

中国劳工权益保障研究系列报告之六

**有效的工人组织：
保障矿工生命的必由之路**

中国煤矿安全治理研究报告

中国劳工通讯
(<http://www.clb.org.hk>)

2006年3月

目 录

一、	中国煤矿安全状况与治理政策的回顾 _____	2
二、	中国煤矿安全治理政策失效的经济与社会原因 _____	6
1、	超生产能力和安全保障能力的煤炭生产 _____	6
2、	政府面临经济增长与抑制事故的“两难”境地 _____	8
	对煤矿的治理整顿：“走过场式” vs. “一刀切式” 只“停产”不“整顿” 安全监察部门“以罚代查”形同虚设	
3、	“官（员）煤（商）勾结”形成了煤矿安全治理的最大障碍 _____	11
	承包制是“官煤勾结”的始作俑者 官员与矿主合谋瞒报事故逃避惩罚 “官煤勾结”为何难以抑制？	
4、	指令消失于无声 - “官煤勾结”的后果 _____	15
	矿主公开对抗停产整顿指令 “证照审批”为“官煤勾结”提供了条件 “无证照”煤矿已经泛滥成灾	
三、	劳工 - 煤矿安全治理中被忽视的群体 _____	18
	原有安全生产制度的衰落 对劳工的制度性歧视和权益剥夺 有组织的劳工尚未成为安全生产的主体	
四、	“中国劳工通讯”的认识与政策建议 _____	21
1、	实行“工人参与”煤矿安全整治的基本思路 _____	21
2、	实施整治煤矿安全和扩大煤炭供给并举的方针 _____	23
3、	改变整体的社会风气和社会力量之间的失衡 _____	23
4、	开展媒体对煤矿经营的经常性监督 _____	24
附表 1.	2003-2005 年中国煤矿特大和特别重大事故一览 _____	26

自 2003 年以来，中国经济持续保持 9% 以上的增长速度，每年煤炭消费量增长 7-9%。消费需求增长导致煤炭产量增长，从 2001 年至 2003 年，全国原煤产量的累计增长量高达 7.38 亿吨，累计增幅接近 74%；2004 年，原煤产量达到 19.5 亿吨，与 2003 年相比，又增产了 2.5 亿吨。但是，煤炭产量高速增长的背后却是越来越触目惊心的煤矿安全事故，根据中国官方的统计数据，自 2000 年以来，煤矿事故一直高居不下，2002 年，事故更是达到了高峰；在 2000-2005 年的六年间，矿难死亡人数始终徘徊在 5700 至 6900 人之间。中央政府抑制煤矿安全事故的政策屡出屡败，至今已经无计可施；国家煤矿安全监督机构的官员为查处煤矿事故往返奔波于不同事故现场之间，早已经疲惫不堪。尤其是在 2004 年和 2005 年间，中央政府以前所未有的力度整治煤矿安全环境，但是，煤矿安全事故，特别是特大和特别重大的事故非但没有受到抑制，反而发生的频率和死亡的人数直线上升。在 1949 年建国之后的 56 年间，中国煤矿共发生 19 起死亡百人以上事故，其中 8 起发生在本世纪初的 5 年间，在这 8 起事故中，又有 6 起发生在 2004 至 2005 年间的 13 个月的时间内。

2003 年，新一届中央政府上台伊始，即提出要在中国建立一个和谐的社会，而煤矿事故的频繁发生使这一社会目标的实现变得遥遥无期，中央政府在上个世纪末就提出要关注社会的弱势群体，而每年数以万计的矿工伤亡使这一执政方针成为了政府开出的一张空头支票。继反腐败屡反屡败、腐败愈反愈烈之后，煤矿事故的损失也在整治中变得愈加严重。这一事实再次证明，在经济高速发展的过程中，中央政府正在逐渐失去对地方政府的控制能力，其对煤矿安全生产“堵洞”式的整治措施根本无法抑制煤矿事故的发生。因此，抑制和减少煤矿安全事故的基本思路必须另辟蹊径，必须有一套符合现实情况的政策措施。这也正是本篇报告所要分析和提出的。

本报告将由四个部分构成。第一部分是针对中国煤矿安全事故有关数据的分析和中央政府抑制煤矿事故的政策措施的概括。第二部分将从经济和社会现实出发，分析中国政府煤矿安全治理政策失效的原因。第三部分将从中国工人权益的角度，揭示政府煤矿安全治理政策失效的根本原因，并在第四部分提出“中国劳工通讯”的政策主张与抑制和减少煤矿安全事故的政策建议。本报告的分析依据为中国官方有关机构、媒体公布的煤矿安全事故数据、新闻报道和调查报告，报告涉及煤矿事故的基本情况见附表 1。¹

一、中国煤矿安全状况与治理政策的回顾

进入 21 世纪，中国煤矿矿难成为国内外媒体关注的焦点，也成了中央政府高层面对的一个棘手问题，一种随时会剧烈发作的“心病”。如图 1 所示，官方公布的煤矿伤亡事故从 2000 年的 2863 起增加到 2002 年的 4344 起。在新一届中央政府（2003 年 3 月 -）上台之后，采取强力措施，希望抑制和减少煤矿矿难。但是，中央政府每年年初设立的煤矿安全目标却从来没有实现过。例如，2005 年是煤矿安全治理力度最大的一年，1 月 18 日，国家安全生产监督管理局副局长在国务院新闻办公室的新闻发布会上宣布，在 2005 年，将力争煤矿事故死亡人数下降 3% 并消灭死亡百人以上煤矿事故。但是，时隔不足一个月，2 月 14 日在辽宁阜新孙家湾煤矿就发生了瓦斯爆炸事故（05/03），造成 214 名矿工死亡。在建国后 56 年间死亡百人以上煤矿事故中，此次事故的死亡人数居第二位。² 2005 年全国煤矿事故达到 3341 起，死亡 5986 人，与 2004 年相比，事故起数下降 8.2%，死亡人数却仅下降了 0.7%。更值得注意的是，这一年发生的特大和特别重大的煤矿事故达到了高峰（见图 2），在煤矿发生的一次死亡 10 人以上特大事故达到了 58 起，死亡 1739 人，与 2004 年相比（41 起/979

¹ 附表 1 中事故编号中前一个数字为事故发生年份编号，后一个数字为事故顺序编号。

² 1960 年 5 月 9 日，山西大同矿务局白洞煤矿发生煤尘爆炸事故，死亡 682 人。

人), 分别上升 41.46%和 77.6%。³ 需要指出的是, 在中央政府以高压政策整顿煤矿、抑制煤矿事故的同时, 各地却存在着严重的瞒报事故现象, 尤其是一些死亡人数少于 10 人的事故, 矿主为了躲避惩罚, 往往通过各种手段隐瞒。因此, 中国煤矿事故与死亡人数的实际数据仍然是一个谜。国家安全生产监督管理总局局长李毅中在其 2006 年的“元旦献辞”承认, 中国的“安全生产形势依然严峻。重特大事故尚未得到有效遏制, 煤矿等重点行业和领域的问题仍然相当严重”。⁴

图 1. 中国煤矿事故 (2000-2005 年)

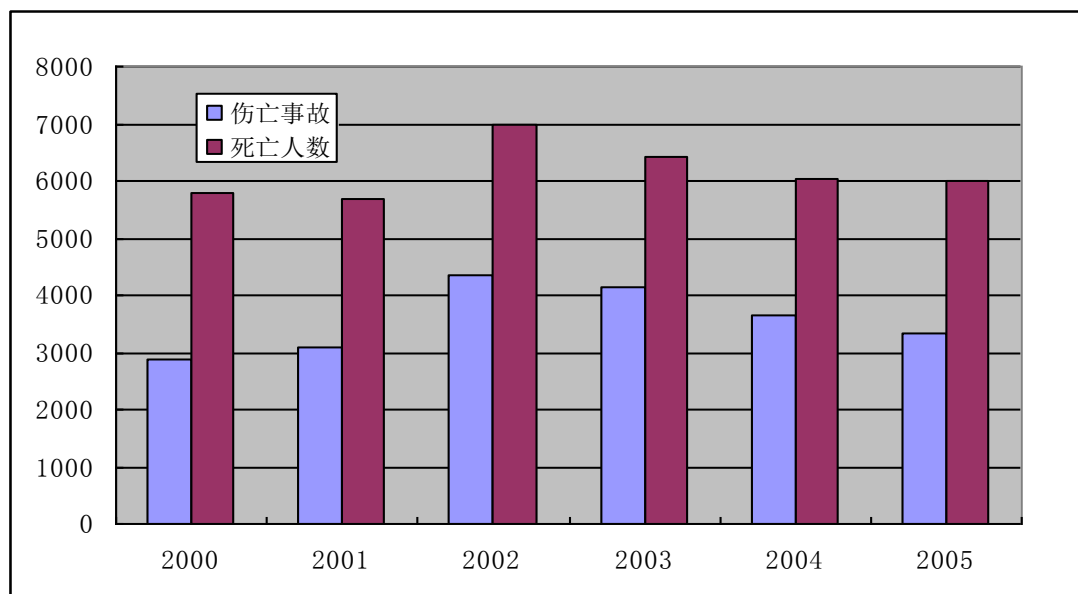
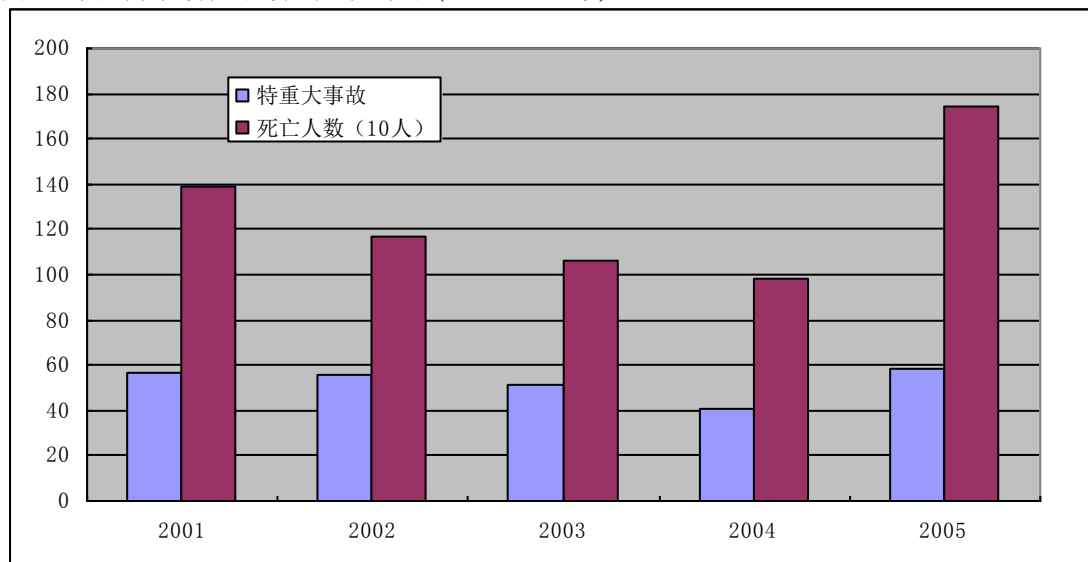


图 2. 中国煤矿特大和特别重大事故(2001-2005 年)



³ 中国安全事故分为四等: 特别重大生产安全事故指一次死亡 30 人及其以上的事故; 特大生产安全事故指一次死亡 10 人以上、29 人以下的事故; 重大生产安全事故指一次死亡 3 人以上、9 人以下的事故; 一般生产安全事故指一次死亡 1 人以上、2 人以下的事故。

⁴ 李毅中: “元旦献辞: 安全发展, 国泰民安”, “国家安全生产监督管理总局网站” (http://www.chinasafety.gov.cn/zuixinyaowen/2006-01/04/content_151616.htm), 2006 年 1 月 4 日。

与其他煤炭生产大国相比，中国煤矿事故死亡率惊人。2005年1月17日，国家安全生产监督管理局副局长梁嘉琨在国务院新闻办公室举办的新闻发布会上称，2004年全国煤矿百万吨死亡率为3.100。国家安全生产监督管理总局局长李毅中在一份有关中国安全生产形势的报告中指出，中国百万吨煤死亡人数是3人，美国是0.03人，波兰和南非是0.3人；在世界煤矿产量中，中国占有31%的比重，而煤矿死亡人数所占比例则为79%。⁵

进入本世纪以来，中国煤炭产量保持高速增长，而煤矿安全生产设施方面的投入严重不足，导致巨额的“安全欠债”。在2004年下半年国有煤矿相继发生重大矿难之后，国家煤矿安全监察局局长赵铁锤公开表示：“全国国有煤矿累积的安全欠债非常惊人！今后3年内，根据测算，至少需要投入约518亿元才能清理这些欠债。”⁶而国家安全生产监督管理总局局长李毅中则在2006年2月份表示，根据最新的调查和统计，这一数字高达689亿元。⁷安全生产设施投入不足更为严重的是那些乡镇小煤矿，据国家安全生产监督管理总局统计，2004年底全国有小煤矿23388处，占煤矿总数的90%以上，煤炭产量约占全国总产量的三分之一，死亡人数却占到了三分之二以上。⁸绝大多数乡镇小煤矿装备简陋，采掘方法落后，“安全欠债”严重。据一项不完全统计显示，中国乡镇所属小煤矿如果达到最基本的安全生产条件，至少需要80亿至90亿元的资金，而且还需要适合小型矿井的全套装备。⁹

中央政府的主要政策和措施

2003年，新一届中央政府上台之后就面对当时中国煤矿安全的严峻局面，当年，中央政府出台了一系列政策和行政机构调整措施以抑制煤矿事故。

3月，设在国家经济贸易委员会的国家安全生产监督管理局升格为国务院的直属机构。

7月2日，国家安全生产监督管理局发布《煤矿安全生产基本条件规定》（8月1日施行），规定，煤矿开采经营要取得采矿许可证、煤炭生产许可证和营业执照。

8月27日，国务院召开常务会议，决定在2002年和2003年已经投入40亿元国债资金的基础上，2004年再安排22亿元用于国有煤矿的安全技术改造。

10月29日，国务院安全生产委员会宣告成立，该委员会的主要职责是研究部署、指导协调全国安全生产工作；研究提出全国安全生产工作的重大方针政策；研究解决安全生产工作中的重大问题。

2004年，中央政府主要是通过行政立法的方式规范煤矿的审批和开采。

1月9日，国务院发布《关于进一步加强安全生产工作的决定》，提出建立安全生产许可、安全生产控制指标体系、安全生产风险抵押金等制度并提高企业对伤亡事故的经济赔偿标准。

2月16日，国务院总理温家宝主持召开国务院常务会议，研究进一步加强安全工作的有关问题，会议决定，立即在全国范围开展一次安全大检查。

5月17日，国家安全生产监督管理局发布《煤矿企业安全生产许可证实行办法》（即日施行）。

⁵李毅中：“关于安全生产形势及对策的报告”，转自“新浪网”

