

安全生产法律问题研究

江博

(江苏省扬州大学法学院 江苏 扬州 225127)

[摘要]我国当前安全生产事故频发,虽然相关的法律法规早已颁布且已步入实施正轨,但是仍存在一些制度法规方面的问题。本文将结合天津港爆炸事故,围绕现行《安全生产法》的运行,运行过程中的缺陷,以及如何从法律的角度上根本性地避免安全事故的再次发生,从立法、执法以及司法三个层面深入分析了法律法规的滞后性、监管人员资质不够、各部门职责界限不清、地方政府执法不严等因素。与此对应,提出相关的对策以及完善措施,在一定程度上减少安全生产事故发生的可能性。

[关键词] 安全生产; 预防性举措; 法律效力; 制度健全

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-627X.2021.08.1116

一、背景

在经济快速发展的今天,党和国家对民生问题愈加重视,随着近几年安全生产事故的频发,我们不得不将更多的目光和注意力放到这个问题上。安全发展占据了民生问题的首要位置,安全必须是一切工作的重中之重,这是当下中国科学发展观的明确指示。依法治理,根据法治构建制度的合理性来制约管理的随意性,在重法条、重制度、重理性、重民主的特征指导下,法治才可以真正切实可行的维护安全生产当事人的合法权益。因此安全生产制度的构建是实现安全生产法治的前提,也是各级安全监督管理机构依法行政的需要。^①

由于我国安全生产方面的立法尚未完善,其中的程序、证据等一系列衔接性的规定不健全,仍有很大的补充空间,因此导致案件处理推进存在困难。目前在中国的安全生产法律体系框架的法规和规章之间存在一些问题,法规和规章之间,以及相关的立法没有得到充分匹配和连接。很多规定缺乏一些规范之间的有机联系。安全生产行业各方人员对安全状况的了解和对立法思路的理解存在偏差,政府有关部门的执法人员对现行的安全生产方面的法律法规了解不到位,进而无法熟练运用相关专业进行严格执法,执法能力有待提高^②。社会发展日新月异,法律法规制定起草的时代背景千差万别等原因,再加上中国目前的安全生产立法的偶然性特征明显,导致一些法律和法规之间的冲突也在所难免。所以《安全生产法》的进一步完善需要与当前社会经济发展模式相匹配,才可以真正减少事故的发生,营造稳定有序的经济环境与社会环境。

二、问题

我国法律在保障安全生产的问题上,相关法律法规是否存在疏漏、法律规范是否已经不适合当前生产模式、是否需要结合实际对法条进行调整,如何将监管力度调控至严格且可行的范围之内,这更是我们所要关注的内容。天津港爆炸事故的发生,从一定程度上折射出该法仍然存在着立法以及执法方面的问题,所以导致了以下几种问题的出现:监管人员准入标准不明确、各级监管部门职责界限不清肇事企业不严格遵守安全生产的规章制度,有关中介机构出具虚假证明文件,安全责任保险落实不到位、政府有关部门滥用职权、玩忽职守、履职不到位等。这些问题也是江苏省盐城响水爆炸案所同样折射出来的问题。

(一) 立法方面的问题

从立法的角度来看,第一,监管人员作为落实、宣传、执行、监督实施《安全生产法》的主体,《安全生产法》中却

没有明确规定对监管人员和从业人员的资质要求。监管人员和从业人员不仅需要专业的科学技术知识,更需要实践经验和责任心。第二,《安全生产法》第八十条和第八十一条规定了在事故发生后给予企业负责人2万元以上20万元以下的惩罚措施,这一法条明显缺乏震慑力。对于一个投资规模较小的企业来说,20万的惩罚的确具有教育意义,但是更多的生产企业规模较大,20万的处罚力度对于他们而言只是沧海一粟,起不到法律的震慑作用。^③第三,立法对于领导干部的教育重视度不够。在规定各级政府和相关部门职责的同时,忽视了制定有关安全生产教育与培训制度。第四,我国目前主要采取安全生产分级监管的模式,出现了各级监管部门职责界限不清、监督与管理不分甚至交叉的现象,而国外发达国家安全生产监管机构普遍采用管理职责与监督职责分别设立的方式。瑞海公司作为造成此次爆炸事故的主要责任方,在事故爆发之前,接受过频繁的临时性全国安全生产检查、督查活动,地方安全监管部门的日常工作和职责分工秩序极为混乱,每每潦草收场,各级安全监管部门的工作效率低下,检查也没有起到应有的效果。^④

