

国务院安委会

关于认真贯彻落实国务院第 165 次常务会议精神 进一步加强安全生产工作的通知

安委明电〔2011〕8 号

各省、自治区、直辖市人民政府及新疆生产建设兵团，国务院安委会各成员单位，有关中央企业：

7 月 27 日，温家宝总理主持召开国务院第 165 次常务会议，听取“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故情况汇报，针对当前事故多发的严峻形势，部署进一步加强安全生产工作的各项措施。为认真贯彻落实国务院第 165 次常务会议精神，进一步加强安全生产工作，有效防范和坚决遏制重特大事故，促进安全生产形势持续稳定好转，现就有关要求通知如下：

一、深刻领会国务院常务会议精神，牢固树立科学发展、安全发展的理念

今年以来，全国安全生产形势总体保持稳定，但重大事故和较大涉险事故时有发生，一些行业（领域）事故频发，违法违规生产经营建设行为屡禁不止，安全生产形势依然严峻。特别是 7 月份以来，接连发生多起重特大事故，造成了严重的人员伤亡和财产损失，社会影响很大。这些事故的发生，充分暴露了我国生产经营建设领域仍然存在安全责任落

实不到位、防范措施不到位、安全监管不到位、治理整顿不到位等突出问题，教训极其深刻。严峻的安全生产形势再次警示我们，在任何情况下，安全生产工作不能有丝毫放松，必须从零开始、警钟长鸣、常抓不懈。

要从全局和战略的高度，充分认识加强安全生产工作的极端重要性。我国正处在发展机遇期和矛盾凸显期并存的发展阶段，处在工业化和城镇化快速发展、生产安全事故易发的特殊阶段。切实做好安全生产工作，是深入贯彻落实科学发展观，加快转变经济发展方式，推进经济社会全面、协调、可持续发展的重要任务，是保障人民群众生命财产安全、进一步促进社会和谐稳定的必然要求，是实现全面建设小康社会目标、加快改革开放和现代化进程的重要保障。各地区、各部门必须从全局和战略的高度，充分认识加强安全生产工作的极端重要性，必须以对党和人民高度负责的精神，自觉坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，把生命高于一切的理念落实到生产、经营、管理的全过程，坚决守住安全生产这条红线。

要牢固确立安全发展的科学理念。安全发展体现了科学发展观以人为本的本质内涵，既是科学发展的重要内容，又是科学发展的重要保证。各地区、各部门必须牢固树立安全发展的科学理念，坚持速度、质量、效益和安全的有机统一，始终把安全放在第一位。在谋发展、搞建设、抓生产的过程

中，必须切实做到安全生产，坚持以人为本，决不能以牺牲人的生命为代价谋求发展，要始终强调安全这一发展前提和保障，有效防范和坚决遏制重特大事故发生，促进安全生产形势持续稳定好转。

二、全面排查和消除各类安全隐患

按照国务院常务会议的要求，各地区、各部门和各类生产经营单位要立即开展全面、系统、彻底的安全隐患排查和治理。

(一) 突出重点行业（领域），强化安全隐患排查。

1. 以铁路、公路、桥梁为重点的交通运输领域。要适应高速铁路发展对运输安全工作的新要求，加大铁路运输安全隐患排查的力度，对线路、车辆、设备、信号、供电、制度和管理等进行全方位排查，继续在京沪高铁沿线四省三市深入开展打击危害铁路运输安全非法违法行为专项行动。继续加大道路交通“五整顿”、“三加强”工作力度，深入推进客运车辆特别是长途客运车辆安全隐患专项整治，从严整治超载、超限、超速和酒后、疲劳驾驶等违法违规行为。严厉查处农用船、自用船、渔船非法载客等行为。

2. 以煤矿为重点的矿山领域。要强化以煤矿瓦斯防治为重点的“一通三防”措施，认真排查治理煤矿瓦斯和水患、火灾隐患；继续推进矿山企业整顿关闭、兼并重组、整合技改；深入开展地下矿山通风和防治水、露天矿山采场、高陡

边坡、尾矿库和排土场专项整治；严格执行矿山建设项目安全核准制度。

3. 以危险化学品为重点的工业领域。要深入排查危险化学品生产、储存、道路及内河运输和管道输送、使用、废弃等各个环节存在的安全隐患，继续抓好对重点监管的危险工艺、危险产品和重大危险源的监管和监控工作；继续推进烟花爆竹和礼花弹生产经营企业转包、分包专项治理。冶金行业要继续抓好煤气等重点生产环节的专项治理工作，以交叉作业、检修作业和有限空间作业等为重点，深入排查和治理隐患。

