

中国劳工权益保障研究系列报告之八

“以人为本”？：
煤矿矿难遗属谈话的启示

中国劳工通讯
(<http://www.clb.org.hk>)

2006 年 11 月

目 录

引言	2
一、 从“以人为本”的角度看政府官员的行为与心态	3
1、 政府官员组织抢险救援的行为与心态	4
2、 官方媒体对矿难的报道特点：以孙家湾煤矿 2.14 矿难为例	7
二、 从“以人为本”的角度分析“20 万元”的赔偿金标准	10
1、 “20 万元”赔偿标准的计算依据与实际组成	11
2、 “20 万元”的赔偿标准与矿难遗属现实的生活需要	11
3、 “20 万元”的赔偿标准与遗属家庭的未来	13
三、 从“以人为本”的角度看政府介入矿难善后	17
1、 以经济手段促使矿难遗属签订赔偿协议	18
2、 以“统一赔偿标准”为借口剥夺遗属的谈判权利	21
3、 以强制性手段切断遗属家庭之间的相互联系	23
4、 以封闭媒体来阻断遗属与外界的联系	24
5、 以“赔偿协议”阻止遗属未来的维权行动	26
结论与建议	28

我们从来没有夸张，从来没有虚说，只是想把一些事实情况能够通过一些正常的渠道和媒体给老百姓讨个说法，有个比较公平、公正的一个处理方法。

- 摘自一位矿难遇难者家属的谈话

引言

2003年10月，中国共产党在十六届三中全会上首次提出“以人为本”的执政方针，在该全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》中提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。”中共中央总书记胡锦涛曾对这一方针作出如下解释：“坚持以人为本，就是要以实现人的全面发展为目标，从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展，不断满足人民群众日益增长的物质文化需要，切实保障人民群众的经济、政治和文化权益，让发展的成果惠及全体人民。”¹应当说，中国共产党提倡的“以人为本”执政原则较之过去那种以经济建设为中心，忽视社会的全面发展和社会公正，忽视工人的健康安全和基本权益的执政理念是一种进步。但是，这种执政的方针是否真正能够成为各级官员的行动准则，现实是不容乐观的。

在中国，每当特别重大的煤矿事故发生之后，官方控制的媒体在简单报道事故的原因和遇难人数的同时，都会用大量的篇幅描绘一些感人的抢险救援场面和善后过程。这些报道在某一时段向社会民众持续传达着一个共同的信息：在各级政府积极的介入和有效的组织下，矿难已经得到了妥善的处理。即使在发生了一些遇难人数过百的矿难之后，政府也能够很短的时间内完成抢险救援和善后工作，这种效率使人们在惊讶之余，难免产生一些疑问：政府是如何动用其财政和权力资源，使如此艰巨的工作可以在如此短的时间内完成？在矿难的抢险救援和善后中，政府实际上承担了什么角色？矿难的遗属对事故的善后处理结果是否满意？在矿难善后工作中，遗属们是否提出过一些救济请求，政府是如何应对的？等等。遗憾的是，这些问题在政府控制的媒体中是找不到答案的。

中国劳工通讯一直密切关注煤矿矿难之后的善后过程。自2001年以来，中国劳工通讯主任韩东方对遇难矿工的家属和矿难知情人进行了200余次电话访谈，在“中国劳工通讯网站”(<http://big5.china-labour.org.hk>)的“工人心声”栏目中，发表了约110份电话访谈的原始记录。这些访谈记录显示了矿难遗属们对政府角色的看法和他们的诉求。本报告的目的并非只是重现这些原始记录，向读者展示矿难遗属们的不满和被压抑的状况。我们希望的是将遗属们在数年时间中的话语连接起来，并从一个中国劳工团体的视角来透视这些访谈记录所包含的内在的信息，在整理、分析的基础上，总结出政府在煤矿事故善后的一个较为完整的行为模式，以弥补官方媒体对矿难报道中一块空白，使读者对矿难善后过程中的一些不合理现象有所了解。

本报告由四个部分组成。第一部分描述在煤矿矿难发生之后，地方政府在组织抢险救援中的角色和政府官员的心态。第二部分讨论2004年底以来各地政府规定的20万元赔偿标准的计算和实施情况。第三部分通过对矿难遗属的访谈记录，描述政府介入矿难善后的手段，在此基础上分析这些手段对遗属正当的救济请求权的剥夺过程。第四部分提出中国劳工通讯

¹ 胡锦涛《在中央人口资源环境工作座谈会上的讲话（2004年3月10日）》，人民出版社，2004年4月版。

的政策建议。

本研究报告引用的访谈记录均来自韩东方对矿难遗属家庭和相关人士的访谈。在引用中，为明确表达被访谈人谈话的真实含义，我们在保持谈话记录原意的前提下，对部分记录内容进行了归纳整理和口语的文字处理。访谈的原始录音及笔录可从中国劳工通讯网站（<http://big5.china-labour.org.hk/public/main>）中获得。本报告访谈记录所涉及的矿难遗属家庭主要来自陕西铜川矿务局陈家山煤矿（2004年11月28日发生瓦斯爆炸事故，166人遇难）、辽宁矿业集团公司孙家湾煤矿（2005年2月14日发生瓦斯爆炸事故，214人遇难）、山西朔州市平鲁区白堂镇细水煤矿（2005年3月19日发生瓦斯爆炸事故，72人遇难）和黑龙江龙煤集团七台河分公司东风煤矿（2005年11月27日发生煤尘爆炸事故，171人遇难）。

一、从“以人为本”的角度看政府官员的行为与心态

国家之所以产生，政府之所以需要的一个主要原因是它能够为公民提供公共安全，而公共安全的核心是公民的人身权利和财产权利可以得到保护。在煤矿事故发生后，介入事故的抢险救援和善后本是政府社会管理职能的一个主要组成部分。政府介入煤矿事故的目的应当是，通过包括组织抢险救援、组织善后工作等行为，最大程度的减轻事故对相关公民造成的人身伤害和财产损失。

2006年1月8日，国务院发布《国家突发公共事件总体应急预案》。这一方案将突发公共事件分为自然灾害、事故灾难、公共卫生事件和社会安全事件等四类，为地方各级政府制定突发事件的应急预案提供了准则和基本思路。2006年1月22日，国务院发布《国家安全生产事故灾难应急预案》，该方案明确了在发生造成30人以上死亡等后果的特别重大安全生产事故后，政府应对工作的原则、抢险救援的组织、事故灾难监控与信息报告程序、善后处置的工作等等方面的事项。该方案提出，在特别重大安全事故发生之后，事故现场的应急救援指挥要以属地为主，事发地省（区、市）人民政府成立现场应急救援指挥部；现场应急救援指挥部负责指挥所有参与应急救援的队伍和人员，及时向国务院报告事故灾难事态发展及救援情况。在善后处置方面，该方案提出，由省级人民政府会同相关部门（单位）负责组织特别重大安全生产事故灾难的善后处置工作，包括人员安置、补偿，征用物资补偿，灾后重建，污染物收集、清理与处理等事项，以尽快消除事故影响，妥善安置和慰问受害及受影响人员，保证社会稳定，尽快恢复正常秩序。这一方案已经明确了政府在处理煤矿安全事故中负有主要的责任。在这个方案发布之后，一些省市级地方政府也以该方案为依据，编制和发布了本地区的“安全生产事故灾难应急预案”，在这些方案中，适用范围较国务院的方案有所扩大，例如，在省级的方案中，适用范围扩大到“造成10人以上死亡”的事故。²

事实上，在煤矿矿难发生之后，各级政府历来要负责组织抢险救援工作、善后工作并负责追究矿主（包括国有煤矿管理方）的行政和刑事责任。矿难之后，对遗属的经济赔偿责任则由矿主（包括国有煤矿管理方）或者由政府承担，³ 重大矿难的善后工作则由政府主持。

² 例如，“湖北省安全生产事故灾难应急预案”，见，“湖北省人民政府门户网站”（<http://www.china-hubei.gov.cn/ztlm/yjgl/200606/t8649.html>）。

³ 自2004年以来，各地政府规定了对矿难遇难者家属的赔偿金不得低于20万元人民币。煤矿事故发生后，如果出事煤矿已经参加了工伤保险，则先由工伤保险基金向遗属支付工伤保险待遇，再由矿方将赔偿金补足至20万元。当矿方没有参加工伤保险，或者出现重大煤矿事故且矿方无力承担全部或者部分赔偿责任的时候，则要由政府负责承担赔偿责任。

可以说，在矿难发生之后，政府将以其一个超然于劳资双方的“第三者”的身份介入事故的抢险救援和善后处理过程，进而形成了讨论和分析矿难之后政府行为的必要性。

1、政府官员组织抢险救援的行为与心态

自 2003 年中共中央提出“以人为本”的执政方针以来，这一方针已经成为负责矿难抢险救援和善后工作的官员们的“口头禅”。矿难发生后，上至中央政府领导，下至乡镇政府官员，都在异口同声地强调“要采取一切有力措施，不惜一切代价，尽最大努力抢救井下被困人员；要千方百计减少人员伤亡”。在特大事故发生之后，党和国家领导人会“作出重要批示”，“要求全力以赴抢救被困矿工”，国务院有关负责人和国家安全生产监督管理部门的主要负责人以及当地各级领导人会在“最短的时间内”赶赴事故现场，成立抢险救援指挥部，指导事故抢险救灾工作，指挥部会调集该地区的矿山救护队和救险所需的物资，力争在“最短的时间内”救出遇险矿工或者找到遇难矿工的遗体。从媒体的报道中，我们看到了政府已经有一套完善的抢险救援模式。⁴ 这套模式在 2006 年 1 月国务院发布的《国家安全生产事故灾难应急预案》中得到了行政法律的认可。

从政府的角度看，这套行为模式至少有三个方面的政治涵义：第一，它体现了各级政府的执政能力。这套模式试图向社会民众证明，政府在处置突发事件方面，仍然具有调动社会资源，控制局面的能力；官员们也仍然具有协调组织抢险救援和善后工作的责任。这一切都说明，在当今这个市场经济的社会，政府仍然居于经济和政治的主导地位。第二，它体现了政府在维护社会稳定中的责任。这套模式试图证明，政府在关注经济发展的过程中，并没有置居社会底层的劳苦大众于不顾，保证这个社会的稳定与和谐的发展仍然是政府的主要责任。第三，也是最为重要的涵义在于，政府试图向社会民众证明，这套行为模式体现了“以人为本”的执政方针。于是，尽管一些政府官员平时已经腐败到极致，一旦发生重大事故和灾害，他们腐败并不会影响到其履行抢险救援的职能。总之，这些政治涵义可以归结为的一句话，那就是，政府的责任仍在、功能仍在、信誉仍在。

煤矿矿难发生之后，通过媒体的报道，各级政府在抢险救援过程中所做的一切工作给社会民众造成一种强烈的印象，使他们感到了政府官员们处理突发事件时的应变能力、组织抢救遇险矿工的公仆之心和追究惩处矿难肇事者的积极态度。不过，我们也注意到，特大煤矿事故发生后，按照中央政府制定的安全生产责任制度和事故调查处理制度，各级政府官员们将受到不同程度的行政处罚。⁵ 在这些制度的压力下，我们对官员们在煤矿事故的抢险救援中所采取的积极态度就可能有另外一种理解。在政府官员们追求经济发展的“政绩”和依赖煤矿为主要“财源”的前提下，“官煤勾结”已经是一个不争的事实。⁶ 煤矿事故发生后，官员们对组织抢险救援工作的态度是否积极、抢险救援工作的组织是否有效、抢险救援工作的成果如何等等都可能与他们是否要承担责任和责任的大小直接的关系。可能正是出于上

⁴ 比较典型的政府行为模式可参见关于广东省梅州市兴宁黄槐镇大兴煤矿特大的透水事故（2005年8月7日）的抢险救援报道。见，童学群、曾强、曾礼：“罕见矿难全力救援，广东兴宁煤矿事故拯救纪实”，《南方日报》，转自“新华网”（http://news.xinhuanet.com/newscenter/2005-08/17/content_3365689.htm），2005年8月17日。

⁵ 例如，根据《国务院关于特大安全事故行政责任追究的规定》（2001年4月12日发布），在煤矿等特大安全事故发生后，地方人民政府主要领导和政府有关部门正职负责人如有失职、渎职等情形，将按规定给予行政处分，构成玩忽职守罪或者其他罪的，将依法追究刑事责任（第二条）。

⁶ 有关“官煤勾结”问题的分析，参见中国劳工通讯《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》，“中国劳工通讯网站”（[http://big5.clb.org.hk/fs/view/bloody_coal_\(final\).pdf](http://big5.clb.org.hk/fs/view/bloody_coal_(final).pdf)）。

述压力和考虑，使他们在矿工生命的最后一刻，忽然意识到了这些生命的存在对他们个人利益的价值。

当然，官员们会把对矿难真实的态度和行为动机深藏不露的，我们也只能通过媒体一些“正面”的报道解读出他们在矿难发生之后的心理变化和反常的行为举动。2002年7月4日凌晨，陕西省延安市子长县建设煤矿发生泥石流，9名矿工被困井下，经过8个昼夜的营救，遇险矿工于7月12日脱险。以下是一则有关抢险救援的报道摘录：⁷

事故发生后，陕西省、延安市和子长县各级政府迅速组织抢险，各种抢险设备紧急调往现场，数百名搜救和后勤人员24小时轮班作业。省委、省政府主要领导多次给现场打电话，要求全力以赴抢救。副省长赵德全两次到现场，明确表示：要什么我给什么，要直升飞机也可以调；只要还有一线希望，就决不放弃。……延安市委书记王侠，得知已与受困矿工取得联系的1个多小时后，就从百公里外赶到了现场。把获救矿工一个个送上了救护车，这位女书记领着人跟着就往医院赶。9名矿工全部脱离危险后，王侠又临时动议：到矿区去，感谢所有参与抢救的人员。面对一个个普通的矿工、村民、民警和坚守在抢险工地的干部，王侠多次鞠躬。她说：我们今天破个例，要喝酒。以延安市委、市政府的名义向大家敬酒。延安市长张社年说：就喝“五粮液”，用最好的酒为9名矿工兄弟活着干杯！

