

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  
卫生状况分析报告  
(2003-2004)**

**中国劳工通讯**  
(<http://www.clb.org.hk>)

**2005年4月**

# 目 录

第一章	2003-2004 年中国职业安全卫生概况 _____	2
一、	报告期工矿企业安全事故回顾 _____	2
二、	报告期工矿企业职业病与职业伤害回顾 _____	4
三、	报告期工矿企业特大安全事故和重大职业卫生事件的特点 _____	7
四、	报告期重要的职业安全卫生法律与政策 _____	11
五、	报告期政府职业安全卫生监察机构的变动与存在问题 _____	16
第二章	权力与资本的较量：职业安全卫生事故分析（以治理整顿小煤矿为例） _____	18
一、	经济增长：来自煤炭市场的需求压力 _____	19
二、	指令 - 响应 - 敷衍：中央政府与地方政府之间的权力较量 _____	20
三、	治理 - 变通 - 合谋：地方政府与小煤矿主之间的较量 _____	24
第三章	劳权缺位：中国职业安全卫生制度的致命弱点 _____	29
一、	中国工人在职业安全卫生制度中的地位 _____	29
二、	工人缺少职业安全卫生意识？ - 一个认识上的误区 _____	30
三、	生命与生存：工人所面对的两难选择 _____	32
四、	群众监督制度及其衰落 _____	34
结论：	“中国劳工通讯”的主张与建议 _____	35

进入 21 世纪，中国经济保持着持续的增长，与此同时，职业安全和卫生问题愈加严重。有专家称，中国正处于第五次安全事故的高发期，工伤事故不断，职业病频发，造成巨大的人身伤亡和劳动者部分或者全部丧失劳动能力。获得劳动保护的权利是中国劳动法律为劳动者所规定的一项基本权利，也是中国作为国际劳工组织成员国之一，在有关国际劳工公约中做出的承诺。本报告试图从劳动者这一基本权利的角度，对中国 2003-2004 年的职业安全和卫生状况作一次回顾。“中国劳工通讯”在此报告中持如下观点：

- 第一，劳动者获得职业安全卫生方面的保障是法定的权利，是一项不容侵犯和质疑的权利；
- 第二，报告期内，中国政府在加强职业安全卫生立法，加大职业安全卫生监察执法等方面作出了显著的努力，并取得了一定的成就；
- 第三，报告期内，中国政府在职业安全卫生方面采取的一系列措施，包括，提升职业安全监察机构的地位、建立安全生产控制指标体系、推行安全生产许可证制度、推进官员问责制度、开展职业病伤害专项整治等等，并不足以抑制重大安全事故的发生和职业病的蔓延；
- 第四，在地方政府公权与私营业主私利结盟的情况下，职业安全卫生法律、中央政府的指令、职业安全卫生监察执法系统等正与前者发生激烈的冲突；
- 第五，忽视劳工的基本权益，拒绝职工参与对职业安全卫生的监督和管理，是安全事故不断，职业频发的最重要的原因之一。因此，防止和减少安全事故和职业病伤害的最有效的途径之一是动员工人与工人组织的集体参与。对此，政府在安全生产监督的制度上做出改革已是十分迫切的了。

本报告将由三部分构成。第一部分是 2003-2004 年中国职业安全卫生状况的全面回顾，包括，中央政府安全监察机构和职业卫生监督机构发布的有关数据；中央政府颁布的法律规定与政策性文件；安全生产监察机构的重大调整及相关的问题。第二部分将通过一个中央政府、地方政府和雇主之间在职业安全和卫生方面的互动模式，分析中国职业安全卫生方面的顽症。这一互动模式以整顿关闭地方小煤矿为例，但在讨论中，该模式同样适用于其他行业的职业安全卫生问题。第三部分从中国劳动者在职业安全卫生方面的权益入手，揭示劳动者在职业安全卫生与劳动条件的实际状况，进而提出“中国劳工通讯”的主张和建议。

本报告涉及法律规定、政策性文件、政府安全生产监察机构主要领导人的讲话、安全事故与职业病例数据、调查报告、案例等，除在正文中特别标明之外，均来自中国网站、报刊和其他媒体。“中国劳工通讯”在此声明，对上述信息可能出现的错误概不负责。

## 第一章 2003-2004 年中国职业安全卫生概况

### 一、报告期工矿企业安全事故回顾

2003 年，全国共发生各类事故 963976 起，死亡 136340 人，与 2002 年相比，分别下降 10.5% 和 1.9%。但是，发生在工矿企业的伤亡事故却“有所上升”。在工矿企业，共发生伤亡事故 15597 起，死亡 17315 人，同比分别上升 10.2% 和 16.0%。在工矿企业共发生一次性死亡 10 人以上的特大事故和死亡 30 人以上的特别重大事故 65 起，死亡 1540 人。<sup>1</sup> 这里需要指出的是，在 2003 年，由于“萨斯”病毒的传播，中国的大多数工矿企业停产或者半停产达一至两个月。如果将这个因素考虑进去，工矿企业的伤亡事故增加幅度可能会有所变化。2004 年，全国共

---

<sup>1</sup> 数据来源：国家安全生产监督管理局调度中心：“2003 年全国安全生产形势通报”，2004 年 2 月 18 日，转自，“国家安全生产监督管理局网站”（<http://www.chinasafety.gov.cn>）。

发生各类事故803571起，死亡136755人，与2003年相比，分别下降16.22%和0.23%。在工商商贸企业，共发生各类事故14702起，死亡16497人，同比分别下降5.91%和4.78%。<sup>2</sup> 不过，在这一年的10月20日和11月28日发生了两次罕见的特别重大的煤矿瓦斯爆炸事故，分别造成166名和148名矿工的死亡。

来自国家安全生产监督管理局的数据显示了中国在安全生产方面的一些重要成就。在2004年1月14日全国煤矿安全生产电话会议上，国家安全生产监督管理局副局长提出，2003年全国煤矿安全生产呈现“六个下降”的特点，即：伤亡事故总量下降、重大事故下降、特大和特别重大事故下降、瓦斯事故下降、百万吨死亡率下降和乡镇煤矿事故下降。<sup>3</sup> 在2004年1月17日全国安全生产电视电话会议上，国务院副总理黄菊称，2004年全国安全生产保持了总体稳定，事故发生起数和死亡人数分别比2003年有所下降。煤矿在产量增加2.5亿吨的基础上，实现了事故起数、死亡人数、特大事故起数和百万吨死亡率等“四个下降”，创造了历史最好水平。同时，黄菊承认，重特大事故仍没有得到有效的遏制。一次死亡30人以上的特别重大事故时有发生，死亡人数比去年上升了3.6%。还发生了两起死亡百人以上的特别重大事故。<sup>4</sup> 与世界发达国家和不发达国家相比，中国煤矿的安全状况均有较大的差距。以煤矿百万吨死亡率为例，美国是0.03、波兰是0.23、南非是0.23、印度是0.5、俄罗斯是0.7；<sup>5</sup> 而中国在2004年才下降到3.08。在中国一些边远地区，煤矿百万吨死亡率更远远高于全国平均水平，例如，2003年，贵州省铜仁地区的数据为53、毕节地区为28.2、黔东南州为23.8；贵州全省乡镇煤矿的数据为14.3、国有煤矿为4.89。<sup>6</sup>

这里要指出的是，上述引用的是官方的统计数字，在很多地区，特别在是交通与通讯不发达的边远地区，一些企业，特别是中、小私营企业隐瞒安全事故的现象十分普遍。而且，近年来，由于地方政府和部分企业主之间特殊的利益关系，也由于中国政府施行因重大事故而惩治相关官员的问责制度，地方政府怂恿，甚至帮助企业主隐瞒安全事故的现象更有所发展。因此，上述统计数字的可信性是十分有限的。

报告期内，各级煤矿安全监察机构加强了对各类煤矿的的监察力度。例如，2004年1-5月，全国煤矿安全监察机构累计监察各类煤矿矿井16728处，监察覆盖率64.79%。其中，国有重点煤矿711处，监察覆盖率93.80%；国有地方煤矿1605处，监察覆盖率74.69%；乡镇煤矿14412处，监察覆盖率62.92%。在监察中，累计查处各类事故隐患144107条，隐患整改率92.17%，同比增加3.78个百分点。其中，以小煤矿为主的乡镇煤矿事故隐患的整改率达到了91.60%；同比增长了4.44个百分点。<sup>7</sup> 在2004年煤炭市场需求持续增长，小煤矿产量大幅度提高的前提下，对小煤矿加大监察力度，取得了一定效果。根据国家安全生产监督管理局网站提供的数据，2003年，各类乡镇煤矿(包括，乡镇有证、乡镇无证)、个体煤矿(包括个体有证、个体无证)和非法的小煤矿发生死亡3人以上的重大、特大和特别重大事故达79件；2004年达65件，事故下降幅度为17.7%。

<sup>2</sup>数据来源：国家安全生产监督管理局：“2004年全国安全生产基本情况”，“国家安全生产监督管理局网站”([http://www.chinasafety.gov.cn/zuixinyaowen/2005-01/17/content\\_68068.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/zuixinyaowen/2005-01/17/content_68068.htm))。2005年1月17日。如果对比2003年全国各类事故死亡人数，2004年的死亡人数应为上升。

<sup>3</sup>国家安全生产监督管理局：“警钟长鸣，常抓不懈，扎实有效的工作，坚决遏制重特大事故，全国煤矿安全生产电话会议1月14日召开”，“国家安全生产监督管理局网站”(<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>)，2004年1月14日。

<sup>4</sup>“黄菊副总理在全国安全生产电视电话会议上的讲话”，“国家安全生产监督管理局网站”([http://www.chinasafety.gov.cn/zhengwuxinxi/2005-02/02/content\\_72756.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/zhengwuxinxi/2005-02/02/content_72756.htm))，2005年2月2日。

<sup>5</sup>数据来源：王显政：“全国安全生产的形势和对策—在全国首届市、县长安全法规培训班上的讲话”(2003年9月10日)，“国家安全生产监督管理局网站”(<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>)。

<sup>6</sup>数据来源：贵州煤矿安全监察局：《贵州煤矿安全监察简报》(第25期)，2004年4月20日，“国家安全生产监督管理局网站”(<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>)。

<sup>7</sup>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](http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2004-11/18/content_52554.htm))，2004年11月18日。

报告期内，工矿企业安全事故发生的频率是一个值得关注的问题。根据国家安全生产监督管理局对外公布的数据统计，从2003年5月13日安徽省淮北芦岭煤矿发生特别重大瓦斯爆炸事故到5月25日，在不到半个月的时间里，全国发生的大小煤矿事故多达62起，有5起属特大事故；而从5月1日到5月25日不足一个月的时间里，全国发生的煤矿事故数量累积达到了133起。<sup>8</sup>

要指出的是，国家安全生产监督部门在公布上述的成就的同时，也表达了其对企业，特别是煤矿未来安全生产状况的担忧。2005年1月17日，国家安全生产监督管理局副局长在国务院新闻发布会上表示，煤矿安全投入欠帐巨大，仅国有煤矿在安全工程、装备和设施方面欠账就达500亿元左右。<sup>9</sup>而随着煤矿开采的扩展，“安全欠帐”对煤矿的威胁日趋严重。以煤炭产出大省山西为例，全省煤矿的“安全欠帐”高达138亿元。2004年全省共有各类煤矿3856座，其中年产9万吨以下的小煤矿约占矿井总数的三分之二，这些小煤矿生产力水平低、安全基础薄弱，安全投入的不足，是导致这类矿井安全事故频发的主要原因之一。<sup>10</sup>

## 二、报告期工矿企业职业病与职业伤害回顾

2003年，卫生部共收到重大职业中毒事故报告46起，涉及人数639人，死亡61人。2003年发生的职业中毒有两个主要特点：一是中毒物质多为硫化氢、一氧化碳等窒息性气体，46起职业中毒事件中有20起为硫化氢等窒息性气体中毒，中毒人数178人，死亡34人；二是氯气中毒事故波及范围广，影响人数多，共发生的4起氯气中毒事故，涉及人数达260人。<sup>11</sup>

2003年，中国各类职业病新发病例减少。据卫生部统计，2003年，各类职业病新发病例12511例，其中：尘肺8364例，慢性职业中毒882例，急性职业中毒504例，职业性眼、耳鼻喉疾病317例；职业病新病例比2002年减少15.6%。<sup>12</sup>而此前，从2000年到2002年，职业病新增病例增长率连续3年都超过10%。这里需要注意的是，按照卫生部2003年卫生监督抽检的结果，从事有毒有害作业人员在岗定期和离岗体检率分别为43.6%和31.6%。<sup>13</sup>如果按照这两个比例计算，职业病的新发病例应当在2.8万到4万之间。

2005年1月7日，卫生部公布了职业病防治工作的情况。根据报告显示，中国涉及有毒有害物质的企业超过1600万家，受到职业危害的人数超过2亿。<sup>14</sup>据来自2004年5月全国安全生产宣传教育工作会议的消息，中国实际接触有害作业的人数、职业病患者累积数、死亡人数和新发病例，都是世界上最高的。每年约70万人患各种职业病（其中报告病例为1.3万人）。尘肺病患者每年大约增加1.2万例，2003年底累计达581377例（其中13977人已死亡）。此外全国还有60万左右的尘肺病疑似患者。由于劳动保护条件恶劣，从业人员接尘患病的时间越来越短，最短的只有两年左右。各类职业中毒越来越严重，中毒患者死亡率由以往的15%

<sup>8</sup>数据来源：范利祥：“矿难危机幕后调查”，《中国经营报》。转自，“新浪财经纵横”（<http://finance.sina.com.cn>），2003年5月31日。

<sup>9</sup>刘铮：“五大因素造成我国煤矿事故频发 去年死亡6027人”，“新华网”。转自，“商都网”（<http://news.shangdu.com/15/2005-01-17/20050117-724871-15.shtml>），2005年1月17日。

<sup>10</sup>“20万死亡赔偿：能否扎紧煤矿安全的‘篱笆墙’？”，“新华网”，转自“数字安全网”（[http://www.digitalsafety.gov.cn/Article\\_Show.asp?ArticleID=1032](http://www.digitalsafety.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1032)），2004年12月21日。

<sup>11</sup>数据来源：卫生部新闻办公室：“卫生部公布2003年和2004年1月我国重大职业中毒情况”，“卫生部网站”（<http://www.moh.gov.cn>）。2004年2月12日。本文写作时，2004年的有关数据尚未公布。

<sup>12</sup>数据来源：卫生部统计信息中心：“2003年中国卫生事业发展情况统计公报”，2004年4月27日。转自，“卫生部网站”（<http://www.moh.gov.cn>）。本文写作时，2004年的有关数据尚未公布。

<sup>13</sup>数据来源：卫生部：“关于2003年国家职业卫生放射卫生监督抽检工作的通报”，2004年3月1日，“卫生部网站”（<http://www.moh.gov.cn>）。

<sup>14</sup>“卫生部透露：我国受职业危害人数超过两亿”，“中国青年报”。转自，“国际在线”（<http://gb.chinabroadcast.cn/3821/2005/01/08/106@416213.htm>），2005年1月8日。

以下攀升到目前的20%以上。<sup>15</sup>

报告期内，中国媒体对一些发生在2002年的职业伤害和集体职业病例进行了跟踪报道，包括2002年发生的5起重大职业中毒案的处理结果——河北省白沟制造箱包的农民工苯中毒案、北京市天晔公司农民工苯中毒案、广东省东莞市安加鞋厂女工正己烷中毒案、山东省时风集团重大苯中毒案、温州市三洋盛凯鞋材加工厂慢性苯中毒案。

报告期内，媒体继续对发生的一些重大集体职业病例予以报道。2003年1月，媒体报道了河北省张家口市赤城县张家口铅锌集团矿工因粉尘污染身患矽肺病的不幸遭遇。2002年底，先后有21名在铅锌矿作工的农民工被省职业病防治院确诊患有不同程度的矽肺病。之后，在对其他有不良反应的矿工进行的体检中，又有检查出7名矽肺病患者。导致矿工矽肺病的直接原因是被国家法律明确禁止的干式风钻掘进作业方法。而记者在2002年底对该铅锌矿的采访中仍然发现，正在井下作业的40多名工人没有一人佩戴防护面具。他们告诉记者，集团没有发放防护面具，需要个人购买。<sup>16</sup>

2003年媒体报道的另一个集体职业病例来自贵州省。从1991年到2002年，贵州省湄潭县西河乡的157位农民工曾到福建省仙游县东湖石英厂打工，他们分别受雇于60多家小作坊，主要从事磨石英矿石、筛石英粉、包装、上车等工作。由于厂家没有采取有效的劳动保护和职业病防治措施，从2000年至2003年，这些人中有60人患病，18人死亡。在46位被确诊为尘肺病的患者中，一期患者18人、二期患者21人、三期患者7人。经检查，仙游县63个石英作坊粉尘含量超标，最严重的竟然超出国家规定标准的361倍！<sup>17</sup>就此事件，国务院办公厅发布《关于福建省仙游县外来农民工患职业病事件的通报》，并在2003年下半年开展了乡镇企业、农村个体工商户的职业病危害专项整治。

2003年，媒体报道的第三个集体职业病例来自浙江省。在该省宁波市鄞州区，以蔺草为原料的编织品成为当地出口创汇的一个主要产业并吸引了大批来自贫困地区的农民工。在将蔺草加工成草席的过程中，工人们要进行一道俗称作“拔草”的蔺草筛选工序。“拔草”时会产生大量的粉尘，使不少人患上尘肺病。根据鄞州区卫生局提供的数字，截至2003年2月底，在来自重庆市忠县的农民工中，已经确诊为蔺草尘肺病患者的共有48人，其中一期30人，二期18人，还有相当一部分人在确诊过程中。<sup>18</sup>根据宁波市卫生局2004年5月公布的一项调查显示，当地约9000名蔺草加工工人当中，患有尘肺病的有163人。

高温天气造成的中暑，在2003年因媒体的报道而成为一个社会关注的问题。《绍兴晚报》报道，2003年7月份，绍兴市区因高温引至30多人死亡，其中半数以上的人死于高温下持续作业，这些人大部分又为农民工。<sup>19</sup>记者在安徽省合肥市采访一些在高温下工作的农民工时发现，他们居住在建筑工地的工棚仿佛象一个巨大的烤炉；他们没有一个人拿到降温费甚至降温品；因为要加班，他们连晚间休息的也被剥夺；他们唯一的降温手段就是在工作时用自来水降温。<sup>20</sup>《浙江日报》记者也揭露，夏季正值建筑业及塑料工艺品加工企业生产高峰

<sup>15</sup>徐机玲、沈翀、蔡玉高：“17岁打工少女三氯乙烯中毒身亡敲响职业病防治警钟”，“新华网江苏频道”（[http://www.js.xinhuanet.com/jiao\\_dian/2004-06/29/content\\_2402985.htm](http://www.js.xinhuanet.com/jiao_dian/2004-06/29/content_2402985.htm)），2004年6月29日。

<sup>16</sup>刘雅静：“赤城一矿山21名矿工患上矽肺病”，“燕赵都市报”（<http://www.yzdsb.com.cn>），2003年1月2日；祁胜勇、刘雅静：“赤城矽肺病事件再调查”，2003年3月31日。见，“燕赵都市报网站”（<http://www.yzdsb.com.cn>）。

<sup>17</sup>朱世德：“冬日沐霞暖枣风——湄潭西河乡矽肺病患者获赔纪实”，《贵州日报》。转自：“新浪网”（<http://www.sina.com.cn>），2004年01月20日；“我国职业病防治形势依然严峻”，“新华网上海站”（<http://www.sh.xinhuanet.com>），2004年4月8日。

