

确保人民群众生命财产安全。

鉴于近段时间全国多个地区接连发生多起重特大安全生产事故,造成重大人员伤亡和财产损失,最高人民法院6月12日发出《关于加强危害生产安全刑事案件审判工作的通知》(以下简称《通知》),要求各级人民法院认真学习领会习近平总书记有关安全生产重要批示精神,依法从严惩处危害生产安全犯罪。《通知》要求各级人民法院依照最高人民法院2011年12月30日《关于进一步加强危害生产安全刑事案件审判工作的意见》的规定,正确适用刑罚,确保裁判法律效果和社会效果相统一。对“打非治违”活动中发现的非法违法重特大事故案件,及事故背

后的失职渎职及权钱交易、徇私枉法、包庇纵容等腐败行为,要坚决依法从严惩处。

在此之前,2006年2月23日,最高人民法院曾经出台了《关于深入贯彻落实关于加强行政机关与检察机关在重大责任事故调查处理中的联系和配合的暂行规定》的具体办法》,规范检察机关上下级之间以及检察机关与有关行政机关之间在查办重大安全生产责任事故所涉的渎职等职务犯罪案件中的相互关系、工作程序,细化有关工作制度。《办法》促使检察机关与行政机关在重大责任事故调查中进一步加强联系与配合。在重大责任事故的调查中,检察机关应与各级政府部门加强联

系和沟通,互相配合,在一些情况下,检察机关要主动与同级政府或事故调查组牵头部门联系派员参与,并明确了检察机关重点查办的五个方面情况。

安全生产事故的治理是一个社会性的问题,只有调动整个社会各方面的积极性和责任感,明晰责任制度和惩处机制,才能将事故率降到最低限度。在这个过程中,立法部门和司法部门起着重要的作用。只有将安全生产事故治理的机制法治化,发挥司法的作用,严肃查处各类危害安全生产的行为,毫不留情,不留死角,才能让各种侥幸心理无处遁形。

在这场生命与事故的赛跑中,我们希望看到更多的思考与行动。✍

国外安全生产法律制度简介

文 ■ 中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

一、国外安全生产立法制度的形成

英国、美国、日本等工业发达国家是劳动安全立法最早和相对完善的国家。最早的劳动安全立法,可追溯到1802年的英国。1802年英国议会首先通过了一项限制纺织厂童工工作时间的《学徒健康与道德法》。这是世界上第一个重要的职业安全卫生法规,它是从保护劳动者职业安全健康角度出发制定的。随后,1832年英国颁布了世界上第一个《工厂法》,该法对工人的劳动安全、卫生、福利作了规定,成为工厂立法时期的源头。

美国的职业安全卫生立法最早起源于州立法。19世纪中后叶,由于当时美国3年内战(1861-1864年南北战争)的影响,工厂里一片混乱,劳动条件极为恶劣,马萨诸塞州的调查报告显示了令人惊悚的伤亡事故悲剧。在此种背景下,1877年马萨诸塞州颁布了美国的第一个《工厂检查法》,该法的颁布大大推动了其他各州职业安全卫生法规的制定工作。

日本在1868年至1873年明治维新时期,资本主义工业发展较快。1877年大阪府首先制定了《制造厂管理规程》,接着,其他府、县也相继制定了类似的规程,为以后的工厂法出台奠定了基础。1897年日本政府应15个府县的请求,草拟了

20世纪初到20世纪70年代,适应国际人权运动发展的要求,不少国家为了适应生产的发展,加强对职工的劳动保障,开始频繁修改原来的《工厂法》。

《职工法》,后改名为《工厂法》,但因议会更迭,拖至1914年才予通过并颁布,1915年才正式开始实施。进入到20世纪后,国际劳工组织的成立,使世界范围的职业安全卫生立法进入各国的视野。1919年第一届国际劳工大会制定了有关工时、妇女、儿童



