# 《生产安全事故应急条例》解读

党中央国务院历来高度重视安全生产工作。近年来生产安全事故起数和死亡人数大幅减少，但依然稳中有忧、稳中有险。其中由于盲目施救、处置不当，导致事故扩大，以及死亡人数增加的事件时有发生，屡见不鲜，亟需进行统一和规范。为了解决生产安全事故应急工作中存在的突出问题，提高生产安全事故应急工作的科学化、规范化和法治化水平，2019年2月17日，国务院总理李克强签署第708号国务院令，公布《生产安全事故应急条例》（以下简称《条例》），自2019年4月1日起施行。《条例》共五章三十五条，对生产安全事故应急工作体制、应急准备、应急救援等作了规定。

一、《条例》的位阶及适用范围

1、《条例》是《安全生产法》和《突发事件应对法》的配套行政法规。《条例》第一条规定：“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，根据《中华人民共和国安全生产法》和《中华人民共和国突发事件应对法》，制定本条例。”《安全生产法》是安全生产领域的综合性法规，确立了安全生产的基本准则和基本制度，生产安全事故应急工作是安全生产的重要内容,法律也设有生产安全事故应急救援和调查处理一章，对有关应急救援作出规定。《突发事件应对法》是我国应急工作的法律基础，它确立了突发事件应急工作的法律原则和法律制度。例如：确立了突发事件应对工作的主要流程，主要有突发事件的预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等应对活动，形成了一个集预防与应急于一体的突发事件应对工作体系。建立了针对不同性质和不同程序的突发事件的应急工作体系，有利于采取合理的应对措施，提高突发事件应对工作的效率。该法第3条所规定的“突发事件”，是指突然发生，造成或者可能造成严重社会危害，需要采取应急处置措施予以应对的自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件。按照社会危害程度、影响范围等因素，自然灾害、事故灾难、公共卫生事件分为特别重大、重大、较大和一般四级。建立了高效、统一的突发事件应对工作组织体制，有效地保证了突发事件应对工作的开展。该法第4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。但是，对于整体生产安全事故应急工作来讲，《突发事件应对法》和《安全生产法》之中，有的内容规定的比较原则，有的内容操作性又不强，急需进行细化和具体化。同时，法律之中没有规定，但实际操作又亟需的，也需要进行补充完善。

基于以上原则，如何处理好《条例》与《突发事件应对法》和《安全生产法》的关系：一是《突发事件应对法》和《安全生产法》有明确规定的，《条例》不再重复规定，也没有照搬法律的章节设置和应急工作的整个流程安排，除总则、法律责任、附则等通常法规都有的内容外，仅仅对生产安全事故的应急准备和应急救援作出规定。例如，《突发事件应对法》对政府及有关部门应急管理人员的培训已有规定，《条例》就没有再作规定。二是《突发事件应对法》和《安全生产法》中有规定但比较原则的，《条例》进行细化和具体化，增强操作性和实用。例如，《条例》增加了有关应急预案编制及修改、备案和演练的规定。三是《突发事件应对法》和《安全生产法》中没有规定，实际工作又急需的，《条例》进行补充和完。例如，《安全生产法》中未规定应急预案具体内容，未规定应急值班值守制度，未规定事故现场应急指挥的工作机制等。  
 二、《条例》明确了生产安全事故应急工作的体制

为了加强和规范生产安全事故应急工作，《条例》第三条、第四条从政府、企业两个层面五个方面明确了相应的职责，厘清了工作机制。

一是明确生产安全事故应急工作由县级以上人民政府统一领导、分级负责。《条例》第三条第一款规定：“国务院统一领导全国的生产安全事故应急工作，县级以上地方人民政府统一领导本行政区域内的生产安全事故应急工作。生产安全事故应急工作涉及两个以上行政区域的，由有关行政区域共同的上一级人民政府负责，或者由各有关行政区域的上一级人民政府共同负责。”根据上述规定，假如两个县属于同一市管辖的，则由该市政府负责；假如两个县分别属于不同市管辖的，则由不同市共同负责。

二是明确政府有关部门按照各自职责负责有关行业、领域的生产安全生产事故应急工作。《条例》第三条第二款规定：“县级以上人民政府应急管理部门和其他对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门（以下统称负有安全生产监督管理职责的部门）在各自职责范围内，做好有关行业、领域的生产安全事故应急工作。” 生产安全事故应急工作是安全生产的重要内容，按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全的原则，政府应急管理部门和其他负责安全生产监督管理职责的部门在各自职责范围内，分别做好有关生产安全事故应急工作，各负其责。

三是明确应急管理部门对生产安全事故应急工作负有统筹职责。《条例》第三条第三款规定：“县级以上人民政府应急管理部门指导、协调本级人民政府其他负有安全生产监督管理职责的部门和下级人民政府的生产安全事故应急工作。”应急管理部门作为安全生产工作的综合部门，对安全生产工作负综合监督管理职责，同样对同级政府其他部门和下级政府的生产安全事故应急工作负有指导、协调职责。这里讲的指导，是指按照国家和上级有关部门或者本级政府的要求指导开展生产安全事故相应的应急工作，包括预案编制、预案演练等。这里讲的协调，是指对生产安全事故应急工作中有关重大问题进行协调，处理不了的，及时向有关政府和部门汇报。特别要注意的是，没有监督检查职责，与安全生产工作有所不同。

四是明确乡镇等政府和派出机关协助做好生产安全事故应急工作。《条例》第三条第四款规定：“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《安全生产法》类似，乡、镇人民政府以及街道办事处等地方人民政府派出机关仅是做好协助工作。需要说明的是，各类高新区、工业园区、化工园区等管理机构，是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照有关法律、行政法规、地方性法规、规章以及有关“三定”等规定履行生产安全事故应急工作职责。

五是明确生产经营单位是本单位生产安全事故应急工作的责任主体，主要负责人全面负责。《条例》第四条规定：“生产经营单位应当加强生产安全事故应急工作，建立、健全生产安全事故应急工作责任制，其主要负责人对本单位的生产安全事故应急工作全面负责。”贯彻落实《安全生产法》的规定，强调管安全生产工作必须管应急工作。