

---

# 上海市安全生产委员会文件

沪安委会〔2021〕14号

---

## 上海市安全生产委员会关于印发 上海市安全生产“十四五”规划的通知

各区人民政府、市安委会各成员单位、中央在沪及地方国有企业：

《上海市安全生产“十四五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真贯彻落实。

---

上海市安全生产委员会

2021年9月17日

## 上海市安全生产“十四五”规划

为贯彻落实党中央、国务院决策部署以及市委、市政府关于加强安全生产的工作要求，根据《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》《上海市应急管理“十四五”规划》等文件，制定本规划。

### 一、总体形势与面临挑战

#### （一）总体形势

“十三五”期间，上海以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，紧紧围绕党和国家有关安全生产的决策部署，深入推

---

进安全生产领域改革发展，狠抓责任落实，强化了组织保障和政策引领，安全生产工作取得显著成效。

指标完成情况良好。本市安全生产形势总体稳定可控、态势良好。“十三五”规划关键指标好于预期：2020年，本市单位生产总值生产安全事故死亡率为0.013人/亿元（规划目标0.017人/亿元）。

改革发展深入推进。本市有序有力推进安全生产领域深化改革，基本完成了55项重点任务，制定出台一系列针对性、操作性较强的安全生产制度措施，取得积极成效；按照国家总体部署统筹推进应急管理体制改革，为守好安全生产基本盘提供了组织保障；从立法、执法、监督等方面，健全强化责任体系，加强安全生产源头治理，规范事中事后监管；细化落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制；推进专家队伍建设，促进第三方安全服务机构规范发展，健全社会化服务体系。

专项整治成效明显。持续开展危险化学品、建筑施工、道路交通、消防、地下空间等行业领域隐患排查治理工作。深入推进危险化学品“禁限控”目录管理，推动相关产业结构和布局调整，在全国率先实现危险化学品生产企业“进区入园”。组织开展全市房屋建筑和市政基础设施工程施工安全大检查大整治，严厉打击非法运输、销售、存储液化石油气等违法行为，全面开展道路交通违法行为大整治。持续强化道路运输、水路运输、港口营运、

---

交通工程建设、交通设施养护运营、轨道交通等行业领域安全监管责任体系建设。本市外环线以内区域以及外环线以外的 9 类场所实现烟花爆竹“零燃放”。加强特种设备线上线下安全风险全面监管。

法制建设日臻完善。修正了《上海市安全生产条例》《上海市消防条例》。加强重点行业领域安全生产立法，修订了《上海市道路交通管理条例》《上海市烟花爆竹安全管理条例》《上海市轨道交通运营安全管理条例》《上海市燃气管理条例》《上海市危险化学品安全管理办法》《上海市住宅物业消防安全管理办法》等安全生产法规、规章。全面推行安全生产行政执法公示、全过程记录和重大执法决定法制审核制度，强化执法全过程监督，系统规范执法行为。加强普法宣传，推动广大企业、市民知法懂法守法。

基础工作稳步提升。出台《上海市推进城市安全发展的工作措施》，推动安全发展示范城市创建和城市安全社会共管共治。制定《上海市党政领导干部安全生产责任制实施细则》《上海市企业安全风险分级管控实施指南》，强化监管责任落实，压实企业主体责任。印发《上海市企业安全生产标准化建设管理办法（试行）》，稳步推进安全生产标准化建设。

## （二）面临挑战

对标国际先进城市，本市生产安全事故总量、死亡人数仍然

---

较多，较大事故时有发生，安全生产形势尚未实现根本性改善。一方面，上海人口高度集聚，基础设施体量庞大，高层建筑、轨道交通、地下管线、危险化学品等各类安全隐患点多面广，事故诱因多，防控难度大，安全生产监管和保障能力未达到超大城市安全治理体系和治理能力现代化的要求；另一方面，推进应急管理综合行政执法改革、协调处理好优化营商环境与安全监管工作关系、构建完善长三角一体化安全生产监管协作机制等，成为亟待研究的新课题。

