

李大剑

新修订的《湖南省安全生产条例》9月1日起正式施行——

# 贯彻实施《湖南省安全生产条例》 依靠法治推动安全发展

《湖南省安全生产条例》(以下简称《条例》)于2022年7月28日经湖南省第十三届人民代表大会常务委员会第三十二次会议通过,自9月1日起施行,标志着我省安全生产工作进入依法治理新阶段。省委书记、省人大常委会主任张庆伟对《条例》的出台给予了充分肯定,要求送上企业,宣传好、贯彻好、执行好《条例》。湖南历来是全国安全生产监管任务最为繁重的省份之一,当前安全生产工作正处于机遇和挑战并存的关键时期,必须破除不适应安全发展的理念,依靠法治思维、运用法治手段,落实法治规定推动安全生产,为防范化解重大风险挑战、迎接党的二十大胜利召开营造良好安全环境。

**一、坚持依靠法治思维抓安全,深刻领会《条例》修订的重大意义。**《条例》作为《安全生产法》的地方实施性立法,结合湖南实际作出了一系列具体规定,对于我省预防和减少生产安全事故,保障人民群众生命财产安全具有重大意义。一是贯彻习近平法治思想,落实中央安全生产系列决策部署的法治实践。党的十八大以来,习近平总书记对安全生产工作作出了一系列重要指示批示,党中央国务院2016年印发了《关于推进安全生产领域改革发展的意见》,2018年实施了《地方党政领导干部安全生产责任制规定》,对安全生产工作的指导思想、基本原则、制度措施等作出了新的重大部署。机构改革后,负有安全生产监督管理职责部门的名称、职责进行了调整改变。适应新形势新要求,《条例》立足新发展阶段,贯彻新发展理念,构建新发展格局,贯彻落实习近平法治思想,较好地吸纳了近年来党中央、国务院关于安全生产的一系列重大政策措施,通过立法形式保障落实。二是实施《安全生产法》,强化依法治理的关键举措。2021年第十三届全国人民代表大会常务委第二十九次会议对《安全生产法》进行了修正,《条例》在贯彻《安全生产法》的立法精神和基本内容基础上,紧扣国务院安委会“安全生产15条硬措施”,从法律上进一步进行细化和补充,特别是在明确县乡政府“打非治违”主体责任,实行分类分级监管执法、加强执法队伍建设、

整治执法“宽松软”问题、严厉查处违法分包转包和挂靠资质行为、加强中介机构监管、补齐农村安全短板等方面作出了明确规定,为我们运用法治思维和法治手段推动解决我省安全生产深层次矛盾和问题、抓好安全生产工作的当下与长远提供了强有力的法律武器。三是化解安全风险,实现“两个根本”的有效途径。《条例》聚焦“从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题”,着眼我省安全生产工作的薄弱环节和突出问题,深刻汲取各类重大事故教训,在贯彻安全发展理念、落实安全生产责任、强化源头治理、强化隐患排查治理、强化监管执法、规范监督检查、夯实基层基础等方面新增了相关内容,将我省行之有效的经验做法上升转化为法规规定,凸显了湖南特色,对于压实各方安全责任和可操作性。

**二、坚持运用法治手段促安全,准确把握《条例》的精神内容。**法律是安全生产不可逾越的“高压线”,也是安全发展不可触碰的“底线”。学习贯彻《条例》,必须结合实际,把握重点,抓住关键。一要突出安全发展理念。《条例》明确安全生产工作必须坚持党的领导,坚持人民至上、生命至上,把保护人民生命安全摆在首位,树牢安全发展理念,实行“三管三必须”,细化风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,从源头上防范化解重大安全风险,为统筹发展和安全两件大事提供制度保障。要求将安全生产知识普及及纳入国民教育,建立完善学校安全教育和高危行业职业安全教育体系,将安全生产知识纳入相关技能考核和就业培训,加强安全生产公益宣传,提高全社会安全意识。二要突出责任落实。安



