

总体国家安全观下的安全生产转型： 从“兜底结构”到“牵引结构”*

张海波

[摘要]坚持统筹发展与安全,将安全发展贯穿国家发展各领域和全过程,需要积极推进应急管理体系与能力现代化,强化突发事件风险预防。在总体国家安全观的引领下,政府对于安全生产的理解正在发生显著的变化:在如何定义安全上,凸显安全生产的政治属性;在谁来保障安全上,强化安全生产的政府职责;在怎样实现安全上,增加安全生产的政策注意力;在是否足够安全上,提升安全生产的公众感知度。这四个维度的变化共同推动中国安全生产的转型:在全球风险社会的背景下,为满足公众的安全需求,在其与企业的结构性关系上,政府的角色正由“兜底”转向“牵引”。基于“江苏样本”的实践探索证明了这一转型对于推动安全生产风险预防的有效性。在理论上,中国安全生产转型的实践探索可为应急管理的既有知识体系提供补充,主要包括:应急管理的兴起和发展带来政府职责边界的扩展;全球风险社会的治理存在价值引领的机制;政府主导有利于推动安全生产风险预防实现集体绩效的最大化。

[关键词]总体国家安全观;安全生产;应急管理;风险预防

[中图分类号]D035 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-0863(2021)06-0119-09

一、问题的提出

在全球风险社会的背景下,潜在的威胁不断释放,导致各类突发事件频繁发生,对公众生命安全造成的威胁与日俱增;与之相应,公众对安全的需求持续上升,保障公共安全在国家治理中的重要性日益凸显,而应急管理则成为世界各国为应对突发事件、保障公共安全而进行的一般性制度安排。从此次全球新冠肺炎疫情的应对来看,世界各国应急管理的效能客观上形成了对照。中国疫情防控取得的良好效果,也在客观上使得应急管理成为制度优势转化为治理效能体现最为显著的领域之一。

自1949年新中国成立以来,中国在应急管理领域的实践探索大致可以分为三个阶段:2003年“非典”之前为第一阶段,虽然有1976年“唐山地震”抗震救灾和1998年“长江洪水”抗洪抢险等具体的实践,但应急管理在总体上缺乏体系化的制度设计;自2003年“非典”至2013年党的十八大为第二阶段,逐步形成体

系化的制度设计,显著提升了事后的应急响应;自2013年党的十八大至今为第三阶段,旨在改进体系化的制度设计,强化事前的风险预防。

2019年11月29日,中央政治局第19次集体学习提出,积极推进应急管理体系与能力现代化,首要任务是健全风险防范化解机制,坚持从源头上防范化解重大安全风险,真正把问题解决在萌芽之时、成灾之前。^[1]2020年10月,党的十九届五中全会提出,坚持统筹发展与安全,将安全发展贯穿国家发展的各领域和全过程,全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》部署专章统筹发展与安全。^[2]可以这么理解:推进应急管理体系与能力现代化是统筹发展与安全的重要路径,强化风险预防是积极推进应急管理体系与能力现代化的关键任务。

当前,面向四大类突发事件,政府均开展了为强化风险预防的实践探索。例如,在自然灾害领域,国务

* 基金项目:国家社科基金重大项目“提升我国应急管理体系与能力现代化水平研究”(编号:20&ZD160);国家自然科学基金创新群体“环境风险管理”(编号:71921003)

作者:张海波,南京大学政府管理学院教授、博导、副院长,南京大学社会风险与公共危机管理研究中心执行主任,南京 210033

院办公厅于2020年5月31日发布通知,启动第一次全国自然灾害风险普查,以摸清风险底数。在事故灾难领域,国务院安委会于2020年4月1日启动《全国安全生产专项整治三年行动计划》,重点推动危险化学品、煤矿、非煤矿山、消防、道路运输、交通运输(民航、铁路、邮政、水上和城市轨道交通)和渔业船舶、城市建设、工业园区等功能区、危险废物等9大风险的专项排查、清理与整治。在公共卫生领域,2021年5月13日,国家疾病预防控制局正式挂牌,开启为强化公共卫生事件风险预防的制度变革。在社会安全领域,自2019年9月1日起,《重大行政决策程序暂行条例》开始施行,为社会稳定风险评估注入新动力。

这些实践探索为开展相应的理论创新提供了可能。2003年“非典”之后,中国的应急管理研究在推动应急管理实现全过程均衡上发挥了积极的作用。例如,薛澜、周玲提出,应急管理需要“关口前移”至风险管理;^[3]童星、张海波提出,风险、灾害、危机是一个连续的过程,需要进行全过程管理。^[4]在此基础上,还需更进一步:如何切实推动突发事件的风险预防,真正将问题解决在萌芽之时、成灾之前?这在理论上的研究还非常薄弱,亟待加强基于中国实践的观察和分析。

与此同时,上述实践探索也需要上升为理论表达。实践是具象的,具象是易变的。强化突发事件风险预防的实践探索更是如此,不免有一时之举、一地之措,一旦时间、空间条件发生变化,这些举措便难以发挥作用。这就需要对相关的实践探索进行抽象,将那些可供推广的实践探索概化为相对恒定的理论知识,才能在一般意义上发挥理论对实践的指导作用。

在上述目标之下,本文聚焦于安全生产领域的风险预防,在实然的层面上,识别强化突发事件风险预防的一般规律,为应急管理知识体系的拓展提供基于中国实践的理论思考。

二、理解安全生产:两条线路与四个维度

在理论上,理解安全生产可以有两条线路:一是将其主要视为管理问题,关注安全生产的科学属性,发端较早,思想源头可追溯至20世纪30年代海因里希(Herbert Heinrich)提出的事故致因链理论;二是将其主要视为非传统安全问题,关注安全生产的政治属性,发端较晚,思想源头可追溯至20世纪80年代乌尔曼(Rechard Ullman)倡导的“重新定义安全”(redefining security)。与此同时,理解安全生产还可以有四个维度,需要分别回答四个基础问题:一是如何定义安全,以确定安全生产的目标指向;二是谁来保障安全,以型塑安全生产的组织结构;三是怎样实现安全,以建构安全生产的运行过程;四是是否足够安全,以评估安全生产的实现水平。这两条线路对安全生产的理解在四个维度上都存在明显的差异(见表1所示)。

