

领导批示：

内部参阅

智库成果要报

(第133期)

中共宁夏区委宣传部

2024年10月8日

〔第六批宁夏新型智库项目阶段性成果〕

加强宁夏安全生产隐患防治专业队伍建设的对策建议

——以餐饮业安全生产监管队伍建设为例

.....马 辉

加强宁夏安全生产隐患排查防治专业人才队伍建设的对策建议

——以餐饮业安全生产监管队伍建设为例

习近平总书记高度重视安全生产工作，强调要坚持底线思维，深入开展安全隐患排查治理，坚决遏制重特大事故发生。自治区党委十三届四次全会聚焦坚决消除安全生产风险隐患，全面部署了“防、查、改、教、强、技、制、督、调、究”十项重点任务，特别是提出要根植于“教”，坚持把宣传教育培训作为基础性工程融入日常、抓在经常，加强各级干部安全生产综合能力建设，提升监管部门重点人员专业素养，强化从业人员教育培训。全区各地各部门各单位认真吸取银川富洋烧烤店“6·21”特别重大燃气爆炸事故教训，落实“1+37+8”系列文件精神，全面加强对安全生产的监督管理，持续完善安全生产风险管控和隐患排查治理工作机制，建立健全统一领导、分级负责、属地管理、多元协同的安全生产治理体系，取得了显著成效。同时，我们也要清醒认识到，安全生产隐患排查防治方面的专业人才比较短缺，已成为制约安全生产隐患排查治理的突出短板，影响着我区安全生产治理体系和治理能力现代化建设，加强我区安全生产隐患排查防治专业人才队伍建设势在必行。本文以餐饮业安全生产监管队伍建设为例，简要分析安全生产隐患

防治专业人才培养建设的重要性、现状及问题，探索提出若干对策建议。

一、导致安全生产隐患和事故发生的主要因素分析

加强安全生产隐患防治，依托的是配套齐全的设施设备、严格规范的管理制度、高效有序的监管环境、体系完备的教育培训、常抓不懈的监督检查、动真碰硬的问题整改以及成本高昂的惩罚机制等，而这些措施都要靠“人”这个最重要的因素来实现。

从学理上看，“人”是生产安全有序进行的内在首因，抓好经营者和监管者的教育培训至为紧要。社会心理学家弗里茨·海德在归因理论中提出，导致行为发生的原因主要有两种，一种是来自行为者内在的能力、动机、兴趣、努力程度等因素，另一种是来自行为者以外的因素，如工作环境、管理制度等。而导致安全生产隐患乃至事故发生的最主要因素——人的不安全行为，包括经营者一侧的操作错误和工作失误、忽视安全警告、使用不安全设备等行为，监管者一侧的安全生产管理制度有缺陷、对从业人员教育培训不足、日常监督管理不到位等行为。

从法理上看，“人”是生产安全有序进行的责任主体，健全完善安全事故的责任追究机制尤为关键。安全生产事故隐患的发生，表面上看是操作失误或设施失灵，深层次原因是经营者重视不够或监管者责任缺失。《中华人民共和国安全生产法》明

文规定“生产经营单位的决策机构、主要负责人或者个人经营的投资人”和“负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员”两个方面的人员对生产安全事故所负的法律责任。

做好餐饮机构安全生产监督管理工作，关键是落实好餐饮机构的实际控制人、日常管理者以及政府监管部门工作人员的教育培训和责任追究，让经营者和监管者既“知”又“行”，这是减少和防治安全生产隐患和事故发展的最重要保障。

二、安全生产隐患防治现状及存在的突出问题

当前，我国进入推进高质量发展的重要战略机遇期，党中央提出统筹发展和安全，把安全摆到了前所未有的高度。统筹好发展和安全，就要从发展一侧调整出相应的资源和力量投入到安全一侧，从而强化原本相对比较薄弱的安全一侧的资源和力量。从安全生产领域来说，提高安全生产管理能力的一个突出短板是安全生产隐患防治专业队伍建设不足。从餐饮业安全管理员队伍建设看，主要体现在四个方面的问题和不足：

一是餐饮机构点多面广，对经营管理者日常监管难度大。餐饮业是保障人民安居乐业的最重要行业之一，满足人民群众餐饮需求的小餐厅小饭馆数量多、规模小、分布广，个体经营者数量多、来源广、易变更、流动性强，给餐饮行业监管带来困境。银川市金凤区黄河路与长城路之间的庆丰街，仅不足500米长的街道小餐厅小饭馆多达20家，大部分店铺经营时间短且部分经常处于转让状态，只有不足三分之一的店铺经营状态相

对稳定。由于大部分店铺经营者流动性明显，对其开展法规政策、安全知识等教育宣传和日常监管难度大。

二是就业岗位稳定性差，对餐饮从业人员教育培训滞后。餐饮行业用工需求量大、准入门槛低，获得求职者青睐但稳定性也随之变弱。在大多餐饮行业中，大厨、主厨等岗位受专业能力限制，收入普遍较高，职业稳定性和满意度普遍高于普通服务员，但除大厨、主厨外，餐饮机构其他从业人员入职、离职随时发生，服务员等一线从业人员招录容易，但流失率高。由此看来，对餐饮行业特别是小型餐饮机构的一线从业人员开展教育培训成本比较高，效果也很难达到预期目标。

