

国务院办公厅文件

国办发〔2017〕3号

国务院办公厅关于印发 安全生产“十三五”规划的通知

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

《安全生产“十三五”规划》已经国务院同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

中华人民共和国国务院办公厅

2017年1月12日

（此件公开发布）

安全生产“十三五”规划

为贯彻落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的决策部署,根据《中华人民共和国安全生产法》等法律法规和《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》,制定本规划。

一、面临的形势

(一)新进展。

“十二五”期间,党中央、国务院高度重视、大力加强和改进安全生产工作,推动经济社会科学发展、安全发展。党的十八大以来,习近平总书记作出一系列重要指示,深刻阐述了安全生产的重要意义、思想理念、方针政策和工作要求,强调必须坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线,明确要求“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”。李克强总理多次作出重要批示,强调要以对人民群众生命高度负责的态度,坚持预防为主、标本兼治,以更有效的举措和更完善的制度,切实落实和强化安全生产责任,筑牢安全防线。习近平总书记和李克强总理的重要指示批示,为我国安全生产工作提供了新的理论指导和行动指南。各地区、各有关部门和单位坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署,进一步健全安全生产法律法规和政策措施,严格落实安全生产责任,全面加强安全生产监督管理,不断强化安全生产隐患排查治理和重点行业领域专项整治,深入开展安全生产大检查,严肃查处各类生产安全事故,大力推进依法治安和科技强安,加快安全生产基础保障

能力建设,推动了安全生产形势持续稳定好转,全面完成了安全生产“十二五”规划目标任务。全国生产安全事故总量连续5年下降,2015年各类事故起数和死亡人数较2010年分别下降22.5%和16.8%,其中重特大事故起数和死亡人数分别下降55.3%和46.6%。

(二)新挑战。

“十三五”时期,我国仍处于新型工业化、城镇化持续推进的过程中,安全生产工作面临许多挑战。**一是**经济社会发展、城乡和区域发展不平衡,安全监管体制机制不完善,全社会安全意识、法治意识不强等深层次问题没有得到根本解决。**二是**生产经营规模不断扩大,矿山、化工等高危行业比重大,落后工艺、技术、装备和产能大量存在,各类事故隐患和安全风险交织叠加,安全生产基础依然薄弱。**三是**城市规模日益扩大,结构日趋复杂,城市建设、轨道交通、油气输送管道、危旧房屋、玻璃幕墙、电梯设备以及人员密集场所等安全风险突出,城市安全管理难度增大。**四是**传统和新型生产经营方式并存,新工艺、新装备、新材料、新技术广泛应用,新业态大量涌现,增加了事故成因的数量,复合型事故有所增多,重特大事故由传统高危行业领域向其他行业领域蔓延。**五是**安全监管监察能力与经济社会发展不相适应,企业主体责任不落实、监管环节有漏洞、法律法规不健全、执法监督不到位等问题依然突出,安全监管执法的规范化、权威性亟待增强。

(三)新机遇。

“十三五”时期,安全生产工作面临许多有利条件和发展机遇。

一是党中央、国务院高度重视安全生产工作，作出了一系列重大决策部署，深入推进安全生产领域改革发展，为安全生产提供了强大政策支持；地方各级党委政府加强领导、强化监管，狠抓安全生产责任落实，为安全生产工作提供了有力的组织保障。**二是**随着“四个全面”战略布局持续推进，五大发展理念深入人心，社会治理能力不断提高，全社会文明素质、安全意识和法治观念加快提升，安全发展的社会环境进一步优化。**三是**经济社会发展提质增效、产业结构优化升级、科技创新快速发展，将加快淘汰落后工艺、技术、装备和产能，有利于降低安全风险，提高本质安全水平。**四是**人民群众日益增长的安全需求，以及全社会对安全生产工作的高度关注，为推动安全生产工作提供了巨大动力和能量。

二、指导思想、基本原则和规划目标

（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，深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，认真落实党中央、国务院决策部署，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，弘扬安全发展理念，遵循安全生产客观规律，主动适应经济发展新常态，科学统筹经济社会发展与安全生产，坚持改革创新、依法监管、源头防范、系统治理，着力完善体制机制，着力健全责任体系，着力加强法治建设，着力强化基础保障，大力提升整体安全生产水平，有效防范遏制各类生产安全事故，为全面建成小康社会创造良好稳定的安全生产环境。

（二）基本原则。

改革引领,创新驱动。坚持目标导向和问题导向,全面推进安全生产领域改革发展,加快安全生产理论创新、制度创新、体制创新、机制创新、科技创新和文化创新,推动安全生产与经济社会协调发展。

依法治理,系统建设。弘扬社会主义法治精神,坚持运用法治思维和法治方式,完善安全生产法律法规标准体系,强化执法的严肃性、权威性,发挥科学技术的保障作用,推进科技支撑、应急救援和宣教培训等体系建设。

预防为主,源头管控。实施安全发展战略,把安全生产贯穿于规划、设计、建设、管理、生产、经营等各环节,严格安全生产市场准入,不断完善风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制,有效控制事故风险。

社会协同,齐抓共管。完善“党政统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众参与监督、全社会广泛支持”的安全生产工作格局,综合运用法律、行政、经济、市场等手段,不断提升安全生产社会共治的能力与水平。

