

论完善安全生产监管的责任制度

前沿话题

方世荣 谢建义

党的十八大以来,我国安全生产工作及其依法治理不断深入推进。2016年12月党中央、国务院联合发布了《关于推进安全生产领域改革发展的意见》(以下简称《意见》),《中华人民共和国安全生产法》(以下简称《安全生产法》)于2014年、2021年经历了两次较大修订。如《安全生产法》的修订从强化领导责任、厘清监管部门推行国家标准的责任和监管部门之间实现信息共享等多个方面,严格了地方政府及相关部门的监管职责。但是,《安全生产法》和《意见》对有些监管职责的规定仍较为原则。总体上讲,现行安全生产监管责任制度的构造存在重后果责任追究、轻原初职责合理配置和有效落实的问题。

从法理上讲,责任制度包括原初责任和后果责任两个层面。原初责任是监管部门及其工作人员应当履行的法定工作职责,要求职责划分明晰、分解具体、履责督察得力、职责切实履行。后果责任是因失职而应承担的惩戒性责任,要求责任法定、过罚相当,严格公正,以真正达成教育违法人、纠正违法行为和防范再违法现象发生的目的。在两者的关系上,落实原初责任是目的所在,追究后果责任是达成目的的一种手段。在安全生产监管领域,基于“安全第一、预防为主、综合治理”的安全生产工作方针,突出安全生产监管原初责任的科学设置与全面落实是预防安全事故发生的根本,后果责任的制度设计也必须以有利于促使全面履行原初责任为导

向。笔者认为,我国的安全生产监管责任制度应从以下几个方面加以完善:

第一,明晰主体职责。客观上讲,主体职责不明晰是有关决策部署和法律法规落实不到位的制度因素。职责不明晰主要体现在,职责内容原则或者职责交叉。针对职责内容原则的情形,应按照管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全和谁主管谁负责的原则,由行业主管部门充分考虑本行业安全基础,通过成本效益分析,采取有效激励企业“主动要安全”的方式,明确监管部门的主体责任。针对职责交叉的情形,则要按照“谁主管谁牵头、谁为主谁牵头、谁靠近谁牵头”的原则,由行业主管部门牵头联合相关部门事先建立部门间的协调机制,明确各部门的职责划分和衔接程序。为保证同级部门之间的协作效率,国务院安委会应加强协调、指导和监督。

第二,细化职责分解。职责分解就是明确各级各类监管主体具体“该做什么”。应由行业主管部门的安监领导机构,将监管职责按照职能和权限划分到各级安监机构,各级安监机构再根据分工分解到本机构的各具体岗位。职责分解应当与机构、岗位和编制的设置相统一,综合考虑各机构的职能和权限、岗位的适任资质与条件以及履行职责的环节和工作量,明确各责任主体履行职责的内容以及担任的角色,如主办与协办,决策、执行与监督等。责任主体之间既分工明确,又紧密衔接,各级安监机构可以编制职责分解手册并签订责任状来明确职责内容与主体角色,明确职责目标、明确责任后果等。

第三,强化职责履行。有必要为监管主体提供“该如何做”的范式和职责履行到位的标准。可借鉴

现代质量管理的理念和有效方法,由行业主管部门制定统一规则,各级安监机构依据规则结合实际,依法编制职责履行的指南性文件,指引职责履行从启动到结束的完整过程,规定履行方式、程序、手段和标准等,并通过数字政府手段采取信息系统、电子化记录、音视频监控等方式,实施有效履行的精准控制。同时,要全面提升全员的责任意识和履责能力,加强责任意识教育、岗前培训和专业技能培训,开展履责评比、经验交流以及优秀监管示范等活动。

第四,严格履责督察。重点是增强内部督察力量,健全“抓早抓小抓苗头”的日常督察机制:其一,健全专兼职督察队伍,完善每项履责活动的督察标准,明确督察责任;其二,预先确立事故风险点及防范措施,将事故风险点作为督察重点;其三,建立并严格执行内部督察程序,多途径提出督察事项,描述问题内容及危害性、纠正及预防措施和纠正期限,及时纳入闭环管理;其四,科学合理设定年度督察考核指标,正向激励各主体主动作为,纠正并预防苗头性问题;其五,督察部门建立苗头性问题登记制度,避免同样的苗头性问题重复出现,一旦发现苗头性问题,在及时纠正的同时,启动事故前问责程序。

