

中文引用格式:喻军,蔡明鸿. 矿山安全事故预防与处理的主体责任研究[J]. 中国安全科学学报, 2026, 36(4): 1-8.

英文引用格式:Yu Jun, Cai Minghong. Research on primary responsibilities in prevention and handling of mine safety accidents[J]. China Safety Science Journal, 2026, 36(4): 1-8.

矿山安全事故预防与处理的主体责任研究^{*}

喻军^{1,2}教授,蔡明鸿¹

(1 湖南科技大学 法学与公共管理学院, 湖南 湘潭 411201;

2 湖南省哲学社会科学重点研究基地(检察理论研究领域), 湖南 湘潭 411201)

中图分类号:X928

文献标志码:A

DOI: 10.16265/j.cnki.issn1003-3033.2026.04.1258

【摘要】 为促进矿山安全事故预防与处理中参与主体责任的落实,提升安全治理效能,降低矿山安全事故发生风险,分析企业违法责任的承担,梳理监管部门权责制度,探究安全生产社会化服务机构专业性与客观性的保障机制,借鉴域外关于安全生产主体责任的规定及实践经验,提出完善我国矿山安全事故预防与处理的法律建议。研究结果表明:增设惩罚性赔偿和对多次违法行为差异化处罚,是企业对违法行为成本及责任承担考量的重要因素,可以提升企业安全生产重视程度,树牢安全生产责任意识;分阶段配置监管部门职责,构建明查与暗访并重的监管模式,可以理顺监管部门权责不清的困境,提升监管实效;细化安全生产社会化服务机构准入门槛,建立信息公示平台,明确责任追究规定和从业回避制度,可以保证安全生产社会化服务机构所提供服务的专业性、透明度和客观性。

【关键词】 矿山安全事故; 事故预防; 主体责任; 预防与处理; 惩罚性赔偿; 差异化处罚; 暗查暗访

Research on primary responsibilities in prevention and handling of mine safety accidents

Yu Jun^{1,2}, Cai Minghong¹

(1 School of Law and Public Administration, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan Hunan 411201, China; 2 Hunan Key Research Base for Philosophy and Social Sciences (Criminal Procedure Theory Field), Xiangtan Hunan 411201, China)

Abstract: In order to promote the implementation of the responsibilities of participating entities in the prevention and handling of mine safety accidents, improve the efficiency of safety governance and reduce the risk of mine safety accidents, the assumption of an enterprises' illegal liability was analyzed. The authority and responsibility system of regulatory authorities was sort out. The guarantee mechanisms for the professionalism and objectivity of work safety social service institutions were explored. Drawing on the provisions and practical experience of foreign jurisdictions regarding the primary responsibilities for work safety, and putting forward legal suggestions for improving the prevention and handling of mine safety accidents in China. The findings show that the addition of punitive damages and differentiated penalties for repeated illegal acts are important factors for enterprises to consider the costs and liabilities of illegal acts, which can raise enterprises' awareness of the importance of wore safety and firmly establish their sense of responsibility for work safety. Allocating the responsibilities of regulatory authorities by stages and

constructing a regulatory model that attaches equal importance to inspections and unannounced investigations can straighten out the predicament of unclear division of powers and responsibilities of regulatory authorities and improve regulatory efficiency. Refining the access threshold for work safety social service institutions, establishing an information disclosure platform, and clarifying the provisions on accountability and the practice withdrawal system can ensure the professionalism, transparency and objectivity of the services provided by work safety social service institutions.

Keywords: mine safety accidents; accident prevention; primary responsibility; prevention and handling; punitive damages; differentiated penalty; covert inspections and unannounced investigation

0 引言

安全是保障人类社会行稳致远的永恒课题^[1]。近年来,我国矿山安全生产整体形势持续稳定向好,矿山生产安全事故起数、死亡人数等数据明显下降^[2]。然而,一些典型矿山事故的调查报告,如甘肃白银甘肃泓胜煤业有限责任公司(露天煤矿)“7·23”重大边坡坍塌事故调查报告^[3]、中国神华能源股份有限公司布尔台煤矿“10·17”较大顶板事故调查报告^[4]以及中国黄金集团内蒙古矿业有限公司“7·23”较大坠落事故调查报告^[5]等,反映出矿山企业主体责任落实不到位,政府监管主体监管不力及安全生产社会化服务机构(简称社会服务机构)存在弄虚作假行为等问题,矿山安全事故预防与处理的主体责任规制面临较大挑战。同时,在事故致因理论中,人的不安全行为和物的不安全状态均为事故发生的直接诱因,而对这2类诱因的管控,必然会通过法律条文,以规定企业主体、监管主体及社会服务机构的责任条款的形式体现。因此,研究矿山安全事故预防与处理过程中的主体责任规定,对完善我国矿山安全预防与处理制度意义重大。