<sup>18</sup>万兴亚：“几十名民工集体患尘肺病求告路漫漫，维权为什么这么难”，《中国青年报》。转自，“打工族”（<http://www.dagongzu.org>）；康敬峰、李春岩：“关注浙江宁波蔺草加工业职业病：尘肺病”，“中央电视台经济半小时6月14日播出节目”。转自，“新浪网”（<http://www.sina.com.cn>），2004年6月14日。

<sup>19</sup>钱峰、金国炳、高南嵩、石皎月：“浙江持续30多天高温，绍兴30余人中暑死亡”，《绍兴晚报》。转自“人民网”（<http://unn.people.com.cn>），2003年8月7日。

<sup>20</sup>万毅、靳生：“民工‘降温权’期待关注，烈日炎炎谁给他们清凉”，《江淮晨报》，2003年07月26日。

期，不少企业因白天被拉闸限电而停产，此时农民工们却因居住条件太差，气温太高而难以安睡，他们在夜晚开工时疲劳上岗，体力不支，精神难以集中，有的甚至出现晕厥，导致工伤事故接连不断。<sup>21</sup>

自2002年底中国各大媒体争相报道了“五金之乡永康每年千例断指”事件之后，职业伤残问题引起社会的广泛关注。尽管浙江省永康市市政府对冲压作业进行了专项整治活动，但一个地区的整顿治理并不能抑制全国范围内类似问题的重演。2003年9月30日，“人民网”报道，来自江苏省南京市有关部门的统计数据显示：仅1至8月，该市发生断指断臂的工伤事故已达近百起，因断指断臂到医院救治的患者已达3000例，其中，绝大部分患者系外来打工者。<sup>22</sup> 2003年7月17日，《浙江日报》报道，在浙江省台州市手足外科治疗中心，短短的一个星期内，就有60多名手指伤残者前来该中心医治，其中27名住院者共被轧断手指31根。<sup>23</sup> 2003年11月29日“央视国际”报道，自1月至11月20日，广东省东莞市清溪镇已发生工伤事故1081起，其中80%以上是机器造成的手外伤。受伤工人绝大多数出自当地数百家五金厂。<sup>24</sup> 据南京市劳动行政部门与质量监督部门的分析，“断指断臂”安全事故频发的原因主要有：第一，部分手工作坊或企业机器设备陈旧、落后甚至老化；第二，管理方为员工提供的培训时间太短，员工仓促上岗；第三，管理方不顾员工身体承受能力，劳动强度过大，加班时间太长，致使员工疲劳上岗，最终导致在生产时因劳累过度，操作工序出现紊乱。<sup>25</sup>

2004年，职业中毒事件受到媒体的关注。来自农村的少女赵珊珊(17岁)和王圆圆(18岁)到江苏苏南一家企业打工，被厂方安排使用三氯乙烯擦拭金属配件。赵珊珊后因“中毒性或过敏性肝炎”、“过敏性皮炎”、“重症肝衰竭”等症状于2004年4月8日病死家中，王圆圆则一直住院治疗。据当地疾病预防控制中心对该企业包装车间其他39名工人的体检报告，2人肝功能异常，2人面颈部出现皮疹，死者、患者及其他个人的体检报告均符合三氯乙烯的中毒表现。某市医院一位医师告诉记者，从他接触的病例中，这两年因企业卫生环境不合格造成的中毒性肝炎患者逐渐增多。<sup>26</sup>

2004年，媒体继续对矽肺与尘肺病加以关注和报道。2004年4月3日媒体报道，河北省平泉县正金金矿自2000年以来先后先后有45名矿工患上矽肺病。不少人因为无钱被迫放弃住院治疗，有的靠借钱、卖粮买一些简单的药物吃。已有5人不治而亡，另有4人病危，而多数矿工本应得到的赔偿款，一直没有兑现。<sup>27</sup> 2004年8月29日，《中国经营报》报道，广东省一项历时两年的宝石加工工人矽肺流行病学调查结果显示，在深圳、惠州、汕尾、东莞等地被调查的152家宝石加工厂中，共取粉尘监测点800多个，发现其中56%的检测点出现粉尘超标，其中最高的超过8倍；在接受调查的4591名工人中，有137人患矽肺，发病率为2.05%；而且被调查的工人说，调查人员进厂之前，厂方已经做了准备，让身体看起来健康的新员工去体

---

转自“打工族网”(http://www.dagongzu.org)。

<sup>21</sup> 陈敢、王华军：“高温季节，台州一周内 60 多位民工手指伤残，谁来保障民工的职业安全？”，《浙江日报》。转自，“浙江在线新闻网站”(http://www.zjol.com.cn)，2003 年 7 月 17 日。

<sup>22</sup> “南京：务工者断指断臂数量惊人，5000 元可私了”，“人民网”(http://www.people.com.cn)，2003 年 9 月 30 日。

<sup>23</sup> 陈敢、王华军：“高温季节，台州一周内 60 多位民工手指伤残，谁来保障民工的职业安全？”，《浙江日报》。转自，“浙江在线新闻网站”(http://www.zjol.com.cn)，2003 年 7 月 17 日。

<sup>24</sup> 康力、李锦：“《焦点访谈》：断指之痛 - 关注农民工（一）”，“央视国际”

http://www.cctv.com/program/jdft/20031129/100444.shtm)，2003 年 11 月 29 日。

<sup>25</sup> “南京：务工者断指断臂数量惊人，5000 元可私了”，“人民网”(http://www.people.com.cn)，2003 年 9 月 30 日。

<sup>26</sup> 徐机玲、沈翀、蔡玉高：“17 岁打工少女三氯乙烯中毒身亡敲响职业病防治警钟”，“新华网江苏频道”(http://www.js.xinhuanet.com/jiao\_dian/2004-06/29/content\_2402985.htm)，2004 年 6 月 29 日。

<sup>27</sup> 张涛：“金矿变‘毒矿’难讨救命钱”，“石家庄日报新闻网”(http://www.sjzdaily.com.cn/default.htm)，2004 年 4 月 3 日。

检。<sup>28</sup>

从上述报道中我们可以清楚地看到，虽然中国有劳动法和其他较完备的关于安全生产、职业病防治的法令，但是，这些法律却得不到尊重和执行。而在工人方面，面对着会带来严重职业病，甚至会导致伤残、死亡的劳动环境；面对资方拒绝发放劳动防护用品这样明显的违法行为，他们也几乎是没有任何的抵制和反抗，有的只是顺从和听天由命。

### 三、报告期内工矿企业特大安全事故和重大职业卫生事件的特点

总结报告期内发生在工矿企业的安全事故和职业病例，我们发现以下特点：

**特点一：**安全事故和职业病与工矿企业所有制属性的关系逐渐减弱。安全事故与职业病例的增长的确与中国非公有制企业的发展同步。十余年来发展起来的私营中小企业普遍存在投资规模小、安全投入不足、设备老化、生产厂房破旧、工艺落后等问题。根据农业部乡镇企业局2003年5月21日发表的调查报告，在全国乡镇工业的38个行业中，有33个行业存在不同程度的职业病危害。职业病危害比较严重的是采矿、冶金、建材、化工、金属制品、医药、橡塑、机械、纺织、皮革、食品、家具、造纸、印刷、工艺美术等15个行业；有6533个职业（或工种）涉及有毒有害物质。全国乡镇工业中有500多万家企业存在不同程度的职业病危害，占乡镇工业企业总数的80%；接触粉尘、毒物和噪声等有毒有害作业的职工2515万人，占乡镇工业企业职工总数的32.80%，占全国乡镇企业职工总数的18.93%；乡镇工业企业可能导致的职业病有尘肺、职业性放射性疾病、职业中毒、物理因素所致职业病、生物因素所致职业病、职业性眼病、职业性耳鼻喉口腔疾病、职业性肿瘤、其他职业病等10大类，共773种。<sup>29</sup> 中国疾病预防控制中心职业卫生与中毒控制所首席科学家何凤生院士介绍，在一些小型私营企业中，重大恶性职业中毒事故时有发生，出现了过去罕见的职业病，如急性二氯乙烷中毒性脑病、慢性正己烷中毒性神经病、三氯乙烯所致剥脱性皮炎、急性一甲胺中毒性肺水肿、亚急性二甲基甲酰胺中毒性肝病等。<sup>30</sup> 中央政府也认为，近年来全国伤亡事故主要集中在非公有制小企业，这部分小企业每年的事故和死亡人数都占全国事故起数和死亡总数的70%左右。<sup>31</sup>

但是，以企业所有制的属性定义中国安全事故和职业病例，并由此得出公有制企业的情况好于非公有制企业的结论未免牵强。如表1.1所示，报告期内，特大和特别重大事故在国有企业也频繁发生，且一次性死亡人数巨大。

---

<sup>28</sup>田彦红：“矽肺病阴霾笼罩下的广东宝石加工业”，中国经营报，转自，“新浪网-财经纵横”(<http://finance.sina.com.cn/b/20040829/1044983328.shtml>)，2004年8月29日。

<sup>29</sup>农业部乡镇企业局：“关于乡镇企业职业卫生情况的调查报告”，“中国乡镇企业信息网”(<http://www.cte.gov.cn/index/asp/xqzw.asp?idd=1181>)，2003年5月21日。

<sup>30</sup>刘建民、刘雁飞：“加强法治管理，做好新世纪的职业病防治工作 - 访我国著名的职业病防治专家何凤生院士”，“广东健康教育网”(<http://www.gdjkjy.com>)，2004年4月19日。



表 1.1

2003-2004 年中国国有工矿企业特大和特别重大事故

2003 年	
1月23日	河南省焦作煤炭集团朱村煤矿发生瓦斯突出事故，18人死亡。
2月24日	贵州省水城矿务局木冲沟煤矿发生瓦斯爆炸事故，18人受伤，39人死亡。
3月20日	贵州省林东矿务局贵阳煤矿发生透水事故，13人死亡。
5月17日	安徽省淮北矿业集团芦岭煤矿发生特大瓦斯爆炸事故，86人死亡，28人受伤。
5月21日	云南丽江地区华坪县基佐煤矿发生瓦斯爆炸事故，24人死亡。
7月4日	内蒙古呼伦贝尔牙克石煤矿发生瓦斯爆炸事故，6人受伤，22人死亡。
7月26日	江西省吉安市吉水县石莲煤矿发生透水事故，12人死亡。
8月11日	山西省大同市杏儿沟煤矿发生瓦斯爆炸事故。43人死亡。
8月14日	山西省阳泉煤业集团公司三矿裕公井发生瓦斯爆炸事故，28人死亡。
8月19日	湖南省资兴煤业集团祥和煤业有限公司发生瓦斯爆炸事故，10人死亡，1人受伤。
9月2日	河南省洛阳市伊川县奋进煤矿黄村分井发生透水事故，16人死亡。
9月10日	重庆市秀山县涌洞乡川河煤矿发生透水事故，18人死亡。
9月11日	陕西省韩城矿务局桑树坪矿发生透水事故，15人死亡。
10月17日	重庆市天府矿务局三汇一矿发生煤与瓦斯突出事故，10人死亡，12人受伤。
11月14日	江西省丰城矿务局建新煤矿发生瓦斯爆炸事故，51人死亡，5人受伤。
12月23日	重庆开县西南油气田分公司川东北气矿罗家16H井发生天然气井喷事故，243人死亡。
2004 年	
1月30日	辽宁省抚顺矿业集团公司西露天矿坑下平峒采空区发生大面积垮落，15人死亡。
4月30日	山西临汾地区隰县梁家河煤矿发生瓦斯爆炸事故，36人死亡，13人受伤。
5月12日	河南省安阳市安彩工业园区安彩集团信谊公司建筑工地发生上料架倾倒事故，造成21人死亡，9人受伤。
5月13日	黑龙江省七台河市新兴区七台河（精煤）集团新兴煤矿发生瓦斯爆炸事故，12人死亡。
6月6日	北京市京煤集团大安山煤矿发生巷道坍塌，10人死亡。
6月15日	陕西省黄陵矿业公司一号煤矿发生瓦斯爆炸，16人死亡，7人下落不明。
7月19日	山西省朔州市怀仁县芦子沟煤矿发生瓦斯爆炸事故，12人死亡。
9月23日	河北省邯郸市新兴铸管有限责任公司发生煤气爆炸事故，13人死亡。
10月20日	重庆市松藻矿务局逢春矿发生煤与瓦斯突出事故，13人死亡。
10月20日	河南省郑州矿务局大平矿发生瓦斯爆炸事故，148人死亡。
11月28日	陕西省铜川矿务局陈家山煤矿发生瓦斯爆炸事故，166人死亡，41人受伤。

**特点二：**官员问责制度逐渐完善但对抑制事故的发生尚未发挥作用。2003年春季中国爆发“非典”疫情，北京市市长和国家卫生部部长因处理疫情不力而被免职。这使中国推行的官员问责制度涉及到地方政府的行政大员和国务院部委的高官，并使这一制度成为媒体和社会公众的关注点。2003年，在各类工矿企业职业安全事故发生之后，除了对事故责任人的惩处之外，对涉案官员和政府相关部门主管官员的处罚变得愈加严厉。据山东省安全监督管理局局长介绍，自2002年11月1日《安全生产法》实施到2003年底，山东省已有2953人因工矿商贸企业事故受到处理。其中包括，党政机关县处级领导干部10人、一般干部78人。在受处理的责任人中，受党纪处分的213人，其中，撤销党内职务的6人、开除党籍的3人；受行政处分的1456人；受经济处罚的1129人；被追究刑事责任的63人。2003年，在安徽省政府对各类生产安全事故，特别是重特大责任事故的查处中，有6名地厅级、19名县（处）级、138名科级党政干部受到行政处分，9人被追究刑事责任。<sup>32</sup> 从2001年1月至2004年9月，山西省处理一次死亡3人以上重特大煤矿事故有关责任人770人，69名副县级以上干部受到党纪处分、行政处分。<sup>33</sup>

然而，如此严厉的举措并未杜绝重特大事故的发生。从2002年初到2003年8月，江西

<sup>31</sup>王显政：“全国安全生产的形势和对策—在全国首届市、县长安全法规培训班上的讲话”（2003年9月10日），“国家安全生产监督管理局网站”（<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>）。

<sup>32</sup>王法舰、张广泉：“重特大事故行政责任追究记略”，《工人日报》，2004年5月9日，第（5）版。

<sup>33</sup>李廷祯：“山西矿难冷思考（上）：全面停产整顿”，“山西新闻网”。转自，“新华网”（[http://www.xinhuanet.com/chinanews/2005-01/01/content\\_3493654.htm](http://www.xinhuanet.com/chinanews/2005-01/01/content_3493654.htm)），2005年1月1日。

省共处分副科级以上地方党政干部 41 人，处分煤矿企业矿级以上干部 61 人。<sup>34</sup> 然而，仅 2003 年下半年，江西省就连续发生 3 起死亡 10 人以上的煤矿安全事故，包括，造成 51 人死亡的丰城矿务局建新煤矿“11.14”特大瓦斯爆炸事故、造成 12 人死亡的吉水县石莲煤矿“7.26”透水事故和造成 10 人死亡的乐平矿务局东方红煤矿“9.21”跑车事故。据河北省煤矿安全监察局统计，截至 2003 年底，河北省共有 484 名煤矿事故的责任人受到处分，其中由煤矿监察部门建议追究刑事责任的 24 人，建议党纪处分的 10 人，受到行政处分的 448 人，受到行政处罚的 2 人。<sup>35</sup> 但是，从 2004 年 1 月起 5 月，河北省发生的煤矿事故多达 13 起。<sup>36</sup>

要指出的是，随着官员问责制度的执行，地方政府对这个制度的消极抵制也在加强。其主要的，也是较隐蔽的抵制方式是将有关官员的撤职处分变成事实上的平级调动，即某一官员在因重大事故而被撤职一段时间后，又在另一地区担任同级别职务，甚至从事同样的工作。这种消极的抵制也是地方政府官员的一种互相保护的方法，它使官员问责制的威慑力大为减弱。

**特点三：** 安全事故和职业病例的发生与地方社会经济发展程度之间的关系更加复杂化。随着中国经济的发展，区域之间社会发展程度呈现明显的差异。在东南沿海开放城市近年来出现的一些职业病例，说明了职业病例与经济发展之间的联系。据广东省职业病防治院院长向记者介绍，随着广东省制造业重点的转移，职业病也呈现出新的态势。上个世纪 90 年代以前，广东省职业病的 70% 为重金属中毒，1989 年时，有机溶剂中毒占职业疾病的比例只有 2.5%；到 2001 年，这一比例已经上升到 80%。同时，伴随着工业生产的高速发展，新职业病种类也在迅速增加，2001 年一年内新发现了 11 种职业病，2002 年又增加了 2 种。职业中毒的行业也在扩展，电子、五金电镀、制鞋、印刷、宝石加工等行业都发现了职业病，连以前较少发生职业病的制衣业也因为化学染剂等的使用而开始出现职业病。<sup>37</sup> 经济发达地区职业病的增加说明，经济的发展并没有，也不会自动地带来社会文化及医疗保健事业的发展，在缺少法制，缺少政府对资本的监督，缺少工人参与的情况下，就不会有真正的现代工业文明。

在那些经济不发达的地区，职业安全卫生状况则呈现出不同的特点。对国家安全监督管理局发布的事故信息加以分析，可以发现，与特别重大和特大事故发生频率较高的山西、河南、河北、湖南等省份相比，在贵州、云南等边远不发达的省份，2003 年间死亡 3-9 人的重大事故，特别是煤矿安全事故发生的频率较高，例如，云南省红河州 10 起、曲靖市 14 起；贵州省毕节地区 27 起、遵义市 16 起、黔西南州 10 起、黔南布州 10 起；湖南省娄底市 11 起。这种情况可能与这些地区普遍存在的小煤矿和恶劣的劳动条件有关。

**特点四：** 安全事故和职业病例的发生与地方政府财政需求之间的关系逐渐加强，报告期内，两者之间的密切关系愈加显露。据说在中国税费改革前，乡镇一级政府就存在着严重的财政收支缺口。有关材料显示，在中国 3000 多个县市中，财政长期呈现赤字的县市已超过 50%，有 1080 个县发不出工资来，约有 50 - 60% 的乡（镇）入不敷出；而且赤字时间长，乡镇财政收支缺口大多有 7、8 年的历史，严重的地区已经超过了 10 年。<sup>38</sup> 发展地方经济，缓解财政紧张局面，维持政府庞大的行政开支等迫使地方政府不得不“广开财路”，在支持地方私营企

<sup>34</sup> “江西煤矿”：处理干部百余名，事故仍不断”，“中国煤炭市场网”（<http://www.cctd.com.cn>），2003 年 12 月 3 日。

<sup>35</sup> 张立文：“矿难周年祭：不要再生产带血的煤炭”，“新华网-焦点网谈”（<http://www.xinhuanet.com/focus>），2004 年 5 月 21 日。

<sup>36</sup> 数据来源：“国家安全生产监督管理局网站-事故查询”，（<http://202.106.190.8:8090/iSystem/shigumain.jsp>）。

<sup>37</sup> 肖文峰：“职业病：工业化时代的‘广东难题’”，《半月谈》。转自，“新浪网”（<http://www.sina.com.cn>），2003 年 8 月 7 日。

<sup>38</sup> 孙雷：“财税新伦理：财政风险凸现，积极的财政政策看淡？”，《21 世纪经济报道》。转自，“搜狐财经频道”（<http://business.sohu.com>），2003 年 12 月 27 日。

