

《三亚市烟花爆竹燃放安全管理规定》 立法后评估报告

根据市人大常委会 2021 年工作要点安排，法工委组织实施了《三亚市烟花爆竹燃放安全管理规定》（以下简称《规定》）立法后评估工作。现将有关情况报告如下：

一、立法后评估工作基本情况

《规定》自 2019 年 1 月 1 日起施行，至今已满两年。为了及时掌握《规定》的立法质量和实施效果，有针对性地提出推进法规实施、修改的意见建议，进而达到加强和改进立法工作、提高立法质量的目标，2021 年 1 月起，市人大常委会成立了以副主任林有炽任组长的评估工作小组，由法工委具体组织实施，制定了评估工作实施方案，明确了评估工作指导思想、实施主体、评估内容、步骤安排和相关要求，邀请部分市人大代表、法工委委员全程参与，通过委托第三方机构独立评价、立法比较分析、公开征求意见、发放调查问卷、座谈交流和实地考察等方式开展评估工作，全面了解了《规定》的实施情况、主要成效和存在问题，研究提出了推进《规定》实施、修改的意见建议，形成了立法后评估报告。

二、《规定》的实施情况及主要成效

（一）禁放烟花爆竹工作持续开展。为了推动落实法规第四条关于在本市主城区范围内禁放烟花爆竹和第五条关于在 10 类区域或场所禁放烟花爆竹的规定，市政府印发了禁放烟花爆竹专项整治行动方案，成立了市禁放工作领导小组

组，办公室设在市公安局（以下简称禁放办），牵头落实《规定》及有关文件要求，组织开展专项整治和联合执法行动，严厉打击烟花爆竹生产、经营、运输、燃放等环节的违法行为，并指导各区有序开展禁放工作。根据《规定》要求，市政府及时调整每年度禁放区域范围，并于春节前发布通告，避免公众因不知晓禁放区域变化而违法燃放烟花爆竹。有关部门采取发放《规定》单行本和宣传手册、开通普法微信公众号、组建微信工作群等方式，指导并协同小区物业、相关单位联动开展烟花爆竹禁放宣传工作，不断扩大宣传受众面。

（二）烟花爆竹销售行为逐步规范。应急管理部门及时对烟花爆竹批发企业库存量及申购量进行核查，严格把控进货关口；关停禁放区内销售网点，严控禁放区外销售网点的经营（零售）许可审批；加强烟花爆竹零售点安全检查，通过与各零售点签订责任书、实行实名登记购买等方式，严密源头管控。市场监管部门不定期对烟花爆竹产品质量进行抽检，发现不合格产品及时移交综合执法部门立案处理，并严格监督不合格产品的后续处理工作，责令企业积极整改，做好不合格产品流向报告，确保烟花爆竹产品质量安全。

（三）涉烟花爆竹违法行为受到查处。自《规定》实施以来，公安机关共查处涉烟花爆竹违法案件 59 起，给予行政拘留 18 人，罚款、训诫和劝阻 1489 人，收缴违禁烟花爆竹 1150 箱；应急管理部门共取缔、暂扣存在超售、消防安全和典型“三合一场所”等隐患的烟花爆竹销售网点经营许

可证 33 家，回收烟花爆竹 3143 箱。2021 年 1 至 2 月，综合执法部门开展行政检查 183 件次，劝阻违规燃放 251 件次，暂扣物品 366 件、烟花爆竹 60 箱。

（四）烟花爆竹燃放安全意识明显提高。《规定》将烟花爆竹燃放安全纳入法治化管理范畴，提高了我市烟花爆竹安全管理水平，强化了公众烟花爆竹燃放安全意识。应急管理部门将烟花爆竹经营许可证发放规定和有关安全知识演示播放，组织批发企业人员在储存仓库进行消防演练，并对烟花爆竹从业、监管人员进行安全培训，提高各类人员安全责任意识，保障公共安全和人身、财产安全。自《规定》实施以来，我市因经营、运输、燃放烟花爆竹而引发的爆炸、火灾及人员伤亡等重大安全事故逐年下降直至清零。

