北京修法织密安全生产保护网

□ 本报记者 张雪泓

近日,北京市十五届人大常委会第三十九次会议审议通过新修订的《北京市安全生产条例》(以下简称《条例》),已于8月1日起正式施行。

此次修法突出了北京市的地方特色,注重完善新兴行业、领域生产经营单位的责任规范,以安全促发展,实现安全与发展良性循环。其中明确,电动自行车集中充电场所以及密室逃脱、桌游等新业态,除了不得改变经营场所建筑主体、承重结构,还应安装监控,并要求经营场所实际容纳人员数量不得超过规定。

压实生产经营单位主体责任

《条例》共六章六十六条,分为总则、生产经营单位的安全生产保障、安全生产的监督管理、生产安全事故的应急救援、法律责任和附则。

北京市人大常委会法制办副主任姜俊梅介绍,为了提升安全生产管理效能,促进安全生产治理体系和治理能力现代化,此次修改《条例》,重在健全监管体系,明确监管责任,堵住监管漏洞,疏通监管堵点。

《条例》明确了各级人民政府、安委会、街道办事处的安全生产监管职责,明确了市、区应急管理部门实施综合监管;负有安全生产监督管理职责的部门对本行业、领域安全生产工作实施监管。

《条例》规定,新兴行业、领域的安全生产监管职责不明的,由市、区人民政府按照业务相近的原则确定监管部门。

针对单位主体责任的制度设计,一方面,明确了生产经营单位主要负责人是本单位的安全生产第一责任人,其他负责人对职责范围内的安全生产工作负责,还明确了主要负责人、专职分管负责人、安全总监、安全生产管理机构和人员的具体职责。要求生产经营单位落实全员安全生产责任制、安全风险分级管控、加强安全生产标准化建设。另一方面,在确保安全生产的前提下,对小微企业和安全风险较低、信用良好的生产经营单位采取差异化监管措施,有利于减轻企业负担、优化营商环境。

聚焦新业态安全生产管理

姜俊梅介绍,当前,北京市传统和新型生产经营方式并存,各类事故隐患和安全风险交织。这次修法明确了针对新业态的安全生产要求,强化对新风险源的防范,进一步完善了对公众聚集场所等生产经营单位的行为要求。

此前的调研中,有意见提出,现行法律、法规对电动自行车充电场所和密室逃脱等新业态的安全生产责任缺乏规范,隐患颇多。修改《条例》时,北京市人大反复研究多方意见,结合此类业态的特点,在第三十四条中明确了对电动自行车集中充电场所及室内体验、竞技类新业态的生产经营单位的安全管理要求。《条例》所称的室内体验、竞技类新业态,涵盖了目前市场上流行的密室逃脱、桌面游戏、VR体验等各类新型室内娱乐项目。

对于近年来北京市加强安全生产工作的有关情况,北京市应急管理局一级巡视员唐明明介绍,北京市牢牢抓住安全生产责任制这一关键环节,实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全,强化和落实生产经营单位主体责任与政府监管责任。同时,全面落实市区两级安全生产督察制度,高标准完成了对各区和23个市级行业部门的全覆盖督察,区委、区政府对属地街镇和区级行业部门开展驻地督察,打通责任落实最后"一公里"。

在全力推进安全生产专项整治方面,唐明明说,北京市应急管理局以安全生产专项整治三年行动为抓手,狠抓液化石油气、外力破坏管线、电动自行车领域消防安全、城乡接合部重点地区、危化、工业企业等重点领域专项治理。同时,制发液化石油气安全管理"十二项措施",组织开展储能电站安全管理工作,完成暂停运行储能电站风险评估。此外,全面完成化工安全仪表系统、化工企业、医药制造企业、高校实验室和"小化工"等专项整治。

研究推进危化品全流程管理

唐明明介绍,北京市历时三年全面完成10个重点行业领域、18万余家生产经营单位的安全风险评估,实现企业、区域风险"一张图"。针对危险化学品使用单位数量大、品种多,涉及行业领域多,一些危险化学品使用单位安全管理薄弱等问题,强化危险化学品使用环节的安全生产综合监管,推动相关行业部门按照"三个必须"(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,切实加强教育、卫生、体育、科技等行业领域危险化学品使用安全管理。

