

城市公共危机治理视阈中的高危企业安全生产管理

安志放¹, 安 娅²

(1. 贵州大学经济学院公共管理系, 贵州贵阳 550025; 2. 贵州师范大学化学与材料科学学院, 贵州贵阳 550001)

摘要:该文指出,近年来,中国高危企业安全生产事故频频发生,不仅给企业自身造成巨大的经济损失,而且还会危及城市公共安全,引发公共危机。因此,高危企业安全生产管理不单是企业内部的管理工作,同时也是城市公共危机治理的重要内容。需将中国高危企业安全生产现状置于城市公共危机治理视阈中进行审视,分析其存在的主要问题,并予以应对。

关键词: 城市;公共危机治理;高危企业;安全生产管理

中图分类号: X92 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2011)43-0043-04

近年来,中国经济持续快速发展,工业化进程不断加快,高危企业生产规模日益扩大,生产、储存装置日趋大型化,高能量、高毒性重大危险源的数量越来越多,城市公共安全面临着严峻考验。据统计,中国平均每年发生各类事故近100万起,死亡13万人,造成的直接经济损失超过2500亿元。^[1]仅在2010年就发生了大连新港码头油库“7·16”爆炸事故、南京“7·28”地下丙烯管道泄漏爆燃事故、吉林“7·28”化工桶冲入松花江事件、伊春“8·16”烟花厂爆炸事故等数起重特大安全生产事故,造成了巨大的危害和损失。在城市公共危机治理视阈中探讨如何加强高危企业安全生产管理,具有重要的现实意义和紧迫性。

1 高危企业安全生产管理与城市公共危机治理的关联性分析

高危企业安全生产事故是城市公共危机的主要诱因之一,这就决定了高危企业安全生产管理是城市公共危机治理的重要内容。

1.1 高危企业安全生产事故是城市公共危机的主要诱因之一

安全生产事故,是指“在生产经营活动中发生的造成人身伤亡或者直接经济损失的事件”。^[2]高危企业所发生的重大安全生产事故不仅有害于劳动者的生命安全和身体健康,给企业自身造成巨大的

经济损失,往往还会危及公共领域,引发公共危机。高危企业安全生产事故引发城市公共危机的特点主要有:第一,损失大。高危企业安全生产事故的突然发生会直接给公共财产、集体财产,以及个人的生命财产造成巨大损失。第二,危害深。高危企业安全生产事故对城市造成的危害不仅在事发当时就表现出来,而且不易消除,有一个较长的影响期。第三,扩散广。高危企业安全生产事故处置不当,极易引发社会不稳定因素,威胁并破坏社会系统的正常运作,并扩散蔓延到其他领域,导致新的危机发生。

1.2 高危企业安全生产管理是城市公共危机治理的重要内容

长期以来,企业安全生产事故往往被单纯视为是企业生产过程中的内部问题,而这种观念不仅影响人们对安全生产事故会危害公共安全的认识,还对安全生产管理产生了十分消极的后果,既淡化了企业控制安全生产事故的社会责任感,又弱化了对企业安全生产的监管力度。所谓治理是“各种公共的或私人的个人和机构管理其公共事务的诸多方式的总和”。^[3]通过政府和社会、公共部门和私人部门的良好合作,实现各类社会组织和普通公众积极参与的多元化治理,是当今公共危机管理的世界性趋势。它为现阶段中国高危企业安全生产管理提供了一种新的理念:高危企业安全生产管理不单是企业内部的管理工作,它也是城市公共危机治理的重要内容。一方面,要使高危企业从公共安全的高度去认识安全生产,建立完善相应的管理体系,主动、有效地防范事故风险,加强管理和决策能力,提高安全生产的管理水平和经济效益。另一方面,政府在城

收稿日期: 2011-01-11

作者简介: 安志放,管理学硕士,讲师,主要从事公共事业管理等方面的研究;安娅,副教授,主要从事化学与材料科学等方面的研究。E-mail: anxp@163.com

市公共危机治理中起着关键作用,相关部门需加强对高危企业安全生产的监管,并建立应急联动机制,充分发动全社会的力量积极参与。

2 城市公共危机治理视阈中高危企业安全生产存在的问题

将中国的高危企业安全生产现状置于城市公共危机治理视阈中进行审视,主要存在以下问题:

2.1 企业选址不科学,成为城市安全隐患

在高危企业安全生产事故引发城市公共危机的背后,大都与高危企业布局混乱或选址不当密切相关。近年来,中国各地工业项目纷纷上马,大多布局在江河湖海沿岸和人口稠密的城市,至少有数千家高危企业处在居民区包围中,或者城市饮用水源的上游,如同一个个“定时炸弹”分布在城市和城市边缘。以石化企业为例,除了安全生产事故可能引发的爆炸之外,其主要污染物有硫化氢、挥发酚、胺类、炔类、苯类、丙烯腈、环己烷、氨等,^[4]不仅会给企业周围居民的人体健康带来影响,还会给生态环境和社会的可持续发展带来巨大的压力。未来一二十年,中国还将进行持续高速的工业化和城市化进程,城市规划、企业选址必须避免无序状态。

