

长江大保护项目安全生产监管模式实践与探讨

秦浩¹ 刘江月¹ 张飞¹ 鲁歌瑶¹ 高兴²

1 长江生态环保集团有限公司 2 苏交科集团股份有限公司

DOI:10.12238/hwr.v9i2.6101

[摘要] 某企业长江大保护项目在长江经济带11省(市)开展,涉及市政公用、水利、房建、水务、生活垃圾处理等多个行业,建设规模巨大,且点多线长面广、作业人员流动大,对长江大保护项目实施有效的安全生产监管成为上级单位面临的困难与挑战。本文对长江大保护项目开展安全生产监管过程中,总结出的构建多级安全生产监管体系、引入第三方安全监督检查、制定重大事故隐患和典型隐患判定标准、建立隐患“说清楚”工作机制,有力构建长江大保护项目安全生产监管体系,对该安全生产监管模式良好实践进行探讨。

[关键词] 长江大保护; 安全生产; 监管模式

中图分类号: F530.69 **文献标识码:** A

Practice and Exploration of Safety Production Supervision Mode for Yangtze River Protection Project

Hao Qin¹ Jiangyue Liu¹ Fei Zhang¹ Geyao Lu¹ Xing Gao²

1 Yangtze Ecology and Environment Co.,Ltd. 2 Sujiao Group Co.,Ltd.

[Abstract] The Yangtze River Protection Project of a certain enterprise is carried out in 11 provinces (cities) of the Yangtze River Economic Belt, involving multiple industries such as municipal public utilities, water conservancy, housing construction, water affairs, and domestic waste treatment. The construction scale is huge, and there are multiple points, long lines, wide areas, and large turnover of operators. Effective safety production supervision of the Yangtze River Protection Project has become a difficulty and challenge faced by higher-level units. This article summarizes the construction of a multi-level safety production supervision system, the introduction of third-party safety supervision and inspection, the development of criteria for identifying major accident hazards and typical hazards, and the establishment of a mechanism for clarifying hidden dangers during the safety production supervision process of the Yangtze River Protection Project. It effectively constructs the safety production supervision system of the Yangtze River Protection Project and explores the good practices of this safety production supervision model.

[Key words] Yangtze River Protection; Safety production; Regulatory mode

引言

长江是中华民族的母亲河,也是中华民族发展的重要支撑。2016年1月、2018年4月,总书记曾先后两次主持召开推动长江经济带发展座谈会,要求把修复长江生态环境摆在压倒性位置,共抓大保护、不搞大开发。根据国家发展改革委联合国务院国资委印发的战略发展定位文件,明确某集团公司在长江经济带发展中发挥基础保障作用,在共抓长江大保护中发挥骨干主力作用。为快速、有效推进长江大保护项目,该集团公司专门成立了一家全资子公司(以下简称“企业”),作为生态环保业务实施主体。现结合该企业开展长江大保护项目安全生产监管的实践对安全生产监管模式进行探讨。

1 长江大保护项目安全生产监管面临的困难与挑战

1.1 项目覆盖范围广、建设规模大

该企业长江大保护项目业务范围涉及长江经济带上海、江苏、浙江、安徽、江西、湖南、湖北、重庆、四川、云南、贵州等沿江11省(市),同时在建项目数量最多达60余个,高峰期施工作业面超1100个、施工总人数近1.6万人,点多面广线长特点明显。长江大保护项目建设规模体量巨大、项目属地分散,从数量和空间两个维度给安全生产监管带来较大难度。

1.2 管理力量与项目规模难以有效匹配

该企业为初创单位,业务属于集团公司新兴业务板块,项目管理人员普遍年轻化且建设管理经验不足,市政项目从业经验

更为欠缺。如果缺少高效、强有力的安全生产监管工作机制,将难以对数量众多、规模巨大的项目进行有效监管,安全事故发生将变得极不可控。

1.3 项目涉及行业多、施工技术难度差异大

长江大保护项目类型涉及市政公用、水利、房建、水务、生活垃圾处理等多个行业,分项工程包括深基坑、沟槽、顶管、隧洞、桥梁、渡槽、房建、非开挖修复等内容,工艺多样,施工技术难度差异较大。安全生产监管人员须具备较高的专业技术能力,才能针对不同的施工工艺准确找出需要重点关注的安全隐患。

长江大保护项目涉及的危险性较大的工程包括隧洞的爆破作业、非开挖修复的有限空间作业、深基坑的基坑安全、渡槽和房建的高支模等。对危险性较大的工程,各参建单位重视程度较高,认真开展安全风险辨识,在施工生产中严格管控安全风险,安全风险总体可控。

