

# 国务院安委会办公室关于近5年来特别重大 生产安全事故整改措施落实情况 “回头看”工作情况的通报

为深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要指示精神，督促事故整改措施有效落实，坚决防范化解重大安全风险，防止重蹈覆辙，按照国务院安委会安排部署，国务院安委会办公室组织12个评估工作组，于2020年8月至9月，集中1个月时间，组织开展了2015年至2019年发生的特别重大事故整改措施落实情况“回头看”工作。现将有关情况通报如下：

## 一、总体情况

“回头看”工作由应急部牵头，工业和信息化部、公安部、民政部、自然资源部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、文化和旅游部、国务院国资委、海关总署、市场监管总局、国家能源局、原国家煤矿安监局等13个部门派员参加，首次邀请中央纪委国家监委派员参加评估工作。

各“回头看”工作组把推动深入贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要论述作为重要任务，紧紧围绕事故整改措施落实情况这一中心任务，先后赴天津、内蒙古、江苏、浙江、安徽、江西、河南、湖南、广东、重庆、四川、陕西等12个省（区、市）开展工作。听取了当地政府及部门汇报，

核查了文件资料，实地检查了部分企业。以函询方式，请工业和信息化部、公安部、民政部、生态环境部、住房城乡建设部、交通运输部、应急部、海关总署、国家能源局等部门报告了事故整改措施落实情况。各工作组报告形成后，于9月下旬至10月上旬，分专题召开论证会，研究讨论了各评估报告稿，听取了各部门和专家意见。

总体看，国务院有关部门和地方党委政府坚决贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神，高度重视事故调查报告落实工作，对照事故防范和整改措施建议，深刻吸取事故教训，强化安全发展理念，健全完善政策措施，推动解决长期存在的深层次矛盾问题，工作成效明显。5年来，全国事故总量、较大事故、重特大事故实现“三个继续下降”，安全生产形势持续稳定向好。特别是在2020年重特大生产安全事故明显下降、但第三季度事故多发的特殊情况下，开展本次“回头看”工作起到了敲钟提醒作用，切实推动了有关党委政府和部门翻旧账找差距，重新检视事故防范措施落实情况，查遗补漏解决了一批工作落实不彻底、不到位的具体问题。通过“回头看”工作也发现，仍有一些突出问题亟待推动解决。

## 二、主要落实成效

**（一）坚决落实习近平总书记重要指示批示精神，牢固树立新发展理念。**事故发生后，相关省份和国务院有关部门迅速传达学习习近平总书记关于事故救援处置和安全生产

重要指示批示精神，各省份党政主要负责人旗帜鲜明、态度坚决，省委常委会、省政府常务会认真研究部署，严肃、严格狠抓贯彻落实；结合事故教训深刻反思安全生产工作中存在的突出问题，引导各级党员干部和企业深入学习总书记关于安全生产重要论述，以实际行动践行“两个维护”和新发展理念，坚决不要“带血的GDP”。**国务院安委会**部署开展全国安全生产专项整治三年行动，推动地方各级党委政府、有关部门和企业坚持以习近平总书记关于安全生产重要论述武装头脑、指导实践，切实解决思想认知不足、安全发展理念不牢和抓落实存在很大差距等突出问题。**江苏省**组织各级领导班子学习习近平总书记关于安全生产重要论述，省委书记、省长作为全省安全生产专项整治第一责任人，确保习近平总书记重要指示批示精神落地生根、取得实效；组织开展“百团进百万企业”宣讲活动，近9千名领导干部深入行业领域、企业宣讲安全生产，150多万人受教育。**天津市**坚决贯彻落实习近平总书记关于要牢固树立安全发展理念、坚持人民至上的重要批示精神，市委市政府提出“隐患就是事故，事故就要处理”，坚持“铁面”“铁规”“铁腕”“铁心”，以零容忍的态度坚决严肃惩处危化品违规经营等问题，风险防控效能进一步提升。

