

国家安全生产监督管理总局办公厅文件

安监总厅政法〔2017〕54号

国家安全监管总局办公厅关于印发 《安全生产立法“十三五”规划》的通知

总局和煤矿安监局机关各司局,应急指挥中心:

现将《安全生产立法“十三五”规划》印发给你们,请认真贯彻
执行。



安全生产立法“十三五”规划

为深入贯彻落实《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》精神,进一步完善安全生产法律法规体系,大力推进安全生产依法治理,根据《国务院办公厅关于印发安全生产“十三五”规划的通知》(国办发〔2017〕3号)要求,制定本规划。

一、立法现状与形势

(一)安全生产立法工作取得丰硕成果。

“十二五”时期以来,我国安全生产立法工作成效显著,先后制定修订了以《安全生产法》《职业病防治法》为核心的一系列法律法规规章,安全生产法律法规体系得到进一步完善,为实现安全生产状况明显好转提供了有力保障。

1.全面修改《安全生产法》。2002年公布实施的《安全生产法》标志着我国安全生产工作全面步入法制化建设轨道。《安全生产法》公布施行10余年来,对预防和减少生产安全事故,保障人民群众生命财产安全发挥了重要作用。为适应安全生产工作形势和任务的需要,2014年8月31日,第十二届全国人大常委会第十次会议审议通过《全国人民代表大会常务委员会关于修改〈中华人民共和国安全生产法〉的决定》,自2014年12月1日起施行。这是在总结《安全生产法》公布实施10多年来实践经验的基础上,以中央方针政策为指导,吸收、结合相关行政法规、地方性法规和部门

规章的合理规定而进行的全面修改,补充完善了相关法律制度规定,为安全生产法律法规体系的进一步完善奠定了坚实基础。

2. 积极开展重点领域立法工作。围绕安全生产工作需要,积极推进安全生产重点领域法律制定修订工作,“十二五”时期除推动修订了《安全生产法》外,还推动修订了《职业病防治法》《危险化学品安全管理条例》等多部法律、行政法规,制定修订了《建设项目安全设施“三同时”监督管理办法》等60多部部门规章,加强了煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹和冶金等重点领域以及中介机构、应急管理、职业健康监督检查等重点工作的立法。特别是《安全生产法》修订后,及时做好配套制度的衔接,国家安全监管总局连续公布第77号、78号、79号、80号和81号等总局令,对涉及相关领域的30多部部门规章进行废止或修改,为实施依法治国提供了有力保障。此外,为依法惩治危害生产安全犯罪,国家安全监管总局积极配合做好工作,依据《刑法》有关规定,最高人民法院、最高人民检察院联合出台了《关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》(法释〔2015〕22号)。

3. 地方立法加快。“十二五”时期,地方人大及政府积极推进安全生产立法,全国各省(区、市)都出台了安全生产条例。2014年8月《安全生产法》修改后,截至2017年5月已有重庆、甘肃、江苏、浙江等15省(市)修订了《安全生产条例》,其他省(区、市)也在抓紧修订。此外,山东省修订了《山东省生产经营单位安全生产主体责任规定》;河南省制定了《河南省生产安全事故隐患排查治理

办法》等。

（二）存在的主要问题。

1. 部分法规缺失。随着我国经济发展方式的不断转变和产业结构的转型升级,传统和新型生产经营方式并存,各类事故隐患和安全风险增加,安全生产工作面临不断出现的新情况、新问题和新矛盾。一些急需的法律法规和规章尚未制定,如应急救援、职业健康、综合监管等领域存在立法缺位。此外,部分规定不够明确,缺乏可操作性,行政处罚自由裁量幅度过大,需要进行相应规范。

2. 法律法规制定修订滞后。受立法资源等因素制约,有的安全生产法律法规、规章颁布实施已经 10 余年,仍未进行任何修订,已经不能适应当前安全生产形势的需要。如《矿山安全法》已实施 20 多年,已远远不适应当前安全生产工作。还有的配套法规规章,随着上位法的修改,也亟待制定,如《安全生产法实施条例》。

3. 法规之间衔接不够强。安全生产法律法规体系还处在不断完善的过程中,既有法律制定修订工作滞后,不能适应当前安全生产形势需要的问题,也有部分立法立、改、废频繁,法律法规稳定性和协调性差等问题,特别是安全生产工作涉及行业领域宽泛,部分安全生产法律、法规和规章之间衔接不够,导致相关内容存在交叉冲突。

（三）面临的形势和挑战。

当前,我国安全生产工作正处在改革发展的关键时期,面临许多新情况、新问题。目前,虽然全国安全生产局面总体稳定向好,

但形势依然严峻，重特大生产安全事故尚未得到有效遏制。重要的原因之一是安全生产法律法规体系不健全，监管监察执法不严。如何应对严峻的安全生产形势，推进安全生产工作深入开展，是安全生产立法工作迫切需要解决的问题。