（http://news.xinhuanet.com/report/2005-08/01/content_3293742.htm），2005年8月1日。

⁶“事故频发警示转变增长方式是终结矿难根本之举”，《半月谈》，转自“北方网”

（<http://news.enorth.com.cn/system/2005/02/01/000956285.shtml>），2005年2月1日。

⁷“李毅中：国有重点煤矿安全资金欠账689亿，拟两年补齐”，《新京报》，转自“人民网”

（<http://politics.people.com.cn/BIG5/1027/4086732.html>），2006年2月9日。

⁸中国对“小煤矿”并无明确定义，通常的概念是指年生产能力低于3万吨的煤矿。

⁹“我国地方煤矿安全生产问题存在三大矛盾”，“中国能源网”

（<http://www.china5e.com/news/meitan/200410/200410110146.html>），2004年10月11日。

5月21日，财政部、国家发展和改革委员会、国家煤矿安全监察局发布《煤炭生产安全费用提取和使用管理办法》，要求煤炭生产企业按原煤实际产量从成本中提取安全费用，用于煤矿安全生产设施投入的资金。

11月11日至12日，国家安全生产监督管理局召开全国煤矿安全工作座谈会，局长王显政在报告中说，全国煤矿安全状况总体上呈现出相对稳定、趋于好转的发展态势。然而，这一说法很快被两起事故所否定。2004年底和2005年初相继发生了陕西铜川矿务局陈家山煤矿瓦斯爆炸事故（04/38）和辽宁矿业集团公司孙家湾煤矿瓦斯爆炸事故（05/03），两起事故死亡人数达到了370人。

2005年，中央政府从完善制度方面入手，全面加强对煤矿的整顿治理，并将惩治“官煤勾结”作为整顿党务政务的一项主要工作，以求遏止煤矿安全事故频发的恶性态势。

2005年1月2日，国务院总理温家宝到陕西铜川矿务局陈家山煤矿慰问了遇难矿工的家属，称“我们一定要抓好安全生产工作，不能再让这样的悲剧发生。要对矿工负责，对人民负责，对后代负责。”

2月21日，国务院安全生产委员会办公室发布《关于开展煤矿安全生产大检查的通知》，检查重点是45家国有重点煤矿。

2月28日，国家安全生产监督管理局（副部级）升格为国家安全生产监督管理总局（正部级），同时专设由总局管理的国家煤矿安全监察局，以“提高监察的权威性，强化煤矿安全监察执法。”

6月16日，国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安全监察局、国家发展和改革委员会、国土资源部、国家工商行政管理总局发布《关于严厉打击煤矿违法生产活动的通知》，要求整顿不具备安全生产条件的矿井；对经整顿仍不具备安全生产条件的矿井要坚决依法予以关闭。

7月13日，国家安全生产监督管理总局和国家煤矿安全监察局发布《关于煤矿安全生产许可工作的紧急通知》，要求从7月14日起，对未提出办证申请、申请未被受理或受理后经审核不予颁证的煤矿，一律停产整顿。

7月21日，国家安全生产监督管理总局、国家煤炭安全监察局、国家发展和改革委员会、财政部、国土资源部、国家工商行政管理总局联合召开全国打击煤矿违法生产联合执法电视电话会议。

从8月下旬开始，由国家安全生产监督管理总局等7个政府部门和全国总工会组成的9个联合执法检查组，分赴各地检查打击煤矿非法开采和违法生产联合执法情况，“五整顿、四关闭”工作进展情况和煤矿企业安全生产费用提取使用情况。¹⁰

8月22日，国务院办公厅发布《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》，要求立即停产整顿不具备安全生产条件的煤矿，所有不合格的煤矿只能给一次停产整顿的机会，届时达不到安全生产许可证颁证标准的，一律依法予以关闭，停产整顿最后期限不得超过年底。凡属证照不全拒不停产或无证生产的矿井，已被关闭又非法生产的矿井，明停暗开或“停而不整”的矿井，经整顿仍然达不到安全生产条件的矿井，必须立即依法予以关闭取缔。同时要求查处煤矿安全生产和煤矿事故背后的失职渎职、官商勾结等腐败现象。

¹⁰“五整顿”指五类要停产整顿的矿井，包括：超通风能力生产的矿井；没有按规定建立瓦斯抽放系统、监测监控设施不完善、运转不正常的高瓦斯矿井；有瓦斯动力现象而没有采取防突措施的矿井；在建、改建、扩建矿井未经过煤矿安全监察机构验收而擅自投产的矿井；在2005年7月13日前未提出办证申请、申请未被受理或受理后经审核不予颁发煤矿安全生产许可证的矿井。“四关闭”指四类要关闭取缔矿井，包括：无证非法开采的矿井；关闭之后又擅自恢复生产的矿井；经整顿仍然达不到安全生产标准，不能取得安全生产许可证的矿井和拒不进行整顿或者停而不整、明停暗采的矿井。

8月30日，中央纪律检查委员会、监察部、国务院国有资产监督管理委员会、国家安全生产监督管理总局联合发出通知，要求各级党的机关、国家机关、人民团体、事业单位的工作人员和国有企业负责人投资入股煤矿的人员，要在2005年9月22日之前撤出投资。

9月3日，国务院发布《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》，提出，凡是存在容易引发安全事故重大隐患的煤矿，应当立即停止生产，排除隐患；煤矿企业负责人和生产经营管理人员要轮流带班下井等5项措施。

官方的统计数据表明，自2003年开始，煤矿事故和死亡人数在逐年下降。但我们要指出的是，如果把2003年之后中央政府对煤矿安全治理力度逐年加强的趋势作为背景，事故起数和死亡人数的下降趋势并不成比例。尤其是2005年下半年，中央政府采取了前所未有的严厉措施以整顿煤矿的生产秩序，防范事故的发生。然而，就在媒体宣称这些措施取得了巨大成效的同时，煤矿事故并未得到有效地抑制，而且恶性事故直线上升。在2005年整治煤矿政策和措施力度最强的一年中，煤矿发生的特大和特别重大事故及死亡人数均呈新高（见图2）。进入本世纪后，中国共发生死亡百人以上的煤矿事故8起，其中6起发生在2004年和2005年，其中又有4起发生在2004年10月到2005年12月之间（见附表1）。

2005年11月27日，曾连续三年被黑龙江省政府评为安全质量标准化建设“明星矿”的黑龙江省龙煤集团七台河分公司东风煤矿发生爆炸事故（05/52），171名矿工遇难。在事故处理现场，国家安全生产监督管理总局局长李毅中问该矿矿长是否知道国务院发出的两份文件（即，《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》和《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》），这位在11月中旬刚刚获得“全国煤炭工业优秀矿长”荣誉称号的矿长的反应却是“一脸茫然”，以致该局长气愤地指责这名国有大型煤矿的矿长“连民营小煤窑主都不如”。李毅中的愤怒既显示出他作为中国安全生产最高主管对全国安全生产局势失控的郁闷，更道出了国家安全生产最高管理监察机构对自己各项政策失败的无奈！

二、中国煤矿安全治理政策失效的经济与社会原因

中国的矿难固然有其自然的因素 – 矿井中的瓦斯、煤尘；煤矿区域的洪水、地震等等，但是更多的矿难却有其经济和社会的原因。正如全国人大常委会副委员长李铁映指出的：“从已查处的案件看，几乎每一起特别重大事故的背后都存在着腐败行为。”¹¹正是这些原因冲破了人类设计的防御预警系统而引发矿难；正是这些原因破坏了人类自己制定的生产规则而造成矿难；正是这些原因使已有的煤矿事故预防技术和设备根本无法进入煤矿，以致煤矿事故成为或早或晚一定会发生的“必然”。当然，同样原因也导致了中央政府近年来整顿煤矿安全生产秩序，抑制煤矿事故的各项政策和措施无法达到预期的目标。

1、超生产能力和安全保障能力的煤炭生产

面对不断恶化的煤矿安全生产状况，中央政府的治理整顿政策和措施首先受到了来自煤炭市场的巨大压力。2003年以来，中国经济持续保持9%以上的增长速度，每年煤炭消费量增长7-9%。消费需求增长导致煤炭产量增长，从2001年至2003年，全国原煤产量的累计增长量

¹¹“全国人大常委会执法检查组就安全生产法实施情况做出报告，建议修订矿山安全法”，《新京报》，转自，“新华网”

（http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-08/26/content_3405767.htm），2005年8月26日。

高达7.38亿吨，累计增幅接近74%。2004年，原煤产量达到19.5亿吨，与2003年相比，增加2.28亿吨，增长13.2%；2005年，原煤产量达到了21.9亿吨，比2004年增长9.9%。来自中国媒体的消息称，原煤增产主要是通过煤矿超出设计能力的生产实现的。2004年，全国27个产煤省(区)中，有20个省(区)超产，其中19个省(区)超产在10%以上，福建、陕西、北京等地超产均在50%以上。¹²在超出设计能力的同时，原煤生产也超出了生产安全保障能力。根据国家安全生产监督管理局的调查，2003年，全国原煤年产量为17.28亿吨，而当年年底，全国具备生产安全保障能力的矿井(含露天矿)的生产能力仅为11亿吨，至少有6.28亿吨的原煤在没有安全保障的情况下生产出来的；2004年，全国原煤年产量为19.5亿吨，当年全国具有安全保障的生产能力仅12亿吨，至少有7.5亿吨的原煤在没有安全保障的情况下生产出来的。¹³

河南郑州煤业集团大平煤矿(04/29)核定生产能力90万吨，2003年实际产量132万吨，2004年1至9月产量达到96万吨。辽宁矿业集团公司孙家湾煤矿(05/03)核定生产能力90万吨，2004年实际产量148万吨。新疆阜康神龙有限公司煤矿(05/27)年生产能力只有3万吨，2005年上半年已经产煤近18万吨。有专家认为，在超过煤矿安全能力的条件下，井下开采的煤越多、瓦斯也就积存越多，在通风能力不变的情况下，增加了瓦斯爆炸的危险性。

在经济增长目标的刺激下，煤炭市场的需求已经不可能由那些安全设施和制度较为完善的国有煤矿予以满足，这就为小煤矿提供了广泛的生存和发展空间。2005年，全国小煤矿产量占到了总产量的38%左右。¹⁴一方面，小煤矿产量份额的急速增加，再加上小煤矿安全投入不足甚至完全没有安全投入，使得小煤矿不仅产量大增，而且价格也相对低廉，这就反过来迫使国有煤矿进入了减少安全投入和超设计能力生产的行列。另一方面，由于小煤矿在煤炭市场中已经占据了举足轻重的位置，对小煤矿高频率的关闭整顿，则直接影响着全国煤炭市场的供给，导致煤炭供应形势更为紧张，并成为推动煤炭价格上涨的一个重要因素。从2005年8月份开始，政府在全国范围内对小煤矿进行治理整顿和关闭，根据国家煤矿安全监察局局长说法，由此产生的煤炭供需缺口将通过国有大煤矿产量的快速增长实现。这位局长认为，从统计数据看，小煤矿仅占全国煤炭产量的三分之一，关闭小煤矿不会对煤炭业产生太大的影响，关闭小煤矿留下的缺口完全可以通过提高国有煤矿的生产能力来填补。¹⁵但事实上，这种设想给国有煤矿造成了巨大的增产压力，使这些煤矿有了更好的借口变本加厉地超设计生产能力和安全保障能力生产，进而加大了国有煤矿发生特大安全事故的隐患。2005年11月27日14日发生的黑龙江龙煤集团七台河分公司东风煤矿煤尘爆炸事故(05/52)便验证了这一点。

中国各级政府一直以经济增长为主要执政目标，这一目标引发了以煤炭为主体的能源市场中几乎无止境的需求。而政府对市场经济就是“增长经济”的狭隘理解，则必然造就一个“有中国特色”的畸形病态市场经济。在这个忽视社会公正的市场中，政府这只“看得见的

¹²卢保红、高风、刘军：“我国矿难频发超产为祸首 1/3 产量无安全保障”，“新华网”，2005年02月20日。转自，“新浪网”(http://news.sina.com.cn/c/2005-02-20/16355150771s.shtml)。

¹³卢保红、高风、刘军：“我国矿难频发超产为祸首 1/3 产量无安全保障”，“新华网”，2005年02月20日。转自，“新浪网”(http://news.sina.com.cn/c/2005-02-20/16355150771s.shtml)。

¹⁴“煤炭工业协会第一副会长濮洪九答经济日报记者问”，《经济日报》，2005年12月15日。

¹⁵梁冬、曹霁阳：“3年关1.4万个 谁来填小煤矿减产后的供需缺口”，《经济参考报》，转自“中国网”(http://big5.china.com.cn/chinese/news/1057964.htm)，2005年12月12日。

手”已经无法抵御“看不见的畸形市场之手”的操控，包括中央政府在内的各级政府早已不能再像计划经济时代那样，强制性地对煤矿实施管理和控制。当政府仍然试图用惯常的行政强制手段去整顿治理煤矿安全生产秩序时，便总是遭遇到来自自己造就的“畸形病态市场”的抵制，致使对煤矿安全一系列的治理措施无法获得预期的效果。其实，即使在正常的健康的市场经济环境下，市场需求、产品价格、企业利润和预防事故之间的关系也是复杂的，而政策实施的效果如何，最终还要视政府、企业和工人各方之间的互动和各种因素之间的关系而定。

2、政府面临经济增长与抑制事故的“两难”境地

长期以来，包括中央政府在内的各级政府一直面临一个“两难”的境地—经济增长对煤炭的无限需求与抑制煤矿事故。中央政府需要保持国民经济的高速增长，而经济高速增长刺激了对煤炭的市场需求；中央政府需要保持良好的政府信誉，而这种信誉的保持又必须抑制煤矿频繁发生的矿难。在煤矿数百亿“安全欠债”无法在短期内偿还，煤矿安全设施得不到更新的现实中，满足煤炭市场需求，不但意味着煤矿安全治理政策无法实现预期的效果，更使得事故的增加和恶化几乎成为必然。一方面，继续容忍以“血”换煤将使中央政府公信力降低；另一方面，除了继续以“人命”为代价之外，中央政府似乎又想不出其它办法满足维持经济增长所需的煤炭产量。在“两难”之间取舍，矿工—这群社会弱者的生命被经济发展的政绩光环所掩盖！

