发展之路

推广HSE管理体系建设安全城市

城市安全是城市规划、建设、管理的重要内容。城市管理中应突出“预防为主、领导承诺、全员参与、持续改进”的科学管理思想，普遍推行健康、安全与环境管理体系，让人民群众切实感受到人性化、贴心化与舒心化的健康安全环境。

□ 刘文俭

HSE管理体系即健康、安全与环境管理体系（Health Safety and Environment Management System）的简称。它是近几年出现的国际石油天然气工业通行的管理体系，是现代工业多年工作经验积累的成果，体现当今石油天然气企业在大城市环境下的规范运作，突出了“预防为主、领导承诺、全员参与、持续改进”的科学管理思想，已成为现代公司共同遵守的行为准则。

HSE管理体系的原则与理念。一是注重领导承诺。组织对社会的承诺、对员工的承诺，领导对资源保证和法律责任的承诺，是HSE管理体系顺利实施的前提。强调组织的最高管理者是HSE的第一责任者，各级管理者通过本岗位的HSE表率，树立行为榜样，不断强化和奖励正确的HSE行为。二是体现以人为本。组织在开展各项工作和管理活动过程中，始终贯穿着以人为本的思想，在保护人的安全和健康的前提下，使组织的各项工作得以顺利进行。突出人的行为对组织的事业成功至关重要，建立培训系统并对人员技能及其能力进行评价和提升，以保证HSE水平的提高。三是体现预防为主。着眼点在于预防事故的发生，并特别强调企业高层管理者对HSE必须从设计抓起，认真落实设计部门高层管理者的HSE责任。四是体现全员参与。规定各级组织和人员的HSE职责，强调各级组织和全体员工必须落实HSE职责。组织的每位员工，无论身处何处，都有责任把HSE事务做好。在确定各岗位的职责，进行危害辨识、人员培训、工作审核时都要求全员参与。通过广泛的参与，形成组织的HSE文化，使HSE理念深入到每一个员工的思想深处，并转化为每一个员工的日常行为。

实施HSE管理体系的目的。满足政府对健康、安全和环境的法律法规要求；为企业提出的总方针、总目标以及各方面具体目标的实现提供保证；减少事故发生，保证员工的健康与安全，保护企业的财产不受损失；保护环境，满足可持续发展的要求；提高原材料和能源利用率，保护自然资源，增加经济效益；减少医疗、赔偿、财产损失费用，降低保险费用；满足公众的期望，保持良好的公共和社会关系；维护企业的名誉，增强市场竞争能力。

推广HSE管理体系的战略意义

有利于智慧城市建设的延伸与深化。随着人口纷纷涌入城市，水、电及交通等关键设施系统已不堪重负。对城市居民而言，智慧城市的基本要件就是能轻松找到最快捷的上下班路线、供水供电有保障，且街道更加安全，有舒适的宜居环境和健康保障。然而，尽管国内有上百座城市宣布了智慧城市发展规划，但真正把城市安全、宜居环境、居民健康摆到重要位置的少之又少。因此，在智慧城市建设中，应重点参考已成熟的HSE安全管理体系，着力研究与推动智慧城市安全体系、智慧城市宜居环境体系、智慧城市居民健康体系建设，让百姓切实感受到智慧城市带来的安全感、便利化、舒适性与健康保障。

有利于安全资源整合与安全水平的提升。城市安全是涉及方方面面的整体系统，主要涉及公共交通安控、城市供排水安控、城市防灾安控、城市能源供应、公共设施安控、公共场所安控、社区安控、城市环境安控、居民健康安控、城市突发事件处理、企业生产与经营安控、公共安全监控与管理、城市安全网络平台建设与管控等等。虽然不少城市已构建了平安城市的技防、物防、人防系统，但满足不了日益突出的城市安全矛盾与需求。城市安全不仅是城市管理者特有的职责，而是需要各级各部门、全体居民共同来参与、齐心协力完成的；城市安全更不是系统的监控与事后的处理，更多的是日常职责之下的防控与持续改善。为此，将国际上大型化工企业行之有效的HSE安全管理体系和理念推广到各行各业、各个机关社区乃至家庭单位，在全社会树立和践行“健康、安全、环境”意识和行动，使城市安全资源得以有效整合、安全管理水平得以真正提升，切实满足城市安全需求的科学举措和路径。

