

# 中共海南省委 海南省人民政府 关于推进安全生产领域改革发展的实施意见

(2017年6月30日)

为全面贯彻落实《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,以下简称《意见》),进一步加强我省安全生产工作,深入推进海南安全生产领域改革发展,现结合实际,提出如下实施意见。

## 一、总体要求

(一)客观认识我省安全生产领域面临的形势。省委、省政府历来高度重视安全生产工作,认真贯彻落实党中央、国务院关于安全生产工作的系列重大决策部署,持续加强重点行业领域安全监管,全省安全生产形势总体稳定向好。但是,我省安全生产监管体制机制不够完善,企业主体责任和部门行业监管责任落实到位、安全生产基础薄弱、安全保障能力不强等问题依然突出,各类事故起数、伤亡人数总量依然较大,安全生产形势依然不容乐观。同时,我省现代产业不发达,工业基础薄弱,经济总量偏小,且多年来未发生重特大生产安全事故,致使部分地区和行业部门产生侥幸心理和麻痹松懈、盲目乐观思想。随着海南国际旅游岛建设步伐和城镇化进程加快,新兴产业迅猛发展,企业生产经营规模扩大,事故隐患和风险将不断增加,安全生产工作面临更大挑战。

(二)准确把握安全生产领域改革发展的指导思想和基本原则。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 and 治国理政新理念新思想新战略,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,坚持安全发展、改革创新、依法监管、源头防范、系统治理的原则,以贯彻落实《意见》为主线,以服务海南国际旅游岛建设大局为中心,以杜绝重特大生产安全事故为重点,着力强化企业安全生产主体责任和堵塞监督管理漏洞,依靠严密的责任体系、严格的法治措施、有效的体制机制、有力的基础保障和完善的系统治理,切实增强安全防范治理能力,全面提升安全监管科学化、精细化水平,推动我省安全生产工作走上法制化、规范化轨道,为加快建设经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福的美好新海南创造安全稳定的社会环境。

(三)明确安全生产领域改革发展的目标任务。到2020年,全省安全生产监管体制机制基本成熟,各类生产安全事故总量明显下降,坚决杜绝重特大大事故,职业病危害防治取得积极进展,创建2-3个安全发展示范城市,安全生产整体水平与全省经济社会发展相适应。到2030年,实现安全生产治理体系和治理能力现代化,全省人民安全文明素质全面提升,安全生产保障能力显著增强,有效防范遏制各类事故,亿元国内生产总值死亡率、工矿商贸就业人员十万人死亡率、道路交通万车死亡率等安全生产主要指标达到全国先进水平,全省人民群众生产生活环境更加安全。

## 二、严格落实安全生产责任制

(四)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,完善安全生产责任体系。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,各级党委对安全生产工作负总责,各级政府对安全生产工作全面负责。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。各级政府分管安全生产工作的负责人对本地区安全生产工作负综合监管领导责任,其他班子成员对分管业务范围内的安全生产工作负直接领导责任。

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。党委常委会每年至少听取一次安全生产工作汇报,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。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。

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)明确部门安全监管责任。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、谁许可谁负责的原则,厘清安全生产综合监管与行业监管的关系,进一步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。明确现代物流产业、大型景区及游乐场所、户外探险、漂流、海洋旅游、海上体育运动、低慢小航空器、共享交通工具、海上加油、船舶修造等新业态的监管部门监管职责,消除安全监管盲区。

(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,实行全员安全生产责任制。企业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,规模以上高危企业、大型企业设立安全总监,直接对企业主要负责人和实际控制人负责。强化企业安全管理部门职能,赋予其安全生产监督权、一票否决权。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责任。实行企业本部生产经营与劳务派遣、外委协作一体化管理,承包单位必须具备相应资质和条件,双方应签订专门的安全生产管理协议。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”。中央在琼和省属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。

非生产经营单位也要严格落实主体责任,对本单位安全和职业健康工作负全面责任,法定代表人或主要负责人为第一责任人,建立健全安全管理制度,明确安全管理部门或岗位,落实安全责任。

