

# 江门市人大常委会文件

江常〔2022〕37号

---

## 关于市人大常委会执法检查组检查 《中华人民共和国安全生产法》 实施情况报告的审议意见

市政府：

江门市十六届人大常委会第八次会议听取和审议了市人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国安全生产法》（以下简称“安全生产法”）实施情况的报告。

会议同意执法检查组的报告，认为我市各级各部门坚决贯彻中央关于安全生产工作的决策部署和省、市委有关要求，认真实施安全生产法律法规，着力强基础、建机制、重监管，落实完善责任体系，深化安全生产综合治理，强化重点行业安全风险防控，增强全社会安全生产意识，安全生产形势总体稳定、

持续向好。但法律实施中仍存在一些亟待解决的突出问题，如思想重视程度不够，监管职责落实未完全到位；基层管理基础薄弱，监管专业化水平滞后；企业主体责任落实未到位，风险隐患仍然存在；监管职责边界不清，部分领域监管难度大。

为此，会议建议：

### **一、提高站位，压实全员安全生产责任制**

习近平总书记在党的二十大报告中指出，“提高公共安全治理水平，坚持安全第一、预防为主，完善公共安全体系，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力”。我市各级各部门要深入贯彻习近平总书记关于安全生产的重要论述精神，坚持统筹发展与安全，全面落实新修改的安全生产法，压实全员安全生产责任制，持续深化安全生产宣传教育活动，增强各级领导干部落实安全生产的政治意识和责任意识。各部门要对行业领域和重点区域深入开展经常化法律法规和安全常识普及教育，促使安全生产法治意识、责任意识深入人心，把安全发展理念贯穿经济社会发展全过程。

### **二、建章立制，构建安全生产共建共治新格局**

一是要强化协同机制。进一步完善市安委会组织责任体系，严格执行安全生产失信联合惩戒机制，加强跨部门综合整治、联合执法和一体化预防应对措施，建立横向联合、上下联动、信息互通、支持协作的监管机制。二是要厘清责任清单。建议市政府根据新兴行业领域的实际情况，进一步明确相关行业领

域的安全生产监督管理部门，指导和规范企业生产经营活动，消除安全监管盲区。三是要完善考核体系。发挥考核指挥棒作用，常态化运用通报、挂牌、警示、督办、约谈等机制，严格实行“一票否决”，进一步强化安全生产工作在干部考核评价指标体系中的地位和作用。

### **三、齐抓共管，源头管控排查整治全覆盖**

一是市安委会各成员单位要以安全生产标准化建设为抓手，分级分类指导企业建立“风险管控+隐患排查+标准化管理”有机融合的管理模式，加快构建自主运行、自我约束、持续改进的内生机制。二是要紧紧盯住企业主要负责人，督促其全面落实安全生产工作七大职责，做到安全投入、安全培训、基础管理、应急救援四个到位，形成人人关心安全生产、人人提升安全素质、人人做好安全生产的局面。三是各级各部门要强化动态抽查，开展暗访暗查，严格考核奖惩，紧盯危化行业、交通治理、经营性自建房等重点领域，推进企业安全生产主体责任落细落实，不断提升安全风险意识和风险管控能力。

### **四、推进智治，夯实基层安监执法基础**

一是要加强应急平台建设。应急管理部门要建好用好应急指挥中心及各级一体化智能管理平台，实现上下数据联通、隐患监督贯通，通过科技驱动数据赋能，不断增强风险防控效能，以高水平安全工作服务高质量发展。二是要加强标准化网格化建设。加强“应急管理、消防救援、减灾救灾”等标准化建设，

对企业实施分级分类管理，将安全生产责任细化融入网格，编制网格化安全管理图，构建“横向到边、纵向到底”的监管网络，实现全过程、全覆盖监管。三是要加强监管能力建设。各县(市、区)除配足配齐配强执法力量，加强专用装备建设外，还要加大基层和一线执法人员培训力度，提升执法人员履职能力；加快江门高新区(江海区)创建国家安全应急产业综合示范基地和推进应急管理学院前期筹备工作。四是要推进社会专业化服务。市应急管理局要充实市安全生产专家库，各县(市、区)及相关部门通过政府购买第三方服务，借助安全生产专业机构、专家队伍和协会的技术优势，提升基层执法专业化水平。

