

彭一珍 主编

小康湘西

论析

贵州民族出版社

XIAOKANG XIANGXI LUNXI



彭一珍 主编

小康湘西 论析

贵州民族出版社

XIAOKANG XIANGXI LUNXI



图书在版编目 (C I P) 数据

小康湘西论析/彭一珍主编. —贵阳: 贵州民族出版社,
2007. 5

ISBN 978-7-5412-1433-2

I. 小... II. 彭... III. 小康—建设—湘西土家族苗
族自治州—文集 IV. F127.642—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 051084 号

作 品 名	小康湘西论析
主 编	彭一珍
出版发行	贵州民族出版社
地 址	贵州省贵阳市中华北路 289 号 邮编 550001
责任编辑	郭堂亮
封面设计	吕凤梧
印 刷	贵阳经纬印刷厂
开 本	787×1 092 毫米 1/16
字 数	480 千字
印 张	27
版 次	2007 年 5 月第 1 版
印 次	2007 年 5 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5412-1433-2/F·73
定 价	52.00 元

关于加快发展重大问题的研究(代序)

童名谦

所有进步都得益于发展。所有矛盾存在皆有发展不够的原因。加强对发展重大问题的研究,有助于我们理清发展思路,创新发展模式,强化发展措施,创造性开展工作。

一、关于解放思想、聚集发展活力问题

全州工作的主题是加快发展。实践表明,湘西是有可能加快发展的。在抢抓建设新农村、产业转移、西部开发、扶贫开发、湘西开发、50年州庆等机遇加快发展中,有许多问题需要解决,首先是解放思想问题。思想僵化势必导致自我束缚,有了机遇不一定能抓住,有了政策不一定能用够,有了资金不一定能用好。一个地方的发展,直观表现在数据上,实质反映思想解放的程度。有新观念才会有新思路,有新思路才会有新举措,有新举措才会有新发展。思想观念的每次解放,都会带来工作上的飞跃。加快发展必须把解放思想作为关键和要害问题来对待。

(一)学会理性思考。政治上的成熟源于理论上的清醒和坚定。解放思想的核心是与时俱进,促使我们的思想和行为体现时代性,把握规律性,富于创造性。解放思想是个动态过程。世界是复杂的,改革发展稳定随时会出现新情况,这就决定了解放思想不能一蹴而就;世界是多变的,客观事物是运动的,这就决定了解放思想不能一劳永逸;世界是发展的,人们对客观规律的探索不会完结,这就决定了解放思想永无止境。解放思想与按规律办事是一致的。事物的发展从来不会一帆风顺。一方面,新认识的形成,会遭到安于现状的习惯性思维的干扰;另一方面,新思想不会从天上掉下来,需按“实践、认识、再实践、再认识”的理论反复探索。这就提出了两个关键性问题:一个是面对旧习惯的束缚,是否敢于挑战;一个是在“敢”的基础上,能否真的建立新思维。解放思想最

根本的是实事求是,按规律办事。如果书本上讲的、政策规定的、过去实行的、别人干过的与实际不相符合,就要敢于创新。当然,解放思想不是胡思乱想,是在科学理论指导下的理智行为。任何地方都有自己的特点,要扬长避短,找出优势和规律。解放思想的主体是人,基点是加快发展,实质是敢于打破思想垄断。这就要掌握马克思主义的基本原理,养成用自己的眼睛观察社会、用自己的大脑思考问题的习惯,增强敏锐性,提高预见性、主动性和创造性。

(二)注重借鉴经验。邓小平同志说过:“历史上成功的经验是宝贵财富,错误的经验、失败的经验也是宝贵财富。”成功的经验符合客观规律,可以少走弯路;失败的经验有益于保持头脑冷静,可以避免重犯错误。经验外地有、本地有,过去有、现在有,要善于总结,为我所用。要敢于承认差距,自加压力,负重前进,主动借鉴经验,万不能胸无大志,躺在有限的家底上沾沾自喜,从而影响发展。借鉴经验不能简单照抄照搬,应学习经验,汲取教训,把有可能为我所用的经验、资金、技术、人才和管理引进来,克服经验主义和“拿来主义”。

