

切实加强安全生产执法工作 有效防范遏制生产安全事故发生

——应急管理部有关司局负责人就《关于加强安全生产执法工作的意见》答记者问

近日，应急管理部印发了《关于加强安全生产执法工作的意见》（以下简称《执法意见》），突出精准执法、严格执法、规范执法，要求各级应急管理部门进一步明确层级职责、创新执法方式、规范执法行为，全面提高执法质量、强化执法效能，切实解决安全生产执法工作中不精准、不严格、不规范、执法效率不高等问题。针对《执法意见》出台的背景、目的、主要内容和落实措施等方面，应急管理部安全执法和工贸监管局有关负责人回答了记者的提问。

问：请问《执法意见》出台的背景是什么？

答：安全生产是应急管理事业的基本盘基本面，安全生产强调预防为主，安全生产监管执法是安全生产事前预防的重要手段。党中央、国务院高度重视安全监管执法工作，党的十八大以来，习近平总书记多次对行政执法和安全生产监管执法工作作出重要指示批示。强调要坚持依法治国、依法行政共同推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，推进严格规范公正文明执法。指出要不断健全执法制度、规范执法程序、创新执法方式、加强执法监督，全面提高执法效能，推动形成权责统一、权威高效的行政执法体系，切实维护人民群众合法权益。2019年11月29日习近平总书记在主持中央政治局第19次集体学习时指出，要坚

持依法治理，加强安全生产监管执法工作，监管执法要精准。十九届五中全会和今年全国“两会”通过的《国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》明确提出了“加强安全生产监管执法”的具体要求。

2020 年 9 月，中办国办印发的深化应急管理综合行政执法改革的意见中，对明确应急管理执法地位、树立执法权威、健全执法体系以及加强执法力量、规范执法行为、强化执法保障等作出了具体规定。其中特别强调“突出加强安全生产执法工作，有效防范遏制生产安全事故发生”的原则要求，这些要求对加强安全生产执法工作提出了明确的努力方向。

习近平总书记的一系列重要指示精神和党中央、国务院的这些重大决策部署，都对我们从“四个全面”的战略高度做好安全生产执法工作提供了根本遵循。抓好安全生产执法工作对于应急管理系统来说，既是保护人民群众生命安全、防范化解重大安全风险重要业务职责，也是体现我们坚持“两个至上”、做到“两个维护”的具体行动，更是检验应急管理系统政治执行力的一个重要标志。

问：请问《执法意见》的主要内容有哪些？《执法意见》的出台实施，主要目的是解决哪些问题？

答：《执法意见》紧紧围绕精准、严格、规范三个执法要素，要求通过强化执法狠抓风险防控和事故预防，从坚持精准执法、坚持严格执法、规范执法行为、推进执法信息化建设、加强执法力量建设 5 个方面提出了 17 项工作措施。

加强安全生产执法工作是贯彻落实习近平法治思想、深化应急管理系统综合行政执法改革的重大举措，是适应新发展阶段推动企业安全发展的重要手段，也是着力破解当前安全生产领域突出问题的迫切要求。安全生产执法是应急管理综合行政执法的重要组成部分，当前执法工作与党中央、国务院的新要求以及人民群众的新期待相比还有较大差距，既有熟视无睹、该严不严、该重不重、屡禁不止的问题，也有多层重复执法、选择性执法、信息化建设滞后、执法效率不高等问题，这些不精准、不严格、不规范、效率不高的问题不仅降低了行政效率，导致“安全检查查不出问题”的情况突出，而且一些重大安全风险不能得到有效管控，反映出当前安全生产执法工作还不能完全适应新发展阶段的要求。目前，各地正在有序推进应急管理综合行政执法改革，为确保改革过程中安全生产执法工作只能加强不能削弱，同时针对一段时期以来安全生产执法工作出现的上述问题，《执法意见》坚持问题导向，逐一提出了针对性工作措施，注重解决突出问题，理顺执法工作中的基本关系，向社会和企业释放加强安全生产执法工作的信号，推动建立完善与新发展阶段、新发展理念、新发展格局相适应的科学高效的安全生产执法体制机制，以强有力的执法行动和效果践行“两个维护”。

