

安全生产“十一五”规划

(2006 ~ 2010)

国家安全生产监督管理总局

二〇〇五年十一月

目 录

前 言	1
一、现状与问题	2
<u>（一）伤亡事故多发，职业危害严重</u>	2
<u>（二）制约经济社会发展</u>	7
<u>（三）主要原因</u>	8
<u>（四）面临的形势与挑战</u>	9
二、指导思想和目标	10
<u>（一）指导思想</u>	11
<u>（二）总体目标</u>	11
<u>（三）到 2010 年重点行业和领域目标</u>	12
三、主要任务	13
<u>（一）遏制煤矿重特大事故</u>	13
<u>（二）强化重点行业和领域监督管理</u>	13
<u>（三）提升科学技术支撑能力</u>	17
<u>（四）实施重大危险源监控和重大事故隐患治理</u>	18
<u>（五）建立安全生产信息平台</u>	19
<u>（六）强化安全生产培训</u>	19
<u>（七）推进安全生产宣传教育</u>	20
<u>（八）提高安全生产应急救援能力</u>	20
<u>（九）加强职业危害监督检查</u>	21
<u>（十）深化重点行业和领域专项整治</u>	21
四、规划实施的保障措施	21
<u>（一）把安全生产纳入经济社会发展规划</u>	22
<u>（二）加强安全生产法治</u>	22
<u>（三）落实安全生产责任</u>	23

(四) 加强监管监察能力建设	24
(五) 加大安全投入	24
(六) 实施科技兴安战略	25
(七) 保障煤矿安全生产条件	25
(八) 加强国际交流与合作	26
五、重点工程	26
(一) 科技创新和技术示范工程	26
(二) 重大危险源普查及安全监控系统建设工程	27
(三) 重点技术支撑中心建设工程	28
(四) 安全生产信息系统建设工程	28
(五) 监管监察能力建设工程	30
(六) 安全生产应急救援体系建设工程	30
(七) 法规、标准及安全文化建设工程	30
(八) 重大责任事故案件侦办工作保障工程	31
(九) 煤矿事故预防与主要灾害治理工程	31
(十) 重大事故隐患治理工程	31

前 言

党和政府历来十分重视安全生产工作。十六大提出“高度重视安全生产，保护国家财产和人民生命的安全”。十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》要求“重视计划生育、节约资源、保护环境和安全生产，大力发展循环经济，建设节约型社会”，把安全生产摆在了与人口、资源、环保等基本国策同等重要的位置。安全生产事关国家和人民利益，是国民经济稳定运行的重要保障，是社会文明与进步的重要标志，是落实科学发展观的必然要求，是构建和谐社会的重要内容。

我国目前正处于经济社会转型期，受生产力发展总体水平的影响和制约，安全生产基础薄弱，安全生产形势依然严峻。这种局面若不能得到有效控制，将直接影响我国经济的持续健康发展 and 全面建设小康社会宏伟目标的实现。今后五到十年，是我国经济和社会发展的一个重要时期。为遏制重特大事故频繁发

生，实现安全生产形势逐步好转，必须下大力气解决安全生产领域中的突出问题，对“十一五”期间安全生产工作做出总体部署。

本规划是我国建国以来国家组织编制的第一部安全生产专项规划，主要内容包括：现状与问题、指导思想和目标、主要任务、规划实施的保障措施、重点工程等五个部分，是“十一五”期间指导国务院有关部门和地方各级人民政府组织实施安全生产工作的纲领性文件。

本规划有关内容凡涉及国务院负有安全生产监督管理职责部门的，由有关主管部门负责组织实施。重点工程实施前，要根据本规划编制项目专项规划，提出建设目标、建设内容、进度安排，以及国家、地方政府、企业三方分别承担的资金筹措方案，确保《安全生产“十一五”规划》目标的实现。

一、现状与问题

党和政府高度重视安全生产工作，近年来采取了一系列强有力的措施。“十五”期间，加快了安全生产法制建设，先后颁布

实施了《安全生产法》等一系列安全生产法律法规，2004年国务院做出了《关于进一步加强安全生产工作的决定》，安全生产工作正逐步进入法制化和规范化轨道；改革和完善了国家安全生产监管体制，提高了政府安全生产监管工作的权威性；对事故多发、人民群众普遍关注的重点行业和领域集中开展了一系列专项治理；增加了安全生产投入，制定和实施了一些有利于安全生产的经济政策；加大了安全生产监督检查和行政执法力度，建立了安全生产问责制度，严肃了事故处理。

经过各方面的共同努力，安全生产状况总体稳定，趋于好转，但形势依然严峻。

(一) 伤亡事故多发，职业危害严重

近十年全国安全生产事故统计分析表明：各类事故总量大，特重大事故频发，职业危害严重，重点行业和领域安全生产问题突出，安全生产形势依然严峻。

1.事故总量居高不下。1995~2004年，全国各类事故死亡人

数从 1995 年的 10.3 万人上升到 2004 年的 13.7 万人（见图 1），年平均增长率约为 3.1%。近 10 年全国每年平均发生各类事故高达 70 多万起，死亡约 12 万人。

