

全国煤炭高职高专（成人）“十一五”规划教材

煤矿法律法规

漆旺生 主编

Meikuang Falü Faqui



中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

全国煤炭高职高专(成人)“十一五”规划教材

煤矿法律法规

主 编 漆旺生

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

本书介绍了煤炭法律法规的本质与特征、煤炭法律法规体系,对与煤炭资源的合法勘查与开采相关的内容进行了详细的阐述。对煤炭经营监督管理、煤矿矿用产品管理、矿产资源补偿费征收与使用、煤炭生产安全费用和煤矿维简费的提取与使用等内容进行了较详细的分析。本书还介绍了与煤矿安全生产相关的主要犯罪行为及刑事责任,对《中华人民共和国安全生产法》的相关内容及对煤矿常见的行政执法相关工作进行了系统的阐述。

本书是煤炭成人教育和高等职业教育矿业类相关专业教材,亦可供相关工程技术人员参考使用。

图书在版编目(CIP)数据

煤矿法律法规/漆旺生主编. —徐州:中国矿业大学出版社, 2009. 1

全国煤炭高职高专(成人)“十一五”规划教材

ISBN 978 - 7 - 5646 - 0237 - 6

I. 煤… II. 漆… III. 煤矿—安全生产—法规—中国—高等学校;技术学校—教材 IV. D922.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 007384 号

书 名 煤矿法律法规

主 编 漆旺生

责任编辑 孙建波

责任校对 李 敬

出版发行 中国矿业大学出版社

(江苏省徐州市中国矿业大学内 邮编 221008)

网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com

排 版 中国矿业大学出版社排版中心

印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 1/16 印张 22.5 字数 557 千字

版次印次 2009 年 1 月第 1 版 2009 年 1 月第 1 次印刷

定 价 34.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

煤炭高职高专(成人)“十一五”规划教材 建设委员会成员名单

主 任:李增全

副 主 任:刘咸卫 胡卫民 刘发威 仵自连

委 员:(按姓氏笔画为序)

王廷弼 王自学 王春阁 王宪军

牛耀宏 石 兴 刘卫国 刘景山

杜俊林 李玉文 李式范 李兴业

李学忠 李维安 张 军 张 浩

张贵金 陈润叶 周智仁 郝巨才

荆双喜 贺丰年 高丽玲 唐又驰

彭志刚

秘 书 长:王廷弼 李式范

副秘书长:耿东锋 孙建波

前 言

《中华人民共和国安全生产法》的颁布与实施,我国加快了煤矿安全法制建设进程。2004年1月9日颁布的《国务院关于加强安全生产工作的决定》对煤矿安全生产工作做出了明确规定;2004年11月4日,国务院办公厅发布了《关于完善煤矿安全监察体制的意见》,明确了“国家监察、地方监管、企业负责”的煤矿安全工作职责;6月7日,国务院颁布了《关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》,把煤矿安全工作列为煤炭工业发展的重点。具有历史意义的是,2005年8月22日,国务院办公厅下发了《关于坚决整顿关闭不具备安全生产条件和非法煤矿的紧急通知》,9月3日,温家宝总理签署国务院第446号令,颁布了《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》。9月26日,国家安全生产监督管理总局、国家煤矿安监局出台了《煤矿重大安全生产隐患认定办法(试行)》、《煤矿隐患排查和整顿关闭实施办法(试行)》、《煤矿安全培训监督检查办法(试行)》,并同财政部联合出台了《举报煤矿重大安全生产隐患和违法行为奖励办法(试行)》等配套规章。自此,以《中华人民共和国安全生产法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国煤炭法》和《煤矿安全监察条例》等为基础的煤矿安全法律法规体系更加完善。

我国煤矿安全法制建设虽然成效显著,但问题较多,任重道远。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次把安全生产纳入经济社会发展规划的目标体系,为加快安全生产法制建设带来了新的机遇。国家安全生产监督管理总局最近确定的列入法律、行政法规立法项目的有:《伤亡事故报告和调查处理条例》《生产安全事故应急救援条例》《中华人民共和国矿山安全法》(修订)。列入部门规章立法项目的有:《安全生产违法行为及重大事故隐患举报奖励办法》《安全生产风险准备金监督管理办法》《生产安全事故赔偿办法》《煤矿安全监察行政执法责任追究规定》《重大危险源监督管理规定》《安全生产应急预案管理规定》等。这些工作必将把煤矿安全监察工作纳入规范化、制度化轨道。本书第一章重点介绍了法学法理基础、煤炭法律法规的本质与特征、煤炭法律法规体系,对《中华人民共和国矿产资源法》和《中华人民共和国煤炭法》等两部煤炭专项法律的总体要求进行了简单的讲解。第二章对地质矿产资源行政管理、煤炭资源的合法勘查、煤炭资源的合法开采、煤炭资源探矿权和采矿权的申请和矿区环境保护等与煤炭资源的合法勘查与开采相关的

