

“双控”机制建设在雄安新区基础设施工程中的探索与实践

杜宁

中国雄安集团基础建设有限公司

摘要：本文以雄安新区基础设施工程大规模开工建设为背景，以探索和实践安全风险分级管控与隐患排查治理双重预防机制为主题，归纳了基础设施工程项目在开展双重预防机制建设过程中的研究思考、落实举措、阶段成果和发展方向，旨在深入落实建设单位安全生产首要责任，督促参建企业落实安全生产主体责任，为打造“安全雄安”和平安工地提供坚实保障。

关键词：安全生产；双控机制；基础设施工程

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.08.109

新《安全生产法》的实施，风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制（以下简称“双重预防机制”）是安全生产领域的“新着力点”，代表着我国对安全生产的探究已日趋健全，但近几年各个领域安全事故依然时有发生，究其具体原因是生产经营单位对双重预防机制在企业安全生产中的功能意识不足，建立完善程度不够。文中利用双重预防机制有关定义的讲解，侧重论述了双重预防机制在雄安新区基础设施工程中的功能，对于生产经营单位正确看待与建立使用双重预防机制有积极的作用。

一、安全生产双重预防机制形成背景

（一）我国安全生产发展综述

生命重于泰山。安全生产，不仅关乎社会大众权利福祉，而且关乎经济社会发展大局，更加关乎人民生命财产安全。党的十八大以来，党和国家高度重视安全生产，把安全生产作为民生大事，纳入全面建成小康社会的重要内容之中。随着我国安全生产事业的不断发展，严守安全底线、生命安全至上已成为全社会共识。

据相关资料统计，我国生产安全事故死亡人数从历史最高峰2002年的约14万人，降至2020年的2.71万人，下降80.6%；重特大事故数量从最多时的2001年一年发生140起，下降到2020年的16起，达到历史最好水平，下降88.6%。但是，传统高危行业风险还没有得到全面的有效防控，新的风险又不断涌现。安全生产工作仍然处于爬坡期、过坎期。

（二）“双控”机制概念解读

2016年，《国务院安委会办公室关于实施遏制重特大事故工作指南构建双重预防机制的意见》印发。文件指出，构建安全风险分级管控和事故隐患排查治理双重预防机制是有效防范遏制生产安全事故的重要举措和关键途径。构建预防机制，目的就是要斩断危险从源头到

末端、从危险源到事故的传递链条，形成风险辨识管控在前、隐患排查治理在后的两道防线。

（三）“双控”机制发展的历史脉络

2015年2月15日，习近平总书记在陕西考察安全生产工作时指出：要加强监管，完善隐患排查治理体系和安全预防控制体系，坚决遏制重特大安全事故。总书记高屋建瓴，关于构建双重预防机制的思路涵义已然清晰显现。

2016年12月9日，《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》印发。意见指出，构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防工作机制，严防风险演变、隐患升级导致生产安全事故发生。这也是历史上第一个以党中央、国务院名义印发的安全生产文件。

2018年5月21日，《河北省安全生产分级管控与隐患排查治理规定》出台。

2019年以后，河北省和雄安新区关于“双控”文件密集发布，“双控”工作部署和文件通知纷沓至来。省安委办《河北省深入推进安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设工作实施方案》、新区安委办《雄安新区安全生产风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制建设推进工作实施方案》、新区规建局《建筑施工安全风险分级管控与隐患排查治理指导手册》等相继印发。

2021年9月1日，新《安全生产法》正式施行。规定生产经营单位必须构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，健全风险防范化解机制，提高安全生产水平，确保安全生产。“双控”机制正式纳入国家法律法规，彰显了安全生产领域全面推行“双控”机制建设的态度、速度和力度，也体现了党和国家开展安全生产工作紧紧围绕以人为本，坚持人民至上、生命至上，树牢安全发展理念的决心和意志。

