

全国安全生产委员会

主任会议材料之五

充分发挥安委会作用 不断强化对安全管理工作的领导

吉林省人民政府副省长 刘希林

(一九八九年七月二十五日)

安全管理工作既涉及到劳动、公安、交通、计经委等综合部门,又涉及到各条战线、各个行业的业务主管部门。在这种错综复杂的安全管理体制格局中,如何充分发挥安委会的职能作用,不断强化对安全管理工作的领导,这是我们在经济体制改革不断深化的新形势下遇到的一个新课题。为了探索新时期安全管理的有效途径,几年来我们在实践中主要抓了这样几项工作:

一、适应改革形势,加强宏观指导

我省安委会是一九八六年在原省安全生产领导小组的基础上成立的,由劳~~动、公安、交通、计经委~~公安、交通、工会等有关部门的领导同志~~组成~~。安委会办公室设在省劳动厅,具体承担日常工作。安委会~~成立~~以来,就面临着农村改革逐步深入、城市改革全面展开的新形势。在这种新旧体制

转换的大背景下，安全管理工作如何主动适应改革的新形势，自觉地纳入到经济体制改革之中，使安全管理体制的改革同企业的某些改革互相配套，同步进行，这是当时摆在安委会面前的一个首要问题。根据这种情况，安委会及时组织有关部门对改革发展中的安全管理方面逐步暴露出来的倾向性问题进行了认真的调查与分析。在调查中发现，部分企业实行承包经营责任制后，存在着单纯追求效益指标，片面强调完成产值、利润的倾向，忽视安全生产，“以包代管”、“短期行为”、“核算单位越划越小，安全工作越包越了”的现象比较突出。针对这一新的情况，我们认真研究了相应对策，及时进行正确导向；在一九八六年全省安全生产工作会议上明确提出，企业实行经营承包责任制后，对安全管理工作，不仅不能放松、削弱，而且必须大力加强。要求在承包合同中必须包括安全内容，确定安全指标，并与企业升级、评选先进以及个人晋级、奖惩挂起钩来。全省各地迅速贯彻了这次会议精神，把安全管理工作同企业承包有机地结合起来。四平市制定了“关于强化安全生产管理的规定”，辽源市制定了“关于在安全生产管理中试行否决权的暂行规定”。几年来，安全承包责任制逐步完善，企业在经营承包活动中，都

把安全指标纳入企业承包合同和领导任期目标责任制中，建立以厂长为首的分级负责安全生产的保证体系，实行合同化管理。在实行任期目标责任制的企业，厂长、矿长、经理对企业的安全生产负全责，一旦发生事故，首先追究企业第一责任者的责任，并在企业升级、干部任免、职工晋级、评选先进中，把安全生产作为有否决权的指标。采取上述措施后，不仅增强了企业抓好安全工作的责任感，使安全管理工作在行政手段和经济措施上有了具体保证，而且也促进了承包责任制的进一步完善和经济效益的稳定提高。

随着经济体制改革的逐步深入，我们在安全管理的宏观指导上，一方面注意总结借鉴建国三十多年积累起来的一些行之有效的做法和经验，又特别重视引导各级领导和安全管理人员更新观念，拓宽视野。针对过去在安全管理工作中只把重点放在抓全民企业，单纯靠行政办法的状况，我们要求各地、各部门，适应多种经济成分全面发展的新形势，既要抓好全民企业的安全生产，又要兼顾集体、合作和个体企业的安全管理。在管理方法上，既要加强监督，又要搞好指导、服务；既要搞好行政管理，更要不断健全和完善安全立法，在运用行政手段的同时，加强法制，做到思想教育、行政干预、纪律处分、经济处罚、