同时,积极推进危险化学品集中管理体系建设,建立全市统一的危险化学品信息化系统,整合相关部门监管资源,实现危险化学品监管信息跨部门共享和交换,有效融合各部门的监管职能和数据信息,形成监管合力。积极推行危险化学品专门储存、统一配送、集中销售的管理模式,加快危险化学品储存设施规划布局建设,利用区块链、大数据、云计算等技术,研究推进危险化学品全流程管理,力争实现危险化学品"来源可追溯、去向可跟踪、信息可查询、责任可倒查"。

此外,针对北京市危险化学品事故时有发生,危险化学品安全生产形势依然严峻的实际,应急管理部门将会同相关部门,制定北京市危险化学品禁止、限制、控制措施,作为落实《条例》的配套政策。同时,加大政策实施的监督检查力度,进一步加强和规范北京市危险化学品运输、储存和使用安全管理,推动不符合首都功能定位的危险化学品企业逐步有序调整或退出,有效降低危险化学品领域安全风险,防范和减少危险化学品事故发生,保障首都人民群众生命财产安全和城市运行安全。

坚持问题导向细化法律责任

北京市司法局二级巡视员王鸿剑介绍,北京市高度重视安全生产工作,早在2004年市人大常委会制定了《北京市安全生产条例》,并于2011年、2016年进行了两次修改。其间,北京市政府还先后制定了《北京市生产经营单位安全生产主体责任规定》《北京市生产安全事故隐患排查治理办法》等8部政府配套立法,构建了本市安全生产基本制度体系,保障了本市安全生产形势总体保持稳定向好态势。

王鸿剑说,为了更好落实安全生产法的各项制度和要求,压实各方安全生产责任,防范化解生产经营活动中的安全风险,北京市人大常委会对《条例》进行了修订。

此次修法,立足"小快灵"定位,从北京实际出发,针对生产经营单位不履责、未投保安全生产责任保险、未执行本市危险化学品禁限控措施等行为补充、细化了部分法律责任条款,而不是简单重复照抄上位法的内容。在具体适用中,执法部门应当依据上位法并结合本条例,对相关违法行为予以处理。

结合北京市安全生产形势要求,《条例》还补充、完善了有关应急救援队伍建设的规定,形成比较完整的制度框架:一是明确本市要加强生产安全事故应急能力建设,统筹、规划、推动多层次、多主体应急救援队伍建设;二是鼓励建立社会化应急救援队伍,针对不同类型生产经营单位提出建立应急救援队伍的相关要求;三是明确政府应急救援队伍的应急救援职责,并规定政府也可以根据需要委托社会应急救援队伍开展应急救援并给予必要的支持。

王鸿剑表示,北京市有关部门和生产经营单位将加强对《条例》的普法宣传力度,同时加强执法工作,切实将《条例》落到实处、落到基层,提高从业人员的安全生产法治素养,强化全社会安全生产法治意识,在全社会形成学好、用好条例的浓厚氛围,依法推进全市安全生产工作再上新台阶。同时鼓励各部门、各行业人员以及广大市民,积极参与安全生产监督工作,通过12345市民服务热线、12350安全生产举报投诉电话及其网站,对安全生产违法行为和事故隐患进行举报,共同促进首都经济社会安全稳定。

漫画/高岳

新疆立法保障关键信息基础设施安全运行

□ 本报记者 潘从武
□ 本报通讯员 李学军

为进一步保障新疆关键信息基础设施安全、维护网络安全,新疆维吾尔自治区十三届人大常委会第三十二次会议审议通过了《新疆维吾尔自治区关键信息基础设施安全保护条例》,《条例》已于今年6月15日起施行。

关键信息基础设施具有特殊重要地位

据介绍,关键信息基础设施是指公共通信和信息服务、能源、交通、水利、金融、公共服务、电子政务、国防科技工业等重要行业和领域的,以及其他一旦遭到破坏、丧失功能或者数据泄露,可能严重危害国家安全、国计民生、公共利益的重要网络设施、信息系统等。其特征是:为国家、社会的正常运转提供必需的产品和服务;是社会分工体系中的关键节点,遭受破坏的后果具有连锁性;包含高价值设施,被攻击的后果直接且重大;存储或传输的信息数据大量集中或极其敏感;可能具备象征意义,被攻击和破坏可影响社会稳定。因此,关键信息基础设施是经济社会运行的神经中枢,是网络安全的重中之重。立法保护关键信息基础设施意义重大且紧迫。

