
上海自贸区临港新片区安全 生产监管机制创新探析

吴江¹

(上海临港新片区经济发展有限公司, 上海 201303)

【摘要】: 近些年, 安全生产监管机构大力引导和督促企业落实安全生产主体责任, 但每次事故调查报告里总有“安全责任落实不到位”, 不可否认事故责任主体确实存在这一问题, 但从另一个角度来看, 国内现行的安全生产监管体系以指令性法律法规为主, 企业在安全管理上的主动性被降低, 转为被动执行, 甚至使得安全责任在企业实际落实过程中出现了形式主义。本文通过对比部分西方国家和国内的安全生产监管体系, 创新性地探讨分析了在自贸区临港新片区实施“尽职照管”安全生产监管机制的可能性及操作性。

【关键词】: 安全生产监管 体制机制创新 尽职照管

【中图分类号】: F74 **【文献标识码】:** A

2019年8月20日, 中国(上海)自由贸易区临港新片区正式揭牌, 这是以习近平同志为核心的党中央总揽全局、科学决策做出的进一步扩大开放重大战略部署, 是新时代彰显中国坚持全方位开放鲜明态度、主动引领经济全球化健康发展的重要举措。上海自贸区临港新片区的战略定位为总书记做出的“五个重要”指示, 既“要努力成为集聚海内外人才开展国际创新协同的重要基地、统筹发展在岸业务和离岸业务的重要枢纽、企业走出去发展壮大重要跳板、更好利用两个市场两种资源的重要通道、参与国际经济治理的重要试验田, 有针对性地进行体制机制创新, 强化制度建设, 提高经济质量”。为实践“机制创新、先行先试”的管理理念, 本文将探讨在自贸区临港新片区试行安全生产监管的体制机制新模式。

近年来, 政府监管部门对安全生产的监管力度持续加大, 不断出台新的法律法规, 开展全国性的安全大检查和全国性的安全宣传活动等。然而, 灾难性的安全事故还是频频发生, 例如: “8·12”天津港大爆炸、“3·21”江苏响水天嘉宜化工公司大爆炸以及今年6月13日发生的浙江温岭液化气槽罐车爆炸事故等。每次事故调查结果的第一条总是提到“安全责任落实不到位”, 几乎无一例外! 我们有着世界上最庞大的安全监管机构, 最多的安全生产管理人员, 可为什么还是会出现“安全责任落实不到位”的情况? 回顾历史, 我们发现一个不幸的事实, 那就是包括目前安全管理较先进的西方国家在内的安全管理发展也曾经是靠灾难性的安全事故来推动的。从1970年到2010年的40年间, 西方国家发生了很多灾难性的安全事故, 其中1974年的英格兰弗利克斯环己烷爆炸事故、1976年的意大利塞维索毒气泄漏事件、1988年的派普·阿尔法英格兰北海油气平台火灾爆炸事故、1998年的澳大利亚朗福德事故等四起灾难性事故推动了欧洲和澳大利亚政府对安全生产监管逐步转向了“目标设定”模式, 这一监管行为转变背后的思路和理念值得我们思考和借鉴。

1 以目标设定为导向的安全监管体系

从安全管理的角度看, 企业的社会责任不仅仅是遵守安全生产法律法规相关的条款, 更重要的是确保企业的生产经营活动能

作者简介: 吴江(1984-), 男, 汉族, 硕士研究生, 注册安全工程师。

够在各类生产安全风险受控的前提下安全平稳地开展,后者也是安全管理的核心目标。目前,欧洲、澳大利亚和新加坡的安全监管都是朝着“目标设定”这个大方向在推动,该发展趋势是基于“以目标设定为导向的安全监管体系会促使企业更加主动重视安全生产管理,提高安全管理效率效果”这一观点,《安全例证报告》制度就是该观点有力证据。

《安全例证报告》制度最早是英国安全与健康执行局(Health and Safety Executive)在英格兰弗利克斯环己烷爆炸事故后出台的《英国健康与安全工作法》提出的,该法规要求雇主履行一般性义务条款,即确保工人和公众所面临的风险处在“合理可行最低”水平,就是我们现在所称的“ALARP 原则”(As Low As Reasonably Practicable)。这是英国陆上生产设施安全管理法规的第一次重大变化,这一变化大大超越了过去对雇主的具体指令性要求,安全管理的主体责任完全转移到企业经营者的头上。后来在经历了意大利塞维索毒气泄漏事件、澳大利亚朗福德事故等灾难性事故后,欧盟、澳大利亚先后出台实施了如《塞韦索法令》等相同或相似的法规和要求。它们的立法思想都遵循了一种模式:朝着目标设定为导向的监管体系发展,企业完全负责确保生产运营安全而不是单纯的遵守法律条款。值得一提的是,新加坡近年也采用了这一监管模式,2014年12月,在对如何提升政府现有监管制度和寻找国际最佳实践做了系统调研后,由新加坡人力部成立的专项工作组向政府推荐实行《安全例证报告》制度,政府经过进一步研究论证,决定在2017年9月1号实行《安全例证报告》制度,与此同时,新加坡每年都举行《安全例证报告》学术交流大会。