**（二）2起危化品事故。**天津港“8·12”事故、江苏响水天嘉宜公司“3·21”事故后，全国危险化学品的化工行业安全监管得到重视。**国家层面**，中央办公厅、国务院办公

厅印发《关于全面加强危险化学品安全生产工作的意见》；国务院认真贯彻习近平总书记重要指示，按照李克强总理批示要求，迅速成立江苏安全生产专项整治督导组，组织开展对江苏省安全生产“开小灶”，帮助江苏切实全面提高安全生产整体水平；**中央纪委国家监委**向江苏省委省政府发出纪检监察建议，指出江苏省在安全生产、环境保护“党政同责、一岗双责”等方面的漏洞问题和整改方向；**中央深改委**将“强化危险废物监管和利用处置能力”列为 2020 年工作要点；**国务院办公厅**印发《危险化学品安全综合治理方案》，推进建立长效机制。**工业和信息化部、公安部、生态环境部、交通运输部、应急部、海关总署**等相关部门积极行动，组织在全国范围内开展危化品安全专项整治、非法违法“小化工”专项整治、三轮硝酸铵等爆炸性危化品安全专项排查治理、危化品道路运输安全专项整治，建立了重大危险源数据库、危险化学品安全生产风险预警系统，理顺了港口安全管理体制机制。**生态环境部、应急部**积极推动各地建立安全和环保联动工作机制，组织开展危险废物专项治理，先后完成全国 400 多个化工园区、2.1 万家企业危险废物环境风险排查。**地方层面**，**天津市**加强地方立法，进一步明确政府和企业的责任，加强部门联合审批。2015 年当年关停并转涉危化品企业 833 家，督促整改 1750 家。**江苏省**痛定思痛，先后组织召开 14 次省委常委会会议、39 次省政府常务会议和专题会研究安全生产工作。通过产业调整，全省化工企业从 4022 家减

少到 2001 家，压减化工园区 13 个（占比 24.5%）；危废库存从“3·21”事故发生时的 57.6 万吨减至 25.1 万吨，消解了大批安全隐患。

**（三）4 起交通事故。**通过 4 起特别重大道路交通事故整改措施落实，全国道路交通安全管理水平能力不断提高。**国家层面，一是加强部门协同，狠抓大客车源头安全监管。**公安部与交通运输部建立重点车辆登记信息通报机制，全面排查“营转非”大客车等重点车辆源头隐患，指导地方将 800 公里以上客运班线作为道路运输安全重大风险监管，逐步推动退出市场；部署各地持续开展 GPS 动态监管专项检查。**二是深化“打非治违”工作。**交通运输部派员赴多地开展道路运输安全和运输市场秩序专项检查，公安部持续开展多轮集中整治统一行动，将重点隐患车辆全部录入机动车缉查布控系统。仅 2020 年 8 月至 9 月整治期间，全国查处交通违法 7 千多万起。**三是全面加强公路隧道安全风险防控。**2016 年以来，全国共投入 503 亿元进行乡道及以上等级公路安全隐患治理。累计投入 11.2 亿元加强公路安全生命防护工程建设。**交通运输部会同公安部**开展公路隧道安全风险防控专项行动，促进公路隧道提质升级，提升安全保障能力。**地方层面，河南省**严格控制“营转非”等大中型客车登记在无客运经营资质的企业或个人名下，不予登记 6 米以上或 10 人以上客车使用性质为“租赁”。全省 1499 辆 800 公里以上班线客车全部取消。**安徽省**暂停新增 800 公里以上班线审批，引导现

有客车逐步退出；坚决打击“黑站点”“黑服务区”以及无资质车辆从事客运活动。**陕西省**开展“营转非”大客车专项整治、危险品运输等整治工作，在全省重点高速公路实施货运车辆分道行驶管控措施。**浙江省**全面排查有工商执照但未办理客运、租赁许可的道路运输企业；严控10座以上大客车登记在个人名下，严格按照车辆使用性质登记上牌。**四川省**印发《道路运输行业安全生产风险管理暂行办法》等文件标准，集中治理隐患，加强长效机制建设。**湖南省**出台《道路交通安全工作考核办法》，对交通执法等八方面作出硬性规定，强力推动交通安全集中整治工作。

