

第一篇

严格监管的安全生产

一、国家安全生产形势分析

近年来,我国经济快速发展,安全生产形势总体稳定、趋于好转,全国安全生产事故总量保持了下降的趋势,但暴露的问题和社会影响也更加突出,重特大事故仍然频发,直接影响人民群众的安全感。

一方面,社会经济的快速发展为安全生产带来了许多新机遇。我国新型工业化、信息化、城镇化正在深入推进,经济发展进入新常态,转方式、调结构逐渐进入深水区,产业升级、淘汰落后产能和过剩产能的力度不断加大,不符合安全生产条件的生产经营单位将逐渐退出市场。在调整优化产业结构的同时,将安全生产作为加强社会管理、维护人民群众生命财产安全、全面建设小康社会的重要任务,企业管理水平、技术装备水平、产业工人技能素质等不断提高,以及全社会安全诉求和安全法制意识的增强,这些都为加强安全生产工作奠定了良好的基础,提供了更好的机遇条件。

另一方面,在我国经济的深刻变革和快速发展中,安全管理明显滞后,有些高危行业企业长期以来保持着粗放式增长,新业态、新社会组织形式大量涌现,新材料、新工艺、新技术、新设备不断增加,加之一些行业产能过剩、效益下滑,生产经营单位面临较大困难,企业安全生产投入减少、职工队伍不稳定等问题,也都给安全生产工作带来了新挑战。

(一) 安全生产形势的两重性

1. 安全指标稳定向好

2015 年,全国发生各类事故 28.2 万起、死亡 6.6 万人,与 2014 年相比,同比下降 7.9% 和 2.8% (图 1-1)。大部分地区 and 重点行业领域安全状况基本稳定,11 个省级单位未发生重特大事故,化工、危化品等行业领域事故实现“双下降”。

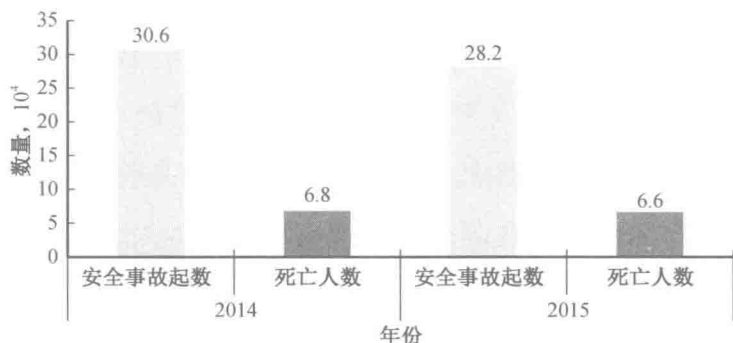


图 1-1 2014 年、2015 年全国安全事故与死亡人数

2015 年中央企业发生事故 217 起、死亡 293 人,同比分别下降 18.4% 和 25.1%,降幅高于全国总体数据,煤矿、石油、化工、航空等高危行业的安全生产指标显示出更好的水平。2015 年中央企业未发生重大及以上生产安全事故,发生较大生产安全事故 19 起、死亡 78 人,与“十一五”末相比,事故起数下降 40.6%,死亡人数下降 42.6%,安全生产业绩显著提升。

2. 重特大事故频发

当前,我国安全生产形势“两重性”特征明显,虽然事故总量保

持了下降的趋势,但重特大事故仍然频发,造成人员伤亡、财产损失等恶劣后果,安全事故对社会的影响有扩大之势。

2015年全国发生38起重特大事故,平均10天一起,虽然事故起数相对于往年减少了4起,但死亡人数增加了10人(不包括天津港“8·12”事故时牺牲的消防官员)。2016年1—8月我国重特大事故总体下降,但8月份重大事故高发。前8个月发生的23起重特大事故中,8月发生了6起,占重特大事故总量的26.1%,且部分行业领域事故发生时段较为集中,短时间内同类事故连发,引发社会高度关注。电梯、旅游、餐饮、道路交通等领域的重大、较大事故,就发生在人民群众身边,与老百姓生活出行密切相关。

