

积极开展宣传学习培训活动 不断提升执法力度执法效能

——我省学习宣传贯彻落实新《安全生产法》工作综述

□本报记者张三清

新修改的《中华人民共和国安全生产法》施行3年来,我省上下积极开展形式多样的“新安法”普法宣传活动,有计划、分层次地组织学习培训,做到了重点人员全覆盖、社会公众受教育。我省修改完善了相关法规和制度建设工作,执法力度不断加大,执法效能不断提升,全省安全生产法治化水平明显增强,安全生产形势持续稳定好转。

重点人员全覆盖, 社会公众受教育

扎实开展普法宣讲活动。“新安法”施行以来,省安监局先后邀请了国家安全生产监督管理局政策法规司有关领导到我省对全省领导干部进行了新《安全生产法》专题辅导。组织宣讲团分赴全省各市县及有关学校、企业宣传新《安全生产法》和新修改的《海南经济特区安全生产条例》,实现了省、市、县和乡镇(街道)及学校、企业普法宣传全覆盖。

广泛开展社会普法活动。省安监局高度重视安全生产宣传教育,坚持把安全生产宣传教育当作安全生产基础性、预防性、全局性工作来抓,每年利用“安全生产月”、“职业病防治宣传周”及“安全生产法”宣传周等活动广泛开展社会普法,先后印制了《安全生产法》和《职业病防治法》单行本、新修改的《海南经济特区安全生产条例》《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展意见》《企业安全生产责任体系五落实五到位》《生产经营单位安全生产主体责任》手册、《企业从业人员安全生产权利和义务》《关于贯彻实施新安全生产法的公开信》等共计10余种40万册(份)。利用报纸、电视、广播、网络、微信、短信等媒介和群众喜闻乐见的宣传方式,广泛宣传安全生产知识;在中国安全生产报、海南日报、海南广播电视台等媒体开设了“安全视角”“安全一分钟”等安全专栏,利用琼剧演出、电影巡回放映等活动大力宣传安全生产知识,在环岛高速公路事故多发地段设立了“新安法”宣传公益广告牌;在车站、码头、商场等人员密集场地悬挂宣传横幅、标语、挂图大力开展安全生产法的宣传。

组织开展各类培训宣传活动。省安监局局长在《海南日报》上发表了题为《学习贯彻新〈安全生产法〉,强化安全生产依法治安》的文章,对新安法的亮点内容进行宣讲,从六个方面论述如何结合实际做好依法治安工作,对推进新安法的宣贯起到了很好的引领作用。认真抓好该局机

关干部职工的培训,认真研读“新安法”,并对全体干部职工进行了“新安法”闭卷考试,都取得了80分以上的成绩,发挥了率先垂范作用,有效带动了全省安监系统人员对“新安法”的学习。举办全省领导干部“新安法”专题培训。省安监局与省委组织部、省行政学院联手每年举办一期全省领导干部安全生产专题培训,各市、县(区)、省安委会成员单位、开发区主要领导和省属重点企业主要负责人参加了培训。将“新安法”纳入党校课堂,把安全生产履职尽责能力纳入了各级领导干部培训的指定课程。分期、分批举办全省安监系统监管人员各类培训20期,培训市、县、乡镇(街道)、工业园区安全监管人员25000人次,进一步增强了本系统执法人员的责任意识以及依法行政的能力和水平。有计划、分层次地推动了生产经营单位负责人、安全生产管理人员、从业人员的教育培训,让生产经营单位及其相关人员了解、明确生产经营活动中的法定权利和义务,使其自觉做到学法、懂法、守法。近3年来,培训人员3万人次;督促指导企业开展新安法专题学习和从业人员教育培训,培训人数15万人次。

“新安法”施行以来,我省开展现场宣传521场次,参加活动30万人次;印发宣传品10余种,40万册(份);组织普法宣讲450场次,参加培训人员近18万余人;组织知识竞赛5场次,参赛人数近4000人;制作展板24900余块;在报刊杂志、网站设置专栏6个,刊发专题文章165篇;在微信、微博平台发布普法信息3800条;曝光违法典型案例30个。

