

煤矿安全行政执法 原理与操作

Principle and Operation of Coal Mine Safety
Administrative Enforcement

和尚光 编著

 云南出版集团

 云南人民出版社

煤矿安全行政执法 原理与操作

Principle and Operation of Coal Mine Safety

Administrative Enforcement

和尚光 编著

 云南出版集团

 云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

煤矿安全行政执法原理与操作 / 和尚光编著. —昆明:
云南人民出版社, 2016.4

ISBN 978-7-222-14560-3

I. ①煤… II. ①和… III. ①煤矿-矿山安全-行政执
法-中国 IV. ①D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 062241 号

出 品 人: 刘大伟

责任编辑: 刘诚林

陈 晖

封面设计: 麦点·李颖新

责任校对: 陈 晖

责任印制: 洪中丽

煤矿安全行政执法原理与操作

和尚光 编著

出 版 云南出版集团 云南人民出版社

发 行 云南人民出版社

社 址 昆明市环城西路 609 号

邮 编 650034

网 址 www.ynpph.com.cn

E-mail ynrms@sina.com

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 19.75

字 数 300 千

版 次 2016 年 4 月第 1 版第 1 次印刷

印 刷 云南新华印刷二厂

书 号 ISBN 978-7-222-14560-3

定 价 39.80 元

如有图书质量与相关问题请与我社联系

审校部电话: 0871-64164626 印制科电话: 0871-64191534

序

黄锦生

我国是产煤大国，2014年全国煤炭产量达37亿吨，据有关专家估算，我国煤炭远景年需求量将超过40亿吨。而且，我国的能源构成极不平衡，到目前为止，煤炭在我国一次性能源消费构成中的占比仍然达60%以上，在短期内这种局面难以发生根本性的改变。因此，煤炭在我国能源战略中居于十分重要的地位，随着国民经济的发展，煤炭产量在一定时期内从总体上看还会有所增加，煤炭工业仍将在中国特色社会主义经济建设事业中发挥着不可替代的基础性作用。

然而，煤炭生产过程却伴随着瓦斯、水、火、顶板、煤尘等五大自然灾害，在生产活动中稍有不慎就极易引发人身伤亡事故，造成不可挽回的损失。我国一直十分重视煤矿安全生产工作，于1999年12月成立了由中央垂直管理的国家煤矿安全监察机构，对煤矿安全生产工作实施国家监察，2004年11月又进一步明确明确了煤矿安全监察职责和地方煤矿安全监管职责。目前，我国较为完善的煤矿安全行政执法体系基本形成，煤矿安全行政执法力度不断加大，执法效果也十分显著，从总体上看，全国煤矿安全生产形势持续稳定好转，煤矿死亡人数逐年下降，2014年全国煤矿百万吨死亡率0.255，煤矿死亡人数首次下降到了1000人以内。这样的成绩来之不易，这个成绩的取得与党中央、国务院的正确领导，与全国近500万煤矿从业人员及煤矿安全行政执法人员的辛勤努力是分不开的。

多年来，各级煤矿安全监察监管机构及其执法人员在推进我国煤炭

行业依法治理、实现依法治安、促进煤矿安全发展方面，作出了十分重要的贡献，同时也创造和积累了丰富的煤矿安全行政执法经验。特别是近年来，按照我国法治政府建设及依法行政的要求，煤矿安全行政执法队伍建设力度不断加大，执法能力和执法水平不断提升，执法效能不断增强，煤矿安全生产法治秩序及安全生产内部制约机制正逐步建立。煤矿安全行政执法队伍已经成为我国促进煤矿生产安全不可或缺的重要保障力量。同时，我们还要看到，按照法治国家、法治政府、法治社会建设的要求，煤矿安全行政执法水平和能力还有待进一步提升，执法方式方法有待进一步改进。特别是煤矿安全行政执法理论的研究成果不多，执法过程中遇到的很多难点和疑点问题有待进一步解决。到目前为止，全国煤矿安全行政执法人员仍然没有一本符合行政执法实际的、实用的执法教材，执法实践多数情况下仍处于“摸着石头过河”的状态。

