**关于进一步强化过程监管**

**提升安全评价技术服务质量的意见**

**（征求意见稿）**

为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产工作的系列重要指示批示精神，防范化解生产安全重大风险，有效遏制重特大事故发生，根据国务院江苏安全生产专项整治督导发现安全评价工作存在的突出问题，结合近年来通过生产安全事故调查、明察暗访、专项检查等工作发现的一些安全评价机构过程控制不严格、评价结论失实、报告抄袭雷同、措施建议针对性不强等问题，为严厉打击弄虚作假、人员资格挂靠、违规出借资质等行为，强化过程监管，提高服务质量，严格责任追究，切实发挥安全评价技术支撑保障作用，制定本意见。

一、严格机构与人员准入管理

（一）从严把握资质认可。《安全评价检测检验机构管理办法》（应急管理部令第1号，以下简称《管理办法》）明确的资质条件是安全评价机构准入的基本条件，是保障机构执业质量的“生命线”。**一是**要强化法定代表人风险责任意识，坚持安全评价的社会公益属性，严防利用资本力量恶意扰乱安全评价市场。股份制公司性质的安全评价机构在改制、分立、合并时，审批部门要从严核实其公司章程、股东会议决议、工商登记变更证明等文件，防止变更期间机构空壳运行。**二是**要坚持一个标准从严审批，要利用全国安全评价检测检验机构信息查询平台，建立“不予许可”企业及其法定代表人名录，对纳入名录的单位及人员，再次申请或异地申请安全评价资质时要从严把握。**三是**对于尚未按照《管理办法》换发新版资质证书的安全评价机构，自本意见印发之日起一律不得开展法定安全评价业务。监管部门发现此类机构开展法定业务的，在实施行政处罚的同时，要将其纳入不良记录“黑名单”管理且三年内不再受理其安全评价资质申请。

（二）严格从业人员管理。**一是**集中整治安全评价人员挂靠行为，要以个人社会保障号码缴纳社会保险的唯一性作为认定专职安全评价师、专职注册安全工程师的主要参考依据，严厉查处缴纳多份社保充当专职人员的“挂证”行为。监管部门发现党政机关、国有企事业单位人员出租、出借、挂靠安全评价师、注册安全工程师和相关职称等资格证书的，要按照人事管理权限移送其主管部门，同时抄送人员资格管理部门和注册管理部门。**二是**密切关注职业资格人员频繁变更原因和动向，从严管理“流动式”安全评价师、注册安全工程师，对一个自然年度内连续注册变更超过2次及以上者，纳入注册管理部门的“人员异动变更”名单库，加大变更管控力度，防止人员频动套取资质。**三是**严格落实“谁培训、谁负责”“谁发证、谁负责”原则，严厉打击通过非法渠道购买相关职业资格证书和职称证书，持虚假证书证明违规上岗执业的行为。

二、严格安全评价过程控制管理

（三）推行总公司分公司无差别管理。强化对安全评价机构及其分公司、分支机构的一体化管理。安全评价机构要将分公司、分支机构纳入安全评价过程控制管理体系，严禁体系外运行。安全评价机构在注册地外省（自治区、直辖市）开设的分公司，开展法定评价业务须满足《管理办法》规定的业务范围相应资质条件，分公司资质保持情况由所在地省级资质认可部门纳入日常监管。

（四）实行评价从业人员项目申报制度。为防止安全评价人员挂靠、持证人员不上岗，上岗人员不持证等问题，自2021年1月起实行安全评价机构从业人员项目自主申报制度。依托安全评价检测检验机构信息查询系统，搭建公开申报查询平台，要求机构所有从业人员于每季度第一个月的前五个工作日内，自主申报上一季度完成法定安全评价项目、担任主要职责、开展主要工作等情况，通过信息化手段防止项目违规转包、出借资质、套盖公章等问题。从业人员自主申报的业绩完整性、真实性将作为考核安全评价机构诚信体系建设的重要参考。

（五）推动法定安全评价报告全文公开。除涉及国家秘密、商业秘密的项目外，用于行政许可、认定、备案等前置服务或行政处罚依据的安全评价报告须全文对外公开，接受社会监督。安全评价机构须与委托方在合同中约定评价报告公开的实施主体、权责关系，由委托方自行公开或者委托安全评价机构在查询平台上全文公开报告内容。鼓励安全评价机构主动公开非法定安全评价项目的技术服务报告，公开情况将作为考核安全评价机构履行社会责任、加强诚信建设的重要内容。

