内乡县应急管理局将行政指导融入行政处罚工作典型案例

案例名称：南阳\*\*\*\*公司未按照规定编制生产安全事故应急救援预案行政指导案和特种作业人员未持特种作业操作证上岗作业案

案件性质：行政指导融入行政处罚类

【企业基本情况】

南阳\*\*\*\*公司成立于2021年，企业统一社会信用代码：91411\*\*\*\*\*\*\*\*，法定代表人：张\*\*，地址：内乡县\*\*路\*\*号，经营范围：汽车零部件及配件制造\*\*\*\*（除依法须经批准的项目外，凭营业执照依法自主开展经营活动）。

【行政检查情况】

2022年8月18日，按照《内乡县应急管理局2022年度安全生产“双随机一公开”监督检查计划》，内乡县应急管理局行政执法人员张\*\*、程\*\*对南阳\*\*\*\*公司进行监督检查。

行政执法人员到达该单位后，分别向单位主要负责人张\*\*出示行政执法证，组织单位主要负责人、安全生产管理人员召开监督检查启动会。会上，首先介绍本次监督检查目的和依据，并按照既定《现场检查方案》，向该单位主要负责人、安全生产管理人员宣读了本次检查主要内容，随后向该单位发放《内乡县应急管理局关于我县安全生产相关工作的通告》《内乡县工贸企业安全生产基础档案清单》《安全生产违法风险告知书》等资料，指导该单位针对有关事项，认真组织开展排查治理。

启动会结束后，行政执法人员现场查阅了该单位安全生产教育培训档案、事故隐患排查治理记录和生产安全事故应急救援预案及应急演练资料。然后行政执法人员在现场检查中，发现该单位机修工张\*\*在车间内对钢板进行气割作业，通过行政执法记录仪录摄了现场作业情况。行政执法人员请张\*\*出示从事焊接与热切割作业的特种作业操作证，张\*\*当场未能提供从事焊接与热切割作业的特种作业操作证。执法人员将张\*\*所提供身份证信息录入应急管理部特种作业操作证及安全生产知识和管理能力考核合格信息查询平台系统。经查询发现，张\*\*未取得从事焊接与热切割作业的特种作业操作证。检查发现该单位存在以下问题：1.编制了《南阳\*\*\*\*公司生产安全事故应急预案》，但缺少应急组织机构职责、风险评估结果、应急物资装备清单等，不符合《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》（GB∕T 29639-2020）“6.2应急组织机构及职责”、“9.2风险评估的结果”、“9.4应急物资装备名录或清单”要求；2.张\*\*未按照国家有关规定取得特种作业操作证上岗从事焊接与热切割作业。

现场检查结束后，行政执法人员组织该单位主要负责人、安全生产管理人员召开反馈会，会上通报了检查情况，并就检查发现有关问题与该单位主要负责人进行沟通：1.未按照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》要求编制生产安全事故应急预案，涉嫌违反《中华人民共和国安全生产法》第八十一条“生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案……”规定；依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（六）未按照规定制定生产安全事故应急救援预案或者未定期组织演练的”规定，处以十万元以下罚款。建议该单位对照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》，尽快修编生产安全事故应急预案；2.张\*\*未按照国家有关规定取得特种作业操作证上岗从事焊接与热切割作业行为，涉嫌违反《中华人民共和国安全生产法》第三十条“生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业”的规定；依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业”规定，处以十万元以下罚款。行政执法人员制作了《现场检查记录》，当场提取了有关书证等证据，并依法下达《责令限期整改指令书》，要求该单位立即停止张\*\*上岗从事焊接与热切割作业，并于2022年9月22日前将责改事项整改完毕。

【立案及调查情况】

8月19日，行政执法人员将该单位涉嫌违法行为向内乡县应急管理局案审会进行汇报，经研究决定对该单位两项涉嫌违法行为进行立案调查。内乡县应急管理局依法办理立案审批手续，局负责人指定张\*\*为案件主办人、程\*\*为案件协办人。

8月22日，行政执法人员对南阳\*\*\*\*公司主要负责人和安全生产管理人员进行了询问，补充收集相关书证、证人证言和视听资料。经查，该单位2021年以来年营业收入均在300万元以上1000万元以下，现有从业人员12人，按照《中小企业划型标准规定》（工信部联企〔2011〕300号），结合营业执照经营范围，该单位属于小型机械企业，无危险化学品重大危险源，确实存在下列问题：1.未按照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》有关要求编制生产安全事故应急预案；2.特种作业人员（张\*\*）未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗从事焊接与热切割作业。