内容进行了详细的阐述。第三章对煤炭经营监督管理、煤矿矿用产品管理、矿产资源补偿费征收与使用、煤炭生产安全费用和煤矿维简费的提取与使用等内容进行了较详细的分析。第四章重点介绍了非法采矿罪和破坏性采矿罪、重大责任事故罪、重大劳动安全事故罪、危险物品肇事罪、提供虚假证明文件罪、工程重大安全事故罪、消防责任事故罪、职务犯罪等与煤矿安全生产相关的主要犯罪行为及刑事责任。第五章重点依照《中华人民共和国安全生产法》的相关内容,对其立法背景、立法宗旨、法律地位及立法意义以及生产经营单位主要负责人的安全职责、从业人员安全生产权利的法律保障、政府对安全生产实施监督管理的职责、生产安全事故的应急救援与调查处理、安全生产的法律保障等方面进行了较系统的讲解。第六章对煤矿常见的行政行为、行政执法责任制、安全生产许可证制度、煤矿安全监察行政执法实务等与煤矿行政执法相关的工作进行了系统的阐述。

本书由华北科技学院漆旺生教授担任主编,宋晓燕、李楠老师担任副主编,具体编写分工如下:第一章、第五章由宋晓燕编写,第二章、第四章由漆旺生编写,第三章、第六章由李楠编写。

由于我国煤矿安全监察体制在不断健全,与煤矿安全生产相关的法律法规尚处于不断完善的过程中,尤其是《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国矿山安全法》等煤炭专项法律正处于修订阶段,书中不少内容很可能与煤矿安全生产管理实际有出入,特别是编者水平有限,难免存在不当、甚至是错误之处,敬请读者批评指正。

编 者
2008.12

目 录

第一章 煤炭法律法规体系.....	1
第一节 法学法理基础.....	1
第二节 煤炭法律法规的本质与特征.....	9
第三节 煤炭法律法规体系	12
第四节 煤炭专项法律简介	20
第二章 煤炭资源的合法勘查与开采	25
第一节 地质矿产资源行政管理	25
第二节 煤炭资源的合法勘查	32
第三节 煤炭资源的合法开采	41
第四节 煤炭资源探矿权和采矿权的申请	51
第五节 矿区环境保护	57
第三章 煤炭产品的合法经营与资金的合理使用	63
第一节 煤炭经营监督管理	63
第二节 煤矿矿用产品管理	67
第三节 矿产资源补偿费征收与使用	74
第四节 煤炭生产安全费用和煤矿维简费的提取与使用	78
第四章 煤炭行业主要犯罪行为及其认定	83
第一节 主要罪名及刑事责任	83
第二节 非法采矿罪和破坏性采矿罪	87
第三节 重大责任事故罪	93
第四节 重大劳动安全事故罪	97
第五节 危险物品肇事罪.....	100
第六节 提供虚假证明文件罪.....	103
第七节 工程重大安全事故罪.....	106
第八节 消防责任事故罪.....	108
第九节 职务犯罪.....	110
第五章 《安全生产法》主要内容.....	115
第一节 《安全生产法》的立法背景.....	115
第二节 立法宗旨、法律地位及立法意义	117
第三节 生产经营单位主要负责人的安全职责.....	119

第四节	从业人员安全生产权利的法律保障·····	121
第五节	政府对安全生产实施监督管理的职责·····	124
第六节	生产安全事故的应急救援与调查处理·····	126
第七节	安全生产的法律保障·····	131
第六章	煤矿行政执法 ·····	135
第一节	煤矿常见的行政行为·····	135
第二节	行政执法责任制·····	153
第三节	安全生产许可证制度·····	159
第四节	煤矿安全监察行政执法实务·····	170
附录一	中华人民共和国安全生产法 ·····	183
附录二	中华人民共和国突发事件应对法 ·····	193
附录三	中华人民共和国行政复议法 ·····	202
附录四	生产安全事故报告和调查处理条例 ·····	208
附录五	安全生产事故隐患排查治理暂行规定 ·····	214
附录六	安全生产违法行为行政处罚办法 ·····	218
附录七	煤矿安全规程 ·····	228
附录八	国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定 ·····	345
参考文献	·····	350

