

牢固树立安全发展理念

统筹发展和安全需正确把握五对关系

统筹发展和安全是贯穿中国式现代化的重大战略课题,是我们党治国理政的一个重大原则。习近平总书记深刻指出,“安全是发展的前提,发展是安全的保障”。党的二十届四中全会将统筹发展和安全作为“十五五”时期经济社会发展必须遵循的原则之一。实践中,稳与进的平衡体现发展节奏,破与立的协同体现改革智慧,收与放的适度体现治理艺术,近与远的统筹体现战略眼光,内与外的联动体现全局思维,这五对关系相互交织、有机统一。

把握好稳与进的关系

“稳”与“进”是统筹发展和安全的基本节奏,二者如同水中行舟,共生互促。“稳”是主基调与“压舱石”,以经济平稳运行、社会安定有序、风险可控在控,筑牢安全底线,为“进”提供稳定支撑;“进”是主动力与“发动机”,通过质量提升、结构优化、动能转换,激活发展潜能,为“稳”注入持久底气。脱离“稳”的“进”易陷入冒进失衡,缺乏“进”的“稳”则会沦为停滞僵化,这是被实践反复验证的深刻规律。

近年来,我国面对多重风险挑战,通过一揽子增量政策筑牢“稳增长、稳就业、稳物价”基本盘,以供给侧结构性改革激活“进”的动能,在稳的环境中因地制宜发展新质生产力,实现了质的有效提升和量的合理增长,同时平安中国建设成效斐然,全球安全倡议赢得国际社会普遍认同,充分彰显了稳进平衡的实践价值。实践充分表明,维护国家安全是全国各族人民根本利益所在,统筹发展和安全为中国式现代化行稳致远提供了重要保障。但部分地区仍存在割裂二者关系的问题,有的将安全风险视为“随机事件”,缺乏主动防控意识;有的重发展显绩、轻安全潜绩,盲目扩大投资、累积债务,最终导致经济波动加剧,加剧拖累发展质量,又增加安全成本,教训深刻。

落实党的二十届四中全会部署,需按照“稳中求进、以进促稳”要求推进重点工作。筑牢思想根基,压实安全责任。深刻认识“十五五”时期是我国处于战略机遇和风险挑战并存、不确定难预料因素增多的时期,把增强风险意识、强化底线思维作为重要遵循,明确“有效防范安全风险也是发展政绩”的导向,推进本质安全与全链条安全治理,研究完善安全领域“尽职免责”考核机制,构建权责一致、奖惩分明的责任体系。稳住发展底盘,夯实进的基础。确保经济运行在合理区间,保持政策连续性稳定性,增强灵活性预见性,充分备足政策预案,聚焦稳增长、稳民生、稳就业核心任务,统筹化解房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域风险,保持制造业合理比重,筑牢产业发展基础。聚焦创新驱动,实现以进促稳。落实“加强重点领域国家安全能力建设”要求,推动科技创新与产业创新深度融合,通过关键核心技术、关键共性技术攻关推动产业升级,以新质生产力培育的“进”增强发展韧性,形成稳中有进、进中固稳的良性循环。

把握好破与立的关系

“破”与“立”是统筹发展和安全的关键抓手,体现改革攻坚的科学方法。“破”是破除体制机制障碍、清除风险隐患的“手术刀”,“立”是构建新机制、培育新动能的“顶梁柱”,无破则立失基础,无立则破易致乱。“十四五”时期,我国在新质生产力发展与产业转型升级中精准把握破立关系,积累了宝贵经验。在推进产业转型升级中,坚持“先立后破、因地制宜”,既通过“立”传统产业数字化绿色化转型体系,又通过“破”低端产能依赖,实现传统制造业稳定发展与高技术制造业快速增长;在通过科技创新攻关突破“卡脖子”技术的同时,坚持正向设计、正向突破,对着基础科学问题下扎,加快建

立自主可控的创新体系,既清除发展障碍,又夯实安全根基。但部分领域仍存在把握不准的问题,有的未立先破,如北方部分地区在未完善清洁取暖保障体系的前提下“一刀切”推进散煤替代,引发民生问题;有的破而不立,如新兴服务业取消传统审批后未建立新型监管机制,导致市场无序竞争;有的立而不破,如地方保护、市场分割等旧格局未彻底破除,稀释新质生产力发展、全国统一大市场建设等政策效能。