修改完善相关配套法规, 进一步规范执法行为

结合“新安法”和我省实际,及时修正了《海南经济特区安全生产条例》,于2016年11月30日省五届人大常委会第二十四次会议通过。相继出台了《关于加强安全生产监管执法的实施意见》,修订了《海南省安全生产责任目标考核管理办法》,制定了《海南省安全生产“十三五”规划》

《海南省生产经营单位安全生产不良记录“黑名单”管理暂行规定》《海南省安委会成员单位安全生产工作职责规定》《海南省安全生产巡查工作制度(试行)》等。

省安监局还制定了《安全生产违法案件行政处罚规定》(琼安法〔2014〕81号)、《安全生产行政执法常用文书使用手册》《安全生产行政执法考核评议制度》《安全生产行政执法公示制度》和《行政过错责任追究制度》及安全生产行政执法工作流程等。

这些文件规定的出台,进一步规范了我省安全生产行政执法工作,为我省安全生产监管执法工作提供了有力的法律支撑和执法保障。

执法力度不断加大, 执法效能不断提升

强化企业主体责任落实。目前,全省共有非煤矿山企业108家,危险化学品生产、经营、储存企业708家,烟花爆竹生产和经营企业37家,民爆生产企业2家,民爆销售企业1家。这些企业均已设置了安全生产管理机构,配备了专兼职安全管理人员,建立了岗位安全生产责任制和事故隐患排查制度、安全生产教育和培训制度、危险作业现场安全管理措施等,并得到了较好落实,而且均按要求参加了工伤保险和投保了安全生产责任保险。

加强“三同时”和重大危险源监督管理。加强了对全省非煤矿山企业、危险化学品生产、经营、储存企业、烟花爆竹生产、经营企业、民爆生产企业、民爆销售企业安全设施“三同时”建设的监督检查,督促相关企业开展建设项目安全预评价工作,严格建设项目安全设施设计审查,加强对建设单位竣工验收活动和验收结果的监督检查工作。自2014年8月31日至2017年8月31日,全省108家非煤矿山企业、708家危险化学品生产、经营企业,37家烟花爆竹生产和经营企业,3家民爆生产、销售企业均已按照建设项目安全设施

“三同时”要求,认真开展了安全设施“三同时”工作。全省非煤矿山和危险化学品共有重大危险源36个,均已按要求进行了评估和风险辨识并报当地安全监管部备案。

推进安全生产标准化建设工作。在认真总结几年来推进安全生产标准化建设经验的基础上,继续抓好了井工矿山和小型露天采石场及危险化学品、烟花爆竹、民爆器材企业的安全生产标准化建设工作,并积极推动工贸行业企业的安全生产标准化建设。截至2017年8月31日,全省非煤矿山安全标准化建设达标企业93家;危险化学品、烟花爆竹、民爆器材企业通过标准化达标的共有476家;工贸行业企业安全生产标准化建设达标31家。

安全生产监管责任得到了较好落实。全省各乡镇(街道)和工业园区共设立安全监管机构217个,增加安全监管人员713人。结合新安法的贯彻实施,省委、省政府制定出台了《安全生产“党政同责、一岗双责”的决定》,明确和落实了各级党委、政府和党政领导干部的安全生产工作职责,我局积极推动各市县出台了相应的实施意见,实现了省、市、县、乡、村安全生产责任“五级五覆盖”,规模以上企业“五落实五到位”,逐级签订责任书,层层抓好了工作落实。

建立落实分级分类监管和年度监督检查制度。结合我省实际,制定了《海南省非煤矿山企业安全生产风险分级管理暂行办法》《海南省烟花爆竹企业安全生产分级分类监管暂行办法》《海南省危险化学品企业安全生产分级分类监管暂行办法》,按照企业的危险性大小进行分类,并将每一类企业根据安全生产条件和安全生产管理水平划分等级,针对不同等级的企业实施有针对性的、差异化的监督管理,建立按类分级、按级监管的安全生产监管模式,从而达到重点整治差的、提高中间的、巩固和扩大好的企业的目的。各级安全监管部每年在制定本部门年度安全生产执法工作计划时,都将企业安全生产风险分级评定的监督检查频次列入年度执法计划。

