新安法要求企业应构建双重预防机制

2021 年 ,双重预防机制被正式写入了修改后的《中华人民共和国安全生产法》,其中多项法条就双重预防机制建设提出具体要求：

1、第四条要求：“生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规……构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制……”

2、第二十一条要求：“生产经营单位的主要负责人（一把手）对本单位安全生产工作负有下列职责：（五）组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；”

3、第四十一条要求：“生产经营单位应当建立安全风险分级管控制度，按照安全风险分级采取相应的管控措施。生产经营单位应当建立健全并落实生产安全事故隐患排查治理制度，采取技术、管理措施，及时发现并消除事故隐患。”

这表明，风险分级管控与隐患排查治理双重预防机制将长期开展下去，而且必须要认真、规范、科学地开展下去，这将是企业管控风险、消除隐患、保证安全生产的重要手段。

因未组织建立双重预防机制被罚

案例一：2021 年 9 月 28 日，甘肃省临夏州应急管理局执法人员在对甘肃某能源有限责任公司进行执法检查时，发现该公司主要负责人张某存在以下问题：

4. 未组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制；

以上行为违反了《安全生产法》第二十一条的规定。临夏州应急管理局根据《安全生产法》第九十四条第一款的规定并结合自由裁量，责令该公司主要负责人张某限期改正，并作出罚款人民币 **5** 万元的行政处罚决定。

案例二：2021 年 10 月 21 日，江苏省淮安市应急管理局安全生产监察支队联合盱眙县应急管理局执法人员对淮安某光电科技有限公司进行执法检查时，发现该公司主要负责人万某红存在以下问题：

5. 未组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，未督促、检查本单位的安全生产工作，未及时消除生产安全事故隐患；

上述行为违反了《安全生产法》第二十一条的规定。淮安市应急管理局根据《安全生产法》第九十四条第一款的规定并结合自由裁量，责令该公司主要负责人万某红限期改正，并作出罚款人民币 **4.5** 万元的行政处罚决定。

一、什么是双重预防机制？

在安委办〔2016〕3 号文和安委办〔2016〕11 号文中，已经非常明确地指出，**双重预防机制就是安全风险分级管控和隐患排查治理。**

安全风险分级管控，就是我们日常工作中的风险管理，包括危险源辨识、风险评价分级、风险管控，即辨识风险点有哪些危险物质及能量，在什么情况下可能发生什么事故，全面排查风险点的现有管控措施是否完好，运用风险评价准则对风险点的风险进行评价分级，然后由不同层级的人员对风险进行管控，保证风险点的安全管控措施完好。

隐患排查治理就是对风险点的管控措施通过隐患排查等方式进行全面管控，及时发现风险点管控措施潜在的隐患，及时对隐患进行治理。

那么**何为“双重预防”？把风险管控好，不让风险管控措施出现隐患，这是第一重“预防”；对风险管控措施出现的隐患及时发现及时治理，预防事故的发生，这就是第二重“预防”。**

安全风险分级管控与隐患排查治理二者之间又是什么关系呢？是并列的两项工作？是有先后顺序的两项工作？其实都不是。安全风险分级管控和隐患排查治理是相互包含的关系：隐患排查治理包含于风险分级管控中。

结合隐患的定义，能帮助我们更加清楚地理解风险分级管控与隐患排查治理的关系。《危险化学品企业安全风险隐患排查治理导则》（应急〔2019〕78 号）中“隐患”的定义为：“对安全风险所采取的管控措施存在缺陷或缺失时就形成事故隐患”。及时发现并消除风险管控措施存在的隐患，保证风险的管控措施处于完好状态，就是对风险的管控。