有利于建设宜居幸福的现代化城市。建设宜居幸福的现代化城市是各地的发展目标。目前，我国许多大城市，城市公共安全的矛盾日渐突出。城市规模的扩大导致城市人口和财产密集，生产及交通等安全事故易发频发。与此同时，居民的安全需求越来越高，城市安全现状与居民心理期望的差距较大。无论是从居民宜居幸福的期待与诉求出发，还是从城市的现代化建设的要求来看，“健康、安全、环境”都是重要因素、关键方面。只有把城市建设成为居民健康、城市安全、环境宜居的城市，才能实现宜居幸福现代化城市的宏伟蓝图。

推广HSE管理体系的对策建议

城市HSE管理体系的推广，需按照轻重缓急的原则，有计划、有步骤地逐步梯次推进。除了城市层面的研究及方案制定，各级各部门各行业根据实际制定推广方案。

在生产领域建立推广HSE管理体系。第一步，在石油化工等重点行业全面推行；然后普及到所有生产领域。管理体系由行业主管部门组织和考核，由各企业结合自身实际制定技术方案并实施。按照“以人为本、全员参与、防控为主、领导承诺”的原则，细化各个生产行业管理作业标准与现场作业规范，严格落实企业HSE管理制度，并将其放到一切工作的首位。

在城市建设与公共事业领域普及HSE管理体系。城市规划建设与管理、路政桥梁、水电气、环境卫生、公共交通、城市能源等领域要把保证健康、安全、环境作为核心要素加以考量，提出具体标准并进行评价，以城市HSE管理体系的标准规范进行整合提升。

在机关事业单位和街道社区推广HSE管理体系。以全员参与为原则，将所有机关事业单位列入HSE管理体系当中，并要求成为企业的标杆、市民的榜样，严格执行领导承诺制度和奖惩政策。在所有危险源、安全事故易发点处加贴健康、安全、环境类提示性标语，明确具体负责人。通过HSE的体系化导入，让单位职员和市民切实感受到人性化、贴心化与舒心化的健康、安全、环境。

经济新常态下的大气污染治理

□ 常纪文

新《环境保护法》实施以来，全国大部分地区的大气环境质量得到明显改善。空气质量的改善必然涉及既有经济的调整和新增资金的投入，最近一些局部地区提出，因为化解产能过剩，治理大气污染，改善空气质量，影响了经济增长。笔者认为，即便因为严格环境执法监管，导致了GDP增速下降，那也只是环境污染型经济和资源消耗型经济的下降，是经济转型升级过程中必须付出的代价，必须迈过的坎。从一些地方的实践来看，对产能过剩、技术落后的污染型企业进行整顿关停，不仅不会影响全国的经济发展，还会促进产能优化，避免劣币驱除良币的现象。

在严格大气环境保护要求的倒逼下，经济增长和大气环境保护会达成新的平衡。在各方面的努力下，预计“十三五”末期、“十四五”初中期，我国的大气环境质量会到达拐点。为了让拐点早日到来，经济下行的地方需要学习深圳、珠海等沿海城市转型的经验，积极开展自我改造和升级。对于企业，中央和地方政府有必要出台扶助式的大气污染治理政策和升级改造政策，帮助它们渡过经济和技术上的难关。

应当因地制宜制定环境标准。在环境守法还不是普遍常态的情形下，现在要做的是严格执法，回归到全面、严格执行达标排放这一基础的管制手段上来。只有全面实现达标排放，打下环境法治基础，才能逐步提升环境标准。

