



■ 谢玉清 / 主编

美国煤矿

安全监察及财政预算编制



企业管理出版社
ENTERPRISE MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE



美国煤矿安全监察 及财政预算编制

主 编 谢玉清

副主编 张文山 贾复生 彭 成

企业管理出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

美国煤矿安全监察及财政预算编制/谢玉清主编.

北京: 企业管理出版社, 2001.8

ISBN 7-80147-585-2

I. 美... II. 谢... III. ①煤矿—安全监察—美国②煤矿—预算编制—美国 IV. F471.261

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 059866 号

书 名: 美国煤矿安全监察及财政预算编制

作 者: 谢玉清主编

责任编辑: 田晓犁 技术编辑: 杜 敏

标准书号: ISBN 7-80147-585-2/F·583

出版发行: 企业管理出版社

地 址: 北京市海淀区紫竹院南路 17 号

邮 编: 100044

网 址: <http://www.cec-ceda.org.cn/cbs>

电 话: 出版部 68414643 发行部 68414644 编辑部: 68428387

电子信箱: 80147@sina.com emph1979@yahoo.com

印 刷: 三河市欣欣印刷有限公司印刷

经 销: 新华书店

规 格: 850 毫米×1168 毫米 32 开本 16.625 印张 440 千字

版 次: 2001 年 9 月第 1 版 2001 年 9 月第 1 次印刷

印 数: 3000 册

定 价: 45.00 元

版权所有 翻印必究·印装有误 负责调换

主 编 谢玉清
副 主 编 张文山 贾复生 彭 成

编写人员 谢玉清 张文山 贾复生 彭 成
 康丽华 房照增 孙 欣 胡予红
 王晓燕
工作人员 焦丽娜

前 言

2000年初，国务院决定改革现行煤矿安全监察管理体制，建立全国统一垂直管理的煤矿安全监察体系。这是总结我国建国以来煤矿安全监察管理的经验教训，按照发展社会主义市场经济的要求，借鉴世界主要产煤国家的通行做法，依法强化煤矿安全监察，扭转我国煤矿事故多、伤亡大的被动局面的有力举措，是促进煤矿安全生产形势稳定好转的重要的体制保障。这一重大决策，充分体现了党和国家对煤炭职工的关怀和爱护。国家煤矿安全监察局成立一年多来，围绕尽快建立三级安全监察管理体系，做了大量工作，取得了积极的进展。目前19个省级煤矿安全监察局和68个地区煤矿安全监察办事处已基本组建起来。1200多名安全监察人员已接受了上岗培训。由国务院颁布的《煤矿安全监察条例》已正式施行。

实行部门预算是财政支出制度以及整个财政改革的一项重要内容。继1994年我国实行分税制和1998年实施积极的财政政策后，进一步推进财政改革的基本方向是，在不断完善财政收入体系的同时，着重推进财政支出制度改革，加快建立适应社会主义市场经济发展需要、有中国特色的公共财政体制框架。而实行部门预算，与实施国库集中收付制度、加大支出结构调整力度等一并构成财政支出制度改革的核心内容。所谓部门预算，是综合反映与财政有直接预算缴拨款关系的国家机关、军队、政党组织和社会团体及企事业单位在预算年度内所有财政资金收入与支出的计划安排。即把一个部门所有收支都纳入到一本预算里，一个口对财政。这也是按照发展社会主义市场经济的要求，推进依法行政、依法理财，提高预算透明度，强化人大及其常委会对财政预算的审查监督，提高行政效率，借鉴市场经济国家通行做法而采