(二) 执法方面的问题

第一,天津市政府有关部门有法不依、执法不严、违法不究、监管不力的问题根深蒂固。一些负有领导责任的地方政府官员、国有企业负责人贪赃枉法、滥用职权,国务院调查组对相关责任人进行了细致的调查与惩处。第二,危机管理以及安全生产管理应当常态化、长效化,而不应该是“运动式”的,瑞海公司存在的安全隐患绝非一日,政府部门对他们的不规范行为也并非全然不知,但是政府并没有采取相关措施来杜绝此次事故的爆发。因此只有政府部门将危机管理纳入到常态管理活动中,当事故真正发生的时候,政府应急管理部门才不会手忙脚乱、坐视危机的进一步扩大。政府作为危机管理的关键主体,缺乏强烈的危机防范。在完善危机意识的同时,政府也应当将危机信息及时向公众公开,以此来消除社会情绪的恐慌和焦虑,减轻谣言满天飞给社会带来的负面影响。政府相关行政主管部门不及时公布官方的准确信息,公众无法获取事故的真实情况,那么政府就无法取信于民。^⑤

三、对策建议

要想真正解决当下安全生产事故高发的态势,就必须将立法和行政等法律手段充分综合运用起来,建立健全与当前社会主义市场经济发展规律高度契合的安全生产法律体系。《安全生产法》作为一部现行的法律,对相关政策的实施具有一定的引导作用,但是仍然存在立法与执法方面的不足。在安全生产

问题中,若想实现事故零发生是不现实的,所以我们应该从上文提到的立法与执法过程中存在的问题来进行思考,怎样才能尽可能地减小事故发生所造成的损失和减少此类事故的再次上演。我们可以从以下几个角度来进行思考。

(一) 进一步完善安全生产立法框架

改革开放以来,我国就安全生产问题制订了一系列的法律法规,初步建立起安全生产法律体系的基本框架。安全生产工作是社会多方主体利益的大熔炉,对于整个社会来说是个系统化的大工程。然而在实际运行的过程中,这些法律法规仍然无法完全适应我国目前市场经济发展过程中生产企业的发展模式以及安全生产所处实际社会环境的实际需求。我国的生产企业普遍存在安全事故应急处理能力欠缺、预防措施不到位的问题,而目前的法律法规中未明确市场安全准入门槛、安全生产中介服务等方面的具体解释。因此我们需要提高生产企业从业人员的准入门槛,明确要求未获得相应从业资格证的人禁止上岗,取得从业资质后的人,企业也要定期组织培训与学习,来确保生产过程操作的准确性与安全度。安全生产中介服务机构在工商注册时需明确中介服务性质,法律也应当明确对该类中介机构的管理与监督,政府和企业有义务去监督其在提供中介服务的过程中有无违法违规的不当操作,直接或间接影响到企业生产安全的行为。安全生产法治体系在具体解释并将这些内容纳入法条中,将有助于我国安全生产法治体系的进一步健全,从而确保安全生产在具体明确的法律规范的指导下进行。《安全生产法》在前期调查阶段,草案征求意见的范围较窄,参与法条修订的群众覆盖面不广,因此导致现行部分安全生产法律法规的立法质量达不到理想的效果,在具体实施过程中的可操作性和实用性得不到保障,基层安全生产监管部门依据该法进行执法行为的效果自然也就不佳。针对这个问题,立法者可以在立法的过程中充分结合以往事故发生的经验教训,在广泛听取群众意见的基础上,将生产管理的相关内容进一步细化,可以细分为生产规程、职能管理、科技支撑、监管监察、事故处理、事后赔偿等方面。^⑥

