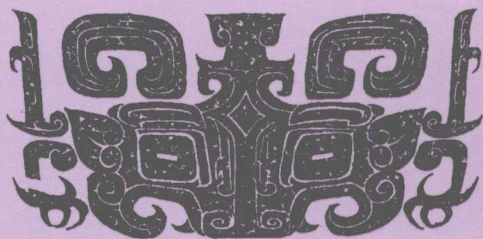


天宪

III

『天宪』二字，源自古语。古代『悬法示人曰宪』。《书》云：『惟天聪明，惟圣时宪』，『天聪明自我民聪明』，『民之所欲，天必从之』。故『天意』实为『民意』，『天之法』诚乃『民之法』，『天宪』即是『民宪』。

俞荣根 主编



圖書 (917) 目錄圖書并國

01.3900, 林邊出版主與國中, 意主一, 論主林榮根, 天

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

國中 - 3100 - 310 - 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

西華法政大學大綱, 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

1. 195 - 91508 - 7 - 80319 - 121

天 宪

III

俞
榮
根
主
編



图书在版编目(CIP)数据

天宪/俞荣根主编. —北京:中国民主法制出版社, 2007. 10

ISBN 978 - 7 - 80219 - 291 - 1

I. 天… II. 俞… III. 民族区域自治 - 立法 - 研究 - 中国
IV. D921.84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 146525 号

书名/天宪(Ⅲ)

TIANXIAN(Ⅲ)

作者/俞荣根 主编

出版·发行/中国民主法制出版社

地址/北京市丰台区玉林里7号(100069)

电话/63292534 63057714(发行部) 63053367(总编室)

传真/63056975 63056983

<http://www.npc.gov.cn>

E-mail: MZFZ@263.net

经销/新华书店

开本/16开 787毫米×960毫米

印张/17.25 字数/323千字

版本/2007年11月第1版 2007年11月第1次印刷

印刷/永清县金鑫印刷有限公司

书号/ISBN 978 - 7 - 80219 - 291 - 1/D · 1164

定价/全两册,共 60.00 元。本册 30.00 元

出版声明/版权所有,侵权必究。

(如有缺页或倒装,本社负责退换)

■ 主 编

俞荣根

■ 执行主编

江材讯

■ 编 委 会

俞荣根	李春茹
宋玉波	江材讯
唐忠民	汪太贤
廖海峰	张 渝

目 录

- | | | |
|----|-------------------------|---------------------|
| 1 | 在中美立法技术国际研讨会上的讲话 | 卞耀武 |
| 3 | 在中美立法技术国际研讨会上的致辞 | 唐情林 |
| 6 | 我国矿山安全法律制度的现状及修改建议 | 曹明德 赵 爽 |
| | ——兼论中美矿山安全立法差异 | |
| 17 | 矿山安全立法:成效、问题与建议 | 俞荣根 黎 黎 |
| | ——兼论重庆地方性矿山安全立法 | 肖健康 |
| 29 | 重庆煤矿安全监管执法的走向 | |
| 36 | 维护法制统一 突出地方特色 | |
| | ——《安徽省安全生产条例》立法原则和技术浅析 | |
| | 安徽省人大常委会法制工作委员会法规一处 | |
| 41 | 地方立法如何应对煤矿安全生产的严峻挑战 | 甘肃省人大法制委员会 |
| 45 | 《贵州省安全生产条例》的制定和实施情况 | 路 良 |
| 49 | 我省在安全生产方面立法的回顾与思考 | 河北省人大常委会法制工作委员会 |
| 54 | 加强煤矿安全法制建设 促进煤炭行业健康有序发展 | 河南省人大常委会法制室 |
| | ——制定《河南省煤炭条例》的几点认识 | 赵建纲 缪宝辉 |
| 59 | 煤矿安全生产立法思考 | |
| 65 | 上海市安全生产立法的基本情况介绍 | 上海市人大常委会法制工作委员会立法二处 |

70	四川省贯彻实施《安全生产法》和《矿山安全法》情况简介	四川省人大常委会法制工作委员会
75	国会决策过程	詹姆斯·A·瑟伯
79	美国联邦在行动	
	——对萨戈矿难的反应	托马斯·H·利特尔
91	美国联邦制简介	大卫·欧格勒 托马斯·H·利特尔
103	最新美国矿业安全与保健立法案例研究	
124	中美立法技术比较研讨会速录(一)	
173	中美立法技术比较研讨会速录(二)	
226	美国总统布什在《矿工法》 ^① 签署仪式上的讲话	
232	西弗吉尼亚州参议院第 247 号议案	
	——参议员汤伯林,少数党领袖斯普劳斯根据行政部门的请求提案	
248	中美立法技术国际研讨会日程	
252	中美立法技术国际研讨会人员名单	
255	美方参会演讲人小传	

