

法治视野下的山西省煤炭资源开发利用

何磊磊

(西安建筑科技大学, 陕西 西安 710055)

摘要:立足于山西煤炭资源开发利用的实际情况以及相关的煤炭法律法规的价值实现的情况以展开研究。以法治为研究视角和分析重点,对存在于法治进程中的阻碍或者影响其实现可持续发展的主要的法律问题,进行深入的剖析和探究,力求在一个动态的过程中来找到问题的根源之所在,并提出相应的可行的解决方案或对策,以促使相关法律障碍或问题得以解决,促使山西煤炭资源的可持续开发利用能够充分的纳入到依法治国的体系中,并最终得以实现。

关键词:法治化;开发利用;法律对策

中图分类号: D 912.6

文献标志码: A

文章编号: 1008-7192(2013)02-0035-05

The Exploitation and Utilization of Coal Resources in Shanxi Province in Light of the Rule of Law

HE Lei-lei

(Xi'an Univ. of Arch. & Tech., Xi'an 710055, China)

Abstract: The paper is based on the study of the current situation of the exploitation and utilization of coal resources in Shanxi province and the value realization under relevant coal laws and regulations. In light of the rule of law, the analysis focuses mainly on the legal issues which may impede the process of the rule of law and affect the sustainable development. It aims to find out the root of impediment and the feasible solution to the problem in a dynamic process and finally bring the sustainable development and utilization of coal resources in Shanxi into line with the system of rule of law.

Key words: the rule of law; exploitation and utilization; legal countermeasures

由于山西省作为我国最重要的能源基地的特殊地位所在,山西省煤炭资源可持续发展战略的实施与推广就直接的关系到了全国煤炭资源可持续发展的最终实现。作为社会最主要、最普遍的控制系统,作为煤炭资源可持续发展战略的最主要的推动与保障力量,法治在实际生活中并没有能够充分发挥出其应有的效力,对山西煤炭

资源的可持续开发利用的调控与规制也并不够理想,煤炭资源在开发利用中的大量浪费与环境污染的现象仍然时有发生。而如何使山西省煤炭资源可持续发展的构想能够如期的实现,又或者说是依靠何种力量来推动并保障山西省煤炭资源可持续发展战略的实现,将是当前乃至今后环境与资源保护法学界所面临的一个最为重要、

收稿日期:2012-11-08

作者简介:何磊磊(1982-),男,山西太原人,西安建筑科技大学建筑学院研究生辅导员,法学硕士,研究方向为法学、思想政治教育。

最为紧迫的课题。

一、当前山西省煤炭资源开发利用所存在的主要问题

在可持续发展战略的指导下,必须从山西省的实际情况出发,实事求是的将煤炭资源开发利用过程中存在的主要的问题或障碍逐一的发掘出来并进行认真的分析,才能够找到正确的应对方案,只有这样,山西省的煤炭资源的可持续开发利用才能够真正得以实现。

1. 煤炭资源利用率低

近年来,山西省煤炭资源的开发利用正在实现一种良性的转变,集约型的开发利用模式正在形成。但是,可持续开发利用推广与实施力度与速度都未能满足形势发展的要求。目前,浪费的情况依然十分严峻。主要是由于:第一,煤矿数量多,分布在全省各地,造成煤炭企业力量分散规模较小。由于开采分散,煤矿规模、资金与技术参差不齐,并且缺乏可持续开发利用的意识与技术,而相对偏重短期利益与局部利益。第二,由于技术与资金的瓶颈,煤炭资源的投入与产出的效能比率偏低,因而使用量愈大,浪费愈严重。第三,在巨大利益的驱使下小煤矿、“黑煤窑”私挖滥采屡禁不止,长期得不到有效治理,“严打”过后,往往死灰复燃。从总体上看,山西省的煤炭资源在开发利用过程中的浪费问题,依然是可持续发展的主要障碍。

2. 环境污染极为严重

由于地处黄土高原,植被破坏、水土流失严重等原因,山西省的生态环境本来就十分脆弱,而对煤炭资源的长期的大规模的近乎是掠夺性、粗放性的开发利用又起到了雪上加霜的效果。“三废”问题、水土流失问题、空气粉尘污染问题等等愈来愈严峻。再加上开采者往往目光短浅只注重眼前的经济利益而忽视煤炭开发利用过程中的环境保护,只追求个体的经济利益最大化而忽视对环境保护的资金的投入与技术的改进,这样生产者就将环境污染的成本转嫁给了整个社会,致使山西省煤炭资源开发利用过程中的外