环境治理需要坚持原则性与灵活性相结合。大气污染严峻局面的出现，是长期粗放式发展积累的结果，如果过于着急，采取短期的休克式疗法，经济、社会和环境保护必然出现大问题。《环境保护法》要严格实施，对于严重污染又治理无望的企业，应当坚决关闭。对于可以升级改造的企业，则需要利用责令企业整改这一法律责任的宽容性，在自由裁量权的范围内，由有关部门出台细则，给企业必要的整改期与升级期，不要盲目地予以取缔和关闭。在升级改造方面，国家和地方各级人民政府要给予资金和技术支持，不要因升级改造是企业的主体义务而袖手旁观。放任企业倒闭，是不符合服务型政府要求的行为，必然导致经济下滑，最终不利于环境保护地可持续开展。

应当改革全国性的总量控制制度。按照环境质量管理的要求，针对区域、流域与单元实施大气和水污染物排放的总量控制，实时环境流量的动态监管。要大力支持环境污染第三方治理，发展环境保护产业；发展绿色金融，为社会资本创造多渠道、有回报的环境保护投资机会；通过建设污水集中处理等污染处理的基础设施，提高区域的纳污和处理能力，共享环境治理设备和技术，减少环境治理成本，为企业遵守环境保护法律法规的要求提供必要条件。



此外，有关部门还应当拿出切实的手段，支持企业进行环境保护方面的技术革新和银行信贷。目前，一些大气污染治理新技术的推广存在制度障碍，很多新技术因为既有的政策和评审体制，难以被迅速推广，创新经济难以实现。由于经济下行，信贷风险加大，大部分银行不愿意贷款给工业企业特别是中小工业企业，导致企业无钱进行环境保护科技创新与升级改造。这些需要引起有关部门重视。

政策与管理

破解社会组织中的人力资本难题

□ 吴青熹　王培智

党的十八届三中全会明确提出要充分激发社会组织活力，随后，中央出台了一系列扶持培育社会组织政策，社会组织发展很快。但是，很多社会组织仍难以跳出“缺资源—缺人才—缺项目—更缺资源”的恶性循环，这其中，人力资本的匮乏成为制约社会组织发展的突出难题。

当前我国社会组织人力资本的基本状况突出呈现出总量低、待遇低、专业度低、工作强度高、流动性高的“三低两高”现象。这种现象长期存在的根本原因在于“四个缺乏”。一是缺乏认同的社会环境。社会组织是社会治理以及国家治理体系和治理能力现代化建设的重要抓手，虽然国家已将社会工作的人才队伍建设纳入了国家中长期人才发展规划，并出台了《社会工作专业人才队伍建设中长期规划（2010—2020年）》，但在社工人才引进、聘用、培养、流动、评估的实践中，依然缺乏统一、可操作的执行标准和能作为法律依凭的政策法规，不仅部分从业者的基本权益长期得不到保障，甚至工作经验都难以得到其他行业的认可。二是缺乏合理的职业认知。我国高校尚未普及社会工作课，在绝大多数人的认知中，社会工作等同于慈善募捐、救济慰问、高端互动，是活动性的，但实际上社会组织的日常工作是在一线、在基层做具体的、重复性的小事，是服务性的，仅凭理想和热情，难以持续。三是缺乏完善的激励机制。与国外非政府组织用年薪制、奖金、津贴等多种福利充分调动员工积极性不同，我国社会组织强调精神激励，平均主义分配倾向较为严重，从业人员不仅起薪低、福利少、增幅小，且大部分机构奖惩不透明，不是以能力、产出和绩效为标准衡量责任、工作强度和贡献，而是依照工作年限升职级、涨工资。四是缺乏专业的职业规划。我国社会组织普遍缺乏职业化、专业化的人力资本培育意识，大多由行政部门代理人力资源管理职能，既没有建立常态化的培训机制，也没有明确专业化的职业素质标准，更不用说为员工做好明晰的职业生涯规划。有些社会组织把人力资源管理等同于招聘，招进来就是使用，从不考虑培训和提升员工的职业技能；有些社会组织虽然有人才培养计划，但多限于中高层，未能考虑普通员工的发展诉求。