风险防控仍然面临巨大压力。本市安全生产总体仍处于爬坡过坎期，危险化学品、交通运输、建筑施工等传统高危行业风险事故依然多发，城市建设发展中新情况新风险不断涌现。安全责任落实不到位、本质安全水平仍不高、安全预防控制体系不完善等瓶颈性、根源性问题仍未得到有效解决。

监管体制机制有待健全完善。相关部门监管合力有待加强。“监管力量不足、专业队伍不稳”等问题还没有彻底解决，“检查不处罚和执法宽松软”的问题仍然不同程度存在，基层安全监管队伍和监管能力有待加强。

安全生产治理能力有待提升。安全监管能力和科技保障水平仍需着力提高，部分行业安全管理标准、技术规范操作性和有效性仍需大力加强。一些领域安全隐患排查治理还不够扎实，风险监测预警能力不足，评估标准规范不全，分级分类防控体系不密，

---

全链条全周期防控体系需要加快构建。

## 二、指导思想和目标指标

### （一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面贯彻落实习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放30周年庆祝大会上的重要讲话精神以及关于安全生产的重要论述，统筹发展与安全，强化底线思维和红线意识，深化源头治理、系统治理和综合治理，夯实安全生产基层基础，有效防范化解重大安全风险，扎实推进安全生产治理体系和能力现代化，为上海加快建设具有世界影响力社会主义现代化国际大都市提供安全保障。

### （二）目标指标

#### 1. 总体目标

到2025年，构筑与上海“五个中心”和社会主义现代化国际大都市定位相适应的安全生产发展新局面，推进安全生产治理体系和治理能力现代化迈上新的台阶。安全生产红线意识更加牢固，防范化解重大安全风险的运行机制更加顺畅，风险防控能力显著提升，安全生产责任制有效落实，安全生产专项整治取得积极成效，事故总量持续下降，较大以上生产安全事故得到有效遏制，

---

显著增强城市安全韧性，保障上海始终位于全球最安全城市之列。

## 2. 主要指标

序号	指标名称	单位	指标	2025年
1	单位生产总值生产安全事故死亡率	人/亿元	约束性	< 0.01
2	工矿商贸就业人员 10 万人生产安全事	%	约束性	下降 7.5%

## 三、主要任务

推进安全生产创新发展，健全落实安全生产责任体系，夯实安全预防控制体系，强化安全生产依法治理体系，强化安全生产科技支撑体系，加强安全生产基础保障能力。

### （一）推进安全生产创新发展

1. 推进安全生产监管区域协作。探索深化长三角安全生产监管协作机制，加强跨区域安全生产分工合作和全方位协同联动。促进长三角区域的危险化学品全过程监管，探索道路交通、水上运输等安全生产领域的协调联动机制。

2. 优化安全生产监管协同合力。优化市安委会运行模式，健全完善安全生产专业委员会运作机制。进一步健全完善安全生产监管机制，推动多部门采取综合措施、形成合力有效提升安全生产治理能力，加强基层安全生产监管能效。

---

3. 探索优化安全生产工作新机制。推动“五个新城”在创建安全发展示范城市和安全韧性城市中发挥引领作用。探索临港新片区安全生产管理新模式，编制安全发展规划，探索全生命周期风险管理，综合保障临港新片区高质量发展。探索运用市场机制强化安全风险管控和事故预防功能，促进安全专业管理与保险等市场服务形成良性互动机制。强化安全生产领域信用监管机制。

## （二）健全落实安全生产责任体系

1. 统筹谋划责任落细落实机制。按照《地方党政领导干部安全生产责任制规定》要求，强化各级党委政府安全生产督导工作，把推进区域安全生产发展、补齐安全短板纳入综合督查内容。以贯彻落实各级党政领导干部“党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责”和“管行业必须管安全，管业务必须管安全，管生产必须管安全”的安全生产责任制规定为契机，完善各相关部门安全生产“四类”清单（责任、权利、监管和任务），强化督办和考评。依托城市运行“一网统管”平台，推动安全监管工作重心下移、关口前移，落细落实安全生产属地监管责任，促进安全生产向综合性、精细化管理转变。