我国现行矿山安全法律规定了企业主体、监管主体与社会服务机构在矿山安全事故预防与处理阶段的职责,设置了相应的不履行处罚措施及整改落实要求。但在各类主体的责任范围与落实机制层面仍存在不足。对此,有研究认为,产生上述问题的原因主要在于矿山企业的主体责任落实不到位,提出督促落实主体责任的路径,并强调应重点规范企业管理人员的行为^[6]。也有学者从监察监管角度探讨,剖析当前监管部门监管监察效能不高的原因,提出健全制度化常态化安全生产管理长效机制^[7]。还有学者认为社会服务机构应构建专业结构完善、安全意识强、专业知识广、服务能力强的安全生产技术服务管理队伍^[8]。上述研究从主体责任的角度

分析了矿山安全事故预防与处理,提出了相应对策,但仅限于探讨单一责任主体职责范围及监督履职实现路径,缺少从法律上对各方主体责任在整体上进行理顺和优化配置,同时,对于具体责任制度的完善研究也缺乏深入探讨。

鉴于此,笔者拟综合考虑我国矿山安全事故预防与处理的各方主体责任规定和实践,通过完善企业主体违法责任的法律规定,厘清和协调监管部门之间的关系及职责,以期健全和落实矿山安全事故预防与处理中相关主体责任。

1 事故预防与处理中的主体责任问题分析

1.1 企业主体违法责任设定不合理

矿山安全事故的预防与处理涉及多种主体,但安全工作实施和安全责任承担的主体均为矿山企业^[9]。企业在事故预防与处理阶段主要承担建立健全安全生产责任制、制定并实施安全生产培训计划和落实事故调查报告提出的所有防范与整改措施等职责。现行矿山安全法律法规已系统构建企业在事故预防与处理阶段的主体责任框架,明确企业在矿山安全事故预防与处理中的具体职责。但由于企业承担的违法责任与因违法行为造成的危害后果不相适应,导致企业在矿山事故预防与处理过程中责任意识淡薄,履职不到位,这种违法责任承担设置不合理主要表现在民事责任与行政责任2个方面。

赔偿损失是企业主体承担民事责任的主要方式之一,可分为补偿性赔偿与惩罚性赔偿。矿山安全事故侵权行为并未被纳入惩罚性赔偿适用范围,涉事矿山企业对被侵权人的赔偿均为补偿性赔偿。补偿性赔偿是指赔偿范围与受害人损失程度完全对应的赔偿方式。惩罚性赔偿是指在补偿被侵权人实际损失的基础上,依据法律规定由法院判令侵权人额外支付超出实际损失的赔偿金的赔偿方式。在我国

法律体系中,惩罚性赔偿采取法定主义,其适用范围仅限于消费者权益、产品责任、食品安全、药品安全、知识产权、生态环境侵权领域。该制度的主要目标与功能在于惩戒恶意侵权行为,遏制强势群体对弱势群体权利的侵害^[10]。基于经济实力、信息获取能力等方面的差异,矿山企业与职工之间天然存在一定的不平等关系,职工为较弱势一方,矿山企业的违法行为易导致职工权益受损,仅依靠补偿性赔偿难以充分保障职工合法权益。因此,我国有必要在矿山安全领域增设惩罚性赔偿,通过加重违法成本的方式矫正失衡,实现实质正义。

罚款是企业主体因违法行为所承担的主要行政责任之一。我国矿山安全法律法规对矿山企业设置的行政罚款额度过低,罚款金额与非法获益不成正比。当前矿山领域的行政处罚适用双罚制,即当生产经营单位发生违法行为时,不仅处罚单位,还处罚相关责任人员,旨在通过强化对相关责任人员与单位的双重责任追究,推动安全生产行为的规范化和法律责任落实。相关责任人员的罚款金额按其上一年收入的一定占比计算,以经济手段督促相关责任人员强化主体责任意识,有效规范相关责任人员职务行为。而关于生产经营单位的罚款金额,《安全生产法》(2021)第114条规定,除特殊情况外,最高处以2000万元罚款。尽管这样的处罚力度对中型、小型和微型矿山企业具有威慑作用,但对于大型矿山企业而言,其所承担的罚款金额与其收入相比,难以引起其重视,甚至可能滋生宁交罚款也不整改的现象。

1.2 监管主体职责履行制度不完善

压实政府的监管职责是当前党和国家对安全生产的重要决策部署^[11]。在当前矿山安全监管体制下,监管部门涵盖应急管理部门、自然资源主管部门以及生态环境部门等多个部门,体系日趋完善。然而,矿山安全监管体系在实际运行中存在重复监管,浪费企业资源与监管资源以及暗查暗访机制运用不到位,监管部门对矿山安全生产信息掌握不全面的问题,其在实践层面仍面临较大挑战。

