

职业健康法治化路径研究

张 鸽

(国家安全生产监督管理总局职业安全卫生研究中心,北京 102300)

摘 要: 职业健康法治化是推动职业健康领域改革发展、促进职业健康形势好转、实现职业健康治理体系和治理能力现代化的必然之路。基于职业健康治理现状和不完备法律理论,立法机关要遵循科学规律和立法规律,做到科学立法;政府监管部门要完善执法体制机制和规范执法行为,做到严格规范执法;司法部门要改革审判体制机制和加大法律援助力度,做到公正司法;国家工作人员和用人单位负责人要带动其他公民共同提高职业健康依法治理能力。

关键词: 职业健康;法治化;改革;职业病危害

中图分类号: D912 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2017)80-0076-08

职业健康是促进人的全面发展的根基,是增进人民福祉的必然要求,是“努力全方位、全周期保障人民健康”的重要领域和环节。随着依法治国基本方略的实施,中国职业健康法律体系已初步形成,相关体制机制已经建立。但是,中国职业病危害形势依然严峻,其原因主要在于职业安全卫生法律不健全、现实法律不能严格执行,亟需构建职业安全卫生法治体系,以保障劳动者职业安全卫生权利。而社会治理法治化离不开“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”新十六字方针,并且在不完备法律情况下,不仅需要加快推进立法和独立行使审判权,更重要的是分配给监管者立法权和执法权,以主动式执法改进法律效果。本文论述了职业健康法治化的必然性,基于中国职业健康治理现状和不完备法律理论,从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法四个环节,提出了实现职业健康法治化的有效路径。

1 推进职业健康治理现代化必须走法治化道路

职业健康,对个人来说,是劳动者在职业活动中的身心健康和社会福利;对社会分工来说,是以劳动者健康在职业活动中免受有害因素侵害为目的的工作领域,以及在法律、技术、设备、组织制度和教育等方面所采取的相应措施,或者说是对工作场所内产生或存在的职业病危害因素及其对劳动者健康损害

进行识别、评估、预测和控制的一项系统工程。没有劳动者职业健康,就没有全面小康;不深化改革,就没有职业健康治理体系和治理能力现代化。党和国家历来高度重视劳动者职业健康,党的十八大以来就多次对职业健康领域改革发展和依法治理作出部署。仅 2016 年下半年,7 月份全国人大常委会修改《职业病防治法》;8 月份习近平总书记在全国卫生与健康大会上强调“把人民健康放在优先发展的战略地位”,强化职业病危害源头治理;10 月份中共中央、国务院印发《“健康中国 2030”规划纲要》,明确要求推进职业病危害源头治理,预防和控制职业病发生;12 月份中共中央、国务院印发《关于推进安全生产领域改革发展的意见》,对职业健康领域改革发展也提出系统性、具体化的目标和要求;12 月份国务院办公厅印发《国家职业病防治规划(2016-2020 年)》,明确了今后几年职业病防治工作的主要任务:加强职业健康工作已经成为协调推进“四个全面”战略布局的重要内容。确保中央部署落地生根,引领中国职业健康改革发展,推动职业健康形势好转,实现职业健康治理现代化,都需要在法治轨道上进行。

从职业健康治理历史看,需要靠法治引领和规范职业健康领域改革发展。新中国成立后长期靠国务院及卫生行政劳动等部门文件指令,尽管有一定成效,但各部门主要靠行政指令各自管理,直到 1987 年才公布施行了《尘肺病防治条例》。1997 年党的十五大提出依法治国的基本内涵,也开启了依法治理职业健康的新征程。1998 年国务院机构改革,明确“原劳动部承担的职业卫生监察(包括矿山

