

关于安全生产平台治理体系和治理能力现代化模式探讨

曹焱¹ 孙宝平²

1. 长治学院; 2. 首都经济贸易大学管理工程学院

摘要:近年来国内发生的各类生产安全事故已经对人民生命安全、人身健康以及国家经济等各方面均产生了严重的消极影响。这些生产安全事故反映出我国在安全生产平台治理体系和能力现代化的进程中仍存在着一系列的问题,导致其现代化构建的工作难以进行和发展,所以需要对这些问题和原因进行分析,针对问题开辟新的道路。本文整理归纳出我国现有安全生产平台治理现代化进程中存在的问题,针对问题总结出安全生产平台治理体系和治理能力现代化的构建模式研究。

关键词: 安全生产; 平台治理; 模式构建

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.06.084

随着我国工业化发展的迅猛进程,安全生产平台的治理工作已经成为工业生产中最重要的一环,对于安全生产治理工作的要求也逐渐严格以及被重视。《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》明确提出在2030年前,实现安全生产治理体系和治理能力现代化^[1]。在这样的时代背景下,本文开展对于安全生产平台治理体系和能力如何进行现代化改革发展的探索和研究。

我国学者刘铁民先生^[2],在其书《增强安全生产监察队伍能力建设的探讨》的文章中曾经提出,为了有助于推动我国安全生产治理的状况,要大力增强我国安全生产治理法治体系的建设。我国学者任国友分析我国《安全生产法》的调整状况和发展以及国内安全生产治理各个部门调整情况,结合我国安全生产治理状况和发展要求,总结了国内现有地方安全生产治理体制的主要问题和问题的成因。

我国学者罗云等^[3]认为,安全生产管理的发展经历包括了事故学的理论、技术危险学理论、系统风险学理论以及本质安全学的理论这四个理论的阶段。

一、安全生产治理体系和治理能力现代化相关概念

(一) 国家治理体系和治理能力

我国学者俞可平^[4]认为,治理,是一种公共管理的活动过程,包括了必要的治理的法则、公共的权力、治理的机制和方法。詹姆斯·罗西瑙(James N. Rosenau)作为现代治理理论的创始人之一,在其成名之作《无政府的治理》一书中有提出过:与政府等的统治有差别的是,国家治理的内容与含义要远比国家统治的内容更加开放和丰富^[5]。所以,国家治理体系和治理能力是一个在国家整体框架下的,包含治理相关的法律体系、治理主体拥有的治理水平和治理的方式。

(二) 安全生产治理体系和治理能力

1. 安全生产平台治理体系

我国学者从安全科学分类^[6]的角度,将安全治理影响要素分为经济、技术、管理和文化这四个方面^[7],这四个系统对安全治理的作用各不相同且相互影响形成安全治理相互关联的体系,如图2.1所示。

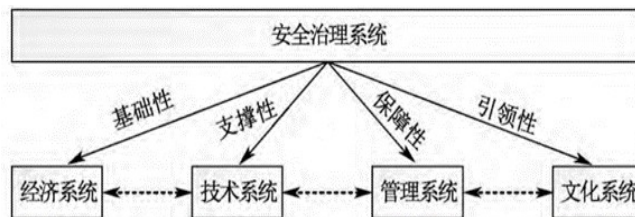


图2.1 安全治理的影响要素

该理论从安全治理系统的基础、支撑、保障和引领四个方面进行对安全治理系统内容的探讨,这四个部分的内容和作用并不相同,甚至没有共同点,但恰恰在各自构成安全治理系统的部分的过程中,又相互之间产生着影响,可以认为这些系统虽然在内涵上并无关系,但彼此之间又存在着联系。由此种理论通过分析安全治理的相关影响因素,加以思考和类比又可得出,安全生产治理的体系应当包含安全生产治理过程中所需要具备的物质基础系统、技术支持系统、管理保障系统和安全文化引领系统,各系统之间互相影响。

2. 安全生产平台治理能力

首先,国家需要的安全生产平台治理能力包括对于安全生产治理整体发展方向的指挥,探索安全生产治理工作发展模式,以及提出国家需要如何建设安全生产平台治理的体系,才能更好地顺应时代的需要以及满足国家发展总体目标对于安全生产治理工作的需求。政府需要的安全生产平台治理能力包括从平台生态发展的角度分配安全生产治理的任务等,政府部门需要具备建立安全生产治理相关的各种制度、部署安全生产工作、开展事故调查与处理工作等能力;生产企业所需要具备的治理能力则包括企业自身对于生产安全责任以及安全专业知识的了解和自我监管的能力,不仅要有自我监管的能力,更要具备将生产安全事故从源头进行消灭的能力。而这些层级所需要具备的安全生产治理能力又包括了诸多方面,如安全检查管制、安全评估能力等。坚持发展中国特色社会主义制度的引导作用,加强推进安全生产的治理体系能力的现代化,明确安全生产治理各层级的责任与义务并严格分配各层级的监管、检查、治理以及

