



强化源头管控 严格安全准入

——《国务院安委会办公室关于实施遏制重特事故工作指南全面加强安全生产源头管控和安全准入工作的指导意见》解读

近日，国务院安委办印发《关于实施遏制重特事故工作指南全面加强安全生产源头管控和安全准入工作的指导意见》（安委办〔2017〕7号，以下简称《意见》）。《意见》从总体思路、重点任务、保障措施三大方面提出了指导性意见，为更有效地加强源头管控、严格安全准入、防范和遏制遏制重特事故提供了重要遵循。

一、制定《意见》的必要性

国务院安委办制定出台《意见》主要有以下三个方面的考虑：

一是突出抓好“牛鼻子”工程。近年来，安全生产重特事故时有发生，去年全年发生重特事故32起，平均每月近3起，不但给人民群众生命财产安全造成重大损失，也引起社会广泛关注，产生了较大的社会负面影响。党的十八届三中、四中、五中全会，中央城市工作会议、2016政府工作报告等都对遏制重特事故作了突出强调。围绕这一工作重心，《意见》以源头管控和安全准入为抓手，与其他手段形成合力，旨在坚决遏制重特事故发生。

二是细化了《工作指南》的相关要求。2016年，国家安全监管总局出台了《标本兼制遏制重特事故工作指南》（安委办〔2016〕3号，以下简称《工作指南》），其中对全面加强安全生产源头管控和安全准入工作提出原则要求。对此，《意见》进一步细化措施，并与《工作指南》、《关于实施遏制重特事故工作指南构建双重预防机制的意见》（安委办〔2016〕11号）等共同构成防范和遏制重特事故的系统性举措。

三是坚持问题导向。一些地方和企业安全生产源头管控和准入关口上把控不严不实现象仍然存在，如项目规划设计安全评估还不到位，城乡安全保障布局不合理现象较为突出；有些生产工艺、技术、设备和材料存在“先天不足”，高危行业重点行业领域关键岗位人员安全素质和职业安全技能不能满足岗位需要等。解决上述突出问题，必须加大安全准入把关力度。

二、抓住关键，明确五大方面重点任务

《意见》确立了“构建集规划设计、重点行业领域、工艺设备材料、特殊场所、人员素质‘五位一体’的源头管控和安全准入制度体系”的目标要求，并据此提出五个方面的重点任务。

第一，明确规划设计安全要求。具体包括四方面的要求：

一是加强规划设计安全评估。因规划设计把关不严，造成严重后果，这方面的教训很多。如山东省青岛市“11.22”输油管道泄露爆炸事故，暴露出一些地区在规划和管线设计中存在隐患和风险。突出表现在部分城乡规划和管线工程设计对安全生产要求考虑不充分，产生安全隐患；违反已批准的城乡规划进行设计、建设，产生隐蔽致灾隐患。为此，《意见》明确要求高危项目必须开展安全风险评估和防控风险论证，明确重大危险源清单。职业病防治工作关系到广大劳动者的身心健康，是重大的民生问题。近年来，我国职业健康监管工作虽然取得积极进展，但总体发展仍不平衡，面临的形势依然严峻。《意见》要求按照《安全生产法》、《职业病防治法》等有关要求，严格落实规划审批工作，确保安全生产和职业病防治工作与经济社会发展同规划、同设计、同实施、同考核评估。

二是科学规划城乡安全保障布局。随着我国城镇化进程加快，长期积累的安全生产矛盾正在集中显现，部分城区与工业区相向发展形成粘连，尤其是城乡建设中安全规划不到位的问题日益凸显，安全防护距离不符合相关标准，形成了新的隐患。如重庆天原化工厂“4.15”事故、天津港“8.12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故给规划安全敲响了警钟。为此，《意见》强调各地区城乡规划布局、设计、建设、管理等各项工作必须严把安全关，科学设定安全防护距离、紧急避难场所和应急救援能力布局，同时要求明确安全管控责任部门及责任人。鉴于化工园区的特殊安全要求，《意见》要求加快实施人口密集区域的危险化学品和化工企业生产仓储场所安全搬迁工程。