部门之间缺乏协调沟通,重复检查造成矿山监管效能内耗。在矿山安全生产监管中,检查随意性较大是制约监管效能、干扰企业正常生产的原因之一。以司法部发布规范涉企行政执法专项行动第2批典型案例中的“内蒙古区市两级共同监督某市·应急管理部门检查方式不合理案”为例,某矿业公司下属企业在一年内接受市、县应急管理部门

各类检查高达44次,接待检查人员336人,严重影响企业的正常生产经营。相关调查部门指出上下级监管部门协调机制不完善的问题。可见:监管部门出现重复检查现象的原因之一是上下级监管部门之间的协同机制运行不畅。这不仅严重挤占企业提升安全生产建设的资源投入,还弱化了监管部门风险识别的能力。

对暗查暗访制度的重视程度不足,监管实效性面临挑战。原国家安全生产监督管理总局为提升矿山安全监管监督效果,建立暗查暗访制度,并发布《国家安监总局暗查暗访工作细则》(2015)。然而,现阶段矿山安全监管过于依赖明查手段,对于暗查暗访制度的运用不足。在事故预防阶段,部分地区安全监管部门已经形成以明查为主,暗访为辅的监管模式^[12],该模式难以突破明查方式的固有局限。在事故处理阶段,《生产安全事故报告和调查处理条例》(2007)第33条第2款仅原则性规定监管主体需监督企业整改情况,并未明确监督检查的具体方式。由于明查具有事前告知的特点,企业通常会进行针对性准备,进而影响监管部门对矿山安全生产实情的掌握,以明查为主的监管模式削弱了监管的实效性。因此,有必要进一步重视并强化暗查暗访制度在监管体系中的运用。

1.3 对社会服务机构的监管制度不健全

随着政府管理理念由社会管理向社会治理转变,安全生产领域的社会化协同成为必然趋势。作为这一进程的关键参与者,社会服务机构的重要性日益凸显。所谓社会服务机构是指依法设立,提供安全生产风险辨识、隐患排查、诊断、评估、咨询、论证等服务,并能够承担相应法律责任的法人或者其他组织。其在事故预防与处理中发挥重要作用。在事故预防阶段,社会服务机构通过安全评估、鉴定、检测等专业服务项目为安全生产基础薄弱的中小企业的安全生产提供管理与技术支持,帮助提升中小企业安全生产能力,进而提高整体安全生产水平;在事故处理阶段,社会服务机构可以接受事故调查组委托,对重大技术问题和关键证据开展技术鉴定,为事故原因认定提供科学依据。面对基层安全监管任务繁重与力量不足的现实矛盾以及中小企业不仅安全生产能力不足而且也缺乏安全生产动力^[13]的现状,多个省份陆续出台政策,积极引导和培育安全生产社会化服务市场,推动社会服务机构参与矿山安全生产工作。然而,关于该类机构的资质要求、行为规范与责任界定等规定尚不完善,其业务能力难以

满足政府部门要求与企业需求,制约了其应有作用的有效发挥。

现行对社会服务机构的监管制度不健全导致安全生产社会化服务市场管理难。社会服务机构作为矿山事故预防与处理的重要社会力量,其服务行为应受到相应法律规范的约束。然而,《安全生产法》第72、第92条仅对承担安全评价、认证、检测、检验职责的机构设定了基本义务,明确了出具失实报告、租借资质等典型违法行为的法律责任,但针对实践中出现的伪造资质、采取不正当竞争等其它违法行为,尚未建立统一、明确的责任追究机制;同时,对此类机构服务公开和报告公开制度的规定亦停留在原则层面,缺乏可操作性,且未对执业过程中相关主体的利益冲突、关联关系等情形设置专门的规制条款。可见:现行法律法规对社会服务机构的规制不全面,在信息公开制度的构建上较为笼统,利益冲突回避的相关规定较少且较为零散。这些法律规制层面的不足可能削弱社会服务机构出具报告的专业性与客观性。典型如应急管理部公布的内蒙古阿拉善新井煤业“2·22”特别重大坍塌事故调查官方调查报告^[14]所显示的,内蒙古煤科院出具虚假评价报告,亿诚勘查公司编制的2021、2022年度矿山储量年报严重失实,两者出具的报告均缺乏专业性与客观性。这不仅扰乱服务市场秩序,也在源头上埋下事故隐患。