在中国这个以“官本位”主导的社会体系中，官员们在百姓面前永远是以一种“居高临下”的姿态示人，在这篇报道中，地方最高行政长官向普通矿工“鞠躬”、邀请民众“喝酒”等近乎失态的举动，与其说是显示对矿工生命的尊重，倒不如说是一种狂喜，一种可以因为矿工获救而免于承担行政责任的狂喜。而在历时8昼夜200余小时等待救援期间，遇险矿工们在远离地面的矿井深处所经受的心理和生理方面的煎熬却是没有人可以理解的，他们所经历的对失去生命的极度恐惧和身心方面的巨大损失也是无人过问的。他们经历了在黑暗中等待生命的最后机会，靠吃井下支护桩上的树皮，喝井下渗出的地下水维持生命等等遭遇，这些遭遇在媒体的加工下却变成了以“生命的奇迹”为主题的一幕幕喜剧，他们生命最终的获救也在记者的笔下归功于政府官员们英明的救援方案和果断的抢险措施。延安市委书记之所以向“普通的矿工、村民、民警”的多次鞠躬，是因为这些人以八个昼夜的抢险使官员们摆脱了受到行政处罚的威胁；市长用“最好的酒干杯”也仅仅是因为深埋井下的9名矿工还“活着”，是因为只要他们还“活着”，追究事故的原因，赔偿遇险者的损失就无足轻重了。

也正是在承担安全生产责任的巨大压力下，抢险救援工作的实际意义才不仅仅在于解救那些在井下遇险的矿工。被营救脱险的矿工可以被那些可能要承担事故责任的地方官员和国有煤矿的负责人所利用，用来遮盖他们在事故发生前的严重失职行为和违章指挥行为所造成的严重后果，甚至被用来作为宣扬政绩的道具，借以解脱他们对矿难所应承担的行政和刑事责任。2004年4月11日，国有大型煤矿 - 河南省郑州煤炭工业（集团）有限责任公司超化煤矿发生透水事故，12名矿工被困井下。事故的直接原因是，在该矿周围小煤矿越界开采的情况下，矿方对小煤矿采空区的范围和积水情况没有进行认真的水文地质调查，冒险施工；在井下发生透水现象后，又未能采取有效措施，撤出作业工人。事故发生后，经过109个小

⁷边江：“生命的尊严 - 陕西子长煤矿9名被困矿工生还回顾”，“新华网”（<http://news.sina.com.cn/c/2002-07-15/1116635800.html>），2002年7月15日。

时的营救，被困矿工全部脱险。为了避免承担责任，郑州煤炭工业（集团）有限责任公司的领导通过媒体将这起因违章指挥导致的事故变成了一项抢险救援的成功经验。他们宣称，在这次事故的抢险救援中，该集团公司从机制、队伍、决策、实施、环境等方面，都创造了许多有益的经验，创造了煤矿事故救援历史上罕见的奇迹，成为煤矿事故抢险救援中的一个范例。⁸ 这种大张旗鼓的作假宣传也愚弄了中央政府的高层领导人。在获悉这一讯息后，国务院副总理黄菊、国务院秘书长华建敏都通过国家安全生产监督管理局向该集团公司发来传真电报表示祝贺与慰问，国务院安全生产委员会也向河南省人民政府发来了贺信。⁹

显然，在煤矿事故之后，抢险救援已经不再仅仅具有挽救矿工生命的意义，它关系到一批政府官员是否要对事故承担行政和刑事责任以及责任的大小。于是，矿工们在井下生死未卜的情况下，被当作了当权者们仕途赌博的一个筹码。

在特别重大的煤矿事故发生后，官方媒体对抢险救援场面的报道是鼓舞人心的，这些报道的目的是使社会民众感到了社会各界的同心协力和政府官员们的良心。与此同时，也掩饰了一些政府官员龌龊的举动。在一些煤矿事故发生后，煤矿所在地的政府并非都是像媒体大力报道的那样“全力以赴，不惜一切代价地进行抢险救援”，特别是一些非法小煤矿发生事故后，抢险救援工作常常会因矿主逃逸或者煤矿所有权、经营权不清等问题而延迟。在这种难以明确未来由谁来承担责任的情况下，作为煤矿所在地的政府并非都能采取积极的态度，将责任和权益的纷争放在一边，积极组织救援行动，这就使一些矿难在发生之后，对遇险矿工的营救行动迟迟不能展开，大大降低了井下遇险矿工的存活机会。

2004年4月10日早6时许，黑龙江省鸡西市鸡东县哈达村附近一个非法煤矿发生爆炸，据当地矿工反映，至少有10人被困井下。事故发生后，矿主不知去向，在事故发生17小时后，记者在事发现场没有看到一名身穿救护服的救援队员，更没有看到一名现场指挥人员。据一位遇难矿工家属介绍，事故当日上午9时，鸡西矿业集团、鸡东县政府和鸡西市政府曾先后派人到达现场，但来人都认为事发矿井不属于本部门管辖而相继离去。¹⁰ 在细水煤矿3.19矿难发生后，一位遇难矿工的女儿（简称“矿工女儿”）在接受韩东方的采访中称，事故发生后，实际的抢险救援是在20个小时后开始的，她讲述了自己等待父亲获得救援的焦急心情：¹¹

矿工女儿：（煤矿）前一天中午12点已经出事了，但是到了第2天早上8点多的时候，他们（抢险救援队）还没有下去，好像8点半多才下去。

韩东方（简称韩）：所以过了差不多20个小时才下去？

矿工女儿：对呀！他们说下不去，其实人家说可以下去的，但是你知道，那边有好多人没有亲戚在里面，人家不会（下去）呀！有一点危险都不会下去的。好多人都说，其实人是可以救活的，但是现在一个活的都没有，而且有好多还没有找到。

韩：你说这个事件发生后20个小时才下井救援，这事儿属实吗？

⁸陈荣友、张惠君：“河南大平矿难：百条生命叩问苍天”，《法制日报》，转自“新浪网”（<http://news.sina.com.cn/c/2004-10-23/11434680246.shtml>），2004年10月23日。

⁹戴鹏：“郑煤集团超化矿透水事故：12名被困人员安全获救”，“人民网”

（<http://www.people.com.cn/GB/shehui/1062/2452709.html>），2004年4月16日。2004年10月20日，郑煤集团所属大平煤矿发生瓦斯爆炸事故。造成148人死亡，32人受伤。

¹⁰陈兵、袁英、杨峰：“鸡西矿难救援迟缓，权属不清各方‘踢皮球’”，“新华网”

（http://news.xinhuanet.com/focus/2004-04/13/content_1415721.htm），2004年4月13日。

¹¹访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=61182&item%5fid=61166>）。

矿工女儿：我为什么要跟你讲假话？我爸爸都没有生命了，我还跟你讲假话，还有意义吗？我和我妈妈一夜都没睡，都在那里。到（早上）7点多的时候，他们进来了几个人，问他们为什么不下井救人？他们只说在研究方案，都研究了20个小时还没有反应，那还叫什么方案？当时我根本就不知可以做什么。那些当官的，好像还有省里的，我们都见不着，只能见到那些武警呀什么的。

在整理媒体报道的过程中，我们也发现，矿难发生之后，一些主管煤矿安全的政府官员们面对媒体的采访，总是竭力粉饰他们在抢险救援和善后工作中的“积极”心态，在他们的言语中，甚至无法解读出对自己失职的内疚。在河南大平煤矿2004年10月20日发生148人死亡的瓦斯爆炸事故后，河南省煤炭工业局局长在接受《经济参考报》记者的采访时称，矿难让人心痛，但河南省委、省政府对矿难的善后处理工作却令人欣慰，因为“遇难职工家属已经全部与河南省煤炭工业社会保险事业管理中心签订了工伤保险待遇支付协议。”¹²无论是出于何种心态，被埋在井下生死未卜的矿工，那些被称为“吃阳间饭，干阴间活”的人，以自己的生命换来了有生以来第一次，也可能是最后一次来自各级党政官员们的关注。而这种关注又是如此短暂，随着他们中间不幸者的死亡和万幸者的获救，这种关注很快就会消失，留给遇难矿工家属和幸存者个人的只有终生的心理创伤和身体创伤。

2、官方媒体对矿难的报道特点：以孙家湾煤矿2.14矿难为例

中国的媒体一直在政府的掌控中，近年来，受到传媒市场化、多元化、娱乐化、问题化和民间化的多重压力，政府不得不顺应时代潮流而进行或者主动或被动的改革。¹³于是，媒体获得了较大的报道空间和自由度，在特别重大的煤矿矿难发生后，主流媒体也可以在较短的时间内作出报道。但是，所谓的“空间”和“自由度”仍然要在中央政府规定的范围内。一方面，国家安全生产监督管理部门承认媒体对煤矿安全生产的监督作用，认为媒体在揭露近年发生的一些瞒报事故中发挥了重要作用，指出“新闻媒体监督和群众监督十分重要，必须改进事故信息管理处置工作，保持监督渠道的畅通有效。”¹⁴一方面，该部门又为媒体对安全事故的报道制定了一个框架，即“坚持正确的舆论导向，坚持‘团结、稳定、鼓劲，正面宣传为主’的方针”。¹⁵受这个框架的束缚，新闻媒体对煤矿事故的报道始终要服从各级政府安排和需要，对特大事故的报道内容和报道时间要由事故的抢险救援指挥部统一规定。在这里，记者的良心和社会责任感发挥的空间极其有限，媒体对矿难的报道实质上成为一种政府行为。

政府在为媒体确定的报道方针是以“正面宣传为主”，对媒体的期望是其能够成为一种对煤矿安全生产的监督机制。这种方针和期望实际上是要求媒体弘扬政府的执政能力和增加政府的执政手段，它们已经偏离了“以人为本”的要求。媒体对矿难更本质和最深层的报道应当是向社会民众提供事故的真相、抢险救援的真实场景、善后工作的进展过程、矿难遗属

¹²李新民、韩奇官：“李恩东：妥善处理矿难善后 确保矿区社会稳定”，《经济参考报》（<http://jjckb.xinhuanet.com/www/Article/200412775021-1.shtml>），2004年12月7日。

¹³ 刘晓波著《未来的自由中国在民间》，劳改基金会，2005年，第335页。

¹⁴ “安监总局正修订处置办法，媒体揭露事故及时核清”，转自“人民网”

（<http://kfq.people.com.cn/GB/55140/64589/64591/4444199.html>），2006年6月6日。

¹⁵国家安全生产监督管理总局《2006年安全生产宣传工作要点》，2006年3月3日发布，见“国家安全生产监督管理总局网站”（http://www.chinasafety.gov.cn/2006-03/06/content_155328.htm）。

所面临的生存困境等等。这样的报道不仅仅是要唤起政府官员的警觉，更要唤起社会民众对事故的关注和对矿难遗属的同情，这样的报道才可以真实地体现中央政府提出的“以人为本”的执政方针。遗憾的是，在媒体逐渐关注近年特别重大煤矿事故的同时，有关报道却始终局限于政府提出的报道框架，尽管对事故的报道可能在篇幅上有所增加，但在信息的来源和信息的内容方面均受到限制。以孙家湾煤矿2.14瓦斯爆炸事故为例，事故发生后，据香港《苹果日报》报道，中共中央宣传部已经实施新闻封锁，通过中共辽宁省委宣传部，禁止省内报章派人采访矿难。另外，现场周围也是戒备森严，记者被禁止入内采访，地方报纸只允许使用新华社提供的材料。新华社辽宁分社称，事故发生后，新华社总社及辽宁分社已向矿难发生地派出由10余人组成的一线报道团队，对事件进行全方位报道。从2月14日到2月25日，在该新华分社的网站上登载了50份有关此次事故抢险救援的报道。¹⁶ 这些报道可以分为以下几类（见表1）。从这些报道中，我们的确可以了解到事故的概况、抢险救援的一些场面和事故善后的一些信息。不过，受到“正面宣传为主”的报道方针的限制，这些对一场死亡人数达到214人的特别重大矿难的报道并没有向读者传达出在事故善后和处理过程所应当了解到的重要信息。

表1 新华社辽宁分社关于孙家湾矿难的报道统计分析

报道内容分类	报道数量	分类比例 (%)	报道字数 (不含标题)	分类字数比例 (%)
事故报道:	9	15.8	1889	7.7
伤亡人数	8			
煤矿背景	1			
抢险救援	11	19.3	7214	29.5
伤者救治	10	17.5	4196	17.2
善后工作:	21	36.8	6625	27.1
工作方式	3		2036	
遗体辨认、火化	8		2120	
签订赔偿协议	3		799	
领取赔偿金	4		929	
政府、社会捐款	3		741	
事故处理	5	8.8	2859	11.7
记者述评	1	1.7	1642	6.7
总 计	57		24425	

数据来源：新华社辽宁频道 (<http://www.ln.xinhuanet.com/zhuanti/fuxinkn/>)。有些报道涉及一项以上内容。

从表1中我们可以发现，在“正面宣传为主”的方针要求下，作为唯一可以报导此次矿难的媒体，新华社辽宁分社的报道具有如下特点：

第一，抢险救援活动的报道在字数上占有最大的比重（29.5%），这类报道主要是要突出各级政府官员在组织抢险救援行动的关键作用，特别是要说明中央政府最高领导人对此次矿难“十分重视”并作出“全力抢救井下被困人员”的指示；有关部门的主要领导人也“作