和尚光同志勤于学习、善于钻研，其多年担任省级行政机关公职律师、参与执法监督及煤矿安全行政执法，实践经验丰富，经不断总结、深入思考，利用数年业余时间写成了《煤矿安全行政执法原理与操作》一书，该书的出版填补了我国在煤矿安全行政执法理论及实务研究方面的空白，为煤矿安全行政执法人员的执法活动提供了一本特别实用的参考书，为煤矿安全行政执法事业做了一件非常重要、非常有意义的事，这种精神特别值得鼓励和学习。

《煤矿安全行政执法原理与操作》紧密结合煤矿安全行政执法实践需要，从煤矿安全行政执法权、行政执法行为、行政执法依据、行政执法程序、行政执法责任、行政执法监督、行政执法文书制作等七个方面，对煤矿安全行政执法工作作了系统的阐述。本书做到了理论与实践的有机结合，简明扼要、通俗易懂地介绍了煤矿安全行政执法基础理论，并结合当前煤矿安全行政执法实际，重点从实用的角度介绍了煤矿安全行政执法相关实践性的业务知识及基本执法技能。对于煤矿安全行政执法人员来讲，这是一本很好的执法参考教材，对于煤炭行业管理人员、其他执法人员、研究人员及有兴趣的人员来讲，这也是一本很接地气的参考资料。我期待本书的出版能够促使更多的人关注、研究、支持

煤矿安全行政执法工作，并形成百花齐放的局面，不断涌现出新的执法理论研究成果与实践经验，不断促进煤矿安全行政执法能力、执法水平、执法效能的提高，为促进煤炭行业实现安全发展、科学发展作出积极贡献。

2015 年 12 月

目 录

第一章 煤矿安全行政执法权	1
第一节 煤矿安全行政执法权的属性	1
一、行政与行政权	1
二、行政执法权	5
三、煤矿安全行政执法权的属性	6
第二节 煤矿安全行政执法权的实施主体	9
一、行政执法主体	9
二、煤矿安全行政执法权的实施主体	11
三、煤矿安全行政执法人员	14
四、煤矿安全行政执法相对人	16
第三节 煤矿安全行政执法权的内容	18
一、行政许可权	19
二、现场检查权	20
三、安全规划权	21
四、安全指导权	22
五、提出执法建议权	23
六、计划执法权	24
七、行政命令权	25
八、事故应急救援	26
九、事故调查处理	28

第二章 煤矿安全行政执法行为	31
第一节 煤矿安全行政执法行为概述	31
一、煤矿安全行政执法行为的概念	31
二、煤矿安全行政执法行为的特征	33
三、煤矿安全行政执法行为的效力	35
第二节 现场检查	38
一、现场检查的目的	38
二、现场检查的特征	39
三、井工煤矿现场检查的主要内容	41
四、露天煤矿现场检查的主要内容	47
五、现场检查的方式	48
第三节 现场处理	51
一、现场处理的性质	51
二、现场处理的特征	52
三、现场处理的形式	54
四、现场处理的原则	58
第四节 行政处罚	60
一、行政处罚的概念与特征	60
二、行政处罚的种类	61
三、行政处罚的原则	66
四、行政处罚的适用规则	68
五、行政处罚的执行	72
第五节 行政强制	74
一、行政强制的概念和特征	74
二、煤矿安全行政强制措施	76
三、煤矿安全行政强制执行	77
四、行政强制与行政处罚的区别	83
第六节 行政许可	84
一、行政许可的概念和特征	84

二、行政许可的原则	85
三、煤矿安全行政许可项目概述	87
第七节 事故调查处理	94
一、煤矿生产安全事故概述	94
二、事故调查处理的原则	96
三、事故调查	98
四、事故处理	100
第三章 煤矿安全行政执法依据	102
第一节 煤矿安全行政执法依据概述	102
第二节 煤矿安全行政执法的法律依据	104
一、法律依据的概念	104
二、法律依据的表现形式	105
三、法律依据的灭失	109
四、法律依据的适用原则	110
五、法律依据条文的引用方法	113
第三节 煤矿安全行政执法的事实依据	115
一、事实依据的概念	115
二、事实依据的认定	116
三、煤矿安全行政执法证据的基本特征	119
四、煤矿安全行政执法证据的种类	125
五、煤矿安全行政执法证据的收集和保全	139
六、煤矿安全行政执法证据的审查判断	143
第四章 煤矿安全行政执法程序	148
第一节 煤矿安全行政执法程序概述	148
一、煤矿安全行政执法程序的概念	148
二、煤矿安全行政执法程序的基本原则	152
三、煤矿安全行政执法程序的作用	153

