

从后设监管分析海安市安全生产主体责任落实

王 孟

嘉泰工程技术有限公司, 江苏 南通

Email: asianwangmeng@163.com

收稿日期: 2021年5月22日; 录用日期: 2021年6月6日; 发布日期: 2021年6月21日

摘 要

安全生产关乎国家财产, 关乎人民群众的生命安全, 关乎国家各项事业的健康发展。海安是蓬勃发展的现代产业之地, 拥有十大产业集群, 2020年实现地区生产总值1221亿元。安全生产是保障海安市进一步发展的基石, 本文从安全生产监管角度分析江苏省南通海安市安全生产主体责任的落实, 研究海安市后设监管实现过程中存在的问题, 并对改善方式提出建议。

关键词

海安市, 安全生产, 责任主体, 后设管理

Analysis on the Primary Responsibility Implementation of Haian for Safety Production via Meta-Regulation

Meng Wang

Jiatai Engineering Technology Co., Ltd., Nantong Jiangsu

Email: asianwangmeng@163.com

Received: May 22nd, 2021; accepted: Jun. 6th, 2021; published: Jun. 21st, 2021

Abstract

Production safety is a key point which is related to national property, people's life safety, and the healthy development of various national undertakings. Haian is a place of booming modern industries, with ten industrial clusters. In 2020, the gross regional product of Haian was 122.1 billion Yuan. As production safety is the cornerstone to ensure the further development, promoting the implementation of the primary responsibility in multiple ways is the focus of work for the

文章引用: 王孟. 从后设监管分析海安市安全生产主体责任落实[J]. 管理科学与工程, 2021, 10(2): 160-163.

DOI: 10.12677/mse.2021.102020

safety supervision department of Haian. This paper analyzes the implementation of the primary responsibility of safety production in Haian from the perspective of meta-regulation. The existing problems were analyzed. And some suggestions were made.

Keywords

Haian, Production Safety, The Primary Responsibility, Meta-Regulation

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 前沿

回顾 2020 年我国典型生产安全事故，涉及建筑领域、交通领域、化工领域、工贸领域、矿山领域及火灾，每一起事故的发生均造成国家和生命财产的巨大损失。安全生产关乎国家财产，关乎人民群众的生命安全，关乎国家各项事业的健康发展。贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，坚持以人民为中心的发展思想，全力以赴做好安全生产工作，树立安全发展理念，严格落实党政领导安全生产责任制，大力推进安全生产。

海安隶属于江苏省南通市，全市总面积 1184 平方公里，总人口约 100 万，下辖 10 个区镇，拥有国家级开发区、省级高新区、省级滨海新区、省级商贸物流园区、省级粮食物流园区、中国和意大利国际合作园区。据海安市政府 2021 年 5 月发布[1]，2020 年实现地区生产总值 1221 亿元，增长 5.8%；完成工业应税销售 2370 亿元、总量江苏长江以北第一；完成服务业应税销售 1820 亿元、建筑业施工产值 1800 亿元。海安是蓬勃发展的现代产业之地，现有工业规模企业超千家、亿元企业近 300 家，是江苏长江以北首个工业应税销售超 2000 亿元的县级城市。先后建成电梯设备、建材机械、锻压设备、磁性材料等 4 个国家火炬特色产业基地，形成时尚锦纶、纺织丝绸、机器人及智能制造、电子信息等十大产业集群，拥有时尚锦纶产业园、电子信息产业园、常安纺织科技园、机器人及智能制造产业园等十大专业园区。为保障海安市经济稳定健康发展，实现以安全促生产，不断提高本区人民生活水平及幸福感，海安市多手段提高各领域从业人员的安全生产意识，从“被监管”逐渐走向“自我监管”。这种以“自我监管”为主导的后设监管模式有利于从根源上发现安全隐患。本文从后设监管的角度，对海安安全生产主体责任的落实现存问题进行分析，并提出建议。

