



专刊

信箱：jingjub666@163.com

法治政府

LEGAL DAILY

编辑：侯建斌 美编：李晓军 校对：邓春兰



规范性文件升格为部门规章 拖欠农民工工资联合惩戒力度加大

列入失信惩戒名单期限内再次欠薪不予信用修复

□ 本报记者 张维

又至岁末之时，自11月1日启动的根治欠薪冬季专项行动正在全国各地轰轰烈烈地开展。

根据国务院根治拖欠农民工工资工作领导小组办公室部署，至2022年春节前，以工程建设领域和其他欠薪易多发行业企业为重点，在全国范围对欠薪问题实施集中专项治理。

为了让被欠薪农民工及时拿到应得的工资，制度的完善也在此关键时刻再添了一把力。人力资源和社会保障部近日出台《拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单管理暂行办法》（以下简称《办法》），让欠薪者在政府资金支持、政府采购、融资贷款、市场准入、税收优惠、评优评先、交通出行等方面受到限制，正所谓“一处违法，处处受限”。

3038个用人单位列入“黑名单”

工资报酬是广大农民工最直接、最核心

的权益。维护好农民工的工资报酬权益，对保障和改善民生、促进社会和谐意义重大。

据人社部劳动监察局副局长刘建国介绍，近年来，各地区、各有关部门坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，扛起政治责任，密切协调配合，积极主动作为，欠薪多发高发态势得到有效遏制，根治欠薪工作取得阶段性成效。

信用监管是市场监管的基础，加强欠薪失信联合惩戒是根治欠薪的重要手段。2017年9月人社部出台《拖欠农民工工资“黑名单”管理暂行办法》，从2018年1月1日起施行，各地共将3038个用人单位列入“黑名单”，部本级从中选取公布11批次490个，在惩戒震慑欠薪行为、推进根治欠薪工作方面发挥了重要作用。

为进一步提高“黑名单”管理法治化、规范化水平，2020年5月实施的《保障农民工工资支付条例》，专门规定要将符合条件的用人单位列入拖欠农民工工资失信联合惩戒对象名单，并要求人社部研究制定具体管理办法。

2020年12月，国务院办公厅出台《关于进

一步完善失信约束机制构建诚信建设长效机制的指导意见》，对推进信用体系建设、完善失信约束提出了新要求。

为此，人社部组织起草新的《办法》，由规范性文件升格为部门规章，进一步健全完善相关规定，细化实化操作规程，确保欠薪失信管理工作在法治轨道内运行，适应新发展阶段需要。

联合惩戒最长期限可达3年

“《办法》是进一步提升劳动保障监察执法效能，营造守法诚信劳动用工环境的重要手段，失信惩戒名单管理制度的运行，有利于通过多部门联合惩戒和社会信用体系评价，让失信者‘一处违法，处处受限’，督促用人单位遵守劳动保障法律规定，提升规范用工意识，推动在全社会形成诚信有序、良性发展的用工环境。”刘建国说。

根据《办法》，列入失信惩戒名单的有两种情形：一是克扣、无故拖欠农民工工资达到到

定拒不支付劳动报酬罪数额标准的；二是因拖欠农民工工资违法行为引发群体性事件、极端事件造成严重不良社会影响的。

按照最高人民法院司法解释的规定，第一种情形中的“认定拒不支付劳动报酬罪数额标准”由各省高级人民法院根据本地区经济社会发展状况确定具体数额。

刘建国介绍说，为体现审慎列入、过罚相当，督促用人单位限期改正，《办法》把“经人社部门依法责令限期支付工资、逾期未支付”作为列入前提。此外，还规定了审慎列入条款，即人社部门作出列入决定前，用人单位已经改正欠薪行为，且作出不再欠薪书面信用承诺的，可以不予列入。为用人单位留出一定的改正失信违法行为的时间，就是要充分发挥失信惩戒的教育督促作用，促使用人单位尽快解决欠薪，也体现了对市场主体的包容审慎监管。

显然，失信联合惩戒措施是《办法》的“牙齿”，对惩戒教育失信对象、维护农民工工资

权益、提升劳动保障监察效能至关重要。一旦被列入失信惩戒名单，人社部门将把相关用人单位名单转到信用信息共享平台，由有关部门在政府资金支持等多个方面依法依规予以联合惩戒，最长期限可达3年，让违法失信者寸步难行，也对各类用人单位起到警示震慑作用，进一步提升其守法诚信意识和水平，维护公平公正的用工市场秩序。