(三)大胆社会实践。实践是认识的基础。实践的观点是马克思主义认识论的基本观点。实践是检验真理的唯一标准。在任何时候都要重视实践、勇于实践、善于实践,在实践中探索、突破、创新和提高。邓小平同志指出:“我们现在所干的事业是一项新事业,马克思没讲过,我们的前人没有做过,其他社会主义国家也没有干过,所以,没有现成的经验可学。我们只有在干中学,在实践中探索。”这是强调不争论、不纠缠,不唯书、不唯上、只唯实。看准了的,就大胆地闯,对的坚持,错的改正,不要把时间浪费在无休止的争论中。大胆实践的落脚点是解决问题。根据湘西实际,要着力解决以下问题:在加快发展中解决求稳怕乱的问题,全面落实科学发展观,立足优势,打破常规,克服小富即安、稍进则满、不求有功、但求无过的思想,允许在创造性开展工作中有失误,但要避免大的失误;在维护稳定中解决不思进取的问题,进一步明确讲稳定决不是原地不动,更不是封闭保守、消极退缩、不思进取,而是为发展提供保障;在选人用人中解决任人唯亲的问题,凭党性、凭政绩、凭群众公论用干部,破除论资排辈、求全责备、平衡照顾等陈旧观念,坚持任人唯贤、反对任人唯亲,用想干事、能干事、干成事后能共事、不出事的人;在维护民族团结中解决狭隘民族意识问题,围绕“共同团结奋斗、共同繁荣发展”主题,处理好各民族关系,克服狭隘的民族意识和地域观念,珍惜团结,把各族人民的力量凝聚到加快发展上来。

二、关于理清思路、加快发展经济问题

发展的观点是马克思主义的基本观点。解决一切问题要靠加快发展。加

快发展是最紧迫的任务,是一切工作的主旋律。

(一)理清发展思路。思路决定出路。经过历届班子的努力,我州发展的总体思路已经明确:落实科学发展观,构建和谐社会,加强党的建设,推进工业化、农业产业化、城镇化进程,加快优势产业建设、基础设施建设、生态环境建设、社会事业建设,实现全面协调可持续发展。“十一五”时期,全州将实现生产总值年均增长10%以上、财税总收入年均增长12%以上、单位生产总值能耗降低20%。

(二)明确发展要求。生产力的发展是人类社会发展的最终决定力量。总的要求是:用科学发展观统领经济社会发展全局,以经济建设为中心,全力加快经济发展,避免出现大的波折。基本要求是:一要扩大总量。经济总量的扩张是经济起飞的基础。总量太小是我州经济发展面临的最大问题。我州与发达地区的差距有拉大的趋势。就总体而言,目前在我州发展中,扩大经济总量是第一位的。二要优化结构。经济结构不优是当前发展中的主要问题。以优化经济结构为主线,优化产业结构,突出发展工业和旅游业;优化产权结构,突出发展民营经济;优化产品结构,突出发展名优特产品。三要提高效益。发展经济的目的是创造财富、造福人类。必须转变经济增长方式,向市场、规模、质量、科技、人才和管理要效益。

(三)找准发展途径。发展途径的选择关系发展目标的实现,必须因地制宜,准确把握。

通过建设新农村加快发展。民为国之根,农为民之本。建设社会主义新农村是全党全社会的历史使命。按照“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的要求,把解决“三农”问题作为全部工作的重中之重,一手抓扶贫攻坚,一手抓小康示范,实现农业发展、农村繁荣、农民增收的目标。建设新农村,必须坚持以发展农村经济为中心,进一步发展生产力;坚持以人为本,着力解决农民生产生活中最迫切的实际问题;坚持以农民为主体,充分发挥群众的积极性;坚持因地制宜、规划先行。建设新农村,必须突出重点:突出优势产业建设,发展高效农产品产业带,抓好规模基地建设;发展农产品加工龙头企业,建立“公司+基地+农户”的利益连接机制;发展大户经济,扶持农产品专业技术协作组织;发展劳务经济,把转移和减少农民作为重要措施来抓。突出基础设施建设,推进县乡村公路建设,实施农网改造、水电开发和沼气建设,抓好水库治理、灌溉配套、人饮工程,加强通信建设,改善农民生活。突出公共事业建设,实施农村寄宿制学校、乡镇卫生院和乡镇敬老院等建设,创建文明村镇,提高农民素质。

