



《煤矿安全生产条例》制定出台的重要意义

应急管理部信息研究院法律研究所副所长 代海军

法治是治国理政的基本方式,《煤矿安全生产条例》(以下简称《条例》)出台是推进煤矿安全生产依法治理的重要体现,有助于确认和巩固国家监察、地方监管、企业负责的体制机制,进一步完善煤矿安全生产法律法规体系,促进煤矿安全生产监管监察更好地融入国家治理体系,更好地释放治理效能。

一、《条例》制定恰逢其时

《矿山安全法》制定年代久远,《安全生产法》虽历经多次修改,但作为一部调整全行业、各领域的综合性法律,在煤矿安全生产领域直接适用一直面临“不够用”的尴尬。国务院分别于2000年和2005年出台了《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》,随着煤矿安全生产改革发展,基于煤矿安全生产法律法规规范体系化的理性分析和从遏制重特大事故的现实考量出发,需要制定一部综合性的行政法规,既适应新时代新要求,做好煤矿安全生产治理的顶层设计,又能对制约煤矿安全生产发展的诸多堵点、难点开出法治良方,真正在煤矿安全生产法律法规体系中发挥承上启下的重要作用。鉴此,《条例》的出台可谓恰逢其时。

二、巩固和确立煤矿安全生产依法治理的基本框架

《条例》在充分吸收《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》等立法经验的基础上,着力构建以“国家监察、地方监管、企业负责”为基本框架的煤矿安全生产依法治理体系。“国家监察、地方监管、企业负责”,成为新时代煤矿安全生产法治化的基本表征。

《条例》在总则中明确规定,煤矿安全生产工作按照国家监察、地方监管、企业负责,强化和落实安全生产责任;在第二章至第四章,分别对煤矿企业的安全生产责任、煤矿安全生产监督管理、煤矿安全监察进行规定。之所以按照这样的体例结构和顺序进行制度安排,主要原因在于:

一方面,煤矿安全生产风险是煤矿企业生产经营过程中产生的,按照“谁制造风险,谁应对风险负责”的逻辑,煤矿企业理应对从业人员承担起首要的安全保障义务,即我们通常所说的“企业主体责任”。另一方面,进一步发挥煤矿安全生产监管监察体制机制优势,需要理顺部门间职责关系,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化。中共中央、国务院印发的《法治政府建设实施纲要(2021—2025年)》提出,要形成边界清晰、分工合理、权责一致、运行高效、法治保障的政府机构职能体系。这意味着,在每一个监管环节上都不应存在漏洞。我国煤矿安全生产目前采取的是分级属地监管与垂直国家监察相结合的模式,即我们通常所谓的“国家监察”+“地方监管”。但是,在实际运行中,煤矿安全监察、监管的部分职责尚需进一步明确,协调机制和自身体系建设有待完善。因而,

《条例》立法的一项重要任务，就是从权限和程序上厘清煤矿安全生产国家监察与地方监管的职责分工和工作衔接机制，推动形成煤矿安全生产监管监察工作的合力。

《条例》的一大亮点，就是在第四章对国家监察职能定位予以明确，确认和巩固了国家矿山安全监察体制改革的成果，使得矿山安全监察机构履行煤矿安全监察职能更加理直气壮。国家监察的核心内容可以概括为“督政查企”：所谓“督政”，即矿山安全监察机构对地方政府煤矿安全生产监管工作进行监督检查；所谓“查企”，即矿山安全监察机构对煤矿企业贯彻执行安全生产法律法规情况进行监督检查。与公共安全其他领域采取单轨制的监督相比，煤矿安全生产较早实施了双重监督模式，即在地方监管部门对煤矿企业实施属地监管之外，矿山安全监察机构依法对煤矿企业开展监督检查。二者在形式上虽有重叠，但目的和侧重点不同。“查企”是矿山安全监察机构履行国家监察职责的重要方式，旨在验证地方监管部门的履职情况及其成效。

三、着力压实煤矿企业安全生产主体责任

在“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产治理体系中，“企业负责”一直是痛点和难点。这意味着《条例》必须在顶层设计上拿出真招、实招，对煤矿企业责、权、利作出细致周密的制度安排。为此，《条例》通过构筑以责任制、风险管理、分类治理等为主干的制度体系，明确行为规范，加强制度供给，解决突出问题。

一是更加强调全员安全生产责任。责任制是安全生产的灵魂。围绕建立并落实全员安全生产责任制，《条例》明确了煤矿企业主要负责人（包括实际控制人）、安全生产管理机构 and 安全生产管理人员、从业人员的不同职责，并在《安全生产法》规定的基础上，进一步提高了要求，比如完善了安全生产管理机构和安全生产管理人员的职责，同时要求煤矿企业配备“五职矿长”（矿长、总工程师、生产副矿长、安全副矿长、机电副矿长），高瓦斯、冲击地压、水文地质类型复杂等类型的煤矿还应当配备专职副总工程师。

二是更加注重防范化解重大安全风险。毋庸置疑，我国煤矿安全生产正在从控制事故向防范化解重大风险转型。为此，《条例》明确要求煤矿企业建立安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防制度，开展安全风险辨识评估，及时发现并消除事故隐患。重大事故隐患排查治理情况要向地方政府煤矿安全生产监管部门和所在地矿山安全监察机构“双报告”；同时，结合近年来煤矿安全生产实践经验，明确了属于重大事故隐患的17项情形，要求存在重大事故隐患的煤矿企业立即停止受影响区域生产、建设，并及时消除事故隐患。