（六）建立健全安全评价过程控制体系。完善安全评价过程控制体系，出台《安全评价过程控制》《安全评价通则》《安全预评价导则》《安全验收评价导则》等行业标准，将项目委托、人员从业、现场勘查、体系运行、项目管理、分支机构管理等全部纳入过程控制体系，推动安全评价机构标准化、规范化执业。

三、严格落实相关单位和人员责任

（七）突出建设单位和生产经营单位主体责任。矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目，应当按照国家有关规定进行安全评价。矿山、[危险化学品](https://baike.sogou.com/lemma/ShowInnerLink.htm?lemmaId=367355&ss_c=ssc.citiao.link)、烟花爆竹、民用爆炸物品生产企业申办安全生产许可证，危险化学品经营单位申办危险化学品经营许可证，应当依法进行安全评价。建设单位和生产企业可以委托具备资质条件的安全评价机构对其建设项目开展安全评价，也可以按照国务院“放管服”改革的最新要求自行开展安全评价（尚未纳入“放管服”改革范围的除外）。其中，根据《国务院关于第三批清理规范国务院部门行政审批中介服务事项的决定》（国发〔2017〕8）号），金属冶炼、煤矿建设项目的安全预评价报告可由项目建设单位按要求自行编制，也可委托有资质的安全评价机构编制。建设单位和生产企业委托安全评价机构为其提供技术服务的，保证安全生产的责任仍由本单位负责。

（八）强化安全评价机构和人员直接责任。安全评价机构对安全评价报告和结论承担相应责任，确保评价报告内容真实、客观、全面和规范。机构应建立覆盖全过程的过程控制管理体系，形成可追溯的评价过程完整档案；对有关单位提供的技术服务报告、数据资料等符合性进行复核；如实向建设单位、生产企业和委托方反映安全生产实际情况、出具客观公正的评价结论。专职技术负责人、过程控制负责人应按照法规标准要求，加强对安全评价活动的管理，安全评价项目组组长应组织现场查勘，全过程组织参与安全评价报告编制工作。

（九）明确报告评审单位和专家审查责任。有关单位和专家对安全评价报告组织评审的，应严格按照相关规范和标准要求进行。评审过程中发现安全评价报告弄虚作假等问题的，应及时梳理问题线索，分情形向行业管理部门、安全评价机构资质认可和监管部门提出处理建议和依据。专家在评审时应独立、科学、公正地开展工作，对与专家及其所在单位存在利益关系的项目和单位应当回避，专家评审意见须签字存档备查。推动分行业领域建立安全评价报告评审专家库，完善选录、考核、管理和退出机制，专家库应经过公示、公告程序并主动公开，接受社会监督。

（十）落实项目审查和许可部门把关责任。在建设项目安全设施“三同时”审查、安全生产许可证许可过程中，有关部门发现安全评价报告存在重大缺陷、遗漏或者虚假，或者安全评价结论不正确、不合理的，应不予采信。同时依据相关行业标准和规范，认定其违法违规事实和情形、作出定性描述，实施行政处罚或移交安全评价机构资质认可部门进行处理。

四、强化事中事后监管

（十一）提高违法成本，依法依规从重从严实施处罚。利用信息化手段，推动违法违规行为共治、违法违规信息共享。**一是**提高违法成本，安全评价机构在同一省（自治区、直辖市）内一年内发生3次（含）以上违法违规行为，且行为尚不构成吊销资质的，执业地执法机关在实施行政处罚的基础上，可提请机构注册地省级资质认可机关对该机构并处暂停3至6个月资质的处罚建议。**二是**安全评价报告存在法规标准引用错误、关键危险有害因素漏项、重大危险源辨识错误、对策建议与存在问题严重不符等重大疏漏（重大疏漏情形认定见附件1），但尚未造成重大损失的，由发现上述行为的部门提请机构注册地省级资质认可机关暂停其资质6个月并责成涉事机构限期整改，整改期间不得从事法定安全评价，整改结束并经资质认可机构验收通过后方可继续开展法定评价业务。**三是**安全评价报告存在重大疏漏并造成严重后果、安全评价报告虚假失实的（虚假失实情形认定见附件2），由发现上述行为的部门提请机构注册地省级资质认可机关吊销其资质并向社会公告，同时按规定对安全评价机构和相关责任人实行行业禁入、纳入不良记录“黑名单”。

