



国家行政学院教授汪玉凯

找准发力点 唤起责任心

近日，《地方党政领导干部安全生产责任制规定》（以下简称《规定》）正式出台，这是安全生产领域出台的第一部党内法规。

责任制的完善，尤其是地方党政领导干部责任制的完善对于推动工作落实具有怎样的作用？这样一部法规的出台将给安全生产带来哪些改变？近日，国家行政学院教授汪玉凯在接受记者采访时认为，《规定》找准了发力点，将很好地唤起地方党政领导干部做好安全生产工作的责任心。

责任对号入座

既避免推诿扯皮，又利于消除模糊地带

“《规定》中既包括地方党政主要负责人的安全生产职责，又包括分管负责人和其他党政领导干部的安全生产职责。每个人都能对号入座，既避免推诿扯皮，也利于消除模糊地带。”《规定》的出台，汪玉凯认为正当其时。

汪玉凯告诉记者，围绕安全生产，我国制定或完善了很多法律法规，包括党内法规，例如《安全生产法》、《中国共产党纪律处分条例》等。这些法律法规从不同角度、不同层面对党政领导干部如何履行安全生产职责进行了规定。但是这些法律法规更多地注重原则性。这样一来，既导致地方党政领导干部不知道该具体如何履行安全生产职责，又导致地方党政领导干部如果没有履行相关职责无法进行约束的问题。

“相比之下，《规定》在这方面则非常明确、具体。”他说。

那么，从行政管理的角度讲，《规定》的出台将起到怎样的作用呢？

汪玉凯认为，首先可以起到增强安全发展意识的作用。他说，很多事故的发生都与人的主观意识有关，即责任人安全意识淡薄。如果党政领导干部安全意识不强，那么很难把安全生产工作领导好。其次，从公共治理的角度讲，权、责是一致的，有权力就要承担相应的责任。过去虽然也强调安全生产责任，但是因为没有具体的规定，操作起来也很难。而《规定》将职责一条一条列出来，很具体。这样，奖励也好，惩治也好，都有明确的依据。

“另外，我们经常讲，发展要以人民为中心。安全生产与人民群众的利益息息相关。如果各方都能将安全生产责任落实到位，我想一定会大大减少安全事故，减少人民群众的生命财产损失。”他说。因此，《规定》的出台对于增强党政领导干部的责任感、责任心能够起到很好的促进作用。

党委走到台前

《规定》强调，党政领导同为安全生产第一责任人，同时明确县级以上地方各级政府原则上由担任本级党委常委的政府领导干部分管安全生产工作。突出强调“党委”的安全生产责任，有何现实意义呢？

“目前在我们国家，党委主要负责人是地方的‘一把手’，如果地方党组织的负责人有强烈的安全意识和责任意识，关注安全生产，对一个地区整个的安全生产水平将起到很好的促进和引领作用。”汪玉凯说。

汪玉凯介绍，过去，一旦出了事故，往往只处理相关的政府负责人，不会处理党委负责人。“过去，我曾多次听政府行政人员抱怨，党委是决策者，政府是执行者，但是一出事就打我们的板子，而不会处理党委负责人，有点不公平”。

现在《规定》强调党政领导都是第一责任人，明确党委领导在安全生产事故发生后也要承担相应的责任。《规定》落地以后，必然会推动党委负责人主动履行安全生产职责。同时，这也是坚持党的全面领导的必然要求，因为安全生产也应该是党全面领导的一部分内容。有领导权就应该承担相应的责任。

而明确县级以上地方各级政府原则上由担任本级党委常委的政府领导干部分管安全生产工作，“真正说明对安全生产工作的重视，从领导层面就重视”。

汪玉凯解释说，党委常委参加党委常委会议，参与重要事项的决策。由担任党委常委的政府领导分管安全生产工作，就意味着在党委决策过程中，可以更多地将安全生产方面的内容纳入其中，也能更好促进安全生产问题的解决。也就是说，分管安全生产工作的政府领导是否是党委常委，领导权威是不一样的，是否由同时担任党委常委的政府领导分管安全生产，体现了对安全生产工作的重视程度。

“这一规定也可以从根本上杜绝过去那种不成文的‘末位管安全’的习惯做法。”汪玉凯说，过去，地方分管安全工作的大多只是政府的副职领导，且一般都是新提拔的或者管理经验不是很丰富的，很少有党委常委分管安全生产工作。担任党委常委的行政领导排名都是比较靠前的，就可以在根本上杜绝这种现象出现。

以前，越是排名靠前的政府领导一般越不愿意管安全，因为怕承担责任。“《规定》的出台将很好地矫正这种错误的管理思维，让权力越大的人承担越重的担子”。

以人民为中心

良治还是恶治，是否做到“严治官、善待民”是一个分水岭

安全生产是公共治理的一项重要内容，汪玉凯认为，不论是国家治理还是政府治理，首先要严格治理队伍。贪污腐败也好，失职渎职也好，都是对队伍管理不严格造成的恶果。其次是善待百姓。换句话说，就是要以人民为中心，以人民的利益为根本出发点。很多事故的发生都是由于人为原因造成的，由于不可抗拒因素造成的事故占比很小。说到底，就是因为这些人口头上说善待百姓，实际上没有将百姓的安危放在心上。

