

江苏高校人文社会科学校外研究基地研究成果
江苏省高校“青蓝工程”中青年学术带头人成果

M

eikuang Anquan
Gonggong Zhili Yanjiu

煤矿安全 公共治理研究

王义保 贾小杰 等著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press



煤矿安全公共治理研究

王义保 贾小杰 等著

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

矿难、疫情、雪灾、地震等重点行业、重点领域的安全问题日益引起国家和政府的高度重视。超越矿业安全技术和经济学研究的视域,运用政治学、管理学、公共政策学等学科交叉的方法,在分析煤矿安全公共治理概念范畴和框架基础之上,深入挖掘当前中国煤矿安全公共治理存在的危机管理意识缺失、安全监管绩效不高、安全文化建设不足、安全监管制度阙如等问题,提出煤矿安全生产领导责任意识淡薄、行业自身危险性、经济利益驱动和煤矿安监复杂性等是造成煤矿安全治理困境的主要原因。在借鉴国外煤矿安全公共治理经验的基础上,认为只有加强安全法律体系建设、健全安全绩效评估体系、强化安全危机管理观念、加强安全文化建设投入和完善安全监管公共政策等方面,才能有效地实现煤矿安全有效治理,实现国家和社会的和谐与长治久安。

图书在版编目(CIP)数据

煤矿安全公共治理研究 / 王义保等著. —徐州:中国矿业大学出版社,2017.9

ISBN 978-7-5646-3624-1

I. ①煤… II. ①王… III. ①煤矿—矿山安全—安全管理—研究 IV. ①TD7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 171643 号

书 名 煤矿安全公共治理研究

著 者 王义保 贾小杰等

责任编辑 潘利梅

出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)

营销热线 (0516)83885307 83884995

出版服务 (0516)83884895 83884920

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

印 刷 徐州市今日彩色印刷有限公司

开 本 787×1092 1/16 印张 15.25 字数 260 千字

版次印次 2017 年 9 月第 1 版, 2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价 56.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

绪论	1
第一章 煤矿安全公共治理概述	12
第一节 煤矿安全公共治理的范畴	12
第二节 煤矿安全公共治理魔咒	19
第三节 煤矿安全治理困境探因	28
第四节 国外煤矿安全公共治理	32
第五节 煤矿安全治理魔咒消解	35
第二章 煤矿安全公共治理系统分析	45
第一节 煤矿安全公共治理系统分析的提出	45
第二节 煤矿安全公共治理系统分析模式构建	54
第三节 立胜煤矿安全公共治理系统分析	72
第四节 煤矿安全公共治理的系统思考	76
第三章 煤矿安全危机管理	88
第一节 煤矿安全危机管理的提出	88
第二节 煤矿危机管理的阙如	103
第三节 煤矿危机管理探因	113
第四节 煤矿危机管理途径	122
第四章 煤矿安全监管绩效评估	135
第一节 监管绩效评估的提出	135
第二节 煤矿安全监管绩效评估实证分析	143
第三节 煤矿安全监管绩效评估问题	148
第四节 煤矿安全监管绩效评估框架	152

第五节 优化煤矿安全监管绩效评估的途径	172
第五章 煤矿安全监管文化建设	177
第一节 煤矿监管安全文化的提出	177
第二节 安全文化建设问题分析	186
第三节 安全文化困境溯源	193
第四节 安全文化建设途径	200
第六章 煤矿安全治理监督	208
第一节 煤矿安全监督的提出	208
第二节 煤矿安全监督政策扭曲	214
第三节 煤矿安全监督政策难言之困	219
第四节 煤矿安全监督政策的保障	222
参考文献	232
后记	236

绪 论

伴随着经济社会的快速发展,特别是工业化进程的大力推进,中国已成为世界上最大的煤炭生产国和消费国。仅就产量而言,2014 年中国煤炭产量(38.7 亿吨)占世界煤炭总产量(79 亿吨)的 49%。“富煤、少油、缺气”是中国能源资源的现实状况,煤炭在中国能源结构中占有相当大的比重。因此,在未来较长一段时期内,煤炭仍将在中国的能源结构中继续处于主导地位。据不完全统计,目前中国拥有煤矿 11 000 余座,煤矿工人约 580 万名。煤矿安全生产不仅直接影响煤矿和矿工的安危,而且还是转变经济发展方式,推进经济社会繁荣发展的重要环节,也是全面建成小康社会,加快改革开放和现代化进程的重要保障。当前,中国经济社会的高速发展为煤炭需求持续增长提供了良好基础,煤炭行业,尤其作为核心基础的煤矿安全生产工作正面临着诸多挑战。