表1 理解安全生产的两条线路和四个维度

维度 线路	安全管理	非传统安全
如何定义安全	“safety”意义上的安全 (免于事故或损失)	“security”意义上的安全 (价值的实现不受威胁)
谁来保障安全	企业 (保障工作场所、环境 安全)	政府 (保障个体、国家、 国际体系安全)
怎样实现安全	企业的内部管理 (不安全行为、不安全 物态、组织管理漏洞)	政策的资源分配 (以政策注意力分配为基础)
是否足够安全	经济考量 (企业的成本)	政治考量 (公众的需求)

(一) 如何定义安全?

在安全管理的线路上,安全主要指“safety”意义上的安全,而安全生产则主要指工业生产场所或环境中的人员安全,主要涉及生产安全(production safety)、工作安全(work safety)、职业安全(occupational safety)等。在这一线上,一个广为接受的关于“安全”的基本界定是:免于事故或损失(absence of accidents and losses)。^[5]

在非传统安全的线路上,安全主要指“security”意义上的安全,其内涵为:价值的实现不受威胁(absence of threats to acquired values)。^[6]1952年,沃尔佛斯(Arnold Wolfers)将“security”意义上的安全引入学术研究,在当时美苏“冷战”的背景下,“security”意义上的安全主要指国家安全(national security)、军事安全(military security)。至20世纪80年代,正是由于工业事故的频繁发生,如1979年的“三里岛事件”,乌尔曼等学者倡导“重新定义安全”,将关注的重点转向工业事故、水旱灾害、传染病等非传统安全问题。^[7]在这种意义上,安全生产确在非传统安全涵盖的范围之内。

(二) 谁来保障安全?

在安全管理的线路上,安全生产主要是企业的职责。企业从生产经营中获取利润;与之相应,企业必须为员工从事生产经营提供安全的场所和环境,这既要求企业进行必要的成本投入,也是企业必须提供的员工福利。

在非传统安全的线路上,安全生产是政府需要重点关注的问题。在理论上,非传统安全研究扩展了国家安全需要关注的安全威胁的种类和形态。例如,布赞(Barry Buzan)认为:安全问题影响的不仅是国家,还有个体,维护国家安全不能减损个体安全;地区和国际组织在国际规则的形成和协商调解机制的提升上扮演重要的角色;每一层次的安全都以其他层次的安全为前提,这三者相互影响,安全研究需要发展系统方法,从个体、国家和国际体系三个层面理解安全问题。^[8]在现实中,1984年的“博帕尔事件”、1986年的“切尔诺贝利事件”、2011年的“福岛核泄漏事件”均是此例,都既是企业需要关注的安全生产问题,也是国家需要关注的非传统安全问题。

(三) 怎样实现安全?

在安全管理的线路上,安全生产的实现主要依赖于企业的内部控制。在理论上,安全管理的发展趋势是:从消除不安全的行为、不安全的物态,到减少组织管理的漏洞。例如,1931年,海因里希提出的事故致因链理论认为:由于个人错误产生的不安全动作或形成的不安全物态是导致事故发生并造成损失的主要原因。^[9]1976年,博德(Frank Bird)和拉夫图斯(Robert Loftus)改进的事故致因链理论认为:不安全的行为和不安全的物态只是造成事故的直接原因,而管理上的缺失和漏洞则是造成不安全的行为和不安全的物态的原因。^[10]1990年,瑞森(James Reason)提出的“瑞士奶酪模型”(Swiss Chees Model)则建立了不安全的行为、不安全的物态和组织管理行为之间的联系,将事故的致因归结于个人错误与组织管理失误的叠加。^[11]

在非传统安全的线路上,安全生产的实现主要取决于政策资源的投入。早在20世纪50年代,沃尔弗斯便指出:国家安全常被作为资源分配的借口。^[12]至20世纪80年代,正是由于大量的政策资源被投向“美苏”冷战,而在事故灾难、水旱灾害和传染病的防控上却缺乏足够的政策资源投入;但实际上,真正导致公众的生命安全遭受严重损失的恰是频繁发生的事故灾难、水旱灾害和传染病。^[13]正在这一背景下,非传统安全研究兴起并倡导重新定义安全。在各种政策资源的分配中,发挥基础作用的是注意力的分配,其决定着其他各种政策资源的分配。在这种意义上,安全生产的实现首先取决于政策注意力的分配。

(四) 是否足够安全?

在安全管理的线路上,安全的实现水平主要是一种经济考量,取决于企业的安全成本投入。埃文(Terje Aven)指出,关于“safety”意义上的安全存在两种广为接受的定义:一是免于事故或损失;二是将事故风险控制在可接受的水平。^[14]在现实中,完全免于事故或损失很难做到,但将事故风险控制在可接受的水平则易于实现。进一步看,企业对事故风险的可接受水平主要取决于其对安全成本的可接受水平。就一家特定的企业而言,其投入的安全成本取决于自身的需要。但在某一个行业中,每一家企业投入的安全成本存在相互比较的关系;因此,在一个充分竞争的行业,企业的安全成本投入取决于行业平均水平。在全球贸易体系中,一家企业的安全成本投入如果远高于行业平均水平,可能在竞争中处于不利地位;如果远低于行业平均水平,则可能遭遇贸易壁垒。

在非传统安全的线路上,安全的实现水平主要是一种政治考量,取决于公众的需求。这是一个缺乏清晰的评估标准的问题。鲍德温(David Baldwin)指出:是否足够安全不仅取决于需要多少安全,也取决于已有多少安全;在安全匮乏时,对安全的需求上升;当安全充裕时,对安全的需求下降。^[15]因此,只有在发生