收稿日期:2017-05-19

作者简介:张鸽,主治医师,硕士,主要从事职业健康法规标准、政府治理等方面的研究。E-mail:zhangge0313@126.com

卫生监督)职能交由卫生部承担”,2001年底制定的《职业病防治法》规定“国务院卫生行政部门统一负责全国职业病防治的监督管理工作”;2003年中央编办将作业场所职业卫生监督检查工作等交由国家安全监管局承担,2005年和2008年国务院两次明确将作业场所职业卫生监督检查工作等交由国家安全监管总局承担,2011年底修改的《职业病防治法》进一步改为由国务院安全监管行政部门、卫生行政部门、劳动保障行政部门负责全国职业病防治的监督管理工作。尽管治理体制不断优化,但因国务院部门职能调整改革在前、制定和修改法律在后,改革时期往往导致一些地方职责不清、体制不顺、监管乏力。因此,职业健康领域改革发展必须在法治框架下进行,发挥法治的引领和规范作用,利用法治的稳定性和可预期性,授权改革事项,消除阻碍因素,预留改革空间,鼓励改革创新,在维护市场秩序的同时,真正维护好劳动者职业健康权益。

从职业健康当前形势看,需要依法源头治理、综合治理。近年来,职业病危害接触者和职业病病人一直居高不下。一方面,中国存在职业病危害的企业约1200万家,职业病危害受害人数逾2亿,每年新报告职业病病例近3万例,实际患病人数可能更多,职业病危害正随着产业转移由发达地区向欠发达地区蔓延,群体性职业病危害事故时有发生。另一方面,职业病危害治理能力不足,法制体系不够完善,用人单位主体责任落实不到位,职业健康监管体制机制尚不健全,专兼职监管力量只有约1万人,技术服务机构仅1180余家,劳动者职业健康意识不强。职业病危害严重侵蚀劳动者的健康和生命,使劳动者家庭陷入贫困,企业生产效率降低,公共财政负担增加,社会稳定和政府形象受损。因此,必须一手依法开展专项整治,依法严格行业准入,严厉打击违法行为,对高尘高毒职业病危害进行源头治理,一手抓基础性、长效性工作,加强职业健康领域科学技术和法治研究,特别是要健全职业健康的法律规范、法治实施、法治监督和法治保障等体系,依托法律的指引、评价、预测、教育、惩罚功能,敦促用人单位自觉尊法守法,使劳动者对职业健康形势好转有“获得感”。

从职业健康事业未来发展看,需要法治来推进职业健康治理体系和治理能力现代化。其一,职业健康治理体系是在党领导下多元主体共同治理职业

健康的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域对职业健康有直接或间接治理作用的体制机制、法律法规安排。《职业病防治法》提出建立用人单位负责、行政机关监管、行业自律、职工参与、社会监督的机制,目前县级以上政府大都成立了职业病防治工作联席会议制度,尽管这些体制机制需要法律、政策、道德、习俗、党纪等因素共同促进才能形成并发挥作用,但法律法规安排最为重要。而职业健康法律体系主体属于社会法,通过国家适度干预,政府、用人单位和社会组织等履行责任,保证职业健康行政管理效率,加强对劳动者特别是职业病病人权益的保护和社会保障,维护用人单位和其他组织的其他合法权益。其二,职业健康治理能力则是各类主体运用制度协调治理职业健康各方面事务的能力。治理体系中的良法是最可靠的制度,政府等国家机关要具有依法履职、改革创新的能力,以政府治理带动市场治理和社会治理,让法治和德治相得益彰,共同提升职业健康系统治理的科学水平和激励效果,从而实现职业健康治理能力“软件”和治理体系“硬件”和谐对接。因此,职业健康法治体系既是职业健康治理体系的重要保障又是其基本内容,职业健康法治能力既是职业健康治理能力的必然要求又是其核心体现,在这个意义上,职业健康法治化的路径就是推进职业健康领域改革发展的路径。

2 以科学立法为起点践行职业健康法治理念

法治是规则之治,良法是善治的前提。实践是法律的基础,法律是实践经验的总结、提炼,反映中国社会主义初级阶段职业健康工作实践的法律体系,必然是稳定性与发展性相统一、阶段性与前瞻性相统一,必将适应中国经济社会发展和法治建设的需要而不断完善。建立健全和谐统一的职业健康法制体系,维护法制统一和提高立法质量是关键。立法者要坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上、科学规律至上的职业健康法治理念,深入推进科学立法、民主立法,调动各方面的积极性,用各方面利益的最大公约数解决职业健康领域立法的激励相容问题,提高立法的及时性、系统性、可操作性,为职业健康法治化发挥立法引领和推动作用。