习近平总书记对安全生产工作作出系列重要指示批示，要求牢固树立“发展决不能以牺牲安全为代价”的红线意识，以防范和遏制重特大事故为重点，坚持标本兼治、综合治理、系统建设，统筹推进安全生产领域改革发展。党的十八大以及十八届三中、四中、五中、六中全会，对全面深化改革、全面推进依法治国等提出一系列新要求，尤其是2016年《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》对安全生产领域改革发展、大力推进依法治理作出全面部署。全国人民代表大会常务委员会执法检查组关于检查《安全生产法》实施情况的报告对进一步加快有关安全生产立法提出了明确要求。安全生产立法工作面临难得的机遇，同时也面临严峻的挑战。这就要求我们认真学习贯彻习近平总书记关于安全生产工作新思想、新论断和新要求，牢固树立社会主义法治精神，深化对安全生产立法工作特点和规律的认识和把握，突出问题导向，以改革创新的精神，谋划“十三五”时期安全生产立法任务，提高安全生产法治化水平。

二、指导思想、基本原则和工作目标

(一) 指导思想。

深入贯彻落实党的十八大以及十八届三中、四中、五中、六中

全会精神,按照中央“五位一体”总体布局、“四个全面”战略布局和安全生产领域改革发展总体要求,围绕大力推进依法治理的目标任务,推进建立质量优良、协调统一、体系完整的安全生产法律法规体系,充分发挥法律法规在安全生产工作中的基础性、指引性和强制性作用,进一步规范安全生产工作秩序,为实现安全生产形势根本好转提供良好的法制基础。

(二)基本原则。

1. 坚持现实性和长远性相结合。既要以存在的问题为导向,处理好当前亟待解决的问题,又要着眼未来几年以及更长时间内安全生产工作需求,填补法律空白,及时修订内容滞后的法律法规和规章,保证法律法规规章在较长时间的适用性,逐步完善安全生产法制体系。

2. 坚持科学性与操作性相并重。根据《安全生产“十三五”规划》和安全生产工作的总体要求,科学合理制定立法规划。同时,注重立法规划的可操作性,分轻重缓急合理安排立法项目。加强重点行业领域、重点工作的立法,统筹兼顾其他领域的立法,总体推进安全生产法律法规体系建设。

3. 坚持立、改、废、释并举。严格落实《立法法》规定,坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,合理分配法律、行政法规、规章等立法资源,构建相互补充、科学完整的立法体系。健全立法立项、起草、论证、协调、审议机制,推进立法精细化。建立法规经常性清理制度,及时修改或者废止不适应发展需要的法规,增强立法

的及时性、系统性、针对性、有效性。

(三)工作目标。

为适应全面深化改革和依法治理的工作需要,以贯彻实施《安全生产法》为主线,以推进《安全生产法》《职业病防治法》逐步融合和安全生产、职业健康工作一体化为奋斗目标,以推动《矿山安全法》《生产安全事故应急条例》《安全生产法实施条例》《高危粉尘作业与高毒作业职业病危害防治条例》《职业安全健康监管执法一体化实施办法》《生产经营单位安全生产应急管理规定》等法律法规规章的制定修订工作为重点,以推动修改《刑法》部分条款为补充,研究推动建立安全生产民事和行政公益诉讼制度,建立健全安全生产监管执法人员依法履行法定职责制度,加快推进矿山、危险化学品、烟花爆竹、职业健康等重点行业领域和应急救援、事故调查处理等重点环节的立法工作。建立健全安全生产法律法规立改废释工作协调机制。力争到2020年底,建立与全面建成小康社会相适应的我国安全生产法律法规体系。

三、主要任务

(一)加强《安全生产法》的配套立法。

按照《全国人民代表大会常务委员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》相关要求,加快推进以《安全生产法实施条例》为重点,以注册安全工程师管理规定、安全生产分类分级监督管理规定等为支撑的配套立法工作,保证《安全生产法》的全面实施。

(二)完善《职业病防治法》的配套立法。

贯彻落实《国家职业病防治规划(2016-2020年)》(国办发[2016]100号)相关要求,进一步完善《职业病防治法》有关条款,推动出台高危粉尘作业与高毒作业特殊管理的行政法规,加快制定修订职业病危害防治工作急需的部门规章。

(三)强化安全生产领域改革发展支撑的立法。

加强安全生产领域改革发展支撑立法工作,做到重大改革于法有据,立法主动适应安全生产改革的需要。重点加强安全生产和职业健康法律法规衔接融合;推动修改《刑法》有关条款,将生产经营过程中极易导致重大生产安全事故的违法行为纳入《刑法》调整范围;建立企业生产经营全过程安全责任追溯制度,在高危行业强制推行安全生产责任保险制度等。