重大事故灾难时,公众对安全的需求才会凸显出来,是否足够安全才会有一个相对清晰的评估标准。例如,在2001年“9.11”恐怖主义袭击发生之后,美国公众对安全的需求急剧上升,凸显了安全实现水平的不足,并由此催生了美国的国土安全体系。^[16]

上述分析重在凸显两条线路之间的差异,但并不意味着二者之间仅有差异。实际上,二者虽然在各自的学科领域独立发展,但在理论主张上也存在交叉。例如,在前一条线路上,安全生产既有赖于企业的内部管理,也需要政府对企业的安全监管;在后一条线路上,国家需要发展与企业等次国家主体的合作,鼓励企业通过加强自我管理来提升安全水平。^[17]

三、安全生产转型:以结构变化为中心

“转型”(transformation),是一个起源于经济学、光大于社会学并广泛应用于多个学科的概念,主要指结构性的变化。^[18]例如,在社会学语境中有“社会转型”的表述,指社会发展的结构变化;^[19]在公共管理的语境中,有“治理转型”的表述,指国家治理的结构变化。^[20]在应急管理的语境中,本文尝试提出“安全生产转型”的理论表述,以分析中国的安全生产正在经历的结构变化。这是因为,中国应急管理的主要问题是结构性问题,^{[21][22]}对中国公共管理实践的理论表达仍要“大结构的想象力”。^[23]仍按上述两条线路、四个维度展开分析。

(一) 如何定义安全:凸显安全生产的政治属性

2014年,中央提出总体国家安全观,以人民安全为宗旨,以政治安全为根本,统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全与非传统安全、自身安全和共同安全。安全生产涉及内部安全、国民安全、非传统安全和自身安全,因此也在“总体国家安全观”的涵盖范围之内,需要以人民为中心,以政治安全为根本,强化“生命至上、安全第一”的价值观。这也意味着,在如何定义安全这一问题上,“security”意义上的安全已经统合“safety”意义上的安全,使得安全生产的政治属性得到凸显,且超越其管理属性而占据主导地位。

(二) 谁来负责安全:强化安全生产的政府职责

安全生产政治属性的凸显,必然导致政府职责的强化。2013年山东青岛黄岛输油管道泄漏爆炸事故发生之后,习近平在听取汇报时提出:“各级党委和政府、各级领导干部要牢固树立安全发展理念,始终把人民群众生命安全放在第一位……要抓紧建立健全党政同责、一岗双责、齐抓共管的安全生产责任体系,建立健全最严格的安全生产制度。”^[24]2018年3月,应急管理部成立,其作为国务院组成部门,具有比原国家安全生产监督管理总局更高的行政权威,为强化安全生产的政府职责提供了更为有力的组织保障。2018年4月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《地方党政领导干部安全生产责任制规定》,正式从制度上强化各级地方政府在安全生产中的职责。^[25]

(三)怎样实现安全:增加安全生产的政策注意力

强化安全生产的政府职责,必然带来安全生产政策注意力的增加,一个直观的变化是:安全生产的分管领导从过去由排名相对靠后的行政领导担任,改为由党政主要领导和排名靠前的行政领导担任。不仅如此,青岛黄岛事故之后,习近平提出“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。”^[26]《地方党政领导干部安全生产责任制规定》的出台,则为改进安全生产的政策注意力分配提供了明确的制度保障。其中,第四条要求:地方各级党委和政府主要负责人是本地区安全生产第一责任人,班子其他成员对分管范围内的安全生产工作负领导责任;第五条要求:把安全生产纳入党委议事日程和向全会报告工作的内容,及时组织研究解决安全生产重大问题;第六条要求:把安全生产纳入政府重点工作和政府工作报告的重要内容,组织制定安全生产规划并纳入国民经济和社会发展规划,及时组织研究解决安全生产突出问题。^[27]

(四)是否足够安全:提升安全生产的公众感知度

2011年的“甬温线动车事故”和2015年的“天津港瑞海国际危化品爆炸事故”都形成了严重的舆情冲击,极大地降低了公众的安全感。^{[28][29]}因此,在“甬温线动车事故”之后,政府开始加强事故调查,以修复政府的公信力。2019年,党的十九大报告指出,我国社会的主要矛盾已经转化为不充分不平衡的发展与人民群众的美好生活需要之间的矛盾,而新时代党执政的使命就是满足人民美好生活需要,使人民的获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。^[30]这意味着,在党的十九大之后,在是否足够安全这一问题上,公众的安全感是最为重要的判断标准。这就需要不断夯实安全生产的基础,进一步降低安全生产事故的发生起数和死亡人数,尤其要避免发生重特大安全生产事故,减少重特大安全生产事故对公众安全感造成的冲击。在这种意义上,安全生产不仅需要考虑政府与企业的关系,还需要考虑政府与公众的关系。

上述四个维度的变化具有逻辑上的一致性,可形成一个正反馈循环(见图1):首先,在总体国家安全观的引领下,以人民安全为中心,凸显安全生产的政治属性;继而,在政府与企业的关系上,强化安全生产的政府职责;进而,在政府内部的政策注意力的分配上,增加对安全生产的政策注意力;最终,在政府与公众的关系上,提升公众对安全生产的感知度,实现“生命至上、安全第一”的价值观,体现并强化“总体国家安全观”的引领作用。

在一致性的逻辑的导引下,上述四个维度的变化共同推动安全生产的结构性变化:在总体国家安全观提出之前,企业承担安全生产的主体责任,政府承担有限的监管职责,公众难以发挥监督作用;在“总体国家

安全观”提出之后,不仅企业仍需承担安全生产的主体责任,还要政府强化对企业安全生产的监管,将安全生产作为政府的重要工作任务,不断提升公众的安全感,公众开始发挥重要的作用。如果聚焦于政府、企业、公众三者关系的变化,可将其分别概括为“兜底结构”和“牵引结构”。中国的安全生产转型在本质上是由“兜底结构”转向“牵引结构”。