执行任务。要遵循依法治国的路线，使各治理的主体能够广泛并且依照科学依据与顺序参与，实现治理各方的权利与责任义务相平衡。

3. 安全生产平台治理体系和治理能力的辩证关系

安全生产平台治理体系是安全生产治理工作的指引和导向，是安全生产治理的制度保证；安全生产平台治理能力是安全生产治理体系的作用的现实体现和反映，两者相辅相成，不可分割。要完善安全生产平台的治理体系，必须有足够的安全治理能力，并要求安全生产治理涉及的各方治理以及被管治的层级均严格遵守国家安全生产治理体系的一切硬性的要求；而提高国家安全生产治理能力的前提，则是要拥有完整并且框架内容充实饱满的安全生产治理体系。因此，必须把安全生产平台治理体系和安全生产治理能力协同改革、同步革新发展作为安全生产治理体系与能力现代化改革的基本方向，使两者共同完成顺应时代潮流及时代要求的现代化发展的进步。

(三) 安全生产治理体系和治理能力现代化构建的问题探究

1. 研究方法

查询连续五年《中国安全生产年鉴》中每年发生的安全生产事故相关数据中，较大事故、重大事故、特别重大事故三类安全生产事故的年度总发生起数、利用大数据方法查询到并归纳的相应安全生产事故主要的发生原因，以及连续五年内三类事故总体对应最主要的原因类型，统计如表3.1所示。

表3.1 连续五年三类事故与问题情况统计

问题类型/事故类型	较大事故	重大事故	特别重大事故
安全监管	2795	133	10
安全教育	1741	94	6
应急救援	929	73	4
主体责任	1766	78	3
法律法规	2724	125	9
事故总起数	4660	177	17

利用SPSS进行描述分析，得出统筹数据如表3.2:

表3.2 连续五年事故与问题描述统计分析

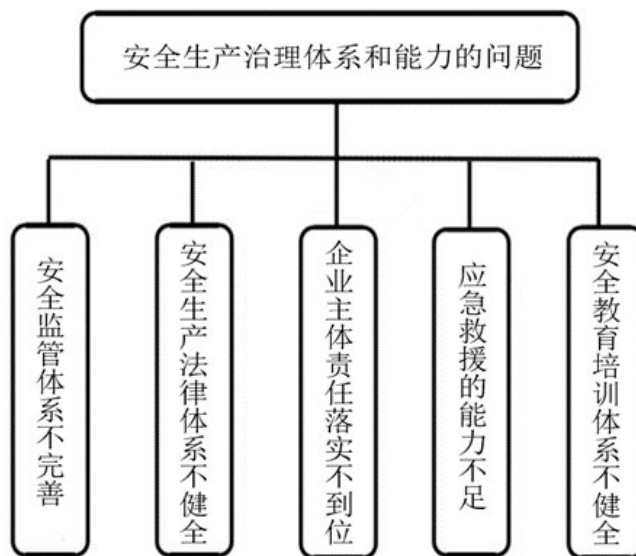
	描述统计			
	最小值	最大值	均值	标准偏差
较大事故	929	4660	2435.83	1293.134
重大事故	73	177	113.33	39.561
特别重大事故	3	17	8.17	5.115

2. 问题分析与构建内容

问题状况

根据上一节中分析出的安全生产平台治理中导致事

故发生的最常见几点原因，总结出我国安全生产平台治理体系和治理能力主要存在的问题包括如图3.1所示五个方面。



(1) 安全监管体系不完善

安全监管在安全生产的治理过程中是事故管控的重要阶段和任务。监管工作存在薄弱环节和漏洞。安全监察管理工作对于安全生产治理整体的工作起到关键的作用，若安全检查监督不到位，则势必会导致安全事故隐患无法被消除，根据海因里希法则，若生产工作过程中监管不力，导致安全隐患以及事故苗头无法被发现，事故隐患或未被发现的未遂事故长久累积下来积少成多，则必然会导致重大事故的发生，从而酿成大祸，后患无穷。

(2) 安全生产法律法规体系不健全

典型案例：2019年10月，山西省西故县煤业公司发生较大水害事故，造成4人死亡，直接经济损失968.23万元。此事故调查报告指出，事故的原因为平台企业管辖的相关企业组织违法违规组织生产。

对于安全生产平台治理的工作最不可缺少的一环即为法律法规的管控，有了法律法规才能有相关治理的硬性要求和基本管控。但并不是有了法律法规就能完全避免事故的发生，安全生产法律法规体系的不健全涉及并影响着多个方面，其中原因主要包括：监管范围不明确、安全检查执法体制不够合理、监察管制主体的权责不平衡、法规众多但部分内容不够一致、缺少安全事故预防性的条款等。

(3) 企业的主体责任落实不到位

典型案例：天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特大火灾爆炸事故。此事故发生于2015年，事故造成了165人遇难、8人失踪、798人受伤的严重后果。据事故