业发展的同时，对企业的非法经营和违章操作持放任的态度。

近年来发生特大事故和集体职业病例的企业，有不少是当地政府的财政支柱或者主要财政来源。例如，2003年5月20日发生特大瓦斯爆炸事故的山西省临汾市安泽县永泰煤矿，是在没有办理建矿审批、采矿登记、设计审查等手续的情况下，由县政府协调建设的煤矿，建设过程中，又被县委、县政府列为“新的经济增长点和生命工程”，其建成投产是2003年“党政主要工作目标”。<sup>39</sup> 2004年第一季度，辽宁省葫芦岛市钼产品出口创汇4000余万美元，坐落在钼矿山开采基地的葫芦岛市连山区钢屯镇，被誉为“辽西首富”、“亿元乡镇”，2003年该镇各类企业共上交税金7000万元，而该镇矽肺病患者达300人之多。<sup>40</sup> 被媒体贬为“工伤之乡”的浙江省金华地区永康市，号称“中国五金生产基地”，五金工业产值占全市工业总产值的90%以上，该市上万家五金机械企业，生产7大类2万多种产品，其中的1200余种出口创汇。<sup>41</sup> 在造成160多名尘肺病患者的宁波市，蔺草编织品是出口创汇的主导农产品之一，年创汇9000万美元，出口量占全国八成以上。<sup>42</sup> 造成28名矽肺病患者的河北省张家口铅锌集团是赤城县县属的大型矿产企业，每年向县财政上缴的利税达700多万元，占到全县财政收入的四分之一。<sup>43</sup>

那些事故频发的中小私营企业也为当地政府缓解了就业压力。据中国劳动力市场信息网监测中心2004年5月报告，改革开放以来，中国从农业部门转移出来的2.3亿劳动力，绝大多数在民营企业就业；工业部门新增加的8000万从业人员中，有75%在民营企业；在1.63亿工业部门的就业人员中，有1.2亿人在民营企业就业。<sup>44</sup> 据原国家经济贸易委员会的统计，截至2001年底，在中国153723个矿业企业中，有14.5万个小矿；中国390余座矿业城镇的国内生产总值已达3万亿元，吸纳人口3.1亿。<sup>45</sup>

**特点五：**治理整顿对职业安全卫生事件的抑制效果不佳。在问责制度的巨大压力下，特重大安全事故和集体职业病例的发生往往给当地党政领导带来巨大的恐慌，于是，在事件发生后，各地政府总是要对辖区内有关行业进行全面的停产整顿和针对事件的专项整治。停产整顿与专项治理的对象范围则视事件的后果大小和发生的频率而定，可以涉及全乡镇、全县、全省甚至全国。但是，这类措施对抑制事件的再次发生所能发挥的功效有限。本报告将在以下章节中对此类措施的效果作进一步讨论，在此，仅以2003年在山西省发生的重特大煤矿事故和整治措施为例，为上述结论提供一个佐证。

---

<sup>39</sup>李仑：“生命工程咋成了夺命黑井 - 山西永泰煤矿‘5·20’重大瓦斯爆炸事故剖析”。转自，“中国安全健康资讯网”（<http://www.safe52.com>）。

<sup>40</sup>杨海峰：“‘辽西首富’的‘肺部阴影’ - 葫芦岛市连山区钢屯镇矽肺患者调查”，“华商晨报”（<http://www.eobserver.com.cn>），2004年5月13日。

<sup>41</sup>黄一琨：“‘工伤之乡’的苦恼”，“经济观察报网”（<http://www.eobserver.com.cn>），2003年12月27日。

<sup>42</sup>林凡：“一种职业病和一座城市的焦虑”，“经济观察报”（<http://www.eobserver.com.cn/ReadNews.asp?NewsID=10226>），2004年8月23日。

<sup>43</sup>祁胜勇、刘雅静：“赤城矽肺病事件再调查”，“燕赵都市报”（<http://www.yzdsb.com.cn>），2003年3月31日。

<sup>44</sup>中国劳动力市场信息网监测中心：“目前全国工业部门就业人数为1.63亿人，营造一个良好的创业环境”，“”（<http://www.lm.gov.cn/gb/data>），2004年5月21日。

<sup>45</sup>张巍柏：“2004年中国煤炭市场形势预测”，“搜狐网”（<http://dynamic.sohu.com/template/news/print.jsp?ENTITYID=217463014&Dynamic=yes>），2003年12月26日。

表1.2

2003年山西省煤矿事故与整治措施

事故发生地	事故类型	整改措施
2月16日, 吕梁地区离石市王文庄煤矿	特大	山西省政府要求, 对经检查不合格的乡镇煤矿必须责令其停产整顿。整顿后仍不合格的要坚决予以关闭。
2月22日, 吕梁地区交城县五七煤矿二坑	特大	未见报道
3月22日, 吕梁地区孝义市孟南庄煤矿	特别重大	山西省政府要求吕梁地区所有煤矿从3月23日起停产整顿。
4月17日, 临汾市古县江水坪煤矿	特大	临汾市政府要求, 古县所有煤矿立即停产整顿。
5月20日, 临汾地区安泽县永泰煤矿	特大	临汾市的所有国营煤矿、乡镇煤矿停产整顿。
8月11日, 大同市杏儿沟煤矿	特别重大	大同市政府宣布全市所有煤矿停产整顿。
8月14日, 阳泉煤业集团公司三矿裕公井	特大	未见报道
8月18日, 晋中市左权县河南村村办煤矿	特大	山西省政府决定全省除四大国有煤业集团外, 其他煤矿从8月19日零时起一律停产整顿一周。

从上表可以看出, 停产整顿与专项治理并非良策。在2月16日发生吕梁地区王文庄煤矿特大事故之后, 山西省政府所要求的是: 对经检查不合格的乡镇煤矿必须责令其停产整顿。但是, 时隔5天, 2月22日, 在同一地区的五七煤矿再次发生特大事故, 而在这次事故之后的一个月, 同一地区的孟南庄煤矿再次发生特别重大事故。4月17日江水坪煤矿发生特大事故后, 临汾市政府要求的是古县所有煤矿立即停产整顿。但是, 这一措施并没有抑制住在5月20日处在同一地区的永泰煤矿发生特大事故, 在这次事故后, 临汾市政府不得不把停产整顿的范围扩大到所有国有营煤矿和乡镇煤矿。在8月份短短一周之内, 山西省连续发生2起特大事故, 1起特别重大事故, 各级地方政府采取的停产整顿措施与前述并无差异。在8月11日杏儿沟煤矿特别重大事故发生后, 停产整顿的范围还仅限于大同市, 只是在14、18日两起特大事故连续发生后, 才迫使山西省政府作出全省除四大国有煤业集团外, 其他煤矿一律停产整顿一周的决定。这里应当指出的是, 第一, 地方政府对这类措施的使用一直持非常谨慎的态度, 从上表中可以看到, 停产整顿的措施总是尽可能地被限制在一定的范围内, 只有当事故发生频率过高, 社会影响巨大的时候, 政府才会启动辖区内全面停产的措施。第二, 因停产造成的煤炭供应紧张, 会进一步刺激企业的生产和超产的欲望, 于是, 增加了事故发生的几率, 使整顿措施前功尽弃。

此外, 对上个世纪90年代末至今的安全生产事故和职业病例进行分析, 可以发现, 农民工已经成为这些事故和职业病的受害者主体, 他们中间, 多数人只有不长的打工经历。这种情况说明, 一方面, 中国的工人阶级正在大规模的更新, 这种构成的变化向中国传统的安全生产管理和职业病防治体系提出了挑战, 此前, 这个体系是建立在那些经过严格的职业安全卫生培训、有医疗和工伤保险、有城市户口的固定工的基础上的。另一方面, 这种状况说明, 新型的工人刚刚离开家乡, 刚刚脱离了过去的社会关系网络和过去的生活与文化习惯, 处在孤立无助的境地, 面对唯利是图的雇主和视其为“外地人”的地方政府, 他们特别容易受到伤害。

#### 四、报告期内重要的职业安全卫生法律与政策

在中国近年来各种重大安全事故和职业病例不断出现的背景下, 中央政府加强了对职业安全卫生法律的立法力度。以下是全国人民代表大会常务委员会、国务院和有关部门在2002年至2004年间颁布、实施的主要法律、行政法规和政策性文件。

表1.3

主要法律、行政法规和政策性文件

<b>法 律</b>	
中华人民共和国职业病防治法	2001年10月27日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议通过，2002年5月1日起施行
中华人民共和国安全生产法	2002年6月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过，2002年11月1日起施行
<b>国务院行政法规</b>	
危险化学品安全管理条例	2002年1月9日国务院第52次常务会议通过，2002年3月15日起施行
使用有毒物品作业场所劳动保护条例	2002年5月12日国务院颁布，即日施行
建设工程安全生产管理条例	2003年11月12日国务院第28次常务会议通过，2004年2月1日起施行
安全生产许可证条例	2004年1月7日国务院第34次常务会议通过，2004年1月13日颁布，即日施行
<b>国家安全生产监督管理局行政法规</b>	
安全生产违法行为行政处罚办法	国家安全生产监督管理局2003年5月19日颁布，2003年7月1日起施行
煤矿安全生产基本条件规定	2003年7月2日国家安全生产监督管理局局务会议审议通过，2003年8月1日起施行
煤矿企业安全生产许可证实施办法	2004年4月19日国家安全生产监督管理局局务会议审议通过，2004年5月17日施行
非煤矿山企业安全生产许可证实施办法	2004年4月19日国家安全生产监督管理局局务会议审议通过，2004年5月17日施行
危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法	2004年4月19日国家安全生产监督管理局局务会议审议通过，2004年5月17日施行
烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法	2004年4月19日国家安全生产监督管理局局务会议审议通过，2004年5月17日施行
<b>卫生部行政法规</b>	
建设项目职业病危害分类管理办法	2002年3月15日卫生部部务会讨论通过，2002年5月1日起施行
国家职业卫生标准管理办法	2002年3月15日卫生部部务会讨论通过，2002年5月1日起施行
职业健康监护管理办法	2002年3月15日卫生部部务会讨论通过，2002年5月1日起施行
职业病诊断与鉴定管理办法	2002年3月15日卫生部部务会讨论通过，2002年5月1日起施行
职业病危害事故调查处理办法	2002年3月15日卫生部部务会讨论通过，2002年5月1日起施行
职业病危害因素分类目录	2002年3月15日卫生部部务会讨论通过，2002年5月1日起施行
<b>国务院文件</b>	
关于继续深化煤矿安全专项整治工作的意见》（安委办字[2003]4号）	国务院安全生产委员会办公室、国家煤矿安全监察局2003年3月18日发布
关于进一步加强安全生产工作的紧急通知（国办发发电[2003]3号）	国务院办公厅2003年3月26日发布
关于进一步加强煤矿安全生产工作的通知》（国办发58号）	国务院办公厅2003年6月20日发布
关于深化安全生产专项整治工作的通知》（国办发60号）	国务院办公厅2003年6月22日发布
关于切实加强煤矿安全生产工作，坚决遏制重特大事故发生的紧急通知》（国办明电36号）	国务院办公厅2003年8月16日发布
关于进一步加强安全生产工作的决定	国务院2004年1月9日发布

### 法律、行政法规和政策性文件的主要内容

#### （一）《中华人民共和国职业病防治法》

《中华人民共和国职业病防治法》是中国第一部全面规范职业病防治活动的法律，共7章79条，由：总则、前期预防、劳动过程中的防护与管理、职业病诊断与职业病病人保障、监督检查、法律责任、附则等部分组成。《职业病防治法》确定了“预防为主、防治结合”的方针，该法规定的工作场所职业卫生要求、职业病危害项目申报制度、建设项目的职业病

预评价制度、“三同时”（与主体工程同时设计，同时施工，同时投入生产和使用）审查制度等都体现了这一方针。《职业病防治法》对用人单位在劳动过程中的职业病防治责任作出了多达 17 条的规定，包括，必须采用有效的职业病防护设施并为劳动者提供职业病防护用品；公布有关职业病防治的信息；在产生严重职业病危害的作业岗位设置警示标识；实施由专人负责职业病危害因素日常监测；在与劳动者订立的劳动合同中，告知工作过程中可能产生的职业病危害及其后果；对从事接触职业病危害的作业的劳动者给予上岗前、在岗期间和离岗时的职业健康检查；为劳动者建立职业健康监护档案等等。结合职业病防治的要求，《职业病防治法》将分散在各部法律中有关劳动者的权利作了归纳性的规定，这些权利包括：（1）获得职业卫生教育、培训的权利；（2）获得职业健康检查、职业病诊疗、康复等职业病防治服务的权利；（3）了解工作场所产生或者可能产生的职业病危害因素、危害后果和应当采取的职业病防护措施的权利；（4）要求用人单位提供符合防治职业病要求的职业病防护设施和个人使用的职业病防护用品，改善工作条件的权利；（5）对违反职业病防治法律、法规以及危及生命健康的行为提出批评、检举和控告的权利；（6）拒绝违章指挥和强令进行没有职业病防护措施的作业的权利；（7）参与用人单位职业卫生工作的民主管理，对职业病防治工作提出意见和建议的权利。此外，《职业病防治法》还对职业病的诊断与鉴定制度；职业卫生监督制度和违法该法的法律责任作出了规定。

## （二）《中华人民共和国安全生产法》

《中华人民共和国安全生产法》共7章97条，由总则、生产经营单位的安全生产保障、从业人员的权利和义务、安全生产的监督管理、生产安全事故的应急救援与调查处理、法律责任和附则等部分组成。《安全生产法》确定了“安全第一、预防为主”的安全生产管理方针，并根据这一方针，建立了生产经营单位安全保障制度、从业人员安全生产权利义务制度、安全生产的监督管理制度、生产安全事故的应急救援和调查处理制度以及安全生产的法律责任制度。在《安全生产法》中，有关生产经营单位在安全保障中的义务和生产经营单位的负责人与管理人员的责任条款多达28条。该法确定了生产经营单位主要负责人的6项责任，即：建立、健全本单位安全生产责任制；组织制定本单位安全生产规章制度和操作规程；保证本单位安全生产投入的有效实施；督促、检查本单位的安全生产工作，及时消除生产安全事故隐患；组织制定并实施本单位的生产安全事故应急救援预案和及时、如实报告生产安全事故。

《安全生产法》在对生产经营单位在安全保障中的义务规定中，尤其强调的是：应当具备安全生产条件所必需的资金投入；对从业人员和特种作业人员进行安全生产教育和培训；新建、改建、扩建工程项目的安全设施，必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用；向从业人员如实告知作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施以及事故应急措施；为从业人员提供符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品；依法参加工伤保险等。在对从业人员的权利义务方面，《安全生产法》规定了从业人员的6项权利，即：了解其作业场所和工作岗位存在的危险因素、防范措施和事故应急措施的权利；对本单位的安全生产工作提出建议的权利；对本单位安全生产管理工作中存在的问题提出批评、检举、控告的权利；拒绝违章作业指挥和强令冒险作业的权利；发现直接危及人身安全的紧急情况时，停止作业或者在采取可能的应急措施后撤离作业场所的权利；因生产安全事故受到损害后，向本单位提出要求赔偿的权利。《安全生产法》明确了政府、生产经营单位、从业人员和中介机构可能发生的38种违法行为并规定了13种处罚方式，包括行政处罚、经济处罚和刑事处罚。

## （三）《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》

《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》共8章71条，包括，总则、作业场所的预防措施、劳动过程的防护、职业健康监护、劳动者的权利与义务、监督管理、罚则和附则。该条例在《职业病防治法》有关劳动者基本权利规定的基础上，对从事使用有毒物品作业的劳动者的权利作了具体的规定。根据该条例，在从事使用有毒物品作业之前，劳动者有权从用人

单位获得有关作业场所使用的有毒物品的资料,了解工作场所产生或者可能产生的职业中毒危害因素、危害后果和应当采取的职业中毒危害防护措施。在作业之中,劳动者有权在存在威胁生命安全或者身体健康危险的情况下,通知用人单位并从使用有毒物品造成的危险现场撤离;有权要求用人单位提供防护设施和防护用品;有权对违反职业病防治法律、法规,危及生命、健康的行为提出批评、检举和控告;有权拒绝违章指挥和强令进行没有职业中毒危害防护措施的作业;有权对用人单位的职业病防治工作提出意见和建议;有权查阅、复印其本人职业健康监护档案。在离开用人单位时,劳动者有权索取本人健康监护档案复印件。此外,劳动者有权获得职业卫生教育和培训;有权获得职业健康检查、职业病诊疗、康复等职业病防治服务。患职业病的劳动者有权按照国家有关工伤保险的规定,享受工伤保险待遇;有权向用人单位提出赔偿要求。《使用有毒物品作业场所劳动保护条例》对用人单位违反该条例的32种行为规定了给予警告,责令限期改正;责令停止使用有毒物品作业;罚款;提请政府责令停建或予以关闭;予以取缔;没收经营所得;追究刑事责任等处罚方式,其中,以罚款为主要方式,罚款额从5000元到50万元(不包括对擅自从事使用有毒物品作业的用人单位,处经营所得3倍以上5倍以下的罚款)。

#### (四)《安全生产违法行为行政处罚办法》

《安全生产违法行为行政处罚办法》共6章78条,由总则;行政处罚的种类、管辖;行政处罚的程序;行政处罚的适用;行政处罚的执行和备案;附则等部分组成。该处罚办法主要的法律依据和处罚权来自于《安全生产法》、《矿山安全法》、《煤矿安全监察条例》、《危险化学品安全管理条例》等有关的法律和行政规章。鉴于这些法律、行政规章对安全生产违法行为的处罚规定比较分散,立法者对这些行政处罚规定作了概括。<sup>46</sup>该办法为各级安全管理部门行政执法和实施监督管理提供了重要的依据。在该办法规定的处罚方式中包括,给予警告、罚款、没收违法所得、责令整改、责令限期改正、责令停止违法行为、责令停产停业整顿、责令停产停业、责令停止建设、拘留、关闭、吊销有关证照等。与以前有关法律规定的罚则所不同是,这部行政规章规定,在对违法的生产经营单位进行处罚的同时,要对违法生产经营单位的主要负责人、个人经营的投资人、中介机构的主管人员和其他直接责任人员给予警告、给予撤职处分和处以罚款。

#### (五)《安全生产许可证条例》

《安全生产许可证条例》共24条。按照该条例的规定,矿山企业、建筑施工企业和危险化学品、烟花爆竹、民用爆破器材等生产企业在生产经营之前,应当依照规定向安全生产许可证颁发管理机关申请领取安全生产许可证,并提供该条例规定的相关文件、资料。未取得安全生产许可证的企业,不得从事生产经营活动。该条例对企业获得安全生产许可证规定了13个条件:建立、健全安全生产责任制,制定完备的安全生产规章制度和操作规程;安全投入符合安全生产要求;设置安全生产管理机构,配备专职安全生产管理人员;主要负责人和安全生产管理人员经考核合格;特种作业人员经有关业务主管部门考核合格,取得特种作业操作资格证书;从业人员经安全生产教育和培训合格;依法参加工伤保险,为从业人员缴纳保险费;厂房、作业场所和安全设施、设备、工艺符合有关安全生产法律、法规、标准和规程的要求;有职业危害防治措施,并为从业人员配备符合国家标准或者行业标准的劳动防护用品;依法进行安全评价;有重大危险源检测、评估、监控措施和应急预案;有生产安全事故应急救援预案、应急救援组织或者应急救援人员,配备必要的应急救援器材、设备以及法律、法规规定的其他条件。该条例还对未取得安全生产许可证擅自进行生产;安全生产许可证有效期满未办理延期手续,继续进行生产;转让安全生产许可证和冒用安全生产许可证或者使用伪造的安全生产许可证的行为,规定了处罚。根据该条例的规定,国家安全生产监督

