

煤矿井下

MEIKUANG JINGXIA

劳动定员与管理

LAODONG DINGYUAN YU GUANLI

主 编 刘世伟
副主编 何景利

河南人民出版社

编审委员会人员名单

名誉主任:常建华

主任:刘世伟

主编:刘世伟

副主编:何景利

编撰:曲鸣钟 李 鑫 周新贞 刘 鹏

编委:陈 峰 何景利 秦建设 刘子亮

陈华振 申顺更 曹建华 丘福新

王海长 郝文良

图书在版编目(CIP)数据

煤矿井下劳动定员与管理/刘世伟主编. - 郑州:河南
人民出版社,2008. 11

ISBN 978 - 7 - 215 - 06648 - 9

I. 煤… II. 刘… III. 煤矿 - 定员 - 劳动管理 IV.
F407. 216. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 149693 号

河南人民出版社出版发行

(地址:郑州市经五路 66 号 邮政编码:450002 电话:65723341)

新华书店经销 河南永成彩色印刷有限公司印刷

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16 印张 12.5

字数 220 千字 印数 1 - 3000 册

2008 年 11 月第 1 版 2008 年 11 月第 1 次印刷

总定价:28.00 元

第一章 总 论

第一节 煤矿劳动定员管理的历史沿革

我国煤炭工业劳动定员管理是从20世纪50年代初开始起步,随着煤炭工业的恢复和发展,逐步建立和规范。煤炭工业劳动定员管理有力促进了企业劳动组织管理水平的提高,推动了劳动力管理的加强。但在实践和发展中,不同时期有着不同的特点。

一、国民经济恢复和“一五”时期

1950年3月,为了加强和规范政府和企业人员管理,政务院通过的《统一财政经济工作的决定》中,提出成立全国编制委员会,并规定政府及企业部门编外的多余人员,均由全国和各地编制委员会统一调配使用,不得擅自遣散;各部门、各企业需增添人员的,在经过相关机关批准后,应向全国编制委员会请求调配。煤炭工业贯彻这一决定,燃料工业部于同年3月,要求淮南煤矿等煤矿企业成立编制委员会和各矿(厂)分会,把整编工作作为一项重要任务来抓。

1953年,我国开始进入有计划的经济建设时期,各部门、各行业对劳动力的需求急剧增加。由于煤炭企业劳动管理工作还十分薄弱,大多数企业劳动定员编制工作没有建立起来,企业组织机构庞大,管理人员过多,未能发挥职能机构的作用,致使企业劳动力窝工浪费和劳动生产率低下。为改变这一状况,1953年年底,燃料工业部制定了矿务局、矿、区队三级组织机构编制劳动定员方案,并在抚顺煤矿试行后于1955年1月正式颁布施行。1955年4月,燃料工业部又颁布了矿务局、矿、厂所属企业食堂、托儿所、学校、电话、勤杂工作人员劳动定员标准。同年,煤矿管理总局颁发了《煤炭工业暂行劳动定员管理制度》。这些劳动定员标准和劳动定员管理制度的实施,将煤炭工业企业劳动管理纳入了标准化和计划管理的轨道。

1955年8月,国务院颁发了《关于控制企业、事业单位人员增长和加强劳动管理的指

示》，指出：目前各企业、事业单位普遍存在着机构庞大、人员过多现象，应立即着手整顿劳动组织，逐步建立劳动定员，新建企业的劳动定员以技术设计资料为准。同年12月，国务院在《关于进一步做好国家有关富余人员精减工作的指示》中指出：企业、事业单位中行政管理机构庞大、非业务人员或非生产人员过多，应当根据增加生产、厉行节约的原则，逐步实现编制劳动定员制度，大力精减非生产和非业务人员。煤炭工业企业认真贯彻这一指示精神，加强定员管理，严格控制随意招用人员和私招乱雇。当年煤矿生产职工只增加了3.2万人，而原煤生产却达到7200万吨，比1954年的6228万吨增加近1000万吨。

1956年年初，为进一步加强原煤生产人员定员管理，原煤炭工业部颁发了《煤炭工业采掘、机电、运输等主要工种劳动定员标准》。同年4月，总结了全国煤炭企业整顿劳动组织、贯彻劳动定员标准情况，并按国务院指示，在当年10月召集重点企业研究如何制定劳动定员标准和统一劳动定员编制的方法及步骤。会议认为，虽有鸡西、焦作、抚顺、鹤岗、淮南、本溪等单位制定了煤矿主要生产岗位工人的劳动定员标准，但从全国煤矿来看，定员工作还是迟缓的。为此，原煤炭工业部提出：（1）大力推广先进经验，在全面规划的基础上，提出劳动定员标准的贯彻执行。（2）鸡西、鹤岗、蛟河、辽源、阜新、抚顺、大同、阳泉、峰峰、淮南、贾汪、焦作等12个单位，尽快制定全部原煤生产岗位工人的劳动定员标准加以实施。（3）各单位要认真执行《煤炭工业采掘、机电、运输主要岗位工种的劳动定员标准》。经过努力，全国统配煤矿原煤全员效率不断提高，从1952年到1957年，平均每年增长8.2%，这是我国煤炭工业发展史上劳动生产率提高最快的时期之一。