2022年7月19日至20日,省安委办、省应急管理厅负责人带队以“四不两直”方式赴衡阳市督导检查安全生产工作。

全生产最主要的矛盾是职责不明确、责任不落实。《条例》分别对生产经营单位主体责任、政府领导职责、部门监管职责、乡镇街道属地责任和村(居)委会职责进行了具体规定,特别是对部门监管职责不明确的新兴行业、领域,规定由安全生产委员会根据部门职责,按照业务相近的原则,明确监督管理部门,经本级人民政府批准后执行。将“一会三卡”制度纳入《条例》,落实员工岗位安全作业的“最后一公分”。新增生产经营单位事故应急准备规定,增加了现场有关人员事故前期“救早救小”科学处置的要求。针对小型、微型企业作出特别规定,更贴近小微企业实际。三要突出源头治

理。加强我省事故多发领域安全管理,针对危险作业、有限空间、尾矿库、烟花爆竹、楼宇安全和企业集团等作出特别规定,进一步细化高危行业、领域的安全设施验收规定。同时,规定将劳务派遣灵活用工人员纳入本单位从业人员安全生产统一管理,危险岗位应当严格控制劳务派遣人员和灵活用工人员数量,未经培训合格的不能上岗;煤矿企业井下作业和危险化学品生产企业中涉及国家规定特殊作业不得使用劳务派遣人员和灵活用工人员。四要突出监管执法。《条例》规定县级以上人民政府负有监管职责的部门应当配备与其监管工作相适应的执法人员和执法装备,提升监管执

法能力;乡镇街道以及各类园区应当明确负责安全监管的工作机构、人员及其职责,加强安全生产监管能力建设。结合新修订的《行政处罚法》和乡镇综合行政执法改革,明确规定省人民政府可以依法赋予乡镇街道安全生产相关行政处罚权,解决基层“看得见却管不到”的问题。针对近年事故中暴露出的有案不移、有案不立问题,明确规定监管部门发现存在的安全问题应当由其他有关部门进行处理的,应当及时移送其他有关部门并形成记录备查。进一步明确了县乡政府“打非治违”主体责任,规定县级以上人民政府、乡镇、街道工作职能。同时,《条例》还明确规定对不按监督检查计划开展安全生产执法、瞒报谎报迟报漏报事故以及其他滥用职权玩忽职守徇私舞弊行为的政府工作人员予以责任追究,构成犯罪的依法追究刑事责任。五要突出督查检查。《条例》在上位法的基础上,为减少重复多头检查,规定县级以上人民政府负有安全生产监督管理职责的部门应当按照分类分级监督管理的要求,制订年度监督检查计划,明确监督检查对象、内容、时间、频次和措施;针对检查对象涉及多个监管部门的行业、领域,县级以上人民政府可以根据监管职责确定一个牵头部门,由牵头部门组织其他相关部门实施联合检查。

**三、坚持落实法治规定保安全,全面抓好《条例》的宣贯实施。**法律的生命在于实施。要坚持依法治安,严格落实法规制度,规范安全管理,筑牢安全底线,在全社会营

造尊法学法守法用法的良好氛围。一要抓重点对象。针对全省各级党政领导干部、安全监管人员、生产经营单位从业人员三类重点对象,坚持“既管全局又协调各方、既宣贯‘新安法’又宣贯新《条例》”的原则,制作面向不同群体的宣讲课件和宣传短片,采取形式多样、群众喜闻乐见、通俗易懂、线上线下相结合等方式,多端口、多维度进行宣传解读,引导社会各方主体准确理解和掌握。二要抓宣传培训。各级各负有安全生产监管职责的部门要把《条例》的学习宣贯作为抓好当前安全生产工作的一项重要任务,深入本行业领域重点企业,开展送法进企业活动,组织相应的宣讲团队,分类分层次对辖区内生产经营单位开展全员宣讲;通过免费发放《条例》单行本、举办巡回宣讲、播放宣传短片、制发海报标语、陈列宣传展板等形式,将《条例》送到厂矿企业、基层员工,引导企业落实全员安全生产责任,提高全员安全法治意识;综合运用“报、网、端、微、台”等多种媒介,采取政策解读、以案释法、专题访谈、开辟专栏、知识竞赛等形式,开展全方位、多层次的宣传攻势,努力提升公众政策知晓率,真正做到见人见事见成效。三要抓监管执法。各负有安全生产监管职责的部门要认真对照《安全生产法》和《条例》确立的法律规定,在各自职责范围内敢抓敢管、依法履职,进一步严格打非治违,加大执法力度,依法查处各类安全生产违法行为,公开曝光一批典型案例,推动企业提高本质安全水平。四要抓制度完善。对照《条例》,各相关职能部门要全面清理原来的规章、政策文件,及时修订出台相关配套制度;生产经营单位要梳理完善安全管理制度,健全安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,落实安全生产主体责任,确保各类制度衔接规范,有效防范生产安全事故。