部不经济现象愈发严重,环境污染愈发严重。这不仅严重影响到了人们的身体健康与生活质量,而且严重影响到了山西省的形象,并且这种严重的环境污染也阻碍了煤炭工业本身的发展乃至山西省经济社会的发展。

3. 监督管理体系不够科学严密

在山西省现行的观念和体制中的一些不利因素,阻碍了可持续发展战略在煤炭资源开发利用领域中的推行的力度与速度。在这些不利因素的制约下,现行的煤炭资源监督管理体系中不够科学严密仍然存在许多的漏洞与缺陷。有法不依、执法不严等恶劣现象的频频发生,监管不力为各种违反法律法规的行为提供了可乘之机,成为煤炭资源严重浪费的主要根源之一。另外,山西省各层级、各地区政府对煤炭资源开发利用的权属关系、管理关系并未完全理顺,目前尚未完全形成管理科学,权责分明的管理局面。并且经济利益的巨大诱惑,也对良好管理秩序的形成起到了反向作用。为了使私挖滥采、无证经营、破坏环境等问题得到解决,政府已经进行了长期的治理,并且已经取得了一定的成果。但是,在监管体系尚未完善的情况下,问题并不能从根本上得到解决。

二、山西省煤炭资源可持续发展利用法治化的必要性

法治(rule of law),一词具有极为丰富的内涵,以至于古今中外的法学家、政治学家们都难以为其准确定义并获得广泛的认同,但是从总体上来说,法治一般普遍认为有以下含义:法治,是一种宏观的治国方略;是一种理性的办事原则;是一种民主的法制模式;是一种文明的法律精神;是一种理想的社会状态^{[1]237-238}。实行法治就意味着确立了法律在国家中的不可动摇的最高权威性,就意味法律可以广泛的介入与调整社会生活而具有当然的正当性^{[2]447-448}。

1. 法治化是山西省煤炭资源可持续发展利用的前提条件

可持续发展战略发端于多位学者保护环境、珍惜资源的学术思想;成型于在1987年世界环境

与发展委员会上布伦特兰夫人的著名的报告,《我们共同的未来》;最终确立于1992年联合国环境与发展大会所通过的《宣言》和《21世纪议程》这两个举世瞩目、影响深远的国际法律文件。可持续发展战略在成为世界各国的共识之后,在进一步的实践中,所不可或缺的是一个良好的法治环境。

可持续发展战略也只有法治原则得以确立的国家才能够真正得以实现。可持续发展战略的实施离不开立法、执法、司法、守法、法律监督等各个法治环节的逐步推行与紧密协作。可持续发展战略的实践,所必须要重视的是法治建设与推行,一切要从建立起完善的法律体系开始,然后通过各种法治手段加以逐步实施并转化为实效。离开了良好的法治环境一切都无从谈起。同理,山西的煤炭资源可持续发展战略的实施,最为重要的就是法治环境的建设与法治手段的推行。

2. 法治化是山西省煤炭资源可持续开发利用的重要保障

由于法律这种社会规范具有强制性、普遍性、稳定性与权威性特征,就注定了法治为现代社会实施治理所首选的手段。所谓法治,不仅仅通过其国家强制力以控制、约束人的行为,而且以其巨大的号召力与感染力以影响人们的思想、情感与信念。煤炭资源的可持续开发利用的实现离不开法律的强制、法律的指引、法律的评价以及法律的教育等多重重要的推动作用。通过法治的运行既能够有效的防止资源浪费与环境污染,又能够充分利用国家强制力以保障可持续发展的实现。

山西省煤炭资源可持续开发利用要从根本上解决煤炭资源浪费、环境污染、生态破坏等严峻的问题,所需要的正是法治,这样一种由国家强制力保障实施的能够深入人心、立竿见影、实效至上的手段。法治保障了国家机关和公职人员正确行使其权力,保障了有关单位合理、科学的开发利用资源,保障了可持续发展战略得以结构合理、程序严密的逐步实现。

3. 法治化是山西省煤炭资源可持续开发利用的应有之意

在经历了不断发展与完善的过程之后,可持

续发展理论对于人类来说的真正价值就在于:使人类的生产、生活对生态环境的影响控制在环境的自净能力、承载能力以内,使环境得以不断更新、免遭破坏;使人类的生活品质、健康水平得以不断改善,使平等、自由、人权得以保护和发展;使资源在代际之间得以公平分配,使资源得以高效利用,能够以最小的资源投入换来最大的效能产出,从而避免浪费,使各种清洁生产技术的不断进行“无害化”的改进,并及时应用于各领域,不断减少“三废”的产生,最终实现不断趋近与零排放。而法律的价值就在于不断的追求正义、公平、秩序、效率、自由等等。

