

# 中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见

## 守住安全红线 筑牢发展底线

本报评论员

最近一段时间,宁夏石嘴山、重庆永川、黑龙江七台河、内蒙古赤峰先后发生重大以上煤矿安全生产事故。江西丰城发电厂冷却塔施工平台坍塌,造成重大人员伤亡。惨痛的事故一次次提醒我们:事故猛于虎,责任重于山,安全生产这根弦一刻也不能松。

安全生产事关人民福祉,事关改革发展稳定大局。近年来,我国安全生产形势总体上逐步好转,但我国仍处于工业化快速发展进程中,安全生产基础仍然比较薄弱,部分行业、部分地区的重特大事故仍时有发生。我们必须清醒地看到,这些事故绝非仅仅是偶然、外力所致,还叠加着一系列必然因素,串联着同一系列内部原因。一些地方、部门和生产企业不同程度地存在着发展理念落后、安全生产意识淡薄、安全责任不落实、防范监管不到位等问题;有的企业发展“粗线条”,对生产线上的隐患浑然不觉,扎着“松紧带”,业绩好了抓一抓、经营差了放一放;有的地方将安全生产停留在会议上、文件上、口头上,走过场、搞形式主义,没有真正地把管理落实到岗、把责任具体到人……问题令人警醒。我们必须吸取教训,痛定思痛,举一反三,全面排查隐患,狠抓责任落实,坚决堵塞漏洞,把安全生产科学发展理念落到实处,切实守住安全生产红线、筑牢发展底线。

加强安全隐患排查是基础。“祸患常积于忽微”,守住安全生产红线,重在“防患于未然”。针对一些事故“高发地带”,应结合实际,定下重点领域、拉出企业排查清单,经常说、反复管、不厌其烦地查;针对发现的问题,要完善安全生产措施,严格监督考核,加强安全监管。此外,还要在高风险行业建立风险分级管控机制,构建预防性的“双保险”,将安全生产关口前移。只有思想认识上坚定到位、制度保证上严密周全、技术支撑上科学先进、监督检查上严格细致,才能将隐患消灭在萌芽之中。

强化安全主体责任是关键。安全不安全,企业最直接,基层最关键,特别是企业的主体地位和基层党委政府的监管责任,必须落到实处。对于企业来说,要通过健全制度、保障投入、严格管理、加强培训、推进标准化建设,切实提高安全管理水平。对于基层党委政府而言,则要进一步建立健全、严格落实各级行政首长安全生产责任制,强化基层安全监管执法力量,切实健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的安全生产工作责任体系。

全面构建长效机制是保障。安全生产要坚持标本兼治、重在治本,建立长效机制,坚持“常、长”二字,经常、长期抓下去。既要做到警钟长鸣,用事故教训推动安全生产工作,做到“一厂出事故、万厂受教育,一地有隐患、全国受警示”;还要通过加强教育培训,组织应急演练等,全面提高重点行业人员安全意识和应急处置能力。此外,广泛开展安全生产宣传教育进校园、进社区、进机关、进企业、进农村等活动,提高社会公众安全意识,夯实安全生产基层基础,亦是题中应有之义。唯有建立起全方位的长效机制,才能真正为发展提供强有力的安全保障。

(上接第一版)

各地在紧锣密鼓行动。在北京大兴区,对本集体成员三榜公示,确保集体成员“不能多头占有、不能两头落空”。在江苏苏州用直镇甫南村,清产核实村级经营性资产6700万元、资源性资产1837亩。在重庆梁平县33个试点村,经营性资产以及可转化经营的非经营性资产纳入折股量化范围,按成员人数分配股权。苏州吴中区去年底挂牌成立苏州市农村产权交易中心吴中分中心,今年累计完成交易789笔,有效增加了集体经济组织及其成员财产收益。

农产品价格既是关系农民收益的主要环节,也是农村改革的重要内容,敢不敢进入价改“深水区”,是检验农村改革的“试金石”。2016年,在棉花、大豆等农产品价格形成机制改革基础上,我国三大粮食作物中产量最大的玉米收购改革浮出水面。记者从国家粮食局获悉,通过“玉米化收购加补贴”的新机制,一年来东北地区玉米种植面积有效调减,玉米收购价格整体维持在合理水平。这表明,我们正在找到一条符合国情农情的价格改革之路,既要让价格回归市场,通过价格手段使市场发挥资源配置的决定性作用、保障农业可持续发展,又发挥好政府这只手的作用,保障粮食安全,保障农民收益。