第二节 煤矿安全行政执法程序主要制度	155
一、信息公开制度	155
二、表明身份制度	155
三、告知制度	156
四、说明理由制度	157
五、回避制度	158
六、时效制度	158
第三节 煤矿安全行政执法现场处理程序	159
一、现场处理程序的适用范围	159
二、现场处理程序	160
三、现场处理程序中容易出现的问题	165
第四节 煤矿安全行政处罚简易程序	165
一、行政处罚简易程序的适用范围	165
二、行政处罚简易程序	166
三、行政处罚简易程序中容易出现的问题	168
第五节 煤矿安全行政处罚一般程序	168
一、行政处罚一般程序的适用范围	168
二、行政处罚一般程序	168
三、行政处罚一般程序中容易出现的问题	176
第六节 煤矿安全行政强制程序	177
一、行政强制程序适用范围	177
二、查封、扣押程序	177
三、加处罚款程序	179
四、通知有关单位停止供电、停止供应民用爆炸物品程序	181
五、行政强制程序中容易出现的问题	183
第七节 煤矿安全行政许可基本程序	184
一、煤矿安全行政许可基本程序适用范围	184
二、煤矿安全行政许可基本程序	184
三、行政许可基本程序中容易出现的问题	188

第八节 煤矿安全行政执法听证程序	189
一、听证程序适用范围	189
二、听证程序	189
三、听证程序中容易出现的问题	192
第九节 煤矿安全事故调查处理基本程序	192
一、事故调查处理基本程序适用范围	192
二、事故调查处理基本程序	193
三、事故调查处理基本程序中容易出现的问题	196
第五章 煤矿安全行政执法责任	197
第一节 煤矿安全行政执法责任概述	197
一、煤矿安全行政执法责任的概念	197
二、煤矿安全行政执法责任的特征	198
三、煤矿安全行政执法责任的适用原则	198
四、承担煤矿安全行政执法责任的主体	199
第二节 煤矿安全行政执法责任的类型	200
一、行政责任	200
二、民事责任	204
三、刑事责任	205
第三节 煤矿安全行政执法责任的追究	206
一、追究煤矿安全行政执法责任的范围	206
二、追究煤矿安全行政执法责任的主体和程序	214
第六章 煤矿安全行政执法监督	218
第一节 煤矿安全行政执法监督概述	218
一、煤矿安全行政执法监督的概念和特征	218
二、煤矿安全行政执法监督的原则	220
三、煤矿安全行政执法监督的意义	221
第二节 煤矿安全行政执法监督的主体和对象	222

一、煤矿安全行政执法监督的主体	222
二、煤矿安全行政执法监督的对象	223
第三节 煤矿安全行政执法监督的内容	224
第四节 煤矿安全行政执法监督的方式	227
一、执法监督的环节	227
二、执法监督的形式	229
三、执法监督的方法	231
第五节 煤矿安全行政执法监督的实施	239
一、建立健全执法监督机构	239
二、建立健全执法监督制度	241
三、抓好日常监督	241
四、实施定期监督	242
五、开展专案调查	242
六、正确处理执法监督中发现的问题	243
七、推进煤矿安全行政执法相关制度建设	245
第七章 煤矿安全行政执法文书制作与管理	246
第一节 煤矿安全行政执法文书概述	246
一、煤矿安全行政执法文书的概念	246
二、煤矿安全行政执法文书的特征	247
三、煤矿安全行政执法文书的种类	248
第二节 煤矿安全行政执法文书的制作	249
一、制作煤矿安全行政执法文书的基本要求	249
二、现场检查笔录的制作	251
三、现场处理决定书的制作	253
四、撤出作业人员命令书的制作	254
五、复查意见书的制作	255
六、立案决定书的制作	256
七、调查取证笔录的制作	257

