

国家安全生产监督管理总局公告 国家煤矿安全监察局

GAZETTE OF THE STATE ADMINISTRATION OF WORK SAFETY AND THE STATE ADMINISTRATION OF COAL MINE SAFETY

2017年第7期（总第186期）

目 录

国务院安全生产委员会关于开展全国安全生产大检查的通知 （安委明电〔2017〕3号）·····	（3）
国务院安委会办公室关于山东临沂金誉石化有限公司“6·5”爆炸着火事故情况的通报 （安委办〔2017〕19号）·····	（7）
国务院安委会办公室关于进一步加强汛期安全生产工作的紧急通知 （安委办明电〔2017〕10号）·····	（11）
国家安全监管总局 国家煤矿安监局关于印发《煤矿安全生产“十三五”规划》的通知 （安监总煤装〔2017〕64号）·····	（13）
国家安全监管总局关于印发实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制实施意见的通知 （安监总政法〔2017〕65号）·····	（21）
国家安全监管总局关于推进安全生产与职业健康一体化监管执法的指导意见 （安监总安健〔2017〕74号）·····	（25）
国家安全监管总局办公厅关于印发《安全监管监察部门文书档案数字化管理规范》的通知 （安监总厅〔2017〕49号）·····	（28）

国务院安全生产委员会关于 开展全国安全生产大检查的通知

安委明电〔2017〕3号

各省、自治区、直辖市人民政府，新疆生产建设兵团，国务院安委会各成员单位，各中央企业：

今年以来，全国安全生产形势总体稳定，但重大事故时有发生，暴露出一些地方和企业安全意识不强、安全责任不落实、风险预控体系不完善、隐患排查治理不彻底、安全监管执法不严格等问题。为进一步加强安全生产工作，严格落实各项安全防范责任和措施，有效防范和坚决遏制重特大事故，为党的十九大胜利召开营造稳定的安全生产环境，经国务院领导同志同意，定于2017年7月至10月在全国范围内开展安全生产大检查。现就有关事项通知如下：

一、总体要求

认真贯彻落实党中央、国务院关于安全生产工作的决策部署和习近平总书记、李克强总理重要指示批示精神，进一步强化安全生产责任，以坚决遏制重特大事故为重点，坚持全面检查与严格执法相结合、企业自查与政府督查相结合、属地负责与部门督导相结合，集中开展安全生产大检查，依法严惩一批违法违规行为，彻底治理一批重大事故隐患，关闭取缔一批违法违规和不符合安全生产条件的企业，联合惩戒一批严重失信企业，问责曝光一批责任不落实、措施不力的单位和个人，严格落实各项安全防范责任和措施，坚决遏制重特大事故。

二、检查范围和重点内容

此次安全生产大检查的范围是全国各地区、各行业领域，各类企业和人员密集场所。

（一）企业层面。

1. 安全生产管理责任落实情况。重点检查主要负责人履职情况，建立和落实安全生产责任制，依法设置安全生产管理机构或配备安全生产管理机构和保障安全投入等情况。

2. 安全生产管理制度建立和执行情况。重点检查开展安全生产标准化建设，实施安全生产管理、操作技能、设备设施和作业现场制度化、标准化、规范化情况；矿山、危险

化学品、金属冶炼、建筑施工、道路运输企业主要负责人和安全生产管理人员安全生产知识与管理能力考核合格情况；从业人员安全培训和持证上岗制度落实情况；新建、改建、扩建项目依法履行安全设施与职业病防护设施“三同时”制度情况。

3. 安全风险管控情况。重点检查安全生产重要设施、装备完好状况和日常管理维护情况；开展安全风险辨识、评估、分级和公告，对存在较大危险因素的生产经营场所和重大危险源登记建档、制定和落实管控措施情况。

4. 隐患排查治理情况。重点检查建立事故隐患排查治理制度，开展隐患自查自改自报，实行整改闭环管理情况；近年来地方各级政府及有关部门日常监管执法和安全巡查、检查、督查、明查暗访等发现的问题与隐患整改落实情况；汛期安全防范和隐患整改责任措施落实情况。

5. 应急管理情况。重点检查应急组织体系建设情况；建立专（兼）职应急救援队伍或与相关应急救援队伍签订协议情况；编制应急预案和现场处置方案，组织应急演练，配备必要应急装备，储备应急物资情况；开展事故应急处置的总结评估工作情况；加强岗位应急培训情况。

（二）政府层面。

1. 安全生产责任制落实情况。重点检查建立安全生产责任体系，落实属地管理和部门监管责任，强化安全生产责任措施情况；各级安全监管执法部门特别是各类功能区安全监管机构和基层监管执法力量建设情况。

2. 严格监管执法情况。重点检查严格监管执法，严厉打击各种安全生产和职业健康违法违规行为，关闭退出不符合安全生产条件的落后小矿山、小化工、小钢铁企业等情况；安全生产应急管理执法情况；依法依规严肃查处事故，特别是严肃查处大检查期间发生的事故，严格落实责任追究和整改措施情况。

3. 安全防范制度措施落实情况。重点检查安全生产巡查及明查暗访发现问题和隐患整改落实情况；针对容易造成群死群伤的重点行业领域和汛期安全生产工作特点，组织开展安全风险辨识、分级管控和隐患排查治理情况；严格安全准入、强化源头管控情况；防范遏制重特大事故各项责任措施落实情况。

4. 深入开展专项治理情况。重点检查煤矿全面安全“体检”、危险化学品安全综合治理开展情况；道路交通、尾矿库、建筑施工、烟花爆竹、消防、铁路、民航、城市地铁、城镇燃气、涉爆粉尘、冶金、旅游船舶、电力等重点行业领域及人员密集场所安全专项治理情况。

各重点行业领域具体检查内容由各有关部门结合实际制定。

三、工作安排

从2017年7月至10月，集中4个月时间开展安全生产大检查。

(一) 全面部署，广泛动员，自查自改。(7月)

1. 各地区、各有关部门要结合实际制定具体实施方案，明确大检查的主要任务、重点内容和工作要求，落实责任、细化措施，层层动员部署，广泛宣传发动。

2. 各地区、各有关部门要按照大检查部署要求，组织力量对照政府层面检查内容深入开展自查自改。

3. 各类企业要组织对生产经营建设全过程及每个部位、每个环节、每个岗位全面排查安全风险点和隐患，制定风险防控措施，建立安全隐患清单和整改清单，落实安全隐患整改责任、措施、资金、时限、预案，彻底整改隐患。隐患清单和整改落实情况在企业内部公布，并报送当地安全监管部门和行业管理部门。

各地区、各有关部门要于7月15日前将大检查实施方案，7月底前将动员部署情况报送国务院安委会办公室。

(二) 深入检查，严格执法，集中整治。(8月至9月)

1. 各地区、各有关部门要结合实际制定检查表，详细列明检查事项、具体内容和检查标准，在企业自查自改的基础上，组织检查组深入企业开展对表检查，对高危行业领域企业要做到检查全覆盖。

2. 对检查发现的每一项违法违规行为，要依法严格落实查封、扣押、停电、停供民用爆炸物品、吊销证照和停产整顿、关闭取缔、上限处罚、追究法律责任“四个一律”等执法措施。对涉及多部门或跨地区的重大问题，加强联合执法。

3. 对大检查发现的每一项事故隐患，要严格落实整改责任，制定整改措施，立即整改。对重大事故隐患实行挂牌督办，确保整改到位。

4. 各地区、各有关部门要加强警示教育和联合惩戒，集中曝光一批重大事故隐患和严重违法违规行为，公布一批实施联合惩戒和“黑名单”管理企业，公告一批依法关闭取缔的违法违规和不符合安全生产条件的企业。各省（区、市）和新疆生产建设兵团在大检查期间至少集中曝光两批（次）。

5. 国务院安委会办公室组织督导组从8月初开始持续对各地区开展督促检查。

各地区、各有关部门要将开展大检查情况和执法处罚、集中整治等阶段性情况于9月5日前报送国务院安委会办公室。

(三) 实地督查，统筹推进，巩固提高。(9月至10月)

1. 各地区、各有关部门要采取突击检查、明查暗访、随机抽查、回头检查、交叉检查等多种方式，深入开展督查检查。突出安全生产任务重、事故多发的地区、重点行业领域和高风险企业进行重点检查，对停产整顿、关闭取缔企业进行跟踪复查。

2. 国务院安委会9月份组织对各省(区、市)和新疆生产建设兵团开展综合督查，同时对各地区开展大检查各项任务措施落实情况进行综合考评，考评结果作为2017年度省级政府安全生产工作考核的重要内容(占年度考核总分10%)。

各地区、各有关部门要及时分析大检查工作中存在的突出问题，制定并落实整改措施，于10月10日前报送国务院安委会办公室和国务院安委会督查组，11月5日前将大检查总结报告报送国务院安委会办公室。

四、工作要求

(一) 加强组织领导。地方各级政府要成立由安委会主要负责同志为组长的大检查领导小组，精心组织，周密部署，明确责任，细化措施，狠抓落实。各有关部门主要负责同志要亲自抓，集中力量，落实责任，组织开展本行业领域安全生产大检查工作。企业主要负责人切实履行安全生产第一责任人的责任，认真组织，全面开展自查自改。

(二) 强化协调联动。国务院安委会办公室成立大检查办公室，负责大检查组织协调、督促检查、服务保障、情况交流等工作。国务院安委会各成员单位要结合自身职责制定工作措施，协调联动、通力协作，确保大检查各项工作扎实有效开展。