《安全例证报告》制度对企业采取“非指令性”的管理方式,转而要求企业证明其生产经营活动范围内的风险均被有效控制到合理可行的水平,企业可通过采取管理体系、工程概念、方法、工具等管理、技术手段确保实现安全相关系统的可用性和安全性。在落实《安全例证报告》制度的过程中,企业会积极寻求、投资有效的解决方案。因此,《安全例证报告》制度能够增强企业安全管理的内生动力,鼓励企业按照“ALARP 原则”不断改进,推动企业创新。而政府和行业监管部门在该体系中的职责是审核《安全例证报告》,并决定接受与否,以此决定是否颁发运营许可证,监管部门对企业的检查评估也是以企业的《安全例证报告》为依据,检查企业实际运营中采取的各项管理、技术措施是否和报告相符,即说的和做的是否一致。与此同时,随着技术和管理水平的不断提升,“ALARP 原则”也可赋予监管者进一步提高标准的依据。

2 以指令性法规为主的安全生产监管体系

还有一种观点认为,安全生产需要建立在各种规范和技术支持之上,其中安全生产法规体系的基础作用尤为重要,以指令性法律法规为主的安全监管体系应运而生,这也是我国采用的安全监管模式。据统计,目前,全国人大、国务院和相关主管部门已经颁布实施并仍然有效的有关安全生产主要法律法规约有130多部,基本建立了以《安全生产法》为主体,由国家相关法律法规和标准规程、部门规章、规范性文件等所构成的安全生产法律法规体系,且该体系还在日趋健全和完善。

需要指出的是,新中国成立以来,我国安全生产标准化工作发展迅速,据不完全统计,国家及各行业颁布了涉及安全的国家标准上千项,各类行业标准几千项。我国安全生产方面的国家标准或者行业标准,均属于法定安全生产标准,或者说属于强制性安全生产标准,《安全生产法》有关条款明确要求生产经营单位必须执行安全生产国家标准或者行业标准,通过法律的规定赋予了国家标准和行业标准强制执行的效力。此外,我国许多安全生产立法直接将一些重要的安全生产标准规定在法律法规中,使之上升为安全生产法律法规中的条款。因此,我国安全生产国家标准和行业标准,虽然和安全生产立法不无区别,但在一定意义上说,也可以被视为我国安全生产法律法规体系的一个重要组成部分。

以指令性法律法规为主的监管体系的优势显而易见,详尽的“规则”可供企业遵照执行,安全生产标准化、安全风险管控和隐患排查治理体系(双控体系)、突发事件应急管理、安全生产信用体系建设、安全文化建设等十余种专业管理工具可供企业选择使用,政府及其行业管理部门通过各种形式的培训、检查、考核、文件、活动等方式对企业进行监督指导。在当前的现状下,选择现行的指令性法规监管体系是合适的。但从另一个方面来看,要达到安全管理预期的实效性,例如“有效遏制重特大事故的发生”,其前提是监管部门制定的具体要求必须在理论上能够实现预期的目标,实际上这是很难做到的,甚至是不现实的,因为行业间存在差别,企业的具体风险更是千差万别,通过实施一套具体要求很难实现有效管控风险,遏制事故的发生。此外,详尽的

“规则”会使企业机械地进行安全生产管理,不利于落实安全责任,企业知道要做什么,却不知道为什么要这么做,知其然而不知其所以然,不利于企业通过系统科学地管理安全来实现可持续的安全管理能力。而且由于该监管体系要求监管机构和企业配备庞大的安全管理机构,一些中小企业无法在资源投入上予以保障,叠加上其对履行法定安全生产主体责任认识不足,侥幸心理强,主动安全意识差,安全生产管理工作缺位,安全生产管理基础、过程管理和应急能力薄弱,导致六成以上的生产安全事故发生在中小企业。而体量大、安全投入有保障的企业——比如国企或大型民企——在执行这一体系时较为得心应手,“党政同责、一岗双责”“管业务必须管安全、管生产必须管安全”等管理原则也有效促进了大型企业的安全生产形势的稳定好转。

