

国家发展和改革委员会经济运行局 编

MEITANJINGYINGJIANGUAN

FALUFAGUIWENJIANXUANBIAN

煤炭经营监管 法律法规文件选编

下 册

煤炭工业出版社

CHINA'S ANTI-CORRUPTION EXPERIENCE

ANTI-CORRUPTION EXPERIENCE FROM OVERSEAS

国家监察 法律法规文件选编

王 明

煤炭经营监管法律法规 文件选编 (下 册)

国家发展和改革委员会经济运行局 编

煤炭工业出版社

· 北 京 ·

论煤炭经营与监管

煤炭是由远古植物遗体埋藏在地下，历经数十亿年漫长复杂的沉积变迁，通过生物化学、地球化学和物理化学作用转化而成的一种固体可燃矿产资源，既能作动力燃料，又可作工业原料。我国煤炭资源储量丰富，分布广泛。据国土资源部2003年公布，我国煤炭资源总量超过5万亿吨，已探明的煤炭资源储量1.02万亿吨。同时，我国煤炭资源品种齐全，气煤、肥煤、焦煤、瘦煤、贫煤、无烟煤、弱粘结煤、长焰煤和褐煤等煤种均有分布。但我国煤炭资源的地域分布不均衡，90%以上集中在秦岭、大别山以北地区，其中山西、陕西和内蒙古西部占全国近三分之二，呈现北富南贫、西多东少的格局。

我国开采、加工和利用煤炭资源有着悠久的历史。古代，煤炭被称为“石炭”、“乌薪”、“黑金”等。战国时期的《山海经》是最早记载煤的名称与产地的著作。《汉书·地理志》上记载：“豫章郡出石可燃，为薪”。西汉至魏晋南北朝，我国已大量使用煤炭用于取暖和冶炼。隋朝以后，采煤业从北向南发展，煤炭的使用在地域上也更加广泛。唐代开始用煤炼焦，标志着煤炭利用发展到较高水平。元朝时，对于中国到处使用煤炭作燃料的盛况，意大

利的马可·波罗在《马可·波罗游记》一书中做了专章介绍。到明清时期，不但冶铁以煤炭为主要燃料，而且制盐、制矾、制硫、烧砖、烧陶、烧石灰等手工业也主要依赖煤炭。自从有了机器大生产后，煤炭作为动力燃料和发电原料，广泛运用于冶金、采矿、纺织、机械等近现代工业和交通运输业。

放眼人类社会，煤炭的发现、开采和利用始终伴随着社会的文明进步。从一定意义上讲，人类文明史也是一部煤炭被发现、开发和不断提高利用水平的历史。在农业文明时代，煤炭最初用于取暖，后来逐渐运用于生活燃料和陶瓷、制盐和冶炼等手工业，促进了古代农业社会的繁荣和发展。在工业文明时代，以煤炭作燃料的蒸汽机的发明，使煤炭成为第二代主体能源；由蒸汽轮机作动力的发电机的发明和使用，使煤炭由一次能源转换成便于输送和利用的二次能源——电能，推动了人类社会的迅速发展。

在当今中国，煤炭是必不可少的基础能源和重要原料，被誉为“工业的粮食”。它既是电力、冶金、建材、化肥、医药等行业的主要动力燃料和重要原料，也是人民群众生活重要的燃料物资。特别是我国一次能源结构呈现富煤、贫油、少气的特点，更决定了我国能源供应以煤炭为主体。这一地位，是以客观的物质条件为基础的，是不以人的主观意志为转移的，预测在未来几十年内不会发生根本性改变。极有可能，我国要依靠煤炭这一主体能源，实现全面建设小康社会的奋斗目标，进而到21世纪中叶新中国成立一百周年时，再基本实现现代化的战略目标。新中国成立以来特别是改革开放以来，我国煤炭工业迅速发展，建立了从地质勘探、矿井设计、建设施工、

采掘生产、机械制造等完整的煤炭工业体系。煤炭产量由新中国成立时的3000余万吨、改革开放初期的6亿吨左右，2005年增加到21.9亿吨，自20世纪90年代中期以来在世界上各产煤国家中一直位居第一。20世纪末的20年，我国以煤炭产量翻一番保障了国内生产总值翻两番，为实现现代化建设“三步走”战略的前两步战略目标提供了坚实的能源保障。