<sup>46</sup>王殿学:“安全生产违法行为行政处罚有法可依-访国家安全生产监督管理局监察专员石少华”,“中国经济时报”(http://www.cet.com.cn),2003年6月26日。

管理局在2004年颁布了《煤矿企业安全生产许可证实施办法》、《非煤矿山企业安全生产许可证实施办法》、《危险化学品生产企业安全生产许可证实施办法》和《烟花爆竹生产企业安全生产许可证实施办法》。

#### （六）《职业健康监护管理办法》和《职业病诊断与鉴定管理办法》

由中华人民共和国卫生部颁布的《职业健康监护管理办法》和《职业病诊断与鉴定管理办法》是《中华人民共和国职业病防治法》的配套规章。《职业健康监护管理办法》共25条。所称职业健康监护主要包括职业健康检查、职业健康监护档案管理等内容。该办法要求用人单位组织从事接触职业病危害作业的劳动者进行职业健康检查，包括，上岗前、在岗期间、离岗时和应急的健康检查；并且要及时将职业健康检查结果如实告知劳动者。该办法还要求用人单位为劳动者建立职业健康监护档案，并按规定妥善保存档案。这种档案是劳动者健康变化与职业病危害因素关系的客观记录，是职业病诊断鉴定的重要依据之一，也是法院审理健康权益案件的物证。该办法规定，劳动者有权查阅、复印其本人职业健康监护档案。当离开用人单位时，劳动者有权索取本人健康监护档案复印件；用人单位应当如实、无偿提供。为保证卫生行政部门、用人单位和劳动者及时了解职业健康检查结果，该办法还对从事职业健康检查的机构告知和报告职业健康检查结果的时限作出了规定。《职业病诊断与鉴定管理办法》共7章41条，由总则、诊断机构、诊断、鉴定、监督管理、罚则、附则等部分组成。该办法确定了职业病的诊断与鉴定工作应当遵循的“科学、公正、公开、公平、及时和便民”的原则。为体现上述原则，该办法允许劳动者选择用人单位所在地或本人居住地的职业病诊断机构进行诊断；要求职业病诊断机构“对不能确诊的疑似职业病病人，可以经必要的医学检查或者住院观察后，再做出诊断”；当“没有证据否定职业病危害因素与病人临床表现之间的必然联系的，在排除其他致病因素后，应当诊断为职业病。”按照该办法的规定，如果劳动者对诊断结论有异议，可以在30日内到市级卫生行政部门申请职业病诊断鉴定，鉴定后仍有异议的，可以在15日内到省级卫生行政部门申请再鉴定。省级职业病诊断鉴定委员会的鉴定为最终鉴定。

#### （七）《关于进一步加强安全生产工作的决定》

2004年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》。据说，这是一个指导新时期安全生产工作的纲领性文件。<sup>47</sup>在这个文件中，国务院提出了“进一步强化政府对安全生产工作的领导”的指导思想，并分阶段设立了安全生产工作的“奋斗目标”，即，到2007年，安全生产状况稳定好转；到2010年，安全生产状况明显好转；到2020年，安全生产状况实现根本性好转。为实现上述目标，国务院提出，在加强产业政策引导的同时，加大政府对安全生产的投入；深化安全生产专项整治；健全完善安全生产法制；建立生产安全应急救援体系；加强安全生产科技和技术开发等。在这个文件中，国务院将生产经营单位视为安全生产的主体，提出，要进一步明确生产经营单位的安全生产责任；要制定和颁布重点行业、领域安全生产技术规范和安全生产质量工作标准。为保证安全生产所需资金投入，国务院提出，在条件成熟后，逐步建立对高危行业生产企业提取安全费用制度。同时，为建立企业负责人自觉保障安全投入，努力减少事故的机制，国务院提出要加大生产经营单位对伤亡事故的经济赔偿，进一步提高企业生产安全事故伤亡的赔偿标准。为加强对安全生产的监督管理，在加强现有安全监察制度的基础上，国务院建立了全国和分省（区、市）的安全生产控制指标体系、安全生产行政许可制度和企业安全生产风险抵押金制度。国务院还提出，地方各级政府要建立健全领导干部安全生产责任制，把安全生产作为干部政绩考核的重要内容；要对政府分管安全生产工作的领导干部进行培训；要对存在失职、渎职行为，或对事故发生负有领导责任的地方政府、企业领导人严格追究责任。

<sup>47</sup>王显政：“在全国安全监管、监察局长会上的讲话”（2004年1月18日），“国家安全生产监督管理局网站”（<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>）。



## 五、报告期内政府职业安全卫生监察机构的变动与存在问题

2003年春季,中央政府换届,和过去比较,新一届政府对日趋严重的职业安全卫生更为重视。国家安全生产监督管理局局长在2003年9月的一次讲话中提及,新一届政府成立以后,先后4次召开国务院常务会议,研究安全生产工作,副总理黄菊先后7次听取汇报,国务院办公厅先后下发了4个关于加强安全生产工作的通知。从中共十六大之后到2003年8月底,胡锦涛、吴邦国、温家宝、黄菊等中央领导人共发出关于安全生产工作的重要批示76件、106条。<sup>48</sup> 2004年,中央政府领导人关于安全生产工作的重要批示更多达198件(次)。<sup>49</sup> 2003年8月27日,国务院总理温家宝主持召开了专门研究煤矿安全工作的国务院常务会议,决定加大安全投入,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22亿元用于煤矿安全技术改造;温家宝同时要求,确立确保煤矿安全投入的机制。

新一届政府并着手对安全生产监察系统和职业卫生监督系统加以改造。2003年3月,第十届全国人民代表大会第一次会议通过了国务院机构改革方案,将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。2003年10月23日,中共中央机构编制委员会办公室发布《关于国家安全生产监督管理局(国家煤矿安全监察局)主要职责内设机构和人员编制调整意见的通知》,该文件确定了国家安全生产监督管理局的11个内设职能机构和14项主要职责,包括,承担国务院安全生产委员会办公室的日常工作;综合管理全国安全生产工作;依法行使国家安全生产综合监督管理职权;依法行使国家煤矿安全监察职权;负责发布全国安全生产信息;负责综合监督管理危险化学品和烟花爆竹安全生产工作;指导、协调全国安全生产检测检验工作;组织、指导全国安全生产宣传教育工作等。北京大学政治发展与政府管理研究所所长谢庆奎认为,这种政府机构设置的安排,将突出加强政府对市场经济体制的监督和监管力度,因为“市场经济体制逐步完善,加入世贸组织又带来诸多新挑战,强化政府对市场的宏观调控和监管已迫在眉睫”。<sup>50</sup> 在国家安全生产监督管理局的隶属关系改变之后,各地政府从2003年下半年开始,也对所属安全监察机构做出隶属关系的调整,把原来设在省、自治区、直辖市经济贸易委员会或者经济委员会系统内的安全监察局改为省、自治区、直辖市人民政府的直属机构。到2003年底,全国已有30个省、自治区和直辖市(包括新疆生产建设兵团)和77%的地(市)、67%的县建立了专职的安全监察管理机构。<sup>51</sup> 2004年底,市、县两级机构设立的比例更分别提高到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,市级机构平均16人,县级机构平均6人。<sup>52</sup>

2003年10月21日,国务院第二十四次常务会议上原则通过了安全委员会的组建方案。2003年10月29日,国务院办公厅发出《关于成立国务院安全生产委员会的通知》(国办发[2003]89号),宣布成立国务院安全生产委员会。根据这个通知,国务院安全生产委员会的主要职责是:(1)在国务院领导下,负责研究部署、指导协调全国安全生产工作;(2)研究提出全国安全生产工作的重大方针政策;(3)分析全国安全生产形势,研究解决安全生产工作中的重大问题;(4)必要时,协调总参谋部和武警总部调集部队参加特大生产安全事故应急救援工作;(5)完成国务院交办的其他安全生产工作。

<sup>48</sup> 王显政:“全国安全生产的形势和对策—在全国首届市、县长安全法规培训班上的讲话”(2003年9月10日),“国家安全生产监督管理局网站”(http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha)。

<sup>49</sup> 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。

<sup>50</sup> 谢庆奎:“强化监管、稳中求进—机构改革两特点”,2003年3月10日,“北大新闻网”(http://pkunews.pku.edu.cn)。

<sup>51</sup> 王显政:“在全国安全监管、监察局长会上的讲话”(2004年1月18日),“国家安全生产监督管理局网站”(http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha)。

<sup>52</sup> 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。

职业安全卫生监察机构的变动并不能有效地抑制重大事故和集体职业病例的增长。安全生产监察机构和职业卫生监督机构人力不足是一个困扰各级政府的问题。在涉及有毒有害物质的企业超过1600万家,受到职业危害的人数超过2亿的情况下,据17个省市的统计,职业卫生监督员只有6836人,职业卫生技术服务人员只有12991人。<sup>53</sup> 监察执法人员与监察执法对象之间的巨大差异已经使各级政府的职业安全卫生监察无法正常进行。例如,浙江省宁波市全市共有8万多家企业,该市只有83人负责安全监管;<sup>54</sup> 山西省临汾市安全生产监督管理局负责全市11个重点产煤县、528个煤矿的安全监管工作,但是这个机构的编制总共只有20人;<sup>55</sup> 广东省东莞市共有各类企业18000多家,存在职业病危害因素的企业约6000多家,接触职业病危害因素的工人约10万人,而该市卫生监督人员只有30余人。<sup>56</sup> 北京市房山区安全管理生产监督局在机关改革之后,工作人员从80多个减少到30个,其中有执法能力的只有19个,扣除5位领导,其余14个人要对300多个非煤矿山、139煤矿、800多家危险化学品企业,还有600多家建筑点进行执法,而且矿山主要集中在偏远的山区。<sup>57</sup>

为解决安全监察机构人力不足的问题,各地政府和监察机构采取了一些措施。例如,河南省煤炭工业局从全省煤炭系统专业工程技术人员中聘任了139名省级督查员,这些督察员除对所在煤矿的安全管理进行监督外,还有权持督察证对全省行政区域内的所有各类煤矿进行安全监督检查。<sup>58</sup> 此种措施的效果如何,未见媒体报道。但是这种措施似乎不是一种所谓的“长效机制”。首先,担任督察员者并非专职的煤矿安全监察官员,他们虽然负有督察责任,但是对“附近煤矿”的现场检查是否能够落实,绝不是赋予了他们责任之后就可以做到的。再者,对“全省行政区域内的所有各类煤矿”的安全监察并非易事,在产煤省份中,“遍地开花”的小煤矿笼罩于当地黑势力和政府官员的双重保护之下,在“黑白”两大势力的屏障下,连正规的政府安全监察官员都很难进入这些小煤矿去履行他们的督察职责,更遑论这些仅仅是由省级煤炭安全监察机构赋予检查权力的督察员了。

除了人力不足以外,职业安全卫生监察人员的素质不高也是一个重要的问题。在各地政府纷纷成立监察机构的同时,从其他部门抽调了大量的非专业人员充实执法队伍。这些人缺少相应的职业训练和经验,他们选择从事这项工作并非在是因为具有从事专业的热情和知识,而是在政府部门“精简人员”的压力下的一种被迫选择。此外,中国经济体制的改革速度之快和私营企业的发展变化之大也使得现有的职业安全卫生监察机构难以应付。江苏省疾病预防控制中心一位工作人员认为,近年来一些地方政府急功近利,在没有严格进行职业安全健康评价的情况下,从国外引进了一些严重危害从业者身体健康和污染环境的项目,造成了一些过去罕见的化学和放射性伤害病例,有些企业使用的新化学品,连控制中心的技术人员都不认识。<sup>59</sup>

除了上述问题外,职业安全卫生监察监督机构所面临的重大问题仍然是体制问题。一方面,由于官办的工会被完全排斥在监察系统之外,所以监察机构不可能将其工作深入到工人当中,得不到工人的支持和配合;另一方面,机构级别的提升仍然不能使其摆脱各级政府官

<sup>53</sup>数据来源:王献仁、吴勇卫、刘春梅:“专项整治,任重道远”,《劳动保护》,2003年第5期,转自,“‘劳动保护’网站”(http://www.ldbh.com.cn),2003年7月23日。

<sup>54</sup>张沉:“安全,还没有理由自信”,“安全文化网”(http://www.anquan.com.cn),2003年12月15日。

<sup>55</sup>丁汀、郭大鹏:“矿难缘何屡屡发生”,“财经时报”(www.caijingshibao.com),2003年第533期,2003年9月13日。

<sup>56</sup>陈洁、陈向华、陈奇元:“控制职业危害刻不容缓”,“现代职业安全—电子报”(http://www.modernsafe.com),2003年第8期。

<sup>57</sup>栾国磊、张杰:“小煤矿的好年景一个与煤炭有关的时间表”,[经济观察报],转自,“搜狐财经”(http://business.sohu.com/20041107/n222872197.shtml),2004年11月7日。

<sup>58</sup>古文洪:“河南省派出139名省级安全督察员常驻煤矿”,“新华网”(http://www.chinesenewsnet.com),2004年5月28日。

<sup>59</sup>徐机玲、沈翀、蔡玉高:“17岁打工少女三氯乙烯中毒身亡敲响职业病防治警钟”,“新华网江苏频道”(http://www.js.xinhuanet.com/jiao\_dian/2004-06/29/content\_2402985.htm),2004年6月29日。

员的直接或者间接地干预，而机构的领导人也仍然要由各级政府任免。所以，这个安全监督体制不能真正独立地发挥作用。事实上，在国家安全生产监督管理局划归国务院直属，省地县安全监察机构划归当地政府直属之后，这些机构目前承担的主要工作不是监察而是事故的善后和处理，用一位地方监察官员的话说，他们现在的工作是“救火”。当然，事故的善后和处理也是监察机构的职责内容，不过仅仅是一项职能，只是因为安全事故频繁发作，迫使他们不得不将有限的人力、物力和时间集中在执行这个职责上面。由于上述问题的存在，提升安全监察机构的地位、加大监察力度、有针对性地实施专项整治等措施固然可能解决一时之需，但并非长久之策。

报告期内，中国的职业安全卫生状况未见明显好转。当然，新一届中央政府对职业安全卫生问题予以了高度的重视并采取各种积极的措施，力求在保持经济高速增长的同时，减少安全事故和职业病的发生。但是，这些积极的措施并未产生预期的效果，数以亿计的劳动者们每天仍然要面临巨大的生命危险和健康伤害。在本报告的以下部分，将通过媒体报道的有关事例和数据，分析职业安全卫生问题产生的一些深层次的原因并提出应对之策。

## 第二章 权力与资本的较量：职业安全卫生事故分析（以治理整顿小煤矿为例）

目前中国政府还没有一个对小矿山的统一定义。因其管理职能不同，各职能部门对小矿山的划分标准也不尽相同。国土资源部把生产规模在小型规模上限十分之一以下的矿山定义为小矿山，如煤矿年开采规模在3万吨以下的矿山，铁矿年矿石开采规模在6万吨以下的矿山。<sup>60</sup> 据来自国家安全生产监督管理局的数据，2002年至2003年间，中国有15400多处小煤矿被关闭，有23500多处乡镇小煤矿在生产，占全国煤矿总数的90%。就生产规模而言，国有重点煤矿平均单井规模在140万吨左右，国有地方煤矿平均规模在12万吨左右，而乡镇小煤矿平均规模只有1.8万吨。<sup>61</sup>

相对于国有煤矿，小煤矿事故发生率很高，占每年煤矿事故的70%，重特大事故的80%。<sup>62</sup> 由于事故频发，小煤矿一直是安全监察部门的主要检查对象，也是煤矿安全治理整顿的重点。近年来，中央政府、国家煤矿安全监察机构和地方政府多次发布通告，要求：国有煤矿矿办小井、国有煤矿矿区范围内的小煤矿、不具备基本安全生产条件的各类小煤矿、“四证”（采矿许可证、煤炭生产许可证、营业执照和矿长资格证书）不全以及生产高灰高硫煤炭的小煤矿，应关未关或已取缔关闭又死灰复燃的，地方政府要予以强制关闭。事实上，各级政府早已将整顿关闭小煤矿作为抑制辖区内安全生产事故的一个重要手段，特别是在煤矿发生特重大事故之后，对小煤矿的关闭整顿更是政府必然要采取的措施，而关闭整顿范围常常视事故的严重程度而定，轻则涉及一个县，重则涉及一个省。

报告期内频繁发生的小煤矿安全事故已经证实了关闭整顿小煤矿很难达到预期的效果。2002年，黑龙江省安全监察部门曾经按照省政府规定的、高于国家要求的验收标准，对全省4800多个小煤矿进行了治理整顿，经过整顿、验收，再整顿、再验收的严格筛选，保留了1800个小煤矿。2003年2月下旬，该省煤矿安全监察人员对这些小煤矿进行逐个排查，发现了大量的事故隐患。而排除隐患的做法仍然是要求煤矿停产、贴上封条、限期整顿，达不到要求

<sup>60</sup> “关于开展中国社区与小矿（CASM）政策调研与试点工作的建议”，“社区与小矿中国区域网络”（<http://www.casmchina.org>），2004年3月5日。

<sup>61</sup> “安监局：乡镇小煤矿占全国煤矿总数的90%”，“新华网”（<http://news.xinhuanet.com>），2003年11月17日。

<sup>62</sup> “安监局新闻发言人：非法小煤矿存在有四大原因”“人民网”（<http://www1.people.com.cn>），2003年10月23日。

的，将予以关闭。<sup>63</sup>那么，对小煤矿的再次整顿效果如何呢？以鸡西市煤业集团百兴煤矿瓦斯爆炸事故为例。2004年2月23日，这个由个人承包的煤矿发生特大瓦斯爆炸事故，死亡37人。事后，据矿主称：2003年底，该矿通过了省级验收，受到市政府的表彰，市政府还在该矿召开了安全生产现场会，推广该矿重视安全生产的经验。<sup>64</sup>然而，来自当地政府的消息说，在2004年2月6日，鸡西市煤炭工业局曾对百兴煤矿进行了检查并发现8条安全隐患，检查人员强制其不得生产，对其擅自生产行为决定处罚2万元，并下达了停产整顿通知。2月20日，百兴矿所属穆棱分公司专门召开会议，宣布对此矿停产整顿。<sup>65</sup>然而，时隔两天，该矿就发生了爆炸事故。从这个事件中，我们看到了以前整顿的效果，也可以预见到再次整顿的效果。实际上，发生事故 - 整顿关闭 - 再发生事故 - 再整顿关闭已经成为一个常态的恶性循环。

在以下的报告中，我们将对这一恶性循环作深入地研讨。我们认为，整顿关闭小煤矿的过程实际上是权力和资本的较量过程，这个过程既存在中央政府、地方政府和小煤矿主之间不同的目标矛盾；也有三方共同的利益需求。需要指出的是，在以下的分析中，我们仅仅是将小煤矿的整顿关闭作为一个研讨的对象，这个分析框架同样适用于对其他职业安全卫生问题的分析。

## 一、经济增长：来自煤炭市场的需求压力

尽管我们提出，整顿关闭小煤矿的过程是权力和资本的较量过程，但是这一过程始终是在一个煤炭需求过大，煤炭供应紧张的市场中进行的。因此，来自煤炭市场的需求压力是这种权力和资本较量的外部条件，这一条件是必须要加以考虑的。

治理整顿小煤矿的各种政策和措施受到了来自煤炭市场的巨大压力，而煤炭市场供不应求的原因是中国政府对经济发展速度的持续追求和过去几年对能源需求前景的错误估计。近年来，中国工业经济持续保持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，煤炭产量达到19.5亿吨，与2003年相比，又增产了2.5亿吨。