## **五、法治引领，加快提升安全生产法治化水平**

一是要加快制定配套地方性法规及部门规章制度。建议市政府以部门规章或规范性文件方式明确平台经济、户外未开发开放区域等新兴行业和领域涵盖哪些内容，并确定安全生产监管部门及其职责；相关行业主管部门要对安全风险分级管控和隐患排查治理作出详细具体指引；市应急管理部门要明确开发区、工业园区、港区、风景区等安全生产应急预案的具体标准和要求。二是建议国家立法层面对运输车辆的上路准入条件作出规定。可由政府有关部门收集整理有关数据和情况，形成书面材料，通过全国人大代表或全国人大常委会法工委江海基层立法联系点提出立法建议，将现代信息技术广泛应用于运输车辆，提高运输车辆上路准入条件，通过源头治理最大限度减少

交通事故的发生。

附件：1. 江门人大常委会执法检查组关于检查《中华人民共和国安全生产法》实施情况的报告

2. 市人大常委会委员、人大代表审议发言摘要

江门市人民代表大会常务委员会

2022年11月3日

## 附件 1

# 关于检查《中华人民共和国安全生产法》 实施情况的报告

江门市人大常委会执法检查组

2022 年 10 月

为进一步贯彻落实党中央关于“统筹发展和安全”决策部署和市委对安全生产监督工作的要求，推动《中华人民共和国安全生产法》得到全面准确有效实施，以法律武器治理安全生产，以法治力量守护人民生命财产安全，根据市人大常委会 2022 年度监督工作计划，市人大常委会执法检查组于 8-10 月赴四市三区开展《中华人民共和国安全生产法》执法检查，执法检查组由常委会副主任陈霞同志带队，部分市人大常委会组成人员、社会委委员和省、市人大代表组成。检查组坚持问题导向，紧盯风险隐患，采取指定检查、随机抽查、问卷自查、查阅档案、听取汇报、现场询问等方式，深入港口码头、道路交通安全黑点、工业园区、建筑工地、涉危化品企业、人员密集场所等安全生产重点场所、经营单位，实地检查察看了 18 个项目，召开 5 场座谈会，听取了市政府、各县（市、区）政府及有关部门实施安全生产法情况汇报，

现将有关情况报告如下：

## 一、安全生产法实施基本情况

近年来，我市各级各部门坚决贯彻中央和省、市委关于安全生产工作的决策部署，认真实施安全生产法律法规，着力强基础、建机制、重监管，落实完善责任体系，深化安全生产综合治理，今年1至9月全市无发生较大以上生产安全事故，安全生产形势总体稳定、持续向好。

（一）安全生产工作站位进一步提高。市政府把安全生产作为一项极其重要的工作长抓不懈，多次召开安全生产工作会议，深入研判安全形势，详细部署工作，组织专题传达学习习近平总书记关于安全生产的重要论述和重要指示批示精神。把防范化解安全风险纳入2022年国民经济和社会发展规划，将应急管理专题辅导课程纳入干部教育培训内容，推动各级领导干部树牢人民至上、生命至上理念。

（二）安全生产责任体系进一步完善。一是落实部门监管责任。进一步明确市相关部门安全生产工作职责清单，特别是厘清景区玻璃栈道、游乐场所和游乐设施、民用船舶制造、大型商业综合体等安全监管职责。二是压实企业主体责任。采取“双随机一公开”“四不两直”、明查暗访、专项检查等多种方式检查单位（企业）10892次，约谈单位（企业）29家，开展应急演练44场次。三是发挥社会监督作用，切实增强安全生产隐患排查治理、事故举报工作执行力，消防部门利用“三色”

