



## 推动建立以安全信用为核心的新型监管机制

### ——《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》系统解读

5月9日，安全监管总局印发了《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》（以下简称《实施办法》），从目的依据、纳入情形、管理时限、工作责任和程序及相关保障措施等方面，分别作出规定。这是安全生产领域认真贯彻落实党中央、国务院关于加强社会信用体系建设一系列决策部署的重要举措。《实施办法》的落地见效，对于落实企业安全生产主体责任，提升安全监管监察水平，加快实现安全生产状况的根本好转，具有重要意义。

#### 一、《实施办法》出台的主要背景

建立健全社会信用体系，惩戒失信、褒扬诚信，是党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会持续作出的重要决策部署。2016年，习近平总书记主持中央改革领导小组会议先后4次审议信用建设议题，去年12月9日中央政治局第37次集体学习时，总书记又强调，对突出的诚信缺失问题，要完善守法诚信褒奖机制和违法失信惩戒机制，使之不敢失信、不能失信。《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》规定，要积极推进安全生产诚信体系建设，完善企业安全生产不良记录“黑名单”制度，建立失信惩戒和守信激励机制。近两年来，国务院先后出台了《社会信用体系建设规划纲要（2014-2020年）》、《关于建立完善守信联合激励和失信联合惩戒制度加快推进社会诚信建设的指导意见》等6件具有顶层设计意义的重要文件。为切实强化社会信用体系建设，国家层面上，建立了以国家发展改革委、人民银行牵头的社会信用体系建设部际联席会议制度（目前成员单位已达到47家），建立了常态化的诚信例会、业务协同、督促检查和绩效考核等制度措施，全面构建以信用为核心、以联合奖惩为手段的新型监管机制。

总局党组高度重视安全生产诚信体系建设，将其作为提升安全生产领域治理体系和治理能力现代化水平的有效途径，作为创新安全监管机制，有效落实企业安全生产主体责任的重要举措来认识和推动，在组织领导、制度建设、协调联动、舆论导向和系统平台保障等方面做了大量扎实有效的工作。在组织领导方面，总局率先申请成为部际联席会议成员单位，并将诚信建设的相关规定首次纳入新《安全生产法》和安全生产巡查、考核的重要内容。成立了总局安全诚信体系建设工作领导小组，建立了由办公厅具体牵头抓总、相关司局分工协作、有关单位强化技术支撑的责任保障体系，统筹强化组织协调和督促推进。在顶层设计和制度建设方面，将安全生产诚信体系建设的总体要求、制度框架、机制保障和基础支撑等方面的内容纳入有关法律法规和政策文件中。2015年7月，制定印发了《生产经营单位安全生产不良记录“黑名单”管理暂行规定》，明确了“黑名单”管理的基本原则、适用要求、基本程序、惩戒措施和监管机制。在协同机制建设方面，积极协调争取社会信用体系部际

联席会议牵头单位的支持，于去年5月份，会同18个部门（单位）联合签署了《关于对安全生产领域失信生产经营单位及其有关人员开展联合惩戒的合作备忘录》。《关于对安全生产领域守信生产经营单位及其有关人员开展联合激励的合作备忘录（稿）》，也正在签署过程中。在平台建设方面，积极参与全国信用信息共享平台建设，实现了总局与全国信用信息共享平台的连通、总局与工商总局国家企业信用信息公示系统的“点对点”信息交换。强化资金保障和项目建设，去年总局成为被纳入全国信用信息共享平台（二期）投资建设的14个部门之一，总局机关建设部分由中央财政拨付专项资金予以保障，总局同时安排配套资金，落实建设计划。在舆论引导方面，坚持主动发声，先后在《中国安全生产报》、《中国改革报》等发表文章和开展专题访谈，向全社会和全系统释放切实强化诚信建设的明确信号。在总局政府网站设立专栏，集中曝光安全生产领域违法失信行为，及时实施政策解读、舆情回应和信息发布更新，弘扬以人为本、关注安全、诚实守信的社会风尚。

## 二、《实施办法》有关条款的说明

《实施办法》共12条，主要内容可概括为以下几个方面：

（一）关于联合惩戒对象标准的界定。《实施办法》第二条明确了生产经营单位及其有关人员的10种失信行为的具体情形，既包括生产经营单位在生产经营建设过程中发生的失信行为，也包括责任事故发生之后的失信行为，同时涉及到相关技术服务机构的失信行为。界定失信行为的具体标准，主要基于以下几点考虑：

