

# 上海市安全生产委员会办公室文件

沪安委办〔2023〕30号

## 上海市安全生产委员会办公室印发关于 进一步强化生产经营单位安全生产 主体责任落实的指导意见的通知

各区安委会、市安委会成员单位，各中央在沪及地方国有企业：

现将《关于进一步强化生产经营单位安全生产主体责任落实的指导意见》印发给你们，请遵照执行。

特此通知。

上海市安全生产委员会办公室

2023年7月27日



# 关于进一步强化生产经营单位安全生产主体责任落实的指导意见

为深入贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于安全生产重要指示批示精神，根据《中华人民共和国安全生产法》《上海市安全生产条例》《关于进一步强化安全生产责任落实坚决防范遏制重特大事故的若干具体措施》等规定，结合本市实际，现就强化生产经营单位主体责任落实提出以下指导意见。

## 一、提高政治站位，准确把握落实生产经营单位安全生产主体责任的总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于安全生产重要论述和重要指示批示精神，坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，牢固树立安全发展理念，坚持安全第一、预防为主，以全面提升本质安全为目标，进一步落实生产经营单位安全生产主体责任，持续加大安全生产投入，夯实安全生产基础，化解各类安全风险，筑牢安全防控屏障，有效防范遏制各类生产安全事故发生；强化依法治理，用法治思维和法治手段解决安全生产问题，切实提高风险隐患排查整改质量，切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平，促进本市安全生产形势持续稳定好转。

## 二、精准对标对表，全面履行生产经营单位安全生产主体责任的法定义务

生产经营单位是安全生产的责任主体，对本单位的安全生产承担主体责任。各地区、各部门要坚持“安全第一、预防为主、综合治理”方针，贯彻“三管三必须”原则，指导督促生产经营单位对照安全生产法律法规和标准，自觉把落实主体责任贯穿到生产经营的全过程。

（一）提升全员安全生产法治意识。要紧紧密结合生产经营活动，及时主动获取与生产安全相关的法律法规标准，持续开展安全生产法制宣传和学习教育，增强全员安全生产法治意识。生产经营单位负责人尤其是主要负责人要牢固确立法治观念，把住法律“底线”，守住安全“红线”，不断提高依法依规组织生产经营活动的主动性和自觉性。

（二）压实负责人安全生产领导责任。法定代表人、实际负有本单位生产经营最高管理权限的人员作为生产经营单位的主要负责人，是本单位安全生产第一责任人，对本单位安全生产工作全面负责。要主动履行法律法规规定的各项安全生产职责，亲自推动全员安全生产责任制、安全生产标准化、安全生产教育培训、安全生产投入、安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制、应急救援预案、事故报告等各项制度的建立和落实。强化主要负责人组织排查整改进而消除重大事故隐患的法定义务，立足从根本上消除事故隐患、从根本上解决问题，发挥“关键少数”的主导作用，带动全员安全生产岗位责任落实，一级推一级确保隐患排查整治到位，切实提高企业隐患排查和整改的质量。要把安全

生产工作与生产经营工作同计划、同部署、同检查、同总结、同评比；要主持召开安全生产工作会议，研究安全生产问题，参加安全生产检查；要向职工代表大会、股东大会报告安全生产情况，自觉接受监督；领导层要按照“管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”的要求，对分管范围内的安全生产工作履行管理职责；分管安全生产的负责人协助主要负责人履行安全生产监督、协调等职责。

（三）落实全员安全生产责任。要建立健全从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、灵活用工人员纳入本单位统一管理，并突出落实关键岗位、高风险岗位。责任制要包括责任人、责任范围、责任内容和考核要求。责任人要明确到每个岗位，切实落实“一岗一责”；责任范围要涵盖每个风险点，并且与岗位素质能力要求相匹配；考核标准要与责任范围相对应，并鼓励将考核结果与员工收入挂钩。安全生产责任制要向全员公示，自觉接受监督，实现安全生产层层负责、人人有责、各司其责。

（四）保证安全生产资金投入。要保证满足安全生产条件所必需的资金投入，按照《企业安全生产费用提取和使用管理办法》等规定提取和使用安全生产费用，确保具备法律法规和标准规定的安全生产条件。安全生产费用主要用于下列事项：安全防护和应急避险设施设备购置（建）、检验、改造、维护（不含按照“三同时”规定投入的设施设备），安全生产信息化建设、运维和网络

