

# 《盐田区安全风险分级管控实施细则》

## 风险评估报告

广东普罗米修斯律师事务所

2021年8月25日



# 说 明

深圳市盐田区应急管理局作为委托人，委托本所就其起草的《盐田区安全风险分级管控实施细则》（下称《实施细则》）出具风险评估报告。本着专业、高效和对委托人高度负责的态度，按照律师行业公认的业务标准、道德规范和勤勉尽责精神，本所组织律师团队与委托人工作人员进行了充分的沟通，就相关评估事项进行了详细的了解，并就出具本报告有关事项进行了调查，在核查有关资料的基础上，充分讨论、反复论证相关法律风险及其他风险，出具本风险评估报告。

出具本报告的法律依据仅限于出具日以前中国境内现行有效的法律、法规和具有法律约束力的规章、办法、决定及命令等规范性文件及地方政府的有关规定，对中国以外的任何司法区域的法律不表示或隐含任何意见，也不会对会计、审计、资产评估等专业事项发表意见。

在出具本报告时，本所假定：所有委托人提供给本所的文件资料以及工作人员陈述均真实，所有文件资料的复印件与原件均相符；所有提供予本所的文件资料上所描述的情况均准确、真实。本报告未经本律师事务所事先书面同意，不得用于除委托目的范围以外的其他用途。

需要说明的是，贵单位应独立作出决策并对决定负责，本报告仅供贵单位参考。

# 目 录

第一部分 评估事项及其制定背景.....	1
1.1 评估事项.....	1
1.2 制定背景.....	1
1.2.1 贯彻落实习近平总书记重要讲话精神 .....	1
1.2.2 推动安全生产领域改革发展.....	1
1.2.3 有效防范重特大事故、积极落实安全风险分级管 控的客观要求.....	2
第二部分 评估事项风险评估 .....	3
2.1 评估事项范围.....	3
2.2 风险等级划分.....	3
2.3 风险评估过程.....	4
第三部分 风险评估结果.....	5
3.1 综合评估.....	5
3.1.1 合法性.....	5
3.1.2 合理性.....	6
3.1.3 可行性.....	6
3.1.4 可控性.....	6
3.2 风险评估.....	7
3.2.1 社会稳定领域 .....	7
3.2.2 实施成本领域 .....	7
3.3 风险防范、减缓及化解措施建议.....	8
3.3.1 循序渐进推动实施 .....	8
3.3.2 广泛开展宣传教育 .....	8
3.3.3 加强监管人员业务培训.....	8
第四部分 风险评估结论意见 .....	9



## 第一部分 评估事项及其制定背景

### 1.1 评估事项

1.1.1 评估事项名称：《盐田区安全风险分级管控实施细则（送审稿）》；

1.1.2 评估事项类别：规范性文件；

1.1.3 主管部门：深圳市盐田区人民政府；

1.1.4 主办单位：盐田区应急管理局。

### 1.2 制定背景

#### 1.2.1 贯彻落实习近平总书记重要讲话精神

2016年7月，习近平总书记在中共中央政治局常委会会议上发表重要讲话，要求加强城乡安全风险辨识，全面开展城市风险点、危险源的普查，防止认不清、想不到、管不到等问题的发生。为贯彻落实总书记重要讲话精神，时任省委主要领导批示要求总结经验，推动城市风险点危险源调研整治常态化、制度化。2018年2月，省委深化改革领导小组将“完善安全生产领域风险分类分级管控制度”作为省委全面深化改革领导小组2018年改革工作安排重点内容。

#### 1.2.2 推动安全生产领域改革发展

根据中共中央国务院《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》和中共中央办公厅、国务院办公厅《关于推进城市安全发展的意见》的指导思想，为全面贯彻落实关于推进安全生产领域改革发展的有关文件精神，根据《生产安全事故应急条例》（国务院令 第708号）、《广东省人民政府办公厅关于印发广东省政府系统政策解读工作细则（试行）的通知》（粤办函〔2018〕360号）、《广东省应急管理厅关于安全风险分级管

控办法（试行）》《中共深圳市委深圳市人民政府关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》等法律法规文件的相关规定，为达到《深圳市安全生产“十三五”规划》明确提出的强化重大风险监控、确保全市各类重大危险源 100%采取相应管控措施规划目标，并完成构建安全风险分级管控体系和建立健全安全风险管控体系的《深圳市安全生产“十三五”规划》主要任务，推进安全风险分级管控制度化建设刻不容缓。

1.2.3 有效防范重特大事故、积极落实安全风险分级管控的客观要求

根据《广东省应急管理厅关于安全风险分级管控办法（试行）》《深圳市安全风险管控暂行办法》等相关文件规定，有序组织全区生产经营单位、行业领域和各级政府深入开展本辖区、本行业领域安全风险分级管控，全面加强我区安全风险分级管控工作，强化源头治理，持续提升城市运行本质安全水平。