2. 夯实企业安全生产主体责任。强化企业负责人安全生产领导责任，开展专项检查，加大约谈和处罚力度。贯彻全员安全生产责任制，加强安全生产责任量化考核并与奖惩挂钩。按照企业提取、政府监管、确保需要、规范使用的原则，督促企业完善安

---

全生产投入长效机制，推动高危企业安全生产责任险投保率达到90%以上。推动重点企业建立与国际接轨的安全管理体系和信息系统。强化重点场所和作业环节的现场安全管理。

3. 落实责任考核激励约束机制。落实党政领导干部安全生产目标责任绩效考核机制，细化完善安全生产巡查督查、考核考察、激励惩戒、责任追究等制度。严格落实安全生产工作履职报告制度，建立安全生产绩效考核与履职评定、职务晋升、奖励惩处挂钩制度。

### （三）夯实安全预防控制体系

1. 加强安全生产风险综合治理。探索安全生产风险综合治理机制，将安全风险管理贯穿城市规划、建设、运行、发展各环节。开展针对城市运行安全和生产安全的风险评估工作，引入第三方评估机制，对新增高风险项目严格实施安全风险评估。

2. 推进企业双重预防机制建设。分行业制定安全风险分级管控和隐患排查治理的制度规范，各有关部门要按照有关标准规范组织企业开展对标活动，进一步完善内部安全防控体系，推动建立统一、规范、高效的安全风险管控和隐患排查治理双重预防机制。加强对企业构建双重预防机制的督促检查，把建立双重预防机制工作情况纳入地方政府及相关部门安全生产目标考核内容。

---

3. 实施重点行业领域专项整治。深化重点行业领域安全生产专项整治，加强组织领导，解决突出问题，消除重大隐患，完善制度措施，健全长效机制。

（1）交通运输安全。健全交通运输行业领域安全生产责任体系、监管体系、信用管理体系，深入开展安全生产标准化建设，完善安全生产守信激励和失信惩戒机制；制定高速公路、城市快速路安全设施标准，全面推动道路安全设施改造升级，加强重点车辆动态监管；开展轨道交通、铁路、水上、民航、邮政、渔业船舶，以及综合客运枢纽等安全生产专项治理，全面强化隐患排查、源头治理、执法管理、智能应用，有效提升交通安全管理水平的现代化、智能化、精细化水平，全力确保本市交通安全形势持续平稳可控。

（2）建筑施工安全。全面排查利用原有建筑物改建改用为酒店、饭店、学校、体育馆等人员聚集场所安全隐患，依法查处违法建设、违规改变建筑主体结构或使用功能等造成安全隐患行为，明确各方主体责任以及相关部门监管责任；研究制定加强城市地下空间利用和市政基础设施安全管理指导意见，建立地下空间长效管理机制，推进地下空间网格化管理，开展地下空间结构安全风险监控及预警。建立渣土受纳场常态监测机制；开展起重机械、高支模、深基坑、城市轨道交通工程等专项治理；推进建筑施工安全生产许可证制度改革。

---

(3) 危险品安全。贯彻落实国家与本市关于危险化学品的综合治理方案，研究制定本市危险化学品生产、储存布局规划，强化危险化学品源头管控，提高危险化学品企业本质安全水平，提升从业人员专业素质能力；落实安全风险管控与承诺公告制度，推广危险化学品企业主要负责人（法定代表人）记分制，试点主要负责人（法定代表人）述职述安制度；完善本市危险化学品全过程监管。完善危险废物管理机制；开展危险废物重点设施安全风险评估和控制；全面开展危险废物排查，严厉打击违规堆存、随意倾倒、私自填埋危险废物等违法行为；加快危险废物处置能力建设。严格落实危爆物品安全管理制度，设置符合国家标准的治安防范设施；全面录入危爆物品相关企业基础信息，实时登记危爆物品全环节要素信息；依托本市智慧公安建设应用系统模型，加强涉爆涉危线索的研判分析；强化对非法瓶装液化石油气的排查打击力度；完善水电油气等重点单位、重要部位、重点线路的人防、物防、技防设施建设。配齐配强港口危险货物安全监管执法力量，建成本市港口危险货物安全监管信息平台。完善燃气工程技术标准，健全燃气行业管理和事故防范长效机制。