三是监督管理能力不足，对监督服务场所纠正整改不够。当前，对各类生产经营场所的监督管理特别是安全生产方面的监督管理方式，以定期不定期检查抽查和明察暗访最为有效。对店铺的检查督导单位涉及市场监管执法、消防、住建、税务、消协、卫生环保、街道、社区等多个部门（单位），还有供电、供水、天然气、暖气等服务机构，但多部门多机构监管往往面临监管失效问题。一些职能部门甚至认为，检查频次多、太繁琐会给正常经营带来不便，可能会有意减少检查频次、精简检查环节等情况。但这恰恰暴露了日常监督管理的漏洞，无法达到有效监管。因此，日常监督管理的缺位和低效，导致餐饮机构等经营场所的安全隐患长期得不到纠正和整改。

四是数智化手段运用慢，对安全隐患监测预警存在缺失。

当前，餐饮机构等生产经营场所，在数字化、智能化、信息化等现代化技术手段普遍运用上比较缓慢。部分经营者认为，使用数智化监测设备投入成本高且存在隐私泄露的风险，除摄像探头以外的数字化、智能化、信息化等现代化技术手段往往被忽略。很多经营者为降低投入成本，对相关安全设施设备的配置、更换、维修不够重视，更为严重的是，如若现有状态长期未出现问题，就会更加助长经营者的侥幸心理，一旦发生重大安全事故，就追悔莫及。因此，将先进的数字化、智能化、信息化等现代化技术手段普遍应用于餐饮机构等经营场所，这是有效防患于未然的一项重要安全措施。

三、加强安全生产隐患防治专业队伍建设的对策建议

(一) 更加重视重点特殊行业安全生产安全管理员队伍建设，持续做大“增量”。以餐饮行业为例，根据餐饮机构规模建立安全管理队伍或专职安全管理员亦或兼职安全管理员，特别是小型餐饮机构都要建立兼职安全管理员。在颁发营业证照时，将是否设置专兼职安全管理人员作为先决条件，且必须经过培训并考核合格才能上岗，若安全管理员未经培训且考核不合格等不得颁发相关营业证照。安全管理员发生变动，餐饮机构经营者需第一时间向市场监管等部门报备，第一时间安排新人培训和考核上岗，保证安全管理人员不缺位。同时，建议将餐饮机构经营者作为第一安全管理员，日常管理人员等相关人员作为第二安全管理员，从而建立和扩大餐饮行业安全管理员队伍，

通过扎实培训提高其专业性和责任意识，把好安全生产第一道关口。

（二）持续抓好重点特殊行业从业人员安全培训和日常监管，提升优化“存量”。在规范做好餐饮机构安全管理员登记、管理的基础上，关键是做好日常教育培训和监督管理，在餐饮机构经营者发生变更、餐饮机构转让、日常管理人员发生变更等情况下，要对第一、第二安全管理员进行重新登记、备案，重新培训且考核合格后上岗。要制定科学合理的教培计划，在尽可能减少对餐饮机构正常经营活动影响的前提下，分类分批开展定期培训，对餐饮机构经营者、日常管理人员、普通雇员和新入职人员等采取针对性培训，体现培训内容和培训方式的精准性，提高培训效率，采取“理论讲解+实操演示”等培训方式，提升培训效果。

（三）从严做好监管部门和监管人员专业能力培养和评价，全面提升“质量”。加强安全生产隐患防治，既要做好经营场所负责人、管理者、经营者一侧的能力提升和评价，也要做好监管部门和监管人员一侧的能力提升和评价。以餐饮业为例，针对不同规模，可配备专职或兼职安全员，大型餐饮机构要求配备若干安全员，中型餐饮机构至少配备一名经培训考核合格的安全员，小型餐饮机构要求餐厅现场负责人必须兼任安全员职责，加强培训和考核，并定期检查履职情况。同时，特别要加强监管部门、监管人员的能力培训，且要明确划定监管责任边

界。在明确划分责任边界的基础上，对监管部门的监管人员加强培训和考核，特别是一线执法队伍的执法人员、日常检查人员必须持证上岗，具备应有的能力和资质。

（四）加快推进重点特殊行业人才队伍现代化技术应用和新质监管能力建设，创新培育“变量”。做好安全生产领域监管工作，加强安全生产隐患排查防治专业队伍建设，要在科技和创新上找突破。以餐饮机构安全生产隐患排查防治为例，要着眼现代科技创新发展应用，有效利用大数据、人工智能、物联网、云计算等现代科学技术手段，发挥科学技术在安全生产风险隐患的识别鉴定、查证判定、预警监测、应急处置等环节的优势，通过科技赋能，发挥技术优势，广泛运营数智化手段，加强数智化监测预警体系建设，与专业队伍建设形成支持和补充，全面提升安全生产隐患排查防治的能力和水平。

（执笔人：北方民族大学 马 辉）

请将领导同志的批示反馈自治区党委宣传部理论处 联系电话：6669518

呈送：自治区党委、人大、政府、政协领导班子成员，自治区高级人民法院院长，自治区人民检察院检察长。

印发：各市、县（区）党委，区直有关部门和单位。

共印40份