4. 以住房建设项目为重点的建筑领域。要深入开展建筑施工安全整治，认真排查治理起重机、吊罐、脚手架和桥梁等设施设备存在的安全隐患；以高层建筑、“三合一”生产经营单位和人员密集场所防范火灾为重点，进一步深化消防安全整治。

其他各行业（领域）也要立足实际，确定安全隐患排查重点，并切实做实、做好安全隐患排查整治的各项工作。

各地区、各行业主管部门要督促生产经营单位认真、全面、系统地开展自查自纠，不仅要查现场隐患，更要查管理上的漏洞和制度上的缺陷：一查责任和制度落实情况，二查新技术、新设计、新装备、新工艺的运行投用检验情况，三

查关键设备、场所和环节，四查应急预案制定和演练情况。国务院安委会将适时组织综合督查或重点抽查。

(二)加大整改力度,建立安全隐患排查治理长效机制。

安全隐患排查治理要严格细致、不留死角,并将其作为企业日常安全管理的重要内容,实现常态化。对发现的安全隐患,要限期整改,该停产整顿的绝不放过,该取缔关闭的绝不手软,该搬迁的绝不拖延,该停用的坚决停用;新装备、新工艺投入使用前,要进行严格检验和实验,确保安全可靠后方可投入运行使用。对查出的隐患,要切实做到整改措施、责任、资金、时限和预案“五到位”。要实施隐患排查信息化管理,严格执行重大隐患分级挂牌督办制度,对隐患整改不力造成事故的,要依法严厉追究相关负责人的责任。要加强对重大危险源的监控,落实监管责任,确保安全生产。

三、全面落实和完善安全生产制度

(一)进一步强化安全生产各项制度的落实。要认真落实安全标准核准制度、危险性作业许可制度、企业领导班子成员现场带班制度、重大安全隐患治理逐级挂牌督办和公告制度、隐患整改效果评价制度、事故查处挂牌督办制度、高危行业企业安全生产费用提取使用制度、道路交通事故社会救助基金制度、全员安全风险抵押金制度、工伤保险制度和安全生产责任保险制度等。要完善督查督办和激励机制,确保现有的各项制度落实到位。

（二）针对排查出的管理上的漏洞和制度上的缺陷，进一步完善安全生产各项制度。各类企业要根据生产技术、工艺流程的变化，及时制定或修改完善相应的产业技术标准和管理制度。各地区要立足本地区实际，加快地方性法规和规章的立、改、废工作，强化安全生产制度建设，为安全生产提供更加完善的制度保障。有关部门要适应安全发展的新要求，加快《安全生产法》等法律、行政法规的制修订工作，进一步提高准入标准，进一步落实企业主体责任，为安全生产提供法制保障。

四、严格落实安全生产责任

（一）全面落实企业安全生产主体责任。各类企业要健全安全管理机构，完善安全生产规章制度，切实加强全员、全方位、全过程的精细化管理，把安全责任层层落实到每个环节、每个岗位和每个职工，确保安全投入、安全管理、技术装备、教育培训和职业危害治理等措施落实到位。要强化法定代表人、实际控制人安全生产第一责任者的责任，认真落实企业负责人现场带班制度，严防违章指挥、违章作业和违反劳动纪律现象，及时在现场解决安全生产中遇到的突出问题，真正做到不安全不生产。要进一步强化企业安全生产承诺、约谈、事故企业“黑名单”、事故现场分析会等制度，督促企业落实安全生产主体责任。

（二）进一步强化地方各级政府及相关部门的安全监管责任和属地管理责任。要细化落实地方各级政府安全生产行政首长负责制和领导班子成员安全生产“一岗双责”制度，着力抓好县、乡两级政府安全监管责任的落实。要充分发挥行业管理部门的专业优势，加强行业指导，认真落实部门监管责任。要配强干部和管理人员，确保有人负责、有得力的人负责、能负得了责。要充分发挥各级安委会及其办公室的综合协调和监督检查作用，进一步形成工作合力。

