

学科“人口、资源与环境经济学”系列专著

中国矿业管制体制研究

ZHONGGUO KUANGYE GUANZHI TIZHI YANJIU

吴文盛 著



经济科学出版社
Economic Science Press

石家庄经济学院学术著作出版基金资助

中国矿业管制体制研究

ZHONGGUO KUANGYE GUANZHI TIZHI YANJIU

吴文盛 著

ZHONGGUO KUANGYE GUANZHI TIZHI YANJIU
ZHONGGUO KUANGYE GUANZHI TIZHI YANJIU



经济科学出版社
Economic Science Press

责任编辑：王长廷 王冬玲

责任校对：刘 昕

版式设计：代小卫

技术编辑：邱 天

图书在版编目（CIP）数据

中国矿业管制体制研究 / 吴文盛著. —北京：经济科学出版社，2011. 7

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0443 - 1

I. ①中… II. ①吴… III. ①矿业经济 - 经济体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①F426. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2011）第 030817 号

中国矿业管制体制研究

吴文盛 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址：北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编：100142

总编部电话：88191217 发行部电话：88191540

网址：www. esp. com. cn

电子邮件：esp@ esp. com. cn

北京天宇星印刷厂印装

710×1000 16 开 14.75 印张 240000 字

2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 0443 - 1 定价：29.00 元

（图书出现印装问题，本社负责调换）

（版权所有 翻印必究）

前 言

矿业是国民经济的基础性产业，属于垄断产业，担负着为国民经济提供原材料的重任。改革开放以来，矿业部门不断进行市场化改革，引入竞争机制，使矿山企业和地勘单位已经成为独立的法人和经济实体。但是，伴随着矿产资源的开发，矿难、采空区塌陷、矿山生态破坏与环境污染、无证勘查、非法开采等现象成为政府的心头大患，也严重地影响了民众正常的生产与生活，为此，政府陆续出台了整顿规范矿业秩序的一系列政策法规及规范性文件，但仍然无法根除矿业秩序混乱问题。市场化改革以后，政府如何对矿山企业和地勘单位的行为进行监管，管制体制如何设置，不仅缺乏理论支撑，而且职能也不明确。目前政府部门主要是以传统的行政管理理论为指导，侧重于宏观层面的调控，但对微观主体的监管却显薄弱。因此，系统地研究矿业管制问题，不仅具有重要的理论价值，而且具有重大的实践意义。

本书的基本观点是：实行社会主义市场经济以后，矿山企业和地勘单位已经成为独立的法人和经济实体，传统的行政管理已经不适用，而应依法实施管制，尤其是要加强社会性管制。

围绕着这个基本观点，本书从矿业管制的理论分析入手。首先，加强矿业管制是现实的需要。矿产资源供需矛盾加剧、经济发展的资源环境代价过大、矿产资源开发的危险性较大、矿产资源开发的垄断性强、矿业管制弱化、地质报告质量下降、良好的矿业秩序还没有建立起来，这些因素都呼唤加强矿业管制。同时，加强矿业管制也是贯彻落实十七大精神的必然要求。其次，本书在产权理论、外部性理论、不完全信息与不对称信息理论、科学发展观、计划调节与市场调节理论的基础上，分析了矿产资源产权理论、矿业活动的外部性理论、矿业活动的不完全信息与不对称信息理论、矿业和谐发展理论、矿产资源开发的计划调节与市场调节理论，为

矿业管制奠定理论基础。最后,本书对矿业管制的机理进行了分析。矿业管制系统包括矿业管制的基本要素(管制主体、管制客体、管制依据和管制方式);矿业管制机制包括市场准入机制、开发管制机制、环境监督机制和安全监管机制四个子机制。

研究矿业管制体制,离不开借鉴发达国家的先进经验。发达国家矿业管制经历了打破官营统制、以矿业权为中心、突出矿产资源国家所有和强调资源、环境保护四个发展阶段,经过长期的演变,形成了现在的矿业管制体制。由于美国、英国、加拿大和澳大利亚等发达国家采取联邦制,因而其矿业管制采取分权式的管制体制。这些国家在矿业管制的依据(法律法规建设)、管制机构设置、管制权限划分和管制方式的选择上有很多相似之处。尽管改革开放以来,中国向发达国家借鉴了许多矿业管制的先进经验,但仍有许多东西值得借鉴,尤其是发达国家完善的矿业管制法律法规、严格的准入管制、严格的矿山安全监管和环境管制等经验值得借鉴。

