

中共江苏省委文件

苏发〔2017〕18号



中共江苏省委 江苏省人民政府 关于推进安全生产领域改革发展的实施意见

(2017年8月11日)

为贯彻落实《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(中发〔2016〕32号),推进我省安全生产领域改革发展,现结合我省实际制定如下实施意见。

一、总体要求

(一) 指导思想。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略,进一步增强

“四个意识”，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立新发展理念，坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线，以防范遏制重特大生产安全事故为重点，坚持安全第一、预防为主、综合治理的方针，着力推进依法治理、健全责任体系、加强能力建设、夯实基层基础，努力为全省“两聚一高”发展大局营造良好的安全生产环境。

(二) 基本原则。坚持安全发展，始终把人的生命安全放在首位；坚持改革创新，注重本质安全，破解安全生产难题；坚持依法监管，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，构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制；坚持系统治理，实施社会共治，提升全社会安全生产治理能力。

(三) 目标任务。有效防范遏制重特大生产安全事故，控制较大生产安全事故，压降生产安全事故总量，积极防治职业病。到2020年，安全生产监管体制机制基本成熟，法规标准制度基本完善，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。

二、健全落实安全生产责任制

(四) 严格落实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。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。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（单位）负责人组成，省、市、县（市、区）设立由政府分管负责人牵头的专业安全生产委员会。

各级党委要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。每年至少召开两次党委常委会会议，听取安全生产工作汇报，及时研究部署涉及安全监管体制机制、安全生产重大政策措施、重要工作任务、重大和典型生产安全事故问责等事项。配齐配强负有安全生产监督管理职责部门的领导班子，加强队伍建设，为安全监管干部成长创造条件。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。落实组织、宣传、政法、机构编制等部门支持保障安全生产工作。组织动员工会、共青团、妇联等群团组织和社会各界积极参与、支持、监督安全生产工作。

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，严格落实属地监管责任。每季度至少召开一次政府常务会议，分析

研究本地区安全生产形势，部署安全生产工作，及时协调解决安全生产工作中的重要问题。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，严格安全生产工作考核。健全完善安全生产巡查制度，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。指导建立完善安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。强化源头治理，组织开展重点行业领域安全生产专项整治，依法关闭不符合安全生产条件的生产经营单位。鼓励和引导企业加大安全投入和标准化建设力度。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）严格落实部门工作责任。各级政府部门要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，切实履行安全生产和职业健康工作职责，部门主要负责人是本行业领域安全生产第一责任人。要根据安全监管职责，细化本部门所管行业的安全生产要求和考核内容。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，严厉查处各类违法违规行爲。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。

（六）严格落实企业主体责任。企业法定代表人和实际控制人同为安全生产第一责任人，对本单位安全生产和职业健康工作负全面责任，主要技术负责人负有安全生产技术决策和指挥权，强化各部门安全生产职责，落实一岗双责。企业要严格履行安全生产法定责任，坚持把安全生产与生产经营同规划、同部署、同落实，建立健全自我约束、持续改进的内生机制。要依法设置安全生产管理机构，按规定配备安全总监、注册安全工程师等安全生产管理人员，安全总监必须严格履行安全生产管理职责。企业实行全员安全生产责任制度，建立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”。加强发包生产经营项目、出租场所和设备的安全生产管理。混合所有制企业要完善并落实安全生产责任。跨地区、多层级企业要建立安全生产管理体系，明确集团公司和分支机构的安全生产责任。国有企业要发挥安全生产工作示范带头作用，自觉接受属地安全生产监管。

(七) 健全责任考核机制。建立健全与高水平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。把安全生产工作纳入经济社会发展考核评价指标体系，加大安全生产和职业健康监管在社会治安综合治理（平安建设）、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。科学运用安全生产考核成果，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工作职责规定和权力责任清单，并向社会公布，尽职照单免责、失职照单问责。严厉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责。建立企业生产经营全过程安全和职业病防治责任追溯制度。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，发挥各级安全生产专业委员会作用。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。健全安全生产和职业健康监管体制，负有安全生产监督管理职责的部门和负有行业安全生产管理责任的部门要在部门三定方案中明确承担安全生产和职业健康工作职责的内设机构和人员，确保责有人负、事有人干。坚持管安全生产必须管职业健康，建立完善安全生产和职业健康一体化监管执法体制。

