

# 深化体制改革 加强基础设施建设 增强保障能力

■黄盛初

2016年12月,《中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见》(以下简称《意见》)印发实施。这是历史上第一次以党中央、国务院名义印发安全生产方面的文件,充分体现了以习近平同志为核心的党中央对安全生产工作的极大重视,标志着我国安全生产事业进入一个新的发展时期。

结合对习近平总书记重要讲话精神和《意见》的学习,以及近年来国外职业安全健康方面课题的研究成果,笔者就深化安全监管体制改革、加强基础设施建设等方面谈几点粗浅的看法和建议。

## 安全监管体制是推动安全生产形势稳定好转的重要保障

党中央、国务院高度重视安全生产工作,在精简机构的大背景下,批准成立国家安全生产监督管理局,并赋予重要职能,通过加强安全生产立法、强化监管监察,有效地减少了事故。全国生产安全事故死亡人数由2002年的139393人

减少到2015年的66182人,下降52.5%。煤矿事故死亡人数由2002年的6995人减少到2015年的598人,下降91.5%。

事实证明,我国的安全监管体制和煤矿安全监管体制改革,是有效的,总体上讲,符合中国国情。但是,发

展到目前这个阶段,要想进一步大幅度减少事故总量,工作难度比过去还要大。

我们应与时俱进,深入学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,进一步深化改革,借鉴国外成功经验做法,进一步完善体

制机制,加大监管执法力度,加强安全监管基础性工作,推动实现安全生产治理体系和治理能力现代化、全民安全文明素质全面提升、安全生产保障能力显著增强,为实现中华民族伟大复兴的中国梦奠定稳固可靠的安全生产基础。

## 关于进一步加强我国安全监管体制改革和基础建设的建议

### 改革矿山安全监察体制,依托国家煤矿安全监察体制,加强非煤矿山安全生产监管监察,优化安全监察机构布局

2002年以来,我国煤矿事故死亡人数下降幅度在各行各业领域是最大的(煤矿事故死亡人数由2002年的6995人减少到2015年的598人,下降91.5%;非煤矿山事故死亡人数由2002年的2052人减少到2015年的573人,下降72%),而且是在煤炭产量大幅增长的情况下取得的。这得益于党中央、国务院对煤矿安全工作的高度重视和政策支持,得益于国家安全生产委员会的正确领导,更得益于国家煤矿安全监察这个体制,有一支专业的监察员队伍。

相比之下,非煤矿山领域的生产安全事故下降幅度较小。实际上,非煤矿山生产过程及安全管理和煤矿有一定的相似性,笔者认为,国家煤矿安全监察体制及其经验可以扩大到整个矿山系统。关于这一点,已在德国、波兰等国的实践中证明是普遍有效的。

笔者建议进一步改革矿山安全监察体制,依托国家煤矿安全监察体制,加强非煤矿山监管,优化安全监察机构布局,从而有效遏制各类矿山生产安全事故,提升整体安全生产工作水平。

### 针对危化品及油气管道事故多发趋势,建议强化危化品及油气管道安全监管

上世纪90年代以来,我国化工园区发展迅速,企业安全管理很难跟上,工人的生产技能水平和安全素质参差不齐,安全监管力量薄弱,导致近年来危化品领域生产安全事故多发高发。同时,油气管道的安全管理也是薄弱环节,近年来事故多发。

美国油气管道安全监管由专门机构负责,在交通部设立管道与危险材料运输安全管理局,下设管道安全办公室,英国油气管道安全监管由英国安全健康执行局和英国能源与气候变化部负责。

借鉴国外危化品及油气管道监管经验,笔者建议在现有体制框架下加强国家安全生产委员会及油气管道安全监管司力量,增加省、市、县安监局危化品及油气管道安全监管处(科)编制,加强安全监管能力建设,坚决遏制危化品及油气管道事故多发势头。

在目前国家安监系统油气管道监管力量相对薄弱的情况下,笔者建议,要坚持管行业必须管安全的原则,要紧紧依靠油气企业加强安全管理。同时,从国家安全生产委员会到地方安全监管系统,要重视招聘有危化品、油气企业安全管理经验的技术人员,从而加强专业化安全监管。

若干年后,待我国危化品及油气管道安全监管进一步加强之后,可考虑建立独立的危化品及油气管道安全监管体系,或并入矿山安全监察体系,彻底实现“裁判员与运动员”分离,实现公正、中立监管执法,提升安全监管执法效能。

### 厘清中央和地方安全监管监察机构职责,实行层级管理,加强基层监管监察机构建设

长期以来,由于体制和工作习惯方面的原因,国家、省、市、县等各级工作权责不清,工作方式老一套,习惯于搞安全生产大检查。有时,一矿出事,全省停产大检查,从而导致生产停顿、工作被动。笔者认为,最知晓事故隐患的是矿山井下采掘队长、工厂车间主任和工长。因此,我国安全监管监察部门必须要求企业自查隐患并进行有效整改。