（十二）多措并举，强化属地综合监督管理。**一是**完善区域内安全评价机构从业积分管理制度，鼓励各省、自治区、直辖市制定区域内安全评价机构从业积分管理办法，对违规行为细化打分，强化信用约束管理。**二是**完善由第三方实施的信用评估制度。各地结合行业监管实际，有序开展安全评价机构第三方评估或评议工作，作为加强信用监管的重要举措，相关评估评议方法、程序、标准、结果等要及时在网上公开，接受社会监督。**三是**综合运用行政、法律、经济、信用手段，规范机构从业行为。采取通报、约谈、禁止行业从业、失信记分、纳入不良记录“黑名单”、分类管理等手段，强化对安全评价机构日常执业行为的监督检查。

（十三）完善违法违规行为查处衔接机制。省级安全评价资质认可部门应完善安全评价违法线索移交和立案查处机制，建立安全评价资质认可部门与行业监管部门、行政执法部门联合工作机制。建设项目安全设施“三同时”审查、安全生产许可证核发过程中发现安全评价报告弄虚作假等问题时应及时移交，安全评价资质认可和监管部门要及时立案调查，固定证据，依法依规查处到位并将处理结果公开。安全评价机构资质认可及监管部门发现安全评价机构弄虚作假、出具虚假失实评价报告的，应正式通知建设项目安全设施“三同时”审批部门或安全生产许可证审批部门，建议其重新审核建设单位安全设施或生产企业许可条件，防止企业利用虚假失实评价报告骗取相关许可，继续带病运行。加强行政执法与刑事司法联动，涉嫌犯罪的，移交司法机关依法追究刑事责任。对安全评价弄虚作假问题多发频发、屡禁不止、查处不力的地方，应急管理部将视情采取通报、约谈、区域限批等措施。

（十四）畅通举报渠道，强化社会监督。社会对公开的法定安全评价报告、专职安全评价人员及其开展的评价项目等有投诉举报的，安全评价资质认可与监管部门要及时调查处理，查实反映存在问题的安全评价报告已经作为行政许可、行政处罚依据的，相应的调查处理机关要正式通知采信部门，按规定及时对涉事生产经营单位和建设单位及相关人员实行联动处罚。

（十五）打击串通作假，实施联合处罚。资质认可机关及其下级部门、矿山安全监察机构、事故调查组在安全生产行政许可、建设项目安全设施“三同时”审查、监督检查和事故调查中，发现生产经营单位和安全评价机构违法违规行为的，应当一并实施行政处罚。生产经营单位利用虚假安全评价报告骗取安全生产相关许可的，市级以上应急管理部门应对生产经营单位法定代表人、主要负责人、直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法处罚，并向社会曝光；对安全评价报告弄虚作假负有责任的安全评价机构及报告编制人和项目组组长，依法处以罚款、禁止行业从业、失信记分、纳入不良记录“黑名单”等。对不负责任、不认真履行职责的安全评价报告评审专家，取消其已入选相关专家库的资格，予以通报并抄送其所在单位。

五、工作保障

（十六）利用信息化手段提高监管效能。省级资质认可和监管部门要加快推进“互联网+监管”建设，进一步加大技术力量和经费投入，积极利用信息化手段加强安全评价机构监管，提升管理水平。

（十七）积极引导行业自律。倡导安全评价机构自觉抵制恶意竞争、市场垄断、超出技术能力承揽业务等行为，净化安全评价服务市场。支持行业协会等组织定期举办论坛、讲座等活动，引导帮助安全评价机构和从业人员提升能力水平，强化行业自律和监督。

（十八）大力加强宣传引导。行业主管部门、有关安全监管部门、地方政府有关部门修订或制定出台涉及安全生产的法规、标准和规范性文件后，要按照“谁制定谁宣贯”的原则，及时组织有关行业安全监管部门、行政许可、资质认可机关、安全生产执法部门，在属地执业的安全评价机构进行宣传贯彻， 推进提高政府监管效能和评价机构技术服务水平。