“十五五”时期,以新安全格局保障新发展格局,必须坚持“破立并举、先立后破”。坚决破除制约高质量发展的行政壁垒、市场分割和要素流动障碍,坚持法治是最好的营商环境,落实公平竞争审查制度,完善要素市场化配置机制,推动重大生产力布局突破行政区划限制。加快建立适应新质生产力发展的安全保障制度,对人工智能等新领域实施分类分级监管,完善数据要素安全规则与产业链风险防控机制,以“立”的成果巩固“破”的成效。补齐自然灾害、金融等领域制度短板,健全标准体系,为高质量发展提供坚实制度支撑。

把握好收与放的关系

“收”与“放”是统筹发展和安全的治理艺术,核心是实现活力与秩序的有机统一。习近平总书记强调,“一个现代化的社会,应该既充满活力又拥有良好秩序,呈现出活力和秩序有机统一”,这一要求为把握收放关系提供了根本遵循。“收”不是简单管控,而是以底线思维守住安全红线,对重大风险、关键资源实行统筹管控,拧紧系统性风险“安全阀门”;“放”不是放任自流,而是向市场放权、向基层赋能、向创新松绑,以制度规则释放发展活力。二者如同风筝与引线,适度收紧是平稳高飞的保障,合理放松是展现活力的前提,收放失衡则会导致活力窒息或风险失控。

“十四五”时期,我国在多领域推进收放平衡的治理。在社会治理领域简化审批流程,释放市场活力的同时,建立监管机制;在科技创新领域赋予科研单位自主权的的同时,通过科技安全审查守护核心秘密。但部分领域曾出现收放失衡问题,安全生产领域因高风险产品许可下放节奏过急、权责不匹配,导致基层无力承接;平台经济发展初期监管缺失,出现资本无序扩张、侵害中小企业利益和从业者权益等问题,后续通过规范监管才重回健康轨道。

落实“十五五”规划建设,需精准把握收放尺度。在“收”的方面,聚焦粮食、能源、金融、数据与网络安全等重点领域,强化储备管控与利益调节,明确平台经济规则底线,完善关键资源监管闭环等,确保“收”在关键处。在“放”的方面,最大限度减少政府对市场资源的直接配置和对微观经济活动的过度干预,深化投资审批改革,破除全国统一大市场建设堵点,保障民营企业平等使用生产要素,赋予科研单位更大自主权,健全基层干部容错纠错与权责匹配机制,整合安全管理资源,发挥好“最小治理单元”作用,提升风险隐患排查质效,实现安全治理全覆盖,强化安全工作基层基础。推动收放协同,健全“动态监测—精准调控—效果反馈”闭环机制,新兴产业初期以“放”培育活力,成熟产业以“收”整治非理性竞争与产能过剩,要素市场领域完善市场化配置并强化反垄断和反不正当竞争执法,实现“收而不僵、放而不乱”。

把握好近与远的关系

“近”与“远”是统筹发展和安全的战略考量,彰显“立足当前、着眼长远”的治理智慧。“近”是聚焦当下的“当前功”,关乎当前任务落实、短期风险化解、民生需求回应;“远”是谋划全局的“长远计”,关乎长远布局、深层安全构

建、战略目标实现。二者如同铺路与筑桥,既要铺好当下之路解决眼前问题,更要筑好未来之桥衔接长远发展,远近脱节则会陷入短期困境或迷失长远方向。

新时代以来,多个安全领域实现远近统筹。粮食安全领域,既严守耕地红线保障当年供应,又推进高标准农田建设、种业振兴筑牢长远根基,实现“谷物基本自给、口粮绝对安全”,端稳端牢中国饭碗;生态安全领域,既以蓝天、碧水、净土保卫战整治当下污染,又通过长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展等战略构建生态安全屏障;科技安全领域,既攻克芯片制造等“卡脖子”技术缓解短期制约,又布局量子科技、生物制造等未来产业抢占长远先机。但个别地区存在“短视化”误区,为追求短期GDP增长上马高耗能项目,导致能耗双控压力陡增;长远规划脱离资源禀赋,盲目布局新能源产业却缺乏配套,造成项目停摆、资金闲置,凸显了远近统筹的重要性。

落实“着眼长远、把握当下”的要求,需要紧扣“十五五”规划建设重点部署。抓实“近”的任务。聚焦初期风险防控,深化房地产供给侧结构性改革,分类处置房企债务,保障刚性住房需求;推进地方政府债务化解,严防风险传导;抓好稳增长、稳就业等重点工作,以当下成效筑牢基础。谋深“远”的布局。紧扣“国家安全屏障更加巩固”目标,加快关键核心技术攻关,完善“揭榜挂帅”机制,因地制宜发展新质生产力;构建粮食能源安全长效机制,推进耕地保护、能源产供储销体系建设。做好远近衔接。将“十五五”战略任务分解为年度任务,在短期政策中嵌入长远考量,坚持一张蓝图绘到底、一茬接着一茬干。同时,健全风险研判监测预警机制,运用人工智能、大数据等技术提升风险预判能力,实现眼前与长远的良性互动。

