行业标准《高速公路运营管理企业安全生产 标准化建设基本规范》

编写说明

（征求意见稿）

《高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范》标准起草组

二〇一六年九月

《高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范》

编制说明

一、工作简况

1、项目来源

本标准根据《交通运输部关于下达 2015 年交通运输标准化计划的通知》（交科技发〔2015〕114 号）的要求，由中国船级社质量认证公司制定，计划号：JT 2015-62，类型为制定。

2、编制过程

（1）起草阶段

1) 2015 年 8 月交通运输部安委办发文《关于起草企业安全生产标准达标标准的通知》（交安委办函[2015]58 号）明确《高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范》等 3 个标准的牵头单位和参与编制单位，正式启动相关标准的编制工作

2) 2015 年 8 月成立标准编写组，制定编写工作大纲。编写组对高速公路运营管理企业安全生产标准化工作进行调研及专题研究。

2) 2015 年 12 月完成高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范初稿。

3) 2016 年 1 月召开标准初稿内部征求意见会，并完成对初稿的编写格式、内容等的修改和调整工作。

4) 2016 年 3 月完成高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范征求意见稿，并发往交通运输部公路局、各省交通运输厅及交通运输部公路科学研究院、苏交科集团、江苏省高速公路集团等多家单位；根据各单位反馈意见对标准内容进行进一步修改完善后，5 月完成高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范征求意见稿的编写。

5) 2016年9月邀请专家对高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范征求意见稿进行预审,根据预审组对征求意见稿的编写格式、内容进一步调整,形成征求意见稿。

6)2016年9月,由全国交通工程标准化技术委员会(SAC/TC 223)报交通运输部科技司挂交通运输部网站公开征求意见。

(2) 征求意见阶段

1) 2016年3月交通运输部安委办将《高速公路运营管理企业安全生产标准化建设基本规范》征求意见稿发往交通运输部公路局、各省交通运输厅及交通运输部公路科学研究院、苏交科集团、江苏省高速公路集团等多家单位。2016年5月编制组根据各单位反馈意见对标准内容进行了修改完善。

2) 2016年9月,根据交通运输部科技司统一安排,经全国交通工程标准化技术委员会预审,对本标准征求意见稿再次公开征求意见。

二、编制原则与主要编制内容

1、编制原则

(1) 该标准的研究和编写工作,本着对高速公路运营管理企业的安全生产标准化建设的一般要求和核心技术进行规范。

(2) 标准的编写按照《GB/T 1.1--2009 标准化工作导则 第1部分: 标准的结构和编写》及国家相关法律法规和标准的要求进行。

2、主要编制内容

本标准主要内容包括:范围、规范性引用文件、术语和定义、一般要求、核心要求等部分组成。该标准结合高速公路运营管理企业安全生产的特点,对安全目标、管理机构 and 人员、安全责任体系、资质、法律法规与安全管理制度、安全投入、设备设施、科技创新与信息化、队伍建设、作业管理、风险管理、隐患排查与治理、职业健康、安全文化、应急救援、事故报告调查处理、绩效评定与持续改进共十六个方面进行了明确规定。

（1）安全目标

安全目标是整个安全生产标准化工作的前提和基础。《国务院关于进一步加强对企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）中要求：“严格落实安全目标考核”；《国务院关于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》（国发〔2011〕40号）中要求：“把安全生产考核控制指标纳入经济社会发展考核评价指标体系，加大各级领导干部政绩业绩考核中安全生产的权重和考核力度”。

安全工作方针与目标能够使各级领导及从业人员明确要重点防范的生产安全事故或安全生产工作的努力方向，也是企业向社会及从业人员做出的承诺、是企业社会责任的一种体现。高速公路运营管理企业要控制在生产过程中的人员伤亡、财产损失及隐患整改率等控制指标。中长期规划、年度计划与目标考核是实现安全目标的重要工作方法。

