



监管型国家建设的轨迹与逻辑： 以煤矿安全为例

刘亚平 蒋 绚

摘要：煤矿安全监管是现代监管型国家建构的主要方面，本文以煤矿的市场化和监管机构的发展两条线梳理了建国以来中国煤矿安全监管的发展沿革，认为这种历史发展反映出监管日益依赖正式规章制度，以及监管的独立性日益增强。然而，与国际接轨过程中又表现出种种不适应性，从而体现出中国的独特性，表现为以发证为主的准入控制是主要的监管方式；强调地方政府在监管中的责任等。

关键词：监管型国家；煤矿安全；安全监管

20世纪席卷全球的新公共管理改革目前正受到严厉的反思和批判，一个“后新公共管理”(Post-NPM)的年代似乎已经来临。新公共管理的主要旗手胡德在研究了英国新公共管理之后的情况后，提出民营化口号下的政府瘦身正在被新一轮的扩张所取代，政府成立了大量的监管机构和聘用了大量的监管人员。他认为，一个新的监管型政府正在出现(Hood, Colin, et al, 1999)。无独有偶，莱维方等人基于欧盟的研究也表明，财政拮据的欧盟日益依赖正式规则来树立对成员国的权威，因此，监管在欧盟也有日益壮大之势(Levi-Faur & Gilad, 2004: 105-124)。澳大利亚著名法学家布莱斯威特认为，从福利国家走向监管型国家是全球的一个基本趋势，福利国家下的庞大政府开支压力催生了新公共管理改革，但市场导向的改革带来严重的政府责任问题，回应这一问题的正是“监管型国家”：国家不再直接生产或提供服务，而是通过非政治化的控制手段——监管来间接起作用(Braithwaite, 2008)。来自法学界、社会学界和政治学界的学者也加入到这一讨论中来，莫仁甚至提出，如果有什么词能够更好地把握当代全球化经济条件下的经济和社会秩序的本质的话，那么非“监管型国家”莫属了(Moran, 2002: 391-413)。

在中国，随着市场化改革的不断推进，政府对市场的控制方式也悄然发生了改变，传统经济管理部门被精简和撤并，经济官僚机构的能力和效率得到提升。OECD认为，中国的许多改革与20世纪70年代席卷全球的独立监管型模式相一致(OECD, 2005)。一些学者认为，中国正在由传统的全能主义的指令型政府向监管型政府迈进(Pearson, 2005: 296-322; Yang, 2004)。

然而，在旧体制开始松动，而新体制尚在建构之中时，大量新旧问题涌现出来，改革举步维艰。作为处理国家与市场关系的最根本的一项改革，监管改革将直接决定着一国的市场是否能够健全的发展。如何在鼓励经济主体的自由发展的同时对干扰市场运作的力量施加必要的控制，而又不回归于计划经济时代对企业的指令性控制，这是转型中国面临的重大挑战，中国必须找到自己市场与政府之间微妙的均衡点。相比较其它监管领域，煤矿承载的历史负荷更为沉重，不仅涉及到新监管机构和监管方式的建立，还涉及到原管理

机构的退出和管理方式的转型。作为基础性、战略性行业,政府既不敢轻易放开对煤炭业的管控,又面临巨大的市场化压力,以煤矿为例突出反映一个受计划经济体制约束最久的产业进行改革的艰巨性,从而凸显我国监管领域的国家建构的困境与挑战(Wang, 2006: 1-30)。本文将首先梳理建国以来中国煤矿安全监管的发展沿革,然后分析其发展轨迹,讨论它与国际上“监管型国家”发展轨迹的相同之处,以及中国在这个轨道上发展不适应的地方,并在此基础上分析中国是否走上一条不同的监管发展之路,最后讨论未来的发展方向。

