

应急管理部有关司局负责人就《关于严格规范安全生产执法行为的通知》答记者问

近日，应急管理部印发了《关于严格规范安全生产执法行为的通知》（以下简称《通知》），督促指导地方各级应急管理部门进一步加强严格精准规范执法，强化企业安全生产主体责任落实，有效遏制重特大事故发生。针对《通知》出台的背景和总体考虑、主要内容和落实措施等方面，应急管理部执法工贸局有关负责人回答了记者提问。

一、问：《通知》起草的背景和总体考虑？

答：应急管理部制定印发《通知》，总体有以下四个方面的考虑。

（一）贯彻习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神的需要。党的十八大以来，习近平总书记多次召开会议专题研究部署安全生产工作，多次发表重要讲话，作出一系列重要指示批示，为安全生产工作指明了前进方向、提供了根本遵循。习近平总书记指出“发展决不能以牺牲人的生命为代价，这必须作为一条不可逾越的红线”，强调“要把遏制重特大事故作为安全生产整体工作‘牛鼻子’来抓”，又指出“强调严格执法，让违法者敬法畏法，但绝不是暴力执法、过激执法，要让执法既有力度又有温度”。习近平总书记的

重要指示批示精神给安全生产执法提出了新要求，《通知》的出台是贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神的重要抓手，将推动各地统筹做好严格规范执法和包容审慎监管执法，进一步提高安全生产执法质量和效能，努力做到既要严格执法有效消除风险隐患，又要减少检查次数切实减轻基层和企业负担，还要守牢安全底线坚决防范遏制重特大事故发生。

（二）落实党中央、国务院重大决策部署的需要。近年来，党中央、国务院陆续印发《关于进一步提升基层应急管理能力的意见》《关于进一步规范和监督罚款设定与实施的指导意见》《提升行政执法质量三年行动计划（2023—2025年）》等文件，对推进严格规范公正文明执法提出明确要求。党的二十届三中全会强调，深入推进依法行政，完善安全生产风险排查整治和责任倒查机制。尤其近期国务院办公厅印发《关于严格规范涉企行政检查的意见》（以下简称《意见》），提出要严格规范涉企行政检查，坚决遏制乱检查现象，切实减轻企业负担，进一步优化营商环境。安全生产执法是守牢安全底线、遏制事故发生强有力的手段，《通知》的出台是贯彻落实党中央、国务院各项决策部署的有力举措，通过严格规范安全生产执法全流程各要素，推动应急管理系统坚决扛起防范化解重大安全风险的政治责任，促进高质量发展和

高水平安全良性互动，为推进中国式现代化提供更加有力的安全保障。

（三）坚持问题导向，提高安全生产执法质量的需要。安全生产监管执法的初衷是为了规范和引导企业安全发展，但部分地区仍然存在安全检查频次高、随意性大，隐患排查装样子、走过场，监管执法“宽松软虚”，企业责任落实不到位等问题。《通知》聚焦这些基层反映强烈、急需规范解决的问题，在纳入《意见》提出的规范行政检查频次、建立分级分类检查制度、落实涉企行政检查“五个严禁”“八个不得”等涉及应急管理系统职责的重点任务的同时，又结合安全生产执法实际，按照执法全流程的顺序，对推动企业健全内部隐患自查自纠报告制度、探索推行包容审慎监管执法等内容作出进一步要求，全面增强安全生产执法的精准性、科学性、有效性，以高水平安全保障高质量发展。

（四）落实整治形式主义为基层减负相关要求的需要。2024年以来，党中央、国务院对持续推进整治形式主义为基层减负作出重要安排部署，出台了《整治形式主义为基层减负若干规定》等政策文件。按照中央部署，应急管理部党委制定印发了关于持续推进整治形式主义为基层减负若干措施的文件，明确提出要提升安全生产执法检查精准性，坚决整治监管执法“宽松软虚”、责任落实不到位等问题，以及

强化推进分类分级执法，推广应用“互联网+执法”等。这些要求需要以正式文件形式进一步制度化、具体化，以保证为基层减负各项规定全面落地落实落细。《通知》明确提出建立健全多层次协调联动执法检查机制、强化科技信息化技术赋能执法检查、加强执法指导服务等方面的制度措施，督促各地加强依法行政，切实为基层和企业减负，助力优化法治化营商环境。