(三)规划目标。

到2020年,安全生产理论体系更加完善,安全生产责任体系更加严密,安全监管体制机制基本成熟,安全生产法律法规标准体系更加健全,全社会安全文明程度明显提升,事故总量显著减少,重特大事故得到有效遏制,职业病危害防治取得积极进展,安全生产总体水平与全面建成小康社会目标相适应。

专栏 1 “十三五”安全生产指标		
序号	指标名称	降幅
1	生产安全事故起数	10%
2	生产安全事故死亡人数	10%
3	重特大事故起数	20%
4	重特大事故死亡人数	22%
5	亿元国内生产总值生产安全事故死亡率	30%
6	工矿商贸就业人员十万人生产安全事故死亡率	19%
7	煤矿百万吨死亡率	15%
8	营运车辆万车死亡率	6%
9	万台特种设备死亡人数	20%
注:降幅为 2020 年末较 2015 年末下降的幅度。		

三、主要任务

(一)构建更加严密的责任体系。

1. 强化企业主体责任。

落实企业主要负责人对本单位安全生产和职业健康工作的全面责任,完善落实混合所有制、境外中资企业安全生产责任。督促企业依法设置安全生产管理机构,配备安全生产管理人員和注册安全工程师。严格实行企业全员安全生产责任制,明确各岗位的责任人員、责任范围和考核标准,加强对安全生产责任制落实情况的监督考核。完善企业从业人員安全生产教育培训制度。严格执行新建改建扩建工程项目安全设施、职业健康“三同时”(同时设计、同时施工、同时投入生产和使用)制度。制定安全风险辨识与管理指南,完善重大危险源登记建档、检测、评估、监控制度。健全隐患分类分级标准,建立隐患排查治理第三方评价制度以及隐患自查自改自报的管理制度。严格落实企业安全生产条件,保障安全投入,推动企业安全生产标准化达标升级,实现安全管理、操作

行为、设备设施、作业环境标准化。鼓励企业建立与国际接轨的安全管理体系。

2. 落实安全监督管理责任。

坚持“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“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”，强化地方各级党委、政府对安全生产工作的领导，把安全生产列入重要议事日程，纳入本地区经济社会发展总体规划，推动安全生产与经济社会协调发展。厘清安全生产综合监管与行业监管的关系，依法依规制定安全生产权力和责任清单，明确省、市、县负有安全生产监督管理职责部门的执法责任和监管范围，落实各有关部门的安全监管责任。完善矿山、危险化学品、道路交通、海洋石油等重点行业领域安全监管体制。落实开发区、工业园区、港区、风景区等功能区安全监管责任。健全联合执法、派驻执法、委托执法等机制，消除监管盲区和监管漏洞，解决交叉执法、重复执法等问题。

3. 严格目标考核与责任追究。

实行党政领导干部任期安全生产责任制，严格各级人民政府对同级安全生产委员会成员单位和下级政府的安全生产工作责任考核。把安全生产纳入经济社会发展和干部政绩业绩考核评价体系，加大安全生产工作的考核权重，严格落实“一票否决”制度。建立安全生产巡查制度，督促各部门和下级政府履职尽责。加快企业安全生产诚信体系建设，完善安全生产不良信用记录及失信行为惩戒机制，在项目核准、政府供应土地、资金政策等方面加大对失信企业的惩治力度。建立生产安全事故重大责任人员职业禁入

制度。推动企业建立安全生产责任量化评估结果与薪酬挂钩制度。

(二)强化安全生产依法治理。

1. 完善法律法规标准体系。

加强安全生产立法顶层设计,制定安全生产中长期立法规划,增强安全生产法制建设的系统性。建立健全安全生产法律法规立改废释并举的工作协调机制,实行安全生产法律法规执行效果评估制度。加强安全生产与职业健康法律法规衔接融合。加快制修订社会高度关注、实践急需、条件相对成熟的重点行业领域专项和配套法规。加强安全生产地方性法规建设,推动将生产经营过程中极易导致重特大生产安全事故的违法行为纳入刑事追究范围,提高违法成本。完善安全生产法律法规解读、公众互动交流信息平台,健全普法宣传教育机制。

专栏 2 安全生产法律法规制修订重点

推动危险化学品安全法、安全生产法实施条例、生产安全事故应急条例、高危粉尘作业与高毒作业职业卫生监督管理条例、电梯安全条例等制定工作,以及矿山安全法、道路交通安全法、海上交通安全法、消防法、铁路法、安全生产许可证条例、煤矿安全监察条例、烟花爆竹安全管理条例、生产安全事故报告和调查处理条例、道路交通安全法实施条例、内河交通安全管理条例、水库大坝安全管理条例等修订工作。

建立以强制性标准为主体、推荐性标准为补充的安全生产标准体系。根据安全生产执法结果、事故原因分析和新工艺技术装备应用等情况,及时制修订相关技术标准。鼓励有条件的地区、协会、企业率先制定新产品、新工艺、新业态的安全生产技术标准。支持企业制定高于国家、行业、地方标准的安全生产标准。建立与“一带一路”沿线国家安全生产标准的对标衔接机制。

专栏3 安全生产标准制修订重点

煤矿、非煤矿山、危险化学品、金属冶炼、新型煤化工、高铁运输、城市轨道交通、海洋石油、太阳能发电、地热发电、海洋能发电、城市地下综合管廊、安全防护距离、交通安全设施、个体防护装备、页岩气和煤层气开发、重大事故隐患判定、安全风险分级管控、职业病危害控制、安全生产应急管理、粉尘防爆、化工新工艺准入、油气输送管网建设与运行、风电建设与运行、人工影响天气作业等方面的安全生产标准。