一、中国监管型国家的发展轨迹

监管国家的特点是由一个中央的官僚机构进行控制,它独立于私营经济和公民社会之外,作为一个中立的“仲裁者”,超然地为国家的社会和经济环境设定结构并维护之,而不是直接参与到这些环境中来(Majone, 1997: 139-167)。它主要是通过公开的、抽象的规则来实现这一目的(Hart, 1961)。由此,我们可以看到,监管国家的两大基本特征:中立性和法治性。中国是否在走向监管国家?如果以中立性和法治化两个层面进行透视,得出的似乎是一些似是而非的结论。在中国独特的政治体制之下,相对于政治的中立性并没有得到鼓励(Pearson, 2005: 296-322),政党对政府乃至监管机构的控制更是被看作是中国式问责的特色。从法治化的层面来看,监管规则似乎更多是从监管部门的利益出发,利益部门化甚至是利益的法律化似乎又是另一大特色,这些似乎都与监管型国家的发展背道而驰。事实上,监管国家的两大基本特征——中立性与法治化可以进一步地细分。“中立”可以分为两个基本的维度:一是相对于政治的中立,即“专业性”;一是相对于市场的中立,即“市场化”或称私有化程度。“专业性”指监管是由专业人士进行的,即通过专业性使得政治的干预变得外行。“私有化”强调的是国家和市场之间的分离,即俗称“裁判员”和“运动员”角色的分开,在一些国有化程度比较高的国家,私有化是监管国家建构中的一个重要指标。另一个特征法治化,也可以分为两个基本的维度:一是规则化,即法律必须是普适性的;一是理性化,即要求法律是一致的,即要求法律的内在逻辑是相吻合的,法律彼此之间不会相互冲突。

由是观之,市场经济的发展是我国监管国家发展的直接驱动力。市场化改革的过程正是政府和企业之间关系逐渐脱节的过程,尽管政府还以这样那样的方式介入到企业的运营中,但政府作运动员而不是裁判员已经成为一个基本的社会共识。在中立的另一个维度上,即监管脱离政治的干预这一层面上,中国的监管国家的发展主要体现在对专业性的强调,监管机构要由专业人士组成,已经是基本的共识。另一方面,中国式监管国家的兴起也与政府日益依赖法律法规来对经济生活进行控制密切相关。从1949年建国至今,我国共颁布了565部法律、1145部行政法规、9074个部门规章(不含地方性法律法规)^①。法律法规的出现受到欢迎的原因在于,一方面,法律法规的出台可以表明政府,特别是中央政府对相关问题的重视。从监管机构的角度来看,他们也欢迎法律法规,因为这样可以帮助他们免责。从企业的角度来看,他们也欢迎法律,因为这样可以帮助他们周围的环境有一个清楚的预期,知道什么是应当做的,什么是受到禁止的。可以说,市场化的过程,也是一个逐渐法治化的过程。

本文将以煤矿的市场化程度和监管机构的沿革两条主线切入分析中国监管型国家的发展轨迹,同时关注安全法律法规的发展。中国的市场化是政府主导的,因此,根据中央政府出台的针对煤矿行业的市场化的基本政策可以看到煤矿行业市场化发展的基本情况,监管机构的沿革则参考某一历史时期负责煤矿的安全的部门设置情况。依此思路,可以将我国煤矿安全监管体制的变迁大致分为三个阶段。

第一阶段:生产挂帅,部门微观管理。

建国初期至70年代末,我国煤炭的产、运、销全由国家计划支配,煤矿实行的是吨煤工资包干制,产量总是被放在第一位,很少关心煤炭价格和企业效益。煤矿的主管部门直接决定所属煤矿的人、财、物和产、供、销,过于微观的管理影响企业的自主性与活力,为此,主管的部门和中央向地方的放权和收权

^①北大法律信息网: <http://vip.chinalawinfo.com/Newlaw2002/chl/index.asp>。

也反反复复频繁调整。1949年中央人民政府组建燃料工业部,下设煤矿管理总局,与各大区^①下设的煤矿管理局共同管理所在地区的国营煤矿,各省及以下的人民政府管理各地方煤矿。一五计划后全国集中统一的经济管理体制逐步形成,专业分工也进一步细化,1955年煤炭工业部从燃料工业部中独立出来。1958年起,中央决定适当扩大省、自治区、直辖市管理工业的权限^②,各大区煤矿管理局撤销,产煤较多的省(自治区)相继建立了煤炭工业管理局,负责本省(自治区)的国营和地方煤矿。然而,1958年“多快好省地建设社会主义”的总路线下,生产上追求高速度,浮夸风、瞎指挥盛行,这直接导致随后大规模的“收权”。随着企业的上收,之前不属于煤炭工业部领导的省份的煤炭工业管理局也改由煤炭工业部领导,成为了煤炭工业部的派出机构。