煤炭增产主要是通过煤矿突破设计能力的超产实现的。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。<sup>66</sup>而超产又是在各类煤矿超生产安全保障能力的基础上实现的。根据国家安全生产监督管理局的调查，2003年，中国原煤年产量为17.28亿吨，而当年底，全国上报具备生产安全保障能力的矿井(含露天矿)2090处，生产能力约11亿吨/年。也就是说，当年最少有6.28亿吨的原煤在没有安全保障的情况下生产出来的，这6.28亿吨原煤有三个主要来源：一是国有煤矿的超能力生产部分；二是无安全保障能力的煤矿，包括衰老报废矿、关闭破产矿、大矿管理的小矿；三是乡镇小煤矿。<sup>67</sup>

煤炭消费量的增长导致煤炭价格持续上涨，中国高层领导人对此深感忧虑，如果占能源消耗比重超过60%的煤炭出现价格大幅上涨的话，这很可能引发通货膨胀，并影响电力生产，

<sup>63</sup>侯玉喜：“小煤矿隐患何时了 - 透析黑龙江‘优中优’煤矿现状”，《中国安全报》。转自，“中国劳工通讯”(<http://big5.china-labour.org.hk>)。

<sup>64</sup>王淮志、梁冬：“‘好典型’为何出恶事故？与鸡西矿难矿主对话”，“东北新闻网”。转自，“安全文化网”(<http://www.anquan.com.cn>)，2004年3月25日。

<sup>65</sup>袁英、王建威、陈兵：“鸡西百兴煤矿‘2.23’矿难追踪”，“新华网黑龙江频道”(<http://www.sc.xinhuanet.com>)，2004年2月25日。

<sup>66</sup>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>)。

<sup>67</sup>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>)。

进而将直接影响中国经济的稳定增长。<sup>68</sup> 在此情况下，政府不得不将提高煤炭的产量作为抑制通货膨胀，保持社会稳定的一种手段。另一方面，能源紧缺、煤炭价格上涨也使煤矿采掘业成为近年来的暴利行业，并造就了大量的千万富翁。在山西省高平市，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资金应该在14亿元左右。<sup>69</sup> 显而易见，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。

在经济增长目标刺激下的煤炭市场需求已经不可能由国有煤矿予以满足，这样就为小煤矿提供了广泛的生存和发展空间。2003年以来，全国煤炭产量增长大部分是依靠小煤矿产量增长而实现。统计数据也表明，2003年1—11月，中国煤炭产量同比增长了2.2亿吨左右，来自小煤矿的增量部分，就超过了1.2亿吨，比重接近60%。<sup>70</sup> 由于小煤矿在煤炭市场中举足轻重的地位，对小煤矿高频率的关闭整顿会严重影响到小煤矿的产量，进而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。2003年，由于小煤矿连续发生瓦斯爆炸事故，山西、吉林、辽宁、河南、山东、广西等省相继出台彻底关停所有小煤矿的政策。这一政策曾直接导致了第四季度的“煤荒”和“电荒”，继而对煤炭市场的价格形成了强劲的推动动力。<sup>71</sup>

然而，频繁发作的煤矿事故已经严重影响到中央政府维持社会稳定的目标，也对中央政府的亲民政策的落实产生了不良的影响。中央政府对安全生产的更加重视，各种监察机制相继建立，行政规章陆续出台。然而，经济的运行和企业的活动已经主要由市场来推动和控制，各级政府已经不能再像计划经济时代那样强制性地对矿山施行管控。因此，当政府试图用行政的手段去整顿治理安全生产的秩序时，总是遭遇来自市场的抵制，致使对小煤矿的治理整顿难以获得预期的效果。这些问题，在其他行业也同样存在。

当然，市场本身的作用并非是各级政府治理整顿政策失效的全部原因，因为市场的作用毕竟是政策实施的一类外部因素，市场需求、产品价格、企业利润和事故发生频率之间的关系是复杂的，而政策实施的效果如何最终还要视各方之间的互动和各种因素之间的关系而定。

## 二、指令 - 响应 - 敷衍：中央政府与地方政府之间的权力较量

我们可以将职业安全卫生的各项政策的贯彻执行过程视为中央权力和地方权力的较量过程。首先应当指出的是，从中央政府到地方各级政府，在追求经济增长和维持社会稳定方面的目标是一致的。而在中央政府更多地关注国际形象和政府声誉的同时，地方各级政府要更多地考虑如何通过发展经济来摆脱财政的困境，缓解就业的压力，地方政府的官员也要考虑其个人利益，包括提升政绩甚至以权谋私。这些实际问题使中央政府在制定颁布政策指令时就不得不有所顾及；而面对中央政府的压力和自身利益的考量，地方政府处在一种两难的选择中。这种两难的选择最终是“强制”和“放任”政策的交替执行。可以说，在地方各级政府落实贯彻中央政府职业安全卫生政策指令的过程中，贯彻的力度在逐级衰减。

<sup>68</sup>张巍柏：“2004年中国煤炭市场形势预测”，“搜狐网”

(<http://dynamic.sohu.com/template/news/print.jsp?ENTITYID=217463014&Dynamic=yes>)，2003年12月26日。

<sup>69</sup>“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。

<sup>70</sup>张巍柏：“2004年中国煤炭市场形势预测”，“搜狐网”

(<http://dynamic.sohu.com/template/news/print.jsp?ENTITYID=217463014&Dynamic=yes>)，2003年12月26日。

早在2000年，中共中央机关报 - 《人民日报》就发表了一篇题为“安全生产与‘三个代表’”的文章。这篇文章可能是较早提出“安全生产既是经济问题，又是政治问题”这一论点的。该文将“安全生产”存在的问题上升到了“关系到党的工作大局”、“造成重大的负面影响”、“造成恶劣的社会影响”、“酿成社会动荡”、“严重损害党和政府的形象”的高度。这些提法至今仍然常见于各级政府领导人有关安全生产的报告、讲话、批示中。新政府执政后，提出了“权为民所用，情为民所系，利为民所谋”的执政理念，在强调安全生产是“事关人民群众的生命财产安全”的同时，仍然重申安全生产对“社会稳定”的重要性。<sup>72</sup>

在中央政府介入和干预的过程中，问责制度和安全生产控制指标体系成为整顿关闭小煤矿的两大配套手段，也是地方政府响应中央政府指令的主要动力。2001年4月21日，国务院发布《关于特大安全事故行政责任追究的规定》（国务院令302号），要求，对煤矿和其他矿山特大安全事故；锅炉、压力容器、压力管道和特种设备特大安全事故等7类事故，地方人民政府主要领导和政府有关部门正职负责人有失职、渎职情形或者负有领导责任的，依照该规定给予行政处分；构成玩忽职守罪或者其他罪的，依法追究刑事责任。在国务院办公厅2003年6月20日发布的《关于进一步加强煤矿安全生产工作的通知》（国办发58号）中，对整顿关闭小煤矿的一条强硬措施是，从2003年7月1日起，凡县（市）发现两处、乡镇发现一处非法生产的小煤矿，要对县、乡政府主要负责人给予行政处分。在国务院《关于特大安全事故行政责任追究的规定》颁布之后，各省、直辖市、自治区政府陆续颁布具体的问责规定。在山东省政府2003年3月21日颁布的《煤矿重大事故隐患排查治理责任追究规定》中，更将行政责任的追究范围扩大到“应当排查的事故隐患未能予以排查的责任人”。该规定要求：煤矿企业或者煤矿对重大事故隐患应当排查未排查的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员给予记过直至撤职处分；对排查的重大事故隐患未采取措施进行治理的，给予记大过直至撤职处分；对难以排除的重大事故隐患隐瞒不报、谎报或者拖延不报的，给予撤职直至开除处分。这一规定使问责制度的实施对象从事故的责任人扩大为事故前的责任人。有人认为，问责制度的核心，就是要通过一系列制度安排，使官员真正能够树立一种高度的责任和危机意识，并对那些由于官员个人行为失当，或者违法、渎职、失职等，在公共管理活动中造成的后果承担责任。这实际体现的是一种权力和责任、义务的平衡。<sup>73</sup>

2003年11月，在国务院安全生产委员会第一次全体会议上确定，建立全国安全生产控制指标体系。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，国务院向各省（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：工矿商贸企业死亡人数、煤矿企业死亡人数、煤矿企业百万吨死亡率、亿元GDP死亡率、10万人死亡率和工矿商贸10万人死亡率等6项指标。

问责制度和安全生产控制指标体系具有共同的特点：两种制度对各级官员形成的压力都是自上而下的，是要求下级对上级负责的行政责任制度。进一步分析，还可以看到，压力的

---

<sup>71</sup>张巍柏：“2004年中国煤炭市场形势预测”，“搜狐网”

(<http://dynamic.sohu.com/template/news/print.jsp?ENTITYID=217463014&Dynamic=yes>)，2003年12月26日。

<sup>72</sup>2003年11月27日至29日，中共中央在北京举行经济工作会议。在这个会议上，中共中央总书记胡锦涛指出：“安全生产问题，事关人民群众的生命财产安全，事关社会稳定大局。各级领导对此要高度重视，努力减少和排除各种重大事故隐患，切实把有关安全生产的各项工作落到实处”；国务院总理温家宝在讲话中，把“安全生产监管体制建设得到加强”，作为2004年中央政府的一项重点工作；把“重大安全生产事故时有发生”，作为经济与社会发展不协调、影响社会稳定的一个重要问题，强调要“进一步完善和落实安全生产各项政策措施，强化安全生产监督管理，坚决遏制重大安全事故频发的势头。”摘自：“国家安全生产监督管理网站”（[http://www.chinasafety.gov.cn/huiyibaodao/2003-12/05/content\\_1129.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/huiyibaodao/2003-12/05/content_1129.htm)）。

<sup>73</sup>汪玉凯：“建立官员问责制要消除三大障碍”，《文汇报》。转自，“《中国网》”（<http://www1.china.com.cn>）2004年5月20日。

形成需要一定的条件，而两种制度本身对条件的设定又是相对宽松的。事故发生之前，安全生产控制指标划定了一个“死亡允许区间”，即制度允许的死亡人数和死亡率；事故发生后，问责制度涉及的官员层次、处罚手段和处罚力度要由事故规模、损失程度、伤亡人数、社会影响等等因素来决定。相对宽松的条件，使得层次越高的政府机构及其官员，感受到的压力越小，因为下层政府和官员分散了他们的压力。从对事故的处理决定中，可以看到，事故发生之后，通常被追究刑事责任的是直接肇事者，被撤职的是发生事故的企业主管，受到行政处分和党纪处分是出事企业所在地的政府官员，而作出检查和自我批评的是省部级的官员。

在中央政府三令五申要对各地小煤矿进行整顿关闭的同时，小煤矿却屡禁不绝，安全事故仍然频繁发生，这种状况说明，各级地方政府在对上级乃至中央政府的指令作出响应动作的同时，在很大程度上采取了敷衍的做法。下级敷衍上级，地方敷衍中央的一个重要原因是，从煤矿中提取的各种费用早就是地方政府的一项重要的重要的财政来源。据媒体报道，在煤炭开采的成本中，除去设备、材料损耗、水电支出、矿工工资福利、固定资产折旧和安全生产投入外，还包括法定税收和各种名目的收费，例如，教育附加费、价格调控费、城建费、育林费、救护费、矿管费、工商管理费、暂住人口费等数十种甚至上百种费用。<sup>74</sup> 这些费用对财政拮据的地方政府，特别是乡镇一级的政府来说，是主要的财政来源，在那些除了煤炭之外没有其他资源的贫穷地区，小煤矿无异于当地政府的财政经济命脉。在河南省西部某县，一个小煤矿主称：不管开不开工，也不管怎么开工，年产6万吨的小煤矿每年必须缴税90万元，年初，还要先交管理费和安全生产保证金共60万元，这两项加起来就是150万元。据了解，这个县共有100多个小煤矿，因此，当地政府每年从小煤矿就可获得过亿元的收入。<sup>75</sup> 据一项对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，成为当地政府的经济支柱产业。<sup>76</sup> 另外，小煤矿对维持当地居民的生活和缓解就业压力具有重要的作用。江西省萍乡市高坑镇分管财政的党委副书记对记者说，该镇的小煤矿为当地经济发展和社会稳定作出了巨大贡献，安排了该镇近万名农村剩余劳动力和国有煤矿的下岗职工就业，每年为地方政府提供1000余万元的税收，占镇工商税收的80%。该书记称，关闭小煤矿的后果非常严重，将造成高坑镇经济危机，镇机关及文教、卫生、环卫等事业单位将面临瘫痪，近万个家庭将失去生活来源，势必给高坑镇及周边地区带来严重的社会动荡。<sup>77</sup>

因此，尽管面对问责制度和指标的双重压力，地方政府仍然要从政府运行的实际需要出发，考虑如何贯彻上级政府下达的有关整顿关闭小煤矿的种种政策。这样一来，对小煤矿“过场式”的治理整顿关闭就成为下级政府应付上级政府、地方政府敷衍中央政府的一种方式。这种方式导致了上级政府指令的实际效果层层衰减，并为地方官员在事故发生后逃避、推托责任埋下了一个伏笔。按照煤矿停产整顿的有关规定，煤矿停产后，应按照煤矿专项整治验收标准，制订隐患整改方案，由煤矿组织人员排查安全隐患，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。但是，目前各地的实际情况是，发生事故之后，煤矿仅仅是“停产”，并无“整顿”的行动。例如，在2004年7月26日湖南省涟源市安平镇银广石煤矿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

<sup>74</sup>鲁宁：“惟一被省却的‘成本’”，《中国青年报》，2002年5月21日。转自，“人民网”（<http://past.people.com.cn>）。

<sup>75</sup>“聚焦平顶山小煤矿安全生产‘禁采令’为何行不通”，“河南报业网”，2005年1月13日。转自，“商都网”（<http://news.shangdu.com/14/2005-01-13/20050113-722417-14.shtml>）。

<sup>76</sup>“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。

<sup>77</sup>李菁莹：“坐在‘炸药桶’上的乡镇”，《中国青年报》。转自，“人民网地方联播网”（<http://www.unn.com.cn>），2001年8月24日。

响政绩；后者让矿工放假回家，以减少因停产带来的损失。<sup>78</sup> 据说，在各地小煤矿的停产整顿中，普遍采取了这种作法。

实际上，在各地职业安全卫生问题的整治过程中，“过场式”的治理整顿是一个很普遍的问题。在收集浙江省宁波市鄞州区蔺草编织业农民工集体尘肺病例的有关资料时（见本报告第一部分），我们在互联网上发现了两份报告，一份来自宁波市鄞州区疾病预防控制中心，一份来自宁波市卫生局，根据行政隶属关系，前者应为后者的下级部门。这两份报告均涉及当地政府对蔺草加工企业作业环境集中整治效果。表2.1是两份报告主要内容的比较：

表2.1 蔺草加工企业作业环境集中整治效果的比较

宁波市鄞州区疾病预防控制中心的报告	宁波市卫生局的调查报告
在整治过程中，... 同时要求企业组织工人定期参加健康体检。	在171家企业中，上岗前体检和定期体检率已达100%，但离岗时体检率只有31.02%。
在本次监测中发现，大部分企业重视了除尘排尘设施的安装，作业环境得到了较大的改善。	许多加工企业对接草、切草岗位基本安装了通风设备，但多数为简易风扇，没有规范的集尘装置，达不到通风除尘的效果。蔺草编织车间内安装的排风机多数不合理，形同虚设。
本次监测结果有87.76%达到了区整改办的要求。	监测作业场所粉尘作业点1007个，合格210个，合格率为20.85%。
上岗工人口罩佩戴率达到了99.7%以上。	对蔺草编织、加湿处理岗位的职工基本上都供给普通纱布口罩，起不到应有防护作用。

摘自：沈鹏：“疾控中心监测显示：我区蔺草企业的作业环境有了较大的改善”，“宁波市鄞州区疾病预防控制中心网站”（<http://www.yzcdc.org.cn>），2003年8月29日；蒋炜宁：“蔺草加工职业卫生状况堪忧，离岗体检率只有30%”，《宁波日报》。转自：“天一健康在线”（<http://www.tyjk.net>），2004年5月11日。

在上表的对比中可以看到，两个报告的主要内容存在相当大的差距。在出自蔺草加工企业作业环境集中整治的主要实施者 - 鄞州区疾病预防控制中心的报告中，展示的是治理整顿的“成就”，而该中心的上级部门 - 宁波市卫生局的报告却几乎相反，具体地提出了问题，这种重要的差别说明，鄞州区疾病预防控制中心实际上搞的就是“过场式”整顿。

下级政府敷衍上级政府的另外一种方式是隐瞒不报或虚报事故，这不但是小煤矿主逃避惩罚的常用手段，也是基层政府官员对问责制度和安全指标体系压力的回应。有人曾经撰文，对小煤矿事故的统计数据表示怀疑。该作者在对2003年间发生在重庆市区域内的煤矿事故统计分析之后，认为，各级政府瞒报事故的情况严重，“越到高层越瞒报、越少报，数字越不真实”，以至形成“数字背后的悲剧恶性循环”。<sup>79</sup> “中国新闻网”2002年5月29日发布一则消息：从1998年至2002年5月，山西省河津市共发生14起煤矿事故，死亡95人，其中有7起被瞒报，瞒报死亡人数84人。<sup>80</sup> 根据湖南省的统计数据，2003年1月至10月，该省小煤矿事故发生率、死亡率都比去年同期下降了5%和7%。但业内人士指出，事实上，这个数据并不准确，因为瞒报的现象比比皆是。一些小煤矿发生死亡1至2人的事故后，矿主为逃避惩罚，给遇难者冠以“病亡”的死因成了普遍使用的手法。<sup>81</sup> 此外，小煤矿主在瞒报事故方面还有更多的手法，包括：（1）事故发生后，首先控制知情者范围，甚至有时当班工人都不知情；

<sup>78</sup>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>）。

<sup>79</sup>杨银波：“2003年重庆民间煤矿死亡事故报告”，“中国独立作家笔会”（<http://www.boxun.com>）。

<sup>80</sup>杜文峰、陈忠华：“运城矿难追踪：河津市5年瞒报7起84人死亡事故”，“中国新闻网”（<http://www.chinanews.com.cn>），2002年5月29日。

<sup>81</sup>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。



(2) 小煤矿主异地处理遇难者尸体；(3) 提高赔偿额，封堵死者家属之口。<sup>82</sup> 然而，当特大和特别重大事故发生之后，瞒报事故必须获得地方政府官员的支持。在媒体报道的一些被瞒报的重特大事故中，总能找到基层政府官员的影子。例如，2001年7月17日广西南丹县大厂矿区龙泉矿冶总厂拉甲坡矿的特大透水事故、2002年6月22日山西省繁峙县义兴寨金矿区的特大爆炸事故、2003年9月8日贵州省金沙县新化乡乌龙煤矿特大瓦斯爆炸事故、2004年1月6日湖南省宜章县梅田镇罗卜远煤矿特大瓦斯爆炸事故、2004年6月3日河北省邯郸县鸿达煤矿特大瓦斯燃烧事故，等等。在这些事故中，地方政府官员们充当了瞒报的策划人和组织者。