进入新世纪，我国煤炭工业继续快速发展，支持经济和社会发展胜利完成了“十五”计划目标，也必将继续支持全面完成十届人大四次会议批准的“十一五”规划纲要所提出的宏伟目标。有人说，没有哪个国家是以煤炭为主要能源实现现代化的。我们坚信，伟大的中国人民立足国情，完全能够开创出一个东方大国以煤炭为主体，以其他能源为补充，全面支持促进现代化进程的光明大道。这就是中国人民的创造精神，这就是中国特色的重要体现。

同时应看到，我国煤炭资源虽然相对丰富，但可采储量仅为世界平均值的55.4%，人均资源占有量有限，多年来资源开发程度高，加之在开采、加工、回收和循环等生产、生活消费方面利用效率十分低下，我国是目前世界上单位能耗最高的国家之一。按照这种粗放型增长方式走下去，资源、环境难以承受，不可持续。煤炭资源不仅对经济社会发展具有支撑作用，同时也具有制约作用。因此，要实现煤炭开发利用与经济社会协调发展，必须认真贯彻落实科学发展观，把节约资源作为基本国策，坚持节约优先、立足国内、煤为基础、多元发展，构筑稳定、经济、清洁的能源供应体系的方针，实现可持续发展，为全面建设小康社会提供可靠的能源保障。

马克思主义政治经济学告诉我们，社会再生产活动要经过生产、分配、交换和消费四个环节。交换是连接生产和消费的纽带；交换的水平、结构和方式由生产的发展状况决定；交换是生产的实现和连续进行的条件。煤炭经营作为煤炭开发利用领域实现商品交换的高级形式，是连接煤炭生产和消费的桥梁和纽带，是实现煤炭产品社会再生产的必要条件。

煤炭经营是社会生产发展到一定阶段的产物。在古代社会，煤炭开采方式原始，生产力水平低，开采规模小，煤炭采出主要是自给自用。随着开采技术的提高和开采规模的扩大，后来所采煤炭在满足自用外，剩余部分用作物物交换。随着货币的产生和商品交换的出现，煤炭交换演变成最初的煤炭经营。煤炭经营的形成，实现了煤炭产品价值，满足了煤炭使用消费，促进了煤炭生产接续，并为扩大再生产提供资金积累，大大地推动了煤炭生产力的发展。

在新中国成立以后很长一段时期内，我国学习前苏联模式，实行高度集中的计划经济体制，在理论上不承认市场经济，否定生产资料的商品属性；在实践上，实行物资统一分配调拨，限制生产资料的市场流通。与煤炭生产领域实行指令性生产计划，生产多少完全由国家决定相联系，在煤炭流通领域，实行统购包销的计划管理方式，对所有煤炭产品采取统一分配、统一订货、统一定价、统一调运，形成一种典型的“国家经营”方式，企业没有自主销售权。因而，从严格意义上讲，当时不存在真正意义上的煤炭企业经营。这种体制和机制限制了经济活动的内在活力，导致长期的煤炭供应紧张，效率低下，制约了

国民经济发展。

党的十一届三中全会以来，我国逐步确立了市场化的改革方向，由以计划经济为主、市场调节为辅，发展到有计划的商品经济，一直到党的十四大正式确立建立社会主义市场经济体制，各个领域的改革全面推进。在煤炭生产建设领域，实行“大中小并举”、“国家、集体、个人一起上”的方针，调动了各类投资主体、各种所有制办矿积极性，加快了煤炭开发步伐，煤炭产量快速增长。与此相适应，煤炭流通领域的改革也逐步展开和深入。一方面，煤炭生产企业销售产品由国家统购包销、统一定价，发展到对超核定能力产量加价、议价销售，进一步发展到目前以自主销售、协商定价为主。另一方面，逐步放开煤炭流通，允许中间环节经销煤炭。公有和非公有制经济逐步进入煤炭经营领域，发展很快。煤炭经营领域不断改革和发展，打破了原有的僵化局面，发挥了搞活市场、促进流通、保障供给、满足需求的作用。

目前，煤炭经营企业遍布于城市和乡村，既有国有企业、集体企业，也有各类非公有制企业，形成了投资主体多元化、经营方式多样化、区域分布广泛化的局面。煤炭经营主体可以分为两类：一类是煤矿企业，经销本企业开采加工的煤炭产品，煤炭直接从生产者流通到消费者或中间环节；另一类是煤炭经营企业，它们不直接从事煤炭生产，而是从煤矿或上一环节的煤炭经营企业购进煤炭，通过转卖或简单的加工后转卖以获取进销差价，煤炭经过中间环节从生产者流通到消费者。一般意义上讲的煤炭经营企业是指后者。煤炭经营的方式包括从事原煤及其洗选加工产品的批发、零售及民用型煤加工经销三种