相比之下,以目标设定为导向的安全监管体系在给了企业很大自由度的同时,将安全责任全部落到企业的头上,既松开了企业管理安全的双手,又将风险降低的标准无限向下推,即风险没有最低只有更低,企业随时间推移必须持续降低风险,对企业来说,安全管理的挑战实际上更大。该监管体系主要的局限性和风险在于该制度除了要求企业有足够的专业知识履行“ALARP 原则”,还要求监管者具备专业知识和经验来识别最佳实践。此外,如果监管者过度依赖企业的自律性,导致企业注重安全生产资料档案而不是安全管理本身的现状难以好转。上述局限性也是目前关于基于“规则”的指令性法规与基于“目标设定”的安全例证制度的优缺点的争论仍在继续的原因。

3 “尽职照管” 安全生产监管机制

结合国内安全生产现状,生搬硬套国外所谓的经验或标准显然是不可取的,鉴于上述两种监管体系的优劣势及自贸区临港新片区内企业业态,建议创新性地执行“尽职照管”的安全生产监管机制。“尽职照管”监管机制的核心思想是在设定的框架下将安全生产责任完全下放,比如当前的标准化、双重预防机制、ISO45001,能否让企业自选?监管机构不强制按某一种体系来考评,企业只要根据实际情况选定一种适用的即可。监管机构负责设计管理框架,由企业的第一责任人通过提交书面“保证信”的形式来实现,“保证信”内要明确阐述如何实践或实施管理框架的计划,包括确保运营的合规性、如何负责组织资源、使用何种管控工具、如何实施考核兑现等内容。“保证信”经过监管部门认可后,代表双方事先达成一致,这也为后期的监管提供了依据,同时监管者也可为企业提供必要的支持,比如派出专家进行现场支持等。如此一来,监管机构和企业双方被统一到如何实现管理框架计划的目标上了,双方共同的关注点是解决安全生产中遇到的实际问题,通过实践过程中的逐步完善与持续改进,企业的安全管理水平会稳步提升,监管部门的任务也得以保证,实现双赢。“尽职照管”监管机制不仅仅适用于政府或行业监管部门,也同样适用于集团公司性质的大型企业。

“尽职照管”监管机制将安全生产责任重心放在了企业一方,也是促使企业真正落实其安全生产主体责任的方式之一。该机制既要求企业采用“保证信”积极管理风险,又对控制措施作一些具体的技术要求,是一个“目标设定”和“规则”指令性规章的综合体。更宏观地看,“尽职照管”监管机制也是“以人为本”和“全员参与”的安全管理理念的体现,因为在企业提交的“保证信”中,需要横向涵盖所有的部门,纵向囊括从领导层到一线员工的所有人,而“保证信”的讨论制定必须依靠员工的充分参与,是一种对员工在企业安全管理中的作用与地位的肯定,也可以大大减少员工之间、管理人员和一线员工在安全管理上的冲突或矛盾,还可以调动和激发员工参与安全管理的积极性和创造性。“保证信”的讨论制定本身也是员工安全培训教育的过程,水涨船高,员工安全知识技能的增加与公司安全管理效率形成良性互动,员工会逐步提高解决安全工作中实际问题的能力,企业会逐渐改善安全生产条件,这也是一个企业和员工共同受益的“双赢”过程。

不论何种安全生产监管体系,其背后的出发点是一致的,就是控制风险,遏制生产安全事故的发生。一个新的机制在实施推广中,未经深入研究或未在适当地方严谨试点,盲目在更大范围示范或推广应用往往会造成更大的隐患,也必然会出现一些新的问题或矛盾,比如企业重承诺低执行,说一套做一套,进而导致安全管理水平下降;再如监管机构成为甩手掌柜等。配合区内空间布局分区逐步实施,自贸区临港新片区具备作为试点条件,可在新片区现代服务业开放区核心区先行先试,同时加大对企业违规行为的处罚力度和对监管机构的考核力度,抓住安全监管重心,以此规避试行过程中出现的漏洞,逐步化解实施中出现的新的矛盾,只要着眼于未来,积极学习和探索新的安全监管办法,相信“尽职照管”监管机制会有成熟的一天!

参考文献:

[1]U.K. Health and Safety Executive. A guide to the Offshore Installation (Safety Case) Regulations 1992[M]. Health and Safety Executive, HSE Books, 1992.

[2]Dr Tim Kelly. A Systematic Approach to Safety Case Management[D]. University of York, UK, 2003.

[3]曲友辉. 浅谈我国安全生产的法律法规建设[J]. 商业经济, 2011, (05):131-132.