2002年12月2日山西省临汾市尧都区阳泉沟煤矿发生瓦斯爆炸，以尧都区副区长为首的当地政府官员瞒报死亡人数。在2004年1月山西省人民政府发布的事故调查处理公告中，对涉案的21名政府官员作出了从党内警告处分到移交司法机关追究刑事责任的处罚。<sup>83</sup> 但是，中央电视台“焦点访谈”栏目揭露，这起瞒报案的主要责任人——原尧都区副区长被临汾市尧都区人民法院宣判无罪。据该法院副院长说，“从客观上来说，他没有造成我们认为应该以刑法来调整的重大损失。”在首要犯罪嫌疑人被判无罪之后，其他瞒报的涉案人员也就难以追究了。于是，在这起案件中没有一个人被追究法律责任。<sup>84</sup> 由此，官员问责制度似乎真如中国学者刘军宁所言，已经“沦为选择性惩罚以防止责任范围扩大、甚至掩盖更大责任的工具”。<sup>85</sup>

### 三、治理 - 变通 - 合谋：地方政府与小煤矿主之间的较量

我们可以将小煤矿的整顿过程视为地方政府和小煤矿主之间的权力和资本的较量过程，这是一个治理 - 变通 - 合谋的演变过程。地方政府对小煤矿的治理整顿受到矿主的抵制，也受到政府自身执政目标的制约，治理整顿的措施因此演化为变通的作为，然后，由于官员的腐败，它又发展为官商合谋，使治理整顿最终失去应有的效果。

无论如何，各级煤矿安全监察机构对煤矿的的监察力度在加强，治理整顿措施也层出不穷。以产煤大省也是煤矿安全事故的主要发生地山西省为例。近年来，山西省政府一直着力构建一套安全机制，如对现有煤矿进行资源整合，推行采矿权有偿转让、提高对事故死者家属的赔偿数额、提取安全费用、限期关闭小煤矿等等。

山西省几年前开始着手关停小煤矿，制定了对年产3万吨、6万吨以下的煤矿具体的关停时间表，准备用3年到5年时间，改造建成50个左右年产90万吨、500个左右年产30至60万吨的地方煤矿骨干样板矿井；到2005年底，重点产煤县将淘汰生产能力在9万吨以下的小矿井；到2010年，大型煤矿基地内的小型煤矿数量将减少70%；到2015年，将全部淘汰生产能力在

<sup>82</sup>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”丛 (<http://business.sohu.com/20040719/n221074103.shtml>)，2004年7月19日。

<sup>83</sup>“山西阳泉沟矿难致30人死，省府公告事故查处情况”，“中新山西网”(<http://www.sx.chinanews.com.cn>)，2004年1月17日。

<sup>84</sup>中央电视台焦点访谈：“临汾矿难瞒报案追踪”，转自“新浪网”(<http://www.sina.com.cn>)，2004年5月27日。

<sup>85</sup>刘军宁：“中国如何走向真正的问责制？”，《新闻周刊》。转自，“新浪网”(<http://www.sina.com.cn>)，2004年5月13日。

30万吨以下的煤矿，将煤矿数量控制在2000个左右。<sup>86</sup>

2004年5月，山西省部分地区进行了明晰小煤矿产权的试点。在矿产资源归国家所有的前提下，将小煤矿的采矿权和勘探权有偿出让。希望通过这种方式，将承包制中矿主的短期利益变成长期利益，使矿主们在开采期之内作必要的投入，进行设备技术的改造，关心煤矿安全，尽量不出或少出事故。<sup>87</sup>

2004年11月30日，该省政府发布《关于落实煤矿安全责任预防重特大事故发生的规定》。该《规定》第十二条规定，发生死亡事故时，矿主对死亡职工的赔偿标准每人不得低于20万元人民币。12月9日，山西省阳泉市盂县南娄镇大贤三坑发生瓦斯爆炸事故，33名遇难矿工的家属共获煤矿赔偿660万元，每名矿工家属获赔20万元。据说，这是中国对遇难矿工家属的最高赔偿金额。<sup>88</sup> 在此《规定》中还规定，政府对发生一次死亡3人以上事故的乡镇煤矿，要依法吊销有关证照，收回采矿权重新公开拍卖。

2004年11月，山西省财政厅和煤炭工业局发布《煤炭生产安全费用提取和使用管理办法》和《关于规范煤矿维简费管理问题的若干规定》，规定境内所有煤炭生产企业必须单独提取安全费用，国有重点煤炭企业标准为每吨10元，其他的煤炭企业每吨15元。按照这项规定，全省预计每年可至少提取60亿元安全费用，这笔款项的绝大部分将用于煤矿的安全投入。

上述政策与措施充分地体现了一个地方政府在现有权限的范围内，对小煤矿整顿治理的决心，对安全事故翦灭的策略和对中央政府指令的贯彻办法。然而，在需求持续增长的煤炭市场中，这些具体政策和措施能否被真正地被执行，执行后的效果如何？目前还难以确定。山西省每年从煤炭开采中提取的这60亿元安全费用如何管理？如何能真正被用于安全生产的改善？也都是有关政策未能明确的问题。

事故在某地发生后，对该地区的同类企业的“停产整顿”一直是事故处理程序中的重要一环，其后果也一直受到质疑。第一，这对那些证照齐全、遵纪守法的企业不公平；停产整顿期间，耽误了地方政府的收益和企业主的赢利，并影响就业和生活。第二，“停产整顿”也为贿赂权力提供了条件。整顿之后的审查验收为官员们提供了“寻租”的新途径，反复的审查验收更可以使企业主和官员相识并建立和巩固其利益联系。<sup>89</sup> 例如，在湖南省，一些非法矿井被可以在停产整顿，检查达标后取得相关证照，变成合法矿井。其审批程序要经过乡（镇）、县市（区）、地州（市）和省的四级政府主管机构。这种审批程序不过是使更多的政府官员获得了“寻租”的机会。一个非法煤矿矿主曾找到湖南省安全监督局一位负责人，愿意支付50万元到100万元，请求把自己的煤矿列入可以合法化的矿井名单。这种审批程序非但无法抑制非法煤矿的继续生产，反而使大量的非法煤矿有了“等待审批”的“准合法”地位。2000年，湖南省有煤矿1700多家，2004年升至2108家。煤矿增多的一个重要原因是一些非法矿井转成了“遗留问题矿井”（“准合法矿井”）。<sup>90</sup>

停产整顿的后果诱发地方政府官员的变通措施。这类措施一是“敷衍”；二是对小煤矿提供保护。对上的“敷衍”可以保住官职；对下的保护可以使地方政府不失财政收入的来源。这样，小煤矿屡关屡开，事故屡查屡出，更有很多小煤矿在治理过程中根本就没有关闭过。

<sup>86</sup> 禾嘉：“山西矿难冷思考（下）：终结噩梦任重道远”，“山西新闻网”。转自，“网易”（<http://news.163.com/50101/0/190L8N240001120T.html>），2005年1月1日。

<sup>87</sup> “央视《2004中国经验》山西篇：产权改革解决安全生产问题”，“中国江苏新闻网”（<http://news.jschina.com.cn/gb/jschina/2003/24/node9488/node9490/node9493/userobject1ai600328.html>），2004年12月8日。

<sup>88</sup> “20万死亡赔偿：能否扎紧煤矿安全的‘篱笆墙’？”，“新华网”，转自“数字安全网”（[http://www.digitalsafety.gov.cn/Article\\_Show.asp?ArticleID=1032](http://www.digitalsafety.gov.cn/Article_Show.asp?ArticleID=1032)），2004年12月21日。

<sup>89</sup> 蔡恩泽：“神秘的小煤窑怪圈”，“四川新闻网-厂长经理日报”（<http://www.newssc.org/gb/Newssc/meiti/cjb/index.html>），2004年3月3日。

<sup>90</sup> 邓飞：“整肃矿难背后的‘官煤勾结’”，《中国青年报》，转自，“人民网”（<http://www.people.com.cn/GB/guandian/35560/2672612.html>），2004年7月28日。

例如，在2001年全国大张旗鼓的关闭小煤矿的“运动”中，江西省乐平市有106处小煤矿属关闭之列，而真正关闭的只有一半。其余煤矿的人员并没有完全遣散，电力设备也没有拆除，甚至有些矿井是用活动的水泥板“封闭”的，装有吊环，撬开井盖复工只需两三个小时。<sup>91</sup> 2003年3月，湖南省安全生产监督管理局对涟源市等地的煤矿进行检查后，该局副局长指出，近两年的整治在涟源市不但没有成效，矿业秩序的混乱比整顿前有过之而无不及！<sup>92</sup> 混乱的秩序导致了涟源市在2003年4月和2004年7月发生两起特大煤矿事故。2004年7月26日，涟源市安平镇银广石煤矿发生特大事故。据调查，该矿是2002年涟源市整顿验收合格后被保留的136家煤矿之一。2004年4月和7月，当地煤矿安全监察机构曾两次发出要求整治的“监察意见”和“处罚决定书”，责令煤矿限期停产整顿，并采取强制措施，对该矿停供煤炭运销的票证、停供井下生产的用电。然而，该矿的违法生产一直持续到“7.26”矿难发生。而且，这个煤矿距离镇政府只有两三百米远。<sup>93</sup> 2004年，湖南省6起煤矿特大事故都是发生在不应生产的遗留问题矿井和停产整顿矿井，这6起特大煤矿事故共造成76人死亡。<sup>94</sup>

罚款是第二类变通措施。仅2004年1-5月，各级煤矿安全监察机构就下达了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%。<sup>95</sup> 在一些地区，小煤矿主“花钱消灾”；地方政府“罚款创收”，已经使这种惩戒措施的作用荡然无存。地方政府就这样将监察权力市场化了。监察权力市场化的标志之一是，这个权力不但有价格，而且可以讨价还价。在山西省孝义市孟家沟煤矿发生特大事故之后，当地的煤炭监察官员反复强调的是，在事故发生之前，他们已经对肇事的矿主提出了停产整顿的要求；而肇事的矿主说，安全监察机构到矿上来转一圈，根本没下井就要求停产，“他们是来要钱的。”<sup>96</sup> 一位小煤矿表示：“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，所以人家上门后动不动便以‘非法’来要挟。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。”<sup>97</sup> 而且，政府的行政规章也为官员们的变通措施提供了便利。在国家安全生产监督管理局颁布的《安全生产违法行为行政处罚办法》中，共有8种处罚方式，罚款仅为其中之一。但是，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，政府赋予安全监察机构的主要行政处罚手段就是“罚款”。

“上有政策、下有对策”属于第三类变通措施，这些对策直指法律政策缝隙，使小煤矿主的非法行为合法化。“中国劳工通讯”了解到，江西省煤炭工业集团公司曾经下发过一个正式的文件，要求各个乡镇煤矿每次下井的人数不得超过9人。因为死亡10人的事故属于特

<sup>91</sup> 吴华国 叶再春：“透析小煤矿‘假关闭’”，“新华网-新闻中心”（<http://news.xinhuanet.com>）2001年11月21日。

<sup>92</sup> 孙昌贵、谢春阳：“湖南非法小窑在大干快上”，《中国安全生产报》。转自，“中国劳工通讯”，（<http://big5.china-labour.org.hk>）。

<sup>93</sup> 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>）。

<sup>94</sup> 陈旭：“停产的煤矿也能发生事故”，“新华网”，转自“中国江西网”（<http://news.jxcn.cn/514/2005-1-19/30038@138462.htm>），2005年1月19日。

<sup>95</sup> 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](http://www.chinasafety.gov.cn/anquanfenxi/2004-11/18/content_52554.htm)），2004年11月18日。

<sup>96</sup> “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。

<sup>97</sup> 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。转自，“石家庄市互联网”（<http://www.sjz.net.cn>）。

大事故，难以隐瞒，处罚也严厉。所以，该文件实际上是指导小矿主该如何逃避责任。<sup>98</sup> 在湖南省，记者了解到，所谓的联合办矿、新增风井、增设副井、股份制改造等方式实际上是小煤矿主逃避整治的种种手段。湖南省某县政府曾采取措施，由“四证齐全”的合法矿收购非法小矿，将之改造为所谓不能出煤的副井、风井。但记者在一些主要产煤乡镇看到，绝大部分副井、风井都在出煤，一部分原已依法关闭的非法小矿也这样启封生产。<sup>99</sup> 如果没有地方政府的密切配合，小煤矿主的这些手段和计谋是很难实现的。

上述地方政府的变通方式在一次又一次的矿难中得到证实。2004年5月18日，山西省吕梁地区交口县双池镇蔡家沟煤矿发生一起特大煤尘爆炸事故，造成33人死亡。根据国家安全生产监督管理局的调查，这起事故涉及到地方各级政府：双池镇党政机构没有采取有效措施加强管理。镇党委书记三次到该矿检查，未能发现违法生产问题；镇煤炭管理站的人员发现该矿的违法生产问题后没有制止；交口县煤炭工业管理局多次发现该矿的问题没有采取有效措施，并将不称职的人聘为驻矿安全监察员；县公安部门没有严格执行爆破器材的审批制度，未能制止该矿私自购买炸药；县电力公司未落实上级有关要求，没有对该矿采取停电措施；等等。<sup>100</sup>

在谈到安全生产的严峻形势时，国家安全生产监督管理局局长指出，一些县、乡政府和企业的负责人存在地方保护主义，致使“个别地方”安全整治工作流于形式，对不具备基本安全生产条件的小厂、小矿，该关的不关，该整的不整。<sup>101</sup> 这里，地方保护主义的背后，是整顿措施与官商利益共同体之间的矛盾。可以说，几乎每一起小煤矿事故的背后都隐藏着地方官员的腐败问题，而官商合谋的结果就是政府治理整顿小煤矿的政策和措施的失效。

报告期内，各级政府对煤矿事故的处理涉及的官员人数之多，已经揭示了在官员与小煤矿主是一个利益共同体。大量的小煤矿都有地方官员的股份，甚至有些就是由地方官员，包括煤炭管理官员和安全监察官员所有。例如，在湖南省双峰县彩合煤矿的30多个股东中竟有10多个是乡镇和县政府领导；<sup>102</sup> 2003年9月8日发生特大瓦斯爆炸事故的贵州省金沙县乌龙煤矿实际上是由金沙县5名局、乡党政领导以家人名义入股兴办的。<sup>103</sup> 至于政府官员将小煤矿、小矿山视为个人的“钱柜”，明目张胆地索取利益的事例已经不胜枚举。可以说，权钱交易已渗透到了煤炭生产、审批、监督的每一个环节。小煤矿为基层政府官员个人带来的巨大收益，完全有可能使他们宁愿冒丢失官职的风险。

官商结盟使小煤矿主获得了全面的保护。他们对安全生产法律的践踏是“有恃无恐”，也是“变本加厉”，他们的违章生产行为有时是公开的对抗。2003年2月23日黑龙江省鸡西市百兴煤矿特别重大瓦斯爆炸事故、2003年3月22日山西省吕梁地区孝义市孟南庄煤矿特别重大瓦斯爆炸事故、2004年3月28日湖南省嘉禾县大方元煤矿瓦斯突出重大事故等等都具有共同点：第一，这些煤矿在发生事故之前，都曾经被当地的煤炭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，这些煤矿的运煤绞车

<sup>98</sup>韩东方：“丰城煤矿干部谈生产安全（二）”，“中国劳工通讯”（<http://big5.china-labour.org.hk>），2002年2月2日。

<sup>99</sup>孙昌贵、谢春阳：“湖南非法小窑在大干快上”，《中国安全生产报》。转自，“中国劳工通讯”（<http://big5.china-labour.org.hk>）。

<sup>100</sup>国家安全生产监督管理局：“关于山西省吕梁地区交口县蔡家沟煤矿‘5.18’特大煤尘爆炸事故的处理决定”，“国家安全生产监督管理局网站”（[http://www.chinasafety.gov.cn/meikuangjiancha/2005-01/04/content\\_64756.htm](http://www.chinasafety.gov.cn/meikuangjiancha/2005-01/04/content_64756.htm)）。2004年1月4日。

<sup>101</sup>王显政：“全国安全生产的形势和对策—在全国首届市、县长安全法规培训班上的讲话”（2003年9月10日），“国家安全生产监督管理局网站”（<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>）。

<sup>102</sup>廖移海、杨敏：“地底悲歌—对矿难频发的思考”，“现代职业安全”（<http://www.modernsafe.com>），2004年1-2期。

<sup>103</sup>贵州煤矿安全监察局：“金沙县乌龙煤矿‘9·8’特大瓦斯爆炸事故情况通报”，《贵州煤矿安全监察简报》（第19期），2003年10月10日。转自，“国家安全生产监督管理局网站”（<http://www.chinacoal-safety.gov.cn>）。

都被安全监察人员上了锁但矿主都为了开工而砸开（扭开）了锁。这反映了共同的问题：小煤矿的矿主们的胆大妄为和对执法机构的蔑视；执法机构监察措施的乏力和软弱。

除上述分析之外，我们还应当指出，造成煤炭行业安全事故的原因和责任绝不只在地方政府和小煤矿主。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，使大部分中小国有和集体所有的煤矿矿井被承包、出租给个人，大量煤矿资源放任由私人开采。例如，在黑龙江省1500多个小煤矿中，有80%左右处于“个人承包和变相个人承包”的状态中。<sup>104</sup> 在山西省临汾市，500多座小煤矿的开采权、经营权归各乡镇、村集体所有，实际上，大多数的乡镇、村集体煤矿都已经将经营权承包给了个人。<sup>105</sup>

承包制引发的煤矿安全事故可以归因于三点：第一，为了从小煤矿征收各种费用，地方政府必然要减少煤矿停产的机会和关闭的可能；小煤矿被个人承包之后，政府官员也可以以个人或者亲属的名义，公开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。第二，在承包期内，承包人为在短时间内以最低的成本获取最大的利润，不愿在安全设施方面有更多的投入。而频繁的停产整顿又使承包人具有一种“末日心态”，使他们更要削减成本，增加劳动强度，延长劳动时间。承包制度带来了短期行为，整顿关闭的措施则使承包人变的更为贪婪。第三，承包制带来的层层转包往往使最终的承包人经常变化且难以联系，从而使政府的监管更为困难。尽管各级政府均三令五申煤矿不准转包，但是小煤矿的每一次矿难几乎都能牵出一个层层转包的黑幕。<sup>106</sup> 2002年6月22日发生特大瓦斯爆炸事故的山西省繁峙县义兴寨金矿原本由肇事矿主总承包。作为发包人的省、县两级黄金管理机构只是按照承包协议书的约定收取了110万元的承包费。据看过承包协议的人讲，这份协议书充满漏洞，连最基本的安全要求都没有。<sup>107</sup> 2002年4月25日，发包人又同意承包人再多开25个采金洞口，加上原来批准的8个，承包人共有采金洞口32个，他将这些洞口再转包给了32个人开采，从中提取转包费，而发生爆炸事故的矿井就是其中一个洞口。<sup>108</sup> 于是，承包制度使原本至少在形式上尚且存在的安全监察系统再也无法保持完整。

据来自媒体的消息，山西省政府已经决定，到2005年底，重点产煤县将淘汰生产能力在9万吨以下的小矿井。山西省煤炭工业局提供的数据显示，该省目前有各类煤矿3991座，矿井4691个，在这些矿井当中，年产能9万吨以下的占到70%。这一措施的直接后果几乎是可以预见的——这些小煤矿的承包者必然利用关闭之前的有限时间加大煤炭产量，而重大的安全事故就更难避免。

以整顿关闭小煤矿为例，在中央政府、地方政府、小煤矿主的权力与资本的较量中，我们可以发现整顿关闭——发生事故的恶性循环的深层原因。第一，在中央政府与地方政府的权力较量中，中央政府通过问责制度和指标体系向地方政府施加了巨大的压力，同时，

---

<sup>104</sup> “评论：廉价矿工和赌徒心态，南丹矿井何以变成墓穴？”《三联生活周刊》。转自，“千龙新闻网”（<http://www.21dnn.com>），2001年8月9日。