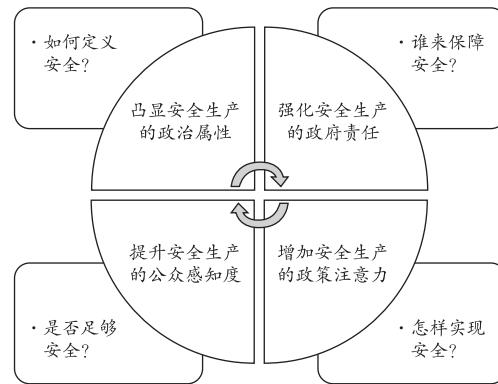


图1 中国安全生产转型的正反馈循环

在“兜底结构”中,即便国有企业,不少企业也未能有效落实安全生产的主体责任,一些私营、民营企业则更是不重视安全生产,甚至认为安全和效益不可兼得,要安全就不能要效益,要效益就只能牺牲安全。政府承担监管职责的牵头部门是安全生产监督管理部门,其并非政府的组成部门,监管能力有限,既缺乏对国有企业进行有效监管的行政权威,也缺乏面对广量大的私营、民营企业进行有效监管的资源,更难以协调其他部门参与监管。公众,由于缺乏专业性和信息不对称等多种原因,难以有效参与对企业的安全生产监管。一旦发生重特大安全生产事故、造成严重的生命损失,一方面企业无力承担,另一方面公众仍会归责于政府,最后都只能由政府善后并承担兜底责任。在这种情况下,即便政府加强事后的应急响应,频繁发生的安全生产事故仍然会导致政府形象严重受损(见图2)。

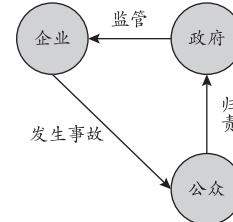


图2 安全生产的“兜底结构”

在“牵引结构”中,政府首先要加强监管,推动企业严格落实安全生产主体责任。应急管理部门成立之后,其作为政府的组成部门,具有更高的行政权威和更多的行政资源,有利于加强政府对企业的安全生产监管。与此同时,地方党政领导需要为安全生产负责,这既有利于从空间规划、产业布局等宏观层面降低安全生产风险的积聚,也有利于应急管理部门借助地方党政领导的权威,推动政府其他部门共同加强对企业的

安全生产监管。由于安全生产事故从根本上得到减少，公众的安全感提升，其对政府的支持增加，政府的公信力得到显著改善（见图3）。

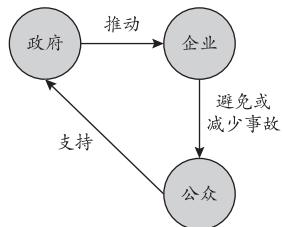


图3 安全生产的“牵引结构”

从表面看，中国的安全生产转型是由当前阶段的安全生产形势所决定的。由于快速的城市化进程，“化工围城”“城围化工”成为普遍的现象，企业在生产过程中发生的事故灾难，不仅直接威胁企业员工的生命安全，也严重威胁企业周边区域乃至更大范围内公众的生命安全。在全世界的范围内，前有苏联切尔诺贝利事件的镜鉴，近有日本福岛核泄漏的教训。在中国，2013年的青岛黄岛输油管线泄漏爆炸事故、2014年的“上海踩踏事故”、2015年的“天津港爆炸事故”“深圳光明新区滑坡事故”均导致大量的人员伤亡。这些事件通过社交媒体的传播，形成严重的舆情冲击，降低公众的安全感，损害政府的形象。这些事故之所以发生，虽然都存在企业安全生产主体责任未落实的情况，但最终都由政府承担兜底责任。2003年“非典”之后，尽管政府逐步强化突发事件的应急响应，但其应对事故灾难的效果通常不理想。究其原因在于：仅事后的应急响应并不能从根本上缓解公众的安全焦虑，公众更关心的是事故灾难发生的原因，以及如何从源头防止事故灾难的发生。^[31]在这种情况下，政府与其反复承担安全生产事故的兜底责任，不如积极作为，从源头上防控安全生产风险。可以说，安全生产已经不是政府想不想承担的职责，而是政府不得不承担的职责。这是过程变化带来的结构变化：应急管理的重心从事后的应急响应转向事前的风险预防，必然导致安全生产的政府“兜底结构”转向“牵引结构”。

在更深的层次上，中国的安全生产转型是对全球风险社会的适应。在全球风险社会，新型公共安全风险不断涌现，各种公共安全风险相互交织，各类突发事件层出不穷。要满足公众日益增长的公共安全需求，政府与企业关系的重构不可避免，这是全球风险社会造成的结构性变化。对此，贝克（Ulrich Beck）明确指出：“与阶级社会的‘平等’理想不同，风险社会追求的目标是‘安全’，它标志着一个新时代的来临。在这个时代中，人们出于恐惧的心理而不断走向联合：焦虑的共同性替代了需求的共同性。”^[32]在这种情况下，政府不得不扩展其权力边界，积极防控各种公共安全风险。这是因为，在个体层面，任何的个体都无力单独实现公共安全，因而只能由政府保障公共安全，确保公共安全成为政府的基本义务；与之相应，个体需要让渡

部分权利，政府需要扩张部分权力。^①在企业层面，任何的一家企业发生安全生产事故都不只是企业内部的事务，都必然涉及公众的安全感，企业都不得不承担相应的公共安全成本；然而，对于任何一家特定的企业而言，都有成本投入的约束，企业存在不愿承担不断上升的公共安全成本的动机或面临无力承担的现实。^[33]在这种情况下，政府必然加强对企业的监管，这也带来政府权力的扩张。

四、安全生产转型的“江苏样本”