二、问：《通知》主要包括哪些内容？

答：《通知》共 16 条措施，主要规范危险化学品、烟花爆竹、石油天然气开采和工贸等行业领域安全生产执法工作，消防、矿山、地震等领域由相关部门按职责制定工作落实措施。《通知》的主要内容可归纳为总体要求、严格执法、精准执法、规范执法、执法保障等五个部分，具体包括：第一部分，总体要求。提出要深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产和优化营商环境重要指示精神，坚持人民至上、生命至上，统筹发展和安全，提高执法质量和效能，坚决扛起防范化解重大安全风险的政治责任，促进高质量发展和高水平安全良性互动，为推进中国式现代化提供更加有力安全保障。第二部分，坚持严格执法。主要包括严格编制实施年度执法检查计划、严格精准实施行政处罚、推动企业健全内部隐患自查自纠报告制度等内容。明确提出一是严格按照安全

生产法编制实施年度执法检查计划，对重点检查企业年度至少执法检查 1 次，对可依法部署专项检查的情形以及相关要求予以明确。二是对严重违法行为依法采取“一案双罚”、联合惩戒、停产停业整顿、关闭取缔、行刑衔接等措施，规范使用查封、扣押等行政强制措施和行政处罚裁量权。三是在相关法律法规对企业和主要负责人开展事故隐患自查自改要求基础上，推动企业成立企业内部安全检查组，对本企业重大事故隐患每季度至少检查 1 次，检查情况报告企业主要负责人和属地部门，企业主要负责人每年至少参加其中 1 次检查。对企业自查重大事故隐患依法不予处罚和启动责任倒查等情形进行规定。通过以上措施，进一步指导各地处理好严格执法与优化营商环境的关系，避免出现监管执法震慑力弱化等问题。

第三部分，深化精准执法。主要包括完善分类分级执法检查制度、精准聚焦执法检查内容、强化科技信息化技术赋能执法检查、探索推行包容审慎监管执法等内容。明确提出一是规定高危和非高危行业领域标准化一级、二级、三级和未定级企业，年度内累计执法检查频次上限。针对投诉举报、转办交办、数据监测监控发现的严重违法行为等，依法依规开展执法检查，可以不受频次上限限制。二是推动各地细化完善执法事项目录，建立各行业领域执法检查重点事项清单，将可能导致重特大事故的高风险事项作为必查项。三是运用大数据、人工智能等先进技术赋能精准执

法，探索开发违法行为和重大事故隐患智能辨识提醒系统和装备，推广非现场执法工作模式。四是细化轻微违法行为免于处罚适用情形，探索制定“首违不罚”事项、从轻或减轻行政处罚事项等清单。通过以上措施，推动各地统筹合理降低执法检查频次的同时，进一步提高执法质量。第四部分，推进规范执法。主要包括建立健全多层次协调联动执法检查机制、严格实施执法检查程序、指导规范乡镇（街道）涉企安全检查、加强执法指导服务、规范专家管理和使用等内容。明确提出一是上级部门在对下级负责的企业开展抽查性质的执法检查时，应采用与下级部门联合开展的方式，除跟进复查外，下级部门原则上不再重复执法检查。二是严禁不具备主体资格的组织实施执法检查，严禁违规开展异地检查。三是指导乡镇（街道）严格依据法定权限或授权开展涉企安全检查，严格控制检查次数。四是严格区分帮扶指导和执法检查，不得以帮扶指导之名行执法检查之实，坚决防止帮扶指导工作变形走样。五是建立完善执法检查专家库，强化专家技术服务全流程管理。通过以上措施，指导各地规范执法行为，积极为基层和企业减负。第五部分，强化执法保障。主要包括加强执法全过程监督、落实执法保障措施、加强执法队伍建设等内容。明确提出一是加强执法全过程监督，指导推动地方开展规范安全生产执法行为专项行动，严禁下达检查指标，不得将考核考评与检查频次、罚款数额挂钩，严

禁违规向基层摊派隐患排查任务。二是健全完善执法人员激励保障政策，完善尽职免责问责机制，杜绝挤占和长期借用执法人员从事其他工作的行为。三是严把执法队伍入口关，加强执法骨干专业化培养，组织开展执法练兵比武，完善落实执法技术检查员、社会监督员制度。通过以上措施，督促各地进一步夯实安全生产执法基础，切实加强执法监督和队伍建设。