（2）管理机构和人员

安全生产管理机构是指企业专门负责安全生产监督管理的内设机构。安全生产管理机构的职责是：落实国家有关安全生产法律法规、组织企业内部各种安全检查活动、负责日常安全检查、及时组织整改各种事故隐患、监督安全生产责任制落实等。它是企业安全生产的重要组织保证。

（3）安全责任体系

高速公路运营管理企业要建立健全各岗位安全生产职责，实施“一岗双责”和“党政同责”。企业安全生产责任制应涵盖企业的所有部门和人员，通过层层签订安全生产责任书确保各级人员安全职责的落实，把安全生产的责任传递到每一个员工的肩上，做到全员安全责任化。

（4）资质、法律法规与安全管理制度

守法是企业必须具有的最基本的条件，本标准所指法律法规包括：

国家法律、行政法规、部门规章、国家标准、行业标准、相关文件等。

遵守企业安全生产管理制度是安全生产的保障，绝大部分事故都是因为违章导致的。在本标准中，安全生产管理制度包括制度和操作规程两部分内容，从业人员要遵循公司的各项管理制度，同时作业时要按照各岗位或设备设施的操作规程进行作业。企业要去识别获取相关的法律标准，对从业人员进行培训教育，同时要强调落实、及时修订管理制度和操作规程等要求。

（5）安全投入

《中华人民共和国安全生产法》第十八条“保证本单位安全生产投入的有效实施，是对主要负责人的职责要求”。第二十条“生产经营单位应当具备的安全生产条件所必需的资金投入，由生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人予以保证，并对由于安全生产所必需的资金投入不足导致的后果承担责任”。

企业要建立安全费用使用相关的管理制度，根据国家相关的标准要求，同时结合本企业的实际情况，明确高速公路运营管理企业的安全费用明细，建立健全安全生产费用使用台帐，确保安全费用的落实。

（6）设备设施

《安全生产法》规定：生产经营单位应当具备本法和有关法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件；不具备安全生产条件的，不得从事生产经营活动。

安全生产条件是企业安全生产的保障，本标准在“设备设施”这一核心要求中，从道路设施、安全设施、服务设施、机电系统及生产设备等四个方面进行规定。

（7）科技创新与信息化

《安全生产法》规定：国家鼓励和支持安全生产科学研究和安全生产先进技术的推广应用，提高安全生产水平。

随着国家科学技术的进步和国家对安全生产领域运用先进科技成

果的重视，越来越多的针对安全生产的科技成果得到以应用，解决了企业粗放型安全生产管理的问题，应用现代科技手段，将可大大提升企业的安全管理水平。

（8）队伍建设

《安全生产法》第二十四条“生产经营单位的主要负责人和安全生产管理人员必须具备与本单位所从事的生产经营活动相应的安全生产知识和管理能力。”；第二十五条“生产经营单位应当对从业人员进行安全生产教育和培训，保证从业人员具备必要的安全生产知识，熟悉有关的安全生产规章制度和安全操作规程，掌握本岗位的安全操作技能，了解事故应急处理措施，知悉自身在安全生产方面的权利和义务。未经安全生产教育和培训合格的从业人员，不得上岗作业。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和培训。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和培训。生产经营单位接收中等职业学校、高等学校学生实习的，应当对实习学生进行相应的安全生产教育和培训，提供必要的劳动防护用品。学校应当协助生产经营单位对实习学生进行安全生产教育和培训。生产经营单位应当建立安全生产教育和培训档案，如实记录安全生产教育和培训的时间、内容、参加人员以及考核结果等情况”；第二十六条“生产经营单位采用新工艺、新技术、新材料或者使用新设备，必须了解、掌握其安全技术特性，采取有效的安全防护措施，并对从业人员进行专门的安全生产教育和培训”；第二十七条“生产经营单位的特种作业人员必须按照国家有关规定经专门的安全作业培训，取得相应资格，方可上岗作业”。