2.1 提高立法效率,加快健全法制体系

党中央已经决定到2020年形成系统完备、科学规范、运行有效的制度体系;而目前职业健康法制尚不完备,还处于管制法制阶段。法律同体制、科技等是一个互动和互补的演进过程,今后几年的职业健康相关立法要体现职业健康治理体制和学科发展的科学规律特别是职业病可预防难治疗的特点,针对各类危害职业健康的因素特别是高危粉尘、高毒物品等职业病危害因素,从源头治理、预防保护、诊断治疗、社会保障、监督管理、技术规范等环节和领域,作出各方面普遍认可、共同遵守的规定,推进职业健康加快向平衡法治过渡。

及时清理完善职业健康领域法律法规。法律、行政法规和地方性法规都是中国法律体系的重要组成部分。依据《宪法》规定的“国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件”,将职业健康领域立法作为实施“健康中国”战略的重要突破口,进一步完善职业健康领域立法计划,突出职业病防治,兼顾涉及职业健康的其他领域,定期进行立、改、废、释,补齐不够系统、不适应现实需要的短板。国家层面,矿山、化学品领域的各类粉尘、化学性中毒因素,既可能导致生产安全事故又可能导致职业病危害事故,修改相关法律法规时要将生产安全和职业健康统一作出规定;《尘肺病防治条例》和《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》等已多年不适应上位法规定和现实需要,要抓紧出台完善高危粉尘作业、高毒作业、放射性作业实行特殊管理的行政法规;研究制定职业病危害事故调查和处理条例,或者修改《生产安全事故报告和调查处理条例》,对职业病危害事故调查处理也作出相关规定。地方层面,已制定职业病防治条例的省份和较大的市要抓紧修订完善,赋权设区的市都可以对职业安全健康方面的事项制定地方性法规。借鉴发达国家和国际经验,全国人大常委会批准加入的职业健康卫生方面的国际条约,要积极纳入到国内法体系施行。

尽快完善其他领域法律法规中涉及职业健康事项的规定。职业健康相关立法往往需要调整经济关系、社会关系、行政管理关系和民事关系,因此,相关法律部门都要体现职业健康的法律思想,形成符合职业健康目标的法律秩序,形成有利于保障职业健康的法律合力。例如,宪法和民法中都可以进一步

明确职业健康权是公民的一项基本权利。经济法部门中,要健全工伤保险、安全生产责任险在职业健康方面的保障机制,通过税收等方式促进职业病危害严重企业技术改造、转型升级和淘汰退出,契约中要消除用人单位和政府及劳动者之间的作业场所职业病危害信息不对称。社会法部门中,要加快推进法律援助立法进程,使职业病病人方便获得法律援助。在《刑法》中对重大职业病危害事故罪作出规定,或者明确将重大职业病危害事故纳入重大劳动安全事故,或者作出法律解释,加大违法行为的惩罚力度。通过相关领域立法,对比较成熟的改革成果和行之有效的改革举措予以确认,以制度化、规范化和程序化的方式提高职业健康治理能力。

抓紧制定法律法规配套的规章。规章是法律规范的重要表现形式。需本着于法周延、于事简便的原则,注重实体性规范和保障性规范的结合和配套,确保规章和标准的针对性、操作性、指导性,保障法律法规实施到位。安全监管、卫生行政、劳动保障等部门要顺应行政审批制度改革和职业健康改革发展需要,抓紧修订完善《职业病防治法》《劳动法》《工伤保险条例》等法律法规配套的部门规章、制度和目录等,有关地方要研究制定地方政府规章,进一步完善简政放权后的监管和服务,强化对职业病防治、女职工和未成年工的特殊保护、接触职业病危害作业劳动者岗位津贴、农民工高低温作业保护等相关环节的具体规定和法律责任。要完善规章、规范性文件、重大决策合法性审查机制和跟踪评估机制,及时将实践证明有效的标准提请纳入法律法规和规章的条款要求强制施行。

