

上海市应急管理局文件

沪应急法规〔2024〕41号

上海市应急管理局关于进一步优化 安全生产监管 推动营商环境持续优化 以高水平安全保障高质量发展的意见

各区应急管理局，市应急局机关各有关处室、局执法总队：

为落实《上海市坚持对标改革 持续打造国际一流营商环境行动方案》工作部署，结合本市安全生产治本攻坚三年行动，以“时时放心不下”的责任感和“事事心中有底”的行动力，用更精准、更高效、更智慧、更有温度的举措进一步完善本市应急管理部门负责的安全生产监管工作，更好助力优化营商环境，坚决维护城市运行安全，以高水平安全保障高质量发展，现提出如下意见。

一、提升思想认识水平

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入学习贯彻习近平总书记关于应急管理、安全生产的重要论述和关于优化营商环境的重要指示，坚持人民至上、生命至上，以法治化为基础保障，对标国际国内最高标准、最好水平，创新实施“信用+风险+科技+无接触”安全监管模式，全面推动应急管理部门负责的安全生产监管“再上身段”，加快推进安全生产治理体系和治理能力现代化，率先推动安全生产工作由“他律”向“自律”转段发展，当好“守夜人”、做好“店小二”，以“无事不扰、无处不在”的监管服务营造安全可靠的发展环境。

坚持安全发展。正确把握发展和安全的关系，树牢安全发展理念，统筹兼顾城市安全底线和营商环境高线，在做好有力有为监管的同时，着力提升服务指导水平，以安全生产之善促营商环境之优。

提高监管质效。加强全过程监管能力建设，提高行政审批改革与事中事后监管协同推进水平，创新完善监管服务方式，强化专业化队伍建设，提升发现问题、解决问题的强烈意愿和能力水平，全面增强监管科学性、有效性、精准性。

强化科技赋能。紧密依托“一网通办”“一网统管”平台、上海市统一综合执法系统等支撑，深入推进智慧应急数字底座建设，加强多元数据归集和融合运用，拓展深化智慧监管应用场景，

为安全生产治理方式转变提供有力支撑。

注重企业感受。推动有为政府和有效市场更好结合，践行“有求必应、无事不扰”理念，校准衡量坐标，把企业获得感作为重要评价标准。加强服务引导，强化宣传说理，让监管目的和监管效果可感可及，推动安全生产社会共治，打造城市安全共同体。

二、提升统筹执法水平

坚持以计划为主的应急管理执法，规范、科学、有针对性地编制年度执法计划并有效组织实施，提高执法整体性、前瞻性、系统性和可预见性。

（一）落实分类分级执法。严格实施本市应急管理系统安全生产分类分级执法的规定，强化以区为重心的执法组织体系建设，原则上“一家企业对应一个层级执法主体”，按照执法管辖权限确定各层级的属地监管对象和监管责任，防止市、区、街镇三级重复执法检查。

（二）强化执法计划统筹。强化年度执法计划对各种执法检查需求的通盘考虑、前瞻预判和应纳尽纳，合理安排重点单位检查、重点抽查和一般检查。重点单位检查原则上每年进行1次全覆盖式检查。重点抽查聚焦重点时段、重点事项、重点任务，有效纳入各类可预见的专项整治、专项行动、专项执法，并为临时性专项任务预留一定空间。一般检查主要结合“双随机、一公开”方式开展。执法计划执行中应尽量避免重复检查，原则上每年对

单个单位的执法检查不超过1次，确有需要的一般不超过2次。

（三）强化执法信息公开。严格落实行政执法公示制度，按照“谁执法、谁公示、谁负责”的原则，在行政执法的事前、事中、事后各环节，做到“应公示、尽公示”。提前公开年度执法计划，定期向社会公示下月执法对象和执法事项。推行“检查码”制度，在开展计划检查时全面通过“检查码”向相对人告知执法主体、执法内容、执法结果等全流程信息。

三、提升精准执法水平

着力推进精准监管、高效执法，结合安全生产信用评价，实施差异化监管。突出监管重点、优化资源配置、完善针对性措施，实行“一企一策”“进一门、查多事”，突出对重大安全风险隐患的有效监管。

（四）创新实施积分制管理。基于信息化系统，综合考虑生产安全事故、行政处罚和事故隐患排查治理等情况，对监管对象科学精准赋分，动态形成A、B、C、D四个等级的企业安全画像，并与执法计划管理有效链接，分别实施对A级企业的“全量体检”、对B级企业的“重点抽查”、对C级企业的“主动帮扶”和对D级企业的“无事不扰”。