这一时期，煤炭工业劳动定员管理适应国民经济的恢复和“一五”计划的完成，从无到有，从政府部门到煤炭企业主要岗位，都进行了劳动定员，并严格按定员执行。这项工作有力促进了原煤全员效率的提高，显示了科学管理的强大生命力。

二、“三年”调整与“二五”时期

1958年“大跃进”期间，劳动定员管理制度被搁置一边，企业管理失去了应有的作用。针对这一情况，原煤炭部遵照中央指示于1959年在淮南矿务局召开了全国重点煤炭企业整顿劳动组织、编制劳动定员定额工作会议，检查总结了1957年全国煤矿淮南劳动管理工作会议贯彻情况，安排了精减职工、整顿劳动组织、贯彻执行部颁劳动定员标准和定员管理制度等工作。1960年劳动部在青岛召开的全国编制劳动定员工作会议上指出，编制劳动定员工作的开展，对于合理节约地使用劳动力，防止盲目增加人员，起到了积极的作用。但是，就全国来说，编制劳动定员工作，还没有打下健全的基础。最主要的原因，亦即最主要的教训，就是对这项工作缺乏一致性的正确认识，缺乏统一领导和管理。

1960年9月,中共中央批转国家计委、劳动部《关于当前劳动力安排和职工工资问题的报告》时指出,各企业必须坚决精减非生产人员(包括管理人员和服务人员),非生产人员占企业职工总数的比重,一般应该减少到13%以下。同年11月,国务院在批转国务院编制委员会《关于中央一级机关公勤人员和食堂、托儿所(幼儿园)工作人员的编制定员报告》中指出,大刀阔斧地紧编机构,精减人员,节约劳动力加强农业生产第一线,是国家当前的中心任务。煤炭部随即将改善劳动管理、压缩非生产人员,作为全国煤炭企业编制定员工作的重点,强调用人有标准,劳动有定额,普遍编制和改订了定员标准和劳动定额,大力压缩了非生产人员,充实加强了生产第一线,建立健全了定员管理制度。1964年2月,煤炭部在《煤炭工业部直属企业工人管理暂行办法》中指出,定员标准是编制劳动计划的基础,是配备劳动力的依据,各管理局的企业,都必须按部颁标准结合本单位具体情况执行。同年3月,还颁发了地质勘探单位测井人员定员标准。在“三年”经济调整和“二五”时期,煤炭工业企业贯彻中央调整经济的“八字”方针和《工业七十条》时,加强了企业劳动管理,恢复和健全了各项管理制度,突出强调了用人标准,劳动有定额,大大减少了非直接生产人员。

“三年”调整与“二五”时期的劳动定员管理,正像当时人们对社会主义经济建设的认识一样,在调整中前进,在恢复中发展。

三、“文化大革命”时期

这一期间无政府主义泛滥,煤炭企业的定员编制工作再次遭受破坏,企业人员再次失控。1970年和1971年增加职工数量超过国家计划一倍多。为此,国家计委于1972年印发了《关于严格控制增加职工,充分挖掘现有劳动潜力的通知》,要求企业改善劳动组织,压缩非生产人员和脱产工人;要求企业非生产人员的数量,全国平均压缩到占职工总数的18%左右。同年10月,国家计委召开了全国劳动力挖潜经验交流会,将编制劳动定员工作作为重要内容。在这次会上,大同矿务局、开滦矿务局介绍了经验。但这次会议精神未能很好贯彻,反而片面强调上下对口,形成“大组套小组”,职能部门林立,各种临时机构和脱产人员不断增加,煤矿企业采掘工人比重下降,非生产人员上升。到1974年,原煤全员工效下降到0.794吨,比1966年的0.95吨下降19.6%。

这一时期,煤炭工业劳动定员管理工作受“文化大革命”的冲击,造成人们对劳动定员管理的错误认识,不“左”即“右”,出现了劳动定员管理水平大倒退。

四、“文化大革命”后至20世纪80年代中期

“文化大革命”以后,煤炭工业加强劳动定员管理又被提到议事日程。煤炭部在1980

年全国第二次煤炭工作会议上指出,许多企业忙于吨煤奖、计件工资和职工升级工作,对劳动组织的整顿有所放松,还没有腾出手来认真抓劳动管理的基础工作。要求煤炭企业劳动工资工作重点必须转移到狠抓整顿劳动组织、加强劳动定员管理上来,切实做好编制劳动定员标准和定员管理办法,抓好矿井劳动定员试点工作。1981年2月,原煤炭部下发了《关于整顿劳动组织、加强劳动管理的通知》,进一步强调了搞好编制定员等基础工作的重要作用,提出了四项要求:(1)各煤炭企业必须对本单位的劳动组织状况,普遍地进行一次调查,编制出各类人员定员标准。(2)在贯彻定员标准时,各省煤炭局首先要选点试行,然后制定出本省(区)统一的主要工种定员标准和定员管理办法。(3)定员标准应同奖金结合起来等。1981年8月,国家劳动总局、煤炭工业部在印发的《关于统配煤矿当前劳动方面几个问题的暂行办法规定》中指出,为了改变当前煤矿企业机构庞大,人浮于事的状况,各局、矿应搞好定员,把多余人员组织起来成立综合生产服务部门或劳动服务公司,进行统一领导,组织各种生产和学习。这样做既改善安置多余人员,也保证了煤炭生产一线队伍的精干。