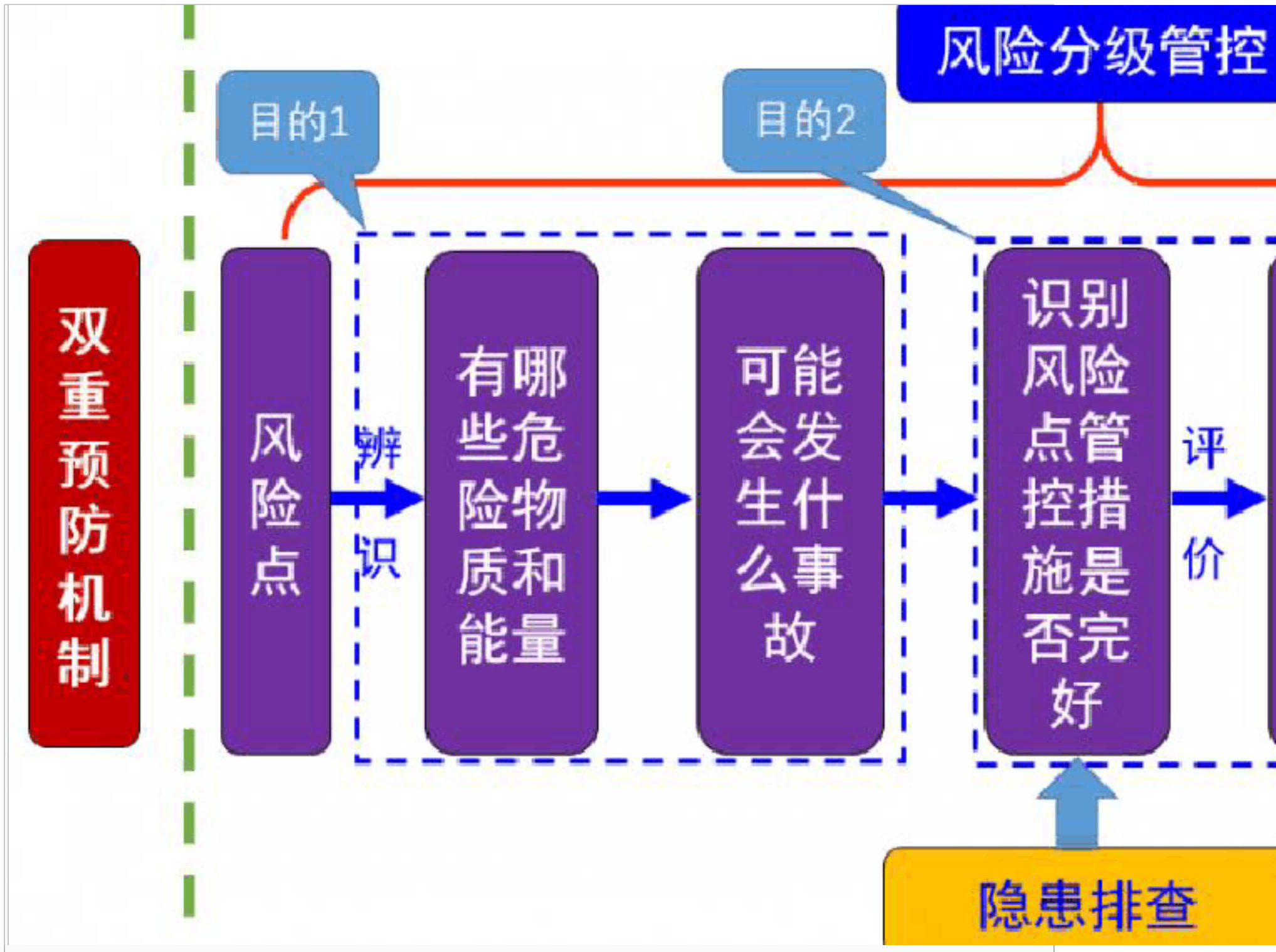
双重预防机制包括三个过程，同时这三个过程也是双重预防机制的三个具体目的。

第一个过程即第一个目的——**“辨识”**，辨识风险点有哪些危险物质和能量（这是导致事故的根源），辨识这些根源在什么情况可能会导致什么事故。

第二个过程即第二个目的——**“评价分级”**，利用风险评价准则，评价风险点导致各类事故的可能性与严重程度，对风险进行评价分级。

第三个过程即第三个目的是——**“管控”，**即对风险的管控，把风险管控在可接受的范围内。

在“评价分级”的过程中，包含了隐患排查的过程，即对风险点的现有管控措施进行全面排查：措施是否齐全、是否处于良好状态，如果风险现有管控措施有缺失或缺陷，即存在了隐患，可能会构成较大或重大风险，影响风险分级结果。在“风险管控”的过程中，包含了对第二个过程发现隐患的治理及对风险点现有管控措施的全面、持续的隐患排查，及时发现隐患及时治理，保证风险随时处于可接受的范围内。