（五）探索完善触发式监管。系统整合、深入分析日常监管执法数据，对存在有关安全风险监测报警、行政审批备案超期、督查巡查发现问题隐患等情形实施“预警触发式”执法检查，

对存在举报投诉、转（交）办等情形实施“事件触发式”执法检查。

（六）优化执法过程规范。强化执法事项和执法相关技术标准的集成管理和精准运用。按照行业类型、专项类别、风险标签等不同维度，形成常见执法事项的模块化生成和对表式执行；按照行业特性、重点环节、风险点位等递进逻辑，强化危化、工贸强制性安全生产标准的场景化汇聚和针对性实施。强化现场执法检查的规范化管理，执法人员严格依照经审批的《现场检查方案》逐项开展执法检查，并在《现场检查记录》中逐项、客观、全面记录执法检查情况。

（七）全面推进执法说理。充分保障当事人的陈述、申辩和听证权，全面推行讲清违法事实认定“事理”、讲准适用法律法规“法理”、讲明行使自由裁量权“道理”、讲透是否采纳当事人陈述申辩意见“情理”的“四理说清”制度。

四、提升协同监管水平

坚持整体政府理念，加强应急管理部门与其他执法部门、街镇之间的监管协同，稳步推进“综合查一次”模式。强化综合协同监管和信息系统支撑，提高危险化学品全链条监管能力。

（八）完善跨部门联合检查。各级应急管理部门要主动对接消防救援机构，持续推进危险化学品重大危险源消地协同联合执法。会同市场监管、生态环境等部门和消防救援机构，开展以危

险化学品生产单位为主的工业企业安全生产“双随机、一公开”跨部门联合执法。推动强化安全生产巡查、考核的协同联动，联合住房城乡建设、交通运输、市场监管、生态环境、文化旅游、农业农村、城管执法等部门共同开展督导检查。

（九）深化层级协同监管。强化市、区、街镇三级的执法联动和计划衔接，上级部门要针对下级部门可能存在的“查而不实、查而不清、查而不改”问题，在执法计划重点抽查范围内安排对下级部门负责监管单位的督导式抽查；市级应急管理部门抽查区级应急管理部门负责监管的单位，采取与区级应急管理部门联合检查方式进行的，该次检查同步计入市、区两级执法计划执行情况，除发现问题后跟进复查的之外，区级应急管理部门原则上不再重复检查。强化对街镇安全生产检查重点事项、工作流程的分类指引，推动区级应急管理部门动态掌握街镇（功能区）年度监督检查计划的实施进展，持续推进“查查衔接”“查罚衔接”机制的有效运行。

（十）推进危险化学品综合监管。围绕“危险化学品综合监管一件事”研究制定危险化学品跨部门综合监管改革实施方案，依托“危险化学品出入库信息管理系统”“上海市危险化学品全过程监管信息系统”实现危险化学品监管信息互联互通和数据汇聚。深化“一企一品一码”应用，推行危险化学品追溯码统一赋码，逐步探索建立危险化学品追溯体系。全面推进许可企业危险

化学品出入库信息动态管理，推动相关信息与“上海市危险化学品全过程监管信息系统”对接。

五、提升包容审慎监管水平

坚持宽严相济、法理相融的法治精神，坚持处罚与教育相结合，完善行政执法裁量基准及其应用，优化安全生产信用快速修复机制，进一步发挥激励惩戒作用。

（十一）妥善执行不予行政处罚制度。认真落实不予行政处罚的法定要求，全面准确把握《行政处罚法》第三十三条关于轻微不罚、首违不罚、无主观过错不罚的规定，重点关注企业日常安全管理体系建设和运行良好、能够自查发现事故隐患并有效整改治理等情形，加强办案指引和案例指导，探索细化不予、免予处罚适用情形和办案流程，形成企业能够依法主张、执法人员能够知法善用的法律效果。

（十二）有效实施行政处罚裁量基准。严格按照法律规定和违法事实实施罚款，不得随意给予顶格罚款或者高额罚款，不得随意降低对违法行为的认定门槛，不得随意扩大违法行为的范围。坚持过罚相当、综合裁量，加大裁量基准实施力度，对违法行为从安全风险、违法情节和方式、危害后果和社会影响、过错程度、改正程度和配合执法态度等多维度，综合分析、判断、确定行政处罚种类、幅度的具体适用。