第五,改进失职问责。问责作为手段其目的在于:一是惩戒违法失职行为,使违法失职人员受到应有的惩罚;二是及时纠正违法失职行为,促使行为人尽快依法履责;三是预防违法失职行为的再发生,包括特殊预防与一般预防。改进失职问责包括事故前问责和事故后问责两个层面。前一种问责是针对因失职导致出现事故苗头或未及时处理苗头问题的问责,这种问责在比较松懈,后一种问责



是针对因失职导致事故发生的问责,这种问责有时过于宽泛严苛,有失公平。以上两种问责都值得进一步改进。为有效达成问责目的,可制定一部《安全生产问责条例》加以全面规范。在加强事故前问责方面,应明确对出现事故苗头问题负责的问责条件,规定问责启动及处理程序,增设诫勉谈话、通报批评、离岗学习、扣发绩效等问责方式,使事故前问责得以落实。在改进事故后问责方面,不能因基于“给社会有个交待”而加以不实事求是地宽泛问责,而应切实遵循过罚相当和程序正当原则,合理细化问责事由,设定恰当的问责方式,并给予当事人充分的救济途径,使当事人对问责过程和结果心服口服,同时对其他人也起到正确的警示作用。

观点新解

陈瑞华谈合规监管人制度的实施——是企业合规改革顺利推进的基本保证



北京大学法学院陈瑞华在《比较法研究》2022年第3期上发表题为《合规监管人的角色定位——以有效刑事合规整改为视角的分析》的文章中指出:

合规监管人制度的良好实施,是企业合规改革顺利推进的基本保证。按照刑事合规整改的成功经验,有效合规整改可以包括合规计划的设计有效性、运行有效性和结果有效性三个要素。为实现有效合规整改的基本目标,合规监管人具有三种角色:一是合规计划设计的监督者;二是合规计划的指导者;三是合规整改验收的评估者。在对涉案企业的刑事合规考察过程中,要确保合规监管人发挥不可替代的职能作用,既要科学地设定其合规整改督导方式,也应为其履行合规监管职能确立一系列的制度保障。

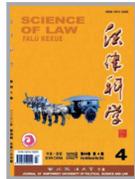
姬蕾蕾谈企业数据保护——是大数据时代全新而独立的课题



上海交通大学凯原法学院姬蕾蕾在《法学论坛》2022年第3期上发表题为《企业数据保护的司法困境与破局之维:类型化确权之路》的文章中指出:

企业数据保护是大数据时代全新而独立的课题,现行司法裁判对企业数据纠纷的解决并不能解答数据权属与数据利用问题,因此,企业数据权利化成为定分止争的新路径。然而,企业数据权利化面临客体范围含糊不清、利益关系交织复杂、法律属性多元衍变等障碍,有鉴于此,对企业数据权利应当以数据价值生成机制为导向,以企业数据纠纷的裁判基准为依据,进行类型化制度设计。

倪楠谈重构的个人征信体系——以去中心化的信息收集为基础框架



西北政法大学倪楠在《法律科学》2022年第4期上发表题为《区块链技术赋能下个人征信体系的法律重构》的文章中指出:

个人征信是收集、存储、分析被征信主体的信用信息,向信息使用者提供征信产品,控制交易风险的活动。传统的征信业在进入互联网时代后,信息不对称的问题不但没有得到有效解决,而且还要面临个人信息保护和高风险者信用状况难以评估的挑战。在区块链技术赋能下重构我国个人征信体系,将形成以公有链为基础,联盟链为主体,侧链为通道,五个主体参与,四个基本法律关系构成的结构体系。重构的个人征信体系将以去中心化的信息收集为基础框架,以分布式计算为范式,形成新的信任模式,在实现有效监管下保障征信数据全覆盖,最大化减少信贷信息的不对称。

杜小奇谈个人信息可携带权的适用——应当遵从法律体系的内在一致性



对外经济贸易大学法学院杜小奇在《河北法学》2022年第6期上发表题为《个人信息可携带权的立法检视与运用展开》的文章中指出:

在我国个人信息保护法正式引入“可携带权”后,信息主体拥有了控制个人信息流向的权利。可携带权是技术迭代背景下的产物,其具有实现个人信息自决、促进信息共享和提高消费者福利的功能。从其构成要素上看,包含着信息范畴的界定、权利要素的识别与权利行使的限制。个人信息可携带权在我国的应用,首先应当遵从法律体系的内在一致性,将个人信息保护法定定位为保护人格权益的特别法,在特别法未有规定时,可以适用民法典合同编、人格权编、侵权责任编的相关规定;其次,个人信息在具体场景中流动,应当在具体场景中明确个人信息可携带权的各项构成要素,并通过国家标准和行业指引以规避风险和降低成本;最后,个人信息可携带权还应当做好与其他个人信息权利的衔接,以保证信息的流通与利用。

