

安全事故隐患将日益增多,例如,公共道路交通安全,公共航空安全,公共生产安全,食品与药品安全,疾病流行与公共卫生安全,城市基础设施与房屋建筑安全,信息与通信安全,公共财产与生命安全,公民消费与生活安全,环境与资源安全,政治与军事安全,经济与技术安全,社会和文化安全等等问题将逐步显露出来,相应的公共安全管理责任也将更加重大。

我们必须看到,市场化、现代化、科学化和全球化给我们送来了光明、进步和幸福,同时也必将给我们带来相应的问题、挑战。由于必要的公共安全教育和管理尚不到位,导致各种公共安全隐患频繁发生。面对各种天灾人祸,我们应该居安思危,居安思险,超前防范,积极应对,以尽可能避免和减少各种重大安全事故的发生。

为了及时有效地杜绝和防范各种天灾人祸,就必须积极推进市场化改革,加速建立和完善社会公共安全管理责任体系。具体说来,在进一步分化社会主体的职能、权力和利益的同时,还要逐步分化政府、企业、公民个人及其他社会主体的责任,从而使不同的社会责任主体切实承担起公共安全责任。然而,在前期改革过程中,由于权责利没有同步分化,一些中央部门和地方政府只顾让利放权,却没有同时分化相应的责任,致使权责利关系失衡。各社会主体的权力意识和利益意识日益觉醒,而相应的责任意识则日益淡漠,忙于争权利,却不愿承担责任。因此,只有合理地分化和规范各社会主体的公共安全责任,强化公共安全教育和管理,才能建设起负责任的政府、负责任的企业和负责任的公民,共同承担起公共安全的社会责任。①

(责任编辑 薄茹)

作者系北京大学政府管理学院教授  
中国民主建国会北京大学委员会主任委员

# 重大责任事故中 领导责任的法律审视

莫纪宏

近年来,我国的安全生产形势非常严峻,重大责任事故频频发生,给人民的生命财产造成了重大损失,严重地影响了社会稳定和国民经济的可持续发展。

特别是重庆开县井喷、北京密云踩踏事故、吉林中百商厦火灾事故,都是重大责任事故,事故主要是这些地区和部门的领导干部,长期以来缺少必要的安全意识、疏于管理、严重失职造成的。造成如此严重和恶劣的后果,负有领导责任的干部当然是难辞其咎的。现在这三起重大责任事故已经得到集中性地处理,负有责任的有关领导人员已经被免去领导职务。再如2004年春天发生在北京和安徽的非典疫情属于影响波及全国范围的重大责任事故,主要原因是由于非典病毒管理不善引发疫情,为此,负有重要领导责任的中国疾病预防控制中心主任李立明等人已经引咎辞职。

虽然说,一批批的领导人员因为重大责任事故的发生被免职或者是引咎辞职,但是,重大责任事故频发的势头并没有得到有效地抑制,安全隐患仍然存在。由此可以看到,仅仅依靠在重大责任事故发生后,罢免几个负有领导责任的领导人员的职务对于消除重大责任事故的发生还是不够的,关键的问题是在法律上如何建立科学、合理和有效的重大责任事故防范机制,

特别是应当通过建立严格的安全生产责任制来提高各级领导的安全责任意识,防止决策失误和疏于管理而导致重大责任事故的发生,给人民的生命财产造成不可挽回的损失。

从目前我国有关法律、法规的相关规定来看,对于重大责任事故中领导责任的规定还存在不确定性。例如,《中华人民共和国安全生产法》是规定生产经营单位安全生产的法律。虽然该法中明确规定了与安全生产相关的“法律责任”,但是,“法律责任”的主体并没有涉及到人民政府或者是人民政府职能部门的决策者。所以,在实际中,一般只有直接负有管理责任的主管人员才承担法律责任,而间接地负有领导责任的政府主管部门的领导或者是政府的主要领导成员却很难承担法律上的责任。这种制度设计,实际上为政府官员,特别是政府的行政首长的职务安全提供了一种无形的保护。由于决策失误或者是疏于管理,不会导致承担法律责任的严重后果,充其量是丢掉乌纱帽,有的甚至还可以异地做官,所以,这些制度所提供的安全系数无形中弱化了政府领导成员的安全意识,为安全生产或者是整个社会的安管理工作留下了巨大的制度上的隐患。

由于我国实行的是党委与政府并行的决策机制,所以,目前我国政府

管理体制也无法实行严格的行政首长负责制。一些涉及到重大安全事项的决策,实际上还是由同级党委主要负责人拍板。由于重大责任事故的领导责任机制不清,很容易造成被处理的领导成员“口服心不服”,而社会公众也会产生“舍卒保帅”的看法。因此,要真正地解决重大责任事故中的领导责任问题,关键还是要从完善我国的领导责任机制入手。