发展中国家,尤其以工业发展为引领的国家,其经济和社会的发展都离不开煤炭能源的支持。其中,安全问题是煤矿生产的重中之重,是任何国家和政府须要高度重视的问题。因此,切实做好煤矿安全生产监督管理工作,预防煤矿安全事故发生,对于保证煤炭行业安全发展,乃至维护经济社会的健康发展都具有重大意义。从煤矿安全生产的政治场景出发,充分运用政治学、管理学、公共政策学等多学科交叉的方法,通过实证研究探析煤矿安全生产中公共政策、政府监管、绩效评估和安全文化的建设情况,以分析中国当前煤炭安全生产现状,从而发现政府煤矿安全生产监管中存在的不足。进而在分析成因的基础上,提出有效的应对举措,促使政府在煤矿安全生产监管职能的履行和公众满意度之间取得平衡。改革开放近 40 年来,在经济社会快速发展的带动下,中国煤炭工业在产量和规模上均取得了迅猛发展。但与此同时,中国煤矿安全生产形势不容乐观,具体表现为,煤矿生产百万吨死亡率居高不下,煤矿事故死亡人数多,矿难反复、频繁发生等方面。这种情况给广大煤矿职工的生命健康带来极大威胁,不利于国民经济的持续健康发展,更在一定程度上危及着社会的和谐稳定。究其根源,矿难频发的原因是多方面、多层次的。中国煤炭行业长期以来形成的结构不合理、生产技术水平低下、安全资金和技术投入不足、法制不

健全、从业人员安全素质欠缺、部分煤矿企业安全管理工作缺位、安全生产主体责任难落实等问题依然突出,与可持续发展的要求不相适应。

十八大以来,各级党政部门始终高度重视煤矿的安全生产工作。习近平总书记一再强调“发展绝不能以牺牲人的生命为代价”,这也是安全生产工作的一条不可逾越的红线。据统计,2002年是中国矿难死亡人数最多的一年,由矿难导致的死亡人数高达7000余人,与煤炭产量逐年猛增的现实相反,煤矿事故死亡人数在2014年骤降为931人。另外,2013年煤矿安全重特大事故14起,相比2002年煤矿安全重特大事故75起下降了81%。2005年特别重大事故(伤亡人数30人以上)11起,2014年0起,并且从2013年3月到2015年2月,中国连续23个月没有特别重大事故发生。2015年,百万吨煤死亡率从2005年的5.8%下降到0.25%,下降率为95.6%,是煤矿安全生产稳定好转的重要指标。然而,煤矿安全生产具有长期性、复杂性、反复性和突发性的特点,煤矿安全生产形势依然严峻复杂。中国是世界最大的产煤国,但其采煤百万吨死亡率也位列世界首位。相当一部分的煤炭开采企业在高额经济利益的驱动下,缺乏生产安全保障,甚至在不具备安全生产资质的条件下超负荷开采,因而导致煤矿事故的频发与高发。煤矿安全生产已然成为各级党政部门所要面临的重要问题,亟待解决。此外,各级党政部门的危机管理能力尚不成熟,在实践中存在着轻视预防,危机发生后处置不当的现象,甚至将危机管理简单地与危机处置等同起来,忽视危机预防的重要性。就矿难危机管理而言,预防产生的效益远大于补救。反思近年来多发的煤矿安全事故,不难发现,危机预防是危机管理中最为重要的环节。若仅重视事后的补救工作,缺乏对危机的预防管理,将致使政府在面对危机时处于被动状态,难以取得理想效果。

近年来,中国煤炭行业高发的安全事故给社会带来了巨大的负面影响。从矿难形成机理角度出发,能够在一定程度上避免技术落后、利益驱动、官煤勾结等矿业监管路径,防止陷入“头痛医头、脚痛医脚”的安全治理怪圈。从影响煤炭安全生产的各因素及其在矿难中不同序列偏好的角度,重新审视煤炭安全生产问题,即可发现公共政策供给不足与重点性管理缺失,是当前煤炭安全生产问题的原始症结所在。由此,在厘清矿难形成机理的基础上,制定出有效的公共政策,是当前防治煤炭安全生产问题的迫切选择和合理路径。本选题研究有助于预防和减少矿难的发生,并有助于推动各级党政部门主动做好矿难的防治工作。