信用修复不适用于所有欠薪

一旦犯错了“黑名单”，还有修复机会吗？事实上，《办法》对信用修复也作出全面系统的规定，给予当事人改过自新、提前移出的机会。

《办法》规定，用人单位同时符合三个条件，可以向人社部门申请提前移出失信惩戒名单。一是已经改正拖欠农民工工资违法行为。二是改正之日起至被列入失信惩戒名单满6个月。这里将改正时间与移出时间挂钩，一方面，可以使违法失信当事人起码得到6个

月的联合惩戒，以维护制度严肃性、有效性；另一方面，可以激励违法失信当事人积极解决欠薪问题，改正越早，移出越早。三是作出不再拖欠农民工工资书面信用承诺。

用刘建国的说法，这正是为了鼓励违法失信当事人主动纠错、重塑信用。

为体现信用修复的规范严谨，《办法》规定，用人单位申请提前移出失信惩戒名单时，应当提交书面申请，已改正欠薪行为证据和不再欠薪书面信用承诺。人社部门在收到申请后15个工作日内进行核实，决定是否予以提前移出。

值得注意的是，不是所有欠薪行为都可以信用修复，对特别严重的欠薪行为，《办法》规定了不予提前移出的情形：一是列入失信惩戒名单期限内再次发生拖欠农民工工资违法行为的；二是因涉嫌拒不支付劳动报酬罪正在刑事诉讼期间或者已经被追究刑事责任；三是法律法规和党中央、国务院政策文件规定的其他情形。

证监会拟修订证券发行保荐人尽职调查工作准则

新增商誉及政府补助等重要事项核查要求

□ 本报记者 周芬楠

注册制已在科创板创业板等板块落地，新证券法及《证券发行上市保荐业务管理办法》等对保荐人的尽职调查提出新的要求。

证监会对2006年出台的旧规进行全面升级，于近日公布新的《保荐人尽职调查工作准则》（以下简称《准则》）并向社会公开征求意见。《准则》规范了保荐人在以信息披露为核心的理念下的各项尽职调查工作，在旧规基础上新增了商誉、政府补助等一些重点事项的核查要求，并将保荐人“荐”的职责提到更重要位置，充分发挥其在投资价值判断方面的前瞻性作用。

保荐人的保荐是将拟上市公司送进资本市场的推手，防止带病上市，券商作为保荐人与其他中介机构相比，守门职责要重要得多。

要求更高责任更重

自2019年初上交所设立科创板并试点注册制以来，近3年时间，随着新证券法的正式生效并施行，深交所创业板和北交所也陆续试点注册制，注册制改革已取得突破性进展，未来全面推行注册制可期。

原证监会官员、国浩（上海）律师事务所资深顾问黄江东博士称，与过去的核准制相比，注册制给市场带来了明显深刻的变化，比如精简优化发行上市条件，对信息披露的要求更加严格，更加市场化的发行承销机制，压实压实中介机构“看门人”的责任等。

这些重大变化对资本市场生态产生重大影响，券商保荐业务也不例外。与此前相比，券商保荐业务的要求更高、责任更重。具体而言，券商保荐业务需要做到：首先是必

须具备与注册制相匹配的理念、组织和能力。券商需要深刻理解注册制的内涵，转换核准制下的理念，完善组织架构，提升专业能力。其次，必须完善内部控制。券商需要将保荐业务纳入公司整体合规管理和风险控制范围，完善保荐业务全流程的内部控制制度，建立分批合理、权责明确、相互制衡、有效监督的内控机制。第三，必须严格核查把关，持续提高专业能力和执业质量。券商需要在保荐业务涉及的项目立项、上市辅导、尽职调查、项目申报、反馈回复、发行上市、信息披露等各个环节严格核查把关，认真核查发行人相关情况及其他中介机构出具的专业意见，持续提高专业能力和执业质量。

北京市已任律师事务所合伙人龙非称，注册制下，保荐人责任需要加强，不能再失守；需要新的业务指引相配套，投资者因素更加突出，同时需要理清保荐人与其他证券服务机构的关系。

