安全生产信用监管的实践困境与制度完善

赵艺绚 林鸿潮

摘 要: 当前,信用监管已逐渐成为安全生产领域的新型监管措施之一,对政府安全生产治理能力的提升发挥了重要作用。安全生产信用监管的运行逻辑体现为监管范围的扩张性、监管措施的独立性、监管影响的深远性、监管效力的缓释性,实际发挥了为安全生产领域执法资源分配提供准确指引、增强安全生产领域制裁的威慑力等特殊功能。实践中,现行安全生产信用监管制度尚存偏颇之处,受到"合法性"和"低效能"的质疑。文章从健全法律规范体系、规范监管程序、完善救济机制、优化职能分工等维度提出了完善安全生产信用监管制度的建议。

关键词: 安全生产;信用监管;合法性;行政效能
中图分类号:F275 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-9142(2024)04-0101-08

引 言

2016 年,《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》发布,该《意见》将信用监管机制引入安全生产领域中。2017 年,原安全生产监管总局印发《对安全生产领域失信行为开展联合惩戒的实施办法》,对安全生产诚信体系建设和管理工作进行系统规定。2023 年 8 月,应急管理部出台了《安全生产严重失信主体名单管理办法》,统一规范了严重失信主体名单管理制度,进一步完善了安全生产信用监管惩戒机制。从政策导向和立法动态层面来看,推行信用监管已成为安全生产领域政府职能变革的重要方向之一,是落实"放管服"改革措施、优化营商环境、提升安全生产治理能力和水平的重要举措。事实证明,面对生产经营单位市场行为的趋利性,道德要求与行政处罚相结合的传统治理方式对生产经营单位违法失信行为虽然有一定的制约作用,但难以形成高效、长效的制约机制。[①]因此,本文着重审视安全生产信用监管制度推行中的实践困境,立足合法性和效能的双重视角,通过分析该制度的

作者简介:赵艺绚,中国社会科学院法学研究所助理研究员,博士后研究人员;
林鸿潮,中国人民大学纪检监察学院教授,法学博士,博士生导师。

基金项目:本文系北京社会科学基金重点项目"深化北京市应急管理执法改革研究"(19JDFXA002)、北京信用学会 2024 年度信用研究课题一般项目"企业信用监管研究"(BJCS24B021)的阶段性成果。

① 王淑芹、郭玲:《中国社会信用体系建设的缘起与特征》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2023 年第 3 期。

运行逻辑和特殊功能，提出安全生产信用监管制度的完善进路。

一、安全生产信用监管的运行逻辑

安全生产信用监管制度是使《安全生产法》的规制对象依法受到不同政府职能部门和社会的监督，被持续不断地激励与惩戒，促使信用监管的对象主动采取信用合规举措，从而降低安全生产事故的系统性风险，实现“让守信者处处受益，失信者处处受限”行政目标的新型监管制度。① 其运行逻辑呈现为：

第一，监管范围的扩张性。一方面，信用监管覆盖被监管对象生产经营过程的全生命周期，包括事前、事中、事后全流程，通过事前信用承诺、分级分类监管，事中重点执法、“双随机、一公开”，事后信用联合惩戒、信用修复等措施实现监管目标。另一方面，与行政处罚不同的是，信用监管并不以“惩戒”作为政府监管行为的出发点。② 换言之，信用监管不必然以生产经营单位行为存在可制裁性为前提，通常作为一种普适性的公共风险管理手段。例如，《黑龙江省安全生产信用分级分类监管办法（试行）》规定各级应急管理部门应对行政区域内所有生产经营单位进行五级信用分级。此外，信用监管还将隐匿在生产经营活动过程中可能引发不良后果，但尚未达到行政违法程度的风险行为纳入规制范围，如生产经营单位采用欺骗的方式应对安全执法检查等。