(三) 加强舆论宣传。各地区、各有关部门要充分发挥各类媒体作用，采取多种形式，对安全生产大检查进行广泛宣传发动，形成强大宣传声势，营造浓厚的舆论氛围。要建立举报奖励机制，动员企业职工和社会群众举报各类事故隐患和违法违规行为。

(四) 严肃追责问责。对自查自改不认真、隐患整治不彻底，大检查责任不落实、组织不得力、执法不严格的，严肃追究企业和有关地方政府及相关部门负责人的责任。因责任和措施落实不到位导致事故发生的，依法严惩。

国务院安全生产委员会

2017年6月30日

国务院安委会办公室关于 山东临沂金誉石化有限公司“6·5” 爆炸着火事故情况的通报

安委办〔2017〕19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，有关中央企业：

2017年6月5日凌晨1时左右，位于山东省临沂市临港经济开发区的金誉石化有限公司装卸区的一辆运输石油液化气（闪点 -80°C ~ -60°C ，爆炸下限1.5%左右，以下简称液化气）罐车，在卸车作业过程中发生液化气泄漏爆炸着火事故，造成10人死亡、9人受伤，厂区内15辆危险货物运输罐车、1个液化气球罐和2个拱顶罐毁坏、6个球罐过火、部分管廊坍塌，生产装置、化验室、控制室、过磅房、办公楼以及周边企业、构筑物和社会车辆不同程度损坏。

事故发生以后，党中央、国务院领导同志高度重视，作出重要批示，要求全力做好应急救援和伤员救治工作，迅速疏散周边群众，防止次生灾害，及时查明事故原因，严肃追责，避免类似事故发生。金誉石化有限公司“6·5”爆炸着火事故影响重大、性质恶劣，国务院安委会已对该起事故查处挂牌督办，责成山东省人民政府成立事故调查组认真调查、限期结案、严肃追责。为深刻吸取事故教训，进一步加强危险化学品安全生产工作，有效防范类似事故发生，坚决遏制事故多发势头，现将有关情况通报和要求如下：

一、事故基本情况

金誉石化有限公司成立于2010年6月，原有1套8万吨/年液化气深加工生产装置，2016年10月20万吨/年液化气深加工生产装置竣工投产，另有1套4万吨/年废硫酸综合回收装置处于试生产期间。主要生产戊烷油0.41万吨/年，精制液化气2.75万吨/年，异丁烷1.24万吨/年，丙烷6.14万吨/年，正丁烷3.01万吨/年，异辛烷12.17万吨/年。厂区内建有液化气罐区、异辛烷罐区等7个相对独立的配套罐区，其中6个异辛烷储罐共计 12000m^3 ，18个液化气球罐共计 36000m^3 ，27个卧式储罐（储存介质为丙烷、丁烷和戊烷等）共计约 5400m^3 。事故发生前，厂区内原料和产品总量4万余吨（包括液化气

1.3万余吨、其他易燃物料0.35万吨)。该企业原料和产品进出厂全部通过罐车道路运输。

6月4日,该公司连续实施液化气卸车作业。6月5日凌晨零时56分左右,河南省清丰县安兴货物运输有限公司的一辆载运液化气的罐车进入该公司装卸区东北侧11号卸车位,该车驾驶员将卸车金属管道万向连接管接入到罐车卸车口,开启阀门准备卸车时,万向连接管与罐车卸车口接口处液化气大量泄漏并急剧气化,瞬间快速扩散。泄漏2分多钟后,遇点火源发生爆炸并引发着火,由于大火烘烤,相继引爆装卸区内其他罐车,爆炸后的罐车碎片击中并引燃液化气罐区A1号储罐和异辛烷罐区406号储罐,在装置区、罐区等位置形成10余处着火区域。当地政府积极组织力量应急救援,共调集周边8个地市的189辆消防车、958名消防员,经过15个小时的紧张施救,6月5日16时左右,现场明火被扑灭。

二、事故暴露出的主要问题

经初步调查,事故暴露出事故企业安全意识十分淡薄、风险管理严重缺失、安全管理极其混乱、隐患排查治理流于形式、应急前期处置不当、人员素质低下、违规违章严重等突出问题。主要表现为:一是安全风险意识差,风险辨识评估管控缺失,没有对装卸区进行风险评估,卸车区24小时连续作业,10余辆罐车同时进入卸车现场,尤其是扩产后液化原料产品吞吐量增加三分之二仍全部采取罐车运输装卸,造成风险严重叠加。二是隐患排查治理流于形式,卸车区附近的化验室和控制室均未按防爆区域进行设计和管理,电器、化验设备均不防爆。三是应急初期处置能力低下,应急管理缺失,自泄漏到爆炸间隔2分多钟,未能第一时间进行有效处置,也未及时组织人员撤离。四是企业主要负责人危险化学品安全知识匮乏、安全管理水平低下,管理人员专业素质不能满足安全生产要求,装卸区操作人员岗位技能严重不足。五是重大危险源管理失控,重大危险源旁大量设置装卸区。此外,应急处置过程中事故企业违规将罐区在用储罐、装置区安全阀的手阀全部关闭,戊烷罐区安全阀长期直排大气而没有接入火炬系统,存在重大安全风险。

该起事故还暴露出地方人民政府安全发展理念不牢固、红线意识不强,招商引资重项目轻安全,有关部门项目审批不严格、对“两重点一重大”(重点监管的危险化工工艺、重点监管危险化学品和危险化学品重大危险源)监管要求不落实、危险化学品生产和运输企业监管不到位、危险化学品装卸作业安全监管缺失、对事故企业长期存在显而易见的隐患没有及时发现等问题。

同时,接受事故企业委托开展安全评价的山东省济南华源安全评价有限公司等有关安

全评价、设计机构对项目设计、选址、规划布局源头把关不严，风险分析前后矛盾，评价结论严重失实，厂内各功能区之间风险交织，未提出有效的防控措施。

三、认真吸取事故教训，强化危险化学品安全生产工作

(一) 针对事故暴露出的突出问题，结合危险化学品安全综合治理，立即全面开展涉及液化气体的危险化学品生产、储存企业安全集中排查整治。各地区要深刻吸取事故教训，认真贯彻落实金誉石化有限公司“6·5”爆炸着火事故现场会议精神，紧密结合危险化学品安全综合治理工作，加快研究制定集中排查整治方案，立即对辖区内涉及液化气体的危险化学品生产、储存企业开展全面风险排查和隐患整治，特别是石油液化气、液化天然气的生产、储存安全。要以涉及液化气体生产中小企业、储存企业和装卸环节为重点，督促企业定期检查液化气体装卸设施是否完好、功能是否完备、是否建立装卸作业时接口连接可靠性确认制度，重点整治涉及液化气体的新建、改建、扩建危险化学品生产储存项目未履行项目审批手续，不符合建设项目安全设施“三同时”要求，未依法取得有关安全生产许可证照；装卸场所不符合安全要求，未建立安全管理制度并严格执行，安全管理措施不到位，应急预案及应急措施不完备，装卸管理人员、驾驶人员、押运人员不具备从业资格，装卸人员未经培训合格上岗作业，运输车辆不符合国家标准要求等。对发现的问题，要立即整改，一时难以整改的，依法责令企业立即停产停业整改；对整治工作不认真的，依法依规严肃追究责任。

(二) 集中开展一次警示教育。各地区要充分利用当前全国“安全生产月”和“安全生产万里行”广泛开展的有利宣传时机，采取多种形式，积极开展危险化学品安全警示教育。深刻吸取本次事故和1984年11月19日墨西哥城液化气爆炸、1988年10月22日上海高桥石油化工公司小梁山球罐区液化气爆炸、2015年7月16日山东日照石大科技有限公司液化气爆炸等国内外典型事故暴露的问题，结合本地区实际，对辖区内市县安全生产有关部门、所有化工和危险化学品以及危险货物运输企业主要负责人开展警示教育，切实汲取事故教训，增强风险防范意识，采取有效措施降低安全风险、彻底消除隐患。

(三) 强化企业应急培训演练。有关化工和危险化学品企业以及危险货物运输企业要针对本企业存在的安全风险，有针对性地完善应急预案，强化人员应急培训演练，尤其是事故前期应急处置能力培训，配齐相关应急装备物资，提高企业应对突发事件特别是初期应急处置能力，有效防止事故后果升级扩大。要准确评估和科学防控应急处置过程中的安全风险，坚持科学施救，当可能出现威胁应急救援人员生命安全的情况时，及时组织撤离，避免发生次生事故。安全监管部要将企业应急处置能力作为执法检查重点内容，

督促企业主动加强应急管理。

(四) 严格安全生产行政许可和监管执法。各地区要严格落实“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求,进一步强化危险化学品安全监管。一是各级安全监管部门要严格行政许可准入,把人员素质、安全管理能力、装备水平等作为安全准入的必要条件,有关企业主要负责人安全考核不通过的一律暂扣安全生产许可证。要通过综合利用多种手段,倒逼企业加快转型升级,加速提升本质安全水平和安全保障能力。二是加大检查执法力度,各地区要把危险化学品重大危险源尤其是液化气体罐区作为必查项目。三是指导企业聘请具备能力的第三方机构单位,按照有关法规文件,对本辖区内所有液化气体罐区进行安全风险评估,有关装置和储存场所与周边安全距离必须满足《危险化学品生产、储存装置个人可接受风险标准和社会可接受风险标准(试行)》(国家安全监管总局公告2014年第13号),对达不到要求的,要依法责令限期整改。四是督促企业完善监测监控设备设施,强化危险化学品生产、储存、运输、装卸、使用等各环节自动化监测监控能力。五是凡是委托山东省济南华源安全评价有限公司开展安全评价的企业,必须重新进行安全评价,确保安全风险评估准确全面、评估结论科学合理、管控措施有效可行。

