

《山东省生产安全事故隐患排查治理办法》解读

一、《办法》修订的必要性

(一) 修订《办法》是坚决贯彻落实习近平总书记指示批示精神的实际行动。习近平总书记高度重视安全生产工作,将其纳入全面建成小康社会和全面深化改革的总体布局,作出一系列决策部署,有力地推动了安全生产工作的创新和发展。2016年7月20日,习近平总书记在中共中央政治局常委会会议上强调:“安全生产是民生大事,一丝一毫不能放松,要以对人民极端负责的精神抓好安全生产工作,站在人民群众的角度想问题,把重大风险隐患当成事故来对待,守土有责,敢于担当,完善体制,严格监管,让人民群众安心放心。”2019年3月22日,习近平总书记对江苏响水天嘉宜化工有限公司“3·21”爆炸事故作出重要指示:“近期一些地方接连发生重大安全事故,各地和有关部门要深刻吸取教训,加强安全隐患排查,严格落实安全生产责任制,坚决防范重特大事故发生,确保人民群众生命和财产安全。”2020年4月10日,习近平总书记就安全生产工作强调:“要针对安全生产事故主要特点和突出问题,层层压实责任,狠抓整改落实,强化风险防控,从根本上消除事故隐患,有效遏制重特大事故发生。”因此,修订《办法》是通过实际行动贯彻落实习近平总书记关于隐患排查治理的指示批示精神。

(二) 《山东省重大生产安全事故隐患排查治理办法》已不能满足当前安全生产监管形势的实际需要。建立健全生产安全事故隐患排查治理制度,扎实开展事故隐患排查治理,是遏制重特大事故发生的现实需要和有效途径。2005年制定的《山东省重特大生产安全事故隐患排查治理办法》(省政府令第177号),虽然在2016年对个别条款作了修改,并将规章名称修改为《山东省重大生产安全事故隐患排查治理办法》,但是在实践中随着新技术、新产业、新业态、新模式不断涌现,传统和新型生产经营方式并存,各类事故隐患和安全风险交织叠加,部分条款对新出现的问题针对性不强,已不符合当前安全生产监管形势要求,需要尽快修改。

(三) 我省双重预防体系建设取得的实践经验，需要通过地方性立法进行固化。近年来，我省积极构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防体系建设，采取一系列创新举措提高双重预防体系建设科学化、规范化水平，实现安全生产“关口前移，预防为主”，有效防范和遏制各类安全生产事故，需要将隐患排查治理经验成果固化到省政府规章中。另外，河南、江西、辽宁、安徽、上海、北京等外省、市出台了关于事故隐患排查治理的政府规章，在实践中起到了很好作用，有益经验值得我省学习。河南省《办法》明确规定在生产经营单位存在新建、改建、扩建项目等情况时应当进行专项排查。江西省《办法》规定了生产经营单位对事故隐患的排查治理应当建立台账，重大事故隐患排查治理应建立信息档案。北京市《办法》明确了生产经营单位主体责任的具体内容，细化了监管的手段和措施，要求建立事故隐患排查治理信息系统。

(四) 修订《办法》是解决我省当前安全生产突出难题的重要举措。省委、省政府高度重视生产安全事故隐患排查治理工作，部署开展大排查、大整治行动，要求“视隐患为事故”，质疑保守、纵深防御，严格执法、动真碰硬，对遏制重大事故、推进安全生产形势持续稳定好转发挥了重要作用。但是一些生产经营单位对事故隐患“不愿查、不去查、不治理”，排查治理“图形式、走过场”，致使大量事故隐患长期存在，治理难度大；重大事故隐患排查、报告、治理、惩处措施乏力，致使一些重大隐患长期得不到有效治理；政府有关部门事故隐患排查治理监督管理职责不清晰、不明确，不利于实际工作的有效开展。因此，为了牢固树立“视隐患为事故”理念，解决事故隐患排查治理存在的突出问题，修订出台《办法》十分必要。

二、《办法》修订的依据

修订《办法》主要依据了《中华人民共和国安全生产法》《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国行政处罚法》《山东省安全生产条例》《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》(国家安监总局令第16号)《山东省安全生产风险管控办法》等法律法规规章。参考了《中共中央、国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(中发〔2016〕32号)、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于印发〈地方党政领导干部安全生产责任制规定〉的通知》(厅字〔2018〕13号)、

