

以转变政府公共安全职能加快实现安全发展

孙宇昊

(国家安全生产监督管理总局,北京 100713)

摘要:目前倡导的安全发展是在确保公共安全基础之上的科学发展。为推进转变政府公共安全职能,该文回顾了安全发展内涵及其与转变政府职能的相互促进关系,分析了当前转变政府职能为安全发展带来的机遇和挑战,系统提出了如何通过简政放权、健全宏观调控体系、严格市场监管、创新政府治理、优化公共服务,使市场在公共安全资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用。从而,使创造良好安全发展环境、提供优质公共安全服务、维护社会公平正义成为政府工作重中之重,确保加快实现安全发展。

关键词:转变政府职能;公共安全;安全发展

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-2404(2016)74-0065-08

中共中央 2005 年提出的安全发展理念使得传统安全生产概念得到飞跃,深化了对科学发展观的认识。习近平总书记 2015 年 5 月 29 日就健全公共安全体系主持中央政治局集体学习时,对牢固树立切实落实安全发展理念、确保广大人民群众生命财产安全提出了一系列新要求新举措;这进一步丰富了安全发展理念的内涵。当前,在全面建成小康社会决胜阶段和推进结构性改革的攻坚阶段,急需政府在新的起点上全面落实安全发展理念,把握机遇,有序转变政府公共安全职能,创新治理方式,提高治理能力,实现安全发展。

1 全面理解安全发展内涵及其与转变政府职能的相互促进关系

虽然安全发展理念的提出和发展是在新世纪以来,但早在 1985 年党的十二届四中全会上就提出了转变政府职能的要求,此后几乎每次党的全会和每届政府都与时俱进地对转变政府职能提出要求。正是通过转变政府职能,推动了安全发展实践;而在践行安全发展理念过程中,也推动转变了相应的政府职能。

1.1 安全发展是在确保公共安全基础之上的科学发展

习近平总书记强调,要牢固树立安全发展理念,自觉把维护公共安全放在维护最广大人民根本利益

中来认识,扎实做好公共安全工作。全面落实安全发展理念,还需要自觉把维护公共安全放在贯彻落实总体国家安全观中来思考,放在推进国家治理体系和治理能力现代化中来把握。具体来说,就要在经济社会发展中坚持以人为本,自觉维护公共安全,统筹兼顾地切实抓好社会治安综合治理,切实提高农产品质量安全水平、切实增强抵御和应对自然灾害能力、切实抓好安全生产、切实保障食品药品安全,为人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安编织全方位、立体化的公共安全网,也为维护改革发展稳定大局凝聚人心、夯实基础。在这个意义上,安全发展既有经济基础的一面,体现了与生产力发展阶段相适应的社会经济结构,又有上层建筑的一面,体现了维护公共安全的治理体系及其能力水平。与时俱进转变政府职能,提高公共安全治理能力,处理好政府与市场、政府与社会的关系,确保公共安全、实现安全发展,这既是保持经济持续健康发展的迫切需要和重大举措,也是人民群众日益增长的安全需要和发展需要。

1.2 近年来政府职能的转变有力地促进了安全发展

进入新世纪以来,政府的安全生产监管监察、食品药品安全监管、防灾减灾救灾、社会治安综合治理等公共安全体制机制不断完善。特别是党的十八大以来,对健全公共安全体系的内涵、改革任务和法治建设要求更加明确,党和国家把维护公共安全摆在更加突出的位置,作出了一系列部署。各地区各部门积极落实这些决策部署和工作要求,加强社会管理职能,推动治理方式创新,有效应对了一系列自然

收稿日期:2016-05-02

作者简介:孙宇昊,博士,主要从事安全发展、应急管理、法治建设等方面的研究。E-mail:yuhaosun@163.com

灾害和突发事件;落实党政责任,加强安全生产监管,事故总量和重特大事故、重点行业事故数量持续下降;加快建立完善食品药品安全治理体系,推进食品安全创建示范行动;强化社会治安综合治理,依法打击各类违法犯罪活动,有力维护了公共安全,促进了安全发展。这些老百姓看得见、分享到的安全发展成效,都得益于政府不断转变职能,加强了涉及公共安全这一群众切身利益的社会管理和公共服务职责,激发了全社会的活力和创造力。

