

我国煤矿安全事故的原因和监管体制的问题分析

徐亮

中国矿业大学(北京校区)资源学院(100083)

E-mail: xuliang_168@126.com

摘要: 煤炭开采是我国最大的高危行业之一,本文针对我们煤矿安全事故的特点,重点从企业的内部管理与政府对煤矿的监督两方面入手,深入分析我国煤矿生产事故发生的原因,以及监管体制中存在的亟待改进的问题,进而提出几点加强煤矿安全生产和完善监管体制的建议。

关键词: 煤矿; 安全事故; 安全监管

近几年来,我国煤矿安全事故一直居高不下,远高于发达国家甚至发展中国家的水平,给国家带来了巨大损失,给家庭带来了巨大痛苦。引发事故的原因90%以上是由于违章生产、违章作业、违章指挥等“三违”方面的原因造成的。煤炭生产大多是地下作业,地质条件复杂,自然灾害威胁大,属于高危行业,也是国家安全生产监督管理局重点监管的行业。因此,提高安全生产和加强安全管理迫在眉睫。

1. 我国煤矿事故的特点

近年来,伴随着政府对煤矿安全工作重视、安全工作的加强以及科技的发展,我国煤矿安全状况得到了很大的改善,但是与先进工业化国家相比,仍然存在较大的差距。主要表现在三大方面。

(1) 事故总量过高,损失严重。2004年1月至11月,全国共发生煤矿事故3413起,死亡5286人,百万吨死亡率2.998,与先进工业化国家相比,仍然存在较大的差距^[1]。2003年中国的煤炭产量约占全球的35%,事故死亡人数则占近八成。2003年中国煤矿平均每人每年产煤321吨,全员效率仅为美国的2.2%、南非的8%;而百万吨死亡率则是美国的一百倍、南非的三十倍。根据国家煤矿安全监察局公布的数据,表1和图1列出1999年至2003年全国煤矿百万吨死亡率情况。

表1 1999—2003年全国煤矿百万吨死亡率情况^[2] 单位:人/MT

年份 煤矿类型	1999	2000	2001	2002	2003
全国煤矿	6.077	6.040	6.020	5	3.710
国有重点煤矿	1.011	1.901	1.530	1.250	1.070
国有地方煤矿	4.287	4.407	4.510	3.830	3.000
乡镇煤矿	14.719	17.060	17.620	11.730	7.610

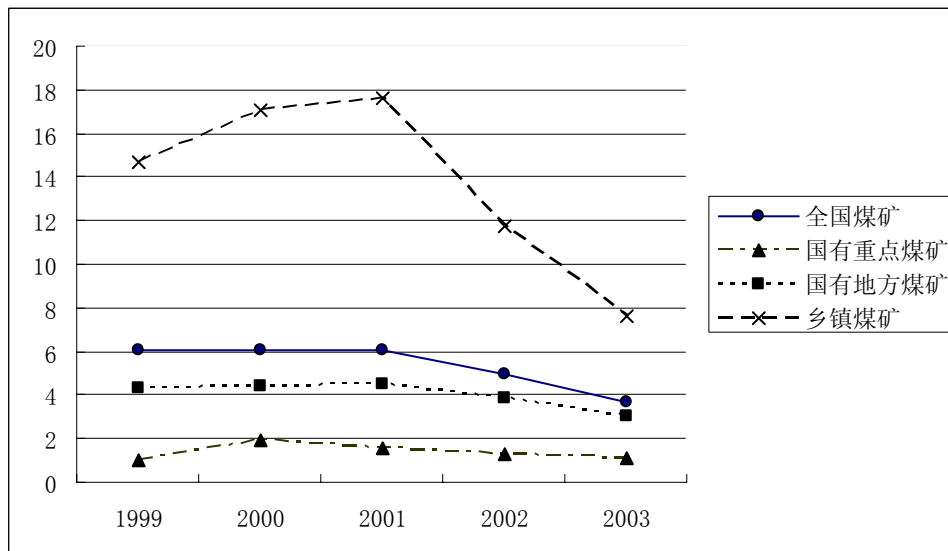


图1 1999—2003年全国煤矿百万吨死亡率情况 单位：人/MT

上述数据和图表也表明，煤矿安全事故发生与煤矿产权安排有十分密切的关系。煤矿事故死亡人数和百万吨死亡率随所有制形式的变化而变化。从死亡人数和百万吨死亡率来看，乡镇煤矿明显地高于国有煤矿，而国有煤矿中，国有地方煤矿又高于国有重点煤矿。

(2) 重特大事故尚未得到有效遏制。从2001年到2004年十月底，全国煤矿共发生一次死亡十人以上的特大事故188起，平均7.4天一起；其中一次死亡30人以上的特别重大事故28起，平均50天一起。最近一段时间，连续发生四起特大事故。特别是郑煤集团大平矿“10.20”瓦斯事故，死亡、失踪148人，给人民生命财产带来了巨大损失。