管理将“三小”场所的安全隐患公诸于众，实现群防群控。

（三）重点行业安全风险防控进一步强化。紧盯重点行业领域、重大风险隐患和重要时间节点，持续深入推进安全生产专项整治三年行动和安全生产大检查，截至9月底，全市累计排查出企业层面重大隐患68处，已整改60项，整改率88.3%，作出行政处罚119次，处罚金额813万元。深入开展化工园区安全专项整治提升行动，对全市危险化学品企业、化工园区以及镇村级工业集聚区开展专项排查整治，全面提升园区安全管理水平。对经营性自建房全面开展建筑安全排查整治，共排查30379栋经营性自建房，整治完成率98%。道路交通方面采取大数据分析、源头治理等手段，定期组织开展全市范围的道路交通安全专项整治，努力扭转当前道路交通事故多发势头。

（四）全社会安全生产意识进一步增强。创新宣传方式，在“江门应急管理”微信公众号同步上线安全生产“云课堂”，推出“安全生产 点亮江门”掌上有奖互动游戏，依托“江门市安全应急展示体验培训基地”创新打造我市应急安全线上云体验馆。利用江门日报、江门广播电视台等主流媒体，以及微信公众号、政务微博、今日头条、抖音、视频号等各类网络新媒体平台形成全媒体、矩阵式、立体化安全生产宣传格局，在全社会营造重视安全、守护平安的浓厚氛围，不断增强全民安全生产意识。

## 二、存在的问题

我市安全生产形势虽然总体平稳，今年各项事故统计数据指标呈现全面下降趋势，但道路交通事故仍然多发，截至 9 月底，全市道路交通生产安全事故 99 起，同比增加 330%，全市安全生产形势依然严峻，法律实施中仍存在一些突出问题亟需解决。

（一）思想重视程度不够，监管职责落实未完全到位。安全生产法第三条规定“安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”。检查中发现除应急管理部门外，大部分行业主管部门普遍存在用部门规章制度代替安全生产法的做法，很少利用安全生产法进行监管，对法定职责不了解，安全生产“上热下冷、政热企冷”的情况仍然存在。各部门贯彻“三个必须”原则力度不一，少数行业主管部门对综合监管和部门监管的关系理解不一，部门职责交叉、监管职责边界模糊地带监管责任未完全落实到位，各部门安全生产职责任务清单有待进一步梳理。此外，在检查中发现，安全生产监管工作中存在作风不够扎实的问题，一些地方政府和部门在汇报和自查报告中谈工作成绩多，谈存在问题少，没有深入分析存在问题。

（二）基层管理基础薄弱，监管专业化水平滞后。安全生产法第九条要求“乡镇人民政府和街道办事处应当加强安全生产监管力量建设”。检查中发现基层执法管理基础相对薄弱，

一是执法力量配备与工作量不匹配。基层安全执法人员不足，既负责安全生产，还承担三防、地震和地质灾害救援、综合减灾、自然灾害救助等综合职能，工作量大、任务繁重，执法人员往往处于疲于应付的状态。二是专业知识匮乏。安全生产监管工作专业性强，但镇（街）一级缺乏专业技术人员，大部分行政执法人员不是安全工程、应急管理、法律等相关专业，欠缺及时发现、有效消除安全生产隐患的能力。三是执法检查专业装备不足。大部分县（市、区）和镇（街）未能结合日常执法需要配足专业装备，特别是镇（街）消防车辆器材装备较为落后，与实战需求不相适应。

（三）企业主体责任落实未到位，风险隐患仍然存在。安全生产法第四条规定“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立健全全员安全生产责任制和安全生产规章制度”。在执法检查中发现，一些高风险行业和领域，如化工、交通、经营性自建房和开放式小区建筑物玻璃幕墙等，仍存在监管未完全到位，生产经营单位主体责任未真正落实的情况，如我市危化企业以中小企业为主，因受疫情影响，安全生产投入不足，管理时松时紧，风险隐患未能完全消除。交通专项整治效果未如理想，仍存在交通治理黑点。经营性自建房风险隐患仍有待进一步排查、整改，开放式小区建筑物玻璃幕墙安全存在监管盲区，尤其是多业主和年代久远的建筑物。一些较低风险的行业企业，如餐饮、商

