

加强地方法规建设 促进矿山安全生产

甘肃省劳动局

在全国认真贯彻中央关于治理整顿全面深化改革总方针的形势下，劳动部召开的这次全国劳动安全监察工作会议，总结建国四十年来我国劳动保护、安全生产工作经验，研究部署加强安全生产，深化改革的具体措施办法，具有十分重要的意义。下面，我把甘肃省近年来贯彻《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》，建立健全地方性法规和标准，依法实施矿山安全监察的情况，向同志们作一个简要的汇报。

一九八二年国务院发布实施了《矿山安全条例》和《矿山安全监察条例》，标志着我国矿山安全工作从此进入了一个新阶段。两个“条例”不仅为~~我国~~工业健康发展奠定了基础，也为实施国家~~矿山安全~~监察制度提供了法律依据。但是，由于各地情况~~的差别~~，两个“条例”对许多条

文只是作了原则性规定，并存在两点不足，一是没有明确解释权，具体条文在执行中任何部门都可以随意解释，难免带来各取所需，相互扯皮的弊端；二是没有制定相应的实施细则和与之相配套的技术标准。这样在实际工作中具体标准难以落实。所以制定地方法规，已不只是一种理论建设，而是实际工作的迫切需要。近五年来，我们结合本省实际情况，积极探索，通过省政府、省人大及有关部门先后制定了《各级领导安全生产责任制》、地方煤矿和金属、建材矿山《安全监察技术标准》、《矿山事故与职业危害调查处理规定》、《矿山工程项目安全卫生条件设计审查验收办法》、《安全生产经济奖罚暂行规定》、《各类事故处理权限规定》、《乡镇、个体、联营采矿管理办法》、《露天采石场安全生产规定》和《地方煤矿矿长安全技术业务资格审查办法》等13个与两个“条例”较为配套的地方性规定。初步理顺了国家监察与行政管理、行政管理与群众监督对矿山安全监察程序化、规范化的关系。使两个“条例”更加完善。通过几年探索，我们初步摸索出一条地方安全生产法规建设的新路子。其特点是：

一、重视调查研究、主动协调配合。

安全生产法规建设是一项较为复杂的系统工程。在法规制定过程中，对每项规定不但要做出定性分析，而且还要做出复杂的定量分析；不但要考虑到法规建设的必要性，而且必须研究其可行性。所以，深入进行调查研究，成为我们制定地方法规必走的一步棋。几年来，我们每一项规定的出台和实施，都坚持调查分析，论证出台，部署落实，协调指导和信息反馈等步骤，完善立法程序，实现科学决策。同时，在立法过程中，我们感受到安全法规建设是一项配套工程，不但法规内部的条文要衔接配套，而且要与外部因素协调一致。因此，我们始终坚持与经计委、工会组织及有关产业厅、局配合，密切联系，沟通信息，相互支持，共同搞好地方安全生产法规建设。

二、坚持原则、因地制宜。

对矿山企业违反“条例”规定、造成伤亡事故后给予有关责任单位及其人员经济处罚，既是国内外普遍利用的一种手段，也是我们实际监察工作中争论的一个热点。一九八五年我们制定全省《安全生产经济奖罚暂行规定》时，首先遇到了这个问题。对于矿山企业发生的事故能否进行经济制裁，意见不一致。尤其是产业部门强调矿山条件

差，情况特殊，以及行业管理体制的影响等因素，认为矿山企业（尤其是统配煤矿）发生事故只能给予行政处理，而不宜实行经济制裁。为此，我们认真分析了矿山伤亡事故的特点。首先，80%的事故是由于违章、违纪、管理不善等人为因素而造成的；其次，一些行业主管部门对所属企业发生的事故，也都要给责任单位以经济制裁。根据这个情况和《矿山安全监察条例》规定，我们既充分考虑了矿山安全的特殊性，又坚持国家监察的严肃性。经反复论证、协调，最后，我们根据行政处理与经济制裁手段结合的原则，制定了《甘肃省工交企业、建筑行业安全生产经济奖罚暂行规定》，并报省政府批准颁布，贯彻实施。

三、突出重点、坚持起码安全条件。

甘肃省是一个经济不发达的边远省份。矿山的特点是数量多、产量低、开采装备落后、管理水平不高和安全生产工作基础薄弱。矿山安全工作多年来处于管理范围大、难度大和反复性大的状态。因此，在制定有关技术标准和规定时，我们坚持了起码安全条件原则。规定本身既要起到保证安全生产的作用，又要使企业能够办得到，做到需要与可能相结合。就像选择矿井提升钢丝绳安全系数一样，所

