

我国煤炭资源开采总量控制政策回顾与述评

马向平, 卓成刚

摘 要: 对我国煤炭资源开采总量控制政策的形成脉络及政策内容进行梳理的基础上, 采集 2001—2013 年国内外相关数据, 选择开采总量控制目标的实现程度和煤炭自给保障水平两个维度, 分别对政策实施过程及其结果进行描述, 得出了我国煤炭资源开采总量控制政策效果比较微弱的结论并对其成因进行分析。最后提出制定合理的年度开采总量控制指标、严格执行开采总量控制指标、完善配套政策体系、明确政府执法监督职能等建议。

关键词: 煤炭资源; 开采总量控制; 政策述评

中图分类号: F426.21 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-0169(2015)04-0018-08

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2015.04.003

一、引 言

煤炭资源开采总量控制属于煤炭资源保护的范畴。早在 20 世纪 80 年代, 随着我国《矿产资源法》的颁布, 业界和学界就开始了煤炭资源保护的探讨。早期研究认为, 煤炭资源保护的任務就是通过提高回采率, 减少开采过程中的浪费^{[1][2]}。后来学者们开始了煤炭开采总量控制规划目标确定^{[3][4]}、我国煤炭生产峰值预测^{[5][6]}等研究。在矿产资源开采总量控制政策推行一段时间之后, 有学者以《全国矿产资源规划 (2008—2015 年)》为对象, 对包括煤炭资源在内的矿产资源总量调控政策的实施效果进行评价, 得出煤炭生产总量调控效果不太好的结论^[7]。学者关注焦点从减少开采中的浪费到控制开采总量的转变, 与我国煤炭资源保护实践的阶段重心相吻合。总的来看, 对煤炭资源保护及开采总量控制的研究文献不是很多, 相比其他保护性开采的矿种, 煤炭开采总量控制的研究起步较晚, 且更多侧重目标的确定, 缺乏对煤炭总量控制政策实施情况的专门研究。

当前我国煤炭生产和消费面临国际碳排放约束和本国煤炭资源供给安全的双重压力。为此, 国务院办公厅出台了《能源发展战略行动计划 (2014—2020 年)》, 将“控煤”框定为三大主题之首。按照规划, 到 2020 年, 我国煤炭消费总量控制在 42 亿吨左右, 煤炭消费在一次能源消费中的比重控制在 62% 以内, 这也是继《大气污染防治行动计划》中 2017 年煤炭消费比重降到 65% 以下, 以及“十二五”规划中将煤炭消费比重降到 63% 之后的更进一步的限煤目标。煤炭开采总量目标的设定是依据其消费总量为依据的, 因此, 这意味着我国煤炭开采总量控制也必须纳入本次能源发展战略行动框架中。纵观我国政府部门的管理实践, 政策执行往往出现有头无尾和误打误撞的现象, 即在政策启动的前几年急于求成, 忽视以往相似政策执行经验的总结和借鉴, 政策评价也只重视执行结果而忽视执行过程。鉴于此, 本文从过程和结果两个层面, 对我国煤炭开采总量控制政策的执行

基金项目: 中国地质调查局地质调查工作项目“矿产资源开发和保护综合评价”(1212011220852)

作者简介: 马向平, 中国地质大学(武汉)公共管理学院教授(湖北武汉 430074); 卓成刚, 中国地质大学(武汉)公共管理学院教授

情况进行评述,为今后政策调整提供参考。

二、政策回顾

我国1986年颁布的《矿产资源法》确立了矿产资源保护的法律效力。之后,煤炭资源保护政策不断完善,形成了以煤炭区域规划保护、煤炭资源储备以及煤炭开采总量控制为核心的煤炭资源保护政策体系。煤炭资源开采总量控制政策是煤炭资源保护政策体系的重要组成部分。煤炭资源开采总量控制政策的相关条款分散在不同时期、不同部门、不同类型的煤炭产业发展政策中,下面对其形成脉络及其政策内容进行梳理。