贸行业和小微企业在落实全员安全生产责任制、安全生产标准化建设、投保安全生产责任保险、构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系等方面存在责任不清、标准不明、管控不严的问题。有的企业负责人依然存在麻痹思想、侥幸心理，对安全管理、人员配置、安全投入和建章立制等不够重视，未建立有效管用的规章制度、安全生产考核流于形式、日常巡查走过场、风险隐患排查不彻底不全面。对一线员工管理和培训不足，相当一部分工贸企业和小微企业以例会代替安全生产专业培训，一线作业员工安全 and 自我保护意识淡薄，导致安全隐患长期存在。

（四）监管职责边界不清，部分领域监管难度大。安全生产法第十条规定“安全监管职责不明确的，由县级以上地方人民政府按照业务相近的原则确定监管部门”。检查中发现，随着新经济、新领域、新行业、新业态的快速发展，一些涉及交叉管理的行业如老年电动代步车、网络快递、休闲观光农业、水上以及公园（广场、商场）内的中小型游乐设施、密室逃脱、无人机、开放式小区建筑物玻璃幕墙等存在监管部门缺位、监管责任缺失、监管标准缺乏等新问题，甚至有少数领域形成监管盲区。

### 三、意见建议

安全生产一头牵着经济社会发展，一头连着千家万户，事关人民福祉，事关经济社会发展大局，丝毫不能放松。

（一）提高站位，压实全员安全生产责任制。习近平总书记在党的二十大报告中指出，“提高公共安全治理水平，坚持安全第一、预防为主，完善公共安全体系，提高防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障能力”。这一重要论述，为新时代安全生产工作指明了方向。各级各部门要坚持以习近平总书记关于安全生产重要论述为指导，坚持统筹发展与安全，全面落实新修改的安全生产法，压实全员安全生产责任制，持续深化安全生产宣传教育活动，增强各级领导干部落实安全生产的政治意识和责任意识。各部门要对行业领域和重点区域深入开展经常化法律法规和安全常识普及教育，促使安全生产法治意识、责任意识深入人心，把安全发展理念贯彻到经济社会发展全过程。

（二）健全制度，构建安全生产共建共治新格局。一要强化协同机制。进一步完善市安委会组织责任体系，严格执行安全生产失信联合惩戒机制，加强跨部门综合整治、联合执法和一体化预防应对措施，建立横向联合、上下联动、信息互通、支持协作的监管机制，真正形成齐抓共管合力。二要厘清责任清单。建议市政府根据新兴行业领域的实际情况，进一步明确相关行业领域的安全生产监督管理部门，指导和规范企业生产经营活动，消除安全监管盲区，让法律和制度真正“落地生根”。三要完善考核体系。发挥考核指挥棒作用，常态化运用通报、挂牌、警示、督办、约谈等机制，严格实行“一票否决”，进

进一步强化安全生产工作在干部考核评价指标体系中的地位和作用。

（三）法治引领，源头管控排查整治全覆盖。安委会各成员单位要以安全生产标准化建设为抓手，分级分类指导企业建立“风险管控+隐患排查+标准化管理”有机融合的管理模式，要加快构建自主运行、自我约束、持续改进的内生机制。要紧紧盯住企业主要负责人，督促其全面落实安全生产法第二十一条规定的七项要求，做到安全投入、安全培训、基础管理、应急救援四个到位，形成人人关心安全生产、人人提升安全素质、人人做好安全生产的局面。各级各部门要用好执法检查这个重要手段，强化动态抽查，开展暗访暗查，严格考核奖惩，紧盯危化行业、交通治理、经营性自建房等重点领域，推进企业安全生产主体责任落细落实，不断提升安全风险意识和风险管控能力。

（四）推进智治，夯实基层安监执法基础。一要加强应急平台建设。应急管理部门要建好用好应急指挥中心及各级一体化智能管理平台，实现上下数据联通、隐患监督贯通，通过科技驱动数据赋能，不断增强风险防控效能，以高水平安全服务高质量发展。二要加强标准化网格化建设。加强“应急管理、消防救援、减灾救灾”等标准化建设，对企业实施分级分类管理，将安全生产责任细化融入网格，编制标明高危企业、危险源(点)、人员密集场所等重点部位的网格化安全管理图，