2.2 主体责任未落实,企业安全管理缺位

企业是安全生产的主体、内因和根本。在高危企业生产工作的任何一个环节存在的不安全因素和事故风险,如果得不到及时预防和有效控制,随时都有发生安全生产事故的可能。就近年来高危企业安全生产事故发生的原因而言,主要有生产违反操作规程或劳动纪律;从业人员教育培训不够,缺乏安全操作知识;生产设备不符合安全要求;安全防护设施缺少或存在缺陷等,但最根本的原因是企业主体责任未落到实处,安全生产管理缺位。也就是说,企业法定代表人或实际控制人盲目追求经济效益,没有真正把安全生产工作抓在手上,心怀侥幸,导致事故多发。

2.3 法律法规不完善,相关部门监管乏力

中国目前已经初步建立了以《安全生产法》为核心的安全生产法律体系,安全生产已经初步实现了有法可依、有章可循,但配套法规规章还不够完善,不少规定在实践中缺乏可操作性,对安全生产行为的规制作用有限。正因为如此,安全生产监督管理部门与行业主管部门的关系一直理不顺,导致监

管交叉和盲区并存,“多头监管”反而成了“多头不管”,就如安全设施“三同时”建设(对新建、扩建和技术改造工程中的安全设施与主体工程同时设计、同时施工、同时投产)、安全费用提取、高危行业风险抵押金等法律规定都没有得到很好落实,使得高危企业安全生产管理常常陷入到“亡羊补牢”式的怪圈:在事故发生前没有去采取足够的措施,而事故发生后又采取运动化或突击化的形式加以整治。

2.4 预案编制不合理,应急处置协调不畅

在《国家突发公共事件总体应急预案》和《突发事件应对法》颁布实施后,各级地方政府、相关部门、企业纷纷制定应急预案,但不少预案基本上都是框架性的,可操作性不强,缺乏具体措施,事故发生后往往都需要依据现场情况临时研究应急处置方案。对于高危企业安全生产事故,企业自身通常难以单独应对,不仅需要把事故的情况及时告知政府,而且还需要由政府组织多部门联合展开行动。在应急处置工作中,跨部门的协调是不容忽视的,其中既包括横向部门的协调问题,也包括纵向部门间的协调。各部门工作性质不同、职责不同,各自需要介入的方式和程度也不相同,如果没有经过预先协调就有可能出现自行其事的状况。目前,中国大部分城市应急联动机制尚未建立完善,各种应急预案有时相互矛盾,各应急处置和救援机构相对独立运作,在临时性的跨部门工作协调上耗费过多精力和宝贵时间,而错过最佳处置时机,以致效率不高。

2.5 能力意识均缺乏,市民参与明显不足

市民的生命财产安全是城市公共危机直接威胁的对象,他们的危机意识、自我防范能力不仅关乎其自身的安危,也关乎危机应对的效果和成败。在处置高危企业安全生产事故及由其引发的公共危机过程中,如何发挥市民的作用是非常重要的一环,但实际情况却很糟糕:作为事故的见证者和当事人,相当一部分市民对自己面临的危机一无所知,而另一部分市民又找不到安全诉求途径,即使想主动参与处置工作也不具备基本的条件。从这几年发生在中国城市的一些重特大高危企业安全生产事故来看,事故现场周围的居民对企业生产的危险性和发生事故的可能性不了解,不知道应当向什么部门报险,到什么地方避难,也缺乏起码的自救、互救知识,其后果是非常严重的。

3 中国城市公共危机治理中的高危企业安全生产管理对策

为了城市的稳定和发展,必须深入推进城市公共危机治理,着力解决高危企业安全生产管理所存在的薄弱环节和主要问题。特提出以下对策:

3.1 企业科学选址,布局规划逐步调整

高危企业的布局调整应坚持科学发展观,从确保城市公共安全的目的出发,采取一些有针对性的措施逐步清除因企业选址而形成的城市安全隐患。对于高危企业和城市居民区出现的“你中有我、我中有你”的现象,各地应采取鼓励转产、关闭、搬迁、部门托管或企业兼并等多种措施,采取分批分期的方式淘汰关停能耗高、污染重、周边安全防护距离不符合要求和安全生产没有保障的企业。在超大型高危企业搬迁成本过于高昂的条件下,也可以考虑将居民区有计划有步骤地迁离,这同样是一个现实可行的选择。地方政府在制定城市规划时,必须要具有前瞻性的战略眼光,把企业选址与城市未来的空间发展结合起来,避免出现本来建在偏远地段的高危企业,在未来几年后又面临着与城区相融的窘境。