近年来,针对关键信息基础设施的攻击活动频繁发生,网络摄像头、功能平台等汇集了大量个人信息和影响国家安全的重要数据,一旦遭受攻击破坏,将造成严重损害和影响。作为国家西部屏障和石油、天然气等重要资源生产基地,新疆的关键信息基础设施保护具有特殊重要地位,敌对势力一直利用互联网对我国进行渗透、颠覆、破坏,必须予以防范。

在实践层面,新疆运用法治思维和法治方式保护关键信息基础设施安全,做了很多有益的探索和实践,需要通过地方立法加以固化、推广。通过立法引领、规范和推动关键信息基础设施保护工作势在必行。为此,制定《条例》具有十分重要的意义。

加强等级保护共筑网络安全防线

《条例》共23条,从关键信息基础设施安全保护的职责分工、工作机制、重点保护、人才培养等方面作出了规定。

《条例》规定了安全保护原则、组织体系和工作体系,明确分工,强化责任。"自治区关键信息基础设施安全保护和监督管理工作坚持党的领导,遵循综合协调、分工负责、依法保护、共同保护的原则。"自治区、州市地、县市区网信委实行三级领导体系,网信部门(即网信办)作为网信委办事机构的统筹协调职责,进一步细化了统筹协调的对象(通信、公安、国家安全、工业和信息化、保密、密码管理等有关部门,关键信息基础设施涉及的重要行业和领域的主管部门、监督管理部门,关键信息基础设施运营者)及其在关键信息基础设施保护工作中的职责。

《条例》规定,关键信息基础设施安全保护工作执行网络安全等级保护制度、重点保护制度和安全审查制度。网络安全等级保护制度要求网络运营者配备相应的硬件和软件检测、记录网络运行状态、网络安全事件,按照规定留存相关网络日志,采取防范危害网络安全行为的技术措施,制定内部安全管理制度和操作规程,确定网络安全负责人,落实网络安全保护责任,采取数据分类、重要数据备份和加密等措施。

重点保护制度则是在等级保护制度的基础上,针对特定设施实行更为严格的重点保护措施。安全审查制度则要求网络运营者采购网络产品和服务,影响或者可能影响国家安全的,应当按照规定接受网络安全审查。通过织密安全网,实现"监测、防御、处置来源于境内外的网络安全风险和威胁,保护关键信息基础设施免受攻击、侵入、干扰和破坏"的目的。

关键信息基础设施安全保护与国家长治久安、经济社会发展和人民群众民生福祉息息相关,除专门机关外,增强全社会的保护意识就显得尤其重要。《条例》明确,"各级人民政府及有关部门应当组织开展经常性的关键信息基础设施安全保护法治宣传教育,增强全社会的法治意识和网络安全意识",倡导全社会共筑网络安全防线。

培养专门人才提升预警处置能力

缺乏网络安全专门人才,是相关部门、单位和企业普遍存在的问题,《条例》规定:"支持高等院校、职业学校等教育培训机构和企业开展网络安全相关教育培训"。据了解,在自治区党委网络安全和信息化领导机构的协调下,新疆争取国家政策和资金支持,在委托高校培养、培训网络安全专业人才方面已经作了许多有益的探索,相关人才受到用人单位普遍欢迎。同时,《条例》规定"采取措施吸引和鼓励网络安全专门人才从事关键信息基础设施安全保护工作;将运营者安全管理培训、技术人员培训纳入继续教育体系",对政府、相关主管监管部门和运营者提出了要求。

网络安全事件报告、网络安全信息共享、监测预警与通报是网信等部门统筹协调保护工作的基本手段,也是监督管理的措施。《条例》从网络安全事件和网络安全威胁报告范围与主体,建立信息共享、安全监测、信息通报工作制度等方面作了规定,规定要及时汇总、研判、共享、发布网络安全威胁、漏洞、事件,定期召开联席会议促进共享;规定要织密安全网,及时发现、预警和通报网络安全威胁和隐患。

