

礦難與工會

◎ 梅俊傑

據年初報導，中國國家安全生產監督管理總局局長李毅中說，2006年中國煤礦特大事故的起數將力爭比上年減少7%，事故死亡人數將力爭下降3.5%¹。按官方統計，中國2005年煤礦事故總死亡人數高達5938人，這意味著即使依照李毅中承認的「但要實現也不容易的」這個指標，仍會有5730個礦工的生命在2006年嘎然消失。李毅中公布的「死亡指標」實際上傳達一個明確的資訊，那就是，主管部門在接連不斷的礦難面前簡直是束手無策，煤礦事故多發、礦工大量死亡將繼續像幽靈一樣徘徊在國人頭上。

一 礦難頻發凸現已有措施的無效

事實上，即使李毅中不作此番講話，稍微細心的人也已經感到，官方應對煤礦安全的措施在頻頻失效。2005年初，溫家寶總理面對陝西銅川陳家山煤礦「11·28」特大瓦斯爆炸死難者的家屬含淚說道：我們一定不能再讓這樣的悲劇發生。要對礦工負責，對人民負責，對後代負責。」然而，在2003、2004年中國煤礦事故死亡6434、6027人的基礎上，2005年中國煤礦的安全狀況並未見到明顯改善，全國範圍內共發生煤礦事故3306起，可謂此起彼伏。特別是一次死亡十人以上的礦難起數反而比上年增加34.9%，死亡礦工增加66.7%。更驚人的是發生了四起每次死亡超過百人的煤礦災難²。

2006年初，國家安全生產監督管理總局新聞發言人黃毅說：「政府各個部門正在力求通過努力，使2006年成為一個安全年，從而使李毅中能夠非常輕鬆地安排春節假日。」³然而，就在春節長假期間的正月初四，中國開採設備最先進的「品牌礦井」——山西晉城煤業集團所屬寺和煤礦還是發生了瓦斯爆炸事故，共造成二十三名礦工遇難，五十三人一氧化碳中毒。元宵節前兩天，再傳礦難消息：河南鄭煤集團馬嶺山煤礦發生煤與瓦斯突出事故，十二人死亡，三人失蹤。李毅中這幾次倒是沒有趕赴事故煤礦，但是，甚麼「安全年」云云都已不攻自破，李毅中公布的死亡指標本身也已徹底否定了這種保證。

近年來，隨著礦難的頻繁發生和公開報導，國家對煤礦安全的重視調門提得還是很高的，應對措施也出臺了很多。然而，落實的情況，即使不從實際事故死亡人數看，也顯然是效果很差的。

2005年8月，在不到十天中，國務院就整頓關閉不安全煤礦和預防煤礦事故連發兩個規定，可是，根據國家發展與改革委員會下發的緊急通知，「截至2005年12月23日，湖南、重慶、四川、陝西、甘肅、貴州、山西、黑龍江、雲南關閉和吊證的礦井數量不足計劃的三分之一，而福建計劃關閉的三十個礦井一個未關閉。」⁴到2005年9月22日，官煤撤資大限期滿，但效

果並不理想，各地紛紛延長期限，直到歲末，據官方披露，國家機關工作人員和國有企業領導人登記入股煤礦的7.37億資金中，也仍有1.75億元尚未退出⁵。再例如，在黑龍江七台河東風煤礦特重大事故發生後查知，這個連續三年被評為安全品質標準化建設「明星礦」的國有大礦的礦長和總工程師居然不知道國務院的上述兩個規定，於是便有了李毅中那句「你們連民營小煤窯主都不如」的著名怒斥。最近這次發生事故的河南馬嶺山煤礦則按要求換發採礦證還不到兩個月⁶。

從目前看，可以說，能夠想到的和做到的措施都在試：「6起特大礦難222人被追究」、「今年煤礦停產整頓12999個」（均見《新民晚報》，2005年12月24日，第13A版，所引為文章標題，下同）；「有非法礦的地方領導一律罷免」（轉見《報刊文摘》，2005年12月26日，第一版）；「礦工死亡率納入地方政績考核」（見《東方早報》，2006年1月5日，第A13版）；「人大擬修改刑法加大處罰」（見《東方早報》，2006年1月16日，第8A版）等等。在2006年1月23-24日召開的全國安全生產工作會議上，溫家寶總理提出了要重點抓好的十個方面的工作，包括健全和落實安全生產責任制；實行有利於安全生產的經濟政策；加快煤炭等行業改革重組步伐；多管道增加安全生產投入；深入開展重點行業安全生產專項整治；強化企業安全生產管理；加強安全技術人才培養和職工安全技能培訓；加大安全生產監管力度；加強安全生產法制建設；改善經濟運行環境，減緩安全生產壓力。

目前已提出和已實行的措施不可謂不全面，然而唯獨見不到強化工會這樣的措施。溫總理的講話通篇也只有這麼一句：「各級工會、共青團、婦聯等組織要發揮各自優勢，開展各種形式的群眾性安全生產活動。」⁷工會在這裏還是放在傳統上的邊緣位置。事實上，就是在已發生礦難的報導中，也很少看到工會哪怕是承擔安撫家屬之類的身影。在一個官方意識形態依然崇尚「社會主義」的國家裏，這是讓人無比困惑、難以理解的一件事情！