其一,加强矿难危机安全治理的研究,有利于安全生产治理理论的完善。

现有研究将矿难危机分阶段管理作为研究焦点,形成了阶段管理理论和全面危机管理理论。两种理论的共同特点都是为了突显应急处置的重要性,尽可能降低矿难对人民生命财产所造成的损失。值得深思的是,虽然煤矿安全生产取得了显著成果,但当前矿难危机爆发的频率依然居高不下。因此,加强预防机制研究是矿难治理研究的重中之重。通过对影响矿难发生的各因素进行反思,建构应对矿难的行政监察、消除腐败、增强危机意识、增加技术和财政投入等机制,完善事前预防机制,以最大力度避免矿难发生。

其二,加强对矿难危机安全治理的研究,有利于煤矿安全行政监管体制改革理论的深入研究。制度经济学观点认为,制度是影响个人选择的最重要的因素。制度通过影响人们对各种行动方案的成本和收益的计算,影响个人的最终选择。制度为个人的行为提供了激励机制、机会结构和约束机制,个人选择就是在制度这只既有形又无形的手的指引下完成的。而长期的经济和社会绩效乃是无数的个人行为汇合起来的结果。^① 制度是管理的重要手段。邓小平曾深刻指出,“制度问题更具有根本性、全局性、稳定性和长期性”,“人们过去发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这些方面的制度好可以使坏人无法任意横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”。^② 煤矿安全生产的规范与约束必须用制度去管人管事,做到事事有标准,环环有制度。中国煤矿安全生产的形势较为严峻,然而“矿难是社会本体论上的市场经济、政府、人、道德、法律等要素组合的非合理性所致”^③,因此,合理化的煤矿治理,不能仅从解决某一矿难问题入手,而应探究其体制根源问题。

其三,研究矿难危机安全治理有利于从源头上控制甚至杜绝矿难发生。但是,在当前各级政府的危机管理实践中,习惯侧重于危机爆发后的应付,忽视了危机事件的预防预警工作,存在明显的“轻预防、重处置”的倾向。目前,我国施行了一系列针对煤矿安全的政策,如领导带班下井制度,在一定程度上起到了积极预防作用。但是在实践中仍存在一些问題,影响了矿难危机预防的实际效果。

其四,研究矿难危机安全治理有利于推动公共危机管理常态化。矿难事故

① [美]道格拉斯·C. 诺斯. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 上海:上海三联书店,1994:32.

② 邓小平文选(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,1994:333.

③ 池忠军. 公共管理视域下重建矿山生产秩序的逻辑理路[J]. 中国软科学,2006(3):64.

频发的危机状态已成为政府行政环境的常态。为尽可能避免矿难事故发生,矿难危机治理应成为政府的一项重要职能。将关注重点从矿难危机处置转向矿难危机预防。联合国前秘书长安南指出:“人们必须从反应的传统转变为预防的传统,从中长期看,最重要的任务是将拓宽和加强减少灾害的数量和损失放在第一位。预防不但比救助更仁道,而且成本小得多。”^①

其五,研究矿难危机安全治理有利于社会主义和谐社会建设。矿难危机的应对需要协调社会各方面关系,而从危机预防角度研究矿难危机,需要在日常生产中协调好各种社会关系,处理各类矛盾。包括完善行政监察体制、整治腐败现象、增强矿工安全意识、增加安全技术和财政投入等。通过加强对矿难危机预防的重视,采取积极措施缓解各类矛盾和冲突,适时适度地疏导社会压力,避免因社会压力引发的公共危机。

