

**中共济南市委
济南市人民政府
关于深入推进安全生产领域改革发展的
实施意见**

(2018年9月8日)

为认真贯彻落实《中共山东省委、山东省人民政府关于深入推进安全生产领域改革发展的实施意见》（鲁发〔2018〕5号）精神，深入推进我市安全生产领域改革发展，提出如下实施意见。

一、总体要求

（一）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想 and 党的十九大精神为指导，牢固树立“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“四个服从”，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，始终坚持以人民为中心的发展思想，坚守发展决不能以牺牲安全为代价这条不可逾越的红线，坚持安全发展、改革创新、依法监管、源头防范、风险管控、系统治理，抓住防范遏制较大及以上生产安全事故这条主线不放松，建立健全安全生产责任体系、监管体系、法规标准体系、防控体系、保障体系，着力解决安全生产基础薄弱、监管体制机制不完善、企业主体责任不落实等突出问题，切实增强安全防范治理能力，大力提升全市安全生产整体水平，为打造“四个中心”、建设“大强美富通”的现代化国际大都市提供坚实的安全生产保障。

（二）目标任务。到2020年，全市安全生产监管体制机制基本完善，较大社会影响事故得到有效防范，重特大事故得到坚决遏制，建成与全市经济社会发展协调一致的安全保障基础，达到与全面建成小康社会目标相适应的安全保障水平。以2015年为基数，全市生产安全事故死亡人数下降10%，较大事故起数下降40%，有效遏制重特大事故；亿元GDP生产安全事故死亡率下降30%；千人就业人员死亡率下降15%；道路交通万车死亡率下降7%；职业病危害防治取得积极进展。

到2030年，实现安全生产治理体系和治理能力现代化，安全发展的产业结构与布局科学合理，全民安全文明素质全面提升，安全生产保障能力显著增强，安全生产工作整体水平保持全省领先，争创全国一流，为全市经济社会持续健康发展、人民群

众安康幸福奠定稳固可靠的安全生产基础。

二、强化安全生产责任体系

(一) 强化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，实行党政领导干部任期安全生产责任制。党政主要负责人是本地区安全生产第一责任人。党委主要负责人负责将安全生产工作纳入党委常委会及其成员职责清单，督促落实安全生产“一岗双责”制度。政府主要负责人负责组织制定政府领导干部年度安全生产重点工作责任清单并定期检查考核。各级安全生产委员会主任由本级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。市、区县由担任本级党委常委的政府领导干部分管安全生产工作。

各级党委要认真贯彻执行安全生产方针政策、法律法规，以及上级党委关于安全生产的决策部署和指示精神，将安全生产纳入党委议事日程和向全会报告工作内容，及时组织研究解决安全生产重大问题。加强安全生产监管部门领导班子建设、干部队伍建设和机构建设，统筹协调各方支持安全生产工作。推动将安全生产工作纳入本地区经济社会发展全局，纳入国民经济和社会发展规划考核评价体系，作为衡量经济发展、社会治安综合治理、精神文明建设成效的重要指标和领导干部政绩考核的重要内容。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。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工作纳入国民经济和社会发展规划，健全安全投入保障制度。组织设立安全生产专项资金并列入本级财政预算，与财政收入保持同步增长，加强安全生产基础建设和监管能力建设，保障监管执法必需的人员、经费和车辆等装备。严格安全生产责任目标管理，推动构建安全风险分级管控和隐患排查治理预防体系机制，按照分级属地管理原则，明确本地区各类生产经营单位的安全生产监管部门，依法组织和领导生产安全事故应急救援、调查处理和信息公开工作。每季度至少召开1次政府常务会议，分析研判安全生产形势，研究部署安全生产工作，及时解决安全生产突出问题。