由此可见,可持续发展理论所追求的代际之间资源开发利用的公平,当代资源开发利用的合理有序,与法律所始终追求的公平、秩序、正义等价值在很大程度上具有一致性。并且当可持续发展所追求的各种价值之间发生冲突的时候,也离不开法律的规范与调整。

三、推进山西省煤炭资源可持续开发利用法治化的法律对策

1. 保障相关煤炭资源立法的理念能够与时俱进

立法理念是法律的核心与灵魂,是立法工作的出发点与着力点,他反映了一部法律的设计的基本依据和内在本质。在依法治国方略的立法理念的统筹与指引下,我国的每一部法律、法规、规章以及其他的规范性法律文件等都是法治核心价值理念的展开和具体化,正如每一部法律都有其目的条款之规定,该条款正体现着其立法理念。立法理念直接反映了立法者的立法意图与立法动机,体现了立法者调整某些社会关系以使其达到某种预期的理想状态的意图和价值追求。环境与资源保护法学所追求的核心价值理念规范并影响着其整个法律体系,而其理念基础则支撑着环境法律对目的的规定,环境法立法的目的则支撑着环境立法对指导思想以及法律原则和制度的确立^{[3]21-26}。

然而,可持续发展以及科学发展观的重要战

略思想却并未能在山西省的地方法规与规章以至全国的煤炭资源相关立法中得到充分的良好体现。从根本上来说,煤炭资源的相关立法仍然受到经济利益至上,眼前利益至上,轻视环境保护与资源合理开发利用等落后思想意识的严重影响。因此,现行的立法理念并未能满足当前乃至今后山西省煤炭资源可持续开发利用的需求,而这已经成为制约煤炭立法工作的主要问题之一。由于极为符合各国经济社会发展的需要与人类发展的长远利益,可持续发展思想一经提出就被世界各国所普遍接受,并且逐步成为主导各国环境与资源保护相关立法的指导思想与立法理念。在此基础上,我国又与时俱进的提出了科学发展观作为社会主义经济社会发展的指导思想。科学发展观的核心是以人为本,其基本要求为全面、协调、可持续。这二者在一定程度上具有一致性。

2. 确保依法行政的理念深入人心

依法行政是社会主义法治理念的基本要求之一,也是国家和人民对行政执法工作的根本要求。所谓依法行政就是指各级政府及其工作人员都应当在法律和法规规定的范围内活动,不得超越法律或者法规的规定擅自行事。从形式上来说,依法行政包括了对现行法律的遵守和依照法律授权活动两个方面的内容。第一个方面的内容是行政机关实施行政管理,应当依照法律、法规、规章的规定进行,禁止行政机关违反现行有效的立法性规定。第二个方面的基本要求内容是指没有法律、法规、规章的规定,行政机关不得做出影响公民、法人和其他组织合法权益或者增加公民、法人和其他组织义务的决定。具体来说,依法行政包括了合法行政、合理行政、高效便民、权责统一、政务公开和不断提高依法行政能力和职业道德水平等六个方面的基本要求^{[4]28}。

在一定意义上来说,依法行政就是贯彻依法治国方略的最为重要的一个方面。只有行政机关及其工作人员首先做到依法行政,所有的行政相对人和相关人才会自觉地予以配合和服从,而所谓的依法治国也才具有实现的可能性。因此,依法行政就是行政机关及其工作人员在法治化

的进程中为全体民众所做出的最为重要的表率,又或者说是实现法治化的重要要求之一。行政机关及其工作人员的行为必须具有明确的法律依据,必须体现权责统一原则,同时遵守实体法与程序法,对所有违法行为必须予以撤销和改变,自觉接受人民群众的监督。对于山西省来说,以往煤炭执法工作不够顺利的重要原因之一就在于依法行政的理念尚未能够充分的在该领域中贯彻和落实。因此,使依法行政的理念深入人心正是推进山西省煤炭资源可持续开发利用法治化的重要要求之一,具有显著的现实意义。

3. 不断提高执法工作人员的综合素质

实践证明,建设一支高素质的执法队伍是煤炭执法工作最为有力的保障,只有提高广大执法工作者的综合素质才能使煤炭执法工作的整体水平获得真正的提高^[5]。打造一支纪律过硬、技能过硬、作风过硬的执法队伍是一项缓慢而艰巨的系统工程。但从长远来看,为了能够使山西省煤炭执法工作获得必要的智力支持与人才保障以使其获得根本上的改善,就必须从执法队伍内部入手“苦练内功”。