(七)健全责任考核机制。省政府对省安全生产委员会成员单位和市县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。科学设定安全生产考核指标,并加大安全生产在经济社会发展、社会治安综合治理、精神文明建设等考核中的权重。严格落实安全生产“一票否决”制度,将考核结果与履职评定、职务晋升、奖励惩处挂钩,每年对安全生产工作责任考核优秀的单位和个人给予奖励;对考核不合格的单位取消本年度各类评先评优资格,其主要负责人及直接负责人在下一年度内不得奖励、晋级或提拔,并对相关责任人进行警示约谈或提请纪检、组织部门进行诫勉谈话。

(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,日常工作负总责、发生事故负总责追究。严格落实各有关部门安全生产权力和责任清单,尽职照单免责、失职照单问责。对重大事故隐患治理或重大风险管控措施不落实的,通过倒查责任逐级对相关责任单位和责任人员进行问责。严肃查处每一起造成人员死亡的生产安全责任事故,责任追究到单位、到人员。实现安全监管、公安、交通运输、住房城乡建设、海洋渔业、质监、农机等部门事故信息共享,严格落实事故直报制度,对瞒报、谎报、漏报、迟报事故的单位和个人依法依规追究。建立企业生产经营全过程安全生产责任追溯制度,综合运用经济处罚、失信惩戒、刑事追责等手段,对主体责任严重不落实的企业及其法定代表人、

实际控制人依法严肃惩处。对被追究

刑事责任的生產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、完善安全监管监察体制

(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。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。强化各级安全生产监督管理部门的综合监管职责,配齐配强安委会办公室力量。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,明确安全生产监管机构 and 人员,强化监管职责。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)完善监管执法体制。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。按照综合行政执法要求,整合加强安全生产执法力量,充实完善安全生产执法体系。强化开发区、工业园区、物流园区、风景区、港区等功能区安全生产监管,落实安全生产监管职责和机构。

(十一)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。健全省、市、县安全生产应急救援管理工作机制,建设政府应急办、公安、三防办、气象、地震、安全监管等部门联动互通的应急救援指挥平台,提高组织协调能力和现场救援时效。以公安消防队伍为依托,加强由省应急救援总队、市县应急救援支(大)队和多种形式社会应急救援队伍组成的综合性应急救援队伍建设。分批分期建设我省专业应急救援基地,依托重点企业,在洋浦经济开发区建立国家级危险化学品应急救援基地,在澄迈县建立省级油气长输管道抢修维修中心,在海口市建立琼州海峡综合救援基地。石油化工企业必须组建专业救援队伍,配备救援装备。完善应急救援物资储备,整合政府、企业和社会等各类应急救援资源,实现全省应急救援资源共享。

## 四、大力推进依法治理

(十二)健全法规标准体系。充分发挥法律法规对安全生产工作的保障和推动作用。结合我省安全生产发展新情况,进一步修订完善相关配套法规。完善安全生产责任追究制度,健全安全生产督查、巡查、考核、奖惩等相关制度,增强安全生产法制建设的系统性、可操作性。海口市、三亚市要密切联系本地实际制订更为具体、有针对性的安全生产法规和标准。推进安全生产“放管服”改革,全面考虑事权下放的需求和承接能力,依照法定程序下放安全生产审批事项。各行业领域主管部门要针对不断出现的新材料、新工艺、新业态,加强地方性标准规范的制定,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。

(十三)完善执法监督机制。各级人大常委会、政协要定期开展安全生产法律法规专题调研。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。

(十四)健全监管执法保障体系。各级政府要按标准配备安全生产监管执法装备及现场执法和应急救援用车,加强监管执法技术支撑体系建设,保障监管执法工作需要。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,落实各级安全生产监管执法人员的岗位津贴和人身保险,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,新录用监管执法人员中专业人员比例不低于75%。落实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。

(十五)规范监管执法行为。建立和完善安全生产监管执法制度,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。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。

(十六)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。实行生产安全事故调查组组长负责制,依法依规开展事故调查处理工作,准确界定企业主体责任、部门监管责任和政府属地监管责任。事故调查报告全文公开发布。建立事故调查处理监督机制,对事故调查报告认定原因不清、责任追究不力的,责令地方政府重新调查;对性质恶劣、影响重大的生产安全事故,省政府实行提级调查。建立事故暴露问题整改督办制度,负责事故调查的各级政府在事故结案一年内,组织开展整改评估;省政府对市县府事故调查评估工作开展抽查,对履职不力、整改措施不落实的,依法依规严肃处理。