(3) 尘肺病危害严重，煤矿职业卫生形势严峻。煤炭行业是职业危害最严重的行业。全国煤矿目前统计的尘肺病患者为60万人。2003年，国有重点煤矿新报告尘肺病1.2万例，约占当年井下工人总数的1.5%。地方国有煤矿和乡镇煤矿没有建立报告制度。考虑到这两类煤矿的通风防尘和劳动保护条件，按其从业人员为二百万人、尘肺患病率为国有重点煤矿的一倍计算，尘肺病患者每年大约为六万人。估计全国煤矿每年新增加尘肺病患者超过七万人^[3]。此外，风湿、腰肌劳损等职业疾病，在煤矿也普遍存在。

2. 煤矿生产事故的原因及监管体制中的问题

2.1 煤矿生产事故的原因

煤矿企业作为市场的主体，具有追逐利益最大化的本性，企业在政府规定的范围内运作，利益驱动会使企业有突破政府监管的趋势，忽视安全工作；同时，政府部门安全监管的不到位，起不到有效监督的作用，也会增加事故发生的可能性。

(1) 经济利益与安全的冲突

在商品经济大潮中，市场竞争的风险时刻关系到企业的生存发展，关系到企业所有者和管理人的直接利益。因此，在国家监察管理力度不够的情况下，企业为了追求经济利益的最大化，会在千方百计降低生产成本的压力下，想方设法把那些不能直接带来利润的投入减少甚至干脆不投入^[4]。在这方面首当其冲的是减少安全生产方面的投入，既不改善作业环境，也不配发劳动保护用品，更忽视对工人的安全培训与教育，甚至直接冒着伤亡事故和职业危害的风险强行生产，在有些企业看来，市场竞争风险远大于安全生产的风险值。这种片面追求产值、利润的目标很容易诱导企业负责人产生急功近利的思想，甚至要钱不要命，从而忽视了劳动安全卫生对企业发展所具有的潜在和长远效益。这种情况下，企业就会自觉或不自觉地消

极应付、甚至抵制政府的监察管理，轻视劳动者在安全健康上的基本权益，在某些经济效益较差的企业或一些民营企业，这种情况会更为严重。

(2) 市场准入标准太低

经济学常识告诉我们，一个行业或产业，当其市场准入标准太低时，其产生的一个必然恶果，就是企业的过度或恶性竞争，而这种竞争又必然会降低全行业的平均利润。当一个企业要得到行业的平均利润甚至超额利润时，它就会想方设法把那些不能直接带来利润的投入减少甚至干脆不投入。以煤矿来说，在一些地方，由于市场准入低，开一个小煤矿，加上跑手续，费用只要几十万元就可以搞定。倘若是无证矿，其投资就会更少，而效益则立竿见影。虽然近些年国家也对煤炭行业进行清理整顿，把那些不符合要求的小煤矿关停并转，但由于压产导致煤炭市场好转，个别地区出现煤炭供应紧张，煤价恢复性上涨后，一些小煤矿受利益驱使擅自偷偷生产。比如，在山西，80%的县财政收入主要依靠煤炭开采和炼焦，吕梁、大同等地的一些县区乡，煤炭收入占到了地方政府财政收入的70%—75%。在地方财政的压力下，对小煤矿的市场准入标准只好降低。可以说，“市场准入标准”太低，是小煤矿等各种安全问题泛滥成灾的根本原因。

(3) 煤炭价格的波动

在煤炭价格上扬的情况下，一些企业不顾安全条件突击生产、盲目超产，给安全生产造成重大隐患。报载，造成河南大平矿难的原因之一就是由于煤炭价格从之前的每吨二百元人民币暴涨到四百元，从而令煤矿加快了生产进度，进而导致了惊天矿难。陕西铜川矿“11.28”特大瓦斯事故死亡166人，事故发生前几天，矿井下的工作面就已经起火，矿工们拒绝下井，但是矿长副矿长却不让停工，并且强调不下井工作的矿工，全部都要处罚，拒绝工作的甚至要停职停工。矿长副矿长此举目的是为了获得40万的超产奖^[5]。

从经济学的角度来考虑，追求收益的最大化是理性人的本性，但他们应该建立起有效的疏导机制，使人们在规定的范围内，达到个人和社会利益的最大化。这就需要制定合理的管理制度。

