创新社会治理，维护社会大局安全稳定

——压实企业主体责任，提升企业本质安全水平

（征求意见稿）

县委主题教育第三课题调研组

根据县委主题教育工作部署，创新社会治理，维护社会大局安全稳定调研课题组相关成员围绕如何压实企业主体责任，提升企业本质安全水平，走访调研了县应急管理局及相关职能部门、部分镇街和重点企业，并进行了多轮次集中会商研究，认真剖析了当前存在的主要问题，对下步如何压牢压实企业主体责任作了深入思考，初步形成了会商意见，现将调查研究情况报告如下。

一、主要工作成效

今年来，澧县坚持以党的二十大精神为指引，深入学习贯彻习近平总书记关于安全生产的系列重要论述及指示批示精神，认真落实上级安全生产工作部署要求，全力打好安全生产翻身仗，安全底线守稳守牢。1-11月，全县发生生产经营性安全事故7起、死亡8人，较去年分别同比下降70.8％、66.7％，未发生较大及以上生产经营性安全事故，未发生较大及以上森林火灾，全县安全生产形势持续稳定向好。成效主要体现在以下三个方面：

**1.监管体系日臻完善。**修订完善了《2023年澧县县级党政领导安全生产责任及工作任务清单》《2023年澧县安全生产专业委员会调整方案》等制度文件，实行由县委书记、县长同时担任县安委会主任的“双主任”制，将安全生产履职情况纳入县委巡察、审计的重要板块，并与绩效考核、干部提拔、评先评优挂钩，严格落实 “一票否决”制度，构建起了横向到边、纵向到底的责任体系。建立实行安全生产 “吹哨人”和定期曝光制度，鼓励社会公众举报安全生产违法行为，依法依规公开曝光，在全县范围内形成了领导带头抓安全、部门履职抓安全、属地负责抓安全、企业落实抓安全的良好氛围。

**2.风险管控有力有效。**坚持以打好打赢安全生产翻身仗为总抓手，持续深入开展重大事故隐患排查整治2023专项行动，严格落实企业自查、行业互查、专家诊查和警示曝光等举措，有力确保了风险隐患打早打小打了。截至目前，全县共排查重大隐患195处，整改完成171处，排查整改一般隐患5500余处。县委县政府主要领导对安全生产工作逢会必提、逢会必讲，经常性带队下沉一线督导工作落实，其他县级领导，深入基层一线开展大走访、大调研、大讨论，凝聚了共识、汇聚了合力。县安委办定期发布全县安全提醒，严格督查督办，各专业委员会定期会商研判，落实一线督导，有效消除了非煤矿山、危化品和烟花爆竹、工贸、城镇燃气、消防、自建房等重点行业领域潜在风险。

**3.执法改革成效初显。**应急管理综合行政执法改革纵深推进，应急管理综合行政执法局正式挂牌成立，核定事业编制22名，持证率100%。授权小渡口镇、城头山镇行政执法一般程序，对其他17个镇街授权简易程序，县应急局、县消防救援大队、县交警大队等部门119项委托行政执法事项全部下放至镇街。县应急管理局各股（室）长 一对一包联镇街，现身教学指导具体监管执法活动，镇街执法监管能力有力提升。今年来，全县出动监管和执法人员万余人次，检查生产经营单位5000多家，公开曝光了典型案例88起，持续保持了高压严管态势。