通过推进工业加快发展。工业是推动经济快速发展的主动力。企业是市场的主体和财税的源泉。与发达地区相比,我州的发展差距主要表现在产业建设上,突出表现在工业发展上。近年来,全州发展加快,主要得益于产业建设特别是工业发展。突出工业在经济工作中的主导地位,把工业摆在优先发展的位置。转变增长方式,把资源深度开发作为工业发展的战略方向:抓好精深加工,突出锰、锌、铝、磷等矿产品精深加工和农产品精深加工,巩固传统烟酒业,发展生物制药业,实现工业结构由粗加工向精加工、由高消耗向高效率转变;抓好骨干企业,大力培育优势企业、骨干企业和成长型企业,积极培育知名产品、知名品牌和知名企业;抓好园区经济,以项目为中心,一手抓招商引资,一手抓基础设施,推进产业向园区集聚。加快发展最终都要落实到项目上。重点抓好50个产业项目和50个重点技改项目,每年新上一批项目。工业发展、贷款贴息、产业引导、科技引导等资金要向重点企业、重点项目、特别是精深加工项目倾斜。

通过文化旅游业加快发展。我州旅游资源极其丰富,发展前景十分广阔。厚重的历史文化、浓郁的民族风情、神奇的山水风光是我州旅游业的定位。文化是旅游的灵魂。越是古老的、越是民族的,越有生命力。创新政府主导、市场运作、公司经营模式,重点保护和开发凤凰历史文化名城,突出打造旅游精品线路,注重打造里耶、德夯、小溪、王村、猛洞河、坐龙峡、红石林等知名旅游景区景点。发挥旅游公司的作用,淋漓尽致地向世人展示民族民间文化独特迷人的魅力。按照区域联合、资源共享、共同发展的原则,对旅游景区景点实行统一规划和建设。巩固国内旅游市场,拓展国际旅游市场,策划重大旅游节庆活动,提高整体宣传文化旅游的实效。抓好旅游行业管理和市场秩序,打造无障碍旅游区,加强旅游人才队伍建设。

通过自主创新加快发展。江泽民同志讲过:“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉。”没有创新,就只能原地踏步。建设创新型国家已成为国家发展战略。增强创新意识,把提高创新能力作为调整产业结构、转变增长方式的中心环节,贯穿到加快发展的实践中去。发挥企业主体作用,建立以市场为导向、产学研相结合的创新体系,使企业真正成为研发投入、技术创新和成果应用的主体。实施科教兴州战略,出台政策,培养人才,加大投入,解决自主创新工作中的具体问题,建设创新型社会。

通过改革开放加快发展。坚持改革开放已成为全党的共识。一方面,要深化改革。马克思主义一个最基本的观点,就是生产力决定生产关系,生产关系

适应生产力的发展。改革的主攻方向是从根本上解决制约生产力发展的诸多矛盾和问题。坚持群众总体受益原则和总体承受原则,把握好改革的力度、发展的速度、稳定的程度。推进国有集体企业改革改制,探索民营企业建立现代企业制度,实行部门预算、国库集中收付、政府采购和收支两条线管理,深化教育、卫生、文化、人事体制等改革。一方面,要扩大开放。对外开放是一项长期的基本国策。在经济和科技全球化的今天,绝不能关起门来搞建设,只能实施“引进来”、“走出去”的开放战略。所谓“引进来”,就是把招商引资作为经济工作的牛鼻子来抓,以引进战略投资者和战略资源为重点,全方位引进项目、资金、技术、人才和资源等。所谓“走出去”就是积极参与对外经济技术合作,巩固矿产品出口,拓展农产品出口,发展外向型经济。

三、关于夯实基础、优化发展环境问题

市场经济的竞争说到底环境的竞争。人才、资金、技术等生产要素总是流向适宜它增值的地方。从事关大局的高度,把优化发展环境作为加快发展的重要举措来抓。

(一)优化经济发展的硬环境。发展环境有硬环境和软环境之分。硬环境主要指地理条件、资源状况、基础设施和条件等生产生活必需的具体物质形态。软环境是相对于硬环境而言的不具有物质形态的因素,主要指思想观念、文化氛围、体制机制、政策法规及行政能力和态度等。对经济社会发展来说,硬环境和软环境都是不可或缺的。如果把硬环境比作骨架,那软环境就好比是灵魂。离开骨架,灵魂就没有着落;没有灵魂,骨架会失去生命。只有两者俱佳,才富有生机与活力。

优化基础环境。加快发展必须改善基础条件。交通是国民经济的重要基础。把交通放在基础设施建设的首位,打通对外通道,完善公路网络,提高通达深度;建好常吉高速,开工吉茶高速,启动张花和吉怀高速;抓好重要干线公路建设,实施县乡村公路改造。水利建设是经济社会发展的重要保障。新上一批骨干水利工程,抓好病险水库除险和农田基本水利建设,配套建设酉水、武水灌区。注重能源开发,抓好水力开发,启动风力和火力开发,搞好城乡电网改造,建设骨干输变电工程。城镇发展与经济发展是相互依托和促进的。增强规划意识,编制有超前性、可行性和科学性的城镇发展规划;发展城镇经济,立足当地资源,搞好产业定位,促进城镇经济由量的扩张到质的提高;坚持分类指导,加强州府建设,抓好7个县城的提质扩容,加快历史重镇、经济重镇和文化重镇