第二，监管措施的独立性。由于与行政处罚的应用场景有所重合，信用监管曾广泛遭受违反“一事不再罚”原则的质疑，甚至有学者否认信用监管措施的独立性，认为应将市场主体失信行为列为行政处罚的声誉罚和资格罚种类，由传统的行政法治框架进行规制。③ 但也有学者提出反对意见，认为从实质层面观察，行政机关的惩戒在形式上分为几次由失信主体承担并不重要，重要的是数次惩戒在总量上是否存在过度④。笔者更赞同后者立场。信用监管在安全生产领域实施的正当性体现为能够阻断仅依赖社会道德或断续式的行政处罚、行政强制难以有效规制的公共风险。多数情况下，公共风险并非一次单一的不安全活动或者一次极端的违法行为所导致，而是来自于连续的、隐匿的、系统性的人的不安全行为、物的不安全状态积累。对此，必须借助以信用监管为代表的长效监管机制对多次失信行为进行评价方能有效评价并进一步规制。表面上看，信用监管手段，尤其是信用惩戒措施可能违反“一事不再罚”的规则，但从信用监管手段的性质来看，一方面，其与《行政处罚法》所规制的具体行为并不相同——失信惩戒针对的行为是违反相应信用管理规范的行为，既可能是受到行政处罚的行为，也可能是其他行为；既可能是一次被处罚的行为，也可能是数次行为，可见信用惩戒与行政处罚并非“一事”；另一方面，信用惩戒措施与行政处罚的法定类型完全不同，尽管列入失信“黑名单”、增加行政检查频次、撤销相关荣誉称号等信用惩戒措施带有规制属性，但与行政处罚不构成“再罚”。

第三，监管影响的深远性。信用监管的作用机理是政府通过权威的信用评价凸显被监管对象在全生命周期内所采取行为背后的“拟制人格”，辅之以守信激励、失信惩戒监管措施，使作为市场主体的被监管对象在未来社会交互中的成本减少或增加，激励或倒逼被监管对象必须诚实、守信。相较于其他监管手段，一旦信用监管制度被引入某一特定社会治理领域，即可在较短时间内形成以行政信用评价为基础的市场、行业、社会、司法等全方位、多层次的社会信用治理体系，从而激发信用监管深层的社会治理机能，放大行政监管的影响。以信用惩戒为例，生产经营单位的失信行为不仅面临传统规制工具下的行政责任，还面临信用规制工具下的信用减等引发的资格丧失、企业形象损失等，后者所造成的损失难以准确预估。

---

① 应急管理部调查评估和统计司：《构建放管结合、宽严相济、进退有序的信用监管新格局——〈安全生产严重失信主体名单管理办法〉政策解读》，《湖南安全与防灾》2023 年第 8 期。

② 闫志刚：《从信用监管迈向信用治理：机制、类型与边界》，《行政管理改革》2023 年第 10 期。

③ 胡建淼：《“黑名单”管理制度——行政机关实施“黑名单”是一种行政处罚》，《人民法治》2017 年第 5 期。

④ 戴昕：《理解社会信用体系建设的整体视角 法治分散、德治集中与规制强化》，《中外法学》2019 年第 6 期。

第四,监管压力的缓释性。由于行政机关在依据市场主体的经济行为评价市场主体的信用等级时与被监管对象存在天然的不平等,且市场主体的信用危机虽多数情况下是由过失责任、过错责任而导致,但也有一定概率是出于客观风险、政策调整等原因,因此在多数领域中信用监管压力的释放存在一定的缓释空间,安全生产领域亦不例外。实践中,信用监管压力的缓释性一方面体现为当市场主体对公开披露的信用信息或信用惩戒措施有异议时可以按照法定程序寻求救济,监管主体对此负有回应义务。另一方面体现为允许被监管对象在规定期限内纠正失信行为、消除不良影响修复信用记录,提前回归惩戒措施实施或不良信用记录产生之前的状态。

二、安全生产信用监管的特殊功能

第一,为安全生产领域执法资源分配提供准确指引。当前,安全生产领域行政违法行为的分布极不规则且非常隐蔽,无论是依靠举报投诉,还是依靠巡逻抽查去发现违法行为,都存在随机性过大的问题,难免出现"挂一漏万"的情况。① 在信用监管制度推行之前,由于负有安全生产监督管理职责的行政机关缺乏精准的信息来判断生产经营单位违法行为的具体情况,难以预先确定正确的执法方向,造成行政执法的效率低下、效果不佳。推行信用监管制度后,行政机关对信用状况较好的生产经营单位可推定其守法合规的可能性更高,从而减少检查频次;对于存在严重失信记录的生产经营单位,则推定其违法风险较高,从而增加检查的频次。