实践证明,编制定员工作是企业劳动管理的基础工作,是一项科学的管理方法。1982年,国家经委等5个部门在《国营工业企业全面整顿若干问题》一文中指出:企业机构改革要贯彻“精简、统一、效能、节约和反对官僚主义”的原则,克服机构臃肿,人浮于事和无人负责的现象,企业应根据生产经营管理工作实际需要和主管部门的要求设置机构,不必强求一致和上下对口。1983年1月,中共中央办公厅、国务院办公厅传达了中央书记处、国务院关于各部门不应干预企业机构设置和人员编制问题的指示,企业有权根据上述原则,从实际需要出发,确定自己的机构设置和人员配备比例。1987年11月,劳动人事部强调在改革中要大力加强定员定额管理工作,加强对企业的机构设置和人员编制的管理和检查,制止有关部门强制企业增设机构,增加非生产人员的做法。根据这些指示,中国煤炭工业协会1989年12月发布了《煤炭工业国家级企业管理工作标准及考核办法》,强调企业管理工作标准,是企业升级标准的主要组成部分,规定劳动人事管理验收标准包括管理机构设置和人员配备先进合理。

这一时期,煤炭工业劳动定员管理工作开始走上正轨,但是明显带有计划经济的特征,劳动定额定员标准的制定、贯彻都受到政府督促和行政干预,以“升级”等形式加以考核。虽然,部分允许企业根据实际情况确定劳动定员标准和比例,但基本上都是政府行为。

五、20世纪80年代中后期以后

20世纪80年代中期以后,国家开始执行改革开放政策,逐步探索建立社会主义市场经济体系。为缓解煤炭供应长期紧张对国民经济发展的“瓶颈”制约,国家提出了“有水快流”

和大小煤矿并举、国家集体个人一起上的办矿指导方针。在此方针指导下,各类煤矿纷纷上马,煤炭产量迅速增长,满足了我国经济持续快速发展的煤炭需求。但与此同时,由于对煤炭生产开发缺乏统一规划,到90年代中期造成煤炭总量严重过剩,形成了供大于求的市场格局。

20世纪90年代初期,煤炭行业实行承包责任制,职工工资与生产任务挂钩,上不封顶,下不保底,促进了煤炭生产效率的提高。在认真执行煤炭行业新修订的劳动定员、劳动定额标准的同时,部分生产矿井由于地质条件较差,受瓦斯、水、顶板等恶劣环境的限制,内部实行“两定一评估(即:定人员、定生产任务、根据地区环境条件进行技术评估)”的方法,在特殊环境条件下执行特殊定员水平。但随着政府行政管理职能的转变,行业管理逐步弱化,企业自主行为逐步扩大,企业管理出现了“以包代管”现象,部分地区、部分矿务局停止修编劳动定额定员标准,实行十几年一贯制的定额定员标准。部分煤矿搞无定额分配、无定员组织生产,劳动定额定员工作有所放松。

1992年,朱镕基副总理在考察煤炭企业时提出,煤炭企业要通过以产定人,减人提效,使劳动力资源逐步实现优化配置,实现全行业扭亏为盈。煤炭部党组认真贯彻落实这一指示精神,部署开展下岗分流、减人提效工作,取得了显著成绩。国有重点煤矿1993年至1995年共精减分流55.1万人,其中在册人数绝对减少35.1万人,转产分流实现自负盈亏20万人;原煤人员效率达到1.78吨/工,比“七五”期末提高46.3%,平均每年以7.9%的速度递增。但是,受长期计划经济体制的影响,煤炭企业人员多、包袱重、效率低、效益差的局面并没有得到根本改变,减人提效工作任务仍然十分繁重。

2001年之后,随着我国经济发展进入新一轮的增长周期,在需求的拉动下,煤炭产能快速增长,煤炭市场产销两旺,煤价节节攀升。在经济利益驱动下,一些煤矿不顾客观条件,超定员、超能力、超强度生产现象十分严重,引发多起重特大安全事故,给职工生命和国家财产造成很大损失。为扭转这一被动局面,优化劳动组织,促进安全生产,近几年来,国家相继出台了一系列政策措施。2005年9月,国务院颁布了《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》,把超定员与超能力、超强度组织生产并列列为“三超”,列为15项重大安全生产隐患和行之为首。2006年6月和2007年4月,国家安全监管总局、煤矿安全监察局、发展改革委等7部门分别印发了《关于加强国有重点煤矿安全基础管理工作的指导意见》和《关于加强小煤矿安全基础管理的指导意见》,强调煤矿必须实行科学的劳动定员管理,严格控制入井人数,严禁超定员组织生产等。2006年10月,国家安全监管总局、煤矿安全监察局、发展改革委、劳动保障部等4部门印发了《关于加强煤矿安全生产工作,规范企业劳动定员管理的若干指导意见》,明确了煤矿企业劳动定员管理的基本原则。这些法规、规章的出台为新时期