2013年以来,中央企业发生重大事故3起、死亡42人;特别重大事故2起、死亡95人。不断发生的重特大事故,也反映出我国安全生产工作的基础仍比较薄弱,体制机制仍不够成熟,整体管控能力仍不够强。

有专家认为,美国、日本、英国等工业化国家,在工业化进程中,都经历了从事故多发,到持续下降,再到趋于稳定的过程(图1-2)。

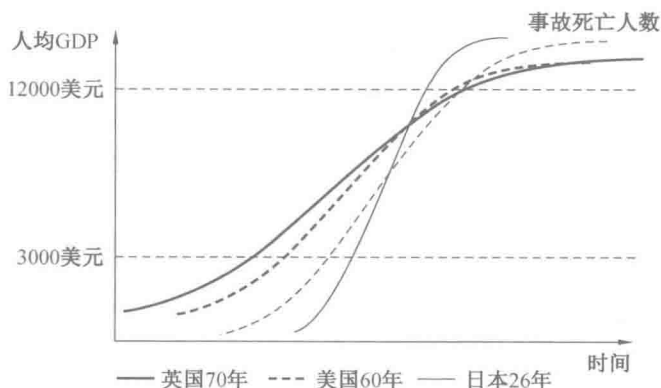


图 1-2 工业化国家事故死亡人数和人均 GDP 的关系

而我国还处于工业化中期阶段,到 2020 年左右,才能基本实现工业化,在此之前恰恰处于安全生产事故高发时期,预计我国事故死亡人数随人均 GDP 变化的趋势如图 1-3 所示,生产经营领域依然没有迈出事故多、危害重的历史阶段。重特大事故频发,依然是这个时代的锥心之痛,面对安全事故此起彼伏的局面,加强安全生产工作刻不容缓。

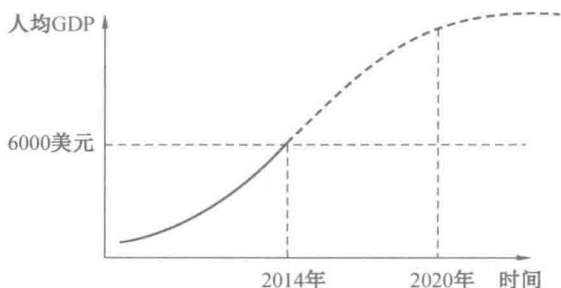


图 1-3 预计我国事故死亡人数随人均 GDP 变化的趋势

(二) 红线意识的精神实质

党的十八大以来,党中央的“四个全面”战略布局,对安全生产提出了新的更高要求。党的十八届三中、四中、五中、六中全会将加强安全生产工作作为全面深化改革、全面推进依法治国、全面建成小康社会的重要任务,并为之做出了一系列重要决策部署。

2012 年党的十八大报告和历年来政府工作报告均强调,要强化公共安全体系和企业安全生产基础建设,遏制重特大安全事故。2014 年,第十二届全国人大常委会第十次会议表决通过了全国人大常委会关于修改《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)的决定,新修改的《安全生产法》于 2014 年 12 月 1 日起施行。2015 年,党的十八届五中全会将“重大安全事故频发”列

为发展不平衡、不协调、不可持续的突出问题之一,并要求“坚决遏制重特大事故频发势头”。实际上,“坚决遏制重特大事故、保障人民生命财产安全”是党和国家领导人面对人民的深切期望而提出的严厉要求,这几乎在每一次党和国家领导人有关安全生产的重要讲话、批示中都会出现,在每一年政府工作报告中也同样被提到。

据不完全统计,党的十八大以来,习近平总书记先后6次主持中央政治局常委会和中央政治局集体学习会研究安全生产问题,23次做出重要批示指示,这些多次、反复的重要批示指示既有落实安全生产责任制的要求,也有体制机制建设的考虑;既有强化法治建设的要求,也有提升安全保障能力的强调;既有行业门类安全方面具体的要求,也有大安全方面的统筹。要求之严之细之具体前所未有,涵盖安全生产工作的方方面面。表1-1为习总书记关于几次安全生产事故的批示指示要点。

