

# 树立安全发展理念 推进安全生产工作

——黄毅就《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》答记者问

2011年11月26日，国务院印发了《国务院关于坚持科学发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》(以下简称《意见》)。这是继2004年《国务院关于进一步加强安全生产工作的决定》(以下简称《决定》)、2010年《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》(以下简称《通知》)之后，以国务院名义下发的关于安全生产工作的又一重要文件。国家安全监管总局党组成员、总工程师、新闻发言人黄毅，就相关问题接受了记者采访。

**记者：**请问《意见》出台的背景是什么？如何理解《意见》出台的重大意义？

**黄毅：**《意见》是在“十一五”时期安全生产工作取得显著成效，“十二五”开局之年全国安全生产状况继续保持稳定好转的发展态势，但形势依然严峻、安全发展任务十分艰巨繁重的背景下出台的。《意见》是与国务院2004年《决定》相继承，与国务院2010年《通知》



图为国家安全监管总局党组成员、总工程师黄毅 冯瑾/摄

相补充，与《安全生产“十二五”规划》相配套，对“十二五”乃至更长时间内的安全生产工作具有重要指导作用，从全局和整体上推进加强安全生产工作的纲领性、规范性文件。

今年“7·23”甬温线特别重大铁路交通事故发生后，党中央、国务院对安全生产工作相继作出一系列重大决策部署。8月，中央领

导同志在全国政协副主席、民进中央常务副主席罗富和同志向党中央提出的《关于落实科学发展观、确立安全发展理念的建议》上作出重要批示，要求认真研究贯彻落实科学发展观，坚持科学发展、安全发展的有关问题。国家安全监管总局党组在认真学习领会中央领导同志重要指示精神和党中央、国务院关于加强安全生产工作的一系列重大

决策部署的基础上，围绕坚持科学发展、安全发展，进行深入调查研究，广泛征求国务院安委会各成员单位、各地人民政府意见建议，组织起草了《意见》初稿。张德江副总理对《意见》稿的主题、思路和基本内容等都及时作出了重要指示，并于10月8日主持召开国务院安委会全体会议对初稿进行了讨论审议。会后又进行了调整修改，再次印发国务院安委会成员单位征求意见。先后十易其稿，完成了文件的起草任务。最后报请国务院审改、定稿，作为今年的国发40号文件印发。

《意见》坚持以科学发展观为指导和统揽，通篇贯穿着“以人为本、安全发展”的理念，贯穿着党的“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，充分体现了党中央、国务院在安全生产上的一系列决策部署和重要指示精神，是指导当前和今后一个时期安全生产工作的纲领性文件。

**记者：**从内容上看，《意见》有哪些突出特点？

**黄毅：**《意见》共分为10个部分、33条，内容丰富，特色鲜明，其特点可以集中概括为“四个统一”。

一是继承与创新的统一。《意见》既重申和延续了国务院2004年《决定》、2010年《通知》的基本精神和基本制度，又适应安全生产工作进展状况和现阶段规律特点，创新和发展完善了安全生产工作的方针理念、方式方法和政策措施。

二是务虚与务实的统一。《意见》既从理论高度深刻阐述了坚持科学发展安全发展的重大意义，提出一系列理论创新点；又从现实出发，针对目前安全生产领域存在的薄弱环节和突出问题，采取了一系列具有很强的针对性、可操作性的对策举措。

三是治标与治本的统一。《意见》既重视解决目前一些地方和单位存在的安全生产责任不落实、监管不严、执法治理不力、违法违规行为屡禁不止等比较浅显易见的突出问题；又注重把加强安全生产与加快经济发展方式转变紧密结合起来，强调要从严格安全生产准入、推进安全生产标准化建设、发挥科技支撑作用、加强产业政策引导等环节入手，努力解决影响制约安全生产的深层次问题，从根本上提高安全保障能力。

四是宏观与微观的统一。《意见》立意高远，逻辑严密，既有宏观战略和总体思路的要求，同时重点也很明确，突出强调了安全生产法制建设、基础管理、安全文化建设、安全保障能力建设等关键环节的工作，体现出党和政府致力于建立安全生产法治秩序和长效机制、把安全生产纳入依法规范高效运行轨道的决心和意图；对重点行业领域当前必须突出抓好的重点工作，如煤矿瓦斯防治、道路交通领域的长途客运和校车安全、城市地下危险化学品输送管道安全整治等也都做了强调，有助于提高行业领域安全生产工作的针对性和实效性。

**记者：**《意见》的内容有哪些

理论上的创新发展？

**黄毅：**《意见》在总结近年来安全生产实践经验的基础上，对安全生产理论做出了重大创新和发展。主要有6个理论创新点：

一是进一步确立了新时期安全生产工作的重要地位和作用。《意见》明确提出了安全生产的“三个事关”（即事关人民群众生命财产安全，事关改革开放、经济发展和社会稳定大局，事关党和政府形象和声誉）。其中，事关党和政府形象和声誉，进一步体现了胡锦涛总书记在十七届三中全会上提出的“能否实现安全发展，是对我们党执政能力的重大考验”的重要思想。《意见》还明确提出“必须始终把安全生产摆在经济社会发展重中之重的位置”。这都有助于我们从战略和全局的高度来充分认识安全生产的极端重要性。