建设,推动城乡区域协调发展。

优化生态环境。目前,经济社会发展面临两大矛盾:一个是不发达的经济同人们日益增长的物质文化需要的矛盾,解决这个矛盾靠加快发展;一个是经济社会发展同人口、资源、环境压力越来越大的矛盾,解决这个矛盾靠科学发展。按照人与自然和谐发展的要求,节约能源资源,保护生态环境。增强历史责任感,做到生态保护与经济建设并举,倡导节约能源资源的生产方式和消费方式,保护和合理利用资源,以尽可能少的资源消耗,获得最大的经济和社会效益。保护自然生态,实施封山育林、退耕还林、植树造林,加快以城镇周围、公路两旁为主要内容的绿化建设。把沼气建设作为保护生态环境的有效措施来抓,普及节柴、节煤灶具,搞好以电代燃试点。加大环保执法力度,严把新上项目审批关和生产企业环评关;抓好大气污染、水污染治理,坚决整顿和关闭破坏资源、污染严重的企业,巩固钒、锰、锌污染治理成果;加快城镇污水集中处理设施建设,加强生态村寨、生态城镇和生态州建设。

(二)优化经济发展的软环境。实践告诉我们,软环境好,经济发展就快;软环境差,经济发展就慢。优化经济发展的软环境是影响未来发展的重大课题。

优化人文环境。人文环境是经济社会发展状况的综合反映。坚持以人为本,把教育放在优先发展的战略位置,加快教育结构调整,普及巩固义务教育,突出发展高中教育,大力发展职业教育,全面提升高等教育。抓好科技成果转化、创新能力培养、重大科技引进和科技成果推广,加快民族文化事业和文化产业发展,健全城乡医疗服务、疫病预防、卫生监督、突发应急机制,落实人口与计划生育政策,发展群众体育和体育产业,加速广播电视事业与产业发展,开展群众性精神文明创建和优秀文明卫生城市创建活动。成就大业,人才为本。大力实施人才强州战略,抓住培养人才、吸引人才、用好人才三个关键环节,冲破一切妨碍人才发展的思想观念,改变一切束缚人才发展的做法和规定,革除一切影响人才发展的体制弊端,形成尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的社会氛围。健全社会救助、疫病防治、就业保障、就读保障、安全保障、稳定保障体系,扩大养老、失业、医疗、工伤等社会保险覆盖面,做好下岗失业人员、大中专毕业生、复员退伍军人的就业再就业工作,开展好“送温暖、解难题”活动。

优化政务环境。转变政府职能是优化政务环境的核心所在。以政府职能转变为主线,把职能转变到宏观指导和微观服务上来。一方面,按市场规律办事,把属于企业的自主权下放给企业,把属于市场调节的职能转移给市场。一方面,加强对经济社会发展的宏观调控,宏观管好,微观放活。依法依规行使权力、调整关系,在法制轨道上解决矛盾和问题。把提高效率作为大事来抓,当前

要解决好办事难的问题,把服务窗口前移,热情为企业和群众办实事,杜绝门难进、脸难看、事难办的行为;解决好效能低的问题,倡导立说立行、急事急办的作风,建设务实高效的服务型机关;解决好搞特权的问题,加强对执法人员的教育,加大对重要权力岗位干部的交流力度。垂直管理部门应处理好执行上级规定与促进地方发展的关系。现代社会是信誉社会,把诚实守信作为优化软环境的重要内容来抓,开展“诚信湘西”活动,健全信用体系,规范市场秩序,打击制假售假,提高市场主体素质。

优化社会环境。加快发展是政绩,维护稳定同样是政绩。以创建“平安湘西”为主题,提高群众的安全感和满意度,抓好基层基础工作,维护大局稳定。坚持严打方针,依法从快从重严厉打击各类犯罪,始终保持对犯罪分子的高压态势。加强信访工作,坚决维护群众利益,及时纠正侵犯群众权益的行为;坚决维护法律尊严,对极少数无理取闹的人要依法教育、依法管理、依法打击。突出不稳定因素的排查,及时化解矛盾,把矛盾解决在基层,严防发生群体性事件。强化安全意识,落实防范措施,实行安全生产责任制,突出对交通、矿山、消防、地质性灾害等安全隐患的排查和整治,严防发生重大安全事故。