(五) 积极推进危险化学品安全综合治理工作。危险化学品易燃易爆、有毒有害,危险化学品重大危险源特别是罐区储存量大,一旦发生事故,影响范围广、救援难度大,易产生重大社会影响,后果十分严重。地方各级人民政府要进一步提高对危险化学品安全生产工作重要性的认识,按照国务院既定部署要求,积极推进危险化学品安全综合治理工作,加强组织领导协调,加快推进风险全面排查管控工作,突出企业主体责任落实,推动地方政府及部门监管责任落实,确保不走过场、取得实效。

(六) 认真做好夏季和汛期安全生产工作。夏季高温、高湿、暴雨、雷电多发,各地区、各部门、各单位要高度重视,加强灾害性天气、自然灾害预报预警,有针对性开展隐患排查治理,严防自然灾害引发事故灾难。要提前制定采取有效防范应对措施,认真做好危险化学品企业夏季和汛期安全生产工作。

请迅速将本通报传达到辖区内地方各级人民政府安全生产委员会、所有化工和危险化学品企业以及危险货物运输企业。

国务院安委会办公室

2017年6月15日

国务院安委会办公室关于 进一步加强汛期安全生产工作的紧急通知

安委办明电〔2017〕10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，国务院安委会有关成员单位，有关中央企业：

2017年6月24日6时，四川省阿坝州茂县叠溪镇新磨村发生高位山体垮塌，初步统计，造成40余户农房被掩埋、100余人失联。灾害发生后，习近平总书记、李克强总理等党中央、国务院领导同志作出重要批示，要求全力搜救被埋人员，尽最大努力减少人员伤亡、防范次生灾害发生；要进一步强化预测预警预报，加强雨季防灾减灾各项工作，排查各种隐患，确保人民群众生命财产安全。

当前，各地已陆续进入主汛期，影响安全生产的不利因素增多，引发生产安全事故的风险加大。为认真贯彻落实党中央、国务院领导同志重要批示精神，进一步加强汛期安全生产工作，严防自然灾害引发生产安全事故，现就有关要求紧急通知如下：

一、对汛期安全生产工作再进行再检查再落实

各地区、各有关部门和单位要认真学习贯彻习近平总书记、李克强总理等党中央、国务院领导同志的重要批示精神，进一步强化红线意识、责任意识和风险意识，切实加强对汛期安全生产工作的组织领导，层层压实责任，层层传导压力，狠抓责任和工作措施落实。要进一步深入分析本地区、本部门汛期安全生产特点，立即对汛期安全生产工作进行再检查、再推动、再落实，着力查缺补漏，消除盲区、堵塞漏洞。要加大安全监管监察力度，督促企业切实落实安全生产主体责任，强化各项安全防范措施。对责任不落实、措施不得力、工作不到位的，要立即纠正，情节恶劣的严肃追究责任。

二、强化灾害性天气监测预警和超前防范

各地区要高度重视强灾害天气对安全生产工作带来的不利影响，密切关注汛情灾情，进一步密切安全监管、气象、水利、国土、海洋等部门的沟通联系，建立健全协调有序、运转高效的工作机制，做到信息及时共享、同步应急联动。要进一步完善预警预报手段，充分利用微博、微信、政府网站、手机短信平台等及时发布预警信息，确保险情、灾害信

息第一时间通知到有关部门、企业和人员。要科学研判灾害性天气发展形势，深入排查、辨识、评估可能带来的安全风险和危害因素，提前采取针对性管控措施。遇有重大险情，要及时将全部人员撤出危险区域。

三、突出重点行业领域，深入排查治理安全隐患

各地区、各有关部门和单位要深刻吸取近期灾害事故教训，突出重点地区、重点领域、重点部位、重点环节，进一步深化汛期安全隐患排查治理，特别是要加强对沿江沿河沿湖以及山区、地势低洼地区企业、建筑工地和城市地下隧道、管网等的安全检查。发现隐患和问题，要立即整改，一时不能完成整改的要限期整改，并严格落实安全防范措施。要进一步加强矿山采空区、塌陷区、积水区和尾矿库坝体、周边山体稳定性及排洪设施等的巡查检查，严防淹井透水、溃坝漫坝事故发生。要进一步加强危险化学品和烟花爆竹生产、经营、运输、使用、存储等环节的防雷击、防高温、防汛检查，严防泄漏、爆炸等事故发生。要进一步加强建筑施工安全管理和检查，对存在洪水、滑坡、垮塌和泥石流等威胁的营地、工棚、仓库，要提前进行有效防范或者搬迁。要进一步加强交通运输安全检查，重点检查桥梁、隧道、涵洞、边坡、临水临崖路段和重点水域、重点渡口，不能保证通行通航安全的，要采取禁行禁航等必要的管制措施。要进一步加强旅游景区风险区域和设施项目的排查监测，存在重大风险的要及时封闭、停止运营。要进一步加强城市地铁、地下商场、人防工程、渣土垃圾受纳场、油气管道等重点场所、重点设施的监测、巡查，严防群死群伤事故发生。其他行业领域也要结合实际，切实做好汛期安全隐患排查治理工作，强化安全防范。

四、加强值班值守和应急处置

各地区、各有关部门和单位要加强汛期值班值守，严格执行领导干部到岗带班和关键岗位24小时值班制度，发现险情及时、准确上报和处置。要针对汛情特点进一步完善安全生产应急预案并开展演练，强化企地预案有效衔接，切实增强预案的科学性、针对性和有效性。要加强应急救援队伍值班备勤和应急物资配备，落实好应急资源，做好应急准备。要通过广播、电视、报刊和微信、微博等多种媒体，广泛进行风险防范、避险逃生知识技能的宣传、提示，指导企业和社会公众做好防范应对，严防自然灾害引发生产安全事故。

国务院安委会办公室

2017年6月24日

国家安全监管总局 国家煤矿安监局关于印发 《煤矿安全生产“十三五”规划》的通知

安监总煤装〔2017〕64号

各产煤省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团煤炭行业管理部门、煤矿安全监管部
门，各省级煤矿安全监察局：

《煤矿安全生产“十三五”规划》已经国家安全监管总局2017年第5次局长办公会
议审议通过，现印发给你们，请认真贯彻执行。

国家安全监管总局

国家煤矿安监局

2017年6月7日

煤矿安全生产“十三五”规划

为贯彻落实党中央、国务院关于加强安全生产工作的决策部署，遏制煤矿重特大事
故，实现煤矿安全生产形势根本好转，根据《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共
和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》《安全生产“十三五”规划》，制定本
规划。

一、现状与形势

（一）主要成效。

党中央、国务院将安全生产纳入“四个全面”总体战略布局，采取一系列措施加强
和改进安全生产工作，推动经济社会科学发展、安全发展。党的十八大以来，习近平总书
记作出系列重要指示，强调必须坚守“发展决不能以牺牲安全为代价”这条不可逾越
的红线。李克强总理强调，要以对人民群众生命高度负责的态度，坚持预防为主、标本兼
治，切实落实和强化安全生产主体责任，筑牢安全防线。

各地区、各部门和各煤矿企业认真贯彻落实党中央、国务院的重要决策部署，强化红

线意识，坚持安全发展，逐步建立健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系，强化煤矿安全法治建设，完善监管监察体制，创新工作机制，提升执法效能，加快淘汰落后和其他不符合产业政策的产能，推动安全科技进步，开展煤矿企业安全生产标准化建设和隐患排查治理体系建设，夯实煤矿安全基础，提升重大灾害治理和应急救援能力，有力促进了煤矿安全生产形势持续稳定好转。2015年与2010年相比，煤炭产量由32.4亿吨上升至37.5亿吨；事故起数及死亡人数分别由1403起、2433人减少至352起、598人，分别下降74.9%和75.4%；重特大事故起数及死亡人数分别由24起、532人减少至5起、85人，分别下降79.2%和84%；煤矿百万吨死亡率由0.749下降至0.162，下降78.4%，全面完成了煤矿安全生产“十二五”规划确定的指标。

（二）重大挑战。

一是煤矿重大灾害依然严重。我国井工煤矿数量占97%，开采条件复杂。随着开采深度增加，煤与瓦斯突出、冲击地压、水害、热害等灾害威胁日益严重，复合灾害加剧。资源整合小型煤矿致灾因素普查不到位，灾害事故风险大。

二是煤矿安全保障能力仍比较低。截至2015年底，全国煤矿仍有9598处。其中，9万吨/年及以下小型煤矿4364处，数量占45.5%。大多数小型煤矿安全条件差、装备简陋，从业人员安全素质和专业技能低；尤其是高瓦斯和煤与瓦斯突出等灾害严重的小型煤矿，基本不具备灾害防治能力。

三是煤矿职业病危害形势严峻。煤矿尘肺病和矽肺病人数仍占全国尘肺病人数半数以上。随着经济社会发展和人民生活水平的不断提高，煤矿工人的职业健康逐渐成为社会关注的焦点，对职业病危害的防治将成为今后煤矿安全生产的突出矛盾和重点问题。

（三）重要机遇。

一是安全生产得到高度重视。党中央、国务院对安全生产工作作出系列重大决策部署，出台《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》，为煤矿安全生产也提供了强大政策支持。