(作者系省委办主任、省应急管理厅厅长)

## 以法治之力筑平安之基

### ——省安委办副主任、省应急管理厅副厅长喻树长解读《湖南省安全生产条例》

奉永成 范警元 王鑫

9月1日,新修订的《湖南省安全生产条例》(以下简称《条例》)将正式施行。

8月31日,省安委办副主任、省应急管理厅副厅长喻树长对《条例》修订的背景和意义,有哪些亮点,对加强全省安全生产监督管理,预防和减少生产安全事故,保障人民群众生命财产安全,将发挥什么样的作用,进行了全方位解读。



2022年8月26日,省应急管理厅举行“湖湘应急大讲堂”第八讲,专题宣传贯彻新修订的《湖南省安全生产条例》。



2022年7月5日,湘西土家族苗族自治州应急管理局执法人员到花垣县某矿业有限公司进行计划执法检查。

### 适应新形势,推动新发展

党的十八大以来,习近平总书记对安全生产工作作出了一系列重要指示批示,党中央国务院2016年印发的《关于推进安全生产领域改革发展的意见》对安全生产工作的指导思想、基本原则、制度措施等作出了新的重大部署。2018年国务院机构改革后,原安监部门和其他相关部门的名称、职责发生重大变化;进入新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局对安全生产提出了更高的要求,需要通过修订《条例》进一步贯彻落实。

“现行《条例》于2004年制定,2010年修订,2012年和2014年进行过两次修正,这是第四次修改。”喻树长说,随着我省经济社会的进一步发展,过去长期积累的传统安全隐患还没有完全消除,许多新的安全风险又不断凸显,安全生产基础薄弱、企业主体责任不落实、非违法行为屡禁不止、事故调查扯皮打架等现实问题仍然突出。

要清醒地认识到,安全生产仍然处在脆弱期、爬坡期和过坎期,生产安全事故具有突发性、反复性、颠覆性,形势依然严峻复杂。

如新旧风险交织叠加;企业主体责任不落实;主要负责人与管理机构、专职人员责任不落地;“要钱不要命、要利不要法”逃避监管;执法不严不实,多头重复执法等问题突出,教训深刻。

因此,根据新形势、新要求,坚持目标导向、问题导向,按照务实管用的原则,我省对原有《条例》进行了较大幅度的修订。

《条例》顺应新时代新要求,聚焦人民群众新期待,落实中央决策部署特别是国务院安委会“安全生产15条硬措施”,将《安全生产法》的立法精神和基本原则与湖南实际紧密结合,坚持问题导向,因地制宜、因时制宜,总结提升我省安全生产工作有效经验做法,制定了一系列适应我省安全生产新形势、新情况、新要求的具体规定。

《条例》的出台,对我省推动安全生产依法治理具有里程碑意义,为推动解决我省安全生产深层次矛盾和问题提供了有力的法律武器,为提高企业本质安全水平提供了强大的内生动力,为全面落实“三高四新”战略定位和使命任务、助力高质量发展和高水平安全良性互动提供坚强法治保障。

《条例》的施行,对加强全省安全

生产监督管理,预防和减少生产安全事故,保障人民群众生命财产安全,将发挥重要的法治保障作用。

**责任更加明确,执法更加严明**

“新修订的《条例》,最明显的特点和亮点是‘五个突出’。”喻树长介绍,即突出问题导向、突出责任落实、突出高危行业、突出监管执法、突出协调配合,责任更加明确,监管执法更加严明。

如对生产经营单位主要负责人的责任界定,规定生产经营单位是本单位安全生产的责任主体。生产经营单位主要负责人是本单位安全生产第一责任人,对本单位的安全生产工作负全面责任。其他负责人对各自职责范围内的安全生产工作负责。生产经营单位的主要负责人是指对本单位生产经营活动负有全面领导责任、具有最终决策权的法定代表人、实际控制人或者其他主要决策人。