（二）明晰部门监管责任。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。机构编制、法制、安全生产监督管理等部门负责厘清和明确市政府工作部门的安全生产工作职责，并落实到部门工作职责规定中。制定我市安全生产监管责任追究办法，推动监管责任落实。负有安全生产监督管理职责的有关部门负责所监管行业领域安全生产综合整治牵头工作，强化监管执法，严厉查处监管行业领域各类违法行为，依法依规做好相关行业领域生产综合事故的应急处置和事故调查工作。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、政府其他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。

（三）严格落实企业主体责任。企业必须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。强化企业法定代表人和实际控制人的安全生产“第一责任”，以及企业主要技术负责人的安全生产技术决策和指挥责任。按规定设立企业安全总监，行使企业副职职权管理安全生产。实行全员安全生产责任制度，做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”。完善安全生产失信惩戒和守信激励机制，将企业安全生产信用状况作为企业信誉等级、项目核准、用地审批、融资和荣誉推荐评定的重要依据。建立企业安全生产考核结果与薪酬挂钩制度。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责任。建立企业生产经营全过程安全生产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。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。

（四）建立安全生产巡查制度。建立安全生产巡查工作制度，对照党委和政府领导班子及其成员安全生产责任清单，对区县党委、政府和市级有关部门定期开展安全生产巡查。将巡查中发现的有关违法违规违纪行为问题线索，移交有关部门和地方党委、政府依法依规调查处理。巡查结果作为衡量地方和有关部门安全

生产履职情况的依据，纳入安全生产工作考核，并报送本级纪检监察机关、党委组织部门。

（五）健全责任考核机制。完善安全生产工作考核办法，科学设定安全生产考核指标，实施过程和结果双重考核，加大安全生产在社会综合治理、精神文明建设等考核中的权重。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。各级政府要将安全生产工作纳入对本级政府负有安全生产监管职责的部门及其负责人、下一级政府及其负责人的考核内容，并将考核结果作为对其考核评价的重要依据向社会公开。对安全生产考核不合格的单位进行警示约谈，并在评先树优中“一票否决”。

（六）严格责任追究制度。建立安全生产工作述职制度，日常工作依责尽职，发生事故依责追究。发生较大生产安全事故（不含道路交通事故）的区县、发生一般及以上生产安全事故（不含道路交通事故）的镇（街道）年度内不能参加评先树优活动；发生重大生产安全事故（不含道路交通事故）的区县、发生较大及以上生产安全事故（不含道路交通事故）的镇（街道），党委、政府主要负责人1年内不予提拔重用。国有企业发生较大及以上生产安全事故或连续发生生产安全死亡事故的，企业领导班子不能享受年终考核奖励，主要负责人1年内不得参加各类先进评比。建立安全生产领域项目审批、行政许可、监管执法追溯制度，严肃查处相关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

规严肃追责。

(七) 建立履职保障制度。将安监岗位作为领导干部培养锻炼的重要平台，对在加强安全生产工作、承担安全生产专项重要工作、参加抢险救灾等方面作出显著成绩和突出贡献的安监人员，从政治、生活、待遇方面予以关心，真正为担当者担当，为负责者负责，让实干者实惠。

三、完善安全生产监管体系

(一) 强化安委会职能。充分发挥各级安全生产委员会统筹协调作用，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、巡查考核安全生产工作，履行综合监管职责。做强做实各级安全生产委员会办公室，强化各级安全生产委员会办公室职能，配齐配强力量，加强统筹协调工作力度。在各级安全生产委员会框架内设立由政府分管相关行业领域工作负责人牵头的安全生产专业委员会。

(二) 完善重点行业领域安全监管体制。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。加强危险化学品安全监管体制改革和力量建设，建立危险化学品安全监管联席会议制度，强化协调联动，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。建立烟花爆竹安全监管联席会议制度，明确和落实有关部门在烟花爆竹经营、运输、储存、燃放等