从目前我国的领导责任机制来看,党委中党委书记是掌管全局的领导,对安全生产和社会安全工作应当负有不可推卸的责任。一个地方的安全生产能否搞得不好,重大责任事故能否得到有效控制,关键还是要看“一把手”自身所具有的安全意识。所以,要完善党内的领导干部责任机制建设,应当在各级党委领导班子中专门设立对安全生产和社会安全负责的副职领导干部,通过制度化的手段来明确其应当承担的责任。再次,对那些就重大责任事故应当承担责任的领导干部,除了应当进行政治和组织上的处理之外,还要采取一些法律上的手段,如开除公职或者是限制担任公职,依法剥夺政治权利等等。不能在制度上留下异地做官的漏洞。最后,应当建立重大责任事故领导赔偿制度。在重大责任事故发生后,应当责令负有责任的领导向国家承担赔偿责任,以限制那些光想占官位、捞好处、瞎指挥的人追逐权力的机会。

目前,在许多地方都习惯于使用“辞职”的方法来解决在重大责任事故中应当承担责任的领导人员的责任问题。这种方式虽然可以对负有责任的有关领导人员给予政治上的否定,但是,“辞职”的方法还不是严格的和有效的制度手段。从我国人民代表大会制度的本质要求来看,各级政府部门的领导成员都是由同级人民代表大会选举产生或者是任命产生的,必须受到同级人民代表大会的监督。领导干部的辞职一般应当属于不能履行自身

法定职务的情形。辞职并不意味着辞职者受到了法律上的惩罚或者是制裁,只是为了更好保证领导干部职位能够让具有能力的人来担任。但是,像对在重大责任事故中负有领导责任的领导成员来说,运用辞职的方法就显得软弱无力,而且也很容易以辞职来规避承担法律上的相关责任。从辞职的性质来看,辞职并没有承担政治责任,与法律责任也没有任何联系。如果在重大责任事故中负有领导责任的领导人员仅仅以辞职的方式来规避相关的政治责任和法律责任,实际上是很难起到有效的警示作用,相反,还会滋生某些领导干部的侥幸心理。特别是异地做官,更是直接地降低了辞职制度在处理重大责任事故中负有领导责任的领导人员的作用。因此,从强化安全生产和社会安全意识,严格重大责任事故的责任承担机制的角度出发,应当考虑从以下几个方面来健全领导责任制度:

**领导责任前置制度。**目前,根据我国宪法和组织法的规定,包括行政机关在内的党政机关一般都实行首长负责制。首长负责制的基本内容不仅要包括在重大决策中,首长应当具有最终的拍板和作出决定的决策权,而且也意味着与决策相关的责任应当有最终拍板决策的领导来承担。特别是在重大责任事故发生后,应当由哪位领导承担责任,承担什么样性质的责任,根据领导责任制度都应当界定得非常清楚。要使首长负责制变成责、权、利相统一的领导决策和执行制度,防止事后出现领导责任推诿的现象。

**领导责任分层制度。**保障生产安全和社会安全,领导决策和管理的责任是最重要的保障制度。但是,由于我国目前的领导管理体制比较复杂,由于是在行政系统内部往往还实行双重领导和多重领导体制,因此,在重大责任事故发生后,就必须明确地界定不同性质的领导岗位所承担的不同责任,以体现责任分担的公平原则和

强化领导管理体制中的分工负责的原则。《公安机关追究领导责任暂行规定》第3条确立了四个层次的领导责任形式,包括直接领导责任、分管领导责任、主管领导责任和上级领导责任。这种责任分层方法是比较科学的,可以将这种领导责任分层制度引进到重大责任事故领导责任的分配中来。

**领导责任法定制度。**党的十六大报告强调执政党要学会依法执政,作为依法执政的一些重要要求,也就意味着各级领导既要依法行使自身的职权,同时也要依法承担因为履行职责出现失职或者存在违法乱纪行为而应当承担的法律责任。像在重大责任事故出现以后,很多地方迫于社会舆论和上级机关的压力,对负有责任的领导进行了从重处罚,表面上看加大了打击和处罚力度,然而,由于领导责任追究机制带有一定的随意性,所以,在实践中很容易滋生某些领导干部的“宿命”心理,也会严重地影响领导干部的工作积极性和承担责任的勇气。

**领导责任法律化。**目前在一些重大责任事故发生后,承担领导责任的往往是行政机关的首长,根据现有的法律体制,可以考虑以国家工作人员的法律形式来规定相关的法律责任,以强化对重大责任事故发生的决策责任机制的建设,将重大责任事故的领导责任制度完全纳入法律的轨道。

总之,要真正地通过追究领导责任的方式来增强各级部门的领导在防范重大责任事故中的安全意识和责任心,必须要加强领导责任制度的规范化和科学化建设。只有领导责任制度科学、合理、规范,才能真正地调动各级领导干部的在保障安全生产和社会安全管理中的积极性和主动性,才能从组织领导体制上来消除重大责任事故可能产生的渠道。

(责任编辑 薄茹)

作者系中国社会科学院法学研究所研究员