(一) 形成脉络

改革开放以来,伴随经济体制改革的推进,国家对煤炭开采或煤炭生产总量(下文的“煤炭生产量”和“煤炭开采量”同义,均指原煤产量)调控的相关政策大致经历了以下三个发展阶段。

1. 煤炭生产市场化转轨和鼓励生产阶段(1979—1992年)。煤炭生产经历了新中国成立后工业复苏的“一五”阶段和“大跃进”、“十年动乱”期间煤炭产量的“高速增长—负增长—缓慢增长”的大幅度波动后,进入到从计划经济向市场经济的转轨过渡时期。进入转轨期之前,我国煤炭产量总体上供应不足,满足不了国民经济发展的需要。进入转轨时期后,国家取消了煤炭销售的地区限制,并出台了“国家、集体、个人一齐上,大、中、小煤矿一起搞”的鼓励煤炭生产的政策,煤炭生产量大幅度提升,缓解了煤炭供应紧张的局面。

2. 煤炭市场培育和“关井压产”阶段(1993—2001年)。这一时期国家继续推进煤炭市场化改革,采取了一系列配套政策,例如放开煤炭价格,取消中央财政对统配煤矿的补贴等,结果是煤炭生产企业获得了充分的经营定价权。为了规范煤炭开采及经营行为,1996年国家颁布《中华人民共和国煤炭法》。由于上一阶段全民办矿以及农村优惠政策的鼓励,乡镇煤矿产量迅速增加,煤炭市场由供需基本平衡很快转变为供大于求。为扭转煤炭生产过剩的局面,国家采取宏观调控措施,限制煤炭生产总量^[8]。1998年国务院出台《关于关闭非法和布局不合理煤矿有关问题的通知》(国发[1998]43号),1999年全国煤炭关井压产电视电话会议召开,提出按照“一手抓关井压产,一手抓国有大矿限产压库,坚决把总量控制住”的方针,2000年全国煤炭产量要控制在9亿吨以内^[9]。同期,煤炭工业部发布了《关于进一步加强关井压产工作的通知》(关井办字[1999]第76号)。

3. 煤炭生产规模化、现代化发展和煤炭开采总量控制阶段(2002年至今)。该阶段跨越了我国“十五”、“十一五”以及“十二五”三个国民经济和社会发展时期,并以国家西部大开发拉动煤炭需求为开端,迎来了煤炭产业发展的黄金十年。“十五”开始,煤炭产业步入扩大产能,以规模化、现代化为发展目标的时期。“十一五”期间,煤炭产量猛增,煤炭市场呈现供大于求之势。为了保护国内煤炭资源,提高煤炭的可持续供给能力,在“开源”和“节流”并举的原则指导下,国家决定对煤炭开采实施总量控制。《煤炭工业发展“十一五”规划》首次明确提出2010年煤炭开采总量控制目标为26亿吨。“十一五”期间,煤炭产业发展的相关政策如《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》(国发[2005]18号)、《煤炭产业发展政策》、《全国矿产资源规划(2008—2015年)》等相继出台。其中,《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》强调“严格按国家规划有序开发”,要求“各级发展改革(煤炭行业)主管部门要综合运用煤炭发展规划、产业政策、法律法规等手段,加强对煤矿开发建设和煤炭生产的监督管理”;《全国矿产资源规划(2008—2015年)》确定了2010年、2015年煤炭总量生产目标。“十一五”期间,指导煤炭产业运行的政策多为宏观布局和规划类,体现出国家对煤炭产业运行的调控思路是坚持“规划引领”。这一原则在“十二五”后期国家能源局下发的《关于调控煤炭总量优化产业布局的指导意见》(国能煤炭[2014]454号)中再次被重申,并确定为首要原则。