加强煤矿劳动定员管理指明了方向。

各地为贯彻国家有关规定要求,在加强煤矿劳动定员管理方面分别进行了探索,出台了一些地方性规定。如山西省规定:100万吨矿井,下井人数不能超过100人;90万吨矿井,下井人数不能超过90人。陕西、四川、江西、云南、贵州等省也制定了类似的行政规定。这些措施要么不符合煤矿生产规律,无法执行;要么太过简单,适应性差,无法具体操作。河南省煤炭工业管理局率先推进管理创新和制度创新,把原煤炭部关于影响矿井人力资源优化配置综合评价指标体系、评价模型、参数标准及分类标准的研究成果,成功运用到政府对煤矿劳动定员管理领域,制定了《煤矿井下劳动定员核定办法》,对全省煤矿井下同时作业人数进行了核定。受到了国家发展改革委、劳动和人力资源部、煤矿安全监察局、中国煤炭工业协会的充分肯定,并以此为基础制定全国办法,拟将在全国实施。

这一时期,煤炭工业劳动定员管理经历了政府放权、企业自主管理、“以包代管”到政府宏观监管与企业自主相结合的过程。实践证明,在市场经济条件下,在推进煤炭工业健康发展的过程中,加强政府对煤矿井下劳动定员的宏观管理,以此促进企业内部定额定员的微观管理,是十分必要和迫切的。

六、河南省煤矿劳动定员与管理的历史沿革

为了合理使用劳动力,提高劳动生产率,新中国建立后河南煤矿即开始进行定员管理工作。1953年,省煤炭工业厅煤矿管理局对观音堂、龙门、梨园、新峰等省营煤矿井上管理人员进行了统一定员。1958年“大跃进”中劳动定员工作被弃置。1963年在调整整顿中恢复。是年5月,中南煤炭工业管理局组织焦作矿业学院劳动工资等专业学生及专业技术人员60多人,在平顶山矿务局四、七两矿进行定员调查,制定了《平顶山矿务局定员标准》。同年,煤炭工业部颁发了《采掘工作面定员标准及编制说明》。“文化大革命”中,劳动定员工作再次被弃置,1978年以后恢复。1979年,省煤炭管理局组织全省煤矿劳动工资专业人员100多人,在平顶山矿务局进行“三定”(定员、定额、定岗位)工作试点,拟定了《平顶山矿务局定员标准》,并转发全省主要煤矿参照执行。在此期间,省煤炭管理局还组织劳动定额培训班,学员分别帮助焦作、义马、新密矿务局提出了劳动定员编制方案。

1982年12月,根据煤炭工业部《关于整顿劳动组织、编制矿务局(矿)定员标准的通知》,全省各主要煤矿组织专门力量,进行了定员工作,并拟定了定员管理办法,经省煤炭管理局统一审查批复执行。这次定员的基本原则和方法是:矿井定员主要按生产规模(矿井设计和实际生产能力)、自然条件、全员效率、建设任务大小,以及各类人员的配备比例等确定全矿总定员人数。采掘队定员主要按劳动定额及其实际生产完成水平、设备数量及其实

际运转情况、实际生产岗位和各类人员比例等确定。在调查和研究基础上,采取统计分析和工作日写实测时,充分考虑机械化程度提高、工艺改进、职工素质的实际情况等因素,在保证安全生产需要的前提下,力求定员标准先进合理,保证劳动定额的完成,不突破劳动计划指标,注意职工结构的合理性,增大直接生产工人比例,缩小非生产人员和辅助人员比例。

1984年实行吨煤工资包干后,各煤矿进一步加强了劳动定员管理工作。1987年和1989年,省煤管局(厅、公司)两次统一核定全省县营以上煤矿总定员,按定员定额组织生产,对合理用工和提高劳动生产率发挥了促进作用。90年代后,煤炭经济形势不景气,劳动定员管理有所滑坡。1998年,六大煤业集团公司下放到省里,一直沿用80年代劳动定员标准,部分煤矿无定员组织生产,专业人才和劳动定员知识缺乏,劳动定员管理处于停滞状态。2001年以后,煤炭经济形势逐渐好转,出于政府监管和企业发展的需要,从政府到企业普遍开始重视劳动定员管理工作。2006年省煤炭工业管理局按照国家相关政策要求,充分发挥行业管理部门作用,一方面制定宏观劳动定员标准,科学控制煤矿井下同时作业人员;一方面要求企业制定微观劳动定员标准,满足企业发展需要。制定了《河南省煤矿劳动定员管理办法》和《河南省煤矿井下劳动定员核定办法》,成立了“河南省煤炭行业劳动定员专家委员会”,明确工作任务、机构组织、工作程序、材料汇总等具体工作内容,并从2007年4月到6月约50天的时间,对本省煤矿井下劳动定员进行了核定。同时,煤矿企业为提高经济效益、提高市场竞争力需要,进一步加强基础管理,重新把管理重点移向合理劳动组织,严格按照定额定员组织生产方面,制定和完善了企业劳动定额定员标准。这项工作,为煤矿按定员组织生产和监管部门按定员实施监管提供了科学依据,形成了政府宏观定员监管与企业微观定员管理相互优化的格局,走在了全国的前列。

第二节 煤矿井下劳动定员与管理的背景

一、国民经济的发展离不开煤炭工业的发展

自2003年以来,我国经济持续保持9%以上的增长速度,每年煤炭消费量增长7%~9%。要维持经济的高速增长必然需要大量的煤炭供应,这是我国能源赋存特点和能源安全形势所决定的。

我国缺油、少气、富煤。在全国已探明石化能源储量中,石油和天然气仅占6%,其余94%均为煤炭。煤炭1000米以上保有储量约1万亿吨,其中探明可采储量1145亿吨。按

