

安全评价机构非法提供证明的刑责

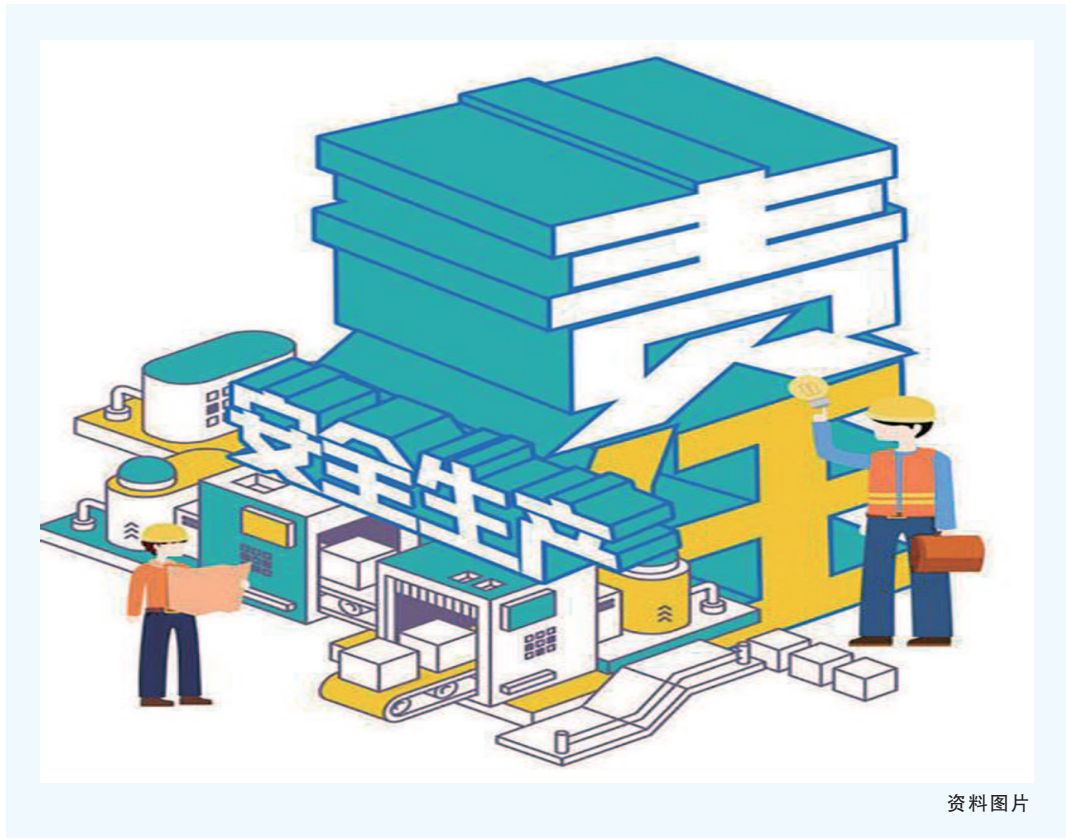
上海君澜律师事务所 朱静亮

早在20世纪90年代，我国就已注意到中介机构违规操作可能会在一些犯罪中起到不可忽视的作用，因此1997年《刑法》在修订时就将承担资产评估、验资、验证、审计、会计、法律服务职责的中介机构人员提供虚假证明文件的犯罪纳入，同时增加了“等”字以对中介机构的责任起到兜底作用。

而2021年3月颁布的《刑法修正案（十一）》又对此作了进一步修改，一是增加了犯罪主体，在列举的中介组织人员中增加了保荐、安全评价、环境影响评价、环境监测等领域，二是将法定刑从一档调整为两档，同时对加重处罚的情形作了明确列举，并完善了中介组织人员受贿提供虚假证明文件的处罚。虽然做了如此大幅的修改，但是实践中，司法机关对于本条的适用，尤其是对于中介组织人员非法提供证明文件罪（包括中介机构组织人员提供虚假证明文件罪及出具证明文件重大失实罪）的客观表现以及入罪标准，还是存在理解不一的情况。

2022年底，最高人民法院、最高人民检察院发布了《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）》，对于中介组织人员非法提供证明文件罪在安全生产类犯罪的司法适用层面进行了解释，对前述罪名的客观行为以及入罪标准进行了统一。

以下笔者结合前述司法解释，就安全生产评价机构人员涉及的提供虚假证明文件罪及出具证明文件重大失实罪这两项罪名进行分析解读。



资料图片

安全生产各主体的关系

在解读前述两项罪名前，我们先要对生产经营单位、政府以及安全机构三者安全生产中的关系进行解读。

《安全生产法》提到在安全生产活动中，生产经营单位负主体责任，政府负监管责任，但对于安全评价机构所应承担的责任却并未提及。很多安全评价机构工作人员认为自己在安全生产中是不会负刑事责任的，于是罔顾事实，非法出具评价报告，导致政府部门无法准确判断相关单位的安全生产现状，最终导致事故的发生。