1.3 全面践行安全发展理念有力地促进了政府职能转变

为解决安全发展面临的突出问题而转变政府职能,既是由安全发展中的问题倒逼而产生,又在不断解决问题中而深化。正是在不断应对各类突发事件的过程中,特别是为有效应对频发多发的煤矿等领域重特大事故,吸取“非典”、四川汶川大地震、三聚氰胺奶粉事件等突发事件教训,基本厘清了各级党委政府及有关部门、市场主体的公共安全职能,政府增强了公共安全事件的预防、监测、预警和处置能力,建立了防灾减灾、安全生产、食品药品安全、社会治安等公共安全各领域突发事件应急体系,建立健全了统一领导、综合协调、分类管理、分级负责、属地管理为主的应急管理体制,强化“党政同责、一岗双责、失职追责”安全责任制;通过立法、政策、标准和制度安排等方式,提高安全发展相关科学技术保障能力,提高社会组织参与安全发展的服务能力,提升市场主体安全意识和社会责任感,提升公民安全意识、监督维权意识、自救互救能力,不断完善公共安全体系。安全发展无止境,政府涉及安全发展的职能转变也不可能一劳永逸,必须不断在新的起点上与时俱进地调整完善。

2 当前转变政府职能为安全发展创造的机遇和面临的挑战

目前,转变政府职能,就是既把该放的权力开放开放到位,又把该管的事务管住管好,将政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。这不仅是保持经济持续健康发展的重大举措,也是健全公共安全体系、实现安全发展的迫切需要。只有认清确保公共安全、实现安全发展在政府这3大工作重点中的重要地位,才能在转变职能中自觉践行安全发展理念;只有认清所面临

的挑战和困难,才能为更加主动、系统地转变政府公共安全职能理清思路,找准措施。

2.1 确保公共安全、实现安全发展是政府创造良好发展环境的必然要求

习近平总书记指出,平安是老百姓解决温饱后的第一需求,是极重要的民生,也是最基本的发展环境。人的生命最为宝贵,人民群众的生命安全和健康对国家是生产力,对家庭是幸福,对个人是根本利益。确保公共安全事关人民群众生命财产安全,事关改革发展稳定大局。安全发展以人民安全为宗旨,反映了生存权、发展权是基本民生权利,反映了以人为本首先以人的生命和健康为本,反映了要把工作基点放在出现较大安全风险上的底线思维。如果一个地方事故频发,或灾害救援无力,或治安混乱,或食品药品安全都做不好、还长期做不好的话,老百姓就会逐渐对这些地方政府失去信心,甚至有人还会提出执政够不够格的问题。经济发展新常态下的安全发展,要求不论公共服务还是社会治理,不论产业规划还是企业发展,都要将惠民生特别是保安全的因素更多地放在促发展之前,凡事从最坏处做准备,将各类公共安全风险控制到最低,努力为个人、为市场主体、为社会创造安全的良好发展环境。

2.2 确保公共安全、实现安全发展是政府提供优质公共服务的必要内容

党的十八届三中全会提出,政府要加强各类公共服务提供,加大政府购买公共服务力度。公共安全是国家安全的重要体现,一头连着经济社会发展,一头连着千家万户,是最基本的民生。保障基本民生需求的公共服务和保障安全需要的公共服务都属于基本公共服务,享有基本公共服务属于公民的权利,提供基本公共服务是政府的职责。如果基本公共服务体系特别是公共安全体系不健全,不能实现安全发展,这不仅不利于社会和谐稳定,还会对冲其他优质公共服务成效,制约经济社会健康协调可持续发展。政府为人民群众提供优质公共服务,工作重点首先放到“保人民群众安全健康这一基本”、“补公共安全体系存在的短板”、“兜发展决不能以牺牲人的生命为代价这一底线”上来,加快织好一张覆盖全民的“安全网”,为人民基本生活和社会安全发展提供保障。例如,“十一五”期间规划建设9大公共服务重点工程中,有7个是对社会救助、公共卫生、防洪减灾、安全生产应急救援、重大事