一是注重法治和德治相融合。10项失信行为具体标准，既是法律法规层面、也是道德诚信层面上需要共同惩戒的行为。对于安全失信行为，既通过法律的强制性加以规范，让行为主体失“里子”；又通过向全社会公告和公开曝光等让其失“面子”，有效督促生产经营单位和技术服务机构切实提升安全诚信水平。

二是突出因未依法依规履职尽责造成严重后果的行为。如第二条第1款“发生较大及以上生产安全责任事故，或2年内累计发生3起及以上造成人员死亡的一般生产安全责任事故的”。

三是突出主观故意的失信行为。如第二条第2-6款、第9款，涵盖了从安全生产许可到生产经营过程管理再到发生事故后等环节的失信行为，重点突出存在“欺骗”、“瞒报”、“伪造”、“阻碍”、“对抗”等主观故意行为，即使未造成严重后果，也应纳入联合惩戒对象管理。

四是突出重点行业领域。如“矿山、危险化学品、金属冶炼等高危行业建设项目安全设施未经验收合格即投入生产和使用的”（第7款），“矿山生产经营单位存在超层越界开采、以探代采行为的”（第8款）等情形，要纳入联合惩戒对象管理。

五是体现了安全生产与职业健康一体化监管的要求。《实施办法》中第二条第3款中“或职业病危害严重超标，不及时整改，仍组织从业人员冒险作业的”，第10款“安全生产和职业健康技术服务机构出具虚假报告或证明，违规转让或出借资质的”，将安全生产与职业健康进行统一界定，倒逼企业切实做到诚信守法，全面协调强化安全生产与职业健康工作。

（二）关于联合惩戒对象和“黑名单”统一管理。《实施办法》第三条将联合惩戒对象存在严重违法违规行为并符合以下3种情形之一的，纳入“黑名单”管理：一是发生重特大生产安全责任事故的；二是1年内累计发生2起较大生产安全责任事故的；三是发生性质恶劣、危害性严重、社会影响大的典型较大生产安全责任事故的。

在联合惩戒备忘录签署之前出台的“黑名单”管理暂行规定，界定了纳入“黑名单”管理的5项具体标准。《暂行规定》实施两年多来，各级安全监管部门向社会公布了1132家“黑名单”企业和37名终身不得担任煤矿矿长的人员名单，其中，总局层面先后发布并惩戒了3批纳入国家级安全生产“黑名单”管理的企业，引起了广泛而积极的社会反响，效果总体良好。《暂行规定》实施过程中，各地对“黑名单”标准的科学性、合理性和可操作性等，相继提出许多合理化建议。

该《实施办法》将“黑名单”作为联合惩戒对象的一部分，实施一体化管理，废止了原先的《生产经营单位不良信用记录“黑名单”管理暂行规定》。目前《实施办法》中的10项情形，基本涵盖了此前《暂行规定》的5项情形且更科学、更合理也更具有操作性；将“黑名单”作为需要实施联合惩戒行为中失信程度最高、导致后果最严重的一部分进行单列，实施比一般联合惩戒对象更加严格、严厉的惩戒措施，这样同时也可以有效避免两套体系同时运行给各地区带来的不便。

### （三）关于其他条款的内容。

一是明确了责任。坚持“谁采集、谁负责”和“属地管理”原则，明确“各省级安全监管监察部门要落实主要负责人责任制，建立联合惩戒信息管理制度，严格规范信息的采集、审核、报送和异议处等相关工作”（第四条），以及依法依规严格落实各项惩戒措施（第八条）。安全监管总局负责对各地区报送的信息进行分类、审核、审议、通报、发布和移出等相关工作（第五条、第七条），负责“通过事故接报系统，以及安全生产巡查、督查、检查等渠道获取有关信息”并实施相关管理（第五条），负责建立相关后续的工作保障机制（第九条、第十条），包括“建立联合惩戒的跟踪、监测、统计、评估、问责和公开机制”，以及考核问责等，形成各司其责、责任明确、环环相扣的闭环管理系统。