第一章 煤炭法律法规体系

第一节 法学法理基础

一、法的概念

《俱舍论》卷一称“能持自相故名为法”。这是传统的解释,意即凡具有质的规定性,并为人们所认识的一切事物和现象,就称为法。法是反映统治阶级意志,由国家制定或认可并以国家强制力保证实施的行为规范体系,它通过规定人们在相互关系中的权利和义务,确认、保护和发展对统治阶级有利的社会关系和社会秩序,是统治阶级实现阶级统治和社会管理的工具。

根据亚里士多德的法律思想,法律是政治上的正义,是世人公认的公正不偏的权衡标准,是理性的体现,又是一个合同式的契约。法律的作用和目的在于为了城邦的“善业”,为了“善德”,为了追求“公共福利”,增进人类的道德。

1. 法律的特性

法律是正义的体现,它对一切人,包括统治者和被统治者都是平等的,故法律具有公正性。法律应该允许变革,当然变革须要慎重,故法律具有可变性。法律是一种特殊的社会规范,是人们的行为准则,人人都必须遵守它,故法律具有必须遵守性。

法是一种特殊的社会规范,法区别于其他社会规范的特征主要有:

(1) 法由国家制定或认可。

制定和认可是国家创制法的两种方式。所谓制定,是指掌握政权的阶级,通过国家机关,按照一定的权限和程序,创制成文法。所谓认可,是指掌握政权的阶级,根据其需要,由国家机关承认在社会上早已存在并起作用的某些行为规则为现行的法律规范,并赋予法律效力。

(2) 法以权利和义务为基本内容。

法律规范在内容上与其他社会规范不同,它通过规定人们的权利和义务(或职权和职责)来实现其调整社会关系和社会秩序的目的。

所谓权利,是指法所确认和保障的人们可以从事某种行为的权能。所谓义务,是指法所规定的人们必须履行某种行为的责任。法律上的权利和义务是由国家确认并予以保障的。

(3) 法以程序性为重要标志。

与只作实体规定,不作或者极少作程序规定的其他社会规范不同,法既作实体规定,又作程序规定,程序性是法区别于其他社会规范的重要标志之一。

(4) 法以国家强制力为最后保障手段。

由国家制定或者认可的法,是通过国家强制力保障实施的,法借助暴力来保证实施,对违法者以强制的方法加以制裁,强迫其遵守。

法之所以需要由国家强制力来保障实施,是因为:第一,法是掌握政权的阶级意志的体

现,必然会遭到敌对阶级或敌对势力的反抗和破坏,这就必须依靠军队、警察、法庭、监狱等一套暴力为后盾,保障法的实施。第二,法律是统治阶级整体意志的体现,统治阶级内部的少数人也可能违反法律,违反统治阶级的整体根本利益,对他们的制裁也同样需要以国家强制力作后盾来保障。第三,法律以规定权利和义务为基本内容。为了使人们的法定权利得到充分实现,免遭非法剥夺和侵犯,为了使人们的法定义务得到确实履行,也必须有国家强制力加以保障。

(5) 法具有普遍的约束力。

法是一种国家意志,并由国家强制力保障实施,这就决定了法具有人人必须遵守的普遍约束力。法的普遍约束力是指法作为一个整体在一国主权范围和法所规定的界限内,具有使一切国家机关、社会组织和公民一起遵行的效力。

法的普遍约束力是法区别于其他社会规范的重要区别之一。其他社会规范的适用范围有大有小,各不相同。例如,社团规章只能约束社团成员;宗教规范只对教徒有效。它们都没有真正的普遍性。

2. 法律的分类

对法律进行分类可以依据不同的标准。依法律调整的社会关系的类别和方法,可以把法律区分为不同的部门法;依法律赖以建立的经济基础和社会阶级本质,可以划分为不同历史类型的法;等等。

根据法律的外部形式、结构等方面的特点进行的一般分类有:

(1) 成文法和不成文法

成文法是由特定国家机关制定颁布、以不同效力等级的规范性文件形式表现出来的法,故又称“制定法”。不成文法是由国家机关以一定形式认可其法律效力,但不表现为成文的规范性文件形式的法,一般指习惯法。

(2) 实体法和程序法

实体法主要是规定和确认人们的权利和义务或国家机关及其工作人员的职权和职责的法律;实体法的规定直接来自人们在生产和生活中形成的要求。程序法主要是规定保证实体权利和义务得以实现或职权和职责得以履行的法律;程序法规定的权利和义务是派生的,其作用在于保证法律关系主体在实体法上的权利和义务得以实现。因此,实体法被称为主法,程序法被称为助法。