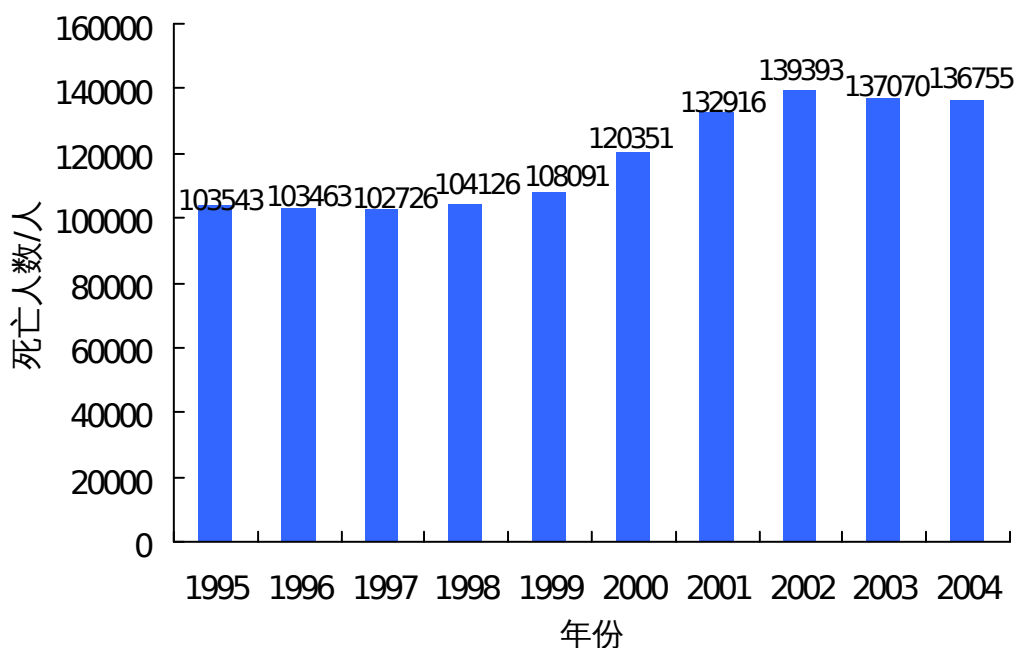


图 1 1995~2004 年全国各类事故死亡人数

2.特大事故频繁发生。2001~2004 年，全国共发生一次死亡 10 人以上特大事故 526 起，平均每年发生 132 起，不到 3 天一起；其中一次死亡 30 人以上特别重大事故平均每年发生 14 起，不到 1 个月一起。特别是 2004 年第三季度以来相继发生了三起死亡百人以上的特别重大煤矿瓦斯事故，损失惨重，造成了严

重的社会影响。

3.职业危害严重。截至 2002 年，全国累计检出尘肺病患者 58 万余例，每年新发尘肺病超过 1 万例，累计因尘肺病死亡近 14 万人，病死率 22%，尘肺病现有患者 44 万余人；全国有 50 多万个厂矿存在不同程度的职业危害，实际接触粉尘、毒物和噪声等职业危害的职工高达 2500 万人以上。

4.重点行业和领域安全生产问题突出。1995~2004 年，煤矿、非煤矿山、危险化学品和烟花爆竹、建筑、火灾、道路交通、水上交通、铁路交通、农业机械等重点行业和领域近十年的事故死亡人数见图 2。

道路交通事故死亡人数/人

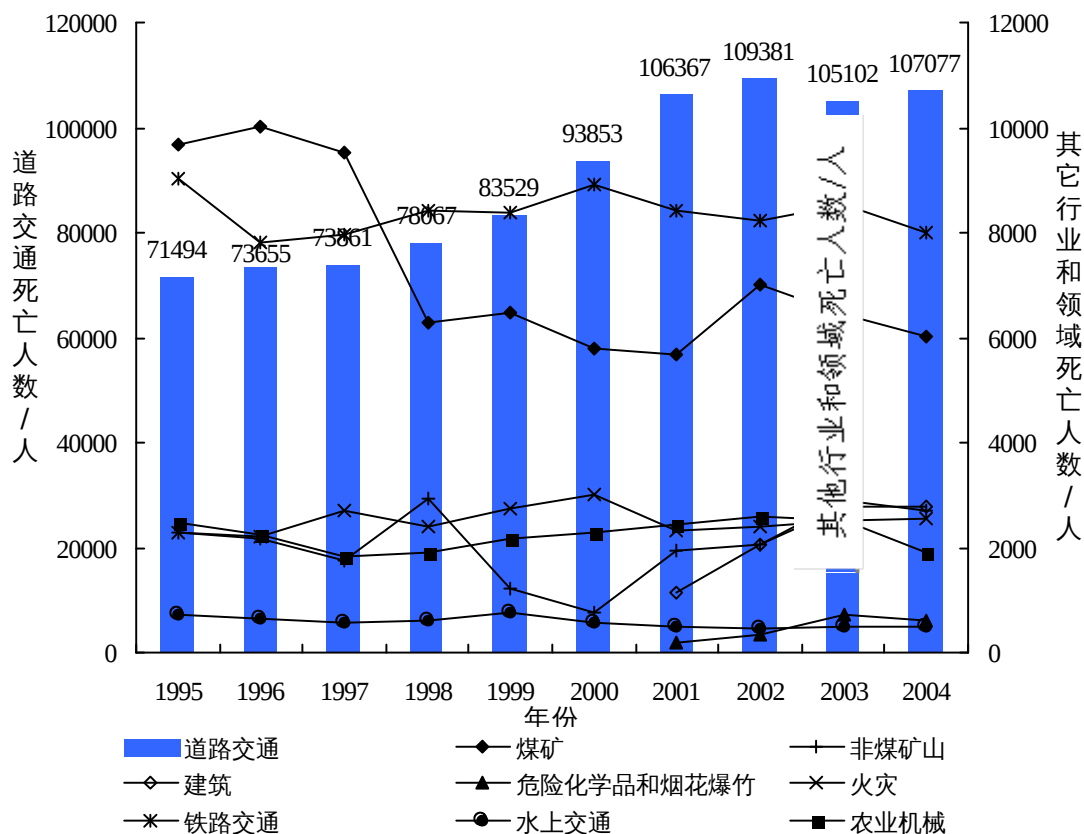


图 2 1995~2004 年重点行业和领域事故死亡人数

煤矿：在工矿商贸企业事故中，煤矿事故死亡人数最多，特大事故突出。2001~2004 年煤矿事故死亡人数平均每年为 6282 人，约占工矿商贸企业各类事故死亡人数的 41% 以上；特别是一次死亡 10 人以上的特大事故多发，平均每年发生 50 起，约占工矿商贸企业特大事故总起数的 78%；平均每年发生一次死亡 30 人以上特别重大事故约 8 起，占工矿商贸企业特别重大事故总起数的 80% 左右。