三是严把工程管线设施规划设计安全关。当前我国部分已建油气管道存在着占压、安全距离不足、不满足安全要求的交叉穿越等突出问题。《意见》要求工程管线规划布局、设计与敷设要依法依规，并完善相应的建设规范，健全油气管线安全监管措施和办法，从严控制人员密集区域管线输送压力等级，鼓励各地区按照安全、有序原则建设地下综合管廊。为确保各地、各单位将加强安全管控贯穿于规划、建设、运营全过程，《意见》提出建立地下综合管廊安全终身责任制和标牌制度，接受社会监督。

四是严把铁路沿线生产经营单位规划安全关。铁路沿线的生产安全不仅关乎生产经营单位自身，更与铁路正常交通运输及旅客人身安全息息相关。2016年济南联华恒基经贸有限公司“11.29”爆炸事故，致相邻的京沪高铁桥接触网断电，多趟列车晚点，部分列车停运。据调查，发生爆炸事故的厂房离京沪高铁桥仅50米左右，不符合《铁路安全管理条例》的相关规定。为此，《意见》要求铁路沿线生产经营单位的规划与建设要严格执行相关法律、法规和标准，并严控安全防护距离。

第二，严格重点行业领域安全准入。主要涉及三个方面的具体要求：

一是合理确定企业准入门槛。近些年，重点行业领域因安全生产行政审批把关不严，直接或间接导致事故发生的案例屡见不鲜。如天津港“8.12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故调查报告显示，有关部门在明知瑞海公司未取得法定审批许可手续，仍批准瑞海公司从事港口危险货物经营，明知其危险货物堆场改造项目未批先建，仍批准其验收通过，埋下了重大隐患。事故血的教训极其深刻，必须牢记，确保安全准入标准不降低。为此，《意见》要求各地区要明确高危行业领域企业安全准入条件。为明确规范高危行业领域可使用生产原料的范围，上海等地已根据本地实际情况，建立了《禁止、限制和控制危险化学品目录》并颁布实施。《意见》也鼓励各地根据实际制定本地区危险化学品、烟花爆竹和矿山等“禁限控”目录并严格执行。

二是完善建设项目安全设施和职业病防护设施“三同时”制度。《安全生产法》、《职业病防治法》等法律法规对安全生产设施和职业病防护设施明确提出了“三同时”制度。特别是对劳动者安全健康和社会危害较大的矿山、危险化学品生产、储存企业，以及发生事故损失大、社会影响大的重点建设项目等，必须严格落实“三同时”的有关规定，特别强调一旦发生事故，将依法予以处罚。在实

际工作中，应进一步完善“三同时”管理规定，突出重点，加大监督检查力度，严格审查验收程序，确保从源头上不留安全隐患。

三是严格审批重点行业领域建设项目。近年来，我国安全生产事故总量呈下降趋势，但煤矿、危险化学品、烟花爆竹等仍是事故频发的重点行业。为遏制重特大事故，应从源头上严格按照法律法规及相关标准要求，从严审批这些行业领域的建设项目。如《关于进一步加强煤矿安全生产工作的意见》（国办发〔2013〕99号）、《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7号）、《2016年能源工作指导意见》等都对煤矿项目均提要从严审批要求。《危险化学品建设项目安全许可实施办法》对新建、改建、扩建危险化学品生产、储存装置和设施项目，进行建设项目安全审查。根据相关规定，《意见》要求高危项目审批必须把安全生产作为前置条件，严格规范矿山、危险化学品“两重点一重大”及烟花爆竹建设项目前期工作阶段部门的联合审批制度。

