


Work Safety

>>>>>>>
安全生产

责任追究研究

◎ 邹贵亮 著

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社

>>>>>>>>>>>

Work Safety

安全生产 责任追究研究

◎ 邹贵亮 著

天津出版传媒集团

 天津科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

安全生产责任追究研究 / 邹贵亮著. —天津: 天津科学技术出版社, 2018.9

ISBN 978-7-5576-5759-8

I. ①安… II. ①邹… III. ①安全生产-生产责任制-研究-中国 IV. ①X93

中国版本图书馆CIP数据核字(2018)第206812号

安全生产责任追究研究

ANQUAN SHENGCHAN ZEREN ZHUIJIU YANJIU

责任编辑: 王朝闻

责任印制: 兰毅

出版: 天津出版传媒集团
天津科学技术出版社

地址: 天津市西康路35号

邮编: 300051

电话: (022) 23332394

网址: www.tjkjcs.com.cn

发行: 新华书店经销

印刷: 浙江新华印刷技术有限公司

开本 710×1000 1/16 印张 12.5 字数 147 000

2018年9月第1版第1次印刷

定价: 38.00元

序

安全生产事关最广大人民群众的根本利益,事关改革发展和稳定的大局,历来受党和国家的高度重视。近年来,随着安全生产工作的不断推进,安全生产责任追究被摆上重要的议事日程。但作为一种新生的制度装置,在运作当中依然存在着不少深层次问题。针对这些问题进行规律性、机制性、策略性的有序探索和实践,构建新时代中国特色的安全生产责任追究制度已成为当前非常急迫的研究课题。

《安全生产责任追究研究》以安全发展观为指导,以责任追究为主视角,运用最新监管理论和方法对责任追究的属性、规律及核心工作等方面进行前沿性、策略性、体系性研究。全书共分六章,包括安全生产责任追究及其理论基础、安全生产责任追究的关键要素、安全生产责任追究面临的困境、安全生产责任追究的创新路径、规避安全生产责任追究的策略、精准履行安全生产监管职责等。此书内容丰富、视角独特、针对性强,通过阅读可以激发操作潜能、聚增安全智慧,从而快速提升履职能力和行为规范。这是一本兼具思维引导和实践应用价值的优秀安全指导用书。

综观《安全生产责任追究研究》具有以下亮点:一是体现了现代安



全生产责任追究的新思想和新观念,注重提高广大安全生产监管工作者的业务素质、社会责任感和心智技能。在我国,安全生产事故尚处易发时期,安全生产责任追究作为实施安全战略的一种重要形式和特殊层次,将发挥日趋重要的作用。二是体现了学术性与应用性的统一。责任追究内容既有基础知识、基本理论,又有基本技能;既加强基本原理与应用知识的传授,又帮助广大安全生产监管工作者在掌握一定知识理论的基础上,获得相应的履职心智技能。三是体现了系统性与针对性的统一。既重视学科知识的系统性,又在兼顾学科知识内在逻辑性的基础上,选择最基本、最有针对性和适用性部分,进行合理的组织编排,使广大安全生产监管工作者能在比较短的时间内学到有用的知识。四是体现了理论和实践的统一。监管的目的是解决实践中存在的问题,改变自己现有的处境或状态,他们不仅需要知识,而且需要能立即付诸实施的能力。本书引入了大量实践性较强的案例,这些案例富有时代气息,贴近读者生活实际,读者在数分钟内读完后,可将自身的认知基础与案例联系起来,进行拓展性思考,提高分析和解决问题的能力,更好地理解监管职业的内涵,全面提升职业素养,以卓有成效地履行监管岗位职责。

安全源自责任,责任成就安全。期望此书的出版对有效改变当前的一些安全监管生态和提升本质安全监管水平,尤其是提振安全生产监管队伍的精神、实现安全生产形势的根本好转有所裨益。

邹贵亮

2018年6月18日

目 录

第一章 安全生产责任追究及其理论基础	1
第一节 责任的基本内涵	1
一、责任的概念	1
二、责任的根据	4
三、责任的基础	6
四、责任的结构	8
第二节 安全生产责任追究的内涵及特征	11
一、安全生产责任追究的内涵	12
二、安全生产责任追究制的主要特征	14
第三节 安全生产责任追究的价值理念及其实践意义	17
一、安全生产责任追究的价值理念	17
二、完善安全生产追责制的实践意义	19
第四节 安全生产责任追究的原则	22
一、权责一致原则	22
二、责任法定原则	23