非煤矿山：近年来，非煤矿山事故死亡人数呈上升趋势，由 2001 年的 1932 人增加到 2004 年的 2699 人，年平均增长率约为 12%。

危险化学品：危险化学品事故多发，社会影响大，后果严重。2001~2004 年平均每年发生危险化学品事故 493 起，死亡 727 人。

烟花爆竹：2001~2004 年平均每年发生烟花爆竹事故 162 起，死亡 324 人。

特种设备：2001~2004 年平均每年发生特种设备严重以上事故 311 起，死亡 292 人。

建筑：建筑业事故死亡人数呈上升趋势，从 2001 年的 1160 人上升到 2004 年的 2789 人，年平均增长率约为 34%。

火灾（不包括森林、草原火灾）：火灾事故死亡人数呈上升趋势。2001~2004 年平均每年发生火灾事故 24.5 万起，死亡约 2400 人，死亡人数年平均增长率约为 3.1%。

道路交通：道路交通事故总量大，死亡人数多。2001~2004年平均每年发生道路交通事故约68万起，占各类事故总起数的70%；死亡人数高达10万人以上，占各类事故总死亡人数的78%。

水上交通：水上交通特大事故时有发生，损失巨大。2001~2003年，全国共发生水上交通事故2013起，死亡1451人，沉船1017艘，直接经济损失约7亿元。

铁路交通：铁路交通事故（含铁路路外事故）起数多，死亡人数总量大。2001~2004年平均每年发生事故约1.2万起，死亡约8300人。

民航飞行：民航运输总周转量巨大。1994~2003年我国民航运输飞行重大事故率为0.62次/百万飞行小时，与航空发达国家的水平还有差距（美国同期为0.169次/百万飞行小时）。

农业机械：2001~2004年农业机械事故平均每年死亡约2349人。

渔业船舶：2001~2004年，全国渔业生产性事故平均每年死亡392人，渔业船舶水上交通事故平均每年死亡684人，合计平均每年死亡人数约为1040人。

5.与国外相比差距大。2003年我国工矿商贸企业10万人死亡率为10.6，是经济发达国家的2.6倍。2004年我国煤炭生产百万吨死亡率约为3.1，高于世界先进采煤国家，是美国的近75倍，南非的19倍，波兰的12倍，俄罗斯和印度的7.5倍。2003年道路交通事故死亡10.5万人，万车死亡率为10.8，分别是英国的30倍和7.2倍，日本的14.6倍和10倍，美国的2.5倍和6.1倍。

进入上世纪90年代中期以来，工业化发达国家工业生产中已经很少发生一次死亡3人以上的事故，粉尘、毒物、噪声等职业危害因素已得到有效控制，目前更加关注的是缓解工作压力、改善工作条件、实现体面劳动等。而近年来我国重特大事故频繁发生，涉及面广，事故起数和死亡人数多，损失惨重；

职业危害严重，无论从接触职业危害人数、职业病患者累积数量、死亡数量和新发病人数量，都是比较严重的国家之一。

(二) 制约经济社会发展

各类伤亡事故和职业危害对人民群众生命安全和健康构成严重威胁。2001~2004年，各类伤亡事故造成每年死亡13万人以上，受伤70万人以上。目前，接触毒物、粉尘和噪声等职业危害的人员高达2500万人以上。这不仅影响了职工的生命安全与健康，也影响了家庭幸福、社会和谐，与以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观不相适应。

各类事故和职业危害造成了巨大经济损失。我国近年来每年因各类事故造成的经济损失均在2500亿元以上，约占国内生产总值（GDP）的2%。职业危害每年造成的直接经济损失达180多亿元。

各类伤亡事故和职业危害影响社会安定和谐。每年因伤亡事故引发涉及职业安全健康和工伤保险的劳动争议案件日益增

多，容易激化社会矛盾，影响到社会安定与和谐发展。

各类伤亡事故和职业危害影响我国的国际形象。严峻的安全生产状况、频发的特别重大事故已引起了国际社会的广泛关注，对我国的国际形象造成了影响。

(三) 主要原因

造成安全生产形势严峻的原因，除经济的快速发展、改革的不断深化、职工队伍的变化、历史遗留问题的凸现以及体制机制等原因外，还有以下几个方面：

1.对安全生产重视不够。一些地方政府和企业对安全生产在实施可持续发展战略中的重要地位缺乏足够的认识，存在重经济、轻安全的倾向，安全生产未能真正纳入地方经济社会发展规划和企业总体发展战略；“安全第一、预防为主”的方针还没有落到实处，安全生产还没有成为绝大多数企业的自觉行动。

2.安全生产基础薄弱。经济快速增长的同时，落后的经济增长方式没有改变，长期投入不足，导致在安全生产方面累积

欠账严重。我国的生产经营单位尤其是一些老工业企业和中小企业，生产工艺技术落后，设备老化陈旧，安全生产管理水平低。重大危险源分类、分布不清，尚未建立起重大事故预防控制体系；对人民群众生命财产安全构成严重威胁的重大事故隐患未得到有效治理。

3.行业安全管理弱化，企业安全管理滑坡。随着经济体制改革和政府机构的变化，原有行业主管部门撤销，行业安全管理职能弱化，监管不到位。企业主体责任不落实。企业为了追求经济利益的最大化，往往忽视安全生产，减少安全生产方面的投入，甚至冒着伤亡事故和职业危害的风险强行生产。

4.监管手段落后，执法力度不够。全国目前还有 7%的地市、18%的县尚未设立安全生产监管机构。已成立安全生产监管机构的省市，也存在机构不健全、监管力量不足、监管手段落后问题。安全生产监管权威性不够，惩处不力，难以形成合力。

与《安全生产法》相配套的法律法规以及相关的技术标准体系

不完善，制修订工作滞后。

5.科技支撑力量不足。公益性、前瞻性、基础性、共性、关键性技术等安全生产科学技术研究，从人才、基础设施到资金支持严重缺位。国家对安全生产科技研究的投入严重不足。安全生产科研力量趋于分散，现有安全生产科技支撑能力，不能满足安全生产工作需求。现有的安全生产科技成果还没有得到充分的推广和应用。