(四)突出遏制重特大事故的重点领域立法。

围绕标本兼治遏制重特大事故,加快推进矿山、危险化学品、烟花爆竹等重点领域和职业病危害防治、应急救援、事故调查处理等重点环节的立法工作,重点推进《危险化学品安全健康法》《矿山安全法》《生产安全事故应急条例》等法律法规的制定修订工作。

(五)积极推进规范安全监管执法行为的立法。

着眼于安全生产行政决策和执法的程序化、规范化,按照《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(国办发[2015]20号)要求,抓紧制定职业安全健康监管执法一体化实施办法。围绕坚持严格规范公正文明执法,积极推进行政执法信息公开、行政执

法监督等方面的立法。

(六)进一步推进完善地方立法。

积极推进以地方安全生产条例为重点的地方性法规,以及配套规章制定修订工作,进一步健全完善地方性安全生产法规体系。指导、督促设区的市根据《立法法》的精神,结合当地经济社会发展条件以及安全生产形势,有针对性地制定与当地情况相适应的法规,解决区域性安全生产突出问题。

四、重点项目

(一)法律项目(5件)。

1.《矿山安全法》(修订,力争2017年提请国务院审议,2018年完成)

《矿山安全法》自1992年出台,已实施多年。其中部分内容已经不适应当前安全生产工作的需要,如法条中规定的矿山安全监察和管理体制发生了变化;法律规定的条款比较原则。该法主要针对固体矿山,缺乏对石油天然气开采安全的法律规范。同时,该法主要针对安全生产进行规定,缺乏对职业健康的相应规定。另外,近几年国家对矿山安全生产采取了一些行之有效的重大决策和举措,需要使之法律化、制度化。结合矿山安全生产工作的实际需要,有必要将《矿山安全法》全面修订为《矿山职业安全健康法》。明确监管执法主体,推进安全生产与职业健康一体化监管,着力强化矿山企业的安全健康主体责任;同时,对石油天然气开采做出特殊规定,增加对地下矿山企业、露天矿山企业、尾矿库等的特殊

规定。

2.《危险化学品安全健康法》(制定,力争2017年报国务院)

近年来危险化学品事故多发,为加强危险化学品安全监管,落实企业主体责任,有必要总结相关立法需求,结合新修订的《安全生产法》《职业病防治法》,加快推进《危险化学品安全健康法》的制定工作。通过梳理分析《安全生产法》和《危险化学品安全管理条例》《民用爆炸物品安全管理条例》《易制毒化学品管理条例》《农药管理条例》《城镇燃气管理条例》等有关危险物品的行政法规之间的关系,研究制定危险化学品安全领域统一的法律。

3.《安全生产法》(个别条款修改,2017年报国务院)

《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》对安全生产工作作出重要部署,如要求取消安全生产风险抵押金制度,在矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、渔业生产等高危行业领域强制实施安全生产责任保险制度等。因而,有必要对《安全生产法》中相关条款进行修改。

4.《刑法》(个别条款修改,2019年报国务院)

目前,我国对生产经营建设过程中严重危害安全生产的违法行为追究刑责力度不够,致使一些违法行为屡禁不止。事故源于隐患,源于违法违规行为,对于一些典型的安全生产重大违法行为,虽未出现事故等严重后果,但如果仅进行行政处罚,不足以对相对人形成震慑。有必要借鉴“醉驾入刑”等立法经验,提出修改

《刑法》相关条款的建议稿,将无证生产经营建设、拒不整改重大隐患、强令违章冒险作业、拒不执行安全监察执法指令等具有明显的主观故意、极易导致重大生产安全事故的典型违法行为纳入《刑法》调整的范围,依法追究其刑事责任。

5.《职业病防治法》(个别条款修改,2019 年报国务院)

《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》明确规定,管安全生产必须管职业健康,负有安全监管职责的有关部门要依法依规履行相关行业领域安全生产和职业健康监管职责;国务院安全生产监督管理部门负责生产经营单位职业病危害预防治理国家标准制定发布工作;要完善相关规定,扩大职业病患者救治范围,将职业病失能人员纳入社会保障范围,对符合条件的职业病患者落实医疗与生活救助措施。因而,有必要对《职业病防治法》中相关条款进行修改。

(二)行政法规项目(7 件)。

1.《中华人民共和国安全生产法实施条例》(制定,已报国务院,力争 2017 年完成)

《全国人民代表大会常务委员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》以及《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(国办发[2015]20 号)明确提出要加快制定《安全生产法实施条例》等配套法规。《安全生产法实施条例》作为《安全生产法》的下位法,属于实施性法规,将《安全生产法》中的原则性、一般性规定予以细化,将《安全生产法》中有关概