在一些以煤炭作为主要财政来源的地方，各级政府所面临的两难境地更为明显，特别是在一些缺少其他自然资源的贫穷地区，煤矿成为当地政府财政收入的主要来源。据一项对中国100个重点产煤县的初步调查，煤炭生产占这些县工业总产值的40%左右，是当地政府的经济支柱产业。¹⁶ 据国内媒体报道，在中国煤炭主要产地山西省，80%的县的主要财政收入来源是煤炭开采和炼焦，该省吕梁地区是全国18个集中连片的重点贫困地区之一，辖区内的10个县全部都是国家级或省级贫困县，在这些贫困县，煤炭的收入占到了政府财政收入的70%至75%。¹⁷ 在陕西隰县，2004年4月30日发生瓦斯煤尘爆炸事故的梁家河煤矿（04/09）是该县惟一的煤矿，这个煤矿每年为隰县政府缴税200余万元，而该县全年的财政收入仅为1400万元。广东省兴宁市地处粤北贫困山区，该市王槐镇大兴煤矿在2005年8月7日发生透水事故（05/33），而这个煤矿却是当地政府的主要财源之一，矿主曾云高曾获得“发展兴宁经济突出贡献者”的荣誉，其公司每年纳税250万元，曾本人先后为当地公益事业和教育捐赠逾300万元。对贫困地区的政府来说，整顿关闭煤矿无异于掐断了当地经济发展的命脉。

煤矿市场近乎无限的需求托着煤炭价格居高不下，超额利润便吸引来了各类投资者，一些原本以房地产、进出口贸易或农牧等为主业的大型企业集团，也以不同方式介入煤炭的开发生产行列，而在煤炭资源丰富的地区，当地的政府也通过各种方式招商引资，吸引一些本来不具备煤炭生产资格的企业到当地来投资。这种以金钱和利润为先的经济发展政策使抑制煤矿事故变得更加艰难。

对煤矿的治理整顿：“走过场式” vs. “一刀切式”

在2004年到2005年间发生数起国有煤矿特别重大事故之前，包括中央政府在内的各级政

¹⁶ “我国地方煤矿安全生产问题存在三大矛盾”，“河南煤炭信息网” (<http://www.hnmt.gov.cn/aqsc/aqsc002/aqsc154.htm>)，2004年10月14日。

¹⁷ 高昱：“还有比腐败更危险的：看山西煤矿事故频发原因”，《江南时报》，2001年12月6日，第（5）版。

府对改善煤矿安全生产状况的主要措施都是针对数以万计的小煤矿。整治的措施通常为“一刀切式”，当某地一家煤矿发生重大事故之后，便要求该地区所有煤矿停产整顿。整顿的范围视事故的严重程度而定，小到一个县、一个地区，大到整个省（自治区、直辖市）。自2005年7月之后，根据国务院的《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》和《关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》，停产整顿的范围更扩大到了全国范围的小煤矿。

面对来自上级政府的巨大压力，基层政府仍然要从政府运行的实际需要出发，考虑如何在保证自身财政收入和不影响经济发展的前提下，贯彻上级政府的指令。于是，对本地小煤矿“走过场”式的治理整顿关闭就成了下级政府敷衍上级政府“一刀切式”整治措施所采取的普遍手段，这种方式导致上级政府指令的实际效果层层衰减，最终消失于无声。2005年8月，国务院办公厅发布《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》，要求达不到安全生产许可证颁证标准的，一律依法予以关闭。福建省一位副省长称，如果福建乡镇小煤矿真得都关了，那么全省的电网就会崩溃。而福建省省长曾经作过这样的批示：各地在煤矿安全整治中要根据本地实际，实事求是地按国家有关安全生产规定督促企业尽快整改，做到切实保证安全生产和用煤的需求。”¹⁸ 在这位省级领导人的批示中，已经暗示了地方政府对执行中央政府指令的态度。正如附表1所示，一些特大和特别重大的煤矿安全事故正是发生在被责令停产整顿的煤矿或者发生在当地煤矿的全面停产整顿中，甚至发生在2005年7月之后全国范围的煤矿治理整顿之中。全国人大常委会执法检查组在一份关于检查安全生产法实施情况的报告中指出，2005年7月至8月中旬，全国煤矿发生的51起重、特大事故中，有31起发生在已被责令关闭或停产整顿小煤矿；国家发展改革委员会的负责人则在2006年1月中旬指出，湖南、重庆、四川、陕西、甘肃、贵州、山西、黑龙江、云南等省决定关闭和吊销煤炭生产许可证的煤矿数量不足上报计划的三分之一，福建省甚至连一处煤矿关闭和吊（销）证（照）都没有做到。¹⁹

只“停产”不“整顿”

按照煤矿停产整顿的有关规定，煤矿停产后，其“整顿”应当包括：按照煤矿专项整治验收标准，制订隐患整改方案，由煤矿组织人员检查安全隐患，同时组织工人进行有关安全规程方面的培训，然后由安全监察部门对煤矿进行验收。也就是说，停产的目的是为了整顿。但是，各地的实际情况却只是煤矿“停产”，并无“整顿”的行动，有些地方甚至连真正停产都未作到。例如，在2004年7月26日湖南省涟源市安平镇银广石煤矿（04/22）发生特大矿难发生后，涟源市政府要求境内所有煤矿停产整顿。在采访中，记者发现，该市所属乡镇政府和小煤矿主采取了一种“可以满足双方利益”的做法：前者将煤矿的提升运输设施上锁，以避免在上级政府要求的整顿期间再次发生事故而影响政绩；后者让矿工放假回家，以减少因停产带来的损失。²⁰ 据报道，这是一种非常普遍的现象。当地一位小煤矿矿主告诉记者，他们这样做是有苦衷的，他算了这样一笔帐：一个煤矿至少雇用40、50名工人，停产整顿期间不但不能生产，还要有一半工人下井检查事故隐患，另外一半工人留在地面上学习，如果停产整顿一个月，矿方不仅没有任何收入，还要为工人们支付几万元的工资。²¹于是，“停

¹⁸董伟：“李毅中怒斥小煤窑，安监局长解不了地方经济难题”，《中国青年报》，2005年12月7日。

¹⁹丁国元：“整顿关闭煤矿进程缓慢：竟有省份一矿未关”，《工人日报》，2006年1月16日，第（6）版。

²⁰黄毛旺、肖建勇：“黑色之重”，《湖南工人报》。转自，“红网-百姓呼声”（<http://people.rednet.com.cn/PeopleShow.asp?Pid=4&id=46172>）。

²¹同上。

产整顿”就变成了“停产等待开工”。

“停产不整顿”的做法毕竟还是“停产”了，至少煤矿在停产期间不会发生事故，从而产生“减少事故”的效果。但是，在一些地区政府官员的放纵下，有些煤矿在停产整顿期间继续生产。2004年1月6日湖南郴州市宜章县梅田镇罗卜远煤矿特大瓦斯爆炸事故（04/01）发生后，市、县两级政府及有关部门都“非常重视”，及时下发文件，责令所有煤矿“立即停产整顿”，并组织对郴州全市煤矿进行“地毯式”安全大检查。实际上，郴州市境内的乡镇煤矿、特别是宜章县梅田镇一带的小煤矿，有些是白天停，晚上开，有些是晚上采煤，白天卖煤。8月上旬，在当地暗访的湖南省安全监察局负责人发现，在一些乡镇，不但该关的未关，该停的未停，甚至还出现了新开的煤矿。²²

如果说，公开的抵制停产指令进行煤炭生产会导致事故的话，暗中的抵制则加大了事故发生的可能性。在一些白天关闭，晚上生产的小煤矿中，正是因为通风设备不能连续工作而导致瓦斯聚集以致造成爆炸事故。这样，“停产整顿”在某些地方反而产生了事与愿违的效果。

安全监察部门“以罚代查”形同虚设

近年来，中国的生产安全监察系统在机构设置方面似乎完善了许多。在国家安全生产监督管理局之下，设有省、地区（市）和县（市）三级监察机构。2004年底，地区（市）和县（市）两级安全机构设立的比例达到了90.7%和76.4%；全国共有安全监管人员2.5万人，其中省级机构平均41人，地区（市）级机构平均16人，县（市）级机构平均6人。²³不过，这些监察机构对于在安全生产检查中发现了事故隐患的煤矿，除了罚款和下达了停产整顿通知外，并无真正有效的监察措施。仅2004年1-5月，各级煤矿安全监察机构就下达5525份行政处罚决定书、收缴罚款5470万元，同比增加3030万元，增长224.17%。²⁴ 在一些地区，小煤矿主“花钱消灾”；地方政府“收钱创收”，已经使“罚款”成为监察者与监察对象之间均可接受的一种方式，其本身具有的惩戒作用荡然无存。

这里，我们必须指出，中央政府的行政规章实际上也为安全监察机构将罚款变为煤矿安全治理的一种变通措施提供了“合法”的依据和操作上的便利。在国家安全生产监督管理局2003年5月19日颁布的《安全生产违法行为行政处罚办法》中，规定有8种行政处罚方式，罚款仅为其中之一。根据我们粗略地统计，在该办法的“行政处罚的适用”一章中，有27个条款涉及各种违法行为及其处罚，其中，“警告”一词出现2次；“没收违法所得”4次；“责令改正、责令限期改正、责令停止违法行为”17次；“责令停产停业整顿、责令停产停业、责令停止建设”16次；“拘留”0次；“关闭”3次；“吊销有关证照”2次；而“罚款”一词则出现了36次。可以说，在这部行政规章中，中央政府赋予安全监察机构的主要行政制裁手段就是“罚款”。

煤矿事故一再证明，除了罚款，煤矿安全监察机构能够发挥的作用就仅限于发布停产指令。停产指令不但可以以书面的形式证明了监察官员们“的确在履行职责”，而且一旦发生安全事故，这些停产指令也就成为了监察官员们逃避责任的证据。至于煤矿是否真得按照指

²²刘非小、黄雄：“虚弱的‘停产整顿’，焉能拭尽矿难血泪？- 湖南涟源煤矿调查”，“新华王湖南频道”（http://news.xinhuanet.com/focus/2004-09/06/content_1938527.htm）。

²³王显政：“落实以人为本的科学发展观 开创安全生产工作新局面”，“国家安全生产监督管理局网站”（http://www.chinasafety.gov.cn/zhengwuxinxi/2005-01/18/content_68504.htm），2005年1月18日。

²⁴国家安全生产监督管理局调度中心：“2004年5月份煤矿安全监察执法情况分析”，“国家安全生产监督管理局网站”（http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2004-11/18/content_52554.htm），2004年11月18日。

令停产整顿，则完全取决于矿主的意愿，并非监察机构的实际能力所能掌握。从附表1中可以发现，不少煤矿在事故发生之前，曾经数次被当地的监察机构要求停产。

在内蒙古自治区乌海市鑫源煤矿在发生透水事故（04/08）之前，当地煤炭管理和煤矿安全生产监察等部门曾三次给该矿下达停产指令书。但据记者了解，鑫源煤矿除春节放假以及因为维修井下道路停工外，从未停工过，矿主也承认从未遵守过停产指令，有关部门也没有人下来监督检查。

在山西省孝义市孟南庄煤矿发生瓦斯爆炸事故（03/11）后，当地煤矿安全监察官员强调，在事故发生之前，他们已经对该矿提出了停产整顿的要求；而该矿矿主却说，这些官员们到煤矿后就在地面上转了一圈，根本没有下井，就要求停产，“他们是来要钱的。”²⁵

一位小煤矿矿主表示：“因为咱这小煤窑是无证私开的黑户，小煤窑的雷管、炸药、木材、用工、占地、卖煤等都是非法的，问题一找一大把。所以人家上门后开口闭口都是‘非法’，动不动便以‘非法’来要挟。说不清收的钱到底是罚款还是应该缴的费。他们开口都是三万五万的。没办法，我们跟他们讨价还价，有的给几千元，有的给几百元也能打发走。”²⁶

3、“官（员）煤（商）勾结”形成了煤矿安全治理的最大障碍

能源紧缺、煤炭价格上涨使煤矿采掘业成为近年来的暴利行业。媒体揭露，近年来中国煤炭市场吨煤的纯利润在100-200元人民币左右（原煤会因为种类、质级等原因导致售价不同），一个年产3万吨的小煤矿，年获纯利就可达300至600万元，稍大生产规模的煤矿每年的纯利可以超过1000万元。山西省高平市的统计年鉴表明，2003年该市原煤累计开采量为1150.68万吨，其中市属煤矿为214.87万吨，市以下乡镇煤矿为807.55万吨。该市政府一位官员分析，根据2003年的数据计算，私人手中累计的原煤开采量应在700万吨左右，按照每吨煤炭200元的纯利润计算，当年私人获取的纯利润应该在14亿元左右。²⁷正是这种超额利润的诱惑使各级政府对小煤矿的整顿关闭措施难以施行，进而造成小煤矿屡禁不绝。

从有关煤矿事故的报道中，我们不断地看到矿主们在事故发生前后对法律的蔑视。²⁸很多煤矿在发生事故前曾多次收到当地煤矿安全监察部门的停产整顿通知，甚至曾经被这些部门实施关闭，但这并不影响煤矿的继续生产，即使把对矿难死者的赔偿额提高到了20万元，也同样不能阻止矿主们继续违章违法生产。因为，从煤炭生产中轻易获取的暴利一是使矿主们具有强大的经济实力对抗安全监察部门的执法，甚至收买执法人员；二是“20万元”在日进百万的矿主们眼里根本不算巨款。面对拥有巨大经济实力的矿主们，官员们的心理活动并不复杂：既然无法阻止他们的违法生产，为何不“拿人钱财与人消灾”呢？于是，“官（员）”

²⁵ “为什么总是发生矿难？”，“北京周报中文版”（<http://www.beijingreview.com.cn>），2003年第16期。

²⁶ 丁汀、段文：“16命揭开中国贫困县的煤真相”，《财经时报》，2002年7月12日。

²⁷ “从农民到千万富翁 透视山西煤矿老板暴富生态”，“新京报”。转自，“新浪网-财经纵横”（<http://finance.sina.com.cn/money/x/20041117/07031159998.shtml>），2004年11月17日。

²⁸ 2005年8月7日广东省兴宁市王槐镇大兴煤矿发生死亡123人的透水事故（05/33）后，矿主曾云高曾与主要管理人员召开“紧急会议”，策划拿出3亿元“摆平”事故。见，“广东矿难曝‘官商结合’内幕：矿主欲拿3亿摆平事故”，转自，“国家安全生产监督管理局网站”

（http://www.chinasafety.gov.cn/wangluocankao/2005-08/15/content_124584.htm），2005年8月15日。

与“煤（商）”就这样“勾结”了起来。

如果将金钱喻为矿主们构建抗拒法律和政令“堡垒”的“水泥”，官员们的“权力”就是在“水泥”中加进的“钢筋”，如今，中央政府的指令已经无法进入“官煤勾结”筑就的这个煤矿“堡垒”之中。正是由于认识到这一问题的严重性，国家安全生产监督管理总局局长李毅中才大声疾呼：“‘官商勾结，官煤勾结’已经到了该引起高度重视的时候了。”²⁹