故隐患治理、国家灾害应急救援、基层政法基础设施等公共安全工程进行的规划建设,建立健全了公共安全治理体制机制,有力促进了安全发展。

2.3 确保公共安全、实现安全发展是政府维护社会公平正义的应有之义

党的十八大报告指出,公平正义是中国特色社会主义的内在要求。维护社会公平正义,必须将坚持人民群众安全健康这一根本利益作为基本价值取向,尽快建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的安全发展保障体系,从而逐步实现全体公民不分职业、地域、贫富都平等享有保障安全、健康和劳动保护的权利;逐步为每一位社会成员提供追求平安、保持健康、受到救助的同等机会,为每一行业领域的市场主体提供公开透明同等的准入机会、市场监管尺度和公共服务水平;逐步让每一位社会成员平等地享受法律制度规定的权利和义务,做到“我为人人谋安全、人人为我谋安全”,杜绝公共安全领域的“公地悲剧”和“私地悲剧”,杜绝公共安全领域“违法得利、守法受损”导致的“劣币驱逐良币”现象。最终解决好人民群众最关心、最直接、最现实的吃喝安全、住行安全、工作安全、社会治安、灾害救助等切身利益问题,使安全发展成果更多更公平惠及全体人民,让人民群众安全健康地工作和生活。

2.4 转变政府公共安全职能面临的一系列挑战

一是公共安全治理主体的关系需要进一步理顺。中国在全面深化改革过程中,越来越涉及深层次的体制机制调整,涉及政府与市场、政府与社会、政府与公民、中央与地方、政府部门之间等方面关系深刻变化,公共安全领域的体制和制度也需要不断完善。二是一些危害公共安全因素需要政府推动消除。引发突发事件和重大风险隐患的薄弱环节在不断变化,在不断消除旧短板的同时,还可能不断有新短板出现,有的还会暴露出一些深层次问题。三是政府履行法定职责情况不平衡。既要遵守既有公共安全法律规定,又要及时修订法律法规,使政府职能转变符合法定要求和程序。安全发展理念强调以人的安全利益约束眼前经济利益,以和谐包容冲突,往往涉及重大公共利益,政府必须更加注重法治思维和法治方式处理安全发展中的各类问题。四是政府要适应科技发展带来的生产关系转变。信息时代人民群众对安全发展的知情权、参与权和监督权比

以往更加强烈,数据时代极大地增加了政府收集和处理大数据的复杂度,“互联网+”已经对政府监管企业和服务群众的传统模式产生冲击。五是经济新常态需要政府对风险的预见性更强、把控能力更高。经济增速放缓,有的传统产业较为困难,影响企业生存、安全投入和职工稳定;增长动力更为多元后,新业态、新工艺、新设备和新消费模式可能带来新的安全风险;经济结构优化升级过程中,产业布局和区域间产业转移可能导致安全风险转移;市场活力进一步释放后,新的市场主体可能因安全生产经营意识和能力不足、社会责任意识淡薄、诚信经营意识不足而影响公共安全。

3 系统转变政府职能推动安全发展的措施

经济新常态下的安全发展理念,本质也是一种国家治理理念。以安全发展理念指导转变政府职能,就是自觉把维护公共安全放在维护最广大人民群众根本利益中来认识,以保障人民安全健康和社会和谐为核心,根据政府层级和各地区公共安全风险情况,通过简政放权把可以由市场和社会承担的社会治理有关职责放给市场和社会,把政府该管的健全宏观调控体系、严格市场监管、创新政府治理、优化公共服务等职责承担好,使创造良好安全发展环境、提供优质公共安全服务、维护社会公平正义成为政府工作重中之重,不断提高国家治理能力,弥补市场失灵,消除公共安全风险隐患,保障安全发展。

3.1 有序简政放权,厘清公共安全治理体系主体责任

提高政府治理能力,需要靠深化简政放权等改革“修枝壮干”。在健全公共安全体系方面,政府有所不为方能更好有所为,在有的方面做“有限政府”,使市场在资源配置中起决定性作用;在有的方面仍要做“无限政府”,并更好发挥政府作用。

