

[2020. 4] 茂名市第十二届人大常委会第三十四次会议文件

关于《茂名市危险化学品道路运输管理条例 (草案)》修改情况的报告

——2020年4月27日在茂名市第十二届人民代表大会
常务委员会第三十四次会议上

市人大法制委员会副主任委员、市人大常委会法工委主任 李晓强

主任、常务副主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

受市人大法制委的委托，下面由我作关于《茂名市危险化学品道路运输管理条例（草案）》修改情况的报告。

一、条例草案修改的过程

2019年12月20日，市十二届人大常委会第三十次会议分组审议了《茂名市危险化学品道路运输管理条例（草案）》（以下简称条例草案）。常委会组成人员审议认为，石油化工产业历来是我市的支柱产业，危险化学品道路运输是其产销环节的重要组成部分，制定《茂名市危险化学品道路运输管理条例》，对强化危险化学品道路运输的监督管理，规范危险化学品道路运输行为，推动危运行业升级发展，提高运输能力和运输效率，保障道路运输交通安全，有着重要的现实意义。

常委会组成人员认为，条例草案体例结构比较合理，条款内容比较全面细致，总体合法可行。同时，也针对条例草案的一些问题提出了许多建设性的修改意见和建议。

会后，市人大常委会就条例草案向市人大代表、县级人大常委会、市政府有关部门、基层立法联系点和立法咨询专家等发出征求意见函，同时通过茂名人大网向社会各界广泛征求意见。常委会法工委根据常委会组成人员的意见和建议，以及从人大代表、社会公众、立法咨询专家和有关单位征集到的共85条意见和建议，进行了认真的汇总、梳理和吸纳，结合前一阶段的调研成果，对条例草案进行修改完善，形成了《茂名市危险化学品道路运输管理条例（草案修改论证稿）》。

今年3月20日，省人大常委会法工委协助我市组织召开了线上专家论证会，专家们就草案修改论证稿的重点条款进行了充分论证并提出了许多意见和建议。4月上旬，市人大常委会调研组到茂南区和高新区就本条例开展立法调研。常委会法工委根据专家论证会的意见和本地调研的情况，对草案修改论证稿进一步修改完善，形成了《茂名市危险化学品道路运输管理条例（草案修改稿）》（以下简称草案修改稿）。

4月17日，市人大法制委召开会议对草案修改稿进行了认真审议。会后，法工委根据法制委成员的意见建议对草案修改稿再次进行了修改。

4月20日，常委会主任会议研究通过了草案修改稿和修改情况报告，决定提请本次常委会会议进行第二次审议。

二、条例草案修改的主要思路

条例草案由市交通运输局委托广东石油化工学院起草。市交通运输局、市应急管理局和市司法局等部门在条例草案的起草过程中，认真研究相关上位法和国务院有关部门规章、文件精神，深度参与调研和起草工作。条例草案条文比较全面充实，较好回应了当前危化品道路运输管理中存在的一些问题。但由于缺乏直接的上位法，相关上位法也已施行较长时间，危化品道路运输中的一些新情况新问题只能参考部门规章的规定进行设置，导致条例草案存在部分条文不够严谨，用语不够规范、简洁，针对性不强等问题。

条例草案的修改主要按照以下思路进行：

（一）调整了各相关方的权利义务，强化政府及有关部门的监督和管理责任。条例草案过于强调危运企业的责任，例如，在应急救援体系、应急救援队伍建设、应急物资准备、专家库建立等方面都规定了企业责任，政府及有关部门则强调不多。我们认为，茂名因油而生，石化产业在茂名的国民经济中举足轻重，不能为了便利管理而增加企业的负担，尤其是，在中央“放管服”改革以及当前统筹推进疫情防控和经济社会发展的形势下，更加致力于寻找安全和支持企业运行的平衡点。为此，增加了便利运输的措施，强化了政府及有关部门的监督管理责任。