笔者认为，安全评价机构在安全生产中担负的是“工具责任”。

假设生产经营单位是一个人，其日常“生活”就是从事生产经营。如果按照规定正常生产经营，那么就是一个健康的人，而一旦不按照规定进行“生活”，他就容易处于“亚健康”状态，即存在安全生产隐患。而当他的“免疫力”下降到一定程度，就会“头疼脑热”，也就是出现安全生产违法行为，此时就需要“医生”也就是政府相关部门介入帮其“看病”。

为了防止安全生产事故的发生，“医生”不能单单坐在“医院”里等待“病人”上门看病，还要主动上门检查。但“医生”也要有针对性地选择检查对象，这时就需要评价机构辅助其发挥作用。

那么安全评价机构与前两者是什么关系呢？笔者认为，安全评价机构就如同体检机构一样，是帮助单位自身及政府部门判断该单位是否合规运行并决定检查频次和方向的“工具”。

正常情况下，单位人员看到“体检报告”显示存在问题后，都会采取相应措施做好安全生产工作。同样，评价机构出具的评价报告也起到了体检报告的作用。如果评价机构判断“人员”身体健康，也就是符合各项安全要求，那么“医生”可以据此减少对于“病人”的关注，也就是减少去单位检查的频次。反之，相关部门就要增加检查频次，并根据评价机构出具的评价报告决定检查方向。

如果相关单位不符合安全要求，甚至可能不让该单位投入生产。可见，安全评价机构在安全生产中是起到重要作用的。

但是实践中有些评价机构不按照规范进行操作，对不合规的单位出具合格的评价报告，或者出于成本考量或责任心缺失等原因，仅按照单位提供的书面材料而不去现场就出具合格的评价报告，这样都会对单位及相关部门判断单位的实际安全运行状况产生误解。

比如最高人民法院、最高人民检察院近日发布了6起危害生产安全犯罪典型案例中，江苏天某安全技术公司、柏某等提供虚假证明文件案中就提到，江苏天某安全技术公司仅安排安全评价师柏某一人到公司现场调研，甚至不安排任何人员进行现场调研即编制安全评价报告。柏某未对该化工公司提供的硝化工艺流程进行跟踪核查，故意编制虚假报告，项目组其他成员均未实际履行现场调研等职责即在安全评价报告上签名，先后为该化工公司出具2013年和2016年安全评价报告、2016年重大危险源安全评估报告和2018年复产安全评价报告等4份与实际严重不符的虚假安全评价报告，共计收取费用17万元，致使该化工公司存在的安全风险隐患未被及时发现和得到整改。最终导致贮存在该化工公司旧固废库内的大量硝化废料因积热自燃发生爆炸，造成78人死亡、76人重伤，640人住院治疗，直接经济损失198635.07万元的结果。经事故调查组调查认定，中介机构弄虚作假，出具虚假失实文件，导致事故企业硝化废料重大风险和事故隐患未能及时暴露，干扰误导了有关部门的监管工作，是事故发生的重要原因。

法院最终以提供虚假证明文件罪判处江苏天某安全技术公司罚金三十万元；判处柏某有期徒刑三年六个月，并处罚金二万五千元。

入罪的“主观心态”

下面我们从主观心态，客观行为以及入罪标准三个层面，对于安全评价机构非法提供证明文件罪进行解读。

安全评价机构非法提供证明文件罪存在两种主观心理状态，一种是重大过失，即出具证明文件重大失实罪，另一种是故意，即提供虚假证明文件罪。

因为安全评价机构属于国家认证的专业机构，工作人员在工作前也要取得相应资格，而他们的工作

对于安全生产有着重大意义，故相较于普通人，安全评价机构人员应承担更高的注意义务，如因评价人员严重不负责任，出具的证明文件有重大失实，造成严重后果的，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

如果是故意造假，主观恶性更大，所以要承担更为严重的刑事责任，可处五年以下有期徒刑或者拘役，并处罚金。

而当工作人员不仅是故意犯罪，还涉及事关公共安全的重大工程，且造成一定后果的，则属于加重情节，对于被告人可以处五年以上十年以下有期徒刑。

对于如何根据客观证据去判断中介组织人员属于严重不负责任还是故意，笔者认为公诉机关主要会根据以下几类证据去证明安全评价机构人员的心态：一是单位人员通过短信、邮件、原始书面资料等方式向中介组织人员发送的介绍项目、现场或设备的情况；二是中介机构去现场采集的原始数据；三是评价机构与单位人员双方的供述。