二、存在问题及原因

虽然，今年来全县安全生产工作取得了较好成绩，全县安全大局持续保持稳定，但全县涉险事故仍多发频发，企业主体责任压实仍任重道远。主要在以下三个方面还需进一步加强。

**1.责任体系方面。一是新兴行业领域监管责任有待强化。**针对我县安全生产监管责任体系中新行业、新业态部门职责不清、责任不明等突出问题，前段县政府常务会会议进行了专题研究，审议通过了《关于明确澧县新兴行业领域安全生产监督管理责任的通知》，对全县23大新兴行业，22个部门145项职责边界、监管事项进行了全面划分明确，但也还存在市场主体底数不清、行业风险隐患不明、监管责任悬空等问题，距离真正实现监管全领域、全时段、全覆盖的目标仍需持续用力。**二是“三管三必须”责任落实有待加强。**近年来，我们根据形势要求对专委会机构设置、职责分工不断进行了调整完善，初步形成了上下对口、相互配合的责任体系。大部分专委会都能根据自身职责、制度要求定期开展分析研判、协调调度，但也有少数专委会在完善落实职责清单、工作制度等方面不够及时主动。**三是镇街属地管理还有缺位。**部分镇街虽然在责任分工上体现了“一岗双责”，但在实际工作中却习惯性将安委办职责等同于安监站职责，认为只要涉及“安全”就应当由安监站负责，存在安委办、应急办和安监站职能职责划分不清的问题。

**2.监管约束方面。一是履职担当有待强化。**少数职能部门主动担当意识不强，有的将属于本部门的监管职责推托给镇街或高新区了事，有的对按照业务相近原则确定的新兴行业领域监管职责不能主动认领，致使监管缺位。**二是部门合力有待强化。**有的行业涉及多部门，而各部门之间职能交叉、监管边界不清，协调联动机制和数据共享比较缺乏，不能有效形成安全生产监管合力。**三是能力提升有待强化。**安全生产监管专业性强，技术要求高，受现实条件制约，无论是应急管理部门，还是其他职能部门和镇街，人才引进难、专业力量弱的问题普遍存在。应急管理信息化建设推动不快，安全生产技防水平与现实需要存有较大差距。

**3.企业自身方面。一是不想管。**当前，受经济下行影响，企业业绩下滑、经营困难，重效益、轻安全的思想有所抬头。在安全生产督查检查中，发现部分企业风险隐患排查整治方面不严不实、工作质量不高，对“老大难”、深层次问题触及的少。少数企业心存侥幸，觉得长期以来没发生事故，加强人力物力投入的意愿不强。**二是不会管。**部分企业无论是单位负责人、还是安全管理人员对安全生产法律法规了解不多，对法定职责不清楚，缺乏必备的安全知识和管理能力，知法、懂法、守法的能力弱，安全管理不严不实、安全宣教流于形式，导致双重预防机制建设不到位，风险辨识不全面，管控措施不细致，风险隐患不能及时排除。**三是不愿管。**通过多年来警示教育，宣传发动，大部分企业都深知安全生产的重要性，但在具体实践中，部分企业依赖思想严重，有的将安全生产管理、风险隐患排查简单外包给第三方机构，一包了事。有的高度依赖当地政府，把隐患排查整治寄希望于政府帮助，主动查、主动改的意识不强。

三、下步工作建议

如何压实外部监管责任、激发企业内生动力，推动企业安全生产主体责任落实落地，破局的关键在于抓住规范化建设这一牛鼻子，通过责任体系规范化、监管执法规范化、企业管理规范化等系列规范化建设，不断压紧责任链条、压实工作举措、压牢风险防控，推动企业安全生产主体责任守稳守牢。

**（一）全面推进责任体系规范化建设**

**1.健全领导责任。**全面落实“党政同责、一岗双责”要求，持续完善党政领导干部安全生产责任及工作任务清单，制定县级领导落实安全生产监督责任年度计划，细化明确县级领导带队开展安全生产督查检查责任任务及工作重点。建立健全领导干部安全生产专题述职和约谈问效机制，通过责任任务清单化、督导考核常态化推动领导责任落实。