2019年3月21日，江苏响水天嘉宜化工厂发生爆炸事故，造成78人遇难，76人重伤，640人住院治疗，直接经济损失近20亿元。^[34]事故发生后，党中央高度重视，习近平作出重要批示，要求深刻吸取教训，加强安全隐患排查，严格落实安全生产责任制，坚决防范重特大事故发生，确保人民群众生命和财产安全。2019年11月，国务院事故调查组发布调查报告，认定“3·21”特别重大爆炸事故是一起长期违法贮存危险废物导致自燃而引发爆炸的特别重大安全生产责任事故。^[35]2019年11月20日，江苏省委省政府召开“3·21”特别重大爆炸事故警示教育大会，启动为期一年的安全生产专项整治。^[36]2020年12月25日，江苏深化安全生产专项整治动员部署会议在南京召开，全面总结江苏安全生产专项整治工作情况，动员部署下一阶段专项整治工作。^[37]

江苏的安全生产专项整治具有“样本”意义：一方面，江苏的安全生产问题相对突出，重特大安全生产事故时有发生，必须推动安全生产的转型；另一方面，相比于2013年的青岛黄岛输油管线爆炸泄漏事故、2015年的天津港瑞海国际危化品爆炸事故等同类的安全生产事故，响水“3·21”爆炸事故更适合作为安全生产转型的“样本”。^②

如果说响水“3·21”爆炸事故凸显了安全生产转型的必要性，江苏的安全生产专项整治则验证了安全生产转型的可行性。2020年12月25日召开的江苏深化安全生产专项整治动员部署会指出：“江苏各级党委政府认真贯彻落实习近平总书记重要指示精神，以做到‘两个维护’的政治自觉，以前所未有的力度、超乎常规的措施、攻坚克难的劲头，开展全方位、系统性集中整治，全省上下思想观念发生很大转变、安全责任链条逐步压紧压实、安全基础进一步夯实、安全发展水平明显提高，有效防范化解了一批重大安全风险，事故多发重发的被动局面得到改变。”^[38]以下仍从四个维度展开分析。

^① 例如，在日常的通行中，特定的单一个体即便严格遵守交通规则，不闯红灯、不酒驾，但仍可能会因为其他个体闯红灯、酒驾而遭遇安全威胁；因此，个体需要让渡部分的通行权利，而政府则相应地获得了对公众的通行进行监管的权力。

^② 2013年青岛黄岛输油管线泄漏爆炸事故发生时，总体国家安全观尚未提出，安全生产转型的目标尚不清晰；2015年天津港瑞海国际危化品爆炸事故发生时，应急管理部还未成立，《地方党政领导干部安全生产责任制规定》也未出台，安全生产转型的路径尚不明确。

(一) 如何定义安全:凸显安全生产的政治属性

江苏的安全生产专项整治体现了总体国家安全观的引领作用。在2019年11月20日的警示大会上,江苏省委书记娄勤俭指出:“要站在总体国家安全观的高度来进行全面系统反思,补正两个不足:抓发展在思想和行动上的不足、抓安全生产在理念和方法上的不足。”^[39]为强化安全生产的政治属性,南京市将落实专项整治任务与国家安全发展示范城市创建结合起来,成立由党政主要领导挂帅,部门“一把手”组成的创建工作领导小组,抽调精干力量,组建创建工作专班,全面系统地推进创建工作落实;召开市“四套”班子主要领导,市、区、镇街三级党政领导参加的全市创建工作动员部署大会,动员全市上下凝心聚力共促南京城市发展。^[40]

(二) 由谁保障安全:强化安全生产的政府职责

在2019年11月20日的警示大会上,江苏省委书记娄勤俭明确指出:“从这次事故看,党政领导、部门监管到企业主体都有责任,特别是本该由企业承担的安全生产教育培训、应急处置演练、现场安全管理、安全防护措施等主体责任都没有认真承担起来,形式主义、官僚主义的问题比较突出,这些共同作用导致了严重的后果。”^[41]在整改过程中,江苏探索出一套清单化的责任体系:整改任务清单化、清单目标化、目标节点化、节点责任化。为强化政府职责的落实,南京市将城市发展考核纳入全市高质量发展综合考核体系、部门对标找差绩效考核体系,考核权重提升至5%,出台《南京市推进城市发展工作考核办法》,建立市对区、区对镇街、镇街对社区网格员、市级部门对区级部门一级考一级的清单化考核体系。^[42]

(三) 怎样实现安全:增加安全生产的政策注意力

在整改期间,安全生产成为江苏各级党政领导的头等大事。^①2019年12月2日,国务院江苏安全生产专项整治督导组组长、应急管理部党组书记黄明为江苏省委理论学习中心组作专题辅导报告,要求强化组织领导抓整治抓落实,善抓风险研判,敢于动真碰硬,配强班子队伍。^[43]按照这一要求,江苏省政府八位副省长分赴全省各地,结合各自分管领域,开展了重点不同的安全生产宣讲;与此同时,江苏省安委会成员单位领导班子成员到所属行业领域企业开展专题宣讲,江苏各市、县(市、区)组建109个宣讲团,党政领导班子成员带头到机关、企业、基层进行宣讲,市、县两级安委会成员单位负责同志到所属行业领域企业开展专题宣讲,推动发展理念的普及。^[44]

(四) 是否足够安全:提升安全生产的公众感知度

在专项整治中,江苏确立了四项标准:一是坚决杜绝重特大安全生产事故;二是降低较大级别安全生产事故的发生起数和死亡人数;三是消除一批安全隐患;四是提高本质安全水平。^[45]为杜绝重特大安全生产事故,江苏显著加大了信息化建设的投入,将全省770

家重大危险源企业全部接入危化品风险监测预警系统。^[46]在南京,通过“181”信息化平台的建设,完成116家危化品生产企业、139家粉尘涉爆涉氯涉氨企业、101栋超高层建筑、34.5万余处“九小场所”等风险评估,打造城市安全风险四色分布“一张图”,实现了重大风险、移动风险、动态风险的实时监测。^[47]在苏州,全市所有118家重大危险源企业已经全部联网,监测预警系统联网视频监控989处,接入温度压力液位等传感器3048个,强化了重特大安全生产事故的预警能力。^[48]2020年1月至11月,江苏发生各类生产安全事故同比分别下降68.6%、65.4%,一批风险隐患得到清除,本质安全水平得到提高,公众的安全感得到提升。^[49]