以上即为风险分级管控与隐患排查治理的关系：隐患排查治理包含于风险分级管控中，也可以这么理解：风险分级管控就是双重预防机制。

二、双重预防机制与安全生产标准化的关系

安全生产标准化与双重预防机制两者有什么关系呢？二者需要融合吗？双重预防机制能代替安全生产标准化吗？

我们先来回顾一下什么是双重预防机制。在《国务院安委会办公室关于印发标本兼治遏制重特大事故工作指南的通知》安委办〔2016〕3 号文和《国务院安委会办公室关于实施遏制重特大事故工作指南构建双重预防机制的意见》安委办〔2016〕11 号文中，已经非常明确地指出，双重预防机制包括安全风险分级管控和隐患排查治

理。安全风险分级管控，就是我们日常工作中的风险管理，包括危险源辨识、风险评价分级、风险管控。隐患排查治理就是对风险点的管控措施通过隐患排查等方式进行全面管控，及时发现风险点管控措施潜在的隐患，及时对隐患进行治理。
我们再来看一下安全生产标准化有关文件中关于风险管理及隐患排查治理的有关要求。

《企业安全生产标准化基本规范》（GB/T33000-2016）中第 5 个核心要求“5.5 安全风险管控及隐患排查治理”，恰恰是双重预防机制的内容。
《危险化学品从业单位安全标准化通用规范》（AQ3013-2008）的“5.2 风险管理”中有“5.2.1 范围与评价方法”“5.2.2 风险评价”“5.2.3 风险控制”等风险管理要求；“5.2.4 隐患治理”“5.10.1 安全检查”“5.10.2 安全检查形式与内容”“5.10.3 整改”，即为隐患排查治理的要求。从以上两个规范可以明显看出，风险管理（即安全风险分级管控）与隐患排查治理是安全生产标准化的两个重要或核心要素，也就是说：双重预防机制是安全生产标准化的重要或核心要素。某省市有关双重预防机制的文件中提到的“双重预防机制是企业安全生产标准化的重要组成部分”，给出了双重预防机制与安全生产标准化相对客观的关系定位。