问：党中央、国务院始终强调监管执法要精准，请问《执法意见》在精准执法方面有什么新举措？

答：《执法意见》针对目前安全生产执法工作中多层重复执法、“大呼隆、一阵风”“选择性执法”等执法不精准问题，强调执法要聚焦，要直击“痛处”，从执法层级清晰、对象明确、事项精准三个方面提出了具体要求。一是**明确层级职责**。当前部分企业反映，每年要接受不同层级监管部门的多次重复检查，有的中央企业、省属企业要接受省、市、县乃至乡镇多层级的检查。多层重复执法，不仅容易导致“几家管几家不管”的“三个和尚没水吃”现象，而且一旦出事故，追究层级多、追究人员多。因此，《执法意见》第一项重点任务就是厘清层级管辖权限，明确规定：地方各级应急管理部门对辖区内执法工作负总责，省级应急管理部门要明确省市县三级执法管辖企业名单，原则上一家企业对应一个层级的执法主体。上级部门不能将执法责任完全压给下级，确定各层级管辖企业名单后，下级部门不对上级部门负责的企业开展执法活动，但上级部门要对下级执法工作进行监督指导和抽查检查。下级部门遇有重大和复杂案件要及时报告上级部门立案查处。二是**科学确定重点检查企业**。我国各类生产经营单位众多，每个地区有大量的监管执法对象，如果都同等对待，在实际执行过程中就容易精力分散，找不着重点，也容易浪费行政资源。因此，《执法意见》强调必须将重点行业领域安全风险等级高的企业纳入年度执法计划，每年至少进行一次“全覆盖”检查。对于有事故“前科”和失信、重大违规行为的企业，还要增加至少一次检查。对于安全生产标准化一级企业或三年以上未发生事故等守法守信

的重点检查企业，可纳入执法抽查。对于典型事故暴露出的严重违法行为或落实临时性重点任务以及通过投诉举报、转办交办、动态监测等发现的问题，要及时开展执法检查，不受执法计划限制。三是**聚焦执法检查重点事项**。《执法意见》强调要依据重点行业领域重大事故隐患判定标准，建立执法检查重点事项清单，也就是要聚焦安全风险突出、易发生事故的关键环节、要害岗位和重点设施进行检查，不能只查“老四样”管理类问题（安全培训、应急预案、特种作业和隐患排查）。要深入贯彻落实习近平总书记指出的“着力抓重点、抓关键、抓薄弱环节”重要指示精神，瞄着重大事故隐患去检查，致力于发现问题、研究问题、解决问题。

问：严格执法、依法处罚是行政执法工作的底线，请问《执法意见》在严格执法方面有什么具体要求？

答：安全生产有一条规律，安全监管力度与企业主体责任落实好坏程度具有正相关关系。也就是说政府安全监管执法力度越大，企业落实主体责任越好，政府安全监管执法“宽松软”，企业必然不能很好落实主体责任。《执法意见》强调执法检查要“有力度”“长牙齿”，切实提高企业违法责任意识。一是**严格执法处罚**。要严格依据法律法规进行处罚，不能以责令限期改正等措施代替行政处罚，对于存在多种违法行为的案件要分别裁量、合并处罚，不能选择性处罚。对于违法行为逾期未整改或整改不到位的，以及同一违法行为反复出现的，要依法严肃查处，从重处罚。对执法检查中发现的各类违法行为，要紧盯不放，督促企业彻底整改，严格

执法闭环管理。对于严重违法行为，要求企业主要负责人牵头负责整改落实，压实整改责任，防止“屡改屡犯”。二是**建立典型执法案例定期报告制度**。《执法意见》规定，省级应急管理部门每半年、市级每季度、县级每两个月，向应急管理部至少报送一个由本级直接作出行政处罚的执法案例，不能把下级查处的案例当作本级的案例。应急管理部将做到奖惩分明，选取执法处罚严格、执法程序规范的优秀案例，对有关单位和个人依据《应急管理系统奖励暂行规定》给予记功和嘉奖；但是对于执法不严格、程序不规范的案例将适时进行通报。三是**密切行刑衔接**。今年3月1日，《刑法修正案（十一）》正式实施，在安全生产领域增加了危险作业罪，加大了事故前严重违法行为刑事责任追究力度。这是我国刑法第一次对未发生伤亡事故或者未造成其他严重后果，但有现实危险的违法行为提出追究刑事责任。《执法意见》要求各级应急管理部门在执法检查中，发现涉嫌危险作业的违法行为，要按照《安全生产行政执法与刑事司法衔接工作办法》，及时移送司法机关，依法追究刑事责任，这将极大增强执法检查的震慑力度，促进企业特别是实际控制人、法定代表人等主要负责人克服侥幸心理，遵规守法。3月19日，国务院安委办、应急管理部公布了浙江杭州、山东青岛两起危险作业行刑衔接典型案例，取得了较好的社会反响，应急管理部今后还将进一步加大宣传力度。同时，《执法意见》还对加强失信联合惩戒和建立联合执法机制提出了明确要求。