与此同时,农资综合补贴、种粮直接补贴、农作物良种补贴等“三项补贴”制度改革全面推开,农村水电路气基础设施建设和在建机制改革向纵深推进,扶贫攻坚、精准扶贫等农村扶贫开发体制机制不断完善。今年4月份,财政部、农业部发布《关于全面推开农业“三项补贴”改革工作的通知》,要求将80%的农资综合补贴存量资金,加上种粮农民直接补贴和农作物良种补贴资金,用于耕地地力保护,促进农业可持续发展。在安徽黄山市,早在今年8月份就通过“一卡通”将农业支持保护补贴资金6098.6万元全部发放给补贴农户。

农村改革的全面推进,促进了现代农业和新型农业经营体系加快发展,现代农业步伐的加快又助推农村改革进一步深化。一年来,按照依法自愿有偿原则,以承包土地经营权流转以及入股、托管等多种方式形成的适度规模经营占比越来越高。据农业部统计,今年经营面积在50亩以上的规模经营农户超过350万户,全国承包土地流转面积达4.6亿亩,超过承包耕地总面积的三成。

生产监管执法制度,明确每个生产经营单位安全生产监督和管理主体,制定实施执法计划,完善执法程序规定,依法严格查处各类违法违规行为。建立行政执法和刑事司法衔接制度,负有安全生产监督管理职责的部门要加强与公安、检察院、法院等协调配合,完善安全生产违法线索通报、案件移送与协查机制。对违法行为当事人拒不执行安全生产行政执法决定的,负有安全生产监督管理职责的部门应依法申请司法机关强制执行。完善司法机关参与事故调查机制,严肃查处违法犯罪行为。研究制定安全生产民事和行政公益诉讼制度。

(十七)完善执法监督机制。各级人大常委会要定期检查安全生产法律法规实施情况,开展专题询问。各级政协要围绕安全生产突出问题开展民主监督和协商调研,建立执法行为审议制度和重大行政执法决策机制,评估执法效果,防止滥用职权。健全领导干部非法干预安全生产监管执法的记录、通报和责任追究制度。完善安全生产执法纠错和执法信息公开制度,加强社会监督和舆论监督,保证执法严明、有错必纠。

(十八)健全监管执法保障体系。制定安全生产监管监察能力建设规划,明确监管执法装备及现场执法和应急救援用车配备标准,加强监管执法技术支撑体系建设,保障监管执法需要。建立完善负有安全生产监督管理职责的部门监管执法经费保障机制,将监管执法经费纳入同级财政全额保障范围。加强监管执法制度化、标准化、信息化建设,确保规范高效监管执法。建立安全生产监管执法人员依法履行法定职责制度,激励保证监管执法人员忠于职守、履职尽责。严格监管执法人员资格管理,制定安全生产监管执法人员录用标准,提高专业监管执法人员比例。建立健全安全生产监管执法人员凡进必考、入职培训、持证上岗和定期轮训制度。统一安全生产执法标志制和制服式制。

(十九)完善事故调查处理机制。坚持问责与整改并重,充分发挥事故查处对加强和改进安全生产工作的促进作用。完善生产安全事故调查组组长负责制。健全典型事故提级调查、跨区域协同调查和典型事故机制。建立事故调查分析技术支撑体系,所有事故调查报告要设立技术和管理问题专篇,详细分析原因并全文发布,做好解读,回应公众关切。对事故调查发现有关法规、标准的漏洞和缺陷的,及时调整修订工作。建立事故暴露问题整改督办制度,事故结案后一年内,负责事故调查的地方政府和国务院有关部门要组织开展评估,及时向社会公开,对履职不力、整改措施不落实的,依法依规严肃追究有关单位和人员责任。