对安全监管监察系统而言,国家层面应注重制定全国安全生产监管监察战略,制定全国性安全监管政策、法规、

标准,部署全国安全生产工作,督促地方落实安全监管政策、法规、标准和开展安全监管执法,指导和协调全国各省份安全生产监管监察工作,规范监察执法行为;省级层面应根据国家政策、法规、标准,落实国家安全生产委员会、国家煤矿安监局监管监察战略、方针、政策、工作部署和要求,结合本省份实际情况,制定本省份政策、法规、标准,部署本省份安全监管工作,制定本省份工作计划,指导、组织和协调本省份范围内各市、县的安全监管监察工作;市、县层面最熟悉当地情况,应切实承担起现场检查执法工作。

厘清中央和地方安全监管监察部门工作职责,实行层级管理,也是国外的主流做法。美国、英国、芬兰等国家职业安全健康机构与各州(郡、市)、县职业安全健康机构各司其职,而且主要依靠地方机构开展现场安全执法检查。这些国家的基层监察力量很强、很专业,新录用监察人员一般都有五年以上企业现场工作经验。

近年来,我国一些开发区、工业园区、港区、风景区重特大事故多发,而这些地区的基层安监队伍力量相对薄弱。因此,笔者建议加强基层安监队伍能力建设,借鉴美国和英国重视发挥地方安全监管机构作用的经验做法,有效遏制功能地区事故多发的势头。

### 加强安全监管执法基础建设,提升安全监管执法规范化科学化水平

自我国安全监管监察体制建立以来,从国家安全生产委员会到地方,每年都组织开展安全监管执法工作,包括安全生产大检查、定期检查、联合检查、重点行业领域专项督查、百日督查、暗查暗访等,但一直没有建立统一的规范性监管执法程序和工作规则。各地开展监管执法工作主要依靠工作经验,影响了监管执法的一致性和工作效能。

实际上,国外安全监管执法机构和我国公安执法机构等有许多好的经验做法值得我们借鉴。如美国职业安全与健康局发布的《现场监察参考手册》,美国矿山安全与健康局发布的《煤矿安全监察执法程序》和《煤矿安全监察执法手册》,对监察执法准备工作、监察执法工作步骤、可引用的法律条文、下达执法文书和诉讼应对等都作了明确规定,可操作性和指导性都很强。2016年,国家安全生产委员会多次强调要加强安全监管执法基础建设,提升安全监管执法规范化水平。

安全生产监管信息系统建设是另一项重要的基础性工作。新《安全生产法》要求建立安全生产违法行为信息库,定期统计分析和公布生产安全事故信息。十几年来,国家安全生产委员会和国家煤矿安监局建立并不断完善安全生产监管信息系统,但只是用于数据和信息报送,许多功能没有得到充分应用。

笔者曾赴芬兰职业安全健康局考察Vera职业安全健康监察信息系统(见图2)。由该局开发并在全国应用的Vera系统先进实用,可用于制定年度监察计划、确定监察任务、记录监察执法全过程、报送和下达执法文书、案件移送,同时可对企业安全生产进行实时监测等,功能很强大,使用很方便。

国家安全生产委员会目前已将安全生产监管信息系统建设列为重点项目,正在全力推进实施。笔者建议,我国应学习借鉴芬兰Vera系统,我国公安部道路交通安全违法处罚信息系统建设经验,总结地方信息系统建设经验,加强顶层设计,做好基础性工作,建立全国统一的安全生产监管信息系统,建设安全生产数据库。运用大数据技术,分析研究安全生产规律特点,指导制定安全监察执法计划和工作重点,突出重点地区、重点行业领域和重点企业,研究制定有针对性的事故防控措施,实现来源可查、去向可追、责任可究、规律可循,提升安全生产监管信息化和科学化水平。

(作者单位:国家安全生产监督管理总局研究中心)

## 国外职业安全健康监管体制及其经验

18世纪末、19世纪初,工业革命兴起。西方国家为保护工厂工人劳动安全与健康,开始制定相关法律。1802年英国颁布的《学徒健康与道德法》,是近现代第一部职业安全与健康法。1833年,英国颁布《工厂法》,对工人的安全、卫生和福利作出规定,开启了工厂法时代。此后,针对一些特殊行业的安全问题,多个国家制定了相关行业领域的安全健康法律,并设立相应的安全健康监察机构,如英国设立了炸药监察局、核设施监察局、能源部安全与健康司、矿山监察局、碱与洁净空气监察局等。美、日等国家针对矿山、建筑、农业等行业领域颁布了行业安全与健康法规,并依法设立了行业安全监察机构。总体上,工厂立法时期为从1833年到20世纪70年代的近一个半世纪。