二、双重预防机制探索尝试

（一）探索初期

雄安集团基础建设公司是新区基础设施工程的开发、建设和运营的主力军。公司建设项目主要涉及市政道路、公路、管廊、热力、燃气、机电等。施工重难点主要以深基坑（管廊交叉节点最深可达29m），高支模（桥梁工程最高达15m），预制构件、设备等大件吊装（长节段大吨位预制管廊最重达400余吨）等超规模的危大工程，以及大量的管廊有限空间（约95公里）作业为主。当前在建项目超过一百余个，整体分布点多、

线长、面广。所有建设项目人员总数高峰期达23000余人。在如此庞大的建设体量基础之上，探索开展“双控”机制建设工作，任重而道远。经过前期梳理，主要面临以下几个困难。

一是认知不足。“双控”是近年来安全生产中一个全新概念，公司和在建项目在引入、学习、消化、吸收、实践和推广中基本属于首次接触“双控”，理解和认识较为有限。

二是无经验可借鉴。“双控”此前在新区建设单位项目管理中并无明显先例，向在建项目参建企业询问，也没有太多单位有过相关管理经验。因此开展“双控”机制建设，是从零开始，基本无经验案例可以借鉴。

三是不易接受。在建项目施工单位基本上都是来自各大央企，各自都有着一套较为成熟完整的安全生产管控机制。“双控”概念的推出，使得各建设项目面临风险和隐患管理方式的转化。部分企业面对概念上全新的双重预防机制，在引入和接受上不积极、不主动。

（二）起步阶段

在新区基础设施工程建设起步后，公司建设项目陆续开工，早期在建项目约为20余个。为使“双控”机制建设有一个良好的开端，公司根据代表性工程特点科学合理在有关片区管廊工程中选取了两个标段作为试点，开展先行探索和实践。与参建企业共同探讨，以建立安全风险分级辨识管控台账和安全风险分级管控清单为开端，经过前期若干轮反复审查和修改，才正式编制完成并审查备案。

（三）过程优化

在试点项目思路和流程理顺后，公司将“双控”逐步扩大到所有在建项目组织推广和应用。前期，部分在建项目建立的安全风险分级辨识管控台账，与省住建厅和新区规建局印发的“双控”指导手册相关内容相似，个别项目甚至照搬或者抄袭，无特点无特色。这一情况被公司发现后，引起高度重视，立即组织研究对策，引导“双控”机制建设良性发展，避免工作走形式、走过场。经过改进后，公司对“双控”最基本的“一个台账、三个清单”内容增加了内容要求，使得安全风险分级管控和隐患排查治理更加科学合理、更加精准细致、更加符合实际。例如：一是在安全风险分级辨识管控台账中，将分部分项工程所在位置体现得更清晰，更具体，更明确。二是要求开展全方位风险辨识，将指导手册中没有的而工地上常见的风险尽量全部辨识到位，增加了管廊有限空间作业、高压线下起重吊装、交叉施工和疫情防控等典型市政工程风险。三是让安全风险分级管控清单与安全风险分级辨识管控台账保证一一对应，实现一项风险辨识对应一项分级管控，并增加责任部门、责任人员、负责领导等，更加能够充分体现分级管控的机构和人员信息。四是要求在建项目在年度全级别、项目全周期安全风险辨识台账的基础上，按照每个月工程实际进展，动态持续更新月度的安全风险辨识

台账，对当月计划施工中的风险进行精确辨识，不涉及的不体现，让每月的安全风险辨识台账更加简洁明确。经过一段时期的督导和检查，在建项目大多数进行了格式调整和内容完善，越来越多的参建单位反馈优化后的“一个台账、三个清单”更加的完备、精准、实用。

（四）走深走实

1. 开展业务专项培训和教育。

自启动“双控”机制建设以来，公司分片区分批次对在建项目和新进场项目开展“双控”机制建设专题培训，组织学习宣贯“双控”各类文件，累计开展培训20余场次，超过500人次的安全管理岗位人员接受培训。