四、关于加强党建、提供发展保证问题

加强党建与加快发展休戚相关。作为马克思主义执政党,必须增强党的观念,维护党的权威,树立党的形象,为加快发展提供坚强保证。

(一)加强党的先进性建设。党的先进性建设是党生存、发展、壮大的根本性建设。开展保持共产党员先进性教育活动是党的一项战略决策,务必抓好。一方面,提高党员素质。按照胡锦涛总书记提出的“全党同志要学习党章、遵守党章、贯彻党章、维护党章”的要求,把学习贯彻党章作为重大任务抓紧抓好,抓出成效。要通过学习贯彻党章来解决突出问题:坚定理想信念,立足本职岗位做好工作;加强道德修养,坚决抵制腐朽落后思想文化侵蚀;发展党内民主,坚持党性原则;严明政治纪律,保证政令畅通;强化制约监督,加大对主要领导干部监督,强化对干部选拔任用、财政资金使用、国有资产运营、金融资本运作、土地使用权出让、行政审批权运用等方面的监督;加强制度建设,做到用制度管权、管事、管人。一方面,健全基层组织。“九层之台,起于累土。”党的基层组织是党执政的基础。哪里有群众哪里就应有党的工作,哪里有党员哪里就应有党的组织,哪里有党的组织哪里就应有健全的组织生活和战斗力。加强党员队伍建设,重视基层、关心基层、服务基层,及时帮助解决实际问题,调动基层干部和

广大党员的积极性。

(二)建设高素质干部队伍。实现又快又好发展,必须建设高素质干部队伍。纵观古今中外,凡志存高远者,都能从书本和实践中汲取精华。今天,更需要党员干部认真学习马克思主义理论,广泛学习人类的一切知识,把人民的利益放在高于一切的位置,堂堂正正做人,踏踏实实做事。千秋大业在用人。用好的作风选人、选作风好的人,把德才兼备作为干部选拔任用的根本标准,适时把那些“政治上靠得住、工作上有本事、作风上过得硬、人民群众信得过”的干部选拔到领导岗位上来,突出抓好党政人才、企业经营管理人才和专业技术人才队伍建设。干部作风代表干部形象。转变干部作风的核心是求真务实、勤政为民。把思想作风建设摆在首位,把领导干部深入基层、解决问题作为转变作风的突破口,加强党性修养,从身边的事情做起,从一点一滴做起,从现在做起,解决好干部无所作为的问题。

(三)加强党风廉政建设。坚持党要管党、从严治党方针,按照标本兼治、综合治理、惩防并举、注重预防的要求,全面加强党风廉政建设,保护广大群众根本利益,保护经济社会发展环境,保护党员干部健康成长。加大反腐败工作力度,当前要着力解决好经济领域暗箱操作的问题,坚决纠正经济领域暗箱操作和从中谋利行为;解决好违规安排人员的问题,坚决纠正在招考、招聘、录用、选拔等过程中存在的违规安排人员行为;解决好乱收费的问题,坚决纠正乱收费、乱摊派、乱罚款行为;解决好国有资产流失的问题。各级党委要把党风廉政建设摆上重要议事日程,及时研究解决重大问题,认真落实党风廉政建设责任制和责任追究制。党委主要领导要负总责,抓好责任分解,层层抓好落实。党员领导干部必须旗帜鲜明反对腐败,管好自己,管好家人,带好班子,带好队伍,提高拒腐防变和抵御风险的能力。

五、关于抓好落实、提高发展能力问题

能否加快发展,既是执政能力的体现,又是执政能力的检验。提高执政能力,首先要提高领导发展的能力。

(一)提高驾驭全局的能力。驾驭全局能力是领导干部综合能力的反映。古人云:“不谋全局者,不足以谋一域;不谋万事者,不足以谋一时。”领导干部要视野开阔,把握事物的发展规律,抓住带战略性、全局性和方向性的重大问题,有“弹钢琴”的艺术,善于分轻重缓急、先后次序弹奏出优美的乐章。“人心齐,泰山移”。领导干部要处理好班子内部的关系,将自己置于集体领导之下,不搞