### 五、建立安全预防控体系

(二十)加强安全风险管控。地方各级政府要建立完善安全风险评估与论证机制,科学合理确定企业选址和基础设施建设,居民生活区空间布局。高危项目审批必须把安全生产作为前置条件,城乡规划布局、设计、建设、管理等各项工作必须以安全为前提,实行重大安全风险“一票否决”。加强新材料、新工艺、新业态安全风险评估和管控。紧密结合供给侧结构性改革,推动高危产业转型升级。位置相邻、行业相近、业态相似的地区和行业要建立完善重大安全风险联防联控机制。构建国家、省、市、县四级重大危险源信息管理体系,对重点行业、重点区域、重点企业实行风险预警控制,有效防范重特大生产安全事故。

(二十一)强化企业预防措施。企业要定期开展风险评估和危害辨识。针对高危工艺、设备、物品、场所和岗位,建立分级管控制度,制定落实安全操作规程。树立隐患就是事故的观念,建立健全隐患排查治理制度、重大隐患治理情况向负有安全生产监督管理职责的部门和企业职代会“双报告”制度,实行自查自改自报闭环管理。严格执行安全生产和职业健康“三同时”制度。大力推进企业安全生产标准化建设,实现安全管理、操作行为、设备设施和作业环境的标准化。开展经常性的应急演练和人员避险自救培训,着力提升现场应急处置能力。

(二十二)建立隐患治理监督机制。制定生产安全事故隐患分级和排查治理标准。负有安全生产监督管理职责的部门要建立与企业隐患排查治理系统联网的信息平台,完善线上线下配套监管制度。强化隐患排查治理监督执法,对重大隐患整改不到位的企业依法采取停产停业、停止施工、停止供电和查封扣押等强制措施,按规定给予上限经济处罚,对构成犯罪的要移交司法机关依法追究刑事责任。严格重大隐患挂牌督办制度,对整改和督办不力的纳入政府核查问责范围,实行约谈告诫、公开曝光,情节严重的依法依规追究相关人員责任。

(二十三)强化城市运行安全保障。定期排查区域内安全风险点、危险源,落实管控措施,构建系统性、现代化的城市安全保障体系,推进安全发展示范城市建设。提高基础设施安全配置标准,重点加强对城市高层建筑、大型综合体、隧道桥梁、管线管廊、轨道交通、燃气、电力设施及电梯、游乐设施等的检测维护。完善大型群众性活动安全管理制度,加强人员密集场所安全监管。加强公安、民政、国土资源、住房城乡建设、交通运输、水利、农业、安全监管、气象、地震等相关部门的协调联动,严防自然灾害引发事故。

(二十四)加强重点领域工程治理。深

(七)健全责任考核机制。建立与全面建成小康社会相适应和体现安全发展水平的考核评价体系。完善考核制度,统筹整合、科学设定安全生产考核指标,加大安全生产在社会治安综合治理、精神文明建设等考核中的权重。各级政府要对同级安全生产委员会成员单位和下级政府实施严格的安全生产工作责任考核,实行过程考核与结果考核相结合。各地区各单位要建立安全生产绩效与履职评定、职务晋升、奖励惩处挂钩制度,严格落实安全生产“一票否决”制度。

(八)严格落实责任追究制度。实行党政领导干部任期安全生产责任制,日常工作依责尽职、发生事故依责追究。依法依规制定各有关部门安全生产权力和责任清单,尽职照单免责、失责照单问责。建立企业生产经营全过程安全生产责任追溯制度。严肃查处安全生产领域项目审批、行政许可、监管执法中的失职渎职和权钱交易等腐败行为。严格事故直报制度,对瞒报、谎报、漏报、迟报事故的单位和个人依法依规追究。对被追究刑事责任的生产经营者依法实施相应的职业禁入,对事故发生负有重大责任的社会服务机构和人员依法严肃追究法律责任,并依法实施相应的行业禁入。

### 三、改革安全监管监察体制

(九)完善监督管理体制。加强各级安全生产委员会组织领导,充分发挥其统筹协调作用,切实解决突出矛盾和问题。各级安全生产监督管理部门承担本级安全生产委员会日常工作,负责指导协调、监督检查、巡查考核本级政府有关部门和下级政府安全生产工作,履行综合监管职责。负有安全生产监督管理职责的部门,依照有关法律法规和部门职责,健全安全生产监管体制,严格落实监管职责。相关部门按照各自职责建立完善安全生产工作机制,形成齐抓共管格局。坚持管安全生产必须管职业健康,建立安全生产和职业健康一体化监管执法体制。