2. 组织全员应知应会知识竞赛。

为激励建设项目安全生产管理人员扎实专业基础，争做学习型、知识型新区建设者，以专业理论促进双重预防机制落实落地，公司组织开展了“双控”机制建设应知应会知识竞赛和“双控”安全生产擂台赛等活动，累计选取了80余个重点项目参加，采用了正向激励和反向鞭策措施，深化了“双控”机制建设开展力度。

3. 组织现场风险辨识和公示学习观摩。

在深入推进“双控”机制建设过程中，公司先后组织10余次学习观摩活动，为项目安全管理人员提供充分的交流沟通机制。邀请各参建单位前往典型项目现场进行学习，沟通讨论思路、经验、意见和建议，学习观看安全风险辨识措施的辨识、公示和警示，提供相互切磋、取长补短的交流平台。

三、双重预防机制初显成效

（一）内业资料日趋完备

目前，在建项目100余个，累计形成“一个台账、三个清单”400余套，共计开展全级别风险辨识和分级管控12000余项，隐患排查治理台账累计记录近20000余条。“双控”工作文档总体上初显成效，内业管理痕迹较为扎实。

（二）现场管控更加规范

所有在建项目施工现场已布置完成安全风险分布图80余张，安全风险告知栏2500余个，二级风险所在设施设备和场所张贴风险标志1500余处，各项目累计发放和张贴岗位风险告知卡（书）4200余张。“双控”机制建设在现场扎根落地愈加深入。

（三）特色举措强力推出

为持续推进“双控”机制建设，公司积极部署系列工作举措，促进“双控”工作良好健康发展。一是积极开展“安全生产月”各项主题活动，组织参建企业专题学习习近平总书记关于构建双重预防机制等安全生产重要论述共计200余场，观看人数超过7000人次；组织在建项目开展安全生产警示教育，观看生产安全事故警示片80余场，受众人数8200余人，累计发放安全知识手册和宣传资料7100套册；二是组织参建企业结合持续开展“隐患排查整治进行时”和“安全总监周周查”等活动，累计日常安全巡查1440余次，专项监督检查50余

次，督促问题落实整改3430余项，并充实到“一个台账、三个清单”内业资料。三是组织在建项目“三实三优”精致管理检查考核，推动建设工地安全文明施工标准化落实落地，通过开展现场风险管控措施学习观摩，立标杆、树典型、学榜样、促进步，进一步推进各单位安全文明施工管理水平。四是组织参建单位开展基坑坍塌、有限空间、触电、防汛、火灾等专项应急演练，查摆应急预案缺陷，完善应急机制，优化响应流程，累计组织各类专项应急演练和现场处置270余场，锻炼了参建企业应急处置突发事件能力，促进了“双控”机制与应急机制有机结合，实现了事前预控、事中排查、事后应急的全链条管控。

四、从机制向体系纵深发展

经过两年多的探索和实践，公司在集团等上级单位和部门的悉心指导和大力帮助下，在各参建企业的共同努力下，“双控”机制建设从无到有，一路走来，经历了宝贵的经验教训，创造了丰富的良好实践，为公司安全生管理作书写了浓厚的笔墨，确保了建设工程安全生产总体平稳可控。

但是，从管控效果上深入来看，公司“双控”机制建设组织架构还不完善，特别是公司内部层面对于管理机制尚未健全；参建企业的“双控”内业资料和外业工作一些问题依然突出，重形式、走过场的情况时有发生；安全风险分级管控的作用还需要明确和加强，隐患排查治理的力度还要加大和深入。