(赵珊珊 整理)

大数据时代隐私权保护的难题及其应对

前沿观点

胡丹

随着大数据时代的来临,大数据技术被广泛应用于各行各业,它在给人们生活带来极大便捷的同时,也给隐私权保护制度带来了新的挑战。大数据时代隐私权保护问题日趋凸显,如何更好地保护隐私权成了一道亟待解决的难题。

具体而言,大数据时代隐私权保护存在如下问题:其一,随着大数据在个人领域的广泛使用,个人涉密信息的范围变得更加广泛而模糊,除了住宅、财产等隐私信息可能会泄露曝光以外,互联网生活空间的各类网络账号、密码、聊天信息也有极易被窃取的风险;其二,大数据时代下,侵犯隐私权的行为方式更加多样化,例如黑客人员对互联网平台的攻击,会大范围窃取人们的网络信息并造成巨大的损失;其三,大数据技术本身的缺陷和不足同样会造成公民隐私信息的泄露,这种情况下隐私权的侵犯同样需要被规制;其四,大数据技术使得个人隐

私的获取变得更加轻而易举,如果没有更严格的限制,隐私权侵权将变得更加普遍;其五,由于我国缺少隐私权保护的文化,公民对隐私权保护的意识普遍不高,在大数据的助推助澜下,隐私权的被侵犯范围随之扩大。如何加强大数据时代公民隐私权的保护,笔者认为,可以从以下几个方面进行改进。

首先,完善法律规定,细化司法解释,以回应大数据时代隐私权的特殊问题。我国2020年颁布的民法典虽然高度重视隐私权,在人格权编第六章中对隐私权和个人信息保护以专章形式进行了规定,但主要侧重点仍然是传统的个人隐私,没有凸显大数据时代隐私权的特点,也没有予以特别规定,对大数据时代隐私权的关注显然不够。因此,需要规定单行的大数据时代隐私权保护的特别规定,或者对民法典人格权编颁布针对大数据时代隐私权的司法解释,以满足大数据时代隐私权保护提出的特殊要求。其一,应当明确大数据时代隐私权保护的客体边界,将互联网相关的隐私信息及其具体表现形式界定为隐私权客体。比如,隐私权的客体不仅应当囊括传统时期公民应有的隐私信息,还应当包含大数据时代互联网领域的各种隐私信息,以更周密

地实现对公民隐私权的保护;其二,对大数据时代侵犯隐私权的方式予以明确,针对大数据时代黑客、病毒以及大数据本身缺陷造成的隐私权侵犯方式等予以规制;其三,应规定更加严格的实体条件和程序限制,以平衡大数据技术下信息获取的易得性以及由此带来的隐私权侵权的普遍性。

其次,可以设立第三方组织机构,指引协助公民隐私权保护,强化侵犯隐私权的追责机制。在大数据时代隐私权易获取以及公民隐私权保护意识淡薄的背景下,隐私权的追责显得更加困难,可以通过第三方组织机构,积极运用隐私信息加密、访问控制、匿名处理等方法手段,强化其在保护公民隐私权的指引配合职能。另外,还可以根据公民隐私信息的类别,创建相应的隐私处理模型,对公民的隐私信息进行风险评估和监测,并添加主动保护程序,利用问责技术追查泄露公民隐私的负责人和单位,从而形成一个相对完整系统的主动防御机制。

最后,运用“互联网+”平台,引入新型的信息技术加强对公民隐私权的保护。大数据技术虽然给隐私权保护带来了一系列难题,但如果运用得当,

大数据技术同样可以在解决自身造成的问题上大有贡献。例如,可以应用“互联网+”技术平台,结合大数据技术、云计算技术等在全国各地各个行业领域构建起完善的信息数据库,并对系统中的数据进行分类整理,筛选出和公民隐私权相关的内容,制定相应的查阅、管理、监管制度。另外,还可以结合数据库构建关于公民隐私信息的自动报警机制,利用相应的技术手段检测公民隐私信息的泄露风险,一旦发现风险,可发出报警信号。此外,可以赋予公民相应的权限,查阅自身和家庭有关的隐私信息,并准许公民对自我的隐私泄露情况进行查阅、监督,一旦发现异常,可以及时消除影响,减少损失,并寻求法律保护。