(四) 面临的形势与挑战

“十一五”期间，是我国经济和社会发展的一个重要时期，安全生产工作将面临新的形势与挑战。

1.经济快速增长，增长方式落后，与生产力水平不均衡的矛盾将依然突出。在矿山、建筑、化工及危险化学用品和烟花爆竹等重点行业和领域，安全保障水平低的企业还将在一定时期内存在，安全生产基础薄弱的状况短时期内难以根本改变。

2.经济的快速发展将进一步加剧煤、电、油等能源供应紧

张的局面，如果国家和企业的安全投入不足，煤炭等基础产业超能力、超负荷生产的问题将日益突出，安全生产面临新的考验。

3.我国目前正处于城镇化加速发展阶段，农村剩余劳动力转移加快，从业人员结构变化和人员流动性加大，安全意识和技能不能满足安全生产工作的需要，安全管理难度进一步加大。

4.随着经济社会的发展，人民群众的生活、文化水平日益提高，更加重视自身的安全与健康。落实以人为本的科学发展观和构建和谐社会对安全生产工作提出了新的、更高的要求。

5.国际职业安全健康标准一体化的发展趋势对我国企业安全生产条件和职业安全健康标准提出了更高的要求，安全生产工作面临新的挑战。

目前我国在经济快速发展的同时也正处于事故易发期。“十一五”期间，安全生产工作既要解决历史遗留问题，又要防止可能出现新的安全生产问题，面对严峻的安全生产形势，要充分

认识安全生产的长期性、艰巨性、复杂性和紧迫性，深刻剖析安全生产问题存在的原因，采取行之有效的措施，遏制事故增长和高发的态势，努力缩短事故易发期，尽快实现安全生产的逐步好转。

二、指导思想和目标

面对严峻的安全生产形势，必须紧密结合经济结构战略性调整，统筹规划，突出重点，制订切实可行的阶段目标，促进安全生产状况逐步好转。

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，坚持以人为本，全面、协调、可持续发展的科学发展观，树立安全发展观，贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，以保障人民群众生命财产安全为根本出发点，以遏制重特大事故为重点，以减少人员伤亡为目标，倡导安全文化，健全安全法制，落实安全责任，依靠科技进步，加大安全投入，提高本质安全水平，形成“政府

统一领导、部门依法监管、企业全面负责、群众监督参与、社会广泛支持”的安全生产工作格局，建立安全生产长效机制，实现安全生产形势进一步好转。

（二）总体目标

到 2010 年，基本形成较为完善的国家安全生产法律法规体系、技术支撑体系、信息体系、培训体系、宣传教育体系和应急救援体系；事故总量下降，亿元国内生产总值（GDP）生产安全事故死亡率比 2005 年下降 35%，工矿商贸企业 10 万人生产安全事故死亡率比 2005 年下降 25%，一次死亡 10 人以上特大事故起数比 2005 年下降 20%，道路交通万车死亡率比 2005 年下降 30%，煤矿百万吨死亡率比 2005 年下降 25%；职业危害严重的局面得到有效控制，全国安全生产状况进一步好转。

到 2020 年，我国安全生产状况实现根本性好转，亿元国内生产总值（GDP）生产安全事故死亡率、工矿商贸企业 10 万人生产安全事故死亡率等指标达到或者接近世界中等发达国家水

平。

(三) 到 2010 年重点行业和领域目标

煤矿：百万吨死亡率比 2005 年下降 25%，一次死亡 10 人以上的特大事故起数比 2005 年下降 20%。

非煤矿山：死亡人数比 2004 年下降 10%。

危险化学品：死亡人数比 2004 年下降 10%。

烟花爆竹：死亡人数比 2004 年下降 10%。

建筑业：死亡人数比 2004 年下降 10%。

特种设备：万台死亡人数控制在每年 0.8 人以下。

火灾：死亡人数比 2004 年下降 3.5%。

道路交通：万车死亡率比 2005 年下降 30%，一次死亡 10 人以上的特大事故起数比 2005 年下降 20%。

水上交通：死亡或失踪人数比 2004 年下降 10%。

铁路交通（含路外）：死亡人数比 2004 年下降 10%。

民航飞行：民航运输飞行百万飞行小时重大事故率下降到 0.3 以下。

农业机械：死亡人数比 2004 年下降 10 %。

渔业船舶：死亡人数比 2004 年下降 10 %。

三、主要任务

(一) 遏制煤矿重特大事故

以遏制重特大事故为目标，落实“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产工作体系。完善煤矿安全监察体制，提高监察的权威性和有效性，强化对煤矿的定期监察、重点监察和专项监察。严格安全生产准入，规范矿山开发秩序，严厉打击违法开工建设、违法组织生产行为。打好煤矿瓦斯治理和整顿关闭两个攻坚战。推动煤炭企业改造重组和大型煤炭基地建设。落实煤矿企业安全生产主体责任。

严格执行煤矿安全费用提取及使用制度，在国家政策和资金的引导下，加大对瓦斯、水害等主要灾害的防治力度，对生产、通风系统及主要设备、设施进行安全技术改造，实施瓦斯数字化监测监控系统联网。提高矿井通风能力和通风系统可靠

性。高瓦斯和煤与瓦斯突出矿井要加强瓦斯抽采，鼓励和扶持瓦斯综合利用，提高矿井瓦斯抽采率。开展煤矿矸石山灾害防范和治理工作，坚持煤与瓦斯突出、冲击地压、矿井火灾、水害预测预报，有效防治重大灾害的发生。力争用两年左右的时间，使煤矿重特大瓦斯爆炸事故有较大幅度的下降；争取用三年左右的时间，解决小煤矿问题。

(二) 强化重点行业和领域监督管理

非煤矿山：强化非煤矿山安全监管，加大行政执法力度，实施安全生产许可制度。重点对地压、水害、热害、高硫矿火灾和井喷等灾害开展有效防治。加强非煤矿山企业对重大危险源的监控及重大事故隐患的治理，推进安全标准化管理。对于设计库容 1000 万立方米以上或设计主坝高 60 米以上的尾矿库，要建立完善安全监控系统。逐步建立尾矿库等的安全监控体系。