目前的生产和消费水平,可以开采使用 100 年以上。而石油可采储量只有 38 亿吨,可采年限仅 20 年;天然气总资源量为 38 万亿立方米,探明剩余可采储量可开采 37 年。新中国成立 50 多年来,煤炭在一次能源消费构成中一直占 70% 以上。2006 年国内煤炭消费 23.25 亿吨,占国内一次能源消费量的 66%。各方面普遍认为,这种格局在今后 50 年内不会有根本性的变化。

能源特别是石油是当今世界各种势力争斗的一个焦点。我国目前已成为石油消费和进口大国。预计 2007 年石油进口量将超过 2.9 亿吨,将有可能超过日本的需求量而成为仅次于美国的世界第二大石油消费国。我国进口石油的一半以上来自动荡不安的中东地区,大约 4/5 的海上石油运输要经过马六甲海峡。一些大国一直试图染指和控制马六甲海峡的航运航道。过分依赖进口石油,将增加能源供应的风险性。要确保我国能源安全,必须高度重视和加快发展煤炭工业。

我国经济持续高速增长导致煤炭产量增长,从 2001 年至 2003 年,全国原煤产量的累计增长量高达 7.38 亿吨,累计增幅接近 74%;2004 年,原煤产量达到 19.5 亿吨,与 2003 年相比,又增产了 2.5 亿吨,2005 年又创历史新高达到 20.1 亿吨(见表 1-1)。

表 1-1 2002 年至 2006 年相关经济统计指标情况表

年 份	2002	2003	2004	2005	2006
国民经济增长速度(%)	9.1	10	10.1	10.4	10.7
全国原煤产量(亿吨)	13.8	17.36	19.56	20.1	23.8
全国煤矿死亡人数(千人)	6.528	6.434	6.027	5.986	4.746

注:数据来源于国家安全生产监督管理总局、国家发改委及其他网站。

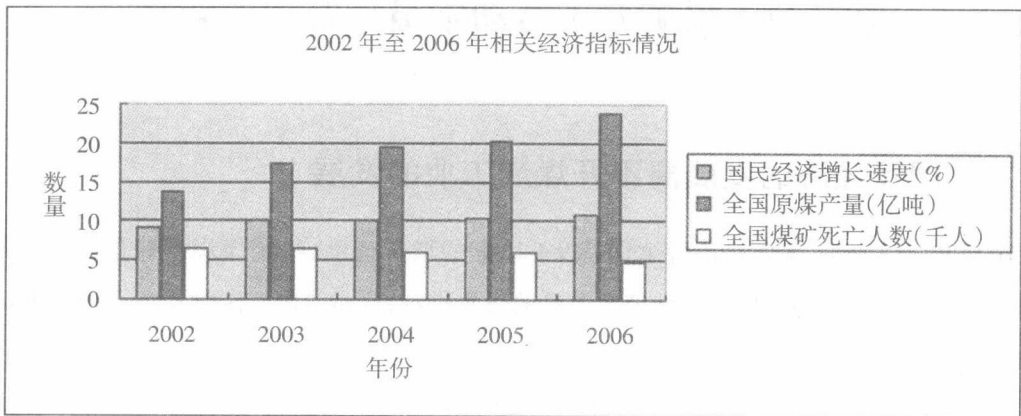


图 1-1

二、煤炭工业的发展离不开煤矿科学的劳动定员管理

煤炭产量的快速增长,带动了煤炭工业的迅猛发展,同时,煤炭生产环境日益恶化。为了追求短期效益,部分煤矿开始不按劳动定员组织生产,滥用人力,造成煤矿重特大事故不断发生,给人民的生命财产造成极大的损失,形成恶劣的社会影响。如不及时扭转这种局面,将严重制约煤炭工业的可持续发展。

(一)煤矿劳动定员管理与安全生产密切相关

煤矿安全生产必须以科学合理的劳动定员为基础,根据矿井规模、生产环节和工序等生产技术组织条件合理配置工种和岗位数量。但是,自2000年以来,随着煤炭市场的逐渐转暖至局部供不应求,使部分煤矿因利益驱动,不顾煤矿客观生产规律,不惜密集使用人力,打破生产均衡和正规循环作业,日夜加班加点超能力生产,致使全国煤矿特重大事故一直居高不下。据统计,在2000~2005年的六年间,矿难死亡人数始终徘徊在5700~6900人之间。尤其是在2004年和2005年间,中央政府以前所未有的力度整治煤矿安全环境,但是,煤矿安全事故,特别是特大和特别重大的事故仍然没有得到抑制。在1949年新中国成立之后的56年间,中国煤矿共发生19起死亡百人以上事故,其中8起发生在本世纪初的5年间,在这8起事故中,又有6起发生在2004~2005年的13个月的时间内(见图1-1)。

2006年,山西左云县“5·18”特大煤矿透水事故,存在严重的超能力、超强度和超定员组织生产行为。这个煤矿核定年生产能力为9万吨,2005年产煤高达60.5万吨;2006年1月至5月17日已产煤23.3万吨。按照规定,该矿井下当班作业人数最多不得超过29人,但实际该矿日常每班下井人数少则200多人,多则400多人,远远超过规定的下井人数。同时事故煤矿劳动定员、安全管理严重混乱。事故发生后,究竟有多少矿工在事故发生时在井下作业,又有多少矿工被困井下,矿方管理人员没人能够提供准确数字。