2. 加大监管执法力度。

完善安全监管监察执法的制度规范，确定执法的主体、方式、程序、频次和覆盖面。统一安全生产执法标志标识和制式服装。健全执法标准，规范执法文书。建立安全生产行政执法裁量基准制度。建立定区域、定人员、定责任的安全监管监察执法机制。加强对安全生产强制性标准执行情况的监管监察执法。实行安全生产与职业卫生一体化监管执法。完善安全生产行政执法与刑事司法衔接机制，健全线索通报、案件移送、协助调查等制度，依法惩治安全生产领域的违法行为。全面落实行政执法责任制，建立执法行为审议和重大行政执法决策机制，评估执法效果，防止滥用职权。健全执法全过程记录和信息公开制度，公开执法检查内容、过程和结果，定期发布重点监管对象名录。改进事故调查处理工作，完善事故调查处理规则，加强技术与原因分析，强化事故查处挂牌督办、提级调查等措施，落实事故整改措施监督检查和总结评估制度。

3. 健全审批许可制度。

深化行政审批和安全准入改革，简化程序，严格标准。编制安全生产行政审批事项服务指南，制定审查工作细则，规范行政审批的程序、标准和内容，及时公开行政审批事项的受理、进展情况和

结果。推动安全生产同类审批事项合并审查。改革安全生产专业技术服务机构资质管理办法,明晰各级安全监管监察部门、生产经营单位和专业技术服务机构的职责。加快培育安全生产专业技术服务机构,严格专业技术服务机构和人员从业规范。健全专业技术服务机构服务信息公开、资质条件公告、守信激励和失信惩戒等制度,加强日常监督检查。建立政府购买安全生产服务制度,引入第三方提供安全监管监察执法技术支撑。实行企业自主选择专业技术服务机构。专业技术服务机构依法执业并对技术服务结果负责。

4. 提高监管监察执法效能。

制定安全监管监察能力建设标准,实施安全监管监察能力建设规划。完善各级安全监管监察部门执法工作条件,加快形成与监督检查、取证听证、调查处理全过程相配套的执法能力。建立与经济社会发展、企业数量、安全形势相适应的执法力量配备以及工作经费和条件保障机制。严格执法人员资格管理,制定安全监管监察执法人员选拔和专业能力标准,建立以依法履职为核心的执法人员能力评价体系。定期开展安全监管监察执法效果评估。强化安全生产基层执法力量,优化安全监管监察执法人员结构。开展以现场实操为主的基层执法人员实训,每3年对全国安全监管监察执法人员轮训一遍。

(三)坚决遏制重特大事故。

加快构建风险等级管控、隐患排查治理两条防线,对重点领域、重点区域、重点部位、重点环节和重大危险源,采取有效的技

术、工程和管理控制措施,健全监测预警应急机制,切实降低重特大事故发生频次和危害后果,最大限度减少人员伤亡和财产损失。

煤矿:依法推动高瓦斯、煤与瓦斯突出、水文地质条件复杂且不清、冲击地压等灾害严重的不安全矿井有序退出。完善基于区域特征、煤种煤质、安全生产条件、产能等因素的小煤矿淘汰退出机制。新建、改扩建、整合技改矿井全面实现采掘机械化。优化井下生产布局,减少井下作业人员。推进煤矿致灾因素排查治理。强化煤矿安全监测监控和瓦斯超限风险管控,优先推行瓦斯抽采、区域治理,促进煤矿瓦斯规模化抽采利用。构建水害防治工作体系,落实“防、堵、疏、排、截”五项综合治理措施,提升基础、技术、现场和应急管理水平。强化煤矿粉尘防控,推进煤矿粉尘“抑、减、捕”等源头治理。加强对爆炸性粉尘的管理和监测监控,严格对明火、自燃及机电设备等高温热源的排查管控,杜绝重大灾害隐患的牵引叠加。推动企业健全矿井风险防控技术体系,建立矿井重大灾害预警、设备故障诊断系统。

专栏 4 煤矿重大灾害治理重点

瓦斯:通风系统不完善、不可靠,抽采系统能力不足,瓦斯治理不到位,防突措施不落实,瓦斯超限作业,监控系统功能不全等。

水害:水文地质条件不清,探放水未落实“三专”(专业人员、专用设备、专门队伍)要求,承压水超前治理不到位,未按规定留设或开采防隔水煤柱等。

冲击地压:冲击地压矿井采掘布局不合理,未进行冲击地压预测预报,未有效实施解危措施等。

粉尘:粉尘防控体系落实不到位,粉尘检测检验和防治标准不健全,粉尘监测监控系统不完善,粉尘防治技术措施实施不到位等。

非煤矿山:完善非煤矿山隐患排查治理体系,开展采空区、病库、危库、险库和“头顶库”专项治理。开展非煤矿山安全生产基本

数据普查,推动非煤矿山图纸电子化。制定危险性较大设备检测检验、风险分级监管、尾矿库注销等制度。严格执行主要矿种最小开采规模、最低服务年限准入标准。实行矿山外包用工安全责任清单化管理。鼓励对地下矿山采空区实施超前探测、对大水矿山实施井下帷幕注浆、对高陡边坡开展安全监测。推广尾矿井下充填、干式排尾,开展尾矿综合利用,建设无尾矿山。探索建立海域采矿安全风险防范体系。