在长江大保护项目中占比最高的工程是管网沟槽。沟槽开挖深度大多集中在1m~5m,且以开挖深度在3m以内的居多,支护方式主要为放坡或板桩、横列板支护,施工技术难度相对较低,安全风险容易被轻视。通过对国内市政管网沟槽施工安全事故的调查发现,沟槽施工是长江大保护项目中最易造成安全事故的工程类型,因此需要对不同地质、不同开挖深度、不同周边环境的沟槽施工制定合适的支护方式,并在施工过程中加以安全管控,预防各类安全事故发生。

2 长江大保护项目安全生产监管体系

2.1 构建多级安全生产监管体系

长江大保护项目建设单位(以下简称“项目公司”)为集团公司下属的四级单位,上有集团公司、二级单位、三级单位(二级单位的下属单位,主要以区域或业务类型划分)共三级监管单位,构成了多级安全生产监管体系。

各级监管单位均对项目建设情况进行安全生产督查,上一级单位相对下一级单位检查频次低,监管力度强。比如集团公司安全生产督查一般会聘请多名外部专家,对一个项目检查约一周,深入检查项目安全生产情况,做一次全面的“体检”。二级单位除本级管理人员开展安全监督检查外,在2022年引入了第三方安全监督检查。三级单位根据上级要求和本级工作安排,不定期、频次较高的对下属项目公司进行安全生产督查,对问题突出、重难点工程较多的项目,采取驻点帮扶的形式,督促改进提升。

2.2 引入第三方安全监督检查

长江大保护项目建设规模增长迅速,到2022年,该企业下属建设项目数量增加至60多个,分布长江沿线11个省(市),本级安全管理部门监管能力难以有效匹配。为确保长江大保护项目施工生产安全,该企业引入第三方安全监督检查服务,作为该企业对各项目安全监督管理的有力补充。

第三方安全监督检查队伍沿长江流域按区域分布划分为上游、中游、下游三个工作组,共13名经验丰富的建设工程行业专

家,专职负责对所分配区域内的长江大保护项目,采用“四不两直”安全监督检查方式,动态实现每两月完成一轮项目全覆盖检查。

在每个项目检查结束后,第三方检查工作组出具检查通知单,召开检查反馈会议,项目公司、施工单位、监理单位现场参加,二级单位、三级单位线上视频会议参加。检查工作组对安全隐患具体说明,列出安全隐患对应的依据规范和详细条款,分析隐患出现的原因,并提出针对性的整改建议。由项目公司督促参建单位整改,三级单位审核,第三方检查工作组对整改回复情况进行复核,二级单位对检查资料备案。

2.3 制定重大事故隐患和典型隐患判定标准

一般事故隐患,是指危害和整改难度较小,发现后能够立即整改排除的隐患。重大事故隐患,是指危害和整改难度较大,应当全部或者局部停产停业,并经过一定时间整改治理方能排除的隐患,或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的隐患。

重大事故隐患与一般事故隐患区别明显,危害程度差距较大。在实际施工生产过程中,有一类事故隐患虽然达不到重大事故隐患,但危害较大,超过一般事故隐患,需引起高度重视。如事故隐患仅分为上述两个等级,将模糊中间这类事故隐患的重要性。为增强事故隐患区分度和辨识度,凸显出高于一般事故隐患、低于重大事故隐患的这一类事故隐患,2022年,二级单位参考《工贸行业重大生产安全事故隐患判定标准(2017版)》《房屋市政工程生产安全重大事故隐患判定标准》等规范性文件,制定了第一版典型隐患判定标准。

近年来,随着国家多行业、领域陆续出台了多项重大事故隐患判定标准,一般事故隐患不宜随意提高事故隐患等级到重大事故隐患。为明晰不同危害严重程度的事故隐患界限,减少随意判定,同时引起下属各单位警醒和重视,2023年,集团公司根据水利工程、水运工程、房屋市政工程、工贸企业、化工和危险化学品生产经营单位,以及火灾、特种设备等国家有关行业、领域制定的重大事故隐患判定标准,结合现场监督检查发现的具有较大危险性的突出隐患,制定了重点领域重大事故隐患判定标准和典型隐患判定标准(即第二版典型隐患),要求下属单位在施工生产中执行这两个判定标准。对于达到非本行业、领域重大事故隐患判定标准的事故隐患,集团公司所辖各级单位参照重大事故隐患进行管理。

对发现的重大事故隐患和典型隐患,能够立即整改的,必须立行立改。需要一定时间整改的,二级单位要组织制定隐患治理方案,落实责任、措施、资金、时限和预案,限期整改闭合。

自此,集团公司所参与建设的长江大保护项目隐患分为重大事故隐患、典型隐患、一般事故隐患三个等级,对各单位区分隐患整改的重视程度及消除类似隐患有了清晰的指导方向,有利于优先消除重大事故隐患和典型隐患,实现分级管控,降低安全事故发生的可能。

