

沪应急法规〔2022〕47号

上海市应急管理局关于进一步完善本市 应急管理系统安全生产分类分级执法的意见

各区应急管理局：

分类分级执法是贯彻落实应急管理综合行政执法改革部署、健全应急管理综合行政执法体系的重要举措。为加强和规范本市应急管理系统安全生产监督监察行政执法工作，明确监管职责、执法范围和执法重点，科学厘清不同层级执法管辖权限，避免多头多层重复执法、层层下放转移执法责任，现就进一步完善本市应急管理系统安全生产分类分级执法提出如下意见。

一、总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于应急管理、安全生产、防灾减灾重要论述，认真贯彻落实党中央、国务院以及市委、市政府关于深化应急管理综合行政执法改革的决策部署，严格执行国家和本市关于安全生产工作的各项要求，树牢安全发展理念，统筹执法资源，强化执法力量，完善执法体系，提高执法能力，有效防范化解重大安全风险，坚决遏制重特大事故，有力保障城市运行安全，切实维护人民群众生命财产安全。

二、工作原则

（一）坚持依法行政，强化执法权威。构建权责一致、权威高效的执法体制，规范执法行为，加强执法监督，推进严格规范公正文明执法。

（二）坚持属地管理，强化执法合力。落实以区为重心的属地监管执法要求，合理划分不同层级执法事权，推进市区联动、区域协同执法。

（三）坚持综合施策，强化执法能力。着力系统谋划，注重整体统筹，聚焦执法重点，创新执法方式，推进制度化、专业化、信息化执法。

三、科学分类，推进精准执法

（一）科学把握职责，严格落实分类。立足应急管理部门行政检查、行政处罚、行政强制等法定职责，综合考虑所属行业分类、

生产经营规模、风险隐患等级、安全管理水平、事故控制效果等要素，将辖区内危险化学品、工贸、非煤矿山、烟花爆竹、易制毒化学品、安全评价检测检验机构、安全生产培训机构、化学品物理危险性鉴定机构等执法对象，识别与划定为重点检查单位和一般检查单位。

有下列情形之一的，应当纳入重点检查单位：1. 核发许可证的危险化学品生产、储存、使用单位；2. 无需核发许可证但涉及重点监管危险化工工艺、危险化学品重大危险源的单位；3. 无需核发许可证但涉及化学反应过程的化工、医药企业；4. 烟花爆竹经营（零售）单位；5. 存在高温熔融金属作业的单位，含钢铁、铝加工（深井铸造）等单位；6. 存在爆炸性粉尘的单位；7. 涉氨制冷单位；8. 存在污水处理设施的食品加工、造纸、皮革、毛皮、羽毛及其制品生产的轻工重点单位；9. 安全评价检测检验机构；10. 大中型工贸单位。

有下列情形之一的，除特殊情况外，一般应当纳入重点检查单位：1. 存在重大生产安全事故隐患且仍未完成整改的单位；2. 近三年发生过造成人员死亡的生产安全事故的单位；3. 纳入安全生产领域失信行为联合惩戒对象的单位；4. 近一年内因安全生产违法行为受到两次以上行政处罚的单位；5. 根据区域特点和风险评估情况需要纳入重点检查的其他单位。

（二）健全执法台账，全面掌握底数。区级应急管理部门按照

要求分类建立健全执法对象数据台账，全面掌握执法对象底数，准确标注“重点检查单位”或者“一般检查单位”。加强信息动态更新，利用行政许可、行政检查等多种形式核实完善有关信息，确保数据完整、准确。市级应急管理部门要加强统筹、指导、督促，汇总建立全市统一的应急管理系统执法对象安全生产基础信息数据库。

（三）实施差异化执法，精准有效监管。对重点检查单位每年至少开展一次“全覆盖”执法，突出各类执法对象有针对性的重点检查事项，运用“执法+专家”模式，寓服务于执法中，推动企业主要负责人、安全管理人员和岗位操作工全过程参加，进行“说理式”执法。对一般检查单位以“双随机、一公开”执法抽查为主，其中：区级应急管理部门每年组织开展一次工业企业安全生产“双随机、一公开”跨部门联合执法抽查。

（四）完善激励惩戒机制，加强预期引导。对积极通过安全文化示范创建、企业安全生产标准化创建等安全管理体系认证，以及安全生产责任保险等第三方服务不断提升安全管理水平和本质安全水平的单位，酌情减少执法频次。对发生生产安全事故、纳入安全生产领域失信行为联合惩戒对象、多次出现违法违规行为的单位，适当增加执法频次，依法加大违法查处力度。

四、合理分级，推进协同执法

（五）统筹执法事权划分。加强全要素评估，综合分析、系

统考虑执法对象风险状况、规模体量、行政层级、执法难度，合理划分市、区级应急管理部门以及乡镇人民政府、街道办事处、功能区负有安全生产监督管理职责的机构安全生产行政执法职责，原则上一家执法对象对应一个层级的执法主体。市级应急管理部门以年度执法计划附件清单方式，列举当年度市重点检查单位，并实行动态管理。

（六）深化市级统筹协调指导职责。市级应急管理部门负责纳入市级安全生产考核范围的中央直属企业总部、在沪分支机构（一级分公司、子公司总部）和市属企业总部（总公司、集团公司）以及市重点检查单位的安全生产行政执法，承担重大、跨区域等案件调查处理，把对区级应急管理部门重点检查单位的抽查作为重要抓手，加强对区级应急管理部门执法工作的业务指导、组织协调、督查考核、制度建设、人员培训等工作。