¹⁶ 见新华社辽宁分社网站 (<http://www.ln.xinhuanet.com/zhuanti/fuxinkn/>)。

出批示”；地方最高行政长官已经“赶赴事故现场，指挥事故抢救工作”等等，这些信息曾在三份报道中重复出现。此外，这类报道还要强调，抢险救援工作正在由政府官员领导的抢险指挥部的领导下“紧张而有秩序”的进行着。通过这些报道，煤矿事故这幕人为的悲剧被演变成对各级政府官员们爱民政绩的一曲“颂歌”。

第二，在这些报道中，有关善后工作的消息在字数上的比重占据了第二位（27.1%）。这类报道突出了三点：（1）突出了各级政府官员对遗属家庭成员的关怀，报道多用感人的语言描述政府官员对矿难遗属的安抚工作，例如，描述阜新市政府和阜新矿业集团的干部和工作人员，在事故发生后18小时，就“踏进了一位位遇难者的家中，像亲人们一样，陪伴在他们身旁”。一些报道更传递出一种信息，那些长年生活在社会底层的矿工家庭在失去家庭唯一收入者的时候，“忽然”得到了政府官员们的关注，是他们为“遇难矿工家属送去大量米、面、煤等生活用品”，并且在事故发生后的9天内，为这些家庭解决了上百人的就业问题；“阜新市市委、市政府，市人大，市政协的27名市级党员领导干部”，还“自发地为孙家湾矿难遇难矿工家属捐款。”（2）突出善后工作开展顺利，成就显著。这类报道通过“遗体辨认、火化”；“签订赔偿协议”和“领取赔偿金”等三个主题向读者传递了一个共同的信息：由于政府重视，方式得当，这场特别重大事故的善后工作进展顺利，遇难矿工遗体“得到妥善处理”；遗属们“绝大多数情绪稳定”；“对后事很满意”。自2月16日，即矿难发生后的第三天，新华社辽宁分社就开始了以“遗体辨认”为题目的报道，18日则报道了遇难矿工第一具遗体已经火化的消息，23日报道了“194具遗体已经火化，203户遗属家庭签订了赔偿协议”的消息。在16至23日的8天中，这类报道多达15次。这种连续不断的报道将“遗体火化和签订赔偿协议”定义为善后工作结束的标准，而对发生在这些活动中的一些具体的内情并无涉及。（3）突出政府官员主角地位。在这类报道中，政府官员仍然是报道中的主角，遗属家庭则被描述为一群等待政府“安抚”和“救济”的对象，而非一个拥有权利的主体。至少在新华社辽宁分社50份报道中，我们没有发现有关遗属家庭对赔偿的要求、遗属家庭对赔偿是否满意、遗属家庭成员对未来生活的考虑等方面的报道，即使有记者对遇难矿工本人及其家庭情况的报道，这些几近吝惜笔墨的描述也是要反衬出政府官员已经“体察民情”。

第三，在这些报道中，有关矿难伤者救治的报道在字数上占了第三位的比重（17.2%）。这类报道报告了医务工作人员全力抢救伤者的感人事迹和伤员们劫后余生的喜悦之情，更突出了各级政府领导的“人文关怀”，是他们“要求医院全力以赴，确保伤员的生命安全”的，是在他们“科学的组织”之下，才使“所有矿难伤员都得到了及时有效的治疗”。对伤员伤势的报道并不是很多，记者们将这种情况归因于“当地政府严禁媒体记者进入医院，他们无法直接看到伤员的情况。”

当全国各界民众对事故发生后矿工的安危和家属的命运表示极大关注时，新闻媒体有权利也有义务向民众告知这类事件的真相。而政府掌控下的媒体却向他们输送了一些只言片语的新闻，提供了缺少实质性内容的信息，因此也就无法彰显在矿难中生命的尊严与价值。

2006年，中国政府对媒体有关煤矿事故等突发事件的报道欲给予进一步的限制。6月24日，第十届全国人大常委会第二十二次会议首次审议《突发事件应对法（草案）》，该草案第五十七条规定，新闻媒体违反规定擅自发布有关突发事件处置工作的情况和事态发展的信息或者报道虚假情况，情节严重或者造成严重后果的，由所在地履行统一领导职责的人民政府处五万元以上十万元人民币以下的罚款。对此规定，国务院法制办副主任的解释是：这类突发事件危害大、影响面广，如果媒体传递的信息不够真实、不准确或者发布了虚假的

信息，就可能引起社会不必要的恐慌，甚至造成严重的社会危害。¹⁷ 不过，有学者指出，新闻权属于人们的言论自由，这是宪法权利，这个权利在什么样情况下才可以受到限制？需要慎重对待。这部《突发事件应对法（草案）》提到“违反规定”的媒体要受到处罚，但这个“规定”由谁来作出？“规定”的理由又是什么？在这些问题上，该部法律规定的含混不清，就会给限制言论自由者提供机会，最终受损的是老百姓的知情权。¹⁸ 实际上，如此限制媒体的新闻自由，最终受损不只是老百姓的知情权，更包括政府的公信力。公信力作为政府在国民中享有的公众信任度，是建立在“以人为本”的基础上的，公信力的评价标准之一是政府行政的透明程度，在类似煤矿矿难这种突发事件出现之后，媒体本来可以成为政府提高社会公信力的一条有效途径。那些为了避免所谓的“社会不必要的恐慌”而限制媒体对有关新闻报道的做法，其实是在向社会公众传递着一种政府蓄意掩盖事实，罔顾民生的信息。长期以来，政府对媒体的掌控一直都是以“内部政策”传达贯彻，此时，政府又要通过立法程序将“内部政策”转变为法律规定，这种转变一旦完成，有关法律给提倡“以人为本”的中央政府所带来的公信力的损失将是可以预见的。

二、从“以人为本”的角度分析“20万元”的赔偿金标准

在 2004 年底以前，由私人承包的小型煤矿在发生事故之后，矿主们对遇难矿工家属的赔偿数额是由双方协商（“私了”）确定的，在矿主的软硬兼施下，遗属们被迫接受极低的赔偿金。¹⁹ 一位来自煤炭产地的政府官员证实：“发生死亡事故后，煤矿经营者往往采取付抚恤金和死者家属私了的方式平息事端，金额从 1.5 万元至 2 万余元不等，多的可达 2.48 万元，谐音‘来世发’。”²⁰ 原国家安全生产监督管理局的一位副局长在一次记者招待会上也证实，中国煤矿每年的死亡人数接近 6000 人，基本上都是农民工，对遗属的赔偿标准因各地的经济发展水平、地方财政政策和企业的经营状况的不同而有所区别，一般在 1 万元到 5 万元左右。²¹ 在发生特重大事故后，如果矿主们企图瞒报事故逃避惩罚，他们提出的赔偿金数额可能要高于以上数额，不过，遗属们获得这笔赔偿金的前提是在“立即办理后事”的“协议”上签字并承诺“在一定年限内不对外谈及此次事故”。²² 在国有大型煤矿，矿方对遇难矿工遗属的赔偿是根据《企业职工工伤保险试行办法》（1996 年 8 月 12 日劳动部发布）的规定，向遗属发放丧葬补助金、一次性工亡补助金和供养亲属抚恤金。对在国有煤矿遇难的农民工遗属，则通常给予一次性的赔偿，所发放金额一般的 5 万元左右。以陈家山煤矿 11.28 矿难为例，在善后工作组发布的一份《陈家山矿“11.28”事故善后处理政策依据》中，确定对

¹⁷ 王岩：“突发事件应对法草案不影响媒体正常报道突发事件”，“中国新闻网”

（<http://www.chinanews.com/others/news/2006/07-03/752621.shtml>），2006 年 7 月 3 日。

¹⁸ 段宏庆、叶逗逗、王冰：“突发事件应对法草案‘突发争议’”，“财经杂志网络版”

（<http://caijing.hexun.com/text.aspx?id=1706210>），2006 年 6 月 28 日。

¹⁹ 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“搜狐网”（<http://business.sohu.com/20040719/n221074103.shtml>），2004 年 7 月 19 日。

²⁰ 张敏：“以生命的名义——关于安全生产的梳理与检讨”，《工人日报》2002 年 7 月 6 日，第（1）版。

²¹ “国务院新闻办公室、国家安全生产监督管理局记者招待会”，“新华网”（<http://www.xinhuanet.com>），2003 年 10 月 23 日。

²² 例如，2004 年 1 月 6 日，湖南宜章县梅田镇罗卜远煤矿发生瓦斯爆炸事故，10 人死亡。为隐瞒事故，该矿矿主与遇难矿工家属签订了“私了协议”，由矿主支付高额赔偿，该协议上还注明，家属如果在 2 至 3 年后未泄露消息，还可获得一笔补偿，子女可以由矿方抚养到 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“搜狐网”

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

遇难矿工的赔偿主要分为两个部分：一是矿工的一次性丧葬费；二是一次性死亡补助金，两项合计 44640 元。²³

2004 年 11 月 30 日，山西省政府颁布《关于落实煤矿安全责任预防重特大事故发生的规定》，这个地方性法规率先在全国规定，发生死亡事故的煤矿，矿主对死亡职工的赔偿标准每人不得低于 20 万元人民币。这个规定出台之后，受到国家安全生产监督管理总局的认可和各地政府的效仿，辽宁、贵州、河北、江西、云南、陕西等省随后也出台了类似规定，使“20 万元”的赔偿标准在很短的时间内成为全国的“统一标准”。

1、“20 万元”赔偿标准的计算依据与实际组成

20 万元的赔偿标准已经得到了国家安全生产监督管理局的认可，因为该部门认为，这一标准具有“惩罚煤矿矿主，加大其违法生产成本的目的。”国家安全生产监督管理局局长李毅中指出，加大赔款的额度，就是要加大事故的成本，让那些矿主、让那些经营者感到这样大的赔偿担负不起，不如拿出钱来加大安全隐患的治理，从源头上遏制事故。²⁴当然，所谓提高赔偿标准以加大矿主的违法成本可能仅仅是政府的“一厢情愿”。当中国山西一个年产 3 万吨的小煤矿年获纯利可达 300 万元的时候，²⁵ 区区 20 万元对这些一年即可暴富的矿主们来说，实在难以起到威慑的作用。不过，相对于过去数万甚至数千元的“赔偿”数额而言，“20 万元”的赔偿标准对安抚煤矿事故遇难矿工家属，对缓解部分遗属家庭的经济困境的确具有一定的作用。

在本报告完成的时候，我们尚未找到“20 万元”赔偿标准在法律方面明确的计算依据。在韩东方对东风煤矿 11.27 矿难一位遗属的访谈中，记录了矿方与这位遗属签订的赔偿协议。这份协议载明，该遗属获得的赔偿金总额为 205356.56 元，赔偿金分为三个部分，其中丧葬补助金 5139 元（856.5 元×6 个月）、一次性工亡补助金 41112 元（856.5 元×48 个月）、供养亲属抚恤金 159105.56 元。²⁶ 该遇难矿工遗属表示，她并不知道这笔赔偿金具体的计算方法。参照国务院 2003 年 4 月 27 日颁布的《工伤保险条例》，我们发现这份赔偿协议中列举的赔偿金三个组成部分与该条例相符。该条例第 37 条规定，职工因工死亡，其直系亲属按照规定从工伤保险基金领取丧葬补助金、供养亲属抚恤金和一次性工亡补助金。”²⁷ 由此可以认定，“20 万元”赔偿标准的法律依据是这个《工伤保险条例》。

2、“20 万元”的赔偿标准与矿难遗属现实的生活需要

当“20 万元”成为各地政府制定矿难赔偿的“统一标准”后，这一标准为政府处理矿

²³ “每人 44640 元，陕西铜川矿难赔偿标准初步确定”，转自“网易新闻中心”（<http://news.163.com/41202/1/16IETNQB0001124T.html>），2004 年 12 月 2 日。

²⁴ “李毅中：提高矿难赔偿标准可以从源头上遏制事故发生”，“中国网”（<http://www.china.org.cn/chinese/kuaixun/829791.htm>），2005 年 4 月 5 日。

²⁵ “治煤：一个家与一个行业的惨烈”，《华商晨报》，转自“安全文化网”（<http://www.anquan.com.cn/Article/Class107/Class86/200512/35055.html>），2005 年 12 月 30 日。

²⁶ 访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72446&item%5fid=69729>）。

²⁷ 《工伤保险条例》第 37 条对三项赔偿金的具体规定为：“丧葬补助金为 6 个月的统筹地区上年度职工月平均工资；供养亲属抚恤金按照职工本人工资的一定比例发给由因工死亡职工生前提供主要生活来源、无劳动能力的亲属；一次性工亡补助金标准为 48 个月至 60 个月的统筹地区上年度职工月平均工资。”所谓“统筹地区”是指“工伤保险统筹地区”。

难提供了一条捷径。相对于过去矿难赔偿并无政府强制性规定，由矿主以低廉的“价格”买断矿工生命的情况来说，这种赔偿标准将矿工“生命的价值”提高了数倍，这的确可以使遇难者家属感到一丝心灵上的安慰，也使他们在未来生活的困境中看到了一线希望。

不过，我们也注意到，尽管在各地政府的有关规定中，“20万元”的赔偿标都被确定为最低赔偿标准，²⁸在实际的运用中，这种标准已经成为“统一标准”，其“最低标准”的含义已不复存在。在煤矿事故处理过程中，政府将这个标准适用于所有遗属家庭且不再考虑这些家庭的实际经济状况、遗属们的特殊经济需求、矿难发生地的经济发展水平和当地居民的生活水平。

在韩东方对孙家湾煤矿 2.14 矿难和东风煤矿 11.27 矿难遗属的访谈中，被访谈人提到，政府派来的善后工作人员告知，如果按照具体的计算方法，他们的家庭是不能获得 20 万元赔偿金的，不管是否达到标准，政府都将按照 20 万元支付。这种听起来似乎“体恤民情”的理由掩盖了统一赔偿标准给那些需要更多救助的家庭带来的不公平。在孙家湾煤矿，一位遇难矿工的叔叔（简称“矿工叔叔”）指出，矿方在根据这个标准统一支付了赔偿之后，拒绝了家属提出的一些特殊要求：²⁹

矿工叔叔：现在人没有了，对吧？这个时候我们提出了很多的要求，（矿方）都没答复我们。死者有一个小孩，有这么一种病，我们跑到沈阳，专门找专家鉴定的，这个小孩现在已经 12 岁，这个病就是要终身服药，每一个月的药费就得 300 多块钱，再加上每个月还得到沈阳去复查一次。我们向矿方要求解决这个问题，我们就提出这么一个小小的问题，（矿方）都没有答复我们。矿党委书记亲自来的，他说没有这个（支付费用的）条件。

无论是国有大型煤矿还是私人承包的小煤矿，90%从事井下采掘工作的都是农民工，他们大多来自贫穷地区，为获取比种地高一些的收入而被迫到煤矿打工；也有一部分本地农民，因煤矿开采占地而无地可种，被迫下井以获取微薄的收入来养家糊口和支付子女的教育费用。按照中国《2005 年国民经济和社会发展统计公报》的标准，农村居民年人均纯收入低于 683 元即属贫困人口，按此标准，20 万的赔偿金对这些家庭来说的确是一笔可观的财富。³⁰同时，我们也要看到，在矿难中遇难的矿工通常都是家中唯一的收入获取者，上有年迈的父母，下有未成年的子女，他们的妻子也大多没有工作。这笔看似“高额”的赔偿金实际上是对一个青壮年劳动力今后获得生活资料能力的“买断”-- 假设矿难不发生，这位充满生命活力的劳动者仍然会有继续为家庭获取生活来源的机会，其家庭也会看到未来生活得到改善的希望。更需要看到的是，这些处在中国社会最底层的家庭通常非常重视子女的教育，父母们期望通过对子女的培育，使他们的下一代脱离贫穷。而现实却是，在矿难发生的瞬间，这些劳动者在他们有生之年的收入嘎然而止，他们的遇难意味他们的家庭在未来的几年、十几年乃至永远都会面临生活的困境，子女教育可能因此而终止，家庭生活可能因此而变得愈加贫穷。在韩东方对东风煤矿 11.27 矿难遗属家庭的访谈中，一位遇难矿工的妻子（简称“矿

²⁸ 例如：“重庆市市属国有煤矿开展瓦斯集中整治遏制重特大安全事故的若干规定”（重庆市政府 2005 年 5 月 24 日颁布）、“关于进一步加强地方煤矿安全生产工作的意见”（河北省人民政府 2005 年 3 月 5 日颁布）。

²⁹ 访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=16719&item%5fid=16718>）。

³⁰ 见，“中华人民共和国国家统计局网站”

（http://www.stats.gov.cn/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/t20060227_402307796.htm）。

工妻子”)算了一笔账:³¹

矿工妻子: 我家(丈夫)遇难了,我一个普通家庭妇女,也不懂这些事儿(注:指赔偿金),刚哭完,我家男人遇难这事永远也忘不了。我丈夫55岁,都退休了,因为家庭困难,我孩子上大学,退休金不够生活费,就在井下再干一点儿,挣点儿生活来源,我丈夫就是这样死在井下了。……我一个家庭妇女,也不太懂法律,我觉得国家赔我这些钱有点儿不公正。(矿方)是给了我21万,如果(我丈夫)没退休,当时还在矿上工作,我也不提这些要求了。现在(的实际情况是)他退休了,我现在一分钱来源都没有了,一切生活来源都没有。³²

韩:您以前工作过吗?

矿工妻子:我没有工作,我是普通家庭妇女。我姑娘22岁了,现在大学还没毕业。我(今后)就靠这点血汗钱(注:指赔偿金)供孩子上学吧!我的意思是啥呢,我没有别的要求,因为我家困难,我丈夫是退休的,你们(每月)给我100块钱的生活费,我以后能生活。

韩:您提出这个要求,他们怎么说呢?

矿工妻子:这些要求(他们)都不答应。

2002年6月20日,黑龙江省鸡西矿务局城子河煤矿发生瓦斯爆炸事故,115名矿工遇难。6月25日,一位遇难矿工的妻子(简称“矿工妻子”)接受了韩东方的采访。她谈到,矿难之后,在当地政府的安排下,她领到了5万元的赔偿款和每个月170元的抚恤金,但是她认为这些钱远不能满足她的日常生活需要:

矿工妻子:我向您反映一个事儿,您能给我转达上去吗?

韩:您说吧。

矿工妻子:我是个残疾人,瘫痪,给我这个钱,(每个月)170块钱,您说我够生活、吃药的吗?

韩:有没有跟矿上谈到您以后就医看病的一些(实际需要)……?

矿工妻子:没谈到呀,这次我都上矿上去找了,工作组也找了,人家说不行,就是170块钱,一点儿余地都没有。咱也不想麻烦矿上,而且尸体都已经发送了。跟谁讲去呀?我跟你说我的实际情况,我是小儿麻痹后遗症,后来又得了个脑出血、心脏病,身上都是病。每个月怎么也得四五百块钱生活费。你说给我这五万块钱,……我(19)88年脑出血,拉了两万多块钱饥荒(债),一还饥荒,我还有啥了,我怎么生活呀?我还能过了吗?

3、“20万元”的赔偿标准与遗属家庭的未来

对于矿难遗属来说,在家庭主要生活来源获取者去世后,未来的家庭前途是难以预料的,他们不得不面对的一个事实是,今后,至少在子女尚未就业之前,这个家庭每个月将不会再

³¹访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

(<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72453&item%5fid=69996>)。

³²这句话的意思是指,在她丈夫遇难后,矿方在向支付了赔偿金的的同时取消了其丈夫的退休金待遇。

有稳定的收入，将完全依赖一笔有限的赔偿金和微薄的抚恤金生存；在未来物价上涨和不可预见的开支面前，这个家庭将完全失去应对的能力。因此，迫于对未来生活的恐惧，他们不得不利用向矿方要求赔偿这个最后的机会，为家庭争取多一些的赔偿金，以尽可能减少未来的生活困难。

在难以预见未来的情况下，矿难遗属一般不敢轻易地将这笔看似“数额不小”的赔偿金用于生活的正常支出，他们要用这笔钱作为子女教育和未来生活中“不可预见开支”的“准备金”，这就使遗属家庭大多生活在极度的贫穷中。在一篇发表在“新华网”上有关陈家山煤矿11.28矿难的后续报道中，记者描述了矿难一年以后遗属家庭的生活情景。在这场矿难发生时，尚无“20万元”赔偿标准的规定，矿难遗属所获丧葬费和一次性工亡补助金为44640元，其他的人寿保险赔偿和直系亲属的抚恤金另计。从这篇题为“陈家山矿难家属摆脱阴影，心灵伤口在愈合”的报道中，我们看到却是遗属们对未来生活的极度忧虑和“难以愈合的心灵伤口”，以下是这篇报道的节选：

宋艳霞，29岁，在“11.28”矿难中失去了结婚6年的丈夫，目前独自抚养着3岁多的儿子。……“矿上给补了13万多块钱，但这笔钱是留给娃儿将来读书用的，一分钱也不敢动。现在我们母子俩只能靠矿上给孩子的每月280元的抚恤金过日子，家里的九亩半地也种不了。”她说。

……

一方面是骨肉亲情难分舍，另一方面是还要对未来的生计担忧。失去了丈夫，对很多家庭，特别是农民家庭而言，就是失去了主要的经济来源和全家的精神支柱。在矿难中失去丈夫的杨凤娟今年40岁，上有70多岁的老母亲，下有两个未成年的孩子，以虚弱之躯只身耕种着四五亩地。“现在家里连一个劳动力都没有了！”邻居们都希望杨凤娟能再嫁，减轻生活的压力。

……

实际上，不仅是农民工，许多遇难的正式职工的家属也在为生计发愁。一位姓张的矿工家属说，丈夫遇难后留下两个女儿。由于女儿年纪都超过了18岁，没有得到每月的抚恤金，现在都在外打工。她自己没有工作，只能坐在家里，生活过得紧巴巴的。一位姓程的遇难矿工家属说，现在家里21岁的儿子在上大学，女儿中专毕业没有工作，呆在家里，家里全靠矿上给小女儿每月500多元的抚恤金生活，不知道能撑到什么时候。和宋艳霞一样，许多矿难家属都把赔付款作为家庭和孩子将来生计的预备金，一分也不敢轻易动用，许多人在为当前的生计忧心忡忡。³³

遇难矿工的年龄多在20-40岁之间，矿难过早地结束了他们的生命，也结束了他们本应再持续20至40年的职业生涯。在这段为期20 - 40年的职业生涯中，即使以事故发生时他们的月工资计算（通常为1000-2000元人民币），他们应当获得的收入将不止20万元。他们是在一种身体正常、精神正常的情况下，遭遇了不正常的突然死亡，且这种不正常死亡并不是因他们个人的行为所造成的。因为他们的死亡，使一个个家庭在失去主要收入获取者的同时，不能再持续以往贫穷但是正常的生活。在这种情况下，正如上述报道所言，再组家庭实际上成

³³石志勇、贺大为：“陈家山矿难家属摆脱阴影，心灵伤口在愈合”，“新华网陕西频道”（http://news.xinhuanet.com/focus/2006-02/19/content_4192131.htm）2006年2月19日。

为了一部分年轻矿难遗属们唯一的出路。

在韩东方对细水煤矿3.19矿难一位遇难矿工的女儿（简称“矿工女儿”）的采访中，这个女孩讲述了她对家庭未来的一些想法：

韩：你爸爸是下井多长时间啦？

矿工女儿：来这里上班大概20多天，然后就出了这个事情。我爸爸说到这儿能多挣几个钱，然后才能供我们上大学。你也知道这个钱特别难赚，我们俩上学又太费钱。

韩：你在哪儿上学呢？

矿工女儿：我在朔州师范念师专。

韩：家里以后经济怎么办呢？

矿工女儿：我不知道。现在我只有了工作了，我弟弟还在念大学，我爷爷和奶奶都特别老，我还要照顾病重的妈妈，我也不知道怎么办？

韩：你弟弟在哪儿上学？

矿工女儿：他在昆明。

韩：一年的学费要多少钱哪？

矿工女儿：学费加上生活费，大概一共一万二左右吧。在我们学校里，我每个月的生活费是最低的；我弟弟在他那个大学里的餐厅边打工，边学习，那就不用花那个吃饭钱。

韩：这以后学费的事儿怎么办呢？

矿工女儿：我不知道，我从来不敢想这个事情。我想我今年不可能去学校了，我必须休学，因为我还要照顾我妈妈，她病得特别重。这样的事情，谁都没办法想像。我必须对我弟弟负责，因为现在我爸爸不在了，只有我是他最亲的人，我不能让他失学。

我们一直在从一个近乎理性的角度来分析20万元赔偿标准的公平与合理性。实际上，这个标准是难以从公平、合理的角度来评价的。当矿工失去了生命，当子女失去了父亲，当妻子失去了丈夫，当父母失去了儿子，而这一切又是在瞬间发生的，这样一笔固定数额的经济赔偿是根本无法弥补家属们心理上的创伤的。东风煤矿11.27矿难一位遇难矿工的妻子（简称“矿工妻子”）诉说了她在失去丈夫之后的极度悲痛：³⁴

矿工妻子：（我丈夫）上班那天是欢欢乐乐地走的，还跟小孙子打招呼：爷爷给你拿面包。9点多钟，咔嚓炮响，我家的玻璃全都震开了，我家离矿上很近啊！怎么也想不开啊，人怎么就这么没了呢？太惨了。我丈夫太好了，今生今世我都忘不了。（他）天天乐呀，看到孙子高兴，天天说，供我姑娘上大学，累死也心甘情愿了。姑娘还没毕业，这人就一下子没了。你是没来这里看，惨呀！那一家两个儿子都（遇难了），过啥年呀，一天都哭得像个傻子似的，精神上确实都完了，现在我精神上……，我要是说走（死）就想走（死），控制不住。

韩：您说两儿子没了的（家庭）也在附近？

矿工妻子：都搬走了，因为他们的孩子太小了，都在这儿生活不了了，都搬到亲戚、父母那儿去了，都离开这个地方了。就我一个人在这儿，我都50多岁了，暂时还不能离

³⁴访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72455&item%5fid=69986>）。

开这个地方，离开上哪儿去呢？天天哭，天天寻思，这个人好好的怎么就没了？就是想不开。这个人怎么高高兴兴上班，乐呵呵走的，就永远见不着了？

在对“20万元”赔偿标准的分析中，我们还注意到，这一标准对国有煤矿非常有利。此前，国有煤矿在发生事故后，除了要向矿难遗属支付赔偿金外，还要负责为遗属子女安排工作，为遗属家庭提供各种福利等等。³⁵ 在赔偿标准提高之后，这些附加条件也不复存在了。在矿难遗属与矿方签订的赔偿协议中，均有一个条款规定，在矿方支付了赔偿金后，双方就工亡赔偿一事就此了结，从此以后，遗属不得以任何理由就该工亡事故一事提出任何要求。这种刚性条款切断了矿方和家属之间的联系，矿难遗属们除了获得了一笔数量相同的赔偿金外，已经无权再向政府和矿方提出任何要求。可以说，政府和矿方要用这笔20万元的赔偿金来换取遗属们的顺从和对侵权行为的沉默。