一言堂,不把集体领导当陪衬,不把集体讨论当形式,真心诚意地听取大家的意见;处理好各套班子之间的关系,党委要发挥领导核心作用,党的书记要发挥总揽全局、协调各方的作用,做到“总揽不包揽、协调不取代”,使各套班子各尽其责,团结共事;处理好与上级组织的关系,坚决服从领导,经常多形式、多渠道地主动向上级组织请示汇报工作,争取在政策、资金、项目、干部等方面予以更多的支持;处理好与前任的关系,一个地区的发展和进步,需要一任接着一任干,维护前任形象,致力创新发展;注意尊重、关心和服务好离退休老干部。现实生活是复杂多变的,对不稳定的问题等,必须高度警觉,见微知著,及时发现,及时化解,不出大的问题。

(二)提高科学决策的能力。古人曰“凡事预则立,不预则废”。决策失误是最大的失误。按照科学决策、民主决策、依法决策的要求,做到重大决策在调研之后,掌握“上情”,熟悉“下情”,了解“外情”,理出有比较优势的发展思路;重大决策在咨询之后,多请专家“把脉”,通过咨询论证后再进行决策;重大决策在协商之后,多与民主党派、工商联和无党派代表人士协商,广泛征求意见。民主集中制是我们党的根本组织原则。坚持民主集中制,既要防止权力过分集中、独断专行,又要防止自由主义、分散主义和极端民主化。只讲集中不讲民主,就会形成“家长制”、“一言堂”;只讲民主不讲集中,就会出现各行其是的涣散局面。建立多渠道、多形式的社情民意反馈体系,定期对重大决策执行情况进行督查,注重决策后的落实。

(三)提高做群众工作的能力。群众的观点是历史唯物主义的基本观点。坚持一切为了群众、一切依靠群众,从群众中来、到群众中去的根本工作路线。毛泽东同志曾把“向人民负责和党的领导机关负责的一致性”作为工作的出发点。那种只知道对上级负责,而不对群众负责,甚至把两者对立起来的做法是十分有害的。克服指导工作中的主观主义、官僚主义和推动工作中的强迫命令,学会运用群众路线的方法来进行决策和推动工作。“群众利益无小事。”当前,在利益的驱动下,出现了为小团体的利益而侵犯群众利益的现象,解决这个问题,要从大处着眼,从小处着手。从大处着眼,就要加快发展生产力,这是人民的根本利益所在。从小处着手,就要保护群众利益,解决群众困难,多做雪中送炭的事情。群众工作是十分细致的工作,应改进工作方法,通过教育引导、发扬民主、多办实事、健全机制的办法去做好。

(四)提高抓工作落实的能力。常言道:天下大事必作于细。细节决定成败。在大政方针已定的情况下,最主要的莫过于抓好落实。一方面,抓落实要突出重点。重点就是事物的主要矛盾和矛盾的主要方面。抓住了重点,就牵住

了“牛鼻子”。集中精力抓发展,集中财力办大事,抓好重大项目的落实,抓好重大问题的解决,抓好重大工作的突破。一方面,抓落实要实行责任制。建立健全经济工作、安全生产、计划生育、社会治安、党风廉政建设责任制。完善领导干部联系重点项目、重点企业制度。针对一些单位工作效率低下的问题,在落实岗位责任制、首问责任制、服务承诺制、政务公示制、限时办结制、失职追究制、行风评议的基础上,推行绩效考核,以实绩论英雄。强化跟踪落实机制,坚持重大工作定期通报制度,确保重大工作尽快见到实效。

序 言

——具有管理可靠性并可运用于真实组织和直对真实问题的创新力作

中国经济的崛起需要中国的安全管理理论与技术。好雨知时节，当春乃发生。眼下正值春光明媚，在天津开发区改革开放的热土里孕育的一枝奇葩迎春绽放了，这就是常占利先生的《安全管理基本理论与技术》由冶金工业出版社出版了，可喜！可贺！

我有幸成为这部书出版前的第一个读者，感受了可靠性安全管理基本理论与技术的魅力——它是真切地适应中国真实的组织状况和直对真实的安全管理问题的一部填补可靠性安全管理基本理论与技术空白的创新力作。书中阐述了可靠性安全管理基本理论，创立了一整套可运用于真实组织和直对真实问题的安全管理理论与技术，与此同时，书中建设性地对现实流行的诸如唯形式化管理方法之类的痼疾进行了辨析和辨正，所有这些，将造就适应中国国情的安全管理理论与技术。

一、填补可靠性安全管理基本理论的空白

安全生产管理无小事，它前事“人命关天”，后事“无可逆转”。基于此，作者对安全管理提出了一个严格的标准，即“没有效率的管理或者管理效率小于事故效率的管理，都等同于没有管理”。管理效率是什么？怎样才能使管理效率大于事故效率？为了回答这些问题，作者从两个维度着手建立了可靠性管理理论。