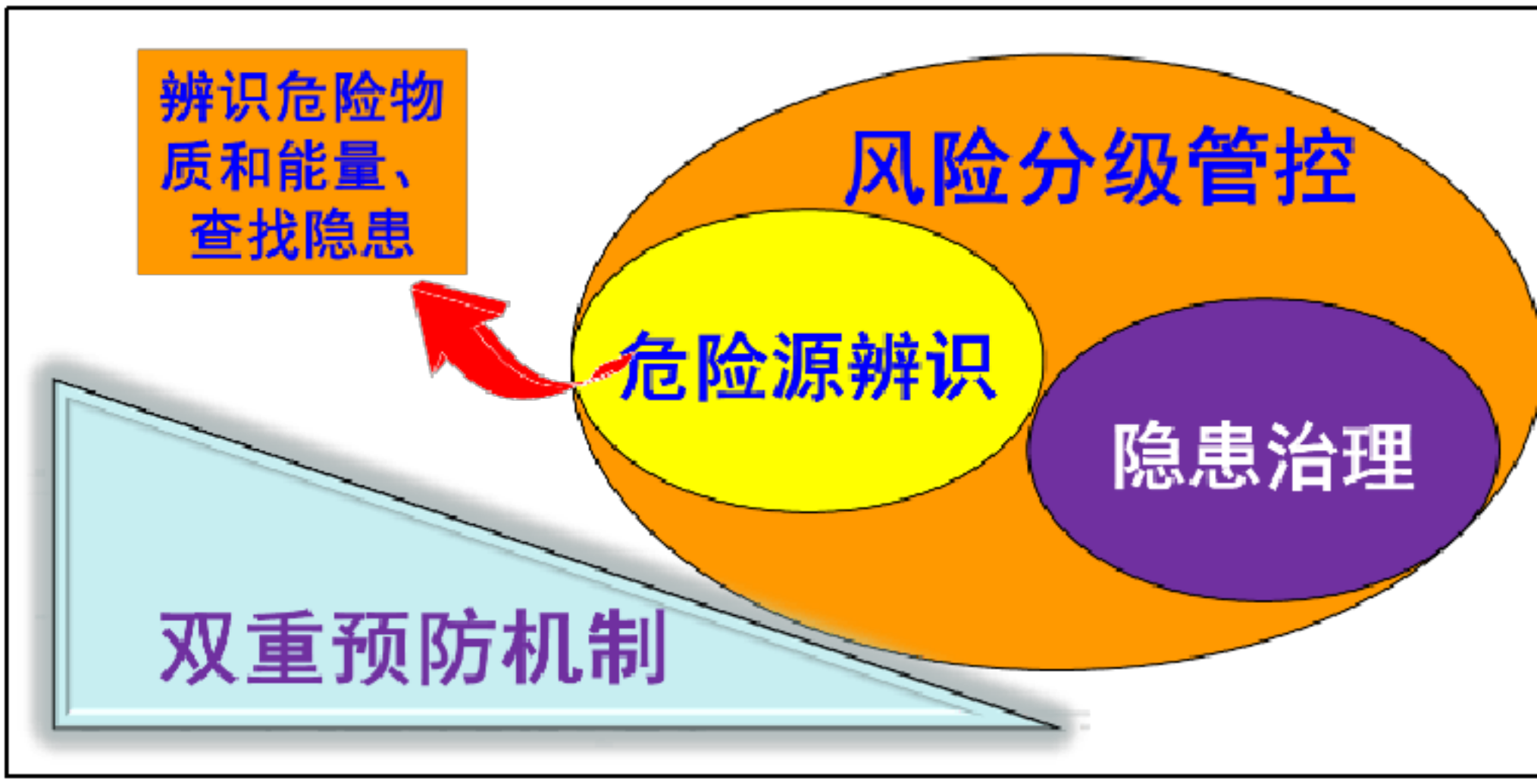
综上所述，双重预防机制与安全生产标准化不是并列的关系，二者也不是毫不相关的两项工作，双重预防机制更不是一项全新的工作。双重预防机制是安全生产标准化的重要组成部分、是重要或核心要素；双重预防机制包含于安全生产标准化，更不可能代替安全生产标准化。所以也不存在“双重预防机制与安全生产标准化融合”这样的伪命题，二者本来就是一体的，根本不需要什么融合。安全生产标准化是企业做好安全生产工作最基础、最全面的一个工具，双重预防机制则重点强调要做好安全生产标准化中的两个核心要素，风险分级管控和隐患排查治理对这两个要素进行了再细化、再严格、再科学的要求。
所以，我们更要科学地推行双重预防机制，不需要企业抛开安全生产标准化再重新开展双重预防机制的重复性工作，我们需要把原来安全生产标准化中的风险管理和隐患排查治理工作按要求再进一步细化、规范化。切不可人为地把工作复杂化、机械化、教条化，而导致企业做了大量工作而没有取得应有的效果，使工作流于形式。

三、风险分级管控与隐患排查治理的关系

风险分级管控与隐患排查治理之间究竟是什么关系呢？二者是并列的吗？是相互递进的吗？其实都不是，二者是相互包容的关系：**隐患排查治理包含于风险分级管控。**

风险分级管控的主要工作有：危险源辨识、风险评价、风险管控，其中核心工作是危险源辨识。那危险源辨识都辨识些什么呢？一是辨识风险点有什么危险物质和能量；二是辨识危险物质和能量现有哪些