化工及危险化学品：完善危险化学品安全监管协调机制，落实监管责任，强化危险化学品各环节的安全监管。严格危险

化学品安全生产相关许可制度。逐步完善和落实化学品危险性鉴别与分类、登记、一书一签等制度。

在危险化学品运输车辆推广使用安全监控装置，建立危险化学品生产、储存装置及运输过程实时监控系統。按照属地管理的原则，对随着城市规模的迅速发展而导致安全距离不足，或对公共安全构成威胁的危险化学品生产经营单位，采取“关停、治理、搬迁、转产、限产”等措施进行整治；对化学工业区（基地）开展区域风险评价和安全规划，提高化学工业区（基地）的科学布局及区域安全水平。

烟花爆竹：落实烟花爆竹安全生产、经营许可制度。加大对超量储存和超能力生产行为的监督检查力度，整顿规范烟花爆竹生产经营单位，取缔烟花爆竹家庭作坊和非法生产场点，依法查处非法经营烟花爆竹的活动。

民爆器材：大力发展民爆器材新产品、新工艺、新设备、新技术，改变传统生产方式，实现民爆器材自动化生产。优化

民爆器材产品结构和生产布局，规范生产和储运领域爆炸危险源的管理，提高民爆器材安全生产管理水平。

建筑：建立建筑施工企业安全信用体系和失信惩罚机制。

建立完善建筑业安全生产信息系统。建立建设系统重大质量安全事故快报系统，完善事故处理机制。突出高处坠落、施工坍塌和塔吊倒塌等多发事故的预防工作，督促和检查重点地区和重点企业事故预防措施制定与落实。

特种设备：建立特种设备动态安全监管体系，构建特种设备安全技术评价体系。严把特种设备安全准入关。继续开展气瓶、压力管道、电站锅炉、危险化学品承压罐车、起重机械以及取缔土锅炉、简易电梯等特种设备的专项整治。扶持、建设一批国家重点特种设备检验检测机构，提升特种设备安全检验检测能力。

道路交通：建立健全省、市、县、乡四级道路交通安全组织协调机构。强化机动车安全检验制度，建立健全机动车辆缺

陷召回制度、机动车安全认证制度以及机动车强制报废制度。建立道路设计、新建和改扩建的道路交通安全审核机制。完善驾驶员考试、登记、注册等制度。加强道路运输企业安全生产规范化管理，建立与行车记录仪或全球定位系统（GPS）装备相配套的安全管理制度。建设全国道路交通安全管理业务培训基地，完善公安部道路交通安全研究中心及国家重点实验室。

水上交通：加强飞机监管救助力量和监管救助船舶基地建设，加快大功率救助船舶更新改造。推广安全系数高的新船型，逐步限制挂桨机船，淘汰水泥船，逐步实现长江（包括三峡库区）、珠江和京杭运河等重点水域的船型标准化。在交通繁忙的沿海、内河等重点水域建立船舶定线制。加快内河尤其是长江干线船舶交通管理系统（VTS）建设。建设覆盖我国沿海近岸水域和长江干线的甚高频（VHF）通信系统和船舶自动识别系统，完善和配套建设陆上搜救协调通信网，建设水上战备安全通信系统。

铁路运输：加强铁道部、铁路局两级安全监察机构和队伍建设。加快实施铁路与公路平交道口改立交道口工程。在京沪、京广、京哈（含京秦）、京九（含广深）、陇海、浙赣（含沪杭）等主要繁忙干线建设集安全监测、信息传输、预测预警和抢险救援于一体的行车安全综合监控系统；在其他干线推广应用安全监测、监控装备，初步形成全路主要干线的铁路行车安全监控系统。逐步建成全路综合移动通信系统和功能完善的铁路行车安全保障体系。

民用航空：建立和完善与国际接轨的中国民航航空安全管理系统（CSMS）、飞行运行监察系统和航空器适航管理系统。加强机场设施建设，在繁忙机场实现Ⅱ类/Ⅲ类运行。加快空管设施建设，提高航班流量大和边远地区的飞行指挥和监控能力。加强航空保安系统建设，在航班运行的机场建立保安监控和反应系统。

加强航空事故调查队伍、安全科研机构和安全技术鉴定实

验室建设。建立和完善飞行、机务、空管、机场、公安等培训基地。建立航空安全综合管理信息系统，实现民用航空安全信息的一体化管理。

农业机械：以基层管理网络建设为重点，完善农业机械安全监管体系。规范拖拉机及驾驶员的管理，提高年检率。加强拖拉机、联合收割机登记、注册、牌证核发的规范化管理，严把安全检验关、驾驶员考试关。抓好重点农时季节的农业机械安全生产。建立农业机械安全管理信息系统，加强农机监理装备建设，开展农机安全使用的宣传教育和“农机安全村”活动。

渔业船舶：加强渔业船舶及其船用产品、渔业生产机械设备的检测检验，实施渔业船舶强制报废制度。建立 15 个现代化的渔业船员培训基地，重点开展对职务船员、远洋及涉外渔业船员的特殊安全强制培训、考试发证和管理。建立生产渔船自救和互救机制，提高生产渔船参与救助损失的补助经费比例。

加强渔港安全基础设施建设，在国家公布的 1027 个渔港配备港口安全监控设备，建立海洋渔业船舶动态管理信息系统。确保现有的 655 个渔用航标正常使用，新建 370 个渔用航标。建立和完善沿海和内陆大江大湖及边境水域 1000 个具有标准化设备的渔业安全应急值班室，在现有和在建的渔业行政执法船舶上配备和改善救助设备，提高渔业安全应急处置能力。

(三) 提升科学技术支撑能力

建设国家级矿山、非矿山、作业场所职业危害等事故预防与鉴定中心和安全生产技术基础研究中心，以及 32 个省级事故预防与鉴定中心。建设中国安全生产科学研究院安全工程技术实验与研发基地。建设一批重点安全设备检测检验基地，形成检测检验体系。大力培育和发展安全生产中介组织，规范从业行为，构建安全生产中介服务体系。