有关行业自律组织应当本着自愿非盈利原则，积极做好相关法规、标准、规范的继续教育或专题培训，提高会员和成员单位对新要求的熟悉程度。

各级应急管理部门应将安全评价弄虚作假查处情况及时公开，重点曝光典型案例，强化警示震慑。同时，树立正面榜样，对安全评价机构充分发挥技术能力优势、完成重大安全评价情况予以正面宣传，提升从业人员能力水平和职业荣誉感，提高安全评价服务工作质量。

各级应急管理部门、矿山安全生产监管部门要把加强安全评价机构监管、严打弄虚作假行为作为当前和今后一个时期的重点工作任务，加强领导协调和组织实施。各省要将工作进展、经验做法以及查处的弄虚作假典型案例等及时报送应急管理部，应急管理部将视情组织抽查检查和公开通报。

附件：1.安全评价报告重大疏漏情形认定

 2.安全评价报告虚假失实情形认定

附件1

安全评价报告重大疏漏情形认定

安全评价报告存在以下情形之一的，认定为安全评价报告重大疏漏情形。

一、引用的主要法律、法规、标准错误或主要法律、法规、标准相关条款漏评，造成结论错误的；

二、报告中出现1处及以上其他无关单位（项目）或地点等文字错误的；

三、对规范理解错误（如，对间距起止点理解错误）造成结论错误的；

四、定量计算模型设置、参数选择、计算过程不准确，导致结论偏离事实的；

五、企业平面布局、周边安全距离、建筑用途与实际情况不符，影响报告结论的；

六、选用类比工程存在巨大差异的；

七、委托合同中评价范围界定不清晰，导致评价漏项的；

八、涉及风险计算，缺少一个或多个风险计算程序内容，影响报告结论的；

九、安全设施补偿系数选择不当，影响报告结论的；

十、工艺数据、操作条件、物料量等数据与开展评价时的实际有出入且影响报告结论的；

十一、对于公用工程、自控系统、装置设备、安全设施等描述出现漏写或有细微差别且影响报告结论的；

十二、重大危险源定级，因计算、系数取值不严谨等情况导致出现偏差，影响报告结论的；

十三、项目性质定性错误（如，危险化学品项目定性为非危险化学品项目），报告格式不符合相关规范要求的；

十四、评价范围与评价内容不一致，关键设施、化学品、建（构）筑缺失，造成结论错误的；

十五、列入精细化工反应安全风险评估范围的精细化工生产装置未开展评估，报告中未作说明，影响评价报告结论的；

十六、危化领域企业未按要求使用万向充装系统，报告中漏评或判定为符合的；

十七、评价报告中出现评价时现场没有的工艺设施设备或化学品的（文字表述不够严谨的除外）；

十八、主要原辅料、中间产品、副产品、主产品的危险辨识与分析不全，影响评价结论的；

十九、出现关键危险有害因素漏项，影响评价结论的；

二十、其他失误或失误对评价结论并无影响的，属于一般疏漏。

附件2

安全评价报告虚假失实情形认定

安全评价报告存在以下情形之一的，认定为安全评价报告虚假失实情形。

一、选址与当时实际情况不符：

1.选址不符合规划要求，报告判定安全条件符合要求的；

2.周边环境与当时实际情况不符，故意规避周边环境中不符合法律法规、标准、规范项的；

3.不按要求进行外部安全防护距离确定，影响评价结果的；

4.构成重大危险源的储存设施，与以下“八类场所”设施、区域的距离不符合有关法律、法规、规章和国家标准或者行业标准的规定，故意隐瞒周边设施的实际情况，报告判定为符合的；

