

## 强化政府监察职能 搞好地区的安全生产工作

北京市劳动局

1988年，在市政府的直接领导下，北京市的安全生产工作，本着“为人民群众办实事，对人民高度负责”的精神，以“实行目标控制管理为中心，紧紧围绕着大力减少因工死亡人数”这个目的，通过强化政府监察，落实安全生产行政首长负责制，狠抓安全基础管理，完成了市政府年初下达的因工死亡比1987年少死60人的指标，为首都的经济建设和改革的顺利开展，提供了比较安定的环境，得到了广大人民群众普遍的支持和赞扬，而且锻炼了监察队伍，增强了搞好安全生产的信心。

现仅就我们劳动部门在安全生产中如何发挥和履行政府监察职能作用汇报如下：

一、积极稳妥地制定行政管理性法规和各有关的技术性标准。

劳动保护工作的历史经验告诉我们，劳动保护工作要正  
确、顺利地进行，需要逐步建立和健全法规体系，能满足管  
理不断深化所需要的法规体系，使劳动保护纳入法规、标准  
规范之中，真正做到用法规约束人们的不安全行为，消除设

备、设施的不安全状态，使劳动保护工作的规范化、科学化、标准化都有相应的法律依据。为此，近几年来，我们下了较大力气，来研究、制定地方性的法规，行政方面的管理办法和技术方面的标准规范。首先，经过近两年的准备和反复修改，经市八届人大常委会第39次会议讨论，审定通过了《北京市劳动保护监察条例》(以下简称“条例”)并于1988年1月1日起实行。从而结束了北京市在劳动保护方面没有地方性法规保障的历史，标志着北京市劳动保护工作进入了一个新阶段。为了使《条例》更好的贯彻落实，在市政府法制办公室的支持下，按照《条例》的要求，及时地以市政府的名义发布了《北京市劳动保护监察组织管理办法》等5个行政法规，同时，我局还发布了《北京市插挂不安全处罚牌试行办法》和《北京市建筑施工现场安全防护基本标准》等7个安全规定和安全技术标准。与之配套的其他行政法规和安全技术标准也将在今后五年左右的时间内陆续发布。这一工作计划，得到了市人大常委会的表扬，并被市政府评为法规制定先进单位。

## 二、实行属地监察。

过去，中央及市属企业的劳动保护监察工作，统由市劳动局直接负责，区、县劳动局只负责本地区的区、县属企业的劳动保护监察。随着经济体制改革的不断深入和企业自主权的扩大，政府部门的管理职能要不断地转变，而市劳动局的人员有限，常常忙于具体事务而使相当一部分中央、市属企业的劳动保护工作由于监察不到而疏于管理。为改变这一

现状，我们于1987年开始，把过去统由市劳动局负责监察的部分中央、市属企业的监察工作，按企业所在地区移交给了当地区、县劳动局，实行属地监察。经过一年的实践证明，这是一个明智的可行办法。在1988年，除了流动性作业较大和部分大型企业外，全部按所在地区实行属地原则，划归当地区、县劳动部门监察。这样既解决了过去因日常工作繁杂，整年忙于具体事务性工作而没有精力进行调查研究，制定宏观控制措施的现象，又促进了区、县劳动部门的工作热情，使政府的监察职能得以更充分发挥，同时也方便了企业。

现在，全市各企业在当地区、县劳动部门的组织下，都组成了片组，开展活动，进行自管自查。由于片组的组成，打破了行业界限，同时一个片组内的各企业相距较近，使各企业的劳动保护管理工作能够经常交流，取长补短，起到了以大带小，以先进促落后的作用。解决了一大批过去单靠本企业安全部门很难解决的安全隐患，从而得到了广大企业安全部门工作人员的欢迎。

### 三、坚定不移地实行指标控制管理。

运用指标控制因工死亡事故，在我市已实行多年，但在1988年以前是以市劳动局的名义下达，使得这一指标的约束力不强，甚至还有人提出反对意见，认为“死人也下控制指标，这是个笑话”。1988年，我们进行了改进，因工死亡的控制指标经市政府常务会讨论后，以市政府的名义下达，明确规定从市长到各区、县，各委、办、局、总公司行政一把手亲

自负责承担指标，并做为市政府考核各级领导人政绩的一个重要内容。这样就使控制指标更具有约束力和严肃性。陈希同市长严肃指出：安全工作人命关天，必须做为大事抓紧抓好，不关心人民的安全，当官的不是好官，当厂长的不是一个好厂长，当经理的不是一个好经理，当局长的也不是一个好局长。年初，控制指标下达后，各单位都及时召开会议，传达市政府常务会议精神，制定措施，层层落实，并都修订了奖惩办法，签订了安全生产责任状，完善了安全生产责任制。如北京市城市建设总公司结合 1988 年经营承包责任制，把安全生产做为重要内容，一并进行承包，并规定，凡全年不发生因工死亡事故的二级公司经理，年终给予奖励，发生死亡事故的要给予经济处罚。为体现这一奖罚办法的严肃性，在年初就预收了他们 300 至 500 元的安全保证金，从而大大促进了各级领导认真负责地抓好安全工作的责任感。使该公司的因工死亡人数比上一年下降了 57%。