（十）完善重点行业领域安全监管监察体制。做好承接国家矿山安全监管监察体制改革相关事项。加强危险化学品安全监管力量建设，提高专业监管人员配比。明确和落实危险化学品建设项目立项、规划、设计、审批、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。建立危险化学品安全监管联席会议制度和协调联动机制，消除监管空白。进一步理顺民航、铁路、电力、高速公路、长江航运等行业跨区域安全生产责任和监管体制。

（十一）进一步完善地方监管执法体制。各级党委和政府要将安全生产监督管理部门列入行政执法机构序列，机构编制、发展改革、财政、人力资源社会保障等部门要依据各自职责，落实相关保障措施，支持安全生产监督管理部门有

效开展行政执法工作。加强安全生产执法队伍建设，重点突出县（市、区）级和省级以上开发区安全监管执法队伍建设，强化行政执法职能。统筹加强乡镇（街道）安全监管力量，推行派驻执法、委托执法、授权执法，提高监管执法效能。行政村（社区）配备安全生产检查员，结合我省“镇村治理一张网”的有关要求，协助做好监督检查和事故善后处理等工作。进一步完善各类功能区安全生产监管体制，各类工业园区、港区和风景区要明确安全生产监督管理机构、职责和人员。

（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革，强化行政管理职能，提高组织协调能力和现场救援时效。完善省、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技术支撑平台。加强省级危险化学品和矿山重大灾害等应急救援队伍建设，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、危险化学品、沿海、沿江、内河及通航水域等区域性、专业化应急救援基地和队伍统筹与能力建设，实行应急救援资源共享。建立完善应急救援队伍社会化服务机制，鼓励和引导社会力量参与应急救援。重点高危企业要建立应急救援专业队伍、配备应急救援装备。

四、大力推进依法治理

（十三）健全法规标准体系。建立健全安全生产法规立

改废释工作协调机制。加强涉及安全生产相关法规规章一致性审查，增强安全生产法制建设的系统性、可操作性。推进安全生产和职业健康法规衔接融合。完善地方安全生产法规制度体系，设区市要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。完善安全生产地方标准体系，加快安全生产地方标准制定修订和整合，加强涉及高危行业领域安全准入标准和安全规程的制定修订。鼓励依法成立的社会团体和企业制定更加严格的安全生产标准，积极借鉴实施国际先进标准。

（十四）严格安全准入制度。严格高危行业领域安全准入条件，严把项目立项、规划、设计、审批、建设的安全关口，不符合产业政策和规划布局、达不到安全条件的，一律不予建设和投入生产运行。按照强化监管与便民服务相结合原则，对与人民群众生命财产安全直接相关的行政许可事项，严格办理程序，规范工作流程，实施网上公开办理，接受社会监督。对取消、下放、委托的行政许可事项，建立完善制度措施，加强事中事后安全监管。

（十五）规范监管执法司法行为。制定全省安全监管分类分级和属地监督管理办法，明确每个生产经营单位安全生产监督和管理主体，依法严格查处各类违法违规行为。完善安全生产监督执法计划制度，市、县（市、区）安全监管部门依法制定年度安全生产监督检查计划，报同级政府批准，

按计划开展监督检查和行政执法。严格执法程序规定，建立行政执法全过程记录、重大行政执法案件审议和评估制度，完善安全生产行政执法自由裁量细则，规范行使行政执法权。健全行政执法和刑事司法衔接制度，完善安全生产违法线索通报、案件移送与协查机制。公安、检察院、法院加强与负有安全生产监督管理职责部门的联系，依法开展刑事案件的侦查、起诉、审判工作，视情提出司法建议，促进执法行为规范化。积极探索开展安全生产民事和行政公益诉讼。

（十六）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。健全安全生产监管执法责任制和监督考核机制，完善执法监督检查、执法评议考核、执法过错责任追究和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、重大行政执法跟踪回访和执法信息公开制度，探索建立实施安全生产执法社会监督员制度，加强社会监督和舆论监督，保证执法严明、有错必纠。