一是建构系统的可靠性功能（功能效率大于1），强调在管理系统构型时必须配备三个要素：

结构要素——管理系统的子系统划分及其机能分配；

秩序要素——管理系统运行的程序和规则；

牵制要素——强制管理系统依循程序和规则运行的约束手段。

二是建构系统的运行功能（运行效率不小于1），强调在管理系统运行时必须配备三个回路：

互动回路——管理系统的全部要素必须彼此互动运行；

封闭回路——管理系统的每个要素必须相对封闭运行；

匹配回路——管理系统的全部要素必须协同匹配运行。

作者不仅在书中定性、定量、形象、直观、生动、精辟地证明了他所创立的可靠性管理理论，而且将可靠性管理理论在书中运用得淋漓尽致，甚至贯穿于全书的字里行间，活现于每个技术定义、危险辨识方法、安全控制方法、管理方式和应用范例，其深入浅出、简单易行、行之有效、事半功倍的效果，令人拍案叫绝！

作者在理论上的贡献还包括运用可靠性安全管理理论建立了一系列重要的安全管理理论与技术体系。

例如，作者先后给出了广义事故及其六个危险要素、具体事故及其危险点的三个占位

域与六个必要条件,以及项事故、子事故、广义危险源和具体危险源的定义;接着给出了危险伞图解法、“三规一伞”四合一简单作业控制、“三规一书”四合一复杂作业控制、“三规一表”四合一重大危险检控控制和“二预案一计划”三合一潜在危险控制等安全控制方法论;最后给出了对应每一种安全控制的经过实际应用验证的范例。所有这些,从头至尾严密、相辅相成地形成了一个完整的安全管理理论与技术体系。这些技术理论体系的特征是:危险源定义是既有内涵又有外延的严格、科学和专业的技术定义,解析广义危险源的定义就可以得到应对管理控制和行为控制所需的诸如管理规定、管理标准、工作程序之类的规章制度;解析具体危险源的定义就可以尽数得到构成具体准事故的危险点,以及应对这个具体准事故的控制措施和管理机制。令人折服的是,紧接危险源定义之后的危险伞图解法正是用于解析危险源定义的,解析的结果又正是排在其后的安全控制方法论,最后给出的应用范例更是对安全控制方法论的实际验证。

二、建立一整套可运用于真实组织和直对真实问题的安全管理技术方法

作者在书中创立了一整套可运用于真实组织和直对真实问题的安全管理技术方法。

作者在书中提出了许多全新的概念,在此举出三个为例:一是可靠性控制、风险性控制和不可靠性控制分类的概念,强调可靠性控制是安全控制必须要达到的基本标准,风险性控制的概念不是允许出事故,而是在对风险性作业进行决策时,必须付出更大的精力去解决不确定性的风险问题,包括解决与控制问题相关的因素在未来发生变化的信息不充分的问题、增加特别的安全投入的问题和精心组织安全作业的问题,不可靠性控制是安全生产的大忌,任何情况下都不可为之;二是作业分类的概念,将过去含混的“作业”拓展为简单作业和复杂作业,将过去笼统的“安全操作规程”拓展为安全操作规程和复杂作业指导书,强调两者结合使用,既能够控制参与复杂作业的各种单一作业的早已探明的危险,又能够控制各个单一专业在交叉作业过程中新产生的危险;三是管理体制、机制和模式分类的概念,强调安全管理体制是企业的静态管理资源,安全管理模式是企业安全管理系统的形式特征,唯有管理机制才是直接控制危险的核心机制。这些新概念对安全控制理论的建立,对可运用于真实组织和真实问题的安全管理理论与技术的建立打下了基础。并且在此基础上,作者给出了“重要的16个安全管理机制”,这些管理机制涵盖了真实组织存在的必须要解决的全部真实的安全管理问题。

例如,为了直对企业普遍存在的对简单作业的安全控制问题,书中给出了“三规一伞”四合一简单作业控制机制。为此建立了简单作业危险的概念、“三规一伞”四合一(安全规程、操作规程、工艺规程和危险伞)简单作业控制的概念、三规(安全规程、操作规程、工艺规程)的概念、用危险伞图解法辨识简单作业危险的过程、运用危险伞图解法制定简单作业的安全操作规程和管理机制的过程,并且给出了安全操作规程必需的13个要素和安全操作规程的应用范例。