开展重大事故及灾害机理、事故预防与控制等安全科学基础理论研究。以矿山、化工及危险化学品、特种设备、建筑、

交通运输等行业和领域为重点，开展矿山重大灾害机理及预防、危险化学品事故预防与控制、重大危险源监控与管理信息化、重大事故隐患治理、现代安全管理、重大事故调查分析与技术鉴定等相关技术创新。

重点推广成熟、先进、适用的安全生产技术；实施以矿山灾害综合防治、重大危险源监控和应急管理、安全生产信息化、埋地压力管道不开挖检验、在役特种设备长周期运行等为重点的安全生产科技示范工程。

(四) 实施重大危险源监控和重大事故隐患治理

在全国范围内开展重大危险源普查工作。建立国家、省、市、县四级重大危险源监控预警中心和动态监管及监测预警体系。生产经营单位要对重大危险源进行登记建档、检测、评估、监控，制定应急预案。

对矿山、化工及危险化学品、建筑、特种设备、交通运输水利、消防等行业与领域的重大事故隐患进行登记建档、评估

分级、治理、跟踪监督。对构成重大事故隐患的公路危险路段、尾矿库、采空区、高压高硫化氢油气田、水库大坝、仓储区等进行治理。以人员密集场所和城市公共基础设施为重点对象，加强重大火灾隐患治理。

(五) 建立安全生产信息平台

建立完善涵盖各级安全生产监督管理部门、煤矿安全监察机构四级五层专网系统。建立国家安全生产监督管理总局与国务院、国务院安委会成员单位、省级机构间运行普密信息的内网系统。以国家安全生产监督管理总局政府网站为门户，建立和整合各级安全生产监管、煤矿安全监察机构网站的公共服务外网系统。

逐步形成重点监控对象安全生产基本情况数据库、重大危险源数据库、重大事故隐患数据库、重特大事故档案数据库、调度与统计数据库等数据库群和相应的应用系统。形成全国统一的安全生产信息体系，做到统筹兼顾、资源共享。

(六) 强化安全生产培训

加强对各级安全生产监管人员、各行业安全管理及执法人员和煤矿安全监察员的培训。进一步推进对市、县领导干部的安全培训。强化重点行业企业的主要负责人、安全生产管理人和特种作业人员培训。加强对企业特别是中小企业安全培训的组织指导和监督检查。重点抓好矿山、危险化学品和建筑等行业农民工的安全培训。整合现有教育培训资源，合理布局，完善培训基地建设。加强相关人员培训大纲、考核标准、教材和考试题库建设。

(七) 推进安全生产宣传教育

逐步建立专业教育、职业教育、企业教育和社会化宣传教育全方位的安全生产宣传教育体系。扶持、引导和发展安全文化产业，鼓励和支持编制出版安全科普读物和音像制品等安全文化产品。把普及安全知识教育纳入中、小学校的教学大纲，推动安全知识教育基地建设。

建立舆论监督和公众监督机制，完善与规范安全生产信息发布制度，发挥新闻媒体安全生产宣传和舆论监督作用。加大电视台、广播电台、网络、报刊杂志等媒体普及安全知识的力度。广泛开展安全社区建设，倡导安全文化。深入开展“安全生产月”、“安全生产万里行”等宣传活动，在全社会形成“关爱生命 关注安全”的氛围。

(八) 提高安全生产应急救援能力

建立国家、区域、省、市、县等多级安全生产应急救援指挥中心，加快矿山、危险化学品、交通、海事、铁路、民航、消防、核安全、渔业等有关行业与领域安全生产应急救援体系建设。整合现有资源，建设一批综合性、专业性区域应急救援基地和骨干专业救援队伍，形成快速、有序、高效的专业化救援力量。建设完善全国安全生产应急救援通信信息系统和培训演练基地，制定重大事故应急救援预案。逐步形成覆盖全国、组织有序、反应灵敏、运转高效的安全生产应急救援体系。

(九) 加强职业危害监督检查

建立健全职业卫生工作协调机制和重大事项通报机制，明确相关部门职责，落实监督管理责任。加快作业场所职业危害监督检查队伍建设，健全机构，充实人员，落实经费，配备必要的专业监督和检查装备。开展职业危害普查登记，建立全国作业场所职业危害因素申报登记系统。

加强对矿山、建筑、建材、冶金、化工、机械、轻工、纺织等职业危害较严重行业的监督检查。力争到 2010 年，职业危害因素监督检查覆盖率达到 100%。及时有效查处职业卫生违法违规行为，加大职业危害事故处理力度。

(十) 深化重点行业和领域专项整治

进一步深化矿山、危险化学品、道路交通和水上交通、建筑、民用爆破器材和烟花爆竹、人员密集场所消防安全等行业和领域的安全专项整治。继续关闭取缔非法和不具备安全生产条件的生产经营单位，遏制低水平重复建设。坚持“依法整治、

标本兼治、突出重点”的原则，防止反复，提高整治效果。在治理整顿的基础上，引导企业逐步走向规范化管理。

四、规划实施的保障措施

“十一五”期间，必须加强政策引导、资金投入和监管力度，落实安全责任，强化安全意识，保证“十一五”安全生产规划目标的实现和主要任务的完成。

(一) 把安全生产纳入经济社会发展规划

安全生产是可持续发展的重要组成部分，要正确处理安全生产与经济发展、社会进步的关系，把安全生产摆在与人口、资源、环境同等重要的位置。完善和强化安全生产规划和实施体系，把安全生产规划、重要指标和重大工程项目纳入国民经济和社会发展规划、社会发展统计指标体系及投资计划，统筹安全生产与经济和社会的协调发展。

(二) 加强安全生产法治

以《安全生产法》为核心，加快相关配套法规、规章建设

组织修订《矿山安全法》、《海上交通安全法》、《危险化学品安全管理条例》、《特种设备安全监察条例》等法律法规，出台相关司法解释，制定建设项目安全设施“三同时”、应急救援、事故调查处理等方面的法规。制定和修订应急管理与处置、重大危险源、区域安全规划、事故预防与控制、安全监督管理等方面的安全技术规范和安全生产技术标准，完善安全生产技术标准体系。

