

# 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

安委办〔2017〕7号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产委员会，国务院安委会各成员单位：

全面加强安全生产源头管控和安全准入工作，既是防范和遏制重特大事故的有效手段，又是加强事故预防和源头治本的重要举措。为深入贯彻落实党中央、国务院关于安全生产工作的系列重要决策部署，根据国务院安委会办公室《标本兼治遏制重特大事故工作指南》（安委办〔2016〕3号，以下简称《工作指南》）要求，现就全面加强安全生产源头管控和安全准入工作提出以下指导意见。

## 一、总体思路

认真贯彻习近平总书记、李克强总理关于安全生产工作重要指示精神，牢固树立安全发展理念，认真落实《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》和《工作指南》要求，做实做细重大安全风险的排查和分级分类的管控工作，着力构建集规划设计、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，减少高风险项目数量和重大危险源，全面提升企业和区域的本质安全水平。

## 二、明确规划设计安全要求

（一）加强规划设计安全评估。各地区要把安全风险管控、职业病防治纳入经济和社会发展规划、区域开发规划，把安全风险管控纳入城乡总体规划，实行重大安全风险“一票否决”。要组织开展安全风险评估和防控风险论证，明确重大危险源清单。要加强规划设计间的统筹和衔接，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。各类开发区、工业园区、港区等功能区选址及产业链选择要充分考虑安全生产因素，严格遵循有关法律、法规和标准要求，做好重点区域安全规划和风险评估，有效降低安全风险负荷。

（二）科学规划城乡安全保障布局。各地区要制定防范生产安全事故和职业病危害的综合保障措施，严格依据相关标准规范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。要高度重视周边环境与安全生产的相互影响，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。新建化工企业必须进入化工园区。城乡规划和建设要严格按照有关规定加强隔离带管控，严禁在安全和卫生防护隔离地带内建设无关设施和居住建筑。要按照“谁批准谁负责、谁建设谁负责”原则，明确安全管控责任部门及责任人。

(三) 严把工程管线设施规划设计安全关。地上、地下工程管线规划布局、设计与敷设要严格执行有关安全生产的法律、法规和标准。已纳入城乡规划的管线建设用地上,不得擅自改变用途。完善工程管线设施建设规范,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,把加强安全管控贯穿于规划、建设、运营全过程。要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) 严把铁路沿线生产经营单位规划安全关。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。在高铁线路两侧建造和设立生产、加工、储存或销售易燃易爆或放射性物品等危险物品的场所、仓库等,要严控安全防护距离。

### 三、严格重点行业领域安全准入

(五) 合理确定企业准入门槛。各地区要根据法律法规、标准规范、产业政策和本地区行业领域实际,明确高危行业领域企业安全准入条件,审批部门对不符合产业政策、达不到安全生产条件的企业一律不予核准。各地要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。

(六) 完善建设项目安全设施和职业病防护设施“三同时”制度。从严审查煤矿、非煤矿山、危险化学品生产储存、烟花爆竹生产储存、民用爆炸物品生产、金属冶炼等建设项

目安全卫生设施设计，加强对建设单位安全设施和职业病防护设施验收活动和验收结果的监督核查。严格督促落实新改扩建道路项目，粉尘、化工毒物危害严重项目，水运建设项目，水利建设项目等安全设施与职业病防护设施“三同时”制度。

（七）严格审批重点行业领域建设项目。高危项目审批必须把安全生产作为前置条件。严格规范矿山建设项目安全核准（审核）、项目核准和资源配置的程序。推动建立涉及“两重点一重大”（重点监管危险化工工艺、重点监管危险化学品和重大危险源）建设项目前期工作阶段部门的联合审批制度，对不符合安全生产条件的项目不予核准。加大烟花爆竹生产企业“四防”（防爆、防火、防雷、防静电）和“三库”（中转库、药物总库和成品总库）建设力度，达不到安全生产要求的，不予颁发和延期安全生产许可证。

#### 四、强化生产工艺、技术、设备和材料安全准入

（八）加快淘汰退出落后产能。对《产业结构调整目录（2011年本）（修正）》淘汰类工业技术与装备的产能，严格按照规定时限或计划进行淘汰。对限制类、淘汰类的矿山、危险化学品、民用爆炸物品、烟花爆竹、金属冶炼等建设项目不得核准。对产能过剩行业坚持新增产能与淘汰产能“等量置换”或“减量置换”的原则，加强投资项目审核管理。完善基于区域特征、产业结构、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。综合施策，引导和推动煤与瓦斯突出、水文地质条件复杂和极复杂、冲击地压等灾

害严重的矿井有序退出。对现有技术难以治理灾害的区域禁止开采。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。