(十)改革重点行业领域安全监管监察体制。依托国家煤矿安全监察体制,加强非煤矿山安全生产监管监察,优化安全监察机构布局,将国家煤矿安全监察机构负责的安全生产行政许可事项移交给地方政府承担。着重加强危险化学品安全监管体制改革和力量建设,明确和落实危险化学品建设项目立项、规划、设计、施工及生产、储存、使用、销售、运输、废弃处置等环节的法定安全监管责任,建立有力的协调联动机制,消除监管空白。完善海洋石油安全生产监督管理体制机制,实行政企分开。理顺民航、铁路、电力等行业跨区域监管体制,明确行业监管、区域监管与地方监管职责。

(十一)进一步善地方监管执法体制。地方各级党委和政府要将安全生产监督管理部门作为政府工作部门和行政执法机构,加强安全生产执法队伍建设,强化行政执法职能。统筹加强安全监管力量,重点充实市、县两级安全生产监管执法人员,强化乡镇(街道)安全生产监管力量建设。完善各类开发区、工业园区、港区、风景区等功能区安全生产监管体制,明确负责安全生产监督管理的机构,以及港区安全生产地方监管和部门监管责任。

(十二)健全应急救援管理体制。按照政事分开原则,推进安全生产应急救援管理体制改,强化行政管理职能,提高组织协调能力和现场救援时效。健全省、市、县三级安全生产应急救援管理工作机制,建设联动互通的应急救援指挥平台。依托公安消防、大型企业、工业园区等应急救援力量,加强矿山和危险化学品等应急救援基地和队伍建设,实行区域化应急救援资源共享。

### 四、大力推进依法治理

(十三)健全法律法规体系。建立健全安全生产法律法规解释工作协调机制。加强涉及安全生产相关法规一致性审查,增强安全生产法制建设的系统性、可操作性。制定安全生产中长期立法规划,加快制定修订安全生产法配套法规。加强安全生产和职业健康法律法规衔接融合。研究修改刑法有关条款,将生产经营过程中极易导致重大生产安全事故的违法行为列入刑法调整范围。制定完善高危行业领域安全规程。设区的市根据立法法的立法精神,加强安全生产地方性法规建设,解决区域性安全生产突出问题。

(十四)完善标准体系。加快安全生产标准制定修订和整合,建立以强制性国家标准为主体的安全生产标准体系。鼓励依法成立的社会团体和企业制定更加严格规范的安全生产标准,结合国情积极借鉴实施国际先进标准。国务院安全生产监督管理部门负责生产经营单位职业危害预防治理国家标准制定发布工作;统筹提出安全生产强制性国家标准立项计划;有关部门按照职责分工组织起草、审查、实施和监督执行,国务院标准化行政主管部门负责及时立项、编号、对外通报、批准并发布。

(十五)严格安全准入制度。严格高危行业领域安全准入条件。按照强化监管与便民服务相结合原则,科学设置安全生产行政许可事项和办理流程,优化工作流程,简化办事环节,实施网上公开办理,接受社会监督。对与人民群众生命财产安全直接相关的行政许可事项,依法严格管理。对取消、下放、移交的行政许可事项,要加强事中事后安全监管。

(十六)规范监管执法行为。完善安全

(上接第一版)

(二)基本原则  
——坚持安全发展。贯彻以人民为中心的发展思想,始终把人的生命安全放在首位,正确处理安全与发展的关系,大力实施安全发展战略,为经济社会发展提供强有力的安全保障。

——坚持改革创新。不断推进安全生产理论创新、制度创新、体制机制创新、科技创新和文化创新,增强企业内生动力,激发全社会创新活力,破解安全生产难题,推动安全生产与经济社会协调发展。

——坚持依法监管。大力弘扬社会主义法治精神,运用法治思维和法治方式,深化安全生产监管执法体制改革,完善安全生产法律法规和标准体系,严格规范公正文明执法,增强监管执法效能,提高安全生产法治化水平。

