



《煤矿安全生产条例》构建了特色鲜明的法律责任体系

中国矿业大学（北京）教授、博士生导师 李遐桢

科学合理设定法律责任，能够有效维护法律权威，并确保设立的各项法律制度得以充分有效落实。新出台的《煤矿安全生产条例》（以下简称《条例》）设定的法律责任在与《安全生产法》等上位法规定保持一致的同时，承继了《煤矿安全监察条例》《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》等法规施行过程中的有效做法，契合了当前煤矿安全生产的实际情况，既科学合理又特色鲜明。

一、鲜明的技术性

《条例》充分运用准用性规范，对煤矿企业违法行为确定处罚依据，立法技术灵活科学，能够有效防止重复立法，防止《条例》冗长，具有鲜明的立法技术特点。《安全生产法》第六章对生产经营单位安全生产违法行为的法律责任作了细致、明确规定，《条例》作为《安全生产法》的下位法，其设定的法律责任应当与《安全生产法》保持大致一致，如果《条例》将《安全生产法》中关于法律责任的规定全面移植过来，不仅会造成重复立法，而且会导致《条例》条文过于繁冗。所以，《条例》对煤矿企业安全生产违法行为设定法律责任时，如果能够直接引用《安全生产法》等法律法规处罚的，通过准用性规范，直接适用。《条例》第六十九条第一款、第七十一条、第七十二条等条款通过准用性规范，将《条例》中的违法行为直接转接至《安全生产法》，这些准用性规范能够确保《条例》作为《安全生产法》下位法设定的法律责任与上位法保持一致。

此外，《条例》中规定的有些违法行为例如越界开采行为，在其他有关法律法规中设定了法律责任，《条例》如果再设定法律责任，与其他法律法规的规定可能不一致，易导致法律适用的困难。通过准用性规范不但可以防止《条例》与其他法律法规设定的法律责任相互矛盾，也便于《条例》的执行。因此，《条例》第六十五条第一款通过准用性规范将煤矿企业超越依法确定的开采范围采矿的违法行为的法律责任转接到《矿产资源法》等有关法律法规。

总之，《条例》第五章多处使用了准用性规范，对于克服重复立法、节省立法资源、避免法律法规冲突等具有重要意义，体现了高超的立法技术。

二、鲜明的补充性

《条例》在与《安全生产法》等法律关于安全生产违法行为法律责任的规定保持一致的前提下，补充并丰富和发展了煤矿安全生产法律责任制度，体现在以下三个方面：

一是补充了煤矿“关闭”的适用范围，并明确了煤矿关闭的要求。《安全生产法》第一百一十三条规定了关闭生产经营单位的四种情形，《条例》第七十条第一款在此基础上又补充细化了“未依法

取得安全生产许可证等擅自进行生产的；3个月内2次或者2次以上发现有重大事故隐患仍然进行生产的；经地方人民政府组织的专家论证在现有技术条件下难以有效防治重大灾害的”三种情形。其中，第三种情形下的关闭，并非因煤矿企业存在安全生产违法行为而关闭，不属于行政处罚。《安全生产法》对关闭生产经营单位未作出明确具体要求，《条例》第七十条第二款对关闭煤矿提出明确要求，这对规范煤矿关闭行为具有重要意义。

二是填补了《安全生产法》等法律法规对有些煤矿安全生产违法行为缺少处罚依据的不足。根据《安全生产法》第六十五条第一款第（四）项，负有安全生产监督管理职责的部门对有根据认为煤矿企业不符合保障安全生产的国家标准或者行业标准的设施、设备、器材予以查封或者扣押，并依法作出处理决定。在实践中，有些煤矿企业在负有安全生产监督管理职责的部门作出查封、扣押决定后，擅自启封或者使用被查封或者扣押的设施、设备、器材，主观恶性大，社会危害性大，《条例》第六十六条对上述违法行为设定了法律责任，具有完善法律责任之功效。