国内外众多学者从不同研究方向和对煤矿安全治理问题进行了多方面的研究。综合起来看,中西方对于矿难危机治理研究存在较大的区别,具体包含以下两个方面。

美国、英国、波兰、澳大利亚、俄罗斯、日本、印度等主要产煤国当前的百万吨死亡率已接近于零。事实上,安全事故频发及其造成的惨重伤亡,也曾是上述国家在煤矿工业发展进程中所经历的阶段。由于发达国家煤炭工业起步较早,因此国外关于煤矿安全管理的研究也要早于国内。尤其是西方各国,在危机管理及煤矿安全方面积累了相当多的理论和实践经验。然而,国外关于安全问题的研究成果丰硕,但直接针对煤矿安全问题的研究还没有完全展开。威廉姆在研究美国事故频发历史的基础上,把参与安全立法博弈的利益团体放入同一个分析框架,进而剖析了参与立法博弈的不同方面的不同动机,得出了这样的结论:造成美国事故频发的因素是多方面的,正是因为各方面因素的相互影响才最终导致了事故的发生。^② 范登堡则认为以下6个因素会影响安全管理:管理者的责任、奖励、沟通与反馈、选择、培训及参与。此外,他还就每个因素对降低员工伤害的影响程度作了进一步解析。^③ 穆勒开展了对影响个体安全行为

① 林达. 美国人如何面对和悼念. 911. <http://www.chinaelections.org/newsinfo.asp?newsid=128414>, 2006. 9.

② William Graebner. The coal-mine operator and safety: A study of Business Reform in the Progressive Period[J]. Labor History, 1976.

③ Alison Vredenburg G. Organizational safety: which management practices are most effective in reducing employee injury rate[J]. Journal of Safety Research, 2002.

因素的定性研究,研究认为:对企业的安全管理影响很大的是组织因素和社会因素,这两种主要因素对管理所起到的重要意义在其研究结论中也得到了具体的说明和体现。^①霍夫曼和斯丹泽认为:导致发生不安全行为的原因是过大地增加了任务量。此外,由于时间、培训和资源不足等因素将引起工人工作表现不佳,进而引起事故发生。迪哲强调安全氛围的重要性,提出安全氛围协调角色的概念,并对危险环境条件的感知、安全政策和程序以及组织氛围与安全氛围有关的假设进行了阐述。图乐指出了与安全管理承诺相关的安全系统理念,主要从安全文化的角度得出论证。格勒对矿工开展了深入的研究,强调了自我管理行为的重要性,并通过自我管理以提高安全技能以促进提高工作的安全程度。拉斯姆森等人为了验证管理对工厂安全的影响,对工厂职能进行社会技术系统建模。美国劳工部所属的矿山安全与健康管理局,于2004年提倡通过“建立安全文化、改进作业技术、重视安全培训等”系列手段来提高煤矿的安全生产水平,并要求经营者实施危险管理技术以降低事故的发生率。美国学者罗森塔尔认为,危机是对一个社会系统的基本价值和行为准则架构产生严重威胁,并且在时间压力和不确定性极高的情况下必须对其作出关键决策的事件。当代西方学术界从研究方法、范围及方向等多方面对危机管理理论进行研究,他们重视对统计学、政治学、社会学、管理学等与危机管理问题密切相关的多学科的交叉和综合,初步形成了包括危机的监测和预控、危机的分析决策、危机的处理处置、危机的善后工作在内的一系列完整体系,以作为政府常规管理公共危机的一般模式。由于世界范围内恐怖主义的威胁及西方国家无法根除的社会矛盾,西方学者对危机管理的研究视角从自然领域逐步转向社会领域,从重视政治稳定性问题的研究转向构建危机预警系统和数学模型的研究,由定性化研究转向量化研究,重视利用计算机和实证来模拟危机的发生和发展是发展趋势。由于生产技术和管理的落后,美国煤矿工业在19世纪末20世纪初曾出现过安全事故频发的状况。针对这一现象,William Graebner从多个角度分析了各个利益团体的不同行为动机,认为多种因素的融合造成了美国煤矿的悲剧。20世纪初,美国变革了侵权法:由原本的企业利益本位转向个人利益本位,由原本的过错责任转向无过错责任,大幅增加了矿工损害赔偿金。正是由于法律制度的转变,促使矿工在受到安全威胁时,可以通过法律行动保护自身免受伤害。

^① Jane Mullen. Investigating factors that influence individual safety behavior at work[J]. Journal of Safety Research, 2004.