① 《矿工法》的全称为《2006 年煤矿优化及新应急反应法》,是由 2006 年 6 月 15 日美国国会对《1977 年联邦煤矿安全和卫生法》修改而来。

Table of Contents

1	• the Speech on China – US Symposium for Comparison of Legislative Strategies bian yaowu
3	• Greetings on China – US Symposium for Comparison of Legislative Strategies Tang Qinglin
6	• Present Situation of Legal Institution of Mine Safety in China and Proposal on Amending: Supplementation about Differences of Legislation on Mine Safety Between China and the United States Cao, Mingde and Zao Shuang
17	• The Effect, Problems and Suggestions on Legislation of Mine Safety Yu, Ronggen and Li Li
29	• Tendency in Promulgation of Supervision on Mine Safety in Chongqing Xiao Jiankang
36	• Maintaining Consistency of Legislation and Manifesting Local Features: Brief Analysis on Legislative Principles and Strategies in Regulation of Production Safety of Anhui Province ——First Regulatory Office of Subcommittee on Legislative Operation of Standing Committee of People's Congress of Anhui Province
41	• How Local Legislation Responses to Severe Challenge of Mine Production Safe Legislative Committee of People's Congress of Gansu Province
45	• The Enactment and Promulgation of Regulation of Production Safety of Guizhou Province

Lu Liang

-
- 49 • Retrospect and Thinking on Legislation of Production Safety in Hebei Province
Subcommittee on Legislative Operation of Standing
Committee of People's Congress of Hebei Province
 - 54 • Reinforcing Legislation on Mine Safety and Improving Orderly Development of
Mining Industries: Reflection on Legislation of Regulation of Mine in Henan
Province
——Legislative Office of Standing Committee of People's
Congress of Henan Province
 - 59 • Thinking on Legislation of Mine Production Safety
Zhao, Jiangang and Miao, Baohui
 - 65 • Introduction of The Basic Condition in Legislation of Production Safety in
Shanghai Municipality
Second Legislative Office of Subcommittee on Legislative Operation
of Standing Committee of People's Congress of Shanghai Municipality
 - 70 • Brief Introduction of Promulgation of China Production Safety Law and China
Mine Safety Law in Sichuan Province
Subcommittee on Legislative Operation of Standing
Committee of People's Congress of Sichuan Province
 - 75 • Decision Making Process of U. S. Congress James A. Thurber
 - 79 • American Federalism in Action: Responses to the Sago Mine Tragedy
Thomas H. Little
 - 91 • A Summary of American Federalism
David B. Ogle and Thomas H. Little
 - 103 • Update to US Mine Safety and Health Legislation Case Study
 - 124 • Sketch of China - US Symposium for Comparison of Legislative Strategies (I)
 - 173 • Sketch of China - US Symposium for Comparison of Legislative Strategies (II)
 - 226 • President Bush Speech Miner Act Ceremony
 - 232 • Committee Substitute for West Virginia Senate Bill №247
 - 248 • programme of the China - US Symposium for Comparison of Legislative Strategies
 - 252 • List of the China - US Symposium for Comparison of Legislative Strategies
 - 255 • Speaker Biographies: US Participants
-

在中美立法技术国际研讨会上的讲话

全国人大常委会法制工作委员会原副主任 卞耀武

(2007年4月9日)

各位女士,各位先生:

我非常高兴参加这个中美立法技术比较研讨会,也感谢重庆市人大和有关主办单位,为召开这个会议所做的贡献,所做的很好的工作。

这个会议的目的,在于研究立法技术,交流立法经验。我注意到,这次交流会议按举办者的安排,既有中美双方专家的交流,又有国内一些地区之间立法经验的交流,还有研究单位专家们和立法工作者之间的交流。我相信这对我们所期待的推进法治国家的进程,推进安全生产立法是有意义的,是很有益处的。