第二,增强安全生产领域传统制裁的威慑力。一方面,信用惩戒措施大多具备效果上的延展性,与传统的行政规制工具相比,其对当事人所产生的影响并非在信用监管措施作出时就完全确定和实现,而是随着社会治理链条的传导在作用时间和范围上都呈现出扩展态势。② 相比之下,在行政处罚等传统的制裁方式下,受到"一事不再罚"原则的约束,行政机关对于违反行政管理秩序的行为只能采取警告、罚款、没收所得等一次性的制裁措施,由于这些制裁手段对相对人权利义务的影响相对确定,能够使当事人形成稳定的"违法预期成本",当"违法预期收益"大于"违法预期成本"时,很难保证个别行政相对人是否会再次违法。另一方面,信用监管打破了传统监管模式中监管机构与被监管对象之间的封闭关系,使其他行政机关、社会组织与公众也得以参与其中,信用惩戒措施便可能造成连锁反应,达到"一处失信、处处受限"的监管效果。具体而言,在行政处罚等传统的制裁方式下,受到职权法定原则的限制,行政处罚只能在本部门、本机关职权范围内实施。而以失信联合惩戒为代表的信用监管措施则突破单一部门的职权界限,使行政相对人在一个领域的失信行为后果延伸到其他领域中。除各部门之间的联合外,行政机关还可以与安全生产行业协会等社会组织进行联合——这种超越传统权力界限的"联合"实现了对原本处于分散状态的制裁性权力连结,对违法行为人的威慑力自然放大。

第三,为告知承诺制等"放管服"改革措施兜底。在"放管服"改革的背景下,以告知承诺制为代表的改革措施在安全生产领域中广泛实施,在优化营商环境、激发市场活力的国家治理诉求上不断彰显其独特优势,并逐渐成为安全生产领域行政许可制度改革的主流范式。作为行政许可的替代工具,告知承诺制的制度核心是申请人以具备许可条件的承诺代替了行政机关的实质性事前审查。尽管告知承诺制极大地减轻了相对人事前"合规"的程序负担,但是也因行政机关事前放权而导致社会公众产生"事前风险放大"的担忧。③ 这种担忧在涉及公共安全的安全生产领域更为普遍,毕竟通过事前的严格筛查确保符合特定条件和标准的主体才能从事特定生产经营活动能够有效地降低生产安全事故风险。推行"放管服"改革之后,为继续保持安全生产领域整体风险的可控性,在事前环节"放"的同时,必须辅之以事中、事后"管"的措施。将信用监管制度与告知承诺制度相结合可以很好地实现上述目标,一方面,安

① 代海军:《安全生产主体责任的实践检视及调适路径》,《中国行政管理》2022 年第 5 期。
② 袁文瀚:《信用监管的行政法解读》,《行政法学研究》2019 年第 1 期。
③ 索肖娟:《作为信用规制工具的行政许可告知承诺制:规制机理与效能优化》,《征信》2023 年第 4 期。

全生产监管部门可以将生产经营单位的信用等级作为是否实行告知承诺的判断条件;另一方面,安全生产监管部门也可以将虚假承诺行为作为失信行为进行惩戒。

三、安全生产信用监管的实践困境

(一)安全生产信用监管面临“合法性”风险

作为安全生产领域的新型监管工具,信用监管制度首先要解决“合法性”的问题。从宏观背景来看,目前我国社会信用立法尚在推进之中,加上各地区、各领域面临监管实况的差异、监管水平的差异,因此目前信用监管立法呈现出多层次、多头规范的特点,安全生产领域亦然。① 在国家法律层面上,《安全生产法》等法律并未明确提出“建立信用监管制度”,系统性的行政法规和规章亦尚付阙如。由于缺乏统一、权威、稳定的高位阶法律法规,安全生产信用监管实践中面临下列“合法性”风险:

第一,安全生产信用监管措施可能与明确性原则冲突。常见的信用监管措施基础都是对安全生产信用信息的归集与认定。然而,目前各地信用监管规范中对安全生产信用信息归集与认定的标准规定不一或没有规定。不仅可能导致“黑名单”、失信联合奖惩等信用监管工具丧失权威性基础,而且可能导致执法宽严度不一致,致使执法争议增多,影响信用监管的权威和效率。此外,安全生产信用监管措施的实施标准也不一致。以“黑名单”制度为例,具体表现为:首先,是否以行政处罚作为实施前提不一致。有的地方安全生产黑名单的实施标准是以生产经营单位受过行政处罚为惩戒标准;有的地方则不以行政处罚为前提;其次,是否以违法次数为前提不一致。有的地方安全生产“黑名单”的实施以多次违法或受过多次处罚为实施前提,有的地方则是笼统地对某一类行为进行列举;最后,几乎所有的“黑名单”实施标准中都存在大量的不确定性概念,如“造成恶劣社会影响”“发生典型生产安全事故”等,不符合“法律明确性原则”的精神内核。

第二,安全生产信用监管措施可能与依法行政原则冲突。首先,从法律优先的角度看,部分安全生产信用监管措施可能违背现行法律的规定。例如,部分由低层级规范设定的信用惩戒措施,如对被列入严重失信主体名单的失信当事人采取暂停项目审批、禁止从业等管理措施,实质性地限制了失信当事人申请行政许可的资格,这可能构成违法增设许可条件,违反许可法的相关规定,也违反许可法定的基本原则。其次,从法律保留的角度来看,现代行政法要求干涉行政领域行政活动的作出必须有法律(或授权法)的明文依据,否则不得为之。② 安全生产信用监管制度中不乏对当事人权利义务产生重大影响的惩戒措施,但目前却仅有低层级规范文件进行规定,缺乏上位法依据且设定和实施都较为随意,受到诸多批评。

第三,安全生产信用监管措施可能与平等原则的冲突。安全生产信用监管的基本思路是将生产经营单位的信用记录作为评估其生产安全事故风险的依据之一,从而采取差异化的监管思路。③ 然而,差异化的监管思路本身可能与平等原则相违背。例如,安全生产信用监管实践中常见“信用等级良好的当事人申请行政许可或审批的,实施优先办理、专人帮办代办、容缺办理等便利服务措施,加快办理流程”④等类似做法。其中,“优先办理”包含双重含义:一是在程序上优先于其他行政相对人,如免排队提交申请材料等;二是在实体上优先于其他行政相对人,即在多个行政相对人均符合法定条件和标准而许可数量又有限的情况下,优先考虑颁发给信用等级良好的当事人。后者显然使行政机关裁量时考虑了非法定因素,违背非歧视原则。此外,“容缺办理”制度赋予信用等级较高的生产经营单位向行政机关提交行政许可的申请时,可在满足主要材料齐全、次要材料欠缺但承诺在规定期限前补齐的前提下享受

① 王伟:《论社会信用法的立法模式选择》,《中国法学》2021 年第 1 期。
② 黄学贤:《行政法中的法律保留原则研究》,《中国法学》2004 年第 5 期。
③ 倪楠:《以信用为基础的新型市场监管模式:动因、框架与构建路径》,《江海学刊》2020 年第 5 期。
④ 广东省揭阳市应急管理局:《揭阳市应急管理局守信激励措施清单》,《揭阳日报》2022 年 12 月 12 日,第 4 版。

先行办理许可的便利。[①] 实践中,“容缺办理”制度广受好评,在一定程度上减轻了当事人的程序负担,但以信用等级高低作为差别待遇的前提是否合理,是否基于法定的事由施以差别待遇以及该差别待遇本身是否符合比例原则、利益衡量原则尚待判断。