取的一项重要改革举措。按照国家的统一部署，这项改革 2000 年选择部分部门进行试点，2001 年在各部门全面推开。

建立全国统一垂直管理的煤矿安全监察体系，实行部门财政预算，是近年来韩国在安全生产和财政经济领域推行的两项重要改革。对原来承担煤炭行业管理职能的行政部门来讲，按照国家统一部署，切实推进这两项改革，是同时面临的两项重要而紧迫的任务。改革是一项创新的事业，需要从我国国情出发，学习借鉴其他国家的有益经验，大胆试验、积极探索。美国是典型的市场经济国家，无论是在煤矿安全监察体系建设上，还是在部门财政预算编制模式上，都搞得比较早，有一整套成熟的做法。全面了解美国矿山安全与健康监察体系、发展历史、法规规程、技术装备以及部门预算编制的程序、方法等情况，吸取其反映客观规律的基本经验，对尽快建立健全我国煤矿安全监察体系、搞好部门预算改革，具有重要作用。为此，2000 年 9 月，国家煤矿安全监察局组团对美国矿山安全与健康监察局（MSHA）进行了访问，考察了美国矿山安全与健康体系及部门财政预算编制工作。这是国家煤矿安全监察局成立后，到美国矿山安全与健康监察局访问的第一个团组，受到了美国方面的高度重视和接待。美国联邦政府劳工部副部长兼矿山安全与健康监察局局长 J. Davitt McAteer 先生率煤矿安全与健康司、金属和非金属矿山安全与健康司、技术支持委员会、项目评估和信息资源委员会、行政管理处、评估处、标准与法规修订处、教育政策和发展处等职能部门的主要负责人一起参加了双边交流和座谈。双方通报了各自国家煤矿安全监察管理体制方面的情况，美方还专题介绍了财政预算编制程序和方法，探讨了一些业务问题。并赠送了全面介绍美国矿山安全与健康监察局基本情况和预算编制程序及现金流程等材料。

回国后，我们会同煤炭信息研究院，组织力量对这次考察成果，以及自美国联邦政府矿山安全与健康监察网（www.msha.gov）上采集的有关信息，进行了全面、深入的分析研究，并对我国建立煤矿安全监察体系和实行部门预算改革的法律、法规等

资料进行了全面收集，按照形成一个基本体系框架的要求，进行了认真的筛选、整理，编写了本书。内容包括两个部分：

第一部分，以考察和研究成果为依据，按章节方式编排，比较系统、详细地介绍了美国矿山安全与健康监察体系、联邦矿山安全与健康监察局机构设置及主要职能、美国政府与部门财政预算编制等方面的基本情况。

第二部分，就我国建立煤矿安全监察体系、推行部门预算改革，采用附录方式，精选收录了相关的最新法律、法规文件和领导讲话。基本反映了这两个领域的改革进程和成果，初步构成了一个比较完整的体系。

煤炭信息研究院副院长黄盛初研究员对本书的大纲和编写内容提出了许多指导和建设性意见。本书引用的中、美两国政府有关资料均系官方最新公布，翔实可靠，具有较高的参考价值。本书可供煤矿安全监察部门各级领导和监察人员、科研机构的研究人员、大专院校师生参考。鉴于研究时间比较仓促，难免存在一些不足，热忱欢迎读者给予批评指正。

建立健全全国统一垂直管理的煤矿安全监察体系，实行部门财政预算，在我国才刚刚起步。在今后的实践中，需要继续探索与解决的问题还很多。我们愿与全国煤矿安全监察干部一道，不断推进实践探索和理论创新，为改进和完善部门预算编制，保障依法行使安全监察职能的经费供给，建立健全我国煤矿安全监察体系，促进我国煤矿安全状况的稳定好转作出不懈的努力。

编 者

2001年5月

目 录

第一章 美国煤炭工业概况	(1)
1.1 概况	(1)
1.2 煤炭资源分布	(2)
1.2.1 煤炭资源	(2)
1.2.2 主要煤田	(6)
1.2.3 开发条件	(9)
1.3 煤炭生产	(10)
1.3.1 井工开采	(11)
1.3.2 露天开采	(18)
1.4 煤炭运输与出口	(21)
1.4.1 煤炭运输	(21)
1.4.2 煤炭消费	(22)
1.4.3 煤炭出口	(23)
1.5 煤矿安全	(24)
1.5.1 煤矿安全状况	(24)
1.5.2 煤矿伤亡事故原因分析	(26)
1.5.3 煤矿安全管理	(28)
1.6 煤炭与环境	(31)
1.6.1 煤炭开采和利用的环境问题	(31)
1.6.2 环境状况	(32)
1.6.3 洁净煤技术计划	(33)
1.7 矿工状况	(33)
1.7.1 矿工人数	(33)