又如，1988 年在全市 8 个县、6 个区的 294 个乡、镇政府内，通过考试和先培训后上岗、先试用后录用的办法，配备了 600 名乡镇企业安全检查员，解决了多年来一直困扰我们的乡镇企业安全生产工作无人管理的问题。这个问题之所以能在 1988 年得到解决，不能不说与实行指标控制管理有关。以前我们提出这个意见时，各区、县和乡镇领导总是要求从市财政中拨款，从市编委要编制，因而一直未能得到解决。88 年死亡人数控制指标落实到县长、区长、镇长、乡长的肩上后，他们立即感到了乡镇企业安全生产形势的严峻，乡

镇企业安全生产的好坏，对本区、本县、本乡、本镇的指标能否完成，起着举足轻重的作用。这样一来，他们的顾虑和我们的想法相一致，配备乡镇企业安全检查员就有了积极性，市财政没拨一分钱，市编委也没给增编一个名额，市政府只下了一个文，600名乡镇企业安全检查员的配备问题就圆满得到了解决。经过半年来的工作实践，不少县和乡镇的领导深有体会，尝到甜头，现在已着手准备在原有基础上建立乡镇劳动保护科，目前已有2个县24个乡镇政府成立了劳保科。

由于我们认真、严肃地实行了因工死亡人数的指标控制管理，1988年全市因工死亡人数比上一年减少了82人，下降了29.5%。实践证明，无论干什么工作，都需要有一个明确的奋斗目标，有严密的工作措施。就安全生产工作，对因工死亡人数有没有一个约束力很强的控制指标，其结果是大不一样的，通过指标控制管理，明确了各级行政首长的安全责任，是人民政府对人民生命负责的精神的具体体现，也促进了企业领导人的安全意识，严明了考核办法，促进了安全制度的落实，对企业全面的安全生产管理起了很大的推进作用。

#### 四、认真履行职责，严肃查处重大伤亡事故。

我市的安全监察工作，历来把严肃查处重大伤亡事故，做为控制事故，扭转不安全状况，搞好安全生产的重要手段之一。在处理事故当中，突出一个“严”字，强调劳动部门在事故处理中的严肃性、权威性、公证性。对每起事故都要赶赴现场调查，并参加事故分析会，提出对事故的分析及对责

任人员的处理意见。特别对一些发生事故后，不认真吸取教训，有可能再次出事故的单位，坚持进行停产整顿。去年仅市劳动局就先后对中国建筑总公司第一工程局、房山区建筑工程总公司和斋堂地区的小煤窑等 25 个单位给予了 3 至 5 天的停产整顿处罚。另外，在各级人民检察院的支持下，对 45 起因工死亡事故的责任者追究了刑事责任。

五、从转变职能入手，把对事故的“事后处理型”变为“事前管理型”。

过去几十年，我市劳动保护工作虽然也不断提出贯彻“预防为主”的方针，并且也不断采取了一些防范措施，取得了一定成效，但是总的看，贯彻“预防为主”不够，很大的力量放在了处理事故上。这对于总结教训，预防事故发生起了作用，但在更大范围抓生产过程中的安全思想、安全教育、安全管理、安全措施、安全监督检查不够。总之“预防为主”的方针没有落实，在生产过程中抓安全管理，抓在事前没有落实。

落实“安全第一，预防为主”的思想就需要把安全管理贯彻在整个生产过程中，把出了事故以后去抠规章制度的作法，转变为操作过程中遵守规章制度，使每个操作者都树立起安全意识，树立起怎样操作才能安全进行生产的概念，把安全责任落到每个人身上，控制、消除安全隐患。这就要求我们在安全生产的管理思想上有所转变，在工作方法要有所开拓，把事后处理型变为事前管理型。重点管理生产诸要素和生产过程中的安全，及时发现和抓住隐患，重点分析，

采取对策，通过强化管理，提高安全生产水平。在这方面我们做了一些探索和尝试。主要有：

1. 抓重大事故隐患的消除：本市焦化厂高压煤气储罐、云岗石油液化气储气厂、前进化工厂乙烯储罐等三大压力容器隐患通过近三年的治理，88年已全部消除。另外由市劳动局牵头，聘请有关专家，对具有粉尘爆炸、油料提取爆炸、棉尘爆炸、区域爆炸、冲击地压等危险因素的单位进行了安全评估，对全市重大不安全隐患做到了心中有数，并制定了整改计划和预防措施。这项工作不仅得到了企业极大重视，而且得到了市领导的支持与表扬。市政府已决定采取措施，并已拨款795万元，首先着手解决预防粮尘爆炸问题。