二 工會才是真正的自動長效工具

我絲毫不懷疑國家領導人面對礦難死難者家屬時感情和言詞的真切，我也相信國家主管部門的確是為了遏制礦難頻發的勢頭而在制訂各項安全措施。甚至我還可以相信，哪怕就是小煤窯主也不願意礦難發生，畢竟按目前行情，死一個礦工也要賠付二十萬元，且不論其他可能的處罰。但是，光有善良的願望是無濟於事的，同樣，光是出臺措施，甚或光用傳統的辦法去落實措施也是難以遏制災難的。

需要正視的一個事實是，經過二十多年的市場化改革，煤礦企業像其他行業的企業一樣，所有制結構已經多元化，即使是對國有的企業，隨著其自主權的擴大，國家的控制方式已經變得間接和弱化了。使問題更加複雜化的是，由於經濟利益的驅動和腐敗的蔓延，地方各級政府和煤礦企業對於中央政策的落實不可能做到不折不扣。煤礦安全問題現狀就典型地折射出了這種市場化條件下的複雜格局。

既然這樣，中央在抓煤礦安全的問題上就需要增加自己的夥伴，加長自己的手臂，尋求行業內的專門幫手。這個角色理所當然應該落在工會身上。人所共知，一切安全措施，不管設計得如何到位，最終都需要貫徹到最基層才能見效。面上的安全措施，一定要結合各個礦井的具體情況才能事半功倍。在所有各方中，最關心礦工安危的終究是礦工自己。因此，只有讓礦工參與，才能為安全加上一道最有力的閘門。

當然，有人說，現在腐敗嚴重，相當一些地方的官煤勾結使得中央都無能為力，小小的礦工除了自歎「誰讓你不幸生在中國」外，還能有何作為？也有人說，中國煤礦「從業人員結構複雜，綜合素質差，管理落後」，怎麼能讓這樣的職工來參與管理呢？還有人說，現在農村大量廉價勞動力隱性失業，礦工在礦主面前何來聲張自身權益的力量？再說，農民生活無比困苦，不少礦工就是為了二十萬死亡賠償款也願意「鋌而走險」，又怎麼可能去為了自身的安全而向礦主施加壓力？

然而，換個角度不難看到，正是這些因素使得工會變得不可或缺。只有以工會為核心，才能把意志分散、力量單薄的礦工組織起來，才可望穿透在中央和基層礦井之間的政策梗阻。有了真正集中普通礦工意志、忠實地為礦工代言、全心全意維護工人利益的工會組織，並且當其得到中央的全力撐腰，礦工才能增強對自己權益的覺悟，提高自己的綜合素質，學習管理的能力，獲得與礦主進行交涉的力量，從而參與到落實和強化種種安全措施的過程中。

也有人會說，中國煤礦的安全問題背後存在不少客觀因素，並非建立和強化工會組織所能立即解決。確實，一些專家分析道，中國煤礦自然條件差，高瓦斯礦井數量眾多；大量小煤礦生產條件惡劣，故而產量只佔三分之一，但事故佔到三分之二；煤礦安全措施方面長期欠帳，累計需補充投入五百多億元；近年的能源緊張局面又使市場誘惑大為增加，生產安全被迫讓路。甚至還有「研究機構在分析了二十五個國家工業化走過的歷程後得出結論，在人均GDP一千美元到三千美元階段，確實是事故的易發期」（轉見李毅中一講話）。如此等等，不一而足。

但是，即使上述論調都有道理，它們永遠也無法證明排除工會以後問題反而會改善。恰恰相反，安全問題的嚴峻性更是呼喚需要各方，尤其是作為保護物件的第一線礦工的參與。可以說，各種安全措施再到位，也只能說是具備了安全的「必要條件」，只有健全的工會組織才是一個關鍵的「充分條件」。有了這個充分條件，其他必要條件才會當具備時則有效發揮作用，當不具備時則會經由工人們直接爭取而逐步到位。簡言之，有了真正代表工人利益的工會，才能把國家安全生產監督總局領導在全國各地的到處「救火」變為制度化的經常性「防火」，才能把幾十個人、幾百個人的主動性變為幾十萬人、上百萬人的主動性，才能把隔靴撓癢變為抓到實處，才能把外力推動變為內在發動。這就是久違了的「發動群眾」的力量，當然這種「發動群眾」是在制度建設的現代框架內進行的。

三 國際經驗印證群眾參與的有效性

事實上，管理部門在一定程度上也意識到了讓群眾參與的必要性。針對煤礦事故的瞞報問題，國家煤礦安全監察局局長趙鐵錘2005年12月23日提出了三項措施：開設舉報電話、電子信箱等；對舉報屬實者給予現金獎勵；對每一舉報均作核實與查處。據稱，政策公布後，舉報線索明顯增加⁸。不過，需要指出的是，查處事故瞞報只涉及事故發生之後的問題，僅屬煤礦安全措施中的一個微小方面，而且，舉報終究只是暗中的鉗制手段。有關方面更應更進一步，利用工會這一制度化的公開手段，藉以群策群力地正面應對安全問題。