三、过罚相当原则	24
四、惩罚与教育相结合原则	24
五、追究责任与改进工作相结合原则	25
六、追究行政机关的责任与追究行政公务人员的责任相结合原则	25
七、直接责任追究与间接责任追究相结合原则	26
八、公开、公平、公正原则	27
九、程序权利保障原则	28
十、责任不可替代原则	29
第五节 安全生产责任追究的形式	29
一、政治追责	30
二、法律追责	31
三、行政追责	32
四、道德追责	34
第二章 安全生产责任追究的关键要素	37
第一节 履职行为的表现	37
一、不作为	39
二、乱作为	43
三、不当作为	45
四、慢作为	46
第二节 行为结果分析	49
一、行为结果是责任追究的重要因素	49
二、行为结果与追责的关系	50
三、行为结果对责任追究的影响	50
第三节 主观表现	51
一、对过失行为的判断	51

二、对故意行为的判断	52
第三章 安全生产责任追究面临的困境	54
第一节 责任追究扩大化严重	55
一、性质扩大化,责任追究过重	56
二、人员扩大化,追究范围过大	58
第二节 责任追究制度不健全	61
一、权限不清,导致责任不明	61
二、追责主体缺位,导致追责不公或不实	62
三、追责立法滞后,影响追责效率	63
四、追责范围和对象不明确,起不到预防效果	64
第三节 责任追究文化滞后	65
一、“官本位”思想根深蒂固	65
二、安全责任意识淡化	67
三、道德自律弱化	69
四、民主法治意识淡漠	71
第四节 责任追究配套制度缺失	73
一、追责监督缺失	73
二、信息公开机制缺失	74
三、安全绩效评估不成熟	75
四、责任主体救济制度缺失	77
第四章 安全生产责任追究的创新路径	78
第一节 建立健全安全生产责任追究的制度体系	80
一、科学划分权责界限	80



二、规范追责主体及其权力	82
三、明确追责对象和范围	83
四、规范责任追究方式	84
五、强化立法规范考核	85
第二节 加强安全生产责任追究文化建设	85
一、破除“官本位”思想	86
二、提升责任主体的责任意识	88
三、培育责任主体的道德自律能力	88
四、强化民主法治意识	91
第三节 加强安全生产责任追究配套制度建设	92
一、加强追责监督	92
二、健全信息公开机制	93
三、建立安全绩效评估机制	94
四、建立责任主体追责救济制度	97
第四节 规范安全生产责任追究的运行程序	99
一、责任追究程序的环节	99
二、责任追究程序的保障	99
第五节 科学实施责任追究清单制	101
一、编制“责任清单”与“追责清单”	102
二、实施清单制度的关键在执行	103
第六节 建立科学的容错机制	104
一、容错机制的内涵	104
二、构建科学的安全生产容错机制	106
三、理清容错机制与追责制之间的关系	108
四、可以参考的容错内容	110

第五章 规避安全生产责任追究的策略	112
第一节 职责状况及运用	113
一、职责的来源	113
二、确定职责的影响	114
三、职责状况运用分析	116
第二节 履职状况及运用	116
一、防止执法越位	117
二、防止超越极限	121
三、防止突破底线	124
四、吃透法律精神	131
五、履职状况运用分析	133
第三节 事故关联性及运用	135
一、事故关联性的含义	135
二、事故关联性的启示	135
三、事故关联性运用分析	137
第四节 条件与资源状况及运用	138
一、机构与人员是全面履职的基础	139
二、提高执行力是全面履职的根本要求	140
三、条件与资源状况及运用	141
第五节 心智技能及运用	142
一、心智技能的常识	143
二、心智技能与履职的密切相关	145
三、心智技能与履职结果的运用	145
第六节 人脉水平及运用	151
一、人脉的内涵	151



二、建立起良好的人脉	152
三、人脉水平及运用	154
第六章 精准履行安全生产监管职责	156
第一节 竭力创新履职方式	156
一、安全生产履行职能方式的基本问题	157
二、建立与安全生产职能转变相适应的履职方式	158
三、构建安全生产履职方式创新体系	159
第二节 精准把握监管重点	160
一、对人的安全管理	161
二、对未造成人员伤亡的一般事故的监管	167
三、对职责模糊的领域的监管	169
四、对突出问题的监管	171
第三节 高效运用监管资源	174
一、法律资源	175
二、政策资源	177
三、信息资源	177
四、人力资源	180
五、社会资源	181
参考文献	186
后 记	187

第一章 安全生产责任追究 及其理论基础

研究安全生产责任追究,首先要弄清安全生产责任追究的内涵、特征、原则、形式及其理论基础与实践价值。只有真正弄清了这些内容,才能构建起具有新时代中国特色的安全生产责任追究制度,为实施中国的安全发展战略奠定基础。