8月23日，行政执法人员就案件调查情况向内乡县应急管理局案审会进行了汇报。内乡县应急管理局案审会集体讨论决定：1.该单位未按照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》有关要求编制生产安全事故应急预案行为，按照《河南省应急管理厅实施〈安全生产法〉相关行政处罚裁量基准（2021年版）》（豫应急办〔2021〕120号），该项违法行为裁量等次为“轻微”；依据《河南省应急管理厅关于公布〈河南省应急管理厅首批安全生产轻微违法行为不予行政处罚清单〉的通知》（豫应急办〔2021〕119号）第六条“从业人员20人以下未构成危险化学品重大危险源的一般行业生产经营单位非主观故意未按规定制定应急预案”，决定不再给予该单位行政处罚，采用辅导形式开展行政指导，协助该单位完善生产安全事故应急预案；2.该单位特种作业人员（张\*\*）未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗从事焊接与热切割作业行为，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业”规定，按照《河南省应急管理厅实施〈安全生产法〉相关行政处罚裁量基准（2021年版）》，该项违法行为裁量等次为“一般”；根据该单位违法行为的事实、性质、情节与社会危害程度和相关证据，参照《河南省应急管理厅实施〈安全生产法〉相关行政处罚裁量基准（2021年版）》“十三、《安全生产法》第九十七条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业的”有关裁量规定，拟给予该单位罚款人民币7500元的行政处罚。

【行政指导及问题整改情况】

8月24日，行政执法人员向该单位送达了《行政指导书》，针对该单位未按照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》要求编制生产安全事故应急预案问题，组织单位主要负责人、安全生产管理人员、车间主任、班组长等共同学习《生产安全事故应急预案管理办法》（应急管理部令第2号）《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》（GB∕T 29639-2020）等规章标准规定，建议该单位成立以单位主要负责人张\*\*为组长、有关人员参加的应急预案编制工作组，共同修编应急预案，行政执法人员程\*\*向该单位提供内乡县应急管理局编制的《生产安全事故应急救援预案》范本作为参考，指导该单位编制生产安全事故应急预案。针对该单位特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作从事焊接与热切割作业行为，组织该公司员工集中观看特种作业人员未经专门安全培训合格并取得相应资格上岗从事焊接与热切割作业事故警示教育片。

8月26日，企业主动组织机修工张\*\*在河南省政务服务网进行特种作业操作资格考试报名。

9月1日，因疫情原因，该单位张\*\*无法在规定整改期限内取得特种作业操作证。行政执法人员指导企业可以向内乡县应急管理局提交隐患整改延期申请。

9月9日，张\*\*本人向单位提出辞职申请经公司同意后离职。

9月13日，企业招聘持有从事焊接与热切割作业的特种作业操作证杨\*\*入职，经安全生产教育培训合格后上岗作业。

9月16日，该单位完成了《生产安全事故应急预案》修编，组织有关人员论证后，由主要负责人张\*\*签发实施。

9月23日，行政执法人员对该单位两项违法行为的整改情况进行了复查，复查认定：1.该单位已修编《生产安全事故应急救援预案》，并公布实施；2.该单位为新聘用的杨\*\*缴纳了社会保险，杨\*\*所持从事焊接与热切割作业的特种作业操作证经查询确定真实有效。行政执法人员依法制作了《整改复查意见书》。

【执法文书送达及执行情况】

9月26日，行政执法人员依法向该单位送达了《行政处罚事先告知书》，告知该单位：1.未按照（《生产安全事故应急救援预案》）规定编制生产安全事故应急预案行为，违反了《中华人民共和国安全生产法》第八十一条“生产经营单位应当制定本单位生产安全事故应急救援预案……”规定，结合该单位违法行为的事实、性质、情节与社会危害程度和相关证据以及该单位提前完成整改的事实，符合《河南省应急管理厅关于公布〈河南省应急管理厅首批安全生产轻微违法行为不予行政处罚清单〉的通知》第六条规定的情形，拟作出不予行政处罚决定；2.该单位特种作业人员（张\*\*）未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗从事焊接与热切割作业行为，违反了《中华人民共和国安全生产法》第三十条第一款“生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业”的规定；依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业”规定，参照《河南省应急管理厅实施〈安全生产法〉相关行政处罚裁量基准（2021年版）》“十三、《安全生产法》第九十七条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业的”的“1.3名以下特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训取得特种作业操作资格并上岗作业的，处三万元以下罚款”规定（按照比例原则，“1名特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训取得特种作业操作资格并上岗作业的”应当处罚15000元以下罚款，其中间值为7500元），拟作出罚款人民币7500元的行政处罚。同时告知该单位享有陈述、申辩权利。

该单位主要负责人对第一项问题的处理未提出陈述、申辩意见；对于第二项问题，该单位认为已按要求提前完成了整改，由于疫情影响，企业经营困难，希望可以从轻处罚。行政执法人员指导单位主要负责人书面提出了陈述、申辩意见。

9月27日，内乡县应急管理局案审会对该单位陈述、申辩意见进行了集体研究，认为该单位在行政执法人员检查后积极整改有关事项，主动消除事故隐患，结合《河南省应急管理厅实施〈安全生产法〉相关行政处罚裁量基准（2021年版）》备注中实施行政处罚综合考量企业类型、规模等因素可作为适当从轻情节，综合考虑当前经济形势和企业经营现状，决定对该单位从轻处罚人民币5000元。