法律制裁“五管齐下”，严加管理。省安委会在依法管理安全生产方面主要是发挥两个作用：立法前，督促有关职能部门提出草案，对在讨论过程中提出的各方面意见进行协调；立法后，主要是对执法情况进行督促检查。几年来，我省先后颁布下发了19个安全生产方面的地方性法规，基本做到了安全管理有章可循，监督检查有法可依，使全省安全管理工作开始纳入依法管理的轨道。一九八八年，我们在对乡镇小煤矿和个体煤矿事故多的原因进行分析时感到，主要是部分小煤矿不具备开采的安全条件，一部分矿长缺乏煤矿生产安全知识。为此，我们责成劳动部门牵头，会同有关部门研究提出了解决问题的办法，以省政府名义颁发了《吉林省乡镇集体、个体煤矿实行矿山安全条件合格证暂行规定》、《吉林省乡镇集体、个体煤矿矿长实行安全资格审查暂行规定》两个地方性法规，从而使乡镇和个体小煤矿的安全管理工作有了一套新的规范。

几年来的实践使我们认识到，省安委会是省政府负责安全管理工作的最高机构，它不同于具体主管部门和基层单位，安委会工作的一项重要职能，就是指导各有关部门贯彻执行党和国家的安全生产方针、政策和法规，定期分析全省安全生产形势和发展趋势，针对生产和管理中出现

的新情况、新问题，超前思考，研究对策，提出相应调控措施。这样，才能充分发挥安委会的作用，在宏观上加强对安全生产的指导。

二、理顺安全管理体制，有效发挥组织协调作用

过去，我省在安全管理体制方面，关系不顺、职责不清的问题比较突出，一些经常性的工作不够协调，往往出现各部门都管又都不管的现象，甚至有“三不管”的纰漏。结果是安全管理工作得不到落实，出了事故分不清责任。针对这种情况，我们根据国家的要求，实行了“国家监察、行政管理、群众监督”的“三结合”管理体制，进一步划清了各有关部门的职责范围。各级劳动部门为政府管理安全生产的综合部门，代表政府对各行业、各部门、各企事业单位实行劳动安全监察。经济管理和企业主管部门作为系统安全工作的管理部门，按照“谁管生产谁管安全”的原则，对本行业安全工作实行综合管理，统筹规划，研究部署，检查指导。行业安全工作出了问题，由主管部门的领导负责。各级工会组织按照全总发布的三个条例，发挥群众对安全生产的监督作用。由于理顺了关系，划清了职责，使各有关部门做到了各司其职，各负其责，各有侧重，协调配合，使安全管理机制得以有序运行。

省安委会的职责主要是有效地发挥组织协调作用，而不能把那些管不了、管不好、不该管的工作一揽子管过来。我们重点是协调好那些涉及几个部门、解决难度较大的安全生产问题。如在安全管理方面重大决策的形成，法规的制定以及特别重大事故的处理等。一九八八年十二月，我省浑江市境内发生一起煤矿瓦斯爆炸事故，死亡25人，直接经济损失30万元。这个矿井是东北内蒙古煤炭公司所属通化矿务局砬子矿综合经营公司的，由个人承包，后又与某部队联办，涉及到跨省企业、当地有关部门、部队及个人，关系比较复杂，这样一起事故的处理，单靠一两个部门是难以承担的。省安委会及时组织有关部门联合办案，使这一特大事故很快就得到了严肃处理地处理。

三、确立目标管理体系，探索科学管理的途径

我省安委会成立以后，在认真总结过去经验教训的基础上，分析改革、开放形势下安全管理工作面临的新课题，我们感到，安全生产不仅要经常讲，反复讲，而且要真抓实干，形成一个纵横连锁、安全生产指标到企业、目标管理到人的保证体系，从而不断提高安全科学管理的水平。

一九八六年初，我们在吉化公司召开了安全生产现场会，着重推广了吉化公司增强职工安全意识，建立全员管

理目标责任制的经验。肯定了他们提出的“安全出速度、出效益、出财富”的企业安全指导原则，并对这个公司引入科技，强化安全管理，把安全指标纳入企业管理目标中去等做法，进行了比较系统的总结、推广。一九八六年底，在全省安全生产工作会议上，明确提出了全省千人死亡率、千人重伤率和尘毒点合格率三项总控制指标，并按行业和企业进行层层分解，把安全指标纳入企业承包合同的领导任期目标责任制，实行量化指标、合同化管理。同时，从上到下，建立了安全生产第一责任者制度，把安全指标明确地落实到了企业的厂长、班组长和每个岗位。这样，就形成了与责权相适应的安全生产控制体系。在一些企业，不仅厂长抓安全，班组长和职工也自觉地履行负有的安全管理职责，全省出现了连续两年因工伤亡人数明显下降的良好局面。今年以来，为了进一步完善安全生产目标管理体系，我们在调查研究的基础上，制定了《1989—1991年安全生产管理目标考核标准》，把安全生产目标管理向规范化、标准化又向前推进一步。“考核标准”从以下四个方面充实完善了安全生产目标管理办法：一是确定了新的目标。除千人死亡率、千人重伤率、尘毒点合格率三项指标外，“目标”中还增添了全员培训率、重大事