在制裁安全生产违法行为方面,法律除了设定一定的经济罚、资格罚外,手段非常有限。

劳动保护的一系列国际公约。

20世纪初到20世纪70年代,适应国际人权运动发展的要求,不少国家为了适应生产的发展,加强对职工的劳动保障,开始频繁修改原来的《工厂法》。例如,英国在1937年、1948年、1959年、1961年四次修改了1832年颁布的《工厂法》;日本于1923年修改了1914年颁布的《工厂法》。有的国家把职业安全卫生法规作为单独一章纳入到《劳动法》的范畴内,例如,日本在第二次世界大战以后新颁布了《劳动基准法》;前苏联则在1970年最高苏维埃通过的《苏维埃社会主义共和国联盟和加盟共和国的劳动法原则》中把劳动安全卫生作为第七章、共11条纳入“劳动法原则”内。

二、国外安全生产法律制度的发展

20世纪70年代开始,为了改变以往安全生产立法范围过于狭窄,不适应对职工工作条件和环境保护的需要的状况,各国相继制定和颁布了《职业安全卫生法》。例如,在美国,1968年1月,约翰逊总统提出制定一个统一的、综合的、全面的职业安全和卫生计划,包括立法工作。到了1970年,工伤事故和职业性危害日益严重,尤其是铀矿工人的悲惨遭遇震撼了全国各界。在这种严峻的事实面前,国会经激烈的论辩后,终于通过了全美统一的《职业安全卫生法》,于1970年12月29日由尼克松总统签署后生效。这样,改变了过去只由各州去制定安全卫生法规的局面,从而加强了国家对各州的职业安全卫生工作的领导和管理。

日本在二战后,制定和颁布了《劳动基准法》,把劳动安全卫生法规作为其中的一章。但随着日本经济的迅速恢复和发展,已经生效的劳动安全卫生法规逐渐显得不适应工业界和劳动者的要求。1972年6月8日日本又颁布了《劳动安全卫生法》。英国于1974年10月1日、1975年1月1日、1975年4月1日分3批颁布了《劳动安全卫生法》的全部条款。这项立法虽然比美国、日本晚了几年,但是这一法规是当时最全面、最严谨的,成为不少国家借鉴的蓝本。

继上述国家之后,1974年12月1日联邦德国颁布了《职业安全法》,1978年加拿大颁布了《职业卫生与安全法》,1979年芬兰颁布了新的《职业卫生法》,另外墨西哥(1978年)、玻利维亚和委内瑞拉(1979年)也颁布了《安全卫生法》。这一时期可称为是安全卫生立法黄金时期。资本主义国家颁布的职业安全卫生法是关于职业安全与卫生问题的基本大法,又多是授权法,即这些法规大多授权有关大臣、部长或机构可以根据需要制定从属性法规,例如条例、规程等,毋须再经国会审议等繁杂立法手续。这样可以加速立法进程,及时发挥法律作用,解决存在的问题。现在英、美等国已根据职业安全卫生的要求制定了不少条例,形成了较为

完整的安全卫生法规体系。

经过20世纪70年代后大规模的安全卫生立法时期之后,各国随着社会、经济、生产的不断发展,又在安全卫生法基础上作了不少的重新修订或局部条款修改的立法活动,使之适应21世纪社会经济发展和安全生产的需要。

三、国外安全生产法律责任制度的主要特征

世界上职业安全卫生法制相对完善的国家或地区,目前大多构建了有效的法律责任追究制度,确立起比较完善的职业安全生产和安全卫生法规体系。

1. 国外对安全生产法律责任主体通常都作了明确规定。例如,英国《劳动安全卫生法》明确规定雇主的安全生产主体责任,对其应承担的职业安全卫生义务,在监察执法全过程设定违法行为的相应责任。澳大利亚《劳动安全卫生法》明确将雇主第一预防责任规定为法律的基本原则之一。在该法14章276条中,有60个条文区分不同违法行为,设置了明确、具体的法律责任,包括安全卫生义务人违法责任,工作场所进入许可违法责任,事故报告违法责任,法律授权违法责任,安全协商、代表和参与违法责任,歧视、暴力和误导行为法律责任,违反执行措施法律责任,违反诉讼程序法律责任等。