“十二五”期间,煤炭开采总量控制的思路更加清晰,目标更加明确。《能源发展“十二五”规

划》和《煤炭工业发展“十二五”规划》均提出了明确的煤炭开采总量控制目标。之后,细化到煤种及年度控制指标的煤炭开采总量控制政策接连发布:2012年国土资源部出台《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》(国土资发[2012]44号),同年,国家发展和改革委员会出台《特殊和稀缺煤类开发利用管理暂行规定》;2013年国务院办公厅发布了《关于促进煤炭行业平稳运行的意见》(国办发[2013]104号),要求“遏制煤炭产量无序增长”。

(二) 政策内容

考虑到对政策效果的评价需要以一定的政策实施实践为前提,本文的研究区间选定为2001—2013年。在对政策形成脉络进行梳理的基础上,根据煤炭开采总量控制目标的具体化程度,将煤炭开采总量控制政策大致划分为发展规划和指标管理两类。

1. 发展规划类。发展规划类政策包括“全国矿产资源规划”、“能源发展规划”和“煤炭工业发展规划”等,前两类属于国家层面,后者属于行业规划。发展规划类政策是按照规划期的周期来设定煤炭资源开采总量目标的,例如《全国矿产资源规划(2008—2015年)》是“以2007年为基期,2015年为规划期”,规划周期为8年;而“煤炭工业发展规划”及“能源发展规划”的规划周期均为5年。发展规划类政策涉及煤炭资源开采总量的条款如下:

(1) 全国矿产资源规划。为落实节约资源和保护环境的基本国策,提高矿产资源对经济社会可持续发展的保障能力,国土资源部发布《全国矿产资源规划(2008—2015年)》(国土资发[2008]309号)。该规划在第四部分“矿产资源开发利用总量调控”中,确定了“限制开采供过于求矿产和下游产业发展过快、产能过剩、耗能大、污染重的矿产,对出口优势矿产实行限产保值,严格控制采矿权设置,加强出口配额管理,严禁超计划开采和过量出口”的总体思路。按照煤炭的特性,煤炭属于该政策“限制开采”的矿种之列,提出到2015年煤炭产量达到33亿吨以上的规划目标,属于预期性目标,而非约束性目标。

(2) 能源发展规划。为阐明国家能源战略,明确能源发展目标及开发布局,国家发展和改革委员会、国家发展改革委员会、国务院分别发布了《国民经济和社会发展第十个五年计划能源发展重点专项规划》、《能源发展“十一五”规划》与《能源发展“十二五”规划》。作为“能源发展的主要目标”,三个规划期的煤炭生产总量发展目标分别被确定为:2005年13.39亿吨(换算得出),2010年25.59亿吨(换算得出),2015年煤炭总量控制在39亿吨以内,其中“十五”、“十一五”的煤炭生产总量目标是预期性目标,“十二五”煤炭生产总量目标为约束性目标。

(3) 煤炭工业发展规划。《煤炭工业发展“十五”规划》围绕“加强煤炭的基础能源地位”这一核心目标,确定了“实施大集团、科教兴煤、洁净煤、综合经营四大战略”,属于“促发展”的五年。与“十五”规划形成鲜明对照的是,《煤炭工业发展“十一五”规划》明确提出“调控煤炭总量”的目标是“煤炭生产按照保障煤炭有效供给的原则,2010年煤炭生产总量控制在26亿吨”,并强调确定该目标的基础是“综合考虑经济结构调整、技术进步和节能降耗等因素,预测2010年全国煤炭需求总量为26亿吨”。《煤炭工业发展“十二五”规划》则指出,根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《能源发展“十二五”规划》,“十二五”时期末(2015年)煤炭产量控制目标是39亿吨左右。《煤炭工业发展“十一五”规划》和《煤炭工业发展“十二五”规划》的煤炭产量控制目标均为约束性目标。