经过这些法律和措施的实施,美国煤矿事故的发生率到1960年时已经明显下降。美国专家在总结经验时,罗列出避免安全事故发生的三大法宝:执法、培训及技术。其中,执法是最强力的措施。严刑峻法得以贯彻,是美国预防矿难危机的关键所在。

冷战时期以赫尔曼、H. 艾斯克斯坦等学者为代表,拓宽了危机管理研究的领域,取得了大量研究成果。戴恩斯的《灾难中的组织行为》、赫尔曼的《国际危机》、艾里森的《决策的本质》都是当时的权威著作。在国际上,关于公共危机管理理论的著作主要包括以下几本:罗森塔尔的《危机管理:应对灾害、暴乱与恐怖主义》、罗伯特·希斯的《危机管理》、劳伦斯·巴顿的《组织危机管理》及威廉·L. 沃的《应对危机四伏的生活:突发事件管理导论》等。这些著作均深入探讨了政府在处理公共危机方面积累的机制方法,也提出了建立公共危机预防机制的相关建议,但这些建议角度各异,不够深入。此外,西方学者对矿难危机也进行了一定程度的研究。澳大利亚学者约翰·布雷韦斯特在编著的《惩罚还是说服:煤矿安全的执行》一书中,通过实地调查、收集资料,总结出“矿难一般是由于人们错误或无法预知的状况引起”的结论,并提出对违法者采取惩罚性和教育性相结合的方法加以规治,从而减少矿难的发生。俄亥俄州立大学历史系教授K. 奥斯丁克尔在《19世纪的政府煤矿监管运动》一书中,论述了19世纪70年代大工业形成与发展阶段中,美国各州政府为实现其在煤矿健康与安全条件方面的调整所进行的斗争。与此相关的重要论著还包括:理查德·P. 莫克里编写的《煤炭领域的社会契约:美国矿工联合会健康福利基金的起落》、卡蒂珊·塞尔泽著的《在进步时代的煤炭开采安全》、威廉姆·C. 阿普尔顿和乔·G. 贝克合著的《工会在烟煤深矿安全方面的作用》等。这些论著从不同角度对煤矿安全和工人健康进行关注,有助于我们更全面地认识和深入研究美国煤矿安全的治理理论。

综上所述,国外学者对美国矿难治理进行了一定程度的研究。一方面,他们往往从工会主义的角度论述了其对美国煤矿安全所起的重要作用。另一方面,他们强调了政策、法规的执行对矿难危机治理的重要作用。近年来,正是由于对煤矿产业重大安全事故预防工作的高度重视,美国、澳大利亚等国家对于矿业安全的理论研究相对较少,他们更多地是将研究重点放在理论框架的建构上,这就形成了中外研究矿业安全问题的一个显著差别。国情不同,所面临的具体情况也必然不同。我们不能对别国的经验照抄照搬,而应该在借鉴经验的基础上,发展出中国特色的矿难危机治理理论。

通过对近年来相关学术成果的梳理,不难发现,关于中国煤矿安全生产方面的文献颇多,众多专家学者分别从自己的研究领域出发,对矿难发生的原因和治理展开了分析研究。其观点主要包括以下几种:

一些煤矿技术专家从煤矿安全生产技术方面进行了深入研究,认为矿难事故频繁发生的直接原因是煤炭生产中的安全技术问题。只有进行科技创新,才能从根源上消除矿难发生的潜在隐患。钱鸣高院士在《对中国煤炭工业发展的思考》中,呼吁运用科技力量控制煤矿安全的影响因素,以经济、环保、高产高效为原则,促进煤炭工业健康发展。国家自然科学基金重大项目“深部岩体力学基础研究与应用”首席科学家、中国矿业大学何满潮教授认为,目前中国矿难频发的根本原因是深部开采的地质环境恶化,只有凭借科学技术的不断创新解决这一内因,矿难发生率才能得以降低。另外,矿难频发不仅是由于管理和投入的不足,而且更是出于对科学研究和科学认识的不足。科学问题是矿难频发的重要原因之一,为了从根本上减少矿难的发生概率,除了通过加强管理,增加对煤矿的安全投入以外,还必须要有科学的态度和精神,寻求理论上和技术上的突破和创新并使其应用到煤矿安全生产中,才能从根本上让死亡的恶魔远离煤矿。^① 相桂生认为,深入研究国外应急避难室的工作原理、作用机理、历时经验等在中国推广、使用矿井应急避难室,可以减少矿难的损失。^② 此外,张玉周、蒋子刚、邓谷鸣等学者分别从矿难救生球系统、瓦斯透水矿难防治技术、矿难救援机器人、强化储量动态监管、人工智能嗅觉系统等技术角度,对矿难防治做出了多方面研究。另外,近年来出版的诸多关于矿难防治的技术性著作,较好地普及了矿难预防与技术治理的知识,如《建国以来煤矿百人以上事故案例汇编 1949~2006》(国家煤矿安全监察局编,中国矿业大学出版社,2007)、《最新全国 270 例典型矿难剖析》(王纪国,安徽文化音像出版社,2011)等。