所以,我个人讲点看法,中国当前立法工作是受到了高度的重视,不久前中国召开了“两会”。在“两会”上,政府工作报告中讲到“加强民主法制是社会主义制度的内在要求”。在当前中国,依法治国不仅深入人心,而且成为坚持执行的治国方略。中国在近十几年,在诸多领域中,制定了一批法律,通过法定的程序形成了一批重要的规则,深刻地影响着社会经济生活的各个方面。这次会议所安排研讨的安全生产立法就是其中的一个重要方面,是当前社会密切关注的一个领域。

中国在这十几年中,在安全生产立法方面不仅是很重视的,而且在立法实践中也是很努力的,取得了重要进展。据我现在所能想到,我们是1992年制定了《矿山安全法》,随后又制定了《煤炭法》、《建筑法》、《劳动法》等等,这些法律包括了许多安全生产的内容。在这些年制定的道路交通、消防安全、刑法等方面有许多涉及到安全生产的规范。在中国制定的有关生产经营、经济活动的一些法律中都有许多安

全生产的要求。比方说关于企业几种基本形式的立法,如乡镇企业、中小企业这些立法,还有《产品质量法》等等,这些都有安全生产方面的规范。到了2002年,又制定了一部更为全面、系统的《安全生产法》。同时,与这些法律相配套的又形成了一批法规和规章。这个过程的内容很多,可以说,是在不断地实践,不断地积累经验,不断地推进制度创新,不断地遇到新的问题,不断地完善中。但是,在安全生产方面又不断地遇到了新的挑战。这其中,有的是立法问题,有的是执法问题,还有许多是我们在发展过程中出现的新的一些事情,这就需要我们借鉴国外的经验和总结中国国内经验,进一步推进完善制度,创新制度。

总之,从我个人的认识来说,我们面临的严峻的安全生产形势,还需要在立法、执法方面做大量的工作,我们需要研究讨论安全生产法律制度中的经验和问题,这将是力争安全生产形势根本好转所需要的,对社会的发展,经济的发展都是有益的。

中国在不断地推进安全生产法制建设的进程,需要不断研究已有的经验和现实的问题,还需要研究借鉴国外的有益经验,丰富我们的知识,提高我们的立法技术,聚集我们的智慧,为立法事业,为安全生产形势的好转,做更多更好的工作。

我讲一点个人的看法,希望这个会议开得很好,开得圆满成功,而且特别是在重庆这个发展得很快又很好的城市,非常有活力,在这样一个氛围中开这样一个会。我相信这个会议会在会议主办者的努力下开得非常好,谢谢。

在中美立法技术国际研讨会上的致辞

重庆市法学会会长、重庆市人大常委会原副主任 唐情林

(2007年4月9日)

女士们、先生们,同志们,各位来宾,上午好!

今天,来自全国和地方人大常委会立法工作机构的同志以及中外的知名法学专家、学者聚集我市,探讨和交流立法技术理论和实践经验,给我们提供了一个极好的学习机会。借此机会,我代表重庆市人大常委会、重庆市法学会,向来渝参加这次研讨会的全国人大常委会法制工作委员会的领导同志、高等院校及科研机构的专家学者、兄弟省市人大常委会的同行和国外来宾表示热烈的欢迎!

重庆是我国历史上巴渝文化发祥地,至今具有3000多年历史。重庆市幅员面积8.2万平方公里,辖40个区县(其中,19个区、21个县和自治县),2006年末全市人口3130万人。1997年3月14日八届全国人大五次会议决定设立重庆直辖市,今年6月18日,我市将隆重纪念重庆设立直辖市10周年。重庆直辖十年来,抓住直辖、三峡工程建设、西部大开发三大历史性机遇,确立了富民兴渝、努力建成长江上游经济中心、全面建设小康社会的宏伟目标,按照中央交办重庆的移民迁建、老工业基地改造、扶贫与农村发展、生态环境保护4件大事,坚持以经济建设为中心,大力调整经济结构,积极扩大开放,深化体制改革,加快基础设施建设,实现了行政区划和机构调整的平稳过渡,经济社会得到全面发展,综合实力明显增强。与直辖前相比,2006年全市地区生产总值3486亿元,增长了4倍;人均地区生产总值12,437元,增长了3倍;地方财政收入529亿元,增长了9倍;城市居民人均可支配收入11,570元,增长了1倍。重庆直辖以来社会经济日新月异的发展变化已经充分证

