

# 广州市白云区人民政府

## 行政复议决定书

云府行复〔2023〕1175号

**申请人：**广州某舞台灯光设备有限公司。

**法定代表人：**黄某明。

**被申请人：**广州市白云区应急管理局。

申请人不服被申请人于2023年10月25日作出的（穗云）应急罚〔2023〕X号《行政处罚决定书》向本府申请行政复议。本府依法予以受理，本案适用普通程序审理，现已审查终结。

**申请人请求：**

撤销（穗云）应急罚〔2023〕X号《行政处罚决定书》或减免行政处罚。

**申请人称：**

被申请人检查时，申请人管理有不当，要求申请人整改，申请人当场积极根据被申请人的要求整改完成。因疫情几年，申请人一直亏损状态负债累累，房租水电日常开支都很难支撑，工厂基本歇业状态，一直在坚持希望提升经营状态，公司员工共3人，

现在接到被申请人的行政处罚决定书，申请人现更面临困境，请求根据实际情况撤销或减轻行政处罚。

**被申请人答复称：**

一、被申请人依法负有对辖区内安全生产工作进行管理、对生产经营单位安全生产违法行为作出行政处罚的职权

《中华人民共和国安全生产法》第十条第一款规定：“国务院应急管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府应急管理部门依照本法，对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。”第六十五条规定：“应急管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门依法开展安全生产行政执法工作，对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，行使以下职权：（一）进入生产经营单位进行检查，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况；（二）对检查中发现的安全生产违法行为，当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，依照本法和其他有关法律、行政法规的规定作出行政处罚决定……”据此，被申请人作为安全生产监督管理部门，具有对辖区内安全生产工作进行管理、对生产经营单位安全生产违法行为作出行政处罚的法定职权。

二、被申请人对申请人作出的案涉行政处罚认定事实清楚，证据确凿充分

（一）本案处罚主体适格

申请人成立于2017年4月27日，企业类型为有限责任公司，法定代表人为黄某明，企业经营范围为电气机械和器材制造业，经营地址在广州市白云区某街某村某工业区某街X号某工业区X栋XX，其主体身份符合《中华人民共和国安全生产法》第二条规定的“从事生产经营活动的单位”，且其所在地在被申请人监督管理范围内。

（二）申请人未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案的行为证据确凿

2023年5月12日，被申请人对申请人进行执法检查时发现，申请人存在未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案的行为。对此情况，申请人的委托代理人刁某诚经调查询问，确认申请人存在上述违法行为的情况属实。因此，申请人的以上行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款、第八十一条的规定，根据第九十七条第六项、第一百零一条第四项的规定，被申请人依法对其作出案涉行政处罚，有充分的事实依据。

三、被申请人对申请人作出的案涉行政处罚适用法律正确，自由裁量权行使合法、合理

（一）案涉行政处罚适用法律正确

1.申请人未建立安全风险分级管控制度

根据《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款：“生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。”及第一百零一条第四项：“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾

期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：……（四）未建立安全风险分级管控制度或者未按照安全风险分级采取相应管控措施的……”的规定，本案中，申请人未建立安全风险分级管控制度，该行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款规定，被申请人依据《中华人民共和国安全生产法》第一百零一条第四项规定，对其作出行政处罚，适用法律正确。

## 2. 申请人未按照规定制定生产安全事故应急救援预案

根据《中华人民共和国安全生产法》第八十一条：“生产经营单位应当制定本单位的生产安全事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。”及第九十七条第六项：“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的……”的规定，本案中，申请人未按照规定制定生产安全事故应急救援预案，该行为违反了《中华人民共和国安全生产法》第八十一条规定，被申请人依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第六项规定，对其作出行政处罚，适用法律正确。

## （二）案涉行政处罚自由裁量行使适当

申请人违法行为证据确凿，鉴于其对存在的安全生产问题进行了整改，被申请人根据《广州市应急管理行政处罚规范自由裁量权实施办法》（穗应急规字〔2022〕X号）附件《应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》第29项，对申请人未建立安全风险分级管控制度的违法行为处一万元罚款的行政处罚。被申请人根据《广州市应急管理行政处罚规范自由裁量权实施办法》（穗应急规字〔2022〕1号）附件《应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》第13项，对申请人未按照规定制定生产安全事故应急救援预案的违法行为处一万元罚款的行政处罚。两项合并，对申请人的违法行为共处罚款二万元的行政处罚，该处罚符合自由裁量权的行使范围，合法、合理。