危险化学品:推进重点地区制定化工行业安全发展规划。加快实施人口密集区域危险化学品和化工企业生产、仓储场所安全搬迁工程。开展危险化学品专项整治和综合治理。推进化工园区和涉及危险化学品的重大风险功能区区域定量风险评估,科学确定风险容量,推动实现区域安全管理一体化。强化高风险工艺、高危物质、重大危险源管控。健全危险化学品生产、储存、使用、经营、运输和废弃处置等环节的信息共享机制。建立危险化学品发货和装载查验、登记、核准制度。加强危险化学品建设项目立项、规划选址、设计、建设、试生产和运行监管。完善危险化学品分类分级监管机制。推进新工艺安全风险分析和评估。建立化工安全仪表系统安全标志认证制度。推行全球化学品统一分类和标签制度。

专栏 5 危险化学品事故防范重点

重点部位:化学品仓储区、城区内化学品输送管线、油气站等易燃易爆剧毒设施;大型石化、煤化等生产装置;国家重要油气储运设施等重大危险源。

重点环节:动火、受限空间作业、检维修、设备置换、开停车、试生产、变更管理。

烟花爆竹:严格烟花爆竹生产准入条件,完善烟花爆竹生产企业关闭转产扶持奖励政策,坚决淘汰不具备安全生产条件的烟花

爆竹生产企业,推动安全生产基础薄弱的非主产区企业退出生产。推动烟花爆竹生产企业开展“三库四防”(中转库、药物总库、成品总库以及防爆、防火、防雷、防静电)建设,实现关键危险场所智能化监控。推动骨干、优势企业升级改造,实现重点涉药工序机械化生产和人机、人药隔离操作。严格执行产品流向登记和信息化管理制度,加强黑火药等 A 级产品管控。推动烟花爆竹产销融合、经营连锁和运输专业化。

工贸行业:推动工贸企业健全安全管理体系,实行分类分级差异化监管。完善受限空间、交叉检修等作业安全操作规范。深化金属冶炼、粉尘防爆、涉氨制冷等重点领域环节专项治理。在冶金企业、涉危涉爆场所推广高危工艺智能化控制和在线监测监控。推动劳动密集型企业作业场所科学布局,实施空间物理隔离和安全技术改造。

专栏 6 工贸行业事故防范重点

粉尘涉爆:除尘系统、作业场所积尘。
金属冶炼:高温液态金属吊运、冶金煤气。
涉氨制冷:快速冻结装置、氨直接蒸发制冷空调系统。

道路交通:开展道路交通安全隐患专项治理。落实新建、改扩建道路建设项目安全设施“三同时”制度,推广新建、改扩建道路建设项目安全风险评估制度。加强班线途经道路的安全适应性评估。完善客货运输车辆安全配置标准。开展车辆运输车、液体危险货物运输车等安全治理。强化电动车辆生产、销售、登记、上路行驶等环节的安全监管,严禁未经许可非法生产低速电动车等车辆。加强对道路运输重点管控车辆及其驾驶人的动态监管。完善

危险货物运输安全管理和监督检查体系。落实接驳运输、按规定时间停车休息等制度。规范非营运大客车注册登记管理,严厉打击非法改装、非法营运、超速超员、超限超载等违法行为。改革大中型客货车驾驶人职业培训考试机制,加强营运客货车驾驶人职业教育。

专栏 7 道路交通事故防范重点

重点管控的车辆类型:危险货物运输车辆、长途客车、旅游包车、校车、重型载货汽车、低速载货汽车和面包车。

事故防范的重点路段:急弯陡坡、临水临崖、连续下坡、团雾多发路段,隧道桥梁,“公跨铁”立交、平交道口。

城市运行安全:统筹城市地上地下建设规划,落实安全保障条件。实施城市安全风险源普查,开展城市安全风险评估。完善城市燃气等各类管网,以及排水防涝、垃圾处理、交通、气象等基础设施建设、运行和管理标准。建设供电、供水、排水、供气、道路桥梁、地下工程等城市重要基础设施安全管理平台。加强对城市隐蔽性设施、地上地下管廊、渣土消纳场等的监测监控。建立大型工程安全技术风险防控机制,开展城市公共设施、老旧建筑隐患综合治理。加强轨道交通设备设施状态和运营状况监测,合理控制客流承载量。严格审批、管控大型群众性活动,完善人员密集场所避难逃生设施。

消防:推动城市、县城、全国重点镇和经济发达镇制修订城乡消防规划。开展消防队标准化建设,配齐配足灭火和应急救援车辆、器材和消防员个人防护装备。推动乡镇按标准建立专职或志愿消防队,构建覆盖城乡的灭火救援力量体系。开展易燃易爆单位、人员密集场所、高层建筑、大型综合体建筑、大型批发集贸市场

场、物流仓储等区域火灾隐患治理。推行消防安全标准化管理。提升大中小学、幼儿园、医院、养老机构、客运站(码头)等人员密集场所消防安全水平。依法推广家庭火灾报警和逃生装置。

建筑施工:完善建筑施工安全管理制度,强化建设、勘察、设计、施工和工程监理安全责任。加强施工现场安全管理,严厉打击建筑施工转包、违法发包分包和违反工程建设强制性标准等行为。强化深基坑、高支模等危险性较大的分部分项工程安全管理。严格建筑勘察、设计、施工和监理单位资质管理,严禁无资质或超越资质等级范围承揽业务。建立市场准入、违规行为查处、诚信体系建设、施工事故处罚相结合的管理制度。