第二阶段:利润优先,行业宏观管理。

1978年我国开始改革开放,为了满足经济迅猛发展对能源的需求,煤炭市场逐渐被放开。在“有水快流”思想的指导下^③,1983年,煤炭部先后发布一系列文件,发展小煤矿和地方煤矿,对煤炭的开采“大中小煤矿并举,国家、集体、个人一起上”,乡镇小煤矿如星星之火,呈现出“村村点火、户户冒烟”的繁荣景象。1993年,国家取消全国煤炭订货会,提出“三年放开煤价、三年收回补贴”的要求,全国煤炭的85%以上放开了价格,同时,国家分步逐年取消对国有大中型煤矿的财政补贴(张超文,1993:16)。

在监管机构方面,这一时期的主旋律是政企分开,强调政府对全行业的宏观调控。1988年,国家撤销了煤炭工业部,成立了能源部,负责管理电力、煤炭、石油和核工业,以统筹管理和开发能源,对能源工业实行全行业管理。同时,组建中国统配煤矿总公司,负责管理统配煤矿和原煤炭工业部所属的企事业单位。然而,这一改革并未能够顺利推进,地区性公司的组建遇到了很大的困难,结果是总公司和能源部均承担行政管理职能。所以,1993年能源部和统配煤矿总公司被撤销,煤炭工业部再次复出。但是,政企分开的改革仍然继续推进,1998年煤炭工业部改组为国家煤炭工业局,降为国家经贸委的下设机构,主要负责煤炭行业管理,不再直接管理企业。

煤矿的市场化也使得政府认识到加强监管的必要,我国目前关于煤炭生产和煤矿安全的多部法律法规在这个阶段诞生。1979年,煤炭工业部颁发《煤炭工业工人技术标准》《煤炭安全规程》,1981年又颁布《普通机械化采煤管理办法》《矿井通风安全技术措工程管理办法》,旨在明确煤炭开采的标准流程,以此来加强采矿安全。1983年《煤矿安全监察条例》出台,明确了煤矿安全的监察机构及其职责,同年也出台了《煤炭工业尘肺管理办法》,开始关注矿工的健康问题。随着乡镇煤矿的安全问题日益凸显,一系列针对小煤矿的办法和条例也陆续出台,如1985年的《乡镇煤矿管理办法》,1989年能源部颁发的《关于加强乡镇煤矿安全工作的规定》,1994年国务院发布的《煤炭生产许可证管理办法》《乡镇煤矿管理条例》,再到后来的《矿产资源法》《劳动法》《煤炭法》《矿山安全法》,从部门规章上升到国务院的条例,再上升到一般性行政法规,可见对煤矿安全生产的重视程度日益加强。

第三阶段:兼并重组,安全监管成为重心。

改革开放初期煤炭的市场化为缓解国民经济建设初期的能源短缺问题做出了不小的贡献,但改革的推进也累积了不少问题。为了扭转煤炭生产过剩的局面,国家开始限制煤炭总产量,并开始对不合法的小煤矿实行关井、压产或予以取缔^④。由于国有煤矿经营状况一直不佳,1999年开始,允许国有重点煤矿破产。2007年,国家发改委明令煤炭供需双方根据市场供求关系协商确定煤炭价格,从而完全放开了对电煤价格长达13年的限制。

监管机构方面,为加强对煤矿的安全管理,1999年国务院增设国家煤矿安全监察局,定位是国家经贸委管理的负责煤矿安全监察的行政执行机构,承担国家经贸委负责的煤矿安全监察职能。2000年国

①建国初期,作为特殊国情下实行的一种过渡性的制度,全国实行大行政区为主的管理体制。大行政区分别有:华北人民政府、东北人民政府、华东、中南、西南、西北军政委员会。

②参见1958年4月,中共中央和国务院《关于工业企业下放的几项规定》。

③胡耀邦于1981年在山西省大同和朔州考察指出,煤炭开采要按照“有水快流”的原则进行,大矿山由国家开采,其他的由集体或群众开采,以满足国民经济发展对煤炭资源的巨大需求。