#### 四、被申请人对申请人作出的案涉行政处罚程序合法

2023年5月12日，被申请人执法人员对申请人进行安全生产现场检查时，发现申请人未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案。被申请人对现场检查情况制作了《现场检查记录》并向申请人发出《责令限期整改指令书》，并于同日对申请人案涉违法行为依法进行立案。

2023年5月15日，被申请人执法人员对申请人的委托代理人习某诚进行询问调查，并制作了《调查询问笔录》。

2023年5月18日，被申请人依法延长本案办案时限至90日。

2023年5月26日，被申请人执法人员经复查发现申请人对案涉安全生产问题已进行整改。

2023年8月9日，被申请人收到广州市应急管理局延长案

件办理期限的批复，办案期限自立案之日起延长至 180 日。

经调查核实申请人违法行为确实存在，2023 年 8 月 11 日，被申请人向申请人邮寄送达了《行政处罚告知书》。2023 年 8 月 15 日，收到申请人的《行政处罚申辩申请书》，并制作了《调查询问笔录》。经充分考量申请人提出的《行政处罚申辩申请书》，最终对申请人作出罚款二万元的行政处罚决定，是合情合理合法的。

2023 年 11 月 3 日，被申请人向申请人直接送达了《行政处罚决定书》及《广州市非税收入缴款通知书》。

以上程序符合相关法律法规的规定。

五、申请人申请复议的理由不成立

被申请人认为申请人提起复议的理由不能成立，答复如下：

（一）根据《中华人民共和国安全生产法》规定，只要存在未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案的违法行为，就需要承担相应的法律责任，整改与否，并不影响行政机关对违法行为的认定，影响的只是处罚的幅度。因此，本案有《现场检查记录》《调查询问笔录》等证据可以证实申请人存在未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案的行为，故被申请人对其作出案涉行政处罚决定合法有据。

（二）申请人该违法行为不属于情节轻微可免于处罚的情形。经充分考量申请人提出的陈述申辩和申请人违法的持续时间，在法定处罚幅度内，从轻处罚，最终对申请人作出罚款二

万元的行政处罚决定，是合情合理合法的。

（三）未造成实际危害后果在安全生产领域不等于没有社会危害性。“安全生产无小事”，已发生的多起生产安全事故案例证明，企业未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案并落实整改，最终造成人员伤亡和高额经济损失。《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款、第八十一条、第九十七条第六项、第一百零一条第四项规定是以当事人是否未建立安全风险分级管控制度、未按照规定制定生产安全事故应急救援预案为执法标准，而不是以是否已造成危害后果为执法标准。

综上所述，被申请人认为对申请人的违法行为作出处罚款二万元的行政处罚决定，事实清楚，定性准确，程序合法，适用法律正确，请求依法维持。

**本府查明：**

申请人成立于2017年4月27日，企业类型为有限责任公司（自然人投资或控股），法定代表人为黄某明，经营范围为电气机械和器材制造业，住所为广州市白云区某街某村某工业区某街X号某工业区X栋XX（自主申报）。

2023年5月12日，被申请人执法人员在广州市白云区某街某村某工业区某街X号某工业区X栋XX申请人的经营场所进行检查，制作了（穗云）应急现记〔2023〕X号《现场检查记录》，检查情况为：申请人从业人员约4人，经营面积约600平方米；申请人存在生产经营单位未配备安全生产管理人员，2017年4月27日成立至今未按照规定制定生产安全事故应急救援预案、

未建立安全风险分级管控制度的问题。同日，被申请人向申请人发出（穗云）应急责改〔2023〕X号《责令限期整改指令书》，责令申请人对上述问题在2023年5月19日前整改完毕，并作出（穗云）应急询〔2023〕X号《询问通知书》，通知申请人于2023年5月15日到被申请人处接受询问调查。