第三，强化生产工艺、技术、设备和材料安全准入。这里涉及五个方面的具体要求：

一是加快淘汰退出落后产能。国家“十三五”规划纲要提出要加快钢铁、煤炭等行业过剩产能退出。2016年中央经济工作会议强调要着力加强供给侧结构性改革。经济发展方式的转变和产业结构的调整优化为安全生产工作提供了有利条件。通过化解过剩产能，促进产业结构调整优化，推动安全生产再上新台阶。《意见》提出对于《产业结构调整目录（2011年本）（修正）》中设定的淘汰类工业技术与装备的产能，要严格按照规定时限或计划进行淘汰，加快更新淘汰落后生产工艺技术装备和产品目录，并完善矿山、危险化学品、烟花爆竹等生产企业退出转产扶持奖励政策，为安全生产工作奠定良好基础。

二是加快完善强制性工艺技术装备材料安全标准。目前我国安全生产相关标准已达1500多项，但强制性国家标准数量偏少，部分标准的标龄过长，标准规定尺度不一，关键标准缺失，新产品、新工艺、新业态标准制定滞后等问题突出。按照《国务院关于印发深化标准化工作改革方案的通知》（国发〔2015〕13号）要求，必须加快安全生产标准的制定修订和整合。《意见》强调要及时制修订并公布相关工艺技术装备强制性安全标准，鼓励制定新产品、新工艺、新业态的安全生产和职业健康技术地方、行业、企业标准。

三是加强关键技术工艺设备材料安全保障。海因里希事故致因理论认为，事故的直接原因是物的不安全状态和人的不安全行为。企业有关部门应从工程设计、设备制造、原材料采购、建设施工等各个环节严格把关，严禁不合格设备、配件、材料等进入生产装置，严防新上项目出现“先天性”不足。同时还应坚持对设备的更新改造，提升安全技术水平，并对设备进行定时检验检测，以便及时有效地消除设备运行过程中的不安全因素。贯彻落实《意见》，要求督促生产经营单位认真落实企业主体责任，加大关键技术工艺设备材料科技投入，提升安全保障水平，为实现安全生产管理关口前移打下坚实的基础。

四是提升交通运输和渔业船舶安全技术标准。公安部门统计资料显示，近年来发生的导致10人以上死亡的重特大交通事故，运输里程在1000公里以上的超长途客运车辆事故和危险化学品运输车辆占了很大比例。如2014年3月1日晋济高速岩后隧道发生特别重大交通事故，导致甲醇泄漏燃烧引起爆炸，造成31人死亡，9人失踪和42辆车不同程度损毁；滨保高速天津“10.7”特别重大道路交通事故造成35人死亡、19人受伤，人员伤亡和财产损失惨重。事故调查发现，事发时肇事车辆都不同程度存在安全技术或安全配置标准不高的状况。国家对大客车等车辆的一些安全标准仅仅是推荐规定，而非强制规定。鉴于此，《意见》提出要提高大型客车、旅游客车和危险货物运输车辆制造安全技术标准及安全配置标准，强力推动企业采取防碰撞、防油料泄漏新技术。客船、渔船的安全性能与大型客

车、旅游客车同样关乎交通秩序及乘客的人身财产安全。《意见》强调要提高客船建造、逃生等相关安全技术标准；严格渔船检验制度，推进渔船标准化改造工作，推动海洋渔船（含远洋渔船）配备安全通导设备。

五是强制淘汰不符合安全标准的工艺技术装备和材料。2010年工信部发布的《部分工业行业淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录》详细列举了钢铁、有色金属、化工等行业领域淘汰落后生产工艺装备和产品。贯彻《意见》，要求各相关部门认真调查行业领域情况，积极推动淘汰落后生产工艺装备和产品指导目录制定和更新工作的落实、以推动安全工业设备和材料隐患重大、职业病危害严重企业转型升级和淘汰退出。

第四，建立特殊场所安全管控制度。这里涉及两个方面的具体要求：

一是科学合理控制高风险和劳动密集型作业场所人员数量。在高风险作业场所从事作业的人员越多，风险点也就越多，发生事故的概率也就越大。如2013年吉林宝源丰禽业有限公司“6.3”氨气泄漏特别重大火灾事故，造成121名员工死亡，76名员工受伤。这起事故暴露出作业场所人员过于密集和逃生通道不畅带来的安全问题，加剧了人员的大量伤亡。基于风险概率考虑，《意见》提出要强化人员数量管控和人员密集场所风险管控，严格控制单位空间作业人数，推进机器人和智能成套装备在工业炸药、工业雷管、剧毒化学品生产过程中的应用。