1.7.2	矿工素质	(34)
1.7.3	工作时间	(35)
1.7.4	矿工工资和福利待遇	(35)
1.8	大煤炭公司生产和经营状况	(36)
1.8.1	概况	(36)
1.8.2	皮博迪集团公司	(38)
1.8.3	固本能源有限公司	(42)
第二章	矿山安全监察体制	(44)
2.1	矿山安全与健康监察局	(44)
2.1.1	矿山安全与健康监察局机构	(44)
2.1.2	州政府矿山安全监察机构	(46)
2.1.3	地区监察处(煤矿)	(46)
2.2	国家安全与健康培训机构	(54)
2.2.1	政策与规划协调处	(54)
2.2.2	现场培训服务处	(55)
2.2.3	国家矿山健康与安全学院	(55)
2.3	矿山安全救护机构	(58)
2.3.1	矿山救护指挥系统	(58)
2.3.2	煤矿救护队组织体系	(58)
2.3.3	矿山安全救护机构的职能	(59)
2.4	矿山技术保障机构	(61)
2.4.1	矿山安全与健康监察局技术保障司	(61)
2.4.2	匹兹堡安全与健康技术中心	(61)
2.4.3	认证中心	(65)
2.5	与矿山安全与健康监察局关系密切的其它 组织机构	(74)
2.5.1	职业安全与健康局	(74)
2.5.2	联邦矿山安全与健康复审委员会	(77)

2.5.3	国家职业安全与健康研究院	(79)
2.5.4	安全协会	(84)
2.5.5	矿山安全与健康监察局与其它联邦机 构的联系	(87)
第三章	监察计划与任务	(89)
3.1	与矿山安全监察有关的法律法规	(89)
3.1.1	立法历史	(89)
3.1.2	主要矿山安全法规	(92)
3.2	矿山安全与健康监察局的职能和任务	(96)
3.2.1	矿山安全与健康监察局的管辖范围	(97)
3.2.2	法定职能	(97)
3.2.3	矿山安全与健康监察局下设主要部门的 职能	(99)
3.2.4	矿山安全与健康监察局的任务	(102)
3.3	1999~2004 财政年度矿山安全与健康监 察局的战略计划	(105)
3.3.1	任务	(105)
3.3.2	宗旨	(105)
3.3.3	矿山安全与健康监察局的战略目标	(105)
3.3.4	2000 财政年度矿山安全与健康监察 局的主要工作	(106)
3.4	2000 财政年度执行目标与任务	(108)
3.4.1	2000 财政年度执行目标	(109)
3.4.2	执行情况的衡量方法和标志	(109)
第四章	财政预算编制	(125)
4.1	美国财政体制和财政政策	(125)
4.1.1	美国的财政体制	(125)
4.1.2	政府行使财政职能的法律依据	(129)