3.1.1 从理论上研究健全公共安全体系需要的政府与市场的关系

简政放权是为了促进安全发展,不是为简政放权而简政放权。一是把推动安全发展的一个重要着力点放到政府治理上,立足中国公共安全体系实际,借鉴发达国家经验,从理论上进一步划清政府公共安全职能和市场作用界线,厘清中央政府和地方政府的责任,厘清公共安全各个领域相关政府部门之间的责任特别是综合监管和行业监管的职责;市场

主体没有动力履行外部性更强的公共安全责任的,要吸取山东疫苗事件教训,暂时不要取消下放,甚至对政府相关职责给予加强。二是把更重要的着力点放到发挥市场特别是社会组织、企业、群众的决定性作用上来,简政放权后,能够做到政府不花钱能办事或少花钱多办事的,能够激发、强化市场主体或群众履行公共安全责任的,能够由社会组织提供中介服务或企业自身负责的,能够由群众自治即可增加社会和谐,政府要坚决退出。三是总体长远的简政放权和局部临时的扩权不矛盾,因应对新风险需要政府加强某些行政权力的,也可以按照法定程序设定临时性的行政许可,以更好地发挥政府作用。

3.1.2 有关部门要进行顶层设计,规划出取消下放的进度和时机

经过这些年的努力,各领域简政放权已经卓有成效。一是在新的起点上,既深入研究公共安全各领域可以进一步简政放权的事项,又综合考虑其他领域简政放权后对公共安全的影响,进行整体谋划,加强各项简政放权事项的关联性、系统性、可行性研究,提出改革事项和简化行政程序等的中长期目标。二是直接面向基层、量大面广、由地方管理更方便有效的公共安全事项,要尽可能下放地方和基层管理,相信地方能够把中央放给市场的权力接转放开,把中央下放给地方的职能管好,例如四川芦山地震后形成以地方为主、中央各部门和有关方面统一对口省里的一体化救援救灾应急机制,充分发挥地方党委和政府的作用,有力有序地促进了抗震救灾。三是重视听取下级政府的意见和建议,使简政放权各项改革举措更具可行性、操作性,避免地方政府责任无限而无力监管,甚至越是基层越严重,什么都管却什么都管不到位;对于暂时拿不准或者后续监管措施跟不上的,宁可暂时不改。四是避免受地方和部门利益影响,只取消下放复杂的、管理责任大的,导致“错放、空放、乱放”等现象,使得公共安全体系出现漏洞。

3.1.3 各部门协调推进,奏好交响乐

在统筹推进行政审批、投资审批、职业资格、收费管理、商事制度、教科文卫等领域改革过程中,有关部门要对涉及公共安全的事项多一根弦,多听听群众的意见,多听听相关公共安全事项主管部门的意见,避免顾此失彼。坚持民意为先、问题导向,抓住典型公共安全事件,例如吸取天津港“8·12”

特别重大事故教训,及时消除部门之间存在的安全监管漏洞,以解决群众反映强烈的问题带动相关领域改革纵深突破。用好监督检查,中央有关部门加大指导、协调和督查力度,地方人大、政协等要积极监督和参政议政,为政府自我革命增添外部动力。

3.1.4 更好地发挥地方政府的作用

地方政府直接与企业接触,直接联系人民群众,市场主体和人民群众尽管都是社会治理的主体,其安全权益也需要通过地方政府去实现、维护和发展。在贯彻执行上级政府要求时,要及时结合自身实际认真落实,不要上级已经过河了,本级还要摸石头。要确保本级政府该放的权力切实放到实处,防止“中梗阻”、打通基层政府这“最后一公里”,实现各级政府和部门无缝接力,把地方该管的事情管起来、管出特色,实现公共安全各领域治理无空白。地方各级政府要明确简政放权各项改革的时间节点,强化责任,遇到重大问题及时向上级政府报告,实现“上下同欲”。