中国的矿业管制历史悠久,但真正意义上的矿业管制(依法管制)是从清朝开始的。新中国成立以后,中国矿业管制体制经历了计划经济体制下分散管理的矿业管制体制、改革起步阶段多头分治的矿业管制体制、转轨时期有法可依的矿业管制体制和社会主义市场经济体制下统一治理的矿业管制体制四个阶段。现行的矿业管制体制,已经初步建立起矿业管制的法律体系和以国土资源部、环境保护部、国家安全生产监督管理总局(国家煤矿安全监察局)为主的矿业管制机构,职能上分工协作、各负其责,管制方式上经济性管制与社会性管制并用。

不过,中国的矿业管制体制还存在许多问题。本书从五个经济性管制案例分析、六个社会性管制案例分析、五个行政执法监督案例分析以及对矿业管制的实证分析中归纳出矿业管制体制所存在的法律基础有缺陷、管制体制条块分割、管制方式有待改进、管制行为不规范、执法监督不力、地方政府的行为给管制带来阻力等六个方面的问题,进而分析其原因,最后提出了完善矿业管制的法律法规、改革矿业管制体制、强化矿业开发过程管制、加强执法监督和建立矿业管制的长效监管机制等对策建议。

本书采用比较分析、历史分析、理论分析与实际分析相结合、案例分析与实证分析相结合的分析方法进行研究。其创新之处体现在两个方面:一是以马克思主义产权理论和科学发展理论、西方现代经济理论为指导,从经济学的角度探讨矿产资源产权、矿业活动的外部性、矿产资源开发的

计划调节与市场调节、矿业和谐发展、矿业活动的不完全信息与不对称信息以及矿业管制的机理，试图构建矿业管制的理论框架。二是在对中国矿业管制进行典型案例分析及实证分析的基础上，较系统、深入地分析中国矿业管制体制存在的问题及其产生的原因，最后提出优化中国矿业管制体制的对策和建议。

吴文盛

2011年4月

目 录

第一章 导言	1
第二章 矿业管制的理论分析	13
第一节 矿业管制的必要性	13
第二节 矿业管制的基本理论	18
第三节 矿业管制的机理分析	36
第三章 发达国家矿业管制体制的经验借鉴	44
第一节 发达国家矿业管制的历史沿革	44
第二节 发达国家矿业管制体制介绍	46
第三节 发达国家矿业管制体制的经验	71
第四章 中国矿业管制体制的现状分析	78
第一节 中国矿业管制体制的历史沿革	78
第二节 中国矿业管制体制的现状	90
第五章 中国矿业管制的案例与实证分析	127
第一节 经济性管制案例分析	127
第二节 社会性管制案例分析	137
第三节 行政执法监督案例分析	151
第四节 矿业管制案例综合分析	164
第五节 矿业管制的实证分析	169
第六章 中国矿业管制体制存在的问题及其原因分析	176
第一节 中国矿业管制的法律基础存在缺陷	176

第二节	矿业管制体制条块分割·····	185
第三节	管制方式有待改进·····	187
第四节	管制行为不规范·····	192
第五节	执法监督不力·····	194
第六节	地方政府的行为给管制带来阻力·····	195
第七章	优化中国矿业管制体制的对策和建议·····	197
第一节	完善矿业管制的法律法规·····	197
第二节	改革矿业管制体制·····	199
第三节	强化矿业开发管制·····	203
第四节	加强矿业执法监督·····	209
第五节	建立健全矿业管制的长效监管机制·····	210
附录	·····	212
附录 1	矿业活动监督管理调查表·····	212
附录 2	进站以来的研究成果·····	215
参考文献	·····	217
后记	·····	225