把握好内与外的关系

“内”与“外”是统筹发展和安全的全局视野,体现“统筹国内国际两个大局”的战略思维。“内”是根本依托,关乎国内大循环畅通、内部治理效能、内生动力培育;“外”是重要维度,关乎国际合作拓展、外部环境塑造、全球风险应对。二者如同树之根本与枝叶,根基牢固方能枝繁叶茂,枝叶舒展亦能滋养根基,内外割裂则会导致封闭僵化或受制于人,这正是“越开放越要重视安全”的深刻内涵。

近年来,我国坚持“以内为主、内外联动”,既通过畅通国内大循环夯实发展根基,又以高水平对外开放拓展发展空间;既筑牢内部安全防线抵御外部风险传导,又参与全球安全治理营造良好环境。实践中,C919大飞机实现自主创新攻克多项关键技术,同时开展国际合作实现翱翔长空;能源领域既加大国内油气勘探开发,又多元化拓展国际进口渠道,有效应对市场波动。

落实党的二十届四中全会部署,需着力构建内外联动的发展和安安全格局。夯实内部根基。坚持办好自己的事,加快形成强大国内经济循环体系,完善内需驱动发展模式,增强产业链供应链自主可控能力,强化关键资源安全管理,整治市场非理性竞争等乱象,同步筑牢政治安全、制度安全防线,以高质量发展确定性应对外部不确定性。扩大高水平对外开放。积极参与全球治理体系改革,拓展国际安全合作空间,合理利用国际市场和资源;织密开放安全网,建立外部风险防控机制,防范技术封锁与境外安全风险倒灌,完善涉外国家安全机制。促进双循环互促。防止各类风险叠加放大,将内部制度优势转化为国际竞争优势,通过国际产能合作增强产业链韧性,引导企业有序“走出去”,实现内部发展与外部安全的相互促进。

(据《学习时报》陈宏曲)

构建安全生产治理新范式

“十五五”规划建设明确要求,坚持统筹发展和安全,加强安全生产工作,提升重要基础设施本质安全水平,有效遏制重特大事故。从“十四五”的“固本强基”到“十五五”的“系统重塑”,是中国安全生产治理迈向现代化的关键一跃。面对越来越复杂的安全风险,亟须升级治理思路,把安全作为一个完整体系来抓,为中国式现代化守牢安全底线。

“十四五”时期,我国安全生产领域依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》《“十四五”国家应急体系规划》等,由国务院安全生产委员会印发了综合性的《“十四五”国家安全生产规划》。相关部委相继出台了危险化学品、矿山、消防、道路交通安全等一系列专项规划,并重点实施了推动安全应急装备发展、工贸行业“百日清零行动”、安全生产专项整治三年行动计划等专项治理方案。地方和行业层面也细化了实施方案,共同推动规划目标落实。

经过一段时期的努力,规划实施取得显著成效。安全生产形势持续稳定向好,事故总量和死亡人数持续下降,2024年全国生产安全事故死亡人数创历史新低,重特大事故起数历史性降至个位数;责任体系得到系统性重塑与压实,“党政同责”“一岗双责”“三管三必须”原则深化落实,企业主体责任更加精准;风险防控机制不断创新,安全治理向事前预防转型加快,双重预防机制在危险化学品、矿山等高危行业广泛应用,重大事故隐患专项整治聚焦燃气、建筑施工等重点领域消除大批隐患;法治化与标准化建设稳步推进,安全生产法修订实施,《煤矿安全条例》正式施行,危险化学品安全法等立法进程加紧推进,一批新标准出台;科技赋能与智慧应急取得进展,危险化学品、煤矿等国家级监测预警平台功能不断完善,基层智慧应急能力提升,县乡一体化应急指挥平台加快建设。