④参见《国务院关于关闭非法和布局不合理煤矿有关问题的通知》(国发[1998]43号)。

家煤矿安全监察局与国家煤炭工业局分离,与新组建的国家安全生产监督管理局一个机构、两块牌子,综合管理全国安全生产工作,履行国家安全生产监督管理和煤矿安全监察职能。煤炭工业局被撤销,在国家层面的抓生产的煤炭行业管理部门终于消失在历史舞台上。为加强安全生产监管的综合协调,2001年3月,国务院成立国务院安全生产委员会。2005年国家安全生产监督管理局升格为国家安全生产监督管理总局,并专设国家煤矿安全监察局。国家煤矿安全监察局完全不需要考虑煤炭生产问题,其唯一职能就是规范和保证煤矿的安全和职业健康,其垂直管理体系使得监管机构不受来自地方保护主义的干扰,强化了煤矿安全监察的行政执法力。由此,“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全生产监管体制基本成形。

作为90年代前后煤矿安全生产相关法律的细化和补充,这一时期出台了許多较为具体和详细的部门规章和部分行政法规,如煤炭工业部颁布《煤矿行政处罚办法》、国家煤矿安全监察局颁布《煤矿安全监察行政处罚办法》,在煤矿安全监察局成为负责执行煤矿安全法规的独立机构后,国务院颁布了《煤矿安全监察条例》、国家煤矿安全监察局颁布《煤矿安全监察员管理办法》等等。随着法律的日益增多,上位法和下位法、部门法之间的不一致甚至是冲突的情况也日益多见。因此,整合法律法规也是这一阶段的重要任务之一。目前为止,中国煤矿安全立法已经形成了以《宪法》和《劳动法》为根基,以《安全生产法》和《矿山安全法》为主干,以大量行政法规、部门规章等为枝叶的较为完整的法律体系。

二、中国监管型国家的发展与不适

在由计划经济向市场经济的转轨过程中,我国的煤矿安全监管改革一方面是一个放松市场的过程,另一方面是一个加强对煤矿安全的监管的过程,这一点与监管型国家发展的国际趋势是一致的。然而,与国际接轨的同时,这种监管的发展在中国又同时表现出种种的不适应,体现为:

首先,对煤矿的监管日益依赖正式规章制度,但监管的走过场和形式化问题日益突显。

随着市场化的推进,安全隐患也逐渐暴露出来。从国有煤矿来看,社会负担重、人员过剩、设备老化,进入市场后遇到了很大的经营困难,在利润降低但补贴减少的情况下,国有企业往往选择盲目扩大生产。在给国有煤矿松绑的同时,小煤矿也得到了良好的发展土壤,它们多采用承包制,煤矿经营者往往希望赚快钱,并没有动机去加强安全方面的投入。一些小煤矿甚至无照经营,或者在国有煤矿边缘非法开掘巷道,以原始粗放的开采手段和偷税漏税行为降低成本,为后来的煤矿安全事故埋下了隐患。

在这样的背景下,政府开始认识到加强监管的必要,一系列关于煤矿开采、安全、矿工健康的法律、法规相继出台,对煤矿安全生产的监管日益依赖更为正式的法律。作为煤矿的监管主体而非经营主体,监管机构并不能为煤矿安全事件承担全部的责任,而在安全隐患集中爆发年代建起来的监管机构如何能让自己免于受到追责,在机构频繁重组的时候捍卫自己的领地,是监管机构必须面对的问题。这种情况下,通过法律法规帮助监管机构明确责任,巩固地位,就是一个非常好的选择。然而,伴随着法律法规的日益强化,“扎扎实实走程序、认认真真走过场”的现象也开始出现。在计划经济时代,中央可以借一纸“批示治煤”,但随着市场经济的逐渐发展,地方政府的自主性越来越强,往往以完成表面要求能够交待和规避责任为工作的目标,因此关注的是文件的及时转发、巡查记录的填写等,通过留下“监管痕迹”表明已经尽到监管职责,而监管工作是否落到实处,是否真正能影响到企业进行实际行为,似乎已经不是监管者的能力范围之内的事情。因此,监管如何能够转化为企业的实际行动,是下一步监管改革必须面对的挑战。

第二,监管的独立性日益增强,但监管的专业程度却被削弱。由建国初期“生产挂帅”到煤炭生产“安全第一”,政府对煤矿的监管理念经历了从“重生产轻安全,煤矿安全和煤矿生产监管机构合一”到“重安全,保生产,煤矿安全和煤矿生产管理机构逐步分离”的过程,监管部门的主要工作开始转向保障安全。新的监管机构以安全为主要的任务,避免了在行业管理之下牺牲安全的目标。但是,行业管理部门对本行业的内幕的了解而带来的监管的便利性也因此而丧失。