(九) 加快完善强制性工艺技术装备材料安全标准。根据行政执法要求、事故原因分析、新工艺装备和新材料应用等情况，及时制修订并公布相关工艺技术装备强制性安全标准。鼓励有条件的地区、依法成立的社会团体、企业等率先制定新产品、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。支持企业制定更加严格规范的安全生产标准和职业健康标准。加快与国际安全生产及职业健康标准的对标接轨步伐。

(十) 加强关键技术工艺设备材料安全保障。落实重要安全生产设备、设施、仪器仪表检测检验制度，强化职业病危害防护设备设施改造。提倡新建、改扩建、整合技改矿井采掘机械化。落实地下矿山老空区积水超前探测、露天矿山高陡边坡安全监测制度。推广尾矿干堆、尾矿井下充填技术和尾矿综合利用，努力建设绿色矿山、无尾矿山。加快推进“两重点一重大”危险化学品生产储存装置自动化控制系统改造升级，新建化工企业必须装备自动化控制系统。推动烟花爆竹生产企业升级改造，实现关键危险场所机械化操作和智能化监控。推动冶金企业安装煤气管道泄漏监测报警系统。在涉及铝镁等金属制品打磨抛光作业企业中推广使用湿式除尘工艺。

(十一) 提升交通运输和渔业船舶安全技术标准。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，强化动态监控系统应用管理。提高客船建造、逃生等相关安全技术标准，严禁在客船改造中降低标准。严格渔船初次检验、营运检验和船用产品检验制度，推进渔船标准化改造工作，推动海洋渔船（含远洋渔船）配备防碰撞自动识别系统、北斗设备终端等安全通导设备。

(十二) 强制淘汰不符合安全标准的工艺技术装备和材料。加快更新淘汰落后生产工艺技术装备和产品目录。加强对明令禁止或淘汰的工艺技术装备和产品使用情况的监督检查，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装备和材料。建立职业病危害防治落后技术、工艺、材料和设备淘汰、限制名录管理制度，推动职业病危害严重企业转型升级和淘汰退出。

## 五、建立特殊场所安全管控制度

(十三) 科学合理控制高风险和劳动密集型作业场所人员数量。严格控制煤矿、金属非金属矿山、危险化学品、烟花爆竹、涉爆粉尘等高风险作业场所操作人员数量。严格执行危险工序隔离操作规定。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。加强劳动密集型作业场所风险管控，依据风险等级和作业性质等，推动采取有针对性的空间物理隔离等措施，严格控制单位空间作业人员数量。

(十四) 严格管控人员密集场所人流密度。加强大型交通枢纽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，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。

## 六、完善从业人员安全素质准入制度

(十五) 提高高危行业领域从业人员安全素质准入条件。从文化程度、专业素质、年龄、身体状况等方面制定完善矿山、危险化学品、烟花爆竹、金属冶炼、交通运输、建筑施工、民用爆炸物品、渔业生产等高危行业领域关键岗位人员职业安全准入要求，明确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。建立健全生产安全事故重大责任人员职业和行业禁入制度，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。督促企业严格审查外协单位从业人员安全资质。

(十六) 提升重点行业领域关键岗位人员职业技能。督促企业建立健全煤矿、非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、粉尘涉爆、金属冶炼、道路运输、水上运输、铁路运输、建筑施工、消防、民用爆炸物品、渔业生产等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，提升从业人员安全意识和技能。完善客货运输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。

## 七、加强组织领导，推动工作落实

(十七) 加强统筹协调。各地区、各有关部门和单位要将全面加强安全生产源头管控和安全准入工作摆上重要议事日程，加强组织领导，强化工作力量，细化工作措施，明确责任分工，保障工作经费，确保各项工作要求落到实处。地方各级人民政府安委会要充分发挥统筹协调作用，及时掌握工作落实进度，协调解决跨部门、跨行业的重大问题。

(十八) 加强改革创新。要坚持目标导向和问题导向，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》，进一步推进体制机制改革创新，着力弥补安全生产源头管控和安全准入方面的短板和监管盲区。

(十九) 加强法规制度建设。要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，及时清理不符合安全生产要求的准入规定，把实践中有益做法和有效措施上升为规章制度，进一步健全安全生产源头管控和安全准入法规制度体系。

(二十) 加强督促检查。各地区要加强督促检查，指导推动各项工作措施落实。要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，确保工作取得成效。

(二十一) 加强舆论引导。要充分利用报纸、电视、网络、微信等媒体，大力宣传安全生产源头管控和安全准入工作的重要意义、重点任务、重要举措和具体要求，大力宣传基层典型经验和有效做法，营造良好舆论环境。

国务院安委会办公室

2017年2月6日