**2.健全监管责任。**建立新兴行业监管责任动态调整机制，由县委办牵头每年适时组织召开专题议事协调会议，对不断涌现的新行业、新领域、新业态监管责任及时进行划分、调整、明确，对有明确管理部门的，严格按照“三管三必须”“谁主管、谁负责”原则，依法依规界定综合监管、行业监管、属地监管职责；对存在职责交叉、权责模糊的行业领域，按照“行业相近”和上下对口原则，依法划分监管责任、确定监管部门和镇街，坚决填补监管空白、消除监管盲区，确保监管无遗漏。强化专委会职责职能，各专委员会负责根据行业领域安全特点、部门职能，不断完善本行业规章制度及工作机制，细化责任清单、工作计划和标准，加强协调联动，切实增强监管合力。加快出台指导性意见，全面理顺镇街安委办、应急办和安监站职责关系，划清职能职责，加强协调配合，全面形成上下贯通、左右配合，职责明晰、运行高效的责任体系。

3.**健全工作机制。**建立健全述职评议机制，出台安全生产工作年度述职评议制度，由县安委会组织实施对各专委会年度述职评议，由各专委会组织实施对各成员单位年度述职评议，考核结果纳入领导干部、部门单位年度绩效考核内容。建立健全安全风险定期分析研判机制，县安委办、各专委会定期对全县安全风险及各行业领域安全风险开展会商研判，及时提示预警、交办督办，努力做到打早打小。制定年度安全生产工作重点督查考核计划，由县安委办负责及时提醒提示，督导考核县安委会、各专委会、各安委会成员单位、各镇街，认真履行落实好议定的会议、报告、督查、督办、约谈等制度，认真执行好年度考核、联合执法制度，将日常考核结果纳入到领导干部、部门单位和镇街的安全生产年度绩效考核重点，严格兑现奖惩，确保各项任务落小、落细、落实。

**（二）全面推进监管执法规范化建设**

**1.明晰监管职责。**着力细化实化日常监管方式，各负有安全生产监管职能的部门负责根据本部门本行业日常监管职责职能，行业领域内市场主体、监管重点、薄弱环节分布特点，制定好分季到月日常监管台账，落实好分片包保、重点包保，确保任务落实落地、责任到岗到人。由县安委办负责督导考核各责任单位日常监管工作情况，形成责任闭环。着力规范中介机构管理，积极引导推动中介机构入驻湖南省网上中介服务超市，按照“谁主管、谁考核，谁审批、谁管理”原则，由相关行业主管部门分别对本行业中介机构进行管理考核，打造公正透明、规范有序的中介服务市场。

**2.提升监管能力。**以应急管理综合行政执法改革为抓手，从各负有安全监管执法职能的部门抽调相关专业人员，建立县级综合行政执法队伍库，科学制定年度执法计划，着力解决执法监管人少质弱的问题，切实减轻企业迎检负担。做实教育培训，坚持把安全生产纳入到各级理论学习中心组学习计划，纳入到各级干部培训的重要内容。严格落实“第一议题”制度，县委常委会、县政府常务会及时传达学习习近平总书记关于安全生产工作重要论述、重要指示批示精神，研究澧县贯彻落实意见。聘请行业专家，分领域开展专业技能培训，着力提升监管执法培训的针对性、实效性。全面加强对镇街委托执法业务指导，持续落实一对一帮扶，确保执法权限放得下、接得住。积极整合全县信息化项目资源，全力向上争取，全面推进应急指挥中心项目建设，着力提升全县安全生产监管技防水平。逐步改善执法条件，配备必要执法检查设备，全面提升监管执法队伍的专业素质和水平。

**3.严格监管执法。**常态化开展安全生产风险隐患排查整治专项行动，严格落实企业自查、行业互查、专家诊查和警示曝光措施要求，每季拍摄一部安全生产警示教育片，全覆盖、无死角、零遗漏地排查风险源、隐患点。进一步完善安全生产有奖举报和“吹哨人”制度，明确规范受理、核查、奖励、监督管理等各个流程，及时向社会公布有奖举报受理电话，列明有奖举报受理渠道、重奖激励标准，严格信息保护，全面提升社会监督水平。严格重大安全风险隐患“一单四制”闭环管理，切实做到整治任务不落实不放过、隐患不消除不销号不放过。持续深入开展“打非治违”专项行动，聚焦安全生产监管重点难点及人民群众关注焦点进行监管执法检查，对高危行业领域和重点场所做到执法检查全覆盖。持续加大联合执法、专项执法、暗查暗访力度，对严重违法违规行为、屡禁不止的，严格依法处罚，坚决避免“只检查不执法、有执法不处罚”的问题。坚持“三个区分开来”，完善澄清保护机制，切实解决干部多干多出错、不干不出错和束手束脚不会干事、担心担责不敢干事、甘于躺平不愿干事的问题。