安全投入，劳动防护用品和应急救援器材、设备的配备、更新、维护，应急救援队伍建设、应急预案制（修）订和应急演练，安全宣传、教育培训和奖励，安全生产检查、评价（不包括新建、改建、扩建项目安全评价）、咨询和标准化建设，安全生产新工艺、新技术、新材料、新设备推广应用，重大危险源和安全风险、事故隐患的检测、评估、监控、整改，安全生产责任保险等。

（五）投保安全生产责任保险。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。保险机构开展事故预防服务工作时，生产经营单位要予以配合，如实告知保险合同中明确的重要安全事项，对排查发现的事故隐患及时整改。不得以任何方式将保险费用摊派给从业人员个人。投保安全生产责任保险获得的经济赔偿，不影响投保单位与其从业人员请求工伤保险赔偿的权利。

（六）健全安全生产管理机构和管理人员。要按照国家和本市规定，设立安全生产管理机构，配备足够数量和具备能力的安全生产管理人员。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的体系建设、监督检查和重大安全生产问题的协调解决。安全生产管理机构和人员要与企业的规模、风险相适应。生产经营单位通过长期聘用有相应资质、条件的安全生产技术服务机构或者注册安全工程师等专业人员为其提供安全生产服务的，可视同其配备了相应的兼职安全生产管理人员。有关

危险化学品、非煤矿山、金属冶炼生产经营单位要有注册安全工程师从事安全生产管理，鼓励其他生产经营单位聘任注册安全工程师从事安全生产管理，提高安全管理水平。

（七）完善安全生产制度规程。要按照法律法规和标准的规定，健全完善安全生产全员责任制及奖惩，安全生产例会，安全生产投入及费用管理，安全生产教育、培训及特种作业管理，场所、设备、设施安全管理，安全风险分级管控，安全检查和隐患排查治理，危险作业及变更管理，重大危险源监控，承包、承租单位安全管理，劳防用品配备和管理，应急管理，生产安全事故报告和调查处理，安全生产档案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，并根据法律法规和标准的变化及时更新修订。

（八）构建安全风险分级管控和隐患排查治理双控机制。要按照相关行业领域的安全风险分级管控实施指南，针对工艺、设备、物品、场所和岗位，开展危险因素辨识和安全风险评估、分级、管控，依法报告风险分级管控实施情况，并在较大及以上级别安全风险的工作场所设置明显的安全风险告知牌和警示标志。安全生产风险分级管控需要生产经营单位内部自上而下的总体领导和自下而上的意识提升，需要纳入本单位的决策体系、执行管理体系和日常监督体系，需要深入一线各个岗位、各个环节。要对照风险管控清单，提高隐患排查和治理质量，精准查找事故隐患、科学治理事故隐患，组织建立事故隐患台账清单，并按照责

任、经费、措施、时限、预案“五落实”的要求进行隐患闭环管理，一级推一级将排查整改要求落实到位。

（九）加强安全生产信息化建设。危险化学品、非煤矿山、金属冶炼、建筑施工、交通运输以及工贸行业粉尘涉爆等生产经营单位要加强安全生产信息化管理，开展安全生产电子台账管理、重大危险源监控、安全风险管控和隐患自查自报、安全生产监测预警等信息系统的建设，实时、准确、完整地报送有关安全生产数据。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。

（十）抓好安全生产教育培训。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。其中，非煤矿山、危险化学品、烟花爆竹、金属冶炼等行业主要负责人和安全生产管理人员，要在任职之日起6个月内，经应急管理部门考核合格。企业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。要按照规定对各类从业人员（包括劳务派遣人员、实习学生）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，熟悉和掌握安全生产管理制度、岗位危险有害因素和管控措施、岗位安全操作规程和操作技能，了解事故应急处理措施。不得安排未经教育培训合格的从业人员上岗作业。发生造成人员死亡的生产安全事故的，主要负责人和安全生产管理人员要依法重新参加安全培训。特种作业人员对造成人员死亡的生产安全事故负有

直接责任的，要依法重新参加安全培训。

（十一）加强建设项目安全管理。建设项目安全设施要与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用，安全设施投资要纳入建设项目概算。非煤矿山、金属冶炼建设项目和用于生产、储存、装卸危险物品的建设项目要依法进行安全条件论证和安全评价，其安全设施设计要报经有关部门审查；项目竣工投入生产或者使用前，要由建设单位负责组织对安全设施进行验收；验收合格后，方可投入生产和使用。