，坚持依法行政，规范执法行为，加大执法力度，提高执法效果，依法惩处违反安全生产法律法规行为。建立政府统一领导的联合执法工作机制严格执行重大安全生产事故责任追究制度，把安全生产纳入各级领导干部政绩考核指标体系。落实安全生产许可和建设项目安全设施“三同时”制度。对安全设备设施、个体防护装备等实行安全标志、标识等市场准入制度，对严重危及生产安全的工艺、设备实行淘汰制度。加强安全生产行政处罚和复议工作。

(三) 落实安全生产责任

各级政府要建立健全领导干部安全生产责任制，把安全生产作为干部政绩考核的重要内容，逐级抓好落实。特别要加强县乡两级领导干部安全生产责任制的落实。依法严肃查处事故责任，对事故责任人要依法严格追究责任。

安全生产综合监管部门要依法履行综合监管职责，监督检查地方政府和有关主管部门监管职责到位和事故防范措施的落实。公安、交通、铁道、民航、水利、农业、电监、建设、国防科技、邮政、信息产业、旅游、质检、环保等国务院部门应将安全生产纳入本部门发展规划，在各自职责范围内对本行业或领域安全生产监督管理工作负责。

全面落实《安全生产法》等有关法律法规，强化企业安全生产主体责任，保证安全生产投入，推广适用技术，采用安全性能可靠的新工艺、新设备和新材料，落实各项安全防范措施，提高安全生产管理水平。

安全生产中介机构要建立自我约束机制，对提供的技术服务结果负责。工会组织、社团组织以及社区基层组织要发挥对安全生产工作的监督作用。

(四) 加强监管监察能力建设

加强各级政府和有关部门的安全生产监管机构、执法队伍和执法能力建设，保障安全生产监管监察机构、人员、设施、装备、经费等到位，提高安全生产监督执法装备水平、作业场所和场所监督检查执法和重大事故应急处置能力。创新安全生产监管方式和手段，转变工作方式和工作作风。完善安全生产举报奖励制度，建立安全生产违法行为及事故举报中心，设立全国统一的举报电话。

(五) 加大安全投入

制定和完善财政、金融、保险、税收等有利于安全生产的经济政策，拓宽安全生产投入渠道，形成以企业投入为主、政府投入引导、金融和保险参与的多元化安全生产投融资体系，

引导社会资金投入安全生产，改善安全生产条件。

各级政府要把安全生产专项资金纳入同级政府社会经济发展计划，每年从财政预算中安排一定比例的财政收入作为安全生产专项资金，加大对安全科技研究、技术支撑体系建设、事故隐患治理、公共安全基础设施建设、重大危险源监控、安全生产应急救援、宣传教育培训、重大责任事故案件侦办和安全监管监察等工作的投入。

建立工伤保险与事故预防相结合的机制，完善工伤保险制度，提高事故多发、职业危害严重的生产经营单位的缴纳标准。提取一定比例的工伤保险资金，用于事故预防和公益性、社会性安全生产宣传教育培训及安全文化建设。

用资源、安全、环保、技术标准、维护职工权益等方式，合理提高煤炭及非煤矿山的市场准入标准。建立矿产资源有偿使用制度，实行有利于资源节约的价格和财税政策，推动地方政府建立完善风险抵押金制度，建立健全矿山、化工及危险化

学品和烟花爆竹、建筑等危险性较大行业和领域的安全费用提取制度。提高对伤亡人员的赔偿标准。

(六) 实施科技兴安战略

将安全科学与工程列为国家一级学科，提高安全科学技术的学科地位。把安全生产领域亟待解决的关键性技术难题列入国家和地方科技计划，安全生产基础研究项目列入国家“973”计划，重大科技难题列入国家“十一五”科技攻关计划，安全生产科技专项经费纳入国家财政预算经常性支出科目。

加强安全生产科技队伍建设，建立一支结构合理的安全生产科技队伍。对危险性高、工作环境差、劳动强度大的艰苦专业实施特殊政策，实行学费减免、国家定向奖学金和企业助学金等制度；恢复部分矿山专业，实行定向招生，加强矿山等高危行业职业教育。将煤炭等艰苦行业有关专业纳入技能型紧缺人才培养、培训计划。引导有关大专院校和中等职业学校按照市场需求培养懂安全、有技术、会管理的专业人才。

(七) 保障煤矿安全生产条件

建立地方政府领导分工联系本地区煤矿安全生产工作的制度。整顿和规范小煤矿，提高规模，减少小煤矿数量，规范煤炭市场秩序。改革矿产资源税计征方式，实行以储量为基数的计征制度；改革电煤价格形成机制，合理调整煤炭企业与发电企业的利益关系。完善中央、地方和企业共同增加煤矿安全投入的机制，国家继续安排资金支持煤矿安全技术改造，对瓦斯（煤层气）抽采和利用实行税收优惠。切实减轻煤炭企业负担，落实对煤矿的税收等优惠政策。提高矿工待遇、素质和劳动保障水平。

(八) 加强国际交流与合作

进一步加强与各国政府、国际组织和国外民间团体在安全生产（职业安全健康）领域的交流与合作，不断扩展新的合作渠道，多形式、全方位和多层次、高质量地推进国际合作，努力提高工作交流和合作的水平，积极参与全球性、区域性合作

项目。

跟踪国外安全生产发展前沿动向，加强国际信息交流与人员培训，学习借鉴国外安全生产先进经验与成果。做好对外宣传工作，充分利用国外的资金、技术、人才和管理等资源，加快技术引进、消化吸收和自主创新步伐。

五、重点工程

“十一五”期间，在政府主导和市场推进下，加大安全生产投入力度，以重点工程的实施带动安全生产“十一五”规划全面实施，把规划确定的目标落到实处。

(一) 科技创新和技术示范工程

组织开展矿山重大灾害机理及预防技术研究、化工及危险化学品事故预防与控制技术研究、重大危险源监控关键技术研究、重大事故调查分析与仿真技术研究、特种设备完整性管理方法和基于风险检验技术研究、民航航空安全管理系统(CSMS)研究等。