管控措施、管控措施是否完好，即是否存在隐患。对存在的隐患进行治理、确保管控措施有效，把风险管控在可接受的范围内，这就是风险管控。



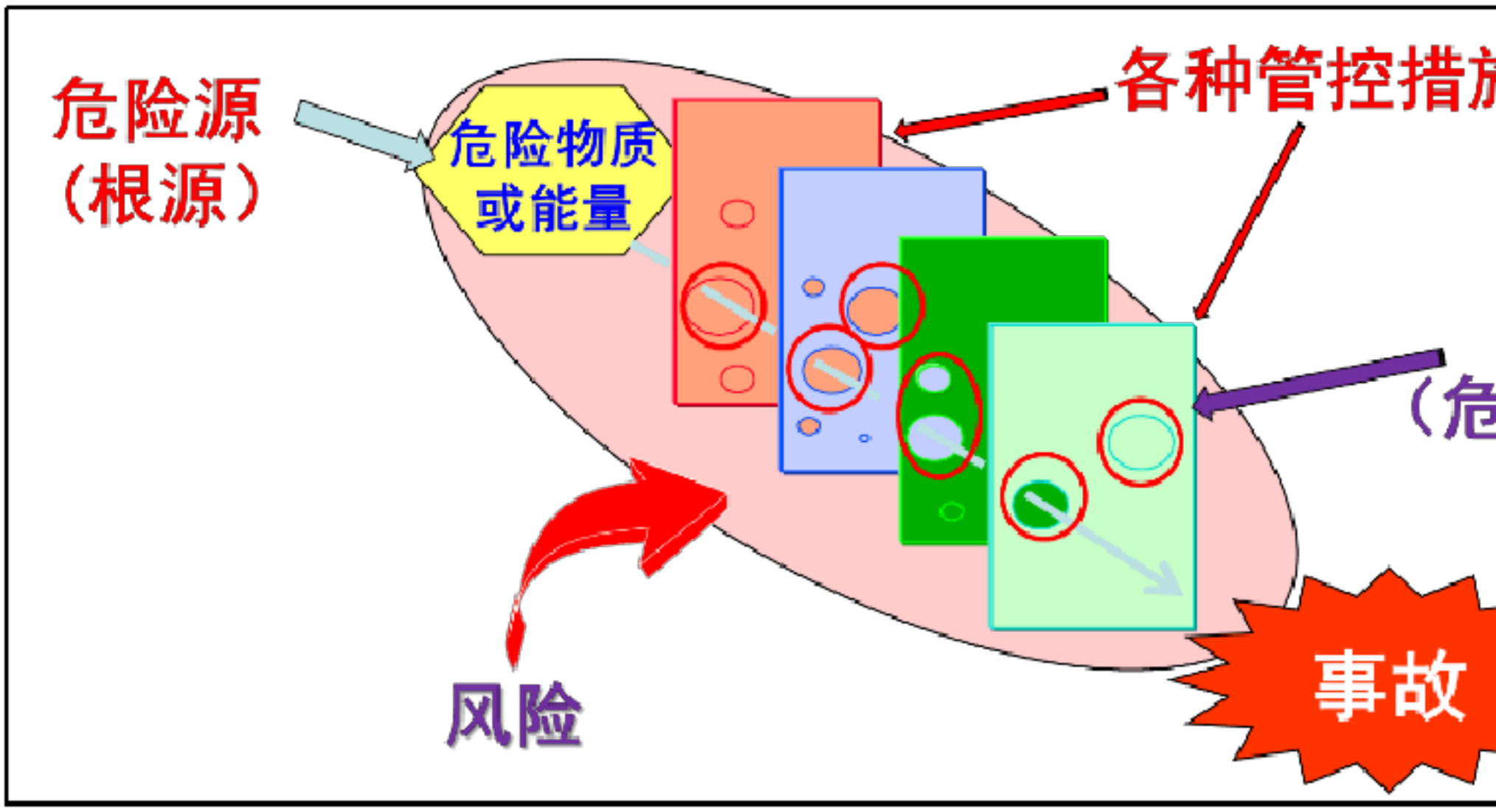
四、风险与隐患的关系

风险与隐患也不是相对独立的关系，而是相互依存的动态关系。《危险化学品企业安全风险隐患排查治理导则》（应急〔2019〕78号）中对隐患的定义是：“对安全风险所采取的管控措施存在缺陷或缺失时就形成事故隐患”，即风险点的管控措施缺失或出现了缺陷，则形成了隐患，风险度相应会提高（发生事故的可能性及事故的严重程度分值均会升高）。如果隐患不能及时得以治理，则很可能会导致事故的发生；隐患得以治理，则风险度会随之降低。

要准确理解“把安全风险管控挺在隐患前面，把隐患排查治理挺在事故前面”这句话。有企业认为：管控不好出现隐患后，则风险转

变成了隐患，风险就不存在了。这是不对的。**风险与隐患不是递进和取代关系，风险管控不好，可能会出现隐患，但此时风险非但没有消失，反而变得更大，隐患不能及时得以治理，则很可能会发生事故。**

即从危险物质和能量存在，到事故发生的前一瞬间，无论管控措施是否存在隐患，风险都是存在的。



五、将风险分为固有风险和现有风险进行管理

鉴于全国各地对于风险存在理解上的差异，建议将风险分为固有风险、现有风险两类，并采用不同的方法管理。

关于“固有风险”，目前没有准确的术语解释，在有些文献资料中，固有风险也叫原始风险、初始风险、裸风险等，可以理解为因风

险点的固有危险性而潜在的风险。比如某些单元构成了危险化学品重大危险源，涉及了重点监管的危险化工工艺，涉及剧毒化学品、易燃易爆介质等。固有风险重点关注的是单元的“根源”：有哪些危险物质和能量，而不考虑单元风险的各类管控措施。