## 五、构建安全预防控制体系

(十七)加强安全风险防控。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。各类招商引资项目要严把安全准入关,实行重大安全风险“一票否决”。严格审查矿山、金属冶炼、危险化学品等高危行业建设项目安全条件。海口、洋浦、东方、澄迈、昌江等地的工业园区每5年开展一次区域风险评估,科学确定风险等级和风险容量,落实风险防控措施。构建省、市、县(区)重大危险源和高风险点信息管理体系,对重点行业、重点区域、重点企业实行风险预警控制。

(十八)落实企业风险管控措施。企业要定期开展风险评估和危害辨识,在生产经营活动中落实全过程风险防控、全方位风险辨识并登记建档、分类评估,全员管控。严格落实安全生产规章制度和操作规程。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。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。

(十九)建立隐患治理监督机制。牢固树立隐患就是事故的观念,完善隐患排查治理问责制度,重大事故隐患逾期不治理视同为事故进行调查处理。制定生产安全事故隐患分级和排查治理标准,以信息网络为平台,构建企业自查自改自报、部门实时监控的隐患排查治理标准化、数字化体系,完善监管部门线上线下配套监管执法制度。建立隐患排查治理专家评估制度,提高隐患治理的效果。加强小微企业隐患排查治理。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。

(二十)强化城市运行安全保障。

将安全发展的理念贯穿城市规划、建设、管理全过程,完善政府监管、企业负责、社会参与的城市运行安全体制,构建系统性、现代化的城市安全保障体系。全面评估城市运行情况,定期排查城市风险点和危险源,加大老旧建筑、城中村、棚户区、“三无”小区(无主管单位、无物业管理、无人防措施)、空置率高小区的改造和整治力度。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、防洪防汛排涝设施及电梯、游乐设施的检测维护。建立健全大型群众性活动安全管理制度,加强人员密集场所的安全监管。加强公安、民政、电力资源、住房城乡建设、交通运输、水务、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。在海口市、三亚市率先开展推进安全发展示范城市建设,其他城市稳步推进。

(二十一)加强重点行业领域安全治理。持续深入推进旅客运输、道路交通、建设工程、旅游、危险化学品、烟花爆竹、人员密集场所等重点行业领域安全治理。强化旅游安全监管,完善旅游安全应急处置机制,构建旅游安全保障体系,推进全域旅游安全发展。全面开展交通运输安全治理,完善琼州海峡水上交通安全管理协调机制,落实渡口渡船安全管理责任和措施。在2020年年底前,按照国家标准,对长途客运车辆、旅游客车、危险品运输车辆和船舶全部强制安装智能视频监控报警、防碰撞和整车整船安全监管装备。全面推进危险化学品安全综合治理,严把危险项目建设项目的安全条件关,加快危险化学品企业自动化控制改造升级,实施人口密集区域的危险品和化工企业生产、仓储场所安全搬迁工程,深化危险品码头接卸领域安全治理。大力推动高危行业转型升级和技术改造,烟花爆竹生产逐步关闭退出,民爆企业推行自动化生产、现场混装等技术。实施高速公路、乡村公路和急弯陡坡、临水临崖危险路段公路安全生命防护工程建设。排查治理环岛高速铁路沿线非法采矿(砂)、孔明灯、漂浮物等隐患。

(二十二)建立完善职业病防治体系。各级政府要将职业病防治纳入民生工程及安全生产工作考核体系,制定职业病防治中长期规划,实施职业健康促进计划。加快职业病危害严重企业技术改造、转型升级和淘汰退出。在县级以上职业卫生监督管理部门安排专职人员落实监管职责。依托各级职业病防治联席会议制度,建立建设项目并联通报机制。加强高危粉尘、高毒物品等职业病危害源头治理。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健康体检机构建设,强化职业病危害基础研究。对符合条件的职业病患者落实医疗与生活救助措施。加强企业职业健康监管,督促企业依法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等制度措施,落实职业病防治责任。