(3) 根本法和普通法

在采用成文宪法的国家,根本法是指宪法,其与国家法律体系中享有最高的法律地位和法律效力。宪法的内容和制定、修改的程序都不同于其他法律,又被称之为“母法”。普通法是指宪法以外的其他法律。普通法的内容一般只涉及社会生活的某一方面,其法律效力低于宪法。

(4) 一般法和特别法

一般法是指在效力范围上具有普遍性的法律,即针对一般主体、一般事项,在较长时期内,在全国范围内普遍有效的法。特别法是指对特定主体、特定事项,或在特定地域、特定时间有效的法。

(5) 国内法和国际法

国内法是在一国主权范围内,由该国的国家机关制定或认可并保障其实施的法律。国

内法的法律关系主体一般是个人和组织,在特定法律关系中也包括国家机关。国际法是参与国际关系的国家之间通过协议制定或认可(多选)的法律规范,通常表现为多国参与的国际条约、两个以上国家间的协议和被认可的国际惯例。国际法律关系的主体主要是国家,也包括有关的国际组织。

(6) 公法和私法

凡是以保护国家利益和社会公共利益为目的,具有管理与服从性质,以国家或具有管理公共事务职能的组织为法律关系主体一方或双方的法律,即为公法。如行政法等。凡是以保护私人利益为目的,具有平等的性质,以地位平等的公民、法人和其他组织为法律关系主体双方的法律,即为私法。如民法等。

3. 法的效力

(1) 法的效力层次和范围

① 法的效力的概念

法的效力,即法律的约束力,指人们应当按照法律规定的那样行为,必须服从。通常,法的效力分为规范性法律文件的效力和非规范性法律文件的效力。规范性法律文件的效力,也叫狭义的法的效力,即指法律的生效范围或适用范围,即法律对什么人、什么事、在什么地方和什么时间有约束力。非规范性法律文件的效力,指判决书、裁定书、逮捕证、许可证、合同等的法律效力。这些文件在经过法定程序之后也具有约束力,任何人不得违反。但是,非规范性法律文件是适用法律的结果而不是法律本身,因此不具有普遍约束力。

② 法的效力层次

法的效力层次是指规范性法律文件之间的效力等级关系。根据《中华人民共和国立法法》的有关规定,我国法的效力层次可以概括为:上位法的效力高于下位法,即规范性法律文件的效力层次决定于其制定主体的法律地位,行政法规的效力高于地方性法规;在同一位阶的法律之间,特别法优于一般法,即同一事项,两种法律都有规定的,优先适用特别法;新法优于旧法。

③ 法律效力的种类

法律效力可以分为四种,即对人的效力、对事的效力、空间效力、时间效力。

(2) 法律对人的效力

法律对人的效力,是指法律对谁有效力,适用于哪些人。在世界各国的法律实践中先后采用过四种对人的效力的原则,即属人主义、属地主义、保护主义和以属地为主,与属人主义、保护主义相结合这四种原则。根据我国法律,对人的效力包括对中国公民的效力和对外国人、无国籍人的效力两个方面。

① 属人主义,即法律只适用于本国公民,不论其身在国内还是国外,非本国公民即使身在该国领域内也不适用。

② 属地主义,法律适用于该国管辖地区内的所有人,不论是否是本国公民,都受法律约束和法律保护,本国公民不在本国,则不受本国法律的约束和保护。

③ 保护主义,即以维护本国利益作为是否适用本国法律的依据,任何侵害了本国利益的人,不论其国籍和所在地域,都要受该国法律的追究。

④ 以属地主义为主,与属人主义、保护主义相结合。即既要维护本国利益,坚持本国主权,又要尊重他国主权,照顾法律适用中的实际可能性。

我国采用的是第四种原则。根据我国法律,对人的效力包括两个方面:对中国公民的效力。中国公民在中国领域内一律适用中国法律。在中国境外的中国公民,也应遵守中国法律并受中国法律保护。但是,这里存在着适用中国法律与适用所在国法律的关系问题。对此,应当根据法律区分情况,分别对待。对外国人和无国籍人的效力。外国人和无国籍人在中国领域内,除法律另有规定者外,适用中国法律,这是国家主权原则的必然要求。

(3) 法律对事的效力

法律对事的效力,指法律对什么样的行为有效力,适用于哪些事项。这种效力范围的意义在于:第一,告诉人们什么行为应当做、什么行为不应当做、什么行为可以做。第二,指明法律对什么事项有效,确定不同法律之间调整范围的界限。

(4) 法律的空间效力

法律的空间效力,指法律在哪些地域有效力,适用于哪些地区。一般来说,一国法律适用于该国主权范围所及的全部领域,包括领土、领水及其底土和领空,以及作为领土延伸的本国驻外使馆、在外船舶及飞机。