三是丰富和发展了对公职人员违法行为的责任追究。《安全生产法》第九十条规定了追究负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员违法行为法律责任。《条例》第七十四条从以下两个方面进行了丰富和发展：一方面扩大了公职人员的范围。《安全生产法》第九十条仅适用于“负有安全生产监督管理职责的部门的工作人员”，《条例》将其扩大到“地方各级人民政府、县级以上人民政府负有煤矿安全生产监督管理职责的部门和其他有关部门、国家矿山安全监察机构及其设在地方的矿山安全监察机构负有责任的领导人员和直接责任人员”。另一方面扩大了追究公职人员法律责任的情形。《安全生产法》第九十条规定了追责的四种具体情形，而《条例》将其扩大到了七种具体情形。这为督促公职人员依法履行煤矿安全生产监管监察职责、强化和落实政府安全生产监管责任提供了有力保障。

三、鲜明的行业性

《安全生产法》适用于“生产经营单位”，其不但包括大量小微企业，还包括体量庞大的大型企业。因此，《安全生产法》第六章设定的法律责任尤其是罚款这一法律责任，幅度较大。经过多年的兼并重组、产能控制和小型煤矿的关闭退出等，多数煤矿企业体量巨大，较低的罚款额度难以对违法企业产生震慑作用。所以，《条例》必须根据煤矿企业实际情况，对《安全生产法》设定的法律责任进行细化，提高违法行为行政处罚尤其是罚款处罚的最低额，发挥法律责任“利剑”作用，确保《条例》中关于煤矿企业安全生产主体责任的各项规定落到实处，强化和落实企业主体责任，体现出鲜明的煤矿企业行业特性。例如，根据《安全生产法》第一百一十四条，对发生生产安全事故的生产经营单位，区分事故等级处以罚款：发生一般事故的，处30万元以上100万元以下的罚款；发生较大事故的，处100万元以上200万元以下的罚款；发生重大事故的，处200万元以上1000万元以下的罚款；发生特别重大事故的，处1000万元以上2000万元以下的罚款。《条例》第六十七条将煤矿一般事故、较大事故、重大事故的罚款最低额分别提高至50万元、150万元、500万元。

四、鲜明的传承性

《条例》第五章关于法律责任的规定，是对《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》《煤矿安全监察条例》规定的诸多煤矿企业违法行为法律责任规定的传承。其中，最重要的是《条例》关于煤矿存在重大事故隐患仍然进行生产的违法行为的行政处罚，从两个方面承继了《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》成功经验：一是突出对重大事故隐患的整顿。《条例》第六十四条承继了《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》第十条，规定“责令停产整顿，明确整顿的内容、时间等具体要求”，突出“执法服务煤矿企业安全发展的作用”。二是对煤矿存在重大事故隐患仍然进行生产的违法行为，在责令停产整顿的同时，并处50万元以上 200万元以下的罚款。这

一规定设定的罚款数额巨大，与煤矿企业体量大、重大事故隐患危险性高、一旦发生生产安全事故救援难度大等特点相契合，能够对防止煤矿企业带大病运行产生威慑作用，意义重大。

五、鲜明的协调性

监督煤矿企业落实主体责任，既有国家监察方面的，也有地方监管方面的，还有其他有关部门根据“三管三必须”对煤矿安全生产的某一方面或某些方面承担监督管理职责。因涉及多个执法部门，《条例》中规定的行政处罚，具有鲜明的协调性。一是通过准用性规范协调《条例》与《安全生产法》等其他法律法规的关系。二是通过对《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》《煤矿安全监察条例》有关制度的扬弃，《条例》实现了传承与发展的协调。三是通过对行政处罚权的分配和行使，协调负有煤矿安全监管监察职责的部门责权关系。《条例》中设定的行政处罚由县级以上人民政府负有煤矿安全生产监督管理职责的部门和其他有关部门、国家矿山安全监察机构及其设在地方的矿山安全监察机构按照职责分工决定。为防止煤矿企业同一违法行为被重复罚款，《条例》重申了一事不再罚原则。同时，强调各行政机关应协调配合，实现煤矿安全生产执法有效衔接。



扫一扫在手机打开当前页面

责任编辑：李振营

[网站地图](#) | [联系我们](#)

主办单位：应急管理部

京ICP备18056520号-2 网站标识码bm34000001  京公网安备11040102700086号



官方微信



官方微博