（十二）加强各类场所、设备安全管理。要开展对各类场所和设施设备的安全检查，及时消除环境和设备的不安全因素，重点消除下列情形：使用违法建（构）筑物从事生产经营活动的；超过核定的生产能力、强度或者定员进行生产的；占用、堵塞、封闭疏散通道、安全出口或者埋压、圈占、遮挡消火栓的；违反规定存放危险化学品的；生产、经营、储存、使用危险化学品的车间、商店、仓库与员工宿舍设置在同一座建筑物内的；为大型活动所设的临时性建筑物、构筑物及设施、设备的安全性能，未经检验、检测合格就投入使用的；使用国家和本市明令淘汰的危及生产安全的设备及工艺或者（应当）报废的设施、设备、产品的；关闭、破坏直接关系生产安全的监控、报警、防护、救生设备、设施的。

（十三）强化变更管理措施。在使用新工艺、新技术、新材料、新设备，改变工艺、配方或者调整生产规划布局，开展大型

检修、维修作业，开展老旧建筑、设施改造，开展具有较大风险的危险化学品相关研发试验前，要进行安全评估，针对安全风险隐患制定应急预案，采取防范措施，并做好相关教育培训工作。

（十四）管控危险作业环节。要根据本行业、领域的特点，建立健全危险作业管理制度。紧盯爆破、吊装、危险装置设备试生产、动火、临时用电、有限空间等事故多发易发环节，开展作业风险评估，制定和落实作业方案和安全防范措施，严格执行危险作业审批制度，设置作业现场安全区域，确定现场带班的负责人和现场指挥人员，安排专职安全生产管理人员进行现场管理，确认现场作业条件、作业人员上岗资格、身体状况和配备的劳动防护用品符合安全作业要求，并向从业人员如实告知现场危险因素、作业安全要求和应急措施，监督作业人员遵守操作规程，落实各项安全措施。

（十五）严格出租外包管理。生产经营单位将生产经营项目、场所、设备发包或者出租的，要查验承包、承租单位的安全生产条件或者资质，并保证出租的厂房、场所具备基本的安全生产条件。厂房、场所经过内部分割等装修的，要保证在装修后满足各项安全要求，公共设施设备正常运行。要向承包、承租单位告知项目、场所、设备的安全生产基本情况，对现场危险源、逃生路线等注意事项作必要的培训或者提示，并将常驻本单位作业的承包单位作业人员纳入安全生产教育培训统一管理。要与承包单位、承租单位签订专门的安全生产管理协议，或者在承包合同、租赁

合同中约定各自的安全生产管理职责，要对衔接交底、违约责任等事项作出明确、细化、可执行的约定。要将外包外租等生产经营活动纳入本单位安全生产管理体系，对承包、承租单位的安全生产工作统一协调、管理，定期进行安全检查，发现问题及时督促整改。承包、承租单位要对开展的生产经营活动落实安全生产主体责任，不得违法二次发包或者转租。

（十六）加强生产安全事故应急能力建设。要结合自身组织管理体系、生产规模、较大以上危险有害因素和可能发生的事故特点，制定生产安全事故应急救援预案，按规定报送备案，并向从业人员发布。要定期对预案组织开展演练，并对演练效果进行评估，及时修订完善。非煤矿山、金属冶炼、城市轨道交通运营、建筑施工和危险物品的生产、经营、储存运输、装卸单位以及宾馆、商场、娱乐场所、风景区等人员密集场所的生产经营单位，要建立应急救援组织，配备应急救援器材、设备设施和物资，并进行经常性维护、保养，使其处于适用状态。鼓励生产规模较小的生产经营单位与邻近的应急救援队伍签订应急救援协议，提高应急处置能力。

（十七）优化生产安全事故处置流程。要建立健全生产安全事故报告和处理制度，发生生产安全事故后按规定向负有安全生产监管职责的部门报告，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。生产经营单位负责人和有关人员不得在事故调查处理期间

擅离职守，要随时接受事故调查组的询问，如实提供有关情况。企业集团要建立事故处置管理制度，及时掌握信息、组织救援、调配资源、报告情况。

（十八）强化事故整改措施落实。要积极配合事故调查处理，做好善后，全面落实事故调查报告提出的各项整改措施，并接受监督检查。要重视对涉险事故的调查处理及原因分析，研究落实预防改进措施，防范事故发生。

（十九）深化安全生产奖惩机制。要建立安全生产奖惩机制，鼓励从业人员发现、报告和排除安全风险隐患，对发现、排除安全风险隐患等有功人员给予奖励和表彰，对违章作业和违章指挥、瞒报事故隐患或者排查治理不力等人员按照有关规定予以处理。要将安全生产责任制落实的考核情况作为安全生产奖励和惩罚的依据。