（十七）健全监管执法保障体系。制定安全生产监管执法装备、执法车辆和应急救援用车配备标准，统一安全生产执法标志标识、制式服装，配备使用便携式移动执法终端，建立行政执法网上平台，实现省、市、县三级行政执法数据

联通共享。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。全面落实各级安全生产监管执法人员岗位津贴。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和录用标准，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。

(十八) 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。建立生产安全事故调查组组长负责制，明确生产安全事故调查组组长职责权限，规范事故调查行为。建立事故调查分析技术支撑体系，组建事故调查分析专家组，完善工作机制。规范生产安全事故调查处理报告，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。对事故调查发现有关漏洞、缺陷的有关法律法规和标准制度，及时启动制定修订工作。事故结案后一年内，负责事故调查的地方政府及其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、责任追究不到位的，依法依规严肃追究有关单位和人员责任。

五、建立安全预防控制体系

(十九) 加强安全风险管控。各级政府要建立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，城乡规划编制、设计方案审查、规划许可、批后监管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，推动高危行业转型升级。研究建立位置相邻、行业相近、业态相似的地区和行业重大安全风险联防联控机制。构建省、市、县三级重大危险源信息管理体系，建立重大危险源生产安全预警机制，明确重大事故减灾措施，对重点行业、重点区域、重点企业实行风险预警控制，建立长江江苏段、沿海及内湖、内河沿岸危险货物码头安全风险监控体系，有效防范重特大生产安全事故。强化极端气象灾害等因素可能引发的生产安全事故风险评估和预警，积极防范气象等自然因素直接造成或诱发生产安全事故。

（二十）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。制定落实重大危险源安全管理制度，对危险性较大的场所、装置、设施，要编制事故应急处置方案。树立隐患就是事故的观念，落实企业隐患排查治理主体责任。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工（代表）大会“双报告”制度，实行自查自改自

报闭环管理。严格执行建设项目的安全设施和职业病防护设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用制度。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。发挥企业工会组织职工参加本单位安全生产工作民主管理和民主监督的作用，维护职工在安全生产方面的合法权益。

（二十一）建立隐患治理监督机制。健全各级党委政府及安全监管监察部门对隐患排查治理工作的监管机制和制度，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。严格落实重大隐患挂牌督办制度，加大隐患排查治理工作在安全生产考核中的权重，对整改和督办不力的纳入政府、部门核查问责范围，实行约谈告诫、公开曝光，情节严重的依法依规追究相关人员责任。落实事故隐患举报奖励制度。

（二十二）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。加强城市地下管线规划建设管理，有条件的城市逐步实施对重点隧道、桥梁和管廊工程的在线监测，加强大型户外广告设施设置、维护的监督管理，定期对城市燃气设施运行状况进行安全评价和巡查，清除违法建（构）筑物，改造危旧管道。提高基础设施安全配置标准，重点加强对城市高层建筑、地下空间、大型综合体、轨道交通、电力设施及电梯、游乐设施、防雷设施等的检测维护、安全管理。完善大型群众性活动安全管理制度，做好重大活动安全风险评估和管控工作，加强人员密集场所安全监管。相关部门加强协调联动，严防自然灾害引发事故。

（二十三）加强重点领域工程治理。深入推进对煤矿瓦斯、冲击地压、水害等重大灾害以及矿山采空区、尾矿库的工程治理。制定城区危险化学品生产企业关停并转、退城入园的政策措施，全面完成人口密集区危险化学品和化工企业生产、仓储场所安全搬迁工程。深化油气开采、输送、炼化、码头接卸等领域安全整治。实施高速公路、县乡道和急弯陡坡、临水临崖危险路段的安全生命防护工程建设，加强普通国、省道通行客运班线和接送学生车辆集中路段安全生命防护工程建设，基本完成乡道及以上行政等级公路安全隐患治理，强化公路超限超载违法行为治理。强制长途客运车辆、旅游客车、危险物品运输车辆和船舶安装智能视频监控