从上述关于煤炭开采总量的相关条款可见看到,规划类政策对于煤炭开采总量控制政策的贡献是提出了“严禁超计划开采”的总体思路和五年一个周期的煤炭生产总量控制的具体目标。

2. 年度指标管理类。我国从2002年起对钨矿、2006年起对稀土矿、2009年起对锑矿、2011年起对钼矿等矿种,分批次下达了开采总量控制年度指标。这种细化到年度指标的总量控制政策一定程度上遏制了相应矿种过度开采的势头。相对而言,煤炭的开采总量控制政策一是出台比较晚,二是尚未细化到年度指标下达的程度。2012年《特殊和稀缺煤类开发利用管理暂行规定》出台,提出了针对焦煤、肥煤、气煤等对国民经济具有重要价值的特殊煤种和稀缺煤种实行保护性开采的政策思路,强

调国家对其实行生产总量控制,指出“按照国家的总体要求,省级煤炭行业管理部门可以根据资源储量、市场供需、利用方向等,安排本地区煤炭企业特殊和稀缺煤类的产量”。为加强国家对开采总量控制矿种的管理,防止优势矿产资源过度开采,国土资源部还出台了《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》(国土资发[2012]44号),确定了包含煤炭在内的34个重要矿种的年度开采总量控制指标,并由国土资源部向各省下达总量控制指标。上述两项政策的出台,标志着煤炭开采总量控制政策已经细化到煤种及年度指标管理的层面,更加具有可操作性。

在上述五个总量控制的政策文件中,《特殊和稀缺煤类开发利用管理暂行规定》授权地方“安排本地区煤炭企业特殊和稀缺煤类的产量”,《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》明确细化到“总量控制指标”,但政策尚处在“暂行”阶段,其执行效果有待实践的反馈和检验。而《煤炭工业发展规划》与《全国矿产资源规划(2008—2015年)》、《能源发展规划》相比,其煤炭开采总量目标的约束性更为具体和明确,是行业指导性政策文件,也是多年来指导我国各省煤炭企业生产行为的政策文件,因此本文以《煤炭工业发展规划》为主要政策评价对象。

三、政策效果

我国较为完整的煤炭开采总量控制政策当属《煤炭工业发展“十一五”规划》和《煤炭工业发展“十二五”规划》。因此,本文在对政策效果进行纵向评价时,将以“十五”为基期,运用简单“前—后”对比法,考察“十一五”和“十二五”煤炭工业发展规划(截至2013年底)的实施效果。煤炭开采总量控制的政策目标是通过开采总量控制,减缓煤炭开采消耗的速度,从而延长本国煤炭资源对经济社会发展的服务年限或保障能力(后文简称“自给保障能力”,以区别于依靠进口或境外合作采矿等途径提高煤炭的总体保障能力)。从这个意义上说,在煤炭资源保护的框架体系中,开采总量控制可以视为达成目标的手段,而煤炭资源自给保障能力可视为其政策结果。过程和结果往往出现不对应的情况。由于矿产资源具有不可再生性,在一定时间内,煤炭开采无论如何“节流”,也不可避免其可采储量减少的趋势,单纯分析政策结果有失对政策执行过程的公正评价。因此,本文从政策执行过程和结果两个维度展开讨论。

需要说明的是,煤炭资源自给保障水平理论上也受到其他煤炭资源保护政策的影响。但是其他政策具有一定的稳定性,例如“三率”作为管制指标带有固定变量的性质;我国煤炭储备制度属于矿产地储备而非矿产品储备,对煤炭开采总量不构成影响;根据《中国国土资源公报》提供的数据,2006—2013年我国平均每年新增查明储量为609.32亿吨,但按照国际储量分级标准,查明资源储量中,只有探明的经济基础储量的可采储量部分,才有经济可采价值,而《BP世界能源统计》数据显示,我国年底探明可采储量多年来一直没有太大变化,从2004年至2013年,基本稳定在1145亿吨的水平。基于上述情况,本研究忽略其他政策因素的影响。