“十五五”时期,我国迈向更高质量、更可持续、更为安全的发展阶段。同时,安全生产工作面临的形势更加复杂,挑战更加严峻。其一,发展中伴生的安全生产风险点。一方面,传统高耗能、高风险产业淘汰升级进程中,部分存量风险尚未彻底化解。另一方面,战略性新兴产业和未来产业的布局,如人工智能、深海天空开发、生物制造等,将带来前所未有的新型安全挑战。安全生产工作必须更具前瞻性和适应性,深度融入经济社会发展全过程。其二,传统与新兴风险交织叠加。传统风险具有“顽固性”,矿山深部开采、化工园区系统性风险、老旧管网带病运行、高层建筑火灾等传统风险的治理进入攻坚期,任何松懈都可能导致事故反弹。而新兴风险具有突发性,如新能源安全、平台经济安全、智能化系统安全等。我国安全风险将呈现出一定程度的“存量未消、增量涌现、交织叠加、衍生放大”的复杂特征。其三,从要素驱动转向系统驱动的转型压力持续增大。面对跨领域、跨部门的新兴风险,现有“九龙治水”的分段监管模式难以形成协同合力,存在明显的机制壁垒。同时,由于缺乏充分的数据积累,治理体系在前瞻性、动态性风险评估与预警方面仍存在短板。此外,社会共治机制尚不健全,行业协会、保险机构、专业技术服务单位以及社会公众等多元主体在风险治理中的专业化、市场化作用未能充分发挥,制约了整体治理效能的提升。其四,极端天气带来严峻挑战。全球气候变化正导致暴雨、高温、强台风等极端天气事件的强度与频率持续增加,直接威胁到多个安全领域。在户外作业中,易引发人员中暑、高空坠落等事故;对城市基础设施,可能造成内涝和管线损坏;危险化学品存储也面临高温高压环境下的安全风险。

面对新形势、新挑战,“十五五”安全生产规划须在继承“十四五”经验基础上,实现战略思维和治理模式的迭代升级。

构建系统性安全治理体系。将构建系统性安全作为总体思路,把生产经营活动视为由人、机、环、管、法等要素构成的复杂社会技术系统。深入研究各要素间的相互作用机制,把握风险动态演化和跨界传播规律,着力提升系统整体抵御扰动、适应变化和恢复正常功能的能力。推动安全治理实现根本性转变。从单一防范事故向系统塑造韧性转变,从被动应急响应向主动预防转变,从分散要素管控向整体系统治理转变。建立基于效能的责任考核机制,引入风险辨识管控率、隐患整改闭环率等过程性指标,运用数字技术实现责任穿透式监管,强化跨部门协同,构建统筹协调的现代安全治理体系。

强化本质安全与精准监管。坚持从源头筑牢安全防线,大力实施安全替代策略,通过财税优惠等政策支持,鼓励企业采用更安全的工艺、技术和材料。全面推进安全设计,将安全要求强制性纳入重大工程、新兴产业项目和智能设备的前期论证与设计规范。创新智慧监管模式,针对化工园区、城市生命线等关键基础设施构建数字孪生系统,实现风险实时模拟与预测预警。推广应用AI智能巡检技术,自动识别违章行为和设备异常状态,建立基于大数据的风险画像系统,实现分级分类精准监管,提升监管效能和风险防控能力。

健全安全文化与市场机制。将安全教育全面纳入国民教育体系,从基础教育到高等教育、职业教育系统开设安全课程,夯实全民安全素质基础。创新安全文化传播方式,重点提升新生代产业工人的安全意识和技能。完善市场化激励机制,大力发展安全生产责任保险,运用费率杠杆推动企业加大安全投入。培育专业化第三方安全技术服务市场,为中小企业提供安全管家式服务。构建政府、企业、社会多元共治的安全治理新格局,形成全社会共同参与、良性互动的安全管理生态。

完善新兴风险治理框架。针对新技术新业态发展特点,建立包容审慎的监管机制。设立监管沙盒制度,允许自动驾驶、低空物流等领域在风险可控条件下开展创新试验,监管部门同步介入探索监管规则。改革标准制定机制,鼓励新兴技术领域先行制定团体标准、地方标准,建立快速响应、动态调整的标准体系。组建跨学科专家团队,定期开展未来3至5年颠覆性技术安全风险前瞻性研判,发布预警报告,提前布局监管措施,增强对未来风险的应对能力,确保创新与安全协调发展。(据《学习时报》张伟)

推进重点安全领域“一件事”全链条整治走深走实

安全生产是民生之本、发展之要。在经济社会快速发展、新技术新业态层出不穷的今天,重点安全领域面临日趋复杂的风险挑战。习近平总书记强调,要“从根本上消除事故隐患,从根本上解决问题”。国务院安委会自2024年起在全国范围内部署开展安全生产治本攻坚三年行动,推进重点安全领域“一件事”全链条整治是其中一项核心任务。