2 事故预防与处理的主体责任的域外经验

2.1 完善对企业主体的差异化处理规定

美国矿山安全水平处于全球前列,但其早期曾面临难以有效监管多次违法矿山企业的难题,因此积累了处理多次违法矿山企业的经验——差异化处罚。美国《矿山安全健康法(1977)》对矿山企业多次违法后作停产处罚作出初步规定,但仅依据最终处罚令认定多次违法矿山企业,矿山企业可通过申诉拖延处罚的方式规避多次违法处罚,多次违法矿山企业仍难以被有效监管。在萨戈矿难、达比矿难以及上大支矿难等煤矿重大事故多次发生的背景下,美国多次违法处罚规定并未发挥预警与干预效能的问题逐渐暴露,引发公众对矿山安全监管的质疑。这促使美国矿山安全健康监察局完善相关规定,并于2013年颁布《矿山企业职业安全健康多次违法处罚规定(2013)》。该规定不再以最终处罚令

为多次违法的唯一认定标准,而是通过矿山企业的监察数据、严重违法数量和职业安全健康状况等参数量化矿山企业多次违法行为情况,以更完善的认定标准提升执法效率。同时,该规定在明确矿山企业违法状况满足处罚标准后,矿山安全健康监察局还应进一步考虑企业落实整改情况,进而最终作出是否对企业进行多次违法处罚的决定^[15],以此提升多次违法矿山企业的整改积极性。可见:美国对于多次违法企业的处罚不仅包括单次违法行为的处罚,还包括多次违法行为的处罚,根据违法企业的具体情形采用不同的处罚,以实现差异化的处罚机制,以促使矿主主动排查并整改违规根源,而非仅应付单次处罚。

我国《安全生产法》第113条列举了负有安全生产监督管理职责的部门应当提请地方人民政府对生产经营单位予以关闭的情形,该条第1项“存在重大事故隐患,180日内3次或者1年内4次受到本法规定的行政处罚的”明确了对多次违法行为应予以处罚,但该处罚只以违法次数论,而没有考虑整改后效果较好或者符合生产要求的情形。虽然该条第2项规定“经停产停业整顿,仍不具备法律、行政法规和国家标准或者行业标准规定的安全生产条件的”情形,但其本意是整顿后仍不符合生产要求,应予以关闭的情形,对于整顿后符合安全生产条件是否计入第1项所规定的违法次数则没有明确,并不涉及违法次数的问题。据此,第1项规定不利于企业整改积极性的调动,也为简单执法、滥用执法权力留下了空间。因此,在我国法律已有对多次违法行为处罚规定的基础上,借鉴美国经验完善关于多次违法行为认定的法律规定具有实践意义。

2.2 厘清监管主体职责范围

芬兰虽然不是传统的矿业大国,但其系统化的制度设计与高效的政府治理,为该国矿业的可持续发展构建了良好的法治与监管环境。2011年前,芬兰的矿山安全监管存在监管部门职能交叉重合、标准不一的问题,其采矿许可、环境许可等生产许可分别由不同部门审批,监督结果难以互通,导致企业合规成本高、监管漏洞多。为此,芬兰优化整合矿山安全监管机构的职能,将矿山安全核心监管权赋予芬兰安全与化学品管理局,同时明确芬兰辐射安全中心负责氦气等核能相关矿产资源管理,区域管理局负责本行政区域职业健康管理和安全管理,经济开发、转化和环境中心负责环境许可工作^[16],形成以芬兰安全与化学品管理局为核心主管,辅以多机构

协同监管的机构体系。这种体系有效避免了因职能交叉重叠引发的重复检查与责任虚化问题,保障了监管标准的统一性。

防止行政机关重复检查、多头检查是近年我国提升行政执法质量的重点,《国务院办公厅关于严格规范涉企行政检查的意见》(2024)、《提升行政执法质量三年行动计划(2023—2025年)》(2023)等规范行政执法的国务院规范性文件中均有所提及。在矿山领域,我国现行矿山安全监管部门之间的监管职责存在交叉重合是行政机关产生重复检查、多头检查问题的主要原因之一。所以厘清矿山安全监管部门职责是解决行政机关重复检查、多头检查问题的有效途径。由于我国矿山安全监察体制与芬兰矿山安全监察体制有所差异,故不能完全适用其做法。鉴于我国多部门协同的监管体制,矿山安全监管职责分散于矿山安全监察部门、应急管理部门和自然资源管理部门等监管部门的职责规定之中,在明确监管部门职责的问题上,我国可以能动地借鉴芬兰将矿山安全核心监管权赋予安全与化学品管理局的做法,以企业主体取得探矿许可证或采矿许可证为时间节点划分行为阶段,根据企业安全生产行为的不同阶段分配监管主体职责,推动建立权责统一、运行高效的现代矿山安全监管体系。