表 1-1 习总书记关于几次安全生产事故的批示指示要点

时间	背景	批示指示要点
2013年6月3日	吉林省德惠市米沙子镇宝源丰禽业公司发生特大火灾事故	全力以赴组织救援,千方百计救治受伤人员,最大限度减少人员伤亡,认真做好遇难者的善后工作。要查明事故原因,依法追究 responsibility; 深刻总结教训,采取有效措施,坚决防止重特大事故发生
2013年6月6日	全国接连发生多起重特大事故	人命关天,发展决不能以牺牲人的生命为代价。这必须作为一条不可逾越的红线
2013年11月22日	青岛经济技术开发区中石化黄潍输油管线一输油管道发生原油泄漏	安全生产必须警钟长鸣、常抓不懈,丝毫放松不得,否则就会给国家和人民带来不可挽回的损失。必须建立健全安全生产责任体系,强化企业主体责任,深化安全生产大检查,认真吸取教训,注重举一反三,全面加强安全生产工作

续表

时间	背景	批示指示要点
2014年8月2日	江苏省昆山市中荣金属制品有限公司汽车轮毂抛光车间发生爆炸	全力做好伤员救治,做好遇难者亲属的安抚工作;查明事故原因,追究责任人责任,汲取血的教训,强化安全生产责任制
2015年5月25日	河南平顶山市鲁山县康乐园老年公寓发生火灾	全力救治受伤人员,妥善做好遇难者善后和家属安抚工作,并查明事故原因,依法追究事故责任。各地区和有关部门要牢牢绷紧安全管理这根弦,采取有力措施,认真排查隐患,防微杜渐,全面落实安全管理措施,坚决防范和遏制各类安全事故发生,确保人民群众生命财产安全
2015年8月12日	天津滨海新区瑞海公司危险品仓库发生爆炸	全力救治伤员,搜救失踪人员;尽快控制消除火情,查明事故原因,严肃查处事故责任人;做好遇难人员亲属和伤者安抚工作,维护好社会治安,稳定社会情绪;注意科学施救,切实保护救援人员安全。各地要汲取此次事故的沉痛教训,坚持人民利益至上,认真进行安全隐患排查,全面加强危险品管理,切实搞好安全生产,确保人民生命财产安全

1. 恪守红线、不可逾越

关于安全生产工作的极端重要性,习总书记强调:如果安全生产工作搞不好,人民群众生命财产安全得不到保障,何谈让人民群众生活得更好,何谈全面建成小康社会?人命关天,发展决不能以牺牲人的生命为代价,这必须作为一条不可逾越的红线。我们要牢固树立安全发展理念,始终把人民群众生命安全放在第一位,牢牢树立发展决不能以牺牲人的生命为代价的观念。这个观念一定要非常明确、非常强烈、非常坚定。这一观念,为我们构建安全生产理论体系提供了一把钥匙和一块基石,为实施安全发展战略提

供了强大的精神动力。

2. 党政同责、一岗双责

关于安全生产责任体系方面,习总书记强调:要建立健全“党政同责、一岗双责、齐抓共管”的安全责任体系,切实做到“管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全”。安全生产工作不仅政府要抓,党委也要抓。党委要管大事,发展是大事,安全生产也是大事。党政一把手必须亲力亲为、亲自动手抓。要坚决落实安全生产责任制,切实做到“党政同责、一岗双责、齐抓共管”。习总书记特别对强化企业安全生产主体责任提出要求,强调所有企业必须认真履行安全生产主体责任,做到安全投入到位、安全培训到位、基础管理到位、应急救援到位。

3. 严明法制、从严监管

关于安全法制建设方面,习总书记指出:法制不彰是一些重特大事故暴露出的最突出问题。要增强法制观念,用法治思维和法制手段解决安全生产问题,这是最根本的举措。要加快安全生产相关法律法规制定修订,强化基层监督力量,着力提高安全生产法制化水平。要切实加大安全监管执法力度,确保各级政府和相关部门严格执法、规范执法,有效化解各类安全风险,提高安全生产保障水平。

4. 标本兼治,遏制重特重大事故

关于遏制重特重大事故方面,习总书记讲道:近年来安全生产工作从数据上看,伤亡人数、事故起数是减少的。但是,人们最关注的是重特重大事故,发生几次重特重大事故,确实让人感到形势严峻。

