关于《特种设备现场安全监督检查管理

办法（征求意见稿）》的起草说明

制定出台《特种设备现场安全监督检查管理办法》是质检总局2017年立法计划二类项目。特设局组织起草了《特种设备现场安全监督检查管理办法（征求意见稿）》（以下简称《办法》）。现就有关问题说明如下：

一、起草《办法》的主要背景

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》《质检总局关于印发〈特种设备安全监管改革顶层设计方案〉的通知》（国质检特[2016]91号）的要求，为了加强和规范特种设备现场安全监督检查工作，切实加强事中事后监管，亟需一部规章层次的办法来完善特种设备现场安全监督检查制度建设，明确工作职责及程序以及相关法律责任和执法保障。2015年国家质检总局发布了《特种设备现场监督检查规则》（以下简称《规则》），《规则》在规范特种设备日常监督检查、专项监督检查行为，完善安全检查长效机制等方面发挥了重要作用。但《规则》属于总局规范性文件，法律效力等级较低，已经不能适应监管实际的需要；同时，《规则》制定于2015年，随着监管形势的变化，监管的重点、方式及程序应当予以完善。另外，《规则》对于取得行政许可的特种设备生产单位实施的现场监督检查等并未纳入调整范围，该部分现场监督检查是事中事后监管的重要内容，应当予以规范。

二、起草过程

2017年9月~12月，特设局分别在厦门和南京组织部分省市特种设备安全监察机构、检验机构和社团组织业务骨干集中工作，在《规则》的基础上，按照依据风险、属地负责、分级实施、闭环管理的总体思路，对《办法》进行集中研讨、分组起草和讨论汇总，完成了《办法》具体起草工作。

三、主要内容

《办法》共6章60条，包括总则、现场安全监督检查内容、现场安全监督检查程序、现场安全监督检查保障、法律责任及附则。

《办法》将特种设备生产、经营和使用纳入现场安全监督检查范围，严格规定了现场安全监督检查的项目、内容及相关程序，强调了检查重点的确定原则，明确了各方责任和义务，提升了检查的规范性、有效性与权威性。

（一）明确现场检查分类提升检查的针对性。《办法》规定现场安全监督检查分为日常监督检查、专项监督检查和证后监督检查。日常监督检查是指按本办法规定的检查计划、检查项目、检查内容，对被检查单位实施的监督检查。专项监督检查是指根据各级人民政府及其所属有关部门的统一部署，或者由各级负责特种设备安全监督管理的部门（以下简称监管部门）组织的，针对特定的特种设备风险或者特殊需要等具体情况，在规定时间内，对被检查单位的特定设备或者项目实施的监督检查。证后监督检查是指由行政许可部门对其许可的特种设备生产单位实施的监督检查。《办法》第2章分3节分别对日常监督检查、专项监督检查、证后监督检查的内容及重点进行明确。

（二）落实放管服部署强化证后现场监督检查。按照国务院简政放权、深化行政审批制度改革相关要求，特种设备行政许可的证后监督管理工作必须予以加强。《办法》第2章第3节明确了年度证后监督检查计划并组织实施的部门以及年度证后监督检查重点等相关内容。同时通过指引性条款，明确证后现场监督检查适用《特种设备行政许可证后监督检查规则》关于检查的人员要求、检查项目及内容等具体要求，统一执法标准、封闭监管链条。

（三）完善了现场安全监督检查的程序性规定。起草组梳理分析了《规则》执行以来，一线监察人员反馈的突出问题，在《办法》中进一步完善明确现场安全监督检查的程序要求。比如“确因工作安排等原因未能按照年度计划实施的，应当在执行概况栏中做出记录，并列出调整实施的月份”；再如“根据工作需要或者实施现场安全监督检查时的具体风险情况，可以自行确定增加检查项目和内容，但应当对检查项目、检查内容、判定是否存在问题的依据，以及检查结果等做出记录”。

（四）积极发挥特种设备安全技术检查机构作用。为了贯彻落实《特种设备安全监管改革顶层设计方案》中，关于特种设备安全技术检查机构的职能要求，积极发挥其技术专业能力强的作用，《办法》中明确“根据工作需要，监管部门可以依法授权或者委托安全技术检查机构开展相关技术检查”。另外，在启动执法或其他专项监督检查的依据中，也将安全技术检查列在首位。

（五）关于参与现场安全监督检查人员身份。《规则》执行中基层普遍期望对检查人员资格做进一步明确。比如应当明确持有《特种设备安全监察员证》人员才能签署《特种设备安全监察指令书》，以落实《特种设备安全监察条例》规定，同时也体现特种设备安全监察工作的专业性要求；而明确持有《质量技术监督行政执法证》人员才能办理行政处罚等行政执法行为，这也是落实并于行政执法处罚相关程序的具体规定。然而总局颁布《国家质量监督检验检疫总局关于修改<质量监督检验检疫行政执法证件管理办法>的决定》（总局令第186号）后，已经明确总局不再颁发《质量技术监督行政执法证》，如有需要可取得各级人民政府颁发的《行政执法证》，而各地执行情况及进度并不统一，难于进行统一规定。故而仍明确“开展特种设备现场安全监督检查，应当有2名以上按照《特种设备安全法》要求，取得特种设备安全行政执法证件的人员参加。根据需要，可以邀请有关技术人员参与检查（以下统称检查人员）”。

（六）加强现场安全监督检查保障和信息化水平。《办法》规定应当加强特种设备现场安全监督检查信息化建设，完善特种设备动态监管信息化系统，确保规范高效监管执法。应当配备满足现场安全监督检查需要的现场检查执法装备和现场执法用车辆。监管部门应当定期对检查人员进行安全教育并做好检查人员的安全保障，为检查人员配备履行职责所需的个人防护用品。检查人员应当提升安全防护意识，在监督检查中遵守相关的安全管理要求，保证自身安全。现场安全监督检查不得向被检查单位收取任何费用。现场安全监督检查所需要的经费应当纳入监管部门年度经费预算并且应当优先充分保障。

（七）明确法律责任突出安全监管的刚性要求。监管实践中，存在被检查单位不能落实法律法规中明确的特种设备安全主体责任，不按要求进行自查自纠，不配合检查、未在规定时限内提供检查所需材料、阻挠检查、隐匿证据、提供虚假材料或者未如实表述检查有关情况的情形；另外，监督检查的执行人员也存在未履行法律责任等情形。对此进行了规范，依法明确和严格规定了法律责任。

特此说明。