念予以明确,使之更具操作性,在安全生产规划编制、综合监管与行业监管职责划分、生产经营单位安全责任制及安全管理机构建设、重大隐患治理督办、安全生产违法信息库建设,以及生产安全事故调查处理等方面,作出进一步细化和明确。

2.《高危粉尘作业与高毒作业职业病危害防治条例》(制定,2017 年报国务院)

《职业病防治法》第十九条明确规定“国家对从事放射性、高毒、高危粉尘等作业实行特殊管理。具体办法由国务院制定。”《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(国办发〔2015〕20号)明确提出要加快高毒物品与高危粉尘作业劳动保护等有关法规的研究论证和制定修订工作。1987年12月发布的《尘肺病防治条例》和2002年4月30日发布的《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》已经不能满足高毒物品与高危粉尘作业劳动保护需要。为加强高毒物品、高危粉尘作业职业病危害防治工作,预防、控制和消除高毒物品、高危粉尘职业病危害,保护劳动者的健康及相关权益,有必要制定《高危粉尘作业与高毒作业职业病危害防治条例》,对职业卫生管理机构与人员、高危粉尘作业监管、高毒作业监管、职业健康监护、许可管理,法律责任等作出具体的规定。

3.《生产安全事故报告和调查处理条例》(修订,力争2017 年报国务院)

事故调查处理是防止事故再次发生的重要手段。《生产安全事故报告和调查处理条例》自2007年颁布实施,部分规定已落后

于现实工作需求,例如事故性质认定、事故赔偿等问题,还有的规定与《安全生产法》不一致,如对事故的行政处罚、事故调查原则、事故调查报告公开等,因此有必要对条例进行修订。与此同时,按照《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》要求,进一步完善事故调查组组长负责制,完善事故调查处理机构、职责和责任追究程序,保证事故调查正常开展;完善事故调查报告的内容,将技术和管理问题列为专篇;明确事故等级的具体划分标准。特别是针对目前事故调查处理重问责轻整改的问题,建立事故暴露问题整改督办制度,落实事故调查报告提出的整改措施。

4.《煤矿安全条例》(制定,2017年开展调研)

《煤矿安全监察条例》和《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》自颁布实施以来,对防止和减少煤矿生产安全事故,保障矿工生命安全健康,促进煤矿安全生产起到了重要作用。但是,近年来,我国煤矿安全监管监察体制、机制等发生了变化,出台了一系列法律法规政策,形成了当前国家监察、地方监管、企业负责的工作格局。《煤矿安全监察条例》和《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》的部分规定已经不能适应煤矿安全监察执法的需要,不能有效指导煤矿安全监察工作,有些内容还与《安全生产法》等法律法规存在冲突,有必要顺应煤矿安全生产的新需要,整合两部行政法规的相关内容,将二者合并制定《煤矿安全条例》,厘清煤矿安全监管监察部门的职责范畴、权力界限,明确煤矿企业主体责任,完善煤矿安全监管监察执法内容,加大行政处罚

力度。

5.《烟花爆竹安全管理条例》(修订,2017年开展调研)

《烟花爆竹安全管理条例》中一些规定不能满足安全生产监管需要,如要求安全监管部门对烟花爆竹储存行为进行管理,但条例中既没有规定烟花爆竹储存单位的安全管理条件,也未设定烟花爆竹储存单位违反储存安全管理行为的法律责任,导致安全监管部门无法对储存单位进行有效监管。另外,根据《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2014〕50号),烟花爆竹批发零售许可已改为后置审批。有必要按照安全生产监管需求和行政审批改革要求对《烟花爆竹安全管理条例》进行修订。

6.《生产安全事故应急条例》(制定,2017年完成)

国家制定了《突发事件应对法》,颁布了《国家突发公共事件总体应急预案》,国务院有关部门、地方各级人民政府及其关部门都相继制定了应急预案,全国应急工作全面启动。但是,在社会安全、自然灾害、公共卫生和事故灾难等四类突发事件中,事故灾难至今缺乏安全生产应急管理法律规范,《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(国办发〔2015〕20号)明确提出要加快安全生产应急管理有关法规的研究论证和制定修订工作。因此,有必要加快推进《生产安全事故应急条例》的制定工作。根据《安全生产法》《突发事件应对法》等相关规定,明确安全生产应急管理体制机制,明确应急预案管理、应急信息管理、应急保障、应急处置等。

7.《安全生产许可证条例》(部分条款修订,2018年调研,2019年报国务院)