故控制率、事故处理进度等几项指标。我们提出，目标的确定要本着高标准、严要求、科学合理能实现的原则，以全省安全生产情况较好的“六五”期间的安全指标为基数，同时也充分考虑了一些新因素。二是制定评分标准。目标管理实行百分考核制度。把全面工作按百分分解为7大类，每一类里面逐项都有明确的计分、评分标准。完成目标的满分，即100分，高于目标加分，低于目标相应扣分，89分以下为不合格，限期进行整改。三是认真搞好考核。全省规定，实行年度考核，三年进行一次总考核的办法。年度考核以自评为基础，省安委会组织人员进行复核，考核结果采取相应形式通报全省。四是建立有奖有罚的制度进行约束。我们认为，安全管理也是整个管理的重要组成部分，因此考核安全管理同企业管理一样，实行奖惩措施是必要的。对地区，我们把安全管理工作目标纳入考核政绩的一项内容；对企业，把安全管理目标实现情况同企业的升级、评先进挂起钩来；对职工，则要求把责任指标同经济利益挂起钩来。这就做到了安全生产管理工作同其它工作融汇一体，比较好地解决了过去普遍存在的“安全工作讲起来重要，做起来次要，忙起来不要”的问题，也使安委会的职能在实际工作中得到了加强。

在不断完善目标管理体系的同时，我们注意在安全生产管理中逐步引入现代化手段，应用科学技术推进安全生产管理水平的提高。在吉化公司等一些条件比较好的大企业，逐步推行了利用微机程序控制，进行检测、反馈的办法，把安全指标、岗位安全要求、标准化要求等大量数据输入程序，搞好事故和不安全因素的检测和预防，编制了一些事故验报、发现、处理程序。目前，我省一些企业在安全生产和防火工作方面，已开始应用安全系统工程和人机工程开展预测预防活动，为使企业生产安全和防火工作由传统的经验型管理向现代的科学型管理转变，进行了有益的探索。在工作中，我们要求把现代化、标准化安全管理同企业整个科学管理工作结合起来，同步推进，同步提高，为强化安全生产管理工作开辟了新的途径。

四、坚持督促检查，强化监督职能

根据“安全第一，预防为主”的方针，省安委会并勒夫抓了事故的预防、处理和宣传教育工作，促使安全工作深入企业、深入人心，做到安全工作警钟长鸣。进行经常性的督促检查，主要是充分发挥安全生产目标管理责任制保证体系的作用，把督促检查的任务落实到实际工作中去。近年来，省安委会每年都抓住重要时机、重点部位和

重点环节，集中组织春、秋两季安全检查活动。在检查活动中，坚持综合检查和专业检查相结合、自检和抽查相结合、检查与整改相结合的办法，每次活动都做到既有整体检查，又有行业内部的条条督促，使存在的问题得到了切实的解决。各个层次的安全检查都有领导带队，做到统一行动、统一标准，在评比中抓典型、树先进，使每次检查都能对安全生产工作起到实际的推动作用。及时发现和整改了一批隐患。在今年春季的检查中，全省共查出各类隐患33,318项，整改31,494项，整改率为94.2%。通化市二道江区政府在今年春检复查验收中，查出区财政局工地私自打水井，在流砂层超过安全标准规定的状况下，无支护措施，要求他们立即撤出人员，待采取有效措施后方可继续作业。就在人员撤出后的当天晚上，该井就发生了塌方。由于检查整改及时，避免了一起特大事故的发生。这件事说明，督促检查工作是防范事故的一项十分有效的措施，必须常抓不懈，扎扎实实地进行，并使之形成制度，以真正造成有利于安全生产的环境。