（三）严格安全生产责任考核和追究。要进一步完善安全生产控制指标体系，使目标责任考核更加科学、更加合理。建立完善各级安委会对本级成员单位和下一级政府的安全生产工作综合考评机制，引导各单位更加注重预防，更加注重过程。认真落实重大事故查处挂牌督办、较大非法违法事故跟踪督办和通报等制度。坚持“四不放过”和“依法依规、实事求是、注重实效”的原则，科学、严谨、依法、实事求是地严格事故调查和责任追究，着力加快进度，调查和处理情况要做到公开、透明，并及时向社会公布。对瞒报、谎报、迟报、漏报事故及事故后逃逸的行为，依法从重处理。

五、切实加强安全生产和监管能力建设

（一）以制定实施安全生产“十二五”规划为契机，大力提升安全生产总体保障能力。各地区、各行业和各单位要围绕推进科学发展、安全发展，把安全生产纳入本地区、本

行业发展的总体布局，抓紧规划建立完善企业安全保障、政府监管和社会监督、安全科技支撑、法律法规和政策标准、应急救援、宣教培训等“六大体系”，着力提高企业本质安全水平和事故防范、监管监察执法和群防群治、技术装备安全保障、依法依规安全生产、事故救援和应急处置、从业人员安全素质和社会公众自救互救等“六个能力”。要结合实际抓紧制定和实施安全生产“十二五”规划。针对薄弱环节、加大工作力度，着力提升安全生产总体保障能力，加快安全生产长效机制建设。

（二）推进科技进步、安全达标，着力提升企业安全生产保障能力。进一步加快以企业为主体、市场为导向、政产学研用相结合的安全生产技术创新体系建设，围绕安全生产科技需求加大研发力度。加快淘汰落后技术装备，强力推行新型实用科技产品，促进安全设施装备更新改造，提高机械化、自动化、信息化生产水平。加快安全生产科技支撑项目成果的转化，确保国发〔2010〕23号文件明确的各项安全技术装备安装应用工作按规定时限完成；要加大企业安全生产标准化建设工作力度，科学规范生产经营全过程，夯实企业安全生产基础，进一步加强安全生产预防、管理、监控能力建设。凡在规定时间内未实现达标的企业，要依法暂扣其生产许可证、安全生产许可证，责令停产整顿；对整改逾期未达标的企业，要提请地方政府依法予以关闭。

（三）着力提升基层安全监管监察能力。各地区要制定并实施安全监管监察能力建设“十二五”规划，按照已颁布的标准，全面加强安全生产监管监察执法、信息保障、实训考核和应急指挥体系建设。结合乡镇机构改革，以推广乡镇街道建立安监站（所）、实行委托执法的典型经验为突破口，继续支持鼓励各地开展乡镇安全监管体系建设的探索和创新，形成以乡镇（街道）为主体的基层安全监管体系。

（四）着力提升应急救援保障能力。要加快7个国家矿山应急救援队、14个区域矿山应急救援队建设并以此为引领，大力推动各类专业应急救援队伍建设，加强技术装备建设，提高救援能力。各地区、各部门、各行业要依托大型企业和专业救援力量，加强服务周边的区域性应急救援能力建设。加快全国安全生产应急平台体系建设，切实提高事故救援实战能力，尽最大可能减少事故造成的生命财产损失。

六、依法加强行政执法和社会监督

（一）以持续严厉打击非法违法行为为重点，进一步强化行政执法。各地区、各有关部门要坚持把打击非法违法生产经营建设行为（以下简称“打非”）作为有效防范和遏制事故的重要手段，持续保持高压态势，巩固和扩大工作成效。对非法违法生产经营建设行为，要层层落实执法监管责任特别是县、乡两级责任，强化社会监督、加强跟踪监管，发现一起、打击一起，并依法依规加大惩治力度，严防死灰复燃。

要以提高执法效率效果为目标，建立健全部门联合执法工作制度，明确各部门的职责范围、执法流程、执法标准和监督检查办法，搞好各部门、各环节的协调、配合和衔接，促进安全监管能力和水平的提高。要加强制度建设，把“打非”专项行动中的有效措施、得力方法和工作要求等，上升为制度规范，把“打非”工作纳入制度化、规范化和经常化的轨道，推动“打非”专项行动扎实、持久、有效开展。

（二）进一步完善安全监管监察体制。要进一步明确、理顺和完善各级安委会成员单位安全监管责任体系。要规范设置地方各级特别是基层安全监管机构，按照不同地区、经济规模总量和人口数量配备安全监管人员；要以安全生产监察执法为重点，建立省、市、县三级安全生产执法队伍；要加快建立安全生产与职业健康相结合的监管体制，切实加强职业健康安全监管，做到安全生产工作“事有人管、责有人负”，为依法加强安全生产行政监督提供必要的组织体制保障。