二是科技进步为煤矿安全提供有力支撑。煤矿瓦斯突出机理、软岩工程力学理论和卸压开采、瓦斯抽采、煤与瓦斯共采、水害预测预报等关键技术不断取得创新成果，为煤矿灾害治理提供了重要支撑。煤矿建设、生产技术装备不断发展，国家大力推进“机械化换人，自动化减人”工程，将有效促进煤矿安全生产。

三是强化监管监察为煤矿安全提供重要保障。自1999年煤矿安全监察管理体制改革的三级垂直监察体系。地方各级政府根据实际情况明确了煤矿安全监管及其职责，属地监管得到落实和加强。“国家监察、地方监管、企业负责”的工作体制不断完善，为煤矿安全生产形势持续好转提供了保障。

二、指导思想和规划目标

（一）指导思想。

全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，深入学习贯彻习近平总书记等中央领导同志重要指示批示精神，牢固树立红线意识和安全发展观念，坚持创新、协调、绿色、开放、共享发展理念，坚持目标导向和问题导向相统一，坚持依法治安、科技强安、基础保安同推进，坚持源头管控、过程严控、事故防控相统筹，坚持企业主体、政府监管、全社会共治相协调，以贯彻落实《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》为主线，着力推进煤矿安全法治建设，有效遏制煤矿重特大事故，提升职业健康水平，与全面建成小康社会同步，实现煤矿安全生产形势根本好转。

（二）基本原则。

——以人为本，生命至上。坚持发展决不能以牺牲安全为代价，更加注重职业健康，改善矿工作业环境。

——源头管控，标本兼治。加强风险预控和事故隐患排查治理，将安全生产贯穿于规划、设计、建设和生产经营各环节，防范事故风险。

——深化改革，创新驱动。坚持目标和问题导向，深化体制机制改革，大力推进依法治理，健全落实安全生产责任制；推进煤矿机械化、自动化、信息化、应急救援和灾害治理关键技术攻关，推动科技、人才和管理创新。

——提升能力，依法行政。全面加强煤矿安全监管监察能力建设，规范执法行为，提升执法效能，推进标准公开、程序公开、结果公开，实现由行政强制管理向依法治理和经济手段转变。

（三）规划目标。

到2020年，煤矿死亡人数持续下降，重特大事故得到有效遏制，职业病危害防治取得积极进展，达到中等发达国家安全水平，煤矿安全生产形势实现根本好转。主要规划指标如下：

- 煤矿死亡人数下降15%以上；
- 煤矿百万吨死亡率下降15%以上；
- 煤矿重特大事故得到有效遏制；
- 煤矿职业病危害防治取得积极进展。

三、主要任务

(一) 全面推进煤矿安全法治化水平。

1. 修订和完善煤矿安全法规和规章标准。

协助有关部门制修订《安全生产法实施条例》《煤矿安全监察条例》《矿山安全法》。进一步完善《煤矿安全规程》相关规章，加快制修订煤矿安全生产领域强制性国家标准，逐步缩减推荐性行业标准规模。

2. 进一步提升执法规范化水平。

明确权力清单、责任清单和执法程序，落实“双随机一公开”要求，制定行政职权运行流程图，健全问责机制，规范事中和事后监管。用好监察执法手册，细化执法内容，量化执法标准。加强执法监督，依法规范执法程序和自由裁量权，防止滥用职权。

3. 严格依法依规调查处理事故。

坚持依法依规、实事求是、科学严谨、注重实效的原则和“四不放过”的要求开展事故调查工作。注重从技术层面查清事故原因，强化事故警示教育，完善事故暴露问题整改督办机制，用事故教训推动煤矿安全工作。

4. 深化安全生产诚信体系建设。

建设与社会征信系统对接的企业和个人安全生产征信系统，实行安全生产失信联合惩戒机制，构造煤矿企业安全生产诚信体系。

(二) 完善安全生产责任体系。

5. 强化煤矿企业主体责任落实。

严格企业负责人责任管理，依法设置安全生产管理机构、配备安全管理人员，建立健全各级负责人、各部门、各岗位安全生产责任制和煤矿安全生产管理制度，改善安全生产条件，确保安全生产。

6. 完善各层级安全生产监管责任。

健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”的安全生产责任体系。厘清国家层面和地方层面安全监管监察的职责定位，合理划分各级安全监管监察部门执法责任、执法边界和管理范围。

7. 完善安全生产失职追责机制。

建立安全生产政策措施落实情况第三方评估和社会评价机制。加大对企业违法违规生产行为、隐瞒重大事故隐患的责任追究力度，发生生产安全事故并构成犯罪的，依法追究主要负责人和相关责任人的刑事责任。

(三) 推进煤矿安全基础建设。

8. 推进煤矿安全生产标准化建设。

落实煤矿企业安全生产标准化建设主体责任，构造风险分级管控、隐患排查治理和安全质量达标“三位一体”安全生产标准化体系。推进“双重预防性工作机制”，规范煤矿安全生产行为，强化达标煤矿动态监管。

9. 强化安全宣传培训。

扩大与煤矿安全紧密相关专业的人才培养规模，加强煤炭类职业技术学校建设，强化企业安全培训的主体责任，加强煤矿“三项岗位”人员和从业人员教育培训，强化煤矿从业人员技能培训。

(四) 提升煤矿安全保障能力。

10. 深化煤矿准入和退出。

“十三五”前三年原则上停止新建煤矿项目和新增产能的技术改造项目安全设施设计审批。确需新建煤矿的，严格审核经投资主管部门核准项目的安全设施设计。加快淘汰落后产能和9万吨/年及以下小煤矿，及采用国家明令禁止使用的采煤工艺且无法实施技术改造的煤矿。引导停产停建煤矿，开采深度超过1200米的矿井，非机械化开采的煤矿，长期亏损、资不抵债、扭亏无望，无法保证正常安全投入的煤矿等有序退出。

11. 推进煤矿机械化自动化、信息化、智能化改造。

优化煤矿采掘部署和生产系统。小型矿井加快机械化改造，实现采掘机械化；大中型矿井推进通风、提升、运输等系统自动化改造，无人工作面、无人值守等；发展大型高效集约化矿井和大型露天煤矿，提升煤矿综合机械化和自动化水平。

12. 提升煤矿信息化和灾害事故监控预警水平。

推进煤矿信息化建设，实现煤矿生产、安全、调度和办公系统集成管理；推进煤矿安全监控系统升级改造，实现对瓦斯、水、火、冲击地压等风险的实时监控和预警。

(五) 创新安全监管监察机制。

13. 改进煤矿安全监管监察方式。

明确地方各级负有煤矿安全监管职责部门的事权分工，按照分类分级和“谁主管谁

负责”原则确定煤矿企业监管主体层级。贯彻执行《安全生产监管执法手册》《煤矿安全监察执法手册》等，规范煤矿安全监察执法。推进煤矿职业安全健康工作一体化。建立计划监察和双随机抽查工作机制，建立定期与不定期相结合、明查与暗访相结合、日常检查与专项督查相结合的常态化安全生产检查机制。建立健全巡查工作机制。

14. 提高监管监察执法信息化水平。

建设煤矿安全监管监察信息联通共享平台。完善煤矿安全监管监察基础数据库和业务资源数据库，建立全国煤矿安全监管监察执法信息系统，煤矿企业风险预警与防控系统、事故调查处理业务系统，指导推动煤矿企业完善隐患自查自报系统等，实现业务数据采集自动化，执法信息管理网络化，执法依据规范化。

15. 优化全国煤矿安全监察力量。

进一步明晰监管、监察边界，确定事权，明确职责，加强基层监管监察队伍建设。结合全国各地区产业结构调整情况，将煤矿安全监察有生力量调整倾斜到煤矿数量多、区域产能大、灾害严重和事故多发地区。

（六）深化重大灾害治理。

16. 深化煤矿致灾因素普查。

坚持深化煤矿致灾因素普查。确定事权，明确职责，加强基础工作，重点普查采空区范围、地质构造、导（含）水体、富水区和瓦斯及应力异常区域，指导矿区规划、资源整合、矿井设计、安全生产措施制定等工作。

17. 深化瓦斯灾害治理。

树立瓦斯超限就是事故的理念。推进煤与瓦斯突出和高瓦斯矿井先抽后建、先抽后掘、先抽后采，预抽达标。落实瓦斯超限必须停电、撤人、停产分析整改、依法追究责任等制度。强化瓦斯预抽和现场管理，实现由措施型向工程型转变、由局部治理向区域治理转变，做到抽掘采平衡。

18. 提升矿井水害等灾害防治能力。

推进水害防治工作由过程治理为主向源头预防为主、由局部治理为主向区域治理为主、由井下治理为主向井上下结合治理、由措施防范为主向工程治理为主、由治水为主向治保结合“五个转变”，重点防治老空水、承压水、顶板水和地表水“四类水害”，有效防范和遏制水害事故。优化开采设计，建立火灾、冲击地压等灾害监测预报系统，落实煤层自然发火防治措施，强化火灾、冲击地压和提升运输等灾害事故防治力度。

(七) 强化应急管理。

19. 提升煤矿事故应急处置能力。

建立健全煤矿企业应急救援组织，完善规章制度和应急救援预案。建立完善矿井安全避险系统、人员位置监测系统、应急通信系统，提高井下作业人员自救互救、安全避险能力和应急管理与救援决策水平。

20. 完善煤矿应急救援体系。

建设国家安全生产应急救援综合指挥平台和应急通信保障系统，强化应急救援机构和事故现场的远程通信指挥保障。探索建立市场经济下矿山救护队伍社会化建设与运行管理模式，培育市场化、专业化救援组织。