## 第二部分 评估事项风险评估

### 2.1 评估事项范围

2.1.1 对《实施细则》的合法性风险进行评估；

2.1.2 对《实施细则》的合理性风险进行评估；

2.1.3 对《实施细则》的可行性风险进行评估；

2.1.4 对《实施细则》的可控性风险进行评估；

2.1.5 形成综合评估意见之后，对《实施细则》在社会稳定、社会效益以及实施成本等领域可能产生的风险进行评估；

2.1.6 针对评估可能存在的各类风险，提出风险防范建议、化解措施，并最终形成评估报告。

### 2.2 风险等级划分

2.2.1 社会稳定是指社会系统中不同子系统之间一种相互协调的状态。影响社会稳定的因素可能有多种，并且分布在多个领域。重大决策事项中可能引发社会风险的元素可能是多元的，既包括某一技术、某一政策本身在科学性上的不确定性，亦有可能因为利益相关人对相关政策不知情、不了解，还可能是基于对政府监管的不信任而产生。根据重大决策社会风险评估相关理论，评估单位认为，预测评估事项社会稳定风险发生的可能性须根据评估事项的主体内容，以及因评估事项的出台实施涉及利益影响的相关者文化观念、生活习俗、环境意识、法律意识、经济水平、社会保障等方面的因素。

2.2.2 根据中央办公厅、国务院办公厅《关于建立健全重大决策社会稳定风险评估机制的指导意见(试行)》(中办发〔2012〕2号)关于确定风险等级的规定，风险等级应根据分析论证情况，按照决策实施后可能对社会稳定造成的影响程度来确定。风险等

级分为高风险、中风险、低风险3类，大部分群众有意见、反应特别强烈，可能引发大规模群体性事件的，为高风险；部分群众有意见、反应强烈，可能引发矛盾纠纷的，为中风险；多数群众理解支持但少部分人有意见的，为低风险。风险等级的具体划分标准由各地区有关部门予以明确。

2.2.3 根据重大决策利益影响相关者的数量、范围、特点、社会风险点、时间跨度以及可能引发矛盾纠纷的激烈程度等因素，评估单位认为可以将评估事项重大决策社会风险分为四个等级：无风险、低风险、中风险及高风险。

## 2.3 风险评估过程

2.3.1 收集国家层面、广东省政府、深圳市政府及各区政府（含新区管委会）关于安全风险管控相关法律、法规、政策和规范性文件资料；

2.3.2 收集盐田区各有关单位对《实施细则》征求意见的反馈；

2.3.3 对收集资料文件进行研究分析，结合我市安全风险管控政策现状和《实施细则》的反馈意见，制定评估方案；

2.3.4 根据深圳市及盐田区重大行政决策风险评估范围，对评估事项的合法性、合理性、可行性、可控性进行分析评估，形成综合评估意见；

2.3.5 根据综合评估意见，对评估事项在社会稳定、社会效益以及实施成本等领域可能产生的风险进行评估；

2.3.6 针对评估可能存在的各类风险，提出风险防范建议、化解措施，并最终形成评估报告。



## 第三部分 风险评估结果

### 3.1 综合评估

#### 3.1.1 合法性

##### 关于制定主体

深圳市盐田区人民政府作为区级人民政府、盐田区应急管理局作为盐田区政府工作部门，符合《广东省行政机关规范性文件管理规定》第二条、《深圳市行政机关规范性文件管理规定》第三条规定的规范性文件制定主体资格，《实施细则》制定主体合法。

##### 关于制定依据

本《实施细则》符合《中华人民共和国安全生产法》《地方党政领导干部安全生产责任制规定》《国务院安委会办公室标本兼治遏制重特大事故工作指南》《中共深圳市委深圳市人民政府关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》《广东省应急管理厅关于安全风险分级管控办法（试行）》和《深圳市安全风险管控暂行办法》等规定要求，并结合了盐田区安全生产工作实际，《实施细则》有明确的上位法和政策依据。

##### 关于制定程序

盐田区应急管理局具体承担《实施细则》的起草工作。在对所要解决的问题、拟确立的主要制度或者主要措施的必要性、可行性和合理性等内容进行了充分研究、论证。同时，《实施细则》依据《广东省重大行政决策听证规定》《深圳市行政听证办法》的规定，已征求有关单位意见，开展政府在线网站公示程序，举办听证会，并严格落实专家论证、风险评估程序。该制定程序符合《深圳市行政机关规范性文件管理规定》第九、十、十一、十二、十三、十五、十六、十七条的规定。《实施细则》制定程序

合法。

### 关于实体内容

经审查具体内容,《实施细则》的各项规定未违反《广东省行政机关规范性文件管理规定》第七条关于“制定规范性文件,应当符合宪法、法律、法规和规章的规定,不得违反上级行政机关的命令、决定,不得超越本行政机关的职权范围”的规定,未发现违反相关法律法规或与上位法冲突的情形。《实施细则》实体内容合法。