根据上述安全生产法的要求，高速公路运营管理企业应开展相关教育培训工作。本要素从教育培训管理、资格培训、日常安全教育培训三个方面进行规定。

（9）作业管理

作业管理是高速公路运营管理企业安全生产标准化的核心内容，本标准从现场作业管理、安全值班、相关方管理、工作环境、警示标志运营管理六方面提出详细要求。其中对运营管理提出了养护管理、收费管理、服务区管理、联网监控、信息服务、超限管理和清障施救七方面的进一步要求。

（10）风险管理

本条包含风险源辨识、风险评估、风险控制三部分内容。及时、定期对企业各作业活动（包括各岗位、各作业环节）和设备设施进行危险、有害因素辨识和风险评估，采取相应的风险控制措施，在此基础上编制、修订相关安全生产管理制度和操作规程，并切实予以落实，是保证企业安全生产的基础，也是企业安全生产标准化的基础。

（11）隐患排查与治理

隐患是指作业场所、设备或设施的不安全状态，人的不安全行为、环境的不利因素和管理上的缺陷，其实质是有危险的、不安全的、有缺陷的“状态”，这种状态可表现在人或物上，也可表现在管理的程序、内容或方式上，隐患是引发事故的直接原因。

隐患排查是安全检查的一项内容，安全检查是排查隐患的一种方式。此外，隐患排查也可以通过风险评估、安全评价等各种安全科学方法，寻找潜在的危险，发现隐患；也可以通过项目验收、工程分项质量评定等，从中发现隐患；还可以通过企业员工在日常工作中发现隐患。企业应定期组织人员排查隐患，分析评估，确定隐患等级，登记建档，及时采取有效措施进行治理。

（12）职业健康

对于高速公路运营管理企业，要设置或指定职业健康管理机构，配备职业健康管理人員，对高速公路运营企业可能造成职业健康的作业，如接触到有毒有害气体、以及接触到噪声、粉尘、震动等有害因

素，可能会造成职业病，为此，高速公路运营企业要按照相关标准对从业人员进行职业健康体检，对其可能造成职业病岗位的从业人员要实施轮岗换岗，规范从业人员职业健康监护档案。

（13）安全文化

推进安全文化建设，是凝聚共识、汇集力量，促进安全生产工作不断加强的重要举措和保障。高速公路营运企业也先后开展了安全文化建设，但安全意识、安全氛围、安全行为均待加强，因此本标准将“安全文化建设”作为一级核心要素提出。

（14）应急救援

应急救援包括预案制定、预案实施、应急队伍、应急装备、应急演练五部分内容。

第 5.14.5.1 条“按照有关规定制定应急预案演练计划，并按计划组织开展应急预案演练”，有关规定包括国家、行业、地方及企业实际情况等各方面要求。《生产安全事故应急预案管理办法》第二十六条规定“生产经营单位应当制定本单位的应急预案演练计划，根据本单位的事故预防重点，每年至少组织一次综合应急预案演练或者专项应急预案演练，每半年至少组织一次现场处置方案演练。”

（15）事故报告调查处理

对于高速公路运营管理企业，发生安全生产事故后，要及时将事故按照要求进行快报，同时根据企业编制的应急救援预案开展救援工作，事故发生后，要成立事故调查小组，根据事故造成的不同程度，自行或者配合相关部门进行调查。

同时在完成事故调查之后形成事故调查处理报告，对造成事故的相关责任人按照四不放过要求进行处理，对事故当事人的聘用、培训、考评、上岗以及安全管理等情况进行责任倒查，杜绝类似事故的发生。

（16）绩效评定与持续改进

持续改进、建立长效安全生产管理机制是企业安全生产标准化的最终目的，企业每年至少一次对本单位安全生产标准化的实施情况进行绩效评定，验证各项管理措施的适宜性、充分性和有效性，检查安全生产工作目标、指标的完成情况，通过绩效评定，发现问题，进行整改，不断提高安全绩效。