2. 国外安全生产立法经验显示,适时加大处罚力度是推进安全生产工作



的迫切需要。英国1974年《劳动安全卫生法》最初规定的处罚内容相对简单,额度也比较低,罚金最高不超过400英镑(约合人民币4000元)。为加强对不守法的制裁力度,其后数次进行调整。1998年以来,不断有公众和政治压力呼吁加大对职业安全卫生违法行为执法力度,施以更高数额罚金和更为严厉的监禁,增加法人和个人的责任;政府也多次建议增设法人杀人犯罪罪名。2008年,英国通过的《安全卫生罪刑法》对先前规定的法律责任进行全面修订,加大有关违法行为处罚力度,对于违法行为,地方法院最高可处2万英镑(约合人民币20万元)罚款,6个月监禁;在刑事法庭最高可处2年监禁和没有上限的罚金。

美国《职业安全卫生法》最初规定的民事处罚上限为1万美元。1990年《综合预算协调法》通过后,美国将这一违法行为最大罚金额修订为7万美元。

2011年澳大利亚《劳动安全卫生法》实施了非常严厉的处罚,对违反安全健康义务规定,构成重大过失一级责任的,对个人最高处30万澳元罚金、5年监禁或者并罚,对从事生产经营的个人或单位负责人最高处60万澳元罚金、5年监禁或并罚,对法人则最高处300万澳元罚金处罚。

新加坡《工作场所安全卫生法》针对各类违法事件,规定了通用的处罚上限。个人最高处20万新元处罚,最高关押2年,任何一项或两者并罚。法人机构最高处罚50万新元。第二次或屡次违反同一法规,因此造成他人死亡的,个人罚款40万新元,法人机构罚款100万新元,最高关押两年,任何一项或两者并罚。

3.国外一般都比较重视对安全生产的监管。例如,英国《劳动安全卫生法》规定,任何人违反该法规定的管理要求、监察员发布的命令、任何整改通知、禁止命令等,即属违法犯罪。该法第37条同时对法人团体作出专门规定。2007年通过的《法人杀人罪法》首次规定,任何公司或组织如果因管理方面存在重大过失而导致人员死亡事故的,可能被裁定构成法人杀人罪,这是英国立法史上的重大突破。美国《职业安全卫生法》虽规定法律责任承担主体是雇主,但该法同时规定,监察机构在认定民事罚款时,应当充分考虑雇主所在企业规模、违法

行为性质严重程度、雇主诚信档案、先前违法记录等情形,实际上对违法主体也作了相应区分。澳大利亚《劳动安全卫生法》对法律责任主体的规定分类清楚,在多数法律责任条款中,区分个人和法人分别进行规定。如该法第99条规定,从事生产经营的主体违反监察员发布的即时整改指令的,对于个人处5万澳元罚款,对法人则处25万澳元罚款。该法第31条进一步区分为三类情况加以处罚,不遵守法定职业健康安全义务的,对个人处5万澳元罚款,对从事生产经营的个人或者单位负责人处10万澳元罚款,对法人则处50万澳元罚款。新加坡2006年《工作场所安全卫生法》针对各类违法事件,区分个人、法人机构设置法律责任,对违规工人责任也予以单独规定。

相比较而言,我国安全生产法律责任形式过于单一,对刑事责任的规定仅限于“构成犯罪的,依照刑法有关规定追究刑事责任”的抽象规定。在制裁安全生产违法行为方面,法律除了设定一定的经济罚、资格罚外,手段非常有限。在刑事责任方面,1997年修订刑法有关安全生产的条款内容比较有限,仅限于事故类的相关罪名。对于生产经营活动尚未造成事故的重大违法行为构成犯罪没有明确规定,对安全生产违法犯罪的危害性及危害后果的认识仍明显带有局限性。很显然,我们目前安全生产法律责任制度还缺少“牙齿”,法律上的禁令还缺少应有的威慑力,致使实践中容易被“不出事就是安全”的片面生产观念所误导。这种法律制度设计上的滞后,必须在借鉴国外经验基础上认真及时加以扭转。🔪

责任编辑 宣海林

xuanhailin2@163.com