“所以说国家是良治还是恶治，或者说治理是否有效，是否做到‘严治官、善待民’是一个分水岭。而《规定》的出台正体现了严治官、善待民这样一种管理理念。”他说。

强调终身负责很有必要

《规定》提出，地方党政领导干部对发生生产安全事故负有主要领导责任且失职失责性质恶劣、后果严重的，不论是否已经调离转岗、提拔或者退休，都应当严格追究其责任。

终身负责，以往更多地出现在建筑领域。如今在安全生产领域也引入“终身负责”这一规定，有何现实意义？汪玉凯认为，权责一致，有权力就要有责任。“终身负责”的原则引入安全生产责任制领域，这种高压政策能够推动领导干部在履职过程中小心翼翼，不敢玩忽职守。

终身负责，是一种很严厉的措施。可能造成比较严重的后果，在社会上可能造成恶劣影响的，或者可能给国家造成重大损失的，等等，都适用这一管理模式。

同时，汪玉凯认为，出台这一规定也是与安全生产工作本身的特点有关系的。因为安全生产问题有些是显性的，有些是隐性的。显性问题短期内可以发现，隐性问题长期才能发现。例如一项工程，可能过了很多年才被发现存在安全隐患。因此，只有规定终身负责，才能确保对过了很长时间才暴露的问题负有责任的人受到应有的惩罚，进而能够避免领导干部在履职过程中产生侥幸心理，认为一些问题短时间内不会被发现就不用心解决。因此，对安全生产责任出台终身负责条款，可以在很大程度上增强领导干部的责任意识。

不避讳关爱人

人性化的规定反倒会激发履职的积极性

《规定》设置了“表彰奖励”章节，明确了给予表彰奖励、记功或嘉奖的情形。在社会大众对安全生产的印象，大多还停留在“发生事故追责”阶段这样的背景下，出台这样的规定是否会伤害法律权威呢？

“条例也好，规定也好，必须要有人性化的一面。如果太过刚性，就会对人在情感上造成伤害。人性化的规定，不但不会伤害法律的权威，反倒会激发领导干部履职的积极性。”汪玉凯说。

他认为，安全生产是永恒的主题，安全生产工作不可能一蹴而就，不能忽视一些不可抗因素对安全生产工作的影响。既然是永恒的主题，做到让相关责任人对工作不懈怠，始终保持饱满的精神状态，这是很重要的，所以就需要激励。注重表彰激励，对地方党政领导干部增强安全意识，推动履职，一定会起到示范和引领作用。正面激励能够强化地方党政领导干部对安全生产的责任意识。

更让汪玉凯感慨的是，据他了解，目前其他行业领域在推动履职过程中很少有建立这种正向激励机制的，尤其是通过法规的形式予以明确。推动履职的方式更多还是集中在考核上。

“这也从一个侧面表明，我们国家对安全生产工作的重视，希望通过治理手段的改变，从根本上扭转安全生产问题突出的不利局面。”他认为。

除了奖励、授予荣誉称号等，汪玉凯认为，“尽职尽责”也是一种激励手段。

“尽职尽责”一直是各级各地安监人员极为关注的一个话题。《规定》在“责任追究”章节明确提出发生生产安全事故可以不予追究领导责任的情形，即“尽职尽责”。对此，汪玉凯认为，“尽职尽责”也是一种激励手段。

他解释，安全生产确实是非常复杂的系统工程，有些事故是人为因素导致的，也有些事故是由不可抗拒的因素导致的，尽管这种因素导致的事故后果很严重。因此他认为，在此之前，如果领导干部

确实已经履职到位了，积极采取了防范措施，在追责时就应该大大减轻追责程度，甚至可以不予追究责任。

“我认为，提出‘尽职尽责’并不会影响党政领导干部履职的积极性。因为只要尽职尽责了，即使出现后果，也可以大大减轻被追责的程度，这对党政领导干部来说也是一种激励，可以让领导干部在履责时没有后顾之忧。”他说。

根据实际拓展完善

加大宣传力度，注意发现新问题

目前，各级各地出台有关安全生产的法律法规很多，但并不是所有的法律法规都得到了很好的落实。那么，《规定》出台后，落实过程中有哪些需要注意的环节？

汪玉凯认为，《规定》出台后能不能取得很大成效，还需要时间来检验。我们需要思考，《规定》实施以后，我们应该采取哪些措施确保法规收到应有的效果，而不是成为一纸空文。

首先，需要加大对法规的宣传力度，使相关的党政领导干部认识到这个法规的重要性，从而予以足够的重视。

其次，《规定》出台以后，相关法律条文的要求、奖惩一定要尽快兑现。例如，如果发生事故，要严格按照《规定》的要求予以处理，体现法规的权威性。

再次，各地在实践中可以根据自身实际拓展和完善。《规定》出台前，部分地区已经按照“党政同责、一岗双责”的要求陆续出台地方党政领导安全生产责任清单、安全生产工作责任清单、安全生产职责清单等。各地自行出台这些规定，本身就说明其比较重视安全生产工作，责任制落实有良好的基础。为此，要尽快将各地的规定和此次出台的《规定》两者对接，从而形成上下一体的安全生产责任制度体系。

另外，在《规定》实施过程中还要注意不断发现新问题，尤其是法规中没有涉及的。安全生产是非常复杂的工程，一项法规很难囊括所有内容。要在落实过程中注意将问题搜集起来，进行系统分析，然后对法规进行完善。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：李振营

相关链接

中共中央组织部 应急管理部关于学习宣传贯彻落实《地方党政领导干部安全生产责任制规定》的通知



官方微信



官方微博