

基层政府安全生产监管存在的问题及对策分析

孙志国

泰国格乐大学 泰国曼谷 10220

摘要: 为了提升基层政府安全生产监管效果,需要明确安全生产监管的现状,挖掘其中存在的问题并制定相应的解决策略。目前基层政府安全生产监管普遍采用基层安全综合监管机制、县级和乡镇委托执法机制和生产经营单位分级监管模式。监管过程中显著问题便是基层领导对安全生产监管的重视程度有待提升,安全监管力量、设备以及技术缺失。为了解决以上问题,需要建立“单一中心,多重源点”的监管模式,提升基层监管整体力量并增加设备和技术支持。

关键词: 基层;政府;安全生产;安全监管

引言:

我国安全生产工作的顺利进行需要重点加强安全监管工作,特别是需要落实好基层安全监管工作,其具备一定程度上存在的必要性,必须受到安全监管人员充分重视。要明确当前我国安全监管工作任务的落实现状,明确当前安全监管工作中存在的不足。重点研究制度层面和人员层面存在的问题,采用适合的解决策略优化安全生产监管工作,保证形成相对理想的安全保障模式。

1 基层政府安全生产监管现状

1.1 基层安全生产综合监管机制

当前,在全国开始逐步建立了由县级人民政府为主导的产业部门监督管理机制,以乡镇政府为主管部门,由经营单位自管的基层安全生产监督管理机制。总体上说,政府采取了中心下移、关口前置的方针,把工作重点转移到更下一层的县乡安全监管中,进一步增强了安全监管职责的覆盖面积。县安全生产委员会组建后,根据协调不同行业单位做好安全生产管理工作,统一协调并处理县辖区中的安全生产问题。县级安全生产监管部门和同类安全监管部门均具备安全监管职责,需要充分发挥自身的行政审批和执法能力。乡镇安全生产监管部门要直接负责辖区中的安全生产工作,执行安全生产法规并按照行业标准进行安全监督管理。生产单位需要成立安全生产监管相关单位,制定和单位背景相符的安全生产监管制度,落实安全生产监管工作,实现自我安全生产监管。

1.2 县级和乡镇委托执法机制

随着我国城镇化建设进程的覆盖,乡村经济发展速度得到了稳步提升。大量随之涌现的乡镇企业和外来的人口、财产和安全威胁元素聚集,使得基层安全监管生产工作压力增大。不论是资金、材料或是人员上均存在不足,无法担负难度较大的监管任务。行政执法权力的下放已经成为安全生产监管工作落实的必要要求。我国安监总局曾经提出:各个县级单位需要在法定职权范围中要求在基层组织中设计安全监管管理部门,并且为其下放行政处罚权力。

当前,我国普遍采用县级和乡级两级委托执法机制。县及安全监管部并不全面参与区域安全监管任务中,会将监管检查权限和部分惩罚权限交付给各个乡镇监管机制形式,自身仅保留部分的行政审核、需要和重点企业安全事故调查全面等。乡镇安全监管部门在委托权限范围内,需要对辖区中的安全警用和生产工作进行监管检查,及时阻止辖区中的违法不安全生产行为,定期向县级安全监管部门汇报执法情况。

1.3 生产经营单位分级监管模式

尽管近些年中国安全监管队伍取得了高质量进展,但随着国民经济发展速度提高、民营企业数量相对丰富,安全监管人才仍然面

临很大短缺。又由于安全监管人才分布结构、年龄结构与知识结构不平衡这类制约因素,导致其安全监管力量无法适应当前企业全方位监管的需要。所以,我国生产安全事故管理具有较为突出的产业集中性特征。为提高企业安全监管效能,在当前的基层监督管理工作中实行了生产经营单位分层监督管理模式,基层单位的安全生产监督管理工作需要严格按照生产环境风险定级标准和企业生产背景情况开展监督管理,并综合事故的历史发生情况和辖区生产经营单位层级划分,针对不同单位采取了差异化的监督管理举措,有侧重点的开展了企业安全生产监督管理。

2 我国基层政府安全监管中存在的问题

在以前的安全监管工作中,我国政府强调了安全监管工作的重要性。提出了积极贯彻“安全第一、综合治理”的安全生产方针。要求企业在生产过程中保护工作人员身心健康,维护企业正常经营活动,社会安全监管机制在多个角度上得到了有效加强。但是基层安全监管任务依旧存在许多问题,综合近些年应急管理部门颁布的重大事故调研数据和近些年我国对安全生产事故的数据统计,可以发现从当前安全生产现状总结基层安全生产监管可以分为以下几部分。