(八) 提升煤矿职业健康水平。

21. 推进煤矿职业健康基础建设。

督促煤矿企业落实主体责任，加强煤矿职业病危害防治责任体系、规章制度、现场管理、工程防护、个体防护、教育培训、健康监护等方面基础建设。

22. 强化重点职业病危害治理。

推动淘汰煤矿职业病危害防治落后工艺、材料和设备，组织研发典型职业病危害作业预防控制关键技术与装备。以采掘工作面为防治重点，大力推进清洁生产技术，降低工作环境粉尘浓度。推进煤矿噪声、高温等职业病危害治理，不断改善作业环境。加强对井下作业人员个体防护监督检查。

(九) 构建社会共治体系。

23. 强化安全科技支撑。

搭建“产、学、研、用”相结合的科技攻关和推广平台，加大煤矿安全生产先进适用技术推广应用和落后技术装备淘汰力度。建立完善专家技术服务机制，着力于查大系统、除大隐患、防大事故。

24. 发挥安全生产责任保险促进作用。

制定安全生产责任保险实施办法，引入商业保险，建立社会商业保险机构参与安全监管机制。取消矿山企业风险抵押金制度，推行煤矿安全生产责任保险。

25. 发挥媒体和社会舆论监督作用。

加强对安全风险、事故隐患和责任追究的监督。建立煤矿生产安全隐患和违法违规行为举报的接报、分类处置制度，加强舆情监测应对，强化舆论监督和群众监督。

四、重点工程

（一）灾害治理工程。

实施煤层气（煤矿瓦斯）抽采工程，大力推进煤与瓦斯突出矿井先抽后建、先抽后采。实施致灾因素普查及治理工程，建设一批瓦斯综合治理和水害、粉尘、火灾、冲击地压以及复合灾害防治示范工程。

（二）煤矿机械化信息化升级改造工程。

实施机械化改造升级工程，建设一批掘锚运一体化掘进工作面 and 采煤自动化工作面，加快小型煤矿机械化改造，鼓励无人值守和远程监控。实施安全监控系统升级换代改造，推广应用先进监测技术装备。

（三）监察能力建设工程。

实施煤矿安全监察机构工作条件标准化建设，为地方各级煤矿安全监察机构完善技术业务用房，更新补充执法专业装备、车辆。实施煤矿安全监察信息化建设，建立煤矿监察执法装备技术支撑中心。

（四）职业病危害防治工程。

实施煤矿粉尘综合治理工程。开展职业病危害防治技术和装备研究。大力推广粉尘浓度在线监测、高压喷雾、高效除尘器等先进适用技术装备。

五、规划实施与评估

（一）明确规划实施责任。

实施本规划是各级煤炭行业管理部门、煤矿安全监管部门和各级煤矿安全监察机构的重要责任，各有关部门要切实履行职责，制定具体实施方案，逐级分解落实规划的主要任务。加强协调，切实落实煤矿企业的主体责任和监管责任，确保规划确定的主要任务如期完成。

（二）强化政策措施保障。

完善煤矿正常淘汰退出机制，通过拨付专项奖补资金或贴息等手段加大淘汰落后产能支持力度。加大煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用的政策支持力度。优化安排中央预算内煤矿安全技术改造资金。根据《国务院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）制定化解煤炭产能过剩、推进煤矿结构调整、加快小型煤矿和衰老煤矿淘汰退出以及防范煤矿重特大事故的具体政策措施。

（三）加强规划实施与考核。

各有关部门要将本地煤矿安全生产规划纳入“十三五”经济社会发展总体规划及煤

炭工业总体布局和规划之中，同步部署、同步推进、同步考核，建立严密有效的制度保障。建立和完善煤矿安全投入保障机制，强化政府投资的引导和带动作用。尽快启动规划重点工程。完善有利于加强煤矿安全生产的绩效考核体系。

（四）建立规划实施评估机制。

建立完善规划实施情况的监测评估制度，强化对规划实施情况的跟踪分析。各级煤矿安全监管监察机构要建立完善控制考核指标体系，加强对规划执行情况的监督检查，及时掌握重点工程项目的实施进展情况。各地区、各相关部门要在 2018 年底和 2020 年底分别对本规划执行情况进行中期评估和终期考核。煤矿安全生产规划编制部门对规划实施总体进展情况进行评估，以适当方式向社会公布。经中期评估需要对规划进行调整的，由规划编制部门提出调整方案，报规划发布部门批准。

国家安全监管总局关于印发 实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制 实施意见的通知

安监总政法〔2017〕65 号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产监督管理局，各省级煤矿安全监察局：

现将《全国安全监管监察系统实行“谁执法谁普法”普法责任制的实施意见》印发给你们，请结合本地区、本部门实际，认真贯彻执行。

国家安全监管总局

2017 年 6 月 8 日

全国安全监管监察系统实行 “谁执法谁普法”普法责任制的实施意见

为深入贯彻落实《中共中央办公厅国务院办公厅印发〈关于实行国家机关“谁执法谁普法”普法责任制的意见〉的通知》，推进各级安全监管监察部门、煤矿安全监察机构（以下统称安全监管监察部门）实行“谁执法谁普法”普法责任制，进一步做好全国安全监管监察系统普法工作，现提出如下意见。

一、总体要求

（一）指导思想。

按照中央全面推进依法治国和“谁执法谁普法”的要求，进一步明确安全监管监察部门普法职责任务，健全工作制度，加强督促检查，不断推进普法工作深入开展，为防范遏制重特大生产安全事故，推动安全生产形势持续稳定好转创造良好的法治环境。

（二）基本原则。

——坚持融入实践，服务大局。把普法工作融入安全监管监察执法实践全过程，在安全监管监察执法实践中不断加强普法工作，切实提高安全监管监察部门普法工作的实际效果，服务安全生产工作大局。

——坚持内外并重，同步推进。各级安全监管监察部门在履行好系统内的普法责任，提高安全监管监察人员法律素质的同时，积极承担面向社会的普法责任，同步推进面向社会公众特别是广大生产经营单位及其从业人员的安全生产普法工作，增强全社会的生产法治意识。

——坚持条块结合，密切协作。各级安全监管监察部门在普法工作中，要坚持部门管理与属地管理相结合，加强与地方政府及有关部门的衔接配合，完善分工负责、共同参与的普法工作机制，形成普法工作合力。

——坚持结合实际，注重实效。立足安全监管监察部门实际，结合安全生产工作特点，创新普法工作理念、机制和方式方法，扎实推动各项普法责任落实，切实增强安全监管监察部门普法工作的针对性和实效性。

二、职责任务

（一）建立安全监管监察部门普法工作责任制。各级安全监管监察部门要把普法工作

作为推进安全生产法治建设的基础性工作来抓，纳入安全生产监管监察工作总体布局，做到普法工作与安全监管监察其他业务工作同部署、同检查、同落实。要按照普法责任制的要求，结合职责任务，制定部门年度普法计划和普法责任清单，明确普法任务和工作要求。要建立健全部门普法领导和工作机构，明确具体责任单位和责任人员。

（二）明确普法重点内容。一是深入学习宣传习近平总书记全面依法治国的重要论述和《中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》精神，推动加强安全生产依法治理。二是深入宣传普及安全生产法律法规体系，增强安全监管监察人员依法履职能力，提高社会公众对安全生产法律法规的知晓度。三是深入宣传普及依法行政有关法律法规，规范行政执法行为，提高依法行政工作水平。

（三）切实抓好本系统普法。要健全完善各级安全监管监察部门党组（党委）理论学习中心组和领导班子学法制度，做到领导干部带头尊法学法守法用法；健全完善各级安全监管监察部门日常学法制度，推进安全监管监察工作人员学法常态化。把法律法规和执法程序知识培训纳入安全监管监察人员教育培训大纲，建立法律法规知识定期更新培训考核制度，及时学习掌握新颁布的法律法规，切实提高学习培训质量。大力开展“法律进机关”、机关安全生产法治文化创建等活动，营造良好的机关学法氛围。

（四）充分利用安全生产法律文件起草制定过程向社会开展普法。在安全生产法律法规规章起草制定过程中，对社会关注度高、涉及公众切身利益的重大事项，要广泛听取公众意见，特别是听取基层安全监管监察人员和生产经营单位一线从业人员的意见。除依法需要保密的外，安全生产法律法规规章草案都要向社会公开征求意见，并说明相关制度设计，动员社会各方面广泛参与。加强与社会公众的沟通，及时向社会通报征求意见的有关情况，增强社会公众对法律的理解和认知。安全生产法律法规规章出台以后，以通俗易懂的语言将法律规定的安全生产措施要求、从业人员的权利义务、有关法律责任及权利救济等内容，通过政府网站、新闻媒体公布或在社会公共场所、生产经营单位宣传提示，方便有关人员、社会公众理解和运用。

（五）围绕推进安全生产领域改革发展开展普法。全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之双轮。各级安全监管监察部门在普法过程中，要加强对党中央、国务院关于安全生产领域改革发展的决策部署以及相关配套法律法规规章标准的宣传解读，推动各地区、各单位在深刻理解、准确把握党中央、国务院提出的安全生产重大改革任务和制度措施的基础上，树立法治思维，增强法治观念，着力完善推进安全生产领域改革发展的法制体制机制，切实推动安全生产领域改革发展任务目标全面落地、落实。