（五）环境空气质量得到改善。生态环境主管部门通过建立空气质量预警制度、加强重点时段空气质量监测、落实污染防治主体责任、组织开展巡查管控等举措，加强大气污染防治工作，确保我市重点时段环境空气质量指数绝大多数保持在 50（优）以下，近三年未出现因燃放烟花爆竹导致污染天气的情况。《规定》实施后，2021 年我市春节期间 PM10、PM2.5 均值与 2018 年相比分别下降 38.5%、24%，环境空气质量得到明显改善。

三、评估发现的主要问题

（一）法规本身存在的问题

1. 法规名称与大部分内容不相符。法规名称为“三亚市烟花爆竹燃放安全管理规定”，从字义理解应当是规定如何

保障烟花爆竹燃放安全，强调“安全燃放”，而法规内容仅第八条对安全燃放烟花爆竹进行规定，其余条款基本不涉及安全燃放问题，而是对禁止燃放烟花爆竹作出规定，突出“禁止燃放”，导致法规名称与大部分内容不相符，公众难以从法规名称推断出立法目的和法规内容，易造成误读。

2. 管理部门职责划分比较混乱。《规定》对烟花爆竹燃放安全监管部门职责进行了划分，但是不清晰、不全面，且较为混乱，实践中容易出现部门权责不清、职能交叉等问题。比如：《规定》将综合执法部门列为烟花爆竹燃放安全监管主体，但是监管措施及法律责任部分均未涉及综合执法部门；《规定》未将交通主管部门列为烟花爆竹燃放安全监管主体，但是法律责任部分又涉及交通主管部门；生态环境主管部门在禁放烟花爆竹工作中承担着重要职责，但是《规定》从未提及生态环境主管部门。

（二）法规实施存在的问题

1. 法规宣传力度有待加强。《规定》实施以来，有关部门通过各种形式开展法规宣传工作，取得了一定效果，但是宣传的力度和深度还不够，目前我市禁放烟花爆竹工作成效主要是依靠大量人力、物力、财力投入以及集中高压严打取得的，而广大市民、游客禁放烟花爆竹的意识和自觉性仍有待提高。

2. 禁放效果未达到预期。从市政府公告发布的禁放区域来看，各禁放区较为分散，且之间存在大面积非禁放区，实际工作中难以准确界定禁放区和非禁放区，同时非禁放区燃

放烟花爆竹产生的空气和噪声污染也会对禁放区产生影响，导致禁放区的禁放效果未达到预期。

3. 常态化执法管控机制尚未形成。目前，我市主要通过市禁放办组织开展专项整治和联合执法行动，公安机关主抓，各执法部门配合，对涉烟花爆竹违法行为进行集中查处。这一模式存在各执法部门主动查处较少、部门之间沟通不顺畅、违法行为查处不及时等问题，导致部分禁放区域流动商贩兜售烟花爆竹、违法燃放烟花爆竹等现象尚未杜绝。

4. 大量库存烟花爆竹未能及时处理。为落实禁放规定，有关职能部门春节前要求烟花爆竹批发企业和禁放区内零售点回收的大量烟花爆竹，以及平时抽检发现并收缴的不合格烟花爆竹，均集中储存在批发企业仓库中，未能得到及时处理，易产生公共安全隐患。

四、评估结论

从合法性来看，《规定》制定主体适格、程序规范，符合立法法等法律法规关于立法权限与立法程序的规定，且内容与相关上位法不抵触。从合理性来看，《规定》设定的具体制度基本合理，符合我市烟花爆竹安全管理的客观实际和管理需要。从可操作性来看，《规定》内容总体切合实际，具有一定的可操作性，但由于《规定》对烟花爆竹燃放安全监管部门的职责划分较为混乱，导致具体实施过程中出现部门权责不清、职能交叉等情况。从实效性来看，自《规定》实施以来，有关职能部门针对烟花爆竹燃放安全管理的各个环节，严格全面清查，严密源头堵控，严厉执法查处，有效