环节的法定安全监管责任。界定各类工程项目建设、城市运行中的安全监管职责。理顺航空、铁路、电力等行业跨区域监管体制。

（三）改革安全监管执法体制。市、区县两级党委、政府要将安全生产监督管理机构作为政府工作部门和行政执法机构。其他负有安全生产监督管理职责的部门要加强本行业安全行政执法工作。各有关部门按照行政执法机构保障标准，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。加强安全生产监管力量，重点充实区县、镇（街道）两级安全生产监管执法人员。各类开发区、工业园区以及代管镇（街道）的各类功能区应按规定要求设置安全生产监管机构，充实安全生产执法人员，委托开展安全生产执法，或由安监部门派驻监管执法。建立市、区县、镇（街道）、村（居）四级安全监管网格，配备村（居）安全生产检查员，履行排查发现、劝阻报告、协助执法、宣传教育等职责。

四、大力推进依法治理

（一）健全法规制度体系。贯彻落实新修订的《中华人民共和国安全生产法》和《山东省安全生产条例》，加强安全生产地方性法规建设。强化安全生产法规规章衔接融合，制定完善安全生产政策、制度、规定、措施，解决区域性安全生产突出问题。分行业领域建立健全并组织实施事故隐患分级和排查治理标准，推动企业安全生产标准执行与监管部门执法检查、企业事故隐患

排查有效衔接。大力推进企业安全生产标准化建设，建立激励约束机制，促进企业安全管理、操作行为、设备设施和作业环境的标准化。鼓励在危险化学品、建筑施工、矿山等行业领域推广实施国际先进的安全生产标准。

（二）严格安全准入制度。深化“一次办成”改革，大力优化营商环境。严格高危行业领域安全准入条件，依法严格管理与人民群众生命财产安全直接相关的行政许可事项。优化安全生产行政许可事项办理程序和工作流程，实施网上公开办理，接受社会监督。对各级依法办理和取消、下放、移交的行政许可事项，全面加强事中事后监管。严格落实部门安全生产行政许可责任，谁审批、谁负责，谁发证、谁负责，对不符合法定条件的许可事项准予许可的，依法追究有关人员责任。

（三）规范监管执法行为。全面推行网格化实名制监管，明确每个生产经营单位安全生产监管主体。建立实施“双随机一公开”执法模式，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、法院等部门的协调配合，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，防止发生有案不移、有案难移、以罚代刑等现象。建立执法行为审议制度和重大行政执法决策机制，防止滥用职权。完善人大、政协对安全生产监管执法的监督机制，

健全领导干部非法干预安全生产监管执法记录、通报和责任追究制度，净化执法环境，保证执法公正。建立安全生产执法信息公开制度，在市级媒体或政府门户网站开辟执法信息通报栏，定期公开行政处罚结果，并加大典型违法行为曝光力度。建立法律顾问制度，聘请法律专业人士担任法律顾问。

（四）完善事故调查处理机制。强化生产安全事故调查组组长负责制，组长对事故调查处理工作全面负责，依法依规认定事故性质并提出处理建议。健全典型事故提级调查、较大社会影响事故挂牌督办机制，增强事故调查处理的震慑作用。规范事故调查处理工作程序，严格在规定时间内结案。建立事故调查分析技术体系，所有事故调查报告要设立技术和管理问题专篇，详细分析原因并原文公布，做好解读，回应公众关切。建立事故暴露问题整改督办制度，事故结案后1年内，负责事故调查的政府和有关部门要组织开展评估，对履职不力、责任追究不到位、整改措施不落实的，依法依规依纪追究有关单位和人员责任。

五、建立安全预防控制体系

（一）加强安全风险管控。建立完善安全风险评估论证和管控机制，统筹人防物防技术，构建立体化安全风险防控体系。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”。新建、改扩建高危项目应当依法履行安全生产“三同

时”审批（审查）手续。加强新材料、新工艺、新业态安全风险评估和管控。位置相邻、行业相近、业态相似的地区、行业和企业，要建立完善重大安全风险联防联控机制。建立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。督促企业针对高危工艺、设备、物品、场所和岗位，定期开展风险点排查、风险评估和危害辨识，建立分级管控制度，制定落实安全操作规程。