三、问：国务院办公厅《意见》中要求公布对同一企业行政检查年度频次上限，《通知》中做了哪些安排？

答：今年以来，党中央、国务院针对规范涉企行政检查提出了一系列要求，国务院办公厅《意见》中明确提出“有关主管部门要公布同一行政机关对同一企业实施行政检查的年度频次上限”。规定执法检查年度频次上限，可以减少随意检查、乱检查等现象发生，是维护企业正常生产经营秩序的有力举措。

在安全生产领域，企业安全生产标准化管理体系是一套既与国际职业安全健康体系接轨，又具有中国特色的安全生产管理体系，通过安全生产标准化定级的企业，安全生产基础管理水平较高，企业管控安全风险的能力较强，是开展分类分级监管执法的重要依据。《中华人民共和国安全生产法》第四条规定“生产经营单位要加强安全生产标准化建设”，

第二十一条第一款也规定“生产经营单位主要负责人对本单位安全生产工作负有下列职责：（一）建立健全并落实本单位全员安全生产责任制，加强安全生产标准化建设”，加强安全生产标准化建设是企业应尽的法定责任。

因此，《通知》以企业安全生产标准化建设为基础，通过分类分级的方式，分别对不同安全风险等级的企业，明确相应执法检查年度频次上限，既可以有效避免执法扰企现象发生，又可以防止只检查安全管理水平高、安全风险低的企业等选择性执法情况。各级应急管理部门可以通过“互联网+执法”等信息化系统和“扫码入企”等方式，核验企业年度内接受检查次数，对高危行业领域安全生产标准化一级、二级、三级和未进行标准化定级的企业年度累计执法检查不超过2、4、8、12次，非高危行业领域企业分别为1、2、4、6次。

同时，《通知》中也规定，针对投诉举报、转办交办、数据监测监控发现的严重违法行为等，应依法依规及时开展执法检查和调查核实，可以不受频次上限限制。当然，目前有部分地区或行业已经实施了其他分类分级监管执法，《通知》也明确这类地区或行业，可以由执法主体结合企业风险评级情况，科学合理确定执法检查频次，明确年度执法频次上限。

四、问：《通知》提出要推动企业健全内部隐患自查自纠报告制度，请问这方面有什么考虑？

答：从当前全国安全生产状况和企业安全管理水平来看，企业安全生产工作主要依靠两个方面因素，一方面是“外因”，即政府部门通过监管执法、指导帮扶和宣传教育等方式，督促引导企业落实法律法规规定，开展隐患排查整治，强化安全管理；另一方面是“内因”，即企业通过健全完善安全管理体系制度，加强安全投入，强化隐患排查整改，落实管控措施等方式，不断提升安全管理水平，确保安全生产。目前，大多数企业处于需要政府部门通过监管执法去督促推动落实的“他律”阶段，“外因”占主导作用。随着经济社会的发展和安全生产形势从“爬坡过坎”向“治本攻坚”转变，需要各类企业进一步发挥内生动力，减少对“外因”的依赖，强化“内因”作用，推动企业安全管理从“他律”阶段向“自律”阶段转变。

因此，在学习借鉴国外先进经验做法和参考国内部分企业安全管理实践的基础上，《通知》提出推动企业健全内部隐患自查自纠报告制度。即：企业的主要负责人指定企业1名领导班子成员，组织企业内部安全管理机构、企业工会、从业人员代表和注册安全工程师等专业力量，形成企业内部安全检查组，每季度针对企业内部重大事故隐患至少开展1

次检查，企业主要负责人每年至少参加其中 1 次。对于排查出的重大事故隐患，要报告企业主要负责人，并主动向属地应急管理部门报告。

这项制度的主要目的是，政府部门通过减少执法检查次数，切实为基层和企业减负，同时推动企业主要负责人充分履行安全生产“第一责任人”的责任，组织企业各方面力量形成工作合力，激发内生动力，进一步落实企业安全生产主体责任，提升本企业重大事故隐患排查整改质量，有效遏制事故发生。为了防止企业内部安全检查组检查泛化和流于形式，这里提到的“企业”是指一个独立的生产经营主体，例如集团公司在一个区域的分支机构或下属单位、一个独立厂区、库区、加油站等，既可以是独立法人，又可以是分支机构，而不是简单地指整个集团公司。企业内部安全检查组相对固定的人员组成，能够确保检查组成员更好地熟悉掌握本行业领域重大事故隐患判定标准和本企业重大事故隐患排查整改情况，有利于提升本企业隐患排查整改质量和人员专业化水平。需要说明的是，推动企业成立企业内部安全检查组，不影响或者排除企业主要负责人、安全管理机构和安全管理机构以及其他负有安全管理职责人员的日常履职，与企业日常开展的各类安全检查并不冲突。