(4) 人的因素是安全事故的主要影响因素

根据《安全生产发展战略及目标专家问卷调查与分析》^[6]，调查通过网络、信函等方式进行，其中网络调查得到222份问卷结果，其他方式得到304份问卷结果，总计526份，其中有效样本（填写量大于80%）为448份，占总比例的85.2%。调查对象是国内各省市、各个系统的安全专家，包括政府部门、企业单位、科研机构、高校、事业单位和中介组织等。调查结果反应我国安全生产管理专家对影响我国煤矿安全生产的因素的认识和看法。图2是影响我国煤矿安全生产的因素的排序图。

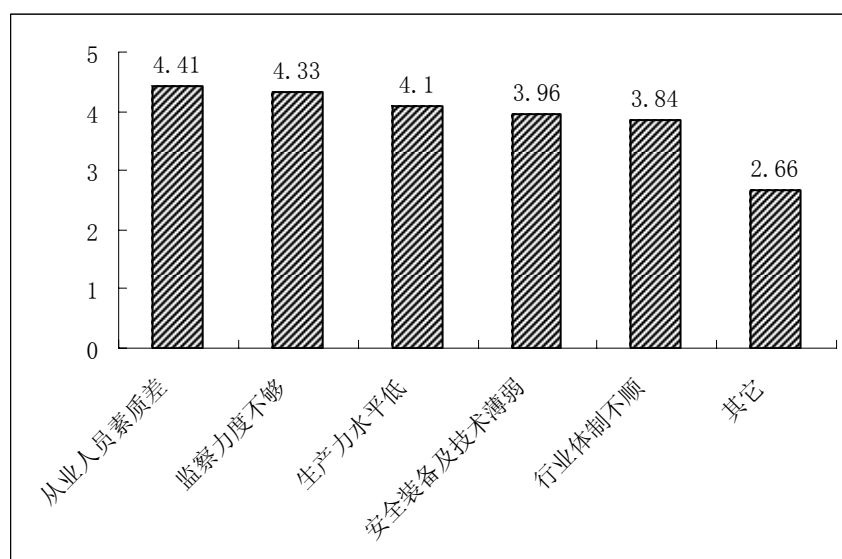


图2 影响我国煤矿安全生产的因素排序图

从图2中可以看出,在影响我国煤矿安全生产的各因素中,最重要的是从业人员素质差,其次是监察力度不够,另外,行业体制不顺在各种因素中的影响程度也排在第五位,在影响安全生产的各个因素中,排在前五位的有三类是属于人的因素。

(5) 法律法规没有真正落实到位

安全事故的频发也凸显了政府在安全监管上的制度缺席。我们看到,几乎每一起事故从发生到被揭露真相,再到善后处理,都形成了这样一个公式:事故发生,当地隐瞒,媒体曝光,惊动领导,严肃查处,停业整顿,直至“一刀切”,措施不可谓不严厉。然而,上一事故的一整套程序刚走完,下一个事故便发生了,于是这个程序又重复一遍,周而复始^[7]。

这不是说我们在安全管理上没有制度。相反,针对官员的硬约束有行政责任追究制和引咎辞职制;针对产业或行业的硬约束有关停整顿等。但是,正如我们看到的,几乎每一起重大责任事故背后都是一个巨大的利益博弈过程,不少地方和企业已经建立了一套事故瞒报机制。所以,很多时候,这些制度成了一种摆设,没有起到它们应有的作用。于是,出现安全事故,我们就只好简单的“关停并转”了事。

2.2 我国安全监管体制存在的问题

近几年来,一直高居不下的伤亡事故及时常发生的特大事故表明,我国在煤矿安全生产监管体制与机制方面还有许多亟待改进的地方,表现在:

(1) 安全生产法律法规体系尚未完善

我国政府自建国以来非常重视安全生产工作,制订了一系列安全生产法律法规,而且已经于2002年6月颁布了《中华人民共和国安全生产法》,现已形成比较系统的安全生产法制体系。但是由于中国社会经济与结构在发生快速而深刻的变化,很多法律、法规不能适应新的形势,与市场经济比较完善的国家比较,安全生产法治体系还存在差距。而且中国已经加入WTO,加强法治化建设更加迫切^[8]。安全生产法规因配套规章滞后、新旧职能移交衔接不当、部分条款合理性不够,给具体执行造成困难,也损害了法律的严肃性与权威性。

(2) 安全生产监察力量严重不足

现在全国煤炭安全监察机构共有2800人,要监管全国28000座煤矿,平均1人10座煤矿,按现有的能力是很难监管过来^[9]。监察人员专业水平和整体素质参差不齐;监察设备落后等等,严重影响了监察工作的效率。在法治监督方面,由于监察、监督力量相对薄弱,监督机制与制度不健全,有些规章,尤其是有些地方规章,从制订到执行都缺乏有效的监督。甚至,有些地方没有设立安全监察机构,很难步入“国家监察、地方监管、企业负责”的监管的轨道。