2004年出台的《安全生产许可证条例》规定国家对矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品生产企业(以下统称企业)实行安全生产许可制度。但是由于《安全生产法》的修订和近年来行政审批制度改革,其中的一些规定不适应安全生产监管需要,有必要进行修改。对于其部分条款的修订主要是按照《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》《安全生产法》和行政审批改革的要求,结合安全生产监管工作的需要,重点改革两级颁证制度,完善审批事项,简化审批流程。同时,对审批法律责任作出修改完善,规范安全监管行政许可行为。

(三)部门规章项目(31件)。

1.《安全生产监管执法监督办法》(制定,2017年)

根据《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》和有关法律法规的要求,为加强和完善安全监管部門内部监督机制,有效防止和纠正违法不当的行政执法行为,保障和监督安全监管部門行政执法人员依法履职,保护行政相对人的合法权益,有必要制定《安全生产监管执法监督办法》。围绕执法监督的主体、执法监督的范围与方式、执法监督的实施等方面,作出相应规定。

2.《安全评价与检测检验机构监督管理办法》(制定,2017年)

2007年颁布的《安全生产检测检验监督管理规定》和2009年颁布的《安全评价机构管理规定》对机构资质实行甲、乙级分级审

批,规定甲级资质必须由省级安全监管监察部门审核,并对乙级机构资质审批。2016年2月,《国务院关于第二批取消152项中央指定地方实施行政审批事项的决定》(国发〔2016〕9号),明确要求取消省级安全监管监察部门对甲级资质的审核。近期,总局还计划调整省级安全监管监察部门对乙级资质审批事项。因此,有必要修改这两部规章,以适应国务院深化行政审批制度的有关要求。初步研究将两部规章合二为一,融合并促进安全生产中介服务组织发展,便于基层有关单位贯彻和执行。

3.《烟花爆竹生产经营安全管理规定》(制定,2017年)

为加强烟花爆竹企业安全监督管理,落实企业安全生产主体责任,预防和减少烟花爆竹生产安全事故,有必要根据《安全生产法》和《烟花爆竹安全管理条例》等有关法律、行政法规,制定《烟花爆竹生产经营安全管理规定》对烟花爆竹企业安全生产要求、监督管理和法律责任等。

4.《生产安全事故隐患排查治理暂行规定》(修订,2017年)

加强隐患排查治理是有效预防事故发生的重要手段。2008年施行的《生产安全事故隐患排查治理暂行规定》对建立安全生产事故隐患排查治理长效机制,强化安全生产主体责任,加强事故隐患排查监督管理,防止和减少事故起到了重要作用。但随着安全生产形势的变化和其他法律法规的出台,其中的一些规定已经不适应实际监管工作需要,有必要进行完善修改。主要是依据《安全生产法》等法律法规的规定,明确相关概念,增加可操作性,落实相关法

律法规和政策规定。

5.《冶金有色金属冶炼企业安全生产监督管理规定》(制定, 2017年)

为贯彻落实《安全生产法》关于金属冶炼企业安全生产的要求,进一步强化金属冶炼企业安全监管,预防和减少冶金、有色金属企业生产安全事故和职业病危害,保障从业人员的生命安全和健康,有必要根据《安全生产法》《职业病防治法》等法律法规,制定《冶金有色金属冶炼企业安全生产监督管理规定》,主要对冶金、有色金属企业安全生产组织管理、安全设施“三同时”、安全生产技术保障等进行细化规定。

6.《煤层气地面抽采企业安全生产许可证实施办法》(制定, 2017年)

为了规范煤层气地面开采企业安全生产条件,开展煤层气地面开采企业安全生产许可证的颁发管理工作,有必要依据《安全生产法》《安全生产许可证条例》及其他相关的法律法规,借鉴山西等地经验,研究制定《煤层气地面抽采企业安全生产许可证实施办法》,具体规定煤层气地面抽采企业安全生产条件、安全生产许可证的申请和颁发、安全生产许可证的监督管理以及罚则等内容。

7.《煤矿和煤层气地面开采建设项目安全设施监察规定》(制定, 2017年)

2003年颁布的《煤矿建设项目安全设施监察规定》已实施14年,部分条款已不适应当前煤矿建设项目的管理。随着《安全生产

法》的修改和国务院行政审批制度改革的推进,煤矿安全监管执法方式发生重大变化,尤其在建设项目安全设施审批方面,需要及时改革,与时俱进。因此,有必要总结《煤矿建设项目安全设施竣工验收监督核查暂行办法》(安监总煤监〔2015〕34号)实施中的经验,制定统一的《煤矿和煤层气地面开采建设项目安全设施监察规定》,明确煤矿建设项目内涵,强化安全设施设计审查,进一步完善相关监察措施。同时,将煤层气地面开采的“三同时”管理一并纳入规章的修订之中。

8.《煤矿安全培训规定》(修订,2017年)