三、主要试验（或验证）的分析、综述报告，技术经济论证，预期的经济效果

自 2012 年交通运输部安委办开展企业安全生产标准化建设后，道路运输、水路运输、港口营运、城市客运和交通运输工程建设五大领域 16 个专业 2.5 万多家交通运输企业建立了安全生产标准化体系，取得达标企业证书，切实提高了企业的安全生产管理水平。但高速公路运营管理企业没有包含在其中，因此，对企业履行其安全生产主体责任，推进安全生产标准化创建工作的缺乏统一的指导材料。本标准在参照其他专业安全生产标准化建设基本规范的基础上，依据本行业的特点进行修改、完善，增加了企业开展安全生产标准化建设工作的原则、过程及工作方法，特别是对高速公路运营管理企业服务管理提出针对性的要求，提高了可操作性，预期本标准发布实施后对高速公路运营管理企业开展安全生产标准化建设工作将产生显著的推动作用，也将具有积极的指导意义。

四、采用国际标准和国外先进标准的程度，以及与国际、国外同类标准水平的对比情况，或与测试的国外样品、样机的有关数据对比情况

1987 年 3 月国际标准化组织制定和发布国际质量 ISO9000 管理标准, 1999 年，英国标准协会（BSI）、挪威船级社（DNV）等 13 个组织提出了职业健康安全评价系列（OHSAS）标准，即 OHSAS18001《职业健康安全管理体系—规范》、OHSAS18002《职业健康安全管理体系—实施指南》，20 世纪 90 年代末，国内开始逐步引进和吸收发达国家的安全管理体系，1999 年，国家经贸委颁发了“职业安全管理

体系试行标准”及国家经贸委发布的“职业安全健康管理体系指导意见”和“职业安全健康管理体系审核规范”，2001年11月12日，国家质量监督检验检疫总局正式颁布了《职业健康安全管理体系规范》，自2002年1月1日起实施，代码为GB/T28001-2001（属推荐性国家标准，该标准与OHSAS18001内容基本一致），国内开始逐步推行和实施现代安全管理模式，建立安全管理体系。

ISO9001，OHSAS18001、NOSA五星安健环管理体系等是评审标准和管理标准，属于推荐性标准，不是技术标准，也不是强制性标准；虽然具有广泛适用性，但对不同的行业缺乏针对性。以职业健康安全评估系列（OHSAS）标准规定了职业安全卫生(OH&S)管理体系的要求，旨在使组织控制其OH&S风险和改进其绩效。它既没有提出特定的OH&S绩效准则，也没有给出设计管理体系的详细说明。国内外很多依此建立的安全管理体系，缺乏针对性、实用性和操作性，所建立的安全管理体系被束之高阁，没有真正得以实施，安全标准化管理绩效没有发挥出来。

针对上述状况，各行业制订了各自行业的安全管理体系标准，如《中华人民共和国船舶安全营运和防止污染管理规则》（NSM规则）、《企业安全生产标准化基本规范》、《危险化学品从业单位安全生产标准化通用规范规范》等，比较有针对性的指导安全管理标准化工作和安全管理体系的建立。以航运企业为例，通过实施NSM规则和《中华人民共和国航运公司安全与防污染管理规定》，目前航运企业基本按规则 and 规定建立和实施了安全管理体系，企业建立管理体系从规范管理到绩效，都带来较大的变化，收到了明显的成效。

目前，尚无与交通运输企业类别相应的安全生产标准化规范，部分交通运输企业如高速公路运营企业依据ISO9001，OHSAS18001、NOSA五星安健环管理体系等建立的安全管理体系缺乏可操作性、使用性，安全管理绩效相对较低，使得安全标准化工作进程缓慢。本标

准构建了高速公路运营管理企业的安全生产标准化体系，指导、规范高速公路运营管理企业建立具有实用性、操作性强的安全管理体系，并有效实施，提高安全标准化管理绩效，使交通运输企业的安全管理规范化、科学化。