选的系数既要保证钢丝绳具有足够的安全性，又不致于造成浪费。按照这个原则，我们在制定《甘肃省乡镇煤矿清理整顿验收标准》时，根据我省特点，规定近期内乡镇煤矿安全生产基本条件是达到三消灭（即消灭独眼井、消灭明火照明、消灭明火放炮）。随着生产的发展，安全生产基本条件再逐步提高。对事故的要求是，防止一次死亡10人的特大事故，控制一次死亡3人以上的重大事故，力争减少一般事故。

四、注意实效、宜粗不宜细。

随着改革的不断深入，职能的转变，劳动安全监察工作的重点是立法监督，宏观调控。我们在制定地方规定时还始终坚持了这样一个原则，凡是国家已经明确了，我们只制定实施细则；凡是技术规范，我们坚决贯彻执行；凡是涉及部门之间工作关系的，我们只作原则规定，力求体现国家监察的公正性与权威性。现行的国家监察、行政管理、群众监督的三结合的安全工作体制，其中劳动部门代表国家监察，经济计划部门代表行政管理，工会组织代表群众监督。但是，三者 in 安全生产的监察、管理、监督过程中的具体职能究竟是什么？如何体现？这是个难题。

对此我们总结了建国以来劳动保护，安全生产工作的特点，认真分析研究了各级劳动、经计委、工会组织三者的社会分工与职责，深入探讨，反复协商论证，最后由省政府对三者 in 安全生产方面的职能作了明确规定：劳动部门代表国家监察，在安全生产方面起主导作用，对企业安全生产的监察拥有公正与权威性；经济管理部门以具体贯彻“管生产，必须管安全”的原则，拥有协调、管理行业与产业内部安全生产的职责；工会组织负有维护职工合法权益，积极参与配合监督行政部门搞好安全生产的职责。经过两年多实践，去年我们经过全省第三次安全生产工作会议研究讨论，对这一规定又作了进一步的充实完善。由于规定可行，职责分明，劳动部门，各级经济计划管理部门，工会组织按照各自的分工，在不同的岗位上，相互协调、配合、支持，有力地促进了全省的安全生产。

五、注重法规落实、不断总结完善。

依照两个“条例”和省里的这些规定，一九八五年我们对全省98个大中型国营矿山企业从领导思想、规章制度、安全措施、事故管理、安全教育和基础资料建档等六个方面进行了整顿验收；一九八六年重点推行了第一领导安全

生产责任制和事故目标管理；一九八七年又以抓矿山安全薄弱环节为重点，开展了全省乡镇、个体、联办煤矿清理整顿和国营矿山程序化监察；去年，在980多个地方国营和乡镇煤矿中又实施了矿长安全技术业务资格证审查制度，狠抓了法规的贯彻落实。近年来，对于一些矿山企业严重违反“条例”规定的行为和重大事故隐患，进行了认真查处。共发出监察指令书56份，停产整顿8个矿（次），直接查处一次死亡三人以上和十人以上的重、特大事故55起，处理有关责任者160多人，其中，依法追究刑事责任的37人。

目前，由于地方法规、办法比较健全配套，我省在矿山安全监察方面初步做到了监察有依据，查处事故有程序，处罚违章有根据，评先进有标准。通过建立和贯彻地方法规，全省矿山安全状况好转。国营矿山近年来一次死亡三人以上的重大事故逐年下降，乡镇矿山通过清理整顿，初步做到了矿山数量下降，产量上升，事故减少。一九八八年全省乡镇矿山死亡人数比一九八七年下降28.1%，原煤产量增加6.7%。

我省在建立地方性安全生产法规、标准方面，虽然做了一些工作，但目前全省矿山安全的状况还没有从根本上

得到好转，说明我们制定地方法规的层次还不齐全，体系还不完备，落实还不够，与兄弟省、市和上级要求相比还有很大的差距，矿山安全监察的任务还很艰巨。通过这次会议，我们要认真学习兄弟省、市的先进经验，在实践中不断加强和完善我省地方法规、标准建设，积极探索国家矿山安全的新路子，使我省矿山安全监察工作提高到一个新水平。

一九八九年三月二十六日