附件1

**关于进一步加强安全评价机构**

**监管的指导意见**

**(征求意见稿)**

为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产的重要指示精神，加强安全评价机构监管，提高安全评价服务质量，推动安全评价机构和从业人员严守安全底线、法律红线和道德准线，构建“企业主体负责、机构诚信执业、部门协同监管、行业自律管理、社会公众监督”的综合管理体系，切实发挥安全评价对事故预防的支撑作用，制定本指导意见。

一、严格源头管控

**（一）严格评价机构准入管理。一是**坚持评价机构数量服从执业质量，严守安全红线和底线，省级应急管理部门、煤矿安全生产监管部门（以下统称省级资质认可机关）要将安全评价行业发展纳入地方现代服务业发展规划，构建与安全生产需要和经济社会发展相适应的安全评价服务体系。**二是**坚持监管与服务相结合，省级资质认可机关要审慎处理评价机构资质认可事项改革，没有法律法规或国务院决定依据，不得通过授权、委托等方式层层下放资质认可权限，确保守土有责、守土尽责。**三是**省级资质认可机关要建立已注销（撤销、吊销）安全评价资质机构及其分支机构的单位名录库并主动向社会公开，上述主体异地申请或再次申请评价资质时要依法依规严格把握。

**（二）严格从业人员资格管理。一是**严格核查安全评价从业人员专业能力和资格条件。利用相关平台严格核查安全评价从业人员的资格证书、学历学位和专业技术职称等信息，发现弄虚作假等违法违规线索的，按照“谁培训、谁负责”“谁发证、谁负责”“谁主管、谁负责”原则,依法追究涉事机构和人员责任。**二是**严厉打击出租出借资格证书行为。把社会保险、个人缴税记录、工资流水等作为认定专（全）职安全评价从业人员的重要参考，严防通过异地缴纳多份社保充当专（全）职评价从业人员的“挂证”行为。**三是**严密防范利用从业人员频繁流动，套取评价资质行为。对出现安全评价从业人员频繁变更情形的，省级资质认可机关要跟进安全评价机构资质保持情况的定向核查，加强对用于资质申请、资质保持的专（全）职安全评价从业人员的动态监管。**四是**严禁违规设置安全评价从业人员执业障碍，不得将注册管理、继续教育、指定培训等作为认定专（全）职评价从业人员的前置,与安全评价机构签订合法劳动合同或劳务合同的各类技术人员均可开展与其专业能力相匹配的评价活动、参与评价报告编写并承担相应法律责任。

**（三）严格评价事项法定派生。一是**严格按照《安全生产法》等法律、行政法规和国务院决定，确定法定安全评价范围和评价机构资质认可范围。**二是**省级资质认可机关在行政审批过程中需要委托安全评价机构开展技术服务的，应当依法通过竞争性方式选择机构并自行承担服务费用，不得转嫁市场主体承担（《优化营商环境条例》国务院令第722号），切断中介机构与企业的非法利益关联。不得强制企业选择特定评价机构从事其他评价评估类中介服务事项（《国务院关于加快推进政务服务标准化规范化便利化的指导意见》国发〔2022〕5号）。**三是**对未纳入政务服务领域中介服务清单的安全评价评估事项，按照“谁要求、谁组织”的原则开展，不得转嫁市场主体承担。对企业为提高自身安全生产水平主动开展的安全评价评估事项，由企业自行组织。

二、严格过程管理

**（四）实施评价报告全文公开。一是**安全评价机构应当按照《安全生产法》相关规定，建立并实施服务公开和报告公开制度，每季度第一个月的15日前，要将上季度完成的安全评价报告在本机构网站上全文公开。**二是**各级应急管理部门、煤矿安全生产监管部门要将行政许可决定及行政许可涉及的安全评价报告，在政府网站全文公开，主动接受监督。**三是**鼓励各类企业特别是上市公司，按照“谁主张、谁负责”的原则，主动向社会公开各类评价评估报告，作为履行企业社会责任的重要参考。**四是**公开的安全评价报告涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的部分，要按规定进行脱密处理。

**（五）强化分支机构属地监管。**对安全评价机构及其分支机构要实行全流程、一体化管理。**一是**安全评价机构的分支机构异地执业时必须满足《安全评价检测检验机构管理办法》（应急管理部令第1号）规定的相应业务范围专业能力配备要求。**二是**省级资质认可机关要将分支机构专业能力配备保持情况和执业情况纳入属地监管和日常监管范围。**三是**安全评价机构应建立健全覆盖分支机构、外聘专家、第三方支撑单位的过程控制管理体系，形成可追溯的评价过程完整档案，防止分支机构和外聘人员体系外运行。

**（六）严格评价资质动态管理。**省级资质认可机关应当将其认可的安全评价机构资质保持情况纳入年度监督检查计划。在开展“双随机、一公开”等监督检查过程中，发现评价机构出具虚假、失实评价报告情形的，延伸检查其资质保持情况，因人员变动、场所变更等因素不满足《安全评价检测检验机构管理办法》资质条件的，应责令其停业整顿并限期改正，逾期未改正的，要依规核减其资质范围或撤销其评价资质并向社会公告，严防评价机构违规运行。