4.1.3	美国财政管理机构	(131)
4.1.4	美国的财政政策	(134)
4.2	美国联邦政府财政状况与财政预算	(140)
4.2.1	联邦政府预算职能机构	(141)
4.2.2	预算范围与主要内容	(143)
4.2.3	收入、支出与赤字口径	(146)
4.2.4	各级政府财政收支结构	(148)
4.2.5	联邦政府财政收支的规模与结构	(150)
4.2.6	各级政府财政支出	(155)
4.2.7	政府间转移支付	(159)
4.2.8	人口变化对联邦预算的影响	(163)
4.3	财政预算程序与规定	(165)
4.3.1	联邦财政预算程序	(165)
4.3.2	美国联邦财政预算方法	(170)
4.4	2001 财政年度美国政府财政预算概略	(184)
4.4.1	2001 财政年度美国政府财政预算概况	(184)
4.4.2	2001 财政年度美国能源预算	(190)
4.4.3	2001 财政年度美国政府有关采矿安全 与健康的预算	(198)
4.4.4	2001 财政年度联邦财政预算相关图表	(198)
4.5	2000 年矿山安全与健康监察局财政预算 概要	(215)
4.5.1	概述	(215)
4.5.2	2000 财政年度执行计划	(217)

附录一

中华人民共和国矿山安全法	(223)
中华人民共和国煤炭法	(232)
煤矿安全监察条例	(245)

国务院 关于特大安全事故行政责任追究的	
规定	(255)
特别重大事故调查程序暂行规定	(261)
中华人民共和国预算法	(266)
中华人民共和国预算法实施条例	(280)
国务院办公厅 关于印发煤矿安全监察管理	
体制改革实施方案的通知	(296)
财政部、国家煤炭局 关于明确省级煤矿安全	
监察局资产财务划转原则的通知	(302)
国家煤矿安全监察局 关于发布《煤矿安全	
监察员管理暂行办法》的通知	(304)
国家煤矿安全监察局 关于发布《煤矿建设工程安全	
设施设计审查与竣工验收暂行办法》的通知	(309)
国家煤矿安全监察局 关于发布《煤矿安全	
监察行政复议暂行规定》的通知	(314)
财政部 关于编制 2001 年中央部门预算的	
通知	(322)
财政部 关于开展中央预算单位清产核资工作	
的通知	(376)
财政部 关于印发《预算单位清产核资办法》	
的通知	(380)
财政部 关于印发《中央预算单位清产核资	
资金核实办法》的通知	(392)
财政部 关于印发《政府采购管理暂行办法》	
的通知	(405)
财政部 关于印发《政府采购招标投标管理暂行办法》	
和《政府采购合同监督暂行办法》的通知	(416)
财政部 关于印发《政府采购运行规程暂行	

规定》的通知·····	(427)
财政部关于印发《政府采购信息公告管理 办法》的通知·····	(434)
财政部关于发布《中央预算资金拨付管理 暂行办法》的通知·····	(439)
财政部、人事部、中编办关于印发《行政 单位财政统一发放工资暂行办法》的通知·····	(451)
财政部、中国人民银行关于加强财政、国库、 商业银行协调配合共同做好行政单位财政统 一发放工资工作的通知·····	(456)

附录二

张宝明局长在煤矿安全监察会议上的讲话·····	(458)
赵铁锤副局长在省级煤矿安全监察局资产 财务划转布置会议上的讲话·····	(473)
项怀诚部长在中央部门预算工作座谈会上 的讲话·····	(479)
楼继伟副部长在中央部门预算工作座谈会上 的讲话·····	(485)
谢玉清司长在 2001 年煤炭部门预算编制布 置会议上的讲话·····	(500)
参考文献·····	(516)

第一章 美国煤炭工业概况

1.1 概况

美国是世界上主要的煤炭生产国和出口国，煤炭资源丰富，开采条件优越。美国的采煤业始于 18 世纪中叶，第一个商业性开采的煤矿建于 1784 年，位于弗吉尼亚州的马纳金。19 世纪 60 年代南北战争后，美国煤炭工业得到迅速发展。1900 年煤炭产量已达到 2.45 亿 t，超过英国居世界第一位。1918 年达到创纪录的 6.2 亿 t，煤炭在一次能源生产中占 95% 以上。20 年代石油和天然气工业相继兴起，煤炭在能源结构中的地位开始下降。二次大战期间，钢铁工业对炼焦煤的需求剧增，使煤炭生产再度走出低谷。1947 年总产量增至 6.24 亿 t。50、60 年代，由于受廉价石油、天然气的冲击，煤炭产量在 4~5 亿 t 徘徊。70 年代以来，特别是 80 年代，煤矿采用高新技术，促使劳动生产率成倍提高，产量大幅度增长，安全状况大为改善，生产成本明显下降。90 年代，美国煤炭产量继续保持稳步增长的态势。1998 年美国煤炭产量达到 10.14 亿 t，也是迄今美国最高的纪录，1999 年美国的煤炭产量为 9.92 亿 t，2000 年为 9.86 亿 t。