统筹制定完善职业健康标准体系。标准虽然不属于正式的法律渊源,但《标准化法》规定强制性标准必须执行,《职业病防治法》规定用人单位工作场所的职业病危害因素的强度或者浓度应当符合国家职业卫生标准,《安全生产法》规定生产经营单位必须执行依法制定的保障安全生产的国家标准或者行业标准。系统、科学的标准体系是施行法律规定的重要保障。国务院安全监管部门要做好用人单位职业病危害治理国家标准发布工作,有关部门按职责分工组织起草、审查、实施和监督执行工作。加快修订新增职业病诊断、新增职业病危害因素接触限值、重点行业领域职业病防护设施、检测评价中介服务、职业暴露评价等急需标准,完善人体工效学标

准,加强标准的研究、清理、宣传、贯彻、评价,消除矛盾条款,增进标准的科学性和适用性。

2.2 遵循客观规律,提高立法质量

立法质量直接关系到职业健康法治化的质量。习近平总书记指出:“人民群众对立法的期盼,已经不是有没有,而是好不好、管用不管用、能不能解决实际问题”。立法不仅要尊重和体现前述职业健康治理体制和学科发展的科学规律,还要尊重和体现法律所调整的社会关系的客观规律以及法律体系的内在规律,尊重和体现民主立法的内在要求。

立法必须体现职业健康法律所调整的社会关系的规律。职业健康立法调整社会关系的主题依然是限制政府公权力和赋予公民私权利,其内在统一性则是通过法律的规范作用和国家强制力保障劳动者职业健康及其相关权益。尽管中国人民群众的权利意识已经高涨,然而责任意识、义务观念还相对滞后。因此,对政府、用人单位、劳动者和其他组织等社会主体都要设计适当的激励和惩治,不能守法执法维权成本高而违法成本低,从而夯实守法和执法的积极性、公平性基础。例如,在赋予行政机关监管权力时,需强化中央政府部门制度设定职责和必要的执法权,强化省级政府统筹推进职业健康公共服务均等化职责,强化市县执行职责,但同时,必须规定其相应责任,并制定严密规范的行政处理程序作保证。在赋予用人单位生产经营自由竞争权利的同时,必须规定其保护劳动者职业健康的责任和义务,并明确具体措施和法律责任作保证。在确立劳动者的权利主体地位、赋予劳动者享有职业健康保护权利的同时,必须规定其自觉维护个人和他人安全健康的责任和义务,并明确保障措施和法律责任。在赋予中介机构、工会、社会组织权利的同时,也要明确坚守职业操守、保障职工参与、行业自律的义务,并明确保障措施和法律责任。

立法必须体现职业健康法律体系的内在规律。法律是治国理政的科学,要研究解决职业健康立法中带有普遍性、共同性的问题,坚决维护法制统一。要以宪法为统领,增强安全监管、卫生行政、劳动保障等各部门之间的合力,增强中央政府和地方政府的合力,消除立法中部门化倾向、争权诿责的现象,消除立法之间的空白地带和矛盾之处,避免法规规章个别规定之间不一致,避免部门和地方保护主义。要依法将职业病防治纳入各级政府民生工程、平安

中国建设及安全生产工作考核体系,从多视角深化对职业健康的认识,协同推进职业健康法治化。

立法必须遵循民主立法的办事规律。职业健康法制建设要真正反映人民群众的共同意愿、充分保障劳动者职业健康权利和根本利益。当前,人民群众不但期待职业健康等自身权益得到法律制度保障,也期待进一步参与维护社会公平正义的制度建设。近年来,全国人大代表建议和全国政协委员提案中涉及职业病防治的事项持续增加,对立法的期待很高。人大要加强对立法决策的主导,行政机关要善于从执法中学习,哪些职业健康问题突出,法制建设就及时跟进,进行立法必要性、可行性论证和成本效益分析,确定立法项目和有关条款要求。在制定过程中要深入调查研究,广泛听取和准确反映各方面意见和建议,职业健康的专业性强,还要组织专家研究论证,增强职业健康法制体系的科学性、可执行性和可操作性。要加强立法监督,推进立法公开,健全法律法规出台前评估和立法后评估制度,时刻维护好广大劳动者的职业健康权益。