承包制是“官煤勾结”的始作俑者

上个世纪末，中央政府为了煤炭行业的“扭亏为盈”，曾经置这一行业的特殊性和矿工的利益于不顾，大规模推行关闭、承包、出租、拍卖等改制形式，将大部分中小国有和集体所有的煤矿矿井承包给个人，大量煤炭资源放任由私人开采。时至今日，中国2.3万个乡镇政府所有的小煤矿已经全部由个人承包经营，而在每年的煤矿事故中，有70%的事故和80%重大和特大事故发生于此类煤矿。煤矿承包者在成为矿主之后，再采用分项承包的方式，把生产的各个环节分别发包给包工头，由包工头组织农民工挖煤。更有一部分矿主再将煤矿转包出去，以致一些事故发生之后，短时间内竟然找不到第一承包人。即使是国有煤矿，包括国有重点煤矿，也已经广泛采取承包的方式采煤。在发生瓦斯爆炸事故的辽宁矿业集团孙家湾煤矿（05/03），一部分矿区的开采承包给了不同的工程队。据当地矿工介绍，承包者按照承包巷道的长度（米数）向煤矿管理方支付一定数额的承包费，此后，这些承包者再雇工人采煤。

2004年6月3日，河北省邯郸县鸿达煤矿发生瓦斯燃烧事故（04/13），据事故调查组组长称，该矿被层层转包，事故发生时，该矿负责人不知道该矿共有多少矿工，事故发生时井下有多少人在作业，所以伤亡人数无法确定。

2003年10月17日发生煤与瓦斯突出事故的重庆天府矿务局三汇一煤矿（03/37）为国有煤矿，但是该矿三年前就将发生事故的采煤工作面外包给了只有挖井资质而没有采煤资质的一家建筑公司开采，事故发生时，井下作业的工人实际上没有专业的采煤技术。

2005年3月19日发生瓦斯爆炸的山西朔州市平鲁区白堂镇细水煤矿（05/08）被当地乡政府承包给矿主王某经营，王某在取得经营权后，又把井下采掘承包给了浙江温州人黄某，黄某在招聘了几位“带班矿长”后，自己就极少下井。

在高额承包费用和层层转包的前提下，矿主、分包人与包工头们注重的是在最短的时间内挖出最多的煤，无人顾及安全问题，也没有人愿意在安全设施方面投资。而一次又一次的停产整顿又使承包人普遍产生了强烈的“末日心态”，促使他们为了在承包期内收回投资，为了获得更多的超额利润便尽量削减生产成本，增加劳动强度，延长劳动时间。如果说承包制度带来了承包人对安全生产的短视，那么，整顿关闭的措施进一步导致了承包人对安全生产的漠视。

²⁹ “‘太胆大妄为了！’李毅中怒斥‘官煤勾结’”，“人民网”

（<http://opinion.people.com.cn/BIG5/35560/3474971.html>），2005年6月16日。

辽宁矿业集团公司孙家湾煤矿(05/03)的一位矿工告诉记者,春节前煤矿规定,为了不耽误生产,从2月1日到2月23日期间只在除夕(8日)放一天假。为了防止矿工在春节期间请假回家,规定从每人工资里面扣留400元作为押金,如果在此期间不请假,过完节后每人发给100元奖金;如果请假,一天扣除100元钱,直到400元扣完为止。一位遇难矿工的儿子说:“我爸每月才挣1000元左右,再扣钱就等于抢我们的饭,谁敢不去?”

煤矿生产承包制为“官煤勾结”提供了契机。煤矿被个人承包之后,分管颁发证照、安全检查、地方治安的政府官员便以个人公开的,或者以亲属的名义间接的对承包人的矿井追加投资或者入股分红。在各类承包人、控股人、收购人为政府和官员们提供了上述利益之后,作为交换条件,他们则获得了政府和官员们的保护。这就使小煤矿的承包人(矿主)可以肆无忌惮地掠夺国家的矿产资源并置矿工的生命于不顾。

官员与矿主合谋瞒报事故逃避惩罚

为抑制矿难,各级政府采取了非常严厉的惩罚措施。例如,山西省委、省政府规定:凡是造成死亡事故的煤矿,包括各种保险在内,死亡1人赔偿不低于20万元;一次死亡3人以上的乡镇煤矿,不得再经营,必须关闭、拍卖;凡没有取得安全生产许可证的煤矿责令停产;凡是安全生产条件不达标的煤矿一律不准生产等等。根据中央政府的规定,生产中死亡的人数在10人以上,30人以下的为特大事故,由省政府组织调查;死亡人数在30人以上的为特别重大事故,由国务院组织调查。为了逃避制裁和事故调查,一些矿主在出事之后,瞒报事故以逃避查处,减轻法律责任。

根据媒体的报道,中国煤矿发生事故之后的瞒报现象非常普遍,这使得官方每年公布的故事和死亡人数到底与实际情况相差多远,成为一个难以揭开的迷。在一些小煤矿发生死亡1至2人的一般性事故后,矿主往往采取极端恶劣的手法掩盖真相、封锁消息欺上瞒下,为的是逃避责任。除了给遇难者冠以“病亡”的死因这一普遍使用的手法外,³⁰小煤矿矿主在瞒报事故逃避惩罚方面还有更多更恶劣的手法,包括:事故发生后,(1)首先控制知情者范围,甚至有时当班工人都不知情;(2)异地处理遇难者尸体;(3)提高赔偿额,封堵死者家属之口。³¹然而,上述这些手法的适用范围仅限于死亡人数较少的一般性事故。当特大和特别重大事故发生之后,瞒报事故已非小煤矿主力所能及,他们必须与地方政府官员合谋,方能隐瞒事故,而官员们也需要隐瞒事故来减轻自己的行政责任。

³⁰蕾子:“湖南小煤矿:‘病亡’增多,病因是何?”“现代职业安全”(http://www.modernsafe.com), 2004年1-2期。

³¹王金涛、李仁堂:“煤矿事故层出不穷,隐瞒手段花样翻新”,“新华网-焦点网谈”,

(http://www.he.xinhuanet.com/jiaodian), 2003年7月2日。2004年1月6日,湖南省宜章县梅田镇罗卜远煤矿发生了特大瓦斯爆炸事故,造成10人死亡,1人重伤。罗卜远煤矿矿主勾结当地梅田镇安监站、梅田镇政府官员瞒报事故。遇难矿工家属都与矿主签订了“私了协议”,获得了高额赔偿,而且协议上还注明,2至3年后未泄露消息者还可获得一笔补偿,小孩可以由矿方抚养到16岁。见,王晓红、何远发:“揭开10条人命‘私了’黑幕-罗卜远煤矿事故调查”,[中国经济时报],转自“搜狐财经”(http://business.sohu.com/20040719/n221074103.shtml), 2004年7月19日。

山西省忻州市宁武县阳方口镇贾家堡煤矿瓦斯煤尘爆炸事故（05/25）发生后，矿主向内蒙古地区转移、藏匿了17具遇难矿工的尸体。而这一行动是由宁武县煤炭工业局局长、总工程师与忻州市矿山救护队副队长共同策划的，并得到了宁武县委副书记和副县长的同意。

山西太原市王封乡王封村红花沟煤矿发生瓦斯爆炸事故（04/37）后，矿主指使护矿队员将遇难者家属强行赶入煤矿附近的小旅店，并威胁说“每人发两万元补偿费，立即走人；谁敢透露一个字，人财两空。”此后，这些家属们去向不明。

“官煤勾结”为何难以抑制？

承包制不但为“官煤勾结”提供了契机，更开了“官煤勾结”之先河。此后，这种具备“中国特色”的腐败现象便一发而不可收拾，成为造成煤矿矿难一个根本的社会原因，也成为中央政府治理煤矿安全的各项政策实施中的最大障碍。国家安全监督总局局长李毅中将“官煤勾结”的腐败现象归纳为五种表现形式，即：（1）政府官员或国有企业负责人在小煤矿入股，谋取非法利益；（2）政府官员暗中自办煤矿或庇护亲属违法办矿；（3）政府官员违规滥用审批权，收受矿主贿赂；（4）纵容、包庇煤矿违法生产经营；（5）参与或默许、包庇隐瞒事故。

当“官煤勾结”成为一种普遍的社会现象，并筑就了一个坚固的“堡垒”之后，要想攻破这个“堡垒”就绝非朝夕之功，更非简单的“清理”、“严惩”措施所能奏效。国家监察部副部长陈昌智在2005年12月23日的国务院新闻办公室记者招待会上宣布，从10月底到现在，在全国性的清理国家机关工作人员和国有企业负责人在煤矿投资入股的工作中，从煤矿撤出投资者达到4878人。国家安全生产监督管理总局局长李毅中则认为，这些撤资者可能仅为煤矿投资官员的一部分，“从目前举报的线索看，还有更隐蔽、埋藏更深的。”山西省一位主管官员则称，从自查自报上来的情况统计，在煤矿入股的官员大多只涉及到乡镇政府一级的官员，而大量的举报线索却直接涉及县、市甚至省一级的官员。许多官员是以亲属或代理人的名义入股，还有的是不具名、不投资，只以提供保护为条件而“分红”的“干股”持有者。³²

在煤炭资源丰富的地区，参与煤矿经营的官员绝非少数，这些人在与煤矿矿主结盟的同时，相互之间也已经形成了一张“官官相护”的人际网络，这个网络有着“一损俱损”的特征。山西省发展改革委员会一位官员认为，山西上至省城下至乡镇，许多官员来自于煤炭系统，或者与煤炭系统有着千丝万缕的关系，利益错综复杂，这些人都是“官煤勾结”利益链条上的一环，想从他们身上打开缺口，无异“与虎谋皮”。而山西省省长于幼军则称，一个非法煤矿要生存，有七、八个“保护伞”不足为奇，全省三、四千个非法煤矿可能涉及上万名政府官员。有业内人士则指出，省长的这个数字可能还不是最准确的，因为他依据的是在册的非法煤矿数字，而山西省究竟有多少个非法煤矿，谁也无法说出一个准确数字。³³

然而，为了抑制煤矿事故，中央政府目前仍然是依传统的行政方式：由上级政府发布文件，由下级政府负责清查和处罚，尽管残酷的现实早就证明，这种政府官员内部自我监管的方式根本不可能攻破“官煤勾结”的“堡垒”。但是，在现实中，当“官煤勾结”涉及到了某一地区的大部分政府官员后，对这些官员的清查和惩治有可能影响到一个地区的政府正常

³²薛惟中：“公务人员入股煤矿，官商一体不破官煤腐败难止”，《经济观察报》，转自，“新华网”（http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/fortune/2005-11/06/content_3739497.htm），2005年11月6日。

³³李玉霄：“小煤窑利益格局透视”，《南方人物周刊》，2005年第26期。

的运行，并有可能导致当地社会秩序的失控。因此，中央政府负责安全生产的高官们不得不仍然沿用这种已经失效的方式并继续对这种方式寄予厚望。³⁴

4、指令消失于无声 - “官煤勾结”的后果

在“官煤勾结”中，政府官员完全站到了煤矿矿主的立场上并与之结盟，共同对抗上级政府的指令。在这些政府官员的心目中，煤矿既是当地政府的财政来源，更是他们个人经济利益的所在。因此，当政府官员对当地煤矿非法生产的“保护”行为成了为官的职责时，“官煤勾结”作为具有“中国特色”的腐败现象泛滥于官场就不足为奇了。这种深入政坛基础的腐败是无法通过对官员的问责制度、下达安全生产控制指标等手段加以抑制的。对不少政府官员来说，在收取了由“官煤勾结”带来的巨大经济收益之后，已经无惧丢失官位。³⁵面对这一严酷现实，中央政府仍然试图以“自上而下”的思路和简单的惩罚手段治理煤矿安全，最终失败也就是必然的了。

矿主公开对抗停产整顿指令

“官煤勾结”使煤矿矿主获得了全面的保护，此时，他们对国家安全生产法律的践踏不仅仅是“有恃无恐”，而且是“变本加厉”了。进一步说，他们对各级政府下达的整顿关闭指令所作出的反应已经不仅仅是“敷衍”，在暴利的驱使下，他们的违法生产行为带有明显的对抗性质。如附表1所示，在已经被要求停产整顿或者关闭的煤矿中，特大和特别重大煤矿事故发生的频率越来越高。从媒体对这些事故的报道中也很容易发现，在事故发生之前，矿主们不约而同地采用了同样的手段去对抗各级政府发出的停产整顿指令。对2003年3月22日山西孝义市孟南庄煤矿瓦斯爆炸事故（03/11）、2004年2月23日黑龙江鸡西市百兴煤矿瓦斯爆炸事故（04/03）、2005年3月9日山西交城县岭底乡香源沟煤矿瓦斯爆炸事故（05/05）的调查都显示了诸多共同点：第一，这些煤矿在发生事故之前，都曾经被当地的煤矿安全监察机构发现存有事故隐患；第二，这些煤矿在发生事故的时候都处在停产整顿期间；第三，这些煤矿的井下运输设备都被安全监察人员上了锁；第四，这些煤矿的矿主都为了开工生产而砸开（扭开）了锁。

显而易见，造成小煤矿矿主们公开违法生产的原因已经不仅仅是他们蔑视执法机构的存在；或者仅仅是执法机构监察不力；或者仅仅是监察官员们通常抱怨的人员不足和设备短缺等，更深层的原因在于：中央政府找错了整治“官煤勾结”的依靠力量，将整治的对象视为整治者，这就如同要求一个人用左手持刀砍掉自己的右手一样。在没有地方官员的保护之下，小煤矿主们不可能如此胆大妄为，公开抗法，而这些官员又怎么可能自己去捣毁他们亲手筑就的“官煤勾结”的“堡垒”？事实上，中央政府的官员们也不会相信这种荒谬的逻辑，但是，如前所述，在中国传统的政治体制中，执政者也只能固守这种传统的方式去应对变革中的经济体制，而这种“以不变应万变”的执政模式最后仅有的效果是政府最终丧失公信力，

³⁴ 国家安全生产监督管理总局局长李毅中在2006年2月份接受媒体采访时表示，在治理煤矿安全事故多发的工作中，“一定要依靠地方政府，依靠各个部门、公检法、纪检、监察机关进行联合执法”。见“国家安全生产监督管理总局网站”

(http://www.chinasafety.gov.cn/zuixinyaowen/2006-02/28/content_155008.htm)

³⁵ 《中国青年报》2005年9月22日报道，9月21日是内蒙古自治区政府要求公职人员撤出入股煤矿投资的最后期限，到当日下午4时，没有一名公职人员主动从煤矿撤出投资，当地官员中间流传有“宁丢官不撤资”的说法。见，“宁丢官不撤资 煤矿撤资‘大限’为何限不住官员？”，转自“中国经济网”(http://www.ce.cn/cysc/cysczh/200509/23/t20050923_4764527.shtml)，2005年9月23日。