五、与有关的现行法律、法规和强制性国家标准的关系

2004年，《国务院关于进一步加大安全生产工作的决定》（国发〔2004〕2号）提出了在全国所有的工矿、商贸、交通、建筑施工等企业普遍开展安全质量标准化活动的要求。《国务院关于进一步加大企业安全生产工作的通知》国发〔2010〕23号、《国务院关于加强道路交通安全工作的意见》国发〔2012〕30号中对企业安全生产标准化工作提出了明确要求，2013年《交通运输部安委办关于交通运输企业安全生产标准化建设工作相关问题的解释说明》交安委办函〔2013〕74号和《交通运输企业安全生产标准化考评管理办法》明确规定了交通运输企业安全生产标准化建设范围为五大类，在此基础上又将港口码头单独作为一个管理单元进行建设标准化。2014年《交通运输部安委办关于加快推进企业安全生产标准化达标考评工作的通知(安委办函〔2014〕4号)中明确了要确保2015年底前按期完成全行业企业达标工作目标任务。

2010年《国务院关于进一步加大企业安全生产工作的通知》（国发〔2010〕23号）提出全面开展安全达标。在工矿商贸和交通运输行业领域普遍开展岗位达标、专业达标和企业达标建设，对在规定期限内未实现达标的企业，要依据有关规定暂扣其生产许可证、安全生产许可证，责令停产整顿；对整改逾期仍未达标的，要依法予以关闭。加强安全标准化分级考核评价，将评价结果向银行、证券、保险、担保等主管部门通报，作为企业信用评级的重要参考依据。

2011年国务院安委会颁了《关于深入开展企业安全生产标准化建设的指导意见》（安委〔2011〕4号），要求全面推进企业安全生产标

准化建设，进一步规范企业安全生产行为，改善安全生产条件，强化安全基础管理，有效防范和坚决遏制重特大事故发生。同年，交通运输部颁布了《关于印发交通运输企业安全生产标准化建设实施方案的通知》（交安监发〔2011〕322号），要求交通运输企业全面开展安全生产标准化建设工作，实现企业安全管理标准化、作业现场标准化和操作过程标准化。力争从事客运、危险化学品的烟花爆竹等重点运输企业在2013年底达标，其他交通运输企业在2015年前达标。

至此，企业安全生产标准化建设工作已全面铺开。对于交通运输企业而言，至今尚无有针对性、可操作性的标准来规范企业安全生产标准化建设工作。特别是对高速公路运营管理企业，由于其在高速公路且汽车流量、车速较大，如果操作不当或者安全生产管理存在缺陷，或者其他方面的原因而不仅造成人员伤亡和财产损失，还有可能发生火灾爆炸、环境污染等，造成严重的后果和损失。

2014年12月1日发布实施修订的《中华人民共和国安全生产法》第四条：生产经营单位必须遵守本法和其他有关安全生产的法律、法规，加强安全生产管理，建立、健全安全生产责任制和安全生产规章制度，改善安全生产条件，推进安全生产标准化建设，提高安全生产水平，确保安全生产。本条中明确了企业要推进安全生产标准化建设工作，使得创建安全生产标准化有法可依。

六、重大分歧意见的处理经过和依据

暂无

七、作为强制性或推荐性行业标准的建议

考虑到交通运输行业尚无类似标准，本标准的目的是为了规范交通运输行业高速公路运营管理企业安全生产工作要求，因此建议将本标准作为推荐性行业标准发布实施。

八、存在问题和今后需要进行的工作

本标准起草组根据交通运输部安委办向各交通行业主管部门征求

的意见进行了相应的修订，基本符合各级行业主管部门的要求。下一阶段通过向更广范围的征求意见，本标准将继续完善。

九、其他应予说明的事项

根据交通运输部安全与质量监督管理局建议，交通运输企业安全生产标准化建设基本规范各课题编制组与交通工程建设（公路）标委会、港口标委会、道路运输标委会、城市客运标委会和机动车维修标委会于2015年1月在部水科院召开企业安全生产标准化建设相关标准编制的协调沟通，与会专家一致建议将本标准名称更改《高速公路营运企业安全生产标准化建设基本规范》，形成会议纪要报部科技司、安质司，同意修改标准名称。