再如,为了直对企业普遍存在的重大危险的安全控制问题,给出了“三规一表”四合一重大危险检控控制机制,它是一种检控可靠度可以自我监测、自我调控的可靠性技术控制活动。其中涉及检控对象(准事故系统)的危险伞、从危险点到检控点的转换表、岗位操作员检控表、车间安全技术员检控表和厂部安全工程师检控表。危险伞的作用是判定危险源、项事故、子事故和危险点,从危险点到检控点的转换表的作用是标明危险点与

检控点的对应关系，三个检控表的作用是标明每一个检控点的受控标准值、检控时的即时状态信息记录格和纠正偏差的措施和手段的记录格等。另外检控活动还涉及对检控控制率和检控能力指数两个检测校准手段的运用，用以可靠地操控被检控的重大危险系统的安全状态。

三、对现实流行的诸如唯形式化管理方法之类的痼疾进行辨析和辨正

《安全管理基本理论与技术》的特点是对紧紧咬住的两个问题“较劲”和“叫真”：第一个问题是管理的可靠性，第二个问题是管理理论与技术同真实的组织与真实的问题的切合性。正因如此，书中必然要触及传统管理中存在的许多痼疾，必然要对这些痼疾进行辨析和辨证，否则就不可能确立安全管理基本理论与技术这个学科，就不可能开辟在安全管理领域里的一席之地。

例如，书中对 MBO (management by objectives) 目标管理、MOM (macro-objectives management) 目标管理和 OM (objectives management) 目标管理进行了翔实的剖析，分析了现实流行的 MBO 安全目标体系对企业安全管理没有实质的作用，并为此提出了适合企业安全管理的 SEC 嵌套目标体系。

再如，针对传统安全管理中把找出可能发生的事故当作危险辨识的结果的情况，书中对危险辨识作了严格的定义，即危险辨识的结果必须至少满足三个实质性的条件（同时强调三个条件必须因果相连、互为依存、缺一不可，且必须同出一炉，否则就称不上危险辨识）：

- (1) 判定了具体准事故系统的全部危险点；
- (2) 选定了对具体准事故系统的有效、有安全裕度的控制措施；
- (3) 确定了对具体准事故系统的完善的管理机制。

又如，书中证明了事故系统是有序、可靠且效率 $i \geq 1$ 的系统，证明了传统安全管理中常见的宣教员管理方式、协调员管理方式和监督员管理方式（简称“三方式”）都是效率 $i < 1$ 的不可靠管理方式，并在此基础上对传统安全管理中的许多模糊观点进行了辨析和辨正：

(1) 事故爆发于一个系统（岗位操作系统），而其根源却来自三个系统（岗位操作系统、车间安全职能管理系统和厂部安全职能管理系统），三个系统的“负功”集成一个事故。

(2) 传统的安全生产管理者习惯于将目光死盯在岗位操作系统的操作者的性情因素上，试图把三个系统要解决的问题都一股脑儿地归罪于操作者的性情因素上，试图用空洞的宣传、简单的说教和走马观花似的检查等务虚的方法去解决复杂的实质性的安全生产问题。传统的“三方式”安全管理是效率永远小于 1 的不可靠管理，而用它去应对效率 $i \geq 1$ 的事故系统，正是在传统的安全管理当中，事故经常以意外的形式发生的根本原因。

(3) 事故不是偶然的事件。对事故形成偶然事件的认识，是因为还没有认识到，事故系统是有序、可靠且效率 $i \geq 1$ 的系统。

(4) 事故也不是意想不到的事件。“事故是意想不到的事件”这种认识的形成，是因为尚未认识到，运用危险源的定义和危险伞图解法辨识特定的危险源、判定全部的危险点、选定有安全裕度的控制措施和确定效率 $i \geq 1$ 的管理机制，可以彻底地根绝具体事故。

(5) 具体事故是完全可以被事先识别、防范、控制和避免的,其前提是在生产效益控制机制的基础上运用系统运行定律建立效率 $i \geq 1$ 的有序且可靠的专门的安全控制运行机制。

(6) 没有效率的管理或者管理效率小于事故效率的管理,都等同于没有管理。

《安全管理基本理论与技术》是常占利先生继创立嵌套管理学之后,又在安全管理基本理论与技术领域辛勤耕耘所收获的果实,这颗果实正是迅猛发展的中国经济所急需的,也是中国的广大工人和安全管理工作者所期盼的。我们希望在我国的安全生产园地里广播多收具有管理可靠性并可运用于真实组织和直对真实问题的“种子”!



2007 年 4 月 15 日