**关于****《温州市销售燃放烟花爆竹管理规定（草案征求意见稿）》的起草说明**

**一、制定的必要性**

燃放烟花爆竹是市民营造喜庆气氛、驱灾辟邪的传统习俗，但燃放烟花爆竹有安全隐患，可能带来人身伤害和财产损失，特别是在城镇建成区，建筑密度和高度增高，人口相对密集，各式烟花爆竹的燃放极易引发火灾，直接危害人民群众的生命财产安全。  燃放烟花爆竹对环境的影响和破坏严重，产生水、气、噪声等污染直接影响着人民群众的身体健康。

为了保障公共安全和人身、财产安全，减少燃放烟花爆竹对环境的危害，根据温州经济社会发展战略需要，通过制定地方性法规，划定特定区域禁止销售燃放烟花爆竹十分必要。

市民对于控制燃放烟花爆竹、改善空气质量的呼声强。近十余年来陆续有代表委员提出我市有关烟花爆竹管理和禁燃的提案建议，相关管理部门虽积极谋划、加强管理，但是由于缺乏地方立法的源头保障，我市烟花爆竹管理和治理效果仍难以满足城市发展和人民群众的现实需求。2019年陈年锴代表向市第十三届人民代表大会第四次会议提交《关于在我市城区全面禁止燃放烟花爆竹的建议》，建议我市通过立法禁止燃放烟花爆竹。加强我市烟花爆竹销售燃放管理有良好的民意基础。

综上所述，为了适应本市经济社会发展，保障人民群众人身财产安全，有必要通过立法，明确禁售禁放烟花爆竹区域范围，理顺烟花爆竹安全管理体制，规范烟花爆竹燃放、存放行为，推动形成不燃放、少燃放、安全文明燃放的社会氛围。

**二、起草过程**

市人大常委会将烟花爆竹管理立法列入我市2020年立法工作计划预备项目。市政府高度重视烟花爆竹安全管理立法工作。市公安局在依法立法、科学立法、民主立法原则的指导下，积极协调相关部门，扎实开展了一系列的立法调研和起草工作。

一是《编制立法起草工作方案》，今年5月，市公安局正式启动立法起草工作，编制工作方案，明确各阶段时间节点和重点任务，有序推进各项起草工作。

二是成立起草工作领导小组，起草工作启动后，市公安局成立了由局长担任组长、副局长担任副组长，治安支队负责人和局法制办负责作为成员的起草工作领导小组，并由治安支队抽调骨干力量成起草工作专班负责具体起草工作。

三是委托第三方提供专业支持，从科学立法出发，市公安局委托温州大学法学院（温州市地立法研究院）作为第三方，负责《温州市禁止烟花爆竹管理规定（建议稿）》的立法基础理论研究和相关草案的起草，为立法工作提供专业支撑。

四是向市司法局、市人大常委会法工委、司法监察委等部门请示汇报立法筹备工作。获得相关部门的指导和帮助，相关立法工作部门参加了前期立法调研座谈会，提前介入本立法项目的调研工作。

五是开展立法调研和论证。为提高立法的针对性和实效性，市公安局认真梳理并形成了《立法前期调研提纲》，针对社会公众、政府各部门等不同的群体确立了相应的调研重点。调研重点针对本市市区范围内烟花爆竹批发企业、零售网点的数量、分布情况、运营情况、年销售额、许可期限等基本情况，购买烟花爆竹的主要群体，经营企业退市（撤回经营许可）的社会意见：相关企业态度、其他社会主体态度；燃放烟花爆竹的主要场合或目的；燃放管控和执法情况；以及对烟花爆竹管理立法的其他建议。截至目前，已对洞头区烟花爆竹市场及其管理进行专题现场调研，召开相关部门和市场主体调研座谈会；组织召开由市级各相关部门、四个区镇街代表参加的部门调研座谈会；协同市司法局、市人大司法监察委、市应急管理局等单位赴桂林、金华、湖州等地就烟花爆竹管理立法经验等问题开展专门调研考察。在此基础上，草拟形成了《温州市销售燃放烟花爆竹管理规定（草案征求意见稿）》（以下简称《草案征求意见稿》）。

## 三、草案主要内容及依据

《草案征求意见稿》主要依据《中华人民共和国大气污染防治法》、《中华人民共和国治安管理处罚法》和国务院《烟花爆竹安全管理条例》等法律法规，结合《烟花爆竹经营许可实施办法》、《烟花爆竹生产经营安全规定》、《浙江省烟花爆竹安全管理办法》等规章。《草案征求意见稿》不分章节，共十八条，主要内容如下：

## （一）划定禁止销售燃放区域

《草案征求意见稿》第五条根据上位法的授权，参考外地立法经验，拟规定鹿城区、瓯海区、龙湾区行政区域和浙南产业集聚区、温州瓯江口产业集聚区范围内全域禁止销售、燃放烟花爆竹。同时，规定市、县（市）和洞头区人民政府根据本行政区域实际情况，划定本行政区域内禁止销售和燃放烟花爆竹的区域范围。