在上述四个维度上,即使一些措施仍然带有“运动式治理”的色彩,为矫枉过正的非常之举,并不一定具有长期效果;但在根本上,政府、企业、公众三者的关系已经发生了显著的变化,安全生产正在从“兜底结构”转向“牵引结构”:一方面,强化了各级党委和政府在安全生产中的领导责任,加强了政府对企业的安全生产监管;另一方面,推动企业严格落实安全生产主体责任,提升企业加强安全管理的内生动力。

在理论上,“江苏样本”的主要价值在于:验证了“兜底结构”向“牵引结构”的转型对推动安全生产风险预防的有效性。在2019年11月20日的警示大会上,江苏省委书记娄勤俭明确提出:“要将‘3·21’事故作为一个重要的转折点,推动江苏在安全生产治理体系和治理能力现代化上走在全国前列。”^[50]在江苏经历了为期一年的安全生产专项整治之后,2020年11月12—13日,习近平在视察江苏时提出,江苏要在着力在改革创新、推动高质量发展上争当表率,在服务全国构建新发展格局上争做示范,在率先实现社会主义现代化上走在前列。^[51]在发挥安全生产转型“江苏样本”的示范作用过程中,由于各地区情况各异,江苏采取的各项整改措施不一定都具有可推广性,但经其验证有效的由“兜底结构”向“牵引结构”的转型具有一般性,是强化安全生产风险预防的底层逻辑。

五、结论与讨论

在强化事故风险的预防上,安全生产已不仅是企业管理的问题,更是总体国家安全观统领之下的非传统安全的问题。这一变化至少发生在四个维度:在如何定义安全上,推动“security”意义上的安全统合“safety”意义上的安全,凸显安全生产的政治属性;在谁来保障安全上,强化安全生产的政府职责;在如何实现安全上,增加安全生产的政策注意力;在是否足够安全上,提升公众对安全生产的感知度。这四个维度的

^① 在此之前,江苏省委、省政府2018年度对各地市党委政府和部门工作综合考核中,安全生产工作权重为零;5年内更换5位分管安全生产的省级领导,影响了持续深入推进安全生产工作。参见中央纪委国家监委网站:《彻查事故背后的腐败 推动全方位强化安全生产管理江苏响水“3·21”特别重大爆炸案以案促改工作启示》,2021年2月3日。

变化共同推动了安全生产的转型：在全球风险社会的背景下，为满足公众的安全需求，在其与企业的结构性关系中，政府的角色正在由“兜底”转向“牵引”。基于“江苏样本”的实践探索证明：这一结构转型能够从源头上预防安全生产风险，从而为这一结构转型在全国其他地区的实践提供了示范。

基于中国的应急管理实践开展理论创新，重在阐明中国实践可能的知识贡献。基于这一目的，上述研究结论至少可以在三个重要方面做进一步的讨论。

第一，政府的职责边界的重新构建。应急管理的兴起不可避免地带来政府职责边界的扩展。例如，美国于1979年成立联邦紧急事务管理署(Federal Emergency Management Agency，简称FEMA)，本身就标志着其联邦政府职责边界的扩展。此后，美国一直延续了这一趋势：2001年“9.11”事件之后，美国出台《爱国者法案》，授权政府截取国内通讯记录。^[52]2005年“卡特里娜”飓风之后，美国出台“国家响应框架”(National Response Framework，简称NRF)，将企业纳入应急管理体系。^[53]在此次全球新冠肺炎疫情中，美国学界将疫情应对的失败也多归咎于美国联邦政府的职责受限。在这一点上，罗伯斯(Alasdair Roberts)指出：关于“小政府”代表了人类社会理想治理模式的“千禧范式”(Millennial Paradigm)只是特定阶段的思想产物，2001年的“9.11”恐怖主义袭击、2005年的“卡特里娜”飓风和2020年的全球新冠肺炎疫情，这三次事件已经打破并终结了这一“千禧范式”。^[54]在日本，福岛核泄漏应急响应的失败以及核废水排放的困境在很大程度上可归咎于日本中央政府行动迟缓，其承担安全生产主体责任的东京电力公司作为一家企业，既无足够的动力、也无足够的能力阻止事故升级和损失扩大。在中国，即便政府的职责边界相对较宽，但其在应急管理中的职责也在不断扩展：2003年“非典”之后，地方各级人民政府开始制度化地具有应急管理职责；2007年《突发事件应对法》发布之前，应急管理体系已经开始向街道(乡镇)、社区(村)延伸；2008年“汶川地震”之后，面对大规模的社会参与，政府逐步承担起引导社会组织有序参与的职责，这在一定程度上促进了社会组织的发展，但同时也带来了政府职责向社会领域的扩展；2013年以来，在推动安全生产风险预防的过程中，政府职责开始向市场领域扩展。在这种意义上，中国的安全生产转型不仅为“千禧范式”的终结提供了新的证据，也为理解应急管理与常态管理的差异提供了新的场景。

第二，全球风险社会治理的路径选择。全球风险社会的治理不仅需要全球层面的合作，更需要各个国家的政府真正负起责任，从源头上减少风险的生成。按照贝克的理解，安全生产事故是典型的工业化的“副作用”(side-effects)，是风险社会最为直观的现实后果之一。一直以来，基于市场性机制的风险转移策略占