为贯彻落实《安全生产法》和国务院取消和下放行政审批项目有关决定,以及《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(国发〔2015〕20号)精神,进一步规范煤矿安全培训工作,提高从业人员安全素质,有必要修订《煤矿安全培训规定》,明确安全培训管理工作职责和内容,明确煤矿企业安全培训主体责任的主要内容,明确政府部门加强事中、事后监管的相关内容,确保监督检查取得实效。

9.《矿山应急救援实施办法》(制定,2017年)

《安全生产法》和《突发事件应对法》对安全生产应急救援工作提出了原则性要求,但缺少与细化落实矿山救援工作配套的部门规章。现行的行业标准《矿山救护规程》偏重于技术性要求,法律效力和权威性不强,而且已发布实施近10年,不能满足矿山救援工作的新要求,有必要在《生产安全事故应急条例》公布施行后,制

定一部涵盖矿山救援各方面工作、与有关法律法规相配套的部门规章,以更好细化落实和执行上位法有关规定,为矿山救援工作提供具体的遵循。

10.《安全生产监管监察部门信息公开办法》(修订,2017年)

为深入贯彻落实党的十八届四中全会精神,推进行政权力公开透明运行,进一步规范安全监管执法工作,根据《政府信息公开条例》相关要求,结合国务院推进行政执法公开制度等相关要求,有必要修订现行《安全生产监管监察部门执法信息公开办法》,规范安全生产监管监察执法信息的依法公开,包括信息公开的范围、公开的方式和具体程序,推动公众参与安全生产工作,保障公众知情权。

11.《职业安全健康监管执法一体化实施办法》(制定,2017年)

安全生产、职业健康是安全监管部门的法定监管职责,二者在监管执法上具有较强的同质性。推行职业安全健康一体化监管,有利于整合监管资源,减轻企业负担,提高监管效能。根据《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》以及《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》(国办发〔2015〕20号)等相关要求,结合当前安全监管执法的实际需要,有必要制定《职业安全健康监管执法一体化实施办法》,统一执法计划、现场检查等相关程序和内容,全面履行安全监管部门的执法职责,切实维护劳动者的安全健康权益。

12.《安全生产应急救援队伍管理办法》(制定,2018年)

根据《突发事件应对法》《安全生产法》等规定,为了加强安全生产应急救援专业队伍建设,进一步提高安全生产应急救援队伍建设管理的科学化、规范化和社会化水平,建立安全生产应急救援队伍建设发展的长效机制,需要制定《安全生产应急救援队伍管理办法》,对矿山、危险化学品专业应急救援队伍,以及其他行业救援队伍和企业兼职救援队伍的人员管理、日常训练、装备管理、市场化服务等作出规范。

13.《安全生产分类分级监督管理规定》(制定,2018年)

《安全生产法》第五十九条第二款规定:安全生产监督管理部门应当按照分类分级监督管理的要求,制定安全生产年度监督检查计划,并按照年度监督检查计划进行监督检查。为贯彻落实《安全生产法》相关规定,进一步突出监管重点,提高监管效率,有必要制定《安全生产分类分级监督管理规定》。借鉴有关行业和地方等立法经验,区分煤矿、非煤矿山、危险化学品等不同的行业领域,综合考虑行业危险性大小、安全管理难度和发生安全生产事故的机率等因素,坚持“按类分级,依级监管”的原则,明确建立企业安全生产信息统计、企业安全信息台账管理、不同类别不同级别企业隐患排查内容、治理标准,以及监管方式和监督检查频次等制度,提高安全监管的针对性和有效性,把握事故预防和安全生产工作的主动权。

14.《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》(修订,2018年)

《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》已实施7年多，部分条款与现行安全生产法律法规有冲突，不符合国务院关于深化行政审批制度改革的要求，也不适应非煤矿山安全监管的实际。有必要根据《安全生产法》《安全生产许可证条例》等法律法规，及时对《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》进行修改，规范发证权限、发证范围、发证对象、发证条件等内容。

15.《安全生产标准化建设工作管理办法》(制定,2018年)

《安全生产法》第四条明确要求“推进安全生产标准化建设”。有必要总结安全生产标准化建设实践经验，制定《安全生产标准化建设工作管理办法》，将安全生产标准化建设工作法制化。该办法主要规定标准化企业建立、标准化考评、安全监管等，明确企业、考评机构、监管部门等各方主体的权利义务。

16.《注册安全工程师管理规定》(修订,2018年)

《安全生产法》确定了注册安全工程师制度，并在第二十四条明确规定：“注册安全工程师按专业分类管理，具体办法由国务院人力资源和社会保障部门、国务院安全生产监督管理部门会同国务院有关部门制定。”2007年颁布实施的《注册安全工程师管理规定》对注册安全工程师的注册、执业、权利义务等进行了规定。但随着行政审批改革和《安全生产法》的修改，其中的一些规定已经滞后，有必要进行修改规范。

