《煤矿安全生产条例》“刀刃向内”切实提高安全风险隐患排查整改质量

首次在法规层面明确“实际控制人”安全责任

□ 本报记者 蔡岩红

安全生产事关人民群众生命财产安全，事关经济发展和社会稳定大局。煤矿作为传统高危行业，一直是安全生产工作的重中之重。针对当前煤矿领域存在安全生产责任落实不到位、风险隐患排查治理不彻底、安全管理体制机制不完善等突出问题，应急管理部、国家矿山安全监察局将党中央、国务院决策部署在煤矿安全生产领域予以细化落实，在整合《煤矿安全监察条例》《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》两部行政法规的基础上起草了《煤矿安全生产条例》（以下简称《条例》），经国务院第21次常务会议通过，近期以国务院令形式对外发布。《条例》自2024年5月1日起施行。

《条例》针对基层“监管不到位”、煤矿存在“屡罚屡犯”、监管执法“宽、松、软、虚”等问题，“刀刃向内”，切实提高煤矿安全风险隐患排查整改质量，切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平。

核心阅读

《煤矿安全生产条例》针对基层“监管不到位”、煤矿存在“屡罚屡犯”、监管执法“宽、松、软、虚”等问题，“刀刃向内”，切实提高煤矿安全风险隐患排查整改质量，切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平。

解决基层“监管不到位”问题

安全生产工作，“关键在基层，见效在末梢”。做好煤矿安全生产工作，关键要压实基层的监管责任。

“当前，有个别地方政府对没有安全保障能力的煤矿，违规下达煤炭保供计划。有些基层政府对辖区内煤矿的非法违法行为视而不见，甚至包庇纵容。”国家矿山安全监察局副局长周德昶说。对此，《条例》强调，煤矿安全生产实行地方党政领导干部安全生产责任制，进一步强化了属地管理责任。

防止漏管失控，明确监管主体。《条例》规定省级人民政府应当按照分级分类监管原则明确每个煤矿企业的安全监管主体，确保“矿矿有监管”。同时，为了防止各部门间推诿扯皮，要求县级以上人民政府要加强对煤矿安全生产工作的领导，建立部门工作协调机制。

坚持安全第一，强调安全保供。当前，一些地区和煤矿安全保供的任务、压力比较大，但是保供是在安全条件下的保供，安全必须放在第一位。对此，《条例》明确，县级以上地方政府及有关部门不得要求不具备安全生产条件的煤矿进行生产，一旦发生事故对负有责任的直接责任人、领导人员要严肃追究责任，涉嫌违法犯罪的要移送司法机关追究刑事责任。

充分发挥基层作用，查处打击非法煤矿。一个地方有没有非法煤矿，特别是有没有非法小煤矿，基层县里、特别是乡镇最清楚。对此，《条例》规定了基层政府发现、制止、查处、打击非法煤矿的责任。没有采取有效措施制止或者查处的，对负有责任的领导人员和直接责任人员要给予纪律处分，构成犯罪的依法移送司法机关追究刑事责任。

建立重大隐患治理督办制度

“近年来有些发生事故的企业，都接受过政府部门的安全检查，也受到多次行政处罚，有些甚至是前一天刚检查，第二天就发生事故。”在国家矿山安全监察局局长黄锦生看来，这有煤矿企业主体责任不落实、违法成本过低的内因，也有部分监管监察人员责任心不强，监管执法“宽、松、软、虚”的外因。

对此，《条例》规定，煤矿安全监管部门对发现的事故隐患应当责令立即排除，建立健全重大隐患治理督办制度；矿山安全监察机构应当对地方人民政府煤矿安全工作加强监督检查，督促开展重大隐患整改和复查，对事故多发地区实行重点监察。同时规定，对地方政府及监管监察部门不履行职责、不及时查处辖区内重大隐患和违法行为、接到举报不及时处理、要求不具备安全生产条件的煤矿进行生产、瞒报和谎报事故的，对负有责任的领导人员和直接责任人依法给予处分，对构成犯罪的依法追究刑事责任。

“通过这些‘刀刃向内’的措施，着力解决监管执法‘宽、松、软、虚’的问题，切实提高煤矿安全风险隐患排查整改质量，切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平。”黄锦生说。

“实际控制人”是第一责任人

记者注意到，《条例》规定，煤矿企业实际控制人是企业安全生产第一责任人，这是第一次在安全生产法规层面明确“实际控制人”责任。

周德昶介绍说，实际控制人通常指的是虽然不是煤矿企业的法人代表或者股东，但通过投资的关系、协议或者其他的安排，能够实际支配煤矿行为的人。这些实际控制人，为了逃避责任，特别是逃避安全追责的责任，不签名、不签字、不任职，躲在幕后，实际上控制煤矿的生产经营行为。这样一来，有了“替罪羊”在前台，实际控制人则在背后指挥，只管效益、不管安全，给安全生产工作带来了极大的风险和挑战，肆意违法生产。

对此，《条例》第一次从安全生产法规层面明确了煤矿实际控制人属于主要负责人，对本企业安全生产工作全面负责，也就是安全生产法规定的企业主要负责人的责任。如负有建立健全并落实本企业安全生产责任制，组织制定并实施安全生产规章制度、安全生产操作规程、作业规程，保证安全生产有效投入，组织建立并落实安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制，及时、如实报告生产安全事故等职责。

周德昶表示，下一步，各级矿山安全监管监察部门将把包括实际控制人在内的主要负责人履职情况作为检查重点，按照“谁投资、谁受益、谁负责”的原则，严格追责问责，构成犯罪的，依法移送司法机关追究刑事责任。

值得注意的是，近期暴露出部分煤矿存在“屡罚屡犯”，有的“宁肯交罚款也要违法生产”的问题。国家矿山安全监察局政策法规和科技装备司司长薛剑光认为，关键还是违法成本过低。

对此，《条例》在进一步提高企业违法成本方面作出了相应规定。

提高罚款数额下限。《条例》在保持与安全生产法等法律衔接的基础上，提高了对煤矿企业、企业负责人违法行为的处罚下限。比如，根据安全生产法，对发生一般事故、较大事故、重大事故的企业，罚款下限分别为30万元、100万元、200万元。《条例》分别提高至50万元、150万元和500万元。

新设较重罚则。对于未按规定配备矿长等人员和机构、主要生产系统和安全设施不符合规程标准、未按规定编制专项设计、未按规定进行灾害等级鉴定、违章指挥或者强令冒险作业等，这些严重威胁生产作业安全的违法行为，《条例》规定了较为严厉的处罚。

严格停产整改要求，加大关闭力度。对未取得安全生产许可证擅自生产、3个月内2次或者2次以上发现有重大事故隐患仍然进行生产、现有技术条件难以有效防治重大灾害等不具备安全生产条件的煤矿，《条例》将其列入依法关闭的情形。

强化国家矿山安全监察体制

近年来，地方各级党委和政府对煤矿安全生产工作的重视程度普遍提高，但从一些重特大事故暴露出的问题看，有的地方领导不掌握辖区内煤矿安全生产真实状况，对矿山安全监察机构提出的监察建议不以为然、落实不力。“矿山安全监察机构腰杆不硬、方法不多、权威不够，‘督政’作用发挥不明显。”黄锦生坦言。对此，《条例》作出了针对性规定。

强化国家矿山安全监察体制。“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全监管监察体制自2000年建立，实践证明，这是我国煤矿安全生产形势持续稳定好转的“压舱石”和“关键一招”。此次《条例》第一次在法规层面予以强化，明确规定煤矿安全生产工作按照“国家监察、地方监管、企业负责”，强化和落实安全生产责任，再次充分体现了党中央、国务院对这个体制和这支队伍的高度信任。

强化督政促企力度。落实国家矿山安全监察体制改革要求，规定矿山安全监察机构负责对县级以上地方人民政府煤矿安全生产监管工作进行监督检查，县级以上地方人民政府应当配合和接受矿山安全监察机构的监督检查，及时落实监察意见和建议。矿山安全监察机构可以采取听取地方政府及监管部门汇报、调阅复制文件资料、要求政府及有关部门和人员作出说明、进入煤矿一线作业场所，以及“四不两直”、约谈通报等必要措施开展监察工作。同时，对煤矿重大、较大、一般事故，由矿山安全监察机构依照《生产安全事故报告和调查处理条例》的规定组织调查处理。

强化查企验政力度。《条例》规定，矿山安全监察机构履行煤矿安全监察职责，有权进入煤矿作业场所进行检查，发现煤矿企业存在重大隐患和违法违规行为的，移送地方政府监管部门处理并督办，通过这种方式验证地方人民政府及其有关部门履行煤矿安全监管职责的情况。

直击矿山安全生产突出问题严重短板

《八项硬措施》防范遏制矿山领域重特大生产安全事故

□ 本报记者 蔡岩红

近年来，受国际、国内各种因素冲击影响，能源矿产资源需求旺盛、市场火热、价格高企，煤矿长时间高强度生产，设施设备超负荷运转，加之我国矿山安全基础薄弱，灾害耦合叠加，风险隐患基数不断增大，防范控制难度持续加大。针对当前突出问题和短板弱项，国务院安全生产委员会前不久印发《关于防范遏制矿山领域重特大生产安全事故的硬措施》（以下简称《硬措施》）。

《硬措施》突出“防”字，聚焦矿山安全生产“一件事”全链条全方位压实责任，着力推动矿山安全治理模式向事前预防转型。从“八个方面”回答了防范遏制矿山领域重特大生产安全事故要做什么、怎么做、不做怎么办，为扭转当前被动局面指明方向、提供路径、明确方法。

压紧压实安全生产责任

“《硬措施》开篇就提出一体压实各级矿山安全生产责任，每一条都有追责要求，这就是‘硬’的具体体现。”国家矿山安全监察局副局长张瑞庭说。

在企业主体责任落实上，紧紧抓住实际控制人这个关键。各级矿山企业主要负责人特别是实际控制人必须到现场了解真实情况、履行法定职责，对安全管理责任不落实、安全生产投入不足、冒险组织作业等造成事故或者瞒报谎报事故的，依法从严从重处理处罚，按照“谁投资、谁受益、谁负责”严肃追究实际控制人、主要负责人法律责任。对同类重大事故隐患反复出现、矿山安全管理机构和人员配备不满足规定要求，或者特种作业人员无证上岗的，依法责令限期整改直至停产整顿，严肃追究实际控制人、主要负责人责任。

在部门责任落实上，要求强化队伍建设，建立责任倒查机制，严格落实“谁检查、谁签名、谁负责”，切实提升发现问题和解决问题的强烈意愿和能力水平；各地安全生产委员会必须加强统筹协调，切实消除监管空白，形成监管合力，严防漏管失控。

在属地责任落实上，要求各地加强组织领导，完善体制机制，着力解决地方监管力量薄弱、包保责任制落实不到位、打非治违力度不够等突出问题，有效防范安全生产风险，坚决遏制重特大生产安全事故，切实担负起“促一方发展、保一方平安”的政治责任。

严厉打击违法违规行为

“非法违法生产建设是造成重特大事故的罪魁祸首。”国家矿山安全监察局煤矿安全监察司负责人史宝中坦言。

去年各级矿山安全监管监察部门通过开展矿山重大事故隐患专项排查整治，查处煤矿重大隐患2269条、非煤矿山重大隐患一万二千余条，同比分别增加51.3%、203%，着力消除了一批重大隐患、严惩了一批违法行为。但从近段时期矿山重大事故暴露的问题看，重大事故隐患存量依然较多，非法违法生产行为依然多发。

今年，各级矿山安全监管监察部门将以治本攻坚三年行动为统领，以落实《硬措施》为主线，持续严厉打击各类非法违法生产建设行为。

压实打非治违责任。推动各地和各级安全监管监察部门形成工作合力，严打“七假五超三瞒三不两包”等重大违法违规行为，特别是对隐蔽采掘工作面、整合技改期间偷采、拆除破坏监控设施设备等故意逃避监管的违法行为，发现一起严肃查处一起。对发现的越界开采等违法行为，依法依规及时移送自然资源、公安、供电等部门处理。

精准开展检查执法。督促各级煤矿安全监管监察部门盯紧重点县（市、区）、重点企业，聚焦安全风险突出、易发生事故的关键环节、要害岗位和重点设施进行检查。建立企业重大隐患追责机制，特别是聚焦企业实际控制人、主要负责人，对重大违法违规行为依法依规严肃处理。

持续开展明查暗访。采取“四不两直”方式，深入矿山一线，检查真情况、发现真问题。对发现违法违规行为典型案例要通报约谈曝光，推动地方和企业安全责任落实到一线和安全生产的末梢。

强化举报核查力度。持续拓宽举报渠道，落实举报奖励制度，鼓励社会公众和从业人员举报违法违规行为，并不定期抽查检查各地举报核查情况。

构建“不敢瞒”长效机制

近年来，一些矿难瞒报现象被曝光。“但是仍有一些企业铤而走险，迟报谎报瞒报事故，社会影响极其恶劣。”国家矿山安全监察局事故调查和统计司司长赵苏启说。为此，国家矿山安全监察局将采取技防和人防综合措施构建矿山事故“不敢瞒”“瞒不住”的长效机制。

采取技术措施严防造假。矿山企业要在井口、主要作业地点安装视频监控，实现“无视频监控不作业”，所有入井人员必须携带标识卡，准确掌握入井人员井下动态活动轨迹，让造假行为“无处藏身”。

严格矿山事故信息报送。矿山企业和有关部门必须严格事故信息报送，对事故信息报送不及时造成严重后果的，严肃追究相关单位和人员责任，涉嫌犯罪的移送司法机关处理。

畅通安全生产举报渠道。各级矿山安全监管监察部门要向社会公布矿山安全生产举报的渠道，鼓励社会公众和矿工通过网络、微信小程序、电话和信件等多种形式进行举报。对核查属实的举报，按照规定要及时兑现奖励，最高可奖励30万元。

加大举报事故核查力度。接到谎报瞒报事故举报后，属地县级以上地方政府应当立即组织核查。核查属实的，视情况提级调查，事故企业列入严重失信主体名单，对相关单位出具虚假证明参与瞒报事故的，进行严肃处理，涉嫌犯罪的依法追究司法责任。

当好矿山安全“吹哨人”

“矿山安全监察机构负有对地方政府矿山安全监管工作监督检查的法定职责。但由于权威不够、抓手不足，矿山安全国家监察‘督政’力度、深度、广度和震慑度亟待提高。”张瑞庭说。

为充分发挥矿山安全国家监察的“利剑”作用，《硬措施》要求，国家矿山安全监察机构必须坚持严的基调，坚持多约谈、多通报、多发督促函、多暗访、多曝光，将责任、压力层层传递到基层末梢。

国家矿山安全监察局各省级局要当好地方党委政府矿山安全的“吹哨人”，发现矿山存在安全重大问题和重大隐患，及时向当地主要负责同志通报移办，推动当地协调解决；对辖区矿山安全生产突出问题和对策建议，要及时向省委、省政府主要负责同志汇报，以便他们掌握矿山安全真实状况。

《硬措施》明确指出，对矿山安全问题久拖不决或对整改函、建议函不落实不反馈的地方政府，必须严肃约谈主要负责人并通报上一级党委政府。

张瑞庭表示，国家矿山安全监察机构必须自觉强化责任担当，敢于直面困难、敢于较真碰硬、敢于啃“硬骨头”，切实当好矿山安全“吹哨人”。

入选国家知识产权局第三批指导案例

“先行裁驳”实现专利侵权纠纷高效处理

□ 本报记者 张维

一起专利侵权的案件，因为先行裁驳的方式，而获得高效处理，并因其对于同类案件的审理具有较强的示范意义，于近期进入国家知识产权局为统一执法标准，提高办案水平，加强知识产权行政保护业务指导工作而公布的第三批指导案例。

这起案例即北京市知识产权局处理的“用于重新定位牙齿的系统及其制作方法”发明专利侵权纠纷案。近日，记者从国家知识产权局了解到，该案是对“先行裁驳，另行请求”审理模式相关规定的适用。

“一方面，这种做法体现了行政裁决处理的高效性，有效地缩短了专利侵权纠纷的案件审理周期；另一方面，兼顾了公平与效率，维护了双方当事人的合法权利，保障了行政和司法标准的一致性，对于同类案件的审理具有较强的示范意义。”国家知识产权局有关负责人说。

先行裁驳另行请求获肯定

上海友慧投资咨询有限公司（以下简称请求人）是名称为“用于重新定位牙齿的系统及其制作方法”（专利号：ZL201180028187.0）发明专利的专利权人。

2022年11月1日，请求人向北京市知识产权局提出专利侵权纠纷行政裁决请求，称被请求人北京瑞程医院管理有限公司、爱齐（四川）医疗设备有限公司、北京瑞程医院管理有限公司瑞泰口腔医院分公司涉嫌侵犯其专利权。经审查，北京市知识产权局于当日立案。

2023年1月11日，针对被请求人爱齐（四川）医疗设备有限公司对涉案专利权提出的无效宣告请求，国家知识产权局作出宣告专利权全部无效的决定。此时，行政裁决案件尚在审理中。

2023年2月1日，北京市知识产权局作出裁定，在涉案专利权已被宣告全部无效的情况下，驳回请求人提出的行政裁决请求，同时指出：若有证据证明针对涉案专利权的无效宣告请求审查决定被生效的行政判决撤销的，请求人可以重新提起行政裁决请求；当事人如不服裁定，可自裁定之日起十五日内向北京知识产权法院提起诉讼。

国家知识产权局有关负责人介绍说，该案例在对专利无效后行政裁决案件的处理方面具有指导意义。“先行裁驳，另行请求”的审理模式考虑了专利行政确权程序对专利权效力的确定，并同时保障了如果无效审查决定被撤销后的诉权。

这位负责人进一步解释道，在处理专利侵权纠纷行政裁决案件中，专利权被提出无效宣告请求后，面临周期长、专利权不稳定等问题，引入“先行裁驳，另行请求”的审理模式，解决了专利权不稳定给当事人及社会公众造成的影响，依法保障各方当事人的合法权利，维护正常的市场交易秩序，为良好的营商环境提供强有力的保障，实现了公平与效率。

提升专利行政保护高效性

“先行裁驳，另行请求”的审理模式，对提升专利行政保护高效性而言具有重要意义。

专利侵权纠纷行政裁决作为通过行政途径解决纠纷的重要手段，具有专业性强、效率高、成本低等特点，有利于促成专利侵权纠纷的快速解决。

《中华人民共和国专利法》第六十五条规定，“未经专利权人许可，实施其专利，即侵犯其专利权，引起纠纷的，由当事人协商解决；不愿协商或者协商不成的，专利权人或者利害关系人可以向人民法院起诉，也可以请求管理专利工作的部门处理”。行政裁决是专利行政保护的重要形式和重要内容，是符合我国国情的专利侵权纠纷解决途径。