**（四）2 起建设领域事故。**深圳“12·20”滑坡事故、江西丰城“11·24”坍塌事故后，建设领域安全监管进一步加强。**国家层面，住房和城乡建设部会同生态环境部**推动在固体废物污染环境防治法中明确建立建筑垃圾全过程管理制度，对建筑垃圾各环节相关主体法律责任作出明确规定，形成了建筑垃圾管理基础性法律制度框架。制修订《建筑垃圾堆填场运行作业技术标准》等多项标准，进一步明确安全技术要求。大力加强存量建筑垃圾整治，开展建筑垃圾临时堆场（堆放点）安全风险排查，对建筑垃圾堆体稳定性等进行检查评估治理。**国家能源局**下发《关于进一步加强电力建设工程质量监督管理工作的意见》，成立电力可靠性管理和工程质量监督中心，强化安全监管。华中能源监管局对江西业务办全面整顿，明确所属机构安全监管责任，加强电力行业

隐患治理。**地方层面**，**广东省**全面开展城市安全风险点、危险源排查整治，制定《广东省建筑废弃物处理条例》等法规标准，建立了建筑废弃物处理长效机制。分级明确党委、政府和部门的安全生产工作责任，各地全部实现市委常委、常务副职分管安全生产工作，各地市、县（市、区）、镇（街）全部建立安委会“双主任”制。**江西省**成立了省能源安全生产专业委员会，负责协调电力行业安全生产工作。制修订《江西省安全生产条例》等 10 余部法规文件，大力强化建筑施工安全监管。

**（五）2 起煤矿事故。**内蒙古宝马煤矿“12.3”事故、重庆金山沟煤矿“10·31”事故后，有关地区和部门紧密结合事故教训和煤矿安全特点强化治理措施。**国家层面**，**自然资源部**加强煤矿越界开采专项整治，两起事故后的 2017 年，通过全覆盖检查，排查出 19 个产煤省（区、市）的 230 个煤矿越界开采违法行为，没收 6.94 亿元，罚款 2.07 亿元。实施矿业权人信息公示制度，将存在弄虚作假、履行法定义务不到位等问题的 6695 个矿业权人列入异常名录。**原国家煤矿安监局**组织开展煤矿安全全面“体检”、煤矿安全整治专项行动，组织 38 处采深超千米灾害严重煤矿安全论证，深入推进煤矿关闭退出。2016 年以来，全国淘汰退出各类煤矿 4800 多处、退出产能近 8 亿吨/年，48 个产煤市整体退出煤炭开采行业。**地方层面**，**内蒙古自治区**出台《煤炭工业转型发展行动计划》，完成煤炭化解过剩产能任务 4190 万吨。

自治区自然资源厅建立矿山企业“一账三图”制度，2017年以来共发现煤矿超层越界80宗，累计查处“五假五超”违法违规行为131起。**重庆市**理顺监管体制，明确自然资源管理部门履行煤矿超层越界监管职责，建立各部门合力打击煤矿超层越界行为的联合执法机制。关闭退出煤矿365处，淘汰产能2719万吨/年，煤矿“弱、散、乱”局面有效改善。

**（六）1起火灾事故。**结合河南平顶山“5·25”特大火灾事故整改措施落实，全国加大了养老机构安全和消防工作力度。**国家层面**，**国务院办公厅及民政部门、消防机构**出台《关于推进养老服务发展的意见》《社会福利机构消防安全管理十项规定》等政策标准，解决养老机构场所设置、安全审验、安全条件等瓶颈难题。**国务院安委会**将养老机构消防安全作为省级政府安全生产和消防工作考核重要内容。**民政部会同财政部、人力资源社会保障部**将消防安全改造纳入特困人员供养服务设施（敬老院）改造提升工程。**应急部**会同有关部门修订了《建筑设计防火规范》，对老年人照料设施定义、安全疏散设计、消防设施配置等进行优化。**民政部**牵头建立养老服务部际联席会议制度。**民政部、应急部**部署社会福利机构消防安全专项治理、养老院服务质量建设专项行动和养老机构消防安全集中宣传等活动，消除42.2万处隐患。**地方层面**，**河南省**细化党政及部门安全生产和消防安全责任；制定11份省级政策文件、地方标准，在全省3341家养老服务机构推行安全标准化建设，整治养老机构重大风险

隐患 6700 多处。累计投入 3.4 亿元为公办养老机构配备烟感报警等安全设施；实施民办养老机构消防安全达标提升工程，省级投入 33 亿元支持城镇社区养老服务体系建设和建设。平顶山市将每年 5 月 25 日定为火灾事故警示日，严查消防隐患。