防治环境污染，保障公共安全和人身、财产安全，基本实现了立法的预期目的，总体效果良好。从协调性来看，《规定》能与相关上位法保持有效衔接，与同位阶的相关法规协调一致，法律责任条款系依照相关上位法规定的内容设定，与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度基本相当。从规范性来看，《规范》概念准确、文字简明、语言规范、基本条款完善，对立法目的和依据、适用范围、立法原则、相关制度、处罚规则、实施日期等作出明确规定，但是法规名称与大部分内容不相符，管理部门职责划分也比较混乱。

五、法规修改和实施方面的建议

（一）法规修改方面的建议

建议市人大常委会适时启动法规修改工作，并在修改时重点考虑以下问题：

1. 修改法规名称。现提出两种方案：一种是将法规名称修改为“三亚市烟花爆竹燃放管理规定”，删除第十四条关于违法生产、经营、储存、运输烟花爆竹法律责任的内容；另一种是将法规名称修改为“三亚市烟花爆竹安全管理规定”，增加有关烟花爆竹生产、经营、储存、运输等安全方面的规定。

2. 将冷光烟花纳入烟花爆竹管理范畴。针对冷光烟花日益兴起的实际情况，按照国家有关部委要求，建议将冷光烟花纳入《规定》的规制范围。

3. 调整监管部门职责分工。我市综合行政执法体制改革已完成，原安全生产监督管理部门（现应急管理部门）对非

法销售烟花爆竹的行政处罚权及相关的行政检查权、行政强制权已划转至综合执法部门，建议将《规定》第十三条、第十四条的处罚主体变更为综合执法部门，同时将交通、生态环境等主管部门列为烟花爆竹安全监管部门，并明确其职责分工。

（二）法规实施方面的建议

1. 深入开展法规宣传。建议市政府进一步明晰有关部门的法规宣传职责，多利用重大节日组织开展禁放烟花爆竹主题宣传，注重发挥反面典型的警示作用，教育引导全社会关注并参与禁放工作，使禁放理念成为行动自觉。在各单位组织开展《规定》的学习培训活动，通过学法促进用法。

2. 逐步扩大禁放区域。国务院《烟花爆竹安全管理条例》明确规定县级以上人民政府可以划定烟花爆竹限制燃放区、禁止燃放区的范围以及限放禁放烟花爆竹的时间和种类。建议市政府根据我市生态环境保护的实际需要，通过召开听证会等方式广泛征求市民、烟花爆竹经营者和有关方面的意见，逐步扩大禁放、限放烟花爆竹的区域范围。

3. 健全禁放工作监管执法机制。健全禁放工作日常监管机制，明确相关部门职责任务，构建工作网络，强化责任督导，形成以查促干、以督促改的工作格局。完善禁放执法常态长效机制，在加强日常执法的同时，抓住关键时间节点，开展专项联合执法行动，加大对城乡结合部等重点区域烟花爆竹运输、储存、经营、燃放等环节违法行为的查处力度。加强禁放工作社会监督，落实举报人奖励制度，发挥舆论、

群众等监督作用，督促市、区政府及职能部门认真履职，严格执法。

4. 加强流向登记监督管理。《国务院办公厅关于印发进一步加强烟花爆竹安全监督管理工作意见的通知》要求烟花爆竹经营企业建立健全烟花爆竹流向登记档案。建议应急管理部门加强烟花爆竹流向监管，将烟花爆竹流向登记制度的建立、执行情况作为经营企业监督检查的重点内容抓紧抓好，督促、指导经营企业按照规定填写台账、记录并保存，对不按要求建立流向登记制度的经营企业责令限期整改，整改不到位的依法给予行政处罚。

5. 及时处理库存消除隐患。建议应急管理部门对于回收的烟花爆竹进行分类处置。符合重新入库储存条件的，可以在具备安全条件的作业场所重新包装，确保回收的烟花爆竹在符合国家规定储存条件后重新入库存放；无法重新入库储存或者烟花爆竹仓储设施无储存条件以及产品过期需要废弃的，依法交由公安机关统一组织销毁处置。

以上报告，请予审议。

三亚市人大常委会法制工作委员会

2021 年 4 月 30 日