2000年以前,煤矿安全监管体制长期从属于煤炭行业管理体制,煤炭工业部政企合一。从纵向上

看,它是国务院主管煤炭行业的部门,对国家煤炭企业实行统一管理;从横向上看,它负有国家煤炭企业盈亏的责任,又要对煤矿企业的安全进行监管。这样的身份使得它在处理煤矿企业的生产和安全之间的关系时,很容易产生职能错位与混乱。与煤炭行业市场化改革相适应,政府对煤矿管理体制进行了公司化改革,并取消了传统计划经济时期对煤炭行业进行计划统配的煤炭工业部,只负责全国煤矿安全生产监察的国家煤矿安全监察局的成立从体制上改变了煤炭行业管理部门既管生产又抓安全的局面。正如皮尔森所说,转型期改革者面临一个古老的问题,即如何把新的具有权威的监管机构与旧的体制相融合。这种融合需要一个漫长的过程,并不是一个文件或者一两次机构撤并就能完成(Pearson, 2007:727)。因此,改革过程中出现辗转、回潮甚至是退步就是正常的事情。由于频繁的重组必然会在一定程度上带来混乱,原来的管理方式被扰乱,而新的管理方式尚“不服水土”,这使得每次大的调整都同时伴随着煤矿安全的事事故高峰(王绍光,2004:101)。在这种情况下,开始有各种各样的声音将矛头直指新监管部门,甚至有专家就直接提出,如果恢复煤炭部,就可能有效遏制当前煤矿事故多发的局面(张沉、余琴,2005)。

在机构设置上,我国一再强化安全监管机构的独立性和提高安全监管机构的级别,以保证安全监管不会让位于其它的任务。但是,原来由煤炭工业部一并行使安全监管也并非一无是处。南京工业大学安全工程研究所崔克清教授就指出,在原来的行业管理体制下,各个产业部门的安全管理工作人员往往都是在自己领域内工作多年的行家,对人员培训、技术分析、项目立项等专业性很强的东西都了如指掌,行业主管部门撤销后,行业安全管理被弱化,原来在各个行业的强大的安全专业队伍大量流失。其实原产业部门对自己行业的安全管理细化程度要高得多。而现在很多企业由于没有行业主管部门,在一些专业性技术性的问题上没有人指导,都是自己在摸索,所以问题层出不穷(张沉、余琴,2005)。因此,如何强化独立的监管部门的专业性,也是中国未来监管改革面临的另一个挑战。

三、中国监管型国家建设的调适

尽管中国对煤矿安全的监管已经体现出日益依赖法律规章等正式约束,以及监管机构的独立性日益增强等与世界许多资本主义国家的监管体制相似的特点。但是,在与中国的环境结合的时候也遇到一些水土不服,为了因应这些挑战,中国政府一直在进行调适,从而体现出中国式监管的一些独特的地方。

(一) 强化以发证为基础的准入控制

所谓发证,是指为了避免发生不符合社会利益的行为,对所有从事某项活动的人的行为的潜在质量进行评估,以确定其是否达到要求的标准。煤矿本是一个特殊行业,不但煤矿必须具备一定的安全生产条件,如生产能力、煤层赋存条件等,采矿人员也要具备一定的煤矿生产专业知识,监管的专业性日益体现在加强准入许可证上,比如要求矿长须经有关部门培训、考试合格后领取资格证方可上岗。这种准入许可最初包括采矿许可证、煤炭生产许可证、营业执照和矿长资格证,随着煤矿安全监管部门的设置和对安全的强调,各监管机构陆续出台开办煤矿的资格条件,在前四证基础上增加了矿长安全资格证、安全生产许可证。后来似乎仅强调矿长还不足以将煤矿安全工作落到实处,又增加了副矿长安全资格证、生产经营单位安全生产管理人员安全资格证(颜焱,2009)。