2.1 基层领导安全意识不够

当前中国基层领导的安全意识亟待增强,但依旧过于关注经济效益。而自改革开放至今,我国经济社会发展速度正持续提高。在世界宏观经济的大背景下,通过统计初期核算可以确定中国在二零一八年的国内生产总值将实现 900309 亿,基本完成了百分之六点五的预测经济发展目标。由于在改革开放后,部分单位领导形成了经济效益至上的错误认识,对经济效益增长目标关注程度过高,使得各个地区领导的执政业绩大多靠经济效益政绩反应。在外资项目与国家安全监督检查长期处在对立面的大背景下,部分领导选择了对外资项目的放宽要求,而忽略了国家安全监督检查的这一重点工作,对国家安全监督检查工作的关注程度也亟待进一步提高。这种行为使得部分地区生产过程中容易产生重要的事故,特别是交通安全事故。因为车内制动系统技术不成熟造成重大交通安全事故,后期不按照要求开展无证经营取缔治理活动,容易导致非法组织行为不受相应的责任。虽然经济建设本身并不存在错误,但是忽视了安全生产监管,甚至为了经济建设放弃安全生产监管,便会影响经济长期稳定发展甚至造成较大的人员伤亡。

2.2 安全监管力量单一

对比于西方发达国家的安全监管工会组织和安全生产自律组织完全授权进行国家安全监管工作,形成的鲜明对比。尽管力量集中可以便于政府部门统筹全局,贯彻落实国家各项安全监管政策,

但在实际的国家安全监督工作运行过程中, 地方政府部门统筹全局很容易出现与安监部门相互之间的协调不默契。而随着国家经济社会发展能力的增强, 地方政府的监管力量必须肩负更多的使命, 但由于政府部门力量一直处在饱和状态以及安全监察检查机构总数的空间限制, 导致这些问题也会越来越突出。

2.3 现场执法检测装备缺口严重

安全监管执法机构必须按照国务院制定的各种监督规范实施执法检查, 普通感官检测无法获取正确的结果作为执法检查依据。所以现场监控的规范程序已是安全监管规范化的基石。根据一些数据资料可以知道在十一五末期, 中国的县级以上安全生产监管部门市场监管装备达标率只占 4.4%, 而现场调查装备达标率也只为 14.5%。所以, 提高现场执法装备达标率一直是地方政府部门必须进行的重点工作。但是因为并没有经过正规到现场执法设备的检测, 而且技术鉴定工具也还相对欠缺, 市场监管部门也很难看到里面潜藏的安全危害, 无法感受安全违法行为并作出科学判断甚至无法对企业进行行政处罚。

2.4 基层安全监管工作缺乏技术支撑

政府的监管工作是能力密集型的而不是技术密集型, 所以政府监督管理工作必须朝着标准化和技术性方面开展。而政府部门也不可以承包在安全监管事业中的任何工作, 尤其是政府必须向社会安全中介组织和高校等单位寻求资金支持。以预防职业病体检工作为例, 由于它自身具有很大的专业性优势, 主要涉及职业病危害、监测、职业病危害评估与控制策略制定等。涉及的生化、物理、病理学等诸多领域知识, 依靠行政监管部门并不能单独进行该项工作。所以即使在当前的医疗监督系统内, 医疗卫生部门与职业健康技术部门也必须充分发挥他们的技术作用。通过的数据调查可以发现当前基层职业健康技术机构相对薄弱, 县城很少有专门针对职业健康危害检测的资质机构。即使是县级市也只出现 5 个这样的相关业务组织, 无法适应本县开展职业病预防工作的需求。从事实角度来看, 可以看出当前省市县三级行政部门的安全科技保障能力, 呈倒三角形的发展格式。大量安全科技业务机构聚集在经济、技术和教育等比较发达的中心县城中, 而基层服务辐射区域相对较小, 发展空间也受到一定限制。所以科技业务机构总量在基层中占比例比较小, 而基层技术服务属于基础力量的薄弱区域。