主要方式。煤炭批发经营是指从煤矿或者煤炭经营企业购进煤炭，转卖给生产经营单位使用，或者转卖给其他煤炭经营企业销售；煤炭零售经营是指从煤矿或者煤炭经营企业购进煤炭，转售给城乡居民作为生活消费或售给社会集团作为公共消费；民用型煤加工经销是指从煤矿或煤炭经营企业购进煤炭，经过粉碎、加工成民用型煤，售给居民作为生活消费或者售给社会集团作为公共消费。煤炭属大宗散装物资，其经营一般都涉及运输。目前的煤炭运输主要有铁路运输、公路运输、水路运输以及铁路、公路、水路之间的结合等方式。

经过多年发展，目前煤炭经营企业数量及其经营规模，与经济社会发展的要求是基本相适应的。但按照建设资源节约型、环境友好型社会，坚持节约发展、清洁发展、安全发展，实现可持续发展的要求来衡量，煤炭经营企业发展现状还很不适应：一是结构不合理，煤炭经营主体过多，过于分散，平均经营规模偏小，布局不尽合理，增加了流通环节和流通成本，加重了消费者负担。二是经营方式粗放，多数企业基本上仍限于购什么就销什么的状态，配煤技术开发和运用水平低，对煤炭的精深加工重视不够、起步迟缓，煤炭交易、运输仍以传统方式为主，期货交易、现代物流和综合运输方式发展滞后。三是企业管理水平低，相当一部分国有和国有控股的煤炭经营企业尚未建立规范的法人治理结构，现代企业制度建设进展缓慢。企业管理制度不健全，定额、标准、计量、质检、统计等基础工作薄弱。四是在煤炭储运经销过程中，环境保护措施跟不上，煤炭经营加工给周边环境造成严重污染。大凡煤炭经营集中地区，一般均为环境污染的重灾区。五

是非法经营现象时有发生，主要表现在掺杂使假、以次充好、缺斤少两，实施商业欺诈；煤炭紧俏时哄抬价格，滞销时低价倾销，恶性竞争，扰乱市场秩序；部分无场地、无设施、无资金者仍在非法从事煤炭经营。

要尽快改变煤炭经营企业发展中存在的各种问题，必须坚持以科学发展观为统领，按照推进市场化、产业化、社会化的方向，转变发展观念，创新发展模式，提高发展质量，坚持以保障供给、满足需求为中心，遵循总量适度、布局合理、优化结构、改善素质的原则，优化企业组织结构和技术结构，转换经营机制，加强企业管理，培育核心竞争力，做到依法经营，提高效益，节约资源，保护环境，更好地满足经济社会发展的需求。

——优化企业结构和布局，提高集中度。各地要抓紧培育一批竞争力强的大型煤炭经营企业，鼓励和支持其实现规模扩张，做大做强。对小型经营企业，要通过大型企业收购、兼并，重组改造一批；小企业之间实施联合重组，壮大发展一批；不具备市场准入条件的，淘汰取缔一批。在全国形成以煤炭生产企业和大型煤炭经营企业为主体，中小型经营企业为补充的协调发展的格局。

在煤炭资源富集地区，要坚持以合法的煤炭生产企业和符合准入条件、符合合理布局规划的大中型煤炭经营企业为主体，坚决改变规模小、布局散、环节多、秩序乱的局面。在煤炭资源贫乏地区，要采取“走出去，引进来”的办法，发展煤炭经营、保障供给。一方面，鼓励大型煤炭经营企业到资源富集地区投资入股开办煤矿，以获得数量充足、价格合理、稳定可靠的资源。另一方面，吸引和鼓励资源富集地区的大型煤矿企业异地独资或合