2. 从后设监管看海安市安全生产主体责任落实的存在问题

2002 年，澳大利亚学者帕克(Parker)在《开放的企业：有效自我监管与民主》[2]一书对后设监管进行了全面的阐述，它是构建政府与通常被认为是“被监管者”的企业之间的协同监管治理模式，是指政府对企业自我监管的监管，后设监管通常关注的是政府作为后设监管者对企业或行业自我监管的监管，具有降低成本和价值导向的优势。针对规范制定、监督执行和处罚三个方面一般有两种运行模式：一是允许企业根据自身实际情况制定规范，然后政府监管机构对企业制定的规范进行审查；二是政府可以要求企业建立内部自我监督和纠正机制，履行对企业内部的监督和处罚职能，政府再从外部来保障企业内部监管机制的独立性，并对企业内部监管和纠正机制进行监督检查。中国政法大学杨炳霖副教授对这种模式在中国的可行性进行了较为全面的剖析[3]。

我国安全生产监管领域以主要负责人、自我监管机构和人员及管理制度三个“抓手”加强落实生产经营单位主体责任的举措，这种由政府和企业协同监管的后设监管能在安全生产领域促进了监管效能的提高，主要存在两方面的问题：

1) 形式主义严重

以隐患排查制度为例，其本质旨在督促企业按照“一企一标准、一岗一清单”的要求建立起内部主动的隐患排查体系，从而实施有效的自我监管，但在实践中也在很大程度上成为形式性工作。政府应急局的安全检查，企业仅对检查的隐患进行整改，而不会做到进一步的自我监管工作。从设备安全性能来说，海安本土企业设备设施较落后，且并负责人不注重安全生产工作，也不按国家和市应急管理局要求逐步更新安全设施，以“应付”和“侥幸”的心里应对安全检查和评估工作。

2) 缺少安全专业人才，内部自我监管机制的作用微小或无自我监管机制

自我监管机构和人员扮演着组织内外的桥梁纽带作用，影响企业领导和其他员工的价值观，但他们同时是企业内部雇员，需服从企业领导的管理，容易被领导者所控制，形成封闭性组织。故自多数企业中，自我监管机制形同虚设，设置自我监管机制就是为了应急局的检查，在安全生产工作中起到的作用微乎其微。

3. 建议加强落实生产经营单位安全生产主体责任中的后设监管措施

以“主要负责人、内部自我监管机构和人员、管理制度”三个方面为抓手，推动企业自我管理的实现。

1) 主要负责人

企业主要负责人树立履行主体责任的意愿和决心一般需要外部压力，而政府能给企业主要负责人施加压力的首要途径就是通过立法明确主要负责人的法律责任和义务，这正是我国在落实生产经营单位主体责任实践中的重要举措。无论是《安全生产法》，还是各省、自治区、直辖市安全生产条例，都把主要负责人职责作为重要内容加以规定，可见企业主要负责人在安全生产主体责任落实中的关键性。

但现实中很多企业领导在工作中往往以业务工作为主，安全工作为辅，甚至完全忽视安全生产工作。一岗双责要求班子成员既要具体分管业务工作负责，也要对分管领域内的安全生产工作负责，把安全生产与其他业务工作同研究、同部署、同督促、同检查、同考核、同问责，做到“两手抓、两手硬”。可见，抓住主要负责人这个“牛鼻子”是落实企业主体责任的首要环节。

2) 内部自我监管机构和人员

内部自我监管机制是建立开放性组织，促使企业回应外部公共价值的关键环节，而负责自我监管职责的专业人员是融合企业内部价值和外部公共价值的桥梁。政府可以通过两个方面来确保内部自我监管机构和人员发挥作用：i) 通过法律法规要求设置自我监管机构和配备相关人员；ii) 通过赋权赋能来提高自我监管机构和人员的权威性。虽然法律、法规对安全生产管理机构和人员做出了具体规定，但在实际中自我监管机构仅为企业中的一个职能部门，普遍存在地位偏低的，在企业中往往处于很尴尬的地位，一方面法律法规赋予他们对企业不安全操作的否决权在现实中很难实施，很多还是要听从上级领导的意见；另一方面因为要经常监督其他员工，也会引起员工的反感。因此，这就需要一定制度设计来强化内部自我监管机构和人员的地位和权力。

