

[文章编号] 1009-3729(2013)02-0080-04

国内外安全生产监管模式的对比分析

周培国, 李彦明

(豪洋水泥有限责任公司, 山西 灵丘 034400)

[摘要]在市场经济条件下,安全生产很难通过市场自发调节来保障,需要国家发挥安全生产监管职能来实现。英国采用专业化安全生产监管模式,分工明细、专业化程度高、针对性强;美国、日本采用高效率的垂直管理模式;德国的二元化监管模式实现了政府与市场的有效结合。我国的安全生产监督管理经过三个阶段的发展,逐渐形成了具有自身特色的安全生产监管体系,但与发达国家相比,法律监管体系不完善,监管机构庞大,工会参与性较弱,市场主体参与积极性不够。借鉴国外安全生产监管的成功经验,有利于实现我国安全生产监管工作的持续改进。

[关键词] 安全生产; 监管模式; 监管制度

[中图分类号] F203 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.02.017

改革开放以来,我国经济社会建设取得了举世瞩目的成就。但由于发展初期采用的是较为粗放的发展方式,我们也因此付出了巨大代价,如环境污染、资源过度消耗等,其中安全生产问题尤为突出,应予以足够重视。在市场经济条件下,由于市场机制的缺陷,不能有效地实现社会的安全生产,必须依靠国家强制监管来保障。

实现安全生产必须有一套行之有效的安全生产监管制度,这是安全生产的前提和基础,也是当前我国安全生产监管工作的重点。将英国、美国、日本和德国的安全生产监管系统与我国安全生产监管模式进行对比分析、借鉴他国先进经验,有助于我国安全生产监管工作的健康发展。

一、安全生产监管的构成要素

安全生产监管,即安全生产监督管理,指对于生产型企业、服务型企业的安全生产活动进行监督管理,是各级安全生产监督管理部门的职责。在我国,国家安全生产监督管理总局和各级安全生产监督管理局、煤矿安全生产监管机构等是进行全国各级安全生产监督管理的具体机构。安全生产事故对市场个体会造成一定的经济损失,市场对安全生产具有

一定的调节能力,但这种调节能力是有限的,不能从根本上解决安全生产问题。这就需要行政机构对安全生产进行监督管理,行政机构的监督管理与市场调节机制不同,其监管具有强制性,通过行政机构的信息优势和事先预防机制,能够显著提高安全生产的监管效率,降低社会生产成本。

安全生产监管工作的进行依赖于各个监管构成要素的有效运行。安全生产监管系统包括监管机构、职能定位、权力配置和运行机制等构成要素(见图1),各要素之间相互影响、相互制约。机构设置合理,权力配置适当,职能定位明晰,运行机制完善,形成科学的安全生产监管模式才能实现安全生产。

二、发达国家安全生产监管模式

发达国家在工业化发展过程中积累了较为丰富的理论和实践经验,安全生产监管模式已经比较完善,但各发达国家国情不同,他们的安全生产监管模式又有所不同,主要形成了以下几种模式。

1. 以英国为代表的专业型监管模式

英国是世界上最早进行工业化和走上现代化道路的国家^[1],在其工业化初、中期,社会安全生产事故频发,很多员工失去了宝贵生命,严重影响了正常

[收稿日期] 2012-10-20

[作者简介] 周培国(1965—),男,山西省灵丘县人,豪洋水泥有限责任公司助理工程师,主要研究方向:矿山采掘。

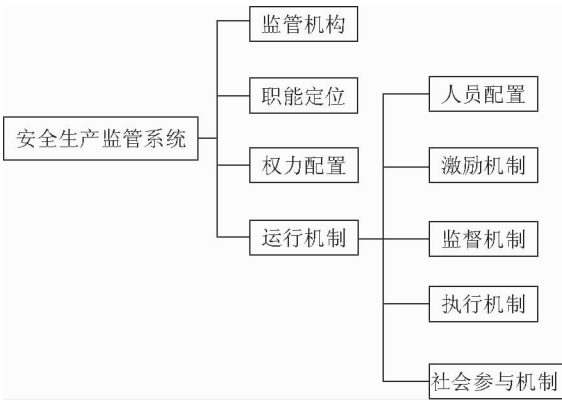


图1 安全生产监管系统

的社会生产活动。因此,英国在世界上较早地建立起了安全生产监管体制,经过100多年的发展完善,现已形成了专业型的安全生产监管模式。这种模式在分工上明确细致,在每个安全生产压力较大的行业都配备专门的安全生产监察小组,并且每个监察组织都由具有很强的专业性和针对性,其安全生产监察模式如图2所示^[2]。