(5) 法律的时间效力

法律的时间效力,指法律何时生效、何时终止效力以及法律对其生效以前的事件和行为有无溯及力。

① 法律的生效时间

法律的生效时间主要有三种:自法律公布之日起生效;由该法律规定具体生效时间;规定法律公布后符合一定条件时生效。

② 法律终止生效的时间

法律终止生效,即法律被废止,指法律效力的消灭。它一般分为明示的废止和默示的废止两类。

③ 法的溯及力

法的溯及力,也称法律溯及既往的效力,是指法律对其生效以前的事件和行为是否适用。如果适用,就具有溯及力;如果不适用,就没有溯及力。法律是否具有溯及力,不同法律规范之间的情况是不同的。关于法律的溯及力问题,一般通行两个原则:首先“法律不溯及既往”原则,即国家不能用现在制定的法律指导人们过去的行为,更不能由于人们过去从事某种当时是合法而现在看来是违法的行为,而依照现在的法律处罚他们。其次,作为法律不溯及既往“原则的补充”,法律规范的效力可以有条件地适用于既往的行为。从我国目前有关法律溯及既往的原则的规定,一般采用“不溯及既往”的原则。具体表现在,就有关侵权、违约的法律和刑事法律而言,一般适用法律不溯及既往的原则,而在某些有关民事权利的法律中,法律有溯及力。

4. 法律责任的分类

以引起责任的行为性质为标准,将法律责任分为:刑事责任、民事责任、行政责任与违宪责任。

(1) 刑事责任

刑事责任,是指行为人因其犯罪行为必须承受的,由司法机关代表国家确定的否定性法律后果。刑事责任的特点是:

① 产生刑事责任的原因在于行为人行为的严重社会危害性,只有行为人的行为具有严

重的社会危害性即构成犯罪,才能追究行为人的刑事责任。

② 与作为刑事责任前提的行为的严重社会危害性相适应,刑事责任是犯罪人向国家所负的一种法律责任。

③ 刑事法律是追究刑事责任的唯一法律依据,罪刑法定。

④ 刑事责任是一种惩罚性责任,因而是所有法律责任中最严厉的一种。

⑤ 刑事责任基本上是一种个人责任。同时,刑事责任也包括集体责任,比如“单位犯罪”。

(2) 民事责任

① 民事责任的功能与特点

民事责任是指由于违反民事法律、违约或者由于民法规定所应承担的一种法律责任。民事责任的特点是:民事责任主要是一种救济责任,当然也具有惩罚的内容;民事责任主要是一种财产责任,也包括其他责任方式;民事责任主要是一方当事人对另一方当事人的责任,在法律允许的条件下,多数民事责任可以由当事人协商解决。

② 民事责任的分类

根据承担民事责任的原因,可将民事责任分为:违约责任、一般侵权责任、特殊侵权责任。违约责任与侵权责任的区别在于:

第一,所违反的义务及所依据的法律不同。违约责任是行为人违反了约定的合同义务;侵权责任是行为人违反了法律规定的不得侵犯他人权利的义务,不以当事人之间事先存在的合同关系为前提,它主要依据民事法律中有关侵权行为致人损害的条款来确定。

第二,受侵害的权利和利益的性质不同。违约行为侵害的是合同相对人的债权,属于相对权,侵犯的是特定个人的利益;侵权行为侵犯的是受害人的健康权、人格权、生命权以及财产权,属于绝对权,某些侵权行为所侵犯的是社会利益。

第三,受害人与责任人的范围不同。违约责任的受害人是特定的,只能是合同关系的相对方;侵权责任的受害人不一定是特定的,他可以是某一缺陷产品的购买者,也可以是不特定的第三人。

第四,责任的构成不同。违约责任以违约行为的存在为核心;一般侵权责任则要求不仅存在侵权行为,而且存在损害事实、侵权行为与损害事实之间的因果关系,以及行为人的主观过错。

特殊侵权责任的特殊之处在于:它不以过错为责任构成条件,而以法律的专门规定为前提,如产品责任。

③ 民事责任的归责原则

归责原则,是指认定和归结法律责任必须依照的标准和规则。确定民事责任的原则有三种:绝对责任、过错责任、严格责任。绝对责任,是指行为人只要其行为造成危害结果,行为和结果之间存在着外部联系,就应承担法律责任。过错责任,是指行为人对其危害行为的发生主观上存在的某种应受责备的心理状态。故意和过失是过错的两种形式。假如事件的发生不以行为人的意志为转移,行为人能证明自己尽到了“合理的注意”就不该承担法律责任。严格责任,是指一种比因为没有尽到合理的注意而需负责的通常责任标准更加严格的责任标准,责任产生于应该避免的伤害事件发生之处,而不论其采取了怎样的注意和谨慎。