(六) 建立健全以案释法制度。各级安全监管监察部门在行政执法和事故调查处理中要落实好以案释法制度,在日常检查、调查取证、听证告知、送达决定、事故调查处理等各个环节宣讲安全生产法律法规,及时解疑释惑。特别是在行政处罚过程中,要结合案情进行充分释法说理,将行政处罚的法律依据和权利救济途径等告知相对人。要加强安全生产行政处罚和事故调查处理典型案例的收集、整理、研究和发布工作,建立以案释法案例资源库,充分发挥典型案例的引导、规范、预防与教育功能。要以法律进机关、进乡村、进社区、进学校、进企业、进单位和“安全生产月”“安全生产万里行”活动等为载体,组织安全监管监察人员开展经常性以案释法活动。

(七) 创新普法工作方式方法。各级安全监管监察部门要在巩固宣传栏、板报等基础宣传阵地的同时,积极探索电子显示屏、触摸屏等新型载体在普法宣传中的运用。充分发挥广播、电视、报刊等传统媒体优势,创新普法节目、专栏,开展形式多样、丰富多彩的安全生产法治宣传教育。进一步深化安全监管监察执法信息公开,依托现代信息技术,推进落实行政执法公示制度、执法全过程记录制度、煤矿安全监察执法案件公开裁定制度,促进阳光执法。注重依托政府网站和微博、微信、微视频、客户端等新媒体新技术开展普法活动,努力开展多层次、立体化、全方位的安全生产法治宣传。在做好日常普法宣传的同时,充分利用国家宪法日、法律颁布实施纪念日、《安全生产法》《职业病防治法》宣传周等时间节点,大张旗鼓地组织开展集中普法活动,组织开展法律贯彻实施成果系列报道,组织发表评论员文章或领导署名文章,举办法律知识竞赛等,不断增强安全生产法治宣传实效。

三、工作要求

(一) 加强组织领导。要高度重视,切实加强对普法工作的领导,充分认识普法责任制在健全普法宣传教育机制、推进社会主义法治国家建设中的重要作用,把实行普法责任制摆上重要日程,及时研究解决普法工作中的重大问题,加强人员、经费、物质保障,为普法工作开展创造有利条件。

(二) 强化督促检查。上级安全监管监察部门要加强对下级部门普法责任制建立和落实情况的督促检查,强化工作指导。要把普法责任制落实情况作为安全生产法治建设的重要内容,纳入部门工作目标考核和领导干部业绩考核,推动普法责任制的各项要求落到实处。要加强与有关部门的协调配合,增强安全生产法治宣传的整体效果。

(三) 重视经验推广。注重总结落实普法责任制好的做法,积极推广好经验,加强宣传,不断提高安全监管监察部门普法工作水平。注重奖惩激励,对落实普法责任制经验、

成效突出的单位，按照国家有关规定予以表彰奖励；对落实普法责任制不力的单位，在一定范围内予以通报。

各省级安全监管监察部门要按照本意见精神，研究制定具体措施，认真组织实施。

国家安全监管总局关于 推进安全生产与职业健康一体化监管执法的指导意见

安监总安健〔2017〕74号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产监督管理局：

为贯彻落实《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《国务院办公厅关于加强安全生产监管执法的通知》（国办发〔2015〕20号）精神，建立安全生产与职业健康一体化监管执法制度，进一步强化职业健康监管，提高监管实效，现就推进安全生产与职业健康一体化监管执法工作（以下简称一体化监管执法）提出如下意见：

一、重要意义

（一）推进一体化监管执法是强化职业健康监管、保护劳动者职业安全健康的现实需要。职业健康工作事关劳动者身体健康和家庭幸福，事关经济社会和劳动力资源持续健康发展，事关全面建成小康社会和“健康中国”宏伟目标的实现，既是重大的民生问题，也是重大的社会问题。实施一体化监管执法，是现阶段解决职业健康监管任务量大面广、监管力量严重不足等突出问题的有效途径，是保护劳动者职业安全健康的现实需要。

（二）推进一体化监管执法是优化资源配置、落实简政放权的必然要求。通过一体化监管执法，可以进一步优化安全监管部门的资源配置，实现同类事项综合执法，避免对企业的重复执法、多头监管，减轻企业负担，是落实简政放权、放管结合、优化服务改革目标的必然要求。

（三）推进一体化监管执法是深化安全生产领域改革发展的重大举措。职业健康与安全生产工作相辅相成，相互促进。强化职业健康监管是安全生产管理体制改革创新的重要内容，是解决安全生产工作深层次问题的重要举措。推进一体化监管执法，能够进一步理顺职业健康监管体制机制，推动政府监管责任和企业主体责任有效落实，提升职业健康监管效能，有效遏制职业病高发态势。

二、总体要求

(一) 指导思想。

牢固树立红线意识和安全发展理念，以强化安全生产和职业健康监管为目标，建立完善一体化监管执法制度和职责明晰、协调有序、执法规范、运行高效的工作机制，实现对同类事项综合执法，提高监管实效，全面履行安全生产和职业健康监管职责，切实维护劳动者的安全健康权益，保障经济社会持续健康发展。

(二) 基本原则。

1. 积极稳妥，有序推进。一体化监管执法是一个长期渐进过程，涉及到法制、体制、机制等深层次问题，要坚持“科学、合理、高效”原则，根据各地实际，积极稳妥，有序推进，不搞“一刀切”，对强化职业健康监管工作有利的要先行先试，条件不成熟的可以分步实施。

2. 问题导向，务求实效。要着力解决职业健康监管量大面广、监管力量严重不足等问题，突出重点，科学统筹安全生产和职业健康监管力量，避免多头监管、重复执法，讲究实际，注重实效。

3. 坚持底线，强化监管。把强化职业健康监管作为一体化监管执法改革的基本出发点，不断完善一体化监管执法的方式方法，加强职业健康监管机构和队伍建设，确保职业健康监管执法工作只能加强不能削弱。

三、主要任务

(一) 推进执法检查一体化。在安全生产大检查、日常监督检查和建设项目“三同时”检查等工作中，将职业健康作为一项必要内容，同时部署、同时检查、同时总结。

(二) 推进风险管控一体化。树立“职业病危害因素浓度（强度）超标就是隐患”的理念，将职业病危害因素分析和治理纳入风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制中，做到职业病危害风险与安全生产风险管控一体化。

(三) 推进标准化建设一体化。将职业健康相关指标纳入企业安全生产标准化建设，职业健康达标方可通过标准化评审，实行安全生产和职业健康“双达标”。

(四) 推进宣传教育培训一体化。将职业健康作为宣传教育培训工作的重要内容，在宣传安全生产时一并宣传职业健康；整合生产经营单位法定代表人、管理人员及从业人员安全生产和职业健康教育培训教材、大纲，实施同步培训考核。

(五) 推进技术服务一体化。支持、鼓励现有的安全生产评价、检测检验机构和职业健康技术服务机构通过专业人才引进、设备设施购置、资源整合等措施，拓展服务范围，

开展安全生产和职业健康一体化检测、评价等技术服务。

（六）推进巡查考核一体化。将职业健康监管工作纳入安全生产巡查和责任考核内容，建立和完善激励约束机制，强化对各地区职业健康工作的巡查和考核，推动职业健康监管责任的有效落实。

四、组织实施

（一）加强组织领导。一体化监管执法涉及监管体制机制创新、工作分工调整以及工作方式的转变，各级安全监管部门要进一步增强责任意识和大局意识，统一思想，提高认识，把职业健康监管工作摆到更加重要的位置，积极推进一体化监管执法，主要负责人要亲自研究部署，加强指导协调，确保一体化监管执法工作顺利推进。

（二）认真组织实施。各级安全监管部门要结合本地区实际，积极探索，研究制定本地区一体化监管执法实施方案，明确目标、任务和要求，并认真抓好落实。要对一体化监管执法工作及时总结分析，对在推进过程中遇到的问题，要加强调查研究，并及时向上级监管部门请示汇报。

（三）做好业务培训。职业健康监管工作政策性、专业性强，各级安全监管部门要以法律法规、执法程序、专业知识以及执法实务为重点，加强对监管人员的职业健康监管业务培训，使其做到依法监管、科学监管。

（四）强化监督检查。国家安全监管总局将适时对本指导意见落实情况进行监督检查，对一体化监管执法工作推进情况进行通报，总结推广各地区在一体化监管执法工作中好的经验和做法。

国家安全监管总局

2017年6月22日

国家安全监管总局办公厅关于印发 《安全监管监察部门文书档案 数字化管理规范》的通知

安监总厅〔2017〕49 号

各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产监督管理局，各省级煤矿安全监察局，各直属事业单位：

为规范文书档案数字化加工工作，现将《安全监管监察部门文书档案数字化管理规范》，印发给你们，请遵照执行。

国家安全监管总局办公厅

2017 年 6 月 1 日

安全监管监察部门文书档案数字化管理规范

1 适用范围

本规范规定了安全监管监察部门文书档案数字化的主要管理和技术要求。

本规范适用于国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局机关，国家安全生产应急救援指挥中心，各省、自治区、直辖市及新疆生产建设兵团安全生产监督管理局，各省级煤矿安全监察局及其所属单位，国家安全生产监督管理总局各直属事业单位。

其他门类纸质档案数字化可参照本规范。

2 规范性引用文件

《归档文件整理规则》(DA/T 22—2015)

《纸质档案数字化技术规范》(DA/T 31—2005)

《数字档案室建设指南》(档发〔2014〕4 号)

《档案数字化外包安全管理规范》(档办发〔2014〕7号)

《电子档案移交与接收办法》(档发〔2012〕7号)