明,中央关于设立重庆直辖市的决策是完全正确的。

直辖十年来,重庆市人大常委会坚持法制统一原则,紧紧围绕全市的中心工作和改革发展大局,依法履行宪法和法律赋予的地方立法职能,取得了显著成绩。直辖之初,我们根据四川省和原重庆市的地方性法规失去了在新重庆辖区继续适用的法律依据的实际状况,确定了法规的移植与新制定并行、并在一段时期内以法规移植为主的立法形式,加快了立法步伐。继续适用和法规移植作为地方立法模式的创新,保证了法律法规在新建直辖市的执法工作的连续性和适用法规的平稳过渡,为年轻直辖市的经济发展和社会稳定提供了法律保障。在大规模法规移植任务基本完成后,我们及时将立法工作重点转到放在迫切需要解决的问题上,本着“突出重点,急需先立”的原则,加快制定具有新重庆特色的地方性法规。十年来,市人大及其常委会审议通过法规案264件,现行有效法规168件,其中法规159件、决定7件、单行条例2件,基本涵盖了我市政治、经济、社会、文化等各个领域,也基本实现了同兄弟省市地方立法工作进程的同步推进。同时,在创新立法工作机制,拓宽法规起草途径,扩大立法工作民主化等方面,先后建立了法规草案委托起草制度、立法咨询专家制度、市人大常委会组成人员立法助理制度、立法听证制度、法规草案网上征求意见制度等等,打造出一批法规精品,在全国范围内产生了广泛影响。

今年3月十届全国人大五次会议期间,正值1997年3月八届全国人大五次会议通过设立重庆直辖市决定十周年之际,胡锦涛总书记就重庆工作发表了重要讲话,指出“把重庆加快建成西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市,在西部地区率先实现全面建设小康社会的目标”,深化了重庆直辖市的战略定位,对新阶段重庆的各项工作提出了更高的要求,标志着重庆发展一个新阶段的开始。贯彻落实胡锦涛总书记重要讲话,给我市立法工作带来了新的挑战 and 机遇。我市的立法工作必须顺应新的形势,以“建设城乡统筹发展的直辖市”为契机,在新的历史起点上,积极进行统筹城乡发展的立法探索,以农业与工业、经济与社会、发展与生态环境的统筹为立法目标,积极推进城乡社会管理体制、城乡土地管理体制、城乡社会保障制度、公共财政制度、城乡行政管理体制、农村金融制度改革等方面的立法,为充分发挥直辖优势,实现重庆新一轮发展,提供强有力的法制保障。

各位来宾!重庆直辖十年来虽然取得了辉煌的成就,但与发展快的兄弟省市包括一些西部省区相比,与中央的相求相比,还有相当大的差距。在地方立法工作中,具有起步晚,经验积累少等不足,法规质量还有待进一步提高。这次在渝举行立法技术国际研讨会,更是给我们提供了一个直接接受全国人大常委会法制工作机构的指导,并直接与中外知名的法学专家学者和兄弟省市的同行交流探讨的机会,必将

大大推进我市立法工作。我们将十分珍惜这次难得的机会,认真领会专家学者的真知灼见,汲取兄弟省市的宝贵经验,把新时期的立法工作提高到一个新的水平。我们相信,这次研讨会,对于立法工作的民主化,进一步提高立法质量和立法民主的理论研究水平,将起到积极的推进作用。

衷心预祝这次会议取得圆满成功!

谢谢大家!

我国矿山安全法律制度的现状及修改建议

——兼论中美矿山安全立法差异

曹明德 赵 爽*

内容提要

矿山安全是采矿工业乃至国民经济可持续发展的重要组成部分,矿山安全对发展地区经济和保持社会稳定都具有重要意义。然而随着矿产资源开发强度的不断加大,矿山安全法律制度建设相对于矿山开发来说却相对严重滞后,以致矿山生产环境不断恶化,矿山安全事故频发。因此,对我国矿山安全问题及其原因进行法律经济分析,找出我国矿山安全立法的问题与不足,并在与美国矿山安全立法进行差异比较的基础上,对我国矿山安全立法的完善进行有益的思考和探索,具有十分重要的理论价值和现实意义。

关键词

矿山安全 法经济学 美国 立法

一、我国矿山安全问题及其原因的法经济学分析

我国正处于工业化进程中,对矿产资源的需求增幅巨大。近年来,我国矿山重大事故频发,伤亡巨大,经济损失惨重,已经引起了国家的高度重视以及社会的强烈反响。一方面,矿山安全压力不断加大。另一方面,矿山安全法律制度建设却相对