3 我国基层政府安全监管应对策略

3.1 逐步建立“单一中心, 多重源点”的监管模式

“单一中心, 多重源点”指的是以地方政府部门的监管体系为核心, 建立了社会团体和地方政府部门的安全生产监督管理组织机构体系。以类为源点的政府安全生产体系。政府职能既推动了各种源点企业建设, 并也赋予了政府各部门一定的监督管理职责和权力。由于各种源点企业都以政府部门为基础进行了安全监管建设, 使政府部门安全生产监管工作的职能得以全面落实。后期经过有效控制企业的安全生产问题后, 就可以形成了一个企业全面控制、互相合作的企业监管制度。政府部门虽然是监督的主体并在监督管理工作中起着主导作用, 但政府部门并没有统揽所有职权的作用, 而只是作为基层安全监管管理者^[1]。而社会机构则作为监督体制中的平衡器, 一方面既能够进行一般政府部门所顾及不了的部分监督管理, 另一方面又能够联系社会公众与政府部门, 作为中介向群众或企业提供合理进行安全监管活动的途径。因此安全监管机构属于政府监督体系的重要助推器, 为政府管理部门提供培训和工作指导, 使得政府和企业提升监管力度和业务咨询效果。企业是安全监管的对象也是安全生产的主体, 需要达成良好的监管效果。在强制监管背景下, 更需要企业自我监管形成监管自觉性。

3.2 提升基层安全监管能力

第一, 必须严格执行基层安全监管工作人员分期培训机制。在安全监管人才培养强度的同时, 也必须突出人员培训的针对性要求。由于县级乡镇二期在基层安全监管工作人员任务上具有一定范围的特殊性, 而农村安全监管人员最重点的任务就是日常巡逻, 所以县级安全监管人才培养重点要有较侧重的严重违章经营行为, 以及对重大安全事故的方面。在人才培养上, 必须满足市场的特殊需要性质安全监管人员的培训, 必须凸显实践性特点。而县以上安全监管培养则必须在实践性的基础上进一步提高水平, 必须凸显培训的完整性和全面覆盖特点。第二, 进一步优化安全监管人才布局^[2]。提高了基层安全监管人才的入学门槛, 更加重视专业人才的学科特点, 为专门负责安全工程、化工以及高危生产质量控制的专业部门培训专门人才, 保证了对我国的安全监察与检查人才的知识结构生理特点和心理特点的切切实实监管要求。第三, 未来基层安全监管部队还可以逐渐拓展注册的安全工程师培训领域, 并尝试把取得注册安全工程师资格视为政府内部安全尖端人才录用要求之一, 从而推动基层安全监管部队逐步呈现标准化和能力化的特征^[3]。第四, 积极推进内部执法装备标准化建设, 使之呈现标准化特点。着重强调现场监管设备财务投资数量, 实现基层安全监管科学化。

3.3 创新技术和监管设备

通过科技层面能够赋予基层行政安全监管必要保障, 同时科技又是相当关键的一种影响安全监管的要素。技术创新与优化科技层次应当以提高其内部使用性为依据, 确保当前的安全生产监督执法工作与科技融合, 使得相关工作的执法力量可以发挥最大作用。另外, 为了提升相关的技术设备全面性效能, 为了提升在各个方面的监督与执法, 需要进行相应的技术配合工作^[4]。为了确保在各个领域中相关信息技术都可以得到很好的应用, 为了全面提高技术整体执行的推荐效率, 避免滞后性技术为管理工作执法带来阻碍。

3.4 构建创新的基层安全技术支撑体系

需要促进在地方开展具有区域优势的中小企业安全生产科技服务组织建设。从企业安全管理角度观察, 就可看出基层安全生产需要的科技服务所具有的共同性, 也正是为了开展地方特色产业的安全科技服务^[5]。当地政府必须加大政策指导和经费保障, 促进当地安全生产作业的科技服务。为突出科技服务的特点, 大型综合安全技术机构现在仍然具有相当巨大的发展空间。

结束语:

总而言之, 安全生产是国家必须履行的长期基本国策。企业实现全面安全质量管理, 是保障公司内职工生命安全、人民身体健康和国家资产安全的最重要基础。基层政府安全生产监督在这里起到了关键价值。当前我国安全生产进程中, 科学化和法制化是提高安全质量管理的必然途径。完善健全的安全质量监督管理法规和落实监督机制是提高公司员工素质, 促使与时俱进的监督工作方式形成的关键手段。

参考文献:

- [1]邓悦, 杨大瀚.基层政府安全生产监管人员绩效考核研究[J].科技经济市场, 2022 (8): 3.
- [2]李树经.对乡镇基层政府安全生产监管责任落实的思考[J].机电安全, 2022 (3): 4.
- [3]杨慧丽, 魏洪斌, 刘久照.关于基层政府制定安全生产尽职免责清单的探讨[J].现代营销: 信息版, 2022 (5): 3.
- [4]刘宏刚.大数据时代下基层安全生产监管管理概述[J].中国民商, 2020, 000 (006): 52, 54.
- [5]杨柳.基层安全生产监管存在的问题及对策建议——以辽宁阜新为例[J].山海经: 教育前沿, 2020, 000 (033): P.1-1.