在对煤矿的监管中,证照的核发是最具诱惑力的一个环节,因为证照的颁发涉及到培训、检查、年检等,代表着丰富的利润,各个机构争相设置关卡。如不同机构分别对矿长资格证、矿长安全资格证进行核发,这中间存在很大程度的重复培训、重复考核现象^①。另一方面,由于部门间缺乏沟通,“六证”的核发顺序不协调,除矿长资格证和矿长安全资格证外,采矿许可证、安全生产许可证、煤炭生产许可证、营业执照每一种证照的正常办证周期至少得3个月,这4种证照中,后3种证照的有效期都不超过采矿许可证有效期,有的甚至只有几个月或更短。往往一证逾期,其他证照也都随之逾期,而且证件有效期最长只有3年,这样就使企业长期处于换证状态,给煤矿企业造成了很大的负担。一些煤矿企业甚至铤而

^①如在访谈中,有煤矿主透露办齐煤矿所有的证照需要花费两、三百万元。

走险,违规生产,或者一旦“六证”齐全便加紧超能力生产,以期尽早收回“成本”。再加上矿难处理时往往采取“连坐制”,即一家煤矿发生重特大事故,周边煤矿无论是否有证都会受到检查或停产整顿的处理。因此,出于成本收益考虑,大多数矿主都会加紧超产能、越层越界开采,以期尽早收回成本,获取利润。

尽管如此,发证作为维持市场秩序的基本手段这一理念一直牢不可破,前述伴随发证而来的一系列问题都被看作是执行上的问题,而不是这一手段本身的问题。因此,改革也往往着眼于如何修补完善,比如,强调谁发证谁负责,强化发证方的责任意识,强化对发证者的问责;努力理顺和整合不同发证机构之间的关系,以减少对煤矿企业带来的混乱;加强对无证企业的清查与处罚,等等。

(二) 二元监管体系

为改变监管的形式化问题,加强监管成效,中国在体制设计上日益强调监管的属地化倾向,凸显和重视地方政府在监管中的责任。然而,煤矿等相关企业的税收基本上是产煤地区财政收入的重要来源,属地化的监管难以摆脱地方保护的窠臼,可能导致安全监管局面的进一步恶化,在这种情况下,“国家监察、地方监管”的煤矿安全监管局面的形成就是中央和地方之间在权责划分上的一种妥协。

然而,这种二元体系往往造成垂直管理的监管机构和属地管理的监管机构之间的矛盾与冲突不断。比如,为了避免地方利益的干扰,中央政府在中央和地方构成的政府条块体系外建立了完全独立的“条条”——国家煤矿安全监察局及其分局,人权、事权、财权完全由中央负责。但是,由于国家煤炭安全监察局没有县乡建制,被戏称为“下面没腿”,日常的煤矿安全监管任务必须依赖当地政府及其煤炭工业管理局(站)，“国家监察”往往只是重点监察、专项监察、定期监察。煤矿安全的具体监管离不开地方政府的多个相关部门^①。而在设有煤炭工业局的地方,煤炭企业在当地经济发展中都占有相当重要的地位,有效的“联合执法机制”难以形成,只有所谓的“过场监察”,煤矿安全监察机构就成了“没牙的老虎”。

而地方层面则抱怨,省级以上安全监管部门只负责煤矿“六证”的最终审批权和颁发,而市、县、乡等安全监管基层组织没有最终审批权限,却要完成大量繁杂的日常监管任务,在煤矿事故发生后,往往还要承担日常安全生产管理不到位事故责任,这是严重的权责不对称。在体制设计上,煤炭工业管理部门虽有基层管理机构,但在原主管的煤炭工业部被撤销后基层煤管不再有中央层面的直接对口管理机构,被戏称为“上面无爷”,基层的煤炭工业管理工作很难顺利反映上去。

在这种情况下,2010年前后,各地都将安全监管的重心进一步下移至基层,“使安全监管的触角延伸到最基层”,许多镇街开始设立安全监管办公室,并要求镇街一把手对本区域安全生产工作负总责。为保证安全监管工作落到实处而不仅仅只是“象征性应付”,许多地方开始委托镇街安全生产监督管理机构行使执法权。在监管上高度依赖地方特别是基层的力量是中国现代监管型国家的另一大主要特点。