(3) 法律法规的执行与监督不力

安全生产执法存在问题主要体现有:有法不依、执法不严、违法不究现象;行政处罚不当、损害相对人权益的现象。全国各地存在不少的安全生产行政复议与诉讼案件,究其原因主要体现在如下几个方面:一是规章本身因素,公正、合理、正确可操作性强的规章易于被执行。二是执行机构的原因,执行机构可能形成特殊的利益集团,有自动维护自身利益的倾向,可能抵制拖延有损自身利益的行政行为;执行者的素质也是一个重要原因;安全生产涉及部门广泛,环节较多,各部门合作协调不好也会影响法规的执行效果。三是行政相对人的因素,相对人对安全生产工作的理解与态度非常重要。四是社会环境因素,包括政治、经济、文化的影响,全民安全健康意识对安全生产法律法规的执行影响很大。

(4) 安全技术力量薄弱

安全科研机构与科研人员的装备水平和创新能力较差;科研和技术开发经费严重不足;一些影响我国重特大事故不断发生的本质——安全技术基础工作薄弱;造成重大事故隐患的一些技术关键长期以来没有得到有效解决;安全科技开发和新技术推广还没有形成产业化的系统与机制^[10]。

(5) 惩罚力度不够

《煤炭法》出台时,煤炭价格较低,所以对煤矿违规开采的处罚较低,而近年来煤炭价格飞涨,使得许多煤炭企业过分注重经济效益,特别是部分乡(镇)煤矿矿主财大气粗,根本不把安全处罚放在眼里。比如,按照现行的《煤炭法》,对违法开采的罚款是5000元到2万元。这样的处罚力度,对年收入达到两三千万、利润达100%的矿主来说,根本起不到威慑效果^[11]。再比如法律规定工亡职工遗属接受赔偿的时间仅为48个月至60个月,而且按照每个城市的“平均工资+工龄”来折算赔偿金额,这个标准也有待提高。《刑法》对事故犯罪的追究,确定的标准最多判有期徒刑3到7年,处罚力度显然不够;《安全生产法》规定,对违法行为的罚款最多不超过20万元,显然也起不到有效作用。

3. 加强我国煤矿生产安全与完善监管体制的建议

2005年2月,国家安全生产监督管理局升格为国家安全生产监督管理总局,下设煤矿安全监察局,垂直的煤矿安全监察体制总体框架已经形成。具体来说,完善安全监管体制应从以下方面进行改革:

(1) 建立垂直的安全监管体制,地方监督与管理分立,明确各方职责

由于目前在地方煤炭行业主管部门与安全监察部门在职责、权利与责任上还存在着部分重叠现象,职责划分不明确,难免在工作中会出现推诿扯皮现象。另外,由于地方企业能给地方政府带来效益,因此,地方行业主管部门与地方企业属于利益共同体的关系,在一定程度上会包庇地方企业的违反安全法规的行为,给安全生产带来了隐患^[12]。因此,建议实行行业主管部门只管生产,安全监察部门负责安全监督,明确各方职责。

(2) 建立以行业协会、安全中介机构和安全监察员为代表的第三方安全监管力量

由于目前我国煤矿安全力量比较薄弱,仅靠国家安监机关的力量是远远不够的,因此,有必要建立以行业协会、安全中介机构和安全监察员为代表的第三方安全监管力量,协助安全监管。安全监察员应是独立于企业之外的第三方人员,由必需具有多年的煤矿生产工作经验,责任心强,工作认真的人员担任,每两年必须轮换对调。且任何煤矿发生3人以上的死亡事故,当地的安全监察员不得参与该事故的调查与处理,必须由政府立即从外地调派安全监察员到出事矿井进行事故调查。

(3) 引入新闻媒体曝光机制,提高信息透明度,增强群众监督的效果

由于企业与职工之间是雇用与被雇用的关系,职工很难实行对企业的监督权,新闻媒体和介入,有利于及时发现并曝光违规事件,有利于执法部门的及时公正的查出,同时,对企业主也起到了警告与威慑作用^[13]。同时,我国煤矿的安全监管体制应该在目前体制的基础上,明确地方行业管理部门与安监部门的职责与权限,防止职能重叠并增加行业协会等的第三方监督和引入新闻媒体的曝光机制(由于媒体的监督不具有指令性,因此用虚线表示)。如图3所示:

The Analysis of Reasons in Safety Accidents and Problems in Supervision System in Mining

XuLiang

China University of Mining & Technology (Beijing) , (100038)

E-mail: xuliang_168@126.com

Abstract

This thesis discussed the characteristic of our mining accidents. From the viewpoints of both the internal management of mining enterprises and supervision of governments, it penetratingly analyzed that the root reasons of mining accidents and the shortage of safety product supervision and administration system. And then brought forward some advice for supervision and administration system.

Keywords: *mining; safety accidents; safety supervision*