(4) 消防安全。实施打通消防生命通道工程，对消防车通道实行标准化管理；整治老旧场所、电动自行车及新材料新业态等突出风险；对“高低大化”“老幼古标”等重点场所集中开展排查整治；建设城市火灾监测预警预报平台和消防大数据库，实现对火灾高风险场所、高风险区域的动态监测、风险评估、智能分

---

析和精准治理；推进街道（乡镇）公共消防基础建设，推进街道（乡镇）政府专职消防队、消防志愿服务队和微型消防站建设；加强消防安全素质教育和重点人群分级分类培训，提升全员消防安全意识。

（5）特种设备安全。建立基于风险分类监管的特种设备安全监察制度，开展特种设备检验体制改革试点，完善监测、研判、预警、处置的特种设备风险防控体系；全面提升特种设备安全监察队伍业务能力，推动建立特种设备安全监察、技术检查与行政执法协同工作机制；突出电梯安全监管，加强“智慧电梯”等物联网技术的研究和应用，探索构建本市电梯安全物联网远程监测体系。

（6）工业园区安全。规范园区规划布局，严格园区项目准入关；督促园区和园区内企业建立健全全员参与的安全风险分级管控和隐患排查治理工作机制；推进园区封闭化管理，建立承包商入园作业管理制度；完成化工园区、工业园区安全风险评估分级，深化冶金有色等产业聚集区、仓储物流园区、港口码头等功能区安全管理；推进智慧园区建设，完善园区公共安全设施，夯实园区安全基础。

（7）城市运行安全。推进城市生命线安全管理，健全水、电、气、热输送管道管线、通信管道管线的建设、保护、监管等各环节责任体系，完善管道管线保护和安全监管工作机制；深入

---

开展管道管线隐患整改，有效防范、及时整治新增安全隐患；全面推进管道管线检验检测和风险评估，实施管道管线完整性管理；开展管道管线杂、散、乱专项治理；加大安全性能高的管道管线产品推广与使用力度。突出户外广告、建筑外墙及附着物、玻璃幕墙等重点，持续推进高空坠物安全专项整治，确保“头顶上”的安全。

#### （四）强化安全生产依法治理体系

1. 完善安全生产法规规章。依据新修订的安全生产法，加快完成《上海市安全生产条例》的修订。适时研究修订《上海市危险化学品安全管理办法》《上海市安全生产事故隐患排查治理办法》等地方政府规章，推进制定城市运行安全风险管理等规范制度。

2. 规范监管执法行为。以分类分级、属地监管为主，建立安全生产监督检查制度，强化计划编制，明确监督检查对象、重点、频次、事项等，落实检查率、整改率、处罚率统计分析。全面落实“双随机、一公开”制度；规范执行行政处罚自由裁量规则；完善“互联网+执法”，推进行政执法公示、执法全过程记录、重大执法决定法制审核的联网监管，强化执法工作的严肃性、权威性和实效性，提高执法办案质量。

3. 提高监管执法效能。制定安全生产监管机构能力建设标准

---

和安全监管执法人员专业能力标准；强化安全生产基层执法力量，优化安全监管执法人员结构；开展以现场实操为主的基层执法人员实训，定期开展安全监管执法效果评估；聚焦重大活动和特殊时期工作安排，探索实施安全生产执法联动。

4. 加强执法队伍建设。深化应急管理综合行政执法改革，进一步统筹配置执法资源和执法力量，落实行政执法类公务员管理要求，提升应急管理综合行政执法队伍专业化、规范化水平；按照“成熟一批、赋权一批”的原则，对街镇有能力承担的简易执法事项，依法委托街镇执法。

## （五）强化安全生产科技支撑体系

1. 加快安全产业发展。发挥政策引导作用，显著提高安全产品有效供给能力。在粉尘涉爆、涉氨制冷、危化品、建筑施工、有限空间作业等方面重点管控环节实现示范应用。突破一批保障生产安全、城市运行安全的关键核心技术。积极创建安全产业示范园区。组织实施一批试点示范工程，在交通运输、矿山、危险化学品、工程施工、重大基础设施、城市公共安全等重点行业领域推广应用一批具有基础性、紧迫性的安全产品，部分领域产品技术达到国际领先水平。