当然,除法律规范调整社会关系外,还有国家出台的职业健康政策措施和技术目录,以及行业规范、道德规范、乡规民约、社会习俗等。能够通过其他调整手段解决的,没必要也不可能都制定法律。而是既充分发挥法制的的作用,又充分发挥其他社会规范的作用,更好地发挥用人单位、中介机构、医疗卫生机构、社会组织等各方面的专业性和积极性。

3 以严格执法和公正司法为重点推进职业健康法律实施

法律的生命力在于实施;没有执法,法律就形同虚设。执法是激发社会活力与维护社会秩序的良性互动。激发和释放社会发展的创造性活力,根本途径是保障社会行为主体的合法权益,使保护劳动者职业健康权益和创造社会财富的积极性、创造性得到有效激励。目前职业健康法律还正在完善的过程中,法治能力也在培养和提高的过程中,不同人对法律的认识、理解和遵守程度也有所不同,时常无意或者有意地发生违法行为,危害劳动者职业健康,导致职业病多发。按照不完备法律理论,当法律不完备时,引入监管机构以主动式执法可以改进法律效果;同时,还要在监管机构和法庭(被动式执法)之间合理分配剩余执法权,以严格执法和公正司法保障职

业健康法律实施。从而,在防治职业病的同时,营造公平竞争的市场环境。

3.1 政府严格主动式执法,将预防为主、防治结合的方针落到实处

加快完善政府监管执法机制。预防不得职业病是职业健康工作核心价值,发生职业病后得到治疗和保障是公平正义所在,确保职业病“防治保”到位是社会文明进步的表现,也是主动式执法的目的。但是,职业健康几乎涉及到每个行业,靠安全监管部门的一个科室根本无法胜任监管执法工作。第一,政府要建立健全综合和专业相结合的职业健康监管体制机制,建立决策和执行相分离的执法监管机构机制,将职业健康纳入综合执法,建立健全执法和处罚衔接机制、激励机制、快速反应机制、权力监督机制,纳入“大安全”和“大健康”监管执法范畴,其中,安全监管部门要抓紧实行安全生产和职业健康一体化执法,卫生行政部门等部门要发挥专业优势开展专业性较强的监管执法。第二,将职业健康真正纳入安全生产诚信约束机制,或者把安全生产诚信建设鲜明地扩充为安全健康生产诚信建设,把用人单位职业健康诚信建设作为社会信用体系建设的重要内容,严格实行不良记录“黑名单”制度管理,通过企业信用信息公示系统向社会公示,对列入“黑名单”的用人单位,政府各相关部门在经营、投融资、资质审核、进出口、出入境、政府采购、工程招投标、国有土地出让、授予荣誉等方面依法予以限制或禁止。第三,行政执法机关要加强与司法机关的工作协调。建立安全监管等主动式执法机构与公安机关、检察机关、法院等被动式执法机构间的职业病案情通报机制,制定职业健康非法违法行为等涉嫌犯罪案件移送规定,明确移送标准和程序,对逾期不履行行政执法决定的,要依法强制执行或者向人民法院申请强制执行,维护法律的权威性和威慑力,提高用人单位自我管理的自觉性和专业性,切实保障劳动者职业健康。

严格规范政府监管执法行为。第一,建立健全各级职业健康监管权力和责任清单,制定完善事中和事后监管办法,并向社会公开,切实做到监管执法不缺位、不越位,切实落实尽职照单免责、失职照单问责。第二,发挥有限的监管执法人员作用,明确重点监管对象、检查内容和执法措施,主要把监管执法力量用在重点行业和用人单位上,用在相对于社会