(3) 行政责任

行政责任是指因违反行政法或因行政法规定而应承担的法律责任。行政责任的特点是:

① 承担行政责任的主体是行政主体和行政相对人。行政主体是拥有行政管理职权的行政机关及其公职人员,行政相对人是负有遵守行政法义务和普通公民、法人。

② 产生行政责任的原因是行为人的行政违法行为和法律规定的特定情况。

③ 通常情况下,实行过错推定的方法。

④ 行政责任的承担方式多样化,包括行为责任、精神责任、财产责任和人身责任。

(4) 违宪责任

违宪责任,是指有关国家机关制定的某种法律和法规、规章,或者有关国家机关、社会组织或公民的活动与宪法规定相抵触而产生的法律责任。违宪责任的产生原因是违宪行为。在我国,监督宪法实施的权力属于全国人大及其常委会。

二、社会主义法治理念的基本内容

社会主义法治理念是体现社会主义法治内在要求的一系列观念、信念、理想和价值的集合体,是指导和调整社会主义立法、执法、司法、守法和法律监督的方针和原则。把握社会主义法治理念,必须从中国社会主义国体和政体出发,立足于社会主义市场经济和民主政治发展的时代要求,以科学发展观和社会主义和谐社会思想为指导,深刻地认识社会主义法治的内在要求、精神实质和基本规律,系统地反映符合中国国情和人类法治文明发展方向的核心观念、基本信念和价值取向。

1. 坚持党的领导、人民当家做主和依法治国有机的统一,是社会主义法治理念的核心和精髓

胡锦涛总书记在首都各界纪念宪法公布施行 20 周年大会上的讲话中说:“党的领导是人民当家做主和依法治国的根本保证,人民当家做主是社会主义民主政治的本质要求,依法治国是党领导人民治理国家的基本方略。”这是我们党在总结社会主义国家兴衰成败的经验,特别是中国社会主义民主建设、法制建设的经验,借鉴现代法治理论合理成分的基础上形成的基本理念。党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一,反映了我国社会主义国体和政体的特点和要求。我们只有全面把握这一核心理念,才能理解社会主义法治的本质内涵。

2. 公平正义是社会主义法治的基本价值取向

法治有两项最基本的要求,一是要有制定得良好的法律,二是这种法律要得到普遍的服从。所谓“良好的法律”,就是体现社会公平和正义的法律。所谓“普遍的服从”,就是法律的实体正义和程序正义都得到全面的实现。现代法治既是公平正义的重要载体,也是保障公平正义的重要机制。公平正义,就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现。公平正义是人类社会文明进步的重要标志,是社会主义和谐社会的关键环节。随着市场经济的发展,社会结构的变动,利益关系的多元化,社会公平问题日益凸显出来。高度重视、科学分析、正确解决这些问题,对于保持社会的稳定与和谐,减少社会风险和动荡,至关重要。解决公正问题要综合运用政策、法律、经济、行政等手段,坚持依法、及时、合理解决的原则,采用教育、协商、调解、司法等方法,最重要的是要通过推进社会主义法治进程,逐步建立并从法律上保障公平的机

制、公平的规则、公平的环境、公平的条件和公平发展的机会。社会主义立法要体现全社会对公平正义的要求和愿望,使正义的要求法律化、制度化,使实现正义的途径程序化、公开化。社会主义司法制度的根本任务就是要保障在全社会实现公平正义。由于我国封建传统的影响,人们在思想上不同程度地存在着重实体公正、轻程序公正的观念,特别是在执法环节,一些执法人员片面追求事实真相,重口供、轻证据,违反法定程序,甚至刑讯逼供、超期羁押。因此,我们必须大力提倡和强调实体公正与程序公正并重的、全面的公正观念。