安全风险有从传统的煤矿、建筑、交通等行业向非传统领域转移的趋势,以前从未发生过的、没有进入监管视线的事故接连发生。要深入研究其规律特点,对易发生重特大事故的行业领域,对风险逐一建档入账,把新情况和想不到的问题都想到,采取风险分级管控、隐患排查治理双重预防工作机制,推动安全生产工作关口前移。要加强应急救援工作,最大限度地减少人员伤亡和财产损失。对重特大事故处理要体现“重”,不能轻易放过,让大家有震动、有震慑。

5. 夯实基础、常抓不懈

关于夯实安全生产基础方面,习总书记指出:要坚持标本兼治、重在治本,建立长效机制,坚持“常”、“长”二字,经常、长期抓下去。要重视安全生产基层基础工作,从最基础的地方做起,加强和充实基层一线执法力量,做到关口前移、重心下移,力量下沉、保障下倾。要重视研究安全生产深层次问题,加强源头治理,对那些安全风险较大的生产设施,必须在确保安全的前提下加以规划。要加强安全生产基础设施建设,提升安全保障能力。

6. 改革创新、完善机制

关于安全生产改革创新方面,习总书记指出:我们把握安全生产能力不足的问题日益凸显,这涉及安全生产理念、制度、体制、管理手段的改革创新。要举一反三,在标准制定、体制机制上认真考虑如何改革和完善,要强化开发区、工业园区、港区等功能区安全监管。在简政放权的过程中,安全监管不能减弱,要加强事中、事后监管,防止出现空档。要注重发挥社会力量和市场机制参与和

监督安全生产的作用,形成企业负责、职工参与、政府监管、行业自律和社会监督的齐抓共管工作机制。

7. 改进作风、不可懈怠

关于领导干部工作作风方面,习总书记要求:领导干部一定要有忧患意识和戒惧意识。权利和责任是对等的,当干部不要当的那么潇洒,不要幻想当太平官。对各类事故要有所防范,坚决克服现阶段事故“不可避免论”,要经常临事而惧,要有睡不着觉、半夜惊醒的压力,坚持命字在心、严字当头,敢抓敢管、勇于负责,不可有丝毫懈怠。领导干部抓安全,重视抓、认真抓和不重视抓、不认真抓大不一样。只要大家严于履职、真抓实干,就可以把事故发生率和死亡率降到最低程度。

(三) 中国石油安全生产的机遇与挑战

近几年,中国石油天然气集团公司(以下简称中国石油)坚持“环保优先、安全第一、质量至上、以人为本”的理念,把安全环保作为事关全局的重大基础性工程强力推进,各级领导对重点工作亲自部署、重大问题亲自推动,通过上下各方面的共同努力,实现了安全生产形势逐步好转、总体稳定可控。“十二五”期间,中国石油安全生产控制指标明显好转(图 1-4),未发生重大及以上安全生产事故,安全生产亡人事故起数、死亡人数逐年下降,百万工时安全生产事故死亡率(FAR)下降了 58%,亡人总数同比减少 113 人。

虽然“十二五”期间,中国石油安全生产形势明显好转,但各种潜在的重大风险和隐患仍然普遍存在,需要时刻保持高度警醒。中国石油安全生产基础薄弱的现状始终没有改变,石油石化行业

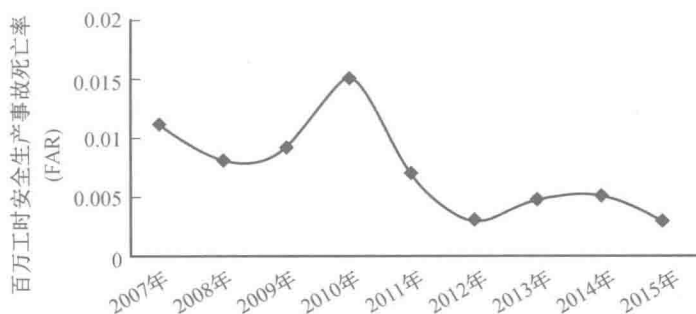


图 1-4 中国石油安全生产指标变化趋势

的高风险属性始终没有改变,处于严格监管阶段的现实始终没有改变,面临的安全生产形势依然十分严峻。

1. 安全生产是重塑企业形象的关键

当前,国际油价持续低位震荡,国内经济下行压力加大,油气市场需求低迷,中国石油生产经营面临前所未有的困难和挑战,一旦发生安全事故,对企业将是雪上加霜。全面做好安全生产工作,对于促进中国石油持续健康发展、凝聚队伍力量、树立企业良好形象至关重要。