同日，被申请人决定立案调查。

2023年5月15日，申请人的委托代理人习某诚到被申请人处接受询问调查，被申请人制作了《调查询问笔录》，主要内容为：习某诚于2017年4月27日入职申请人处，是申请人的经理兼主要负责人，负责公司日常工作及安全生产管理工作等；2023年5月12日，被申请人对申请人进行检查时，申请人的从业人员有4人，申请人自成立至被申请人检查前，一直未配备专职或者兼职的安全生产管理人员，未按照规定制定生产安全事故应急救援预案、未建立安全风险分级管控制度。

2023年5月18日，被申请人决定延长案件办理期限至90日。

2023年5月26日，到申请人处进行复查，制作了（穗云）应急现记〔2023〕X号《现场检查记录》，同日作出（穗云）应急复查〔2023〕X号《整改复查意见书》，确认被申请人对申请人的整改情况进行复查时，申请人已配备安全生产管理人员，已按照规定制定生产安全事故应急救援预案，已建立安全风险分级管控制度，同时，申请人提交了《广州某舞台灯光设备有限公司安全生产事故综合应急预案》《广州某舞台灯光设备有限公司安全风险分级管控制度》等材料。

2023年8月8日，被申请人作出（穗云）应急告〔2023〕X号《行政处罚告知书》，并于2023年8月11日邮寄送达申请人，告知申请人存在未按照规定制定生产安全事故应急救援预案、未建立安全风险分级管控制度的违法行为，上述行为分别违反了《中华人民共和国安全生产法》第八十一条、第四十一条第一款的规定，拟依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第六项、第一百零一条第四项以及《广州市应急管理局规范行政处罚自由裁量权实施办法》及其附件《应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》第13项、第29项的规定，对申请人两个违法行为分别作出罚款一万元，合并罚款二万元的处罚，并告知申请人有陈述和申辩的权利。

2023年8月9日，经广州市应急管理局批准，被申请人延长案件办理期限至180日。

2023年8月15日，习某诚到被申请人处提出陈述申辩意见，并提交《行政处罚申辩书》，被申请人对习某诚制作了《调查询问笔录》主要内容为：申请人提出的陈述申辩意见为：自成立以来，申请人遵守国家法律法规，从未受过行政处罚；受疫情影响，公司负债较多，申请人一直在想办法恢复经营，公司忙生产疏于管理，经被申请人现场检查，深知不符合安全生产管理要求，积极配合检查工作，按时完成整改；申请人系初次违法，没有出现安全生产责任事故，目前负债累累，难以承受高额罚款；根据《中华人民共和国安全生产法》《广州市应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》等依据，请求从轻、减轻处罚或不予行政处罚，以营造良好的营商环境，体现柔性执法精神，维护申请人合

法权益。

2023年10月25日，被申请人经复核，认为申请人提出的上述陈述申辩意见不属于法定的减免事项，也没有提交新的证据材料，遂作出（穗云）应急罚〔2023〕X号《行政处罚决定书》，认定申请人存在未按照规定制定生产安全事故应急救援预案、未建立安全风险分级管控制度的违法行为，分别违反了《中华人民共和国安全生产法》第八十一条、第四十一条第一款的规定，拟依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条第六项、第一百零一条第四项以及《广州市应急管理局规范行政处罚自由裁量权实施办法》及其附件《应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》第13项、第29项的规定，对申请人两个违法行为分别作出罚款一万元，合并罚款二万元的行政处罚，并于2023年11月3日邮寄送达申请人。

另查明，2023年10月26日，被申请人作出（穗云）应急罚〔2023〕X号《行政处罚决定书》，认定申请人的主要负责人习某诚存在未组织制定本单位的生产安全事故应急救援预案、未组织建立安全风险分级管控制度的违法行为，决定对其作出罚款二万元的行政处罚。

申请人不服被申请人于2023年10月25日作出的（穗云）应急罚〔2023〕X号《行政处罚决定书》向本府申请行政复议。

**本府认为：**

《中华人民共和国安全生产法》第十条第一款规定：“国务院应急管理部门依照本法，对全国安全生产工作实施综合监督管理；县级以上地方各级人民政府应急管理部门依照本法，对本行