据主导地位，主要有两种：一是时间上的转移，由企业支付一定的费用，将事故风险转移至保险公司，由保险公司对风险进行集中管理，由于事故不可能在同一时间发生，保险公司可以通过事故发生的时间差来沉淀资金、获取利润，同时为一旦发生事故所造成的生命损失提供经济补偿；二是空间上的转移，企业将容易发生事故的生产项目转移至安全监管能力薄弱的地区，既可以降低因保障安全需要付出的成本，也可以减少因发生事故而遭受的惩罚。这两种策略无疑都是有效的，但都并非是最佳策略。这是因为：风险转移无法从源头上减少安全生产事故的发生，无论事后怎么修补，因安全生产事故而丧失的生命都无法挽回。就此而言，中国的安全生产转型探索了不同于市场机制的另一种机制——价值驱动。在总体国家安全观的引领下，中国各级政府需要将“生命至上”的价值理念贯穿安全生产的全过程，并以此作为政府对企业进行监管的逻辑起点。与市场机制将生命与金钱“挂钩”的做法显著不同的是：“生命至上”的价值观认为人的生命无法用金钱来交换。在这一点上，正如拉什(Schott Lash)所言：在风险文化时代，治理社会并非依靠制度，而是依靠价值和理念。^[55]

第三，政府主导有利于推动安全生产风险预防实现集体绩效最大化。如果从普林斯(Samuel Prince)关于加拿大“哈利法克斯爆炸”(Halifax Explosion)的博士论文《巨灾与社会变迁》(Catastrophe and Social Change)起算，社会科学关于应急管理的研究迄今约一百年，其对应急管理本质的认知一以贯之：应急管理是结构性问题。如果说普林斯的论文建立了巨灾的功能与社会结构变迁之间的关系，^[56]弗里兹(Charles Fritz)则将灾害的本质归结于其对社会结构的破坏，^[57]而罗森塔尔(Uriel Rosenthal)的广为接受的危机定义则阐明，除了社会结构遭受的破坏，社会价值观遭到的威胁也同样具有紧迫性。^[58]在上述基础上，康佛特(Louise Comfort)指出：应急管理是一个复杂适应系统(Complex Adaptive Systems，简称CAS)，需要多元主体形成共识，开展协同行动，以实现集体绩效的最大化。^{[59][60]}这一理论方法论不仅适用于应急响应，也适用于风险预防：前者重在推动社会系统由无序向有序的复归，后者旨在避免社会系统由有序滑向无序。尽管这一理论方法论在全世界范围内都具有适用性，但基于中国应急管理实践的实证研究仍然为其提供了必要的修正。例如，2008年“汶川地震”灾后恢复和2020年新冠肺炎疫情应急响应均显示：由政府主导的多主体协同才能实现集体绩效的最大化。^{[61][62]}在这种意义上，中国的安全生产转型为理解应急管理的本质提供了新的场景和证据，由政府主导实现集体绩效的最大化也适用于安全生产的风险预防。

在全球风险社会的背景下，中国在总体国家安全观下的安全生产转型具有长期性。在现阶段，由于企

业的安全生产主体责任发挥不充分,政府需要发挥“牵引”作用;在将来,即便企业的安全生产主体责任得到显著加强,政府仍可能需要发挥“牵引”作用。这是因为,按照贝克的理解,全球风险社会的治理其关键在于破解风险制造的“有组织地不负责任”(organized irresponsibilities),^[63]在这一问题上,能够发挥“牵引”作用的只能是政府。无论是重点行业的安全生产风险,还是城市发展中的安全生产风险,抑或是新材料、新工艺、新业态潜藏的安全生产风险,其源头预防都需要政府发挥“牵引”作用。尤其是后两者,不仅需要政府在城市发展的长期规划中优先考虑公共安全的需要,还要求政府加强对新型风险的前瞻性研究和敏捷性治理。因此,在实践中,各级地方党委和政府需要充分认识安全生产转型的长期性,“坚持常、长二字”^[64],以常态性体制,建长效性机制,避免陷入“运动式治理”的窠臼或加强版、加长版“运动式治理”的偏误。

〔参考文献〕

- [1] 新华网.习近平在中央政治局第十九次集体学习时强调 充分发挥我国应急管理体系的特色与优势 积极推进我国应急管理体系和能力化 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2019-11/30/c_1125292909.htm.
- [2] 新华网.(受权发布)中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议公报 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/2020-10/29/c_1126674147.htm.
- [3] 薛澜,周玲.风险管理:“关口再前移”的有力保障 [J].中国应急管理,2007(11).
- [4] 童星,张海波.基于中国问题的灾害管理分析框架 [J].中国社会科学,2010(1).
- [5] [14] Terje Aven. What is Safety Science. *Safety Science*, 2014(67):15-20.
- [6] [12] Arnold Wolfers. “National Security” as An Ambiguous Symbol. *Political Science Quarterly*, 1952, 67(4):481-502.
- [7] [13] Richard Ullman. Redefining Security. *International Security*, 1983, 8(1):129-153.
- [8] Barry Buzan. *People, States, and Fear: The National Security Problems in International Relations*. Brighton, Wheatsheaf Books, 1983.
- [9] Herbert Heinrich. *Industrial Accident Prevention: A Scientific Approach*. McGraw-Hill, 1931.
- [10] Frank Bird, Robert Loftus. *Loss Control Management (First Edition)*. Intl Loss Control Inst, 1976.
- [11] James Reason, The Contribution of Latent Human Failures to the Breakdown of Complex Systems. *Philosophical Transactions of the Royal Society of London. Series B, Biological Sciences*. 1990. 327 (1241):475-484.
- [15] David Baldwin. The Concept of Security. *Review of International Studies*, 1997, 23:5-26.
- [16] John Fass Morton. *Next-Generation Homeland Security: Network Federalism and the Course to National Preparedness*. Annapolis: Naval Institute Press, 2012.
- [17] Elke Krahmann. Conceptualizing Security Governance. *Journal of Nordic International Studies Association*, 2003, 38(1):5-26.
- [18] 童星.发展社会学与中国现代化 [M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [19] 李培林.社会转型:另一只看不见的手 [J].中国社会科学,1994(1).
- [20] OECD. 中国治理 [M].北京:清华大学出版社,2007.
- [21] [31] 张海波,童星.中国应急管理的结构变化及其理论概化 [J].中国社会科学,2015(3).
- [22] 薛澜,张强,钟开斌.危机管理:直面中国转型期的挑战 [M].北京:清华大学出版社,2003.
- [23] 马骏.公共行政学的想象力 [J].中国社会科学评价,2015(1).
- [24] [26] [64] 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.
- [25] [27] 中华人民共和国中央政府网站.中共中央办公厅 国务院办公厅印发《地方党政领导干部安全生产责任制规定》 [EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2018-04/18/content_5283814.htm.
- [28] 国务院调查组.“7.23”甬温线特别重大铁路交通事故调查报告 [R].2011-11-28.
- [29] 国务院调查组.天津港“8.12”瑞海公司危化品仓库特别重大火灾爆炸事故调查报告 [R].2016-2-5.
- [30] 新华网.习近平:决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/politics/19cpnc/2017-10/27/c_1121867529.htm.
- [32] [德]乌尔里希·贝克.什么是全球化?全球主义的曲解——应对全球化 [M].常和芳译,上海:华东师范大学出版社,2008.4.
- [33] 张杰,苗金明,周心权、黄习兵.安全生产效益的分析评价及其与安全投入的关系 [J].中国安全科学学报,2009(3).
- [34] [35] 国务院事故调查组.江苏响水天嘉宜化工有限公司“3.21”特别重大事故调查报告 [R].2019-11-16.
- [36] [41] [50] 新华报业网.“3.21”事故警示教育大