17.《煤矿防治水规定》(修订,2018年)

《安全生产法》以及《煤矿安全规程》等对煤矿安全生产提出了

新的要求,有必要对《煤矿防治水规定》进行修订,针对新形势下煤矿水害防治存在的问题,结合典型煤矿水害案例剖析,修改煤矿防治水相关安全生产要求和法律责任等规定。

18.《煤矿企业安全生产许可证实施办法》(修订,2018年)

《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》要求,做好煤矿安全行政许可移交工作,加强事中事后监管监察。因此,安全生产许可证审查颁发的主体将发生变化,有必要在《安全生产许可证条例》等法规修订的基础上,对《煤矿企业安全生产许可证实施办法》进行修订,根据改革要求,增加事中事后监管监察等相关内容。

19.《企业粉尘防爆安全监督管理规定》(制定,2018年)

近年来,粉尘爆炸事故时有发生,粉尘防爆安全形势依然严峻。以工贸行业为例,全国工贸行业粉尘涉爆企业共有约4.2万家,涉及金属制品加工、木制品加工、粮食饲料等农副产品加工以及纺织、塑料、橡胶制品加工等行业领域。为进一步强化粉尘涉爆企业安全监管,有效防范和遏制粉尘爆炸事故,有必要制定《企业粉尘防爆安全监督管理规定》,对粉尘涉爆企业安全管理制度、建筑物、除尘系统、防火防爆措施、粉尘清理等方面进行规范。

20.《职业病报告与调查办法》(制定,2018年)

按照《职业病防治法》第五十条“用人单位和医疗卫生机构发现职业病病人或者疑似职业病病人时,应当及时向所在地卫生行政部门和安全生产监督管理部门报告”的规定,有必要制定专门规

定,对用人单位和医疗卫生机构如何向安全生产监督管理部门报告加以规范和指导,也有利于发现问题后指导督促用人单位进一步改善工作场所的职业卫生条件,提高劳动者的职业健康防护水平。《职业病报告与调查办法》主要规定职业病报告、调查等内容。

21.《矿用产品安全标志管理规定》(制定,2019年)

我国自1990年起对煤矿矿用产品实行安全标志管理制度,至今已有20余年历史。国家安全监管总局、国家煤矿安全监察局成立以来,矿用产品安全标志认证体系不断完善,对矿山安全生产的支撑作用不断增强,在矿山特别是在煤矿安全生产中发挥了越来越重要的作用。《安全生产法》规定:矿山井下特种设备必须按照国家有关规定,由专业生产单位生产,并经具有专业资质的检测、检验机构检测、检验合格,取得安全使用证或者安全标志,方可投入使用。因此有必要制定《矿用产品安全标志管理规定》,从法律上规范矿用产品安全标志管理,明确矿用产品取得安全标志的条件与程序、监督管理等。

22.《尾矿库安全监督管理规定》(修订,2019年)

《尾矿库安全监督管理规定》已实施近6年,部分条款已经不适应当前尾矿库安全监管工作的具体实际,需要对该《规定》进行相应修改,主要对适用范围、尾矿库的选址原则、施工单位资质、不同类型尾矿库的监管要求等进行修改完善,尤其需要对尾矿库闭库后的管理职责等问题进行专题研究和调整。

23.《陆上石油天然气开采安全生产监督管理规定》(制定,2019年)

陆上石油天然气开采工艺技术复杂,危险有害因素多,稍有不慎容易导致企业周边人民群众的大量伤亡和巨额财产损失。为防止2003年重庆市开县“12·23”特别重大井喷事故等类似事故的再次发生,有必要根据其特点制定相应规定,以规范陆上石油天然气勘探、开发、储运等生产经营活动的安全生产及其监督管理工作。重点对生产经营单位安全保障,包括通用安全管理、工程技术安全管理、油气生产安全管理、油气集输管道安全管理等,以及安全监督管理、法律责任进行规定。

24.《危险化学品经营许可证管理办法》(修订,2019年)

为严格危险化学品经营安全条件,规范危险化学品经营活动,有必要根据出台后的《危险化学品安全健康法》等法律法规的制定修订情况,对现行《危险化学品经营许可证管理办法》进行修订,科学设置危险化学品经营许可事项和办理程序,优化工作流程,简化办事环节,接受社会监督。

25.《烟花爆竹经营许可实施办法》(修订,2019年)

2013年颁布实施的《烟花爆竹经营许可实施办法》对烟花爆竹经营(批发)许可和烟花爆竹经营(零售)许可,以及烟花爆竹经营条件进行了具体规定。目前安全生产领域行政审批制度改革正在深入推进,有必要根据修订后《安全生产许可证条例》和《烟花爆竹安全管理条例》等相关行政法规的修订调整情况,对《烟花爆竹经营许可实施办法》进行及时修订。