在这种背景下，《准则》的出台，恰逢其时。

新增多项制度创新

旧规于2006年发布施行，历时十五年之久，市场环境已发生重大变化。全面升级后形成的《准则》共十一章八十七条，包括总则、风险因素调查、发行人基本情况调查、业务与技术调查、公司治理与独立性调查、财务会计调查、募集资金运用和未来发展规划调查、投资者保护调查、其他重要事项调查、与其他证券服务机构的协作及附则。

新旧规的相比，不尽在章节名目中，更在每章内容上。

按龙非的话说，《准则》科学合理地设定保荐人义务，明确保荐人尽职调查的要求是

“执行合理、必要的尽职调查程序”，以及在此基础上“合理确信”发行人符合发行上市条件和信息披露要求。同时赋予了保荐人更灵活的尽调方式，规定保荐人“可以根据发行人的业务、财务、融资类型等确定尽职调查范围和方法”，兼顾了保荐尽调的科学、规范、合理和灵活性。

突出风险因素调查，将其设为专章，充分体现《准则》对保荐尽职调查突出风险揭示的责任。

黄江东认为，《准则》针对注册制试点以来出现的尽调问题和难点，针对性地明确了工作底线要求和质量标准，充实完善程序保障和行为规范，合理界定专业职责，提出勤勉尽责的一般标准。

具体而言，《准则》一是更好地贯彻注册制以信息披露为核心的理念和在尽职调查工作中落实注册制的基本要求，以科创板和创业板招股书的结构调整了主要章节和条款的顺序，便于对信息披露内容进行验证，并且新增了“第八章投资者保护调查”和“第十章与其他证券服务机构的协作”。二是对旧规则未涉及的尽调事项进行补充，如补充红筹架构、特别投票权、协议控制、“三类股东”核查、投资者保护、估值板块定位、合同资产等内容，并增加了商誉、政府补助等重点事项的核查要求。三是将保荐人的“荐”的职责提到更重要位置，充分发挥其在投资价值判断方面的前瞻性作用，并对行业业态或发行人业务新颖、抽象、复杂、稀缺的或一些特定的业务模式提出了核查要求。四是明确了保荐人对其他证券中介机构出具的专业意见的合理信赖原则和核查验证要求，并明确了保荐人应合理使用第三方外聘机构，不得将法定职责外包，其法定责任不因聘请第三方而减轻或免除。

保荐失守频频被罚

券商的保荐业务，涉及面广，内容庞杂，不仅要有相关法律、会计、财务管理、税务、审计等专业知识，还要对保荐企业所处行业发展状况有所了解。

据中银律师事务所阮万钧考察，券商的保荐业务最容易出现的问题在财务核查方面，尤其是对财务造假的核查和对关联方、关联交易等的核查。从证监会处罚的券商案例看，比较集中的问题是财务造假，或通过隐瞒关联方、关联交易财务造假。

黄江东说，从券商保荐业务的工作内容、核查要求及过往证监会部门的处罚案例来看，券商保荐业务最容易出现的问题集中在尽调核查不充分、不到位，进而导致信息披露违法，也即在发行上市申请文件中出现信息披露不真实、不准确、不完整、不一致的情况。

最典型的是振隆特产案。龙非说，保荐人被罚集中在尽职调查没有发现发行人存在的财务问题，包括对于存在的信用风险、异常的经营财务指标以及发行材料存在重大疑点时未保持职业谨慎和职业怀疑。在该案中，保荐机构对振隆特产产能利用率超过100%、出生率逐年上升，副料异常减少、用电量异常等情况未能保持足够关注。

另外还有对应当核查的事项核查不充分，对会计师事务所的审计报告不合理地信赖，对应当发现的问题没有发现。比如华泽钴镍案，保荐机构未对华泽钴镍2013年末和2014年末应收票据快速增加，并于期后迅速减少的异常情况进行必要关注。

总之，只要是该调查的没有尽职调查，不合理的信赖其他中介机构出具的报告，保荐人都要承担失察之责。

解民忧纾民怨暖民心

国网冀北电力党委紧紧抓住人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，依法依规解民忧、纾民怨、暖民心。国网冀北电力总经理、党委书记安彦斌表示，要始终心怀“国之大者”，发挥好“顶梁柱”“顶得住”作用，紧紧围绕群众所需所想所盼，做好事，办实事，解难事。

