



《煤矿安全生产条例》的主要制度创新

中国政法大学法学院教授 成协中

《煤矿安全生产条例》（以下简称《条例》）的出台，进一步健全了我国矿山安全生产法律法规体系，夯实了煤矿安全生产的法治基础，对保障矿山安全高质量发展具有重要促进作用。《条例》总结长期以来煤矿安全生产好的经验做法，在重点突出企业主体责任落实的同时，进一步明确了监管监察部门职责，重点对安全风险治理体制机制、治理程序、责任追究等方面加以建构，是新时代煤矿安全生产依法治理的重大制度创新成果。

一、细化和夯实了煤矿企业的安全生产主体责任

总结近年来我国安全生产领域实践经验和事故教训，企业主体责任不落实是导致事故多发频发的根本原因。现实中，很多企业将追求更高收益摆在首要位置，对安全生产重视程度不够，在安全生产管理机构和人员配备、安全投入、重大灾害治理和隐患排查治理等方面“走形式”“走过场”，企业主要负责人等相关人员责任“落空”“走虚”，削弱了安全生产基础工作，表面上人人有责任，实际上人人不落实。因此，新修改的《安全生产法》将“安全生产责任制”修改为“全员安全生产责任制”，重点强调了全员安全生产责任制应当扎根于生产经营的每个环节，突出生产一线的重要性。

《中共中央办公厅 国务院办公厅关于进一步加强矿山安全生产工作的意见》进一步强调，应当通过落实主要负责人责任、健全安全管理机构以及强化安全基础管理三个方面强化煤矿企业主体责任。

《条例》第二章规定了煤矿企业主体责任及其安全管理制度，明确规定了主要负责人、安全生产管理机构及人员安全生产管理的具体职责。同时鼓励煤矿企业加大安全生产资金投入、建立健全安全生产教育培训责任体系、构建风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制、规范设备设施和作业安全管理。通过以上要求督促煤矿企业建立健全安全生产责任体系，真正建立自我约束、持续改进的安全生产内生机制。

二、完善了多元共治的煤矿安全生产治理格局

随着合作行政的兴起，煤矿安全生产领域的公共治理也不再仅依赖政府的单一监管，而是多元主体共治逐渐成为主流。《条例》第二章就煤矿企业的主体责任进行了细致规定，突出强调了煤矿企业安全生产主体责任；第三章是政府以及有关部门煤矿安全生产监管的具体化，明确了有关部门的安全生产监督管理职责；第四章则强化了矿山安全监察机构的监察职责。在煤矿安全生产监督管理领域，实行地方党政领导干部安全生产责任制。县级以上地方各级人民政府按“属地管理、分级负责”原则，对辖区内煤矿安全生产工作实施监督管理。除政府治理和企业的自我规制外，在社会治理层面，《条例》还强调了煤矿安全生产技术服务机构的职责，明确煤矿安全生产技术服务机构依照有关法律法规和国家标准或行业标准的规定开展安全生产技术服务活动，并对出具的报告负责。

三、构建了严密高效的监管监察体制

经过多年实践，我国煤矿安全生产已经形成了“国家监察、地方监管、企业负责”的体制，煤矿安全生产状况已大为改观，执法效能不断提升。《条例》吸收了《煤矿安全监察条例》和《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》中的有益做法，对煤矿安全生产监督管理和监察制度做出了系统设计，形成了严密高效的煤矿安全生产监管监察体制。《条例》第三章强化了煤矿安全生产的属地监管责任，明确了省级人民政府应当按照分级分类监管的原则明确各类煤矿企业的监管主体，并对监管手段作了规定，包括对煤矿建设项目安全设施进行审查和验收、颁发安全生产许可证、开展监督检查、建立健全重大事故隐患治理督办制度、对违法失信煤矿企业和技术服务机构开展失信惩戒等。

《条例》第四章对煤矿安全监察制度作了细化规定，明确指出矿山安全监察机构依法履行煤矿安全监察职责，对所辖区域内煤矿安全生产实施监察，对县级以上地方人民政府煤矿安全生产监督管理工作进行监督检查；同时明确了矿山安全监察机构的监察方式、执法手段，完善建立信息共享机制以及实行事故分级调查处理的制度规定。

四、搭建了严格的法律责任制度

近年来，煤炭价格处于高位运行，部分煤矿企业为追求经济利益，大肆非法违法生产，部分煤矿甚至存在“屡查屡犯”“屡罚屡犯”的严重问题。2023年以来发生的煤矿重特大事故充分表明，亟需设定更加严格的法律制度，进一步规范煤矿企业生产建设行为。为强化煤矿企业主体责任落实，形成强有力震慑效应，《条例》第五章严格设定了相关主体的法律责任，加重了对煤矿企业及其主要负责人的行政处罚，同时强化了行政处罚的双罚制度，既处罚企业，又处罚企业相关责任人。除提高了罚款金额外，同时也增加了职业禁入等规定。例如，《条例》第七十二条对煤矿安全生产领域服务机构中涉及重大、特别重大煤矿生产安全事故负有责任的主要负责人，设置终身职业禁入。

总体来看，《条例》织密了煤矿企业安全生产主体责任体系，建构了多元共治的监管格局，设定了严密高效的法规实施制度和严格的法律责任体系，必将为我国矿山安全高质量发展提供更为坚实的法治保障。



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