成本来说违法后果较为严重的违法事件及其诱因上,例如纳入《职业病危害因素分类目录》中的主要因素、取得安全生产许可时应当具备的职业病危害因素防治措施、用人单位工作场所的法定职业卫生要求和应当主动披露的职业病危害因素事项等。第三,完善执法制度,规范执法程序,制定年度执法计划,采取随机抽取检查对象、随机选派执法检查人员的“双随机”抽查机制,严格限制部门自由裁量权,按时向社会公开执法信息。第四,健全监管执法保障体系,配备必要的个体防护装备和执法装备设备,提高执法信息化程度,更重要的是抓紧提高执法人员业务素质,必要时请相关领域专家对执法工作进行技术支持。

让政府监管执法带着温度,推进用人单位自查自改和行业自律。职业健康治理强调多元主体协作,行政处罚是手段而不是目的,要更加注重市场和社会主体的内部执法和自我治理。第一,对用人单位、职业健康技术服务机构的违法行为既要依法惩治,又不能一罚了之,还要加强行政指导,坚持监管与服务并重、处置与疏导结合,让刚性执法与柔性服务相得益彰,促进用人单位履行职业健康主体责任,将预防措施落到实处,实现法律效果与社会效果的统一。第二,推进现有职业健康行业协会去行政化,支持职业病危害严重的行业领域成立新的协会,发挥好行业协会自律、社会担当精神、社会监督作用,形成政府监管与行业自律的合力。第三,充分发挥行政复议在解决矛盾纠纷和行政机关内部自我纠正错误的作用,保护行政复议申请人的合法权益和他们对政府的信任,努力将职业健康执法中的行政争议化解在初发阶段,更好地改进执法工作。

3.2 公正开展司法审判,有效发挥法律阻吓作用

坚持独立行使审判权、以专业精神司法。司法是维护社会公平正义的最后一道防线。按照不完备法律理论,法庭的独立被动执法是法治的基础;在法庭执法的阻吓功能因法律不完备而大大削弱的某些领域,以监管机构的主动执法作为补充,是最优的执法机制。职业病危害事故案件专业性、技术性强,职业病具有长期性、潜伏性、难以逆转性,可能包含民事、行政、刑事中的两类或两类以上法律关系,将三类诉讼方式分立审判,有可能导致三类裁判中司法标准不统一,如何解决审判的体制性约束和技术性短板?第一,要发挥巡回法庭、跨行政区划的法院和

检察院在审判职业病事故案件中的作用,打破司法机构的“地方依附性”;在职业病事故案件中增加人民陪审员数量,发挥人民陪审员制度的作用,减轻“法官依附性”和法官的压力。第二,建立领导干部干预职业病事故案件司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度;建立健全司法人员履行法定职责保护机制,消除司法人员后顾之忧,保障法院所做的裁决能够执行到位。第三,尽快推进职业病危害事故案件审判机构专门化,在职业病危害事故多发地区的法院,设立职业病危害事故案件合议庭或者专门的审判庭,对职业健康类的刑事、民事、行政及非诉行政执行审查案件统一审理,建立专门化的诉讼程序和诉讼机制。第四,增进法官队伍和陪审员对职业健康专业知识和法律的理解,培养他们审理职业病危害事故案件的专业能力,解决影响职业病危害事故案件司法的诉讼体制障碍和专业知识障碍,使他们具有相同的思维模式、职业健康法律信仰和职业语言,从而统一裁判尺度集中管辖职业病危害事故案件,努力实现“同案同判”,提高司法效率和科学性。

保障诉讼权利,促进法律援助,维护好职业病病人合法权益。劳动者的职业健康权,不仅享有私权保障,也享有公权保障。司法权以“不告不理”为原则,而中国职业病病人常常以信访方式申诉诊断、治疗和社会保障等权益,并不首选采取司法途径。第一,针对职业病病人需要和申诉习惯,完善网上网下和电话等相结合的诉讼服务中心,建立健全投诉举报制度,做到群众的司法需求发展到哪里,法院的司法服务就主动跟进到哪里。第二,加强司法救济,司法行政部门要加强职业健康有关法律援助工作的监督管理,发挥律师服务平台和律师协会等社会组织作用,利用自身资源和特长为劳动者免费提供法律咨询,依法帮助解决社会保险待遇等事项,不能让群众信访不信法。第三,加快建立职业健康公益诉讼制度,发挥检察机关、职业健康社会组织和公民的作用,扩大职业健康诉讼案件的原告资格,并且原告胜诉后要给予一定的物质奖励。对劳动者流动性大且群发的职业病事故案件探索实行代表人诉讼制度,丰富和完善职业病病人维护自身权益的途径。第四,对于劳动者、用人单位和其他组织对具体行政行为不服而依法提起的行政诉讼,既要维护和监督行政机关依法行使行政职权,又要保护劳动者、用人