從國際經驗看，礦工參與管理是降低煤礦事故發生率的一個關鍵環節。今年年初，加拿大一礦井發生火災，但是，被困井下的七十二名礦工全部獲救。事後，國內的報導和分析大多提到了加拿大礦工參與管理的重要經驗。凡員工二十人以上（有些省要求十人以上）的加拿大企業都必須成立「健康與安全委員會」，其成員一半來自僱主，一半來自僱員。委員會的職

能包括：進行安全檢查、參與事故調查、受理安全問題投訴。若發現工作場所有潛在危險，委員會可立即要求停止工作，展開調查並要求立即整改，待問題解決後方可復工。再如，加拿大聯邦政府勞工部有一下屬的「職業健康和安全中心」，其管理委員會便由來自政府、僱主、僱員三方面的人員組成⁹。由此可見，加拿大的低事故和低死亡率，就如本次被困礦工的全部獲救，並非偶然。

有資料顯示，「中國產煤量佔世界33.2%，但礦難死人佔80%以上。我國煤礦百萬噸死亡率是澳大利亞的299倍，是美國的100倍，南非的30倍，甚至也是印度的10倍。」¹⁰在這些世界產煤大國中，以產量僅次於中國的美國為例，1990—2000年，美國共生產商品煤104億噸，死亡礦工492人，平均百萬噸煤死亡率為0.0473。2005年它共產煤超過10億噸，死亡煤礦工人僅22人。當然，2006年的前5周內，美國已死亡煤礦工人19人。但這並不改變美國煤礦事故死亡已降至很低水準的總趨勢。一般認為，成立於1890年的美國煤礦工人聯合會不僅推動實現了礦工的八小時工作制、健康保險等等，而且它與每次礦難之後的社會輿論一起，共同推動了煤礦安全的及時立法和有效執法¹¹。

中國目前的煤礦安全工作偏偏缺乏動員礦工參與管理的制度安排，本來在保障職工人身安全這一問題上大有可為的工會組織也限於極度邊緣化甚至癱瘓的境地。記得2005年底，當李毅中在河北唐山劉官屯煤礦事故現場宣布了預防為主、停產整頓、關閉部分、重組再造、政府合力等「六條措施」後，包括中國《緊急狀態法》草案專家起草組執筆人于安教授在內的安全問題專家就提出批評，認為中國當前為遏制事故頻發勢頭主要遵循的原則是「政府中心主義的」。他們認為：「必須改變『政府中心主義』，賦予社會組織和個人以提請調查的權力，不能把安全監督的權力完全由政府壟斷。」¹²這的確是觸及了問題的要害，相信在他們所說的社會組織中，工會自然應該佔有首要的位置。

需要指出的是，工會長期以來一直被弱化了，並沒有發揮法律所賦予的應有作用。如果說在改革開放之前，由於國家政治、經濟和社會生活高度的一元化，這還具有一定合理性並情有可原的話，那麼，在市場化轉型、企業利潤掛帥、外資大舉湧入這樣的背景下，再繼續讓工會處於邊緣化狀態就很不合理且後果嚴重。除礦難之外，目前改革與發展中的不少尖銳問題，如官員「屁股坐到了資本的板凳上」，損害勞動者利益；工資收入佔GDP比重過低，造成有效需求不足；農民工工資被拖欠，並且成為職業病危害的高位人群；等等，都與工會組織未能與改革開放同步發展大有關係。為了實現「以人為本」、「科學發展觀」、「建設和諧社會」、「全面建設小康社會」，包括工會在內的現代制度建設將是必不可少和無法繞過的。這也算是礦難留下的血的教訓吧。

註釋

- 1 《中國青年報》，2006年2月6日，第一版。
- 2 李毅中：〈在全國安全生產工作會議上的報告〉，http://www.chinasafety.gov.cn/zhengwugongkai/2006-01/25/content_153394.htm
- 3 《東方早報》，2006年1月16日，第8A版。
- 4 《東方早報》，2006年1月17日，第16A版。
- 5 同註2。

- 6 《東方早報》，2006年2月12日，第3版。
- 7 http://www.gov.cn/ldhd/2006-01/25/content_171180.htm
- 8 《新民晚報》，2005年12月24日，第13A版。
- 9 《東方早報》，2006年2月3日，第4版。
- 10 《東方早報》，2006年2月7日。
- 11 <http://www.unsv.com/voanews/specialenglish/scripts/2006/02/13/0045/>
- 12 《中國青年報》，2005年12月10日，第4版。

梅俊傑 上海社會科學院副研究員

《二十一世紀》(<http://www.cuhk.edu.hk/ics/21c>) 《二十一世紀》網絡版第五十二期 2006年7月31日

© 香港中文大學

本文於《二十一世紀》網絡版第五十二期（2006年7月31日）首發，如欲轉載、翻譯或收輯本文文字或圖片，必須聯絡作者獲得許可。