建立安全生产违法行为信息库。我省将安

全生产违法违规失信行为的企业及时进行公告,并纳入省级诚信体系建设系统。

应急救援体系建设工作。我省建成以公安消防队伍为依托,建立由省应急救援总队、市县应急救援支(大)队和多种形式社会消防应急救援队伍组成的综合性应急救援队伍。目前全省有1个综合应急救援总队,7个综合救援支队和16个综合应急救援大队,均依托消防队伍建立。此外,我省依托中石化海南炼化化工有限公司建立的国家级危险化学品洋浦应急救援基地正在办理前期手续,尚未开工建设。依托中海石油管道输气有限公司待建的海南天然气管道抢维修中心选址位于澄迈县老城开发区,占地面积约89亩,目前已经完成征地工作。抢维修中心建成后,可辐射周边的洋浦LNG接收站、沿海岸线天然气长输管网、燃气电厂及城市燃气用户,首要服务对象为海南环岛天然气管网、海南LNG接收站等,兼顾当地及周边的应急保障功能。

事故调查处理工作方面。按照“四不放过”原则,2014年9月份以来,截至2017年7月底,省政府负责调查的生产安全事故4起,给予党纪政纪处分52人,移送司法机关处理3人,诫勉谈话3人,对12家单位进行行政处分或行政处罚,共处罚金额130万元。市县负责调查的生产安全事故474起,给予党纪政纪处分121人,移送司法机关处理67人,处罚金额1833.85万元。

对非法违法行为的行政处罚。近3年来,全省上下狠抓落实,以新安法实施为契机,制定年度执法检查计划,按照“全覆盖、零容忍、严执法、重实效”的要求,深入开展安全生产大检查和“打非治违”专项行动,深化油气管道隐患整改攻坚战、烟花爆竹、危险化学品、非煤矿山和涉氨涉爆等重点行业领域安全整治,严厉打击各类违法违规行,共组织1.18万个检查督查组,检查生产经营单位场所5.4万家,打击非法违法行为3.1万起,责令停产、停业整顿和停止建设企业130家,关闭取缔企业34家,行政处罚1340万元,维护了安全生产良好秩序。

新修订的《安全生产法》解读

2014年8月31日十二届全国人大常委会第十次会议审议通过了《关于修改(中华人民共和国安全生产法)的决定》,已于2014年12月1日起正式施行。新《安全生产法》的发布实施,对于坚守发展绝不能以牺牲人的生命为代价这条“红线”,坚持始终把人民的生命安全放在首位,牢固树立以人为本、生命至上的安全理念,建立健全管业务必须管安全、管行业必须管安全、管生产经营必须管安全的安全生产责任体系;对于进一步强化安全生产工作的重要地位、进一步强化落实生产经营单位主体责任、进一步明确安全监管职责和加强基层执法力量、进一步强化安全责任追究;对于预防和减少生产安全事故,保障人民群众生命和财产安全,促进经济社会持续健康发展具有重大意义。

一、强化以人为本,坚持安全发展

习近平总书记指出“要始终把人民生命安全放在首位”,“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”;李克强总理强调“安全生产是人命关天的大事,是不能踩的‘红线’”。国务院2011年《坚持科学发展安全发展,促进安全生产形势持续稳定好转的意见》明确指出:安全生产工作要始终把保障人民群众生命财产安全放在首位,大力实施安全发展战略。以人为本,安全发展是贯彻落实科学发展观的重要内容。新安法第三条明确提出安全生产工作应当以人为本,坚持安全发展。对于坚守红线意识,进一步强化安全生产工作的重要地位,促进安全生产形势持续稳定好转,推动安全生产形势根本性好转的奋斗目标具有重要意义。