（三）大力推进安全监管监察工作创新。要认真分析和把握安全生产领域面临的新情况、新问题，总结推广一些地区探索创造的诸如“隐患排查自查自报”系统、“网格化”属地监管、建立“安全生产现场执法审计表”和以细化分工、规范程序、监管闭合为主要特征的安全监管监察模式等，推动安全监管监察责任全面和有效落实，确保执法到位。探索

建立新技术、新设计、新装备、新工艺的安全性、可靠性安全检测检验制度，确保安全生产。

(四)着力提升安全生产工作社会监督和群防群治水平。要充分发挥工会、共青团、妇联等群团组织的作用，依法维护和落实企业职工对安全生产的参与权与监督权，注重充分发挥职工群众对安全生产全过程和全方位的监督作用。要进一步发挥新闻媒体的舆论监督作用，积极做好安全生产新闻发布工作，主动回应社会关切，及时向社会发布准确真实的信息，自觉接受社会监督，正确引导舆论导向。要大力推进安全生产信息公开，建立健全生产安全事故、重大隐患和非法违法行为举报奖励制度，对媒体和群众反映的安全生产隐患、非法违法生产经营建设行为、事故瞒报谎报行为及行政不作为，各部门、各单位必须及时查明情况、认真加以处理。

七、大力加强安全生产宣传教育和培训

(一)加大安全生产宣传力度。要更加广泛、深入地宣传安全生产知识，增强全社会的安全生产观念。领导干部尤其要全面学习掌握安全生产知识，增强安全生产意识，严格依法依规办事。要努力建设以人为本、关注安全、关爱生命的安全文化，唱响安全发展主旋律。要大力开展安全生产、应急避险和职业健康知识进企业、进学校、进乡村、进家庭活动，增强全社会的安全生产意识。要积极推进安全文化示范企业、安全发展型城市、安全社区等创建活动，要注重发

挥媒体的引导作用，及时总结和推广安全生产工作中涌现的各类典型经验和有效做法，抓好典型带动和示范引领，进一步营造加强安全生产的社会舆论环境。

（二）强化安全生产教育培训。在强化对各级政府及对安全生产负有监管职责的部门各级领导和执法人员安全生产教育培训的同时，进一步落实企业主要负责人和安全生产管理人员、特殊工种人员一律按有关规定持证上岗；大力开展职业教育培训、全员培训、专业技能培训和岗前培训、班前培训，职工必须全部经过培训合格后上岗，不得搞速成班。凡存在不经培训上岗、无证上岗的企业，依法停产整顿，情节严重的要依法予以关闭。加快培养高危行业专业人才和生产一线急需技能型人才，进一步落实校企合作办学、对口单招、订单式培养等政策，努力培养高素质的安全专业人才。

八、进一步加强对安全生产工作的领导

各地区、各部门和各单位要切实加强对安全生产工作的领导，把安全生产工作作为重中之重，摆上重要议事日程，进一步强化综合预防措施。要按照科学发展、安全发展的要求，统筹安全和速度、质量、效益的关系，建立安全生产与经济社会发展同步规划、部署、推进、考核、奖惩的责任体系和工作机制。要坚持以人为本，警钟长鸣，从零开始，常抓不懈，健全完善安全生产工作激励约束机制，采取经济、法律、行政、教育等各种手段，紧紧依靠广大人民群众，动

员全社会力量，更好地维护人民群众的生命财产安全。要注重把事故后责任追究与事故前防范有机结合起来，把解决制约安全生产的突出问题与构建安全生产长效机制有机结合起来，统筹兼顾、突出重点，扑下身子、求真务实，坚决打赢安全生产这场攻坚战，进一步减少事故总量，进一步有效防范和坚决遏制重特大事故发生，为经济发展和社会和谐稳定创造良好的安全生产环境。

各地区、各有关部门和单位要高度重视并认真抓好国务院第 165 次常务会议精神的学习贯彻，迅速将有关精神和要求传达到地方各级政府、部门和所有生产经营单位，紧密结合本地区、本部门实际作出全面安排部署。要切实加强领导，精心组织，周密安排，认真贯彻落实，务求取得实效。请各省级安委会和国务院安委会各成员单位于 8 月 31 日前，将国务院第 165 次常务会议和国务院安委会全体会议精神贯彻落实情况，一并报送国务院安委会办公室。

国务院安全生产委员会

二〇一一年七月三十一日