3.2 完善宏观调控体系,加强安全发展战略、规划、政策、标准等制定和实施,主要运用经济、法律手段并辅之以必要的行政手段引导和健全公共安全体系

3.2.1 健全以国家发展战略和规划为导向、以财政政策和货币政策为主要手段的公共安全风险调控体系

始终抓住发展这个执政兴国第一要务,不断增强中国综合实力,为防范和有效处置各类突发事件奠定坚实的物质基础。一是坚持总体国家安全观,实施食品安全战略,在深入实施创新驱动发展战略和军民融合发展战略中注重提升突发事件应对能力,丰富国家安全战略、“平安中国”和“健康中国”内涵,使得安全发展理念无处不在、无人不知。二是城乡规划应当符合预防、处置突发事件的需要,政府的产业发展规划要促进生产力布局优化,避免生产安全事故、环境污染等随产业转移而转移,避免产业布局受自然灾害影响;制定公共安全各领域的中长期发展规划,明确相关领域发展的目标、政策保障和重大工程、项目。三是确保公共安全领域的财政投入稳步增长,扩充环境保护、安全生产专用设备企业所得税优惠范围,对食品加工等小型微利企业所得税优惠,对应急救援等公共安全领域贷款执行最优惠利率,使各级政府和各类市场主体明确努力方向,提高公共安全风险把控能力。

3.2.2 进一步推进政府事权法律化、规范化,提高行政政策的前瞻性和预见性

推进涉及公共安全的政府部门机构、职能、权限、程序、责任法定化,推行政府权力清单和责任清单制度。一是发挥法律的指引、评价、教育、预测和强制的作用,强化安全标准等市场准入标准,既要重典治乱,又要确保市场主体法无禁止皆可为,使得群众和各类市场主体对政府调控市场有相对稳定的预期,不因贪图眼前利益而危害公共安全。二是政府要制定科学有效的市场监管规则和流程,完善保障人身健康和生命财产安全的强制性标准体系,向社会公示,促使市场主体认清底线和红线、守法经营。三是推进政府信息资源开放共享,依法将行政许可、行政处罚、安全管理技术标准等信息上网公开,建立各行业“黑名单”制度和市场退出机制,建立食品药品、农产品等信息溯源制度,形成“一处违法、处处受限”的信用约束机制,促进市场主体自觉自我约束、诚信经营。

3.2.3 确立企业投资主体地位,同时引导国有资本更多投向关系国家安全、公共安全的重要行业和关键领域

实行市场准入负面清单制度时更加注重公共安全领域事项,对涉及人民生命财产安全、社会安全、核安全及重大公共利益等传统领域和新型领域安全的有关行业、领域、业务等,可以依法采取禁止进入或限制市场主体生产经营模式等管理措施,其他的要赋予市场主体更多的主动权,由企业依法依规自主决策投资,同时依法负有安全主体责任。政府施行审批的投资项目,要适时防范产能过剩而损害生产经营安全保障和产品质量安全。国有企业要作先进生产力的排头兵,在安全生产、食品药品安全、防灾减灾方面承担更多社会责任,更好地提供公共服务、保护生态环境、支持科技进步、保障安全发展。

3.2.4 完善安全发展成果考核评价体系

兼顾工作结果和工作过程考核,加大政府效能考核中安全生产、食品安全、群众满意度等指标的权重,加快建立对高危行业的风险评估指标体系,更加重视人民群众安全健康权益保护和公共安全风险管理。按照《社会信用体系建设规划纲要(2014年~2020年)》要求,建立安全生产信用公告制度,完善安全生产承诺和安全生产不良信用记录及安全生产失信行为惩戒制度,在矿山、特种设备生产等安全生

产重点行业领域健全安全生产准入和退出信用审核机制,在食品药品、农产品等领域加强各类生产经营主体生产和加工环节的信用管理,建立健全失信“黑名单”披露、市场禁入和退出制度。

3.3 依法严格市场监管,重点放到人民群众反映强烈、对公共安全可能造成危害的领域上来,为各类市场主体营造公平竞争的安全发展环境

3.3.1 完善政府市场监管体系

随着简政放权的有序落实,市场监管越来越成为各级政府的一项重要职责,必须转变监管理念,改革监管执法体制,完善决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的监管执法运行机制。坚持权责法定、依法行政,谁审批、谁监管,谁主管、谁监管,谁执法、谁普法。市场监管部门要直接承担执法职责,加快县级以上政府市场监管体制改革,整合规范市场监管执法主体,职责任务相近或相似的执法队伍逐步整合为一支队伍,减少执法层级,加强食品药品、安全生产等重点领域基层执法力量,在相关领域实行综合执法。经济发达、城镇化水平较高的乡镇,可通过法定程序行使部分市场执法权。同时,清理取消没有法定依据的执法队伍,维护市场监管部门权威性和公信力。