二、建立完善安全生产方针和工作机制

“新安法”第三条完善了安全生产总的指导方针,增加了综合治理,确立了“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产工作“十二字方针”,明确了安全生产的重要地位、主体任务和实现安全生产的根本途径。“安全第一”要求从事生产经营活动必须把安全放在首位,不能以牺牲人的生命、健康为代价换取发展和效益。“预防为主”要求把安全生产工作的重心放在预防上,强化隐患排查治理,打非治违,从源头上控制、预防和减少生产安全事故。“综合治理”要求运用行政、经济、法治、科技等多种手段,充分发挥社会、职工、舆论监督各方面的作用,抓好安全生产工作。坚持“十二字方针”,总结实践经验,新法明确要求建立生产经营单位负责、职工参与、政府监管、行业自律、社会监督的机制,进一步明确各方安全生产职责。做好安全生产工作,落实生产经营单位主体责任是根本,职工参与是基础,政府监管是关键,行业自律是发展方向,社会监督是实现预防和减少生产安全事故目标的保障。

三、落实“三个必须”,明确安全监管部执法地位

按照“三个必须”(管业务必须管安全、管行业必须管安全、管生产经营必须管安全)的要求,“新安法”一是规定国务院和县级以上地方人民政府应当建立健全安全生产工作协调机制,及时协调、解决安全生产监督管理中存在的重大问题。二是明确国务院和县级以上地方人民政府安全生产监督管理部实施综合监督管理,有关部门在各自职责范围内对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理。并将其统称负有安全生产监督管理职责的部门。三是“新安法”第九条明确各级安全生产监督管理部和其他负有安全生产监督管理职责的部门作为执法部,依法开展安全生产行政执法工作,对生产经营单位执行法律、法规、国家标准或者行业标准的情况进行监督检查。

四、强化乡镇人民政府以及街道办事处、开发区安全生产监管职责

乡镇政府以及街道办事处、开发区、经济技术开发区、工业园区、产业园区等,是安全生产监督管理的最基层。大量高危企业集中,安全监管任务十分繁重。深刻吸取江苏昆山开发区“8·2”粉尘爆炸事故教训。针对各地经济技术开发区、工业园区的安全监管体制不顺、监管人员配备不足、事故隐患集中、事故多发等突出问题,新安法第八条规定:乡、镇人民政府以及街道办事处、开发区管理机构等地方人民政府的派出机关应当按照职责,加强对本行政区域内生产经营单位安全生产状况的监督检查,协助上级人民政府有关部门依法履行安全生产监督管理职责。

五、完善生产经营单位安全生产管理机构、人员的设置、配备标准和工作职责

一是明确矿山、建筑施工单位、金属冶炼企业、道路运输单位企业和危险物品的生产、经

营、储存单位,应当设置安全生产管理机构或者配备专职安全生产管理人员,将其他生产经营单位设置专门机构、配备专职人员的从业人数下限由300人调整为100人。二是规定了安全生产管理机构以及管理人员的7项职责,主要包括拟定本单位安全生产规章制度、操作规程、应急救援预案,组织宣传贯彻安全生产法律、法规;组织安全生产教育和培训,制止和纠正违章指挥、强令冒险作业、违反操作规程的行为,督促落实本单位安全生产整改措施等。三是明确生产经营单位作出涉及安全生产的经营决策,应当听取安全生产管理机构以及安全生产管理人员的意见。上述规定,进一步严格了企业安全管理措施要求,并为安全生产管理机构及其人员正确履行职责提供了详细的规范性指引,对切实提高企业安全生产管理水平具有十分重要的意义。(第二十一条至第二十三条)

六、完善了劳务派遣单位和用工单位的职责和劳动者权利义务的規定

随着劳动用工制度改革的深化,劳务输出用工发展很快,对缓解生产经营单位用工问题发挥了积极的重要,但反映出的安全问题也很突出,需要从法律上进行规范。为此,“新安法”第二十五条和第五十八条作出了规定。一是增加劳务派遣教育培训的规定:生产经营单位使用被派遣劳动者的,应当将被派遣劳动者纳入本单位从业人员统一管理,对被派遣劳动者进行岗位安全操作规程和安全操作技能的教育培训。劳务派遣单位应当对被派遣劳动者进行必要的安全生产教育培训。二是增加劳务派遣人员的权利义务的規定:生产经营单位使用被派遣劳动者的,被派遣劳动者享有本法规定的从业人员的权利,并应当履行本法规定的从业人员的义务。明确了劳务派遣人员与本单位从业人员具有相同的安全生产权利和义务,与《劳动合同法》相衔接。同时,明确了劳务派遣和用人单位的责任,双方都有教育培训的责任,各有所侧重。