同时，《通知》也对这项制度配套了激励和惩戒措施，确保制度有效实施。一方面，对企业自查出的重大事故隐患，已按规定报告并正在采取有效措施消除的，依法不予处罚。另一方面，对于重大事故隐患不检查、不报告、不整改，应急管理后期抽查发现重大事故隐患的，要依法对企业主要负责人“一案双罚”，并对企业内部安全检查组人员启动责任倒查和精准追责。今年下半年，我们将总结各地在推动企业健全内部隐患自查自纠报告制度方面好的经验做法，以适当方式进行交流。

五、问：《通知》提出要探索推行包容审慎监管执法措施，请问这方面有什么考虑？

答：近年来，党中央、国务院对于推行包容审慎监管执法作出了一系列决策部署，《国务院关于进一步贯彻实施〈中华人民共和国行政处罚法〉的通知》要求在各领域实施包容免罚清单；国务院办公厅《意见》中也提出“要更多采用柔性执法方式，对依法可以采用提醒、告知、劝阻等方式处理的，根据包容审慎原则不罚或者免罚”。

推行包容审慎监管，是立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，打造法治化营商环境的一项重要举措。为认真落实党中央、国务院决策部署，2024年11月，应急管理部印发《应急管理行政处罚裁量权基准》，从国家层面

统一了应急管理领域行政处罚“度量衡”，防止违法执法、越权执法、简单粗暴、畸轻畸重；同时，同步印发了《应急管理轻微违法行为可以不予行政处罚事项清单》，筛选7项安全风险较低、简便易查处的违法行为，规定可以不予行政处罚的适用情形和监管措施，切实依法减轻了企业负担。这次在《通知》中，我们再次提出要进一步探索推行包容审慎监管执法措施，要求各地结合实际细化轻微违法行为免于处罚的适用情形，依法探索制定“首违不罚”事项、从轻或减轻行政处罚事项等情况，通过有温度的执法，不断提高执法规范化水平，切实依法减轻企业负担，助力营商环境不断优化。

但要注意的是，推行包容审慎监管执法，绝不是要纵容违法行为，更不是放松监管执法的“信号”，而是让安全生产监管执法“刚柔并济”，做到“该宽的宽，该严的严”，对逾期不予整改、整改不符合要求、拒不整改、弄虚作假、再次发现同项或者其他违法行为的，执法人员应当依法立案查处。对涉及重大事故隐患的严重违法行为，各级应急管理部门要依法依规进行查处，严守安全底线。

六、问：《通知》印发后，在推动落实方面有哪些具体考虑？

答：《通知》是贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院关于规范涉企行政检查重要部署的有力抓手和举措，下一步将采取多种措施抓好工作落实，推动提升应急管理系统严格规范公正文明执法水平。首先，加强宣传解读。通过应急管理部官网、报纸、新媒体等多种渠道加大宣传解读力度。持续关注地方各项措施落实情况，及时总结经验成效，培树宣传典型做法，以点带面，发挥典型示范引领作用，推动各地抓好落实、务求实效。其次，加强跟踪督促。持续加大工作统筹力度，督促地方各级应急管理部门聚焦安全生产执法领域突出问题，妥善处理严格执法与优化营商环境、合理降低执法检查频次与提高执法质量等关系，狠抓各项任务措施落实，全面提升安全生产执法规范化水平。第三，扎实推进严格精准执法。近年来，全国安全生产形势持续稳定向好，但安全生产基础仍然薄弱，重特大事故波动反弹的压力不断加大，我们将持续推动各地加大执法力度，不断提高执法效能，以强有力的执法有效化解各类安全风险，严查彻改重大事故隐患，坚决防范遏制重特大事故发生。第四，加强执法监督。严格落实《意见》关于加强执法监督要求，推动各地开展规范安全生产执法专项行动，加强对安全生产执法行为的规范管理，并将其作为执法监督工作的重要内容，加大对各地乱检查的监督检查力度，严肃责任

追究，督促各地既防止检查过多和执法扰企，又要保证执法质量和效能。