2010—2015 年的 5 年时间里,中国石油相继发生几起火灾爆炸事故和原油管道泄漏事故,加上这些年来发生的井喷失控着火、炼化装置爆炸等生产安全事故,给历经风雨数十载的特大型央企的形象和声誉带来严重负面影响,教训极为深刻。

2015 年召开的中国石油领导干部会议上,王宜林董事长在讲话中把“重大安全环保事故”列为影响中国石油形象的一个重要方面,并指出“安全环保事故是我们的切肤之痛,对企业形象具有颠覆性影响”。对此,中国石油以“防控大风险、消除大隐患、确保不

发生大事故”为总体目标,全面开展了“重塑中国石油形象”大讨论活动,并针对各企业当前安全环保工作存在的主要问题制订了具体实施方案。炼化企业认真落实各项规章制度,规范干部员工工作行为,制订措施,加强关键设备巡检,对老旧装置进行技术改造;油田企业也全员参与,努力学习树立、重塑企业良好形象的有关精神和知识,深入查找安全生产中的隐患和风险,认真制订问题整改、隐患治理、风险防范的对策措施,细化责任分工,内聚人心、外求认同,积极塑造忠诚担当、风清气正、守法合规、稳健和谐的企业良好形象。

由于安全生产事故在中国石油重塑形象过程中具有颠覆性、归零性和否决性的重要影响,因此把做好安全生产工作、减少事故发生作为长效机制落在实处,就是树立中国石油良好形象的最好诠释。2016年,中国石油工业生产事故起数和死亡人数同比分别下降9%和27%,保持了较好的安全生产态势。

2. 新形势下的合规管理

2014年底,新《安全生产法》发布实施,成为中国安全生产法制化建设的一个分水岭,国家对安全生产要求的严厉程度前所未有的(图1-5)。新《安全生产法》明确了各级政府的权利和责任,企业面临的监管将更加严格。过去有的企业存在未批先建、未验先投等违规行为,在经过协调后通过了相关部门的验收。但新“两法”出台后,这些行为都会成为违法行为,要承担法律责任,依法合规问题已经成为摆在每个企业面前的“高压线”。

天津港“8·12”爆炸事故是新《安全生产法》实施后的涉及众多违法违规的典型事故案例,2016年11月9日,天津港“8·12”

严	要求严、监督严
重	处罚重、追责重
高	成本高、底线高

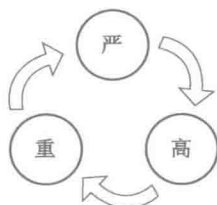


图 1-5 新“两法”实施带来的压力与挑战

特大火灾爆炸事故系列案件一审宣判,49 名责任人获刑,其中,瑞海公司董事长被判死缓,25 名国家机关人员分别获刑 3~7 年。国家针对天津港“8·12”事故的处理结果是中国合规管理的一个里程碑,它彰显着在新的安全生产形势下,无论政府还是企业,都要更加强调合规管理。

对企业而言,依法合规管理责无旁贷。新《安全生产法》颁布以来,中国石油持续跟踪国家相关法律法规的最新要求,修订完善了 17 项安全环保规章制度,在机关部门、专业公司和企事业单位召开新《安全生产法》宣贯会议,对各企业领导进行新《安全生产法》专项培训和考核,加快推进重点项目验收,对重点项目实施挂牌督办和具体指导,力求做到项目依法建设、合规生产。

3. 发展带来的新考验

经过近些年的持续快速发展,中国石油生产规模越来越大,经营范围越来越广,国际化程度越来越高,但各种生产安全风险也在不断积聚。

从公司结构形式来看,随着产业链条的延长,中国石油内部拥有事业部、分公司、子公司等多个不同类型的业务单元;同时随着业务领域的拓展,还以新成立、新重组和收并购等多种形式涉足了