针对矿难事件近年来频繁发生的状况,一些专家从煤矿安全公共管理角度进行研究。如丁运年、葛家理认为,完善煤炭行业市场化管理体制,厘清和保护矿业产权,加强矿业社会组织的监督功能,减少或杜绝官员煤矿管理中以权谋私行为,成为矿难治理的一种路径。^③ 在借鉴美国非营利组织管理专家里贾纳

① 薛娇. 解析深部矿难——访国家自然科学基金重大项目首席科学家、中国矿业大学何满潮教授[J]. 中国科技奖励, 2005(11): 55-59.

② 相桂生. 应急避难室在矿难救援中的应用[J]. 劳动保护, 2006(4): 92-93.

③ 丁运年 葛家理. 我国煤炭行业潜在危机与现实矿难的成因和对策[J]. 中国安全科学学报, 2007(3): 94-99.

· 赫茨林杰教授所提出的 DADS 法基础上,张中强对中国实施 DADS 法的环境进行了分析,设计出煤矿安全监察部门 DADS 法的内容,从而提高监管力度提供了有益帮助。创新与完善矿业安全管理中的制度安排,杜绝公职人员运用公共权力和公共资源谋取私利的行为,是控制矿业安全生产问题的有效途径。还有一些学者对国家煤炭安全监察体制的改革与创新进行了探讨。池忠军在《矿难的秩序分析框架与公共管理的回应》中指出,把握现象背后的本质,昭示对其治理路径的选择,不能仅依赖技术和企业内部管理,公共管理更具有综合性和整体性。如果忽视公共管理的视角,事故频发、治理整顿、再频发的状况有可能是周期性的。因此,从矿难的秩序分析框架入手,审视公共管理所面对的挑战,寻找其回应挑战的前瞻性建构理路是治理矿难的根本。^①王绍光曾在《煤矿安全生产监管:中国治理模式的转变》一文中指出:“在非国有化和市场化的背景下,中国的全能主义国家的接替者,不应该是一个哈耶克式的守夜人政府,而应该是一个监管型政府。”^②显然,矿难的发生反映出市场秩序与政府公共管理彼此之间的矛盾与冲突。因而构建理性公共管理模式,强调政府公共管理责任,对于遏制和减少矿难发生具有重要的现实意义。

健全煤炭安全生产管理的法律法规,厘清并保护煤矿安全生产边界与权利,加强煤矿社会组织的监督与功能,是矿难治理研究的一个重要路径。廖建求、周敬玫在《矿难的法律治理:一种法经济学的路径》中指出,近年来,中国频频发生的矿难事故与采矿中违法主体的违法行为具有密切联系。由于目前中国规制采矿的配套法律不完善,在追求利益最大化的过程中,行为主体所采取的某些违法行为可能引发重大矿难事故。刘超捷指出,煤矿安全立法虽已形成了一些法律法规,但还存在着法律内容滞后、法律空白、法律之间的相互矛盾等许多问题。应尽快修改《矿山安全法及其实施条例》,制定《安全生产法实施条例》,及时梳理其他与煤矿安全有关的法律法规,保证立法的协调一致,在适当的时候制定专门的《煤矿安全法典》。^③因此,完善相关法律制度,加强法律规范,是预防和减少矿难事故发生的重要途径。欧阳杉将中国矿山安全事故频频发生的主要原因归结为,法律将矿山安全监察权交予各地行政部门行使,使安全监察受地方利益制约,效果较差。而且,矿山安全培训缺乏统一规范的制度,

① 池忠军. 矿难的秩序分析框架与公共管理的回应[J]. 中国行政管理, 2006(2): 22-25.

② 王绍光. 煤矿安全生产监管: 中国的治理模式转变[J]. 比较, 2004(13): 79-110.