3.3.2 进一步提高运用法治思维和法治方式进行市场监管的能力

政府工作人员特别是领导干部要转变监管理念,带头学习法律、带头敬畏法律、带头遵守法律、带头依法办事,强化法治、公平、责任意识。要运用法治思维和法治方式想市场监管问题、作执法决策,出台政策要加强合法性审查,事前监管以行政许可为主,善于依法运用第三方服务严把准入关;事中监管以风险管理为主,善于依法发挥市场主体责任确保其持续符合准入条件;事后监管以依法惩戒为主,善于依法彻底纠正市场主体行为。

3.3.3 形成监管执法合力,提高监管效能

一是建立健全跨部门、跨区域执法协作联动机制,注重登记注册、行政审批、行业主管相互衔接,明确综合监管和行业监管的边界,实现各部门、各地区间依法履职信息的互联互通、联动响应,形成市场监管部门间各司其职、沟通顺畅、相互配合、齐抓共管的工作机制。二是推进市场监管制度化、规范化、程序化、法治化,制定执法计划,规范执法程序,规范行政执法自由裁量权,消除多层重复执法,普遍推广随

机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的“双随机”抽查机制,在基层一线开展联合抽查。三是做好市场监管执法与司法的衔接,完善各类突发事件查处和危害公共安全案件移送标准和程序,细化并严格执行执法协作相关规定;建立市场监管部门、公安机关、检察机关间案情通报机制,不得以罚代刑,更不得以受罚代整改。

3.3.4 要依法打造责任政府和责任市场主体

据善政必简原则和安全风险的不同,健全对各领域的法定监管机制,把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,健全并严格执行决策和监管执法责任制、责任追究制,已依法履行监管程序但公共安全事件依然发生的,可减轻或不予追究责任。要确保市场监管者须受社会监督,要全面依法推进政务公开,推进决策、执行、管理、服务、结果等“五公开”,确保市场监管公信力;同时,要使市场被监管者依法接受社会监督,强化市场主体的公共安全首负责任,畅通投诉举报渠道,加强行业自律,鼓励同行监督,充分发挥媒体舆论监督作用,通过倒逼形成层层追溯、相互监督机制,以群众战争确保市场监管无漏洞。

3.3.5 运用大数据、风险管理、信用监管等手段创新监管方式

一是各市场监管部门之间要共享和分析有关数据,在信用体系建设、食品药品安全、安全生产、社会综合治理等领域实施大数据应用示范工程,建立统一的市场监管信息平台。二是针对安全隐患排查治理与风险防范构建重点行业领域大数据监管模型,完善公共安全风险监测预警和跟踪制度、风险防控联动机制,提升公共安全风险预判能力,加强对发生公共安全事件几率高、损失重大的环节和领域的监管;试行扩大食品药品、安全生产等领域的责任保险,形成风险分担的社会救济机制和专业组织评估、监控风险的市场监督机制。三是建立健全市场主体相关信息的信用档案,建立跨部门联动响应和失信威慑和惩戒机制,提高监管执法针对性。

3.4 发挥好政府治理的基础作用,加强公共安全各领域的治理体系和能力建设,形成全民共建共享的安全发展局面

3.4.1 完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制

一是创新政府治理体制,健全和落实安全生产、

食品药品安全、社会治安综合治理领导责任制,强化党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责,各地党政主要负责人是第一责任人,分管负责人是直接责任人,领导班子其他成员承担分管工作范围内公共安全治理责任;自然灾害救助工作实行各级人民政府行政领导负责制,但同时也是当地各级党委的头等大事。二是通过法律、政策、行业规章等,政府彻底清理“红顶中介”,鼓励、支持、规范和引导各类社会组织参与公共安全体系建设,发挥社会组织在沟通政府与社会主体联系、平衡社会利益冲突、协调各方行为的安全技术咨询和中介作用。三是通过法律、市民公约、乡规民约等,发挥群众自治组织在管理公共安全事务中的作用,政府不得干预居民自治,一些不适宜政府去管的事务,例如城乡社区治理等基层公共事务,可以让群众依法实行自我管理、自我服务,引导群众参与风险防控实践,依法表达诉求、解决纠纷,促进基层和谐。四是通过政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动,坚持群众观点和群众路线,确立合作、互通、共享理念,引导社会成员确立共同防控风险的理念,打造公共安全人人有责、人人尽责的命运共同体。