人才是国家和社会发展的第一资源，开发人力资源、建设人才队伍、培育人力资本是社会组织突破发展瓶颈的关键。当前，破解社会组织发展实践中的人力资本难题可以从“三个层面”入手。

国家层面。充分认识国家和地方人才总体战略在社会组织人力资本培育中的导向作用，积极营造有利于社会组织人才发展的制度环境。健全和规范社工人才队伍建设法规体系，细化社工人才培养规划，尽快出台全国统一的社工人才评价标准；利用财政资助、政府购买、专项资金、税收优惠等多元化的财税杠杆加大对社会组织的扶持力度，引导人才向社区、养老、救助等领域流动；将从业人员的五险一金纳入公共部门的社会保障管理，并在户籍、档案、职称等方面给予政策倾斜，保障从业者的基本权益。

社会层面。充分认识人民及各部门在社会组织人力资本培育中的支持作用，积极营造有利于社会组织人才发展的舆论环境。通过社会宣传、公益讲座、财务公开等多种形式正面宣传、引导，提升公众对社会组织的认同和信任，激发全社会的互助志愿精神和广泛参与；顺应社会需求调整教育结构，不仅可以让社会组织相关知识进入通识教育，还可以选择部分社会组织成为学生的课外实习基地，切实增强学生的理性认识和实际社会工作能力；打通社会组织与市场、行业间的沟通渠道，充分调动社会力量，拓宽筹资渠道，通过各方协调配合、整体推进，形成社会协同和多元合作的格局。

组织层面。充分认识社会组织自身在人力资本培育中的基础作用，积极营造有利于社会组织人才发展的文化环境。充分开发社会组织对社会的教育和引领作用，提炼出组织特有的价值观，围绕宗旨和使命开展工作，充分满足员工和社会的期待；完善薪酬福利体系，遵循按劳分配、按需激励的基本规律，正确定位不同岗位的不同激励目标，通过事业留人、待遇留人、感情留人建立以人为本的组织文化，让员工有获得感；根据员工职业的不同发展阶段进行分层培训，综合运用多种培训方式学习先进的工作手段和专业的工作方法，实现员工发展需要的递进性满足。

基层治理

社区治理未必全都网格化

□ 吴晓林

面对日益增多的公共事务和社会治理问题，网格化管理成为社区治理中应对基层社会矛盾、提高行政效率、提升公共服务效能的高招。的确，网格化管理在及时发现问题、快速解决问题方面确实具有优势，但并不是所有的社区治理事项都适合网格化。

究竟什么是网格化管理？按照现行的做法，就是城市管理者将社区划分成更小的网格，每个网格配备网格协管员（主要是社区巡逻人员）、网格管理员（主要是社区负责人员）和网格长（社区负责人或者政府工作人员）。协管员主要是在网格内排查问题并且上报信息；网格管理员则负责确认信息并且做好现场的问题处理，如果问题难以解决，再上报给网格长；网格长则肩负对网格工作的检查、指导和督促工作，并且协调政府资源解决社区难题。这种管理方式一般都借助网络平台来进行，一些发达地区还给网格协管员配备了平板电脑，在社区居委会或社区工作站配备了网络电脑终端，形成了基层管理“纵向到底、横向到边”的格局。