四、展 望

现代监管型国家的发展催生了大型企业的发展,大企业的标准化环境也为现代监管提供了便利,但对于千差万别的中小企业而言,现代监管的发展可不是什么福音。这一点突出体现在政府对私有煤矿(一般是小煤矿)的态度上。伴随改革开放而来的对能源的极大需求,小煤矿迎来了发展的春天^②。由于投入低,采掘方式落后,经营者追求快速回报等原因,小煤矿一直是煤矿安全事故的重灾区。资料显示,我国小煤矿的产量仅占全国原煤总产量的1/3,事故发生和伤亡人数却占到全国煤矿的2/3以上^③。尽管小煤矿曾经对缓解我国能源紧张起到了重要作用,但在煤矿安全事故被频繁曝光的情况下,政府对

^①例如,根据《安全法》规定,责令煤矿企业关闭的行政处罚须向县级以上人民政府报告,且《煤矿安全监察条例》明确规定,煤矿安全监察机构在遇到煤炭企业拒不执行处罚决定时,没有强制执行的权力,吊销各种证照都需要有相关部门的配合。

^②据主管部门统计,在黄金发展期,小煤矿数量占到全国煤矿总数的90%左右,参见《小煤矿规范重生》,载《瞭望》2007年7月,http://news.qq.com/a/20070716/002462.htm

^③《小煤矿规范重生》,载《瞭望》,2007年7月,http://news.qq.com/a/20070716/002462.htm

这些小煤矿似乎没有了耐心,以整顿之名大规模关闭中小煤矿,但这确实是一场攻坚战,政府的打击力度一放松,小煤矿又顽强地发展起来。“九五”期间,国家整顿乡镇煤矿生产秩序关井压产,小煤矿数量锐减;2002年之后,随着煤炭市场回暖,小煤矿再度复苏发展。在这种情况下,2005年再次打响针对小煤矿的整顿关闭攻坚战。在保护国家战略资源和生态环境的口号下,整治小煤矿的工作全面拉开^①。

从政府对小煤矿的态度可以看到,我国的安全监管部门事实上仍然缺乏对私有煤矿的监管经验,把国家所有看作是解决问题的万能钥匙。改革开放初期,百废待兴,国家所有的煤炭企业已经无法满足经济发展对煤炭的需求,国家提出“有水快流”的思想,鼓励小煤矿的发展。当安全隐患一再暴露出来时,中央政府迅速采取措施变革煤炭行业管理体制,以运动式的方式整顿关闭小煤矿或对煤矿进行兼并与重组。它反映出在如何重新划分中国需要建立的新型市场经济中政府和私人部门的界限方面既缺乏清晰的战略,也没有有关的共识(黄佩华,2009)。山西的兼并重组引起关于“国进民退”的大量争议,有学者提出,建立平等竞争的矿产资源开采权的分配制度才是根本,而不是根据所有制性质进行一刀切。他们尖锐地指出,这一借安全生产名义而出台的政策,所产生的直接后果是使效率低下的国有煤矿安享垄断利润(石少华、余晖,2002)。如何在不影响市场的生机与活力的同时又加强对私有煤矿的安全监管,使他们能以合法、正当的方式参与到市场的角逐中,应当是未来监管国家建设的主要着力点。

强化煤矿安全监管的根本,最终要落实到煤矿中的每一个工人身上,体现为对每一个生命健康的尊重,否则监管的形式化将不可避免。从矿工的角度来看,在我国煤矿安全监管的发展中,监管的直接受益者——矿工,并没有作为有效参与者捍卫自身的安全权。矿工的这种参与必须是一种集体行动,因为市场压力使个体工人对更安全工作场所的要求在经济方面表现为不理性,如果工人要求更安全的工作场所,就会发现自己根本找不到一个工作场所,然而,提供更安全的工作场所却符合大多数工人的利益(桑斯坦,2008:60)。目前,中国煤炭行业的工会并没有随着煤矿企业的市场化而进行相应的改革,工会的经费主要由企业拨款和会员缴纳的会费组成,而且依附于党的领导(维护社会稳定),这决定了其不能独立维护矿工的合法利益。再加上矿工自身条件的限制,如受教育水平低、流动性大、原子化、生活压力大而不得不冒险求生存等,将这些人在就业市场上组织起来的成本相当高,因此,矿工的安全在政策考虑中往往被让位于经济发展的诱人前景,社会甚至将责任推回给矿工自己,如认为这是矿工自己的选择,是为了生存必须承担的风险。现实中,工人的生命甚至是可以用钱来计算,可以用金钱来“摆平”。矿难受害者家属一般认为人已死了,目的是拿足钱,钱拿到手也就息事宁人;安监部门再对事故单位和事故责任人做出罚款,款罚了,监管部门这一关也就通过了;工人普遍知道某些行业危险程度高,极易出事,但为了生计,也愿意去冒这个险。在这种情况下,整个社会对这种事故处理方式也已普遍接受。这种连受害者本身都接受的生产方式使得安全监管更是难上加难。要突破我国煤矿安全监管中的困局,必须正视这些问题,并从工人的角度来寻找突破口,赋权于工人,充分发挥工人在安全监管中的积极作用将是未来努力的主要方向。^②