第四,安全生产信用监管措施可能与比例原则冲突。增强传统行政制裁的威慑力是安全生产信用监管措施的优势之一,但也可能与比例原则“必要”“均衡”的要求存在潜在冲突。首先,安全生产领域中常见的“黑名单”等声誉类监管措施最终惩戒效果不可预测。对于一些因较轻的行政违法行为而被列入“黑名单”的失信主体而言,声誉类制裁的社会主观建构性或使其权益遭受重大影响,难以“过罚相当”。正因如此,个别地方应急管理部门在行政执法中出现了“投鼠忌器”的现象——一旦作出行政处罚,生产经营单位被列入“黑名单”,就可能过度影响企业的合法权益甚至导致企业无法正常经营,为避免产生“过罚不当”的局面,监管部门甚至“应罚不罚”,造成行政管理秩序的混乱。其次,“行业或职业禁入”等资格限制类信用监管措施也存在“过度制裁”的风险。资格限制类信用监管措施的基本逻辑是根据生产经营单位或人员过往的行为记录判断其生产经营行为的风险程度,从而采取相应措施。诚然,基于信用主体过往的行为、活动而形成的信用图像能在一定程度上表征信用主体的惯常行为模式,但很可能是不够准确的,将信用图像直接用于对信用主体未来行为的规制很可能对其合法权益造成过度侵越。

第五,安全生产信用监管措施可能与正当程序原则相冲突。行政程序对行政权力的行使必不可少,在提升权力运行公开化、高效化的同时,也降低了权力滥用的风险。[②] 安全生产信用监管是行政权力行使的方式之一,同样应遵循正当程序原则。然而,目前大部分有关安全生产信用监管的规定侧重于实体问题的解决,很大程度上忽视了程序性规定,缺乏健全、正当、统一的实施程序。事中程序保障机制的欠缺大大增加了“合法性”风险,一方面,信用惩戒个案中的裁量空间被标准化的行政管理流程所压缩,固然提升了行政效率,但极容易因个案偏差对相对人的合法权益造成无法挽回的侵越——一旦生产经营单位被评价为较低的信用等级,将自动化地引发商业形象贬损、上下游合作链条信任危机等一系列不良反应,即使通过异议程序获得重新评价信用等级的机会,对企业的不利影响也很难立刻消除;另一方面,现有的事前告知、事后受理异议等程序性规定仅具有表面意义,无法保证当事人实质性参与行政过程,使信用惩戒制度程序正当性部分缺失。

(二)安全生产信用监管面临“低效能”质疑

要实现“让守信者处处受益,失信者处处受限”的行政目标,一项基础的工作是构建安全生产信用监管的组织结构和管理体制,组织机构和管理体制是否科学、合理,影响信用监管制度整体效能发挥。[③] 实践中,安全生产信用监管面临“低效能”的质疑,具体表现为:

横向上,一般意义上的安全生产信用监管与特定行业、领域的信用监管可能重合、冲突。“安全生产”并非一个固定的、不变的、单一的概念,涉及多个行业、领域,因而也涉及多个监管部门。[④] 为弱化安全生产信用监管中的职能交叉、冲突,起初一些地方人民政府尝试建立由应急管理部门主导、多行业、多领域监管部门协同的联席会议制度。然而,这种机制并非不存在问题,例如,当协同部门消极执行信用监管任务,主导部门能否采取相关措施督促其积极执行以及是否侵犯其他部门的自由裁量权?当诸如此类问题难以解决时,安全生产信用监管实践又向另一方向演变——弱化一般意义的安全生产信用监管,按照安全生产直接管理职责分配信用监管权限。然而,这种“各管一块”的模式也存在诸多弊病:其一,不同行业、领域安全生产专业监管部门对信用监管制度建设重视程度不同,导致信用监管制度建设

① 孙煜华:《容缺办理行政许可的效力及其风险防控》,《行政法学研究》2022 年第 6 期。

② 王万华:《我国行政法法典编纂的程序主义进路选择》,《中国法学》2021 年第 4 期。

③ 江小涓:《立足中国式现代化新征程和高质量发展首要任务不断深化政府职能转变与行政体制改革研究》,《中国行政管理》2022 年第 12 期。

④ 代海军:《安全生产柔性监管论纲——以治理理论为视角》,《河南财经政法大学学报》2016 年第 3 期。

进度不一,在尚未建立安全生产信用监管制度的行业、领域容易形成监管盲区。其二,不同行业、领域安全生产信用等级评价标准、评价方式、监管措施等主要方面难以一致,容易引发被监管对象的质疑与争议。其三,应急管理部门与安全生产专业监管部门在安全生产监管中职能交叉,被监管对象可能面临重复监管、多头监管的问题。其四,安全生产信用监管制度建设中一些“宜合不宜分”的工作,如生产经营单位安全生产信用信息收集与归类、安全生产信用信息统一平台建设等,只能分开各自进行,既造成行政管理资源的极大浪费,又可能造成信用监管制度运行效率低下。