报警、防碰撞和整车整船安全运行监管技术装备，加快安全技术装备改造升级。

(二十四) 建立完善职业病防治体系。将职业病防治纳入各级政府民生工程及安全生产工作考核体系，明确职业病防治工作目标、任务、措施和考核指标，制定实施江苏省职业病防治规划，实施职业健康促进计划。完善相关规定，扩大职业病患者救治范围，将职业病失能人员纳入社会保障范围。加快职业健康工程防护技术推广应用，淘汰落后技术工艺，推动转型升级，从源头和本质上控制职业病危害。持续推进高危粉尘、高毒物品等职业病危害严重行业专项治理。健全职业健康监管支撑保障体系，加强职业健康技术服务机构、职业病诊断鉴定机构和职业健康体检机构建设，强化职业病危害基础研究、预防控制、诊断鉴定、综合治疗能力。加强企业职业健康监管执法，督促落实职业病危害告知、日常监测、定期报告、防护保障和职业健康体检、职业健康监护档案管理 etc 制度措施，切实保障劳动者职业健康权益。

六、加强安全基础保障能力建设

(二十五) 完善安全投入长效机制。各级财政要保障安全生产和职业健康所需经费投入，省、市、县三级要设立与经济社会发展水平相适应的安全生产专项资金，强化审计监督和绩效评价。企业要按规定保障安全生产投入，落实安

全生产费用提取管理使用制度，建立增加安全投入的激励约束机制。引导企业集聚发展灾害防治、预测预警、检测监控、个体防护、应急处置、安全文化等技术、装备和服务产业。

(二十六) 建立安全科技支撑体系。整合发挥科研院所、高校安全科研力量，培育新型安全生产研究智库，加强安全生产理论和政策研究。推进关键技术装备研发，加快成果转化和推广应用，建设徐州国家安全科技产业园。提升现代信息技术与安全生产融合度，统一信息化建设基本标准规范，加快安全生产信息化建设，构建覆盖省、市、县、乡和重点监管企业资源共享、互联互通的信息化管理“一张网”。建立完善安全生产大数据库，开展安全生产规律性、关联性特征分析，提高安全生产决策科学化水平。推动工业机器人、智能装备在危险工序和环节广泛应用，大力实施高危行业企业“机械化换人、自动化减人”工程。

(二十七) 发挥市场机制推动作用。取消安全生产风险抵押金制度，建立健全安全生产责任保险制度，在矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、金属冶炼、渔业生产等高危行业领域强制实施，切实发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防功能。完善工伤保险制度，督促用人单位依法参加工伤保险。积极推进安全生产诚信体系建设，对列入安全生产不良记录“黑名单”管理

的企业，纳入省市公共信用信息系统，实施联合惩戒。健全安全生产社会化服务体系，将安全生产专业技术服务纳入现代服务业发展规划，培育多元化服务主体。建立政府购买安全生产服务制度，明确服务清单。鼓励中小微企业订单式、协作式购买运用安全生产管理和技术服务。支持发展安全生产专业化行业组织，鼓励同一区域、同一行业的企业组织建立安全生产管理协作组。发挥安全生产专家、注册安全工程师作用，推进实施注册安全工程师事务所制度，建立安全帮扶机制。进一步规范专业技术服务市场，严格实施评价公开制度、安全生产和职业健康技术服务机构公示制度、由第三方实施的信用评定制度，严肃查处各类违法违规行爲。

（二十八）健全安全宣传教育体系。将安全生产监督管理纳入各级党委（党组）中心组学习内容和党政领导干部培训内容，列入各级党校、行政学院教学计划。把交通、防火灾、防溺水、防触电、防电梯伤害、防雷电等安全知识普及纳入国民教育，建立完善中小学安全教育和高危行业职业安全教育体系。把安全生产纳入农民工技能培训内容。严格落实企业安全教育培训制度，全面开展安全教育培训，切实做到先培训，考核合格后上岗。推进安全文化建设，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、进机关、进社区、进农村、进家庭、进公共场所活动，加强警示

教育，强化全民安全意识。广播、电视、报刊、互联网等媒体加大安全生产公益宣传和舆论监督力度。鼓励开展安全生产志愿服务和慈善事业。加强安全生产国际交流合作，学习借鉴国外安全生产与职业健康先进经验。

(此件发至县)

中共江苏省委办公厅

2017年8月11日印发