问：规范执法是法治政府建设的重要内容之一，请问《执法意见》在规范执法方面有什么具体要求？

答：针对随意执法、标准不一和程序不当、办案质量不高等问题，《执法意见》从三个方面提出要求，强调执法要有高标准，严格按照法定程序执法。一是**全面落实行政执法“三项制度”**，《执法意见》强调要严格按照国务院有关规定全面落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、重大执法决定法制审核制度，这既是落实全面依法治国基本方略、推进法治政府建设的重要内容，也是倒逼我们严格规范公正文明执法、切实保障人民群众合法权益重要手段。二是**规范执法程序**，《执法意见》强调建立科学高效的执法工作模式，规范完善日常执法检查、专项执法、明查暗访、交叉互检等工作方式，依法客观履行执法程序。三是**加强案卷评查和执法评议考核**，要求以执法质量作为案卷评查要点，定期开展执法案卷评查；建立健全执法评议考核制度，依法依规责令改正存在违法、不当情形的行政处罚，并强化考核结果运用。

问：请问《执法意见》从哪些方面对精准、严格、规范执法提供相关支撑？

答：一是要求推进执法信息化建设，为精准、严格、规范执法提供科技支撑。针对执法底数不清、效率不高、信息化程度低等问题，《执法意见》从三个方面对加强安全生产执法信息化提出要求。一是建立完善企业安全基础电子台账，并进行动态更新，形成“一企一档”。二是大力实施“互

联网+执法”，推进智能移动执法系统和手持终端应用，执法行为全过程上线上网，上级部门利用执法系统实时掌握执法检查情况，实现执法计划、执法检查、统计分析的实时管理。三是将重点检查企业生产过程监控视频和安全生产实时数据接入全国统一的监管执法信息平台，做到实时视频监控和企业中控平台数据实时分析，加强对执法对象安全风险分析研判和预测预警，实现远程执法和智能预警。

二是要求增强执法队伍能力水平，为精准、严格、规范执法提供执法力量支撑。针对执法队伍专业能力与实际工作不相匹配等问题，从三个方面提出要求，强调加强党对安全生产执法工作的领导，加快整合组建综合行政执法队伍，健全系统化教育培训机制，加强执法骨干力量培养。

这里要强调一点的是，《执法意见》是引领当前和今后一段时期安全生产执法工作的重要文件，各级应急管理部门要切实增强责任感、使命感和紧迫感，紧紧围绕《执法意见》提出的十七项工作任务和措施，着力在狠抓落实上下功夫。同时，要统筹兼顾抓好《执法意见》贯彻落实和应急管理综合行政执法改革工作，在执法改革中加强安全生产执法，通过不断强化安全生产执法彰显执法改革成效。

问：请问如何确保《执法意见》明确的十七项措施有效落实、见到实效？

答：一是《执法意见》本身具有一定的制度和基层实践基础。近年来，应急管理部已陆续出台关于贯彻落实中办国办执法改革意见的通知、行政执法“三项制度”实施方案、

执法装备配备标准、奖励暂行规定等专门文件，并正在狠抓各项工作落实。地方各级应急管理部门也不断推陈出新，在精准、严格、规范执法方面上做了不少有益尝试，在分类分级精准化执法、“互联网+执法”系统推广应用、创新执法模式等方面探索了一些行之有效的制度和做法，为《意见》的落实奠定了良好基础。二是**持续推进研究制定安全生产执法相关制度措施**。目前，应急管理部正在研究制定执法事项指导目录、执法人员行为规范、队伍建设指导意见等制度性文件，同时典型执法案例报送、整合组建监管执法信息平台 and “互联网+执法”试点等重点工作也将全面开展，通过上述各项工作协同推进，逐步完善安全生产执法各方面的机制和制度，促进和保障《执法意见》真正落实落地。三是**多措并举强化宣贯落实**。《执法意见》出台之后，应急管理部已经于4月8日召开了全系统视频会议进行宣贯，推动地方各级应急管理部门狠抓工作落实、强化工作实效。同时还将持续调度各地在提高执法质量、强化执法效能等方面的亮点成效及典型做法，定期进行宣传推广和总结交流，切实抓好落实工作。