详细解读安全双重预防机制

1. 为什么要提出构建双重预防机制？

答：近年来发生的重特大事故暴露出当前安全生产领域“认不清、想不到”的问题突出。针对这种情况，习近平总书记多次指出，对易发生重特大事故的行业领域，要将安全风险逐一建档入账，采取风险分级管控、隐患排查治理双重预防工作机制，把新情况和想不到的问题都想到。构建双重预防机制就是针对安全生产领域“认不清、想不到”的突出问题，强调安全生产的关口前移，从隐患排查治理前移到安全风险管控。要强化风险意识，分析事故发生的全链条，抓住关键环节采取预防措施，防范安全风险管控不到位变成事故隐患、隐患未及时被发现和治理演变成事故。

2. 什么是双重预防机制？

答：双重预防机制是指风险分级管控和隐患排查治理双重预防性工作机制。

风险分级管控是通过采用科学、合理方法对危险源所伴随的风险进行定性或定量评价，根据评价结果划分等级，同时按照风险不同级别、所需管控资源、管控能力、管控措施复杂及难易程度等因素而确定不同管控层级的风险管控方式。

隐患排查治理是企业组织安全生产管理人员、工程技术人员、岗位员工以及其他相关人员依据国家法律法规、标准和企业管理制度，采取一定的方式和方法，对照风险分级管控措施的有效落实情况，对本单位的事故隐患进行排查的工作过程。

3. 双重预防机制的基本工作思路是什么？

答：通俗说，双重预防机制就是构筑防范生产安全事故的两道防火墙。第一道是管风险，以安全风险辨识和管控为基础，从源头上系统辨识风险、分级管控风险，努力把各类风险控制在可接受范围内，杜绝和减少事故隐患；第二道是治隐患，以隐患排查和治理为手段，认真排查风险管控过程中出现的缺失、漏洞和风险控制失效环节，坚决把隐患消灭在事故发生之前。可以说，安全风险管控到位就不会形成事故隐患，隐患一经发现及时治理就不可能酿成事故，要通过双重预防的工作机制，切实把每一类风险都控制在可接受范围内，把每一个隐患都治理在形成之初，把每一起事故都消灭在萌芽状态。

4. 双重预防机制如何在遏制重特大事故方面发挥作用？

答：双重预防机制着眼于安全风险的有效管控，紧盯事故隐患的排查治理，是一个常态化运行的安全生产管理系统，可以有效提升安全生产整体预控能力，夯实遏制重特大事故的工作

基础。基于重特大事故的发生机理，从重大危险源、人员暴露和管理的薄弱环节入手，按照问题导向，坚持重大风险重点管控；针对重特大事故的形成过程，按照目标导向，坚持重大隐患限期治理，有针对性地防范遏制重特大事故发生。

5. 构建双重预防机制要把握哪几个原则？

答：一要坚持风险优先原则。以风险管控为主线，把全面辨识评估风险和严格管控风险作为安全生产的第一道防线，切实解决“认不清、想不到”的突出问题。二要坚持系统性原则。从人、机、环、管四个方面，从风险管控和隐患治理两道防线，从企业生产经营全流程、生命周期全过程开展工作，努力把风险管控挺在隐患之前、把隐患排查治理挺在事故之前。三要坚持全员参与原则。将双重预防机制建设各项工作责任分解落实到企业的各层级领导、各业务部门和每个具体工作岗位，确保责任明确。四要坚持持续改进原则。持续进行风险分级管控与更新完善，持续开展隐患排查治理，实现双重预防机制不断深入、深化，促使机制建设水平不断提升。

6. 双重预防机制建设的目标是什么？

答：构建双重预防机制就是要在全社会形成有效管控风险、排查治理隐患、防范和遏制重特大事故的思想共识，推动建立企业安全风险自辨自控、隐患自查自治，政府领导有力、部门监管有效、企业责任落实、社会参与有序的工作格局，促使企业形成常态化运行的工作机制，政府及相关部门进一步明确工作职责，切实提升安全生产整体预控能力，夯实遏制重特大事故的坚实基础。

7. 隐患排查治理和风险分级管控是什么关系？

答：两者是相辅相成、相互促进的关系。安全风险分级管控是隐患排查治理的前提和基础，通过强化安全风险分级管控，从源头上消除、降低或控制相关风险，进而降低事故发生的可能性和后果的严重性。隐患排查治理是安全风险分级管控的强化与深入，通过隐患排查治理工作，查找风险管控措施的失效、缺陷或不足，采取措施予以整改，同时，分析、验证各类危险有害因素辨识评估的完整性和准确性，进而完善风险分级管控措施，减少或杜绝事故发生的可能性。安全风险分级管控和隐患排查治理共同构建起预防事故发生的双重机制，构成两道保护屏障，有效遏制重特大事故的发生。