（七）强化区级执法重心要求。区级应急管理部门负责市属企业分支机构（一级分公司、子公司总部）和区属企业总部（总公司、集团公司）以及区重点检查单位的安全生产行政执法，对辖区内一般生产经营单位开展抽查。依法实施辖区内安全生产违法行为的行政处罚、行政强制。区级应急管理部门切实担负起安全生产监管职责，对辖区内未列入市重点检查单位的其他重点检查单位，除另有规定外，纳入区重点检查单位，严格开展日常执法工作，不再委托乡镇人民政府、街道办事处对区重点检查单位

实施安全生产监督检查和行政处罚。

（八）突出乡镇街道检查发现功能。有效发挥乡镇人民政府、街道办事处“前哨站”和“神经末梢”作用，做强安全生产违法行为和事故隐患的发现能力。建立健全区级应急管理部门和乡镇人民政府、街道办事处的行政检查、行政处罚衔接工作机制。区级应急管理部门深入分析本辖区安全生产执法对象数量、执法任务量、执法力量等情况，积极争取相关部门支持，对乡镇人民政府、街道办事处有能力承担的一般检查单位简易执法事项，依法授权或者委托其执法。

（九）压实功能区执法职责。应急管理部门要加强对同级功能区管理机构的安全生产工作的指导，进一步优化执法协同机制，督促及时责令纠正违法行为、消除事故隐患，指导做好案件调查取证，明确案件报告标准，规范报告流程，有效保障案件办理。推动功能区管理机构设置安全生产执法部门，配齐配强安全生产执法人员，鼓励有条件的功能区管理机构依照授权或者依法接受委托对辖区内单位实施安全生产行政处罚。

（十）加强执法融合协同。市级应急管理部门建立健全各层级、区域间执法联动机制，组织开展联合执法、交叉执法、跨区域执法等。综合考虑全市安全生产形势、任务、执法力量等要素，及时调整列入年度执法计划的专项执法安排。区级应急管理部门在完成全市统一部署的专项执法任务基础上，可以结合区域产业、

事故等特点，有针对性地安排其他专项执法任务。突出市、区执法力量整体协同，建立全市执法力量调用制度，明确调用主体，规范调用程序，加强调用保障。完善案件管辖机制，市级应急管理部门可以将执法发现的案件线索和办理的执法案件，指定区级应急管理部门管辖；对区级应急管理部门难以承担或者管辖有争议的执法案件，可以直接管辖或者指定管辖，受指定单位不得再行交办。

五、计划引领，推进规范执法

（十一）坚持以计划执法为主导。安全生产执法以计划为主导、非计划为补充。市、区级应急管理部门按照规定分别制定年度执法计划；市级应急管理部门指导区级应急管理部门和临港新片区、上海化学工业区管理机构编制年度监督检查计划；区级应急管理部门指导乡镇人民政府、街道办事处和其他功能区管理机构编制年度监督检查计划。市、区级应急管理部门年度执法计划报本级人民政府批准、上一级应急管理部门备案；乡镇人民政府、街道办事处、功能区管理机构年度监督检查计划向同级应急管理部门备案。

（十二）科学编制执法计划。年度执法或者监督检查计划应当建立在分析总结上年度执法或者监督检查总体情况、准确核算本年度执法或者监督检查工作量基础上。市、区级应急管理部门年度执法计划还应列明重点检查单位。统筹对重点检查单位的重

点检查和对一般检查单位的一般检查。突出加强包括重点检查单位执法检查、专项执法检查等在内的重点检查工作，重点检查工作量占比不少于全部工作量的 60%。工作量以执法或者监督检查总家次的形式体现。市、区级应急管理部门执法总家次与执法工作日之比不得小于 0.75，乡镇人民政府、街道办事处、功能区管理机构的监督检查总家次与监督检查工作日之比不得小于 1。根据年度计划细化、分解工作任务，分别编制季度、月度计划和现场检查方案。

（十三）严格规范执法行为。依据应急管理部门行政权力清单，结合重大生产安全事故隐患判定标准，聚焦重点行业领域执法重点事项，按照批准的现场检查方案，对安全风险突出、易发生事故的关键环节、要害岗位、重点设施开展针对性执法。全面落实执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核等行政执法“三项制度”。加强证据收集、证据分析、证据采信和证据运用，充分利用信息技术，实现规范取证、安全存证和高效出证。全面落实行政处罚自由裁量规则，准确执行裁量标准，规范行使裁量权力。坚持严格执法与指导服务相结合，既依法惩处各类安全生产违法行为，也全面推动执法对象提升自主安全管理水平。

（十四）加强执法监督。完善内部、层级和外部监督机制，综合运用督查巡查、示范执法、交互检查、案卷评查、第三方监督等多种方式，对行政执法行为进行检查、纠正、评议、考核，持

续提高执法能力和办案水平。

各级应急管理部门要高度重视安全生产分类分级执法工作，牢固树立安全生产执法“全市一盘棋”的理念，统一思想认识，准确把握自身职责定位，全面依法履职，不断提升法治素养，确保执法能力与执法工作实际需求相匹配。

市级应急管理部门要密切跟踪、全面掌握安全生产分类分级执法进展情况，加强对区级应急管理部门的工作指导，明确具体工作任务、时间节点等，推动各项要求落实落地。要把推进安全生产分类分级执法作为安全生产考核的重点内容，及时纠正推进不力、推诿扯皮等问题。要发掘好的经验、做法，及时通报推广，形成良好氛围。

上海市应急管理局

2022 年 7 月 15 日

（信息公开形式：主动公开）

抄送：临港新片区管委会，上海化学工业区管委会。

上海市应急管理局办公室

2022 年 7 月 15 日印发

共印 25 份