八类场所：

（1）居住区以及商业中心、公园等人员密集场所；

（2）学校、医院、影剧院、体育场（馆）等公共设施；

（3）饮用水源、水厂以及水源保护区；

（4）车站、码头（依法经许可从事危险化学品装卸作业的除外）、机场以及通信干线、通信枢纽、铁路线路、道路交通干线、水路交通干线、地铁风亭以及地铁站出入口；

（5）基本农田保护区、基本草原、畜禽遗传资源保护区、畜禽规模化养殖场（养殖小区）、渔业水域以及种子、种畜禽、水产苗种生产基地；

（6）河流、湖泊、风景名胜区、自然保护区；

（7）军事禁区、军事管理区；

（8）法律、行政法规规定的其他场所、设施、区域。

二、总平面布置与当时实际情况不符：

1.现状或验收评价报告中出现评价时现场没有的建（构）筑物；

2.主要生产装置和储存设施之间及其与建（构）筑物之间的距离不符合有关标准规范的规定，报告中故意隐瞒且判定为合格的；

3.报告中建（构）筑物的层数、用途、防火分区等与当时实际严重不符，未写明或刻意隐瞒企业改（扩）建情况，导致评价结论失实的；

4.危化领域相关企业控制室布置不符合要求（如涉及爆炸危险性化学品的生产装置控制室、交接班室布置在装置区内；涉及甲乙类火灾危险性的生产装置控制室、交接班室布置在装置区内，未按规定进行抗爆设计的），报告中漏评或刻意回避且判定为符合的。

三、工艺装置与当时实际情况不符：

1.在被评价单位提供真实有效的资料情况下，评价报告出现工艺技术描述与当时实际情况严重不符，直接影响评价报告结论的；

2.现状或验收评价报告中出现评价时现场实际没有的工艺装置的；

3.生产规模、主要反应设备、主要生产、储存建（构）筑物与现场严重不相符的；

4.故意隐瞒典型的危险化工工艺判定的；

5.国家明令限制类、淘汰类工艺或设备未辨识或辨识有误，导致评价结论失实的；

6.国内首次使用化工工艺未辨识或辨识有误，导致评价结论失实的；

7.未经安全论证的国内首次使用化工工艺，报告直接判定工艺安全、可靠的；

8.涉及易燃易爆、有毒有害其它化学品的场所未装设易燃易爆、有毒有害介质泄露报警等安全设施，判定其符合安全生产条件的；

9.全压力式液化烃球形储罐未按国家标准设置注水措施（半冷冻压力式液化烃储罐或与水发生反应的液化烃储罐除外），报告中漏评或直接判定为符合的。

四、公用工程和辅助生产设施与当时实际情况不符：

1.现状或验收评价报告中出现评价时现场实际没有的公辅设施的；

2.主要公辅设施与现场严重不相符，直接影响了评价报告结论的；

3.爆炸危险场所未按照国家标准安装使用防爆电气设备的，报告中漏评或判定为符合的；

4.化工装置未按要求设置双电源，报告中漏评或判定为符合的。

五、重大危险源辨识严重错误，刻意减少危险化学品储存量，并导致重大危险源判定错误，影响评价结果的；

六、危化领域企业自动化控制情况与实际严重不符，即企业未设置自动化控制系统、紧急停车系统、安全仪表系统、重大危险源监测系统等，报告说明已安装，得出严重失实结论的；

七、为建设项目未经具备国家规定资质的单位设计、制造和施工建设且未经符合资质条件单位进行设计诊断的化工企业出具合格报告的；

八、对企业提供附件资料进行篡改或伪造，得出严重失实结论的；

九、刻意隐瞒企业的重大安全隐患情况及整改落实情况，即企业现场重大隐患未整改，报告说明已整改，报告结论定性严重偏离客观实际的；

十、涉及危化领域“两重点一重大”，报告中描述的安全设施齐全，而现场严重缺失，报告判定为符合的；

十一、篡改第三方出具的第三方技术服务报告或结论的；

十二、引用国家明确已废止法律法规、标准的；

十三、评价报告附件附图、评价项目人员组成及人员签字存在弄虚作假的；

十四、企业负责人及安全管理人员专业或职称不符合要求的，报告中漏评或直接判定为符合的；

十五、涉及危险化工工艺的特种作业人员未取得特种作业操作证，报告中漏评或直接判定为符合的；

十六、企业未建立安全生产责任制，未编制岗位操作规程，报告中漏评或直接判定为符合的；

十七、企业安全管理制度及日常管理记录严重缺失，报告中漏评或直接判定为符合的；

十八、危化品领域相关企业禁忌物混存漏评或直接判定符合的。