**（三）全面推进安全管理规范化建设**

由县安委办牵头负责，全面拟定企业安全生产规范化管理实施指南，由各相关职能部门和各镇街负责具体工作指导和督促落实，主要是从以下7个方面着力。

**1.压实工作责任。**严格按《安全生产法》规定，明确企业法定代表人、实际负有本单位生产经营最高管理权限的人为本单位安全生产第一责任人，负责本单位安全生产全面工作。分管领导要按照“管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”要求，对分管范围内的安全生产工作履行安全生产监督、协调等职责。建立健全从企业主要负责人到一线从业人员的全员安全生产责任制，将劳务派遣人员、灵活用工人员一并纳入本单位统一管理，实现安全生产层层负责、人人有责、各司其责。

**2.完善管理机构。**指导督促企业严格按法律法规规定，依法设立完善安全生产管理机构，配备足够数量和具备能力的安全生产管理人员，确保机构设置和人员配置与企业规模、风险相适应。鼓励有条件的生产经营单位设立安全总监，负责组织本单位安全生产体系建设、监督检查和重大安全生产问题的协调解决。

**3.健全制度体系。**指导督促企业严格按国家有关法律法规及规章标准规定，建立健全适合本单位特点的安全生产例会例检制度、安全教育培训制度、岗位安全生产责任制、安全生产责任考核制度、安全生产承诺制等基本制度以及涵盖所有生产经营过程和环节的岗位作业管理制度，明确操作规程，逐级逐岗位督促落实。

**4.强化投入保障。**指导督促企业按照《企业安全生产费用提取和使用管理办法》等规定落实提取和使用安全生产费用，确保满足安全生产条件所必需的资金投入。属于国家规定的高危行业领域的生产经营单位要依法投保安全生产责任保险，鼓励其他生产经营单位投保安全生产责任保险。在危险化学品、非煤矿山、建筑施工、交通运输以及工贸行业粉尘涉爆等重点生产经营单位积极推广安全生产信息化管理建设，鼓励其他生产经营单位利用信息化手段加强安全生产工作，提升安全管理效能。

**5.落实培训教育。**指导督促企业全面加强安全生产教育培训，生产经营单位主要负责人和安全生产管理人员要具备与所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。落实持证上岗，所有特种作业人员要按照国家有关规定通过专门的安全培训，取得相应资格后上岗作业。要对各类从业人员进行必要的安全生产教育和培训，保证其具备必要的安全生产知识，岗位安全操作规程和操作技能，事故应急处理措施，未经教育培训合格的从业人员一律不得上岗作业。

**6.夯实风险防控。**指导督促企业严格按照《安全生产法》要求落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设，扎实开展风险隐患排查整治、科学设定风险等级、明确风险管控措施、公示风险警示告知等，确保风险辨识到位、风险公告到位、按风险分级原则监管到位、事故隐患排查治理到位、各类危险源安全管理到位、危险区作业安全管理到位。

**7.培强应急能力。**指导督促企业结合自身特点，制定生产安全事故应急救援预案，建立应急救援组织，配备必备应急救援设施设备，定期开展实战演练。建立健全生产安全事故报告和处理制度，生产安全事故发生后，相关单位要按规定向负有安全生产监管职责的部门和镇街及时报告，并立即启动相应的应急救援预案，迅速采取有效措施，组织抢救，防止事故扩大，减少人员伤亡和财产损失。积极配合事故调查处理，妥善做好善后，全面落实事故整改措施，深挖根源，研究落实预防改进措施，防范事故再次发生。