2. 在工业企业中推行科学预评价。市化工总公司从1987年开始，在全公司开展了安全预评价工作，每个企业通过对人员、设备、劳动环境、安全管理制度的安全预评价，摸清了设备运行的基本情况，进一步落实岗位责任制与各项操作规程，每个层次的管理人员与操作者明确了自己的安全生产责任，使全系统的安全管理水平有了很大的提高。1988年，我们在全市工业企业推广了化工总公司的经验，并会同有关部门在7个工厂中进行试点。到目前为止，已有46个工厂开展了这项工作，其中北京人民机械总厂经国家机械电子部验收，以849.88分达到了国家级安全标准，成为我市第一个国家级安全企业。从这些单位安全生产的实际情况看，安全预评价确实对提高工业企业安全管理水平起到了很大作用。

3. 开展了“安全合格锅炉房”和“矿井质量标准化”工作。

回顾我市以往锅炉爆炸和井下的冒顶事故原因可以看出，绝大部分是由于锅炉运行中的管理工作跟不上和井下支护质量低劣造成的。如去年3月11日，全市18个区、县劳动部门从零点至4点，共查129个运行中的锅炉房，其中有63个锅炉房的司炉工在睡觉，被查的390个值班司炉工中有140人在睡岗，还有38个无操作证的人员在独立操作。这样松懈的管理水平怎么能保证安全运行呢？所以，去年我们开展了创安全锅炉房的活动，并制定了62条标准。这一活动深得企业和锅炉作业人员的拥护，其热情之高，参加之踊跃，验收标准之严格，效果之好是出乎意料的。截至去年底，全市已有148个锅炉房，419台锅炉达到了合格标准，挂上了“安全文明锅炉房”的标牌。这一活动的开展，不仅促进了锅炉房的运行管理，而且有力地控制了锅炉的爆炸事故，全年没有发生一起锅炉爆炸事故。

为控制煤矿井下冒顶事故的发生，根据国家能源部的要求，在国营统配煤矿开展了“矿井质量标准化”活动，现在我市已有一个矿达到了“部二级”标准，两个达到了“省级”标准，工作面达标率已占70%，有效地控制了顶板事故。北京矿务局1988年因冒顶事故死亡的人数，比1987年下降了42%。

4. 狠抓建筑业的安全管理。近几年来，由于我市基本建设的开复工面积很大，施工队伍特别是农民工大量增加，造成了不少施工现场安全管理混乱，不安全隐患多，农民工自由流动现象严重，因工死亡事故大幅度上升，连年占全市因工死亡事故的50%左右。为扭转这一局面，加强对建筑业



的安全管理，我们于去年推行了市建筑工程总公司的施工现场防护标准化的经验和做法，并对所有建筑企业的安全资格认可和施工现场安全施工许可证进行年度审查，还新实行了施工现场作业人员携带作业证的办法。为了尽快改变部分施工现场安全管理混乱，防护设施差，安全隐患多的落后面貌，我们还于去年7月发布了《北京市插挂不安全处罚牌试行办法》，并在全市统一实行，在7月14日一天内对133个个不安全工地插了“施工不安全”的黄色处罚牌，对这些工地的不安全状况向社会“曝了光”。这一做法，引起了社会上各界人士的关注，从而使全市施工现场的防护水平有了一个很大的提高。这133个工地的安全管理都有了明显的改善，最短的只用20天就全部解决了安全隐患，最长的也只用了40天。到目前为止，已全部摘掉了处罚牌。

5. 深入进行调查研究。调查研究是劳动保护监察工作不可缺少的一个重要环节。通过调查研究，可以了解掌握实际情况，针对问题，提出切实可行的办法，供领导决策。去年我们一共进行了5个课题的专门调查研究工作，如乡镇企业安全生产现状的调查和北京矿务局安全生产工作的调查，都取得了较好的成果，为市政府做出决策提供了可靠的依据，从而对劳动保护工作在宏观上加以管理控制，在微观上加强指导的针对性打下了较好的基础。

1988年，北京市的劳动保护监察工作取得了一些成绩，主要是市政府领导的严格要求，也与劳动部领导的关怀和支持分不开的，去年以来，李伯勇副部长及其他一些局的领导

多次深入我市检查指导工作，为加强北京市的安全监察工作提出了很好的意见。

在市政府领导下，今年北京市的安全监察工作将继续实行目标责任制和指标控制管理，进一步落实安全生产行政首长负责制；劳动部门要进一步转变职能，加强宏观控制；针对各类企业的特点，实行分级管理，分类指导；加强法规的建设，强化在管理基础上的监察，使安全监察工作为首都的经济建设与发展更好地服务。