上述工作成效，已总结提炼为 12 项典型做法清单（附件 1），供各地学习参考。

### 三、发现的问题

发现的 37 项具体问题，已归纳形成需整改的问题清单（附件 2），请相关地方对照整改。总的看，有三方面突出问题：

**（一）高危行业领域风险防控存在短板。一是煤矿超能力生产未得到有效遏制，非法生产建设煤矿未得到有效制止。**2020 年，内蒙古煤矿安监局查出 17 处煤矿超能力生产重大隐患。一些证照不全煤矿长期非法生产和建设，全区发现 19 处无证煤矿，其中仅鄂尔多斯市就有 7 处。年产 1200 万吨的营盘壕煤矿在未取得采矿许可证、安全生产许可证的情况下，以应急保供的名义非法组织生产；年产 1500 万吨的红庆河煤矿在采矿许可证过期、安全生产许可证暂扣期间仍然组织生产。从全国看，尽管煤矿安全生产形势总体稳定，但较大事故仍然时有发生、重大事故还未杜绝，一些煤矿还存在事故教训汲取不深刻、灾害治理不到位甚至违法违规组织生产等突出问题。重庆綦江松藻煤矿皮带存在严重隐患仍

然“带病运行”，2020年9月27日皮带燃烧导致事故，造成16人死亡、42人受伤，教训惨痛。

**二是化工企业结构性矛盾突出，危化品领域全链条安全监管仍待加强。**江苏全省化工小微企业占到90%，自动化水平总体偏低、安全保障能力弱；江苏省危化品安全风险“一图一表”图册显示，全省共有危化品使用企业9904家，占涉危企业总数的59.4%，涉及面广，监管手段不多，极易产生风险。危险废物贮存库等环境治理设施安全基础仍不牢固，南京市等地贮存库手续不齐全问题比较普遍，非法处置时有发生。从全国看，危化品安全生产风险监测预警系统数据接入率不高，截至11月16日，全国共登记危化品重大危险源22273处，目前全部数据接入率66%，尚有约三分之一共7560处重大危险源未纳入风险监测预警系统。

**三是养老机构消防安全管理仍不够规范。**河南省市县三级政府投入了大量资金为养老机构安装消防设施设备，但安全管理规范化、精细化水平有待提高，从业人员年龄偏大、文化程度低，存在消防控制室值班人员操作自动消防设施不熟练，值班制度落实不到位等问题。公安派出所消防工作弱化，乡镇街道消防安全主要依托综治办、安监所等力量，人员流动大，基层消防存在失控漏管。从全国看，各地养老机构消防安全条件、管理工作不平衡，一些养老机构还存在建筑耐火等级低，消防设施匮乏，安全疏散困难等问题，2016年至今，全国养老机构虽未发生重特大亡人火灾事故，但仍发生4起较大亡人火灾事故。

**（二）交通运输安全风险隐患仍然突出。**交通运输领域5年来发生4起特大事故，共造成142人死亡，仍然存在突出风险隐患。**一是旅游客车安检职责不明，安全检查环节缺失。**当前旅游客运乘员安检的主体和职责不明，旅游客车不在固定的场站发车，乘客无需凭身份证件购票查验，上车地点不固定，所带行李物品无安检，安检工作处于无人管的状态。**二是“变相挂靠”经营问题未得到彻底消除。**从陕西、河南、四川等省情况看，挂靠经营并未完全取缔，部分运输企业出资购买车辆，通过入股等方式引入个人资本经营，虽然从形式上取代了挂靠，实际仍存在车辆承包到个人后企业安全主体责任难落实问题。**三是运营客车失控漏管风险依然存在。**浙江萧山长途汽车运输有限公司站点附近、安徽省临泉县客运总站附近仍公开或隐蔽存在站外揽客、小车驳载、违法营运等情况，暴露出地方整治道路客运非法违法行为不彻底。河南省郑州市要求对辖区内无证大客车进行强制召回封存，但检查时仍有50辆无证大客车还处于异地封存或暂扣状态，管城区、二七区、郑东新区有10辆未召回。**四是农村公路交通安全风险仍然较大。**农村道路基础设施特别是山区农村公路生命防护工程建设不到位、道路标志标线缺失、道路养护跟不上等问题仍然存在，在路面条件提升但安全设施未同步落实的情况下，行车安全风险上升，道路隐患突出。农村交通违法多发的问题未得到根本性遏制，2020年10月4日，吉林松原农民抢收乘坐货车发生重大交通事故，