③ 刘超捷. 我国矿山劳动安全立法初论[J]. 河北法学, 2005(9): 4-7.

遏制矿难,须从构建有效的监察制度和安全生产培训制度入手。一方面就安全生产培训而言,由效力等级较高的行政法规而非地方政策规定实施。在安全生产培训的机构组成、培训对象、培训内容、培训时间和考核事宜方面,要在行政法规中加以明确的统一规定。另一方面在监察机制上,打破监察权的垄断,使得工会和矿业协会参与矿山安全检查和安全事故调查。

以经济学生产模型为机理,研究和分析安全生产事故致因原理,进一步揭示引发安全生产事故的经济规律是煤矿安全治理研究的又一重要途径。熊惠平在《“穷人经济学”的矿权解读:矿难生成的利益博弈》中认为,应当重点关注对于矿工等弱势群体的人文关怀,追求社会有序发展。在矿难生成的利益博弈中,寻求国家、集体与个人、中央与地方、矿主与政府部门以及官员之间的利益均衡,有效维护矿工的合法权益。方晓波在《矿难背后的经济学思考》中认为,从经济学的角度考察,矿难实质是对企业人力资源管理的负外部性行为缺乏有效限制。企业以较低的风险,将本应由自己承担的生产安全成本,转嫁给劳动者和社会其他利益主体,以实现利润最大化。

矿难治理的非技术性预防是在中国矿难事件频发的情况下日益成为学者们所重视的一个重要途径。刘广华指出,要改善对煤矿安全生产教育培训认识不到位、立法不健全、内容缺乏针对性、覆盖面不足、投入不足的现状,通过安全生产教育培训提高从业人员的整体素质,从而保障安全生产。^①有学者针对矿难中的管理因素、渎职腐败现象、煤矿安全生产教育培训、矿难中的人才危机、工会维权、中外比较的方法等方面进行了深入探究。钟开斌认为,完善煤矿工会制度建设、提高矿工的组织化水平和维权能力,健全矿工维权组织,引入劳工权益保护组织对矿工权益保护状况进行密切监控,是有效地降低矿难发生率的关键性举措之一,是中国矿难治理的一个独特思路和重要的战略举措。^②李树财认为,从伦理学角度唤醒人们对生命的珍视,健全伦理观念处理各种利益集团之间的冲突,采取切实有效的措施遏制矿难发生,才能实现真正的和谐社会。^③王天龙在《最优贿赂、腐败与矿难事故的内生性》中认为,构建一个存在贿赂和腐败行为的矿难事故模型,引入时间因素,将矿难事故的概率内生化的,可以看出最优贿赂额、资源矿安全生产标准、官员腐败被查处的概率、腐败成本、资

① 刘广华,闫斌.浅析煤矿安全生产教育培训在安全生产中的作用[J].煤,2011(4):55-58.

② 钟开斌.会维权:中国矿难治理的战略举措[J].国家行政学院学报,2007(1):102-105.

③ 李树财.矿难频发的伦理关照[J].淮阴师范学院学报(哲学社会科学版),2007(4):449-453.

源矿收益等一系列因素都将影响矿难事故的发生,因此把握这些因素遏制矿难就有了目标。

中外比较的方法分析矿难的预防与治理也是一个重要途径。何进军、刘春英、庾莉萍等学者也对国外预防矿难的有效经验进行了介绍。杨君在《美国法治矿难的成功经验及借鉴》中认为,美国百余年来法治矿难的成功经验证明,完备的立法、严格的执法、有效的培训以及新技术的采用和推广是其基本经验,利用美国遏制矿难的法治经验,是中国遏制矿难的重要借鉴。发达国家矿山安全生产立法较完善,管理较先进,其预防和治理的理论和方法是学习借鉴的重要方面。

相较于美国、日本、德国等发达国家在煤矿安全危机管理方面所拥有的成熟管理体系,中国相关矿难危机管理研究仍暴露出诸多不足。总体看来,矿难危机治理已经引起了国内社会各界的广泛关注,相关理论研究也得到了丰富,为遏制矿难危机提供了重要指导,然而仍然存在以下几个方面的问题。

