

江苏推进安全生产治理现代化的难点与对策

孙运宏

【摘要】：党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》明确提出，“着力抓好发展和安全两件大事”。推进安全生产治理现代化，是实现社会和谐稳定、促进经济高质量发展的重要基础。通过分析江苏推进安全生产治理现代化过程中存在的难点，提出了以系统思维推进江苏安全生产治理现代化的基本思路。

【关键词】：系统思维 安全生产 治理现代化 江苏

安全生产是经济社会发展的重要基础，推进安全生产治理现代化，构建本质安全、责任落实、风险预警、源头治理、监管有效的安全生产治理体系，提升适应高质量发展要求的安全生产治理能力，是新时代安全生产领域的紧迫任务。

一、江苏推进安全生产治理现代化的难点

近年来，江苏各级党委、政府始终把推动安全生产治理现代化融入经济社会发展的全局中来谋划，把安全生产治理贯穿规划、决策、执行、监管各领域和各环节中整体推进。在推进安全生产治理现代化的过程中，提高政治站位、强化责任担当、筑牢底线思维、推动精准落实，安全生产治理现代化建设稳步推进。但相对于安全生产治理现代化的要求而言，与人民群众对安全稳定社会环境的期盼相比，仍存在一些短板，安全生产形势依然不容乐观，主要表现在以下几个方面：

（一）安全生产理念还不够牢固

安全发展理念不牢的问题在部分地区少数领导干部中仍然存在，有的地方和部门存在“理解不深入、行动跟不上、落实缺乏创造性”的现象，重发展轻安全的惯性思维尚未真正扭转，粗放型发展的路径依赖还没有根本改变。特别是有的地方和部门对监管执法避重就轻，走形式、走过场，个别执法人员囿于乡土社会人情关系的考量，缺乏动真碰硬的斗争精神，导致一些地区安全生产风险治理存在“真空地带”。有的地区检查内容针对性不强，检查重点不够明确，未能在突出的重点行业和企业、事故高发因素、重大事故隐患、薄弱环节等开展精准执法。有的县（市、区）虽然组织多轮次执法检查，但是没有一起立案处罚。

（二）安全生产监管体制机制亟待完善

不同层级政府之间安全事权和责任划分有待进一步明晰，条块之间职能衔接不够顺畅，存在权责不对等、监管职责边界模糊现象。有的地区实施联合惩戒和黑名单管理不到位，对同类企业违法行为精准性执法不够。少数设区市对辖区内执法业务指导监督不够，对文书规范、取证规范、程序规范、案卷规范、三项制度执行等方面检查把关不够。有的地区执法信息化建设、行政执法管理系统安装使用进展缓慢。一些新兴行业、特殊行业、小微企业、服务性行业和楼宇小区等尚无明确的行业监管部门，存在监管责任“悬空”现象。不少地方应急监管和救援能力与法律规定的要求差距明显，特别是针对高层、地铁、石化、综合体等特殊事故处置所需的“高、精、尖”装备配备数量不足且不成体系。

（三）企业主体责任落实仍有差距

部分生产经营单位主体责任缺失，有的企业法定代表人对自身的法定职责理解和执行存在偏差，将自身的责任推给别人。一

些企业对贯彻落实安全生产的相关规定流于形式，特别是一些小微企业的安全责任意识不强，违法经营、违规作业仍然存在。部分企业的领导风险意识较差，缺乏应有的专业素养和资质。一些一线从业人员缺乏基本的安全常识，对企业生产中的风险认识也不足，对潜在的风险普遍存在侥幸心理。有的企业为压低生产成本，生产设备和安全设施设备老化落后，“带病”运转，维护更新不及时。安全生产事故致因理论中的“88：10：2”规律说明，在100起事故中纯人因事故占88起，人物不安全综合原因事故占10起，不可避免的事故仅占2起。因此，减少员工的不安全行为对防范安全事故的发生十分重要。