资开办煤炭经营企业，经销本企业生产的产品，减少中间环节费用，保证供应数量和合理价格。

——采用先进技术，推进经营方式创新。大力推行配煤、型煤技术，加强对煤炭初级产品的深加工，将经济效益增长从单纯依靠量的增长转变到量和质的全面提高上来。鼓励大型煤炭企业与大宗工业用户建立长期稳定的合作关系，签订中长期合同，大力发展直销，降低流通成本。对于中小型工业企业用煤，要依托港口和资源集散地，积极发展为之服务的煤炭经营企业，建立配煤中心，根据用户需求特点，加工、配制适销对路产品，提高保障供给、调剂余缺的能力。对于城乡居民生活用煤，从点多面广的实际出发，实行集中粉碎、定点成型、统一配送、连锁经营。大力发展物流配送、电子商务等新兴流通方式，扩大经营规模和辐射范围，满足社会需求。

——提高企业管理水平，转变经济增长方式。煤炭经营企业要不断推进体制和机制创新，加快建立现代企业制度，完善公司法人治理结构。坚持走内涵式发展道路，做精、做优、做强主业，提高核心竞争力。深化企业内部劳动、人事、分配制度改革，转换经营机制。加强企业内部原始记录、计量、质检、统计等基础工作。牢固树立品牌意识、服务意识，为社会提供优质产品和服务。

从事煤炭批发经营的企业，必须独立配备煤炭计量和质量检验设施，配备经培训合格取得上岗证书的计量和质检专业技术人员。从事煤炭零售的企业，可委托具有资质的煤炭质量检验机构负责煤质检验，要签订规范的委托协议，有分批化验记录。

——加强环保措施，实现清洁经营。煤炭经营企业要

从落实环保责任、改善经营设施、改进工作流程、加强考核监督等方面入手，采取综合措施，提高煤炭经营的环境保护水平。新办煤炭经营企业，开辟储煤场地，必须依法严格履行环境影响评估，按照“三同时”要求，购置环保设施。现有经营企业要抓紧配备必要的防尘设施，储煤场地要设置围挡，装卸、堆放和运输煤炭要采取一定的遮盖及洒水措施，搞好现有污染源的治理，努力实现煤炭经营与环境保护的协调发展。

——强化诚信意识，营造良好经营环境。煤炭经营企业要增强信用意识，搞好自律约束，促进诚信经营，防范交易风险。各经营企业要建立以信用状况调查、信用评价、信用自律、信用档案管理和信用信息互通为主要内容的内部管理制度。政府职能部门要加强对流通领域的执法监督，打击各类非法行为，营造统一开放、竞争有序的经营环境。

通过上述措施，努力构筑企业布局合理，经营行为规范，市场流通有序，资源供给稳定的可持续发展的煤炭经营体系。

二

从我国煤炭业发展史看，随着煤炭使用和消费的日益普遍，政府对社会的煤炭生产、销售活动实施管理应运而生。我国对煤炭经营的监管由来已久，北宋时期，冶铁业的发展使得煤炭的运销量增大，政府实行“石炭官卖”政策，“宋代盐铁使，共分掌七案，其中煤炭、铜铁等统归铁案掌管”，设立专门机构“石炭场”和“石炭务”管理

煤炭的开采、销售和炭税事宜。政府对煤炭生产经营进行严格的管理，促进了煤炭行业由小型分散向大型集中过渡。元代政府直接出面，派专门官吏办理官矿，设立官吏加以管理，并专设煤市方便煤炭买卖。明朝政府设立工部屯田司，“仅掌上供并监局柴炭与山陵之事”，设柴炭司正、副使等官管理煤炭事务。清朝曾设立营造司，“掌管工作，兼司薪炭”。

千百年来，我国历代政府均设立专门机构对煤炭经营实施不同程度的管理。这一史实，符合马克思主义关于经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础的基本原理。一方面，煤炭生产经营发展的规模越来越大，对社会经济生活的影响越来越深，向政府提出了监管的要求。另一方面，政府对煤炭生产经营实施监管，保障了煤炭生产经营的正常秩序，促进了煤炭生产经营的进一步发展。

从其他国家现代管理实践来看，政府对煤炭经营实施监管也是一种惯例和普遍做法。世界主要产煤国为了保护和支持煤炭业的发展，稳定煤炭供应，均对煤炭销售实行严格的监管制度。如澳大利亚、加拿大和东欧一些国家实行煤炭销售主体资格认证制度。根据加拿大《阿尔伯塔省矿山与矿产法》规定，具备一定条件的煤矿和煤炭加工厂提出申请，经审查后颁发资格证，才有权销售煤炭及其加工转化的产品。韩国实行煤炭经营许可制度，根据该国《煤炭产业法》规定，从事煤炭及其加工品的销售，应依法取得煤炭销售许可。各产煤国为了保证煤炭供应和销售的顺畅而普遍实行煤炭供销合同制度。一些国家为了促进合理利用煤炭，保护环境，提高煤炭使用效率，实