## 六、提升安全基础保障能力

(二十三)完善安全投入长效机制。各级政府要加大安全生产与职业健康投入,安排安全生产预防及应急专项经费,用于宣传教育培训、设备装备、购买服务、应急管理、公共安全隐患排查治理、职业病防治等方面,经费保障情况纳入政府年度安全生产工作目标考核,并强化审计监督。严格执行有利于安全生产的财政、税收政策,落实企业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。

(二十四)建立信息化支撑体系。按照全国安全生产信息化总体建设方案和标准体系要求,推进信息技术与安全生产深度融合,提高安全生产信息化建设 and 应用水平。整合现有的安全生产“两重一高”监管平台、应急指挥平台、移动执法平台,完善安全生产信息通用基础设施和数据共享交换系统,“十三五”期末初步建成与国家联网、省

市县互联互通的“海南智慧安监”安全生产综合信息平台,实现安全监管监察智能化、事故预防预警实时化、事故调查处理信息可溯化、应急指挥远程联通化。加强安全生产信息源建设,定期开展重大危险源普查登记和安全风险辨识评估分级,充分运用物联网技术,动态监测监控重大危险源和高风险点,实时更新风险管控、隐患排查治理、监管执法、事故查处等相关信息。

(二十五)健全社会信用服务体系。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。鼓励支持相关机构开展安全生产和职业健康一体化评价等技术服务,进一步激活和规范安全生产专业技术服务市场。建立政府购买安全生产技术服务制度,充分发挥安全生产技术服务机构在安全审查、安全评价、隐患排查治理、检验检测、事故调查等方面的技术支撑作用。支持发展安全生产行业协会和注册安全工程师服务机构,强化自治自律和组织管理。建立安全生产专业人才培养机制。鼓励生产经营单位聘用注册安全工程师从事安全生产管理工作,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。建立安全生产和职业健康技术服务机构公示制度和由第三方实施的信用评定制度,严肃查处租借资质、违法挂靠、弄虚作假、垄断收费等各类违法违规行。

(二十六)发挥市场机制推动作用。全面推行安全生产责任保险制度,在矿山、危险化学品、烟花爆竹、民用爆炸物品、金属冶炼、交通运输、建筑施工、海洋产业等高危行业领域强制实施。制定费率浮动激励等安全生产责任险相关鼓励政策。安全监管、保险监管部门及保险机构密切合作,优化设置安全生产责任保险种和费率赔率分档分级,切实发挥保险机构参与风险评估管控和事故预防功能,利用保险机制倒逼企业完善安全生产内控体系。完善工伤保险制度,落实工伤预防费用的提取比例、使用和管理办法。积极推进安全生产诚信体系建设,健全失信惩戒和守信激励机制。依法依规对安全生产领域失信行为开展联合惩戒,通过全国信用信息共享平台和全国企业信用信息公示系统进行通报,通过政府网站、媒体向社会公布,在投融资、政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉、进出口、出入境、资质审核等方面依法予以限制或禁止。

(二十七)健全安全宣传教育培训体系。发挥宣传教育培训在安全生产工作中的基础性、预防性作用。贯彻落实中宣部、国家安全监管总局等八部委《关于全面加强社会安全生产宣传教育的意见》,确保安全生产宣传教育工作发挥作用、取得实效。将安全生产宣传教育纳入宣传思想工作规划,安全生产法律法规纳入全民普法范畴。将安全生产监督管理纳入党政领导干部培训内容。把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。严格落实企业安全安全教育培训制度,切实做到先培训、后上岗。推进安全文化建设,加强警示教育,强化全民安全意识和法治意识。发挥企业、共青团、妇联、工商联等群团组织作用,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,健全新闻媒体和社会公众广泛参与的安全生产监督机制,加大公开曝光问题隐患和典型事故案例力度。完善安全生产举报管理办法,提高举报奖励标准,鼓励群众举报安全生产违法行为。将安全生产宣传教育培训工作纳入安全生产责任体系和考核体系,并加大其在考核指标中的权重。

各市县各部门要加强组织领导,严格实行领导干部安全生产工作责任制,根据本意见提出的任务和要求,结合实际认真研究制定具体措,确保各项改革发展举措和工作要求落到实处。省委、省政府将适时对落实情况进行专项督查。