网信部门、公安机关、保护工作部门和其他有关部门及其工作人员未履行关键信息基础设施保护和监督管理职责,或者履行不力,会给关键信息基础设施安全带来巨大隐患,为此,《条例》规定了法律责任:"由有关部门依法依规责令改正,依法对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。"

生活中不一定有"莫扎特",但可能有这些法律问题

追剧学法

近日,家庭奇幻喜剧电影《外太空的莫扎特》引起了一番热烈讨论。电影中,专横的爸爸任大望一心想把热爱天文的儿子任小天培养成钢琴演奏家,为此父子争吵不断。神秘外星人"莫扎特"意外出现,帮助任小天开启了和爸爸"斗智斗勇"的生活,也鼓励他坚定自己的梦想。

在亲情、教育、梦想等话题的基础上,剧中还出现了许多法律元素。本期【追剧学法】,由《法治日报》律师专家库成员、北京市中盾(赤峰)律师事务所律师孙宜前带大家一起开启奇幻冒险之旅,解锁《外太空的莫扎特》中的法律知识点。

场景一:年轻时意气风发的任大望,中年败给现实后,将音乐梦想强加给了对钢琴没有兴趣的儿子。任小天热衷于天文,练琴时偷偷在琴谱中看天文杂志,被任大望发现后,父子吵翻了天,任大望拿起扫把要打任小天。虽然俗话说"棍棒底下出孝子",但在法治社会,自己的孩子想打就能打吗?

法律赋予了父母抚养、教育和管教未成年子女的义务,但是用打孩子的方法来教育孩子是不科学的,也是法律所禁止的。未成年人保护法明确规定,未成年人的父母或者其他监护人不得实施虐待、遗弃、非法送养未成年人或者对未成年人实施家庭暴力的行为。有的家长认为打骂孩子天经地义,殊不知这种粗放式管教方法已经超过正常教育范畴,涉嫌实施家暴。作为孩子的法定监护人,父母应为孩子营造良好的成长氛围,以恰当的合法方式引导和教育孩子。

场景二:外星人"莫扎特"附身到一只熊猫玩偶身上,来到了任小天身边。为了获取任小天的信任,"莫扎特"想用超能力将屋里的书本搭成天空之桥,却不小心失控,书本从高楼掉到地上,所幸未伤及路人。但是,高空抛物是不是没砸到人就没事呢?

刑法修正案(十一)增设了高空抛物罪的罪名,进一步通过立法的形式,加大了对高空抛物行为的惩处力度,高空抛物不再是"出了事才有事儿,不出事儿就没事"。刑法第二百九十一条之二规定,从建筑物或者其他高空抛掷物品,情节严重的,处一年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金。有前款行为,同时构成其他犯罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。

场景三:任小天和同学们意外发现了一个"外太空驻地协会",领头人"外星公主"和两个跟班谎称能带漂泊在地球的外星游子回家,目的是以信仰之名敛人钱财,不料诈骗的过程中却遇到了真正的外星人"莫扎特"。这种骗取钱财的行为触犯了什么法律?

以非法占有为目的,使他人处于错误意识处分财物,涉嫌构成诈骗罪。刑法第二百六十六条规定,诈骗公私财物,数额较大的,处三年以下有期徒刑,拘役或者管制,并处或者单处罚金;数额巨大或者有其他严重情节的,处三年以上十年以下有期徒刑,并处罚金;数额特别巨大或者有其他特别严重情节的,处十年以上有期徒刑或者无期徒刑,并处罚金或者没收财产。本法另有规定的,依照规定。

场景四:在任小天的屡屡反抗下,任大望答应他只要进入了钢琴决赛,就不再逼迫他练钢琴。"莫扎特"帮助任小天一路披荆斩棘,顺利进入决赛。在决赛中,任小天演奏了作曲家莫扎特的作品,他即兴对曲目进行了改编,俘获了现场观众的心。不过,如此改编是否侵犯原作品的著作权?

