

健全配套法规 严格监察管理

安徽省劳动局

一、概况

法制建设是一个不断完善的过程。自贯彻省人大八五年底发布的《安徽省劳动保护监察暂行条例》和八七年全国劳动安全监察工作会议精神以来，在省政府的领导下，我省制定发布了一系列配套法规和规范性文件，明确建立监察管理工作的程序、规范和措施，强化了职业安全卫生的间接管理与控制。近几年来，我省共制定各类配套法规、规章44件，其中由省人大、省政府发布的4件，经省政府同意发布的3件，省劳动局及与有关部门联合发布的规范性文件37件。通过这些法规和规范性文件的实施，在加强监察，整顿和建立劳动安全卫生秩序方面取得了一定成绩，职工伤亡事故得到了初步控制。八八年全省因工死亡435人，重伤633人，与上年相比，死亡人数下降3.5%，

重伤人数下降14.7%；千人死亡率和重伤率为0.119和0.273，分别下降7%和13%。

二、制定实施配套法规的主要情况及效果

国家职业安全卫生法规和《安徽省劳动保护监察暂行条例》，在安全技术、劳动卫生、安全管理、女工保护、工时休假、两品以及监察与处罚等方面做了一系列规定。为了贯彻落实国家和安徽省《条例》规定，围绕控制与减少职工伤亡和职业病，区分轻重缓急，近几年来，我们着重抓了以下几个方面配套法规和规范性文件的制定与实施：

1、制定、实施企业升级安全卫生目标与考评程序，推进安全目标管理。开展企业安全卫生达标情况的考核，是对安全生产实行宏观控制的一项重要措施。一九八四年，我们曾会同经委、建设厅分别发布《安徽省工厂企业安全检查考核标准》、《安徽省建筑施工企业安全检查考核标准》，对企业安全生产基础工作和安全效果进行系统检查、评分，分别评定先进企业、合格企业和不合格企业。在坚持执行这一制度的基础上，一九八七年以来，我们会同省财政厅制定了《关于安全生产先进企业的评比奖励办法》。以后又根据国家有关企业升级安全考评问题的规

定，制定并会同有关部门发布了《安徽省省级先进企业安全考评问题的通知》，提出各行业安全卫生考评指标，规定了省、地（市）劳动部门参加考评的程序，并将八四年发布的两个标准做为安全基础工作标准继续检查考核，从而建立了安全卫生考核制度。去年，在各地市劳动部门初审的基础上，我们对全省137个升级企业逐一考核，严格把关，对7个不合格单位行使了安全卫生否决权。马鞍山钢铁公司是我省影响较大的企业，八七年质量、物耗、效益等项指标完成良好，唯有伤亡事故超标，在企业升级中被否定。该公司领导吸取教训，采取一系列组织、经济和技术措施，层层制定落实目标管理责任制，建立科学的安全保证体系，使八八年因工死亡人数比上年下降70%，千人死亡率下降到0.04，创历史最好水平。

2、制定、实施安全培训考核办法，推进培训工作的开展。加强培训，提高人员安全素质是落实国家和安徽省《条例》规定的一项重要措施，是控制人的不安全行为，减少事故的客观需要。八六年以来，我们先后制定发布了《安徽省五种特种作业人员安全技术培训考核办法》、《安徽省特种作业人员安全技术培训、教学班管理规则》

等规章。据十个地市的不完全统计，三年来，劳动部门会同有关方面对94511名特种作业人员进行了安全技术培训，发合格证89824人。目前，对全省现有电工的培训发证工作已基本结束，焊工、起重工、登高架设、厂内机动车辆驾驶人员的培训工作也将于今年底全面开展或培训完毕，为强制实行持证操作制度和取缔无证作业打下了基础。去年底，我们还经省政府批准制定发布了《安徽省厂（矿）长、经理劳动安全卫生知识培训、考核、发证办法》，编写了《安徽省厂（矿）长、经理劳动安全卫生知识教学大纲》，目前，正在全面展开培训准备工作。