八、行政处罚告知书的制作	259
九、听证笔录的制作	260
十、行政处罚决定书的制作	261
十一、行政处罚（行政复议）送达收执的制作	262
十二、强制执行申请书的制作	263
十三、涉嫌犯罪案件移送书的制作	264
十四、移送书的制作	265
十五、加强和改善安全管理建议书的制作	266
十六、加强和改善安全管理监察意见书的制作	267
十七、行政复议申请笔录的制作	268
十八、行政复议调查笔录的制作	269
十九、行政复议决定书的制作	269
二十、案件结案报告的制作	270
二十一、档案卷内目录的制作	271
二十二、行政执法案卷（首页）的制作	272
二十三、执法文书续页的使用	273
第三节 煤矿安全行政执法文书的管理	274
一、执法文书的使用	274
二、执法文书的归档	275
三、执法文书的保管	275
 附件：国家煤矿安全监察执法文书格式	 277
主要参考文献	299
后 记	301

第一章 煤矿安全行政执法权

没有煤矿安全行政执法权，就不会有煤矿安全行政执法活动，煤矿安全行政执法权是组织开展煤矿安全行政执法活动的前提条件和基础。同时，对煤矿安全行政执法权的准确理解和把握，会直接影响到煤矿安全行政执法活动的内容、质量和效能。所以，开篇第一章我们首先讨论煤矿安全行政执法权问题。

第一节 煤矿安全行政执法权的属性

我们都知道，我国有专门的煤矿安全行政执法机构，负责对煤矿安全生产工作进行监督检查，同时，煤矿一旦发生安全生产责任事故，我们从公布的调查处理结果中可以发现，除了追究煤矿企业及其相关责任人员的责任以外，煤矿安全行政执法人员也经常被追究相关的责任。为什么会是这样的呢？这就要从煤矿安全行政执法机构所负责行使的煤矿安全行政执法权的属性说起。

一、行政与行政权

讨论煤矿安全行政执法权的属性，绕不开“行政”和“行政权”这两个基础性的概念。在煤矿安全行政执法实践中，我们经常看到不少执法人员不能正确理解煤矿安全行政执法活动中的一些基本要求，常常犯一些常

识性的错误,如无行政执法资格的人员实施行政执法活动、在实施行政执法过程中不听取相对人的陈述和申辩意见、作出的行政决定缺乏相关证据支持、随意创设行政许可条件等等,有的因此而引发了执法纠纷,造成了很坏的影响,其根本原因在于,对“行政”和“行政权”这两个概念的理解和把握有差距,不能正确领会其本质内涵,甚至做了错误的解读。为准确把握煤矿安全行政执法权的属性,下面我们首先对“行政”和“行政权”这两个基础性的概念做个简要的阐述。

(一) 行政

行政,又叫行政管理,是一个十分常见的概念,应用极为广泛。我们都知道,一方面,在我国,很多单位内部,特别是政府机关、国有企事业单位内部,都有一个称作“行政处”或“行政科”的部门,负责本单位的后勤保障服务工作,它们是附属于本单位而存在的,是为保障本单位的正常运转而提供辅助性服务工作的部门,而不是本单位的主体业务部门,一般称之为后勤服务部门。另一方面,各级政府机关及其有关部门又都称作行政机关,行政机关所实施的行为都称作行政行为。再一个方面,有的企事业单位把本单位内部事务性管理工作统称作内部行政事务,承担这一职责的部门也称作行政部门。从字面上看,它们用的都是完全相同的“行政”这两个字,没什么区别,但是,从实际活动的内容看,相互之间的差别又十分明显。那么,到底什么是“行政”,“行政”这一概念的本质内涵是什么呢?

其实,我们从人们使用“行政”这一概念的具体实践中就可看得出来,“行政”这一概念的基本含义是执行、管理,所以,在上述几种情形下都可使用“行政”这一概念。但是,在不同的语境下,“行政”这一概念的具体内涵又有很大的差异,对此,我们该如何进行辨别呢?