英国安全生产监管模式的特点是突出专业化,每个安全生产监察部门都有专门的监管人员。监察机构面向社会招聘职员,对应聘者资格门槛要求较高:必须具备较为广泛的安全生产相关知识,并且至少有2年相关行业从业经历。安监员上岗前必须接受专业的安全生产技能培训,上岗后还要在工作中不断了解相关行业技术进步和最新发展趋势,切实提高自身的专业技能。通过培训合格的安监员能够对企业管理体系做出客观评价,并根据企业实际生产条件进行安全生产审核工作,根据相关法律法规对企业日常生产做出正确的判断。这种分工细致的专业监察模式,使英国的安全生产在世界处于前列。

2. 以美国和日本为代表的垂直监管模式

美国和日本在工业化进程中也遇到了类似于英国的安全生产问题,它们依据自己国家政体结构的

实际情况,建立了具有共同特征的垂直监管模式。在美国,安全生产监管工作采取联邦垂直管理模式,国家设立劳工部,直接受总统领导,对总统负责,同时劳工部下设职业安全与健康监察局、全国矿山安全与健康监察局,这两个监察局也都实行联邦垂直管理模式,对全国的安全生产共同进行监察。

日本的安全生产监管模式与美国接近,实行中央垂直监管。日本设立了厚生劳动省和经济产业省两个不同的主管部门负责,分别负责职工健康安全监管和矿山安全监管。

垂直管理模式具有政令畅通、步调一致、雷厉风行的体制优势以及管得好、调得动、调得快、用得上的保障能力与执行能力,能够全面贯彻国家政策意图。特别是垂直管理体系作为政策执行载体,这种安全生产监管模式分工明确,避免了交叉重叠监管,工作效率大大提高。资料显示,2010年日本各类安全事故所造成的死亡人数为6058人^[3],是同年我国各类安全事故造成死亡人数的7.6%。

3. 以德国为代表的二元化监管体制

德国的安全生产监管采用二元化模式^[4],即国家劳动保护机关执行国家性质的劳动保护和劳动监察工作,同时法定事故保险机构开展劳动保护和监察活动。他们都具有制定相关劳动安全标准、实施监督与管理、开展安全生产咨询与预防、进行事故调查等职责。

国家劳动保护机关的工作重点在于制定并执行国家劳动保护法律,各级劳动保护机关制定相应联邦州的劳动保护法规与制度,在企业生产过程中实施劳动保护监控与引导,并向社会生产单位提供公共保护技术和方法等。法定事故保险机构的工作重点在于制定行业生产健康保护和生产安全的规定与规则,结合国家法律法规来贯彻本机构在各行业安全生产中的标准与规定,为社会生产单位提供职业

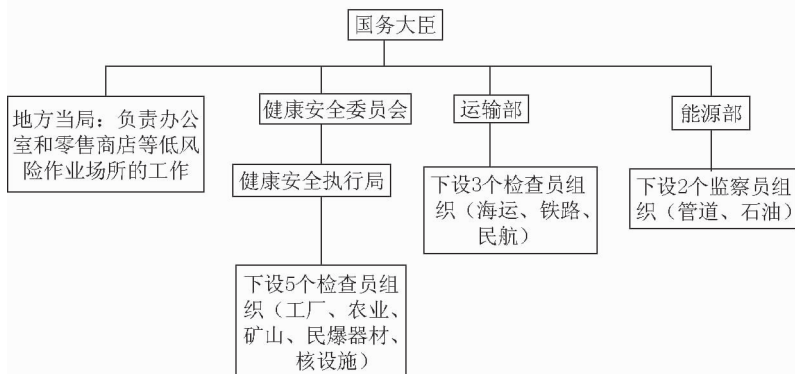


图2 英国安全生产监管模式

危害救助与预防生产事故的专业咨询,对企业安全负责人员进行职业技能培训和教育等。两者在二元化的安全生产监管体制中形成了“共同合作,目标统一,经验交流,相互补充”的互补协调关系。

三、我国的安全生产监管模式

我国安全生产监管工作大致经历了新中国成立初期到改革开放之前、改革开放到2000年、2000年至今3个阶段。在不同发展阶段,由于安全生产监管所处的经济社会环境不同,安全生产监管模式也有所不同。(1)新中国成立初期到改革开放之前。新中国成立初期国家就十分强调安全生产监管,但在“文革”十年里,我国安全生产管理工作受到了严重冲击,社会生产安全事故多发,给人民的身心健康和社会财产造成了极大威胁。(2)改革开放至2000年。党的十一届三中全会之后,国家各项工作恢复正常,安全生产监管工作重新受到重视,相继出台了相关安全生产监管条例与法律文件。在这阶段还分别进行了4次机构改革,安全生产监管工作不断完善。(3)2000年初至今。为适应安全生产新形势,国家重新调整了安全生产监管机构,完善了相关法律法规。对工矿企业,特别是煤矿安全生产更加关注,努力减少

工矿企业重特大事故的发生。

根据社会经济发展水平与安全生产状况,可将社会安全生产划分为5个阶段^[3]:工业化前期阶段和工业化初级阶段;工业化中级阶段;工业化高级阶段;后工业化时代;知识经济时代。当前我国正处于工业化中级阶段向工业化高级阶段的过渡时期,生产安全事故多发,在这个时期安全事故率将逐步达到高峰并逐步趋于稳定。因此,我国现阶段安全生产形势较为严峻,国家各级机关应充分重视安全生产监管工作,严防重特大事故的发生。

在多年的发展过程中,我国积累了安全生产监管工作的宝贵经验,为今后监管工作的不断进步提供借鉴,同时这些经验也是继续发展我国安全生产监管工作的基础。从图3可以看出,我国安全生产监管机构职能清晰,分工明细,监管工作采用垂直监管与分级监管相结合的方式。这种监管体系有效地保障了我国社会安全生产,为保证人民生命安全、减少社会财产损失起到了重要作用。同时也应该看到,我国的生产事故时有发生,尤其是煤矿行业和重工业的特大安全事故发生率与发达国家相比还比较高。有必要将我国安全生产监管模式与国外发达国家进行对比分析,找出不足,为我国安全生产监管工作的改进找准方向。

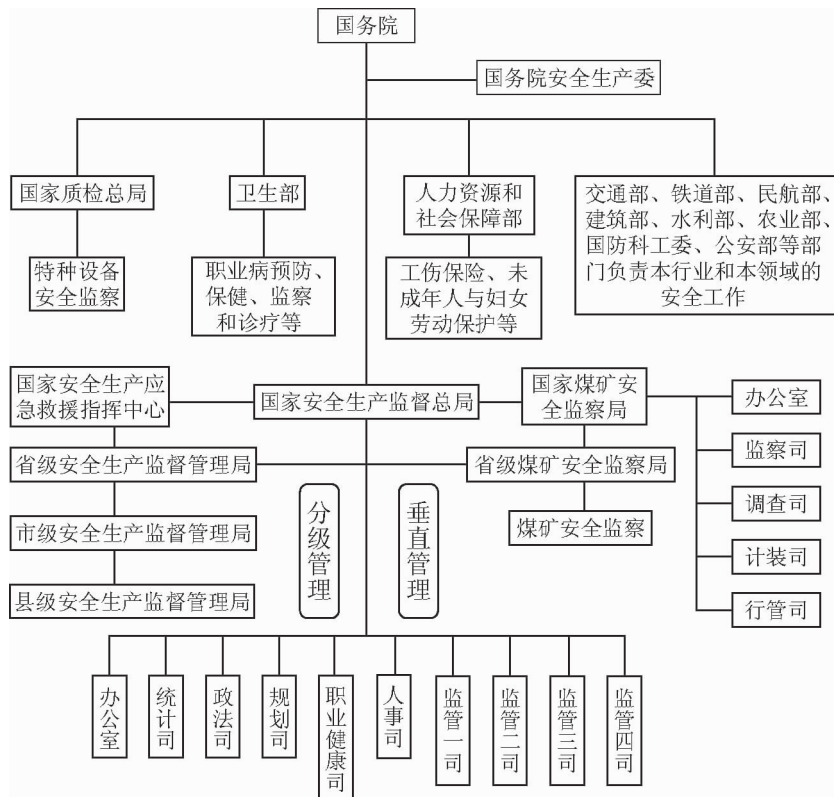


图3 我国安全生产监管体系

四、我国与国外安全生产监管模式的对比分析

英国采用专业化安全生产监管模式,其特点是分工明细,专业化程度高,针对性强;美国和日本充分利用高效率的垂直管理模式。相比美、日和英国模式,德国的二元化安全生产监管模式不仅利用了政府的公共管理职能,而且充分利用了市场经济主体——保险机构——对企业的安全生产活动进行监管,实现了政府与市场的有效结合。美、日、德均根据本国国情建立并发展了一套适合自身的安全生产监管模式,实践证明这些发达国家的监管模式是行之有效的。

当然,由于各个国家社会发展阶段和国情各不相同,任何国家都不能保证安全生产的绝对性,更没有一个通用的安全生产监管体系,但是我们可以从发达国家的安全监管工作中总结出一些成功的经验,批判性地继承与借鉴,取其精华,去其糟粕,这将有助于完善我国安全生产监管体系。

与发达国家的安全生产监管体系比较,我国监管模式有自身优势,能够很好地适应我国现阶段的社会生产,排除生产安全隐患,减少生产安全事故;同时,我国安全生产监管模式还有待进一步完善,为此我们需正视以下差异和问题。

(1)发达国家安全生产监管法律体系相对健全,监管机构实现法定化,职责范围、执法程序、监察员的权利义务等内容明确,监管工作能够顺畅进行。我国应该持续完善安全生产监管的法律法规,切实做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。

(2)英国安全生产监管机构设置精简,并且能够有效保证社会安全生产。与英国比较,我国监管

机构虽然庞大,但在安全生产监管过程中存在各机构、各级监察机构之间相互推脱现象,这使国家安全生产监督的初衷扭曲,同时增加了企业安全生产管理的成本。

(3)发达国家各机构权力制衡机制较为完善,而我国安全生产监管各行政和执法部门之间缺少有效的权力制衡机制,监管过程中容易产生腐败现象。

(4)美国、日本等发达国家安全生产监管工作社会参与率较高,工会组织对员工的安全保障积极活跃,我国这方面还有较大差距。

(5)与专业型安全生产监管模式比较,我国在安全生产监管工作人员的专业性和针对性等方面发展相对较慢。

(6)与德国二元化的安全生产监管模式相比,我国市场主体参与安全生产监管的作用还不明显,行业事故保险机构发展落后。

对比分析发达国家安全监管模式发现,他们的监管模式都是根据自身特点逐渐建立起来的,并很好地适应其国内的安全生产现状。因此我国应根据我国现阶段的国情,分析我国现阶段的实际情况,同时借鉴国外安全生产监管的成功经验,实现我国安全生产监管体系的进一步完善。

[参 考 文 献]

- [1] 田福生,吴江艳. 英中两国现代化之路比较[J]. 唐山师范学院报,2010,6(32):75.
- [2] 何玉. 我国安全生产模式的探讨[D]. 昆明:昆明理工大学,2010.
- [3] 叶永峰,顾智世. 中日安全生产监管体系的比较分析[J]. 安全与环境工程,2012,2(19):98.