* 曹明德,法学博士,西南政法大学教授、博士生导师,主要研究领域为环境资源法学;赵爽,讲师,西南政法大学2006级环境与资源保护法学博士研究生。

严重滞后,结果导致矿山环境不断恶化和矿山事故越来越严重,极大制约了采矿业乃至国民经济的可持续发展。那么究其根源,矿主为什么漠视安全,矿工为什么无力保护自己,政府为什么疏于监管,法律为什么会失去应有的预防和教育作用呢?矿难发生的根本原因之一,就是矿业生产本身的不安全性。正是由于这种不安全的特点,才使专门的法律法规对安全生产作出详细的规定成为必要。但是,危险性并不能成为事故的借口,假如措施得当,安全事故在较长的时间内还是可以避免的。所以,最关键的还是合理有效的监管措施和制度。

我国自明确提出建设社会主义市场经济以来,采矿业已经从原先国营计划经济模式转向市场经济模式。理论上说,国有的采矿企业和其他所有制的采矿企业作为平等的市场主体参与竞争,企业与受雇的矿工的关系也属于劳动合同关系,适用平等自愿的原则,而政府主管部门按照有关法律法规进行经济法上的行政管理。因此,有必要从法律经济分析的角度对采矿业的各参与主体进行法律经济分析,以找出各主体在相互关系中的利益取向,并运用博弈论分析各主体行为的实际原因,找出矿难和他们各自行为及取向之间的因果联系。^①

1. 矿主的战略

矿主并非一个准确的法律概念,按照我国法律的规定,矿产属于国家所有,但探矿权和采矿权可以转让,采矿主要是国有企业,也有集体企业和个体企业。因此,采矿权人既可能是国有企业,也可能是集体企业或者公司、个人,在《矿山安全法》等法律中规定的法律责任主体之一是矿长,但并未对矿长的实际身份作出规定,是否必须是合法取得采矿权的人法律上也没有明确规定。事实上,法律上也没有采矿权人这种说法。因此,我国对于矿业安全的法律规定就出现了漏洞,使那些拥有采矿权但并非矿长的人可能逃脱法律的监管和制裁,这不能不说是一个先天的缺陷。这里使用的矿主这个概念,意指拥有采矿权并对矿业生产直接进行管理的自然人或法人。

矿主获得采矿权,并对矿山进行开采和经营,其目的当然就是赚取利润。这种利润可能是平均利润,也可能是超额利润。利润的赚取必须遵守市场规律,最基本的一点即收入高于成本。矿主要想在市场竞争中获得平均或超额利润,就必须在劳动力成本和机器设备两方面降低成本,而国营矿业企业由于存在历史原因,不大可能显著地降低劳动力成本,且已有机器设备投入相对于非国有矿主而言较大;而非国有的矿主可能更容易降低矿工的工资等劳动力成本,因为我国存在大量的农村剩余劳动力资源,低成本劳动力市场供大于求,这反过来又使得矿主降低机器设备的投入更加有恃无恐。

2. 矿工非理性行为的内在原因

法律经济分析的基本出发点就是,“经济人假设”,其内涵是指所有的法律主体

的行为的出发点,都是为了自己的“经济考虑”,这种经济考虑并非仅指金钱,而是包括金钱在内的各种利益。“经济人假设”的法哲学根基是人的理性,即在现实取向上,人的天性是趋乐避苦,趋利避害。经济人的目标归纳成一句话,就是使自己的利益最大化。

从矿难的角度看,可能很多人都会认为矿工们的选择是根本不理性的,他们的选择也是不经济的。因为生命和健康是无价的,以生命和健康为代价去赚取工资必然是非理性的。然而,在种田几乎不能有任何财产积累,只能勉强糊口的现状下,一、两千元的月工资对于大多数民工来说就是天文数字,在这个数字背后是对未来生活的美好勾画。所以,所有的矿工都知道矿井的危险性,但是他们都选择拿命换钱。矿工们拿的相比其他民工对等劳动强度高得多的工资并不完全是因为劳动强度大,而是由于该工作的高风险。

3. 矿主和矿工的博弈

虽然在劳动法和合同法上,矿工和矿主处于理论上的平等地位,雇佣合同的签定也以自愿为原则,但现实中却存在着矿工无奈的选择。矿工和矿主的相互选择关系,也可以用博弈论的方法加以分析,即矿工倾向于选择高工资战略,而矿主则倾向于选择高风险战略。由于国有矿业企业的准入限制,劳动力市场上的民工往往只能选择非国有企业,而非国有企业往往在设备投入方面较国有企业存在劣势,又由于降低设备投入将更易带来自己的利益最大化,所以,矿主有选择减少设备投入的倾向。