根据《专利侵权纠纷行政裁决办案指南》的有关规定，提出专利权无效宣告请求可以申请中止专利侵权纠纷处理，但是专利侵权纠纷案件长期处于中止程序对被请求人可能造成不利的影响。

“在专利侵权纠纷行政裁决案件中，被请求人通常会针对涉案专利向国务院专利行政部门提起无效宣告请求。在无效审查决定作出后，案件还可能会进入行政诉讼程序，如果案件审理机关一律中止处理，等待专利权确权行政诉讼的结论，则会造成案件审理周期过长。”国家知识产权局有关负责人说。

显然，此案通过先行裁驳的方式审结案件，有效避免了长期中止导致审理周期过长的问题，实现了通过行政途径对专利侵权纠纷的高效处理。

统一行政和司法审理标准

此案在保障行政裁决和司法审判标准的一致性方面，也具有示范意义。

国务院专利行政管理部门对专利进行授权确权，当事人对相关授权确权决定不服的可以通过司法途径寻求救济。据国家知识产权局有关负责人介绍，“先行裁驳，另行请求”的处理方式与司法审判已有做法一致，实现侵权纠纷与确权程序的衔接，促进行政裁决和司法审判的良性互动，有利于统一行政和司法等审理标准。

《最高人民法院关于审理侵犯专利权纠纷案件应用法律若干问题的解释（二）》第二条规定了“先行裁驳、另行起诉”的制度，即“权利人在专利侵权诉讼中主张的权利要求被国务院专利行政部门宣告无效的，审理侵犯专利权纠纷案件的人民法院可以裁定驳回权利人基于该无效权利要求的起诉。有证据证明宣告上述权利要求无效的决定被生效的行政判决撤销的，权利人可以另行起诉……”

在司法保护体系下，在国务院专利行政部门作出宣告专利权无效的决定后，审理侵犯专利权纠纷案件的法院便可以裁定驳回起诉，无需等待专利无效案件行政诉讼的最终结果，并通过另行起诉的方式给予专利权人司法救济途径。

此案中，根据《中华人民共和国专利法》关于无效条款的规定，参照最高人民法院相关司法解释，明确了相关专利被宣告无效后，在专利侵权纠纷行政裁决处理时，同样可以直接裁定驳回。上述做法既能提升行政裁决办案效率，也能体现专利行政保护和司法保护标准的一致性。

此案作为指导案例，其意义还在于实现了专利侵权纠纷案件处理的公平与效率。

“专利制度的目的在于保护专利权人的合法权益，提高创新能力，促进科学技术进步和经济社会发展。”上述负责人补充说，案件中虽然因涉案专利权被无效，但若有证据证明宣告专利权无效的决定被生效的行政诉讼判决撤销，专利权人可以另行请求行政裁决，其合法权益仍然可以得到有效维护。若在专利权状态不稳定的情况下确认落入专利权利保护范围，则很有可能损害市场竞争主体的权益。

该案实践中，行政裁决决定虽然驳回了请求人的请求，但也明确告知如果涉案专利权依法恢复，权利人仍可以重新提起行政裁决程序。对于请求人而言，基于涉案专利的侵权纠纷停止处理，可以集中力量解决涉及专利效力的行政诉讼案件，如果宣告无效的决定被撤销，可以再次提出维权请求。对于被请求人而言，被诉侵权案件的先行解决，无需继续消耗大量的时间和金钱成本，可以进行正常的市场竞争行为。

“此审理模式既初步解决了由于专利确权程序产生的案件周期长问题，又保障了权利人的后续诉权，实现了纠纷处理的公平和效率。”这位负责人说。

近日，浙江省丽水市缙云县公安局食药环知侦查大队联合该县市场监管部门对辖区酒店开展食品安全检查，筑牢食品安全防线，切实保障辖区群众的餐饮食品安全。图为民警、市场监管执法人员检查辖区某酒店海鲜产品。

本报通讯员 胡昌清 摄