第一章

导 言

一、矿业管制体制的研究意义

根据《中华人民共和国矿产资源法》规定：矿产资源是指由地质作用形成的，具有价值的、呈固态、液态、气态的自然资源。矿业是指专司矿产资源开发的产业。有广义和狭义之分，狭义的矿业是指矿产资源开采业，广义的矿业包括矿产资源开采前、开采中以及开采后的一切矿产资源经济活动（包括矿产资源勘查、开发、利用、保护与经营的系列活动），是全部矿产资源的生产和再生产活动的集合，即它包括狭义的矿产资源开采业和矿产资源勘探、矿产资源保护与经营两部分。在中国的统计年鉴分类中，矿业被分成两部分：一部分是地质勘查业，被列在第三产业中，与科学研究、技术服务并列；另一部分是采矿业（包括煤炭开采和洗选业、石油和天然气开采业、黑色金属矿采选业、有色金属矿采选业、非金属矿采选业、其他采矿业）作为工业部门中的一部分。本书的矿业概念的外延介于广义的矿业和狭义的矿业之间，接近于统计年鉴分类的两部分，即矿产勘查业（地质勘查业中剔除高风险的公益地质事业部分）和采矿业。之所以作出这种选择是因为：国际上通行做法是高风险的公益地质事业由国家财政负责，矿产勘查业和采矿业是链接在一起的；从产业链和产权关系上看，矿产勘查与开采是产业链上紧密相联的前后两个环节。

对特定行业或领域的政府管制早就有之，如中国古代对盐业的管制，但真正形成一门学科是在 20 世纪 70 年代。1971 年，斯蒂格勒发表了《经济管制理论》学术论文，首次尝试运用经济学的方法分析管制的产生^①，从

^① Stigler, G. J.: The theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 1971 (2), pp. 3 -21.

而开创了经济学的一个新的分支——管制经济学。20 世纪 80 年代以来,美、英等国对一些垄断行业的管制体制进行了重大改革,放松经济管制,但加强了环境保护、产品质量与安全、卫生健康方面的社会性管制,从而推动了管制经济学的发展。国内对管制经济学的研究始于 20 世纪 90 年代,一些学者在借鉴国外管制经济学研究成果的基础上,结合中国实际,出版了许多专著,也发表了许多学术论文。近年来,垄断行业的管制问题尤其受到学者的重视。

矿业是国民经济的基础性产业,属于垄断产业,担负着为国民经济提供原材料的重任。改革开放以来,矿业部门不断进行市场化改革,引入竞争机制,取得了可喜的成绩,但是,矿难、采空区塌陷、矿山生态破坏与环境污染、无证勘查、非法开采等现象一直是政府的心头大患,也严重影响了民众正常的生产与生活。近些年来,政府陆续出台了整顿矿业秩序的政策法规及规范性文件,但仍然无法根治矿业秩序混乱问题。在对矿业进行市场化改革以后,如何摆正政府与矿业组织(地勘单位、矿业公司)、个人之间的关系,使矿业秩序进入一个良性的循环状态,是政府部门一直在解决但至今尚未解决的重大问题,也是研究者们努力寻找的答案。从管制的原因和管制的对象来看,矿产资源开发业即矿业符合管制经济学的研究范畴,但遗憾的是,理论界对矿业管制问题缺乏深入、系统的研究,而且研究思路多倾向于传统的管理;实践中,政府对矿产资源开发管理与监督的理论依据主要是传统的行政管理理论,侧重于宏观层面的调控,但不是管制理论。因此,系统地研究矿业管制问题,不仅具有重要的理论价值,更具有重大的实践意义。

二、矿业管制体制文献综述

(一) 矿业管制与矿业体制的含义

1. 管制的含义

“管制”由英文 regulation 或 regulatory constraint 翻译而来,regulation 通常被翻译成“管制”、“规制”或“监管”。在学术界较多地使用“管制”或“规制”,而在实际部门,习惯使用“监管”,如金融监管、电力监管、公用事业监管等。

不同学者曾对管制下过不同的定义。

施蒂格勒认为：作为一种规则，管制通常是产业自己争取来的，管制的设计和和实施主要是为管制产业自己服务的^①，但施蒂格勒并不是给管制下定义。

维斯卡西（Visicusi）等认为：管制是政府以制裁手段，对个人或组织的自由决策的一种强制性限制。政府的主要资源是强制力，管制就是以限制经济主体的决策为目的而运用这种强制力。^②

丹尼尔·F. 史普博（daniel F. Spulber）认为：管制是行政机构制定并执行的直接干预市场机制或间接改变企业和消费者供需决策的一般规则或特殊行为。^③

