

---

# 对煤炭资源开发可持续发展的探讨

---

云南省煤炭地质勘查院 何 山

随着改革开放的不断深入和社会主义市场经济体制的进一步完善, 矿产资源管理从完全封闭的计划经济管理体制向市场经济体制转化, 矿业权市场也正处在培育和规范的起步阶段。随着矿产资源市场的日趋活跃, 特别是能源类的煤炭资源市场近几年来发展迅速。作为云南省煤炭资源开发最前端的煤炭地质勘查单位, 面临新形势、新机遇和新的挑战。为了响应国家关于地勘队伍体制改革的号召, 逐步适应市场发展的要求, 结合自身实际, 利用自身优势, 经过近几年的体制和机构改革, 根据属地化管理后的实际情况, 加快发展产业经济, 基本形成了多种经营、多元发展的产业格局。在煤炭资源矿业权市场中大胆实践, 取得了一定的效果, 对煤炭地勘单位体制改革和实施可持续发展战略都发挥了较大作用。但由于煤炭矿业权市场运作起步较晚, 在矿权实际运作过程中, 遇到了很多困难。在煤炭行业管理、两权市场监管与相关法规方面都不同程度的显露出了许多问题。这不仅阻碍了煤炭地勘单位体制改革步伐, 更对国家实施煤炭资源开发可持续发展战略带来了许多不利因素。

## 一、管理制度和相关法律存在的问题

### 1. 机制不健全

煤炭行业的生产安全整顿和国土资源矿权管理不配套, 出现了关于“历史问题”、“地方保留煤矿”和新办探矿权范围重叠现象, 导致矿业权属问题引发的冲突不断发生, 使地勘单位依法获得的探矿权利益受到不同程度的侵害。出现的原因, 一方面由于矿权市场建设初期, 国土资源管理机制不到位, 地方政府充当了土地和矿权市场管理的主体, 政府与市场的职责不清, 管理制度不全, 出现了借机钻空子的现象; 另一方面, 地方保留矿井的划定、管理与探矿权的审办与管理不相适应, 没有一个规范系统的管理机制; 再就是, 矿权从审办到实施整个过程, 缺乏有效的从上至下、由始至终的监督和管理机制。

### 2. 监管力度不够

对煤炭矿权市场建设过程中所出现的一些问题和冲突现象, 政府管理部门的监控力度不够。一些部门把其责任归咎到整个市场的不完善, 认为只能通过市场的完善, 利用价值规律和市场经济办法来解决。但我们知道, 整个市场的完善是一个浩大的工程, 而对目前存在和出现的问题是无法推托和回避的, 必须要有一种及时有效的解决方法。如果缺乏监控, 由于利益的驱使, 导致一些违规行为的滋生蔓延, 对煤炭行业管理和矿权管理向合理、科学和法制化方向发展都会带来了许多障碍。矿权与煤炭资源开发管理的不规范, 也

造成一些有整体和大规模开发价值的矿区难以合理规划,局部利益影响国家利益的现象时有发生。矿区投资规划的无序和混乱,使生产效益大大降低,内耗与浪费增大,安全隐患不断增多。

### 3. 相关法律不够完善

《中华人民共和国矿产资源法》是一部公法和私法相结合的法律,其保护对象不仅是国家和社会,另一方面则是从事矿产资源勘查开发的企业和公民。该法律中的公法内容相对完整,而私法方面的内容比较薄弱。公益和私权还缺乏科学的区分以及具体严格的规范内容,还存在立法与执法的不匹配,由此不乏出现借公益侵犯私权或借私权冒充公益的现象。对勘查单位技术优势、成果价值等利益的维护还很不够。

对矿权存在的多头管理和权属不清等问题,缺乏一种明确而有效的仲裁办法。

## 二、加强行政管理和法制建设的必要性

1. 党的十六届三中全会明确提出,“坚持以人为本、树立全面、协调、可持续发展观”,这是对社会主义建设规律认识的又一次升华。由此可见,不断健全煤炭资源开发市场管理机制,是国家和社会所希望的,也是完全符合改革开放和社会主义市场经济建设要求的。作为国民经济建设重要能源基础的煤炭行业,随着国际、国内市场发展的需要,其经济地位在逐渐提高;其运用价值在不断扩大;其战略意义也日趋明显。但其存在生产压力大、安全隐患多、历史问题多和矿权关系复杂等一系列的问题不容忽视,而这些问题不解决好,会直接影响国家和行业经济稳定。如果不认真总结经验教训,加快立法、执法进程,加大宏观调控力度,从管理者和管理机制入手进行完善,改善煤炭资源两权市场的投资与生产环境是很难奏效的。

2. 立法不完全是法制化建设的根本目的,法制化建设必须在充分立法的基础上加强法律的修改与完善,使之更好的为经济建设服务;为社会主义市场经济健康、稳定、快速的发展提供有力的法律保障。《矿产资源法》及相关法律要在《宪法》基础上,紧紧围绕社会主义市场经济发展的需要,针对目前煤炭资源管理开发比较混乱的事实,抓紧相关法律法规的修改与完善,促使煤炭产业和资源可持续发展尽快走上正轨。