使民众丧失对政府治理手段的信心。

“证照审批”为“官煤勾结”提供了条件

当行贿与受贿成为中国政坛的“惯例”之后，一些煤矿安全治理措施也可以为“官煤勾结”提供条件。在这些制度中，以煤矿开采经营所需的各种证照审批制度最为社会有关人士所诟病。在中国，煤矿开采经营需要的全部证照包括：采矿许可证，煤炭生产许可证，工商营业执照，矿长资格证，矿长安全资格证以及安全生产许可证。这些证照一方面增加了煤炭行业准入的难度；另一方面为掌握着证照核发权力的官员们提供了一个巨大的“寻租”空间。自2005年7月份以来对小煤矿的全面治理整顿，已经使小煤矿获得“合法”经营开采资格的难度大大提高，而这又有可能进一步扩大“官煤勾结”的范围。

据山西一位煤矿矿主称，“办一个安全生产许可证，最少要过二三十道关，每道关你都要想出能过的办法。”“从村委会主任开始，到乡镇，到区县，再到市里，他们都放行后，才能报到省安全生产监督管理局。而每个环节都有三四个部门，每个部门都要由主管副头和一把手签字才能通过，有一个人不放行，就得从头再来。”³⁶

“别看这煤矿红火着呢，一天进账上十万，但是到我手里的不多啊！”矿主张开五指：“采矿许可证、煤炭生产许可证、安全生产许可证、矿长资格证、工商执照……办这些证费用不菲啊，而且有钱还不一定办得到。矿老板说，如果记者能给他在省里办一张***许可证，他愿意出150万元。”³⁷

媒体对煤矿事故的报道已经揭示，在地方政府官员的庇护下，证照不齐的煤矿仍然可以开采经营（见附表1）。2004年7月26日，湖南娄底市涟源市安平镇银广石煤矿（04/22）发生煤与瓦斯突出事故。事后调查发现该煤矿证照不全，自2003年2月起，当地煤矿安全监察部门曾多次向该矿发出停产通知，但是矿主继续生产，而该矿就是坐落在安平镇上，距镇政府仅300米！2005年8月7日，广东省兴宁市王槐镇大兴煤矿发生透水事故（05/33），该矿在缺少采矿许可证和营业执照的情况下，非法生产时间长达6年。2005年7月14日广东省梅州市兴宁市罗岗镇福胜煤矿透水事故（05/28）后，省政府决定煤矿停产整顿，但该矿仍然没有执行停产指令。

2004年以后，发生在无证煤矿的事故呈明显的下降趋势，然而，事故的总数和死亡的人数并未下降，大部分事故，包括特大和特别重大事故很多都是发生在证照齐全的煤矿中。可以说，对无证煤矿的整顿的唯一效果是将那些没有证照的煤矿变成了合法的矿，而事故的一些主要因素并没有得到消除。如附表1所示，发生事故的煤矿大部分都是所谓的“证照齐全”的煤矿，而导致事故的原因又常常是不具备安全生产条件、存在巨大的安全隐患、……等等，这些原因说明，这类煤矿根本就不具备获得“证照”的资格。

³⁶孙春龙：“调查：官煤勾结黑幕重重，地方官称不敢再查”，《瞭望东方周刊》，转自，“雅虎新闻网”（<http://cn.news.yahoo.com/051114/1005/2g1zm.html>），2005年11月14日。

³⁷“湖南煤业：表面繁荣下的诘问”，《潇湘晨报》，转自，“新华网”

（http://www.xinhuanet.com/chinanews/2006-01/06/content_5977609.htm），2006年1月6日。

发生井下透水事故的甘肃省山丹县东乐乡吴涛煤矿（04/13）是一个“四证”齐全的煤矿。事故发生后，矿主吴涛却不能向救援方提供矿井的图纸。据该矿矿工透露，该矿在采煤过程中，并没有按照有关部门已经“划定的资源”区域进行开采，而是在井下进行掠夺式开采，导致井下巷道结构复杂难辨，所以，根本就不可能有图纸。

发生瓦斯爆炸事故的四川攀枝花市金江畔海煤矿（05/19）证照齐全，但是事故调查结果显示，该煤矿连最基本的通风系统都不完善。该矿的工人告诉记者，大部分工人都是从外地来的临时工，没有经过正规的培训就下井挖煤。平时矿工们下井都没有做记录，也没有生产图纸，都是按照负责生产的“刘技师”安排挖煤，随意性非常大。该矿投资人承认，平时生产确实没有按计划图纸施工，而是哪里有煤就朝哪个方向挖。

2005年7月14日，广东兴宁市罗岗镇福胜煤矿发生透水事故（05/28）。据事故调查报告，该煤矿建立在溶洞旁，在选址和设计上都有明显的缺陷。而该矿在事故发生前半个月刚获安全生产许可证。根据《煤矿企业安全生产许可证实施办法》的规定，政府有关部门在发放安全生产许可证前，应当指派有关人员到煤矿所在地进行现场审查，并提出审查意见。

“无证照”煤矿已经泛滥成灾

在“官煤勾结”达到了高度默契的情况下，所谓的“证照”制度已经失去了存在的意义，大量的煤矿是在没有任何证照的情况下违法开采的，并且公开抗拒政府有关部门提出的停产指令。而在这些煤矿中，均有地方官员的投资背景，矿主在当地均有广泛的“社会关系”。湖南郴州市贵达煤矿因发生死亡17人的特大透水事故（05/08）而被当地政府炸毁，事后不足两个月，又有人投资该矿。据报道，投资者是郴州市一位领导的亲戚，阻止该矿生产的执法人员遭到了百人的围攻。2005年5月27日，湖南郴州市委办公室和郴州市政府办公室联合下发了一份关于党政干部入股办矿案件的处理通报》，在受到处罚的10名县乡（镇）干部投资的10家煤矿中，有9家是非法煤矿。全市556家煤矿企业，取得安全生产许可证的仅有21家，而这些煤矿还不能认为是非法煤矿，至于郴州市到底有多少非法煤矿，没有一个相关政府部门能够说得清楚。³⁸

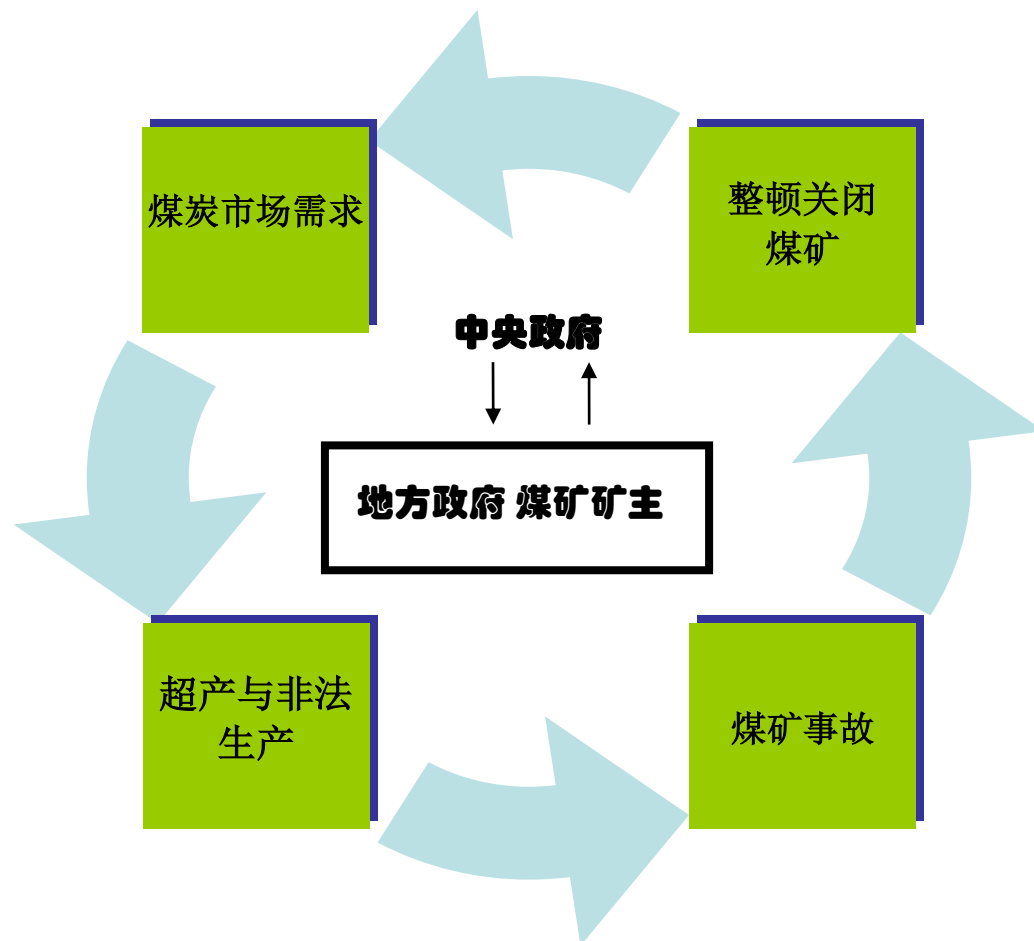
重庆市奉节县新镇乡的苏龙寺煤矿（05/07）在发生爆炸事故后被当地政府拍卖，购买者是一个非法煤矿的矿主。这位矿主从2001年开始，在苏龙寺煤矿旁边开办了一个非法煤矿并取得了高额的利润。在拍卖过程中，他用经营非法煤矿所得的非法收入获得了苏龙寺煤矿的合法经营权，也从一个非法矿主变成了合法矿主，其原来非法的煤矿自然也就成为了合法的煤矿。

可以说，中国的“官煤勾结”已经制造了一个抗拒中央政府指令的“堡垒”，在这个“堡垒”中，上至省级政府的官员，下至乡镇政府级的官员（包括国有煤矿的负责人）与辖区内的煤矿矿主相互勾结，谋取暴利。中央政府则在明知这个“堡垒”存在的情况，于无奈之中仍然继续用常规的手段（如，重大事故之后对煤矿的停产整顿）或者非常规的手段（如关闭全国小煤矿）来整顿煤矿的安全秩序。近年来在私营和国有煤矿中愈演愈烈的事故证实，对

³⁸ “湖南郴州清剿‘红顶煤老板’三月纪实”，转自，“搜狐网”
(<http://news.sohu.com/20050629/n226118139.shtml>)，2005年6月29日。

外，这些手段无法与来自畸形病态的煤炭市场的冲击抗衡；对内，这些手段无法突破“官煤勾结”的“堡垒”，于是，中国的煤矿矿难形成了图3所示的一次又一次的恶性循环。

图3. “官煤勾结”的“堡垒”与煤矿矿难的恶性循环



三、劳工 - 煤矿安全治理中被忽视的群体

原有安全生产制度的衰落

在计划经济时期，中国曾经有过一套比较完善的职业安全制度，各项安全生产政策和措施通过一个“国家监察、行业管理、企业负责、群众监督、劳动者遵章守纪”的制度来完成。在这套制度中，国有和集体企业内部普遍设立了安全生产工作机构，负责日常性管理；企业内的工会、共青团、女工委员会、家属委员会等群众组织则参与安全生产的监督，举办各种安全生产的宣传活动。如今，这套制度已经被中央政府提出的“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、社会监督支持”的新思路所取代。在基于这个新思路而建立的新制度中，我们看到的是一种不断增强的体制内自我监督的趋势。不可否认，政府在解决中国职业安全问题的工作中负有不可推卸的责任，这也是政府应该担当的维持社会公正的基本角色。但是在体制内自我监督成分不断增强的同时，我们看到的却是劳工监督、工会监督这种原有的“自下而上”的监督机制的衰落，这一衰落的趋势随着国有企业私有化及承包制的发展变得更加明显。按照中央政府安全生产监察机构的解释，“群众监督”之所以不再提倡，是因为原有制度的“社会基础条件已经发生了变化”：大量的中小私营企业“外无行业主管部门，内无

健全的党群组织”；“用工方式多种多样、员工流动性大，素质参差不齐。”³⁹

在中央政府提出的职业安全新思路和新制度中，既然企业内缺少“健全的党群组织”等“群众性监督体系的主体”，舆论监督也就成为“社会监督支持”的唯一方式。应当承认，在职业安全监督方面，媒体近年来发挥了巨大的作用，大众传媒对重大伤亡事故的及时报道和深入采访，不但揭露了在这些事故背后隐藏着的深层腐败，而且正在唤醒工人职业安全防护意识以及民众对职业安全问题的关注。然而，媒体的力量毕竟有限，因为它始终不能脱离政府的监控，记者对重大安全事故的采访报道随时随地受到各级政府的限制甚至遭到封杀。而且，媒体的报道除了对事件的原因和后果进行曝光之外，对于减少安全事故、降低职业伤害起不到直接作用，况且，媒体本身亦不能超然于无处不在腐败网络。⁴⁰

对劳工的制度性歧视和权益剥夺

在中国乡镇小煤矿，矿工们的生命在矿主的心目中没有任何地位；在国有煤矿，矿工们的生命也被严重忽视。例如，在发生超过百人死亡事故的陕西铜川矿务局陈家山煤矿（04/38）和辽宁矿业集团公司孙家湾煤矿（05/03）中，在矿方提出的2004年的各项目标里，有关矿工安全的目标均被放在最后的位置，在“杜绝重伤以上人身事故”的前面，依次排列了“原煤产量”、“掘进进尺”、“总收入”、“经营盈利”和“吨煤制造成本”等等经济效益目标。

在孟南庄煤矿瓦斯爆炸事故（03/11）发生前两个多小时，风井停电，排风系统无法工作，当时在井下工作的矿工们发现瓦斯浓度不断增加，要求升井，但是遭到了矿长的辱骂，他们不得不继续作业，两个小时后，事故发生了。

在孟家沟煤矿瓦斯爆炸事故（03/12）后的调查中发现，该矿只是在有“上面”检查时才给矿工发工作服和“自救器”，⁴¹工作服需要矿工自己付钱（30元）购买，“自救器”在检查过后由矿方收回，如果有人使用，要付80元赔偿。在矿难发生时，矿工们身上没有带任何自救装备。

在湖南冷水江市资江煤矿发生煤与瓦斯突出事故（05/24）后，三位逃生的矿工描述了他们的遭遇：一位矿工称，他带的自救器没有效果，是过期的；第二位逃生矿工称，他带的自救器是缺损的；第三位逃生矿工称，他的那个自救器上面粘着一个胶带，怎么也打不开。

对河北承德市暖儿河煤矿瓦斯爆炸事故（05/21）的调查显示，该矿在事故发生前的1小时20分就出现瓦斯超限现象，并且电源自动断电，管理方本来有足够将工人撤离井下，但是他们不但没有停产撤人，反而通过人工恢复供电的方法继续要求工人生产。

在陕西省铜川矿务局陈家山煤矿发生死亡166人的瓦斯爆炸事故（04/38）之前，井下的工作层面就已经起火，但是矿方一直都没有停止生产。为迫使矿工下井，煤矿领导以“不下井工作的矿工，全部要受到处罚，拒绝工作的要停职停工”相威胁。