非常规油气和海上油气勘探开发、城市燃气、金融信托等新的业务领域,出现了全资、控股、参股等不同股权结构形式。在各部门、各管理层级、各单位以及各管理环节之间,存在管理界面不清晰、责任主体不明确、运行不协调等问题。更重要的是,由于组织结构相对复杂,运行协调环节多,管理难度进一步加大,企业发展速度与管控能力不足的矛盾更加突出,管理失控的风险进一步凸显。

从行业风险来看,中国石油面临的主要安全风险是井喷失控、炼化装置着火爆炸等(勘探开发、炼油化工、大型储库、油气管道、海上作业、油气销售、交通运输和重大自然灾害八大安全风险)。“十二五”期间,中国石油全面梳理了过去几年发生的事故情况,按照八大安全风险统计分析了事故类型和原因,可以说在生产经营范围内,风险无处不在,如果管控不到位,极有可能酿成灾难性的大事故。通过深究事故背后的原因,发现事故的发生不是孤立的,事故背后的深层次矛盾错综复杂,通常都是企业发展中诸多矛盾和问题的集中暴露。

在当前和今后一个很长时期内,中国石油的安全生产工作都将处于严格监管阶段,安全生产基础薄弱、诱发安全事故的一些深层次矛盾以及结构性问题还没有根本解决,这些都将与业务发展快、人员扩充快、技术更新快、形势变化快带来的新考验长期同时存在。

(四)释疑公众的关注焦点

企业安全事故越来越受到新闻媒体和社会公众的关注。随着网络媒体快速发展,各种信息高度透明,公众的维权意识和问责意

识日益提升,人人都有“话语权”。煤矿瓦斯爆炸、输油管道泄漏、石化装置爆炸、恶性交通事故等,这些安全事故离人们的生活并不遥远,无论事故大小,由于其广泛的社会危害性和影响力,都将引来媒体和公众的“口诛笔伐”,一些小事故也有可能被炒作成大事件。如何提升舆论引导的针对性、实效性,如何传播企业声音、释疑解惑,让民众更加全面真实地了解企业在安全生产方面的投入和付出,了解事故发生的错综复杂因素,是每一位安全工作者值得思考的问题。

目前我国经济发展步入新阶段、面临新形势,经济发展和资源匮乏、环境恶化之间的矛盾日益凸显,过去为增加投资、扩大生产的“唯 GDP 论”经济增长模式已不再适用。企业多年发展积累下来的安全不确定因素和隐患,都会因为国家治理模式的改变、媒体的披露和全民监督,慢慢暴露出来。在多方舆论的“照妖镜”下,不符合安全生产要求的经营理念、规章制度和设备设施将逐渐被市场淘汰,这些不仅是企业安全生产工作所面临的挑战,同时也是难得的发展机遇。

二、中国石油安全生产的探索与实践

(一)“五四三二一”安全生产工作思路

古人云:“不谋全局者不足谋一城”,安全生产工作便是如此。“十二五”期间,中国石油围绕风险集中、事故多发以及关注度高的重点领域和重点单位开展工作,始终坚持生产经营同步安排、形势

任务定期分析、隐患治理逐个销项、监督与审核从严从实、责任追究动真碰硬；始终坚持一个思路、不换频道、持续改进；始终做到坚守底线、不触红线、合规运行。中国石油的安全生产工作主要“围绕五项重点、分享四次经验、瞄准三大领域、开展两次审核和突出一条主线”，概括起来就是“五四三二一”（图 1-6）。



图 1-6 中国石油安全生产工作主要工作

1. 围绕五项重点

五项重点工作主要包括：狠抓责任落实、狠抓过程管控、狠抓从严监管、狠抓应急保障和狠抓基层基础。

1) 狠抓责任落实

贯彻落实新《安全生产法》和相关配套规定及细则，中国石油先后印发《安全生产与环境保护责任制管理办法》、《总部安全生产与环境保护管理职责规定》，健全“党政同责、一岗双责、失职追责”的全员安全责任体系，逐级完善各级领导职位、业务部门管理岗位、基层员工操作岗位的安全职责，健全履职考核机制，确保安全