对于固有风险的评价，目前一般有两种方法：一是直接判定，即列出各级风险（重大、较大、一般、低）的判定标准，按标准判定企业各单元的固有风险等级。目前大部分省市都采用了这种方法，也有省市只给出了重大、较大风险的直接判定标准。二是在 JHA/SCL 表中进行评价，即在同一个评价表中，会出现两次评价过程，第一次评价针对固有风险（即在不考虑风险点的现在管控措施的情况下可能潜在的风险），第二次评价针对现有风险。部分省市同时使用了这两种方法。

关于“现有风险”，同样没有非常明确的定义或术语解释，有的资料将其称为剩余风险、残余风险或动态风险等，可以理解为考虑了现有管控措施的情况下，风险点潜在的风险。

固有风险与现有风险的区别：

一是“前”与“后”。“前”：固有风险是风险点未采取任何现有管控措施的情况下潜在的风险；“后”：现有风险是风险点采取了现有管控措施的情况下潜在的风险。

二是“变”与“不变”。“不变”：风险点的固有危险性（即所涉物质的性质和数量）一般是难以改变的，所以固有风险一般情况是不会变化的；“变”：现有风险一般情况是动态变化的，即风险点管

控措施存在隐患，则风险度会升高，隐患得以治理，则风险度会随之降低。

三是管控措施不同。对于固有风险，采用日常运行管控的方式，保证风险点的各项管控措施处于有效状态。日常运行管控主要包括：对设备设施的检查检测、隐患排查、培训、应急管理、人员防护等。对于现有风险，则分不同的情况。如果风险点的管控措施存在隐患，则应采取风险消减措施，治理隐患；如果风险点的管控措施无隐患（在现有认知的范围内），则同固有风险一样，采取日常运行管控的方式进行管控。

四是风险点不同。固有风险一般针对单元（罐区、装置等），而现有风险一般针对作业活动、设备设施等。

以上内容仅为本文档的试下载部分，为可阅读页数的一半内容。如要下载或阅读全文，请访问：https://d.book118.com/128132042062006070