2005年黑龙江东风煤矿,11·27矿难人遇难,同样存在劳动定员管理混乱的问题。东风矿四个井口入井,职工考勤、下井登记、检身和矿灯发放等环节上管理混乱。井下人员过多,造成事故损失巨大。事故发生后,井下人数迟迟查不清楚。最先上报考勤人数254人,井下作业人数221人,三天后发现井下又增加20人。开始汇报时说井下没有农民工,后查证有80个农民工和临时工,有的有名无人,有的则冒名顶替,劳动定员管理严重混乱。

同年河北刘官屯煤矿“12·7”瓦斯爆炸事故也有类似情况:该矿在施工和非法生产中用工混乱,以包代管,多个施工队同时作业。事故当班考勤登记人数186人,有10人领了矿灯没有下井,入井检查制度存在漏洞,有的名单和本人对不上号。

这些矿难都不同程度地存在着劳动定员管理混乱及超定员生产问题,教训非常深刻。

即使没有发生事故的煤矿,以包代管,滥用人力,为提高产量不讲究科学均衡生产,密集布置人员井下作业的现象也相当普遍。在深层上说明了煤炭行业管理不到位,煤矿企业受利益驱动,各项基础管理特别是煤矿劳动定员管理松弛必然造成的恶果。这种现状如果不能得到根本改变,将继续给煤矿发生群死群伤重大事故带来诸多隐患。

(二)煤矿劳动定员管理与生产效率密切相关

煤矿生产的高效率来自于有机纵向分工、横向协作的劳动组织,以及劳动组织中经科学劳动定员,能够持续、均衡地完成任任务的精干、高素质的劳动者。然而,我国煤矿长期不重视劳动定员管理,人员多,导致了素质差、效率低。反过来,又因为素质差、效率低又必然导致用人多的恶性循环。与世界其他国家相比,目前,平均每人每年产煤 321 吨,全员效率为美国的 2.2%,南非的 8.1%。在国有重点煤矿中,高中以上文化程度占 46%,初中占 52%,文盲占 2%;大量农民工、临时工进入煤矿,并成为一线工人的主力。而国有地方和乡镇煤矿文盲半文盲占半数以上,工程技术人员奇缺。文化素质偏低影响了职工对专业技能的学习与理解,以及对企业新技术、新设备、新工艺的适应,从而在一定程度上制约了企业的技术创新成果和先进的科学技术的推广应用。影响了对长期井下作业操作、作业工序经验的总结和积累。影响了对工作方法和工艺流程的再造和不断创新。最直接的恶果就是导致用人多,人工成本居高不下。今后,随着煤炭开采成本的政策性还原,如果不实行科学的劳动定员管理,走减人提效之路,将给煤矿企业发展带来巨大的压力,难以实现煤炭工业的永续发展。

(三)煤矿劳动定员管理与企业基础管理水平密切相关

劳动定员管理是企业基础管理的重要内容。劳动定员管理是煤炭企业编制计划、组织生产的科学依据;是落实企业责任制,岗位规范,实行标准化管理的必要条件;是企业经济核算的有力工具;是调动职工积极性、实行按劳分配的前提,也是企业改革发展的重要基础。近几年来,我国煤炭企业经济效益有了很大的提高,煤炭产量、煤炭价格和企业利润都有了快速增长。这些成绩的取得,主要得益于国内大的经济环境的影响和国家政策的大力支持。在经济效益快速增长的同时,部分煤炭企业却忽视了企业内部的基础管理。一是部分煤矿企业领导对劳动定额定员的重要作用认识不够,把煤炭产量的提高寄托在滥用人力上,劳动力管理非常粗放;二是劳动定额定员工作没有得到应有的重视,在实际管理中,习惯于拍脑袋、论经验,部分重点煤矿及多数小煤矿仍然没有井下定员,重点煤业集团公司劳动定额定员标准多年没有修订;三是部分煤矿井下劳动组织管理还不够深入和扎实,在制度建设和严格管理方面仍然存在不少问题和漏洞。多数煤炭企业存在企业用人过多、管理粗放、劳动效率低下、工资成本偏高的情况。这些现象的存在严重削弱了企业基础管理,影响企业的健康可持续发展,因此,搞好劳动定员管理工作必须提到议事日程,刻不容缓。

第三节 开展煤矿井下劳动定员与管理的重要意义

一、是贯彻党的十七大精神,构建和谐矿区的本质要求

加强煤矿劳动定员管理工作,确保煤矿安全生产,提高行业管理水平和经济效益是煤炭工业全面落实以人为本的科学发展观的重要体现,是促进煤炭行业可持续发展的迫切要求,是维护矿区稳定、构建社会主义和谐社会的本质需要。

党的十七大确立了科学发展观和以改善民生为重点的社会建设理念,明确指出科学发展观,第一要义是发展,核心以人为本,基本要求是全面协调可持续,根本方法是统筹兼顾。要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。