**（七）探索安全评价信用管理。**按照《国务院办公厅关于完善失信约束制度构建诚信建设长效机制的指导意见》（国办发〔2020〕49号）相关要求，探索实行安全评价领域信用管理。**一是**省级资质认可机关依法依规建立安全评价机构及从业人员信用评价、信用分级分类监管、信用激励惩戒和信用修复等制度。**二是**应急管理部将依托汇总的安全评价机构、从业人员和评价报告等信息，搭建安全评价机构和从业人员信用监管平台，分行业领域开展评价报告查重评估，严防评价报告抄袭、雷同。**三是**按照《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，鼓励由第三方实施安全评价信用评定制度，对违法违规、不守诚信安全评价机构和从业人员予以失信记分，强化信用约束。

**（八）强化安全评价行业自律。**鼓励行业协会、学会制定行规行约、团体标准，规范执业行为和收费，培育健康行业文化；鼓励安全评价机构组建行业自律联盟，向社会公开诚信承诺，自觉抵制恶意竞争等不良行为；鼓励媒体挖掘正反面典型，剖析典型案例，持续净化安全评价服务市场。

三、严格责任落实

**（九）落实建设单位和生产经营单位主体责任。一是**建设单位和生产经营单位委托第三方开展安全评价时，要如实提供基础资料，落实整改建议，并对所提供资料的完整性、真实性负责，保证安全生产的责任仍由本单位负责。**二是**建设单位和生产经营单位安全生产条件发生重大变化而未重新进行安全评价的，对产生的相关后果负责。**三是**建设单位和生产经营单位不得将取得安全生产相关许可作为合同约定条款，不得将评价结论合格作为履约支付条款，不得将法定评价项目以捆绑招标、打包委托等形式交由不具备相应资质条件的中介机构实施。**四是**依据《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），在建设项目安全设施设计审批时，金属冶炼建设项目、煤矿建设项目的安全预评价报告可由申请人自行编制，也可委托具有相应评价资质的机构编制。自行编制安全预评价报告的建设单位，对评价内容和结论负责。

**（十）落实安全评价机构和从业人员直接责任。一是**安全评价机构要如实向委托方反映安全生产实际情况、出具客观公正的评价结论，对安全评价报告和结论的合法性、真实性负责。**二是**安全评价机构出具失实报告给他人造成损害的依法承担赔偿责任；租借资质、挂靠、出具虚假报告给他人造成损害的，与生产经营单位承担连带赔偿责任，构成犯罪的安全评价机构及其从业人员，依照刑法有关规定追究刑事责任。**三是**安全评价机构负责人、技术负责人、过程控制负责人应按照法律、法规和标准要求，加强对安全评价活动的管理和评价报告质量的把控。**四是**安全评价项目组组长应组织现场勘验，全过程参与安全评价报告编制工作。 项目组组长和负责勘验人员要到现场实际地点开展勘验工作，如实记录现场勘验情况，并留存现场图像影像等证明资料。

**（十一）落实报告评审单位和专家审查责任。一是**安全评价报告评审组织单位在组织报告评审和审查时，要注重听取相关方面的意见建议，主动向社会公开评审审查结果。评审过程中发现安全评价报告存在虚假、失实情形的，评审组织单位要及时梳理问题线索，移送行业安全监管部门及安全评价机构资质认可部门。**二是**评审专家应独立、科学、公正开展工作，对与自身及所在单位存在利益关联的项目应当回避，并对提出的评审意见负责。

**（十二）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、安全生产许可证审批过程中，有关部门发现安全评价报告存在虚假、失实等违法违规情形的，应不予采信。同时依据行业标准和管理规范，认定其违法违规事实和情形，并作出定性描述，依法依规实施或移送安全评价机构资质认可部门实施行政处罚。

四、严格违法查处

**（十三）从严处罚违法行为。一是**安全评价机构在同一省（自治区、直辖市）内一年内发生2次（含）以上违法违规行为，纳入日常重点监管名录。**二是**安全评价机构出具失实评价报告（评价报告失实情形认定见附件1）的，责令停业整顿，并责成涉事机构限期整改，经省级资质认可机关验收通过后方可继续开展法定评价业务。**三是**安全评价机构出具虚假报告的（评价报告虚假情形认定见附件2），由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直接责任人实行行业禁入、纳入“安全生产严重失信主体名单”管理。