《中央档案馆电子版档案数据接收规范(试行)》(档函〔2009〕51号)

《电子文件归档与管理规范》(GB/T 18894—2002)

3 术语和定义

3.1 纸质档案数字化

对纸质档案进行数字化加工,使其在保持纸质档案内在联系的基础上转化为存储在磁带、磁盘、光盘等载体上的数字副本,并能被计算机识别的数字图像或数字文本的处理过程。

3.2 电子版档案数据

通过纸质档案数字化加工后形成的电子数据,分为档案目录数据和档案图像数据两种类型。

3.3 档案目录数据

描述档案内容和形式特征的数据集合,每条目录数据由若干字段组成。

3.4 档案图像数据

纸质档案数字化加工后形成的按照档号组成规则命名、能与档案目录数据挂接、可检索的图像文件。

3.5 JPEG

是图像数据经压缩编码后生成的一种存储格式,每页文件形成一个图像文件,在纸质档案数字化过程中用于存储及生成PDF格式文件。

3.6 双层PDF

能够进行OCR识别的一种图像存储格式,上层是原始图像,下层是文字识别结果,用于与档案目录数据挂接和提供全文检索。

3.7 档号

以字符形式赋予档案实体的用以固定和反映档案排列顺序的一组代码,是档案的唯一标识,每条档案目录数据对应一个档号。文书档案档号组成规则一般为:年度-机构(或类别)-保管期限-件号-件内序号。

3.8 存储路径

按照档案目录数据中相关字段项建立的档案图像数据存储路径(即存储文件夹),用于档案目录数据和图像数据的挂接,通常按照年度、机构(或类别)、保管期限等字段项建立。

4 工作组织

4.1 机构和人员

完善档案数字化工作组织架构，配备具有相应素质和技术水平的工作人员，对档案数字化工作进行统筹规划、组织实施、协调管理、安全保障、技术保障、监督检查、成果验收等。

4.2 加工场地

数字化加工场地一般应设置在独立、可封闭的建筑内，符合防盗、防火、防尘、防水、防潮、防高温、防日光及紫外线照射、防有害生物、防污染等安全管理要求。

4.3 管理制度

制定人员、场地、设备等管理制度和操作规程，加强全流程安全管理。人员管理制度主要对人员的安全保密、日常行为、外聘人员信息审核及管理、非工作人员来访登记等进行规范；场地管理制度主要对工作场地内基础设施及环境、网络、监控设施、现场物品等的管理进行规范；设备管理制度主要对数字化工作各环节涉及的全部设备的管理进行规范，确保设备安全、科学、高效运行；操作规程主要是确定数字化对象与制定整体工作方案，保证各操作环节规范、有序，确保数字化成果质量。

4.4 委托外部实施

4.4.1 档案数字化工作如需委托专业数字化服务机构实施，应严格审查相关机构资质，考察其管理和技术能力，在同等条件下，优先选用具有数字化加工相关涉密资质的数字化服务机构。

4.4.2 与数字化服务机构签订保密协议，对数字化加工人员进行安全保密教育，对数字化服务机构安全保密落实措施进行监督检查。

4.4.3 加强对数字化加工场所的安全管理。安装视频监控设备，确保场地内无监控死角。专设储物区域，用于数字化工作人员私人物品存放，要求数字化工作人员严禁在场地内从事与工作无关的活动，严禁将数字化加工场所的物品带离现场。

4.4.4 加强对数字化设备的管理。计算机、扫描仪等设备应采用技术手段或专业物理设备封闭所有不必要的信息输出装置或端口，如 USB 接口、光驱接口等。数字化服务机构使用自带设备的，应对其进行必要的安全检查。数字化加工工作完成后，要求数字化服务机构拆除自带加工设备的硬盘等存储介质，连同加工过程中使用的移动存储介质一并移交档案部门，严禁擅自带走。

4.4.5 档案数字化加工网络要与其他网络物理隔离，禁止使用无线网卡、无线键盘、

无线鼠标等设备。

5 数字化前期处理及档案整理工作

5.1 确定扫描范围

属于归档范围且永久和 30 年（或长期）保存的非涉密档案可列入数字化范围。

5.2 档案出库

在纸质档案数字化工作过程中，应严格按照档案库房管理规定办理档案出库手续，细化出库记录单，确保出库的档案准确无误。

5.3 编页

对没有编页或编页不规范的档案重新编页，不得破坏原件或对档案长期保存造成影响，应对页面破损、缺页等特殊情况进行登记，字迹模糊或易褪变的，应予复制后一并编写页码。

5.4 拆除装订

档案装订物影响扫描工作时，应在确保档案不受损害的前提下，对装订物进行拆除。

5.5 页面修整

破损严重、无法直接扫描的档案，应进行技术修复后再进行扫描，技术修复时不得破坏档案的原貌。

6 图像的扫描和存储

6.1 扫描工具准备

6.1.1 根据档案幅面的大小选择相应规格的扫描工具。

6.1.2 纸张状况较差，以及过薄、过软或超厚的档案，应采用平板扫描方式；纸张状况良好的档案可采用高速扫描方式以提高工作效率。

6.2 图像的扫描

6.2.1 扫描色彩模式应选择彩色模式。

6.2.2 扫描分辨率不低于 300dpi。

6.2.3 应对在扫描过程中产生的污点、黑线、黑边等影响图像质量的杂质进行去污处理。去污过程中，不得删除档案内容信息，保持档案原貌。

6.2.4 应对图像在扫描过程中形成的多余白边进行裁边处理，在距页边外延 2 - 3 毫米处剪裁数字图像，不得剪裁纸质档案原有页边，包括破损、歪斜页边。

6.2.5 对图像偏斜度、清晰度、失真度进行检查，对方向不符合阅读方向的图像应进行旋转还原，偏斜的图像应进行纠偏处理，偏斜度不宜超过 3 度。由于操作不当造成扫

描图像文件不完整或无法清晰识别，以及不符合图像质量要求的，应重新进行图像扫描。

6.2.6 对大幅面的档案进行分幅扫描后形成的多幅图像，应进行拼接处理，合并成完整图像，应确保拼接后整幅图像无明显拼接痕迹。

6.2.7 扫描图像的排列顺序应与档案原件顺序一致。文件漏扫时，应及时补扫并正确插入图像。

6.2.8 做好档案扫描过程的登记工作，核对扫描页数和档案实际页数是否一致，页数不一致或扫描过程中遇到的其他问题注明具体原因和处理方法。

6.3 图像的存储

6.3.1 扫描后的图像应分别采用 JPEG 和双层 PDF 两种格式存储。

6.3.2 图像文件与存储文件夹的命名根据对应档案的档号确定规则设定，所涉及的档号命名规范应与档案目录数据的著录规范保持一致。

6.3.3 存储文件夹命名规则

JPEG 格式文件最多建立 6 级存储文件夹：“存储格式\年度\机构（或类别）\保管期限\件号\件内序号”。

PDF 格式文件最多建立 4 级存储文件夹：“存储格式\年度\机构（或类别）\保管期限”。

6.3.4 图像文件命名规则

图像文件存储在最低一层存储文件夹内。

JPEG 格式文件按文件所编页号命名，以 3 位阿拉伯数字表示，不足 3 位的在前补零，如“001.jpg”。

PDF 格式文件按档号命名。

6.3.5 存储文件夹和图像文件命名示例

JPEG\2012\办公室\永久\001\1\001.jpg

PDF\2012\办公室\永久\2012 - 办公室 - 永久 - 001 - 1.pdf

图像和目录数据存储示意图见附件 1。

7 目录建库

7.1 档案著录

文书档案目录数据应参照《国家安全监管总局档案馆关于印发数据信息交互平台档案著录与数据格式规范的通知》（安档〔2014〕7号）相关要求著录，建立档案目录数据，著录项和字段属性不得随意更改。

7.2 目录数据质量检查

应检查档案目录数据质量，核对著录项目是否完整，著录内容是否规范、准确，不合格的数据应进行修改。

8 数据挂接

8.1 数据上传

纸质档案数字化过程中形成的目录数据和图像数据，经质量检查后，及时上传到数据服务器端。图像数据应为双层 PDF 格式。

8.2 关联检查

检查每份图像文件的文件名称、存储路径与档案目录数据库中该份文件档号的一致性，上传后的图像数据应符合与目录数据的一一对应关系。

8.3 数据挂接

借助相关软件，实现目录数据对相关联的图像数据的自动搜索，实现批量、快速挂接。

9 档案入库

9.1 装订

数字化工作完成后，拆除装订的档案应按归档要求重新装订，做到安全、准确、无遗漏。

9.2 验收入库

档案人员应根据出库记录单对待入库的档案进行检查验收，全部合格后按照规定办理档案入库手续。

10 数据验收

10.1 验收方式

10.1.1 数字化工作结束后应成立验收组，采用人工抽检的方式对数字化成果进行验收，并填写数字化验收记录单。验收记录单样式及示例见附件 2。

10.1.2 人工抽检比率不低于 20%。

10.2 验收内容和指标

10.2.1 目录数据著录内容是否完整、准确。

10.2.2 图像文件是否清晰完整，扫描页数、存储路径、文件命名、排列顺序是否准确无误。

10.2.3 目录数据与图像文件挂接是否正确。

10.2.4 数字化成果是否按规定套数、格式和内容进行备份。

10.2.5 存储载体是否安全、可用。

10.2.6 验收合格率达到95%以上(含95%)时,验收通过;验收合格率低于95%时,验收不通过,并对全部数据重新检查。

11 数据备份

11.1 备份范围

经验收合格的档案目录数据和档案图像数据应及时备份。数据库录入的档案目录数据,应转换为EXCEL格式备份。

11.2 备份方式

为保证数据安全,备份载体选择应多样化。可分别存储在计算机硬盘、一次写光盘和专用移动硬盘上,实现多套备份。

11.3 载体要求

移动硬盘和光盘备份要使用有品质保证的产品。光盘应使用一次写光盘。

11.4 载体标识

每个移动硬盘或光盘都应制作标识。移动硬盘可粘贴纸质标签,记载硬盘编号和内容。光盘应将标识光盘编号和内容摘要的标签置于光盘盒内,光盘盘片不可粘贴纸质标签。光盘标签样式及示例见附件3。