3.4.2 更加注重系统治理、依法治理

系统治理体现在所有治理主体、所有公共安全风险和各种方法上系统性、综合性治理,要发挥政府主导作用和社会主体的内生动力,将各个治理主体的作用有机地形成合力,针对公共安全各领域的问题,综合采取政治、法律、行政、经济等手段和文化、教育、道德约束、调解等方式,一手抓基础防范性工作,一手抓专项整治,逐步构建公共安全人防、物防、技防网络,实现人员素质、设施保障、技术应用的整体协调,不断优化公共安全治理整体环境。依法治理体现在自觉用法治思维和法治方式提高公共安全水平,科学、严谨地完善相关法律标准,严格、规范地开展监管执法,公正、严厉地进行处罚和问责,实现全民自觉尊法学法和守法用法,形成生产经营守法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境。

3.4.3 形成源头治理、动态治理、应急处置相结合的公共安全事件治理方式

源头治理就是要强化公共安全风险预防和应急准备,将关口前移到重在治本,创新社会治安防控体系,建立健全公共安全形势分析制度,及时做好风险评估和隐患整治,严把从农田到餐桌、从实验室到医

院的每一道防线,夯实各项应急保障,特别是经济新常态下,需要政府对新安全风险的预见性更强、把控能力更高,努力“治未病”,防患于未然。动态治理就是遵循各类事件发生发展的客观规律,强化监测预警机制、信息传递和应急保障机制,提高公共安全隐患和预警信息分析能力,用动态发展的思路妥善处理各方面关系,治腠理之病甚至“治欲病”,避免“病入膏肓”而危害公共安全。应急处置就是不断完善统一指挥、反应灵敏、协调有序、运转高效的应急机制,完善应急决策和处置程序,完善社会动员和信息发布机制,完善善后处理和调查评估机制,科学有序地“治已病”;同时,总结经验教训,提高应对公共安全风险的事前预防、主动掌控能力。

3.5 更好地发挥政府主导作用和兜底作用,提供比较充裕的公共安全产品、优质高效的公共安全服务,为安全发展夯实物质基础和精神基础

使市场在资源配置中起决定性作用的今天,政府要更好发挥作用,直接或间接地为安全发展提供普遍性的、均等化的公共服务,健全安全发展所需的公共服务体系,完善服务范围 and 标准、资源配置、管理运行、供给方式、绩效评价等所构成的系统性、整体性的制度安排。

3.5.1 充分发挥政府在公共安全投入方面的引领保障作用

转变政府职能的实效不仅从群众安全感体现,也要从增加公共安全产品和优化服务方面来体现。一是把增加公共安全产品和优化服务供给作为供给侧结构性改革的一项重点,解决中国公共安全产品和服务供给不均衡、质量不高、不能很好满足群众需要的矛盾,企业不愿投资的公共安全基础设施建设,政府要保障投入。二是县级以上政府要保障公共安全事件应对工作所需经费,适度加强中央在公共安全方面的事权,加大直接支出比重,强化省级政府统筹推进区域内基本公共安全产品和服务均等化职责,强化市县执行职责,重点向基层投入。三是在公共卫生、自然灾害防灾减灾和救助重建、社会治安综合治理等方面,中央和地方政府共同负责,推广政府购买服务,全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共安全产品和服务;在生产安全、食品药品安全等方面,生产经营单位要对过程安全和产品安全的投入负主要责任,政府更加侧重对相关突发事件应急管理的投入,起兜底作用。尽管现在不