(一) 政策实施过程

开采总量控制政策的一个显著特点是政策目标无需再进行量化,因为其本身就是一个量化指标,那么,政策实施的过程可以看成是目标达成的过程。鉴于此,本文选择“总量控制的规划目标完成率”这一指标,对煤炭资源开采总量控制政策的实施过程进行描述。我国煤炭生产一直以来受五年期规划目标指导和约束,“十五”规划虽然没有像“十一五”、“十二五”有明确的总量控制的规划目标(下文简称规划目标),但也提出了预期产量目标。为了考察总量控制规划目标的实施过程,需要计算得出年度控制目标:

$$a_i = a_0 (1 + x_n)^i \quad (1)$$

其中, n 为五年规划的期次, i 为某个五年规划内的年份, a_0 为该五年规划的基期值, a_i 表示第 i 年的年度控制目标, x_n 为第 n 个五年规划的规划平均增长率。根据公式(1),计算得出各个规划期年均增长率(如表1所示)及2001—2013年度规划目标完成率(如表2所示)。

表1 规划期煤炭开采量年均增长率的超额情况

规划期次	“十五”	“十一五”	“十二五”
实际年均增长率/%	11.77	7.97	4.23
规划年均增长率/%	4.76	3.35	3.81
年均增长率的超额率/%	147.27	137.91	11.02

表2 煤炭资源开采总量控制的规划目标完成率(2001—2013)

指标	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
实际年产量/亿吨	11.61	13.80	17.22	19.92	22.05	23.73	25.26	28.02	29.73	32.35	35.20	36.50	36.80
规划年产量/亿吨	13.61	14.26	14.93	15.65	16.39	24.07	24.65	25.25	25.86	26.00	33.62	34.89	36.21
规划完成率/%	85.30	96.80	115.30	127.30	85.30	98.60	102.50	111.00	115.00	124.40	104.70	104.60	101.60

数据来源:实际数据来自《中国统计年鉴》;三个规划期的规划数据分别来自《国民经济和社会发展第十个五年计划能源发展重点专项规划》、《煤炭工业发展“十一五”规划》、《煤炭工业发展“十二五”规划》;其他年份数据根据公式(1)计算得出。

从规划期数据来看,在实施煤炭开采总量控制政策后的“十一五”和“十二五”期间,实际年均增长率呈逐渐降低的趋势。比较两个规划期实际年均增长率的超额率[即(实际年均增长率-规划年均增长率)/规划年均增长率],可以发现,从“十五”到“十一五”,实际年均增长率的超额率从147.27%降到137.91%,降低了9.4个百分点,而“十一五”到“十二五”,年均增长率超额率从137.91%骤降为11.02%,降低了125.89个百分点。

从年度数据来看,2001—2013年煤炭实际产量总体呈下降趋势。2012年我国原煤产量36.5亿吨,同比增长3.7%,增幅为10年来最低水平,而2013年增幅又创新低,比2012年降低近3个百分点。2006—2013年的8年时间里,总量控制的规划目标完成率先升后降,近三年逐渐贴近100%的水平线,即接近总量控制线(如图1所示)。

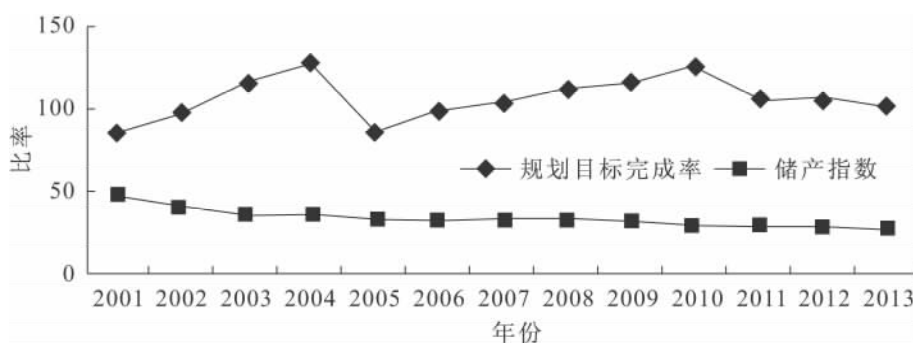


图1 总量控制政策实施效果

从上述规划期数据和年度数据的变化情况来看,如果不考虑非政策因素的影响,实施开采总量控制政策的第一个五年效果并不明显,例如“十一五”后3年的2008—2010年,超额生产比较明显,平均超额率为16.8%。按照我国最新超指标开采的处理方法*,可以判定总量控制失控程度比较严重。但是到了“十二五”前3年的2011—2013年,总量控制的政策效果突然显现。政策效果有如此大幅度变化,初步判断与煤炭市场机制调节有关。因为,一方面,目标群体对政策执行的意愿及能动性理论上应该具有前后的一致性或连贯性;另一方面,我国“十一五”期间煤炭产能增长

*《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》(国土资发[2012]44号)附件《开采总量控制指标定量测算参考公式及说明》:“视情节按其超产产量核减当年度不低于超产产量两倍的开采总量控制指标”。

过快,“十二五”期间煤炭市场不景气,供求关系失衡,对煤炭生产起到了一定调节作用。综上,我国煤炭开采总量控制政策虽然长期看取得了效果,但是成效并不明显。

(二) 政策实施结果

储产比是国际通用的衡量某种资源剩余可采储量服务年限的指标。为了与世界水平进行比较,用“储产指数”即中国储产比和世界储产比的比值代替储产比,用来描述我国煤炭总量控制政策实施的结果。2001—2013年的储产指数计算结果如表3所示。

表3 煤炭资源储产指数(2001—2013)

指标	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
中国储产比/%	105	82	69	59	52	48	45	41	38	35	33	31	31
世界储产比/%	216	204	192	164	155	147	133	122	119	118	112	109	113
储产指数/%	48.6	40.20	35.94	35.98	33.5	32.7	33.8	33.6	31.9	29.7	29.5	28.4	27.4
均值增长率/%			100					16.7				13.7	

数据来源:《BP世界能源统计年鉴》(2002—2014)。

从规划期数据来看,以“十五”规划期均值为基准(设为100%),实行总量控制政策的“十一五”和“十二五”规划期间,储产指数虽然依然呈现负增长,但是增长速度放缓,由“十一五”期间的16.7%,下降到“十二五”期间的13.7%。

从年度数据来看,2001—2013年中国储产比逐年降低,伴随我国每年煤炭年产量及世界储产比的变化,储产指数曲线虽然有轻微的波浪起伏,但总体上呈平缓下降趋势。(如图1所示)。不考虑非政策因素的影响,这些数据表明,总量控制政策实施后,我国煤炭开采消耗速度逐渐放缓,总量控制政策长期来看略显成效。从绝对水平来看,2001—2013年我国煤炭储产指数均值为33.9%,意味着中国煤炭剩余开采年限仅是世界总体水平的1/3多一点。这反映出我国煤炭资源的自给保障能力在世界范围内处于较低水平。究其原因,与我国经济快速发展对煤炭的大量消耗,以及我国煤炭开采总量控制政策起步较晚、执行乏力有较大的关系。

四、政策述评

我国煤炭资源开采总量控制政策虽然表面上看有效果,但是效果并不明显,而且在政策实施过程中,产能过剩、库存过高、供大于求以及国际市场煤炭价格走低等市场因素,对抑制煤炭开采起到了一定的调节作用,构成了总量控制政策执行的利好条件。如果剔除非政策因素的影响,实际政策效果比上述结论更不乐观。可以说,我国煤炭资源开采总量控制政策效果十分微弱,煤炭资源自给保障能力堪忧。参考公共政策执行的综合模型^{[10](P168-170)}和过程模型^{[10](P174-175)},结合我国实际情况,从以下两个方面对政策执行效果不佳的原因展开分析。

