

# 我国安全生产监管法律体系的困境及其解决路径

陈绍鹏

(西南政法大学 行政法学院,重庆 400031)

**摘要:**安全生产是人类社会社会化大生产所关心的永恒话题,法制建设是安全生产的根本保障。在全面推进我国依法治国的进程中,推进安全生产法治建设成为目前我国改善安全监管体制的迫切需要,但是目前我国安全生产法律体系中,事故调查组的法律规制和安全生产综合监管的法律定位一直存在不少问题,使得监管执法体系建设步履维艰。通过分析目前安全监管法律体系存在的问题,并结合基层监管实际提出针对性的解决方案,以期能够推进安全监管法律体系的完善。

**关键词:**立法;综合监管;事故调查;安全生产

**中图分类号:**D922.54 **文献标志码:**A **文章编号:**1673-1883(2016)03-0073-04

## The Problem of the Chinese Legal System for Production Safety and the Path to Resolve

CHEN Shao-peng

(School of Administrative Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 400031, China)

**Abstract:** Production safety is an eternal topic of human care to the socialization of production, and the legal system is the fundamental guarantee of the safety production. In the process of boosting the rule of law in our country, promoting the construction of safety production of the rule of law has become an urgent need for our country at present to improve the safety regulatory system. But now, in China's legal system of production safety, there are many issues exist in the legal regulating of the accident investigation team and the legal position of comprehensive production safety supervision, which makes the supervision law enforcement system walk with difficulty. In order to promote the safety supervision legal system, this paper analyzes the current problems existing in the safety supervision legal system, and puts forward corresponding solutions combining with the authentic basic regulation.

**Key words:** legislation; comprehensive regulation; accident investigation; production safety

### 一、概述

安全,是人类基本的社会需求之一。马斯洛需求层次理论指出,在人类实现了生理需求后,最重要的便是对安全的需求。安全是对人的生命和健康的基本保障,体现出对人的最根本的和终极的关怀。在以实现社会化大生产为目的的现代市场经济社会,危险时刻伴随着参与到社会大生产过程的每个人,这就产生了生产与安全之间的矛盾。为解决这一矛盾,人们经过实践发现了安全与生产之间的规律,这种规律(指墨菲定律、新墨菲定律和海因法则,被称为安全生产“三大定律”)促使国家加强对生产过程的监管,消除或控制在生产过程中的危险因素,以实现社会管理和公共服务的职能。于是

国家构建起以“3E”对策,即“安全技术对策、安全教育对策和安全管理对策”为基础的安全生产管理体系,并建立完整的安全监管法律体系来保证这一对策的实现。这个法律体系的优良直接决定监管的成败,因此从另一个层面说,实现安全监管的良法之治成为必然选择。

在我国,自2002年11月1日正式施行《安全生产法》以来,我国相对完备的安全生产法律体系已经建立,安全事故造成的死亡人数不断下降,但目前的安全监管形势并非使人满意,不断出现的社会影响重大的安全事故案件,给人民群众的生命财产造成巨大损失,因此我们需要加强对安全监管法律体系的研究。但在目前的行政法学界缺少安全生产法治建设问题的重视,仍然困囿于计划经济时代

的监管模式,强调依据国民经济行业分类开展执法工作,这对安全生产部门法的建设损害颇多。仅有的部分探索,如樊崇义所著《安全生产的监管》、温若南所著《安全生产违法行为处罚》、赵耀江所著《安全法学》等著作,都从宏观角度探索我国安全生产法治建设,对于实际执行或制度本身存在的漏洞缺乏关注,不能对实际操作层面的安全生产执法工作产生实际影响。

安全生产法制建设出现的问题集中表现为生产安全事故调查的法律规制存在漏洞、安全生产综合监管定位不明等问题,这些问题不仅对安监部门的执法产生困扰,也对整个安全监管法律体系造成了冲击,不能不引起我们的重视。本文试图通过分析目前生产安全事故调查制度和安全生产综合监管法律定位存在的问题,进而提出相应的有针对性的解决方案,以期能够推进安全监管法律体系的完善。