专栏 8 建筑施工事故防范重点

重点部位:大跨度桥梁及复杂隧道、高边坡及高挡墙、高架管线、围堰等。

关键环节:基坑支护及降水工程、结构拆除、土石方开挖、脚手架及模板支撑、起重吊装及安装拆卸工程、爆破拆除等。

水上交通:在重点航运海域、流域、内湖、水库、旅游景区建立极端气象、海洋、地质灾害综合预警防控机制。提高客船稳性、消防逃生等方面安全技术标准,严禁在客船改造中降低稳性。完善船岸通信导航监控系统布局,建设集约化、协同化、智能化的综合指挥系统。加强水上安全监管、应急处置、人员搜救和航海保障能力建设。

渔业船舶:严格渔船初次检验、营运检验和船用产品检验制度。开展渔船设计、修造企业能力评估。推进渔船更新改造和标准化。完善渔船渔港动态监管信息系统,对渔业通信基站进行升级优化。推动海洋渔船(含远洋渔船)配备防碰撞自动识别系统、

北斗终端等安全通信导航设备,提升渔船装备管理和信息化水平。

特种设备:创新企业主体责任落实机制,健全分类安全监管制度,实施重点监督检查制度。完善特种设备隐患排查治理和安防体系,开展高风险和涉及民生的电梯、起重机械、大型游乐设施等特种设备隐患专项治理。以电梯、气瓶、移动式压力容器等产品为重点,建立生产单位、使用单位、检验检测机构特种设备数据报告制度,实现特种设备质量安全信息全生命周期可追溯。建立特种设备风险预警与应急处置平台,提升特种设备风险监测、预警和应急处置能力。

民用爆炸物品:加强民爆物品生产、流通、使用等关键环节的安全管控。推广民爆物品生产、销售、运输、储存、爆破作业、清退或炸药现场混装等一体化服务模式。以工业炸药、工业雷管为重点,推进机器人和智能成套装备在民爆行业的应用,减少民爆物品生产危险作业场所操作人员和危险品储存数量。

电力:推进电力企业安全风险预控体系建设,建立安全风险分级预警管控制度。建立电力安全协同管控机制,加强电力建设安全监管,落实电力设计单位、施工企业、工程监理企业以及发电企业、电网企业、电力用户等各方面的安全责任。健全电网安全风险分级、分类、排查管控机制,完善电网大面积停电情况下应急会商决策和社会联动机制。健全电力事故警示通报和约谈制度。加强水电站大坝的安全风险预控。强化煤电超低排放和节能改造安全监管。

铁路交通:推进铁路线路安全保护区划定和管理工作。加强

“公跨铁”立交桥和铁路沿线安全综合治理。严格铁路施工、维修、设备制造、新线开通、危险货物运输等环节安全管控。加快铁路道口“平改立”，消除城区铁路平交道口，推进线路封闭工作。强化高铁设备运行状态数据的监测、采集和运用，严控高速铁路、长大桥梁、长大隧道安全风险。

民航运输：加快航空安全保障体系建设，提高航空安全监控、技术装备支撑和应急处置等能力。推进《中国民航航空安全方案》实施，完善民航业安全绩效评估系统，健全航空安全预警预防机制。规范通用航空作业管理，完善安全管理机制。健全适航审定组织体系。强化危险品运输安全管理。开展安保审计和航空安保管理体系建设。

农业机械：深入开展“平安农机”创建活动。完善农机注册登记制度。改革农机安全检验制度。加强农机驾驶操作人员安全培训和考核，逐步提高驾驶人员持证率。加强对重点农业机械、重要农时、农机合作社和农机大户的安全监管。推广先进适用的农机安全执法、检验、驾驶人考试、事故调查处理装备。

（四）推进职业病危害源头治理。

1. 夯实职业病危害防护基础。

开展职业病危害基本情况普查。完善职业病危害项目申报信息网络，构建职业病危害信息动态更新机制，健全职业卫生信息监测和统计制度。将职业病危害防治纳入企业安全生产标准化范围，推进职业卫生基础建设。加大职业病危害防治资金投入，加大对重点行业领域小微企业职业病危害治理的支持和帮扶力度。

加快职业病防治新工艺、新技术、新设备、新材料的推广应用。强化用人单位职业卫生管理,推动企业建立职业卫生监督员制度。完善职业卫生监管执法基本装备指导目录。严格执行职业病危害项目申报、工作场所职业病危害因素检测结果和防护措施公告制度,到2020年重点行业用人单位主要负责人和职业卫生管理人员的职业卫生培训率均达到95%以上。

2. 加强作业场所职业病危害管控。

突出作业场所高危粉尘和高毒物质危害预防和控制,有效遏制尘肺病和职业中毒。开展职业病危害风险评估,建立分类分级监管机制,强化职业病危害高风险企业重点监管。建立职业病危害防治名录管理制度,依法限制或淘汰职业病危害严重的技术、工艺、设备、材料,推动职业病危害严重企业技术改造、转型升级或淘汰退出。开展矿山、化工、金属冶炼、建材、电子制造等重点行业领域职业卫生专项治理。严格落实作业场所职业病危害告知、日常监测、定期报告、防护保障和健康体检等制度措施。