(一) 政策本身

1. 开采总量控制目标设定周期过长。我国对煤炭生产总量的指导长期以来坚持“规划引领”,这种较高层面的规划类政策虽然在总体方向上具有一定的指导作用,但是由于规划周期较长,年度控制目标需要分解执行,给目标群体执行政策和政府部门监督政策执行都造成了不便,进而影响到政策执行效力。

2. 开源和节流并举体现不到位。虽然各类政策都强调开源和节流并举的原则,但是往往以开源为重点,忽视节流。例如《全国矿产资源规划(2008—2015年)》的规划目标之一是“矿产资源持续供应能力不断增强”,只对煤炭资源的供应能力提出具体规划而对开采总量的控制指标没有具体规定,更偏向于重视煤炭资源的保障能力。

3. 政策目标表述不一致。对于煤炭产量目标,不同的政策存在不一致的表述。例如“十一五”

末煤炭产量,《全国矿产资源规划(2008—2015年)》提出的预期目标是29亿吨,而《煤炭工业发展“十一五”规划》的控制目标则是26亿吨;《能源发展“十一五”规划》只对煤炭生产提出预期发展目标,而没有提出约束性控制目标。以上各类政策对生产目标不一致的表述给政策执行主体理解和执行政策带来了一定程度的困扰,对政策执行极为不利。

4. 政策执行的行政手段偏软。我国煤炭资源开采总量控制乏力与政策执行中对于超额开采现象的惩罚力度不足有较大的关系。即使新出台的《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》对超指标开采严重的省(区、市)的处理办法也偏软,例如“责令进行整改,整改不合格的,扣减该省(区、市)下一年度开采总量控制指标”,并给出扣减办法:“视情节按其超产产量核减当年度不低于超产产量两倍的开采总量控制指标”。这些办法一是更多强调经济制裁,二是赋予执法主体过大的自由裁量权。视“情节严重与否”以及“核减”工作能否真正推行,对执法人员提出了较高的要求。自由裁量权越大,越影响政策约束力的发挥。

5. 政策缺少前瞻性、接续性。从煤炭产业发展的过程来看,煤炭生产经历了从鼓励生产到限制生产,再到规模化生产的发展阶段。进入“十一五”以来,统计显示,煤炭行业累计完成固定资产投资2.3万亿元,形成巨大的煤炭产能。2005年至今,煤炭行业投资增长率一直高于电力、钢铁行业^[11],盲目扩能给开采总量控制政策的顺利实施埋下了隐患。前期扩大产能的政策和后期限限制生产的政策无法自然过渡和衔接,结果导致煤炭开采总量控制政策难以取得预期效果。

(二) 政策以外的因素

经济、政治、文化环境以及执行主体、目标群体等构成了政策以外的因素。在当前我国所处的经济社会发展阶段下,煤炭控制总量政策执行最为不利的政策外因素集中暴露在煤炭资源管理体制上,具体表现在以下方面:

一是管理部门职责不清,执法监督职能缺位。煤炭矿山企业有多个上级管理部门,既有国家行业主管部门及其他相关管理部门,也有地方政府部门。实际中到底哪个部门具有执法监督者的专门身份,缺乏职能机构的具体指向性,容易造成各管理部门之间的相互推诿,影响政策效果。

二是产权关系混乱,地方政府主观上倾向于生产扩张。我国矿产资源的所有权、经营权、行政权界限模糊。作为矿产资源所有者的国家,其权利地位已被弱化,代之以政府的行政权扩张,“导致地方政府在矿产资源的开发利用过程中,集管理权和经营权于一身,通过国有企业保护本地区经济增长和社会发展”。^[12]对煤炭大省来说,煤炭经济对地方经济的发展以及地方财政收入的贡献举足轻重,地方政府倾向于扶持煤炭企业扩大产能,从而导致政府作为执法监督者来监督煤矿企业按照国家控制目标安排生产的机制难以形成。