## 二、生产安全监管中的事故调查问题

生产安全事故调查是查清事故原因、确定事故责任的关键环节。根据《安全生产法》的规定,国家实行生产安全事故责任追究制度,《生产安全事故报告和调查处理条例(国务院令493号)》(以下简称“事故条例”)进一步组织明确生产经营单位发生生产安全事故,由政府组织事故调查组查明案情的制度。但是长期以来,事故调查组的法律规制存在诸多问题,困扰了基层执法人员,主要包括以下几个方面。

### (一)检察院参与事故调查,并在事故调查报告签字的行为违反司法中立原则

根据《事故条例》的规定,检察院受邀参加事故调查,对事故发生过程中有无渎职或失职情况进行调查,并在事故调查报告上签字。作为代表国家实施检察权的检察院,其职权属于司法权管辖范围,其应独立对渎职或者失职行为进行调查不受其他组织和个人的干涉。而事故调查本属行政行为,检察机关作为司法机关也无需参与。从权利救济的角度看,如果当事人不服调查报告的事故责任认定或行政机关的处罚决定而提起行政诉讼,检察院应当对行政诉讼参与各方进行法律监督,并有可能成为公益诉讼的一方当事人,而此时检察院已经在事故调查报告上签字确认,不论调查报告结果如何,检察院都会因参与之前的事调查程序而应回避。那么作为国家司法机关,检察院失去对该案中诉讼活动的监督,这从根本上违背了检察权独立原则。

### (二)生产经营单位“负有责任”难以确定

《事故条例》第三十七条规定了安监部门对发生生产安全事故“负有责任”的生产经营单位可以做出行政处罚的决定。但对于何谓“负有责任”并未明确指出,相关部门规章亦没有对此作出细化解释,使其在适用上存在较大的模糊性。

2010年10月27日最高院在对湖北省高级人民法院审理的“荆州市恒信旅游运输有限公司诉襄樊市安全生产监督管理局行政处罚案”中《关于安监部门是否有权适用〈安全生产法〉及〈生产安全事故报告和调查处理条例〉对道路交通问题予以行政处罚及适用法律问题的请示》中作了答复,答复首先根据《立法法》的有关规定,对安监部门适用《安全生产法》和《事故条例》的情形界定为“没有特别规定的,安监部门适用《安全生产法》和《事故条例》处理案件,有特别规定的,应当适用特别规定”,意为在道路交通事故查处中排除安监部门调查权和处罚权。最高院认为对“荆州市安监局在事故调查中将荆州市恒信旅游运输有限公司未履行《安全生产法》第二十一条规定的安全生产教育和培训义务,作为事故发生的间接原因,并据此适用《事故条例》第三十七条对该公司给予行政处罚的行为”作了非肯定性的法律评价。这种评价否定了间接责任是负有责任的一种表现。

然而2012年国家安监总局监管二司在对《汕尾市“4·4”较大道路交通事故行政处罚案有关法律问题的请示》的回复中对《事故条例》第三十七条中的“负有责任”也做出了解释,该解释认为生产经营单位不论是直接责任还是间接责任,均是“负有责任”的体现,即负有责任是直接责任与间接责任的结合,这就与最高院关于“负有责任”的规定产生了冲突,给安监部门的执法活动产生了困惑。

笔者认为这种适用上的困惑产生于司法解释与立法解释的冲突,深层次上说是由于目前我国的司法审查机制并未建立造成的,人民法院对行政机关的抽象行政行为无法进行司法审查,对于安监机关立法科学性上的缺失无法进行补救,羸弱的安全立法力量又不能在立法质量上保障安全监管立法的科学性,以致于在对“负有责任”如何界定上产生了冲突。

### (三)当事人法律救济途径的混乱

根据《事故条例》第三十二条第二款的规定:“有关机关应当按照人民政府的批复,依照法律、行政法规规定的权限和程序,对事故发生单位和有关人员进行行政处罚,对负有事故责任的国家工作人

员进行处分。”但是该条并未明确人民政府批复行为的法律性质,也未能为行政相对人提供救济自己权利的途径。因政府的批复行为与安监部门作出的行政处罚具有内在的关联性,这不可避免地产生了法律疑难问题。