（二）健全隐患治理监督机制。严格落实国家安全事故隐患分级和排查治理标准，制定《生产安全事故隐患排查治理监督管理办法》。建立重大隐患清单管理制度，对重大事故隐患实行交办制、台账制、销号制、通报制管理。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、停供民爆物品和查封扣押等强制措施，按规定给予上限经济处罚，对涉嫌犯罪的移送司法机关依法处理。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考核问责范围，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，奖励经费列入部门财政预算。

（三）加快淘汰不安全落后产能。结合供给侧结构性改革和新旧动能转换，优化产业规划布局，制定淘汰不安全落后产能的政策。综合运用安全、环保、节约、质量等手段，倒逼化工、矿山等企业提升安全生产水平。充分发挥市场机制作用和政府引导

作用，依法采取治理措施，加快推进不具备安全条件和不符合国家产业政策的非煤矿山、烟花爆竹、危险化学品等高危企业以及职业病危害严重企业关闭退出。

（四）深化重点行业领域安全治理。深入推进矿山及采空区综合治理，持续开展非煤矿山转型升级。全面开展危险化学品综合治理，加快实施人口密集区域危险化学品经营、仓储场所安全搬迁工程，推进危险化学品罐区安全改造提升。深化烟花爆竹领域专项整治，巩固烟花爆竹“禁放、禁运、禁存、禁售”成果，强化烟花爆竹经营、运输、储存、燃放等各环节监管。对民用爆炸物品和易制爆危险化学品的生产、销售、购买、运输、储存、使用等关键环节实行闭环式管理，严格流向监管，严防非法流失。深入推进交通安全治理，加快实施过境高速公路、干线公路、农村公路和急弯陡坡、临水临崖危险路段公路安全生命防护工程建设。加强“三高”（高速铁路、高速公路、高架路）沿线综合治理，持续开展“三高”沿线控制区范围内生产经营单位安全隐患专项整治。

（五）强化城市运行安全保障。建立城市安全风险点、危险源定期排查制度，落实管控措施，构建系统性、现代化的城市安全保障体系。提升城市基础设施安全配置标准，重点加强城市高层建筑、地下空间、大型综合体、玻璃幕墙、隧道桥梁、管线管廊、轨道交通、燃气管线、电力设施、电梯及游乐设施等检测维护。建立健全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。加强部门协调联动，提高城市安全管理效能，有效应对各类突发情况。制定关于推进城市安全发展的实施意见，加快推进安全发展城市建设。

六、夯实安全生产保障体系

(一) 健全监管执法保障体系。制定安全生产监管执法能力建设规划。按标准核定安全生产监管执法和应急救援车辆编制，配备执法装备，统一安全生产执法标志标识和制式服装。各级安全生产监督管理部门及其委托的执法部门（执法机构）工作经费、装备和安全生产监管岗位津贴纳入同级财政预算予以全额保障。加强监管执法制度化、标准化、信息化建设。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，3年内全市安全生产监督管理机构专业监管执法人员应占在职人员的75%以上。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。保持镇（街道）监管执法队伍相对稳定，合理调配行政、事业领导职数；落实镇（街道）安全监管事业人员岗位聘用、职级晋升和职称评审政策，吸引和鼓励更多优秀人员从事安全监管工作。要将镇（街道）等安全生产监管机构纳入监管执法保障体系，用3年时间完成镇（街道）安监办规范化建设。

(二) 完善安全投入机制。加大安全生产专项资金对安全生产、安全生产预防、应急救援和宣传培训等方面的投入。加强安全生产经济政策研究，落实安全生产专用设备企业所得税优惠政

策。督促企业落实安全生产费用提取管理使用制度，建立企业增加安全投入的激励约束机制。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、金属冶炼等高危行业领域依法强制实施。完善工伤预防费用提取、使用和管理有关规定。