少地方财政吃紧,但再困难也要保障公共安全领域投入,确保公共安全状况与群众对经济社会安全发展的需要相适应。

3.5.2 进一步完善预防和应急准备体系

应对公共安全事件要坚持预防为主、预防与应急相结合的原则,努力使不发生突发事件成为最好的公共产品,一旦发生突发事件能及时获得救助成为最好的公共服务。一是政府及其有关部门要适时修订各类公共安全事件应急预案,指导企业应急预案与之相互衔接。地方政府要按规定登记容易引发自然灾害、事故灾难和公共卫生事件的危险源、危险区域,加强城市防洪防涝等设施建设,责令有关单位采取安全防范措施,并按国家规定及时向社会公布。二是县级以上政府要建立健全应急管理培训制度,建立或者确定综合性应急救援队伍,有关部门可以根据实际需要设立专兼并存、保障有力的应急救援队伍,确保群众遇到危险能及时受到救助。三是建立国家综合减灾和风险管理信息共享平台,完善国家和地方灾情监测、预警、评估、应急救助指挥体系,建立预警信息快速发布机制,完善应急广播系统,强化水、电、路、通信、综合应急避难场所等关键基础设施监控,提高设施抵抗风险的能力。四是不断健全应急重点物资储备制度,加强地理测绘应急保障,完善地方政府、军队和各部门的信息共享和应急联动机制。五是大力普及各类安全和应急知识,提高群众的公共安全意识和自救互救能力。

3.5.3 进一步创新公共安全产品和服务方式

一是不断丰富公共安全产品和服务的内涵,破除公共安全产品和服务领域的政策体制束缚。把政府掌控的资源集中用在重点领域和关键环节,起到“四两拨千斤”的作用,例如,政府落实重点工程建设资金时,相关安全投入可以利用市场机制、创新供给方式,可以通过委托、承包、采购等方式交给市场和社会组织承担,发挥政府投入的杠杆作用,发挥市场主体的社会责任作用;再如,改革安全生产风险抵押金制度和责任保险制度,加强保险业对防灾减灾、安全生产作用的政策研究,逐步形成政府财政资金、社会资金、企业资金、保险资金相互结合的公共安全体系建设资金投入机制。二是更加注重推动中国特色应急管理物态文化、制度文化、行为文化和心态文化等各层次文化协调发展,以应急管理文化大发展提升公共安全保障水平。要更加注重提高公共安全

体系精细化水平,将公共安全重心落到城乡社区和生产经营单位,每一个环节都要深入考虑和谋划,实现城乡安全监管执法和综合治理网格化、一体化。三是更加注重把公共安全教育纳入国民教育和精神文明建设体系,鼓励、扶持具备相应条件的教学科研机构培养应急管理专门人才,加强安全公益宣传,健全公共安全社会心理干预体系,积极引导社会舆论和公众情绪,消除群众对某些突发事件的偏见和认识误区,动员全社会的力量来理性地维护公共安全。

参考文献

[1] 赵野春,张鸿.安全发展理念是科学发展观的深化[J].

毛泽东思想研究,2007,24(5).

- [2] 习近平主持中共中央政治局第二十三次集体学习[EB/OL].(2015-05-30).http://news.xinhuanet.com/ttgg/2015-05/30/c_1115459659.htm.
- [3] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,人民出版社.2014.
- [4] 中共中央宣传部.习近平总书记系列重要讲话读本(2016年版)[M].北京:学习出版社,人民出版社.2016.
- [5] 国家基本公共服务体系“十二五”规划[EB/OL].(2012-07-20).http://www.gov.cn/zwgk/2012-07/20/content_2187242.htm.

Transform Government Functions of Public Safety to Accelerate Safety Development

SUN Yuhao

(State Administration of Work Safety, Beijing100713, China)

Abstract: Safety development currently advocated is scientific development on the basis of public safety. In order to promote the transformation of government functions of public safety, this paper reviews the connotations of safety development and its mutually reinforcing relationship with the transformation of government functions, analyzes what's the opportunities and challenges to safety development during the current transformation of government functions, systematically suggests how to let the market decide the allocation of public safety resources and better leverage the role of the governments through streamlining administration and delegating more powers to lower-level governments and society, improving the macro-control system, keeping strict market supervision, innovating government governance and optimizing public services. Thus, it becomes a top priority program in every government to create a good environment for safety development, to provide quality public safety services, and to safeguard social fairness and justice, so as to accelerate safety development.

Key words: transformation of government functions; public safety; safety development