良好生态环境是最普惠的民生福祉。国网冀北电力设立了基建项目兼职法务经理，构建法律风险交底和关键证据鉴证两大机制，建立现场和远程双重履责、安全和法律双重交底、档案和证据双重验收三种模式、按期投产。其中，张北柔直重点工程创造12项世界第一，每年输送约141亿千瓦时电、光等清洁能源至冬奥会延庆赛区，张雄特高压工程每年输送70亿千瓦时以上清洁能源至雄安新区。两项工程每年可节约标煤735万吨，减排二氧化碳1920万吨，为实现冬奥会、雄安新区100%绿电供应，满足人民日益增长的优美生态环境需要提供了坚强支撑。

生命健康安全是增进人民福祉的根本前提。国网冀北电力树牢零触电伤害理念，坚持生命至上、依法合规，坚持明确目标、分级分类、综合治理，建立人身触电防治常态化机制，聚焦触电多发的城郊农村地区以及钓鱼、施工等高危害因素、夏秋等多发季节，持续开展隐患排查治理。

国网冀北电力还以“三融两化四清单”为载体，以“六建六化”为实施路径，自上而下建立完善的合规管理体系，全力维护用户合法权益。在输配电、购售电、供电用、电网调度等领域，开展合同文本反垄断合规风险评估和审查、编印反垄断合规专刊，指导所属单位排查反垄断合规风险，以防范滥用市场支配地位等行为。

让“金点子”变成“金钥匙” 温州鹿城尊重民意多渠道征集意见建议

□ 本报记者 陈东升
□ 本报通讯员 章志巍

今年以来，浙江省温州市鹿城区以党史学习教育为契机，深入开展“我为群众办实事”活动，打造“你说我做”“金点子征集簿”等平台，多渠道征集人民群众意见建议，高质量推进成果转化，形成来源丰富、民意集中、措施有力的人民意见建议征集体系，把群众的“金点子”变成城市治理的“金钥匙”。今年以来已收集人民意见建议2516件，其中有效建议为1116件，形成长效机制30余项。

在“征”字上搭平台

为进一步拓宽人民意见建议征集渠道，鹿城在省统一政务咨询投诉举报平台系统基础上，在区矛盾纠纷中心和街镇设立线下征集平台，将触角延伸到各个层面，畅通人民表达权益、监督、建议渠道。

同时，鹿城区还成立人民意见建议征集队伍23支，充分发挥基层网格作用，通过走访、代办等形式，深入群众和基层。据统计，2020年，鹿城区人民意见建议征集队伍共收集有效意见建议105条。

“在之前的走访中，有人反映仰义街道祥山村11号养狗场饲养几百只流浪猫狗，存在重大安全隐患和环境污染，当地群众意见很大，但动物保护中心在很多领域属于监管空白区域。”仰义街道人民意见建议队伍负责人告诉记者，此条意见一经提出，就引起了相关部门重视，经过多次对接协商，鹿城区最终出台了流浪犬管理规定，从根本上解决了该类问题。

意见建议还从“日常征集”扩展到“专题征集”。在常态化开展征集工作的基础上，鹿城各部门结合自身职能，通过“你说我做”平台，今年以来共开展五次专题征集。

在“办”字上下功夫

2020年是二孩政策全面放开后的第一个入园年，鹿城区幼儿园新入园人数比往年增加数千入，入园体检是否会人满为患？许多家长在担忧的同时，也纷纷就此提出意见建议。为更好地服务群众，提高入园体检效率，区卫

淮安以标准化推动信访工作法治化

本报讯 记者**丁国锋** 近日，江苏省淮安市市市民沈先生一行专程来到市信访局，将一面写有“一心为民，情系百姓”的锦旗送到淮安市政府副秘书长、市信访局局长骆四清手中。原来，沈先生为办理退休问题遇到了很多地方，后来到市信访局反映，工作人员按照标准化信访接待流程热情接待了他，并按照《淮安市信访事项督办工作规范》进行了跟踪办理，问题很快得到圆满解决。

记者了解到，《淮安市信访事项督办工作规范》是淮安市信访局推行的11项业务标准之一。近年来，淮安市信访局将标准的原则和方法引入信访工作，打造信访全方位全流程管理服务标准，构建了以通用标准体系为基础，服务保障标准体系为核心，服务保障标准体系为支撑的信访工作标准框架，有效推动信访工作