人民政府对事故调查报告的批复,实质上设定了特定相对人的权利义务,具有公定力、确定力、拘束力和执行力等特征,这个行为属于具体行政行为,安监部门依据批复对行政相对人做出行政处罚。如果行政相对人对政府的批复行为不服,认为侵犯了其合法权益,可以提出行政复议或行政诉讼以实现权利救济。根据安全生产法及相关法律的规定,不同的事故等级,其事故调查报告由不同等级的政府批复,如行政相对人既对政府的批复不服,也对安监部门的处罚也不服,根据行政诉讼法的规定,两个行政诉讼案件合并审理。

但当由国家安监总局作出处罚决定,国务院批复事故调查报告时,如行政相对人针对两个机关的两个具体行政行为均不服而提起诉讼,根据《行政复议法》第十四条的规定,国务院所做的行政行为是终局行政行为的,是不可诉的,则国务院作出的行政处罚行为没有救济途径,当事人仅仅可以对国家安监总局作出的具体行政行为提起诉讼。由此可以看出,一个案件的审理因为不同级别政府的批复行为而造成在司法救济程序上截然不同的结果,这是不符合程序正义的。但事故调查报告的批复是整个案件审理的关键环节,也是整个行政诉讼内在法律关系的逻辑起点,法院如果不能对政府批复行为作出审理,整个司法审判将会难以进行。就目前而言尚未有一个可以合理解决问题的方案。

### 三、安全生产监管中的综合监管法律问题

综合监管职能是各级安全监管部門参与本地区综合治理的依据,监管部门对生产经营单位的监管不受行业、领域所限制,对任何生产经营单位均有权进行监督检查。目前有关安全监管的法律文件中尚未对综合监管的概念作出明确定义,2011年11月,国家安监总局监管二司在名为《安全生产综合监管职责》的讲座中,提出对安全生产综合监管职责定位的一些说明,但该内容并未体现在正式文件之中。因此,从法律角度来看,综合监管仍然是一个模糊不清的概念。

2001年原国家安全生产监督管理局成立时便提出了综合监管的职能,2005年,国家安全生产监

管局升格为总局(正部级)时,在《国务院办公厅关于印发国家安全生产监督管理总局主要职责内设机构和人员编制规定的通知》(国办发〔2005〕11号)(即“三定方案”)中规定,国家安监总局综合监督管理全国安全生产工作。在此之前,2002年6月29日通过的《安全生产法》第九条也指出安监部门“对全国安全生产工作实施综合监督管理;县级以上地方对本行政区域内安全生产工作实施综合监督管理。”但无论是《安全生产法》还是“三定方案”均未对综合监管的具体内涵作出明确定义。

实务界和法律界目前对综合监管的内涵形成了以下三种基本观点,第一种观点认为,综合监管包含以下基本内容:(1)组织起草安全生产综合性法律法规草案;(2)拟定安全生产政策与规划;(3)指导协调全国安全生产工作,分析与预测全国安全生产形势,发布全国安全生产信息,协调解决安全生产中的重大问题;(4)制定和发布工矿商贸行业安全生产规章、标准和规程;(5)综合管理全国安全生产伤亡事故和安全生产行政执法统计分析工作,组织指挥和协调安全生产应急管理和应急救援等工作,这种定义具体指出了综合监管的职能定位。第二种观点认为综合监管与行业监管相对而言,在监管职权上“大家齐抓共管,你管,我也管”<sup>[21]</sup>,对于其他行政主管部门的监管的有关安全生产的事项,安监部门也有权进行监督检查。第三种观点认为综合监管职能是一种补位功能,即“对本行政区域内没有其他行政主管部门负责安全生产监督管理的生产经营单位实施监督管理”和“监督(监察)“监督检查有关部门和政府安全生产工作,监督考核并通报安全生产控制指标的执行情况。”第三种观点目前占据主流。

笔者认为,就安全监管形势现状而言,第三种观点较为务实,当前的安全监管力量的不足使得安监部门无法独立完成综合监管的职能,如能依托本行政区域内其他行政主管部门执法力量共同构建本地区的监管体系,不失为一种务实的选择,从执法效果来看也能充实完善安监部门的执法手段。但从长远角度看,一项法律规则必须具备微观的指导性和可操作性,才能在调整社会关系中发挥指导作用<sup>[214]</sup>,综合监管职能因其难以界定造成了适用上的困难。当前法治社会的建设和发展,迫切需要对政府部门的“权力清单”进行梳理和公开,并“拷问”政府权力存在的合法性与合理性,就安全监管的法治化进程来说,安监部门亟需对综合监管问题作出合理完备的解释和说明。