3、制定、实施建筑施工、烟花爆竹和乡镇企业安全规定，强化事故多发行业（企业）的安全监察管理。鉴于建筑业大发展，建筑安全管理失控、因工死亡人数和比重大幅度上升（约占全省地面企业因工死亡人数的30—35%）的实际情况，在调查研究的基础上，1987年，我们会同省建设厅制定发布《关于农村建筑队进城施工安全管理办法》、《预防高处坠落安全规程》，去年下半年又先后制定发布了《关于加强建筑安全监察工作的通知》和《安徽省建筑安全资格审查办法》、《安徽省建筑企业施工条件审查

考核标准》，在全省范围内实行了建筑安全资格审查发证制度。目前，已有十四个地市的劳动部门对1200多个建筑施工企业，从安全基本条件方面进行了审查，其中，对符合标准要求的900个企业发给了安全资格证，对不合格的36个企业发出了限期整改的通知，加强了对建筑市场，特别是进城施工的乡镇建筑队的安全监控，使建筑安全管理混乱的状况有所好转。其中，工作开展较早的地市，效果更为明显。如淮北市去年建筑因工死亡人数比上年下降70%。

为扭转烟花爆竹事故上升的被动局面，根据国家有关文件精神，经省政府批准，我们会同有关部门制定发布了《安徽省烟花爆竹安全管理暂行规定》，对烟花爆竹企业进行了全面检查整顿，限期消除隐患，取缔非法生产。原来花炮企业事故多的安庆地区，经整顿后，八八年花炮生产伤亡事故起数比上年下降76%，死亡人数下降61%。

根据省《条例》的规定，我们会同乡镇企业局起草，经省政府讨论通过并以省政府名义，于去年十一月发布了《安徽省乡镇企业劳动保护管理办法》，提出了乡镇企业安全卫生职责、设施、管理、事故处理、奖励与惩罚等方面的规

定，为保证乡镇企业的安全生产提供了法规依据。

4、制定、实施特种设备安全和粉尘危害治理的规定，加强专门性监察管理。这是国家和安徽省《条例》规定的内容之一，也是深化监察，消除物的不安全状态和减少职业危害的一项重要措施。近几年来，我们先后会同省标准局制定发布《压力机安全技术改造要求》、《冲压安全管理规则》、《关于加强起重设备安全监察工作的通知》以及桥式、塔式、垂直式起重设备安全检查规则。会同省经委、卫生厅、总工会制定发布《安徽省破粉碎作业防尘检查考核办法》及评分标准。88年又制定发布《关于实行粉尘危害程度分级，加强防尘监察管理工作的通知》等规范性文件。通过这些文件的实施，已对258个冲压设备较多的企业进行了安全技术改造的检查验收，其中改造合格的101个企业，改造合格的冲床1339台，对36个企业发出了限期治理的通知，查封了16台冲压设备。对993台在用起重设备、电梯逐台进行登记、检查，对严重不合格的发出了限期治理的通知。淮南、合肥等九个地市对51个粉尘作业单位进行了危害程度分级，对三、四类岗位发出限期治理通知。去年，又对237条破粉碎作业线进行了复查，占

全省破粉碎作业线总数的57.3%，平均合格率为41.16%。

为配合专业监察工作的开展，全省已建省、地（市）级检测检验站12个（其中去年新建10个），总编制77人，已配31人，聘用35人。为加强检测检验站的管理，我们还制定了《关于加强劳动保护检测检验管理工作的通知》和《安徽省劳动保护检测检验工作收费标准》及有关的检测检验规范。