政区域内安全生产工作实施综合监督管理。”第六十五条第一款规定：“应急管理部门和其他负有安全生产监督管理职责的部门依法开展安全生产行政执法工作，对生产经营单位执行有关安全生产的法律、法规和国家标准或者行业标准的情况进行监督检查，行使以下职权：（一）进入生产经营单位进行检查，调阅有关资料，向有关单位和人员了解情况；（二）对检查中发现的安全生产违法行为，当场予以纠正或者要求限期改正；对依法应当给予行政处罚的行为，依照本法和其他有关法律、行政法规的规定作出行政处罚决定……”根据上述规定，被申请人具有对辖区生产经营单位违反安全生产法的行为进行查处的职权。

《中华人民共和国安全生产法》第四十一条第一款规定：“生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。”第八十一条规定：“生产经营单位应当制定本单位的安全生产事故应急救援预案，与所在地县级以上地方人民政府组织制定的生产安全事故应急救援预案相衔接，并定期组织演练。”第九十七条规定：“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的……”第一百零一条规定：“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元

以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任：……（四）未建立安全风险分级管控制度或者未按照安全风险分级采取相应管控措施的……”《广州市应急管理行政处罚规范自由裁量权实施办法》的附件《应急管理行政处罚自由裁量权细化基准表》序号 13 规定：“生产经营单位不属于危险物品的生产、经营、储存单位或矿山、金属冶炼单位，未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练，且其从业人员 100 人以下的，责令限期改正，对生产经营单位处 3 万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，对生产经营单位并处 10 万元以上 13 万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2 万元以上 3 万元以下的罚款。”序号 29 规定：“生产经营单位不属于矿山、金属冶炼、建筑施工、道路运输单位和危险物品的生产、经营、储存单位，并且其从业人员 100 人以下，未建立安全风险分级管控制度，或者未按照安全风险分级采取相应的管控措施的，责令限期改正，处 3 万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处 10 万元以上 13 万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处 2 万元以上 3 万元以下的罚款。”本案中，现场检查记录、责令限期整改指令书、调查询问笔录、整改复查意见书等证据互相印证，证实申请人在被申请人 2023 年 5 月 12 日检查前未按照规定制定生产安全事故应急救援预案、未建立安全风险分级管控制度，申请人在限期内完成了整改，被申请人作出（穗云）应急罚〔2023〕X 号《行政处罚决定书》，对申请人的两个违法行为分别作出罚款一万元，两项合并决定罚款二万元的行政处

罚，事实清楚，证据充分，裁量适当，符合上述规定。关于申请人认为因受疫情影响，公司负债累累，在被申请人检查后已按要求完成整改，请求减免行政处罚的意见。本府认为，《中华人民共和国安全生产法》规定生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度、制定本单位生产安全事故应急救援预案，是出于预防和减少生产安全事故，在事故发生后能及时救援、保障安全的考虑，而申请人自成立起至被申请人检查时已经营多年，一直未建立安全风险分级管控制度、制定本单位生产安全事故应急救援预案，形成了持续潜在的具有社会危害性的风险，依法应予处罚。因此，对于申请人的上述意见，本府不予采纳。

《安全生产违法行为行政处罚办法》第十八条规定：“安全监管监察部门在作出行政处罚决定前，应当填写行政处罚告知书，告知当事人作出行政处罚决定的事实、理由、依据，以及当事人依法享有的权利，并送达当事人。当事人应当在收到行政处罚告知书之日起3日内进行陈述、申辩，或者依法提出听证要求，逾期视为放弃上述权利。”第三十二条规定：“行政处罚案件应当自立案之日起30日内作出行政处罚决定；由于客观原因不能完成的，经安全监管监察部门负责人同意，可以延长，但不得超过90日；特殊情况需进一步延长的，应当经上一级安全监管监察部门批准，可延长至180日。”本案中，被申请人于2023年5月12日决定立案，于2023年5月18日决定延长案件办理期限至90日，经广州市应急管理局批准于2023年8月9日延长案件办理期限至180日，于2023年8月15日作出《行政处罚告知书》，对申请人提出的陈述和申辩进行复核后决定不予采纳，于

2023年10月25日作出《行政处罚决定书》，程序符合上述规定。

**本府决定：**

根据《中华人民共和国行政复议法》第六十八条之规定，维持被申请人于2023年10月25日作出的（穗云）应急罚〔2023〕X号《行政处罚决定书》。

申请人如不服本决定，可在收到本《行政复议决定书》之日起15日内，依法向有管辖权的人民法院提起行政诉讼。

二〇二四年一月三十一日

抄告：广州市应急管理局。