- 会上,江苏省委书记立下了什么军令状[EB/OL].
http://www.xhby.net/jx/yaowen/201911/t20191121_6413655.shtml。
- [37][38]中华人民共和国应急管理部.江苏深化安全生产专项整治动员部署会在南京召开[EB/OL].
https://www.mem.gov.cn/xw/yjyw/202012/t20201225_375865.shtml.
- [40][42][47][49]调研资料.2021-2-6.
- [45][46][48]调研资料.2021-1-8.
- [43]新华网.国务院江苏安全生产专项整治督导组为江苏省委理论学习中心组做专题辅导报告[EB/OL].
http://www.xinhuanet.com/yingjiuyuan/2019-12/02/c_1210378768.htm.
- [44]中国应急管理信息网.江苏:八位副省长分赴各地宣讲安全生产[EB/OL].
http://www.emerinfo.cn/2020-06/28/c_1210680322.htm.
- [51]江苏省人民政府网站.习近平总书记殷切寄望江苏“争当表率,争做示范,走在前列”[EB/OL].
http://www.jiangsu.gov.cn/art/2020/11/15/art_60096_9569095.html?gqnahi=affiy2.
- [52]丁翔,张海波.大数据与公共安全:概念、维度与关系[J].中国行政管理,2017(8).
- [53]Charles Wise. Organizing Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What is Missing.
Public Administration Review, 2006 (3):302-318.
- [54]Alasdair Roberts.The Third and Fatal Shock: How Pandemic Killed the Millennial Paradigm. *Public Administration Review*, 2021, 80 (4):603-609.
- [55][英]拉什.风险社会与风险文化[J].王武龙译.马克思主义与现实,2002(4).
- [56]Samuel Prince.*Catastrophe and Social Change: Based upon a Sociological Study of Halifax Disaster*. London:P. S. King & Son Ltd., 1920.
- [57]Fritz, C. Disasters. In R.K.Merton & R.A.Nisbet, eds. *Contemporary Social Sciences*, New York:Harcourt, 1961.
- [58]Rosenthal, U., Michael T. Charles, and Paul 't Hart. eds. *Comping with Crises: The Management of Disasters, Riots, and Terrorism*. Springfield:Charles, C.Thomas Pub.Ltd., 1989.
- [59]Louise Comfort. *Shared Risk: Complex Systems in Seismic Response*. Pergamon, 1999.
- [60]Louise Comfort. *The Dynamic of Risks*. Princeton University Press, 2019.
- [61]Louise Comfort, Zhang, Haibo. Operational Networks: Adaptation to Extreme Events in China. *Risk Analysis*, 2020, 40 (5):981-1000.
- [62]Qian Hu, Zhang, Haibo. Hybrid Coordination for Coping with the Medical Surge from the COVID-19 Pandemic: Paired Assistance Programs in China. *Public Administration Review*, 2020, 00 (00):1-7.
- [63]Beck, U. *World at Risk*. Cambridge:Polity, 2009.

(责任编辑 郑 捷)

The Work Safety Transformation under the Overall National Security Outlook

Zhang Haibo

[Abstract] Adhere to the overall planning of development and security, and ensure that security development runs through all areas and the entire process of national governance. It is necessary to actively promote the modernization of the emergency management system and capabilities, and strengthen the prevention of risks. Under the guidance of the Overall National Security Outlook, the government's understanding of work safety is undergoing significant changes: how to define safety, highlighting the political attributes of work safety; in terms of who will ensure safety, strengthening the government's responsibility for work safe; in terms of how to achieve safety, increasing the policy attention of work safety; in terms of whether it is safe enough, promoting public perception of work safety. The changes in these four dimensions have jointly facilitated the structural transformation of China's work safety: in terms of the relationship with enterprises, the government has shifted from "ultimate respondent" to "initial enabler" to ensure the security of the public in a global risk society. Practical exploration based on the "Jiangsu sample" proves that this structural transformation is effective in promoting risk prevention of work safety. In theory, the practical exploration of China's work safety transformation provides inspiration for the supplement or revision of emergency management knowledge: the rise and development of emergency management has brought about the expansion of government responsibility boundaries; the governance of a global risk society depends on value guidance; government leadership promotes the maximization of the collective performance of emergency management.

[Keywords] overall national security outlook, work safety, emergency management, risk prevention

[Author] Zhang Haibo is Professor at School of Government, Nanjing University. Nanjing 210023