首次以地方立法明确界定应急管理综合监管职责。《条例》规定,县级以

上人民政府应急管理部门依法对本行政区域内的安全生产工作实施综合监督管理,指导协调、监督检查、巡查考核本级人民政府有关部门和下级人民政府的安全生产工作,承担职责范围内的安全生产监督管理职责。

对于一些新兴行业、领域中涉及的安全生产监督管理职责不明确的问题,《条例》规定,由安全生产委员会根据机构编制部门核定的部门职责,按照业务相近的原则,明确监督管理部门,经本级人民政府批准后执行。

将“一会三卡”制度上升为法规。《条例》规定,矿山、金属冶炼、建筑施工和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位应当建立并实施安全生产班前会制度,在班前会上交接当班安全事项,由班组长或者交班人员向作业人员提示安全风险,讲解安全行为规范;

对风险较大的岗位还应当制作岗位安全检查卡、安全作业卡;应急处置卡,告知岗位安全检查要点、安全作业流程、应急处置方法,并组织实施。

进一步明确了重点行业领域企业安全总监、安全生产管理机构等的设置等。如《条例》明确,矿山、金属冶炼、建筑施工、运输单位和危险物品的生产、经营、储存、装卸单位,应当根据生产经营规模、安全风险等情况,设置专职安全生产分管负责人或者安全总监,协助主要负责人履行安全生产管理职责,负责组织本单位安全生产的体系建设、监督检查和安全生产重大问题的解决等。

以立法明确科学追责。《条例》规定,各级人民政府和负有安全生产监督管理职责的部门工作人员的安全责任责任追究,应当根据岗位职责,对照

责任、权力清单以及监督检查计划,综合考量履职情况、履职条件、主观过错、产生后果、因果关系等因素,确定相关责任。

**与“新安法”衔接贯通,提升本质安全水平**

《安全生产法》是上位法,《湖南省安全生产条例》是地方实施性法规。实施性法规,是指地方立法机关根据上位法,结合本地实际,制定的实施(施行)办法、细则、条例等法规。《条例》为安全生产工作提供了有力的法律武器,对于我省进一步牢固树立安全发展理念、健全安全责任体系、创新安全监管机制,预防和减少生产安全事故,保障人民群众生命财产安全具有重大意义。

“《条例》实施后,要广泛宣传普及,通过广而告之、推而学之、懂而行之,推动企业将《条例》宣贯作为企业安全文化建设的重要内容,引导企业规范管理,不断提升安全生产意识。”喻树长表示,要把《条例》与新修改的《安全生产法》的贯彻和落实结合起来,作为当前和今后一个时期安全生产工作的重要任务抓紧抓实抓好。喻树长说,党政领导干部,特别是应急管理部的同志、负有安全监管职责部门的同志,要先学一步,深学一层,成为尊法、学法、守法、用法的模范。从现在做起,从每个人做起,进而深入到地方党政领导应该怎么抓,党政领导不能不懂法。

喻树长建议,各级党委政府,要将《条例》纳入中心组学习重要内容;各负有安全监管职责的部门要组织本系统安全监管人员学习宣贯,将《条例》纳入全省行政执法资格考试重点内容,要“送法上企业”,免费发放《条例》单行本、举办巡回宣讲、播放宣传短片、制发海报标语、陈列宣传展板;各类生产经营单位要通过班前会等各种形式组织全体员工学习培训。

同时,新修改的《安全生产法》将安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制上升为法律规定,《条例》又细化、补充、完善了行之有效的做法。要重点服务、培训好企业,指导帮助企业按照新修改的《安全生产法》和《条例》规定,推动双重预防机制建设落地见效,全面提高安全防范能力和水平。

比如坚持风险预控、关口前移,全面推行安全风险分级管控;强化隐患排查治理,建立健全相关工作制度和规范,完善技术工程支撑、智能化管控、第三方专业化服务的保障措施,实现企业安全风险自辨自控、隐患自查自治;形成政府领导有力、部门监管有效、企业责任落实、社会参与有序的工作格局,强化安全生产整体预控能力,夯实杜绝重特大事故的坚强基础,提升本质安全水平。



扫码即可阅读《条例》全文