8. 完善企业事故隐患排查治理闭环工作机制要重点做好哪几件事？

答：一要完善企业隐患排查治理体系建设，建立自查、自改、自报事故隐患的信息管理系统。二要建立健全事故隐患闭环工作机制，实现隐患排查、登记、评估、治理、报告、销账等持续改进的闭环管理。三要从排查发现隐患、制定整改方案、落实整改措施、验证整改效果等环节实现有效闭合管理。四要建立完善事故隐患登记报告制、事故隐患整改公示制、重大事故隐患督办制等工作制度，使隐患从发现到整改完毕都处在监督管理下，使排查治理工作成为一个“闭合线路”。对查出的隐患做到责任、措施、资金、时限和预案“五落实”，对重大事故隐患严格落实“分级负责、领导督办、跟踪问效、治理销号”制度。

9. 很多企业都建立了安全生产标准化体系，一些企业还有职业安全健康管理体系，是不是还要另起炉灶再搞一套双重预防机制？

答：无论是安全生产标准化体系、职业安全健康管理体系，还是企业建立的其他风险管理体系，其本质核心都是围绕风险的管理系统。双重预防机制的核心也是基于风险管理的思想和要求，但它强调的是方法论，没有设计一套形式化的文件，企业现有的安全生产标准化体系或职业安全健康管理体系本身就是控制风险、预防事故的有效管理方法，它们就是双重预防机制的一部分。双重预防机制以问题为导向，抓住了风险管控这个核心；以目标为导向，强化了隐患排查治理。这与国家安监总局以往部署的工作是一脉相承的，是一个有机统一的整体，因此，双重预防机制建设不是另起炉灶、另搞一套。各地、各企业要在以往工作的基础上，通过全面辨识风险，夯实标准化工作基础；通过风险分级管控，消除或减少隐患；通过强化隐患排查治理，降低事故发生风险；通过标准化体系规范运行，促进双重预防机制有效实施。

序号	体系名称	优点	缺点
1	职业安全健康管理体系	1. 适用范围广 2. 没有起点要求 3. 持续改进	1. 风险管控没有分级 2. 企业需要及时获取更新法规标准
2	安全生产标准化体系	1. 标准本身自动更新法规标准 2. 持续改进	1. 有行业局限性 2. 有起点要求 3. 达标企业的失分项隐患有可能导致重特大事故
3	隐患排查治理体系	1. 针对性较强，可依据具体的隐患排查标准 2. 持续改进	1. 是一种问题导向型方法，时间滞后 2. 不能进行主动预防
4	风险分级管控及隐患排查治理体系	1. 适用范围广 2. 分级管控，针对性较强 3. 可依据具体的隐患排查标准 4. 四色图形象直观 5. 持续改进	1. 风险、隐患目前没有分级标准 2. 如果企业已经建立别的体系，两者衔接存在一定困难

表 1 安全生产相关体系优缺点分析

10. 安全风险和事故隐患是一回事吗？

答：安全风险来源于可能导致人员伤亡或财产损失的危险源或各种危险有害因素，是事故发生的可能性和后果严重性的组合，而事故隐患是风险管控失效后形成的缺陷或漏洞，两者是完全不同的概念。安全风险具有客观存在性和可认知性，要强调固有风险，采取管控措施降低风险；事故隐患主要来源于风险管控的薄弱环节，要强调过程管理，通过全面排查发现隐患，通过及时治理消除隐患。但两者也有关联，事故隐患来源于安全风险的管控失效或弱化，安全风险得到有效管控就会不出现或少出现隐患。

11. 风险辨识与隐患排查是同一项工作吗？

答：风险辨识与隐患排查的工作主体都要求全员参与，工作对象都要涵盖人、机、环、管各个方面，但风险辨识侧重于认知固有风险，而隐患排查侧重于各项措施生命周期过程管理。风险辨识要定期开展，在工艺技术、设备设施以及组织管理机构发生变化时要开展；而隐患排查则要求全时段、全天候开展，随时发现技术措施、管理措施的漏洞和薄弱环节。

12. 安全风险和事故隐患怎么分级？

答：《标本兼治遏制重特大事故工作指南》和《实施遏制重特大事故工作指南构建双重预防机制的意见》等文件要求将安全风险等级从高到低依次划分为重大风险、较大风险、一般风险和低风险，在电子地图上分别用红、橙、黄、蓝四种颜色标示。根据《生产安全事故隐患排查治理规定》，事故隐患划分为重大事故隐患和一般事故隐患。

13. 安全风险辨识要注意什么问题？

答：企业安全风险辨识要突出全员参与的原则，辨识要覆盖所有的工艺流程、设备设施和作业场所，全面剖析各生产系统，并通过隐患排查治理持续改进辨识工作。辨识时要充分考虑分析“三种时态”和“三种状态”下的危险有害因素，分析危害出现的条件和可能发生的事故或故障模型。城市安全风险辨识要针对城市风险特性，紧紧围绕遏制重特大事故，突出重点地区、重点行业和重点企业，高度关注城市公共场所和公共设施，重点依托网格化的城市管理系统，从点、线、面三条主线全面分析识别城市安全工作中的突出问题和薄弱环节。