26.《工作场所职业卫生监督管理规定》(修订,2019年)

《职业病防治法》于 2016 年再次修订后,现行的《工业场所职业卫生监督管理规定》中的部分条款已不适用,因此有必要进行相应修改。《工作场所职业卫生监督管理规定》(修订)主要修改有关建设项目“三同时”和技术服务机构管理等条款内容。

27.《安全生产应急物资储备和征用管理办法》(制定,2019 年)

《突发事件应对法》和相关法律法规原则规定了国家建立健全应急物资储备保障制度,完善重要应急物资的储备体系;有关人民政府及其部门为应对突发事件,可以征用单位和个人的财产。为规范安全生产物资储备、征用工作,应制定《安全生产应急物资储备和征用管理办法》,对应急物资储备的主体、种类、数量、方式及其管理、调用,物资征用、补偿等作出规定。

28.《安全生产标准管理办法》(制定,2019 年)

为落实《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》,进一步规范安全生产标准工作,应当在 2004 年制定的《安全生产行业标准管理规定》(原国家安全监管局令第 14 号)和 2006 年制定的《安全生产标准制修订工作细则》(国家安全监管总局令第 9 号)的基础上,制定《安全生产标准管理办法》,统一规定安全生产标准立项和计划、起草和审查、发布和备案等内容。

29.《非煤矿山采空区隐患防治管理办法》(制定,2020 年)

矿产资源地下开采留下了大量的采空区,采空区突然垮塌的高速气浪和冲击波造成人员伤亡和设备破坏。另外,采空区积水,极易形成突水事故,给矿山生产和安全带来严重影响。针对采空

区遗留大量安全隐患如何加强监督管理,有必要《非煤矿山采空区隐患防治管理办法》,加强对非煤矿山采空区隐患预防及其排查治理的安全监管,明确非煤矿山采空区隐患治理措施,编制治理方案和应急预案等内容。

30.《非药品类易制毒化学品生产经营许可办法》(修订,2020年)

《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》(国发〔2014〕50号)将生产、经营第一类中的非药品类易制毒化学品在工商营业执照之前的前置审批改为后置审批。此外,《易制毒化学品管理条例》修订工作正在积极开展。因此有必要根据行政审批改革的要求,调整许可和备案权限划分,加强企业报告有关生产经营情况的责任,加强监督检查职责等。

31.《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》(修订,2020年)

目前安全生产领域行政审批制度改革正在深入推进,有必要根据修订后《安全生产许可证条例》和《烟花爆竹安全管理条例》等相关行政法规的修订调整情况,对《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》进行及时修订。

五、保障措施

(一)加强组织领导,将立法工作列入重要议事日程。

国家安全监管总局和国家煤矿安监局机关各司及应急指挥中心要根据工作实际,将本规划所列立法项目列入重要工作日程,明

确任务、人员、时限,有序推进各项立法工作;主要负责同志要亲自抓,将任务落实到具体部门,明确责任人,切实做好有关立法项目的制定修订工作。同时,加强与各有关部门的协作配合,尤其要注重从典型事故案例中汲取经验教训。加强普法宣传教育,营造良好的安全生产法治氛围。

(二)坚持开门立法,注重提高立法质量。

加强立法前的调研和论证工作,坚持开门立法,提高立法的可操作性。健全立法程序,完善沟通机制,拓展参与途径,广纳民意、广集民智,积极探索完善立法座谈会、论证会、听证会机制,建立公众意见采纳反馈机制。发挥地方立法作用,在不违背上位法的前提下,鼓励符合条件的地方先行先试,为国家立法积累经验。

(三)做好评估工作,建立法规立改废工作机制。

加强立法后评估工作,全面了解我国安全生产法律法规的实施情况,分析各项制度设计的合法性、可操作性和针对性,以便及时修改完善相关法律制度。建立法规立改废工作机制,定期对法规文件进行清理,查找明显不适应、不一致、不协调的突出问题,再根据轻重缓急,分类进行处理,明确需修改、废止的法规。

(四)加强基础研究,为立法工作提供有力支撑。

加强安全生产法律法规的基础研究,委托高校和研究机构开展安全生产法律法规课题研究,培养安全生产法律法规学术带头人,打造安全生产法律法规研究团队。加强总局技术委员会法规标准组建设,完善法律专家顾问制度,充实优化安全生产法律专家

库。加强国际交流与合作,汲取国外职业安全与健康立法先进经验。

(信息公开形式:主动公开)

抄报:总局和煤矿安监局领导。

抄送:各省、自治区、直辖市及新疆建设兵团安全生产监督管理局,各省级煤矿安全监察局。

安全监管总局办公厅

2017年6月15日印发

经办人:高峰青

电话:64464704

共印50份