2.3 强化对社会服务机构的监管

德国作为欧洲历史上煤炭资源最为丰富的国家之一,尽管已于2018年12月21日关闭了最后一座硬煤矿,但其在长期采矿实践中积累的矿山安全治理体系建设经验仍具有研究价值。在德国矿山安全治理体系中,德国社会服务机构形成了以法定事故保险机构为核心,辅以第三方认证机构、行业协会与专业服务组织的多元协同格局。该类机构的主要服务包括事故预防分析、事故调查、提供保险等^[17]。德国针对社会服务机构,建立了包括覆盖资质准入、服务质量管控与法律责任追究的全流程监管机制:在事前准入阶段,法定事故保险机构的设立需要经过联邦和州政府审批,第三方认证机构则需要通过法定事故保险协会的认证;在事中监管阶段,第三方认证机构及其专业人员需对其提供的技术服务负责;在事后惩戒阶段,德国相关法律针对社会服务机构无资质提供服务、虚假评估等违法行为,设置了罚款、吊销资质等递进式处罚措施。

相比之下,我国社会服务机构主要提供安全生产风险辨识、隐患排查、诊断、评估、咨询、论证等服务,并不具备安全生产责任保险的承保职能,该职能

由具备安全生产责任保险资质的财产保险公司承担。说明我国与德国的社会服务机构在功能上存在差异。我国现行矿山安全法律法规,对社会服务机构的监管尚未形成完备的规范标准,相关制度多体现在地方政府出台的管理办法。因此,我国亟需在制度层面推动社会服务机构监管规则的完善。尽管我国与德国的社会服务机构的功能定位存在差异,但德国构建的事前准入、事中监管、事后惩戒的全流程监管框架,仍可为完善我国对社会服务机构的监管体系提供有益借鉴。

综上,基于对域外矿山安全领域典型国家治理经验的比较研究,笔者认为可以在以下方面为我国主体责任制度的完善提供借鉴:①细化差异化处罚机制,提升企业整改积极性;②厘清监管主体职责范畴,确定矿山安全监管主导部门;③健全对社会服务机构的监管制度,构建安全生产社会共治格局。

3 事故预防与处理的主体责任的完善对策

3.1 增设惩罚性赔偿制度,细化对企业差异化处罚

矿山企业对安全生产所付出的注意义务与违法成本呈正相关关系。研究表明:当矿山安全法律法规对企业主体处罚力度不足时,将削弱法律的约束效果,进而导致企业主体降低对其安全生产主体责任的重视程度^[18]。我国可从民事赔偿制度与行政处罚制度调整矿山企业实施违法行为所应承担的违法责任,进一步落实企业安全生产主体责任。

1) 完善民事赔偿制度,将惩罚性赔偿机制引入矿山安全生产领域。现行惩罚性赔偿规定要求侵权人必须具有主观故意,实施法律明确规定的违法行为,且其行为需造成严重后果。鉴于此,矿山安全事故领域的惩罚性赔偿条文可作如下规定:侵权人因故意违反法律规定,违规生产造成严重后果的,被侵权人有权主张惩罚性赔偿。其中,严重后果的认定是司法实践的重难点,应当进一步拆解分析。补偿性损害赔偿的核心价值为公平价值,旨在填补被侵权人的实际损害;而惩罚性赔偿的核心价值是诚信价值,其主要功能为惩戒侵权人的恶意违法行为,要求侵权人支付超过损失的赔偿金,所以惩罚性赔偿应当具有一定的谦抑性,即在补偿性赔偿无法充分救济被侵权人权益时,才可适用惩罚性赔偿。根据我国刑法及其司法解释规定,安全生产领域犯罪中,造成死亡1人以上或者重伤3人以上的,应当认定

为造成严重后果。矿山安全领域惩罚性赔偿的严重后果认定标准可依据刑法领域关于严重后果的认定标准作差异化设置。以此将惩罚性赔偿引入矿山安全领域,规制矿山企业安全生产行为。