³⁹闪淳昌：“在全国安全生产工作会上的总结讲话”，2003年1月17日。转自，“中国安全网”（<http://www.safety.com.cn>）。

⁴⁰2002年6月22日，山西繁峙县义兴寨金矿发生爆炸事故，38名矿工遇难。事故发生后，11名记者接受了矿主的现金和黄金贿赂，协助矿主和当地政府隐瞒了事故真相。见，王洪伟：“山西繁峙矿难11名记者采访过程中受贿内幕”，《东方早报》，2003年10月8日。

⁴¹“自救器”是滤毒呼吸安全装置，主要用于煤矿采掘工作中发生瓦斯爆炸、火灾和瓦斯突出等自然灾害时保证工作人员的呼吸安全。《煤矿安全规程》第十条明确规定，煤矿“入井人员必须随身携带自救器”。

对劳工的制度性歧视和权益剥夺还体现在煤矿安全的治理整顿中。各级政府在治理整顿政策的制定和实施过程中，基本上把劳工和劳工权益排除在外。第一，劳工们没有机会介入关乎自己生死的法律和政策的制定过程，而在落实这些法律和政策的过程中，即在安全生产监察和整治过程中，劳工又是被教育、被监察、被整顿的对象，而非保护自己生命安全的主体，这实际上等于剥夺了中国宪法中赋予劳动者的基本权利。第二，保持经济高速增长已经成为各级政府的主要执政目标和各级政府领导人仕途升迁的重要考核标准，也是官方控制的媒体所刻意营造社会氛围。如此一来，经济增长的捷报便盖过了职业安全的呼声，矿工的生命也就变成了所谓的“吨煤死亡率”的指标，这既形成了“官煤勾结”的基本条件，也使劳资之间的力量失衡更加严重。第三，中国城镇失业的劳动力和农村多余的劳动力为煤矿主提供了无限供给的劳动力资源。在这个雇主占有巨大优势的劳动力买方市场中，被制度性剥夺了劳动权利的矿工的境地进一步恶化，他们只能将在井下生存的希望寄予自己的“运气”！第四，也是最为重要的是，对于处在无组织状态下的个体劳工来说，他们本来就没有力量对抗资本所有者，与此同时，各级政府又总是将劳工们的组织意愿和组织行动视为影响社会稳定的因素而加以压制。试问：在这种外部环境下，无论是私营煤矿矿主还是国有煤矿的管理者们，又有谁会顾及矿工的生命呢？

可以说，对劳工的制度性歧视和权益剥夺正使中国的资本持有者和权力拥有者丧失基本的社会伦理观念，丧失了伦理观念的官员与商人又形成了扭曲的官商关系，扭曲的官商关系不仅加剧了中国社会各群体之间的力量失衡，也强化了政府和雇主对劳工形成集体力量的戒备和敌视。而在缺少工人监督和工人组织力量制约的情况下，对煤矿乃至中国安全生产秩序的治理整顿过程就缺少了可以制衡官员权力和雇主资本的关键力量，于是，一个完整的煤矿事故的预防和翦灭系统无法形成，中国煤矿安全生产也就只能在一次又一次的治理整顿中形成一个又一个的恶性循环。

有组织的劳工尚未成为安全生产的主体

人类社会自工业革命以来，发达国家和发展中国家的经验一再证明，在职业安全制度中，工人的地位和作用都应是这一制度的核心。中国现届政府也提出了“以人为本”的职业安全制度的核心理念。遗憾的是，在国务院颁布的《关于进一步加强安全生产工作的决定》中，“以人为本”的理念并没有体现为对工人参与安全生产监督的制度安排。在这个被称为“新时期做好安全生产工作的纲领性文件”中，中央政府将做好安全生产工作视为政府“履行社会管理和市场监管职能的基本任务”；将企业视为安全生产工作的“主体”，而包括工人在内的“人民群众的生命财产安全”则不过是这项工作的对象和目标，在这个5500个汉字的文件中，有关工人参与的规定被简化为“各级工会、共青团组织要围绕安全生产，发挥各自优势，开展群众性安全生产活动”等30余个字。而在各级政府有关安全生产的通告、决定、领导讲话等各类文件中，通篇累牍的是诸如，“确保‘两会’期间的安全生产”⁴²、“创造祥和的节日气氛”、“保持社会的稳定”等等话语。于是，“不死人”或者“少死人”已经不是为了保护生命，而是为了经济增长、政治稳定、社会和谐等这些生命之外的政绩目标。当中央政府以这种被“异化”了的安全生产观念为前提建立起安全生产控制指标体系之后，安全生产事故就变成了一套数字组合。⁴³这套“指标化”系统建立的思维否定了新一届政府提出的“以

⁴² “两会”指每年春季召开的全国人民代表大会会议和中国人民政治协商会议全体会议。

⁴³ 国务院在2004年1月9日发布的《关于进一步加强安全生产工作的决定》中，提出要建立全国和分省（区、市）的安全生产控制指标体系，对安全生产情况实行定量控制和考核；从2004年起，向各省（区、市）人民政府下达年度安全生产各项控制指标，并进行跟踪检查和监督考核。这个安全生产控制指标体系包括：全国（省区）事故死亡人数、亿元国内生产总值死亡率、全国

人为本”的安全生产价值观。按照这套指标体系，当某地区因工死亡率不超过指标的上限时，死亡的人数将不再是追究官员们行政责任的依据，反而成为了他们可以宣扬的一项政绩。

政府煤矿安全治理政策对劳工力量的排斥、职业安全制度中“群众监督”部分的缺陷、煤矿矿主对矿工生命的忽视以及“官煤勾结堡垒”的形成等等均源于中国缺少真正代表劳工权益的，独立于雇主的工会组织。在中国劳资关系基本形成之后，工人们组建自己独立的组织的愿望和行动一直受到压制，组织的萌芽一直被政府冠以“社会不稳定”的因素而屡遭扼杀。在中国的社会中，煤矿工人个人根本没法与矿主抗衡，他们无法通过合法的、有效的手段组织起来，无法以团体的力量迫使矿主改善安全生产条件以使自己的生命得到保障。于是，在煤矿这个“官煤勾结”的“堡垒”中，矿主们便可以完全无视矿工的生命，将他们仅仅视为煤矿这部“超额利润制造机器”的一个部件，而各项煤矿安全治理措施无法产生预期的效果。

四，“中国劳工通讯”的认识与政策建议

“中国劳工通讯”认为，到目前为止，中国政府提出的煤矿安全治理的各项举措，包括将国家安全生产监督管理机构升格为国务院直属机构；加大煤矿安全的立法和执法力度；调整煤矿安全生产制度的布局；强行整顿关闭小煤矿；建立安全生产控制指标体系；强化政府官员问责制度；严惩腐败政府官员；重点加强瓦斯的治理等等，尽管收到了一定的成效，但由于没有找到问题的根本原因，未能建立长期有效的煤矿安全监督机制，中国的煤矿事故和死亡人数并没有减少。实际上，在各类煤矿，以获取暴利为唯一目标的矿主已经与掌握权力的政府官员结盟，以完善现有的煤矿安全监督管理制度的整治思路和整治政策已经不可能突破“官煤勾结”的“堡垒”，无法从根本上改善煤矿安全生产现状。在此，就中国煤矿安全制度的改革问题，中国劳工通讯提出如下建议：

1、实行“工人参与”煤矿安全整治的基本思路

在以上章节的分析中，我们指出了政府煤矿安全整治措施的无效及其原因。这些分析也意味着，要改变目前的状况，就必须对煤矿安全生产的管理和监督的方法和体制作根本的变革，而建立一套投资少、见效快，效果持久的安全生产监督管理体制的基础是“工人参与”。这里，我们再一次重申曾经多次提出的建议：立即让工人组织起来，参与对煤矿安全生产的管理和监督，使组织起来的矿工与政府各级安全生产监督管理部门，与各级工会，与各种媒体之间建立一种制度化的、有法律保障的联系；使目前这种已被事实证明是完全无效的“自上而下”，“由外向内”的安全生产监督管理体制转变为一套“自下而上”，“由内向外”的安全生产监督管理制度。当然，这样的一套以工人有组织参与为基础的监督管理制度必须以政府现有的安全整治措施作为基本构成，例如，对煤矿开采经营实行的证照制度、对存在安全隐患的煤矿的治理整顿、对肇事煤矿矿主和有关官员的惩治、对煤矿瓦斯的重点治理等等。但是，这些措施只有在“工人参与”的基础之上才能产生效果。

要实现“工人参与”，中央政府首先要认识的一个重要问题是，不应该将工人独立于雇主和政府组织起来参与煤矿安全生产监督管理涂上政治色彩。实际上，在中国，特别是在煤炭行业，已经有越来越多的人认识到，工人在煤矿的安全管理和监督中完全没有发言权，他们仅仅是一个被矿主任意宰割的群体。近年来，在河北、山西、河南等煤矿主要产区召开

（省区）10万人死亡率、工矿企业死亡人数、全国（省区）工矿企业10万人死亡率、煤矿企业死亡人数、煤矿企业百万吨死亡率等7项指标。

的安全生产研讨会上，与会者就“谁是煤矿安全生产的主体”得出一致的结论：工人是安全生产的主体。这些讨论会的结论表明，工人在安全生产管理和监督中的重要性已经得到了政府的官员、学者甚至煤矿经营者的认同。然而，“让工人组织起来参与安全生产的监督管理”却仍然是一个需要“中央政府表态”的敏感的政治问题。所以，在这个最重要的问题上，中共中央和中央政府负有主要责任。

在中国的经济结构和社会关系已经发生了根本变化的今天，让工人们组织起来参与安全生产的监督管理是一项改善煤矿安全生产状况的技术措施。在一些重大的瓦斯爆炸事故中，例如孟南庄煤矿事故（03/11）、资江煤矿事故（05/24）、暖儿河煤矿事故（05/21）、陈家山煤矿事故（04/38）等等，煤矿经营者枉顾矿工的生命，在瓦斯超限、井下起火的情况下，以“解雇”相威胁，强迫矿工下井作业。试想：如果工人有自己的组织，如果组织起来的工人能够在瓦斯监测系统发出警报之后集体撤出矿井，大量的悲剧就会避免；如果组织起来了的工人集体行使他们法定的权利，“在面临危险时拒绝下井，他们将不惧矿方“解雇”的威胁，也就不会如此惨遭厄运。在这种紧急的、生死悠关的时刻，单个的工人是无法抗拒煤矿经营者违章冒险作业的指令的，他们除了以生命为赌注搏取继续就业的机会，已经没有任何选择，更不可能象温家宝总理说的那样，给政府领导写信打电话！”⁴⁵

很多人已经指出，矿难如此频繁的另一个重要原因是煤矿工人的素质问题。他们中的多数缺乏安全生产的经验，没有经过充分的、甚至完全没有经过安全生产培训。但是如果深究一下为什么工人的素质得不到提高，为什么基本的安全培训得不到落实？我们会发现，煤矿井下工作风险高、劳动强度大、工资低、没有基本的社会保险等等因素导致了矿工们的高度流动；也就是说，工人的基本权益得不到保障导致了一个恶性循环：矿工们高度的流动使煤矿缺乏具备生产经验和安全生产知识的矿工，导致煤矿事故频繁发生，而频繁的事故更加剧了矿工们的流动，进而使基本的安全培训更加困难。高素质的矿工队伍要有相应合理的工资待遇为前提和基础。这是工人必须要有真正的自己的工会组织的另一个重要原因。因为，只有工人组织起来，他们才能提高自己的地位，才有就待遇进行讨价还价的力量，才有可能把目前煤矿这一“高风险、低工资、少福利”的行业改变为“有风险、高工资、多福利”的行业。只有这样，煤矿工人队伍才能保持基本的稳定，工人的安全生产培训才能有效地进行。

在煤矿这个职业危险性较高的工作环境中，组织起来了的工人可以在井上井下进行安全生产的自我监督，这是工作现场中无处不在，无时不有的监督，它会大大减少诸如矿工井下吸烟、违章拆卸矿灯、瓦斯超标时电焊等事故的直接原因；也会随时与那些责任重大的专职安全监察员及时沟通，报告事故的隐患。不难设想，有这样一个稳定的、能够自我监督的矿工队伍，将减少大量的事故，这支队伍的功能是再完备的安全设备也不能取代的。这是工人必须要有真正的自己的工会组织的第三个原因。

工人独立地组织起来，参与煤矿安全生产的监督管理的有两个前提：一个前提是政府要有明确的法令，这些法令不仅要明确工人组织的合法化，而且要规定，当煤矿的安全生产不能保障时，工人有权拒绝下井，任何一位工人不能因此而被解雇。另一个前提是工人组织的领导必须真正由工人选举产生。坚持真正的民主选举在这里之所以重要，不仅是因为它关系到民主的原则、工人组织的代表性和权威，而且能够保证这个组织因周期性的选举而具有持续性的活力。如果有这两个前提，这个组织的归属就不那么重要了。考虑中国目前的现实，

⁴⁴ 《劳动法》第五十六条规定：“劳动者对用人单位管理人员违章指挥、强令冒险作业，有权拒绝执行。”

⁴⁵ 在2005年1月2日，国务院总理温家宝到陕西铜川矿务局陈家山煤矿慰问瓦斯爆炸事故（04/38）遇难者遗属时称：“你们有困难可以给我说，写信也行，打电话也行。”

它可以是中华全国总工会在煤矿的基层组织，也可以是与全总各级工会建立密切的联系工人组织。

近年来，中华全国总工会一直在推动基层工会主席的直选民主选举和在农民工集中的企业中建立工会。这里，我们不难发现，允许煤矿工人成立自己的组织并参与煤矿安全生产的管理和监督，正是全总的工作重点。因此，这些工作应该会为全总的真正改革提供一个契机，为全总转变形象，成为中国工人的代表和权益维护人提供一个舞台。

2、实施整治煤矿安全生产和扩大煤炭供给并举的方针

目前，煤炭市场供求关系紧张和煤炭安全生产之间的矛盾是导致煤矿事故的一个外部原因：要减低煤矿矿主铤而走险的诱因，就需扩大煤炭的产量，使煤炭价格降下来并保持在一个稳定的价位；而要减少煤矿事故，就须关闭缺少安全保障的煤矿并禁止煤矿超过设计生产能力和安全保障能力的生产，这又会导致煤炭市场价格上涨、加剧煤矿矿主疯狂开采而导致煤矿事故的上升。面对这一矛盾，只要煤炭价格高涨，只要煤炭开采有超额利润，政府要想从根本上改善煤炭安全生产状况几乎是不可能的。因此，当务之急是如何稳住并适当降低煤炭价格。而要在尽可能短的时间达到这个目标，政府必须首先尽快地、切实地改善国有大、中型煤矿的安全设施和生产能力，在确保安全的前提下，提高这些煤矿的产量。换句话说，政府应该正视现实，放弃目前不顾煤炭供求关系紧张，仍试图以关闭煤矿来改善安全生产这种不切实际的做法，转而实行整治煤矿安全生产和扩大煤炭供给并举的方针。