按照一般的工作流程，单位人员会先向评价机构出具书面材料，比如该项目配备了哪些安全设施设备用以防止安全事故的发生，以帮助评价机构初步判断项目情况以及做好现场调研计划。

而评价机构要根据国家法律法规等强制性标准，自行判断前述文件所描述的情况是否足以防止事故的发生。

当然，为防止因单位出具虚假材料或者评价人员经验不足导致事故发生的情况，评价机构不仅要安排评价人员到现场核实单位出具的材料，还应安排技术负责人等对于评价人员出具的评价报告初稿进行复核，最后才会向单位出具正式的报告。

在前述工作流程基础上，司法机关首先应从单位出具的材料进行判断，查看前述材料是否存在明显伪造、变造的痕迹。如果单位出具的是那些“一给假”的材料，且评价人员不能给出合理解释如“为何不去现场核实”或者“为何不与单位人员确认”，那么评价人员的主

观心态就更接近“故意”而非“严重不负责任”。

其次，要根据评价人员去现场的核实情况比如照片，单位人员签字工作记录判断，评价人员对单位提供的材料是否进行了实地核实。如果经过核实确实存在问题，依然出具报告，那么主观心态就属于故意，如果经过实地核实但未核实出问题，那么就可能是严重不负责任。

当然，如果单位恶意欺骗，如采用隐瞒方式将现场问题掩盖后再邀请评价人员来核实，那么评价机构人员可能就不涉及犯罪了。

再次，还可以通过双方往来的聊天记录判断评价机构是否明知单位存在问题。并且还可以结合双方合作的时间长短、评价人员平日的工作表现来辅助判断。比如在长达10年的合作中，每3年进行一次评价，连续多次不去发生事故的现场核实，但该评价人员对于其他项目均到现场进行核实，那么评价机构人员抱持的心态就很可能被推断为故意。

最后，可以横向比较项目收费情况，如果收费明显高于其他项目，那么评价人员也可能存在主观故意。

入罪的“客观行为”

根据笔者的经验，实践中安全评价机构出具虚假证明文件主要有以下几种：

第一种可以称为“无中生有”：根据国标某项目需要某项安全设施设备，评价项目实际未配备该设施设备，但在评价报告中却描述项目包含了这些不存在的设施设备。

第二种可以称为“瞒天过海”：比如项目附近明明存在危险源，会对项目安全造成影响，但是在评价报告中描述不存在该危险源；报告要求单位进行整改，虽然实际上未进行整改，但在评价报告中却写单位已完成整改。

此外还包括对生产经营单位相关信息、数据、技术报告或者结论进行直接伪造和篡改。比如明明现场距离不到10米，报告中写成超过10米。

第三种可以称为“照单全收”：一些安全评价中，需要用到其他单位出具的证明文件，如消防合格证明、特种设备合格证明等。一些单位虽然未取得前述证明，但是通过伪造、变造、篡改等方式，将前述证明递给评价机构。而评价机构也对前述明显有问题的文件“睁只眼闭着眼”，只要交过来就当真是真的。

以上这些都是安全评价机构常见的提供虚假证明文件的客观行为。

入罪标准

根据“罪责刑相适应”原则，在入罪标准上，提供虚假证明文件罪及出具证明文件重大失实罪存在不同。

与同作为过失类安全生产犯罪的“重大责任事故罪”入罪标准相同，严重不负责任，出具的证明文件有重大失实，只要造成死亡一人以上或者重伤三人以上或者直接经济损失一百万元以上安全事故的或者有其他情形的，即可以构成出具证明文件重大失实罪，处三年以下有期徒刑或者拘役，并处或者单处罚金。

而提供虚假证明文件罪入罪标准低于前者。虽然人员发生伤亡的入罪标准是一样的，但是造成直接经济损失五十万元以上安全事故的，同样可以构成提供虚假证明文件罪，这就远远低于出具证明文件重大失实罪了。

即使没有发生安全生产事故，只要评价机构违法所得数额十万元以上或者两年内因故意提供虚假证明文件受过两次以上行政处罚，又故意提供虚假证明文件的，都可以构成提供虚假证明文件罪，处五年以下有期徒刑或者拘役。

如果评价机构工作人员在涉及公共安全的重大工程、项目中故意提供虚假的安全评价文件，且有下列情形之一的，比如造成死亡三人以上或者重伤十人以上安全事故的或者造成直接经济损失五百万元以上安全事故的等情形的。那么对于前述工作人员，可处五年以上十年以下有期徒刑，并处罚金。

值得注意的是，本次司法解释还明确，对于非法出具证明文件的单位和负责人员，同样可以予以刑事处罚。