在以上的分析中，我们可以得出这样的结论：第一，相对于过去而言，“20万元”的矿难赔偿标准提高了赔偿金数额并被赋予了法律强制性，这一标准有助于缓解遗属家庭未来的生活困难，安抚遗属们心灵上的创伤。但是，遗憾的是，中央政府却将这一标准制定和实施的目标定位于提高矿主违法的成本，由此使这种冠之以“以人为本”的赔偿标准失去了本应有的对“人”的价值的尊重。而且，在这一标准的实施中，应用者并没有根据遗属家庭的特殊需要分别情况予以赔偿，这就使矿难善后这项本应以“认真、公正、依法、实事求是”的态度来从事的工作变成了在一个统一标准之下的“流水作业”，这种作业方式又恰恰违反了中央政府所倡导的“以人为本”的方针。第二，这种标准已经由制定之初的“最低标准”变成了一个不可超越的“统一标准”，掩盖了不同的事故发生地经济发展水平和社会生活水平的差异，更使遗属家庭的现实和未来的生活需要不再是计算和支付赔偿金所需要考虑的重要因素。因此，在原有赔偿极低的基础上，这种被媒体鼓吹的“大幅度提高”的赔偿标准仍然不能满足遗属家庭基本生活需要。甚至国家安全生产监督管理总局局长李毅中也承认，这个赔偿标准“肯定是低了”。³⁶ 第三，从“以人为本”的角度分析，这一标准所考虑的仅仅是遗属们在物质方面的损失，并没有考虑矿难给遗属们带来的精神方面的损失。而根据现行的司法解释，遇难矿工遗属有要求进行精神赔偿的权利，例如，根据最高人民法院《关于审理人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》第二条的规定，赔偿权利人有权起诉请求赔偿义务人赔偿精神损害，人民法院应予受理。但是，正如上面所分析的，在遗属们接受了“20万元”甚至更低的赔偿金后，他们所签订的一纸赔偿协议禁止了他们继续通过法院请求“赔偿精神损害抚慰金”的权利。

最后，我们还应当指出，尽管“20万元”已经成为全国矿难赔偿金的“统一标准”，在各地煤矿发生事故之后，遇难矿工遗属是否能够按照这个标准获得赔偿金，还要取决于各地政府和煤矿矿主的支付能力。2006年5月2日，贵州省威宁县东风镇梯田村一个非法煤矿发生瓦斯燃烧事故，15名遇难矿工遗属仅获得5000元人民币和500斤粮食的赔偿。对此，当地政

³⁵ 例如，1990年5月8日黑龙江鸡西小恒山煤矿发生火灾事故，80名矿工遇难。事故发生后，矿方在支付了赔偿之外，还以低价将近八十名矿工遗孀安置在煤矿新建的家属楼内，并为她们及其子女安排了工作。见，王萌：“小恒山‘寡妇楼’的变迁”，《生活报》，转自“黑龙江日报报业集团网”

（http://www.hljdaily.com.cn/gb/content/2004-12/20/content_248912.htm）。2004年12月20日。1995年，湖南安源煤矿（国有煤矿）一矿工在事故中死亡，其妻获得矿方发放的1.1万元补偿金，并由矿方将其和儿子的农村户口转为城市户口；矿方还招用其妻为正式工人并向其儿子每月支付180元抚恤金。见，于建嵘著：《中国工人阶级状况—安源煤矿实录》，香港明镜出版社，2006年，第159—153页。

³⁶ 陆纯：“李毅中：矿工死亡赔偿标准设为每人20万元偏低”，《北京青年报》，转自“中国网”（<http://www.china.org.cn/chinese/news/1148503.htm>），2006年3月9日。

府官员的解释是，对于这种原本就不受法律保护的非采煤窝点，政府本不承担赔偿责任；而且威宁县属于国家级贫困县，如果按照国家规定赔偿20万元，当地政府财政难以承担。³⁷

三、从“以人为本”的角度看政府介入矿难善后

当中国有关保障工人，特别是保障农民工权益的各种法律和政策日趋完善的时候，我们看到，矿难遗属们的权利却在善后过程中变得愈加难以实现。自2003年中央政府加大对煤矿安全的治理整顿后，政府介入矿难善后工作的力度大大加强了，这本应有利于制止煤矿经营者们对矿难遗属的侵权行为，提高遗属权益的保障程度。然而，从韩东方对矿难遗属的访谈记录中，我们看到的却是一个又一个遗属权利被逐渐剥夺的过程，这一过程又与现行的政治制度和社会环境、遗属的经济条件以及行政体制有着直接的关系。

从民法法理的角度讲，民事权利可分为原权（又称原权利）与救济权两类，所谓原权，是指法律规定的基于合法事实发生的民事权利，如物权、知识产权、债权、人身权、继承权等；所谓救济权，是指原权受到侵害而发生的请求恢复权利状态或赔偿损失的权利。矿难发生之后，遗属们请求救济受损权利的权利（请求救济权）随之发生。这种救济权或者称为请求救济权应当包括：知情权，即当事人知道权利受到侵害的原因和受到侵害的程度；陈情申辩权，即当事人可以对未来的赔偿提出自己的请求并与相对人就赔偿的有关事项进行谈判的权利。矿难的善后应当是遗属实现救济权利的过程，政府行政机关介入这个过程，承担救济职能，既属于一种公力救济，即通过政府机关实现权利；也具有公助救济的性质，即政府在矿主（包括国有企业煤矿管理方）和遗属之间承担调解人的角色。³⁸对矿难遗属来说，政府介入矿难善后行为可以减低获得赔偿的成本，因为政府在善后中实际上承担了调解人的角色，这样可以省却当事人通过冗长的司法程序获得赔偿的高额成本。就政府而言，介入矿难善后也要支付成本，包括对遗属家庭的经济赔偿；委派官员对遗属进行安抚工作；安排遗属处理后事期间的食宿，等等。³⁹另外，煤矿事故也是对一个地区正常社会秩序的冲击，重大的煤矿事故更成为地方政府及其官员执政中的一种“败绩”，失去了亲人的遗属们还有可能在一段时间内为争取更多的赔偿而被当权者视为“影响社会稳定的因素”。在矿难之后，这些已经或者可能出现的后果都会对政府及其主要官员的利益带来巨大的负面影响。

因此，我们既可以将政府介入矿难善后视为一种具有公力救济和公助救济双重性质的实现救济权利的过程，在这个过程中，政府需要支付巨额成本；也可以将政府介入视为一种处理社会危机的过程，在这个过程中，政府必须采取一系列强制手段，消除矿难所带来的一切负面影响。于是，尽量减少成本，尽可能减少负面影响就成为政府介入矿难善后的一个主导方针。本着这一方针，政府将在请求救济权的法律与实现这些权利之间，嵌入一个善后工作程序，这一程序将权利的规定和权利的所有人分割成两个部分，前者成为一纸空文，后者的

³⁷田琳、董伟：“5000元+500斤粮食=1个矿工的生命？ - 对贵州5·2特大煤矿瓦斯爆炸事故的追访”，“中国青年报网络版”（http://zqb.cyol.com/content/2006-06/06/content_1407486.htm），2006年6月6日。

³⁸程燎原、王人博著《权利及其救济》，山东人民出版社1998年版，第364页。

³⁹在中国，私营煤矿矿主为追求煤炭生产的超额利润，枉顾矿工安全，导致特大矿难频繁发作。矿难发生后，各地政府要组织人力物力抢险救援。有些私营煤矿矿主在事故发生后潜逃，导致政府不得不承担赔偿责任。这些现象被国家安全生产监督管理局局长李毅中称为：“矿主发财、矿工受难、政府买单”。见，陈忠华：“李毅中怒斥山西左云矿难矿主草菅人命”，《山西商报》，转自“人民网”（<http://kfj.people.com.cn/GB/55140/64589/64591/4412619.html>），2006年5月23日。

行动则完全限制在政府官员设定的范围内，被强制性的要求服从于“消除矿难负面影响”的大局。为此“大局”，善后过程变成了一个对遗属们请求救济权利的剥夺过程。

在矿难善后过程中，由地方政府官员为主的善后工作组充分地利用了政府的权力，迫使那些经济资源、文化资源和社会资源极度匮乏的遗属家庭在尽可能短的时间内签订所谓的“赔偿协议”并尽快处理遇难者遗体，以减少和消除“矿难的负面影响”。

在矿难中遇难矿工中，绝大多数是因家庭贫穷而下井的农民工，这些人也多为家中的生活来源的唯一获取者。这些人的死亡使他们的遗属在瞬间要面对未来生活的困境。面对政府和矿方开出的数万元甚至 20 余万元的赔偿金，遗属们很可能为了这笔超过死者几年甚至十几年收入的赔偿金而放弃请求救济的权利。从这一点上来说，遗属家庭现有的经济条件使善后工作变得较原来简单。

矿难遗属们常年跟随丈夫生活在几乎与世隔绝的矿区，她们中间的大部分人囿于文化水平而看不懂深奥晦涩的法律条文，也读不懂复杂繁琐的政策条款，更不知道如何实现自己的权利。政府介入的善后工作，使她们一方面将政府视为公正的化身；一方面也自认为无力与政府抗衡，结果只能是被迫接受政府的“协调”，签订政府为其准备好“赔偿协议”。

中国的煤矿工人和他们的家庭已经是一群被社会边缘化的群体，占煤矿井下采掘工 90% 的农民工更处在社会的最低层，他们甚至无法利用一种“政治伦理”来维护自己的权利。⁴⁰ 矿难发生之后，遗属们处在孤立无缘的状态，他们会将政府视为唯一可以信任和依赖的对象。而政府在善后工作中，也充分利用了遗属对其的信任，动用了大量的政府资源，如从当地国家机关调集大量人力，组织工作组，对遗属采取“以遇难者家庭为单位”分割策略和“人海战术”，使遇难矿工的遗属在善后中要面对数个政府官员（包括官办工会的干部）。这种安排正是中国现有政治制度使然。

在矿难善后过程中，善后工作组有效地利用了矿难遗属们的上述弱点，在尽可能降低介入成本和减少矿难负面影响的同时，剥夺了遗属们的请求救济权，使遗属们本来可以通过法律途径应当获得赔偿和应当实现的其他权益无从谈起，最终只剩下一笔固定的赔偿金。在韩东方对矿难遗属的访谈中，记录了政府官员剥夺遗属请求救济权利的一些方式。

1、以经济手段促使矿难遗属签订赔偿协议

在矿难发生之后，政府和矿主与遗属之间存在的最大差异在于：对矿主来说，遇难的矿工犹如报废的设备，不再具有使用的价值；在政府的眼中，遗属们随时都有可能成为“麻烦”的制造者而影响到一方社会的“稳定”。因此，它们总是着眼于现实，希望能够在最短的时间内，完成以“遇难者遗体已经处置”为标志的善后过程。对遗属们来说，在极度悲伤的同时，他们不得不考虑未来的生活和子女的抚育问题，这就使 they 要着眼于未来，不得不利用亲人的遗体作为与矿方和政府的“谈判砝码”。这种超乎“人之常情”的举动又的确是在矿难善后中最为多见的一个事实！这一事实也反映出遗属们对政府公信力的极大质疑。

⁴⁰ 于建嵘认为，工人维权行动的属于“以理维权”，所谓的“理”是一种“政治伦理”，这种“政治伦理”最直接的精神资源来自执政者长期宣扬的意识形态，在这种意识形态决定的主流话语中，工人阶级是“革命的主力军”，是“国家的主人”，是“社会真正的统治者”。这种政治化的话语成为工人维权抗争的武器。见，于建嵘著《中国工人阶级状况 - 安源煤矿实录》，香港明镜出版社，2006 年，第 467 页。于建嵘在此书中同时指出，以农民工为主的煤矿产业工人的命运又最为独特，他们是农民中的工人，工人中的农民。见，第 19 页。

为了迫使遗属们放弃这种“谈判砝码”，无论是私营小煤矿还是国有大型煤矿，无论是矿方为了隐瞒事故还是事故已经无法隐瞒，无论是矿方与遗属之间的“私了”还是有政府介入的善后，以类似“经济处罚”和“经济奖励”的方式促使遗属在最短的时间内为死者办理后事，已经成为一种通用的善后工作方式并应用在一些国有煤矿特大事故的善后中。

在孙家湾煤矿 2.14 矿难后，新华网辽宁频道于 2 月 21 日发布消息，称“善后和赔偿工作取得了重要进展，已有 210 具遇难矿工身份得到确认，119 具遗体得到处理，179 名遇难矿工家属和矿方签订了赔偿协议，49 名家属领取了赔偿金。”⁴¹ 这一报道在除了张扬以政府官员为主的善后工作组的工作成就外，并没有向社会民众报道“善后和赔偿工作取得重要进展”的真实原因。韩东方在对一位遇难矿工的叔叔（简称“矿工叔叔”）的采访中了解到，在这种“善后高效率”的背后是一项“惩罚性政策”：⁴²

韩：到现在为止，你们家属对这个赔偿觉得满意吗？

叔叔：这个赔偿我们绝对不满意，现在事情发生了，咱得讲理，对不对？要人，人已经死了，现在家庭就是老的老、小的小，就指他（注：遇难矿工）这一个儿子养老送终。现在儿子没有了，剩下老两口，剩下他的妻子和女儿，你说这个事怎么解决？

韩：我今天看“新华社”的稿子，说是已经有 179 家已经签了协议，49 家已经领取了赔偿金。

叔叔：我跟你讲，这个协议有这样的要求，就是说，到 2 月 23 号，你要是不签这个协议，尸体不火化，这 12 万块钱就是社会赞助资金，政府就不给你了。⁴³

韩：你们家也签了吗？

叔叔：我们家也签了，不签没办法，是矿党委在这儿亲自安排的。

韩：是白纸黑字通知吗？

叔叔：不是，他（们）是口头通知，我们都有记录。

在东风煤矿 11.27 事故的善后工作，善后工作组采取了一种“奖励性政策”。2005 年 11 月 29 日，中国新闻社发布消息，事故善后处理组已经制定了鼓励遗属及早出殡的优惠政策，规定，遗属在辨认遇难者遗体后当天出殡的，补贴 1 万元；两天内出殡，补贴 7000 元；三天内出殡，补贴 5000 元。同时，这条消息透露，“尚有八十八具遗体仍在井下，另有十一人下落不明。”⁴⁴ 这条消息发表后，立即招致社会公众的指责，有论者指出：这种“优惠鼓励政策”实在令人难以接受。在中国，由于各地的习俗差异，停尸出殡的天数也有不同，一般情况下，何时出殡，都应该尊重死者家属的意见。有关方面对遇难矿工家属推出这样一个“出殡优惠”，实质上是要消除一种“谈判障碍”，使遗属们无法再利用“遇难者不出殡”作为与矿方谈判赔偿抚慰金等方面时的“筹码”。⁴⁵

⁴¹ 石庆伟：“孙家湾矿难获救人数增至 30 人，八成孙家湾矿难遇难矿工家属与矿方签订赔偿协议”，“新华网辽宁频道”（http://www.ln.xinhuanet.com/2005-02/20/content_3745101.htm），2005 年 2 月 21 日。

⁴² 访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=16719&item%5fid=16718>）。

⁴³ 据这位遇难矿工亲属介绍，在矿方支付的 20 万元赔偿金中，有 12 万元是来自社会各界的捐款。

⁴⁴ 俞岚：“七台河矿难：50 具遗体出井，辨认当天出殡补贴万元”，“新华网”

（http://news.xinhuanet.com/politics/2005-11/29/content_3852205.htm），2005 年 11 月 29 日。

⁴⁵ 胡元江：“遇难矿工先出殡为何要奖励”，“现代快报网络版”，转自“南方网”

（<http://www.southcn.com/opinion/soc/200511300308.htm>），2005 年 11 月 30 日；康劲：“让遇难矿工有尊严地出殡”，“中国青年报网络版”（http://zqb.cyol.com/content/2005-12/01/content_1211343.htm），2005 年 12

上述报道与韩东方在访谈中了解到的情况略有出入。据东风煤矿11.27矿难遗属们的回忆，当时的政策是：在辨认遗体当天出殡（火化），可获1万元补贴，此后，迟一天出殡，就减去3000元。在访谈中，遗属们表示，善后工作组一方面拒绝了遗属们提出的一些主要的经济请求；一方面采取这种补贴政策，使他们除了将亲人的遗体“及早火化”之外，没有任何选择和“讨价还价”的余地。一位遇难矿工的妻子（简称“遗属”）谈到：⁴⁶

韩：当初赔偿的时候，有没有签什么协议呢？

遗属：签了。

韩：协议是怎么说的呢？

遗属：我也不知道协议是怎么说的，反正是按国家说的呗，人家说给20万，多给咱一万（元）呗。

韩：为什么多给一万呢？

遗属：就是要你早点签字，要是和你“商量”一回，你不签字，去3000（元），再来和你“商量”一回，你不再签字，再去3000，要是通过一次“商量”你就签字呢，就给你一万。咱这一寻思，要是早点签字，人家还多给一万。就这般的早点签字，早点签字就是为了挣这一万块钱。

韩：签字之前你们有没有跟矿方有个谈判、讨价还价的过程呢？

遗属：没有。

韩：您自己从来没提出来过要求？

遗属：咱提的条件人家都不答应啊！我们提的条件是，我有两个闺女，我身体不好，我想那怕（他们）给一个（闺女）安排工作呢，他们说不行。（我们）又说，娘儿几个都挺困难的，能不能给个（最）低（生活）保（障）什么的，他们也说不行。人家说，国家没有这个规定，你要签字就赶紧签字，可以多给一万，你要不签字，就给你掳去3000，下回再“协议”，还要掳去3000。咱一听这个，赶紧签了字得了呗。

另外一位遇难矿工的妻子（简称“遗属”）也表示，为了这1万元钱，她不得不将丈夫的遗体早日火化，尽管这是她内心极不情愿的事情：⁴⁷

韩：您的什么人遇难了？

遗属：是我爱人。

韩：这次出事以后赔偿是一个什么情况呢？

矿工遗属：他们是跟我们那么说的，人要是从底下（井下）找上来，同意火化就给你21万。

韩：所以那一万就是要鼓励你们尽早火化。那您有没有拿到21万呢？

矿工遗属：拿到了。

韩：您是（在遗体）找上来以后，马上就同意（火化）了？

月1日。

⁴⁶访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72446&item%5fid=69729>）。

⁴⁷访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72446&item%5fid=69729>）。

矿工遗属：对，不同意也没有办法啊！你想，那是我丈夫（的遗体），谁都不想早早地就去炼（火化）去，是吧？愿意多搁几天。但是搁一天，（我们）就受一天的损失。

为了尽快结束善后工作，遗属们第一次也是最后一次成为政府有关部门愿意提供便捷服务的对象。在陕西陈家山煤矿 11.28 事故的善后工作中，矿方专门在办公楼内腾出一间办公室，来自当地政府民政局、司法局（公证处）和银行等相关单位派出的工作人员等候在这里，为遗属们提供所谓的“一条龙服务”。一旦遗属与矿方达成赔偿协议，他们就可以在这个房间中一次性办完全部赔偿金结算手续。银行还提供了现金、支票和存折等三种赔偿金的支付方式。⁴⁸

2、以“统一赔偿标准”为借口剥夺遗属的谈判权利

在 20 万元的赔偿标准成为全国统一的标准时，一些遗属认为，这个标准比过去的数万元赔偿高出很多，他们表示满意。东风煤矿 11.27 矿难一位遇难矿工的儿子（简称“矿工儿子”）说：⁴⁹

韩：赔偿是怎么安排的呢？

矿工儿子：都一样，都是 21 万（元）。就是说所有的人全是 21 万。

韩：在谈这个赔偿标准的时候，你们有没有得到一些相关的法律服务呢？比如说，在法律上你们有哪些权利，有哪些应该注意的地方？

矿工儿子：这些没有。

韩：关于这个赔偿的标准，有没有给你们解释是怎么计算的？

矿工儿子：他们就拿了一个单儿，让你看，看完后就签个字，因为他们说，计算不够 20 万的最后全统一（计算）。

韩：就是说你们家这种情况本来连 20 万（赔偿标准）都不够？

矿工儿子：他们说只有几个够的，剩下的都不够。

韩：就你们家的情况看，你们觉得这个赔偿标准是不是合理，是不是满意呢？

矿工儿子：还行吧，因为我们这里以前也出过事，井下死过人，就赔了 7、8 万块钱。

善后工作组成员在强调这是统一的赔偿标准的同时，也在明确地告知遗属，这个标准已经是“体现了矿方和政府对于遗属们的关怀和体恤”，如果严格地按照法律规定的标准，他们所获赔偿要低于这个标准。这种说法对那些处在极度悲伤的遗属们来说是非常有效的，对这些需要安抚的人来说，这种说法就像一剂效果明显的麻醉剂，使他们在来不及仔细计算未来生活费用的情况下，接受了这个赔偿标准。东风煤矿 11.27 矿难一位遇难矿工的妻子（简称“遗属”）是这样描述她签订协议时的心情的：⁵⁰

⁴⁸康正：“丈夫遇难，面对来访妻子流泪称要坚强地活下去”，《华商报》，转自“网易新闻中心”（<http://news.163.com/41205/6/16RQOOQ40001122B.html>），2004 年 12 月 5 日。

⁴⁹访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72462&item%5fid=70028>）。

⁵⁰访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72460&item%5fid=70018>）。

遗属：我们都胡涂了，啥也不知道，他（工作组）说啥俺就听着吧。

韩：你们没有提出自己高一点的要求吗？

遗属：没有，当时啥也不知道，他（工作组）说什么俺就答应着，俺始终也是糊糊涂涂的，他们把我叫到另一个屋里签的字。

韩：你孩子当时在场吗？

遗属：没有。他回来后说：妈，我不让你签字，你怎么签了呢？我说，我也不知道啊，心里光想着哭，丈夫没有了，那个人不回来了。

韩：就在最痛苦的关头他们让你签字？

遗属：嗯，他们来一趟就说签字吧，签字吧！我说我不签，我不知道怎么签，我哭得头疼，晕头转向的。正好我家孩子回来看到了，他说：妈，我不让你签字，你怎么签了？我说我也不知道啊，他让我写，我就写了姓名了。

在有当地政府介入的矿难善后工作中，赔偿标准都是由政府官员和矿方共同制定的，这些标准一旦写入“赔偿协议书”中，就成为强制性条款，面对这些条款，遗属们除了签字之外，已经没有任何“谈判”的权利。2003年3月30日，辽宁省抚顺新宾县孟家沟煤矿瓦斯爆炸，24人遇难。一位遇难矿工的弟弟（简称“矿工弟弟”）称，该矿所在地的大四平镇镇政府在未与遇难矿工家属协商的情况下，与矿方一起制定了一份事故处理意见：⁵¹

弟弟：现在他们也不找咱们谈，什么事情也不找咱们谈，他们镇政府和矿里制定了一个“死亡事故善后处理意见”，最后的落款是“3.30事故善后处理小组”。

韩：那个意见是怎么说的呀？

弟弟：一个是，一次性处理方案是一次性付给遇难者家属抚恤金、补助费、丧葬费等费用45000元，还有，外地奔丧的直系家属凭车票报销一次往返车费，但是出租车和飞机不予报销。遇难者家属办理丧事所花费的一切费用，由遇难者家属自己负担。还有，符合供养条件的遗属，每人补助三千元。

韩：一次性的？

家属：都是一次性的，没有说抚养到18岁或者上大学以后的（条件），这些条件都没有。

东风煤矿11.27矿难一位遇难矿工的妻子（简称“遗属”）称，她在“赔偿协议”上签字之前，曾经提出过一些要求，但是面对一纸已经制作好的协议文本，善后工作组根本就没有和她“协商”过：⁵²

韩：您当初有没有提出来，说这钱不够，要求更高（赔偿）标准啊？

妻子：跟他们提，他们也不给你往上弄（反映）。人家这几个人跟我说，按照你丈夫上班的工资来说，你只能得到13万（元），不够20万也给你20万。

韩：他们的意思说，你还讨了便宜了？

⁵¹访谈原始录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/fs/broadcasts/03April01fushuncoalmineblastLX.ra>）。

⁵²访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=72450&item%5fid=69739>）。

妻子：对啊，他们用这个话来压迫我们，我们根本就无话可说，字都已经签了。不签也得签，那怎么办呢？

韩：那您当初签这个协议是不是出于自愿呢？

妻子：你不自愿？怎么说呢，不满意也得签，满意也得签。

韩：赔偿协定里面的内容是矿方跟家属协商以后，（你们）同意了以后签的？还是对方制作好的一个东西让您就签个名呢？

妻子：是作好了的，不作好能来“商量”嘛？但是你想，我是一天书都没读过，只能慢慢想。

韩：协议上有没有（提到）是双方平等协商的结果呢？

妻子：有。

韩：那有没有协商呢？

妻子：还协商啥呀！我那时也是稀里糊涂的，我也是（在医院）打点滴。你说遇难的（家属）谁不痛苦，是不是？我也是没办法，我以后没有生活费了，就得靠着20万生活了。

3、以强制性手段切断遗属家庭之间的相互联系

矿难使几个、十几个、几十个甚至上百个遗属家庭在一瞬间具有了共同的利益诉求和诉求对象，这种情况也是当权者最不希望看到的。这些悲痛的遗属随时有可能组织起来，在共同利益的驱使下，向政府显示他们的力量，这也是政府在善后处理中最为棘手的事情。在有政府官员介入的善后中，遗属家庭被分割成个别单位，每个家庭都由一个工作组负责安抚和赔偿协议的签订工作。这种做法消除了遗属们组成具有共同利益群体的可能性，特别使那些来自不同地区，原来互不相识的遗属们失去了联合的可能。

孙家湾煤矿 2.14 矿难后，来自新华社辽宁分社的一条报道称，在善后过程中，矿方和当地政府采取了“包户安抚”的方式，“阜（新）矿（业）集团立即组织全局 444 名干部到遇难矿工家属中做安抚稳定工作。市委、市政府也于 2 月 15 日 6 时 30 分召开紧急会议，决定由市领导同志亲自包区，并组织 6 个区、11 家单位的 126 名县级领导干部和 502 名工作人员，深入遇难矿工家中开展安抚稳定工作。”按照这篇报道，这种“包户安抚”方式的目的是要“深入到矿难家庭中做好思想工作，帮助他们（注：指遗属）解决实际困难，使他们真正感受到党和政府的温暖”。⁵³ 另一篇报道则证实，在使用这种方式时，大约动员了 1400 名党政机关干部，进入到 170 多户遗属家庭。⁵⁴

该矿一位退休矿工（简称“退休矿工”）讲述了政府在善后工作中对遗属的做法，他认为政府采取“包户安抚”的善后工作方式是害怕遗属聚集引发群体事件：⁵⁵

退休矿工：现在 10 家人家一组，就是这 10 户人，有专门一拨人来家走访，包括警察在内，可能工会有不少人参与，都是外地调的，现在他们有上千人在（办）走访那个事。

韩：工作组里头都有警察和工会？

⁵³ 冯雷：“孙家湾矿难善后处理情况”，“新华网辽宁频道”

（http://www.ln.xinhuanet.com/ztjn/2005-02/17/content_3727595.htm），2005年2月17日。

⁵⁴ 石庆伟：“阜新市领导干部带头为遇难矿工家属捐款”，“新华网”

（http://www.ln.xinhuanet.com/2005-02/16/content_3730589.htm），2005年2月16日。

⁵⁵ 访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=16727&item%5fid=16726>）。

退休矿工：哎，对。现在就说呢，这么多人呢，怕你聚到一起，聚到一起这些人怎么整啊，这些人哭嚎，现在矿上……你没看新闻吗？……千余名武警官兵，整个把守着，人也进不去，现在人都给你拉哪儿去了，有的人家也不知道在哪儿。现在就是这一半天等候处理呗！或者家属签字怎么，证明有这个人什么的。