参考文献:

- [1] 黄佩华(2009). 中国能用渐进的方式改革公共部门吗? 社会学研究, 2.
- [2] 凯思·R. 桑斯坦(2008). 权利革命之后. 北京:中国人民大学出版社.
- [3] 石少华、余晖(2002). 煤矿安全急需制度设计. 领导决策信息, 1.
- [4] 王绍光(2004). 煤矿安全生产监管:中国治理模式的转变. 比较:第13辑. 北京:中信出版社.
- [5] 颜焯(2009). 新中国煤矿安全监管体制变迁. 当代中国史研究, 3.
- [6] 张超文(1993). 走向市场:中国煤炭工业面临的机遇与挑战——访中国统配煤矿总公司总经理王森浩. 瞭望周刊, 9.
- [7] 张沉、余琴(2005). 行业安全管理能否破冰? 现代职业安全, 11.
- [8] 张楠等(2012). 山西彻底告别小煤窑时代. 人民网, 03-11, <http://legal.people.com.cn/GB/188502/17348533>.

^①《中国将推进煤矿企业兼并重组》,载《香港大公报》2009年2月4日。

^②中国人民大学刘鹏对本文提出了有益的批评与建议,我的研究生徐艳芳为本文做了初步的资料收集,一并表示感谢。

html.

- [9] Braithwaite, John (2008). The Regulatory State. in R. Rhodes (eds). *Handbook of Political Institutions*. Oxford: Blackwells.
- [10] Hart, H. L. A. (1961). *The Concept of Law*. London: Duckworth.
- [11] Hood, C. & S. Colin, et al (1999). Regulation inside Government: Waste-Watchers, *Quality Policy*, and Sleaze-Busters. Oxford: Oxford University Press.
- [12] Levi-Faur, David & Sharon Gilad (2004). The Rise of the British Regulatory State: Transcending the Privatization Debate. *Comparative Politics*, 37 (1).
- [13] Majone, Giandomenico (1997). From the Positive to the Regulatory State. Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. *Journal of Public Policy*, 17(2).
- [14] Moran, Michael (2002). Review Article: Understanding the Regulatory State. *British Journal of Political Science*, 32.
- [15] OECD (2005). *China in the Global Economy: Governance in China*. Paris: OECD Publisher.
- [16] Pearson, Margaret M. (2005). The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State. *World Politics*, 57(2).
- [17] Pearson, Margaret M. (2007). Governing the Chinese Economy: Regulatory Reform in the Service of the State. *Public Administration Review*, 67(4).
- [18] Wang, Shaoguang (2006). Regulating Death at Coalmines: Changing Mode of Governance in China. *Journal of Contemporary China*, 15(46).
- [19] Yang, Dali (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Stanford University Press.

Track and Logic of Regulatory State Building: A Study on Coalmine Safety

Liu Yaping (Associate Professor, Sun Yat-sen University)

Jiang Xuan (Post-Doctoral Researcher, Sun Yat-sen University)

Abstract: Coalmine Safety Regulation is an important dimension in modern regulatory state building. The article traces the historic development of coalmine safety regulation since 1949 and finds out that regulation gradually depends on formal rules and the independence of regulatory agencies has been strengthened. While the Chinese track is different from the international one in that it focuses on licensing, highly emphasized of local government's role, and low attendance of coalmine workers.

Key words: Regulatory State; coalmine safety; coalmine safety regulation

■ 作者简介: 刘亚平, 中山大学政治与公共事务管理学院副教授, 管理学博士; 广东 广州 510275。

蒋 绚, 中山大学政治与公共事务管理学院博士后。

■ 基金项目: 中山大学 985 三期工程资助项目; 广东省哲学社会科学“十二五”规划项目

■ 责任编辑: 叶娟丽