中央政府可以采取的具体措施包括：第一，中央，省和地方财政对那些向各级政府纳税的所有煤矿实施税后返还政策，明确规定返还的款项必须专款专用，用于改善煤矿安全生产条件。第二，暂时保留目前实行的安全留款制度，同时以出煤量（而非售煤量）为基数，每吨强制提取安全生产保证金（而非事故赔偿保证金），将目前的提取事故赔偿保证金的做法，逐渐转变成出一吨煤提取一定数额的安全生产资金。第三，强制性地为各类煤矿在银行开设安全生产基金专户，将上述两项资金分别专存、专用，并按煤矿产量规模硬性规定每年必须提取使用的比例。第三，政府建立煤矿安全生产技术支援服务机构，对那些规模较小，独立完成安全生产设备更新能力有限的小煤矿提供服务，技术支援机构有责任协调各小煤矿统一购置安全生产设备，以减低成本。第四，对私营中、小煤矿实行严格的安全等级评估制度，将目前的“一矿一日有难，百矿百日停产”的整治方法，改成“事故后分类停产整顿”。可以考虑，（1）发生一般事故后，事故发生地内安全等级最低的煤矿要停产整顿。与此同时，允许安全等级较高的煤矿边生产边检查事故隐患。（2）对发生事故的煤矿根据事故种类和后果的严重性降低其安全等级，对没有基本安全生产保障的煤矿，才坚决予以关闭。第五，改变地方政府只管停产整顿，不管恢复生产的做法，因为这种“一刀切”和对煤矿遥遥无期的停产整顿，是私营中小煤矿隐瞒事故，违法生产的重要原因。对停产整顿的煤矿，一旦整顿切实有效就允许其恢复生产。

当然，实行这种具有过渡性质的整治安全和扩大供给并举的方针，远不是万全之策。但是，中央政府应该明白，现在只能做到“两害相权求其轻”，而任何试图寻求万全之策的企图都是危险的幻想，轻则欲速不达，重则适得其反。

3、改变整体的社会风气、转变社会力量之间的失衡

必须看到，中国煤矿的安全生产问题，不只是一个政策法规的问题，不只是一个政府态度的问题，它又是我们这个病态社会的症状的集中表现，是一个整体的社会气氛和社会结构

的问题，是一个全社会的问题。在今天的中国社会，有钱有权的人，特别是那些矿主和官僚根本不把工人，尤其是不把那些来自异乡的矿工当人看。将穷困的工人和农民只当作生产和赚钱的工具，这种看法已经几乎成为这个社会整体的价值观。在这个社会，充满了自私的焦虑，充满了对金钱而不是对生命的崇敬，充满了对“地位低下的人”的鄙视，同时又充满了对受到他人鄙视的恐惧。那些矿主不顾矿工的人身安全是这些鄙视的集中表现，他们那种急于致富的贪婪体现了一种暴发户的心态。

确实，面对难以抑制的矿难，本届中央政府看到了这种社会风气的败坏和价值观的曲扭，并提出了“以人为本”的政治承诺和相应的道德宣传，并将其提出的整治煤矿安全生产的措施看作是这种政治承诺和道德宣传的具体体现。但同时，政府却继续拒绝和压制工人自己组织起来保护其权益的任何企图。于是，政府的这种自相矛盾和完全陈旧的做法使其政治承诺和道德宣传变成了空洞的说教。在这种说教中，中国的矿工们成为一个逆来顺受、毫无尊严、亟待施舍的社会底层群体，这实际上不但没有提高劳工的社会地位，反而使他们的尊严和人格在那种居高临下的政治与道德说教中更受践踏。“中国劳工通讯”了解到，在黑龙江七台河煤矿矿难发生后（05/52），当地的政府和矿井领导竟然规定，死难者的家属如果在死者的尸体找到后，当即同意火化并在备好的赔偿协议书上签字，即可得到一万元的“奖金”，拖一天则扣去三千元。在这里，人命的价值被降低至极限，死难者家属不准谈判，不准悲痛，也不准在外地，甚至在郊区的儿女亲属赶来奔丧！他们只能选择在最短的时间内接受政府的最后一次“人文关怀”。

我们应当看到，任何一个政府和其政治的目标，不能只是在道德层面上表达和呼吁对无权者和贫困者的爱与尊重，而是应当有实际的政治手段改变不同社会力量之间的失衡，并以此来逐渐地，有效地改变社会结构，平衡不同社会阶层之间的利益。即，要真正使无权和贫苦的社会阶层自主地组织起来，有能力、有可能通过自己的力量来保护自己的权利，通过自己的集体力量迫使其他社会阶层不得不尊重它。这种力量只能来自组织。如果在社会结构能够形成了一种社会各种利益集团的力量对比的平衡，多元的社会价值观才能建立，穷人和富人，执政者、雇主和劳动者之间才可能建立真正的互相尊重，社会整体的风气才能得到改变，“以人为本”和“权为民所用”的执政理念才有可能从空喊的口号变成现实。而这些正是使政府那些宣布了无数次的煤矿安全整治措施能够具体落实的社会文化背景和集体心理条件。

4、开展媒体对煤矿经营的经常性监督

我们看到，近年来，中国的媒体对煤矿安全事故的报道有十分明显的改进，尤其是国家安全生产监督管理机构已经定期公布煤矿安全生产情况和安全事故的相关数据。但是，我们也发现，媒体对安全事故的报道大多局限于事故发生之后的救援消息，缺少对诸如“官煤勾结”的事故背景的报道，更罕见对遇难者家属生活状况的追踪报道。更需要指出的是，媒体很少关注那些未发生事故的煤矿的经营状况，对这些煤矿落实政府安全整治措施情况、地方安全监督机构的运作、矿工在安全监督和矿山经营中的地位及他们的工作与生活条件等等缺少报道。事实上，在那些由个人承包经营的中小煤矿，矿主们已经将矿区置于当地政府官员严格的保护之下，并通过黑社会势力控制了矿区与外部的联系。在这样的情况下，这些中小煤矿已经形成了类似“封建割据”的“矿主领地”，矿工们陷于孤立无援的境地，媒体也无法进入矿区，进行深度的采访。

因此，动员全社会的力量，包括媒体、非政府组织、社会团体、各级人民代表大会代表和政治协商会议委员等参与对煤矿及所有企业的安全生产的监督是十分重要的。而这种全社会的监督前提是政府采取强有力的手段，打击这些中小煤矿所倚仗的“黑社会”势力，与此

同时，开放对媒体的采访报道限制，使媒体可以及时曝光“官煤勾结”的黑幕。这是一些国家成功改善煤矿安全生产的重要经验之一，是弥补安全生产监督机构人手少，监察无力，腐败成风等重大缺陷的有效手段，也是攻破“官煤勾结堡垒”的有力手段。

在整治煤矿的安全生产局面方面，中央政府有关部门，特别是国家安全生产监督总局已经提出了较为完备的技术措施，而我们根据世界各国的经验教训和中国的现实而提出的上述四条建议则涉及的是更为根本的问题。“中国劳工通讯”认为，这些根本的问题不解决，那些技术上的措施的实际效用就十分有限。

本报告结稿之际，适逢第十届全国人民代表大会第四次会议召开之时。2006年3月14日，国务院总理温家宝召开中外记者招待会。在回答法新社记者提出的有关如何有效抑制煤矿安全事故的问题时，温家宝强调，要发挥各级工会组织的作用，特别是对安全生产的监督作用，使各级工会能够起到维护群众切身利益和安全的责任。他同时指出，在中国，工会是工人自己的组织，不是由雇主建立的。“中国劳工通讯”期待中央政府的上述观点能够转变为实际的行动。

附表 1. 2003-2005 年中国煤矿特大和特别重大事故一览

编号	时间	地点	死亡人数	事故类型	证照情况	备注
2003 年						
03/01	1.11	黑龙江哈尔滨市宝兴煤矿	34	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生前, 该矿因为瓦斯超过限度被要求停产检修
03/02	1.23	河南焦作市朱村煤矿	18	瓦斯突出	国有地方煤矿	
03/03	2.16	山西离石市王文庄煤矿	10	瓦斯燃烧	证照齐全, “营业执照”过期	
03/04	2.17	四川华蓥市双河镇丁家坪煤矿	13	瓦斯爆炸	证照齐全	
03/05	2.22	山西交城县林底乡五七煤矿	14	断绳跑车	证照齐全	
03/06	2.24	贵州省水城矿务局木冲沟煤矿	39	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	2000 年 9 月 27 日, 该矿同一采区曾发生瓦斯煤尘爆炸事故, 死亡 162 人
03/07	3.3	湖南耒阳市大义乡永联煤矿	10	透水	无证照	
03/08	3.4	贵州毕节县农场营镇夏田湾煤矿	17	透水	无证照	
03/09	3.5	河北张家口市蔚县白草乡居鑫弯煤矿	16	一氧化碳中毒	证照齐全	该矿在事故发生前已经购买了自救器, 但是 16 名遇难者均未配带
03/10	3.20	贵州林东矿务局贵阳煤矿	13	透水	国有地方煤矿	
03/11	3.22	山西孝义市驿马乡孟南庄煤矿	72	瓦斯爆炸	证照齐全(生产许可证过期)	事故发生前, 该矿被当地安全生产监察局要求停止生产
03/12	3.30	辽宁抚顺市新宾县孟家沟煤矿	25	瓦斯爆炸	证照齐全	该矿有完善的瓦斯监测报警系统
03/13	4.16	湖南涟源市七一煤矿	17	透水	国有地方煤矿	
03/14	4.17	山西临汾市古县古阳镇江水平煤矿	14	洪水灌井	无证照	
03/15	5.13	安徽淮北矿业集团芦岭煤矿	86	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	4 月 10 日, 安徽煤矿安全监察局发布通报, 称该矿存在严重安全隐患
03/16	5.20	山西安泽县永泰煤矿	25	瓦斯爆炸	无证照	该矿在事故发生前被要求关闭
03/17	5.21	云南华坪县永兴煤炭有限公司基佐煤矿	24	瓦斯爆炸	国有地方煤矿	云南省煤矿安全监察局曾两次要求该矿改善矿井内通风措施
03/18	5.24	河南安阳市郊区安利煤矿	15	透水	证照齐全	
03/19	6.9	甘肃兰州市永登县七山乡哈拉沟煤矿	19	一氧化碳突出	通过验收, 等待发证	
03/20	6.14	广东乐昌市秀水镇江湖煤矿	14	跑车	证照齐全	

03/21	7.4	内蒙呼伦贝尔市牙克石煤矿	22	瓦斯爆炸	国有地方煤矿	事故发生后,该矿管理人员隐瞒不报,并阻止逃生的矿工报告险情,以至于延误了抢险的最佳时机
03/22	7.13	河南登封县白坪煤窑沟村东风煤矿	21	透水	证照齐全	
03/23	7.21	河北邯郸县康庄乡姬石煤矿	12	透水	证照齐全	
03/24	7.26	山东滕州市木石煤矿	35	透水	证照齐全	
03/25	7.26	江西吉水县石莲煤矿	12	透水	国有地方煤矿	
03/26	8.7	重庆市沙坪坝区青木关镇燕湾煤矿	12	透水	证照齐全	
03/27	8.11	山西大同市杏儿沟煤矿	43	瓦斯爆炸	国有地方煤矿	
03/28	8.14	山西阳泉煤业集团公司三矿	28	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	阳泉煤业集团公司为全国瓦斯治理的先进典型
03/29	8.18	山西左权县河南村煤矿	27	瓦斯爆炸	证照齐全	
03/30	8.19	湖南资兴煤业集团祥和煤业有限公司	10	瓦斯爆炸	国有煤矿(已经改制)证照不齐(缺少营业执照)	该矿主要负责人曾因一起瓦斯爆炸事故受到撤职处分
03/31	9.2	河南伊川县奋进煤矿	16	透水	无证照	
03/32	9.8	贵州金沙县新化乡乌龙煤矿	12	瓦斯爆炸	有证	该矿由金沙县5名局、乡党政负责人投资兴办,事故发生后,投资人与承包人合谋瞒报事故死亡人数
03/33	9.10	重庆秀山县涌洞乡川河煤矿	18	透水	国有地方煤矿	
03/34	9.11	陕西韩城矿务局桑树坪矿	15	透水	国有地方煤矿	事故原因为该矿周边小煤矿越界开采所致
03/35	9.21	江西煤炭集团公司乐平矿务局东方红煤矿	10	跑车	国有地方煤矿	
03/36	10.9	河南登封市石道乡昌达煤矿	17	透水事故	无证照	该矿为基建矿,事故发生前处于验收待批状态
03/37	10.17	重庆天府矿务局三汇一煤矿	10	煤与瓦斯突出	国有煤矿	发生事故的采煤工作面由不具备采煤资质的某建筑公司承包
03/38	10.28	重庆綦江县石壕镇万隆煤矿	14	瓦斯突出	证照齐全	
03/39	11.12	吉林通化矿务局原湾沟煤矿	15	瓦斯爆炸	国有地方煤矿	事故发生前该矿已经停产,等待破产,出事矿井为肇事者私自开采
03/40	11.14	江西丰城矿务局建新煤矿	51	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	该矿是中国江南唯一的大型机械化作业矿井,机械化采煤作业程度非常高,设备和井下条件很好

03/41	11.15	云南昭通市扎西镇柳尾坝煤矿	11	瓦斯突出	无证照	该矿为基建矿,事故发生前等待验收
03/42	11.21	黑龙江鸡东县兴农煤炭集团二十八井	19	瓦斯爆炸	证照齐全	
03/43	11.22	河南汝州市小屯镇孙店煤矿	23	瓦斯爆炸	证照齐全	
03/44	12.7	河北张家口蔚县隆台煤矿	20	瓦斯爆炸	证照齐全	河北省煤矿安全监察局张家口办事处曾对该矿进行了14次检查,指出多项安全隐患
03/45	12.26	河北武安市祥和北岭煤矿	26	火灾	证照齐全	
2004年						
04/01	1.6	湖南宜章县梅田镇罗卜远煤矿	10	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生后,矿主与镇政府合谋瞒报事故死亡人数
04/02	2.11	贵州六盘水市汪家寨镇尹家地煤矿	25	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/03	2.23	黑龙江鸡西市鸡西矿业公司百兴煤矿	37	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生前,鸡西市煤炭工业局检查人员发现该矿存在8条安全隐患,下达了停产整顿通知
04/04	3.1	山西介休市连福镇金山坡煤矿	28	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少生产许可证)	
04/05	3.12	贵州毕节市杨家湾镇华祥煤矿	14	瓦斯爆炸	无证照	该矿为农民生活自用煤矿,2003年9月被毕节市煤炭管理局命令停产
04/06	3.29	湖南涟源市斗笠山煤矿	12	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/07	4.14	福建龙岩市新罗区雁石镇林坑煤矿	11	火灾	无证照	
04/08	4.30	内蒙乌海市海南区鑫源煤矿	15	透水	证照齐全	事故发生前,当地煤矿安全监察部门曾经三次下达停产指令书
04/09	4.30	山西隰县梁家河煤矿	36	瓦斯煤尘爆炸	国有地方煤矿	
04/10	5.13	黑龙江七台河(精煤)集团新兴煤矿	12	瓦斯爆炸	国有煤矿	
04/11	5.18	山西省交口县双池镇蔡家沟煤矿	33	煤尘爆炸	证照全部过期	事故发生前,该矿曾被当地煤炭管理部门要求停止生产
04/12	5.18	山西朔州市平鲁区白堂乡潘家窑煤矿	14	火灾	证照齐全	
04/13	5.23	甘肃山丹县东乐乡吴涛煤矿	17	透水	证照齐全	事故发生前,根据中央政府指令,该矿在停产整顿之列
04/14	6.3	河北省邯郸县康庄乡鸿达煤矿	14	瓦斯燃烧	证照齐全	事故发生后,矿主与当地政府官员合谋瞒报死亡人数
04/15	6.6	北京市京煤集团大安山煤矿	10	巷道坍塌	国有煤矿	