植草益认为：管制是社会公共机构依照一定的规则对企业的活动进行限制的行为。这里的公共机构或政府机关一般被简称为政府。^④

萨缪尔森认为：管制的基本内容是制定政府条例和设计市场激励机制，以控制厂商的价格、销售或生产决策。^⑤ 萨缪尔森更强调管制内容。

王俊豪主编的《管制经济学原理》一书中将管制定义为：具有法律地位的、相对独立的管制者（机构），依照一定的法规对被管制者（主要是企业）所采取的一系列行政管理与监督行为^⑥。

樊刚认为：政府规制是特指政府对私人经济部门的活动进行某种规制或规定，如价格规制、数量规制或经营许可等等^⑦。

上述学者的定义中，萨缪尔森强调管制的内容，维斯卡西强调管制的强制性，丹尼尔·F. 史普博强调管制规则和干预方式，樊刚强调规则或规定，植草益、王俊豪则强调依据规则进行管理、监督与限制行为。

可见，管制，又称规制、监管，是政府依据法律法规对微观经济主体进行的干预行为。管制主体（管制者）是各级政府机关，管制客体

① Stigler, G. J.: The theory of Economic Regulation [J]. Bell Journal of Economics, 1974 (2), pp. 3-21.

② Viscusi W. K., J. M. Vernon, J. E. Harrington, Jr., Economics of Regulation and Antitrust [M]. Chambridge: The MIT Press, 2005. p. 357.

③ 丹尼尔·F. 史普博：《管制与市场》，余晖等译，上海三联书店、上海人民出版社1999年版。

④ 植草益：《微观管制经济学》，朱绍文译，中国发展出版社1992年版。

⑤ 保罗·萨缪尔森、威廉·诺德豪斯：《经济学》，萧琛等译，华夏出版社、麦格劳·希尔出版公司2000年版。

⑥ 王俊豪：《管制经济学原理》，高等教育出版社2007年版。

⑦ 樊刚：《市场机制与经济效益》，上海三联书店1995年版。

(被管制者)是各种经济主体(企业和个人),管制的依据是各种法规和制度。

2. 体制的含义

在《现代汉语小词典》中,“体”指人的身体,有时指身体的一部分,或者指文字的书写形式、作品的体裁。“制”是指规定或用强力约束、限制、管束。将两个字结合起来,是指国家机关、企业、事业单位等的组织制度^①。体制是社会活动的组织体系和结构形式,包括特定社会活动的组织结构、权责划分、运行方式和管理规定等。^②经济体制是指一定社会组织内部资源配置的机制、方式和结构的总和,是对一定社会经济运行模式的概括。经济体制是一定经济制度所采取的具体组织形式和管理体系,属于生产关系的具体实现形式,反映着社会经济采取的资源配置方式。管理体制是规定中央、地方、部门、企业各自管理范围、权限职责、利益及其相互关系的准则。它的核心是管理机构的设置,各管理机构职权的分配以及各机构间的相互协调。它的强弱直接影响到管理的效率和效能,在中央、地方、部门、企业整个管理中起着决定性作用。

3. 矿业管制

矿业管制是政府部门依法对矿产资源开发主体(矿山企业、地勘单位和个人)的矿产资源开发活动进行直接干预的行为。

矿业管制不同于矿产资源宏观调控,矿产资源宏观调控试图通过矿产资源开发规划和总量控制来调节矿产资源市场的供需平衡,进而改变矿山企业、地勘单位和个人的决策参数,间接地改变矿山企业、地勘单位和个人的行为,而管制则相反,直接控制决策和行为,是对矿山企业、地勘单位和个人的行为进行直接干预。

矿业管制也不同于一般的矿产资源开发行政管理。矿产资源开发行政管理发生在政府部门内部,其对象是政府部门的下属单位,而矿业管制的对象则是独立的市场主体(矿山企业、地勘单位和个人);从主体与客体之间的关系来看,矿产资源开发行政管理是政府部门与政府部门之间的关系,而矿业管制实际上是政府与市场主体(矿山企业、地勘单位和个人)