此外,在这场博弈中还存在着一个非常关键的因素,即矿主的风险成本,即发生事故后所应承担的支出。在高风险的战略中,事故比例增大,风险支出可能增大,因此可能影响矿主对高风险战略的选择。但现实中有关风险成本的法律规制的缺失也导致矿主不约而同地选择了高风险战略。

高风险和高工资作为矿主和矿工的博弈结果,表面上看来,这是一个双方自愿的选择,都代表着各自的利益最大化努力,似乎是主体利益的一种理性选择,符合“经济人假设”。但很明显的是,其结果在社会整体看来却是非理性的。这种个人的理性和整体的非理性之间的尖锐矛盾,也即是所谓的“囚徒困境”。当这种尖锐矛盾仅靠市场力量无法解决的时候(也即市场失灵),政府的介入即成为必要,于是才有了政府的监管和法律的制裁。但是,政府无论是作为社会利益的代言人还是自身利益的维护者,都有着其独立的利益取向,即使是法律,也存在利益取向的问题,所以,政府作为监管一方,实际上也参与到博弈中来,法律也成为了重新配置市场资源的方向盘。^②

4. 政府作为第三方参加博弈

由于矿业企业所在的地方政府和其上级政府(主要是指中央政府)之间存在利

益差别,所以有必要将地方政府和中央政府作为独立的主体进行分别分析。对政府仍可作“经济人假设”,因为政府是某种利益的代表者,这些利益可以是财政上的利益,也可能是政治上或道德上的利益。^③总之,政府监管的目的,就是使综合收益高于综合成本。当然,收益和成本的内涵会因为主体的立场不同而有所区别。地方政府在矿业上的收益有以下几项:矿产资源税和矿产资源补偿费;其他税费的征收;增加经济总量;增加就业。地方政府的成本则有:行政监管的费用;环境保护的成本;一旦发生事故时需要支出的救助和赔偿费用以及领导者的行政和法律责任。分析地方政府的成本,行政监管的费用是由矿业企业的税费所补偿,后者很明显远高于前者;环境保护的成本一般政府并不在意,而且还可以通过征收排污费的方法抵消成本,甚至增加收益;事故成本:事故造成的对矿工的生命健康损害赔偿,通常由矿主负责,也可能是保险公司负责。发生事故后的救助一般也由矿主负责。而行政领导对发生事故的行政和法律责任,必须有滥用职权、玩忽职守或徇私舞弊的情节。即违法发放许可证或对安全隐患不予调查和处罚的情况。也就是说,如果没有违法发放许可证,或者已经进行调查处理的,可以免除行政主管的责任。这表明,行政主管机关承担的是过错责任。它只需要证明自己曾经对违反矿山安全管理的企业进行过一定的处罚,就可以免责,而不用承担任何成本。既然政府只有收益,而没有责任,因此政府必然对矿山的经营采取“扶持”态度,对其安全隐患也就没有彻底杜绝的积极性。

地方政府的上级政府,主要是省级政府和中央政府,其利益取向与地方政府有所不同。由于直接利益不如地方政府那么明显,而一旦发生事故,在政治影响上可能对其不利,因此,可能出现其成本大于收益的情况,也就是说,上级政府存在杜绝矿难的动因。但是,由于上级政府不能对矿业企业直接行使管理权和执法权,因此无法直接影响矿业企业的战略取向,同时,由于上级政府无法对地方的矿业生产拥有足够的了解,其对安全生产和矿难的信息主要来源于地方政府的汇报,所以,上级政府对地方政府的影响力在这个方面上是较为有限的。甚至可以说,由于政府的监管的存在,给双方博弈增加了变量,由于监管的措施流于形式,实质上是为团体和个人获取利益,因此,不但未能从法律上对高风险进行限制,反而增加了矿主的成本,因此造成矿主有进一步降低成本的需要,诱使矿主进一步减少安全投入。

二、我国矿山安全立法现状与不足

我国矿山安全立法虽已形成了以《宪法》为根基,以《矿山安全法》和《安全生产法》等为主干,以《矿山安全法实施条例》等大量的行政法规、部门规章和地方立法为枝叶的较为完整的法律体系,但由于种种原因仍存在着诸多问题: