

# 新型工业化需要完善的安全生产法治体系

薛长礼

中国正处于新型工业化加快发展、安全生产事故总量虽有下降但依然居高的时期。公开数据显示,2017年全国非煤矿山共发生各类生产安全事故407起、死亡484人,同比减少54起、41人,分别下降11.7%和7.8%。全国煤矿百万吨死亡率0.106,死亡率同比减少0.05、下降32.1%。

许多发达国家的实践经验表明,工业化需要完备的安全监督管理体制机制,尤为重要是构建全面促进企业安全生产的法治体系。

在《事故共和国》一书里,约翰·维特讨论了美国工业事故的危机及其引起美国法的改革。通过分析19世纪末工业世界的社会图景、工伤赔偿与法律救济制度的兴起、工业事故的历史与国家治理,描述了法律如何参与了一种新社会秩序的创新。

中国正积极推进《中国制造2025》,努力实现工业由大变强。此间借鉴发达国家的安全生产法制,根据新型工业化的特点和问题,完善立法,提高法律法规的实施效果和可操作性,促进经济社会健康持续发展,构建和谐社会秩序,不无重要意义。

事实上,改革开放以来,我国安全生产立法已然取得斐然成就。在1982年国务院《矿山安全条例》《矿山安全监察条例》基础上,1992年全国人大常委会颁布《矿山安全法》,这是早期重要的安全生产立法。

90年代以来,随着社会主义市场经济体制的确立,适应市场经济需求的安全生产法律陆续颁布实施:《铁路法》(1991年)、《劳动法》(1995年)、《煤炭法》(1996年实施,2009、2011、2013、2016年四次修订)、《职业病防治法》(2001年实施,2011、2016、2017年三次修订)、《道路交通安全法》(2003年实施,2007、2011年修订)等。



王利博制图

1997年修订的《刑法》、2006年的《刑法修正案(六)》增设了劳动安全事故罪和不报、瞒报安全事故罪,加大了安全生产犯罪的处罚力度。这一期间,国务院颁布了《生产安全事故报告和调查处理条例》《危险化学品安全管理条例》《烟花爆竹安全管理条例》《水库大坝安全管理条例》《安全生产许可证条例》《工伤保险条例》等涉及安全生产的一系列行政法规。

在众多的法律法规中,2002年颁布实施、2014年修订的《安全生产法》是安全生产领域的基本法,构建了安全生产的基本法律制度。这些法律法规在《中华人民共和国宪法》的统领下形成国家层次的安全生产法律体系,对于全面保护劳动者生命安全、促进企业安全生产、加强安全监督管理发挥了极为重要的保障作用。

尽管安全生产法制建设取得了明显成效,但与21世纪以来中国工业化发展进程的安全生产法治体系需求相比,现行的法律体系尚存在不容忽视的问题。

从美国、欧盟等发达国家安全生产法治实践来看,良好的安全生产秩序需要的基本要素至少包括完备的法律、安全监督管理机构制定的强制性标准和推荐性标准、企业安全生产的主体责任、劳动者既是保护对象亦是安全生产的行为主体等,多方参与主体互动,形成预期的社会安全生产

秩序,这些共识对于完善我国安全生产法治体系具有深刻的启发意义和借鉴价值。

中国的新型工业化是与信息化、城镇化和农业现代化同时进行的工业化,呈现了新时代的中国问题与中国国情。虽可借鉴发达国家的法治经验,更需探寻立足中国的安全生产法治体系的建设规律。总体设计上,安全生产法治体系应包括静态的法律规范体系和动态的法律制度运行体系,融合立法体系、执法体系、司法体系、法律监督体系和法律合作体系等为一有机整体。具体而言,需要从以下几个方面加以完善。

第一,坚持以人为本的立法理念,修订、整合、制定安全生产法律法规。

一是修订法律法规。20世纪90年代我国处于市场经济确立阶段,经济社会发展以GDP增长为主要目标,这一时期的安全生产立法,在理念上更多地表现为“责任与义务”,较少关注“权利与义务”,体现了安全生产追求效率的价值取向,《矿山安全法》《煤炭法》均有此时代特色。直到2002年的《安全生产法》才逐渐发生立法理念的改变,强调“从业人员的安全生产权利义务”。

党的十八大以来,安全生产的立法理念定位于以人为本,凸显人权保障,以人民群众的生命财产安全为标准,诚如习近平总书记所指出的,“发展决不能以牺

牲人的生命为代价”。依此理念检视早期的安全生产立法,不难发现其中所包含的滞后于时代发展的法律规定,这些规范需要及时予以修订。

近年来全国人大常委会频频修订安全生产立法,并将安全生产法律修订列入2018年度立法计划,恰是这一要求的体现。

二是整合法律法规。现行安全生产立法数量较多,时间跨度久,法律内在一致性受到影响,既存在法律规范之间的冲突,又存在法律规范的盲区,无法实现预期的法律绩效,亟待通过必要的立法技术加以整合,形成内在一致性、权威性高的法律体系。

三是制定新的安全生产法律法规。我国的新型工业化伴随着高科技的发展、工控系统的高度信息化、网络化。无论是修订、整合,抑或是制定新法律,坚持以人为本理念意味着安全生产法律法规必须兼顾安全生产与职业健康。

四是制定党内法规。2018年4月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》,是安全生产领域的第一部党内法规,界定了地方党政领导干部安全生产的职责、考核考察、表彰奖励、责任追究等,也是将党内法规纳入安全生产法治的积极尝试。

第二,坚持安全第一理念,构建高效的安全生产法治实施体系。

一是深化安全生产管理体制。2018年国务院机构改革对安全生产管理体制做出重大调整,成立应急管理部,整合相关部委职能,统一管理国家公共安全事故,包括安全生产监督管理。这一改革的成效尚待观察,但其消除多元主体执法局限,运用法治思维和法治方式依法监管,增强监管执法效能,提高安全生产法治化水平的制度架构符合现代行政法的发展趋势。

二是全面构建企业安全生产

的主体责任机制。企业安全生产主体责任旨在将安全生产法定责任内化为自我约束、持续改进的安全机制,实行全员安全生产责任制,尤其是法定代表人和实际控制人、主要技术负责人员的安全职责。一般而言,法定代表人和实际控制人应共同承担安全生产第一责任人的职责,主要技术负责人享有安全生产技术决策和指挥权,并承担相应责任。

三是劳动者职业安全权利义务的合理配置。劳动者既是职业安全的保护对象,同时是安全生产的行为人,其合理的权利义务配置有助于其双重角色功能的发挥。较为理想的职业安全权利义务结构为:劳动者享有安全生产的知情权、建议权、拒绝权、监督权、工伤保险权、获得民事赔偿权等权利。

第三,坚持依法治理理念,完善安全生产法治监督体系。

一是依法制定安全生产强制性国家标准和推荐性标准,围绕法律和标准的执行,建立部门监督、行业监督、地方监督和社会监督融合的安全生产工作机制。

二是发挥人大和政协的监督职能,定期检查安全生产法律法规实施情况,开展专题询问、民主监督和协商调研,确保安全生产执法规范化、制度化。

三是健全安全法律法规执法行为审议制度和重大行政执法决策机制,评估执法效果,防止安全监管部门滥用职权。

第四,坚持优化效能理念,建立安全生产法治保障体系。

中国新型工业化无疑是长期的过程,这一长期性决定了建立安全生产法治长效机制的必要性。除了常规的人员、机构、经费保障之外,值得注意的是人工智能、大数据、信息化等方面的高新技术对法治保障的支撑作用。为此,应充分考虑科技对安全生产法治保障的影响,将其纳入保障体系,全面提升安全生产法治的效能。

## 资管新规重塑中国资管行业生态

王庆

资管新规“靴子”落地,百亿元大资管行业在2018年将迎统一监管。

资管新规是对中国资管行业经历了十余年高速发展后的一次生态重塑,在大资管时代,私募基金行业将迎来更好的发展机遇。虽然我国私募总规模已接近12万亿元,但与美国等发达经济体仍有较大差距,具体表现在投资者结构较为单一,主要以高净值客户为主。未来,将有更多的银行、保险、企业年金等机构投资者投资于私募。

回顾中国私募基金的发展历程,起步虽然不算太早,但扩容速度一直较为迅猛。尤其自

2014年中基协启动私募备案以来,更是点燃增长引擎。据央行口径数据,截至2017年底,国内私募规模达11.1万亿元。

那么,资管新规对中国金融市场将产生什么样的影响呢?这首先需要把资管新规放到防控金融风险的大背景下来看待。高层的政策取向已将防范化解重大风险放在了三大攻坚战的首位,其中最重要的就是防范化解重大金融风险,守住不发生系统性金融风险的底线。国务院金融稳定发展委员会的设立,货币政策与宏观审慎政策双支柱的宏观调控框架、机构监管与功能监管相结合的矩阵式金融监管框架,资管行业新规等等,其实是一脉相承的。

尽管资管新规将过渡期延长至2020年底,金融机构仍将面临转型之困。短期来看,资管新规对金融市场和部分金融机构都会带来阵痛,但是在经过这样一次彻底的自我净化之后,金融体系抗风险能力将会大大提升,本世纪初我们对银行坏账的剥离以及接管部分券商就是很好的案例。从长期来看,打破刚兑有助于最终降低国内金融市场的无风险利率水平,引导资金部分流向股票市场等风险资产。

更重要的是,打破刚兑也将推动各类资管机构的优胜劣汰,具备良好投资能力和风控系统的资管机构有望脱颖而出。

具体到私募行业,资管新规又将产生何种影响?在大资管

时代,私募基金行业将迎来更好的发展机遇。伴随着刚兑的打破,居民对专业化的资管产品的需求将会进一步上升而不是下降,更多资金有望流向私募基金等真正净值化的产品。

随着资管行业的进一步发展,将有更多的银行、保险、企业年金等机构投资者投资于私募基金,具有良好投资能力和风控体系的私募基金有望在竞争中脱颖而出。

在资管新规下,私募与银行、信托等机构开展的部分债券委外业务可能受到影响。但是,由于直接投资于股票二级市场的理财资金不足5%,对于私募股票类基金的影响应该会比较小。

另一方面,在打破刚性兑付

后,不少银行理财的客户被切断了预期收益率的依赖,部分市场人士预计原有银行客户或许会逐渐流失,部分转向私募。

私募基金与银行资管和理财存在一定的竞争,但更重要的是合作共赢。目前私募基金的投资者主要是高净值私人客户,而最重要的销售渠道就是银行。

由此,在资管新规下,银行与私募基金的合作可能会更加紧密。因为银行理财机构对于专业化资管产品的需求也会上升。银行在自己管理理财资金的同时,其作为FOF或MOM的属性将更强。理财委外资金可能更多投向权益、商品等具有不同风险收益属性的资产类别,以此提高组合的风险调整后的收益。