造成 18 人死亡。**五是省际、部门间协作机制不完善。**陕西咸阳“5·15”事故后，陕西省交通运输部门已建立“营转非”客车信息报备工作机制，但由于缺乏外省“营转非”车辆信息，对此类车辆进入陕西省内开展非法营运的违法行为无法及时发现和有效查处。陕西安康“8·10”事故后，陕西、河南、四川等省交通运输、公安交警等部门联合执法等机制基本建立，但部门审批、监管执法、企业信息及动态监控等信息系统还未实现对接和实时共享，动态监控系统数据列入交通执法依据难度大。特别是对于车辆在异地超速、疲劳驾驶的动态监控记录，由于违法行为发生在外地，本地公安交管部门无权处罚，无法及时有效惩治违法行为。江苏宜兴“9·28”事故后，浙江省交通运输、公安部门实现了外省高频入浙大客车动态监控信息数据共享，但省、市两级尚未联合市场监管部门建立客运企业经营范围联动准入机制，无法实时核查比对道路客运企业经营信息。安徽省级层面交通运输、公安部门尚未建立有效的车辆登记和营运准入联动机制，无法核查比对机动车行驶证使用性质和道路运输经营资质信息。

**（三）发现的其他问题。**一是**电力建设安全监管体制仍未理顺。**江西丰城热电厂“11·24”坍塌事故调查报告明确要求完善电力建设安全监管机制，落实安全监管责任，事故后，相关工作体制机制一直没有理顺。事故后出台的《江西省安全生产工作职责暂行规定》对省发展改革部门（含能源

主管部门)相关职责规定中,只明确督促电力行业加强安全生产管理职责,未明确属地安全监管职责,未按照电力法的规定进一步明确电力建设安全属地监管责任。**二是广东省地方渣土受纳场的安全基础仍然薄弱。**《深圳市2018年度余泥渣土受纳场实施规划》计划重点建设的余泥渣土受纳场8座,由于各种原因,目前无一落地。深圳市全年产生工程渣土约1亿立方米,有70%以上渣土需要外运珠海等地处置,监管难度大。广州市在用的7个受纳场中,有5个存在积水,日常作业存在安全隐患。**三是责任追究和行政处罚还存在不严密、不到位情况。**12起事故责任追究和行政处罚落实工作总体较好,个别不严密、不到位。如在河南鲁山“5·25”事故责任追究工作中,2人在处分影响期内进行了岗位调整,且年度考核为“优秀”。内蒙古宝马煤矿“12·3”事故处罚中,自治区自然资源厅于2020年9月9日才向宝马煤矿下达132647.74万元处罚决定书,距事故结案已3年时间。

针对具体问题,已提出47项具体建议清单(附件3),请各地参照落实。

#### **四、工作要求**

**(一)一抓到底,扎实推进问题整改。**要认真贯彻落实习近平总书记关于安全生产重要论述,进一步树牢安全发展理念,坚持人民至上、生命至上,以严肃认真、高度负责的态度,对照问题清单、工作建议清单,逐项制定措施,集中力量尽快补齐高危行业领域重大风险防控短板,解决安全发

展理念不牢、“三个必须”落实不到位、审批许可把关不严、安全管理基础不稳等突出矛盾。要跟踪督办问题整改，对本次“回头看”发现的问题，特别是事故调查报告中明确要求整改但未落实的问题、仍然存在重大风险隐患的问题，逐一建立台账，坚决推进整改、实行闭环销号。对严重不负责任、失职渎职的，要依法严肃追责问责。

**（二）举一反三，坚决防控重大安全风险。**要清醒认识安全生产严峻复杂形势，结合问题整改，抓住本地区本行业安全生产主要矛盾、突出问题、重大隐患，深入细致排查风险，彻底根治重大问题隐患。要聚焦重点行业领域，继续深化危化品、矿山、建筑施工、交通运输、消防安全等专项整治，严把安全关口，提升企业本质安全水平，坚决防范重大风险。要结合安全生产专项整治三年行动任务落实、国民经济和社会发展“十四五”规划制定，不断健全完善长效机制，全力压紧压实各方责任，坚决守住安全底线红线。

- 附件：
1. 典型做法清单
  2. 需整改的问题清单
  3. 工作建议清单

国务院安委会办公室

2021年1月28日