首先,应当不断提高广大执法者的思想政治素质,将思想政治教育工作常抓不懈。使广大执法者能够从心底真正认同并掌握社会主义法治理念、科学发展观等重要的战略指导思想,能够将“执法为民”、“将人民群众的利益作为执法工作的出发点”等等观念落实为自己在工作中的实际行动。其次,通过多方面、多层次的业务培训、实效考核与经常的总结交流来强化广大执法者的业务素质。针对当前山西省煤炭执法队伍的业务素质与执法能力与复杂而艰巨的工作任务不相称的现状,应当按照“突出重点、注重特色、拓宽渠道、全员培训、更新观念”的思路使这项工作得以持续、高效的进行。再次,应当不断强化广大煤炭执法工作者的法律意识,使“法律面前人人平等”,行使权力要受到监督,执法侵权要进行赔偿,滥用职权必将受到制裁等意识时刻存在于执法者头脑中,以做到警钟长鸣。通过上述努力促进山西省广大煤炭执法工作人员培养类型由经验型向知识型转变,个人能力由单一型向复

合型转变。

4. 保障并促进公民积极参与煤炭资源执法工作

煤炭资源执法工作的顺利高效的进行离不开公众的大力支持与积极参与。为了能够使公众以各种有效的方式参与到煤炭执法工作的过程中以达到监督执法、协助执法、保护煤炭资源等多重目的,必须建立相应的煤炭执法公众参与机制。公众可以通过该种机制以及必要的程序和途径参与与其利益相关的煤炭执法活动,以使其利益得以保障。政府也可以通过该种机制与公众针对煤炭执法问题进行有效地沟通以减少阻力获得支持。通常来说,公众对煤炭执法工作的参与包括事先、事中和事后三个阶段。

对山西省煤炭执法工作来说,最为重要的就是公众的事中参与阶段。因为公众对煤炭执法过程的直接参与可以有效的进行监督以减少“暗箱操作”控制腐败,可以向有关部门直接表达自己的意见与建议使自身利益得以保护,还可以为执法部门带来更加准确和广泛的信息以促进其工作。因此,必须促进并保障公民积极参与煤炭资源执法工作。重中之重,就是要使公众对煤炭执法工作的知情权与参与权得以落实和保障。具体来说,首先,要使山西省相关的煤炭执法信息得以公开。目前山西省各级政府已经逐步制订了自身的《政府信息公开条例》,但是该项规定普遍制定的过于原则、缺乏可操作性而流于形式,有待加强。其次,政府对向公众公开的信息

的深度、广度和真实性应当提供保障。再次,公众应当参与煤炭执法工作的全过程。最后,公众对煤炭执法工作的参与必须建立相应的保障措施。尤其是在参与过程中的相应的经济保障、人身保障和参与权保障。通过种种措施,使公众参与逐步成为山西省煤炭执法工作的推进器。

四、结 语

今时今日,可持续发展战略如同“强心剂”一般理所当然的成为山西省煤炭资源开发利用的必然之路。山西省必须一切从实际出发,把局部利益与整体利益,眼前利益与长远利益妥善结合起来,把是否可持续作为衡量煤炭开发利用工作是否合格的一把终极标尺。可持续发展工作的开展,应当法律先行,而只有当煤炭执法工作能够顺利高效的开展并能够紧密的配合山西省的实际,法律的价值或者说山西煤炭资源开发利用的可持续,才能够真正的得以实现。

当务之急就在于,以科学发展观为指导,全力完善现行煤炭资源立法,逐步构建合理的山西煤炭资源法律体系,以完善其执法依据;促进山西煤炭资源执法工作的顺利进行等等,将现实中存在的制约山西煤炭资源可持续开发利用执法工作的各项法律问题逐一解决,从而使山西煤炭资源的可持续开发利用事业能够充分的纳入到我国法治的体系中,能够充分的利用到我国的法治成果,能够找到一种合理的运行方法或模式。

参 考 文 献

- [1]张文显. 法理学[M]. 北京:法律出版社,1999.
- [2]葛洪义. 法理学教程[M]. 北京:中国法制出版社,2001.
- [3]汪劲. 环境法律的理念与价值追求[M]. 北京:法律出版社,2000.
- [4]中共中央政法委员会. 社会主义法治理念教育读本[M]. 北京:中国长安出版社,2008.
- [5]蒋明理. 加强和改进行政执法的思考[J]. 行政法学研究,2003(3):27-29.