可以通过两个举措来开展经营单位主体责任落实方面的工作，一是设立安全总监和安全生产委员会的新举措，解决安全生产管理部门地位偏低、话语权不足的问题。二是建立单位内部的安全生产委员会，由管理人员、部门负责人和员工代表、主要负责人、分管安全生产的负责人、安全总监、安全生产管理机构及相关机构负责人、安全生产管理机构和工会代表及从业人员代表组成，负责对本单位涉及安全生产的问题进行议事、决策和协调的机构，审查本单位年度安全生产工作计划和实施、重大安全生产技术

项目、安全生产各项投入等情况,研究和审查本单位有关安全生产的重大事项,督促落实消除事故隐患的措施等。

3) 管理制度

主要依靠企业建立管理制度,然后政府对企业管理制度进行评估和监督来实现,这是政府与企业进行协同监管的重要方面。在我国落实企业安全生产主体责任方面,《安全生产法》以及各省、自治区和直辖市的法规、规章都有要求企业建立安全生产管理制度的规定,要求建立的管理制度包括教育培训制度、隐患排查治理制度、危险作业制度、特种作业人员管理制度、安全投入管理制度、劳动防护用品配备和管理制度、事故报告和调查处理制度等。

这里以隐患排查治理制度为例说明如何通过政企合作来进行监管。我国隐患排查治理制度具有明显的后设监管特征。根据《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》,隐患是指生产经营单位违反安全生产法律、法规、规章、标准、规程和安全生产管理制度的规定,或者因其他因素在生产经营活动中存在可能导致事故发生的物的危险状态、人的不安全行为和管理上的缺陷。因此,隐患是在企业层面导致事故发生的温床和土壤,企业应建立相关管理制度积极主动排查,然后综合采取各种有效手段治理各类隐患和问题,把事故消灭在萌芽状态,这是发挥企业自主性、落实安全生产责任的重要体现。隐患排查制度并不是企业单独执行的,二是政企协同的工作:第一步,由政府推动,各级政府部门对监管范围内的企事业单位进行分级分类;第二步,政府协同有关单位针对每一种类别企业制定隐患排查治理的标准;第三步,企业根据本企业的工艺特征和危险程度制定自己的隐患排查标准、主要负责人及从业人员的隐患排查责任制,实现“一企一标准,一岗一清单”,然后根据这些标准和制度定期开展企业自查,对发现的危害和整改难度较小的一般事故隐患,立即整改,对危害和整改难度较大,需要全部或者局部停产停业,或者因外部因素影响致使生产经营单位自身难以排除的重大隐患,要制定隐患治理方案;第四步,按照相关规定要求,企业对查出的隐患和治理情况通过政府和企业建立并互联的信息系统向政府监督管理部门定期上报(一般每季度或每月一次);第五步,政府对企业隐患排查情况进行监督检查和考评,政府监管部门按照一定比例对企业进行现场抽查,并可以对违反相关规定的企业进行处罚。

4. 结束语

海安正处于高速发展的阶段,安全是保障,安全生产主体责任落实是关键,但仍存在形式主义等诸多问题,需从主要负责人、内部自我监管机构和人员以及管理制度三个方面来改善目前的现状。

参考文献

- [1] <http://www.haian.gov.cn/hasrmzf/rsha/content/7aa48bd8-dcde-400e-aca6-604b82433c88.html>
- [2] Parker, C. (2002) *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge University Press, Cambridge, New York, 37-278. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511550034>
- [3] 杨炳林. 后设监管的中国探索: 以落实生产经营单位安全生产主体责任为例[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2019, 58(5): 71-84.