为了便于区分,根据“执行、管理”的主体及对象和内容的不同,我们可以把行政分为“公行政”和“私行政”,或者“国家行政”和“一般行政”。

“公行政”又称为国家行政或公共行政,即国家行政机关或者法律、法规、规章授权的组织运用公共权力对国家事务和社会公共事务进行管理的

活动。“公行政”具有如下特点：第一，行政管理的主体是行政主体，即国家行政机关或者法律、法规、规章授权的组织，而不能是其他组织；第二，行政管理过程中运用的是国家公共权力，非运用国家公共权力的行为，即使是行政主体实施的，都不属于行政管理；第三，行政管理的事务仅限于国家事务和社会公共事务。根据“公行政”的含义，我们可以确定，煤矿安全行政执法活动中的“行政”指的是“公行政”。

“私行政”，是指企事业单位、组织的行政，也即企事业单位、组织的内部管理活动，包括行政机关的内部事务性及后勤保障服务管理活动。在本书中，我们要研究和探讨的“行政”是“公行政”，而不是“私行政”，所以，对“私行政”不做进一步的阐述。为了便于理解和把握，我们可以简单地把除“公行政”以外的“行政”都称作“私行政”。

（二）行政权

我们在前面探讨“公行政”含义的时候就知道，“公行政”最主要的特点是行政管理过程中运用的是“国家公共权力”。“国家公共权力”运用在行政管理过程中就称之为行政权力，即行政权。当然，除了行政权，“国家公共权力”还包括立法权、司法权、军事权等。由此可知，行政权是国家公共权力的一种，是行政主体根据宪法和法律的授权所取得的执行法律、对国家事务和社会事务进行管理的权力。

行政权具有如下特点：

1. 行政权是国家公共权力的一种，在国家公共权力体系中具有十分重要的地位。

2. 行政权直接来源于宪法和法律的授权，不能由行政主体自行设定。因此，对于行政主体而言，没有法律依据的权力是不能行使的，否则即为越权行为，越权行为不能产生预期的法律后果。

3. 行政权的内容是执行法律，对国家事务和社会公共事务进行管理活动。

4. 行政权在通常情况下只能由行政机关代表国家行使，其他社会组织只有在得到法律、法规、规章特别授权的情况下才能够行使。

了解了行政权的含义和特点以后，进一步深入了解行政权的内容是十

分必要的。特别是对行政执法人员来讲,系统了解行政权的具体内容,有助于正确把握行政执法活动中的一些基本原则问题,比如,抽象行政行为是否属于行政执法行为等。根据行政权在行政管理活动中的具体表现,我们认为,行政权的内容主要包括行政立法权、行政决策权、行政决定权、行政命令权、行政执行权、行政许可权、行政处罚权、行政强制权、行政司法权等。

(三) 行政职权

说到行政权,还要简要介绍一下“行政职权”这个概念。因为“行政职权”是行政主体及其公务人员最为熟悉也是最为关心的一个概念,他们都知道,相应行政职权的存在是行政主体存在的前提。特别是当前,在深入推进依法行政活动的大趋势下,他们首先要明确自己拥有什么样的行政职权,否则不可能实现依法实施行政管理活动的要求。那么,到底什么是行政职权,它与行政权之间是一种什么样的关系?

简言之,行政职权是行政权的转化形式,是指行政主体基于自己在行政主体体系中的地位所拥有的行政管理资格及其权能。说行政职权是行政权的转化形式,是指行政权的具体化,是行政权的定位,是将行政权配置给某一个具体行政主体所产生的结果。某一项行政权通过法定的方式配置给某一行政主体后,该项行政权就成了这一行政主体的行政职权。

一般来说,行政权是通过两种方式进行配置的。第一种是通过法律、法规、规章进行配置,也即在制定法律、法规、规章的时候就直接明确由哪个部门负责实施某个具体行政职权,如国务院行政法规《煤矿安全监察条例》就直接规定,国家煤矿安全监察权由国家煤矿安全监察机构负责实施。第二种是通过行政决定、命令进行配置,也即通过印发政府文件的形式,明确哪个部门负责实施某个具体的行政职权,如云南省人民政府就曾发文明确,云南省地方煤矿安全生产监督管理职权由省、州(市)、县(市、区)煤炭行业管理部门负责实施,后来又发文进行了调整。当然,第二种方式只适用于法律、法规、规章没有对行政权进行配置的情形。