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语小词典》,商务印书馆1983年版。

^② 赵理文:《制度、体制、机制的区分及其对改革开放的方法论意义》,载于《中共中央党校学报》,2009年第5期。

之间的关系，主体与客体之间是完全独立的；从手段上看，矿产资源开发行政管理主要依靠行政命令直接控制下属单位，其结果是矿产资源的无偿划拨^①，而矿业管制主要依靠法律法规来规范和约束经济上、法律上独立的市场主体（矿山企业、地勘单位和个人）^②，其前提是市场对矿产资源的配置起基础性作用。

应该指出的是，长期以来，中国实行的是计划经济体制，中国的矿业管制领域，一直用的是“管理”而非“管制”（从矿业活动过程来看，矿业包括矿产资源勘查和开采两个阶段，对矿产资源勘查管制，通常用“矿产资源勘查管理”，对矿产资源开采管制通常用“矿产资源开采管理”，而笼统地说，对矿产资源勘查和开采的管制即为“矿产资源开发管理”）。《中华人民共和国矿产资源法》（简称《矿产资源法》）出台以前，用“管理”一词是准确的，但是，《矿产资源法》出台以后，尤其是1996年《矿产资源法》修订以后，再用“管理”一词就欠准确。因为经过多年的改革，矿山企业已是独立的法人实体，传统的矿产资源行政管理方式已经不适用；而地勘单位也已经实行事业单位企业管理，政府对地勘单位的管理不能仅仅停留在传统的行政管理上（除公益性地质工作除外），还要加强对微观矿业主体行为的管制。

矿业管制包括经济性管制和社会性管制，经济性管制主要包括勘查成果与矿产品价格管制、矿业市场进入与退出管制、矿业投资管制、矿业税费管制；社会性管制主要包括矿山生产安全管制、矿山地质生态环境管制和矿工的卫生健康管制等。从国际经验来看，加强管制和放松管制并存，不过，经济性管制具有放松的趋势，而社会性管制具有强化的趋势。

4. 矿业管制体制

矿业管制体制是政府部门依法对矿产资源开发主体（矿山企业、地勘单位、个人）的活动进行直接干预的组织制度，包括对矿产资源开发行为进行管制的组织结构、权责划分、运行方式和管理规定等。矿业管制的各个组成部分组成有机体，组织结构设置、管制权责划分和管理规定（制度）决定管制的运行方式及管制效率，而组织结构、管制权责和管理规定（制度）是依据《中华人民共和国矿产资源法》及相关的法律法规

① 康纪田：《论建立产业管制型的现代矿业制度》，载于《企业活力》，2007年第6期。

② 王俊豪：《管制经济学原理》，高等教育出版社2007年版。

授权而设置或制定的。实际上,中国的矿业管制体制是在社会主义公有制下,为适应社会主义市场经济体制的要求而设置的对矿产资源开发行业进行管制的体制,是社会主义市场经济体制的重要组成部分。从和谐社会、和谐经济的角度来看,矿业管制体制应体现出矿业与其他行业相协调的基本要求,也应该体现矿业内部各行业之间的协调关系。

(二) 矿业管制研究现状

1. 国外矿业管制研究现状

国外对矿业管制的研究文献较少,主要有几个方面:一是对美国联邦电力委员会(FPC)的天然气生产管制与放松管制进行了分析(小贾尔斯·伯吉斯,2003)。二是对中国矿业管制进行评述(William L. Macbride, JR. 和 Wang Bei, 2001; Zhong Ziran, 1997)。三是侧重于对矿业环境管制及其影响进行理论和实证研究(Konstantinos I. Evangelinos 和 Mami Oku, 2006; David Laurence, 2005, 2006; Kyla Tienhaara, 2006; David Annandalea, Ross Taplin, 2003; Gavin Hilson, Vishal Nayee, 2003; Richard N. L. Andrews, 1998),这方面的研究成果相对较多。四是对矿业安全管制问题进行研究(Gerald S. Poplin 等, 2007)。

2. 国内矿业管制研究现状

国内对矿业管制的研究成果也少见,主要涉及以下几个方面:

(1) 关于矿业管制的必要性。宁彬^①指出:中国的稀有金属、焦炭等具有战略价值的矿产资源有着得天独厚的优势,而由于存在管理混乱、无序生产及盲目出口等不正常现象,使这些战略矿产资源尚未发挥足够的效益。为了国民经济安全和中华民族的长远利益,必须加强战略资源管制;郭海强、云杉^②指出:实施国家战略资源管制刻不容缓,首先需要从国家安全及发展战略的高度来确立管制战略资源的认识和决心,将保护战略矿产提升至与保障石油能源同样的战略高度。尽快制定并颁布有关“国家战略资源管理条例”,并据此设立相应的管理各类战略资源的专门机构,将全国稀有金属及贵金属的勘探、开采和出口权统并管辖,切实排除地方利益、本位主义的阻力。其次要加强出口管制。将战略矿产列入限制外资进入产业名录,尽快控制各类稀有金属矿产原料和初级加工品的出口,在

① 宁彬:《必须对战略资源加强管制》,载于《中国石化报》,2007年3月13日。

② 郭海强、云杉:《国家管制战略矿产资源》,载于《瞭望新闻周刊》,2007年第6期。

海关方面加强查验,严格堵截走私出口;同时拨出一笔专款收购被民企及外资控制的稀有金属矿,并对困难矿工做出适当的经济补偿或转业安排;康纪田指出:矿山企业的勘探、开采给生态环境和工作环境等方面造成严重危害,因此政府部门对危害结果的处置显得十分重视。但事后“惩治”总是治不胜治,关键是没有建立起产业管制型的矿业制度。因此,制度设置时,完成“资源管理”向“产业管制”方向的转变是中国当前的重要课题。他指出:各种矿产勘探、开采等行为活动有其独立的特点和共性,可以而且应当将其作为一个产业设置并置于政府管制之下。以产业活动为基本对象的管制体现了制度设计的战略性、全局性。^①

(2) 关于国民政府时期的矿业管制。张燕萍从“成立管制机构与制定一系列管制法规”、“对煤炭的生产、运输和销售进行管制”和“国民政府煤矿业管制保障了战时军需民用”三个方面分析了国民政府战时对西部煤矿业的管制情况。^②

(3) 关于安全管制问题。矿业的安全管制研究集中在煤矿的安全管制上。肖兴志和孙阳^③、肖志兴和孙敏从经济学的角度论证了煤矿生产安全的标准与制度的修正以及对中国煤炭安全规制制度问题进行了解释^④;王俊豪探讨了中国煤矿安全事故的现状其原因^⑤;陈富良、江万景通过中美煤矿安全规制的比较分析了中国煤矿安全生产的法律规制问题^⑥;张献勇探讨了加强煤炭安全生产法律法规建设的必要性,分析了煤炭安全生产法律法规的特点和结构,并提出了加强煤炭安全生产法律法规建设的建议^⑦。

(三) 矿业管制体制研究现状

学术界对矿业管制体制的研究多从经济学和管理学的角度就矿产资源监督和管理进行研究,而且有关部门的著作多用“监督”和“管理”而

① 康纪田:《论建立产业管制型的现代矿业制度》,载于《企业活力》,2007年第6期。

② 张燕萍:《国民政府战时西部煤矿业管制述论》,载于《档案与建设》,2007年第1期。

③ 肖兴志、李红娟:《煤炭安全规制的横向和纵向比较:国际比较与启示》,载于《财经论丛》,2006年第7期。

④ 肖兴志、孙敏:《中国煤矿安全规制制度的经济解释》,廖进球、陈富良:《规制与竞争前沿问题》,中国社会科学出版社2007年版。

⑤ 王俊豪:《管制经济学原理》,高等教育出版社2007年版。

⑥ 陈富良、江万景:《规制与竞争前言问题》,中国社会科学出版社2007年版。

⑦ 张献勇:《煤炭安全生产法律法规论纲》,载于《中国煤炭》,2004年第12期。

很少用“管制”概念。蒋承菰主编的《矿产资源导论》分析了矿业权和矿山环境保护管理,但没有涉及矿业管制体制问题。何贤杰等编写的《矿产资源管理通论》把矿产资源管理的理论基础建立在资源价值论、矿产资源资产理论、资源配置理论和矿产资源法、行政管理法基础上,而不是建立在管制理论上^①。陈建宏、古德生在《矿业经济学》中分析了矿产资源法律法规和矿业生产监督管理的内容,指出矿业生产监督管理包括矿山设计、矿山生产、矿山环境及矿业权的监督管理。^②