3.2 抓好责任落实,强化企业安全管理

责任是安全生产的灵魂。只有企业安全主体责任到位,法定代表人、实际控制人责任到位,真正把安全生产工作摆在首位,才能确保企业安全投入、管理到位,有效减少和防范各类事故发生。所有法定代表人、实际控制人都应正确认识安全生产和经济效益的关系,只有生产环境安全了,企业的生产经营才能正常继续下去,才有可能持续创造价值和利润。高危企业必须树立安全生产“责任重于泰山”的意识,建立完善安全生产责任制,把安全生产责任分解逐级延伸落实,把安全生产的责任落实到每个环节、每个岗位、每个人。同时要建设更加坚实的技术保障体系,加强从业人员的教育培训工作,认真执行安全技术操作规程,切实提高安全生产水平,夯实安全生产基础。

3.3 健全法律法规,依法加大监管力度

要用法律来规范各级领导、企业法定代表人与实际控制人、从业人员及全社会的安全行为,把安全生产逐步纳入法律化、制度化的轨道。各级人大、政府和有关部门应加强立法前的调查研究工作,根据经济社会发展的现状和新时期安全生产工作的特

点,进一步修订完善现行法律法规,加快制定配套法规、规章,尤其需全面、清晰地界定安全生产监督管理部门与行业主管部门的监管职责、权限,好据此建立安全生产综合监管与行业监管相结合的工作新模式。而最为重要的,就是要不断加强监管力量,加大安全生产执法力度,严厉打击非法违法生产、经营、建设等影响安全生产的行为,对拒不执行监管指令的企业要从重处罚,切实做到有法必依、执法必严、违法必究,坚决维护安全生产法律的严肃性。

3.4 完善应急预案,建立应急联动机制

为更好应对可能出现的各种安全生产事故及由其引发的公共危机,各地应建立以城市应急指挥中心为龙头、各职能部门参与联动的应急处置机制,以实现快速响应、联合行动和统一指挥。城市应急指挥中心要加强预案管理,规范预案编制、修订和执行工作,确保各级各类预案在指挥、力量使用、信息和保障等方面相互衔接,切实提高预案的针对性、实用性和可操作性。同时,还应做好技术和物资方面的充分准备,经常性地开展应急处置的实战演练,使企业和相关部门有效地对实际面临的险情做出应急响应。一旦发生安全生产事故,企业必须采取各种措施,千方百计地防止险情扩大和升级,尽量减少事故造成的损失。当然,企业也应及时把事故情况报告城市应急指挥中心,以适时启动应急联动程序,动员全社会的资源共同战胜危机。

3.5 提高应对水平,畅通市民参与渠道

在城市公共危机治理过程中,不仅政府、企业和相关部门要履行责任确保城市公共安全,而且普通市民也能够、同时也有义务参与进来。对市民而言,其作用发挥的程度如何,关键要看其参与的意愿和能力,以及组织化程度如何。因此,一方面要通过宣传、教育、培训,培养市民的危机意识,切实增强他们的自我防范能力;另一方面,还需要通过各种社会组织(包括非政府组织、社区、志愿者队伍等)来发挥组织化的强大合力,提高整个社会应对公共危机的水平。要从根本上实现城市公共危机治理的市民有效参与,还必须大力畅通参与渠道,如把110、119、120、122等紧急特服号与其他非紧急特服号整合为“一号拨入”的信息系统,市民只要拨打其中任何一个号码就能报警、求助、举报,以求达到效率的最大化、方式的最优化。

总而言之,依靠工业拉动经济增长是中国许多

城市的惯用模式,但过于追求短期利益无视公共安全,就会产生扭曲的工业化和城市化。高危企业安全生产管理作为城市公共危机治理的重要内容,直接关系到城市社会经济的可持续发展,是一项长期性、全局性和战略性任务,必须予以高度重视。

参考文献

[1] 陈福今,唐铁汉.公共危机管理[M].北京:人民出版社

社,党建读物出版社,2006.

[2] 中国安全生产协会注册安全工程师工作委员会.安全生产管理知识(2008年版)[M].北京:中国大百科全书出版社,2008.

[3] 陈振明.公共管理学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

[4] 陈勇.“事城”兰州:重化工隐患[N].经济观察报,2010-01-16.

A Study on Production Safety Management in High Dangerous Enterprises from the Perspective of Urban Public Crisis Control

An Zhifang¹, An Ya²

(1. School of Economy, Guizhou University, Guiyang, Guizhou Province 550025, China;

2. School of Chemistry and Materials Science, Guizhou Normal University, Guiyang, Guizhou Province 550001, China)

Abstract: In recent years, the accidents involving production safety in high dangerous enterprises are occurring with increasing frequency, which not only bring great economic loss to the enterprises, but also endanger the public safety. Therefore, the production safety management is not only the task of the enterprises, but an important part of the urban public crisis control at the same time. The author reviews the production safety in our nation's high dangerous enterprises from the perspective of urban public crisis control, analyzes the main existing problems and puts forward the relevant suggestions.

Key words: urban public crisis control; high dangerous enterprises; production safety management