二是进一步阐明了安全发展的深刻内涵。《意见》明确指出，要把安全真正作为发展的前提和基础，使经济社会发展切实建立在安全保障能力不断增强、劳动者生命安全和身体健康得到切实保障的基础之上，确保人民群众平安幸福地享有经济发展和社会进步的成果。对安全发展的内涵作出科学的阐释，有助于在全党全社会进一步凝聚安全发展共识，形成安全发展的合力。

三是提出衡量安全生产工作的基本标准。《意见》提出，要坚持科学发展安全发展这一重要思想和理念落实到生产经营建设的每一个环节，使之成为衡量各行业领域、各生产经营单位安全

生产工作的基本标准，自觉做到不安全不生产，实现安全与发展的有机统一。这一衡量标准的提出，对于深化安全生产的认识，从根本上提高安全生产水平，提出更高的要求。

四是进一步确认“事故易发期理论”。《意见》明确提出，我国正处于工业化、城镇化快速发展进程中，处于生产安全事故易发多发的高峰期。这样的表述，体现了中央在对现阶段安全生产规律的清醒认识和准确把握，也体现了实事求是的科学态度。在工业化进程中必然度过一个“事故易发期”，这是所有工业化国家都经历的一个不可逾越的历史阶段。把握这个规律性认识，有助于我们始终保持清醒的头脑，采取更加有力的政策措施，尽量缩短“易发期”进程，实现安全生产状况的根本好转。

五是提出大力实施安全发展战略。战略泛指统领性的、全局性的、左右胜败的谋略和对策。把安全发展作为一项战略来实施，这是中央在科学把握现阶段社会特征和安全生产规律基础上，有效应对新情况新问题，而作出的重大决策。《意见》在确认“事故易发期理论”的基础上，明确提出，安全生产工作既要解决长期积累的深层次、结构性和区域性问题，又要应对不断出现的新情况、新问题，根本出路在于坚持科学发展安全发展。为此，《意见》在指导思想中明确提出“大力实施安全发展战略”。

六是进一步完善了安全生产的宏观思路。《意见》站在大力实施

安全发展战略的高度，明确了安全生产工作的指导思想，提出四条基本原则，即统筹兼顾、协调发展；依法治安、综合治理；突出预防、落实责任；依靠科技、创新管理。这些原则，既体现了党的安全生产方针的基本要求，又切中安全生产的主要矛盾和问题，具有很强的针对性和指导性，是带有规律性的理论概括。

**记者：**《意见》建立和完善了哪些主要制度？

**黄毅：**《意见》在继承发扬以往各项行之有效对策措施的同时，建立和完善了以下10项制度。

1. 安全生产政府行政首长负责制和政府领导班子成员“一岗双责”制度。明确省、市、县各级地方政府主要负责人是安全生产第一责任人，要求定期研究部署安全生产工作，组织解决安全生产重点难点问题。建立健全政府领导班子成员安全生产“一岗双责”制度，做好分管范围的安全生产工作。

2. 高危行业建设项目审批安全许可前置制度。要求严格执行安全生产许可制度和产业政策，严把行业安全准入关，强化建设项目安全核准，把安全生产条件作为高危行业建设项目审批的前置条件，未通过安全评估的不准立项；未经批准擅自开工建设的，要依法取缔。尤其要求建立完善铁路、公路、水利、核电等重点工程项目的安全风险评估制度。同时，制定和实施高危行业从业人员资格标准。

3. 安全生产全员培训制度。要求企业主要负责人、安全管理人

员、特种作业人员一律经严格考核、持证上岗。企业用工要严格按照劳动合同法与职工签订劳动合同，职工必须全部经培训合格后上岗。重点强化高危行业和中小企业一线员工安全培训。完善农民工向产业工人转化过程中的安全教育培训机制。加强地方政府安全生产分管领导干部的安全培训，提高安全管理水平。

4. 加强公路客运和校车安全监管制度。要求修订完善长途客运车辆安全技术标准，逐步淘汰安全性能差的运营车型，禁止客运车辆挂靠运营，研究建立长途客车驾驶人强制休息制度；特别要抓紧完善校车安全法规和标准，依法强化校车安全监管。这些规定和要求，都深刻吸取了一个时期来发生的道路交通重特大事故血的教训，具有很强的现实针对性和事故防范作用。

5. 非煤矿山主要矿种最小开采规模和最低服务年限制度。同时要求进一步完善矿产资源开发整合常态化管理机制，研究制定充填开采标准和规定，提高矿山企业集约化程度和安全生产水平。