之所以选择鹿城区、瓯海区、龙湾区以及浙南产业集聚区、温州瓯江口产业集聚区作为全域禁止销售和燃放的范围，是因为这些区域全域禁燃禁售有管理和实践基础，双禁管理需求必要性突出明显，总体立法条件比较成熟。而其他行政区域采全域禁燃禁售的基础和条件尚不成熟，故授权市、县（市）和洞头区人民政府自主确定本行政区域内禁止销售和燃放烟花爆竹的区域范围。

## （二）补充列举其他禁止燃放地点

根据国务院、省政府有关规定，参考相关城市的做法，结合我市实际情况，《草案征求意见稿》第六条对双禁区域外的禁止燃放地点予以明确列举。相比国务院《烟花爆竹安全管理条例》第三十条，主要新增了以下两类区域或场所：一是国家机关办公场所，这些单位都是要害部位且理应是政策法规执行的示范单位，需要禁止燃放，二是轨道交通线路安全保护区，这些区域人员相对密集，燃放烟花爆竹易引发火灾和伤人事故，且易引起连锁反应、发生踩踏等安全事故，需要禁止燃放。

## （三）确立禁止销售燃放的“双禁”管理规范

《草案征求意见稿》拟规定在特定区域和地点禁止燃放的同时，也禁止销售烟花爆竹。因燃放行为与销售行为密切相关，只禁止燃放，不禁止销售，等于“白禁”。一方面，烟花爆竹对于人民群众生命财产和社会公共安全的潜在危险并不仅仅体现在燃放环节，除燃放外，烟花爆竹的生产、销售、运输、存储等阶段均会存在安全风险，而销售行为密切关联着生产、运输、存储，因此为确保社会公共安全，有必要从源头进行管理，禁止销售行为；另一方面，若在某一区域仅禁止燃放而不禁止销售，会为违法燃放烟花爆竹提供更为便利的条件与基础，易滋生违法行为，提升执法成本，增加执法难度。在《草案征求意见稿》第五条和第六条规定的区域和地点，施行禁止销售和禁止燃放的“双禁”管理。

## （四）增设存放烟花爆竹的行为规范

填补国务院条例对烟花爆竹储存管理的制度空白，协调现行规章有关经营者储存烟花爆竹管理规范适用困难的问题，《草案征求意见稿》第七条规定在双禁区域内，任何单位和个人不得存放烟花爆竹；在双禁区域外，非经营者不得存放超过三十千克的烟花爆竹，并在第十六条对非法存放烟花爆竹的行为设定了相应法律责任。

## （五）协调重述大型焰火燃放许可制度

国务院《烟花爆竹安全管理条例》第三十三条的规定，拟规定举办焰火晚会以及其他大型焰火燃放活动的，主办单位应当按照分级管理的规定、条件和程序，向公安机关提出申请。公安机关作出准予许可决定的，应当将许可燃放的时间、地点、种类、规格、数量向社会公告。为了协调和指引适用行政法规以及本草案设定的燃放规范，《草案征求意见稿》第八条重述了行政法规设定的大型焰火燃放许可制度，明确无论在禁燃区域还是其他区域，因重大公共活动可能需要举办焰火晚会或者其他大型烟火燃放活动的，仍可依法申请燃放许可。

## （五）加强依法、安全、文明燃放的宣传引导

　烟花爆竹燃放管理工作既需要执法部门通过严格执法，有效打击违法燃放行为，更需要通过社会各方面潜移默化的宣传教育和引导，促进移风易俗，使广大市民自觉形成依法、安全、文明燃放的意识。《草案征求意见稿》第九条规定了市、县（市、区）人民政府及其有关部门，以及广播、电视、报刊、网络等新闻媒体的宣传引导职责或者社会责任。明确规定中小学校应当对学生进行安全、文明燃放烟花爆竹的教育。

## （六）建立社会监督举报机制

《草案（草案）》第十条拟规定任何单位或者个人发现非法销售、燃放、存放烟花爆竹的行为，有权进行劝阻，或者向应急管理部门、公安机关举报。此规定，是维护公共秩序、公共安全和保护生态环境的需要。

## （七）明确特殊主体的告知和劝阻义务

《草案征求意见稿》第十一条和第十二条规定物业服务企业，以及从事餐饮、住宿、婚庆、殡葬、庆典礼仪等服务特殊经营者对违法销售、燃放、存放烟花爆竹行为的劝阻、报告义务，通过确立特殊经营主体的特定社会责任，旨在从多渠道保障禁燃工作有效实施。

## （八）设置相关法律责任

《草案征求意见稿》第十三条至第十七条是关于违法责任的规定，依据《中华人民共和国治安管理处罚法》和国务院《烟花爆竹安全管理条例》，拟对违法销售、违法燃放烟花爆竹、非法存放、特殊主体违反义务的法律责任分别进行规定。