陈家山煤矿 11.28 矿难后，韩东方采访了一位遇难矿工的哥哥（以下简称“矿工哥哥”），按照他的说法，由于遇难矿工的家属们来自各地，原来互不相识，面对这种“分割”手段，就是想组织也组织不起来：⁵⁶

矿工哥哥：矿上没人找过（我们），现在矿上谣传（赔偿）是 39000 元。

韩：矿里有没有正式通知你们家属呢？

矿工哥哥：没有，现在矿上没有正式通知，红头文件说下了，红头文件咱没见到，也没发到咱们伤亡家属手里面。

矿工：矿里无论是哪方面都没通知过你们吗？

矿工哥哥：没有，反正咱们在矿上也没有人，没有见到这个文件。

韩：你们有没有想过跟其它的家属联系一下，大家一起组织起来，协商一种什么方案，就是一个标准？

矿工哥哥：我跟你讲，现在沟通不起来，这个矿上来的人全部是五湖四海，哪的人都有，所以，咱在这矿上谁也不认识，这沟通、组织起来是不可能的事。

4、以封闭媒体来阻断遗属与外界的联系

矿难发生后，当地政府因担心公开这种灾难性事件的真相会影响到自身的形象，故而对媒体报道实行严格的监控，除了限制媒体记者的调查采访外，也要求记者们对此类灾难性事件尽量采取文过饰非、大事化小的报道原则，有时甚至不惜花费大量的金钱，收买媒体记者。⁵⁷ 在发生特别重大的煤矿事故之后，对媒体记者的采访和报道管制会变得更加严厉。陈家山煤矿 11.28 矿难后，有关部门是在 11 月 30 日上午，即事隔至少 48 个小时才召开了第一次新闻发布会，“不过大量新闻记者却未被允许进入发布会场地”。⁵⁸ 在韩东方对该矿党委宣传部副部长（简称“副部长”）的采访中，这位副部长透露了当地政府对媒体的控制手段：⁵⁹

⁵⁶访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=8506&item%5fid=8505>）。

⁵⁷ 2005年7月31日，河南省汝州市寄料镇一个煤矿发生透水事故，造成人员伤亡，事故被矿主和当地政府隐瞒。8月13日，事故消息被知情人透露给河南省内多家媒体，而后又通过手机短信广泛传播。8月14日，大批“媒体记者”聚集到汝州市。当天，寄料镇政府为来自100多家媒体的480名“记者”发放了20万元的“封口费”。据负责此事的官员称，发放标准为：（1）凡是自称来自中央级媒体的“记者”，每人500-1000元；（2）自称来自省内各大媒体的“记者”，每人200-500元；（3）来自其他市级媒体的“记者”，每人200元；跨行业、跨地区媒体的“记者”，每人100元。见，范友峰：“汝州煤矿事故调查：真假记者大发矿难财”，《河南商报》，转自“千龙网”（<http://medianet.qianlong.com/7692/2005/08/19/1260@2773073.htm>），2005年8月19日。

⁵⁸ “揭露陈家山矿难黑幕”，载于陈静主编《中国矿难》，泰德时代出版有限公司，2006年1月，香港，第40页。

⁵⁹访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=8734&item%5fid=8733>）

副部长：今天省委新闻发布中心来人，对记者统一规范新闻秩序，当时跟家属撕扯了一下。因为这里媒体太多，恐怕有境外的，需要登记掌握情况，需要办个（通行）证，然后对记者统一发布新闻。有些家属不理解，以为禁止记者采访，干涉记者采访。

韩：要是记者没有（通行）证，可不可以到家属区跟矿工家属采访呢？

副部长：这个……应该说是……啊，也可以嘛！我们这边就是人力抽不开。主流媒体基本上都到我们这里来，我们这是挂牌的，其它的一般是不到我们这里来，很少来。

韩：要是没有这个证，可不可以进入新闻中心呢？没有这个证，是不是什么样的采访活动都不能进行呢？

副部长：不是这个意思。我说的意思是，省上（注：指陕西省政府）为了便于记者采访，由新闻发布中心给发一个通行证。

韩：通行证是在哪儿通行呢？

副部长：就是在咱们矿上。

韩：是不是要随时出示通行证接受检查？

副部长：应该是，应该说是这样的，我想应该是这样的。

韩：家属认为这种措施是什么呢？

副部长：家属当时就是感觉好像是不是哪些领导要禁止记者采访了。

从韩东方对矿难遇难矿工家属的访谈中，我们可以强烈地感受到，在矿难的善后中，这些家属们在遭遇了失去亲人的痛苦的同时，又受到了来自当地政府和矿方的威胁，他们被要求不得随意接受媒体记者的采访，讲出事故的真相，即使是善后结束以后也不能接受采访。陈家山煤矿一位矿难遗属（简称“遗属”）在接受韩东方的采访中讲述了她内心的恐惧：⁶⁰

遗属：在一般的情况下，我们家属出了门都不敢说实话，这是你把电话打到我家里来了，家里没有别人，关上门、锁上门我才敢跟你说这话。

韩：现在外面不是有好多记者在这里采访吗？

遗属：公安局来了，就不让你家属说话，他们是维护他们（矿方）的利益的呀！

韩：有没有发生过记者采访家属被公安（部门）阻止的情况呢？

遗属：当时他不阻止你，等过了一段时间以后，他狠整你呀！

韩：现在你们要出去遇到记者，敢跟他们说话吗？

遗属：我们不敢说，在外面从来都不敢说。

韩：您这几天有没有见到过记者？

遗属：见到过！因为在外边，人多，（我）怕跟记者说了实话，要是传到矿长那里，矿长给你……把我们家……生活来源都没了呀！

矿难之后，政府对遗属家庭的赔偿有其统一的标准，这使赔偿成为一种强制性的行政行为，遗属们没有任何讨价还价的余地。在这种情况下，他们有一种强烈的愿望，希望通过媒体向政府说明自身的实际困难，向外界发泄一下因为失去亲人而产生的巨大悲伤，向有关部门反映官员和矿主们的劣行。在缺少反映意愿的正常渠道时，接触那些出现在事故现场的媒

⁶⁰访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=8670&item%5fid=8669>）。

体记者可能是他们唯一的希望，但是，这一渠道被处理矿难的官员们最大限度地封堵了。这些封堵的手段使遗属们和整个事故发生地的民众感到极大的恐惧和愤怒。陈家山煤矿一位矿工的妻子（简称“矿工妻子”）在接受韩东方的采访时说：⁶¹

矿工妻子：有的敢讲又不敢讲、有的敢说又不敢说，有的说了之后，好听话都上去了，真话都给减掉了，都不给播。现在都是这样，（大家）都不说了。……（这个事故）就是“凤凰卫视”实报转播了，听说还把人家赶走了。我跟你讲，你给我打这个电话，我也不认识你，到时候你不要把我跟你说的这些话捅出去，我也是个矿工家属。我就是看不过去，看了这些矿工妻子（注：指遗属）心里难受，心里气愤我才这样说了。

韩：现在这边的记者还多吗？

矿工妻子：记者还很多，记者多也不起啥作用。（遇难）矿工妻子们（有的）不想跟记者谈，有的想把他们拉到家里，有啥话想跟他们说说。现在有些记者也不想去，人家也不想说了，因为说了也白说。

5、以“赔偿协议”阻止遗属未来的维权行动

善后工作通常是以矿难遗属与矿方签订一份“赔偿协议”而结束，矿方和政府与遗属们的关系也因这份协议的生效而终止，从此双方再无任何关系。这份协议被称为“具有法律效力”的文书既剥夺了遗属们提起法律程序的权利，也使矿方从此免除对遗属家庭的任何责任。据东风煤矿 11.27 矿难一位遇难矿工的妻子（简称“遗属”）介绍，在她与矿方签订的“赔偿协议”中，有明确的条款规定，协议签订后，双方就没有任何关系了：⁶²

韩：这次赔偿赔了多少钱呢？

遗属：赔了 21 万（元）。签的协议就是与矿里脱离关系了，一次性付清了，矿里以后不负任何责任了。

韩：那个协议你还留着吗？

遗属：留着呢！

韩：原话是怎么写的呀？

遗属：原话就是说：一次性补偿 21 万，以后跟矿里没有任何关系。

这种在“赔偿协议”中普遍存在的条款是一种极为不合理的条款，它意味着，自协议签订之日起，遗属家庭就成为被社会遗忘的一个群体。这种条款掩盖了一个事实，这就是，矿工为煤矿而亡，遗属家庭目前和未来所面临的困难全部都是事故所造成的。因此，矿方在承担了赔偿责任之后，其对遗属家庭所应当承担的道义上的扶助责任是不能够因为支付了赔偿金就可以免除的。

在矿难善后中，以政府为主体的工作组一般只会将所作的工作局限于此次矿难赔偿。在一些地区，如果遇难者是该煤矿（主要是国有煤矿）的正式职工，其遗属还可以在签订赔偿协议之前，向矿方提出一些经济要求，例如，为遇难者无业的妻子和未成年的子女办理城镇

⁶¹访谈原始记录和录音见“中国劳工通讯”

（<http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision%5fid=8698&item%5fid=8697>）。

⁶²访谈原始录音见“中国劳工通讯”（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/item?item_id=70011）。

最低生活保障待遇；为失业的子女提供就业机会。当然，在近年实行了 20 万元赔偿标准之后，这些要求基本上是不能得到满足的。那些以农民工身份遇难的矿工们的遗属则面临更加屈辱的境地。她们除了获得赔偿金之外，无权提出任何要求。2003 年 3 月 30 日辽宁省抚顺新宾县孟家沟煤矿瓦斯爆炸事故后，一位四川籍遇难矿工的妻子曾经试图与矿方商讨其兄的工伤赔偿问题。她的哥哥也在这个煤矿打工，2002 年 9 月份工伤之后，矿方一直没有给予赔偿。在煤矿的办公室里，她和她的哥哥一起遭到了警察的殴打。这位遗属的侄子（简称“遗属侄子”）陪同她到孟家沟煤矿处理后事，他见证了这次事件的全部过程。⁶³

遗属侄子：现在在这儿的就是我三姑，我大爷（注：指遗属的哥哥）和我，我大爷是工伤，我三姑是死者的妻子，我是她侄子。现在这儿能说话就是我一个人。我去也不行呀，也是往出打呀。我大爷是工伤，腰椎、背骨错位，到目前为止，（矿方）一个月就给 150 块钱生活费，药费还有其他的费用都不管。今天他和我三姑就是想找他们谈谈这个事儿。他今天爬到楼上，十来个警察，咣咣一顿打，打完了后，让我三姑给他背走。我三姑说，我一个女人背不走，（警察）又把我三姑拽回去一顿打，打得现在躺在医院。咱现在也没有别的办法了。要是打官司吧，根本没有钱，连饭都吃不起了。你说不解决吧，咱还回不去，呆又呆不下来。他们现在就是用暴力性的、强制性的（手段）解决这个事儿。你要是不答应，就打、骂。

即使在矿难善后工作完成后，当地政府也仍然对遗属们存有戒备之心，他们害怕遗属们从悲痛中苏醒过来后，意识到自身的权益而通过法律途径提出诉求。陈家山煤矿 11.28 矿难之后，当遗属们意识到所获赔偿远远不能应付今后的生活需要时，决定接受“中国劳工通讯”的援助，通过法律程序追讨权利。2005 年 11 月，遗属们的代理律师高智晟先生在互联网发表了题为“写在铜川陈家山矿难一周年之际”的文章，在这篇文章中，他记述了这些遗属们穿越当地公安部门封锁线与他见面的经历：

今年的 4 月份前，我先后收到 19 封这次矿难事故中死难同胞的亲人的来信，信中反映她们了解、掌握的关于造成这次灾难事件的真实导因，反映事故发生后，她们那里的领导面对社会公众时笑容可鞠，而对她们这群失去至亲的孤儿寡母的冷酷面孔及残酷手段。我决定到西安见她们一面，那次见面场景的悲壮及酸楚，每每提及即让人心里震撼不已。19 位失去丈夫的女人，带着 22 名没有了父亲的孩子，由于当时一切“可疑人员”都无法接近陈家山的煤矿，大量的警车、大批的警察就公开地把守在通往陈家山的公路上进行非常耐心细致的盘查，以防止对外人事件真相进行调查！任何死难亲属的外出都在严格的盘查之列，原定九点半见面，但到了 12 点多人才陆续到齐，原因是这些孤儿寡母都是天不亮时即分散着翻山越岭，躲过警察的围堵，分头到不同的地方去搭乘开往西安的公共汽车，几经周折后方到达共同的目的地见到我。⁶⁴

通过以上访谈纪录，我们看到，矿难的善后工作已经成为政府单方的行政行为，具有强

⁶³访谈原始录音见“中国劳工通讯”

（http://big5.china-labour.org.hk/fs/broadcasts/03April10_sp_fushuncoalmineblast.ra）。

⁶⁴ 高智晟：“写在铜川陈家山矿难一周年之际”，2005 年 11 月 12 日，转自“中国劳工通讯”（http://big5.china-labour.org.hk/public/contents/article?revision_id=67256&item_id=67255）。

烈的时效性、不对等性和强制性。一方面，通过媒体的鼓吹和官员们的自我标榜，矿难的善后处理工作程序已经被涂上了“以人为本”的色彩；一方面，通过权力的强制力对遗属这个社会边缘群体的挤压，政府将矿难善后过程转变为一个剥夺遗属请求救济权的过程。在物质和精神的双重压力下，精神崩溃且生活无着的遗属们不得不最终放弃自己的权利，“自愿”接受政府开出的赔偿条件。