三是更加注重分类管理、重点治理。《条例》坚持分类施策，针对井工煤矿、露天煤矿的不同特点，采取不同安全管理措施，特别是汲取露天煤矿重特大事故教训，建立露天煤矿边坡稳定性评价制度，并要求煤矿企业加强边坡监测；同时进一步完善作业人员、安全设备设施以及危险作业等基础性管理制度，增设安全限员、灾害治理、煤矿开采专项设计等重点制度，旨在消除事故隐患、防患于未然。

四、推动煤矿安全生产从行政管制到多元共治

适应合作行政发展的新需要，《条例》着力构建政府主导、部门联动、企业主责、社会广泛参与的多元共治体系，重点从发展与安全如何统筹，政府、企业、社会如何协同推进，监管监察等如何发挥合力等三个维度，清晰定位和解答事关煤矿安全发展的理念、体系和工作机制等关键问题。

第一，立足于统筹发展与安全，《条例》在立法目标设定上，明确规定煤矿安全生产的最终目标是“保障人民群众生命财产安全”，旗帜鲜明地提出煤矿安全生产工作应当以人为本，坚持人民至上、生命至上，把保护人民生命安全摆在首位，这是以人民为中心的发展思想在煤矿安全生产领域的鲜明体现。

第二，立足于打造大安全大应急的框架，协同推进政府、企业与社会共治。做好煤矿安全生产，政府守土有责。为此，《条例》明确规定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，以及其他有关部门，应当按照职责分工履行煤矿安全生产监管以及相关的职责。除了在第二章对煤矿企业安全生产主体责任规定外，《条例》还赋予社会公众及安全生产技术服务机构等参与煤矿安全生产治理的权利，并明确相应义务，比如《条例》规定任何单位和个人对事故隐患或者安全生产违法行为，有权向煤矿安全监管监察部门举报，受理举报的部门应当依法及时处理。

第三，立足于形成治理合力，推动单独执法向联合执法转变。煤矿安全生产涉及多个环节，客观上需要行政机关之间采取联合行动，合力解决跨部门的突出问题。《条例》秉持合作治理的理念，在依法理顺国家监察与地方监管部门的职能定位和工作分工基础上，对停产整顿煤矿验收、失信联合惩戒等涉及跨部门安全生产监管的事项作出部署，旨在构建既分工负责、各司其职，又齐抓共管、协同高效的执法机制。比如，规定矿山安全监察机构和县级以上人民政府有关部门应当建立信息共享、案件移送机制，加强协作配合。

五、将严的基调贯穿于《条例》始终

煤矿安全生产是民生大事，须臾不可放松。唯有坚持“零容忍”，方能实现长治久安。从《条例》的立法理念及其设定的义务看，这种“严”的基调，主要体现为以下三个方面：

一是严格准入门槛。按照“先取证后生产”原则实施准入管理，明确煤矿企业进行生产前，应当依照《安全生产许可证条例》规定的条件取得安全生产许可证。重申了煤矿新建、改建和扩建工程项目安全设施设计审查的要求，并要求对重大变更也实施审批管理。同时，《条例》建立健全严重违法违规煤矿企业的退出机制，规定未依法取得安全生产许可证等擅自进行生产的，以及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等情形，由地方政府依法予以关闭，进一步为煤矿企业划出安全“红线”。

二是严密责任体系。依靠严密责任体系增强安全防范治理能力，是煤矿安全生产全面践行“两个根本”的当务之急。其一，围绕坚持党政同责、一岗双责、齐抓共管、失职追责的安全生产责任体系，落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《地方党政领导干部安全生产责任制规定》，《条例》明确规定煤矿安全生产工作坚持中国共产党的领导，实行地方党政领导干部安全生产责任制。其二，在巩固国家监察、地方监管、企业负责的煤矿安全生产体制机制基础上，《条例》强调煤矿安全生产工作实行管行业必须管安全、管业务必须管安全、管生产经营必须管安全，将安全生产责任进一步分类分级细化。其三，打通基层监管“最后一公里”。规定乡镇人民政府在所辖区域内发现未依法取得安全生产许可证等擅自进行煤矿生产的，应当采取有效措施制止，并向县级人民政府相关主管部门报告。

三是严肃失职问责。《条例》坚持过罚相当，根据违法行为的严重程度，设置了从经济处罚、责令停产整顿直至关闭的行政处罚措施。煤矿企业大都经济体量较大，这意味着适用一般的处罚手段往往对其不奏效。为此，《条例》突出重典治乱，综合运用民事、行政、刑事等手段，对违法煤矿企业及其相关责任人设定了更为严厉的处罚，确保行政执法“长牙带刺”。《条例》一方面提高了部分违法行为的起罚点，比如发生一般事故的，规定处50万元以上100万元以下的罚款。另一方面，对于严重违法行为，普遍设置了“双罚制”，既对煤矿企业进行处罚，同时处罚直接负责的主管人员和其他直接责任人员，其目的就是通过强化对组织成员的惩处，进一步向煤矿企业传导安全生产的压力。此外，《条例》还补充和细化了对地方政府和煤矿安全监管监察部门有关人员依法给予处分的情形，架起追责问责的“高压线”。



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