（十三）统筹完善信用修复机制。研究制定本市应急管理部

门安全生产信用分类分级管理制度和长三角应急管理部门安全生产信用联合激励惩戒制度，深化长三角应急管理部门安全生产信用管理协作和管理效能。优化安全生产信用修复机制，推行事故整改防范措施、处罚信息、信用修复等“多书同达”，引导帮扶企业主动申请信用修复，视情终止公示。推进以专用信用报告代替有无违法记录证明，让数据多跑路、企业少跑腿，减轻企业负担。

六、提升审批服务水平

深化应急管理行政审批制度改革，优化业务流程、创新服务模式、拓宽服务渠道，持续提升服务深度、广度、精细度，整体优化线上线下服务宣介，让企业、群众收得到、看得懂、用得上。

（十四）优化审批受理服务。依托“一网通办”严格实施行政许可、行政备案事项清单制度，完善实施规范和办事指南，完善全程网办。简化申请材料，本市政府部门已核发的材料原则上一律免于提交，能够提供电子证照的原则上一律免于提交实体证照。压缩办理时间，行政许可平均承诺办理时限较法定时限减少60%，推进危险化学品安全生产许可证等事项的简易变更、补办证书、申请注销等业务在受理当日办结。探索实施危险化学品经营（仓储）许可证新增品名等事项的审批流程简化和服务优化，完善事中事后监管。

（十五）提升政务服务水平。聚焦特种作业人员操作证复审

等高频事项，推行“到期提醒”服务；优化智能申报预填和人工帮办服务，全面提升“首办成功率”。推进线下服务窗口标准化建设，开展领导干部帮办，开设“办不成事”专窗，打造有温度的“面对面”服务。深化以评促改，加强“好差评”数据分析处理，通过解决一个诉求带动破解一类问题、优化一类服务。

（十六）拓展政策触达渠道。围绕“一件事”“一类事”，推进“危险化学品行政许可、进口危险化学品通关、安全生产考核发证、安全生产执法检查”等事项的政策集成发布，制订政策公开解读指南，加强规则解读和案例指导。

七、提升社会共治水平

牢固树立和践行“人民城市人民建、人民城市为人民”理念，健全多元治理格局，加强政府监管合规引导，明确执法检查标准，提升企业自我安全管理意愿和能力，有效发挥保险预防功能，强化安全生产社会共治。

（十七）加强合规引导。制定清晰明确、统一规范的企业安全生产重点法规标准合规指引，着力推进安全生产执法检查标准的政府、企业双向衔接，引导企业加强自身安全合规建设，促进行政执法检查和企业内部检查同频共振、双向互认、同向发力。

（十八）推动强化自主管理。鼓励企业集团加强内部安全管理监督，建立健全对下属企业、关联企业的安全督察、安全审计等制度并有效实施。鼓励企业集团与应急管理部门以信息化系统

联动方式对接安全管理监督数据，凡发现下属企业、关联企业问题隐患、如实报告并有效推动整改的，如该单位不属于执法计划的重点单位范围，应急管理部门一般不重复对该单位进行“重点抽查”和“主动帮扶”检查。

（十九）完善保险预防机制。强化安全生产责任保险在安全风险防范、隐患排查治理等方面的作用，扩大安全生产责任保险覆盖面，鼓励非强制范围企业按需自主购买安全生产责任保险。推动安全生产责任保险预防服务功能的优化提升，支持保险机构依法提供风险评估、隐患排查、安全评价等“安全体检”服务，探索保险机构“安全体检”与行政执法检查情况的互通互认。

八、提升科技赋能水平

深入实施“智慧应急”战略，建强应急管理科技支撑，深化拓展技术应用，促进多元数据融合和多场景应用，推动监管服务手段升级、方式创新、效能提升，让监管更加智能、更加精准、更加透明。

（二十）加强基础信息设施建设。按照“部市统筹建设，区局整合应用”原则，坚持市区两级“智慧应急”集约化建设与一体化应用。梳理完善应急管理数据资源体系，加强数据动态管控和全生命周期管理，打破“信息孤岛”“数据烟囱”，运用数字孪生等技术深化危险化学品安全生产风险监测预警系统应用。

（二十一）深化数据与业务融合。统筹推进“技术融合、业

务融合、数据融合”，有效赋能应急管理领域“数治+智管”。探索实现全市范围危险化学品类区块链系统全覆盖、危险化学品跨部门数据互联互通、融合共享，打通部门监管堵点、相互赋能。