二是明确了有关时限要求。对相关工作时间节点等，提出了多处规范性或量化要求，如，联合惩戒对象和“黑名单”管理的期限为1年，有关法律法规另有规定的依其规定（第六条）；要求省级安全监管监察部门每月10日前将本地区失信主体相关信息及开展联合惩戒情况报送总局（第四条）；规定被惩戒对象须在管理期满前30个工作日内向所在地县级及以上安全监管监察部门提出移出申请（第七条）等，体现了从严从实推进工作的思想。

三是对信息报送作了统一规范。要求每条信息的要素应包括“单位名称、注册地址、统一社会信用代码、主要负责人、身份证号、失信行为简况、信息采集机关、是否纳入‘黑名单’及纳入理由”和联系电话及方式等，便于基层操作，也为实现相关部门间共建共享创造有利条件。目前，正在研究更科学合理的工作操作规范和管理措施，以切实提高工作成效。

## 三、相关工作建议

安全生产诚信体系建设，是一项打基础、利长远的工作，涉及政府、企业、社会团体、从业人员和社会公众在内的多元主体，涵盖制度、技术和文化等多项要素，是一项创新性系统工程，各项工作都需要在实践中不断探索、深化和完善。建立安全生产领域失信联合惩戒机制，是安全生产诚信体系建设的重要抓手。出台《实施办法》，旨在有效推动联合惩戒机制的规范高效运行，要使各项惩戒措施落实落地，必须抓住关键、统筹推进，探索创新、务求实效。

（一）切实加强组织领导和责任落实。各级安全监管监察部门要切实提高对安全生产诚信体系建设重要性的认识，成立安全生产诚信体系建设工作领导小组及其办事机构，主要领导同志亲自过问、亲自部署、亲自推动相关工作，建立以本部门主要负责人为核心的任务分工责任体系，建立日常协调

和例会制度，以及动态评估、跟踪督办和定期通报等持续推动和改进的工作机制。加强指导和督促检查，统筹推进安全生产诚信体系的制度机制、标准规范、平台建设和宣传教育等各项工作。

（二）推动联合惩戒机制规范有序运行。建立科学合理的管理流程，完善信息的采集、报送、审核、发布、移出、异议处理等制度，明确责任单位和人员，形成各司其责、责任明确的闭环管理系统。加强与有关部门的协调联动，协调推动本级各有关部门有效落实联合惩戒各项措施，按规定程序及时采集、报送和发布有关信息。抓住案例这个“牛鼻子”，把收集和报送本地区开展联合惩戒的典型案例分析情况，作为安全诚信建设业绩评估的重要指标，确保工作实效。

（三）着力推进相关配套制度建设。借鉴联合惩戒机制的成果和经验，积极建立安全生产“红名单”管理制度和守信激励机制，协调推动尽快签署《关于对安全生产领域守信生产经营单位及其有关人员开展联合激励的合作备忘录》并制定出台相应实施办法，全面建立安全生产领域联合奖惩机制。同时，建立诚信评价和管理制度，尽快启动安全生产诚信等级评估和管理体系研究，构建安全生产信用评价指标体系，建立分级分类动态管理的安全生产诚信评价机制，为分类监管执法提供科学依据。

（四）扎实有效推进安全生产诚信系统平台建设。在总局层面，把握好全国安全生产信息化建设与诚信信息管理平台建设的关系，扎实推进总局诚信信息管理平台项目建设，着力推动建立安全生产领域部门之间、总局与全国信用信息共享平台之间、各级安全监管监察系统之间信用信息的共享交换机制。地方各级安全监管监察部门要积极推进本部门信息化建设，建立本部门诚信信息数据库，及时向全国安全生产诚信信息管理平台推送数据，为联合惩戒机制的规范高效运行提供支撑保障。

（五）大力弘扬以人为本、生命至上的安全诚信文化。把安全诚信文化建设摆在突出位置，充分利用各类媒体，普及信用知识，加大安全诚信企业报道和典型失信企业曝光力度。以建立安全生产领域联合惩戒机制为契机，开展联合惩戒专项活动，最大限度发挥联合惩戒和“黑名单”管理制度的警示教育作用。切实强化“阳光执法”和政务信息公开，积极探索建立以信用为核心的监管监察机制，鼓励社会公众监督和参与安全生产工作，调动社会各方面力量，凝聚安全诚信建设合力，为有效防范遏制重特大事故，加快实现安全生产状况的根本好转做出贡献。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：网站管理员



官方微信



官方微博