意义。从《条例》内容来看，其基本的立法精神、法律原则和重点内容，都与作为制定依据的两部上位法的立法精神、法律原则和基本要求是一致的。

比如，安全生产法第一条和第三条开宗明义提出，“安全生产工作应当以人为本”，“加强安全生产工作，防止和减少生产安全事故，保障人民群众生命和财产安全，促进经济社会持续健康发展”。《条例》也在第一条明确规定立法目的是“为了规范生产安全事故应急工作，保障人民群众生命和财产安全”，这与上位法的精神和原则完全一致。

再如，安全生产法第三条明确规定要“坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，强化和落实生产经营单位的主体责任，建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的机制”。《条例》作为安全生产领域的专门行政法规，作为安全生产法的下位法、实施法，体现上述方针和机制的法律规范很多，这是值得肯定的。

还有一个特点是，安全生产法在明确规定了国务院和县级以上地方各级人民政府对安全生产工作的领导职责之外，还对乡、镇人民政府以及街道办事处、开发区管理机构等地方人民政府的派出机关，也即最基层的政府机关、公共管理机构的安全生产监督检查职责和协助上级部门监督管理职责也作出了明确规定。《条例》依循上位法的要求，明确规定了“乡、镇人民政府以及街道办事处等地方人民政府派出机关应当协助上级人民政府有关部门依法履行生产安全事故应急工作职责”。这与上位法的精神和要求也是基本一致的。

还有一个亮点是，安全生产法明确规定了生产经营单位应当设置安全生产管理机构或者配备专、兼职安全生产管理人员，明确规定了安全生产管理机构及其人员的设置、配备标准及工作职责。《条例》也依据上位法具体规定了安全生产应急管理监督职责、事故应急救援职责、应急救援队伍和人员的素能要求、事故应急救援预案及演练等内容，这些关于专职队伍、工作职责等方面的法律规范，对于安全事故的防范、应急工作效率的提升均有很大助益。

我们再来比较一下《条例》与突发事件应对法的关系。十年前颁行的突发事件应对法是我国危机管理和应急法制的龙头性法律，其开宗明义就把“保护人民生命财产安全”作为立法目的之一提出来，意义非同小可。而《条例》也在第一条就开宗明义把“保障人民群众生命和财产安全”作为行政立法的重要目的之一提出来，并在后面的章节条文中加以细化落实，这与上位法的精神是一致的，值得肯定。

此外，突发事件应对法第四条规定“国家建立统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制”。相应的，《条例》第三条至第四条规定的“统一领导、分工负责、指导协调、基层协助、单位全责”的管理体制和责任机制，与上位法的精神是基本一致并有所侧重。

又如，突发事件应对法第五条明确规定了“突发事件应对工作实行预防为主、预防与应急相结合的原则”，“国家建立重大突发事件风险评估体系，对可能发生的突发事件进行综合性评估”，这项原则和要求在《条例》中也通过一些具体机制和制度规范得到体现。

总之，可以期盼，《条例》颁布实施，必将有力推动我国的生产安全事故防治工作纳入更加精细化、规范化、高效化的法治轨道，加强生产安全领域依法防范处置事故的素质能力建设，从一个方面助力提升我国生产安全法制建设整体水平。