（四）重点行业领域风险不容忽视

一是道路交通安全风险较大。全省范围内国道、省道穿境而过的现象比较普遍，与城市内部交通网络交织，大货车、大客车、危化品运输车较多，部分货车超限超载超速，农运车、拖拉机、摩托车、非机动车混行，交通事故频发、高发的风险仍然存在。二是建筑施工安全管理防护措施不到位。施工单位安全管理不规范，监理单位履行监理职责不到位，总承包单位对分包单位安全管理缺失，施工人员的安全意识有待增强。三是消防风险隐患防控任重道远。城市基础设施安全管理水平亟待提高，尤其是近年来城市高层建筑、大型商业综合体持续增加，一批大型商业综合体、高层建筑纷纷建成，百米以上高层建筑消防救援设备严重不足，无法满足救援需要。四是化工行业的生产风险迫切需要系统化解。粗放型增长方式仍未得到根本扭转，“安全系数”较高的中高端产业比重较低。比如，苏北部分地区化工（危化品）生产企业中涉及重大危险源企业较多，且以中小企业居多，安全生产带来风险隐患，对安全生产事故的防范提出了严峻挑战。

（五）安全生产治理的信息化水平有待提升

安全生产委员会各成员单位相关信息共建共享共用的机制尚未形成。一些监管部门仍习惯采用传统执法模式，缺乏运用现代科学技术特别是综合运用物联网、大数据、人工智能等信息技术进行管控的能力。在苏北一些地区危险化学品信息化管控还没有落实到位，信息化建设推进不快，尚未建成危险化学品生产、经营、使用、运输、处置的全流程信息化管控平台。

二、系统推进江苏安全生产治理现代化的对策

推进江苏安全生产治理现代化建设，要坚持系统思维精准施策，着力提升本质安全水平，推动安全生产形势持续稳定好转，为经济社会发展营造安全稳定环境，让人民群众有更多的获得感、幸福感、安全感。

（一）推动安全生产治理党建引领的组织化

习近平总书记提出：“安全生产工作，不仅政府要抓，党委也要抓。党委管大事，发展是大事，安全生产也是大事。安全生产事关人民利益，事关改革发展稳定，党政一把手必须亲力亲为，亲自动手抓。”因此，在安全生产治理现代化建设过程中同样要把加强党的建设、发挥党的政治引领作为主线。全省各级党委和政府要始终把安全生产摆在重要位置，加强组织领导，以党的政治引领把握安全生产治理现代化方向，紧盯安全生产治理的薄弱点空白点，纵向延伸党的组织和工作触角，推进党建与安全生产工作深度融合，在安全生产工作中充分发挥党支部的战斗堡垒作用和党员先锋模范作用，引导全体员工增强安全意识，促进企业安全生产平稳运行。同时，要以党建宣传筑牢安全生产的思想防线，充分发挥党组织的宣传教育功能，开展系列安全生产治理的宣传教育活动，让党的旗帜飘扬在安全生产治理的第一线。

（二）实现安全生产治理多元融合的集成化

安全生产工作牵涉面广，需要多部门、多主体相互协作，需要全社会共同推进。在安全生产治理现代化建设过程中要注重统筹谋划、部门融合，实现各行动主体之间紧密配合的协作与相互支持的合作，以集成化的思维和理念，谋划安全生产治理一体化的运行体系，提升综合性处置安全生产风险和事故的能力。要充分发挥全省各级安全生产委员会统筹协调作用，切实解决突出矛

盾和问题。在涉及多个部门监管的化工、综合交通、建筑施工、职业健康等重点行业领域，健全在本级安全生产委员会领导下的专业委员会工作机制，强化协调配合，推进行业领域安全生产工作。同时，要注重把握治理能力提升的系统性，善于以法治思维、法治方式推进安全生产治理，善于以经济、行政、道德等多种手段规范企业的生产行为，充分运用大数据、人工智能等新技术防控社会风险，注重发挥社会化力量在安全生产治理中的作用，系统提升安全生产治理能力。