单位和其他组织的合法权益。

4 以重点群体带动全民守法实现职业健康法治化

法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。守法不仅是履行法律义务,还包含着享有权利并行使权利。全民守法就是任何公民、用人单位、社会组织和国家机关等都要以宪法和法律为行为准则,依照宪法和法律行使权利或权力、履行义务或职责。职业健康法治化的过程也是推进全民守法的过程。大力推进全民遵守职业健康法律,就要增强全社会特别是国家工作人员和用人单位负责人尊法学法守法用法观念,建立人民群众和所有组织对职业健康相关法律的信仰,将法律规定内化为行为准则并受益于自觉依法办事,从而实现职业健康法治化。

4.1 国家工作人员带头学法、模范守法

提高国家工作人员用法思维和法治方式治理职业健康的能力。法治的要义在于治权,治权的重点在于治官。国家工作人员是推进职业健康法治化的重要组织者、推动者、参与者,如果国家工作人员都不守法,要求公民守法的正当性就不复存在。打铁还需自身硬,对法律必须长学常学,知行合一。因此,要健全完善国家工作人员学法用法制度,建立职业健康法律知识学习培训长效机制,加强考核监督,提高他们的职业健康法治素养。学习《宪法》,就要践行“国家通过各种途径,创造劳动就业条件,加强劳动保护,改善劳动条件”的规定。学习与经济社会发展 and 人民生活相关的法律,就要有针对性地学习与履职相关的职业健康法律知识,切实提高依法办事能力。还要把职业健康法治实践成效作为检验国家工作人员学法用法工作的重要标准,严格按照法律规定决策和履职,做到以知促行、知行合一。对于监管者来说,在主动执法过程中不断学习,可以了解到其他立法者当初制定法律时并不完全知道的情况,从而推进完善立法,改进法律效果,不断夯实职业健康法治化基础。

发挥领导干部和执法人员两个重点群体的示范引领作用。带头遵守国家法律是领导干部的必备素质。抓职业健康法治化,也要抓住领导干部这个“关键少数”。第一,领导干部必须和职业病病人站在一起,用法治思维研究和解决职业健康问题,带头建设法治机关,营造办事依法、遇事找法、解决问题

用法、化解矛盾靠法的法治环境,为全民守法作出示范和表率。第二,执法者的守法意识和能力决定着法律实施的效果,必须严格实行执法人员持证上岗和资格管理制度,保障执法者法治素养;行政执法人员必须严格按照法定权限和法定程序作出行政行为,全面贯彻严格文明公正执法,把好职业健康预防关口;司法人员要严格执行法律规定、全面把握法律原则、准确掌握法律适用、主动创新审判方式,筑牢职业健康最后防线。第三,领导干部和执法者都要认识到,国家机关公信力不在于出台多少法律政策或者查处多少违法行为,而是使人民群众在每一项决策、每一起执法行为中都看到职业健康状况的改善,看到公平正义,不断强化他们对职业健康法治的信心。