## 四、安全监管法律问题的解决路径

良法是善治的前提。从安全监管层面上来讲,实现安全监管的法治目标,必须强化对安全监管的制度设计,转变传统的监管方式,完善安全监管法律体系。

### (一)完善事故调查组的法律性质与地位的制度设计

良好的制度设计会对行政机关的执法规范化工作产生根本作用。我国应继续完善事故调查组的制度设计,首先必须明确事故调查组是一个临时的、松散的组织,安监部门在组织调查结束以后形成的调查报告,无需取得人民政府的批复即可以实施行政处罚,各部门仅可依据其法定职责来进行执法,通过这种方式解决先由政府批复,再进行行政处罚所带来的法律适用冲突以及执法部门执法交叉问题;其次,完善相应的立法工作,强化立法技术,实现立法工作的科学性、合理性和规范性,须明确对生产经营单位“负有责任”的定义,从建设法治政府的角度看,法治政府建设的本质是将政府的权力“关进制度的笼子”,防止滥用权力,因而笔者建议生产经营单位仅对于生产安全事故发生负有直接责任时,安监部门才可以对其进行行政处罚,对于负有间接责任的则不对其予以行政处罚;最后,在组合事故调查组进行事故调查时,不应邀请检察院参与事故调查,并在事故调查报告上签字,检察院独立行使检察权,并对事故调查组的调查活动独立进行法律监督。

### (二)明确安全生产综合监管定位,强化专项监管

安监部门的综合监管实际上是一个“名存实亡”的概念,那么“综合监管”这一职权有无必要继续坚持?从现实角度来说,实现安监部门的综合监管补位职能是一个务实的选择,但是从长远来看,随着社会化大分工、尤其是精细化分工的发展趋势以及部门立法的完善,综合监管实无坚持的必要。前文指出从理论上“综合监管”存在权力泛化的倾向,与市场经济所要求的实现政府“守夜人”角色不符合,从另一个层面上讲,法治政府的基本目标在于实现政府与市场资源配置之间的关系,政府的权力要在“制度的笼子”里运行,“综合监管”显然不适合在如今的市场监管体制中存在。

### (三)修订、清理已经颁布的安全生产法律法规,实现与社会发展同步

在目前的安全监管法律体系中,一部分法律法规制定于计划经济时期,已经不能适应现代经济发

展的要求,但仍在施行,还有部分是没有上升到法律法规的国务院和行业主管部门的办法、通知和意见等,如正在施行的《国务院关于加强企业生产中安全工作的几项规定》颁布于1963年,至今已经施行五十余年,已经不能适应当前的安全监管形势的要求,颁布于上世纪80年代的农电安全监管的部分法律法规也已经不能适应现代化条件下的安全监管要求<sup>[61]</sup>。在国外,国家极为重视安全监管法规的修订工作,以便于加强对安全工作的指导,如日本的劳动安全卫生法自1972年颁布以来,共进行了5次大修改以适应形势的发展变化<sup>[418]</sup>。而我国的《安全生产法》在施行10多年以后才进行一次修改,因此总体来看,我国需要不断完善对安全监管法律法规的修订和清理工作,以满足不断变化的安全监管执法工作的需求。

### (四)进一步提高全民安全法治意识,全面加强安全监管队伍的法治教育

近年来我国国民经济的快速发展,在国民对安全需求提出更高要求的情况下,加强安全执法队伍法治建设则显得十分必要。执法队伍的法治水平直接决定执法的质量和执法工作能否顺利进行,就目前而言,我国的安全监管执法队伍显得相对薄弱,执法能力还有待提升,执法力量亦显不足,这要求我们全面加强对执法队伍的法治教育,强化安全监管执法队伍的执法能力;政府监管部门应开拓建设性的监管手段,政府的监管工作不仅仅是执法工作,还应是通过努力构建与社会公众的互信合作关系,来构建一条安全监管的和谐之路,监管部门的执法工作也应更多关注于通过执法工作促进整个社会法治意识的提高。