第一节 责任的基本内涵

责任的基本内涵非常丰富,其中最重要的是其概念、根据、基础及结构。理解并掌握了这四方面的内容,就可以对责任作出正确的判断。

一、责任的概念

根据《汉语大词典》,“责任”有三个意思:其一,使人担当起某种职务和职责;其二,分内应做之事;其三,做不好分内应做之事,因而应承担的过失。通过语义分析,这里的“责任”有三层含义。第一层含义是分内应做之事,对应于职责和义务。它说明责任与责任主体的社会角色是紧密联系的,种种社会规范要求社会成员应有与自己的社会角色



相适应的履职行为,是社会对责任主体的行为预期产生积极意义上的责任。第二层含义是因不履行所负义务而应承担的不利后果。它说明社会对行为不符合社会规范的成员所给予的谴责和制裁,反映社会对其成员不履行或没有履行好积极意义上的责任进行的处置,是社会成员因为没有做好分内之事而产生的,属于消极意义上的责任。

第一层含义是第二层含义的基础,只有首先界定了第一层含义,才有可能界定第二层含义。当然,这两层含义的背后还包含着第三层含义——评价因素,即两个层次之间的中间环节,由它来对责任主体是否做好了分内之事以及没有做好分内之事时应该受到何种处置进行评价。这个评价体现在两个方面:社会及社会成员对责任主体的评价即社会评价和责任主体的自我评价。社会评价反映了他人或社会对责任主体行为的理解和认识,因为社会成员的行为对他人和社会产生影响必然要受到他人或社会的审查和评价。自我评价反映了责任主体对他人、集体、社会赋予自己的职责的理解和认识,责任主体只有正确认识到某事是自己应当做的和应当做的程度,即认识到自己的责任,才能自觉主动地去做。当他没有履行应尽的责任时,才能真正接受社会给予的合理处置。

这三层含义都与责任主体的社会角色相关。在社会中的角色不一样,责任主体的分内之事、评价的标准、应受的处置就不一样,责任的具体内涵也就有所区别。换言之,责任主体的社会角色不同,适用的社会规范就不同,而社会规范的层次及其调整社会关系的范围、对象、手段不同,责任的性质也就有差异,如政治责任、法律责任、行政责任、道德责任等。

责任的内涵具有复杂性和多层次性。不同的学科赋予了责任不同的含义。从伦理学上看,责任等同于义务,是指责任主体因其角色、身份或地位而负有“分内之事”,即有义务去做或者必须要去做某些事

情的义务。如果责任主体本可以采取另外的行动却没有采取,那就是有责任的,因此会受到社会的责备。从法学上看,责任通常是指主体因违反法律规定而应承担的否定性后果。这里的责任必须是与某种后果联系在一起的,承担后果是责任的逻辑结果,其责任往往就是承担后果的同义词。从政治学上看,责任是民主政治的本质诉求。在民主政治下,一切权力属于人民,人民能够控制公共权力的行使者,公共权力的行使必须直接或间接地对人民负责。其责任是民主政治的重要内容,也是我国宪法的重要原则。在我们国家,政府及其公务人员手中的权力,是人民赋予并由法律规定的。责任主体必须依法运用这种权力来为人民办事,并对权力运作的结果承担相应的责任。这种权责关系和制度安排,既是现代民主政治的重要特点,也是在民主政治框架下调控权力运作的重要机制。

在我国当下的语境中,责任通常指应该做好自己分内的事,并为自己失职的行为承担后果,接受谴责和惩罚。通俗地表述即指人们应当对自己的行为负责。围绕责任构建的责任机制是新时代中国社会治理的一种关键的制度装置,它既是一种强化、保障和控制机制,也是一种调解和纠错机制。这种责任机制必须是自动实施的,即一定的行为表现必须对应一定的责任后果,并且具有一定的对等性。一旦发生某种类型的行为,就必须附加以事先设定的对等后果,或是正面肯定,或是负面制裁。不能导致结果的责任机制是没有现实意义的。

由于“责任”有多重含义,责任的实现也包括多个方面。其中,就积极意义上的责任而言,它的实现有赖于责任主体对自己责任的认识和对自己行为的控制,如果认识正确、行为得当的话,责任主体就能成功地履行自己的责任。这是最理想的责任实现方式。就消极意义上的责任而言,它的实现依靠社会的评价和社会采取的处置措施,是社会责任主体偏离社会规范的惩罚和制裁。这种责任实现方式虽然



不是最理想的,却是社会秩序所必需的,因为社会秩序是靠社会规范来维持的,对偏离社会规范的行为不予以追究,社会规范就会失去效力基础。

二、责任的根据

责任的根据是指对责任的本源性探究,它决定着责任理论的品格。目前的学术界在这一问题上主要有道义责任论和社会责任论两种论点。

道义责任论是从廉德的道义报应论中引申出来的责任理论,它以道义非难为责任的根据,以意志自由为其哲学基础,这里的道义非难是指基于伦理的立场,对于责任主体主观心理的否定性评价。它关注的是责任主体主观上的可归责性,并将这种可归责性建立在责任主体的主观心理之上,即责任主体在具有责任能力的情况下,在故意或过失的支配下实施违法或犯罪行为。