纵向上,负有安全生产监督管理职责的上下级部门之间的权限划分也需要进一步厘清。目前,安全生产信用信息的归集、信息处理、信息平台建设、信息公开以及具体激励或惩戒措施由哪一级安全生产监督管理部门实施等基本问题并不明确。以“黑名单”制度为例,理论上存在两种建设思路:其一,各级安全生产监督管理部门自行收集本辖区内生产经营单位的安全生产信用信息并分级分类,建立本级“黑名单”;其二,由某一较高行政层级的安全生产监督管理部门集中收集安全生产信用信息并分级分类,建立统一的“黑名单”,本级及其下级安全生产监督管理部门根据“黑名单”作出信用监管决策。例如,目前不少地方安全生产监督管理部门会直接将中央安全生产监督管理部门公示的“黑名单”作为信用惩戒的依据。与第一种思路相比,第二种思路显然更有利于节约行政资源并增强信用监管制度的权威,但由于各地安全生产形势、业态分布存在较大差异,如何兼顾各地特殊情况、合理划分不同层级安全生产进度管理部门的分工是提升制度效能之关键。

四、安全生产信用监管的制度完善

(一)健全安全生产信用监管法律规范体系

首先,在全国性社会信用立法尚未制定的情况下,应当在《安全生产法》中增加信用监管的内容,对安全生产信用信息的归集、信用评价、信用信息公开和信用应用(如“黑名单”制度、失信联合惩戒措施、守信激励措施)等内容作出原则性规定,为信用监管制度的实施提供基本的法律依据。

其次,在国务院尚未制定有关信用监管的行政法规的情况下,可以先由应急管理部根据《安全生产法》制定关于安全生产信用监管的部门规章,细化和完善安全生产信用信息的归集、信用评价、信用信息公开和信用应用的各级职责分工、过程规范、法律责任等。

最后,尽快清理安全生产信用监管创设失范和内容混乱的规范性法律文件。目前各地都不同程度地制定了有关安全生产信用监管的各类规范,然而,这些规范之间却存在诸多矛盾与不协调。在完善安全生产信用监管的法律,并制定相应的部门规章以后,各地方凡是与之相抵触的规范,都应进行及时清理,或修改,或废止,以维护法律的一致性,确保信用监管的权威性。

(二)完善安全生产信用监管的具体制度

1. 完善安全生产信用信息的归集制度

首先,界定安全生产信用信息的范围和种类。安全生产信用信息应当是安全生产领域信用信息目录规定范围内的信息,可是用于反映生产经营单位安全生产信用状况的数据和资料。按照信息属性进行分类,安全生产信用信息应当包括基本信息、优良信息、不良信息和其他信息。

其次,建立安全生产信用信息目录并公示。安全生产信用信息目录的编制必须遵循合法、审慎、必要的原则,法定信息必须进入目录,如《安全生产法》及《建筑法》《矿山安全法》《职业病防治法》等其他专门性法律中所规定的相关信息,其他信息则由主管部门再行评估后确定公开的范围。在程序上,安全生产信用信息目录的汇总及确认除内部合法性评估程序之外,还应当履行民主程序,将形成的安全生产信用信息目录草案向社会公开征求意见,审议通过后及时公布。

再次,明确规定安全生产信用信息的归集方式。安全生产信用信息提供单位应当按照规定的信息项、数据标准、归集途径等要求,向安全生产信用信息平台提供信用信息,保证信息的合法性、准确性和