(二) 立法进一步推进安全生产责任保险的进程

在安全生产事故频繁发生的高危企业中,责任保险的市场需求越来越大,相关企业通过责任保险的形式来尽量减少事故发生后造成的损失。根据《安全生产法》,当从业人员因为安全生产事故受到人身或者财产损害,除了可以享受工伤保险的赔偿,还有依法获得民事赔偿的权利,那么这么多人的民事赔偿金额对于一个刚遭受了生产事故的企业来说,其已经自身难保了,而事故给他们造成的损失已然十分巨大,再对从业人员个人进行相应的民事赔偿则是难上加难,企业无力赔偿的情况时有发生。因此根本无法对受伤的员工、失业的员工进行有效的补偿。有些企业或许遵守了劳动法,给员工配备了保险,但是不乏有很多的企业心存侥幸,减免企业开支,没有给员工购买相关保险,那么在此次爆炸事故发生之后,根本无力赔偿,所以导致员工的权利得不到实现,损失得不到补偿。安全生产责任保险的存在,就使得保险人的赔偿效率得到了很大程度的提升,保证受害人及时得到合理的赔偿,从而保障了他们的合

法权益。对企业来说,安全生产事故发生后,保险人承担了企业本应承担的赔偿责任,对事故导致的损失进行赔付,从根本上分散了企业的赔偿风险,转移了企业的部分责任。作为普遍风险性较高的高危行业,以立法强制保险的方式,将事故风险分散给社会从而达到损害赔偿的社会化,既分散了经营者的风险,降低了受害人的维权成本,同时维护了高危行业的稳定发展。^⑦我们可以将安全责任保险作为安全生产行业强制的保险项目,这样一来保障了从业人员的权益,二来减轻了企业在发生事故后的赔偿压力。同时,将安全责任保险作为该行业保险项目的导向,结合生产的具体情况来开展更多种迎合企业发展方向、切实维护从业人员利益的保险类别。

(三) 建立健全政府问责机制和提升危机管理意识

如何从根源上切断事故发生的可能性,尽量减少和避免事故的发生,政府是这个改进过程中的主力军。我们政府可以相关法律法规为指导,建立一套完备可行的监督机制,加强对生产企业的监管力度,要求企业负责人定期汇报大小事故,以及加强安全教育和维护生产设备带的具体情况,将事故风险的端倪扼杀在萌芽阶段,这样不仅对政府公信力的提高起到了一定的推动作用,而且也可以有效地减少和避免安全生产事故的发生。通过地方性法规规章,引入安全生产目标考核制度,要求政府工作人员以相应的承诺作为表征政府治理行为的突破口,以此来检验政府承诺在生产项目的目标考核与治理效果中所扮演的桥梁作用,这样能够使得安全生产治理效果得到显著的改善。在压力型体制和常态化问责体制的紧密相连之下,地方政府对安全生产治理的回应和承诺加快了步伐,在一定程度上遏制了事故的发生。

同时,各地政府也应当不断提升危机意识,根据我国已经出台的《安全生产应急管理条例》的相关规定,积极配合国务院应急管理部下达的各项工作任务 and 指标,制定适合本企业的应急预案以备不时之需。只有这样才可以防患于未然,在事故发生的第一时间沉着应对,努力将损失最小化,避免损失的进一步扩大,造成巨大的社会影响力。

参考文献

- [1] 崔卓兰、宋慧宇.《我国安全生产独立性和体系化之探讨》,载《社会科学战线》2008年第5期。
- [2] 教育部高等学校安全工程学科教学指导委员会.《安全监察》,中国劳动社会保障出版社2011年版。
- [3] 于殿宝.《对〈安全生产法〉中一些问题的探讨》,载《煤炭经济研究》2006年第5期。
- [4] 刘宝龙、张忠彬、恒川谦司、本多信一郎、南保昌考、周书林.《〈安全生产法〉修订需要重点解决的若干问题研究》,载《中国安全科学学报》2010年第2期。
- [5] 曾令羲.《政府危机管理问题及对策》,载《人民论坛》2015年第35期。
- [6] 吕波.《安全生产法律体系亟须完善》,载《南京工业大学学报》2013年第1期。
- [7] 姜雅婷、柴国荣.《安全生产问责制度的发展脉络与演进逻辑》,载《中国行政管理》2017年第5期。