的调查报告显示出,此事故的直接原因就是企业落实安全生产主体责任不到位^[8]。若企业平台不重视对安全生产管理的主体责任,领导及员工不熟悉安全规范,则发生安全生产事故造成的后果将是惨重的。

(4) 应急救援能力不足

典型案例:2014年上海发生的“12.31”踩踏事故,此次的事故共造成几十人死亡、受伤的严重后果。事后官方发布的调查报告指出,这是一起针对群体性活动的预防措施准备不足、现场监督管理工作不到位且应急处置不当引发的重大社会公共安全责任事件。而凉山火灾和五一假期北京西客站的突发事故均显示出应急演练以及应急救援队伍、装备对应急救援的重要性。应急救援和管理工作的制度体系不健全,使得应急救援工作不能有效地开展,可能会对造成严重的后果例如导致生产人力损失较多甚至是导致生产安全事故的二次伤害等。

(5) 安全教育体系不健全

在调查走访工作中发现,一些安全生产企业存在着不按规定对安全生产相关工作人员进行系统性安全培训,或进行了培训但因没有完备的考核评估等工作导致安全培训的效果并不达到预期和规定,安全培训不够持续、深入、不全面。

目前社会对于安全生产治理相关的专业教育虽已在进行强化,但因安全理念不深入等原因导致了人民群众对于安全意识的淡薄,并且安全生产从业相关人员的安全职业技能素质未有明显的提升。

针对目前安全生产治理过程中体现出来的最主要问题,建议安全生产平台治理体系和治理能力现代化构建如下内容:

(1) 建立完善的安全生产法律体系:制定安全生产中长期立法规划,加快制定修订安全生产法配套法规,研究修改刑法有关条款。特别是针对高危行业领域制定完善相关安全规程,并根据不同的省(市)域下安全生产的差异性特征,进一步加强相关地方性法规建设。

(2) 建设完整的安全生产教育体系:把安全知识普及纳入国民教育并建立中小学安全教育和高危行业职业安全教育体系,把安全生产纳入农民工技能培训内容,严格落实企业安全教育培训制度,加强安全生产国际交流合作,取长补短,使国外先进经验与我国国情有机结合,全面推进安全文化建设。

(3) 健全落实安全生产责任制:包括各层安全生产的监管部门以及企业,主要是企业主体责任的落实。

(4) 改革安全监察体制:完善监督管理的体制以及监管执法体制。

(5) 增强应急救援能力:革新应急救援准备,加强应急预案以及应急演练,严格训练与考核应急救援队伍。

本章结合安全生产实际事故情况和案例,通过数据查询和分析等方法归纳出我国安全生产平台治理体系和安全生产治理能力主要存在的问题。总结出当前导致安全生产治理发展困境最重要的原因为安全监管体系不完善、安全生产法律法规体系不健全、企业的主体责任落实不到位、应急救援能力不足、安全教育体系不健全这几个方面,并结合案例对这些问题进行了探讨,确定安全生产平台治理现代化的构建思路和内容:健全安全生产法律体系、建设安全生产监管制度、严格落实企业主体责任制、增强应急救援能力、建设完整安全教育体系。

参考文献

[1] 国务院. 中共中央 国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见[EB/OL]. 新华社. http://www.gov.cn/zhengce/2016-12/18/content_5149663.htm. 2016-12-09

[2] 刘铁民. 加强安全生产监察队伍能力建设探讨[J]. 中国安全生产科学技术, 2006(05): 9-12.

[3] 罗云, 黄西菲, 许铭. 安全生产科学管理的发展与趋势探讨[J]. 中国安全生产科学技术, 2016, 12(10): 5-11

[4] 俞可平. 治理和善治: 一种新的政治分析框架[J]. 南京社会科学, 2001(09): 40-44.

[5] James N. Rosenau. Governance without government[M]. Cambridge University Press, 1995: 5.

[6] 吴超, 王秉. 近年安全科学研究动态及理论进展[J]. 安全与环境学报, 2018, 18(2): 588-594.

[7] 蓝麒, 刘三江, 任崇宝, 等. 从被动安全到主动安全: 关于生产安全治理核心逻辑的探讨[J]. 中国安全科学学报, 2020, 30(10): 1-11.

[8] 安监总局. 天津港“8·12”瑞海公司危险品仓库特别重大火灾爆炸事故.[EB/OL]. 安全管理网. <http://www.safehoo.com/Case/Case/Blow/201602/428723.shtml>. 2016-02-06

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目《平台企业无序扩张中数字排斥行为的监管与治理研究》(项目编号: 21BJY207)

[基金项目] 北京市教育委员会科学技术研究计划项目《北京城区地下天然气管道爆炸灾害及应急救援研究》(项目编号: KM202010038002)

作者简介: 曹焱(1981-), 男, 江苏苏州, 博士, 讲师, 汉族, 研究方向: 公共管理。