04/16	6.9	贵州六盘水市落别乡永六煤矿	10	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/17	6.10	吉林白城市万宝煤矿	11	火灾	国有煤矿	
04/18	6.15	陕西省黄陵矿业公司一号煤矿	23	瓦斯爆炸	国有煤矿	
04/19	7.14	湖南湘潭县谭家山镇双扶煤矿	10	火灾	证照不齐	
04/20	7.14	贵州桐梓县茅石乡茅龙煤矿	19	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/21	7.19	山西朔州市怀仁县芦子沟煤矿	12	瓦斯爆炸	国有地方煤矿	
04/22	7.26	湖南涟源市安平镇银广石煤矿	16	煤与瓦斯突出	证照不全	事故发生前,当地煤矿安全监察部门曾多次向该矿发出停产通知
04/23	8.6	山西河津市小弯沟煤矿	21	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/24	9.4	贵州金沙县城关镇安得胜煤矿	11	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/25	9.5	贵州赫章县妈姑镇六合煤矿	10	透水	证照齐全	
04/26	9.9	云南富源县竹园镇团结煤矿	10	顶板坍塌	证照齐全	
04/27	9.14	贵州织金县三塘镇任志才煤矿	15	瓦斯爆炸	无证照	
04/28	9.16	贵州威宁县新华乡曹家沟村曹清广煤矿	15	瓦斯爆炸	不详	
04/29	10.20	河南郑州煤业集团大平煤矿	148	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	自1999年以来,郑州煤业集团所属煤矿发生9起事故
04/30	10.20	重庆松藻矿务局逢春煤矿	13	煤与瓦斯突出	国有煤矿	
04/31	10.20	河北武安市德盛煤矿	29	透水	证照齐全	事故发生后,矿主瞒报死亡人数
04/32	10.22	贵州贞丰县挽澜联营煤矿	15	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/33	10.30	辽宁抚顺矿业集团公司西露天矿坑	15	有害气体中毒	国有煤矿	
04/34	11.5	山西朔州市平鲁区石崖湾煤矿	16	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/35	11.11	河南平顶山市鲁山县新生煤矿	33	瓦斯爆炸	无证照	
04/36	11.13	四川彭州市白鹿镇宏盛煤矿	19	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/37	11.23	山西太原市王封乡红花沟煤矿	12	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生后,矿主瞒报死亡人数
04/38	11.28	陕西铜川矿务局陈家山煤矿	166	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	
04/39	12.1	贵州六盘水市淤泥乡说么备煤矿	16	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/40	12.9	山西阳泉市盂县南娄镇大贤煤矿	33	瓦斯爆炸	证照齐全	
04/41	12.12	贵州思南县天池煤矿	36	透水	证照齐全	
04/42	12.13	湖南湘潭县谭家山镇新立煤矿	18	火灾	只有采矿许可证	该矿从7月起被要求停产整顿

04/43	12.19	四川兴文县银方矿业有限责任公司	14	煤与瓦斯突出	证照齐全	
04/44	12.22	山西临汾市乡宁县南午沟煤矿	13	有害气体窒息	证照齐全	
04/45	12.29	广西壮族自治区来宾市兴宾区平阳镇一煤矿	10	透水	无证	
04/46	12.31	湖南郴州市嘉禾县行廊镇珍珠岭煤矿	10	煤与瓦斯突出	证照齐全	
2005 年						
05/01	1.12	河南省洛阳市宜阳县城关乡乔岩直井煤矿	11	瓦斯燃烧	证照齐全	事故发生前,该矿被要求停产整顿
05/02	1.14	重庆南川市云华煤矿	12	瓦斯突出	证照不齐(缺少安全生产许可证)	
05/03	2.14	辽宁矿业集团公司孙家湾煤矿	214	瓦斯爆炸	国有煤矿	
05/04	2.15	云南曲靖市富源县竹园镇松林村煤矿	27	瓦斯爆炸	无证照	
05/05	3.9	山西交城县岭底乡香源沟煤矿	29	瓦斯爆炸	证照不齐	事故发生前,当地安全监察部门曾经7次发布停产指令
05/06	3.14	黑龙江七台河矿业精煤(集团)有限责任公司新富煤矿	18	瓦斯爆炸	国有煤矿	2004年11月,当地煤矿安全监察部门向该矿下达停产通知
05/07	3.17	重庆奉节县新政乡苏龙寺煤矿	19	瓦斯爆炸	证照齐全	2005年3月被当地煤矿安全监察部门下令停产整顿,事故发生前2小时再次被要求停产整顿
05/08	3.19	山西朔州市平鲁区白堂镇细水煤矿	72	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少安全生产许可证)	2004年11月该矿被当地政府要求停产整顿
05/09	3.28	山西大同煤矿集团公司塔山矿	11	顶板塌落	国有煤矿	
05/10	4.1	湖南郴州市桂阳县荷叶镇贵达煤矿	20	透水	无证照	
05/11	4.5	重庆合川市天府矿业有限公司三汇一煤矿	23	煤与瓦斯突出	国有煤矿	2003年10月17日该矿曾发生煤与瓦斯突出事故,造成10人死亡
05/12	4.15	贵州安龙县龙山镇龙宫煤矿	10	瓦斯爆炸	证照齐全	4月上旬,该矿被当地煤炭安全监察部门要求停产整顿
05/13	4.23	河南禹州市苌庄乡梨园沟福顺煤矿	12	火灾	证照齐全	
05/14	4.24	吉林省蛟河市腾达煤矿	30	透水	证照齐全	事故源于邻近煤矿
05/15	4.26	内蒙乌海市海南区康海煤矿	12	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/16	4.28	陕西韩城市上峪口煤矿	22	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生前该矿正在进行技术改造,未经验收,擅自进行生产

05/17	4.30	贵州纳雍县鬃岭镇嫩草冲煤矿	12	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/18	5.5	内蒙古兴安盟突泉县万隆煤矿	12	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生前半个月,该矿被内蒙古煤矿安全监察局确定为“小煤矿安全建设标准化”的典型
05/19	5.12	四川攀枝花市仁和区金江畔海煤矿	21	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/20	5.13	山西和顺县隆华煤业有限公司二号井	15		国有地方煤矿	
05/21	5.19	河北承德市暖儿河煤矿	50	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少生产许可证)	事故发生前,当地煤矿安全监察部门曾3次下达停产通知书,最后一次在5月中旬
05/22	5.20	山西临汾市蒲县克城镇后沟煤矿	20	瓦斯爆炸	证照齐全	事故波及邻近煤矿,造成7人死亡
05/23	5.28	福建龙岩市新罗区雁石镇阪尾村赤坑煤矿	10	透水	证照齐全	
05/24	6.8	湖南冷水江市资江煤矿	22	煤与瓦斯突出	无证照	该矿原为国有地方煤矿,1月份改制,当地政府有关部门曾8次下令该矿停产,5月底,该矿被列入国家安全生产监督管理总局公布的停产整顿名单之内
05/25	7.2	山西宁武县阳方口镇贾家堡煤矿	36	瓦斯爆炸	无证照	事故发生后,矿主与当地政府官员合谋瞒报死亡人数
05/26	7.7	江西萍乡市上栗区赤山镇永胜煤矿	15	透水	证照不齐(缺少安全许可证)	
05/27	7.11	新疆阜康市神龙煤矿	83	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少安全许可证)	
05/28	7.14	广东兴宁市罗岗镇福胜煤矿	16	透水	证照齐全	
05/29	7.19	陕西铜川市印台区金锁五矿	26	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/30	7.27	贵州开阳县高寨乡枫香坡煤矿	14	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少采矿许可证)	
05/31	8.2	河南禹州市文殊镇兴发煤矿	24	瓦斯窒息	证照不齐(缺少安全生产许可证)	事故发生前,该矿被当地政府要求停产整顿
05/32	8.3	河北邯郸县康庄乡桃顶山煤矿	13	火灾	证照不齐(缺少安全生产许可证)	2004年6月,该矿被当地政府要求停产整顿
05/33	8.7	广东省兴宁市王槐镇大兴煤矿	123	透水	证照不齐(缺少营业执照和采矿许可证)	在7月14日兴宁市福胜煤矿发生透水事故后,兴宁市已经要求全市煤矿停产整顿,7月22日,广东省政府决定关闭该矿
05/34	8.8	贵州水城县发耳乡湾子煤矿	17	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生前,该矿被当地政府多次要求停产整顿
05/35	8.19	吉林舒兰矿务局	16	透水	国有煤矿	

		丰广煤矿				
05/36	8.25	贵州仁怀县大坝镇竹林湾煤矿	15	煤与瓦斯突出	证照不齐(只有采矿许可证)	
05/37	9.6	山西中阳县枝柯镇煤矿	17	瓦斯燃烧	证照不齐	该矿为山西省煤矿安全监察局公告停产整顿煤矿
05/38	9.1	贵州天柱县凤城镇大豪煤矿	10	透水	国有地方煤矿	
05/39	9.11	黑龙江双鸭山市金源煤矿	15	火灾	证照齐全	
05/40	9.15	陕西延安市黄陵县苍村乡沟西煤矿	12	瓦斯爆炸	证照齐全	事故发生后,矿主与当地政府官员合谋瞒报死亡人数
05/41	10.3	河南鹤煤(集团)公司二矿	34	瓦斯爆炸	国有重点煤矿	
05/42	10.4	四川煤炭产业集团公司所属广能集团龙滩煤矿	28	透水	国有煤矿	发生事故的矿井正在建设中
05/43	10.4	新疆拜城县亚吐尔乡煤矿	14	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/44	10.23	贵州晴隆县中营镇中兴煤矿	15	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/45	10.27	新疆乌苏市电站沟中兴煤矿	16	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/46	10.31	山西原平市长梁沟镇台合岭煤矿	16	瓦斯爆炸	证照不齐(煤炭生产许可证和工商营业执照已经过期)	事故发生前,该矿被当地安全监察部门要求停产整顿
05/47	11.6	山西清徐县东于镇太平煤矿	16	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/48	11.11	内蒙古乌海市巴音赛煤焦有限责任公司煤矿	16	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少安全许可证)	事故发生前,该矿被当地安全监察部门多次要求停产整顿
05/49	11.18	贵州六盘水市水城县蟠龙乡沙沟煤矿	16	瓦斯爆炸	证照不齐(缺少安全许可证)	
05/50	11.19	河北邢台市内丘县远大煤矿	14	透水	证照齐全	
05/51	11.24	河北武安市团城乡高村煤矿	18	透水	证照齐全	该矿在申领证照过程中,有严重的隐瞒和欺诈行为
05/52	11.27	黑龙江龙煤集团七台河分公司东风煤矿	171	煤尘爆炸	国有煤矿	事故发生前,该矿连续三年被黑龙江省评为安全质量标准化建设“明星矿”,该矿矿长在11月中旬被授予“全国煤炭工业优秀矿长”称号
05/53	12.2	河南新安县石寺镇寺沟煤矿	42	透水	证照不齐(缺少安全许可证)	事故发生前,该矿被当地政府要求停止生产
05/54	12.2	贵州水城县阿嘎乡仲河煤矿	16	瓦斯爆炸	证照齐全	
05/55	12.7	河北唐山市开平区刘官屯煤矿	108	瓦斯爆炸	无证照	该矿在7月份被河北省有关部门下令停产整顿
05/56	12.24	贵州盘南公司响水煤矿	12	火灾	基建煤矿	

05/57	12.28	山西左云县店湾镇范家寺宝源矿业有限公司	17	透水	证照齐全	
-------	-------	---------------------	----	----	------	--

根据中国官方网站报道和“国家安全生产监督管理总局”网站 (<http://www.chinasafety.gov.cn/>) “事故查询”提供的数据整理,有些事故未见于该网站。

注: 瓦斯突出: 瓦斯突出是指地下的瓦斯气体在突破煤层后,在瞬间内大量释放。瓦斯突出并不一定会发生爆炸事故,只有当空气中氧气含量达到12%以上,或是瓦斯浓度达到5%—16%之间,或是遇到明火,瓦斯突出才可能会引发爆炸事故。如果在瓦斯释放的同时,有大量的煤与岩石被抛出,则为“煤与瓦斯突出”。

煤尘爆炸: 当煤炭开采过程中产生的可氧化粉尘达到一定浓度(35克/立方米)后,如遇到明火、电火花和放电等情况即会发生爆炸。煤尘爆炸可导致人体严重烧伤,爆炸产生的大量一氧化碳混合在爆炸处的空气中,可使人窒息死亡。

顶板塌落: 当煤矿井下工作面发生冲击矿压时,可能导致矿井顶板塌落。冲击矿压是指受采煤活动的影响,矿井及周边地壳发生移动、变化的现象。

“跑车”: 煤矿井下的运输工具为矿车,当牵引矿车的钢丝绳发生断裂或者矿车的连接装置发生断裂时,将发生矿车失控的后果,导致设备损毁和人员伤亡。

“中国劳工通讯”其他研究报告与发表日期如下:

中国劳工权益保障研究系列报告之一:

利益的冲突与法律的失败: 中国劳工权益分析报告 (2004年11月)

中国劳工权益保障研究系列报告之二:

官商较量与劳权缺位: 中国职业安全卫生报告 (2005年4月)

中国劳工权益保障研究系列报告之三:

挣扎在去留之间: 中国广东省东莞女工状况的调查笔录整理报告 (2005年6月)

中国劳工权益保障研究系列报告之四:

中国工人运动观察报告(2000-2004) (2005年9月)

中国劳工权益保障研究系列报告之五:

致命的粉尘: 中国广东地区珠宝加工业矽肺病个案分析报告 (2005年12月)

中国劳工权益保障研究系列报告之七:

关于中国童工现象的实地考察报告 (2006年5月)

以上报告发表于“中国劳工通讯网站”(<http://www.clb.org.hk>)