未经著作权人同意,擅自改编其曲目的行为,可能会侵犯著作权人的改编权。不过,著作权法规定了著作权的保护期,对著作权人行使其权利从时间上给予了必要的限制,一旦超过了保护期限,作品即进入公有领域,成为社会共同财富,任何人可以不经著作权人许可,并无需向其支付报酬便可使用作品。外国人、无国籍人的作品根据其作者所属国或者经常居住地国同中国签订的协议或者共同参加的国际条约享有的著作权,受本法保护。该法第二十三条规定,自然人的作品,其发表权、本法第十条第一款第五项至第十七项规定的权利的保护期为作者终生及其死亡后五十年,截止于作者死亡后第五十年的12月31日;如果是合作作品,截止于最后死亡的作者死亡后第五十年的12月31日。同时,该法第二十二条规定,作者的署名权、修改权、保护作品完整权的保护期不受限制。

罗聪冉 邹星宇

更多内容请参见《法治日报》微信公众号

破解住宅小区业委会的成立难题

□ 常金星

当前,住宅小区物业服务企业的选任与解聘、公共维修资金的使用、重大维修与重建、业主规章的制定与修正等,均需要业主意见。业主意见表达与集成的平台是业主大会,业主大会的常设机构是业主委员会。但我国大部分住宅小区根本无法召开业主大会,业主自治权难以实现。业主大会、业主委员会的难产导致了住宅小区管理和运行中出现了许多问题。

第一,住宅小区建筑物维修,业主意见征集路径需要畅通。按现行法律,小区建筑物共有部分需要维修时,依法可以动用公共维修资金。公共维修资金由政府保管,日常维修的使用的决定权在业主委员会。由于业主委员会难以成立,住宅小区共有部分的维修只好通过物业服务企业挨家挨户征求意见或者公告的方式进行,挨家挨户征求意见的方式缺乏透明度,容易产生信任问题。公告方式的实质是"默认等于同意",既无明确的法律规定支撑,也与"明示同意,默示拒绝"的民法理论有违。

第二,当共有部分受侵害时,救济措施需要跟上。共有部分受侵害的事件主要分为三类:一类是来自业主的侵害。违规装修、违法扩建、长期堵占通道是常见现象。一类来自物业服务企业的侵害。主要表现为:违法占用公共道路设立车位、出租外墙用于广告获取租金、在电梯口或者屋顶等设置广告谋取利益等。一类来自小区之外的居民或者单位的侵害。常见表现为违法在小区内长期停放车辆、侵占小区空闲土地等。发生上述侵害时,法律规定的追究加害人的民事责任主体是业主委员会,但业主大会和业主委员会的难产,造成了原告主体缺位,业主面对侵权行为"维权不能"。

第三,业主选聘物业服务企业的权利难以落实。住宅小区的正常运行,离不物业服务,物业服务关系的实质是契约关系,是业主与物业服务提供者双向选择的结果。住宅小区建成时,在业主进入小区前,就需要物业服务,这时还不可能成立业主大会和业主委员会。因此,一般情形下,小区的第一个物业服务企业是房地产开发商为业主选定的。业主办理入住手续时,必须无条件地认可开发商选定的物业服务企业,交纳首期物业费。业主入住后,如果不满意物业服务企业,可以通过业主大会作出解聘决议,交业主委员会执行。如果住宅小区不能召开业主大会和成立业主委员会,则业主就很难解聘服务差的物业公司。

为了解决业主大会召开难题,民法典规定:业主可以设立业主大会,选举业主委员会。业主大会、业主委员会成立的具体条件和程序,依照法律、法规的规定。地方人民政府有关部门、居民委员会应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助。

居民委员会作为基层群众性自治组织,一无权力,二少人力物力,很难从根本上解决问题。业主名单的获取、业主大会场地选择及费用承担、选举方法和业主资格审查等,无不费时费力,如果没有行政权力的介入,是比较困难的。

权力义务责任一致是行政法的一项基本原则,只有对行政主体明确权力、设定义务和责任,才能保障特定行政目标的实现。笔者认为,应颁布法律或者行政法规,明确由一个具体的行政机关来负责启动、指导和协助城市住宅小区业主大会召开,指导业主委员会的设立。只有这样,才有可能从根本上解决住宅小区业委会成立难题。

(作者单位:河北省保定市中级人民法院)

政法笔谈