从1970年开始,欧美国家进入职业安全与健康综合立法和综合监察执法阶段。1970年美国颁布了综合性的《职业安全与健康法》,并成立了职业安全与健康局。随后,日本于1972年颁布了《劳动安全健康法》。英国在1974年成立了安全与健康执行局,1974年至1975年英国分三批颁布了适用于所有雇员,统一、综合的《职业安全与健康法》。和其他国家相比,英国《职业安全与健康法》的内容最为全面严谨,规定最为详细。1974年,联邦德国颁布了综合性的《职业安全与健康法》。其他部分国家在上世纪70、80年代制定了综合性的职业安全与健康法,并在实践中不断修订完善。如加拿大、墨西哥于1978年、芬兰于1979年、韩国于1981年、南非于1983年分别颁布了职业安全与健康方面的综合性法律。国际劳工组织提出,各国必须制定职业安全健康国家战略框架,企业必须保障员工的安全和健康。

### 实行安全监管监察垂直管理体制

在实施安全监管监察垂直管理体制的国家中,最有代表性的是美国。美国设立了职业安全与健康局、矿山安全与健康局,两者各自独立,都实行垂直管理。

根据1970年颁布的《职业安全与健康法》,美国成立了职业安全与

健康局(OSHA),总部设在华盛顿特区。美国职业安全与健康局局长由负责职业安全与健康业务的劳工部副部长兼任,该局有监察员约2200人。目前,美国职业安全与健康局下设两级派出机构,实行垂直管理,有10个地区监察局和90个监察分局。每个地区监察局覆盖4个至6个州,下辖4个至10个监察分局。

美国是联邦制国家,在美国职业安全与健康局授权监察的州,由州政府设立职业安全与健康监察部门。美国职业安全与健康局为各州职业安全与健康监察部门提供50%至60%的经费支持,各州职业安全与健康监察部门每年要向美国职业安全与健康局上报其当年的职业安全与健康工作方案,并获得其批准。

美国职业安全与健康局对各州职业安全与健康监察部门监察计划的实施情况进行监督,具体监察工作一般由各地区监察局负责协调。如马里兰州职业安全与健康局(MOSH)由美国职业安全与健康局第3地区监察局负责协调和监督。

1910年,美国内政部下设矿业局,负责矿山企业安全监察,但没有执法权。1978年,根据《联邦矿山安全与健康法》,矿山安全与健康局(MSHA)成立,专门从事煤矿及非煤矿山安全与健康监察工作。该局主要包含两个核心业务部门(见图1):煤矿安全健康司和金属与非金属矿山安全健康司。该局在全国产煤地区设12个地区监察局及45个监察分局,有监察员约1000人;在全国金属与非金属矿区设6个地区监察局及49个监察分局,共有监察员310人。

由于美国是联邦制国家,各州制定自己的矿山安全与健康法律法规,州政府设有矿山安全与健康监察部门执行本州矿山安全与健康法律法规。但是,美国矿山安全与健康局与州政府矿山监察机构是各自独立的,分别对矿山企业安全进行监察。如亚利桑那州政府、弗吉尼亚州政府等都有自己的矿山安全与健康监察部门,分别按照本州法规开展矿山安全与健康监察工作。各州政府的矿山安全与健康监察机构在保证全国矿山安全与健康水平方面起着非常重要的作用。一些州政府多年来持续向矿工提供安全与健

康培训,许多州政府还制定了各自的、要求强制执行的矿山安全与健康法规。如弗吉尼亚州政府制定了《弗吉尼亚州煤矿安全法》,该州矿山矿物与能源部下设矿山司,负责矿山安全监察执法。亚利桑那州制定了《亚利桑那州矿山法》,州政府设立矿山监察局负责矿山安全监察执法。宾夕法尼亚州环境部下设矿山安全局,负责矿山安全监察执法。

美国矿山安全与健康监察执法工作成效显著。上世纪90年代以来,美国煤矿和非煤矿山领域每年的事故死亡人数都不超过30人。2015年,美国煤矿和非煤矿山事故死亡人数进一步下降,煤矿事故死亡11人(2015年美国煤炭产量为8.9亿吨,百万吨死亡率约0.013),非煤矿山事故死亡17人,创该国历史新低。

波兰的安全监管监察体制也是垂直管理。波兰设立了国家劳动监察局,下设6个地区劳动监察局和42个地方分局。同时,设立矿业监察局,为波兰环境部下属机构,负责全国矿山安全监察工作,有10个地区分局。最近10年来,波兰生产安全事故起数呈现明显下降趋势。