2) 优化对企业的差异化处罚制度,健全多次违法行为的认定。在行政处罚制度中,应当摒弃一刀切的规制模式,构建分级分类的责任追究制度。具体体现为以下2方面:①构建与企业规模及风险水平相对应的单次违法行为差异化处罚制度。《统计上大中小微型企业划分办法(2017)》以从业人员人数与资产总额为参数,将企业规模划分为微型、小型、中型和大型。针对不同规模的企业,应设置与企业规模相适应的罚款下限。同时,税务机关作为法定的行政监管主体,其掌握的涉税数据具有天然的权威性和真实性。所以相关部门可以根据涉事企业所在地税务机关近3年核定的涉事企业所得税计税依据,核算涉事企业近3年的年均收入;经营年限不足3年的,则按实际经营时长核算。在此基础上,以企业近3年平均收入的一定占比确定罚款金额,以实现处罚力度与企业实际承担能力相适应。若涉事企业仍在报送年度申报表法定期限内,尚未报送当年年度申报表,则企业当年收入按前一年数据核定;待企业完成报送后,再依据实际情况实行多退少补的调整机制。在处罚类型适用上,针对大型和中型企业,应强化声誉罚与资格罚的适用,以督促其履行更高标准的安全管理义务;对于小型和微型企业,则应侧重于行为罚与专业技术指导相结合,通过责令停产整顿、限期改正等约束性手段,辅之以行政指导与合规帮扶,引导其逐步形成规范化的安全生产管理体系。②完善多次违法行为的认定。虽然我国对于多次违法行为作出了处罚规定,但该规定仅以违法次数为依据,并未考虑整改后的具体情形,如果整改效果达到生产条件,是否还应认定为因多次违法而关闭企业的法定情形。参照刑事法领域关于累犯认定制度,同时借鉴美国关于多次违法行为处罚的立法经验,完善对矿山领域多次违法行为的认定制度,我国可将企业违法行为次数,所受处罚程度以及多个违法行为之间的间隔时间作为认定多次违法行为的考量因素。同时,规定视企业的整改情况确定其是否为多次违法,鼓励企业积极整改自身安全隐患。为避免该规定被滥用,应当为其设置严格的适用条件:该规定仅适用于一年内采取有效整改措施的处罚,且在2年内只能适用一次;情节极其严重的,应当排除该规定的适用。通过健全多次违法行

为的认定制度,促进企业主体提升对安全生产的重视程度,树牢安全理念。

3.2 明确监管主体权责,强化明查暗访监管模式

为破解矿山事故预防与处理中存在的监管职责范围重合、协调联动不足以及监管模式不完善难题,亟需从职能配置与监管模式2方面优化,厘清监管主体权责,提升监管效果。

分阶段配置监管责任,改善监管部门协调机制。针对当前矿山安全监管中存在的职责交叉与协同不足等问题,应从横向厘清同级部门职责与纵向优化上下级部门协同机制进行完善。横向上,应以探矿或采矿许可证的取得作为阶段划分的时间节点,将矿山企业安全生产行为划分为取得探矿或采矿许可证之前的阶段与取得探矿或采矿许可证之后的阶段,根据矿山企业安全生产行为阶段界定监管部门职责范围。以矿山安全与矿产资源管理为例,企业在取得探矿或采矿许可证前,其违规开采行为本质上属于矿产资源勘查开发秩序问题,应由自然资源部门履行主要监管职责;而在取得探矿或采矿许可证、正式进入勘查开采阶段后,同一行为则主要构成安全生产隐患,主要监管责任应转移至应急管理部门。纵向上,为解决在监管职责范围模糊地带,上下级监管部门重复检查矿山企业的问题,应设立监管行动报告制度,即构建统一的国家矿山安全监管信息平台,监管部门对矿山企业开展监管活动后,必须及时将事由、依据、结果等信息录入该平台。该制度既可实现监管信息的共享与全程追溯,也能使上级部门全面掌握监管动态,为科学划分监管重点、优化监管资源配置提供依据,系统性提升监管体系的协同性与实效性。

构建明查与暗访并重的监管模式,提升监管部门监管效能。监管活动在矿山安全生产的事前预防阶段与矿山事故发生后的处理阶段均具有重要作用。暗查暗访虽能更为真实、深入地掌握矿山企业的安全生产状况,但其抽查范围有限,难以覆盖监管部门所负责的行政区域内的所有企业。因此,矿山安全监管应有机结合明查与暗访手段,实施分类监管与动态监管。从监管实施的正向角度分析,对普遍性安全生产问题宜采用明查方式,通过全面监督检查,掌握矿山安全整体情况;而对于在日常监管中发现的特定问题或已发生安全事故的企业,则应适时采用暗访手段,实施精准突击检查。同时,在重大节假日或教学活动等关键时间节点,应适度提高暗查暗访的频次。从权力约束的反向角度分析,监管

部门在制定年度工作计划时,应根据所辖行政区域内各矿山企业的生产规模、监管记录等参数,确定年度明查与暗访的次数比例。矿山企业有权就该比例提出异议,并监督监管部门明查暗访工作的实际情况。推行这种机制,监管机关不仅能够实现对矿山安全生产形势的全面把握,更能提升监管的针对性,规范自身监管行为。

3.3 完善对服务机构的要求,保证鉴定结果客观性

在我国安全生产社会化服务实践中,服务主体的多元化特征日益凸显,政府不再是唯一的安全生产公共服务和公共产品提供者,社会服务机构成为矿山安全协同治理体系中的重要社会参与主体,在事故预防与处理过程中发挥着重要作用。