相对于传统隐私权保护,大数据时代的隐私权保护有诸多的特殊性,如隐私权客体的广泛性、隐私权侵犯方式的多样性、隐私权侵权的普遍性以及隐私权追责的不易性。针对上述特点,一方面,需要在法律层面完善法律规定,细化司法解释;另一方面,可以联合第三方组织机构并运用大数据技术强化隐私权保护的防御机制、预警机制和追责机制。

从传统祭田制度探究法治与德治的关系

前沿关注

陈显

现在一般公认,广义上的祭田制度最早为北宋时范仲淹所创。对传统祭田制度之历史实践的考察,或可为我们当下的法治与德治建设,提供一些有价值的历史借鉴。钱公辅的《义田记》中载,范仲淹置办一定量田产,以该田产收益来赡养、救济家族中的特殊人群,包括老、弱、孤、寡、残、幼、婚、丧等。范仲淹自己也在《告诸子及弟侄》一文中坦承道:“吴中宗族甚众,于吾固有亲疏,然以吾祖宗祀之,则均是子孙,固无亲疏也,尚祖宗之意无亲疏,则饥寒者吾安得不恤也。”再结合沈括在《梦溪笔谈》中提到的,当时吴中一带正经历“大饥”来看,范仲淹创祭田的精神内涵当是,通过设立一项家族性公共田产,来为陷入窘困的家族人众提供物质支持,以此来维系一种稳定、团结且延续不绝的家族伦理秩序。

而据《宋史》记载,当时如参政吴奎、侍御史韩贽、宰相何执中等,都曾效仿范氏的做法,在各自己的家族中大规模置办过祭田。此后,置办祭田的行动,更向普通百姓阶层扩展。特别是到了朱熹的时代,由于《家礼》的盛行,又由于《家礼》将置办祭田与组办家族祭祀礼赞为最重要的家族事务,所以系统化地置办祭田,并以祭田收益支持家族祭祀、补助族人的做法,很快就发展成为古代中国的一种极其普遍的社会现象。而祭田这一名称,也在这一过程中逐渐固定下来。而后经过明清时期,祭田的制度进一步统一与完善,并最终发展成为一种以支持家族性的祭祀、赡养、助学为主要用途,集奖惩规范于一体,且具有国法属性的制度化实践。反观这一制度实践的发展全过程,笔者认为,我们可以用一句话来概括其主线:以法治来推动德治,同时反过来以德治促进法治。

以法治建设来推动德治

正向完善制度建设,以法治为道德背书。范仲淹最初设计的祭田制度,仅包括向族人提供钱粮补助的规定,如嫁女者可由祭田收益中支钱三十贯,丧葬者可支钱五十至十五贯等(范仲淹《义庄规矩》)。显然,这最初的规定不可能涵盖未来家族生活的方方面面。因此,他的后人才会陆续添加有关奖励考取功名等补充性规定,为同样属于孝的表现的向学行为作出背书。而这样的补充与完善自然不会一蹴而就。如朱熹在《家礼》中进一步补充与发展祭田制度,对家族祭祀及人们获取祭田补助后的言行,作了更为具体详细的规定,以使人们更加懂得“崇受敬以为之本”的道理。自然,这一切制度的发展与完善,都与强化祭田原初的道德功能有关,以使人们的内心,在祭田的制度化实践中,形成对“尊祖敬宗收族”更强的道德确信。

反向健全惩戒机制,以法治遏制不道德行为。比如,明人陈龙正在总结前人经验的基础上,为祭田制度补充了综合性的惩戒机制。他规定“因婚丧事宜关领额米,却为赌博烟花浪费者,以后正帝则更严厉,他在《圣谕广训》中规定,置办祭田可以获得道德嘉奖,但盗卖祭田则将受到国法严惩。这些反向的禁止性规定,说到底就是要去维护一种理想的、道德化的家族生活秩序。可见,传统祭田制度的每一次发展和完善,都是紧密围绕推动人们的道德发展来进行的,这也向我们暗示出,法治的发展从来不是孤立的,它当然而且应当与道德的建设和进步相联系。