**（十四）完善查处衔接机制。一是**省级资质认可机关要完善安全评价违法行为线索移交和立案查处机制，建立与行业安全监管部门、行政执法部门联动工作机制，发现生产经营单位和安全评价机构串通弄虚作假的，应当一并实施行政处罚。**二是**行业安全监管部门在建设项目安全设施“三同时”审查或安全生产许可证审批过程中发现安全评价报告虚假、失实等情形的，应及时移交安全评价机构资质认可部门依法依规查处。**三是**安全评价机构资质认可及监管部门发现安全评价机构出具虚假、失实报告的，要及时通知建设项目安全设施“三同时”审查或安全生产许可证审批部门，建议其重新审核建设单位或生产经营单位安全生产许可条件，防止申请主体利用虚假、失实评价报告骗取许可。**四是**生产经营单位利用虚假安全评价报告获得安全生产相关许可的，相关部门在依法撤销许可决定的同时，要对涉事生产经营单位、安全评价机构和责任人员一并实施处罚。要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。

**（十五）畅通社会监督渠道。**对社会公众通过安全生产举报系统等渠道转来的安全评价相关问题线索，安全评价机构资质认可部门和安全评价项目监管部门要及时调查处理。对经查实确属虚假报告且已作为行政许可或行政处罚依据的，要及时通知采信部门，重新评估梳理相关许可或处罚决定，并对涉事生产经营单位和相关责任人依法依规实施处罚。

五、加强组织实施

**（十六）完善制度保障。**按照《安全生产法》《刑法修正案（十一）》等法律法规有关规定，完善《安全评价检测检验机构管理办法》及配套制度，不断健全安全评价技术标准体系，鼓励各地结合监管实际，出台地方性法规和标准规范，为安全评价机构执业创造良好法治环境。

**（十七）加强政策引导。**分行业培育一批规模大、实力强、信誉好的示范机构，按照标准化管理的要求，分领域遴选安全评价机构行业标兵。鼓励高等院校、科研院所、企事业单位等开展安全评价基础理论研究、三维场景构建、风险评估建模等，持续创新评价方法，推动安全评价技术方法迭代升级。

**（十八）提高监管效能。**建立对省级资质认可机关的综合评估机制，对安全评价弄虚作假问题多发频发、资质认可把关不严、违法违规行为查处不力的，应急管理部将视情采取通报、约谈、暂停其资质认可权等措施。省级资质认可机关要对法定安全评价报告开展常态化复核，定期抽查评价机构资质保持和过程控制管理落实情况。要充分利用“互联网+监管”手段，采用GPS定位、人脸识别、电子围栏等技术手段，提高监管效能，推动监管执法信息的互联互通。

**（十九）实施典型引路。**各级应急管理部门、煤矿安全生产监管部门要把整治安全评价机构执业行为作为常态化工作，保持打非治违高压态势，总结曝光弄虚作假典型案例，持续净化安全评价服务市场；要注重宣传推广安全评价机构在防范化解重大风险、协助消除事故隐患、创新评价技术方法等方面的示范做法，不断提升安全评价机构及其从业人员的职业荣誉感，切实维护行业积极健康有序发展。

附件：1.安全评价报告失实情形认定

 2.安全评价报告虚假情形认定

2023年 月 日

附件1

**安全评价报告失实情形认定**

安全评价报告存在以下情形之一的，认定为安全评价报告失实：

一、安全现状评价或验收评价报告中，企业布局、工艺参数、周边环境与评价期间实际情况不符，影响评价结论的；

二、重要区域、关键设备设施、主要物料和建（构）筑物、主要安全设施、重要的公辅设施、改（扩）建情况等遗漏或描写错误，影响评价结论的；

三、法律、法规、标准主要条款漏项、错误或使用已废止的法律、法规、标准，影响评价结论的；

四、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；

五、未进行危险化学品重大危险源辨识及分级或出现严重偏差，影响评价结论的；

六、存在不符合国家和行业强制性规定的安全生产条件项，评价报告漏项未做评价的；

七、存在行业重大生产安全事故隐患判定标准中列举的重大事故隐患，评价报告漏项未做评价的；

八、对策措施建议与被评价项目存在问题不符的；

九、井工煤矿采掘工艺、露天煤矿采剥工艺未调查清楚的；

十、金属非金属矿山相关文件和规程要求的主要定量计算分析缺失的。

附件2

**安全评价报告虚假情形认定**

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：

（一）故意伪造的；

（二）在周边环境、主要建（构）筑物、工艺、装置、设备设施等重要内容上弄虚作假，导致与评价期间实际情况不符，影响评价结论的；

（三）隐瞒生产经营单位重大事故隐患及整改落实情况、主要灾害等级等情况，影响评价结论的；

（四）伪造、篡改生产经营单位相关信息、数据、技术报告或者结论等内容，影响评价结论的；

（五）故意采用存疑的第三方证明材料、监测检验报告，影响评价结论的；

（六）有其他弄虚作假行为，影响评价结论的情形。

生产经营单位提供虚假材料、影响评价结论，承担安全评价职责的中介组织的人员对评价结论与实际情况不符无主观故意的，不属于刑法第二百二十九条第一款规定的“故意提供虚假证明文件”。

有本条第二款情形，承担安全评价职责的中介组织的人员严重不负责任，导致出具的证明文件有重大失实，造成严重后果的，依照刑法第二百二十九条第三款的规定追究刑事责任。

备注：上述内容依据《关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释（二）》第六条确定。