推动社会服务机构切实履行主体责任,强化其协同治理功能,应从事前、事中和事后3个方面完善对社会服务机构的管理制度。在事前准入机制方面,应明确社会服务机构在矿山安全协同治理体系中的独立地位与专业责任。针对社会服务机构的设立,要求社会服务机构的建立均需经过应急管理部门或矿山安全监察部门的认证,以初级、中级、高级注册安全工程师的数量和专业设备水平等指标为核心要素设置社会服务机构准入门槛。同时,建立统一的信息公开平台,整合机构资质范围、业绩记录与处罚历史等信息,为政府与社会监督提供新途径。在事中规范与监督方面,要求社会服务机构对鉴定过程关键环节全程记录、资料归档,鉴定结论必须附有详细的分析过程和依据,实现鉴定可追溯。在事后追责与惩戒方面,我国法律法规对出具虚假报告、检测报告存在重大疏漏等违法行为,可增加多次违法阶梯式处罚条款。如赋予社会服务机构的资质认证机关记录机构违法行为的职责;若社会服务机构在1年内出现3次以上前述违法行为,资质认证机关应当缩小该机构的资质许可范围或取消其资质。

此外,对于社会服务机构提供服务可能出现利益冲突问题,可参照关于回避情形的法律规定,完善

社会服务机构的利益冲突回避制度。回避制度是指为防止因利害关系或其他因素影响案件处理的公正性,规定与案件存在特定关系的相关人员不得参与该案件的处理活动的法律制度。基于此,社会服务机构的利益冲突回避制度可作如下规定:当矿山企业与受委托机构存在投资等利害关系时,受委托机构应当主动回避;社会服务机构不得对同一矿山安全项目重复提供同类技术鉴定服务。存在法定回避情形时,社会服务机构负有主动回避义务;若相关主体无正当理由不回避的,监管部门应当依法认定其出具的报告不具有法律效力,并及时通知相关资质认证部门;情节严重的,相关部门应当依法吊销社会服务机构的资质。以健全的社会服务机构管理体制确保其为企业主体提供的咨询、评估等专业服务质量,以及事故处理依据的科学性与中立性,形成企业委托服务、政府购买服务、机构提供服务三方联动的社会化服务模式,强化社会服务机构在矿山事故预防与处理中的协同治理地位。

4 结 论

1) 矿山安全事故预防与处理中企业主体违法行为的责任承担,对企业安全生产成本衡量产生直接影响,通过增设惩罚性赔偿制度、对违法行为进行差异化处罚,可以促进企业因增加违法成本而积极整改,提升企业安全生产意识,推动安全生产法律法规的落实。

2) 在矿山安全生产的不同阶段,规定不同监管部门进行监管,明确其权责范围,可以理顺多头监管、职责交叉重叠的现象,通过优化明查暗访制度协调多部门监管形成合力。

3) 社会化服务机构的设置要明确独立性、专业性要求,建立信息公示平台、加强服务过程管理和完善追责制度。对于从业人员及服务机构的选择采取回避制度,确保其提供的服务及出具的相关意见具有客观性、公正性。

参 考 文 献

- [1] 佟瑞鹏,王露露,许素睿,等. 本质安全、行为安全、过程安全与功能安全的比较研究:基于安全管理范式转换[J]. 中国安全科学学报,2025,35(1):7-15.
Tong Ruipeng, Wang Lulu, Xu Surui, et al. Comparative study of inherent safety, behavior-based safety, process safety and functional safety based on safety management paradigm shift[J]. China Safety Science Journal, 2025, 35(1): 7-15.
- [2] 应急管理部,国家矿山安全监察局. “十四五”矿山安全生产规划[EB/OL]. (2022-08-10). [2026-01-09]. https://www.mem.gov.cn/gk/zfxgkpt/fdzdgknr/202208/t20220810_419897.shtml.
- [3] 国家矿山安全监察局. 甘肃白银甘肃泓胜煤业有限责任公司(露天煤矿)“7·23”重大边坡坍塌事故调查报告[R/