（三）打造安全生产治理信息支撑的智能化

信息化是现代化的重要内涵和核心驱动力，实现安全生产治理现代化离不开信息化智能平台的技术支撑。要树立安全生产治理智能化的理念，充分认识到在智慧社会来临的背景下，安全生产治理的日趋复杂化、严峻化，以及利用大数据、云计算和人工智能等技术，实现与安全生产治理的深度融合，有力提升安全生产治理效能，是新时代应对新挑战、破解安全生产治理难题的重要手段。要注重提升数据信息共享水平，突破数据的区域、部门和层级限制，整合条块分割的安全生产数据资源和监管平台，建立一体化信息资源共享平台和一体化信息处理系统，提升数据信息的整合覆盖、分级管理、统筹利用和互认共享水平。加强安全生产智能化基础设施建设。全面加强全省园区、企业和基层社区的物联网、无线网等网络布局，高标准建设水、电、能源、交通、管网等智能化基础设施，提高数据移动交互的便利性，为推进安全生产治理智能化奠定基础。

（四）创新安全生产治理覆盖基层的网格化

当前，网格化治理是全省各地加强社会治理的普遍做法，而其中实现全域覆盖的网格化是重要方向。网格化是把人、地、事、物和组织等基础信息要素全部纳入到治理网格之中，通过网格划分对其进行精细化管理、动态化管理、信息化管理，以提升社会治理水平。推进安全生产治理现代化，要充分运用好网格化治理模式，将“大数据+网格化+铁脚板”的做法运用于安全监管，创新覆盖基层的安全生产治理网格化，建立常态化长效联动监管机制。把基层社区网格、企业网格打造成安全生产治理采集信息、发现风险的第一感知触角，化解安全生产风险、消除隐患的第一前沿阵地，宣传安全生产法规、解决安全生产问题的第一服务窗口，行政监管、群众监督、专业化组织多元参与的第一共治平台，努力实现安全生产治理从被动应对处置向主动预测预警预防转变、从单纯静态监管向精准动态化监管转变。

（五）提升安全生产治理科学监督的专业化

习近平总书记在党的十九大报告中强调，要提高社会治理专业化水平。随着信息化时代的到来，日益复杂的安全生产问题需要专业化的分工才能有效解决，专业化的手段、队伍和机制成为安全生产治理现代化建设的重要依托。通过完善安全生产相关的制度规范，运用系统思维将安全生产领域的风险环节分类、分级甄别，根据各领域和各环节的特点，选择专业化的治理主体和科学化的治理方法。要注重利用安全生产专业化的技术手段，特别要提升危险化学品安全生产领域的治理专业化、科学化，充分运用好现代信息技术和大数据管理平台，推动“无死角”“全流程”的闭环监管，提高安全生产治理的精细化。同时，要提高安全生产治理队伍的专业化，针对安全生产的重点领域，举办各类在职人员培训班，让安全生产理念进课堂、进管理、进头脑，提高政府工作人员、企业主、企业员工和居民的安全生产综合素质。

（六）增强安全生产治理制度建设的法治化

法治化是安全生产治理现代化的重要保障。必须营造良好法治环境，健全法制体系，规范监管执法，稳定制度预期，依法保障和约束企业安全生产行为。2015年修订的《立法法》及2018年宪法修正案，已经赋予设区市人大和政府在社会各个领域的地方立法权，这使得市域拥有从立法、执法、司法到法律监督等完善法治制度的权力体系。当前，加快构建系统完备、科学规范、集约高效的安全生产治理法治体系，实现安全生产治理制度化、规范化、程序化应是安全生产治理法治化构建的基本目标。因此，设区市要善于运用地方立法权，制定权责明晰，便于操作的地方性法规规章，确保安全生产治理法律规范体系的科学性。对关系民生福祉利益、关乎社会和谐稳定的重大安全生产风险，要健全落实依法决策机制，做好公众参与、风险评估、合法性审查

等工作，确保安全生产治理法律实施体系的权威性。要设置合理的安全生产治理法治化的指标评价体系，并定期运用该体系对安全生产治理法治化水平进行考评，确保安全生产治理法律监督体系的严密性和实效性。

参考文献:

[1]Fang D., Wu C., Wu H. Impact of the Supervisor on Worker Safety Behavior in Construction Projects[J]. Journal of Management in Engineering, 2015, 31(06):04015001.1-04015001.12.

[2]中共中央党史和文献研究院. 习近平关于防范风险挑战、应对突发事件论述摘编[C]. 北京:中央文献出版社, 2020:229.

[3]王永明. 新时代中国之治中的安全生产监管制度建设[J]. 行政管理改革, 2020(10).