90 年代至今美国煤炭工业的变化特点是：

1) 矿井规模不断扩大

美国煤矿生产集中化和大型化的趋势，自 80 年代以来十分显著。矿井的平均年产量已由 1986 年的 18.2 万 t 增加到 1997 年的 54 万 t。在大型煤矿产量不断增加的同时，中小煤矿的产量和个数逐渐减少。仅 1991~1997 年间，年产万 t 以下的小煤矿个数就减少了 74%。到 1997 年底，占矿井总数 11% 的大型矿井

控制着全国 3/4 的煤炭产量。

2) 高、中硫煤储量以及不适应大规模开采或转让的小块煤储量被淘汰

美国自 1990 年大气修正案的颁布和实施污染控制措施以来, 对美国煤炭工业的生产和销售产生了非常大的影响。东部高硫煤地区煤产量占总产量的比重从 1990 年的 61% 降到 1996 年的 53%。大部分发电厂不愿再燃用硫分高的煤炭。由于高、中硫煤市场萎缩, 高、中硫煤和高灰分煤储量失去了开采价值。此外, 随着矿井规模的扩大和煤炭生产效率的提高, 煤炭价格在 90 年代持续下滑, 致使一些不适合大规模开采或转让的小块煤储量被淘汰。仅 1991 ~ 1997 年美国小型矿井储量减少量最多, 为 61.6%, 中型矿井为 46%, 而大型矿井仅为 6.3%。

3) 煤炭企业集团化与集团化经营

自 80 年代以来, 美国大型煤炭公司兼并联合, 企业趋于大型化、集团化。大型煤炭公司的产量在全国总产量中的比重日益增加。1999 年与 1991 年相比, 美国最大的 20 个煤炭公司的产煤量占总产量的比重由 56.7% 增加到了 79.6%, 8 年间提高了 23 个百分点。1999 年, 前 8 位大型煤炭公司的产量就占总产量的 61.3%。

总之, 矿井规模加大, 公司兼并, 以及非适宜租借矿地的放弃, 是 90 年代至今美国煤炭工业的显著特征。

1.2 煤炭资源分布

1.2.1 煤炭资源

美国煤炭资源十分丰富, 1800m 深度以浅的地质资源总量约为 3.6 万亿 t, 1997 年探明储量 4300 亿 t。在探明储量中, 烟煤占 51%, 次烟煤占 38%, 褐煤占 9.4%, 无烟煤占 1.6%, 适于露天开采的储量占 32.7%。据英国石油公司 (BP) 发表的报告,

1998 年美国的经济可采储量为 2466.3 亿 t，占世界煤炭总储量的 25.1%，居世界第一位。

美国煤炭资源赋存广泛，地区分布比较均衡。在全美 50 个州中，有 38 个州赋存煤炭，含煤面积达 $118 \times 10^4 \text{ km}^2$ ，占国土面积的 13%（图 1-2-1）。

美国按地理位置将煤炭资源分为三大地区，即东部的阿巴拉契亚地区、中部地区和西部地区。以上 3 个地区在探明储量中所占的比重分别为 22.6%、28.1% 和 49.3%。从地理分布上看，虽然美国在 50 个州中有 38 个州发现有煤炭，但煤炭储量主要集中在以下 8 个州：科罗拉多、伊利诺伊、蒙大拿、宾夕法尼亚、俄亥俄、西弗吉尼亚、怀俄明和肯塔基州。这 8 个州的煤炭储量占全美的 84%，其中蒙大拿州拥有全国 25.4% 的探明储量，怀俄明州列第二，占 14.8%，伊利诺伊州居第三，占 14.3%，见表 1-2-1。