所谓“一件事”全链条整治,是指针对某一类安全风险突出、群众反映强烈、事故多发的重点问题,由一个部门牵头、多个部门协同,贯通生产、销售、流通、使用、回收等各个环节,推进系统治理、源头治理、综合治理。这一治理模式不仅是对传统“条块分割、各自为政”监管方式的突破,更是推动构建系统化、精准化安全治理体系的重要抓手。

持续推进“一件事”全链条整治,是系统回应人民群众对美好生活中安全诉求的实践创新。以电动自行车为例,近年来因违规停放、充电引发的高层住宅火灾事故频发,造成重大人员伤亡和财产损失,成为城市安全治理的“顽疾”。而通过“一件事”全链条整治,从2023年到2025年,全国每百万辆电动自行车火灾从5.6起下降至3起,伤亡人数下降超过90%。只有从生产、销售、改装、停放、充电、报废等全链条整治入手,将安全要求嵌入每个生产流通节点,才能切实堵住风险漏洞,守护好人民群众生命财产安全。长期以来,一些重点行业领域存在“九龙治水”现象,职责边界不清、监管链条断裂,导致有些风险隐患长期存在。通过“一件事”全链条整治,各地明确牵头部门、配合单位,建立跨部门协同机制,推动责任链条闭环管理,有

效破解了都管又都不管的治理困境。党的二十大报告提出,要“推动公共安全治理模式向事前预防转型”。重点行业领域“一件事”全链条整治,正是对这一要求在治理模式转型层面的积极探索,不仅强调全链条整治,更注重制度、技术、工程、管理协同发力,推动从被动应对向主动预防、从运动式整治向常态化治理转变,体现了系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的现代化理念。

尽管“一件事”全链条整治已取得阶段性成效,但从全国范围看,仍存在一些亟待破解的深层次问题。具体来说,部门协同的壁垒依然存在。虽然各地普遍建立了牵头部门责任制,但实际操作中,信息共享不畅、标准不统一、执法尺度不一等问题仍然存在。如部分地区在燃气管道更新改造中,因规划、住建、城管等部门审批流程交叉,导致项目推进缓慢,影响整治进度。基层执法力量薄弱。“一件事”整治涉及面广、任务重、链条长,但基层安全监管人员有限、专业能力不足,难以胜任高强度、高频次的执法检查任务。尤其是在“九小场所”、老旧小区、城乡接合部等,仍存在看得见但管不着的监管盲区。企业主体责任落实不到位。一些生产经营单位安全意识淡薄,重效益而轻安全,隐患排查流于形式,整改措施敷衍应付。技术手段支撑不足。部分地区在“一件事”整治中信息化、智能化水平不高,仍以人工排查、纸质台账为主,难以实现风险动态监测和精准预警。

持续推进“一件事”全链条整治,必须坚持问题导向、目标导向和结果导向,推动从“集中整治”向“常态治理”转型,从“政府主导”向“多元共治”拓展。一方面,应以责

任清单为抓手,推动责任链条闭环。加快制定出台全国统一的“一件事”全链条整治指南,细化各环节监管职责、执法标准和协作机制。推动建立“风险清单—任务清单—责任清单”三张清单制度,实现“一套统管、一网通办、一体考核”。同时,强化地方党委、政府属地责任,将整治成效纳入高质量发展考核体系,倒逼责任落实。另一方面,应以数字技术为引擎,推动智能化监管。构建“物联网感知+大数据分析+AI预警”的智慧监管平台,整合公安、消防、市场监管、住建等部门数据资源,完善重点行业领域风险监测预警系统。探索智能梯控、燃气报警、电动车电子围栏、动火作业扫码备案等技术应用,实现风险“早发现、早预警、早处置”。

更为重要的是,夯实基层基础,推动治理重心下沉,落实好企业的主体责任。必须进一步加强基层应急管理能力建设,推动执法力量向乡镇(街道)、村(社区)延伸,探索“应急管理+网格化+数字化”等治理模式,补齐基层监管短板。以更大力度推进企业安全生产信用体系建设,建立“红黑名单”制度,对守法企业给予政策扶持、信贷优惠,对违法企业实施联合惩戒、限制市场准入。推动建立企业内部隐患排查奖励机制,鼓励举报重大事故隐患,形成“人人讲安全、个个会应急”的良好氛围。

面向未来,我们要以“时时放心不下”的责任感,持续推进整治走深走实,推动从“治已病”向“治未病”转变,从“被动应对”向“主动防控”升级,筑牢高质量发展的安全底座,为以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业提供坚实的安全保障。(据《学习时报》詹承豫)