完整性,并维持信用信息的动态更新。

最后,明确安全生产信用信息的归集责任。运行单位、信源单位及其工作人员有不及时准确归集信用信息、归集信用信息出现重大失误、不按规定及时更新维护信用信息目录等,造成不良后果的,应当受到相应的行政处分,构成犯罪的,应当依法追究刑事责任。

2. 完善“黑名单”等惩戒措施的实施机制

由于信用惩戒措施对当事人权益产生“负担”的效果,因此在实施机制的设计上必须充分考虑行为的过程、性质和后果。① 根据目前的法律规定,安全生产“黑名单”的列入周期是静态的、固定的,通常为1年,期满以后经过申请、考核即可撤销黑名单。在实践中,严重违法失信企业往往多次出现违法失信事实,即便被列入黑名单,受到联合惩戒,也难以保证其被列入黑名单期间不再出现违法失信行为。因此,静态的、固定的计分周期模式容易导致监管漏洞,无法最大限度发挥信用监管措施对严重违法失信企业的教育与惩罚目的。笔者认为,可以引入两项新制度:

首先,累积积分制度。累积积分制在行政管理中并不是一个陌生的术语,其通过权重设置的模式规避了传统列举模式立法中列举不全的不足,又对具体监管部门的自由裁量权进行限制,兼顾了“数量标准”和“程度标准”。② 目前在一些地方已经将累积积分制度运用到安全生产“黑名单”的管理中。例如,《天津市安全评价机构黑名单管理制度》第5条就评价机构的“黑名单”列入标准进行了累积积分制的规定,其根据安全机构违法失信程度的不同,将违法失信行为分别记为1分、3分、5分、10分、20分,并在每一个计分项下列举了具体的违法失信行为。安全生产“黑名单”累积积分制实际上是对安全生产单位严重违法失信行为的动态管理,这种动态管理主要体现在两个方面:一方面,通过统一的安全生产信用信息公示平台对生产经营单位的违法失信行为及其分值实时公布;另一方面,通过动态的滚动积分制度,可以最大限度减少因周期终结后积分清零而产生的监管漏洞。

其次,分级管理制度。安全生产“黑名单”是对于严重违法失信企业进行行政性、市场性、社会性全面制约和约束的重要手段。为了平衡对违法失信行为的惩戒与教育之间的关系,可以引入安全生产黑名单分级制度,即根据违法失信行为的严重程度,根据“黑名单”的累积积分情况对生产经营单位采取不同的约束手段。对于违法失信情形并不严重的生产经营单位,可以采取“软约束”手段,如公布其不良信用记录,增加其市场交易的难度,以市场机制增加其交易成本或减少其交易机会;对于违法失信情形严重,并造成重大社会影响的生产经营单位,应当采取行政“硬约束”的手段,限制或禁止其在某些领域的准入资格,以行政手段禁止其市场行为。③

(三)规范安全生产信用监管程序

1. 规范安全生产惩戒措施的前置程序

从实践来看,安全生产信用惩戒措施的主要目的是遏制生产经营单位的违法失信行为,在很大程度上带有损益性特征。依据正当行政程序原则,安全生产信用惩戒措施的前置程序应当包括告知、陈述与申辩以及信用监管决定的送达等程序。首先,告知是指安全生产监管部门在实施信用惩戒措施之前,主动告知生产经营单位相应的事实、理由和依据以及其享有的权利,告知生产经营单位的救济途径和方式;其次,陈述和申辩是指生产经营单位,在信用惩戒措施真正实施之前享有陈述事实和为自己辩解的机会;最后,安全生产监管部门作出信用惩戒决定之后,应及时将结果送达给生产经营单位,未经送达的决定不发生法律效力。

2. 创设安全生产信用监管的听证程序

在设计听证程序时,为避免对安全生产监管部门人力、物力造成过度负担及影响行政效能,原则上须法律法规明确规定举行听证或行政机关认为有举行听证的必要才举行。至于是否必要,则由安全生

① 梁玥:《论行政设定义务行为的法律控制》,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2013年第8期。