<sup>105</sup> “央视《2004中国经验》山西篇：产权改革解决安全生产问题”，“中国江苏新闻网”（<http://news.jschina.com.cn/gb/jschina/2003/24/node9488/node9490/node9493/userobject1ai600328.html>），2004年12月8日。

<sup>106</sup> 禾嘉：“山西矿难冷思考（下）：终结噩梦任重道远”，“山西新闻网”。转自，“网易”（<http://news.163.com/50101/0/190L8N240001120T.html>），2005年1月1日。

<sup>107</sup> 庄山：“繁峙矿难调查：黄金打破平衡”，“三联生活周刊”（<http://www.lifeweek.com.cn>），2002年10月9日。

<sup>108</sup> 刘诗平、鄯宝红、谭旭：“死不瞑目的控诉——山西繁峙县金矿爆炸事故追踪”，“中国新闻网”（<http://www.chinanews.com.cn>），2002年7月2日。

却未能充分考虑地方政府所面临的的财政需求和就业等问题。这就迫使地方政府为了维持庞大的官僚机器和地方的治理而不得不敷衍中央政府的指令。于是，当中央政府的指令到达基层政府时，所能产生的效果已经非常有限。第二，私营经济的发展和煤矿生产经营方式的改变，为地方政府及其官员与小煤矿主结盟提供了机会。除了地方政府可以公开地收取各种费用之外，官员们更是可以明目张胆地投资入股，从小煤矿这个暴利行业中“分一杯羹”。于是，政府官员变通的治理整顿行为演化为官商合谋对抗上级政府的指令。

### 第三章 劳权缺位：中国职业安全卫生制度的致命弱点

对安全生产秩序的治理整顿过程是权力与资本的较量，在较量中，劳工的权益一直被排除在外。他们不但没有罢工、组织工会和集体谈判的权力，对安全生产监督这个与其生死攸关的问题，他们也没有任何发言权，他们甚至没有接受安全生产培训的权利。这正是导致安全事故和职业伤害的一个最重要的原因，是劳工成为社会弱势群体的关键所在。劳权缺位的根源在于中国政府对工人团体力量的戒备和敌视，在劳权缺位的情况下，对安全生产秩序的治理整顿就缺少一种对权力和资本的制衡，就难以形成一个完整的事后抑制系统。于是，在中国职业安全卫生状况的整治过程中，资本和权力之间的较量就变成了事故 — 整治 — 事故恶化的恶性循环。

#### 一、中国工人在职业安全卫生制度中的地位

从国务院颁布的《关于进一步加强安全生产工作的决定》中，我们看到了中央政府对安全生产的认识。中央政府认为：“安全生产工作全面建设小康社会、统筹经济社会全面发展的重要内容；是实施可持续发展战略的组成部分；是政府履行社会管理和市场监管职能的基本任务；是企业生存发展的基本要求。”但是，这里并没有提到工人的生命和劳工的权益。在各级政府有关安全生产的通告、决定、领导讲话中，诸如，“确保‘两会’期间的安全生产”、“创造祥和的节日气氛”、“保持社会的稳定”等等话语经常出现。当中央政府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抽象的数字指标。按照这套指标体系，某地区工人因工死亡率不超过规定的上限时，官员们责任不但不会追究，甚至会成为了他们的政绩。可以说，各级政府全力降低“死亡率”更多的意义在于提高政府的声誉、维持各级领导“亲民”的形象、维护社会的稳定甚至不给“外国反华势力”以口实。

从法律的角度，由《劳动法》、《安全生产法》、《职业病防治法》以及行政法规组成的职业安全卫生法律体系已经对劳动者的权利和雇主的义务作出了详尽、具体、全面的规定。因此，我们不应再再议论职业安全卫生在立法方面的缺陷了。全部问题在于，这些法律为什么得不到执行？2002年6月广东省东莞市清溪镇安加鞋厂发生女工集体职业中毒事件后，广东省总工会劳动保护监督部的一位工会干部曾经感叹：如果工人懂法、企业守法、政府严格执法这三者中有一者到位，这起事故也许就不会发生了。<sup>109</sup>此话听起来不无道理，但是，如果工人懂法，在企业不守法，政府不严格执法的情况下，避免此事件的可能只有一种，那就是工人罢工或者拒绝使用那些有毒物质含量极高的生产原料。然而，这种可能的结果也是可以预见的，那就是她们因此而失去工作，甚至会遭到当地政府的镇压。

从媒体的角度，近年来，媒体对安全事故和职业病例的报道的确引发了社会公众和政府高层对职业安全卫生问题的重视，但是，媒体却很少从工人劳动保护权利的角度，探讨这些事件发生的原因。近年来，当农民工的权益受侵害问题得到社会关注后，媒体提倡的不过是，

---

<sup>109</sup>赵东辉、王攀、黄玫：“关于‘安加现象’的社会反思”，“南方网”（<http://www.southcn.com>），2002年7月25日。

为农民工提供就业指导，让他们规范操作；在农民工患上职业病或者因工伤事故致残之后，“让他们得到及时治疗”；当农民工的健康受到伤害，甚至丧失了宝贵的生命之后，呼吁给予他们“法律规定的补偿”。这种所谓“保护伞”的理论，已经将农民工的权益置雇主的侵权行为之后，换言之，这把“伞”并不是政府为了保护农民工的利益，在他们受到伤害之前就为他们及时撑起，而是一定要在发生了严重后果之后，才为他们提供一些补偿的措施。这里，每年春节之前的工资大追讨活动就是一例。

从工会的角度，根据中华全国总工会自己的报告和报道，它在职业安全卫生的权益维护中发挥了作用，从各级工会参与重大安全事故的调查，到参加政府部门组织的治理整顿验收工作；从向政府劳动监察部门举报违章作业的企业，到协助受伤工人追讨工伤赔偿。但从“中国劳工通讯”了解的情况看，至少在维护权益方面，这个工会的工作困难重重。2003年9月22日，黑龙江省鸡西矿务局平岗煤矿发生瓦斯爆炸，8名矿工遇难。为此，“中国劳工通讯”电话访问了鸡西矿务局工会办公室主任。该主任称，遇难的矿工不是鸡西矿务局的职工，所以他们工会不参与事故的调查处理；既然这些矿工不是鸡西煤矿集团公司的职工，（鸡西矿务局）工会就不能维护他们（的利益）。<sup>110</sup> 一个基层的工会将农民工排除在其维权范围之外，这样的事屡见不鲜。

从政府的角度，当中国政府将工人鲜活的生命转变为有一套据说是“符合国际惯例”的“死亡率”控制指标时，发达国家通用的一些基本的安全措施，特别是由工人代表直接参与的“安全代表”制度却被政府拒之国门之外。对工人通过自己的组织保障在生产中的安全和健康的问题，中国政府一直是回避和拒绝。在2003年4月16日国务院新闻办公室举行的一次记者招待会上，法新社记者曾提问，工人是否可以建立自己的组织，对煤矿里边的安全生产条件状况进行监督。国家安全生产监督管理局副局长的答复是：“对于乡镇煤矿的从业人员，按照法律法规，维护自己的合法权益，开展一些监督、保障，包括自我报案这样的工作，是合理合法的”；“因为我们国家的法律、法规、规定，包括煤矿安全生产监督管理的标准，对所有的煤矿都是统一一个标准，没有第二个标准。这些标准当中就包括发现安全隐患，发现问题以后，允许对矿工，对经营者提出一些意见和建议，包括自动申请脱离这个工作，这个权利都是有的。”<sup>111</sup> 从这位副局长的回答中，我们看到，他回避了记者提出的有关工人团结权的问题，并将《劳动法》、《职业病防治法》、《安全生产法》等法律规定的工人权利淡化为“一些监督、保障、自我报案、自动申请脱离工作”个人的行为。

## 二、工人缺少职业安全卫生意识？ - 一个认识上的误区

在2003年10月的一次记者招待会上，国家安全生产监督管理局新闻发言人就中国非法小煤矿事故为何屡禁不绝回答记者提问时，特别提到，煤矿工人大多来自于农村、素质比较低、违章作业和违反劳动纪律是导致煤矿安全状况没有根本性改变的一个原因。<sup>112</sup> 中国媒体也多持同样的观点，将工人素质低、法律意识淡薄等等作为造成各类职业安全事故和职业病的一类主要原因。即使在那些负有职业安全卫生监督的工会干部眼中，来自农村的工人也普遍缺少安全观念，自我保护能力差。当2002年广东省“安加鞋厂”女工集体苯中毒事件曝光后，广东省总工会劳动保护监督部的一位干部曾“痛心疾首”地将中毒的部分责任推到了受害的女工身上：“这些来自偏远省区的女孩子大多虽是初中毕业，但没有足够的法律

<sup>110</sup>韩东方：“工人权益谁来维护？—与鸡西矿工会及女工访谈”，“中国劳工通讯”（<http://big5.china-labour.org.hk>），2003年9月27日。

<sup>111</sup>“国务院新闻办、国家安全生产监督管理局记者会”，“新华网-直播频道”（<http://www.xinhuanet.com/zhibo>），2003年4月16日。

<sup>112</sup>安监局新闻发言人：“非法小煤矿存在有四大原因”，“人民网”（<http://www1.people.com.cn>），2003年10月23日。

知识，在工作的时候很多不戴防护用品，生病后又不知道是职业病，不知道可以向厂方索要赔偿。甚至个别人在知道自己是得了职业病后都不知道去专业医院检查。”<sup>113</sup>而媒体揭示的事实是：该鞋厂使用的胶水罐上并没有按《职业病防治法》规定标明胶水成分及成分危害性和急救处理的方法；车间没有通风渠和抽风机；加温隔层处也没有排气管道；有毒、无毒作业场所混在同一车间内；员工所戴的胶手套和棉手套都不符合要求。在事故曝光后，厂方负责人竟辩称，并不知道2002年5月1日起正式实施的《职业病防治法》，也不知道胶水里含有有毒物质以及16-18岁未成年人不能从事有毒有害作业。<sup>114</sup>可以说，在政府职业安全卫生监察机构、媒体和工会的一致口径下，工人缺少职业安全卫生意识和知识，已经成为一个不争的事实。

然而，部分媒体的报道又常常揭示另外一个事实，工人们并非不具备基本的安全常识和自我保护的意识。“四块石头夹一块肉”早就是在小煤矿工人中广为流传的说法，也是一种原始的通俗的安全意识。更何况在中小私营企业中作业的工人，多为同乡、同族、同家庭的农民，他们结伴外出打工，也见证了自己的乡亲和父老兄弟的不幸遭遇。在2004年2月23日发生特大瓦斯爆炸事故的黑龙江省鸡西市百兴煤矿，一位遇难矿工的妻子告诉记者，她的丈夫去煤矿工作“是没有办法的事”，在4年前的一次煤矿塌陷事故中，她丈夫的一个哥哥失去了双腿，在发生此次矿难的5个月前，她丈夫的另一个哥哥在附近一座煤矿的爆炸中丧生。但是，“不去采煤，他们就没有钱养活家里人，你必须填饱肚子啊。”<sup>115</sup>“珠江三角洲工伤研究项目小组”2001-2003年的调查显示，工人们实际上有强烈的自我保护意识。在工伤事故之前，超过半数的工人已经发现不正常，并担心出事故。其中，有10.7%的人表示经常担心，41.2%表示担心，两者合计，担心出事故的占总数的52.6%。而且，工人们并不承认工伤的原因是因为自己缺少安全意识，他们认为：厂方不重视劳动者的生命安全（15.5%）；厂方安全生产意识差（28.9%）；厂方没有制定切实的安全生产规范（20.1%）；工人劳动时间过长（30.1%）；工人加班太多太累（27.5%）；工人缺少休息时间（23.0%）；工人缺少劳动保护用具（18.4%）；机器出现故障（28.0%）；机器老化（22.5%）；缺少对企业安全生产监督检查（24.1%）；缺少对企业安全生产约束（16.7%）等才是造成工伤的重要原因。相比之下，他们认为工人因没有获得足够的安全生产知识培训而造成工伤的比例只有27.5%，与其他原因的比例相差不大。<sup>116</sup>

走出这个认识误区，首先要看清，缺少职业安全卫生意识的是那些中小私营企业的所有者和管理者。2003年，河南省首次对煤矿矿长资格进行年审，全省9167名矿长参加年审考试，其中国有重点煤矿矿长合格率为90%；国有地方煤矿矿长合格率为63%；而乡镇煤矿的8512名矿长（包括矿长和分管安全、生产、技术、机电的副矿长）的合格率仅为49%。成绩最差的居然只有几分。个别的乡镇煤矿矿长，连什么是“一通三防”这样最基本的安全知识都不知道。甚至有这样一种说法，在全省8000多名乡镇煤矿矿长中，90%以上昨天还是农民，今天就是矿长，成为矿长的条件只有一个——有钱。<sup>117</sup>湖北省安全生产监督管理局在2003年对该省非公有制企业的安全生产现状的调查中发现，大多数私营企业主对国家在安全生产方面的法律、法规和安全标准一无所知；对如何防止事故知之甚少；有的经营者甚至是文盲，有

---

<sup>113</sup>赵东辉、王攀、黄玫：“关于‘安加现象’的社会反思”，“南方网”（<http://www.southcn.com>），2002年7月25日。

<sup>114</sup>肖文峰、黄玫、王攀：“民工权益谁保护？- 透析广东安加鞋厂女工中毒事件”，“新华网”（<http://news.xinhuanet.com/newscenter>），2002年7月14日。

<sup>115</sup>贾惠丽（编译）：“中国煤炭的血泪代价：每天有18名矿工死去”。“中国煤炭市场网”（<http://www.cctd.com.cn>），2004年4月30日。

<sup>116</sup>谢泽宪：“工伤事故六问”，《社会科学报》，2004年第107期（总第907期），2004年2月19日。

<sup>117</sup>李杰、王明浩：“河南乡镇煤矿矿长合格率不足一半的警示”，《人民日报》，2003年9月18日。转自，“新华网”（<http://big5.xinhuanet.com>）。



个别人竟然连自己的名字都不会写。<sup>118</sup> 问题恰恰出在这些没有职业安全卫生知识的企业管理者身上，他们的唯利是图加上安全知识的匮乏，导致了强令工人违章作业的结局。

当然，我们不否认中国工人队伍构成的变化对职业安全卫生的影响。昨天还在农村务农的青年们，今天进入工厂做工，一夜之间的变化使他们面对新的劳动环境感到茫然，他们的确缺少必要的安全防护知识和安全操作技能。中央政府安全监察机构已经对这一问题予以重视并提出以下相应的对策，如，对煤矿的矿长、安全检查员、质量验收员和井下特殊工种操作者进行培训；通过知识讲座、技术比武、岗位练兵等多种形式，向工人灌输安全质量标准知识，提高安全技术技能；要求所有小煤矿必须对工人进行培训，达到本岗位“应知、应会”的要求后才能下井；对从事瓦斯监测、通风、机电等关键岗位和特殊工种的工人，必须经考试合格后持证上岗，等等。这里，我们对上述措施的可行性和实际效果表示质疑：对缺少文化知识的工人来说，对唯利是图的小煤矿矿主来说，所谓的“知识讲座、技术比武、岗位练兵”等可能仅仅是空中的楼阁，不过是一种针对非雇佣关系的设想。工人们实际上欠缺的不是职业安全卫生的意识，而是把握自身生命的能力；工人们首先欠缺的不是职业安全卫生的知识，而是足够的力量去抵制雇主危及生命和健康的生产指令。

### 三、生命与生存：工人所面对的两难选择

在中国高职业危险的行业中，总是聚集着社会的弱势群体。相对于有城市户口的工人，农民工在劳动中面临更多的生命威胁。2004年6月18日，在首届“全国外来工职业安全与健康权益研讨会”上，国家安全生产监督管理局副局长透露，2003年全国死于工伤事故者高达13.6万人，其中大部分是农民工，特别是在矿山开采、建筑施工、危险化学品三个农民工集中的行业，农民工死亡人数占总死亡人数的80%以上。<sup>119</sup> 一些职业病防治专家也认为，农民患职业病的机会要多得多，一旦患上职业病，他们获得救治的机会却很小，因为农村医疗卫生事业滞后，农民职业病患者病情鉴定难、救治难；而且他们就业的流动性比较大，增加了诊断救治的难度。<sup>120</sup>

户籍制度造成的劳动力市场的分割和城市政策对农民工就业的限制，迫使1亿多“出外打工谋生”的农民工们拥挤在一个规范差的、收入低的、劳动条件恶劣的、基本没有福利待遇的“次级劳动力市场”中，在这个市场中，劳动力的供大于求不但大大降低了工资水平，而且严重恶化了劳动条件。在山西省阳泉市一个耐火材料厂的车间，记者发现，车间里既没有除尘措施，也没有噪声防护装置，粉尘和噪声均严重超标，工人佩戴的防尘面罩内的过滤层布满尘土。对此，工厂负责人不以为然：“都是农民工，要求没那么高。”而工人也从未提出异议。阳泉市郊区有关负责人说，在就业紧张的情况下，就是这样污染严重的工作岗位还需要通过关系才能得到，工人怎么敢跟老板叫板？<sup>121</sup>

农民工所面临的生命和健康的威胁并非仅仅来自他们工作的场所。对于远离家乡的农民工来说，他们的工作地和居住地几乎是接壤的，他们的生活环境和劳动环境在更多的情况下是同一环境。所谓“三合一”（车间、库房、仓库）的企业遍布中国的乡镇私营企业。这种状况更使得他们在工作时间和休息时间的不同时段都面临着巨大的生命和健康的威胁。2003年9月2日晚，“杜鹃”台风袭击了广东省深圳市，造成21人死亡，其中有20人是在被砸死在倒

<sup>118</sup> 向日康、李建涛：“非公企业安全生产现状及对策 - 湖北省非公有制企业安全生产工作调研报告”，“现代职业安全 - 电子报”（<http://www.modernsafe.com>），2003年第4期。

<sup>119</sup> 董伟：“去年我国工伤死亡13.6万人，农民工占80%以上”，《中国青年报》。转自，“新浪网”（<http://www.sina.com.cn>），2004年6月19日。

<sup>120</sup> 巩军、马书平：“四大难题困扰农民职业病救助”，《云南日报》。转自，“新浪网”（<http://www.sina.com.cn>），2004年5月18日。

<sup>121</sup> “职业病防治企业岂能无作为”，“康易网”（<http://www.511511.com.cn>），2004年4月21日。

塌的工棚里的农民工和他们的家属。<sup>122</sup> 至于在那些小矿井干活的工人，每月1000多元工资的代价是住在矿区的小窑洞中，三、四平方米的地方住两个人。<sup>123</sup> 在河南平顶山的一些小煤矿上，包括吃水在内的全部用水还都是雨水；在辽宁省辽阳市，矿区距县城有100多公里，洪水、下雪等带来的问题就是矿工没有粮食吃。<sup>124</sup> 此外，近年来农民工食物中毒事件不断发生，例如，2003年10月31日，上海市一建筑工地发生食物中毒事件，40余名民工中毒；2003年10月29日，江西省南昌市一建筑工地发生食物中毒事件，60多位民工食物中毒；2003年8月17日，北京市49名民工因食用未熟扁豆引起食物中毒。<sup>125</sup> 2004年6月，《中国质量万里行》杂志记者报道，仅在北京地区，每年数万吨的本该作为饲料的陈化粮被黑心的雇主购去充当农民工的口粮，而陈化粮中的黄曲霉菌，可以最短在24周内让一个健康的肌体发生癌变。<sup>126</sup>