搞好事故预防，关键在于抓人的工作。几年来，我们省安委会注意发挥宣传教育方面的职能作用，做了一些工作。我们感到，提高职工的安全意识是预防工作的根本。

省安委会通过各行业安全管理部门，在全省开展了全员安全教育，利用宣传工具，适时组织集中性的宣传报道，创造安全生产的舆论环境。几年来，我们先后总结推广了吉化公司科学管理、一汽标准化作业、辽源市劳动局监督与服务相结合，以及四平市在完善承包责任制中强化安全管理等一批先进典型的经验，带动了面上的工作。针对不同行业、不同岗位的特点，省安委会牵头分别举办各种形式的培训班、专题讲座等，组织职工学习，达到安全工作应知应会的要求。进行安全宣传教育，我们还采取了各种形式把安全知识贯串起来，使人们在娱乐中受到熏染，达到培养提高全员安全意识的目的。全省先后搞了安全生产知识竞赛和其它专业安全方面的知识竞赛活动，用生动活泼的形式宣传了有关安全生产的各项法规、规章和制度。这种普及与提高相结合的办法，既扩大了宣传面，又对全省安全生产管理工作起到了有力的推动作用。通过宣传教育，许多企业和广大职工提高了对安全生产重要性的认识，正确地理解了坚持安全生产是对国家负责，对企业负责，对个人乃至家庭负责的一致性，遵章守纪的自觉性不断提高，一些企业出现了安全生产人人讲、人人管的良好风气。

在贯彻“预防为主”方针的同时，我们还及时抓了责任事故的检查处理工作。发生事故本身是件坏事，但及时认真的进行检查处理，惩前毖后，则可以起到更深刻的教育作用。我们在调查研究中感到，过去安全工作之所以被忽视，一个重要原因就是有些人错误地认为事故发生是偶然的，认识不到麻痹大意，忽视安全的情况下发生事故的必然性，尤其是有的企业领导，觉得经济效益好，发生点事故不要紧，或者强调动机是好的，事故发生了不宜过分指责和处理等等，甚至有些重大事故发生后，当事人和有关责任者还意识不到自己的责任。针对上述模糊认识，我们认为，狠抓责任事故的处理，使有关人员在不重视安全有切肤之痛，有负疚、负罪的认识，才能更好地起到警醒人、教育人的目的。今年三月初，省安委会在经过大量调查分析、核实定案之后，组织召开了全省广播电视大会，对5起特大生产、交通、火灾事故的主要责任者进行了公开处理。这次大会由省长主持，分管安全工作的副省长讲话，对21名事故责任者进行了严肃处理，其中法办10人。全省设600多个分会场，共有近百万人收听收看了这次大会的实况，对广大职工进行了一次深刻的安全教育，在社会上引起强烈反响。省安委会再次重申了处理事故的

“三不放过”原则，要求处理事故必须达到当事人受到应有的处理和教育，其他人真正引以为戒、汲取教训的目的。

在省委、省政府的领导下，省安委会认真贯彻国家关于安全生产的方针，初步抓了以上几个方面的工作，全省安全生产形势总的看是好的。今年上半年，虽然受到动乱和反革命暴乱的影响，但全省安全生产工作情况基本稳定，几项主要指标呈下降趋势。其中，全民所有制企业职工因工死亡比去年同期下降9.6%，重伤下降23%；交通事故下降21.1%；火灾次数下降6.4%。实践告诉我们，抓好安全工作，必须坚决贯彻国家的一系列有关精神，思想重视，工作细致、扎实，以高度的对党对人民负责的精神去履行职责，这样，随着生产的发展，安全管理工作的水平将会不断提高。

回顾我省安委会成立以来的工作，我们还看到目前存在着不少问题。我们的安全管理工作与新形势的需要还不够适应，有些措施落得还不够实，科学预测、检测和对策方面的手段还显得不足。我们要很好地利用这次会议的机会，认真学习兄弟省、市、区和单位的先进经验，认真领会，丰富自己，带回去结合我省情况加以贯彻，努力把

省安全生产工作提高到一个新的水平。