（三）强化安全科技支撑。完善市级安全生产综合监管信息平台功能，整合跨部门、跨层级安全生产信息，提升现代信息技术与安全生产融合度，统一标准规范，实现隐患排查治理、安全生产标准化、安全教育培训、行政许可、监管执法、事故责任追究等信息共建共享，打通信息壁垒，消除信息孤岛。大力推进安全生产领域关键工艺、装备和技术研发，加快成果转化和运用。加强安全生产专业人才培养储备，建立安全生产专家库，发挥专家在安全生产方面的技术支撑作用。积极推进高危行业领域“机械化换人、自动化减人”等科技强安措施，推动工业机器人、智能装备在危险工序和环节广泛运用。运用互联网、大数据、云计算等技术，加快“智慧安监”工程建设，实行在线监管、审批、发证，做到工作流程化、痕迹可溯化，全面提升安全生产和安全监管信息化水平。

（四）完善应急救援管理体制。推进安全生产应急救援管理体制改革的，强化行政管理职能，完善市、区县两级安全生产应急救援管理体系。健全安全生产应急救援管理协调联动机制，建立联动互通的应急救援指挥平台。结合机构改革调整，整合应急救

援力量，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、危险化学品等重点行业领域专业应急救援基地和队伍建设，实行区域化应急救援资源共享。定期组织开展政企联合、社企联动、多部门协作的应急演练和技能竞赛，提升基层一线应急处置能力和社会群众避险自救能力。建立救援队伍社会化服务补偿机制，鼓励专业救援队伍与相关企业签订服务协议。

（五）发挥市场机制推动作用。将安全生产专业技术服务纳入现代服务业发展规划，制定政府购买安全生产服务指导性目录，支持培育多元化服务主体，支持相关机构开展安全生产评价等技术服务。发挥科研院校、中介机构和工程技术人员作用，对工艺复杂、专业性强的企业进行安全检查，鼓励企业购买安全生产管理和技术服务。探索建立安全生产社会化服务信息平台，推动服务需求和供给资源共享对接。规范社会化服务机构监督管理，明确和落实监管职责，建立退出机制。创新注册安全工程师工作体制机制，充分发挥注册安全工程师作用。加强诚信体系建设，严格实行安全生产“黑名单”制度，对列入“黑名单”的企业实行联合惩戒。

（六）加强安全宣传教育。将安全生产方针政策和法律法规纳入各级党委（党组）理论学习中心组学习、干部脱产培训、网络培训和在职自学内容。将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。建立岗位强制性安全培训制度，强化农民工安全技能培训。严格落实企业安全

教育培训制度，加强安全培训基础保障能力建设，切实做到先培训、后上岗。加强警示教育，建立“安全生产实践教育基地”，强化全民安全意识和法治意识。发挥工会、共青团、妇联、工商联等群众团体组织作用，依法维护职工群众的知情权、参与权与监督权。加强安全生产公益宣传和舆论监督力度，支持广播、电视、网络、报纸、杂志、新闻网站等媒体拓展安全生产宣教平台，开办安全生产栏目。完善安全生产举报投诉渠道，专门受理群众举报投诉的安全生产非法违法行为和重大安全隐患。广泛开展“青年安全生产示范岗”和“查身边隐患、保职工安全、促企业发展”活动，鼓励开展安全生产志愿服务和慈善事业。持续推进安全生产标准化、双重预防体系建设活动，全方位夯实安全生产基层基础。

各级党委、政府和市直有关部门（单位）要根据本实施意见，结合实际制定实施办法，提出具体措施，明确任务要求，抓好贯彻落实。贯彻落实情况纳入各级党委、政府重大督办事项，实施重点巡查督查，适时通报、督办。

本实施意见自发布之日起施行。此前发布的有关文件规定，凡与本实施意见不一致的，按照本实施意见执行。

（此件公开发布）