2.4 隐患“说清楚”工作机制

集团公司在编制重点领域重大事故隐患判定标准和典型隐患判定标准的同时,将重大事故隐患和典型隐患判定纳入了安全生产责任倒查机制。具体来说就是,对于下级单位自查发现事故隐患并按要求报告和治理的,可以不追究责任;对于下级单位自查未发现,但上级单位或政府监管机构监督检查发现重大事故隐患或典型隐患的,从严追究相关责任人的责任。

隐患“说清楚”工作是重大事故隐患和典型隐患排查整治工作的延续,同时是安全生产责任倒查机制的补充。集团公司规定,在同一次检查工作中,如果发现同一项目存在1项及以上重大事故隐患、2项及以上参照重大事故隐患管理的隐患或者3项及以上典型隐患,二级单位要组织对三级单位主要负责人开展隐患“说清楚”专项工作,专题分析隐患发生的深层次原因,制定根治措施,并对有关责任人进行惩处。

对参照重大事故隐患管理的隐患或典型隐患数量达不到以上标准的,根据严重程度高低,可由三级单位组织对项目公司主要负责人开展隐患“说清楚”专项工作,或由项目公司组织对具体参建施工单位、监理单位项目负责人等开展隐患“说清楚”专项工作。根据严重程度,项目公司或上级单位可约谈施工单位、监理单位后方领导,以加强警示和震慑作用。

上一层级的隐患“说清楚”专项工作开展之前,必须开展下一层级的隐患“说清楚”专项工作。比如某次二级单位要开展隐患“说清楚”,先由项目公司对施工单位、监理单位开展隐患“说清楚”,再由三级单位对项目公司开展隐患“说清楚”,最后二级单位对三级单位开展隐患“说清楚”。

隐患“说清楚”的工作对象是各级单位主要负责人,工作核心是层层传递压力,压力直接传递到主要负责人。主要负责人在本单位、本项目有管理决策权,可以最大程度调动和分配资源做好安全工作。隐患“说清楚”工作推动主要负责人亲力亲为参与和布置安全工作,有利于切实加强项目安全管理。从实际运用来看,被开展隐患“说清楚”的单位在安全管理工作方面均取得了明显的进步。

多级监管体系、第三方安全监督检查(外聘专家监督检查)、重大事故隐患和典型隐患判定、隐患“说清楚”工作机制共同构成了长江大保护项目安全生产监管体系,如图1。

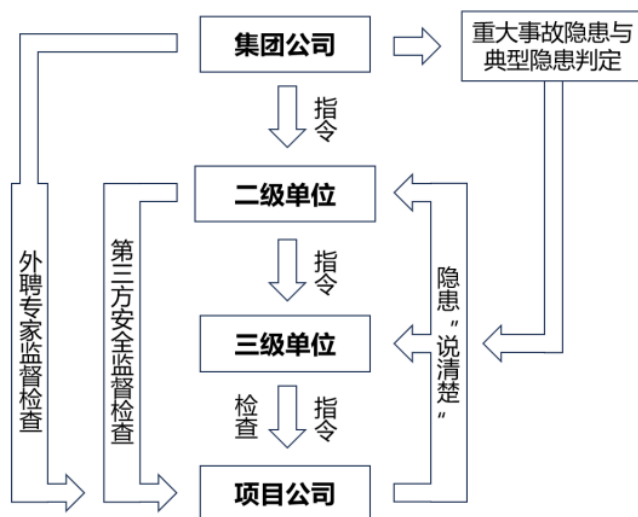


图1 长江大保护项目安全生产监管体系图

3 结论

通过多层级安全生产监管,由第三方安全监管力量提供专业技术服务支持,以重大事故隐患与典型隐患判定、隐患“说清楚”工作机制为重要抓手,在对长江大保护项目形成有效安全生产监管的过程中,该企业参与建设的长江大保护项目隐患数量出现了明显的下降。2022-2023年度第三方安全监督检查发现隐患数较2023-2024年度发现隐患数降低17.8%;2022-2023年度重大事故隐患和典型隐患数量较2023-2024年度降低28.3%。隐患总数、重大事故隐患和典型隐患数量双双出现大幅降低,侧面验证了长江大保护项目安全生产监管模式的可行性和有效性,为业内相似企业开展安全生产监管提供一定借鉴。

[参考文献]

- [1]陈笑宇.国内外安全生产监管模式的对比分析[J].中国化工贸易,2018,10(12):50.
- [2]唐海清.交通建设工程质量安全监管模式分析[J].区域治理,2019(9):80,101.

作者简介:

秦浩(1991—),男,汉族,湖北随州人,硕士研究生,工程师,研究方向:安全管理。