5、制定实施新建工程“三同时”的规定，逐步建立“三同时”监察的正常秩序。根据国家和安徽省《条例》规定，结合过去“三同时”工作未列入基建程序、安全卫生问题突出的实际情况，我们制定并经省政府批准发布了《安徽省生产性基本建设工程项目安全卫生设施管理办法》，据十一个地市的不完全统计，八六年以来，各级劳动部门参加了473个工程项目的设计审查和172个项目的竣工验收，其中，对严重违反“三同时”规定的单位发出《劳动保护监察意见通知书》41份，对逾期不改的单位实行了经济处罚。转发了劳动部《关于生产性建设工程项目职业安全卫生监察的暂行规定》，结合本省实际，提出了贯彻实施的意见。

6、“工伤证”制度的建立与施行。推行经营承包责任制后，瞒报事故，尤其是瞒报重伤事故的现象经常发生。为适应经济体制改革和开展劳动保护监察工作的需要，落实国家和安徽省《条例》中关于事故报告问题的规定，维护职工的合法权益，在总结蚌埠、安庆等地市经验的基础上，我们于八七年在因工负重伤的职工中实行了“工伤证”制度，即发生重伤事故，企业必须到当地劳动部门报告登记并领取“工伤证”后，受重伤人员方可享受工伤待遇。据十一个地市的统计，已对8473名职工办理了“工伤证”。这项制度的建立与实行，有利于掌握重伤事故情况，防止瞒报和拖延报告，提高了统计工作的及时性和准确性。

7、制定、实施强制干预手段的规定。没有具体的强制干预的规范和程序，就无法保证法规的实施，体现国家监察的强制性和权威性。安徽省《条例》发布后，在总结我省八二年以来实行劳动保护意见通知书的基础上，制发了劳动保护监察意见通知书的表式及实施程序与方法。据十二个地市的不完全统计，两年来，劳动部门对严重违反安全卫生法规及存在重大事故隐患的单位，发出《劳动保护监察意见通知书》662份，提出问题和隐患3110项，按

期整改的2844项，指令停产的105项。同时，我们还实行了挂黄牌制度，在社会上引起了很大反响。八七年五月，省电视台报道了砀山县建筑公司合肥工地被挂黄牌的消息，该县县长即组织有关部门对县建筑公司进行检查，并根据该公司接连发生伤亡事故的实际情况，调整了公司的领导班子，加强了安全管理工作。一九八七年省水利厅建安公司房建处接连发生重大事故，被挂黄牌并责令停业整顿一个月，使安全工作面貌发生很大变化。一九八八年安全检查评分，该公司达到了先进单位标准。在破粉碎防尘检查、冲压安全技术改造等方面也普遍实行了黄牌警告制度。我们还起草并由省政府发布了《安徽省违反劳动保护法规经济处罚办法》，规定了罚款的标准及实施程序；会同省高级人民法院发出《关于实施〈安徽省劳动保护监察暂行条例〉问题的通知》，对各级法院受理劳动保护行政处罚纠纷案件的管辖范围和劳动保护监察机构申请强制执行等问题作了具体规定。巢湖7410厂、铁十四局三处、宿县地区建筑公司等单位拒付死亡事故罚款，当地劳动保护监察机构依法向当地法院申请强制执行，经法院裁定，上述单位如数缴纳了罚款，有力地维护了法制的严肃性和

权威性。二年多来，我省各级劳动部门共发出《罚款通知单》1159份，罚款1602368元，其中事故和职业病罚款1439013元，预防性罚款163355元。

三、几点体会

1、健全配套法规，加强监察管理，是确保国家法规和安徽省《条例》实施的需要。我省《条例》是根据国家有关规定和本省实际情况制定的，内容丰富，涉及面广，但总的来说仍然比较原则。在具体实施过程中，仍要针对控制事故、职业病和加强基础工作等方面的需要，结合地方特点，制定各种专门性、程序性的规定，使职业安全卫生监察工作规范化、制度化。否则，许多工作仍然无章可依，法规规定难以落到实处。市（地）、县劳动部门处于监察管理的第一线，省级劳动部门在行政立法方面应有更大的责任，需要集中一定力量，加强政策研究和法规拟定，更好地为基层、为企业服务。同时，我们希望国家的有关法规尽快出台和配套，为地方立法和监察工作提供依据。