美国 1/3 以上的煤炭储量适于露天开采。适于炼焦的煤炭资源相当丰富，约占探明储量的 35%，但低挥发分烟煤储量有限，只占储量的 1.1%。炼焦煤的主要产地是阿巴拉契亚煤田，西部也有一些重要的烟煤产区。无烟煤资源有限，主要集中在宾夕法尼亚州、阿拉斯加州、新墨西哥州、犹他州，弗吉尼亚州也有少部分储量。

若以密西西比河为界划分，西部较东部资源丰富，占全国储量的 55%，且适于露天开采的储量为东部的 3 倍。东部多为优质炼焦煤、动力煤和无烟煤，热值较高（288.42MJ/kg），灰分低，不过含硫量高（2%~3%）；西部煤质相对较差，多为次烟煤和褐煤，热值低（225.72MJ/kg），但含硫量较低（1%左右）。

表 1-2-1 美国各州煤炭地质储量表 (×100Mt)

州别	查明储量 (距地表 0~915m)					预测储量 (0~915m)	0~915m 查明储量与 预测储量之和	深部 (915 ~1830m) 预测储量	地质总储量 (距地表 0~1830m)
	烟煤	次烟煤	褐煤	无烟煤	合计				
亚拉巴马	120	0	18	0	138	182	320	54	374
阿拉斯加	176	1004			1180	1179	2359	45	2404
亚利桑那	192		0	0	192	0	192	0	192
阿肯色	15	0	3	4	22	36	58	0	58
科罗拉多	989	179	0.2	0.7	1169	1463	2632	1306	3938
佐治亚	0.2	0	0	0	0.2	0.5	0.7	0	0.7
伊利诺伊	1324	0	0	0	1324	907	2231	0	2231
印第安纳	298	0	0	0	298	200	498	0	498
衣阿华	59	0	0	0	59	127	186	0	186
堪萨斯	170	0		0	170	36	206	0	206
肯塔基	583	0	0	0	583	472	1055	0	1055
肯塔基东部	256	0	0	0	256	218	474	0	474
肯塔基西部	327	0	0	0	327	254	581	0	581
马里兰	11	0	0	0	11	4	15	0	15
密歇根	2	0	0	0	2	4	6	0	6
密苏里	283	0	0	0	283	159	442	0	442
蒙大拿	21	1604	1020	0	2645	1633	4278	0	4278
新墨西哥	97	459	0	0	557	595	1152	671	1823
北卡罗来纳	1	0	0	0	1	0.2	1.2	0	1.2
北达科他	0	0	3180	0	3180	1633	4813	0	4813
俄亥俄	374	0	0	0	374	56	430	0	430
俄克拉何马	64	0		0	64	136	200	45	245
俄勒冈	0.5	2.5	0	0	3	1	4	0	4
宾夕法尼亚	580	0	0	171	751	36	787	33	820
南达科他	0	0	19	0	19	9	28	0	28
田纳西	23	0	0	0	23	18	41	0	41
得克萨斯	54	0	93	0	148	1017	1165		1165
犹他	210	2	0	0	212	200	412	317	729
弗吉尼亚	87	0	0	0	87	45	132	1	133
华盛顿	17	38	1	0	56	272	328	136	464
西弗吉尼亚	909	0	0	0	909	0	909	0	909
怀俄明	115	1117		0	1234	6349	7583	907	8490
其他州	4.5	0.3	0.2	0	5	9	14	0	14
总计	6779	4406	4336	179	15699	16800	32499	3516	36015

注：资料来源于美国煤炭数据 1993、1994 年，全国迪协会 NCA，1994 年 8 月出版。