3. 尊重和保障人权是社会主义法治的基本原则

人权是人之作为人都应该享有的权利,是现代社会的道德和法律对人的主体地位、尊严、自由和利益的最低限度的确认。人权来源于人的理性、尊严和价值。基本人权则是当代国际社会所确认的一切人所应当共同具备的权利。人的主体地位、尊严、自由和利益之所以被宣布或确认为权利,不仅是因为它们经常面临着被侵犯、被否定的危险,需要社会道德的支持和国家强制力量的保护,还因为人权是社会文明进步的标尺和动力。现代法律就是保护人权的一种制度安排和强制力量。正是人权体现了现代法律的精神,正是人权保障奠定了现代法律的合理性基础。在新民主主义和社会主义革命年代,中国共产党领导人民推翻一切剥削阶级和剥削制度,建立社会主义政权,就是为了争取和实现人权;在社会主义现代化建设和全面改革开放的时代,随着我国公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度和按劳分配为主体、多种分配方式并存的分配制度不断完善,社会利益多元化和社会矛盾复杂化的趋势日益明显,中国共产党作为长期执政的党要构建社会主义和谐社会,就必须突破两类不同性质的矛盾理论,树立尊重和保障人权的观念,高度重视和维护群众最现实、最关心、最直接的利益,高度重视解决群众生产生活中面临的困难问题,把工作重点从调整对立的阶级关系转移到承认和保护社会利益多元化的政治关系、经济关系、财产关系和人身关系等权利义务关系上来,转变重政权轻民权的观念,克服“防民”思想,提高人权保障意识和依法执政的能力。当前,在刑事司法领域,一些执法人员还存在着重打击犯罪、轻人权保障的观念,习惯于有罪推定,忽视刑事司法的人权保障功能。因此,我们必须着力提倡打击与保护并重的观念,增强以人为本、文明执法的意识。

4. 法律权威是社会主义法治的根本要求

任何社会的国家机关及其公职人员都要求有一定的权威,而法治社会的政府权威是置于法律权威之下的权威。宪法和法律在政治生活和社会生活中是否真正享有最高权威则是一个国家是否实现法治的关键。在现代法治国家,有的宣布宪法和法律具有至高无上的权威,有的宣布任何组织和个人不得凌驾于宪法和法律之上,都把树立法律权威作为实现法治的重要内容。一方面,法律权威要通过立法建立具有客观性、确定性、稳定性和可预期性的法律制度。如果法律可以随时随需而改,因人而异,那就根本没有法治可言。另一方面,法律权威要通过执法、司法和守法保证任何个人、组织和国家机关在法律规定的范围内活动,特别是国家权力机关及其公职人员严格依法办事,违法必究,有效地防止任何人或组织享有凌驾于法律之上的特权。社会主义法制的基本原则即“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的实质内涵就是要使社会主义法律具有极大的权威。我国宪法第五条对法律权威的基本要求做了明确的规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任

何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”当前,树立法律权威的观念,要特别强调维护法制统一、反对地方和部门保护主义、反对把个人或组织凌驾于法律之上的法律工具主义。

5. 监督制约是社会主义法治的内在机制

法治的意义就在于,既能充分地利用国家权力促进和保障公民权利,又能防止国家权力的滥用和腐败,保证国家机关和公职人员正确行使权力,把人民赋予的权力真正用来为人民谋利益。社会主义法治防止权力滥用和保证权力正确行使的基本措施就是建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效、监督有力的权力运行机制,把决策、执行等环节的权力全部纳入监督制约机制之中,保证权力沿着制度化、法律化的轨道运行。任何权力不受监督和制约必然导致滥用和腐败。实行法治就是要对国家权力进行有效的监督和制约,防止国家权力的异化。在我国,各级人民代表大会由民主选举产生,对人民负责并接受人民的监督;国家行政机关、司法机关由人民代表大会产生,对其负责并报告工作,接受其监督。我们还要努力拓宽民主监督的渠道,提高权力运行的透明度,把民主监督、党组织监督、法律监督、行政监督和新闻舆论监督有机结合起来,形成中国特色的社会主义监督体系。加强对权力的监督和制约的方法和途径是多样的,最重要的是保证各个监督系统的整体协调和依法进行,必须实现监督工作的法制化,健全监督法制。要树立权力接受监督制约的观念,必须全面贯彻分工负责、互相配合、互相制约的宪法原则,反对重配合、轻制约的做法,反对排斥监督的司法专横主义。

6. 自由平等是社会主义法治的理想和尺度

自由是人从自然力和社会关系的束缚下获得解放,人的内在尺度与客体的外在尺度相互转化、相互统一的进步状态。社会主义的根本任务是创造实现和保障人类自由的社会前提。社会主义法治就是创造和保障这种不断发展着的自由的社会控制系统。只有坚持以人为本,发展社会主义民主法治,才能保证人的尊严、价值和主体性得到尊重,保证人的能动性和创造性得到充分发挥,才能创造一个充满活力的、公平正义的和谐社会。古代法治的根本缺陷在于,普通公民没有成为法治的主体,法治只是统治阶级治国安邦的工具,“依法治国”演变为“依法治民”,难以跳出人治的范畴。现代法治的优势和成功之处在于,国家不仅要依靠法律的强制力、规定性来建立稳定的社会秩序,更重要的是用法律来限制国家机关及其公职人员的权力,以平等地保障公民的权利,使普通公民成为法治的主体。随着社会主义市场经济和民主政治的发展,我们必须把公民权利(个人自由的法律表达)作为构成社会关系和法律秩序的本位性要素。公民权利的平等保护不仅是社会主义法治优越性的体现,而且是经济体制改革、政治体制改革、司法体制改革乃至整个社会发展的一项重要指标。近二十多年来,每一项重大制度的改革实质上都可以归结为重新认识和调整权利义务关系、加大平等保护公民自由和权利的力度。中国的社会发展和法治发展的进程就是公民权利要求和权利意识不断增长的过程,是公民权利平等保护机制逐步健全和完善的过程。因此,我们应当树立权利本位和法律面前人人平等的观念,增强平等地保护公民的自由和权利的意识,摆正公民权利与国家权力的关系,反对官本位和长官意志。