（二十）推动安全生产管理体系延伸。企业集团要加强对供应商的监督和管理，鼓励建立供应商“黑名单”制度，将企业安全生产条件、安全生产标准化建设以及风险管控等情况列为对供应商管理的重要组成部分，通过上下供应链的安全体系延导，带动整个集团以及关联企业安全管理水平的提升。企业集团总部要加强对下属企业、加盟商等关联企业安全生产的指导、监督，推广安全生产最佳实践，实行安全生产的统一管理。鼓励企业集团强化安全生产标准化建设，将本企业标准和规范融入安全生产管理体系，实现安全管理系统化、岗位操作行为规范化、设备设施

本质安全化、作业环境器具定置化。

### 三、强化监管执法，协同推进生产经营单位安全生产主体责任落实落细

各地区、各有关部门要进一步增强责任感、使命感、紧迫感，把落实生产经营单位安全生产主体责任作为抓好安全生产监管的根本落脚点，结合实际，探索创新，多措并举，通过精准科学、宽严相济的监管执法和广泛发动、各展所长的社会共治，督促生产经营单位将安全生产主体责任认识到位、落实到位。

（一）严格开展安全生产执法检查。要按照分类分级和属地监督管理的要求，制定年度安全生产监督检查计划，加强对生产经营单位落实安全生产主体责任的监督检查。要善于运用大概率思维应对小概率事件，聚焦重大事故隐患排查治理精准严格执法，紧紧盯住生产经营单位主要负责人和领导层，依法对违法生产经营单位及其负责人“一案双罚”，对严重失信的纳入信用联合惩戒，不能以优化营商环境为名放松监管。要落实安全生产行政执法与刑事司法衔接要求，加强安全生产领域涉嫌安全生产犯罪案件移送、案情通报、信息共享，坚决打击安全生产违法犯罪行为。

（二）实行合理适度有序执法。要统筹发展和安全，在坚守安全发展底线的基础上推动包容审慎监管。在行政执法时充分考虑违法行为的事实、性质、情节及社会危害程度，对初次违法且危害后果轻微并及时改正的，可以依法不予处罚或者减轻处罚。要通过在法定自由裁量范围内的适度执法，进一步优化营商环境，

提高行政管理效能，增强生产经营单位的主体意识，实现安全生产事前预防。要坚持处罚与教育相结合的原则，通过指导服务、批评教育、约谈警示、不定期抽查等措施，促进生产经营单位依法合规开展生产经营活动。

（三）创新安全生产监管方式方法。要推动安全生产信息化建设，强化跨部门联合检查，依托“互联网+监管”等信息系统，促进部门间信息互联互通，开展数字化安全风险防控，积极探索创新监管方式、方法，实施精准有效监管。鼓励结合区域工作实际，试点安全生产记分、积分制监管，对一年内达到一定扣分值的生产经营单位，通过增加执法检查频次、强化安全培训、上升监管层级等，进一步压实主体责任。完善安全生产风险监测、评估、预警机制，不断加强数据收集和分析，及时发布风险提示信息。

（四）发挥指导服务作用。要组织专业力量，充分发挥安全生产专家优势，深入一线及时了解、掌握生产经营单位落实主体责任过程中存在的突出问题，开展针对性指导服务。要积极研究促进主体责任落实的帮扶政策和激励政策，树立和推广最佳实践，建立相关数据平台，积极培育、引进第三方技术服务机构，助推生产经营单位解决落实主体责任过程中遇到的管理和技术难题。

（五）鼓励社会力量共同参与监督。要建立健全安全生产举报奖励制度，积极运用“12345”市民服务热线、“随申拍”、部门举报热线和网站、来信来访等各种途径，鼓励单位和个人对所发

现的安全生产重大风险、事故隐患和违法行为的进行报举报，对举报有功人员予以奖励并严格保护其个人信息。要不断拓展安全生产举报途径、强化奖励力度、简化奖励手续，指导生产经营单位完善内部安全风险隐患报告奖励制度，有效调动职工、家属等参与防范化解安全风险隐患的积极性。要积极利用网格化管理平台，积极与人民团体、社会团体、保险公司等合作，不断利用各方资源和力量发现和解决隐患。要加大安全生产宣传力度，充分利用各类媒介宣传安全生产法律法规标准和知识，通报重大隐患治理情况，曝光安全生产违法行为，形成全社会共治安全的氛围。

(信息公开形式：主动公开)

---

抄送：国务院安委会办公室

---

上海市安全生产委员会办公室

2023年7月27日印发

共 130 份