专栏9 职业病危害治理重点

重点行业:矿山、化工、金属冶炼、陶瓷生产、耐火材料、电子制造。

重点作业:采掘、粉碎、打磨、焊接、喷涂、刷胶、电镀。

重点因素:煤(岩)尘、石棉尘、矽尘、苯、正己烷、二氯乙烷。

3. 提高防治技术支撑水平。

构建国家、省、市、县四级职业病危害防治技术支撑网络。开展职业病危害因素鉴别分析、人体损伤鉴定等基础性研究,研发推广典型职业病危害作业的预防控制关键技术与装备,加快培育职

业病危害防治专业队伍。加强职业病危害因素现场识别、职业病诊断鉴定技术保障、职业病综合治疗和康复能力建设。建设全国职业卫生大数据平台。建立国家职业卫生管理人员服务管理网络。

(五)强化安全技术引领保障。

1. 加强安全科技研发。

制定安全生产科技创新规划,建立政府、企业、社会多方参与的安全技术研发体系。组建基础理论研究协同创新团队,强化重特大事故防控理论研究。通过国家科技计划(专项、基金等)统筹支持安全科技研发工作,推进重大共性关键技术及装备研发。加快提升安全生产重点实验室和技术创新中心自主创新能力。完善安全生产智库体系。健全重点科技资源共享机制,强化安全生产关键成果储备。建立企业与科研院所联合实施的安全技术创新引导机制,形成产学研用战略联盟。

专栏 10 安全生产科技研发重点方向

煤矿重大灾害风险判识及监控预警;超大规模矿山提升运输系统及自动化控制;露天矿山高陡边坡安全监测预警;深海石油天然气安全开采;危险货物港口、化工园区多灾害耦合风险评估与防控;化工工艺装备监测预警与事故防控;危险化学品火灾高效灭火材料及装备;在役油气输送管道风险动态快速监测预警;危险化学品泄漏高灵敏快速检测;危险化学品水上应急处置技术;重点车辆危险驾驶行为辨识与干预;道路交通事故检验鉴定与综合重建技术;高铁运行安全监测监控、防破坏和灾害预警;尘肺病与职业中毒防治;粉尘爆炸事故防控;高危作业场所人员安全行为自动识别;安全监管监察智能化。

2. 推动科技成果转化。

继续开展安全产业示范园区创建,制定安全科技成果转化和产业化指导意见以及国家安全生产装备发展指导目录,加快淘汰不符合安全标准、安全性能低下、职业病危害严重、危及安全生产的工艺技术和装备,提升安全生产保障能力。完善安全科技成果

转化激励制度,健全安全科技成果评估和市场定价机制,建立市场主导的安全技术转移体系。健全安全生产新工艺、新技术、新装备推广应用的市场激励和政府补助机制。建设安全生产科技成果转化推广平台和孵化创新基地。在矿山、危险化学品等高危行业领域实施“机械化换人、自动化减人”,推广应用工业机器人、智能装备等,减少危险岗位人员数量和人员操作,到2020年底矿山、危险化学品等重点行业领域机械化程度达到80%以上。建立中小企业安全生产和职业病危害防治技术推广服务体系,鼓励研发机构与企业共建安全生产工艺技术协同创新联盟。

专栏 11 安全生产工艺技术推广重点

大型矿山自动化开采;中小型矿山机械化开采;井下大型固定设施无人值守;矿山地压灾害监测与治理;中小型金属非金属矿山采掘设备;油气田硫化氢防护监测;高含硫油品加工安全技术;危险化学品库区雷电预警系统;高陡边坡坝体位移监测预警系统;柔性施压快速封堵技术与装备;水电站大坝安全在线监控;尘源自动跟踪喷雾降尘、吹吸式通风等尘毒危害治理技术装备;高毒物质替代技术;小型移动应急指挥系统;高铁、长大铁路隧道和桥梁专用铁路救援设备;客运车辆、危险化学品运输车辆安全防控技术;高速公路重大交通事故应急指挥决策系统。

3. 推进安全生产信息化建设。

推进信息技术与安全生产的深度融合,统一安全生产信息化标准,依托国家电子政务网络平台,完善安全生产信息基础设施和网络系统。全面推进安全监管监察部门安全生产大数据等信息技术应用,构建国家、省、市、县四级重大危险源管理体系,实现跨部门、跨地区数据资源共享共用,提升重大危险源监测、隐患排查、风险管控、应急处置等预警监控能力。推动矿山、金属冶炼等高危企业建设安全生产智能装备、在线监测监控、隐患自查自改自报等安全管理信息系统。推进危险化学品、民爆物品、烟花爆竹等企业建

设全过程信息化追溯体系。鼓励中小企业通过购买信息化服务提高安全生产管理水平。

（六）提高应急救援处置效能。

1. 健全先期响应机制。

建立企业安全风险评估及全员告知制度。完善企业、政府的总体应急预案和重点岗位、重点部位现场应急处置方案。加强高危企业制度化、全员化、多形式的应急演练，提升事故先期处置和自救互救能力。推动高危行业领域规模以上企业专兼职应急救援队伍建设及应急物资装备配备。建设应急演练情景库，开展重特大生产安全事故情景构建。建立企业内部监测预警、态势研判及与政府、周边企业的信息通报、资源互助机制。落实预案管理及响应责任，加强政企预案衔接与联动。建立应急准备能力评估和专家技术咨询制度。