10月8日，行政执法人员向该单位送达了《行政处罚决定书》，告知单位决定如下：1.对未按照《生产经营单位生产安全事故应急预案编制导则》要求编制生产安全事故应急预案行为不予行政处罚；2.对特种作业人员（张\*\*）未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗从事焊接与热切割作业行为，依据《中华人民共和国安全生产法》第九十七条“生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业”规定，参照《河南省应急管理厅实施〈安全生产法〉相关行政处罚裁量基准（2021年版）》“十三、《安全生产法》第九十七条 生产经营单位有下列行为之一的，责令限期改正，处十万元以下的罚款；逾期未改正的，责令停产停业整顿，并处十万元以上二十万元以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处二万元以上五万元以下的罚款：……（七）特种作业人员未按照规定经专门的安全作业培训并取得相应资格，上岗作业的”有关裁量规定，给予罚款人民币5000元的行政处罚，并告知该单位享有申请行政复议和提出行政诉讼的权利。

同时，行政执法人员送达《行政处罚信用修复告知书》，告知该单位按照有关规定此项行政处罚信息将作为失信信息从即日起7个工作日内在“信用中国”网站和国家企业信用信息公示系统上予以公示，最短公示期为三个月。建议该单位提前向内乡县应急管理局递交《信用修复承诺书》和《行政处罚信息信用修复表》，便于行政执法人员在最短公示期届满时协助企业办理信用修复手续。

10月11日，该单位在规定的期限内足额缴纳罚款，并向内乡县应急管理局递交了《信用修复承诺书》和《行政处罚信息信用修复表》。行政执法人员在最短公示期届满时协助该单位办理信用修复业务，指导该单位向“信用中国”网站提请信用修复材料，实现“零”周期修复信用。

【谈话提醒及回访情况】

10月14日，为进一步提升该单位安全生产管理水平，警示、劝诫该单位负责人合法合规开展生产经营活动，行政执法人员对该单位主要负责人张\*\*实施安全生产谈话提醒。

10月28日，内乡县应急管理局行政执法人员房\*\*、李\*\*到该单位进行回访。回访情况如下：1.该单位新修编的《生产安全事故应急救援预案》已公布实施，并组织员工开展了培训演练；2.该单位持焊接与热切割作业特种作业操作证杨\*\*在岗作业，未发现张\*\*在该单位。回访中未发现其他违法行为，也未接到该单位反映行政执法人员在实施行政指导和行政处罚过程中有违规违法行为。

至此，本案办理完毕。

【案件启示】

南阳\*\*\*\*公司是一家从事机械加工的企业，现有员工12人，车间主要机械设备有冲床、铣床、车床、空压机、叉车等。此类企业规模较小，广泛分布在内乡县多个乡镇。内乡县应急管理局行政执法人员在监督检查中发现这些企业普遍存在安全生产基础管理薄弱，各类安全风险隐患突出，严格按照现行《中华人民共和国安全生产法》规定，发现违法行为即实施重罚，企业将难以生存。

通过开展将行政指导融入行政处罚试点工作，行政执法人员进一步增强法治认识，加深对严格规范公正文明执法的理解，提高执法服务能力水平。主要体会：

一、行政指导和行政处罚既不分裂，也不矛盾，严格意义上来讲，行政指导工作开展得越好，行政处罚工作产生的矛盾就越少，越容易取得企业的理解和支持，在一次行政检查或者一次行政处罚中，既要体现行政执法的“刚性”和“力度”；也要体现行政执法的“柔性”和“温度”。只有将行政指导融入行政处罚的每个环节，每个节点，才能将行政指导工作真正的落到实处。

二、开展行政指导不应局限于对单一事项进行指导，也不必局限于书面行政指导，应该拓展工作思路，采取多种形式方式，从普法宣传、降低企业违法风险、降低企业运营成本、保护行政相对人合法权益等方面进行分析研判、换位思考，采取引导、示范、提示、辅导、建议、规劝、约谈、回访等方式，多角度、分层次、全方位对企业开展行政指导工作，加强宣传和引导，及时纠正行政相对人倾向性、苗头性的违规行为，才能为经济社会又快又好发展保驾护航。

三、从营商环境工作初衷和工作要求来看，将行政指导融入行政处罚是持续深化简政放权、放管结合、优化服务改革的具体体现，也是加强和规范事中事后监管，更大程度激发市场活力和社会创造力，增强发展动力，着力提升政务服务能力和水平的重要举措。应急管理部门作为党和人民的“守夜人”，坚守的是人民群众生命财产安全的“底线”和“红线”，应该切实加强事中事后监管力度，更应该俯下身子，以更优质的服务降低行政相对人的违法风险，以更加严格规范公正文明执法行为树立应急管理系统的良好形象。

习近平总书记在党的二十大报告中指出：“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。法治政府建设是全面依法治国的重点任务和主体工程”。行政执法工作面广量大，一头连着各级政府，一头连着人民群众，直接关系人民群众对党和政府的信任、对法治的信心。我们要进一步完善行政执法体制机制，强化重点领域执法，规范程序和行为，努力实现执法水平不断提升，让人民群众在每一个执法行为中都能看到风清气正，从每一项执法决定中都能感受到公平正义。