② 赵旭东等:《黑名单制度》,中国法制出版社2018年版,第155页。

③ 石新中、齐慜哲:《论商标权滥用的信用规制》,《法学杂志》2022年第3期。

产监管部门参酌当事人的请求及相关状况,在符合义务性裁量决定的范围内决定。

(四)完善安全生产信用监管救济机制

1. 健全安全生产信用监管的信用修复机制

社会信用立法确立的价值观是引导行为人积极向善,对于一般失信行为,应当给予积极补救的机会,这就是学者所称的信用修复权。① 理论上,信用修复又可以分为以下几种类型:一是时间性修复,当不良信用信息记录期满,相关信息将自动被系统删除并不被记录;二是注释性修复,非主观故意的不良信用信息,主体可以提出申请,由信息记录单位在不良信用信息上标注出主观原因;三是异议性修复,不良信用信息确实记录出错,经核实流程后,由信息记录单位对出错的不良信用信息进行删改及标注。② 信用修复具有重塑信用的作用,也是信用监管效果"缓释性"的重要体现,在具体制度构建上:其一,信用修复的具体形式包括但不限于移出严重失信主体名单、终止公示行政处罚信息和修复其他失信信息等。其二,信用修复的决定主体是信用监管措施的具体实施机关,具体执行主体是安全生产信用信息平台的管理部门,因此应建立跨层级的协同联动机制,确保生产经营单位信用信息及时更新。其三,信用修复可以与"放管服"改革中的告知承诺制相结合,允许失信情节较轻的生产经营单位在承诺修正违法失信行为的前提下先行提出信用修复申请。其四,生产经营单位如有提供虚假材料、信用承诺严重不实或被行政机关认定为故意不履行承诺等失信行为,由受理申请的单位记入信用记录并与信用监管措施实施单位共享,并进一步承担限制申请信用修复、延长不良信用信息公示时间等惩戒措施。

2. 疏通安全生产信用监管的救济渠道

当生产经营单位认为信用监管侵犯其合法权益时,法律应当为其提供救济途径,这是建设法治国家、法治政府、法治社会的应有之义。首先,应当将安全生产信用监管最大限度地纳入《行政复议法》和《行政诉讼法》的受案范围,让生产经营单位可以通过行政复议和行政诉讼维护自身的合法权益;其次,应当将信用监管损害赔偿纳入《国家赔偿法》的范围,在互联网时代,安全生产"黑名单"可以借助网络快速、广泛传播,安全生产失信联合惩戒可以借助互联网瞬间形成,一旦出现事实认定错误或数据信息错误,对生产经营单位的影响将是难以估计的。因此,生产经营单位因此而遭受的损失应当获得救济。

(五)优化安全生产信用监管的横、纵向分工

首先,优化一般意义上的安全生产信用监管与重点行业、领域安全生产信用监管的关系。如前文所述,当前"弱化一般意义上的安全生产信用监管"的趋势存在诸多弊病,系安全生产信用监管推行初期各行业、领域信用监管基础与制度建设状况不一所致。诚然,突出重点行业、领域精准监管,再逐步推行到各个行业、领域的发展思路具备一定的科学性,但各行业、领域的安全生产信用监管不应是互相独立的。在这一问题上,可参考市场监管领域信用监管制度的发展思路:先由中央业务主管部门制定通用企业信用风险分类管理模型和指标体系,确保市场监管领域可共享信用风险分类管理结果;食品、特种设备等重点领域监管机构再结合本领域特点,参考通用信用监管模型建立本领域专业模型,具体细化信用监管措施。在此基础之上,综合运用大数据和人工智能技术使各类信用数据统一归集与处理,实现市场监管领域信用监管的上下贯通。

其次,优化安全生产信用监管的"纵向"职责分工。如前文分析,由某一较高行政层级的安全生产监督管理部门统一收集安全生产信用信息并分级分类以及进行统一利用和处理的思路能够提高信用监管的效率和权威性,具备一定的合理性。但一切"向中央看齐"的做法不利于使地方监管部门结合地方安全生产监管实际发挥能动性,从安全生产信用监管实际出发,可以将此项职责逐步下放到省级应急管理部门。

(责任编辑:新中)

① 罗培新:《社会信用法:原理·规则·案例》,北京大学出版社 2018 年版,第 150 页。

② 王宁江:《信用修复之理解》,《浙江经济》2016 年第 8 期。