### 强化中央监管监察机构是大趋势

西方联邦制国家安全监管监察分联邦政府和州政府两级,以州政府为主,近10年有强化联邦政府监管监察机构的趋势。

英国安全监管监察工作原来以地方监察为主。英国根据1974年《职业安全与健康法》规定,设立英国安全与健康委员会,是负责英国职业安全与健康工作的权力机构,其执行机关是安全与健康执行局。2008年,英国安全与健康委员会、英国安全与健康执行局合并为一个机构,统称英国安全健康执行局,实行垂直管理体制,下设7个地区局和29个地方分局。2013年,英国安全健康执行局有监察人员3183人,主要负责以下作业场所的安全与健康工作:工厂、农场、建筑、核设施、矿山、中小学和大学、露天市场、水气电系统、医院、中央和地方政府的建筑、海上设施等。

英国地方郡、市和区政府一般均设有环境健康部门,负有本行政

区域环境、安全与健康监察执法职能。英国安全健康执行局负责指导地方政府环境健康部门的安全与健康监察执法工作。

澳大利亚也逐渐强化了中央监管监察机构。1984年,澳大利亚设立国家职业安全与健康委员会(以下简称国家安委会),由联邦政府、州政府、企业联合会和工会代表组成,同时设立国家安委会办公室。国家安委会负责制定全国职业安全与健康战略目标,立法,科研,培训,认证,协调全国和州职业安全与健康工作,推广最佳工作法。同时,设立澳大利亚安全赔偿委员会,负责工伤赔偿。各州职业安全与健康监察执法由州职业安全与健康局负责。为了加强国家职业安全与健康监察机构建设,保证各州执法活动在联邦职业安全与健康战略、法规和框架下展开,2008年7月,澳大利亚通过了《职业安全与健康监管和实施改革政府间协议》,决定制定职业安全与健康法,并由联邦、州共同出资成立澳大利亚安全生产局,取代原先的澳大利亚安全赔偿委员会。2008年9月,澳大利亚国会通过了《安全生产法》,目的之一就是成立澳大利亚安全生产局,赋予其制定法律、规程和守则,进行统计、科研、监察执法等职能。

### 实行监管监察和工伤保险双轨制

实行安全健康监管和工伤保险双轨制的代表性国家是德国。国家立法包括《劳动保护法》和《劳动安全法》等法律法规。行业工伤事故保险机构颁布的规定与规则,如《事故防范规定》为核心制定的《工伤事故保险联合会守则》等,它与国家颁布的劳动安全法律法规具有相同的约束力。

德国政府设有专门的劳动与社会事务部,各州政府设有劳动与社会事务局,分别负责联邦和州的职业安全与健康监察工作。同时,由行业工伤事故保险联合会及事故保险公司组成了法定工伤事故保险机构“同业公会”,它具有法定的职业安全与健康监管职能。德国十分重视发挥工伤保险费率杠杆作用,有效推动企业加强安全生产工作,减少事故造成的伤害和经济损失。

图1:美国矿山安全与健康局机构设置图

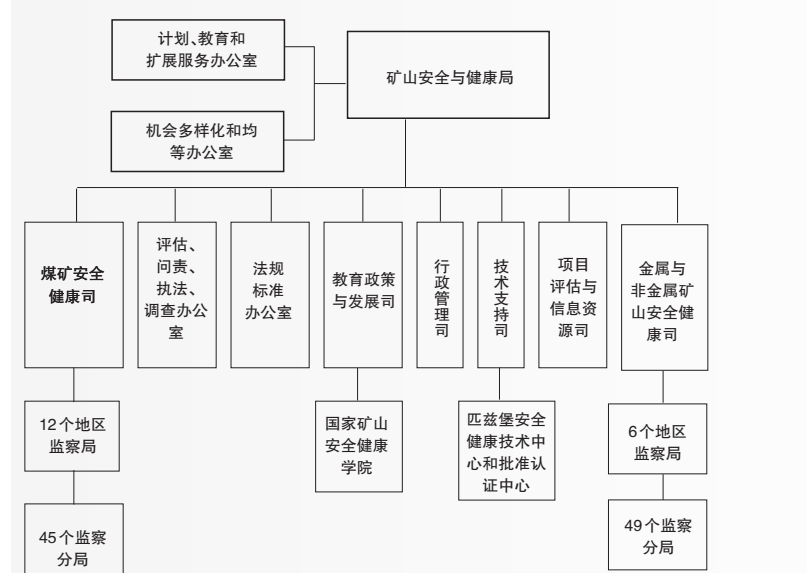


图2:芬兰Vera职业安全健康监察信息系统