以道德建设来促进法治

祭田的制度化实践,总是同步伴随着道德宣教,以此来加强制度规范的正当性。明人方孝孺曾要求族人每月初会聚于家族祠堂,在统一分发祭田补助的同时,共同缅怀家族先祖(方孝孺《宗仪·睦族》)。这种做法,实际上就是在提醒人们要自觉按

照祭田规范行事。而雍正帝与乾隆帝则进一步深化了这种做法。他以政治命令的形式,要求全国百姓在置办祭田的同时,还必须于每月的朔、望两日,集中宣读《圣谕广训》,以使祭田“尊祖敬宗收族”的精神更为深入人心。事实上,对传统祭田制度的发展而言,这些道德宣教非但不是可有可无的,反而可能是其正常运作的一种权威保障。正如孟子所言,徒法不足以自行。法律制度唯有与社会大众的道德和文化认同相匹配,才可能拥有强大的生命力。道德宣教还可能反过来促进祭田规范的内化。正如朱熹在《家礼》中所强调的,他所详细列举的那些有关祭田的言行与规范,“不可以一日而不修”,“不可以一日而不讲且习焉者也”,因为唯有如此,才能使人们在“临事之际”,都“合宜而应节”。这其实就是要将日常的行行为规范,内化为人们内心深处的思想认同。不唯理解,若是人人都能从道德上自觉地遵守祭田规范,那么家族生活的管理成本必将大为降低,通过祭田来构建一种理想的家族生活秩序也会容易得多。对古代中国社会尚不发达的行政管理能力而言,此类通过道德自律来降低制度执行成本的做法,无疑具有重要意义。而对我们来说,这或许又意味着,与法律制度相关的道德建设,将有可能在弘扬理想与价值的过程中,为制度规范的运行创造更佳的环境。

由传统祭田制度的历史实践中可以发现,法治与德治实有着一种相互促进、相互成就的关系。一方面,法治的发展与完善有可能促进道德的生成与进步;另一方面,道德的健全与进步又可能反过来促进法治的发展与完善。这样一种相互关系表明,法治与德治完全可以共同服务于社会治理和国家建设。这无疑可以为我们深化理解当下法治国家建设过程中的法治与德治关系,提供一些不同于以往认识的建设性启示:

首先,突出人民在法治与德治中的主体地位。范仲淹创祭田是以其自身道德为前提的,所以可以成功;方孝孺定睦族之法是以其家族为基础的,所以能获得认可。后来的人们发展与改进祭田制

度,也总是追求以人们自主参与、自主选择为先。所以在理论上,人们的自主参与才是法治与德治可能并行不悖的最根本原因。同样的,我们今天在推进法治与德治时也应认识到,人民自身才是社会与国家治理的最根本主体。在制度设计的过程中尊重人们的自主选择,在制度建设的进程中强化人们的自我约束,在制度实施的过程中强调人们的自我管理。换句话说就是,法治与德治都应当坚持“以人民为中心”。

其次,应注重法律与道德在社会治理中的相互转化。可以注意到,祭田的制度化实践从未单独依靠法治或者德治来进行,而是始终注重将制度与道德的力量融合到一起。由此看,则当下法治与德治的共建也应注重二者的相互转化。一方面要在制度建设的进程中,吸收、融合人们所关心的重要道德议题;另一方面则要加强对社会舆论的引导,通过正确的宣导和阐释,来强化人们对日益复杂多样的法律制度的理解,将制度的精神与内涵内化为人们的道德认同。唯有如此,才能真正做到“以法治体现道德理念”,同时又“以道德滋养法治精神”。

最后,应使法治与德治共同扎根于历史文化的深厚土壤。传统祭田制度不是凭空出现的,相反,它所承载的家族性道德理想,可以一直向上追溯至中华文明诞生伊始。而它后来的发展与完善,也是在传统文化的滋养与浇灌中实现的。所以,当下的法治与德治,也应当重视从传统文化和历史实践中汲取养分,坚持因地制宜的基本原则,平衡法律与社会的不同价值,夯实社会治理的文化基础,以便在历史文化的深厚土壤中,培育人们的新时代表治信仰。毕竟,在“中国特色社会主义”的语境中,中华优秀传统文化本就是一种特殊而宝贵的思想资源。

当然,由于古代社会与当代中国不论在政治、法律、经济还是文化层面,都存在着巨大的落差,所以对历史思想资源的解读与利用,都必须抱以审慎且谦逊的态度,需要我们在历史与现实之间作出更多的理论思考,也必须结合当下的具体社会实践来展开。

(浙江大学光华法学院)