（二）补全了运输管理的链条。在本地调研过程中，我们列举了运输安全的所有关键环节，除了违法装卸、超速超载、疲劳

驾驶、偷油偷排之外，违法停车、违法洗车等方面潜在的危险性和环境污染的危害性比较大，所以，增加了对停车、洗车等环节的规定，补全了运输管理的链条。

（三）根据各方意见进行修改。根据常委会组成人员、省立法咨询专家论证会、市立法咨询专家以及社会各界提出的意见，对条例草案认真研究，在章节设置、电子运单等方面进行了修改。对一些操作性不强又设置法律责任的条文进行了删除。此外，相应调整了法律责任，对非法言法语的表述进行了修改。

三、条例草案修改的主要内容

草案修改稿分为总则、运输企业管理、运输作业管理、应急救援、法律责任和附则，共六章四十四条。

修改后，与提请常委会第一次审议的条例草案相比，章节减少一章，条数不变。

修改的主要内容如下：

（一）关于章节结构

条例草案分为总则、运输企业管理、运输作业管理、应急救援、执法检查、法律责任和附则共七章。

根据常委会组成人员审议意见，第五章“执法检查”共6条，有3条规定的是相关部门的具体管理职责，而部门的管理职责在总则第五条已有所规定，且部门的具体职责在“三定方案”中已有定论，不宜再在条例中进行规定，不符合立法技术规范。第五章其他关于联合执法和诚信管理的内容也可以整合到第三章中。因此，删除了第五章。

（二）关于总则

1. 关于基本原则。基本原则是贯穿整个条例的指导思想。本条例题为危险化学品道路运输管理条例，除确保安全、预防事故、综合治理外，条例还要体现促进危运行业发展，提高运输能力和效率方面内容。因此，草案修改稿删去企业主体责任和安全生产责任制有关内容。根据道路交通安全法和交通运输部有关规定，草案修改稿增加“便利运输”作为基本原则，将“保障危险化学品道路运输有序、安全”作为目的和要求。

2. 关于政府职责和主管部门职责。草案修改稿将“应急救援”作为政府职责，突出人民政府在应急救援过程中的“总指挥”地位，有利于统筹协调应急救援过程中的各项工作。

而装卸作业属于运输作业的一个环节，其监督管理不宜在总则中进行具体规定，因此草案修改稿将该款整体移至第三章中作为一条进行规定。

3. 关于信息系统。危险化学品道路运输监管信息系统是我市危险化学品道路运输信息化管理的重要手段，是政府多部门共同使用的综合监管信息平台，应由市人民政府负责建设、管理和维护。相关部门要依法做好信息采集和共享应用等工作，防止企业商业信息外泄。

（三）关于运输企业管理

1. 关于企业从业人员数量。运输企业的经营是否安全，与从业人员数量没有直接关系。上位法和部门规章对运输企业经营期

间的从业人员数量没有要求，对运输企业许可中也仅要求有具备从业资格的从业人员即可，无数量要求。且根据省立法咨询专家意见，本条中“与经营规模相适应”“因故减少”“及时补足”的规定缺乏可操作性，不规范不合理。因此，删去本条，法律责任部分也相应删除。

2. 关于责任险。 经查有关法律法规和部门规章，对企业应当投保的两个责任险均没有最低额度要求，因此草案修改稿删去本条关于投保最低额度的规定。

3. 关于专用车辆停车场。 根据调研了解，不规范停车或者到非专用车辆停车场停车，均有可能导致危险化学品事故的发生。因此，草案修改稿新设第十七条对企业停车场的选址、管理和安全设施等进行了规定。

为减少外来专用车辆随意停放带来的安全风险，草案修改稿对第十八条进行了修改，规定市人民政府应当结合本地实际，通过多种方式组织建设可提供相关服务的专用车辆公共停车场，方便外来车辆停放。