当前，新区基础设施工程已全面转入大规模开工建设，深基坑、高支模、大件吊装、有限空间等危大工程鳞次栉比，各类专业各种部位密集交叉作业层出不穷，安全生产形势复杂而严峻。习近平总书记关于安全生产重要论述中提出：“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。”面对新区安全生产形势，公司注定要更进一步提高政治站位，更进一步加强安全生产管理，更进一步落实建设单位安全生产首要责任，深化安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，将“双控”制度化、规范化，充分利用信息化工具，将“双控”数据化、智能化，全面落实两道防线，将“双控”多元化、系统化，努力推动单一的双重预防机制向立体的双重预防体系深度转化，从而严密防范工程重大风险隐患，坚决遏制各类生产安全事故，扎实当好首都政治“护城河”，奋力构建新区基础设施工程的金城汤池，为创造“安全雄安”保驾护航。

五、“双控”机制建设在雄安新区基础设施工程的实践策略

（一）全面的控制安全事件的产生

安全风险评估可以有助于雄安新区基础设施工程从计划、构思、制作、应用、储存和保护的全流程来提高企业的生产机器系统软件的安全管理。风险管控是评价项目的根本，可行性分析报告的安全系数事先的前期

设计环节，并预防不安全的原料的挑选，机器及设备，还有不适当的安全风险，务必应用帮企业可以减少或解决风险的具体方法。隐患排查是生产过程中，准确的找出风险管控措施的缺失和缺位，提高并尽早采用防范措施，提高生产安全总体水平。防止安全事件的长盛。此外，在那些风险排查的环节中，排查的内容也不仅包括具体的生产设备，而且包括了任何受到正常的生产活动和意外事件的影响，如人员活动及管理体的正常运行。通过风险排查，在生产过程中能够识别隐藏的风险，和一些不利因素，特别是能够发现发生意外的被忽视的安全隐患和职业风险，对存在薄弱环节的生产过程和系统，以及将会引起意外和风险引起情况以及对生产经营活动，提出了相应的对策，以作预防和把控。对于意外和职业风险，如机械问题，安全风险的存在对体系不会引起意外和职业风险，实现生产过程的安全性能的特征；谁也无法彻底消除隐患，风险排查可以逐步把某些关键的安全隐患明晰化确认化，以避免安全隐患引起更强烈的影响导致安全事件的发生。并可以通过该方法，来评估对意外和引起的危害定性分析的概率职业病危害的严重水平和对行业的危害，从而制定对策，以减少甚至消除安全意外事件的方法与对策，以及在生产的全过程中，控制和减少事故的发生。

（二）有效地提高企业安全管理

第一，双重预防机制可以促进雄安新区基础设施工程的安全管理工作，将事后处置的隐患排查为事前的风险管控，将隐患消灭在萌芽状态。过去安全生产管理方法的特点是靠经验进行控制，即事故产生后再处理的“事后过程”。利用双重预防机制可以预先识别体系的危险因素，了解生产经营单位的风险、隐患和安全管理系统以及零部件的情况开展综合评价。第二，安全工作的方式转变，可以使雄安新区基础设施工程管理体系全方位控制。双重预防机制的工作方法并非单一，无论生产设计系统，或是处理安全隐患，还是利用对系统的研究评价，多方位体系有机保护改善安全生产体系，使各部门可以用心地评定安全形势并依照生产系统的规定，将加大安全生产管理，各个领域范畴，使雄安新区基础设施工程管理工作，达到全体，全方位，全流程，全体系的管控。第三，双重预防机制可以加深全员安全责任制的形成和落地实施，通过每个岗位的机制运行，可以加深各个岗位人员对岗位风险的了解，倒逼没各岗位的安全责任的落实并减少违章作业的情况。最终，双重预防机制可以使雄安新区基础设施工程安全管理变经历管控为目标管理。转变仅依靠阅历、主观想法开展安全管理。

参考文献

- [1]郭晓闻.工程施工安全风险分级管控与隐患排查治理的双重预防机制分析,工程技术研究,2021,6(24):120-123.
- [2]周建.双重预防机制在施工项目中的问题分析及对策,交通企业管理,2022,37(1):60-62.