网格化因何而来呢？历史地看，我国城市社区管理体制大致进行了两轮改革。第一轮改革是上世纪90年代中期，随着单位制的解体和城镇化的快速推进，大量公共事务沉积到基层社区，在政府职能“条块分割”无法很好应对问题的背景下，一些大城市推行了“两级政府、三级管理”的改革，赋予街道办事处社区管理的核心地位，同时增加了社区自治组织协助政府承担公共事务的职责，这种改革后来被民政部在全国范围推广，在取得成效的同时，也一定程度造成街道办职责超载，社区居委会承担了大量的行政事务。新世纪以来，又陆续开展了第二轮改革，主要是通过“行政事务与社会事务”的相对分离，来为社区组织松绑，进而提高社区自治能力、提高政府公共服务水平，这一轮改革只是由部分城市进行局部探索，有的地方在推行“街道社区化”，有的地方推行“社区工作站与社区居委会分离”，有的地方推行“社会组织购买公共服务”，模式多样且未定型，而且还未在全国范围内推广。这两轮承前启后的改革，基本上是在处理政府和社会的边界问题，第一轮改革主要是整合政府内部资源，使得街道办事处成为社区治理的兜底者，第二轮改革的试点则出现了发挥社会组织积极性的趋向。应该看到，理清政府与社会责任的边界，是未来建构一种理想治理模式的基础。

在第二轮改革试点的过程中，网格化管理进入城市管理者的视野。一方面，转型期社区管理面对的境况越来越复杂，甚至面临不少脱序的现象，既有的管理方式只有充分整合体制内资源才能有效运转；另一方面，对于习惯于自上而下管理的基层政府而言，建构多元合作的治理格局不但缺乏实际条件，而且耗费时间、短期内难以奏效，依靠行政链条的延伸、复制单位制的经验进入更微观的社区，则既可立竿见影，又能彰显政府作为。网格化管理取得了立竿见影的成效，但是也蕴藏了一些社区治理的难题。

与发挥社会积极性、推动社会参与社区治理的趋势不同，网格化管理实际上更多依靠政府体制内的动员能力，进而依靠原有自上而下的控制链条嵌入社区，显现出一种以政府包办与社区动员为主的治理逻辑，网格的划分、网格工作人员的配备、网格工作的管理与考核都掌控在政府手中。大量社区问题被反映到担任网格长的政府工作人员案头，这些工作往往与其从事的行政管理工作并不相干，大大超出了他们本职工作的范畴，增加了他们的工作压力。采用这样一种治理机制，时间一长，要么不堪重负，要么网格化管理走向形式化。由此来看，网格化管理虽然体现了政府的服务意识和气魄，却难以跳脱原有的“自上而下”和“行政全能主义”的治理逻辑，忽视了社会力量的积极性，在事实上排斥社会力量参与治理的机会。社会治理过度依赖纵向的科层化系统、过度强化政府责任，直接将政府置于“保姆”地位，反而使得政府成为解决所有问题的第一责任人；缺乏对社会力量的重视，则会使得社会自我解决问题的空间受到挤压，参与式治理的公共空间难以发育。

实际上，并不是所有的社区治理事项都需要网格化管理。在社会成员结构日益多元化的背景下，复制甚至加强过去“单位制”的管理方式并不现实。反之，探索多样化的治理形态成为必然。我国广东和浙江的一些地区，已经进行了很好的探索。他们下力气孵化社会组织，提升社会组织能力，同时通过公益创投等方式，鼓励社会组织参与基层治理。这是因为，在社会组织发育不健全的情况下，就完全放开，不讲条件地推行合作治理，可能带来更糟的结果。当然，对社会组织没有信心，一切责任都由政府来扛，则走向了另一个误区。历史发展经验告诉我们，治理转型并非遵循“自上而下向互动合作”的线性逻辑，如何培育好、支持好社区社会组织发展是一个不可逾越的环节。

总而言之，在条件不具备的情况下，网格化管理仍是救济基层管理失效的可能选择，但是不能简单地将其作为包治百病的药方。网格化管理尽管在一定时期内能够发挥“应急作用”，但是城市基层政府对于未来的治理应该有更积极的筹划。首先，在强调政府作为的同时，应当进一步讨论网格化管理的社会属性、更多地带动社会力量的参与；其次，应当更主动地探索横向合作的可能，创造合作治理的条件。历史地来看，网格化与非网格化在一个较长的时间内还将并存，但是破除政府全能主义、单边主义思维，着重于构造合理的治理结构，仍需要理性的思考。