在《中国地质工作改革与发展》(2005)一书中,王泽九、夏宪民、陆春榕、叶天竺所做的《中国地质勘查工作新体制研究》、李裕伟所做的《商业性矿产勘查的体制、机制与市场环境探讨》、周玉琦所做的《进一步完善中国油气勘查体制》、郑大瑜所做的《中国铀矿勘查体制研究》、陶维屏所做的《21世纪初中国非金属矿产资源勘查工作新体制研讨》涉及中国目前的矿产资源勘查体制问题,但不是专门研究矿业管制体制问题。

此外,刘小兵把国土资源部、国家煤炭工业局、国家石油和化学工业局、国家冶金工业局、国家有色工业局、建设部、国家环保总局及下属机构列为矿业的主要政府管制机构,而把采掘业(包括煤炭采掘业、石油和天然气开采业、黑色金属矿采选业、有色金属矿采选业、非金属矿采选业及其他矿采选业)作为具有负外部性的受管制行业,把地质勘查业作为具有公共产品性质的受管制行业^③,但没有作系统的分析。

上述研究成果表明:尽管学者们对管制体制的某个方面或某些方面有一定的研究,但又缺乏对矿业管制体制进行系统研究,而且,所做的研究多是从行政管理的角度而不是从管制经济学的角度。

三、研究思路与结构安排

(一) 研究思路

本书的研究遵循文献综述——理论分析+国际经验借鉴——现状分析

^① 何贤杰、余浩科、刘斌等:《矿产资源管理通论》,中国大地出版社2002年版。

^② 陈建宏、古德生:《矿业经济学》,中南大学出版社2007年版。

^③ 刘小兵:《政府管制的经济学分析》,上海财经大学出版社2004年版。

(含案例分析、实证分析、问题及其原因分析)——对策建议的研究思路,即本书以产权理论、外部性理论、不完全信息与不对称信息理论、科学发展观、计划调节与市场调节理论为指导,对矿业管制的基本理论和矿业管制机理进行分析。在矿业管制理论的指导下,本书在借鉴美国、英国、加拿大和澳大利亚等发达国家矿业管制体制经验的基础上,对中国矿业管制体制的现状和矿业管制案例进行深入剖析,设计调查问卷进行实证分析,并对矿业管制体制存在的现实问题进行深入分析,最后提出完善中国矿业体制的对策建议。

(二) 结构安排

本书除了第一章导言外,共分五章。

第二章矿业管制的理论分析。本章共分三节。第一节矿业管制的必要性。本节从矿产资源供需矛盾、经济发展的资源环境代价、矿产资源开发的危险性、矿产资源开发的垄断性、矿业管制弱化、地质报告质量、贯彻落实十七大精神和矿业秩序现状等方面对矿业管制的必要性进行分析。第二节矿业管制的基本理论。本节介绍了矿产资源产权理论、矿业活动的外部性理论、矿业活动的不完全信息与不对称信息理论、矿业和谐发展理论、矿产资源开发的计划调节与市场调节理论。第三节矿业管制的机理分析。本节分析了矿业管制的基本要素、管制主体、管制客体、管制依据和管制方式;矿业管制机制,包括市场准入机制、开发管制机制、环境监督机制和安全监管机制四个子机制。

第三章发达国家矿业管制体制的经验借鉴。本章共分三节。第一节发达国家矿业管制的历史沿革。发达国家矿业管制经历了打破官营统制、以矿业权为中心、突出矿产资源国家所有和强调资源、环境保护四个发展阶段。第二节发达国家矿业管制体制介绍。本节介绍了美国、英国、加拿大和澳大利亚的矿业管制体制。第三节发达国家矿业管制体制的经验。本节从矿产资源开发的法律法规、安全监管和环境管制三个方面总结了发达国家的先进经验。

第四章中国矿业管制体制的现状分析。本章共分两节。第一节中国矿业管制体制的历史沿革,主要介绍了历史上中国的矿业管制和新中国成立以后矿业管制体制的沿革。第二节中国矿业管制体制的现状。本节分析了中国矿业管制的法律依据、矿业管制机构及其职能分工、矿业管