构建“横向到边、纵向到底”的监管网络，实现全过程、全覆盖监管。三要加强监管能力建设。各县（市、区）除配足配齐配强执法力量，加强专用装备建设外，还要加大基层和一线执法人员培训力度，提升执法人员履职能力。加快江门高新区（江海区）创建国家安全应急产业综合示范基地和推进应急管理学院前期筹备工作。四要推进社会专业化服务。市应急管理局要充实市安全生产专家库，各县（市、区）及相关部门通过政府购买第三方服务，借助安全生产专业机构、专家队伍和协会的技术优势，提升基层执法专业化水平，打好安全生产监管“组合拳”。

（五）加快制定配套地方性法规及部门规章制度。一是安全生产法第四条第二款“平台经济等新兴行业、领域的生产经营单位应当根据本行业、领域的特点，建立健全并落实全员安全生产责任制”，关于平台经济、户外未开发开放区域等新兴行业和领域涵盖哪些内容，建议市政府以部门规章或规范性文件方式作出明确，并确定新兴行业和领域的安全生产监管部门及其职责。二是相关行业主管部门应对安全风险分级管控和隐患排查治理作出详细具体指引。三是市应急管理部门要明确开发区、工业园区、港区、风景区等安全生产应急预案的具体标准和要求。

（六）建议对道路运输车辆上路准入条件提出立法建议。现行的《道路运输车辆技术管理规定》是经 2016 年 1 月 14

日交通运输部第 1 次部务会议通过,以 2016 年 1 月 22 中华人民共和国交通运输部令 2016 年第 1 号公布实施的,属于国家部门规章。虽然对车辆基本技术条件、技术管理要求、车辆维护与修理、检测管理等作了规定,但仍然未能对大型运输车辆驾驶盲点多、刹车反应迟缓,缺少驾驶辅助影像、疲劳驾驶提醒和主动避让行人装置等问题作出严格的安全防范规定,建议就运输车辆的上路准入条件在法律层面作出规定,可通过全国人大代表或全国人大常委会法工委江海基层立法联系点提出立法建议,将现代信息技术广泛应用于运输车辆,提高运输车辆上路准入条件,通过源头治理最大限度减少交通事故的发生。

## 附件 2

# 市人大常委会委员、人大代表审议发言摘要

(供参考)

### 一、执法检查中发现问题方面

一是一些中小微企业和个体户的安全生产意识还有待提高。

二是新行业、新业态和职能交叉的监管真空地带还要进一步厘清监管责任。

三是基层安全生产基础设施建设和安全生产监管能力建设还要进一步重视和加强。

四是在“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”五方面的落实力度还不平衡，有些企业的重视程度还不够，这次执法检查组在实地检查一家陶瓷企业时，发现车间部分操作人员没有按要求佩戴职业防尘口罩及耳塞等个体防护装备；有部门反映去年共查处 8 宗渔民未按要求穿戴救生衣。这些反映出当前我市生产一线人员的自我安全生产防范意识还比较薄弱，相关行业主管部门及企业的监管力度还不够。

五是我市道路交通安全问题比较突出。

六是乡村民宿、网红露营点等新业态、新兴经济模式还处于监管盲区。

## 二、建议方面

一是进一步加大对生产一线人员的普法宣传教育力度,压实相关行业及企业主体责任,发挥社会监督群防群控作用,对生产一线人员安全生产各项措施落实情况加大检查力度,发现有执行不严的,加以警告,必要时进行处罚,切实提高全员安全生产风险隐患防范意识。

二是相关部门在做好对重点企业、大型企业监管工作的同时,对一些小微企业和用人单位如何抓好安全生产、如何开展好员工教育培训等,提供一些具体的规范和指引,进一步提高企业安全生产教育培训工作的质量。

三是进一步加大对交通安全隐患整治力度。定期对交通事故的原因、形态等特点综合分析,找出大多数事故原因的共性(普遍性)问题,再采取措施强化管控,尽量消除交通安全隐患。在法律法规层面完善相关规定,引入科技兴安的内容,譬如汽车出厂配置主动防御系统等,提高安全性。

四是要加大对新兴业态、新兴经济模式的安全管理力度,尽快明确归口管理部门,落实行业监管责任。