二是严格管控人员密集场所人流密度。近年来，大型群众性文体娱乐活动日益增多，活动呈现出规模大、范围广、场所复杂的特点。若管控不当，极易发生群死群伤事件。2004年2月5日，北京密云密虹公园举办的迎春灯展发生特别重大踩踏事故，造成37人死亡。为吸取事故惨痛教训，《意见》要求相关部门严格审批、管控大型群众性活动，建立大型经营性活动备案制度和人员密集型作业场所安全预警制度，加强实时监测，严格控制人流密度。建立健全人员密集场所人流应急预案和管控疏导方案，严防人员拥挤、踩踏事故发生。

第五，完善从业人员安全素质准入制度。这里涉及两个方面的具体要求：

一是提高高危行业领域从业人员安全素质准入条件。《安全生产法》规定：生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业。为此，《意见》明确提出高危行业领域企业负责人、安全管理人员和特种作业人员的安全素质要求。考虑到当前全国地域经济发展水平、人力资源分布、从业人员的文化程度和专业素质等因素差异性较大，《意见》没有一刀切地就上述人员的安全准入和安全素质提出具体要求。各地可根据各地实际，明确高危行业领域相关人员的安全素质要求。同时，根据《安全生产法》规定和《关于推进安全生产领域改革发展的意见》要求，《意见》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，对事故负有重大责任的社会服务机构和人员依法实施相应的行业禁入。“两个禁入”有助于提高企业和个人的违法成本，强化责任落实。针对外协单位安全管理不规范等问题，《意见》要求企业认真履行安全生产主体责任，严格审查外协单位从业人员安全资质。

二是提升重点行业领域关键岗位人员职业安全技能。企业关键岗位人员职业安全技能的高低直接影响企业安全生产水平。《意见》提出督促企业建立健全煤矿、非煤矿山、危险化学品等13个重点行业领域关键岗位人员入职安全培训、警示教育、继续教育和考核制度。针对当前客货运车辆驾驶员职业所要求的条件偏低、培训不到位、处置突发事件能力偏弱等现实情况，《意见》要求完善客货运车

辆驾驶员职业要求，改革大中型客货车驾驶人职业培训考试机制，进一步加大客货运驾驶员业务知识、操作技能和处置突发事件等方面的培训。

三、协同推进，确保《意见》落实到位

加强安全生产源头管控和安全准入工作涉及多行业、多部门、需要各方共同推进落实。

一是加强统筹协调。国家安全监管总局将推动把安全生产源头管控和安全准入工作纳入地方政府及相关部门安全生产目标考核内容，加强考核奖惩。地方人民政府安委会要主动作为，结合实际提出贯彻落实《意见》的具体方案，协调各方，着力解决跨部门、跨行业的问题。

二是加强改革创新。结合贯彻实施《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，以问题为导向，加强安全生产监管体制机制的改革创新，加强源头管控和安全预防工作，把握主动权。

三是加强法规制度建设。加快涉及安全生产源头管控和安全准入方面法律法规和行政规章的制修订工作，加快涉及安全生产源头管控和安全准入方面法律法规和行政规章的废改立工作，实现用制度管人、管事。

四是加强督促检查。各地区、各相关部门要按照责任清单和时间表，定期检查，对工作不力、落实不到位的，要通报批评、严肃问责。

五是加强舆论引导。各地区、各相关部门要充分利用报纸、电视、网络、微信等媒体，采取设立专栏、访谈等多种方式，集中报道、广泛宣传《意见》的精神实质和各地贯彻落实的经验做法，推动学习贯彻不断深入。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：网站管理员

相关链接

国务院安委会办公室关于实施遏制重特大事故工作指南全面加强安全生产源头管控和安全准入工作的指导意见

网站地图 | 联系我们

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001



京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博