重点推广 100 项成熟、先进、适用的安全生产技术；建设 8 个安全生产科技示范工程。

(二) 重大危险源普查及安全监控系统建设工程

在 32 个省（直辖市、自治区，包括新疆生产建设兵团）对贮罐区（贮罐）、库区（库）、生产场所、锅炉、压力容器、尾矿库等各类重大危险源开展普查登记，建立国家、省、市、县四级重大危险源数据库。

构建国家、省、市、县政府四级重大危险源动态监管及监测预警系统，重点建设 1 个国家级、32 个省级（包括新疆生产建设兵团）、333 个市级、2861 个县级重大危险源监控预警中心。

建设非煤矿山、化工及危险化学品、特种设备等行业或领域可能发生爆炸、毒物泄漏扩散事故、火灾或危及公共安全的 10 万个重大危险源监测监控系统；建设铁路行车安全监控系统和危险化学品运输车辆监控系统；建设民航航空运行监察系统

和航空公司运行控制、机场保安监控及安检系统；建设海洋渔业船舶管理动态监控系统。

(三) 重点技术支撑中心建设工程

建设包括矿山安全生产技术支撑中心、非矿山安全生产技术支撑中心、作业场所职业危害监管技术支撑中心、安全生产技术基础研究中心、特种设备检验检测技术研究中心等国家级专业中心；在 32 个省（包括新疆生产建设兵团）选择具有较强实力的机构建设省级安全生产技术支撑中心。建设和完善 21 个重点安全设备检测检验基地及 17 个重点特种设备检验检测基地。

建设中国安全生产科学研究院安全工程技术实验与研发基地，主要包括有害物质扩散、矿山地质灾害及地下工程模拟仿真、城市重大公共工程灾害模拟、危险场所防火防爆、热防护等实验室和研发基地建设。

(四) 安全生产信息系统建设工程

在国家安全生产信息系统一期建设的基础上，完成政务信

息系统扩容，对新增5个省级煤监局及分局节点，7个省级监管局节点，以及20个省所属的238个地级节点、1924个县级节点的局域网建设，安全生产应急救援信息系统、重大危险源监控信息系统等并联入安全生产信息专网；继续对一期形成的安全生产监督管理和煤矿安全监察的数据库群和应用系统升级扩容。

在水上交通安全监督信息系统一期和二期的基础上，继续建设水上交通安全监督信息系统，争取到2010年全面投入运行和使用；在总结“长三角”地区实施船舶动态管理信息系统经验的基础上，在全国范围内推广应用船舶动态管理系统。

建成以航空安全管理、飞行标准管理、航空器适航管理、机场安全管理、航空保安全管理、空中交通管理为主的航空安全管理信息系统。

建立完善以一个国家级监控信息平台、31个省级监控平台、2100个地级市和县（区）质量技术监督局、828个检验技术机构、20万个重点监控单位为节点的特种设备安全动态监管网络

信息体系。

到 2010 年建成建筑安全综合管理信息系统；在总结上海等城市成功经验基础上，在全国范围内推广应用建筑施工现场远程监控系统。

到 2010 年建成以渔业船舶安全管理、渔港安全监控、渔用航标管理和维护、渔业船员管理和安全生产强制培训、海洋渔业安全通信、渔业水上安全事故应急处置和协同救助、渔业船舶安全检测系统、渔业船舶船用产品管理为主的渔业船舶安全综合信息管理系统，建立水陆一体化安全生产的远程、实时和救援系统。

建设包括农机安全信息网络系统、农机安全技术装备系统农机安全生产教育宣传系统、重特大农机事故及灾害紧急救助等。

(五) 监管监察能力建设工程

为全国安全生产监管监察机构配置与完善安全监察专用执

法车辆、现场安全条件及作业场所职业危害监督检查仪器仪表、事故调查取证分析设备、安全监管监察人员个体防护装备和办公设备。具体包括：

32 个省级（包括新疆生产建设兵团）、333 个市级、2861 个县级安全生产监管机构装备。

补充和更新 25 个省级、86 个区域煤矿安全监察机构监察装备，建设 20 个新增机构的业务用房。

(六) 安全生产应急救援体系建设工程

建设国家安全生产应急救援指挥中心、31 个省级安全生产应急救援指挥机构、333 个市级安全生产应急救援指挥机构、11 个国家专业应急救援体系；建设 6 个国家级综合性区域应急救援基地，完善 98 个专业区域应急救援基地、454 支骨干队伍；建设全国安全生产应急通信系统；建立国家安全生产应急救援培训演练基地。

(七) 法规、标准及安全文化建设工程

研究制定安全生产相关的配套法规、规章和技术标准规范组织事故调查处理，在电视台、广播电台、网络等媒体上开办安全栏目，普及安全知识，开展“安全生产月”、“安全生产万里行”等宣传教育及安全社区推广活动；安全文化普及，编写和建设相关人员培训大纲、考核标准、教材和考试题库，以及相关证件制作。

(八) 重大责任事故案件侦办工作保障工程

制定重大责任事故案件侦办工作装备配备标准，重点加强32个省级公安机关和333个地市级公安机关侦办队伍的装备配备建设。依托公安专网，建设全国重大责任事故案件管理信息系统，对重大责任事故案件信息实行网上传输、实时统计分析。依托有关重点科研单位建立国家级重大责任事故案件技术鉴定中心和重大责任事故案件侦办鉴定技术专家库。

(九) 煤矿事故预防与主要灾害治理工程

对重点煤矿和地方骨干煤矿的“一通三防”、防治水、粉尘灾害防治、机电设备、矿井供电等系统改造补套。

(十) 重大事故隐患治理工程

重点对非煤矿山、化工及危险化学品和烟花爆竹、特种设备、军工及民爆器材、道路交通、水上交通、铁路交通、消防等行业和领域构成重大事故隐患的尾矿库、仓储区、公路危险路段、铁路道口等，以及城市公共基础设施等可能存在的重大隐患进行治理。