2. 推进数字化安全治理转型。依托城市运行“一网统管”平台，推进市安委会安全生产综合监管平台建设；优化升级政府安

---

全生产执法检查信息系统；建设企业安全生产主体责任落实、风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制信息系统，推进重点行业的企业安全生产标准化创建信息系统建设；建设危险化学品全过程监管系统；完善安全生产应急响应系统功能，形成“危险源监控、事故隐患管理、应急指挥联动、应急模拟演练、企业安全服务”的全方位保障体系。

3. 推进安全标准工作。加强安全生产标准体系研究，推动安全生产领域标准的制（修）订，建立健全安全生产标准的实施监督和信息反馈机制，形成标准制定、标准实施、标准实施评估、标准修订完善的良性运行系统。鼓励、支持大专院校、科研院所、行业协会等参与安全生产相关标准的制（修）订。

## （六）加强安全生产基础保障能力

1. 加强基层安全治理能力。开展基层安全生产治理能力建设，统筹基层安全生产执法队伍、执法辅助力量和网格化相关人员，落实必要的装备配备和经费保障，加强安全生产行政检查、日常巡查和行政指导等方面的工作。

2. 健全社会化服务机制。强化安全生产领域专业服务机构的发展扶持和监督管理，完善安全生产服务机构信息公示公开制度，建立健全专业服务机构信用第三方评估机制和信用管理机制；鼓励和支持行业协会实施行业自治自律管理，建立专业服务机构资

---

质管理的动态监督、联合监管信息共享机制。完善安全生产社会化服务政策措施，完善政府购买安全生产服务制度；鼓励、支持小微企业购买专业服务机构的安全生产技术服务。在高危行业领域持续完善安全生产责任保险相关配套制度。

3. 强化宣传教育培训。推动安全宣传“五进”。充分利用“安全生产月”、安全知识竞赛等活动，重点做好公共安全科普知识和事故警示的宣传教育。采用“情景化体验”“以案说法”“公共安全教育开学第一课”等形式，提升社会宣传的针对性和有效性。鼓励和引导社会力量参与安全文化产品创作和推广，鼓励主流媒体开办安全生产栏目；推动传统媒体与新兴媒体融合发展，拓展安全生产新闻宣传渠道；建设安全生产新闻宣传专业人才队伍。推进把安全生产职业教育纳入现代职业教育体系，支持高等学校和中等职业学校建设安全科学与工程、应急管理相关专业学科。加强安全培训工作，强化企业安全培训主体责任，提高安全培训质量，进一步推动安全培训内容规范化、管理信息化、监管日常化。

4. 强化协作发展交流。引进国际国内先进安全管理经验，加强安全生产协作交流；建立安全生产对外协作交流长效机制，积极探索借鉴国际先进的安全生产培训模式。

5. 加强安全生产标准化建设。加强企业安全生产标准化建设工作，大力提升企业内部安全生产管理水平。积极稳妥推进企业

---

安全生产标准化取证、复证工作，全面提高安全生产标准化创建与评审质量，企业安全生产标准化创建达标率90%以上。

## 四、保障措施

### （一）加强组织领导

各级政府和有关部门要充分发挥规划引领作用，切实加强组织领导，分解落实规划的主要任务和目标指标，编制年度安全生产工作计划，确保主要任务落地生根。

### （二）加强协调落实

充分发挥各级安全生产委员会协调作用，及时掌握本地区规划目标和任务完成进度，研究解决跨部门、跨行业的安全生产重大问题。

### （三）加强投入保障

加强安全生产预算资金使用管理。鼓励采用政府和社会资本合作、投资补助等多种方式，吸引社会资本参与安全基础设施项目建设和重大安全科技攻关。

### （四）严格评估考核

各级政府和有关部门要建立督导考核机制，把本规划实施情况纳入绩效考核。市安委会办公室要加强对本规划实施情况的督

---

促指导，评估实施结果及时向社会公布。

---

(信息公开形式: 主动公开)

---

抄送: 各区安委会办公室

---

上海市安全生产委员会办公室

2021年9月22日印发

---

共印160份