建设社会主义和谐社会的基本前提是坚持煤炭工业安全发展理念,严格劳动定员管理,杜绝煤矿重特大事故。安全发展事关中国特色社会主义事业大局和煤炭工业的永续发展,事关和谐矿区建设的根本,事关全国 500 万煤炭职工生命安危。同时,建设社会主义和谐社会,必须以劳动定员管理为基础,坚持科学发展理念。通过建立健全劳动定员管理体系,实现人力资源优化配置,实现煤炭均衡、持续生产能力,保障企业壮大、职工自我价值实现和职工的全面发展。我们必须充分认识煤炭企业加强劳动定员管理的重要性,以人为本,时刻把人民的生命安全放在首位,以实现人的全面发展作为出发点,把科学发展观和以人为本贯彻落实到加强煤炭企业管理、安全生产各个环节。必须站在时代高度,研究工业化、信息化、城镇化、市场化和国际化给安全生产带来的新情况新问题。必须狠抓基础管理,建立健全劳动定员管理制度,提高企业基础管理水平,实现安全生产状况的明显好转、根本好转,推进小康社会目标早日实现。

二、是落实国家煤矿安全政策,实现政府宏观监管的重要手段

为扭转煤矿无定员、超定员生产,优化劳动组织,促进安全生产,近几年来,国家相继出台了一系列政策措施。包括国务院《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》、《关于加强

煤矿安全生产工作,规范企业劳动定员管理的若干指导意见》等,要迅速、科学地贯彻这些国家政策,有效扼制煤矿重大、特重大事故的发生、促进煤矿安全生产、实现政府对煤矿井下人员的监管,并为政府提供科学的监管手段,只有通过加强煤矿井下劳动定员管理才能妥善解决。加强煤矿井下劳动定员管理,深入研究煤矿基本生产规律,结合国家相关政策,进一步明确什么是煤矿井下劳动定员、什么是超定员等概念,建立一套工作制度和方案,制定科学的劳动定员核定标准,并按标准对煤矿井下同时作业人数进行科学核定,把上述国家有关政策变成活生生的具体实践,是当前劳动定员管理的重要使命。我们应当增强工作的紧迫感,积极探索劳动定员管理的新方法、新手段,确保国家有关政策进一步落实。

三、是煤矿企业管理和改革发展的内在需要

煤矿生产是开采地下自然资源,是一个集回采、掘进、机电、运输、通风等多系统、多环节连续不断的复杂过程,生产范围不断扩大,作业地点不断移动,各种设施设备复杂,涉及的专业技术岗位和生产人员众多,具有技术密集和劳动密集的双重特点。一方面,不同岗位必须配备不同数量和素质的人员,才能岗能匹配,保证煤炭生产活动的正常运转。另一方面,煤炭生产有其自身的特点和规律,人力资源的配置受到地质、生产技术装备等客观条件的严重制约。相对于一般的加工生产,劳动组织管理更为复杂,影响制约因素更多,也更加需要实行科学合理的劳动定员管理。只有对井下生产各系统、各环节、各岗位实施科学合理的定员管理,才能确保按照生产工艺要求,满足生产需要,同时又节约井下人员投入,保障劳动效率。做到既避免井下缺岗缺员,影响生产正常进行,又避免人浮于事,工作任务不饱满,效率低下。所以,在煤矿生产领域实行劳动定员管理制度,是煤矿生产本身的特点所决定的,反映了煤矿生产组织的客观规律。

劳动定员管理工作也是企业改革发展的需要,企业优化劳动组织、实现兼并重组、延伸产业链等都离不开严格的劳动定员管理。企业越发展越需要加强劳动定员管理。

第四节 河南省开展煤矿井下劳动定员与管理的基本情况

一、主要工作

河南省煤炭工业管理局,站在全省煤炭行业科学发展、和谐发展的高度,着力把握发展规律,创新发展理念,转变发展方式,提高发展质量和效益,充分认识到做好煤矿井下劳动定

员工作的重要性和紧迫性,根据党中央、国务院及相关部门出台的政策和要求,结合河南省煤炭工业实际,通过深入研究,决定以加强煤矿井下劳动定员管理,促进煤矿安全生产为突破口,提高煤炭行业监管水平,促进和保障河南煤炭工业健康发展。

从2006年8月份至年底,初步完成煤矿井下劳动定员课题研究,于2007年1月发布《河南省煤矿井下劳动定员核定办法》(豫煤人[2007]70号),共制定五级矿井规模档次、十一种矿井类型井下劳动定员核定标准。2007年4月1日至6月底,省煤炭工业管理局抽调了煤矿劳动管理、地质、生产、机电、安全等方面专家25人次,对全省煤矿进行了井下劳动定员核定审核验收工作,对6个国有重点煤业集团公司和8个省辖产煤市煤炭管理部门所属煤矿的210对矿井进行了定员核定。截至2007年10月,7个国有重点煤业集团公司(含神火集团)86个矿井、地方国有及乡镇煤矿124个矿井已经核定完毕。核定前井下作业人数平均班出勤55068人,核定后单班定员50392人,实现单班减少4676人,按三班计算,减少出勤人员14028人,减人率8.5%;地方国有及乡镇煤矿核定前井下作业人数平均班出勤14868人,核定后单班定员12676人,实现单班减人2192人,按三班计算,减少出勤人员6576人,减人率14.7%。国有重点煤矿和地方国有及乡镇煤矿合计单班减少6868人,按三班计算,减少出勤人员20604人,减人率9.8%。