6. 职业危害防护设施“三同时”制度。要求对可能产生职业病危害的建设项目，必须进行严格的职业病危害预评价，未提交预评价报告或预评价报告未经审核同意的，一律不得批准该建设项目；对职业病危害防控措施不到位的企业，要依法责令整改，情节严重的要依法予以关闭。

7. 政府引导带动、各方共同承担的安全生产投入制度。要求探

索建立中央、地方、社会和企业共同承担的安全生产长效投入机制，加大对贫困地区和高危行业领域的倾斜，完善有利于安全生产的财政、税收、信贷政策，强化政府投资对安全生产投入的引导和带动作用。

8. 安全生产失信惩戒制度。把安全生产作为企业信用评级的重要参考依据，继续大力推动企业安全生产诚信建设，建立健全各类企业及其从业人员的安全信用体系，依法依规惩处安全生产失信行为。建立健全与企业信誉、项目核准、用地审批、证券融资、银行贷款等方面相挂钩的安全生产约束机制。

9. 安全生产绩效考核奖惩制度。规定把安全生产考核控制指标纳入经济社会发展考核评价指标体系，加大各级领导干部政绩业绩考核中安全生产的权重和考核力度；把安全生产工作纳入社会主义精神文明和党风廉政建设、社会管理综合治理体系之中，制定完善安全生产奖惩制度，对成效显著的单位和个人要以适当形式予以表扬和奖励，对违法违规、失职渎职的要依法严格追究责任。

10. 安全生产监督制度。要求推进安全生产政务公开，健全行政许可网上申请、受理、审批制度，落实安全生产新闻发布制度和救援工作报道机制，完善隐患、事故举报奖励制度，加强对安全生产工作的社会监督、舆论监督和群众监督。

记者：《意见》提出了哪些具

有长远意义的安全生产重点建设任务？

黄毅：《意见》在“深化重点行业领域安全专项整治”这一部分，针对煤矿、交通运输、危险化学品、非煤矿山、建筑施工、消防、冶金等行业领域存在的突出问题，分别提出明确具体的要求。除此之外，还提出7项具有长远意义的重点建设任务。

1. 安全生产隐患排查治理体系建设。要求充分运用科技和信息手段，建立健全安全生产隐患排查治理体系，强化监测监控、预报预警，及时发现和消除安全隐患。企业要定期进行安全风险评估分析，重大隐患要及时报安全监管监察和行业主管部门备案。特别强调注重发挥注册安全工程师对企业安全状况诊断、评估、整改方面的作用。

2. 企业安全生产标准化建设。要求加强对企业达标创建工作的监督指导，对在规定期限内未实现达标的，要依据有关规定暂扣其生产许可证、安全生产许可证，责令停产整顿；对整改逾期仍未达标的，要依法予以关闭。加强安全标准化分级考核评价，将评价结果向银行、证券、保险、担保等主管部门通报，作为企业信用评级的重要参考依据。

3. 应急救援队伍和基地建设。要求抓紧7个国家级、14个区域性矿山应急救援基地建设，加快推进重点行业领域的专业应急救援队伍建设。建立救援队伍社会化服务补偿机制，鼓励和引导社会力量参与应急救援。

4. 专业化的安全监管监察队伍建设。要求建立以岗位职责为基础的能力评价体系，加强在岗人员业务培训，提升监管监察队伍履职能力。进一步充实基层监管力量，改善监管监察装备和条件，创新安全监管监察体制，切实做到严格、公正、廉洁、文明执法。

5. 安全技术创新体系建设。要求整合安全科技优势资源，建立完善以企业为主体、以市场为导向、产学研用相结合的安全技术创新体系，加快推进安全生产关键技术及装备的研发，在事故预防预警、防治控制、抢险处置等方面尽快推出一批具有自主知识产权的科技成果。

6. 安全文化建设。大力倡导“关注安全、关爱生命”的安全文化。要求在中小学广泛普及安全基础教育；全面开展安全生产、应急避险和职业健康知识课进企业、进学校、进乡村、进社区、进家庭活动；建设安全文化主题公园、主题街道和安全社区，创建若干安全文化示范企业和安全发展示范城市。

7. 安全产业发展。要求把安全产业纳入国家重点支持的战略产业，积极发展安全装备融资租赁业务，促进企业加快提升安全装备水平。●

（国家安全监管总局政府网站）

编辑 刘炳如

# 树立安全发展理念 推进安全生产工作——黄毅就《国务院关于坚持科学 发展安全发展促进安全生产形势持续稳定好转的意见》答记者问

刊名:

现代职业安全

英文刊名:

Modern Occupational Safety

年, 卷(期):

2011(12)

本文链接: [http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical\\_xdzyaq201112020.aspx](http://d.g.wanfangdata.com.cn/Periodical_xdzyaq201112020.aspx)