11.5 载体索引

对电子版档案数据应建立存储载体索引目录,与档案目录数据一并存储归档。存储载体索引目录样式及示例见附件4。

11.6 数据管理

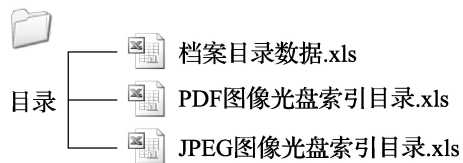
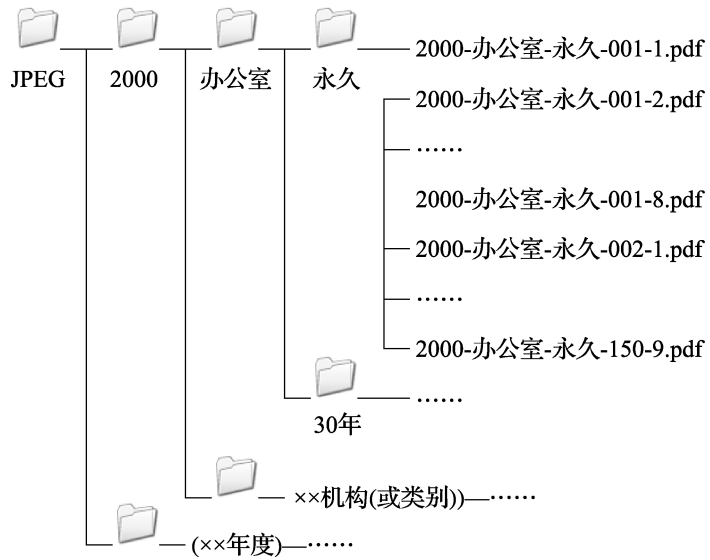
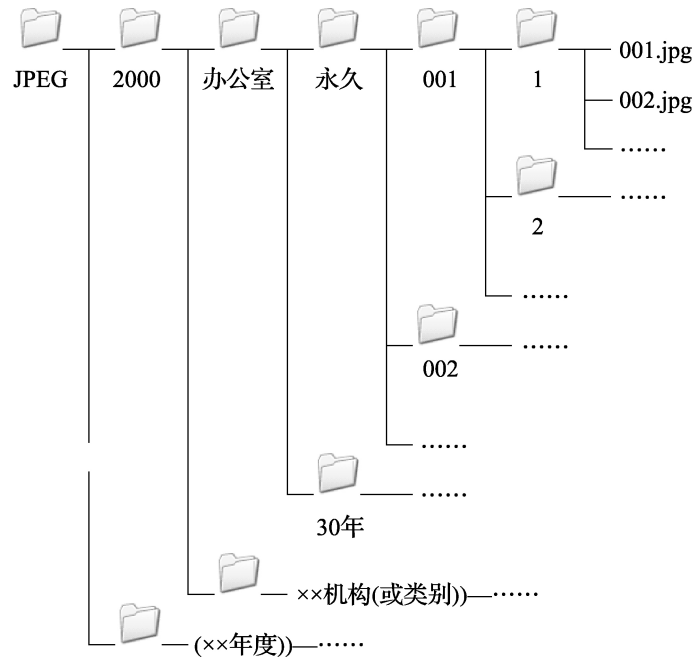
11.6.1 电子版档案数据应由专人负责管理,严格执行相关管理规定,确保数据不被非法改动。

11.6.2 对存储电子版档案数据的光盘、移动硬盘每4年进行一次抽样机读检验,主要包括备份数据能否打开、数据信息是否完整、文件数量是否准确等,抽样率不低于10%,如发现问题应及时采取恢复措施。

11.6.3 定期对存储在光盘、移动硬盘上的电子版档案数据进行备份,确保存储数据的安全、可读。

附件 1

图像和目录数据存储示意图



附件 2

验收记录单（一）

验收范围：办公室 2000 年永久 001 - 100、政策法规处 2002 年 30 年 051 - 150			
序号	档 号	目录数据检查	图像数据检查
1	2000 - 办公室 - 永久 - 038 - 1	题名录入错误	合格
2	2000 - 办公室 - 永久 - 055 - 1	页数录入错误	合格
3	2000 - 办公室 - 永久 - 073 - 1	合格	图像偏斜
4	2000 - 办公室 - 永久 - 088 - 1	责任者录入错误	存在扫描污点
5	2002 - 政策法规处 - 30 年 - 075 - 1	合格	图像缺页
6	2002 - 政策法规处 - 30 年 - 135 - 1	档号著录错误	合格
...
验收合格率		97%	

（此表仅填写存在错误的档案信息）

验收人：

验收日期：

验收记录单（二）

序号	验收内容	验收结果
1	数据挂接	挂接格式
2		挂接内容
3		完整性
4		准确性
5	存储载体	病毒检测
6		可用性
7		载体类型
8	数据备份	备份格式
9		备份内容
10		备份套数
11		备份介质
12		备份标签
13		备份登记

验收人：

验收日期：

填写说明：

1. 挂接格式：图像数据的格式。
2. 挂接内容：挂接图像数据的内容。
3. 完整性：目录数据、挂接图像数据是否存在缺漏现象。
4. 准确性：目录数据与图像数据对应是否一致。
5. 病毒检测：存储载体是否经过安全检测。
6. 可用性：存储载体是否正常使用。
7. 备份格式：备份数据的类型。
8. 备份内容：备份数据的内容。
9. 备份标签：备份数据是否按要求粘贴或制作标签。
10. 备份登记：备份数据是否按要求填写存储载体索引目录。

附件 3

光盘标签样式

年度	2002	光盘号	36
单位名称	× × × 安全生产监督管理局		
内容摘要	办公室（永久：1—15，30 年：1—11）； 人事处（永久：1—25）； 安全监察处（30 年：1—22）；		
文件格式	PDF	已用容量	2.90G
光盘类型	DVD - R	档案件数	120
文件数量	150	保管期限	永久
制作人	× × ×	制作日期	20140307

(示例 1：存储数字化图像)

年度	2002—2012	光盘号	1
单位名称	×××安全生产监督管理局		
内容摘要	档案目录数据； PDF 图像光盘索引目录； JPEG 图像光盘索引目录		
文件格式	EXCEL	已用容量	1.8M
光盘类型	DVD-R	档案件数	
文件数量	3	保管期限	永久
制作人	×××	制作日期	20140307

(示例 2：存储档案目录数据和光盘索引目录)

填写说明：

1. 年度：档案形成年度，采用 4 位阿拉伯数字表示。
2. 光盘号：光盘的顺序编号。每次数字化形成的光盘从“1”开始标注，或全宗内光盘编一个流水序号。
3. 内容摘要：光盘内所含档案的具体内容。图像文件的光盘内容按“机构（保管期限：起止件号）”样式填写，不同机构之间用分号间隔。应尽可能将同一机构的档案存储在一张光盘内。
4. 文件格式：光盘内各种文件的存储格式，如 PDF、JPEG、EXCEL 等。
5. 已用容量：光盘内存储数据的已用空间。
6. 光盘类型：光盘载体的类型，如“DVD-R”。
7. 档案件数：光盘内以件为整理单位的档案数量。如“办公室（永久：1—15）”，档案件数为 15。
8. 文件数量：光盘内最低一级存储文件夹内电子文件的个数。如一件文件扫描了 10 页 JPEG 格式文件，文件数量为 10。
9. 保管期限：存放电子版档案数据的保管期限，统一定为“永久”。
10. 制作日期：制作光盘的年、月、日，采用 8 位阿拉伯数字表示。

附件4

存储载体索引目录

硬盘号	年度	文件格式	内容摘要	档案件数	文件数量	容量 (GB)	备注
1	2010—2011	PDF	2010—2011 年数字化	12203	15983	500	1
2	2012	JPEG	2012 年数字化	6653	32674	232	
...	

(示例 1: 移动硬盘索引目录)

光盘号	年度	文件格式	内容摘要	档案件数	文件数量	容量 (GB)	备注
1	2012	PDF	办公室 (永久: 1—15, 30 年: 1—11) 人事处 (永久: 1—25) 安全监察处 (30 年: 1—22)	120	150	2.90G	
2	2012	PDF	机关党委 (永久: 1—15)	15	20	0.15	
...	

(示例 2: PDF 图像光盘索引目录)

光盘号	年度	文件格式	内容摘要	档案件数	文件数量	容量 (GB)	备注
1	2012	JPEG	办公室 (永久: 1—20, 30 年: 1—20)	50	150	2.45	
2	2012	JPEG	人事处 (永久: 1—20, 30 年: 1—20)	50	80	2.34	
3	2012	JPEG	监察一处 (永久: 1—15)	15	80	1.42	
...	

(示例 3: JPEG 图像光盘索引目录)