2、加强劳动保护法制宣传教育，是保证法规实施的基础。我省《条例》发布后，我们即集中半年时间广泛开

展了宣传学习活动。去年按省委的统一部署，又在全省范围内开展了《条例》实施情况的检查，全省十六个地、市和72个县的劳动部门向当地政府和人大报告了省颁《条例》的实施情况。各级政府和人大都十分认真，如马鞍山、芜湖、铜陵等地市政府和人大，事前学习《条例》，听取报告后又对照《条例》规定进行审议，并提出加强安全生产工作的意见。这实际上也是在领导层开展的一次广泛深入的劳动保护法制宣传教育活动。同时，每制定发布一件新的配套法规或实行一项新的制度，我们也都注意搞好实施前的宣传学习和动员工作，从而为深入贯彻安全卫生法规、制度、标准打下了坚实的基础。

3、争取人大、政府重视、支持，加强与有关监督部门的联系，是搞好法制建设、推进监察工作的保证。安徽省《条例》就是由省政府提请省人大审议通过发布的。后来制定的许多配套法规制度和规范性文件，有的是省政府直接发布，有的是经省政府批准或同意发布的。在具体实施过程中，对一些重大问题的处理，也必须有人大、政府的重视和有关方面的支持。八七年六月，省人大第30次常委会将审议《安徽省劳动保护监察暂行条例》执行情况列入议

程，听取省劳动局代表省政府所作的报告，并对查处事故不力，隐患整改不及时和官僚主义作风严重等问题提出了严肃的批评，当即做出了《关于加强安全生产管理的决定》，责成省政府迅速采取措施扭转事故上升的局面。省政府在八七、八八年度工作中，都把安全生产列为政府亲自抓的十件或十八件大事之一。八七年以来，在省人大监督和支持下，省政府直接抓了全省十七项重大事故隐患和八起重大伤亡事故的处理。其中，原安庆地区怀宁县总铺乡放炮采石危及安庆市向阳化工厂和巢湖铸造厂水泥车间采石场放炮危及巢湖地区石油库等安全纠纷问题，是历时七、八年没有解决的重大事故隐患。过去，我们曾多次发出监察意见通知书，但由于涉及多部门、跨地区等复杂因素，加之，不论迁走哪一方都需巨额资金，以致问题迟迟得不到解决。八七年，这两大隐患在省人大的督促和省政府的直接过问下，省和有关地市委会、劳动局牵头，组织多方协商、论证，已得到圆满解决。同时，我们会同省检察院转发了劳动人事部、最高人民检察院《关于重大责任事故处理问题的几项规定》，并结合本省实际，提出了贯彻实施的意见。这些，都有力地保证了安全生产法规的实施。

4、加强自身建设是搞好监察、保证法规实施的关键。俗话说，打铁还得自身硬。为了提高监察干部的执法水平和业务能力，二年多来，我们举办了四期劳动保护监察干部培训班，对426名监察干部进行培训并发给了监察员证，占监察干部总数的87%；制定并实施了《安徽省劳动保护监察工作考核标准》及评比办法。建立了劳动保护工作情况统计报告制度，会同财政部门发出了劳动保护罚款使用管理和劳动保护监察、检测检验人员防护用品、保健待遇问题的通知。这些加强自身建设方面制度与措施的实行，提高了监察干部的素质和执法的自觉性，稳定了队伍，推动了监察工作开展。

我们在制定实施配套法规，加强职业安全卫生监察方面做了一些工作，取得了一定成绩，但与国家要求和兄弟省、市的工作相比，仍有很大差距。今后，我们决心在党中央关于治理经济环境、整顿经济秩序、全面深化改革方针的指引下，认真贯彻这次全国安全监察工作会议精神，在完善法规体系，严格监察管理，建立良好的安全生产环境和职业安全卫生监察工作的正常秩序方面继续努力，开拓前进，为保障职工的安全健康，促进社会主义现代化建设事业的发展，做出应有的贡献。