未来,可以重点从以下方面进行调整:

第一,制定合理的年度开采总量控制指标。从国家战略层面,为了确保供需平衡,要同步实施控制煤炭开采总量和控制煤炭消费总量的“双控”行动,在设置开采总量控制指标的时候,必须同时设计消费总量控制指标,相互呼应;通过对火电、钢铁石化、水泥、有色、化工等六大污染行业实施排放限值等措施,让煤炭需求总量保持适度增长,以提高煤炭长期供应的自给保障能力。从煤炭管理部门的层面,要对国内外煤炭市场进行充分调研,在五年期规划目标的框架下,确定年度煤炭开采产量控制指标,由规划目标管理转变为年度指标管理。现有的《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》还比较粗放,煤炭行业可以根据煤炭资源的特点进一步核准煤炭的年度开采总量控制指标并逐年下达。

第二,严格执行开采总量控制指标。控制目标属于约束性目标,如果执行手段太软,将会大大影响政策的约束力。任何国家层面的政策在执行过程中都需要结合本地实际,制定出具有震慑力的惩罚措施,否则形同虚设。应该对超额完成规划指标予以行政重罚,监督煤炭企业控制其开采速度。

第三,健全煤炭开采总量控制的相关政策支持体系。2012年发布实施的《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》和2013年实施的《特殊和稀缺煤类开发利用管理暂行规定》是煤炭工业发展

规划的必要补充和细化,很有必要在推行中尽快完善,通过实践反馈,确定可操作性的办法,早日去掉“暂行”二字。此外,要进一步健全和落实矿产地储备制度以及煤炭基地建设等制度。

第四,明确政府在政策执行中的执法监督者职能定位。要通过立法赋予管理部门明确的职权,界定清楚国家所有者、地方政府及煤炭企业之间的关系,剥离政府的经营职能,在减少政府对正常矿业经营行政干预的同时,确定其执法监督者的身份,在国家煤炭资源开采总量控制政策执行过程中充分发挥监督职能。

参考文献

- [1] 陶桂荣.对加强煤炭资源保护和管理的探讨[J].内蒙古煤炭经济,1993,(5).
- [2] 张慧明,周德群,朱佩枫.企业转移、市场结构优化与西部煤炭资源保护[J].工业技术经济,2006,(9).
- [3] 潘仁飞,陈柳钦.中国煤炭生产总量控制问题研究[J].调研世界,2012,(4).
- [4] 黄忠,李瑞峰.“十二五”期间我国煤炭供需分析与预测[J].中国煤炭,2010,(8).
- [5] 林伯强.中国“十二五”能源发展战略研究[R].厦门大学能源经济研究中心研究报告,2009.
- [6] 牟敦国.中国煤炭经济安全研究[M].北京:煤炭工业出版社,2009.
- [7] 阴秀琦,丁海洋,吴荣庆.重要矿产资源总量调控实施效果分析与评价——煤炭、钨、锑、锡、钼、稀土、萤石[J].中国国土资源经济,2013,(10).
- [8] 冯继伟,屠世浩.中国煤炭政策变迁及影响因素分析[J].中国煤炭,2008,(11).
- [9] 王政.全国煤炭关井压产电视电话会议提出加大力度坚决控制总量[N].人民日报,1999-12-01(2).
- [10] 陈庆云.公共政策分析[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [11] 中研普华.我国限制煤炭进口政策搁浅[EB/OL].<http://www.chinairn.com/news/20130704/141314605.html>,2013-07-04.
- [12] 蒋莉,罗胜利.我国矿产资源管理体制存在的不足及其对策[J].安全与环境工程,2013,(2).

(责任编辑 路 甲)