在现代政治理论的视野下，维护和保障公民的权利，是政府职责之基本所在。政府既不应以消除“矿难所导致的负面影响”为理由放弃履行这项职责，也不能在以维护社会整体利益和社会稳定为借口对这一职责予以调整。政府的介入实际上应当有两种作用，一是帮助遗属们实现他们的权利，通过政府的居间协调来排除遗属们在实现这些权利中的障碍；二是减少遗属们在实现这些权利时的成本。政府在矿难善后中如果真正执行“以人为本”的方针，一个基本的前提就是在现有的经济能力的前提下，尽量满足遗属们提出的合理要求，并动员各类资源，对遗属予以安抚。当然，我们并不否认官员们在抢险救援中表现出来的积极态度，这无疑增加了遇险矿工生存的机会，而新的赔偿标准也的确提高了遗属所获赔偿的数额。但是，我们从遗属们对善后的感受中看到，在矿难发生之后，政府并非是站在一个执法者和协调人的立场上善后，在整个善后过程中，政府运用了公权力，强制性要求遗属们接受一切由政府决定的抚恤和赔偿。而政府的决定又往往是在官员们考量了自身的利益，即矿难对其政绩的影响之后作出的；有时，这些决定更是“官煤勾结”结果。矿难之后，遗属们成为一群任由政府和矿主宰割的“羔羊”，服从政府的意愿和指令是他们唯一的选择。政府在矿难善后中的角色就是摆出强势的姿态，在最短的时间内消除矿难所带来的一切负面影响。可以说，在这个过程中，政府不但没有履行其职能，减少遗属们实现权利的成本，反而为这些权利的实现制造出了种种痛苦和障碍。

结论与建议

在本报告上述分析中，我们看到，煤矿矿难发生之后，由政府主导的善后过程并不是一个公正的、公开的过程。媒体对政府官员们组织抢险救援场面的张扬掩盖了事故现场的实际情况和官员们真实的心态；媒体对事故的报道内容和篇幅也与中央政府所强调的“以人为本”的方针极不相称，基本是以政府官员作为主角。在政府的主持之下，各地普遍响应的赔偿标准的确在一定程度上提高了遗属们的善后待遇，并得到了遗属们的认同，但是这个标准从“以人为本”的角度分析，仍然缺少公正和公平。更需要指出的是，当这个标准从数千元、数万元提高到20万元之后，这一本来可以重新定义“人”的价值标准却被定义在“加大矿主违法成本”的性质之上。中央政府提倡的“以人为本”的执政方针就这样与“20万元”的赔偿标准“擦身而过”，没有了任何关系！

从矿难遗属的访谈记录中，我们解读出：在地方政府对煤炭资源强烈的经济需求、在政府官员与煤矿矿主密切的利益关系、在各级政府设置的安全生产责任制度等种种现实之下，矿难的善后过程已经在政府的介入下演变成一个“官煤合谋”剥夺遗属救济请求权的过程。在这个过程中，遗属们与政府或者矿方的谈判权利被剥夺，他们在接受了一定数额的赔偿之后，被迫放弃了向外界传递基本诉求的权利；放弃了通过法律途径提出赔偿请求的权利；放弃了遗属之间联系沟通提出共同诉求的权利，甚至放弃了按照习俗将亲人遗体留置数日以示哀悼的权利。在这个过程中，随着遗属们的基本权利被剥夺，“以人为本”的执政方针变得是如此苍白，如此虚伪。

政策建议：

政府既然承担了在矿难之后的抢险救援和善后责任，就应当本着“以人为本”的原则建立一条切实可行的政府行为路径。而这条路径的起点就是以“矿工为本”，采用有效的煤矿用工制度与合理的工资福利制度，进而建立一套规范的煤矿事故善后制度和程序。

第一，为煤矿安全起见，煤矿应当采取“无固定期限劳动合同”的用工形式，废除“承包制”，以确保矿工队伍的稳定和矿工素质，以“人”为本，从根本上减少矿难的可能性。

1949年10月中华人民共和国成立后，在中央人民政府领导下，组建了燃料工业部，对全国煤炭工业，石油工业和电力工业实行统一管理。官僚资本所有的大型煤矿在建国初期就实行了军事管制，而后成为中央政府能源部门直属的国有企业，而民族资本所有的小型煤矿也继1952年公私合营后，在1958年社会主义改造运动中成为地方国营企业。在这个公有制的过程中，建国前在煤矿普遍存在的“把头制”被中央政府废除。⁶⁵遗憾的是，时隔40多年，类似“把头制”的“包工制”已经成为当今中国煤矿主要的用工形式，国有煤矿亦不例外。大批流动性极强的农民工成为煤矿井下采掘工人的主体，同时，那些富有安全知识和经验的原国有煤矿的矿工也因年老体衰或者出于安全的考虑而退出煤矿采掘工种。自煤矿经营者以降，各级“包工头”除了追求最大的利润之外，根本不重视对工人的安全技术培训，以致近年来因井下工人违章作业造成的煤矿事故频繁发生。目前，在中央政府提出整合全国的煤炭资源，关闭小型煤矿的同时，在国有的煤矿中，有必要顺势采用“无固定期限劳动合同”的用工形式，让矿工这一职业获得高度的职业稳定性。采用“无固定期限劳动合同”的用工形式是强化煤矿安全生产和维护矿工生命的必要条件，这种用工形式可以使煤矿获得一支稳定的矿工队伍，只有在矿工队伍稳定的基础上，才有可能对矿工们进行持续的安全知识和生产技能的培训。

第二，为保障煤矿工人的权益和矿工队伍的稳定性，必须考虑提高矿工的工资水平并为他们提供全面的福利待遇和社会保障。如果说采用“无固定期限劳动合同”的用工形式可以保持一支稳定的矿工队伍，提高矿工的工资福利待遇则是提高矿工社会和经济地位的前提。在计划经济年代，煤矿工人曾经享有高于其他产业工人的工资和福利待遇。这些高福利和高工资待遇在有助于维持矿工队伍稳定的同时，也使矿工这个危险性极高，工作条件极差的职业受到了社会的尊重，而完善的工伤抚恤制度也使遭遇不幸的矿工及其家属免除了后顾之忧。随着一系列改革措施的实施，煤矿工人在面临高度职业危险的同时，其工资和福利待遇相对于其他产业来说已经处于极其低下的水平，这一现实极大地挫伤了煤矿工人的生产积极性，致使各类煤矿所用的井下采掘工人有80%是农民工。⁶⁶要降低煤矿工人的流动性，国

⁶⁵ “把头制”又称“把持制”，是旧中国雇佣关系中具有封建垄断性的一种中间剥削制度。把头多为帮会首领或地痞流氓，他们在某些行业（例如，码头搬运、煤矿）中垄断劳动力的雇佣，对工人进行残酷的剥削和奴役。中华人民共和国建国后，中国煤矿工会于1950年2月1日向中央人民政府燃料工业部提出建议，要求废除把头制度。这项提议中指出，“在旧的煤矿企业中，由于把头制的存在，工人遭受着封建野蛮的剥削。把头不但毫不注意矿坑的安全设备，却驱使工人违反技术及安全规程来采掘，以致时常发生巨大的生命伤害；因此彻底摧毁此一黑暗制度，摆脱封建的桎梏，就成为广大煤矿工人的迫切要求。”同年3月21日，经中央人民政府批准，燃料工业部发布通令，要求全国各煤矿凡对包工把头制度业已表面废除而其残余仍有保留者，应即彻底肃清；其原封未动依然存在者，应即彻底废除。见，“燃料工业部关于全国各煤矿废除把头制度的通令”，载于中央人民政府法制委员会：《中央人民政府法令汇编》（1949年-1950年），法律出版社，1992年，第597页。

⁶⁶ 据媒体报道，目前中国国有煤矿专业技术人员的月平均工资不足800元，最低仅300元；中小煤矿企业雇佣的农民工日平均工资为40元，全月30天出满勤不休息，一个月的收入也只有1200元左右。有国有煤矿企业负责人称，上个世纪50、60年代，煤矿工人是“老大哥”，女人都愿意嫁给煤矿工人，因为矿工工资

有煤矿必须在与矿工签订“无固定期限劳动合同”的同时，大幅度提高矿工的工资和福利待遇，例如设立煤炭行业最低工资标准和职业危害津贴，强制推行“煤矿井下艰苦岗位津贴”。

67

第三，如前所述，政府对矿难善后工作的介入是政府履行其社会职能的行为。问题在于，这种行为在缺少公正性的同时具有更多的随意性和强制性。因此，需要以立法的形式建立一个规范的煤矿事故善后制度和程序。可以考虑为遗属们建立一条先行政后法律的权利救济途径：在事故发生之后，由当地政府负责善后工作，如果遗属们对善后工作和赔偿协议不满意，可以通过诉讼程序请求司法救济。在中国已经具备了较为完善的诉讼程序的情况下，行政程序的完善就成为一个需要解决的问题。具体的讲，这一程序应当以行政法律的形式加以规定，将目前这种以政府公权力为主的带有强制性质的善后程序转变为一个有明确法律依据的程序，对这个程序的法律规定应当包括：真正本着“以人为本”的原则重新确定“人”的全面价值，并在此基础上重新确定赔偿金标准下限制定的考虑因素、对遗属赔偿标准的考虑因素、遗属了解矿难实情的权利、遗属与善后工作组协商的权利、遗属对善后工作不满的抱怨机制、遗属对赔偿协议不满可以起诉的权利等等。

第四，要建立一套与煤矿矿难有关的工伤保险制度。从法律的角度看，在矿难发生之后，无论采取何种赔偿标准，由政府负担赔偿的做法本身就缺少法律依据。矿主对矿难遗属的赔偿是一种基于雇佣关系的义务，政府并非雇主，也非煤矿事故的直接责任人。而且，对那些处于财政困境的地方政府来说，一旦出现重大矿难，它们很难筹集足够的资金承担赔偿责任。在此情况下，最终遭受损失者是矿难遗属。中国现在已经有一套较为完善的工伤保险制度，通过这一制度解除政府的赔偿责任并保障遗属们获得公正的赔偿，当为一种较为合适的善后方式，也是一种具有法律依据的方式。

应当通过立法使工伤保险成为煤矿行业准入的一个刚性条件，无论是新建煤矿还是老矿，均应被强制性要求参加工伤保险之后才可获得生产经营的资格。由于煤矿生产的不稳定性和农民工占工人主体的特点，使现行《工伤保险条例》中的因工致残者可以在保留劳动关系的前提下，“按月领取伤残津贴”；因工死亡者的直系亲属按月领取“供养直系亲属抚恤金”等条款不具备实施的基础。因此，要对煤矿的工伤保险参与方法予以特别的规定，例如，对那些以农民工为矿工主体的私营煤矿应规定较高的工伤保险费率，⁶⁸ 以使矿工们在伤亡之后，获得较大数额的赔偿。

第五，全面开放媒体对矿难的报道。即使在中国现有的政治环境中，将媒体转变为煤矿安全秩序的一种政府治理手段亦有其可行的途径。改革之后，中央政府和地方政府的关系中的一个重大变化是中央政府与地方政府之间的权力分割，地方政府官员凭借“信息不对称”的优势和获得的部分财权，已经成为相对独立的行为主体。⁶⁹ 由此所产生的与中央政府的

高，一人的工资可以养活五六口人的家庭，可是现在一个矿工的工资连养活自己都成问题。见，杨学峰：“煤矿安全：留住人才是关键”，《新安全》，2005年第12期。

⁶⁷ 2006年7月12日，劳动保障部、国家发展和改革委员会和财政部联合发出《关于调整煤矿井下艰苦岗位津贴有关工作的通知》，该通知将“煤矿井下艰苦岗位津贴”的适用范围定义为“各类煤炭企业的井下作业职工”。

⁶⁸ 根据《工伤保险条例》（国务院2003年4月27日发布，2004年1月1日实施）第八条的规定，国家根据不同行业的工伤风险程度确定行业的差别费率。劳动和社会保障部、财政部、卫生部、国家安全生产监督管理局在2003年10月29日颁布的《关于工伤保险费率问题的通知》中，根据不同行业的工伤风险程度，将行业划分为三个类别，三类行业分别实行三种不同的工伤保险缴费率，基准费率为用人单位职工工资总额的0.5 - 2.0%，煤炭开采属于第三类行业，基准费率为职工工资总额的2%。此处建议的是，应在第三类行业中将煤炭开采业的工伤保险费率进一步提高。

⁶⁹ 赵成根：“转型期的中央和地方”，《战略与管理》，2000年，总40期，第44-51页。

指令抗衡能力已经从近年来煤矿安全治理过程中矿难依然频发的事实得到了证实。⁷⁰ 同时，媒体实际上也正在逐渐转变为中央政府对地方政府官员的一种约束手段，无论是公开的报道还是媒体送达的“内部参考”，都可以使高高在上的中央政府首脑们了解到了地方官员们的部分信息，对这种信息的掌握在一定程度和一定时间内成为了中央政府运用人事权力达到“惩治腐败”目的的主要手段，也是民情民怨上达的唯一通道。从这一点来说，开放媒体对矿难的报道，对中央政府来说，对上级政府来说都不是一件坏事。

媒体对矿难的报道除了如实报道矿难的原因、位置、伤亡后果和抢险救援的过程之外，还应当对矿难遗属给予更多的“人文关怀”。在失去了亲人的时刻，遗属需要有人来关心，至少需要一个发泄内心痛苦和提出未来生活诉求的渠道。对他们这些内心要求和痛苦的报道在一定程度上可以起到明显的安抚作用，还可以使社会公众了解遗属们在现实生活中的困境，进而激发社会公众的同情心，对他们施以援手，从而提升整个中国社会的道德水平。

“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二：

官商较量与劳权缺位：中国职业安全卫生报告（2005年4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）（2006年9月[修改版]）

以上报告发表于“中国劳工通讯网站”（<http://www.clb.org.hk>）

⁷⁰ 有关分析，见，中国劳工通讯：“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，载于“[http://gb.china-labour.org.hk/gate/gb/big5.clb.org.hk/fs/view/bloody_coal_\(final\).pdf](http://gb.china-labour.org.hk/gate/gb/big5.clb.org.hk/fs/view/bloody_coal_(final).pdf)”。