在煤矿井下劳动定员工作的带动下,煤炭生产主业以外的煤电、煤化工、建材、餐饮酒店等相关专业劳动定额定员标准也进行了制定或完善。河南省煤炭工业管理局于2008年4月25日组织省煤炭行业劳动定员专家委员会专家对六大国有重点煤业集团公司上报的内部统一劳动定额定员标准进行了初步审查,并提出了整改意见和建议。通过进一步修改和完善,经专家委员会研究,于同年7月15日进行了批复。至此为止,河南省煤炭行业已初步形成了矿井定员管理宏观、微观相互渗透与优化,各专业劳动定额定员标准齐全、管理体系相互配套,安全生产有保障、经济效益良性循环,行业基础管理水平全面提升的良好局面。

二、影响与效果

通过科学的方法对煤矿井下劳动定员的核定,为政府提供了监管监察依据,使得国家有关政策落到实处。赢得了国家发改委、煤矿安全监察局、人力资源和社会保障部、中国煤炭工业协会的高度评价,认为“第一个把劳动定员的核定与政府监管紧密联系在一起,第一个把矿井人力资源优化配置综合评价体系的科研成果成功运用到井下劳动定员管理领域,第一个组建成立煤炭行业劳动定员专家委员会,辅助政府部门实施劳动定员管理,做在了全国的前列,探索积累了宝贵经验,发挥了较好的表率作用”。

2007年5月下旬,国家发改委在河南召开了“全国煤矿劳动定员管理现场会”,介绍论

证了河南省煤矿井下劳动定员核定与管理的经验和做法。2007年12月,按照国家发展改革委的要求,将河南省煤矿井下劳动定员核定办法在山西(晋城40对矿井)、山东(枣庄34对矿井)和贵州(六盘水10对矿井)三省试点,通过84对矿井测试三省一致认为:河南省煤矿井下劳动定员核定办法充分考虑了煤矿井下自然条件和生产因素,通过德尔非法科学确定各因素权重,利用数学模型进行快速计算,是对煤矿井下劳动定员核定与管理工作的深化和创新,利用该办法指导煤矿井下劳动定员工作,能够达到科学合理、平均先进、符合实际的要求。

国家发展改革委、人力资源和社会保障部、安全监管总局、煤矿安全监察局,在总结河南省矿井劳动定员经验的基础上,制定《全国煤矿井下劳动定员管理办法》和《煤矿井下劳动定员核定办法》拟将在全国印发实施。

河南省煤炭工业管理局开展煤矿井下劳动定员与管理得到了各大主流媒体的充分报道,《中国煤炭报》、《河南日报》、河南省人民政府网、国家发展改革委员会网、国家安监总局国家煤监局网、中国矿业网、新华网、人民网、中国经济网、河南省发展和改革委员会网、河南省工业信息网等都在主要位置、大量篇幅进行了报道,评论认为:在煤矿劳动定员管理工作中,河南省煤炭系统结合本省实际和煤矿生产实践,在全国第一个把劳动定员的核定与政府监管紧密联系在一起,第一个把矿井人力资源优化配置综合评价体系的科研成果成功运用到井下劳动定员管理领域,第一个组建成立煤炭行业劳动定员专家委员会,辅助政府部门实施劳动定员管理。

国家发展改革委、人力资源和社会保障部、煤矿安全监察局、中国煤炭工业协会有关负责人表示,河南省创造性的工作成果与实践,特别是六个“第一”的工作创新,值得全国各产煤省(区、市)学习、借鉴和推广。

第二章 煤矿井下劳动定员与 管理的方法和内容

第一节 当前形势下煤矿企业劳动定员的特点 和井下劳动定员方法的选择

一、当前形势下煤矿企业劳动定员的特点

在当前形势下,搞好煤矿劳动定员工作不同于20世纪80年代,它是煤矿企业当前和长远发展的客观需要,更是政府部门进一步对煤矿企业科学合理用人加强宏观监管的职责。这就需要在两个层次上解决煤矿企业定员问题。一是在微观上,由各个煤矿企业按照具体生产工艺、具体操作岗位制定各项工作、各个岗位(工种)的定员标准自主定员,并按定额定员组织生产;二是宏观上,企业作为市场主体,承担着安全与和谐发展的社会责任,政府有责任在宏观上对煤矿企业井下同时作业人员进行控制,制定矿井用人标准,使政府各级煤炭管理部门对煤矿企业优化配置劳动组织进行依法监管,杜绝或减少煤矿重特大事故。煤矿企业微观定员是通过定额定员、岗位定员、设备定员、比例定员等方法对矿井数百个岗位(工种)定员累加而成的,并且随着生产环节的增加或减少不断变化,再加上煤矿企业劳动组织形式多样,有三班制、四班制等,这给政府煤炭管理部门的监管带来了很大的难度。因此,在宏观层次上,制定科学合理的矿井定员标准并使之与矿井微观定员相互渗透和促进,督促煤矿企业科学合理生产,促进我国煤炭行业健康发展,使国家有关政策落到实处,成为各级煤炭管理部门当前亟待解决的问题。

二、矿井劳动定员方法的选择

实行矿井宏观定员一般有两种方式:第一种是不确定人数总量,只确定各类人数比例;如《煤炭工业矿井设计规范》(GB50215—2005)规定:管理人员占原煤生产人员的7%~