## 五、结语

一套完备的安全监管法律制度设计需要有扎实的理论研究作保障,并将理论研究成果显示在制度设计之中,才能在安全监管执法实际中取得更好的进展;也只有在主体特定、设计科学、法言法语严谨的法律法规之中,被调整的对象的行为才可以明确了解自己行为的法律后果。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出“法律是治国之重器,良法是善治之前提。建设中国特色社会主义法治体系,必须坚持立法先行,发挥立法的引领和推动作用,抓住提高立法质量这个关键。”随着法治国家建设进程的加快,人们会对安全提出更高的要求,安全生产自然就会成为人们日常最关心的话题, (下转第85页)

从理想走向现实,自然也从潇洒走向苦学”<sup>[2][3]</sup>。元白诗派的出现是当时渴望中兴,复归国立强盛经济繁荣的社会理想的产物,而韩孟诗派的诗歌却丝毫表现不出儒家重功利色彩的倾向,韩愈并不将文章和诗歌放在同样的地位,也使得韩愈的诗歌展现出完全不同于唐代诗坛和元白诗派的审美情趣。而我们可以从服装风尚的变化,探求这个时代的社会风气,从而窥测出当时的社会风尚对于这两个诗派在主张和创作倾向方面的影响。

这种社会风尚使得中唐的诗坛出现了尚主观、尚俗尚尽的特色,但经历了昙花一现般的“元和中兴”后,唐朝的国力越来越衰弱,人们对朝政失去了希望,在服饰风尚中沿着中唐宽大衣衫的潮流继续发展,甚至到了怪异的地步,妆容中“血晕妆”和“三白妆”更是显示出一种颓废的病态美,显示出一个

朝代即将末路的变态审美情趣,而在诗坛中也体现出末世文学的创作倾向,尚实、尚俗尽的审美取向失去了自己的市场,虽然也有部分诗人学韩愈的怪奇雄杰,但这个时代主要的创作倾向开始转向个人情思,传达一种细美幽约的美,他们着眼于内心世界,也同时开始追求诗歌的炼字炼句,出现了苦吟派,所表现的内容既没有盛唐的积极向上,也没有中唐的重功利,完全是在自己狭小范围内的吟唱,将诗歌的发展引向了一个狭窄的道路,失去了原有的风采。

服饰如此,文学也如此,唐代服饰的变迁,与诗歌创作倾向有着相辅相成的关系,她们都是社会文化的一角,都可以展现时代的某种变化,而同时也可以借助服饰,来更好地理解诗歌风尚产生的原因与背景,只不过服饰更加直观和平民化一些。

#### 参考文献:

- [1] 欧阳修,宋祁,等.新唐书:卷24[M].北京:中华书局,1975.
- [2] 罗宗强.隋唐五代文学思想史[M].北京:中华书局,2004.

(责任编辑:董应龙)

(上接第76页)

因此加强安全监管工作刻不容缓。在安全生产领域,由于历史问题和监管体制的固有缺陷,事故调查组和综合监管的制度设计也存在重大问题,使得在推进安全监管的法治化任务艰巨。因此我们需要提高重视,注重在顶层制度设计环节强化对安全监管的制度设计,以期尽快解决这些问题。

虽然实现安全生产立法的科学化、规范化与法治化不可能一蹴而成,在安全生产法制建设的许多环节上改革的困难程度超乎想象,但是笔者相信,只要能够在实现安全生产监管的关键环节上取得突破,把握安全监管体制改革的关键点,实现安全监管领域的良法之治就不是一句空话。

#### 参考文献:

- [1] 石少华.明确职责,理顺关系,齐抓共管——论安全生产的综合监管和专项监管[J].北京:现代职业安全,2003(4).
- [2] 张文显.法理学[M].4版.北京:高等教育出版社,北京大学出版社,2012:114.
- [3] 叶龙,李森.安全行为学[M].北京:清华大学出版社,北京交通大学出版社,2005:61.
- [4] 晏宗新.安全生产法制建设问题研究[D].北京:中国政法大学,2007.

(责任编辑:王明雯)