社会主义法治理念是建立在马克思主义理论基础上的、反映和指导中国特色社会主义法治实践的现代法治理念。它既有包容一切先进的法治理念的进步性,又有立足现实、强调历史发展阶段的具体性。忽略其进步性,容易导致迁就人治的现实倾向;忽略其具体性,则

容易导致超越现实可能性的空想或思想混乱。

第二节 煤炭法律法规的本质与特征

煤矿重特大事故的频繁发生且居高不下,促使我们深刻反省,着手从安全法制、体制、机制、责任制、安全文化建设和安全生产技术等方面采取措施,加强和改进安全工作。当前和今后一个时期,加强我国安全生产工作的基本思路是:用“以人为本”的科学发展观统揽安全生产工作全局,坚持“安全发展”的指导原则,认真贯彻“安全第一、预防为主、综合治理”方针,实施“标本兼治、重在治本”,在采取断然措施、坚决遏制煤矿重特大事故的同时,加快实施治本之策,推动安全文化、安全法制、安全责任、安全科技、安全投入等要素落实到位,建立长效机制,加快实现我国安全生产状况的明显好转。

《煤矿安全生产“十一五”规划(草案)》指出:“煤矿安全监管监察执法环境有待改善。煤矿安全法规标准体系不健全,《中华人民共和国煤炭法》(以下简称《煤炭法》)、《中华人民共和国矿山安全法》(以下简称《矿山安全法》)、《煤矿安全监察条例》、《中华人民共和国职业病防治法》(以下简称《职业病防治法》)需修订完善,并制定配套法规和实施细则。煤矿安全生产相关技术标准、规范、规程,自20世纪80年代以来未作全面系统修改,煤矿准入门槛低,不能完全适应煤矿安全生产的需要。全社会安全生产遵纪守法氛围还未真正形成。部分地方和部门安全监管监察措施不到位,执法不严格,安全生产监管监察缺乏权威性和有效性,对安全生产违法行为查处不力。煤炭企业自觉遵章守法,严格按照法律法规组织生产的观念还未真正建立,小煤矿超层越界、私挖滥采、无视法律、无视监管、抗拒执法现象普遍存在。在整顿关闭过程中,一些不具备安全生产条件和非法小煤矿假停真开、明停暗采,假借技改、整合之名行采煤之实,导致事故频繁发生。”

目前安全生产领域的非法违法现象严重,安全生产执法存在失之于宽、失之于软的现象,必须严刑厉法,重典治乱。在人大常委会法工委等部门推动下,《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)和《矿山安全法》、《煤炭法》等相关法律的修改以及司法解释工作正在推进,必须在法律的贯彻执行上动真从严,继续下决心解决“执法不严、工作不实”问题,纠正和惩处非法违法行为,维护人民的利益、法律的尊严和政府的权威。不仅要严惩事故直接责任者,查处失职渎职行为,还要严肃查处事故背后的权钱交易、官商勾结等腐败行为。中纪委、高检、高法等部门将联合对近两年事故的查处落实情况进行督查。必须建立党委和政府统一领导,政府职能部门和公检法、纪检监察机关等共同参与的联合执法机制,有效打击非法违法行为。必须健全安全生产法律法规体系,把建立健全安全技术标准,作为安全生产法制建设的重要一环来抓。

一、煤炭法律法规的概念

煤炭法律法规是国家法律法规体系中的重要组成部分,它是指调整在煤炭生产、经营过程中产生的同劳动者或生产人员的安全与健康,以及生产资料和社会财富安全保障有关的各种社会关系的有关法令、规程、条例规定等法律文件的总称。例如,全国人大和国务院及有关部委、地方政府颁发的有关煤炭资源勘查、煤炭安全生产、煤炭产品经营等方面的法律、规程、决定、条例、规定、规则及标准等,均属于煤炭法律法规范畴。