3. 管理机制与相关法规的健全是首要条件,而执行与监督则是必要条件。对现行的管理、法规的执行和监督力度从某一角度讲是管理不力的关键所在,有法不依、执法不严的现象是有的。一些地方和部门由于对政策、法规精神没有吃透;对煤炭开发市场缺乏有力的监督机制;对违规操作行为的打击力度不够;一些地方政府和部门对勘查单位实施探矿或进入开发的限制太多等等,都是导致市场管理盲目性和无序性的因素。因此,建立有效、有力的监管机制是非常重要和必要的。

## 三、实施煤炭资源可持续发展战略要依靠完善的管理制度、法规和有力监督措施

煤炭作为我国重要的基础能源和工业原料,在经济建设、环保以及国家能源战略安全等方面都有举足轻重的地位。由于我国经济正处在高速发展的阶段,所承担的能耗和环境污染的代价是非常巨大的。然而,煤炭作为不可再生资源 and 大气工业污染的主要因素,在生产、需求和环保环节中存在着很大矛盾。要解决这些矛盾,必须树立科学的发展观,针对出现和存在的问题,不断完善相关法规和强化整改措施,围绕如何处理好资源与需求、生产与环境的关系,把煤炭资源开发和两权市场尽快纳入法制化建设轨道。

1. 加强煤炭资源开发的宏观调控,改善煤炭行业与国土资源管理机制。自煤炭行业

机构改革以来,部分煤炭行业管理职能已逐步转化为国土资源管理职能,在过渡过程中管理机制不到位是必然的。但政府要充分发挥宏观管理职能,及时理顺管理体系和完善管理制度,加大煤炭生产宏观控制和治理整顿的力度。加强政策、法规的宣传教育工作,建立健全从省到地方政府和部门的直管体系和监督机制,依靠强有力的行政和法律措施,坚决遏制借市场混乱,钻政策、法规空子或利用地方势力进行违规操作,侵犯国家和他人权益的行为;纠正一些地方保护主义对依法探矿、采矿权人的无故卡、压和阻挠行为;坚决打击违法探、采煤炭资源的行为。建立从上至下,层层到位,责任到人的监管责任制,谁管谁负责谁受罚的管理措施。创建一个政令畅通、有条不紊的煤炭资源开发环境。

2. 重视地勘单位在煤炭开发可持续发展中所发挥的作用,维护勘查单位合法融资、合法探矿的权益

①. 煤炭开发必须获得科学可靠的资源状况。煤炭地质勘查单位历经几十年的艰辛,探明了可观的煤炭资源,为国家煤炭资源开发规划打下了坚实的基础。在新阶段、新形势下,云南省煤炭地质勘查单位积极投身国家规划矿区、项目的公益性地质调查、勘查工作,针对历史形成的探明资源中质量优劣及开采技术条件难易程度并存的现象,积极开展云南省煤炭资源的有效供给能力评价和可持续发展能力研究、调查等方面工作,进一步摸清了家底,为政府建设规划决策提供了有效而科学的依据。

②. 煤炭开发的可持续发展要投入充分的地质勘查工作,要对国家的资源作出真实可靠的评价。按照评价,国家或企业可作出合理开发利用的规划,把这部分资源充分利用好,不仅可以不断扩大利润,对资源开发的长远发展和国家资源有效保护都可发挥积极作用。而在矿业权市场化的带动下,一些不具备实力的个人和企业,对具有权属的资源采取短期行为,只顾压缩成本和照顾眼前利润,投入少量的地质工作,对资源的开发,挑肥拣瘦,生产、加工工艺低劣,对资源的研究开发深度不够,致使一些好的煤田整体性受到破坏;对一些好的煤种没有实施保护性、开发性利用。因此造成的后果,对国家长远发展都是非常有害的。

③. 通过地质手段,对煤层气(瓦斯)进行调查研究,在开发利用这一有价值的洁净能源并减少自然排放对大气的污染等方面都有着重大的意义;通过有效的地质手段,对一些高硫煤矿区煤炭脱硫进行研究,对高硫煤层硫赋存状态进行勘查研究,为有效的开发其低硫部分,合理处理高硫部分提供依据。对有高附加值的煤种和矿区进行科学的研究,为国家对这部分资源合理、科学、保护性开发利用提供依据。这不仅能缓解高硫煤地区煤炭资源紧张状况,同时对扩大资源的开发利用价值,减少污染都有很大的社会和经济价值。

3. 针对出现和存在的问题,及时修改完善相关法律。《矿产资源法》在维护公益的基础上要对政府的行为加以规范和约束,强化维护私权的内容,进一步明确公益、集体与个人在矿权制度中的关系和地位,创造各类市场主体平等使用生产要素的良好环境。加强对矿产资源中私权的主动监督与执法力度,健全完善既适应市场经济需求又能依法办事的矿权仲裁机制。进一步规范矿权“招拍挂”市场,控制资信度低,不具备勘查资质和能力的个人与企业申办探矿权,对探矿权的融资、投资勘探成果和利益加以支持和有效保护,特别要维护地勘单位利益和融资、投资安全,促进地勘单位找矿的信心和积极性,推动地勘单位体制改革的步伐,为实施煤炭可持续发展战略提供可靠的依据。