（二十二）拓展智慧监管场景。探索推行远程监管、移动监管等非现场智慧监管方式，有效发挥非现场方式在发现违法线索、开展行政指导等方面的作用。对非现场方式能够实现预期监管目的和效果的，优先采用非现场方式。未按法定程序经法制、技术审核、检定的监控设备，不得收集固定违法事实用于行政处罚。

九、提升队伍专业水平

持续推进人才强安建设，着力打造高素质专业化监管执法队伍，创新完善监管执法能力塑造提升机制。规范第三方检查的准入和过程管理，统一工作标准和手势，加强规范指导。

（二十三）突出执法队伍专业化建设。坚持实践导向、突出专业特色，组织编写监管人员业务实操培训手册，完善入职培训、复训等培训机制，发挥以老带新作用，探索完善执法模拟等形式，组织开展执法大比武等活动，着重提高执法人员熟练掌握运用有关安全标准的专业技术能力，推动执法人员安全技术平均水准5年内达到相当于中级注册安全工程师水平。探索完善跨层级、跨区域、跨部门交流机制，加强人员多岗位锻炼、多技能训练，完善符合执法规律、特点的考核评价体系。

（二十四）加强综合精细指导。制定并落实典型执法案例定

期报告制度，健全案例筛选、评查、反馈、报送机制。区级应急管理部门办理的行政执法案件全部通过信息化系统向市级应急管理部门汇总。加强案例研究分析，细化执法类案指引，健全执法争议协调机制，加强对复杂疑难案件办理的指导。强化对区级应急管理部门执法的系统指引，加强对街镇安全生产检查的分类指导。

（二十五）严格规范第三方管理。按照“谁使用、谁负责”的原则，完善安全生产技术服务机构、专家学者、专业人士等第三方参与监管工作的遴选、管理和退出制度，明确与所需的技术服务相适应的技术条件、人员资格、工作职责、行为规范、考核奖惩、违约清退等事项。强化对第三方日常行为的规范，不得允许第三方单独开展行政执法性质的检查，不得放任第三方利用参与行政监管的便利谋取经济利益。第三方协助执法检查、参与行政指导时所提出的意见建议，应当向企业明示属于推荐性质还是强制性质，应当阐明所依据的法律、法规、规章、规范性文件和标准条款；强制要求企业整改的，应当由监管人员复核确认并依法出具相关执法文书。

十、提升组织保障水平

深刻认识优化安全生产监管的重要意义，坚持整体谋划、守正创新、统筹组织、集聚资源、强化评估，聚焦重点领域、关键环节，抓细抓实各项任务，确保工作落地见效。

（二十六）加强组织监督保障。各级应急管理部门要切实转变观念，善于统筹协调，认真研究制定工作落实推进方案，创新监管方式方法，以精准、智慧、高效、优质的监管服务履职尽责、担当作为，做好优化营商环境加法，提供高水平安全保障。市级应急管理部门加强组织统筹，与本意见同步出台分工细则，细化分解工作项目、明确责任处室；具体工作事项已经出台制度文件的抓紧强化推进实施，未出台制度文件的原则上在6月底前跟进出台。强化执行督促，把优化安全生产监管、助力营商环境工作纳入安全生产巡查、考核重点，综合运用跨区域交互检查、实地监督等方式加强执法监督，督促各项举措落到实处、起到实效。

（二十七）完善协商宣传机制。拓展应用“检查码”开展监管效能评估，梳理、分析企业对执法检查行为的评价和反馈，及时跟踪掌握企业对监管的实际感受。持续开展走访调研、平等对话和交流学习，做强安全生产合规讲坛、安全生产沙龙等活动，浓厚政企平等交换意见、深入探讨问题的氛围。加强全媒体、多渠道宣传推介，发挥本市应急管理矩阵宣传叠加、放大效应，运用互联网平台、法治宣传点等线上线下渠道，采取典型案例、政策解读、短视频、动漫等多形式，推动监管服务举措全面触达企业。

（二十八）凝聚协同创新合力。在坚守安全发展底线前提下，鼓励区级应急管理部门积极开展制度创新和实践探索，加强典型

经验做法总结报送，深化市-区、区-区交流互鉴，持续营造履职尽责、担当作为的浓厚氛围。执行本意见开展监管活动的情况，在市级应急管理部门牵头开展的巡查考核、事故调查等相关工作中，作为履职尽责的重要考量。

上海市应急管理局

2024 年 5 月 6 日

（信息公开形式：主动公开）

抄送：临港新片区管委会、上海化学工业区管委会。

上海市应急管理局办公室

2024 年 5 月 6 日印发

承办单位：法规处 经办人：周义飞 电话：23305984 共印 30 份