尽管国内学者在煤矿安全危机管理的法制建设、信息系统建设、危机预警系统建设等方面基本达成了共识,但由于实证性研究不足,目前还尚未形成以中国实际情况为基础的原始资料与基本数据库,相关研究仍停留在“是什么”的研究层面。即使有学者尝试进行“怎么办”的研究,但其成果也通常呈现出孤立单一的特征,缺乏普遍性和公信力。这种情况直接决定了中国煤矿安全公共危机管理研究的薄弱基础,进而制约了危机管理理论的全面深入发展,致使中国煤矿安全公共危机管理在操作层面上进展缓慢。因此,在今后很长一段时期内,中国煤矿安全公共危机管理研究的一项重要任务是,立足于国内煤矿安全公共危机管理的现状,加强实证性研究,建立煤矿安全公共危机资料数据库,并且在此基础上对已获取信息加以分析,进而总结出行之有效的危机应对策略。

煤矿安全危机的生成及应对将涉及社会的诸多领域、多个阶层,当前的理论研究领域略显单一,研究范围狭窄。当前,中国对公共危机管理的研究主要停留在政府层面与宏观角度,难以普遍适用于多样复杂的煤矿安全公共危机。因此,在进行相关理论研究时,首先必须把握好宏观与微观、整体与局部的关系。其次需要建立健全普遍高效的煤矿安全公共危机管理机制体制,形成预防、化解和善后的矿难危机应对体系。

煤矿安全公共危机事件往往十分复杂且变化多样,显示出需要相关学科交叉研究。这一特点要求我们,必须综合运用政治学、经济学、管理学、社会学、生态学、心理学等多学科理论,探究煤矿安全公共危机事件。然而,国内学者往往

受制于自身独立的专业、学科和研究领域,难以达到融合多学科以深入研究的要求,致使研究方法单一、研究视角狭窄等问题,直接制约着煤矿安全公共危机管理研究领域的拓展与创新。

综观国内外研究现状,不难发现,从某一专业角度,如法律制度、经济学、博弈论、安全管理、安全监察、安全监管、安全技术等,学者们阐述了各自观点并得出相应结论。但这些研究倾向于生产技术研究、煤矿监管研究以及法律制度研究,且大多是层次单一的纵向研究,缺乏对煤矿安全事故错综复杂的综观原因进行有力探索与总结。另外,值得注意的是,从煤矿安全公共政策执行的视角,探究促进煤矿安全政策普遍高效的机制与措施,也是煤矿安全公共危机管理研究的薄弱环节,同样是亟待强化的研究重点。

第一章 煤矿安全公共治理概述

安全是一切工作的首要前提。作为一种高危行业,煤矿生产的安全工作尤为重要,特别是在中国这样一个产煤大国,安全工作更是煤矿生产的重中之重。为保证煤矿生产安全,扭转当前矿难频发的严峻形势,中国于2003年组建国家煤矿安全监察局,并逐步建立起地方煤矿安全生产监督管理机构,以全面深入监督和管理各煤矿的安全生产工作。通过各部门以及社会各方力量的共同努力,中国煤矿安全生产形势日趋好转。但必须加以重视的是,中国煤矿重特大事故多发的现状仍然难以从根源上消除,因此煤矿安全生产形势依然严峻。

第一节 煤矿安全公共治理的范畴

同许多发展中国家一样,中国安全事故的发生率较高。重大安全事故的发生将直接造成矿工及周边群众的生命财产损失,给邻避群众的生活带来诸多负面影响。究其根源,部分行政机构对经济高速增长的片面追求,导致其对安全生产工作的轻视甚至忽视,加之监管工作难落实,相关法律法规不健全和执法力度不到位,是安全事故频发的重要原因。煤矿安全公共治理的根本任务是预防和减少矿难事故的发生率。通过科学的应急处置,有效应对安全事故,最大限度地消除事故可能造成的损失。有效地处理危机、提供公共产品、维护社会秩序,是任何一个国家的政府都不可避免的重要问题,也是政府的首要职责和必备行政能力之一。^①

一、煤矿安全公共治理的概念

20世纪70年代以来,在西方社会经济、社会管理的推动下,公共行政理论和公共管理研究进行了范式变革。一种新型行政概念产生,主要内容包括:①强调政府、企业、团体和个人的协同作用,抛弃传统公共管理的强制和垄断性

^① 平川. 危机管理[M]. 北京:当代世界出版社,2005:23.