4.2 各类单位和劳动者履行法定责任、践行法治观念

落实各类单位和社会组织法定责任,以尊法守法促进单位可持续发展和劳动者职业健康。市场经济是法治经济,也是道德经济。劳动者是用人单位和社会发展的根本动力和基本要素,没有广大劳动者的职业健康,用人单位不可能持续发展,社会也不会稳定发展。正是各类市场主体共同遵守职业健康法律,才维护了劳动者职业健康、保障了市场公平竞争、促进了单位发展、实现了社会和谐。第一,用人单位要依法对职业病防治工作负责,为劳动者创造符合规定的工作环境和条件,保障劳动者获得职业健康保护,如实提供职业病诊断鉴定所需的资料,决不能靠降低职业健康条件减少成本;用人单位还要制定、实施和定期审查有关职业健康的制度,有条件的还可参与制定国家标准和行业标准。第二,职业病诊断鉴定机构、医疗康复机构和职业健康体检机构等要加强医德医风建设,按照科学、公正、及时、便民的原则,依法做好职业病诊断与鉴定、治疗康复、体检以及必要的劝解疏导等工作。第三,职业健康技术服务机构等社会组织要强化自治自律,严格实施评价公开制度,使每一份报告都经得起法律和实践的检验。第四,高等院校、法学学会等要在法学研究和法学教育事业中进一步丰富职业健康法治理念的课题和内容,为职业健康领域改革提供理论支撑、人才支持和各类社会服务功能。

增强全民法治观念,使尊法守法成为全体人民共同追求和自觉行动。第一,落实国家机关“谁执

法谁普法”普法责任制,广泛开展法治宣传教育,从宣教内容上,有针对性地传播职业健康法律知识,把职业健康法治教育纳入国民教育体系和职工就业培训,培养职业健康法律意识;从宣教对象上,既要推进职业健康法治宣传教育进矿山等各类用人单位进行“滴灌”,又要进机关、进学校、进社区、进乡村营造法治环境;从宣教方式上,善用现代媒体的传播规律,采用案例说法等群众喜闻乐见的方式,让劳动者都听得懂、能接受、愿参与,引导群众关心职业健康。第二,深入开展依法治理活动,在职业健康重点领域和薄弱环节上发力,预防环节可以通过培训、告知等方式使用用人单位负责人和劳动者懂危害、知预防、见行动,诊治和社会保障环节可以通过公开办理程序、方便咨询申诉、强化兜底保障等方式使职业病诊断、鉴定和职业病病人保障落到实处;通过法治实践的实际行动和效果让老百姓相信,只要守法,就能有效预防职业病,只要是合理合法的诉求,就能通过法律程序得到合理合法的结果。从而,使职业健康法律从纸面上进入群众脑子里,使法治理念内化为个人信仰、核心价值观和自觉行为,逐步实现职业健康法治化。

参考文献

- [1] 张兴凯.我国生产安全卫生法律法规体系形成的标志[J].中国安全生产科学技术,2013,9(4):51-54.
- [2] 周纪标.中国的职业卫生法律法规体系分析[J].职业卫生与应急救援,2016,34(2):170-173.
- [3] 常凯.职业安全卫生权利与职业安全卫生法治[J].法学论坛,2010(5):135-140.
- [4] 刘作翔.关于社会治理法治化的几点思考——“新法治十六字方针”对社会治理法治化的意义[J].河北法学,2016(5):2-8.
- [5] 许成钢.法律、执法与金融监管——介绍“法律的不完备性”理论[J].经济社会体制比较,2001(5):1-12.
- [6] 编写组.“中共中央国务院关于推进安全生产领域改革发展的意见”学习读本[M].北京:煤炭工业出版社,2016:146.
- [7] 孙宇昊.略论安全发展法治化的途径[J].决策咨询,2015(2):4-7.

Study on the Nomocracy of Occupational Health

ZHANG Ge

(National Center of Occupational Safety and Health, State Administration of Work Safety, Beijing102300, China)

Abstract: The nomocracy of occupational health is inevitable to promote the reform and development in the occupational health field, to promote the improvement of occupational health situation, and to realize the modernization of occupational health management system and management ability. Based on the status quo of occupational health governance and the incomplete legal theory, the legislature should persist in scientific legislation following the laws of occupational health science and the law of legislation. Government regulatory departments should work for strict law-enforcement through improving the law-enforcement system and standardize the law-enforcement behavior. The judicial department should achieve judicial justice by reforming the system of judicial system and increasing the strength of legal aid. National staff and employers shall lead other citizens to work together to improve the occupational health governance capacity by law.

Key words: occupational health; nomocracy; reform; occupational hazard