- OL]. (2023-09-28). [2026-01-05]. https://www.chinamine-safety.gov.cn/zfxxgk/fdzdgknr/sgcc/sgalks/202309/t20230928_464579.shtml.
- [4] 国家矿山安全监察局内蒙古局. 中国神华能源股份有限公司布尔台煤矿“10·17”较大顶板事故调查报告[R/OL]. (2025-12-16). [2026-01-05]. <https://nmg.chinamine-safety.gov.cn/Item/14992.aspx>.
- [5] 内蒙古自治区应急管理厅. 中国黄金集团内蒙古矿业有限公司“7·23”较大坠落事故调查报告[R/OL]. (2025-12-27). [2026-01-05]. https://yjgl.t.nmg.gov.cn/zwgk/zdxx/sgxxccpg/202512/t20251227_2840743.html.
- [6] 杨荣攀, 林福荣, 吉伟, 等. 大型地下复杂铁矿山相关方“一体化”安全管理措施的探索与实践[J]. 中国矿业, 2019, 28(增刊1): 14-16.
Yang Rongpan, Lin Furong, Ji Wei, et al. Exploration and practice of "integration" safety management measures for relevant parties in large underground and complex iron mines[J]. China Mining Magazine, 2019, 28(S1): 14-16.
- [7] 韩浩亮, 刘懿. 非煤矿山安全整治三年行动成效评估及对策建议[J]. 矿业研究与开发, 2024, 44(3): 171-177.
Han Haoliang, Liu Yi. Effectiveness valuation of the three-year rectification action for work safety in non-coal mines and countermeasure suggestions[J]. Mining Research and Development, 2024, 44(3): 171-177.
- [8] 陈钦安. 安全生产社会化服务机制的创新与思考[J]. 中国安全生产科学技术, 2016, 12(增刊1): 253-257.
Chen Qin'an. Innovation and thinking on socialized service mechanism of work safety[J]. Journal of Safety Science and Technology, 2016, 12(S1): 253-257.
- [9] 蓝麒, 刘三江, 任崇宝, 等. 从被动安全到主动安全: 关于生产安全治理核心逻辑的探讨[J]. 中国安全科学学报, 2020, 30(10): 1-11.
Lan Qi, Liu Sanjiang, Ren Chongbao, et al. From passive safety to active safety: discussion on core logic of production safety governance[J]. China Safety Science Journal, 2020, 30(10): 1-11.
- [10] 刘银良. 惩罚性赔偿的演化与选择[J]. 比较法研究, 2025(4): 69-87.
Liu Yinliang. The evolution and selection of punitive damages[J]. Journal of Comparative Law, 2025(4): 69-87.
- [11] 卜素, 李青. 论安全生产责任制监管模式的困境与重塑[J]. 中国安全科学学报, 2021, 31(11): 18-25.
Bu Su, Li Qing. Research on difficulty and improvement of supervision mode of work safety responsibility system[J]. China Safety Science Journal, 2021, 31(11): 18-25.
- [12] 梁永昌, 邓利民, 周帅, 等. 四川省非煤地下矿山隐患统计分析及安全治理对策研究[J]. 矿业研究与开发, 2025, 45(6): 200-206.
Liang Yongchang, Deng Limin, Zhou Shuai, et al. Study on statistical analysis of hidden dangers and safety management countermeasures for non-coal underground mines in Sichuan province[J]. Mining Research and Development, 2025, 45(6): 200-206.
- [13] 刘素霞, 杜江霞, 梅强, 等. 中小企业安全生产协同治理路径与机制[J]. 中国安全生产科学技术, 2023, 19(11): 49-54.
Liu Suxia, Du Jiangxia, Mei Qiang, et al. Cooperative governance path and mechanism of work safety of small and medium-sized enterprises[J]. Journal of Safety and Technology, 2023, 19(11): 49-54.
- [14] 应急管理部. 内蒙古阿拉善新井煤业有限公司露天煤矿“2·22”特别重大坍塌事故调查报告[R/OL]. (2023-08-29). [2026-01-05]. https://www.mem.gov.cn/gk/zfxxgkpt/fdzdgknr/202308/t20230829_460802.shtml.
- [15] 吴大明. 美国《矿山企业职业安全健康多次违法处罚规定(2013)》研究分析与借鉴[J]. 中国煤炭, 2017, 43(3): 145-149.
Wu Daming. Analysis and uses on pattern of violations *Punishment for Series of Safety and Health Violations in Mine* (2013) in the United States[J]. China Coal, 2017, 43(3): 145-149.
- [16] 刘宏波. 探讨芬兰矿山安全管理对我国的启示[J]. 劳动保护, 2025(2): 34-36.
- [17] 刘宏波, 周爱桃, 陈鑫娜. 德国煤矿安全监管体系对我国的相关启示[J]. 中国煤炭, 2025, 51(3): 136-141.
Liu Hongbo, Zhou Aitao, Chen Xinna. Enlightenment of German coal mine safety supervision system to China[J]. China Coal, 2025, 51(3): 136-141.
- [18] 曹明德, 赵爽. 略论我国矿山安全法律制度的完善[J]. 中国人口·资源与环境, 2008(2): 193-199.
Cao Mingde, Zhao Shuang. Improvement on the mine safety law in China[J]. China Population, Resources and Environment, 2008(2): 193-199.



作者简介: 喻军 (1973—), 男, 湖南宁乡人, 博士, 教授, 博士生导师, 执业律师, 主要从事民商法、经济法、安全生产法等方面的研究。E-mail: 972189653@qq.com。