#### 3.1.2 合理性

此次编制工作,以“建立健全我区安全风险分级管控机制”为主旨,坚持“系统完备、职责明确、上下一致”原则,以《广东省应急管理厅关于安全风险分级管控办法(试行)》《深圳市安全风险管控暂行办法》《深圳市生产经营单位安全生产主体责任规定》和《中共深圳市委深圳市人民政府关于推进安全生产领域改革发展的实施意见》等为依据,制定本《实施细则》。因此制定本《实施细则》是合理的。

#### 3.1.3 可行性

2016年以来,为加强对城市安全风险点及危险源排查摸底、科学评估和分级管控,坚持“把安全风险管控挺在隐患前面,把隐患排查治理挺在事故前面”的原则,我区聚焦城市工业危险源、城市人员密集场所、城市公共设施和其他需要关注的城市危险源,分区域分行业领域进行辨识分析。四年来,我区积累了有效作法和切实可行的经验,为风险分级管控工作奠定了坚实的工作基础,制定《实施细则》具有可行性。

#### 3.1.4 可控性

风险的可控性评判是对可能面临风险本身的可预期性以及当风险发生时处理措施的可预期性。通过上述分析,一方面,《实

施细则》作为盐田区安全风险分级管控的规范性文件，本身并没有超越上位法给相对人设定不利义务，基本不会发生不可控风险；另一方面，即使在理论上存在风险，但这种潜在的风险发生的几率也并不大，且一定程度上取决于职能部门本身履职的情况。而且目前已经有上位法的实施经验，未发生重大风险处置问题。对于实施过程中可能会产生的问题有能力做到提前预测和应对，但对于一些突发性事件，需要更进一步的应急处置预案以及相关措施。因此，实施过程方面基本上具备可控性。

## 3.2 风险评估

### 3.2.1 社会稳定领域

社会稳定风险评估是指在政策、项目、活动的制定或实施之前，通过全面科学地分析可能影响社会稳定的因素，预测其损害程度，预估群众的承受能力，进而综合评定风险等级。《实施细则》的主要目的是为了建立健全我区安全风险分级管控机制，提升盐田区安全风险管控水平。从整体上看，是为了遏制重特重大事故，有效防范较大事故和一般事故而制定的。同时，《实施细则》并未加重生产经营单位的义务，且其制定经过公开征求意见、听证会、专家咨询论证等环节，相关意见均赞同《实施细则》施行。因此，《实施细则》的实施对社会稳定领域的风险较低。

### 3.2.2 实施成本领域

2016年以来，为加强对城市安全风险点及危险源排查摸底、科学评估和分级管控，坚持把安全风险管控挺在隐患前面，把隐患排查治理挺在事故前面的原则，盐田区聚焦城市工业危险源、城市人员密集场所、城市公共设施和其他需要关注的城市危险源，分区域分行业领域进行辨识分析，积累了有效作法和切实可行的经验，为风险分级管控工作奠定了坚实的工作基础。且《实

施细则》中规定的相关工作均来源于上级要求，这些成本都是可预期、可确定的，不存在加码或者成本不可预期的风险。

### 3.3 风险防范、减缓及化解措施建议

根据以上关于《实施细则》“合法性”“合理性”“可行性”“可控性”以及《实施细则》在社会稳定以及实施成本等领域可能产生的风险的论证分析，为进一步降低风险，评估单位建议从以下几点进行完善：

#### 3.3.1 循序渐进推动实施

《深圳市安全风险管控暂行办法》在实践中设置了1年的试行期，建议《实施细则》在试行前设置一定过渡期，指导相关企业了解、落实《实施细则》相关规定。试行期届满后，及时总结实施情况，并针对实施过程中遇到的问题和社会各界反映的情况进行修订，渐进式提升盐田区安全风险分级管控水平。

#### 3.3.2 广泛开展宣传教育

通过媒体和部门网站及时解读《实施细则》，解答社会各界的疑问，指导实施《实施细则》；通过各类新媒体等渠道广泛宣传，指导各街道办事处、区各负有安全监管职责的部门、其他行业领域主管部门、社会组织及生产经营单位开展安全风险分级管控工作。

#### 3.3.3 加强监管人员业务培训

组织开展安全监管人员相关业务培训，确保日常监管工作中能够正确适用《实施细则》，依法、规范指导安全风险分级管控工作顺利开展。

#### 第四部分 风险评估结论意见



根据以上论证和评估，进一步完善有关内容和措施的基础上，评估单位总结以下评估意见：

1. 《实施细则》合法性风险：无风险。
2. 《实施细则》合理性风险：低风险。
3. 《实施细则》可行性风险：低风险。
4. 《实施细则》可控性风险：低风险。

除此之外，《实施细则》在社会稳定以及实施成本等领域可能产生的风险均为：低风险。