法学论坛

论危险物品危害的联动治理

邵 悱

(中国社会科学院, 北京 100720)

摘要: 2015年8月, 天津滨海新区和山东淄博相继发生危险物品爆炸事故, 但此并非个案。随着现代化、工业化进程的展开, 危险物品成为每一个城市的安全隐患, 随时都有危及人民群众生命健康的危险。从法律的角度有必要在制度、规范的层面来进行思考与架构, 从程序监督的角度来治理与问责, 五方联动、各司其职, 这其中, 需要落实的主要是: 政府监管与主导作用、企业实施与保障作用、员工的权益与自律作用、社会的监督与参与作用、中介的支持与服务作用。只有充分保障危险物品在规范的准则与程序约束之下合理储存、流转, 只有保障五方主体在有序协作的前提之下展开、实施, 才能将危险物品安全地为生产所用, 才能使人民群众享有免于危险物品带来的恐惧的权利, 才能够将人民群众最为基本人权落实到位。

关键词: 危险物品; 三同时原则; 安全生产; 环境评价; 滨海新区

中图分类号: DF34 文献标识码: A 文章编号: 1674-9502(2015)06-009-07

关于危险物品的定义, 有的学者认为, 危险物品是指具有杀伤、爆炸、易燃、腐蚀、毒害、放射射线等性质, 在生产、销售、储存、运输、使用过程中, 能引起破坏性事故、事件, 造成人身伤亡, 使国家和群众财产损毁的物品。也有学者认为, 危险物品是具有杀伤、爆炸、毒害或放射性等性能, 在管理失当的情况下, 易引起重大伤亡和物质严重损毁, 并导致公众心理恐惧, 危害公共安全和公共秩序的物品。目前, 我国对于危险物品进行管制的专门性法律法规主要有6部, 包括《港口危险货物管理规定》、《危险化学品安全管理条例》、《中华人民共和国船舶载运危险货物安全监督管理规定》、《船舶载运危险货物申报与集装箱装箱诚信管理办法》、《关于进一步加强水路公路危险化学品运输管理的通知》, 以及在2015年六部委联合发布的《互联网危险物品信息发布管理规定》, 这6部法规的定义能够从多个方面细分、规范与危险物品相关的领域, 在司法实践中能够方便对行为进行归类进而提高司法效率, 在相关企业的生产实践中也能够帮助指导工作, 对企业行为有一定的预判断, 进而减少损害的发生, 毫无疑问, 这是我国法制的进步。但是, 如果从立法规范的角度来看, 以上6部法律都以指导性条款为主, 对于违法行为的认定与追责, 尤其是法律后果的规定较为缺乏, 经常性地向上级部门法, 如《刑法》、《海商法》等逃逸, 故而

作者单位: 中国社会科学院法学研究所 收稿日期: 2015-10-08

张先福、张家忠:《危险物品管理》, 中国群众出版社2011年版, 第29页。

熊一新:《治安管理学》, 中国人民公安大学出版社2002年版, 第566页。

虽然可以很好地对法律行为进行定性，但是由于法律可诉性的缺乏，在具体到定罪量刑的时候，又往往捉襟见肘。实践中，除了上述6部专门性法律法规以外，涉及危险物品相关内容的，还有几十部之多，这其中最为常用的包括了《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国港口法》、《中华人民共和国海商法》等在内的7部，此7部法律由于立法的规范性、可诉性较强，加之法律位阶又较高，故而共同构成了司法实践领域主要的规范依据。

虽然从规范内容上来看，还存在着部分可诉性不高的宣言性法律，但就整体而言，迫于环境危机的日益严重以及治理的紧迫性，在短短的30年时间里相关法制已属健全，“有法可依”的局面也已然形成，但运行效果并不令人满意。良法的执行是多方面共同作用的结果，正如“天津强震”之后的废墟依旧刺痛着广大群众的神经，有了先进的制度体系并不意味着一定会形成优秀的社会现状。我国危险品的管理涉及5个主体，分别是政府、企业、员工、社会以及中介机构，只有在这5个主体充分发挥自身作用的前提下，同时形成有序、良性的互动关系，我们才能真正地将法律的期望落实，保证危险物品以安全的方式为人民群众服务。

一、政府监管与指导作用

政府发挥的主要作用可以概括为引领与规范作用，具体的实施主要是通过立法、执法以及监管这三个手段，立法以引领，执法与监督以规范。立法手段要求有三个方面提高，首先是继续完善、全面化相关领域的立法，在部分专业性较高的领域要优先立法，尽量以特别法为主，不向高位阶的部门法逃逸。其次，保证立法质量，这需要我们从三个方面入手，第一是保证立法的科学性与实效性，尽量针对市场中新兴的问题进行科学的指导，对长久以来市场已经能够自我适应、管理的事项，不加以过度干预；第二保证立法与整体法制体系相融洽，避免不同位阶的法律冲突，尤其是和部门法律原则的冲突；第三，加大鼓励保障当事人合法权益得到及时救济的法律、法规，如有学者建议在时机成熟的前提下由最高权力机关制定《环境救济法》。

政府的监管作用应全方位立体式的展开，从危险物品的生产、运输、销售、储存、销毁等各个方面进行监督，从危险物品的生成到其完全分解，在这一全过程中，政府都必须保证能够实时监控，不放过任何的环节，毕竟部分危险物品，如天津滨海新区爆炸现场储存的氰化钠，其毒性极其巨大，哪怕是几毫克的泄露，其危害后果都是巨大的，所以，对此类危险物品的监督必须极致丝毫，坚决不能有任何疏忽大意。政府在监督的过程中需要做到两个内部主体结合，即政府的综合监管部门监管与特定部门监管的结合，依据我国《安全生产法》的规定，政府综合监管部门主要是履行各市、县、区的安全生产监督管理部门，其具体需要具备三大职权，包括：现场调查取证权、现场处理权以及查封、扣押行政强制措施权。由于需要对危险物品进行全方位的监管，所以，涉及到的特定部门可能包括公安、消防、交通、工商等所有与危险物品相关的部门，如在危险物品入境时，海关部门需要对其来源、存放地、质量、毒性等进行充分的备案，又如在危险物品的运输过程中，交

陈延辉：《环境政策型立法研究》，中国政法大学出版社2012年版，第1~4页。

周玉华、孙艳：《我国环境行政救济制度之改革》，《中国环境法治》2008年版，第191~196页。

通运输部门要综合登记物品的属性、运输规划路径、沿途的居民圈等等，再如部分危险物品具有巨大的破坏力，以及携带和使用方便的特点，国安部门还可能面临着来自恐怖分子、极端分子的巨大压力。所以，两个内部主体监督的结合，其主要目的在于形成覆盖危险物品从入境、生产至用毕、销毁的全方位监督机制，力求保障一丝一毫的危险物品都有序管理。

二、企业实施与保障作用

企业是危险物品管理与使用的主体，是相关链条上最为关键的一环，如果企业自身的管理与使用能够落实有序、遵守法律规定，则相应的，上游的监管主体、下游的消费主体都会在一定程度上从企业主体获益。从我国《环保法》以及相关法律的规定来看，对于企业主体最基本要求即为“三同时原则”，“三同时原则”在《安全生产法》中有了很好的继承与发展。我国《安全生产法》第24条规定：“生产经营单位新建、改建、扩建工程项目的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。安全设施投资应当纳入建设项目概算。即防治污染和其他公害的设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投产”，安全设施和项目主体同时施工是对安全保障时间长度的扩张，有利于全方位在生产经营中保障各方的合法权益不受侵害。同时，“三同时原则”在程序上将安全设施摆到了和主体项目同等重要的高度，有利于提高各方对于安全生产的重视与认可，破除了“资源低价、环境无价”的错误观念，是法律程序作用的一个体现。当然，正如上文所述，“三同时原则”只是生产经营活动中企业所面临的最为基本的要求，落实立法思想，保障危险物品管理有序，除了相关生产经营单位主体需要承担责任，还需要企业责任人以身作则，带动企业管理和规范，具体而言需要落实“六项责任”，包括建立健全安全生产责任制、组织制定安全生产规章制度和操作规程、保证安全生产投入、督促检查安全生产工作、及时消除生产安全事故隐患、组织制定并实施生产安全事故应急救援预案、及时如实报告生产事故。

三、员工权益与自律作用

员工是危险物品的直接管理者与使用者，往往也是危险物品的第一受害者，面对危险物品的隐患，员工在生产经营活动中享有8项权利，包括：知情权，即有权了解其作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施和事故应急措施；建议权，即有权对本单位的安全生产工作提出建议；批评权和检举、控告权，即有权对本单位安全生产管理工作中存在的问题提出批评、检举、控告；拒绝权，即有权拒绝违章作业指挥和强令冒险作业；紧急避险权，即发现直接危及人身紧急情况时，有权停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所；依法向本单位要求赔偿的权利；获得符合国家标准或者行业标准劳动防护用

张君周：《北京公约》中的“非法运输危险物品”犯罪分析，《法学杂志》2012年第33期。

如2010年北京市东直门爆炸案、2013年首都机场爆炸案，危险物品由于其便携的特征，成为了部分犯罪分子的首选。

常纪文、杨朝霞：《环境法的新发展》，中国社会科学出版社2008年版，第319页。

杨树明：《生态环境保护法制研究》，西南师范大学出版社2006年版，第228页。

品的权利；获得安全生产教育和培训的权利。同时由于员工的生产活动直接关系到危险物品的安全与否，故而员工也必须承受三大义务，包括：自律遵规的义务，即从业人员在作业过程中，应当遵守本单位的安全生产规章制度和操作规程，服从管理，正确佩戴和使用劳动防护用品；自觉学习安全生产知识的义务，要求掌握本职工作所需的安全生产知识，提高安全生产技能，增强事故预防和应急处理能力；危险报告义务，即发现事故隐患或者其他不安全因素时，应当立即向现场安全生产管理人员或者本单位负责人报告。

企业与员工是雇佣与被雇佣的劳动关系，但是，在危险物品相关管理、生产中，二者还有一层特殊的关系，企业主体和员工主体都是危险物品管理中最为直接、关键的一环，企业从宏观的层面上通过企业规章与市场自律的方式，从总体上保障企业设计危险物品的生产能够有序无害，而员工从具体上落实企业与法律的安全生产思想，从微观上以实践行为杜绝危险物品损害后果的产生，所以，员工在危险物品管理领域是企业的具体实施者与代表者，而企业则是员工实施相关行为的规范引领与利益保障。

四、社会监督与参与作用

社会监督包括工会监督、公众监督与舆论监督三种监督方式，依据我国法律的规定，工会有权对企业生产经营中“三同时原则”的实施情况予以监督，同时，基于《劳动法》的规定，工会对涉及员工利益的事项，也需要进行监督，结合危险物品的管理，主要可以有以下几个方面：首先是从事危险物品生产的自愿性与否，企业不仅禁止威胁、胁迫员工从事相关项目，也应该保障员工的知情权，员工有权利对生产活动有全面科学的认识，除涉及秘密与国家机密的情况下，企业不得克减；其次，在员工自愿的基础上，需要对企业的安全保障措施落实情况进行监督，除了上述“三同时原则”中的相关规定以外，安全保障措施还包括安全福利与安全生产制度的落实情况，如企业是否为相关员工购买保险，企业是否定期进行生产设备检修、是否安排危险物品生产实时监控；最后，工会还需要督促企业对技术与工艺进行更新，逐步淘汰安全隐患高、污染严重的旧工艺与落后技术，促进产业升级与企业创新。公众的参与则比较明确与直接，任何单位或者个人对安全生产的违法行为，均有权向负有安全生产监督管理职责的部门报告或者举报。而监督管理部门也应当建立一定的激励机制，保障一般主体对危险物品管理的监督热情与渠道畅通。舆论监督是指新闻、出版、广播、电影、电视等单位有对违反安全生产法律、法规的行为进行舆论监督与曝光的权利，发达国家已经形成了强势媒体与权威司法之间的关系结构。舆论监督依托新媒体与网络的发展，其优势包括：效果直接、受众广泛、传播路径多样等等，加之现今自媒体的发展，舆论监督可以迅速形成广泛的民意，进行深入的跟踪，进而实现最为有效与直接的民主，是需要我们大力提倡的新型监督方式。

五、中介支持与服务作用

依据《安全生产法》第12条的规定，为危险物品管理提供支持与服务中介包括：依

徐阳：《媒体与司法关系的中国问题及程序上的应对》，《当代法学》2011年第4期。

法设立的为安全生产提供技术服务的中介机构，依照法律、行政法规和执业准则，接受生产经营单位的委托为其安全生产工作提供技术服务，其专业服务具有：独立性、服务性、客观性、有偿性、专业性的特征。中介机构是除政府与企业责任人之外，对生产经营活动进行规划与建议的第三主体，中介机构的主要职责是从科学的角度对生产经营活动中出现的所有专业性技术性较强的问题提出建议、给予评价、进行认证、培训教育等等，故而从服务内容来看，中介机构可以包括安全评价机构、安全教育机构以及安全卫生监督鉴证机构。从历史的角度来看，早年的中介机构主要是直属于环保部、厅、局的下级部门或者是有关部门直属科研院所，或者依托于高校建立，以至于坊间戏称其为“红顶公司”。近些年来，随着政企改革的展开，相关机构已经初步实现脱离事业单位，成立独立法人，与私企进行市场竞争，但不可否认的是在实际操作的过程中还存在利益关联与裙带关系的现象，最终导致出现了责任事故之后，追责问题难以落实，同时部分机构资质存在虚假认证，擅自承接不具有服务能力与服务经验的项目，进而直接导致责任事故的发生。为了避免上述情况的发生，要求中介机构首先要在全国范围内实现市场化改革，与先前的事业单位实质性脱离，公平地参与市场竞争，形成自身优势，在实践中确立自身的资质，依照法律的规定，实现资质的可量化。从民事法律关系与合同关系的角度，在进行中介服务的过程中还应尽到善意、尽职的职责，在非因不可抗力等特殊情况下对因自己的过错造成的损失承担连带责任，如果中介机构的过错是造成事故的主要原因，给予信赖利益原则，要求中介机构还必须有接受企业追偿的义务。

六、加强五方联动，立体监管危险物品

在危险物品管理关系中，上述五方的权利与义务以及行为模式都直接或间接地规定于法律法规之中，但是，之所以现今安全事故不断，一个主要的原因在于五方主体之间缺少联系与互动，并没有形成立体的合作关系，导致了首先是各方主体的完成度以及工作质量得不到很好地评估与纵向比较，其次是监督机制无法得到充分的落实与执行，安全监管还存在形式化的现象，再次，由于五方主体之间的相对孤立，使得对于危险物品的危害性以及危害后果的严重性并没有准确深刻的认识，生产过程中的侥幸心理较强，最后，部分主体权利行使还存在冲突现象，彼此之间分工不够明确，一方面对于部分行为存在着重复执法的现象，而另一方面，互相推诿拒绝执法也时有发生。故而，笔者认为，五方之间应该有如下的合作与制约：

首先，五方要形成联动的引领关系，我国环境标准的制定程序是：管理部门（环境保护部）立项——委托相关单位（科研院所或有关单位）起草——征求意见——审批并公布。

作为唯一的公权力主体，政府无疑应当充分发挥其引领与领导作用，其作用的发挥主要以法律法规的形式展开与落实，所以，政府以及相关部门的领导并不是在具体领域具体环节的引领，而是整体领域、整体层面的领导，其为各个相关主体提供一定的基础原则，在原则之内给予各个主体以一定的主观能动性，在法律空白区域则遵循法律保留的原则，除有违最基本的社会、公共利益，不加干涉。但是，实践过程中却存在着立法过程权力主导

陈海嵩：《生态红线的规范效力与法治化路径》，《现代法学》2014年第7期。

特性日益明显、程序性和稳定性要求不受重视的问题。所以，为了保障立法科学与民主立法，政府还需要加强与中介机构与社会大众的联动，确保专业人才与社会直接诉求引领立法。具体表现为：中介机构虽然不能够直接参与到立法的活动中来，但可以通过自身的专业知识对立法活动提出建议，确保立法内容的科学与准确。同时，政府以及相关部门在立法的过程中，可以主动向专家、科研单位以及中介机构进行咨询，提高决策的科学性与实效性。在立法过程中，需要辅之以及时地公示制度，对于重要的立法草案与决议及时向公众、社会公开、共识，充分听取群众意见，尤其是企业和员工的意见。企业也需要在生产过程中对员工发挥其引领作用，主要从生产培训方面着手，培训是规范生产、指导员工以正确的方式规避风险的有效手段，对于长期生产实践中所总结的经验与方法，可以通过总结、归纳的方式，形成规范文本进而反哺、指导立法，这是对凝聚社会共识、提高立法质量、改善公众参与方式的探索。

其次，五方需要形成联动的监督关系，任何一方的相关行为如存在问题，要赋予其余四个主体多样的渠道，促进各方监督权力的实施。政府的立法行为如果存在问题，企业、员工、中介机构以至于社会各个主体都应该有相应的渠道反应意见，得到重视；政府以及相关部门在执法的过程中如果存在问题，无论是程序上还是实体上的问题，无论是利益主体还是不相关当事人都应当享有投诉建议的权利与渠道。又如中介机构，其依据合同规定以及职业道德为当事人提供服务，我国《安全生产法》明确规定了中介机构及其服务人员的权利以及相应的义务，如承担安全评价、认证、检测、检验工作的中介服务机构出具虚假证明给他人造成损害的，与生产经营单位承担连带赔偿责任。总之，加强五方联动，必须做到五方之间能够相互监督，除了保证监督渠道畅通以外，我们还应该保证程序透明、各方信息畅通，为监督提供一切必要的帮助与支持。

再次，五方需要形成联动的报告制度，加强联动、建立透明的执法、生产、监督、中介体系，必须要加强信息的流通，要求领导与被领导的主体之间形成程序化、规范化的报告制度，员工需要定期向企业报告生产经营总体情况，企业需要向政府以及相关部门定期报告，中介机构以及新闻媒体需要向行业管理协会定期报告，等等。报告的内容应当包括：自身职责的履行情况、履行职责过程面临的问题、值得关注的新趋势等等。报告制度充分体现了程序的独立法理作用，使相关主体以及当事人在执行程序的过程中对相关问题产生足够的重视。报告制度也有利于对新趋势、新工艺、新科学的跟踪，在科学立法的同时，起到科学规则的效果。

最后，危险物品管理的根本保障在于建立五方联动的责任制度，当发生危险物品事故之后，首要的任务是对受害主体进行补偿与赔偿，政府一直不遗余力地推动生态环境保护制度改革，从1983年起环境保护被定为基本国策，到1989年的谁污染谁治理、排污收税，到现在实行的生态补偿等多元化生态政策，无不体现国家对生态环境保护的高度重视。但现今的司法实践过度纠结于对于责任主体的认定而将危险物品损害救济放在第二位，经常导致规则不到位与救济不到位的情况同时发生，群众利益得不到补偿，故而，笔者建议，在责任承担问题上，我们可以在政府、企业与中介机构三者间形成联动的责任承担机制，任

孙万怀：《宽严相济刑事政策应回归为司法政策》，《法学研究》2014年第4期。

杨朝飞：《通向环境法治的道路》，中国环境出版社2013年版。

刘加林：《生态资本运营机制探讨》，《科技管理研究》2015年第14期。

何一方若未完全履行自身义务，包括履行义务有瑕疵，在当事人提出申请的情况下，都必须承担相应或超出自身过错的全部补偿、赔偿责任，对于超出自身过错的责任，或者共同犯罪主体中的一方主体对全部责任进行清偿之后，相对的不当罚的主体，法律要赋予其有效的路径对其他主体进行追偿，类似于民事法律关系中不真正连带责任的制度构造，受害人可以向任何一方寻求救济，而实际对受害人进行救济的不当罚主体或者共同责任主体中的一方，有向其他主体进行追偿的权利，最终，主要的责任承担者是作出实际损害行为的主要主体。其出发点在于：从目前环境保护事故的责任、赔偿实践来看，环保部门权力有限，导致了相关权力主体过于分散，受害人的追偿工作尤为复杂，以至于经常不了了之，笔者认为，应该将受害人的利益放在突出位置，将举证、诉讼等程序性负担转移到过错主体承担，实现规则与赔偿、补偿的双高效展开。

七、结 语

加强五方联动的根本保障在于规范与制度的互动，在实践中，固然主观能动性是需要提倡的，但是，人的趋利性以及主观偏向，如贪污腐败、个人好恶等因素都可能直接或者间接影响到结果的公正。所以，为了符合法治政府建设的需求，最大化地发挥法律规范的功能与价值，我们需要在各个主体内部建立起相应独立的或内部或外部规范，如企业内部应当建立安全生产管理规范、中介机构应当建立安全咨询行为规范等等，各个相关主体都应将自身的行动以规范约束与指导起来，防止无序与侵害，不过规范的建立必须以政府的法律法规为主要思想、价值渊源，要充分体现实体法律规范的内容，避免冲突，同时，要结合自身主体内部特点，在法律规范没有涉及的领域以行业高标准高要求进行自律，在法律已有涉及的领域将具体行为具体化、规范化，同时不得规定宽余法律规定、标准的内部规定、标准。除此之外，各个主体之间设立的规范还需要满足互不冲突、干涉的要求，比如新闻媒体行使监督权需要在不影响企业生产的前提下进行，企业在享受咨询服务的同时，不能违背中介行业的基础竞业限制规定，等等。总而言之，随着社会与时代的发展，法律所面对的现实问题也愈加复杂与多样，单纯的一套制度与程序的配合是无法解决现实中所有法益冲突的，问题的解决是需要多方主体共同参与、集思广益的一个过程，只有发挥集体力量，加大各方参与，才能在危险物品管理这样一个专业性较高、与现实生活密切相关的领域之中实现有序与安全的监管体制，才能最大程度地免于人民群众受到来自危险物品的威胁。

（责任编辑：马 斌）