社会责任论是建立在否定意志自由的行为决定论的哲学基础之上的,它在归责性上做出了与道义责任论完全对立的论证。行为决定论否认了对责任主体道义非难的可能性,而只以防卫社会的名义做出处罚。它把道义的非难变成社会的非难,其实质是一种社会处置措施。

道义责任论与社会责任论之争涉及对人的意志自由是否承认的问题。从存在论意义上说,意志自由是指意志是否存在原因,是在自由与必然的意义上界定意志自由。从价值论意义上说,意志自由是指意志是否可能支配人的行为,是在自由和责任的意义上界定意志自由。显然,从存在论上说,意志自由是不存在的;从价值论上说,意志自由是存在的,因为人具有选择能力,并对其行为后果应当承担 responsibility。说到底,责任的问题主要是一个价值论的问题。讨论责任的时候,意志自由是必须承认的。否定意志自由,无异于推翻责任的概

念。因为责任是建立在意志自由基础之上的,没有意志自由,也就无所谓责任。在现实生活中,意志自由不是绝对的而是相对的,这种相对的意志自由为责任提供了根据。

所谓责任的根据,从责任主体方面说,实际上是指承担消极方面的责任根据,它回答了责任主体基于何种理由承担消极方面的责任问题;从国家方面说,是追究责任的根据,它回答了国家基于何种理由追究责任主体的消极方面的责任问题。讨论责任的根据,不仅仅是为了说明责任与履职之间的基本关系,而是要具体说明责任主体应否负消极方面的责任,以及负多大消极方面的责任的基础和依据,归根到底是要说明行为构成责任追究的基础和依据。责任的根据存在着质与量的根据问题。所谓质的根据,是回答责任主体应否负消极方面的责任的问题;所谓量的根据,是回答责任主体负多大消极方面的责任的前提下,才能进一步研究责任主体应负多大消极方面的责任的问题。可见,责任的根据也是质与量上的一个统一体。

责任的根据是多层次多方面的。我们不能只在某一个固定面上去寻找责任的根据,应当从追究责任时所依据的各种要素及其实质内涵来探求责任的根据。责任主体的行为性质是责任的前提,没有行为就没有违法乱纪,就不能追究责任。这表明追究责任首先要有事实存在,但仅有事实并不能构成违法乱纪。只有事实与法律或政策规定的责任特征相符合,才能追究责任主体的责任。

责任根据的多方面性表现在,它既有实质根据,又有法律政策根据与事实根据。从内涵上看,责任的根据主要有三种。第一种是社会危害性,它是责任的实质根据。某种行为之所以有责任,从实质上说是因为它具有社会危害性。第二种是责任的法律或政策根据,它明确规定了构成各种责任必须具备的要件。如生产安全事故责任追究的法律或政策根据主要有三种。一是纪律处分,其中党纪追究的根据是



《安全生产领域违纪行为适用〈中国共产党纪律处分条例〉若干问题的解释》；政纪追究的根据是《安全生产领域违法违纪行为政纪处分暂行规定》。二是行政处罚，根据是《安全生产监管监察职责和行政执法责任追究的规定》和《安全生产违法行为行政处罚办法》。三是刑事追究，根据是《刑法》。第三种是责任的事实根据，它主要指的是符合责任构成的行为。这种行为的社会危害性必然已达到了应当承担消极意义上的责任程度。

上述三种根据是统一的，凡是符合责任构成的行为即事实根据，也就具备了责任的实质根据与法律根据。就应否追究责任而言，行为符合责任构成是应当追究责任主体责任的唯一根据，由于除了上述根据以外再没有其他根据。

责任有大小之分，应当负责任还不能完全说明应负多大的责任。行为符合责任构成对于解决责任的大小来说，只是主要根据，而不是唯一根据。因为影响责任大小的因素，除了责任构成的因素以外，还有其他因素，如主动认错纠错等。而社会危害程度主要由符合责任构成的行为来决定，只有对行为的社会危害性及其程度具有决定意义而为该行为予以责任追究所必需的那些事实特征，才是责任构成的要件。此外，责任构成之外的事实也影响责任的程度。凡是能说明行为的社会危害性的事实，都是影响责任程度的因素。因为责任构成以外的、影响责任程度的因素太多，现有的法律或政策只能对常见的、主要的因素进行规定，不可能全部做出具体规定。

三、责任的基础

责任的基础是指责任作为一种评价所指向的客体。在这个问题上，存在着行为责任论、性格责任论和人格责任论之争。行为责任论认为评价的基础是个别行为；性格责任论评价的基础是责任主体的危