程序化、规范化、法治化，使群众获得更多的优质高效便捷的信访服务。为加强标准贯彻执行，还上线运行了信访标准化智能验证平台，运用大数据、关键字比对等现代科学技术手段，将信访标准嵌入阳光信访受理系统，对信访事项登记、受理、办理每个环节进行全过程智能验证，自动生成标准验证体检表，方便工作人员查漏补缺，智能验证平台上线以来，该市信访事项标准验证率达99.4%，大大提高了信访事项标准化、规范化办理水平。

信访标准实施以来，该市初信初访一次性化解率从过去的81%提高至93.4%，信访事项平均办理时间由45天缩短为33天，群众满意率从91.2%提高到95.8%，今年信访全方位全流程管理服务标准被国家标准委员会确定为全国试点，成为全国信访系统唯一的综合标准试点项目。

武汉海关今年已截获有害生物219种次

本报讯 记者**刘志伟** 通讯员**许克绍** 范思武 记者近日从武汉海关获悉，今年以来，武汉海关已累计在口岸截获有害生物219种次，其中检疫性有害生物96种次，主要有苏门答腊扁胸刺、刺毒薇、姬玉、凤华丸、天平丸等。

武汉海关深入开展“国门绿盾2021”专项行动，采用“物理诱捕+化学引诱+人工巡查”三位一体织牢风险监测预警网，确保将外来入侵物种拦在国门外。

除了加强执法，武汉海关还强化普法力度，结合宪法学习宣传、行政执法“三项制度”

健局与区教育局沟通协调，将今年的儿童入园体检工作由原来的妇幼保健计划生育服务中心改为各街道（乡镇）社区卫生服务中心承接，有效地分流了体检幼儿，避免扎堆，且方便辖区儿童就近体检，得到幼儿家长的好评点赞。

近年来，鹿城不断加强人民意见建议办理机制建设，让人民意见建议征集真正成为民意“直通车”，针对可采纳的建议，根据“简单建议马上办、复杂建议限期办”原则交办责任单位；未采纳建议则要求事权单位阐明缘由，解释到位。

“为发挥考核指挥棒作用，压实人民意见建议征集工作责任，鹿城还将人民意见建议征集工作纳入信访工作考核办法，明确将人民意见建议列入信访工作督查督办范围。”鹿城区信访局局长曾奇凡告诉记者。此外，借助信访工作联席会议机制，鹿城区还对对人民意见建议征集、办理等情况进行督查，并加强跟踪、转化，提高人民意见建议的办理质量。

在“化”字上做文章

鹿城区仰义街道后京电镀园区“低小散”企业多，存在管理无序、工艺落后等问题，成为该区域社会治理的一大难点。在走访中，企业管理人员多次向街道提出建议，希望政府能帮助提升电镀园区整体形象，进一步规范园区企业经营行为，园区周边群众也强烈希望能提高标准要求尽快整治安全隐患。

针对群众反映的普遍性、综合性、政策性建议事项，鹿城加强协调督办，形成从征集到落地的闭环管理，推动合理建议转化为政策措施。针对后京电镀园区，仰义街道在走访中征集了大量园区企业和周边群众的意见建议，正式发布《鹿城区后京电镀园区综合整治提升方案》，明确园区综合整治提升标准及要求。目前，经过整治，园区配备了专业应急救援队伍、微型消防站，建立健全危险化学品采购、使用、流通等安全管理制度，智慧安全用电监控系统，防火防爆设施等硬件设备，等待11月份验收。

紧扣民生热点难点，鹿城区及时反映群众所思、所想、所盼、所需，让党委、政府在最短时间内，倾听群众呼声，为民排忧解难。

宣传落实等工作，持续开展生物安全法律法规和生物安全知识宣传教育。自4月15日我国生物安全法正式实施以来，武汉海关以“防范外来物种入侵，共建美好生态家园”为主题组织开展系列宣传活动，引导全社会提高生物安全风险防范意识。

“我们将进一步深刻认识新形势下加强生物安全建设的重要性和紧迫性，持续加大宣传普及和落实生物安全法力度，积极研究完善贯彻落实相关配套制度，切实提高生物安全治理能力。”武汉海关关长高瑞峰说。