当每年数以十万计的农民工在远离家乡的打工地失去了他们宝贵生命的时候，数以千万计的农民却前赴后继地走上这条充满生命荆棘的道路。清华大学的孙立平教授提出，目前中国农村劳动力向工业和城市的流动，并非直接说明“大量农村劳动力处于剩余状态”，而是一种“由于劳动力大量剩余而造成的普遍贫困化”的状况，简单地说，是对“种田不挣钱”的反应。<sup>127</sup> 在2003年3月22日山西省吕梁地区孝义市驿马乡孟南庄煤矿发生特别重大瓦斯爆炸事故后，一位遇难者的父亲告诉记者，在他的家乡陕西省汉中市南郑县，种地的收入是负数。虽然人均耕地有两亩以上，但每亩地的收入在除去投入之后，仅仅能够维持日常的生计，根本就没钱缴税费。山区的土政策多，税费高，农民交税费的钱，都是靠青壮劳力外出打工挣来的。在这次事故中，共有72人死亡，其中来自南郑县的遇难者就有19位。<sup>128</sup> 据说，在河南省平顶山矿区的小煤矿，矿工们有一个关于生命的“投入与产出”公式：一个矿工一天出煤的工资从20元、30元到50元不等，超产每车5元钱左右，一个月基本上能挣到700、800元甚至1000多元，而一些身体特别棒的小伙子一个月甚至可以拿到2000多元。这些矿工大多来自贫困地区，对他们来说，这是一个相对赚钱的工作，几年所挣工资相当于在家乡一辈子的收入，所以“死了也值了”。<sup>129</sup>

在重庆市璧山县六塘镇三台村，曾有600多人在当地的小皮鞋厂作工，因长期接触含苯的胶水，在2000年时就已查明有14人患再生障碍性贫血，贫血病患者数量则难以统计。实际上，村民们早就知道做皮鞋可能得“贫血病”，但是他们没有别的挣钱门路。他们说，“不做皮鞋找点钱，连一年的税费都缴不起”。为了挣钱，他们也有“对策”：作一段时间工，撑不住了，就回家休息一段时间。而“撑不住”的标准通常是到医院查血，“血色素只有3-5克了，就回家，上升到7-8克了，又去做”。<sup>130</sup> 每当发生特别重大的煤矿安全事故后，政府在关闭出事企业的同时，总要强制性疏散幸存的农民工。但是，在很短的时间内，他们会重新聚集起来，寻找新的就业机会，对他们来说，每月千元的收入诱惑力太大。在山西孟南庄煤矿瓦斯爆炸事故后仅仅5天，原在该矿打工的18位陕西籍幸存民工就已联系到另外一个新矿井，

---

<sup>122</sup> 冯广文：“农民兄弟，你们过得还好吗？”“人民网”，2003年11月13日。

<sup>123</sup> “甘肃白银矿难前后矿方有过些什么恶劣手段”，“中国新闻网”（<http://www.chinanews.com.cn>），2003年1月10日。

<sup>124</sup> “评论：廉价矿工和赌徒心态，南丹矿井何以变成墓穴？”《三联生活周刊》。转自，“千龙新闻网”（<http://www.21dnn.com>），2001年8月9日。

<sup>125</sup> 冯广文：“农民兄弟，你们过得还好吗？”“人民网”（<http://www.people.com.cn>），2003年11月13日。

<sup>126</sup> 王黎明：“万吨陈化粮威胁京津民工健康”，《中国质量万里行》。转自，“新浪网”（<http://www.sina.com.cn>），2004年6月28日。

<sup>127</sup> 孙立平：“关于农民工问题的几点基本看法”，“中国农村研究网”（<http://www.ccrs.org.cn>），2003年12月2日。

<sup>128</sup> 石破：“孟南庄生死簿 - 记山西吕梁矿难中的死者与生者”，《南风窗》。转自“搜狐新闻频道”（<http://news.sol.sohu.com>），2003年4月16日。

<sup>129</sup> “评论：廉价矿工和赌徒心态，南丹矿井何以变成墓穴？”《三联生活周刊》。转自，“千龙新闻网”（<http://www.21dnn.com>），2001年8月9日。

包车到100公里外的山西省交城地区继续挖煤。<sup>131</sup> 在2004年2月23发生特大瓦斯爆炸事故的黑龙江省鸡西市百兴煤矿遇难者中，竟有两位是女性。据报道，在该煤矿井下，共有5名女工从事翻车工和绞车工的工种。2003年11月份，百兴煤矿矿主曾将5名女矿工全部解雇，但这几个人又通过各种关系先后回到了井下。“与其说是矿主利欲熏心，倒不如说是女工为生计所迫不得已而为之。”<sup>132</sup>

在《血酬定律》一书中，吴思先生提出了“血酬定律”以解释“民变匪”这一历史现象。按照他的说法，当农民的生产性收益被彻底断绝之后，除了朝不保夕的性命之外，他们一无所有，只能被迫以性命去博取生存资源。<sup>133</sup> 事实上，中国的农民工也正在按照这个定律，以生命换取生存，这是一个可怕的悖论和事实。在无法通过其他的途径获得生存必需品时，工人们为了保命而去冒着生命危险。道理很简单：因为冒险毕竟有活下去的可能。正如“纽约时报”发表的一篇文章中提到的，在中国当矿工是一种无奈的行动，而不是职业选择。对于穷人来说，这种工作虽然收入不高，受伤和死亡阴影永远无法驱散，但他们没有别的选择。<sup>134</sup>

当工人个人的力量不足以对抗唯利是图，为所欲为的资本的力量时，他们只能有唯一的选择——遵守雇主的指令。据报道，在2004年11月28日陕西省铜川矿务局陈家山煤矿发生死亡166人的瓦斯爆炸事故之前，煤矿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，拒绝工作的甚至要停职停工”相威胁。在这里，工人们的死亡，就在于他们完全没有权利和力量，在于职业安全法律中规定的从业人员有权拒绝违章作业和强令冒险作业的条款变成了一纸空文。如果他们能够通过合法的、有效的手段组织起来，以团体的力量迫使雇主改善生产条件，他们面临的生命危险就会小得多，甚至不会有危险。因此，没有力量，没有真正能够代表自己利益的、独立于雇主的工会是工人冒死求生存的根本原因，也是中国劳动法律、安全生产监督体制的最大的欠缺。

#### 四、群众监督制度及其衰落

计划经济时期，对中国安全生产工作的基本格局的是“国家监察、行业管理、企业负责、群众监督、劳动者遵章守纪”。在此格局中，国有和集体企业内普遍设立安全生产职能机构负责安全管理；企业内的党组织以及工会、共青团、女工、家属委员会等群众团体，参与安全监督和各类安全活动。目前，“政府统一领导、部门依法监管、企业全面负责、社会监督支持”则是中央政府提出的安全生产工作的新格局。新的工作格局由国家、地方政府、企业、安全监管监察部门和社会等5个层次组成。在国家层面，主要是制定安全生产的方针政策、法律法规、标准和安全准入条件，对全国性安全生产重大问题进行决策，督促地方政府和企业做好安全生产工作；在地方政府层面，主要是贯彻落实安全生产的方针政策、法律法规和责任制，督促企业搞好安全管理；在企业层面，主要是搞好建章立制，保障安全投入，搞好职工培训；在安全监管监察部门层面，主要是搞好安全专项监管，加强安全执法；在社会层面，

---

<sup>130</sup>陈微莉、袁国良：“鞋厂工人苯中毒调查”，《南方周末》，2000年5月6日。转自，“南方日报网”（<http://www.nanfangdaily.com.cn>）。

<sup>131</sup>石破：“孟南庄生死簿——记山西吕梁矿难中的死者与生者”，《南风窗》。转自“搜狐新闻频道”（<http://news.sol.sohu.com>），2003年4月16日。

<sup>132</sup>王萌：“走近鸡西井下女矿工”，“黑龙江日报报业集团生活报”（<http://www.hljdaily.com.cn>），2004年3月8日。

<sup>133</sup>吴思著《血酬定律——中国历史中的生存游戏》，中国工人出版社，2003年8月版。

<sup>134</sup>“纽约时报：中国煤矿工人为活命不要命”，“多维网”，2003年1月29日。转自，“中国劳工通讯”（<http://big5.china-labour.org.hk>）。

主要是发挥舆论监督和群众监督的作用，营造“关爱生命，关注安全”的舆论氛围。<sup>135</sup>

从中央政府对职业安全卫生工作的重新布局中，我们看到了一种不断增强的体制内监督的趋势。不可否认，对解决目前中国职业安全卫生方面的问题，政府具有不可推卸的责任。此外，我们也看到了工人、工会监督这种自下而上监督机制的衰落，这种机制正随着国有企业的退化被逐渐逐出体制内的监督系统。按照中央安全监察机构的解释，在中小私营企业，“外无行业主管部门，内无健全的党群组织”；劳动者构成发生了变化；“用工方式多种多样、员工流动性大，素质参差不齐”，因此，“传统工作格局的社会基础条件已经发生了变化。”<sup>136</sup>

在这个新格局的社会层面，没有了“健全的党群组织”等“群众性监督体系”，舆论监督也就成为“社会监督支持”的主体。应当看到，在职业安全卫生监督方面，媒体近年来发挥了巨大的作用，它对重大伤亡事故和集体职业病例的报道和采访，不但揭露了在这些事件背后隐藏着的深度腐败，而且正在唤醒工人职业防护意识和社会对职业安全卫生问题的关注。然而，媒体的力量毕竟有限，它又始终不能脱离政府的控制。况且，媒体本身亦不能超然于腐败的网络，山西省繁峙县2002年“6.22”金矿特大爆炸事故发生后，11名记者陷入了收受“黑金”的丑闻，就是一个典型的例子。<sup>137</sup>

### 结论：“中国劳工通讯”的主张与建议

在当代文明社会，职业安全事故和职业病不应是经济发展的必然产物；在一个国家经济高度发展的时期，工人生命和健康也不应成为发展的代价。以西方国家经济转型时期高发的工伤事故作为参照系，印证当今中国频发的职业安全事故与职业病例与经济高速发展的必然关系，只能说明持此论者别有用心。中国企业安全事故与职业病例的频繁发作，只能证明体制内的监督系统正在贬值，贬值的原因已如前述。当正式制度的权威性受到民众质疑的时候，政府的公信力是无法通过加强正式制度的内涵所能提升的。于是，体制外的监督机制必然应运而生。问题是，第一，中央政府是否能够对这种体制外的监督力量予以支持；第二，这种体制外的力量是否能够回归体制内，进而在体制内形成对职业安全卫生的一个自下而上的监督系统。

“中国劳工通讯”认为，政府应当认识到，中国的劳资关系已经发生了根本的变化。在私营企业，劳资关系就是雇佣关系，甚至有“资本原始积累”的野蛮特征；在国有企业，过去那种管理者与工人之间的“父爱”型的劳动关系已经被一种主体地位明确、利益关系分化的“劳-使关系”所取代；在所有制性质已经不明确的股份制企业，劳动关系已经与私营企业别无二致。本报告的前述分析已经说明，在劳资关系发生巨大变动的当代中国，提升职业安全卫生监督机构的权力层次；加大职业安全卫生的立法和执法力度；调整安全生产工作的基本格局；加强对职业安全卫生隐患的专项治理，建立安全生产控制指标体系；强化政府官员问责制度等等举措，尽管收到了一定的成效，但成效是十分有限和不稳定的。这里的原因之一是，在基层，以赢利为目标的企业主与地方政府结盟，形成了上述举措在贯彻过程中的巨大障碍，而这个障碍非中国发生政治体制的变革而不可破除。政府对于抑制职业安全卫生方面的事故负有不可推卸的责任。但是，以政府对职业安全卫生监督的全面介入，无论

<sup>135</sup>王显政：“在全国安全监管、监察局长会上的讲话”（2004年1月18日），“国家安全生产监督管理局网站”（<http://www.chinasafety.gov.cn/anquanjianguanjiancha>）。

<sup>136</sup>闪淳昌：“在全国安全生产工作会上的讲话”，2003年1月17日。转自，“中国安全网”（<http://www.safety.com.cn>）。

<sup>137</sup>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》。转自，“中国报道”（<http://online.cri.com.cn>），2003年10月8日。

从任何角度来说，都是不可能的。<sup>138</sup> 政府强调“企业自律”的要求固然重要，但是，在激烈竞争的商场中，指望企业主象计划经济年代的国有企业管理者那样听从指挥，实在是近乎于幻想。

“中国劳工通讯”主张，真正能够抑制和减少安全事故与职业病例的有效、长效的机制是建立一套由工人参与企业安全生产的监督和管理制度。事实上，在企业中，只有工人才对他们在生产过程的生命安全和身体健康最为关心，只有当他们真正能够在职业安全卫生监督方面发挥作用，职业病防治和安全事故的防范措施才有可能实现。具体地说，就是工人们能够组织起真正代表工人利益的工会，参与管理和监督企业的职业安全与卫生状况。惟有发动工人，以工人群体的力量，以工人罢工的压力，才能迫使雇主改善劳动条件，增加安全防护装置，对工人给予安全知识的培训。目前，也只有通过这种独立的工人组织的力量，才有可能冲破官商结盟形成的巨大障碍。

“中国劳工通讯”认为，这种源于基层的监督力量可以为减少安全事故和职业病例提供强大的支持。政府必须认识到，承认、维护、培育这种来自于民间的监督力量是解决政府监察体制内人力不足、资金匮乏、监察不力等问题的重要途径，也是有效抑制腐败的重要方式。

“中国劳动通讯”认为，实现上述主张，政府应当改变职业安全卫生监督的基本理念，要把工人的生命与健康放在第一位。在相关的法律政策的制定中，在职业安全卫生监督系统的设计中、在对企业职业安全卫生条件的治理整顿中、在对各种职业安全卫生责任制度的建立和完善中，都应强调和体现这一理念，使之成为职业安全卫生工作的核心与基础。

“中国劳工通讯”认为，尽管中华全国总工会系统近年来大力促进私有制企业工会的发展，但是，事实已经证明，到目前为止，这个官方的工会不能承担起组织群众性监督体系的角色。它必须作根本的改革。同时，应该允许工人成立自己的工会组织。在今天中国的现实中，这已经是一个处理劳资冲突的唯一可能的方式，是防止、减少工人生命威胁和企业财产损失的关键举措。因此，我们向中国的劳工、知识分子和政府呼吁：走出传统思维的模式，从稳定社会，保障工人权益，提高政府公信力的角度；从社会经济持续发展的角度，理解独立工会存在的必要性。

安全与健康是工人生命的前提。对工人生命和健康保障的根基是给予工人可以自我保护的权利，并允许他们通过自己的组织在企业层面的抗争来实现这种权利。目前，政府提出了“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的施政方针，与“三个代表”的理论相比，这个方针更合乎民意。既然有了这个施政方针，中国政府还有什么理由禁止独立的工人组织呢？

“中国劳工通讯”对中国的职业安全卫生体制的改革提出如下具体的建议：

第一，**短期目标**：在今后一至两年内，在各类大中型企业建立工人职业安全卫生监督委员会，在小型企业内建立安全卫生监督小组并在其所在区域建立工人职业安全卫生联合监督委员会。委员会成员应该由工人自己选举的代表组成。工人代表应该由政府职业安全卫生监管部门负责培训，强化他们的职业安全卫生的知识和意识。建立职业安全卫生监督委员会与企业管理方的定期会议制度，反映工人代表发现的安全事故与职业病危害隐患，并促使管理方及时整改。建立不定期的工人代表检查制度，随时向管理方反馈工作场所的卫生问题。在必要时，职业安全卫生监督委员会可以组织工人罢工。各级政府部门应该将企业是否有建立了工人职业安全卫生监督委员会的承诺作为审批企业开办的必要条件。

在今后一至两年内，中央政府应着手制定和颁布有关工人集体行动的法律，至少应将《职

---

<sup>138</sup> 例如，2002年7月8日，黑龙江省鹤岗市南山区鼎盛煤矿发生特大瓦斯爆炸事故后，南山区委、区政府成立了善后处理工作指挥部。市长亲自对遇难者家属进行安抚，并组织南山区机关全体140名干部分设44个安抚小组，即每个小组安抚一位遇难者家属。据此，记者质问：南山区的所有政府工作岂不全部停滞？对于南山区的市政和当地老百姓来说，这个损失该如何计算？见，罗昌平：“一次重大矿难的‘善后成本’剖析”，“千龙新闻网”（<http://www.21dnn.com>），2002年7月23日。

业病防治法》和《安全生产法》中有关“拒绝违章指挥和强令进行没有职业病防护措施的作业的权利”和“拒绝违章作业指挥和强令冒险作业的权利”明确规定为工人的罢工权利。在法律中，要规定，（1）罢工权是工人职业安全卫生权利中的最高权利；（2）工人行使该项权利时的条件；（3）工人在行使罢工权的时候，不受解除就业关系的威胁；（4）雇主打击报复罢工工人所要承担的法律 responsibility。

在今后一至两年内，完善官员问责制度。首先，问责制度除了要以事故的后果作为问责评核标准外，还应加入区域的、产业的事故发生频率。再者，应改变目前这种官职越高、承担责任越小的状况，建立官员任职期间的事故累计问责制度，一俟任期内事故累计达到上限，即时解职，追究责任。

在今后一至两年内，在各地矿井安全等级评估制度的基础上，建立全国统一的评估制度。根据这个制度，建立多元的“分类事故后停产整顿系统”。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）对发生事故的煤矿要根据事故种类和后果降低其安全等级，对没有基本安全生产保障的煤矿，要坚决关闭。

在今后一至两年内，由中央政府组织，对全国矿产资源进行普查，在此基础上，着手制定对小煤矿小矿山的强制性兼并规划。

第二，**中期目标**：在今后二至三年内，对发生安全事故占重大比例的小煤矿和小矿山进行强制性兼并，形成区域性的产业集团公司。在这个兼并过程中，中央政府必须负起责任，以克服来自地方政府和矿主的联合抵制。此外，在兼并中，中央政府必须对地方政府的财政收入予以充分的考虑，例如，要允许地方政府按照一定的比例向辖区内的矿业集团公司征收地方税。

在今后二至三年内，中央政府应筹措足够的资金，对国有企业给予更多的职业防护设施、设备的投入。对私营企业，则通过贷款的形式，辅之以强制性的手段，要求在规定的期限内装备必要的职业安全卫生防护设施。这些专项资金的筹措和使用过程，应形成报告递交给全国和地方的人大和政协，并通过媒体公开。

在今后二至三年内，中央政府应对现有的法律、行政规章和政策性文件作一次系统整理，清除那些内容陈旧、条款重叠、规定冲突的文件，将相关的内容印制成通俗读物发到工人和基层干部手中。要使各级职业安全卫生部门逐渐脱离各级政府的制约，形成一个独立的监管系统，以保证该系统的执法力度。最后，在独立的监管系统形成之后，中央政府应当加大对该系统的投入，包括对办公设施、通讯设备、检测设备、交通设备、防护设备等的投入，加强对监管官员的素质培训，包括，技术知识、法律知识、监管手段、职业道德等方面的培训。

第三，**长期目标**：在今后三至五年内，建立全国性的三方职业安全卫生监督系统，在这个系统中，要由真正能够代表工人利益的工会组织参加。这个系统可以由政府的职业安全卫生监管部门牵头，但是政府部门应该是中立的第三者的角色。通过这个系统，代表工人的各级工会应当与代表雇主各级组织开展区域性的集体谈判，签订有关职业安全卫生的专项集体协议。政府职业安全卫生部门负责监督此类集体合同的履行并处理有关争议。

**“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  
（2006年3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>)