七、建立隐患排查治理制度

建立事故隐患排查治理制度。新安法把加强事前预防,强化隐患排查治理作为一项重要内容,纳入法律规范。是贯彻落实党的十八大和十八届三中全会提出建立隐患排查治理体系和安全风险防控体系,遏制重特大安全事故重要内容。把多年来坚持实行并不断完善隐患排查治理制度上升为法律规定。新安法第三十八条规定:生产经营单位应当建立生产安全事故隐患排查治理制度。采取技术、管理措施,及时发现并采取措施消除事故隐患。事故隐患排查治理情况应当如实记录在案,并向从业人员通报。

建立隐患排查治理督办制度。重大事故隐患危害较大、整改难度也较大。为此,新安法明确了各级政府及负有安全生产监督管理职责的部们对重大事故隐患排查治理的督办责任,对落实隐患排查治理责任、及时消除重大事故隐患具有重要意义。新安法第三十八条规定:县级以上地方各级人民政府安全生产监督管理部或者有关部门应当建立健全重大事故隐患治理督办制度,督促生产经营单位消除重大事故隐患。

建立重大事故隐患逐级报告制度。在安全管理工作中,安全生产管理人在检查中发现重大事故隐患,向生产经营单位的有关负责人报告后,生产经营单位的有关负责人由于各种原因,不予处理或者不及时处理,最终酿成事故发生。“新安法”第四十三条规定:生产经营单位的安全生产管理人在检查中发现重大事故隐患,依照前款规定向本单位有关负责人报告,有关负责人不及时处理的,安全生产管理人可以向上级负有安全生产监督管理职责的部门报告。赋予安全管理人员越级报告的权利,规定有关主管部门应当依法处理的职责,有利于及时排除重大隐患,防止生产安全事故的发生。

八、建立推进安全生产标准化建设制度

安全生产标准化建设体现了“安全第一、预防为主、综合治理”的方针和以人为本的科学发展

观,是一项长期的、基础性的系统工程,代表了现代管理的发展方向,有利于全面促进企业提高安全生产保障水平。2010年,《国务院关于进一步加强企业安全生产工作的通知》要求:企业全面开展安全生产标准化,深入开展以岗位达标、专业达标和企业达标为内容的安全生产标准化建设。2011年,国务院安委会下发了《关于深入开展企业安全生产标准化建设的指导意见》。多年来,安全生产标准化建设工作取得了显著成绩,企业安全生产水平持续提高。结合多年来的实践经验,新安法第四条规定:生产经营单位应当推进安全生产标准化工作,提高安全生产水平,确保安全生产。近年来,矿山、危险化学品等高危行业企业安全生产标准化取得了显著成效,工贸行业领域的标准化工作正在全面推进,企业本质安全生产水平明显提高。结合多年的实践经验,新安法在总则部分明确提出推进安全生产标准化工作,这必将对强化安全生产基础建设,促进企业安全生产水平持续提升产生重大而深远的影响。

九、推行注册安全工程师制度

为解决中小企业安全生产“无人管、不会管”问题,促进安全生产管理队伍朝着专业化、职业化方向发展,国家自2004年以来连续10年实施了全国注册安全工程师执业资格统一考试,21.8万人取得了资格证书。截至2013年12月,已有近15万人注册并在生产经营单位和安全生产中介服务机构执业。“新安法”第二十四条确立了注册安全工程师制度,并从三个方面加以推进:

一是危险物品的生产、储存单位以及矿山、金属冶炼单位应当有注册安全工程师从事安全管理;二是鼓励其他生产经营单位聘用注册安全工程师从事安全生产管理工作。三是建立注册安全工程师按专业分类管理制度,授权国务院人力资源和社会保障部、安全生产监督管理会同有关部门制定具体实施办法。

十、建立推进安全生产责任保险制度

高危行业企业安全风险大, (下转7版)