2. 增强现场应对能力。

完善事故现场救援统一指挥机制，建立事故现场应急救援指挥官制度。建立应急现场危害识别、监测与评估机制，规范事故现场救援管理程序，明确安全防范措施。推进安全生产应急救援联动指挥平台建设，强化各级应急救援机构与事故现场的远程通信指挥保障。加强应急救援基础数据库建设，建立应急救援信息动态采集、决策分析机制。健全应急救援队伍与装备调用制度。建立京津冀、长江经济带、泛珠三角、丝绸之路沿线等地区应急救援资源共享及联合处置机制。

3. 统筹应急资源保障。

加快应急救援队伍和基地建设,规范地方骨干、基层应急救援队伍建设及装备配备,加强配套管理与维护保养。健全安全生产应急救援社会化运行模式,培育市场化、专业化应急救援组织。强化安全生产应急救援实训演练,提高安全生产应急管理和救援指挥专业人员素养。完善安全生产应急物资储备与调运制度,加强应急物资装备实物储备、市场储备和生产能力储备。

专栏 12 应急救援体系建设重点

行业领域:危险化学品、油气输送管道、矿山、高速铁路、高速公路、高含硫油气田、城市输供电系统、城市燃气管网等。

救援能力:人员快速搜救、大型油气储罐灭火、大功率排水、大口径钻进、大负荷稳定供电、仿真模拟、实训演练、通信指挥及决策、事故紧急医疗救援、应急物资及装备储备和调运等。

(七)提高全社会安全文明程度。

1. 强化舆论宣传引导。

深化安全生产理论研究。建立行业领域、区域安全生产综合评价体系。定期发布国家安全生产白皮书。鼓励主流媒体开办安全生产节目、栏目,加大安全生产公益宣传、知识技能培训、案例警示教育等工作力度。加强微博、微信和客户端建设,形成新媒体传播模式。推动传统媒体与新兴媒体融合发展,构建以“传媒云集市、信息高速路、卫星互联网”为标志的安全生产新闻宣传渠道。开展“安全生产月”、“安全生产万里行”等宣传活动。制定实施安全生产新闻宣传专业人才成长规划,加强新闻发言人、安全生产理论专家、通讯员和社会监督员等队伍建设。加强舆论引导,坚持正确舆论导向,规范网上信息传播技术,建立重特重大事故舆情收集、分析研判和快速响应机制。

2. 提升全民安全素质。

将安全知识普及纳入国民教育体系,加强中小学安全教育。完善安全生产现代职业教育制度。支持高等学校和中等职业学校加强安全相关学科专业建设。引导有关企业、高等学校构建供需互动的安全主体专业毕业生安全岗位就业机制。实施安全生产卓越工程师培养计划,加强安全科技领军人才队伍建设,建立体现安全智力劳动价值的薪酬分配机制。构建责任明确、载体多样、管理规范的安全培训体系,完善安全生产考试考核基础条件,健全安全培训专业师资库,完善培训教材和考核标准。推进领导干部安全培训办学体制、运行机制、内容方式、师资管理改革,持续开展党政领导干部安全生产专题培训。建立高危企业主要负责人、安全生产管理人员定期复训考核制度。加强高危行业生产一线技能人才安全生产培训,建立健全全覆盖、多层次、经常性的产业工人安全生产培训制度。建立高危行业农民工岗前强制性安全培训制度。

3. 大力倡导安全文化。

鼓励和引导社会力量参与安全文化产品创作和推广。广泛开展面向群众的安全教育活动,推动安全知识、安全常识进企业、进学校、进机关、进社区、进农村、进家庭。深化与“一带一路”沿线国家的安全文化交流合作,建立多渠道、多层次的沟通交流机制。推动安全文化示范企业、安全发展示范城市等建设。强化汽车站、火车站、大型广场、大型商场、重点旅游景区等公共场所的安全文化建设。创新安全文化服务设施运行机制,推动安全文化设施向社会公众开放。

四、重点工程

(一) 监管监察能力建设工程。

为各级安全监管监察部门补充配备执法装备、执法车辆以及制式服装,完善基础工作条件。建立国家、区域安全监管监察执法效果综合评估考核机制。建设完善国家安全监管监察执法综合实训华北、中南、西南、华南基地。建设安全生产行政审批“一库四平台”(行政审批项目库,网上审批运行平台、政务公开服务平台、法制监督平台、电子监察平台)和安全生产诚信系统。

(二) 信息预警监控能力建设工程。

建设全国安全生产信息大数据平台。推动矿山等高危行业企业建设安全生产数据采集上报与信息管理系统,改造升级在线监测监控系统。完善国家主干公路网交通安全防控监测信息系统。建设渔船渔港动态监管、海洋渔业通信、应急救助和海洋渔船(含远洋渔船)船位监测系统。完善渔船集中检验监察平台。推进航空运输卫星通信信息监控能力建设。

(三) 风险防控能力建设工程。

推动企业安全生产标准化达标升级。推进煤矿安全技术改造;创建煤矿煤层气(瓦斯)高效抽采和梯级利用、粉尘治理,兼并重组煤矿水文地质普查,以及大中型煤矿机械化、自动化、信息化和智能化融合等示范企业;建设智慧矿山。实施非煤矿山采空区和“头顶库”隐患治理;推动开采深度超过800米的矿井建设在线地压监测系统。开展油气输送管道安全隐患整治攻坚,建设国家油气输送管道地理信息系统;实施危险化学品重大危险源普查与