《中共山东省委办公厅、山东省人民政府办公厅印发〈关于贯彻落实习近平总书记重要批示精神进一步加强安全生产工作的意见〉的通知》（鲁厅字〔2020〕8号）等规范性文件。

三、《办法》修订的经过

省政府高度重视安全生产工作，将《办法》列入2021年一类立法项目。省司法厅与省应急厅成立了专项立法小组，集中进行修改完善。起草和审查过程主要有以下三个特点：一是及时有效衔接上位法相关规定。国家新修订的安全生产法于2021年9月正式施行，我省的安全生产条例于2021年12月初完成修订并已公布实施。在立法过程中严格依照上位法规定，结合我省实际对事故隐患排查治理相关规定进行了补充和细化。二是深入企业学习先进经验。立法小组先后赴泰安、临沂调研，走访了山东临工、特变电工等企业，深入一线车间和生产现场考察风险管控与隐患排查治理情况，并将成熟的经验做法吸收到草案中。三是邀请基层工作人员参与论证。召集有关部门专业技术人员全程参与修改论证，邀请市县有关部门、乡镇（街道）工作人员以及部分企业安全生产管理人员参加立法座谈会，重点听取他们的工作经验和意见建议，确保规章各项制度真正落到实处，便于基层一线执法人员操作执行。形成《办法（草案会签稿）》后，送省委编办、省发展改革委等17个部门、单位会签，同时向16市政府以及相关立法研究服务基地征求意见，通过部门网站公开向社会征求意见。在对各方面意见认真研究的基础上，组织进行了多次修改，形成了《办法（送审稿）》，2021年12月6日经司法厅审查后报送省政府，2022年2月15日经省政府第145次常务会议审议通过。

四、《办法》主要内容

《办法》共设置5章40条。包括总则、生产经营单位的事故隐患排查治理职责、监督管理、法律责任、附则等5章内容。

一是将隐患排查治理纳入生产经营单位全员安全生产责任制。明确了生产经营单位承担的具体责任，细化完善了生产经营单位主要负责人、其他负责人、安全生产管理机构 and 安全生产管理人员以及一般从业人员的职责。

二是规定了隐患排查的工作制度。明确了排查的主体、内容以及定期排查和专项排查两种形式:生产经营单位需要对安全生产教育和培训、特种作业人员持证上岗、重大危险源管控等事项进行定期排查;存在复工复产、化工装置开停车,发生事故或者险情等情形时,还需要进行专项排查。另外,还规定生产经营单位应当加强信息化建设,强化事故隐患排查治理监测监控。

三是明确了隐患治理措施和安全防范措施。生产经营单位对不能及时消除的重大事故隐患,应当采取开展现状风险评估、制定并落实治理方案、组织复查验收等治理措施和必要的安全防范措施,并建立治理台账和信息档案。

四是建立了重大事故隐患报告制度。生产经营单位应当将排查出的重大事故隐患立即向县级以上安全生产委员会办公室报告,并可以按照规定直报省人民政府安全生产委员会办公室;负有安全生产监督管理职责的部门和乡镇人民政府、街道办事处以及功能区管理机构发现重大事故隐患的,应当及时报告省人民政府安委会办公室。

五是明确了有关部门的隐患处置措施。负有安全生产监督管理职责的部门发现生产经营单位存在事故隐患的,依法采取责令立即消除、暂时停产停业、停止供电、停止供应民用爆炸物品等措施;对于危害程度高、整改难度大、整改时间长或者可能造成重大社会影响等情形的重大事故隐患,应当挂牌督办。

六是强化了法律责任。按照“视隐患为事故”的理念,加大了对生产经营单位未依法报告事故隐患、未组织开展定期排查或者专项排查等违法行为的处罚力度,同时与《刑法修正案(十一)》作了有效衔接,规定“生产经营单位拒不执行整改措施且具有发生重大伤亡事故或者其他严重后果的现实危险的,应当依照刑法规定追究有关人员的责任”。