14. 安全风险评估可采用什么方法？

答：风险评估是在风险辨识的基础上，通过确定事故发生的条件、事故发生的可能性和事故后果的严重程度，进而确定风险大小和等级的过程。风险评估方法很多，总体上可分为两

类：一类为定量的，如事故后果模拟分析方法和定量风险评价 QRA 等；另一类为定性的，如安全检查表法和预先危险性分析法等。开展风险评估要根据实际情况选择适用的风险评估方法，尽量将风险定量化，也可以选用几种评估方法对同一评估对象进行评估，互相补充、互为验证，以提高评估结果的准确性。安全风险评估要紧紧扭住遏制重特大事故这个“牛鼻子”，高度关注风险覆盖人群，将防范重大人员伤亡摆在更加突出的位置予以分析评估。

15. 企业开展安全风险评估管控中常见的问题有哪些？

答：一些企业往往将风险辨识评估任务直接分配到某个或几个部门，由部门的几名员工各自辨识本部门存在的风险，然后将风险辨识结果进行简单汇总形成安全风险辨识评估报告，没有体现全员参与，没有做到全覆盖。一些企业在风险辨识评估过程中，选取的辨识范围过于狭窄，没有覆盖全流程、全区域。有的片面理解安全生产风险管理就是预防和控制人身伤害事故，而对设备事故、自然灾害引发的事故等其他事故类型的风险辨识评估不充分、不全面，甚至没有开展风险辨识评估。一些企业因风险辨识不深入，导致制定的风险管控措施没有针对性，工作职责得不到落实，安全风险分级管控难以发挥作用。

16. 安全风险分布图有几类，怎么绘制？

答：至少应包括三类：一类是安全风险四色分布图。根据风险评估结果，将生产设施、作业场所等区域存在的不同等级风险，使用红、橙、黄、蓝四种颜色标示在总平面布置图或地理坐标图中，实施风险分级管控。一类是作业（行业）安全风险比较图。企业中的部分作业活动、生产工序和关键任务以及各地的不同行业（领域），由于其风险等级难以在平面布置图中标示，要利用统计分析的方法，采取柱状图、曲线图或饼状图等，将企业不同的作业（工序）或各地区不同的行业（领域）的风险按照从高到低的顺序标示出来，突出工作重心。还有一类是区域整体安全风险图，对于一个地区、一个城市要综合分析下一级行政区域的整体风险等级，逐级绘制街镇、县区和城市等各层级的区域整体风险图，确定监管重点。

17. 双重预防机制信息化建设要注意什么问题？

答：双重预防机制建设既产生又依赖大量安全生产数据，要克服纸面化可能带来的形式化和静态化，利用信息化手段保障双重预防机制建设显得尤为重要。要利用信息化手段将安全风险清单和事故隐患清单电子化，建立并及时更新安全风险和事故隐患数据库；要绘制安全风险分布电子图，并将重大风险监测监控数据接入信息化平台，充分发挥信息系统自动化分析和智

能化预警的作用。要充分利用已有的安全生产管理信息系统和网络综合平台，尽量实现风险管控和隐患排查信息化的融合，通过一体化管理避免信息孤岛，提升工作效率和运行效果。

18. 一些中小企业员工不多、技术力量不足，构建双重预防机制有没有简便方法？

答：双重预防机制建设不是一项任务，也不是阶段性的工作，而是建立企业控制风险、防范事故的长效机制，方法没有复杂与简便之分，只有适用和不适用的差别。一些中小企业员工不多、技术力量不足，怎么办？企业要强化全员培训，让全体员工都接受并自觉践行风险优先的理念，学习风险管理的基本知识，掌握风险辨识和隐患排查的基本方法。可以聘请专家开展首次风险辨识，并制定符合企业实际的、简单实用的风险辨识和隐患排查制度，通过岗位风险告知卡、隐患排查清单等简便措施，确保每一个员工能理解、会上手、有任务。要学会抓住主要矛盾，对本企业存在的高风险制定管控措施、落实管控责任。中小企业切忌走入花钱请第三方服务机构制定一大堆文件后束之高阁的歧途，提倡用简单的制度、明确的职责管控本企业的高风险，排查并治理本企业的大隐患，有效防范伤亡事故发生。

19. 双重预防机制的常态化运行机制主要体现在哪几个方面？

答：第一，安全风险分级管控体系和隐患排查治理体系不是两个平行的体系，更不是互相割裂的“两张皮”，二者必须实现有机的融合。第二，要定期开展风险辨识，加强变更管理，定期更新安全风险清单、事故隐患清单和安全风险分布图，使之符合本单位实际，满足工作需要。第三，要对双重预防机制运行情况进行定期评估，及时发现问题和偏差，修订完善制度规定，保障双重预防机制的持续改进。第四，要从源头上管控高风险项目的准入，持续完善重大风险管控措施和重大隐患治理方案，保障应急联动机制的有效运行，确保双重预防机制常态化运行。