4. 关于罐体清洗场所要求。 根据调研了解，为节约成本，专用车辆随意排空所运输的危化品的现象，以及到不具备污染物处理能力的机构清洗罐体的现象都很普遍，既存在严重安全隐患，也严重污染环境。常委会组成人员也建议要对罐体清洗场所作出规定。因此，草案修改稿新设第十九条对专用车辆罐体清洗作出了规定，并鼓励有条件的企业自己建设具有污染物处理能力的罐体清洗场所，面向社会开放，以减少安全风险和环境污染风险。

（四）关于运输作业管理

1. **关于装卸作业监督管理。**装卸作业属于运输作业的一个环节。因此，草案修改稿将原条款移至此处作为第二十四条。

2. **关于信息录入。**原条文的相关表述过于冗长，且禁止行为并无上位法依据。因此，草案修改稿对相关表述进行了简化，同时删去禁止行为的表述。

3. **关于电子运单。**根据省交通运输厅的意见，信息化管理是今后危化品道路运输管理的方向和趋势，电子运单制度是其中一个重要制度，也是今年重点推进的一项工作。因此，为体现条例的前瞻性，草案修改稿参照交通运输部等六部门颁布的《危险货物道路运输安全管理办法》及相关文件精神，对电子运单制度作出规定。

4. **关于联合执法及日常执法协作。**联合执法和执法协作是部门共同做好危化品道路运输管理的一项重要制度。鉴于此项制度早已建立，相关文件也有详细规定，因此草案修改稿将条例草案第二十九条和第三十二条整合、简化，进行原则性规定。

（五）关于应急救援

1. **关于应急救援指挥和事故应急处置。**条例草案中本章对政府及相关部门在应急救援中的规定很少，而事实上在应急救援过程中，政府是指挥官，消防救援机构和政府部门是应急救援的重要力量。因此，草案修改稿新设第三十条对政府的应急救援职责进行了明确。同时，根据上位法新设第三十一条对政府及有关部门关于危险化学品道路运输事故应急处置的流程进行了具体明确。

2. 关于运输单位应急预案。为提高企业应急处置能力，便于政府实施救援，草案修改稿规定企业也应当根据自身实际制定相关应急救援预案，并与政府的应急救援预案相衔接，不抵触。

3. 关于应急救援专家库。根据调研了解，专家库在事故应急救援和安全风险防范中能发挥重要作用，但危险品运输行业协会缺乏足够的能力和资源建立该专家库，条例草案的规定缺乏可操作性。因此，草案修改稿规定该专家库由市人民政府建立，充分发挥专家库应有的作用。

（六）关于法律责任

1. 关于草案修改稿法律责任表述。条例草案关于法律责任的表述不规范，没有对应具体的行为实施行政处罚，在实际工作中难以操作。因此，草案修改稿对实施行政处罚的具体行为进行了补充。

2. 关于违法托运的法律责任。根据上位法，违法托运行为有对应的法律责任。考虑到违法托运的现象时有发生，容易造成严重后果，因此草案修改稿对违法托运也增设了法律责任，进一步加强警示作用。

3. 关于车辆管理方面的法律责任。将条例草案同属车辆管理责任的第三十八条和第三十九条进行整合。对第一项违法行为适用的法律责任进行了修改。此外，第二项属新设行为，参考《中华人民共和国道路运输条例》对非法更换、改装或者加装罐体的行为新设处罚。

4. 关于车辆动态监管法律责任。 条例草案中本条第一款有增设行政许可前置条件的可能，与当前中央“放管服”精神不符，不宜在法规中进行规定，因此删除该款。第二款属新设行为，参考交通运输部《道路运输车辆动态监督管理办法》新设处罚。

5. 关于专用车辆违法排污的法律责任。 草案修改稿第十九条对罐体清洗进行了规定，设定了禁止行为。因此，对应增设对罐体清洗（置换）作业过程中可能发生的向水体、大气、土壤排放污染物的法律责任，统一由生态环境主管部门依法进行处罚；构成犯罪的，要依法追究刑事责任。

此外，草案修改稿还对条例草案部分条款进行了整合，顺序也作了相应调整，对部分条文的文字和表述作了修改完善。

以上报告，请予审议。