——坚持源头防范。严格安全生产市场准入,经济社会发展要以安全为前提,把安全生产贯穿城乡规划布局、设计、建设、管理和企业生产经营活动全过程。构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制,严防风险演变、隐患升级导致生产安全事故发生。

——坚持系统治理。严密层级治理和行业治理,政府治理、社会治理相结合的安全生产治理体系,组织动员各方面力量实施社会共治。综合运用法律、行政、经济、市场等手段,落实人防、技防、物防措施,提升全社会安全生产治理能力。

(三)目标任务。到2020年,安全生产监管体制机制基本成熟,法律制度基本完善,全国生产安全事故总量明显减少,职业病危害防治取得积极进展,重特大生产安全事故频发势头得到有效遏制,安全生产整体水平与全面建成小康社会目标相适应。到2030年,实现安全生产治理体系和治理能力现代化,全民安全文明素质全面提升,安全生产保障能力显著增强,为实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定稳固可靠的安全生产基础。

### 二、健全落实安全生产责任制

(四)明确地方党委和政府领导责任。坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责,完善安全生产责任体系。地方各级党委和政府要始终把安全生产摆在重要位置,加强组织领导,党政主要负责人是本地区安全生产第一责任人,班子其他成员对分管范围内的安全生产工作负领导责任。地方各级安全生产委员会主任由政府主要负责人担任,成员由同级党委和政府及相关部门负责人组成。

地方各级党委要认真贯彻执行党的安全生产方针,在统揽本地区经济社会发展全局中同步推进安全生产工作,定期研究决定安全生产重大问题。加强安全生产监管机构领导班子、干部队伍建设。严格安全生产履职绩效考核和失职责任追究。强化安全生产宣传教育和舆论引导。发挥人大对安全生产工作的监督促进作用,政协对安全生产工作的民主监督作用。推动组织、宣传、政法、机构编制等单位支持保障安全生产工作。动员社会各界积极参与、支持、监督安全生产工作。

地方各级政府要把安全生产纳入经济社会发展总体规划,制定实施安全生产专项规划,健全安全投入保障制度。及时研究部署安全生产工作,严格落实属地监管责任。充分发挥安全生产委员会作用,实施安全生产责任目标管理。建立安全生产巡查制度,督促各部门和下级政府履职尽责。加强安全生产监管执法能力建设,推进安全科技创新,提升信息化管理水平。严格安全准入标准,指导管控安全风险,督促整治重大隐患,强化源头治理。加强应急管理,完善安全生产应急救援体系。依法依规开展事故调查处理,督促落实问题整改。

(五)明确部门监管责任。按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则,厘清安全生产综合监管与行业监管的关系,明确各有关部门安全生产和职业健康工作职责,并落实到部门工作职责规定中。安全生产监督管理部门负责安全生产法规标准和政策规划制定修订、执法监督、事故调查处理、应急救援管理、统计分析、宣传教育培训等综合性工作,承担职责范围内行业领域安全生产和职业健康监管执法职责。负有安全生产监督管理职责的有关部门依法依规履行相关行业领域安全生产和职业健康监管职责,强化监管执法,严厉查处违法违规行为。其他行业领域主管部门负有安全生产管理责任,要将安全生产工作作为行业领域管理的重要内容,从行业规划、产业政策、法规标准、行政许可等方面加强行业安全生产工作,指导督促企事业单位加强安全管理。党委和政府其他有关部门要在职责范围内为安全生产工作提供支持保障,共同推进安全发展。

(六)严格落实企业主体责任。企业对本单位安全生产和职业健康工作负全面责任,要严格履行安全生产法定责任,建立健全自我约束、持续改进的内生机制。企业实行全员安全生产责任制度,法定代表人和实际控制人同为安全生产第一责任人,主要技术负责人负有安全生产技术决策和指挥权,强化部门安全生产职责,落实一岗双责,完善落实混合所有制企业以及跨地区、多层级和境外中资企业投资主体的安全生产管理。建立企业全过程安全生产和职业健康管理制度,做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”。国有企业要发挥安全生产工作示范带头作用,自觉接受属地监管。