监控。创建金属冶炼、粉尘防爆、液氨制冷等重点领域隐患治理示范企业。推进公路安全生命防护工程建设。加快深远海搜救、探测、打捞和航空安全保障能力建设。实施重点水域、重点港口、重点船舶以及重要基础设施隐患治理。加强高速铁路安全防护。完善内河重要航运枢纽安全设施。

（四）职业病危害治理能力建设工程。

开展全国职业病危害状况普查、重点行业领域职业病危害检测详查。实施以高危粉尘作业和高毒作业职业病危害为重点的专项治理。建设区域职业病危害防治平台。完善职业病危害基础研究平台、省级职业病危害检测与物证分析实验室。

（五）城市安全能力建设工程。

实施危险化学品和化工企业生产、仓储安全搬迁，到2020年现有位于城镇内人口密集区域的危险化学品生产企业全部启动搬迁改造，完成大型城市城区内安全距离不达标危险化学品仓储企业搬迁。建设城市安全运行数据综合管理系统。实施区域火灾隐患综合治理。完善城镇建成区消防站、消防装备、市政消火栓等基础设施。推动老旧电梯更新改造。

（六）科技支撑能力建设工程。

在高危行业领域创建“机械化换人、自动化减人”示范企业。建设完善国家矿山、危险化学品、职业病危害、城市安全、应急救援等行业领域重大事故防控技术支撑基地。建设安全监管监察执法装备创新研发基地和矿山物联网安全认证与检测平台。完善矿用产品安全准入验证分析中心实验室。建设具备宣传教育、实操实

训、预测预警、检测检验和应急救援功能的省级综合技术支撑基地。

(七)应急救援能力建设工程。

建设国家安全生产应急救援综合指挥平台和应急通信保障系统。建设重点行业和区域安全生产应急救援联动指挥决策平台。建成国家安全生产应急救援综合实训演练基地,建设危险化学品和油气输送管道应急救援基地,完善国家、区域矿山应急救援基地,健全国家矿山医疗救护体系。推进国家陆地搜寻与救护基地建设和高危行业应急救援骨干队伍、基层应急救援队伍建设,加强安全生产应急救援物资储备库建设。

(八)文化服务能力建设工程。

建设国家安全生产新闻宣传数字传播系统和安全生产新闻宣传综合平台。建成安全生产网络学院和远程教育培训平台。完善“安全科学与工程”一级学科。实施全民安全素质提升工程和企业产业工人安全生产能力提升工程。建设安全生产主题公园、主题街道、安全体验馆和安全教育基地。

五、规划实施保障

(一)落实目标责任。

加强组织领导,明确分工责任,强化规划实施的协调管理。各地区、各有关部门要制定规划实施方案,分解落实规划的主要任务和目标指标,明确责任主体,确定工作时序和重点,出台配套政策措施,推动实施规划重点工程。要以规划为引领,推动生产经营单位安全生产主体责任到位、安全投入到位、安全培训到位、安全管

理到位、应急救援到位。各级安全生产委员会要充分发挥协调作用,及时掌握本地区规划目标和任务完成进度,研究解决跨部门、跨行业的安全生产重大问题。

(二)完善投入机制。

积极营造有利于各类投资主体公平有序竞争的安全投入环境,促进安全生产优势要素合理流动和有效配置。加强中央、地方财政安全生产预防及应急等专项资金使用管理,重点支持油气输送管道隐患治理、安全生产信息体系建设、应急救援基地建设等相关工作。鼓励采用政府和社会资本合作、投资补助等多种方式,吸引社会资本参与有合理回报和一定投资回收能力的安全基础设施项目建设和重大安全科技攻关。鼓励金融机构对生产经营单位技术改造项目给予信贷支持。

(三)强化政策保障。

统筹谋划安全生产政策措施,着力破解影响安全发展的重点难点问题。完善淘汰落后产能及不具备安全生产条件企业整顿关闭、重点煤矿安全升级改造、重大灾害治理、烟花爆竹企业退出转产政策。支持加快非煤矿山企业实施采空区治理、尾矿综合利用、油气输送管道隐患治理等方面工作。拓宽渔业互助保险和渔业保险覆盖范围。完善安全生产专用设备企业所得税优惠目录。健全企业安全生产费用提取与使用管理制度,建立企业安全生产责任保险制度。完善工伤保险与工伤事故及职业病预防相结合的机制,合理确立工伤保险基金工伤预防费的提取比例,充分发挥工伤保险浮动费率机制的作用。制定应急救援社会化有偿服务和应急

救援人员因救援导致伤亡的人身保险保障、伤亡抚恤、褒奖等政策,探索研究应急救援物资装备征用补偿机制。

(四)加强评估考核。

做好有关国家专项规划、部门规划和地方规划与本规划的衔接,确保规划目标一致、任务统一、工程同步、政策配套。各地区、各有关部门要制定规划实施考核办法及执行评价指标体系,加强对规划实施情况的动态监测。健全规划实施的社会监督机制,鼓励社会公众积极参与规划实施评议。安全监管总局要在2018年牵头开展规划中期评估,并根据评估结果,及时对规划范围、主要目标、重点任务进行动态调整,优化政策措施和实施方案;在2020年对规划最终实施情况进行评估并向社会公布结果。

国务院办公厅秘书局

2017年1月17日印发

山东省人民政府办公厅

2017年2月4日翻印

