

首次高规格印发安全生产领域文件

生命红线 不可逾越（政策解读）

本报记者 丁怡婷

2016年12月20日04:17 来源：人民网—人民日报



新亮点

将生产经营过程中极易导致重大生产安全事故的违法行为列入刑法调整的范围

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

完善职业病防治体系

建立完善安全风险评估与论证机制
重大安全风险“一票否决”



阶段性成就与目标

到2030年 实现安全生产治理体系和治理能力现代化

到2020年 全国生产安全事故总量明显减少
重特大生产安全事故频发势头得到有效遏制

2015年 全国发生生产安全事故起数和死亡人数
相比2002年分别下降73.6%、52.8%
连续13年“双下降”

制图：郭祥

日前，中共中央、国务院印发《关于推进安全生产领域改革发展的意见》（以下简称《意见》），从责任、体制、法治、防控、基础等五方面提出一系列改革举措。这是新中国成立后，第一次以中共中央、国务院名义印发安全生产方面的文件。《意见》出台的背景是什么？有哪些亮点？

一条红线 两步目标

近年来，我国安全生产形势整体稳定好转。但目前事故总量依然较大，遏制重特大安全事故形势仍然严峻。

《意见》强调坚守“发展决不能以牺牲安全为代价”这条不可逾越的红线。在国务院参事室特约研究员黄毅看来，红线是维护人民群众生命财产安全的保障线，是发展必须坚守的底线，也是贯穿《意见》全部内容的主线。“分析一起具体生产安全事故的原因，往往与事故企业生产经营的技术水平、管理水平以及员工素质等因素直接相关。但一个阶段生产安全事故总量变化，则主要与是否坚持和落实正确的发展理念紧密相关。”黄毅认为，“红线意识是安全发展的基本要

义，什么时候红线意识强、守得严，安全发展观就树得牢、落得实，安全生产形势就全面平稳可控。”

《意见》提出到2020年，安全生产监管体制机制基本成熟，法律制度基本完善，全国生产安全事故总量明显减少，职业病危害防治取得积极进展，重特大生产安全事故频发势头得到有效遏制，安全生产整体水平与全面建成小康社会目标相适应；到2030年，实现安全生产治理体系和治理能力现代化的目标任务。

专家认为，这“两步走”目标明确了安全生产领域改革发展的主要方向和时间路线。第一个目标主要使群众切实感受到安全环境的改善和安全感的提高；第二个目标是实现安全生产法制、体制、机制、手段的科学、成熟和现代化。

健全落实安全生产责任制

借鉴“醉驾入刑”的立法思路，《意见》提出研究修改刑法有关条款，将生产经营过程中极易导致重大生产安全事故的违法行为列入刑法调整的范围。“过去针对安全生产领域的违法行为，只有导致严重后果才追究刑事责任，法律威慑不足。修改后，哪怕没造成后果，如果行为本身具有极大的社会危险性，就要追究刑事责任。”清华大学公共管理学院政府研究所所长于安认为，这一规定意义重大。

《意见》明确了党政主要负责人是本地区安全生产第一责任人，地方各级安委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，进一步将党委和政府的领导责任具体化。

此外，《意见》要求严格落实企业主体责任，主要强调了企业必须履行安全生产法定责任，切实做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”。对于一些企业特别是大量中小企业的法定代表人背后往往还有实际控制人的现状，《意见》明确法定代表人和实际控制人同为安全生产第一责任人。

很多基层安监人员反映执法责任边界、履职内容缺乏明确规定。《意见》提出建立安全生产监管执法人员依法履行法定职责制度，与权力和责任清单相衔接。中国安全生产科学研究院研究员刘铁民认为，这一规定保证了“尽职照单免责、失职照单问责”，有利于提高安监责任体系的严密性，让安监人员敢于履职尽责。

将事故消灭在萌芽状态

生产安全事故，多是由风险失控逐步演变为隐患，最终酿成。《意见》要求建立完善安全风险评估与论证机制，高危项目审批必须把安全生产作为前置条件，城乡规划、设计、建设、管理必须以安全为前提，实行重大安全风险“一票否决”。“过去往往强调事故发生之后严肃追责。这次《意见》全面引进国际上先进的安全生产管理理念，坚持关口前移，强调构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制。”刘铁民表示。

随着我国城市化进程明显加快，城市运行存在诸多安全风险。《意见》提出强化城市运行安全保障，定期排查区域内安全风险点、危险源，提高基础设施安全配置标准，重点加强对城市高层建筑、隧道桥梁、管线管廊等的检测维护，加强人员密集场所安全监管等要求。

完善职业病防治体系，也是建立安全预防控制体系的重点。本次《意见》要求各级人民政府将职业病防治纳入民生工程及安全生产工作考核体系；扩大职业病患者救治范围，将职业病失能人员纳入社会保障范围，对符合条件的职业病患者落实医疗和生活救助措施。

《意见》提出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，并在高危行业领域强制实施。“2006年安全生产风险抵押金制度实施，有一定积极作用。但执行下来，也暴露出缴存标准不合理等问题，特别是长期占压企业资金，加重了企业经营负担。”神华集团总经理凌文认为，安全生产责任保险将充分运用保险价格杠杆，调动社会各方积极性，共同为企业加强安全生产提供保障服务。

《人民日报》（2016年12月20日 02版）

（责编：王吉全）



人民日报客户端下载



手机人民网

人民网版权所有，未经授权禁止使用

Copyright © 1997-2016 by www.people.com.cn. all rights reserved