行了煤质管理制度。

新中国成立以后到改革开放前的20多年里，我国对煤炭流通实行高度集中的管理方式，换言之是国家在从事煤炭经营，因而不存在本质意义上的政府对煤炭经营活动的监管。改革开放以来，随着国家对煤炭市场的逐步放开，煤炭生产企业和一些企业及个人纷纷加入到煤炭经营行列中来，发展很快。在加快煤炭流通，增加市场供应，缓解煤炭供应紧张状况的同时，由于政府监管未及时跟上，造成中间经营环节急剧增多，各种非法经营乘虚而入。一些“煤贩子”买空卖空，掺杂使假，哄抬煤价，严重冲击了正常的煤炭经营秩序，出现了“苦了挖煤的，玩了用煤的，富了倒煤的”畸形现象。

针对经营秩序混乱局面，自上世纪80年代起，一些地方陆续开始了加强煤炭经营监管的探索。许多产煤地区政府相继制定出台了地方性法规、规章，试行了不同形式的煤炭经营许可制度。如贵州省、广西壮族自治区曾规定，凡经营煤炭产品必须经县级以上人民政府主管部门批准。福建省规定，煤炭只限于专营煤炭公司经营。1990年，云南省率先建立煤炭经营许可证制度，要求经营煤炭的单位须经煤炭主管部门审核同意后方可进行工商登记。同年，河南省人大常委会通过《矿产资源条例》，规定经营矿产品必须申领《矿产品经营许可证》。1996年8月，我国颁布了《煤炭法》，在总结各地煤炭经营监管经验和借鉴国外做法的基础上，以法律形式确立了煤炭经营资格审查监管制度。

1999年，国务院要求，结合在全国范围内关闭非法和布局不合理煤矿，促进国有煤矿扭亏脱困，依据《煤炭

法》，尽快建立全国煤炭经营资格审查制度，从源头抓起，禁止非法、违法煤矿生产的煤炭进入流通领域。贯彻国务院部署，原国家经贸委组织原国家煤炭局等部门在总结各地经验基础上，制定发布了《煤炭经营管理办法》。原国家煤炭局、内贸局、工商局成立了整顿煤炭经营秩序领导小组，组织在全国范围内开展了依法整顿煤炭经营秩序活动。各地全面建立了煤炭经营资格审查制度，依法对煤炭经营企业进行了清理整顿，坚决取缔了一大批无证非法经营企业，对有证但不具备经营资格条件的，责成限期整改，经整改仍达不到条件的，撤销其经营资格。经过清理整顿，全国煤炭经营企业户数由整顿前的30余万户减少到4.5万户左右，企业素质明显提高，经营秩序混乱局面基本得到扭转。2000年以来，各地贯彻国务院关于整顿和规范市场经济秩序的决定，继续把整顿煤炭经营秩序作为重点之一，促进了经营秩序的稳定好转。

近年来，我国经济发展进入新一轮增长周期，对煤炭的需求快速增长。这种状况推动了煤炭市场的进一步活跃，也吸引了更多的社会资金投向煤炭经营领域。这对煤炭经营监管提出了新的更高的要求。而目前煤炭经营监管状况与新的要求还不很适应，存在着一些突出问题：一是随着地方政府机构改革，部分地区经营监管有所弱化，机构、人员不落实，监管体系不完善。二是对于本地区煤炭经营企业合理布局和总量调控缺乏规划，心中无数，盲目审批，致使在有的地方再度出现了经营企业遍地开花，无序增长。三是煤炭经营企业市场准入门槛低，审批把关不严格，使准入标准形同虚设。四是重发证、轻监管，只发证、不监管，缺乏日常经营监管和对违法违规问题的严

肃查处。五是无证非法经营又开始抬头，各种商业欺诈行为时有发生。

在社会主义市场经济条件下，政府职能主要体现在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务等方面。加强煤炭经营监管，维护煤炭经营秩序，保障煤炭有效供给，既是加强煤炭市场监管、营造统一开放、竞争有序的市场环境的基本要求，也是协调调节煤炭经济运行、促进国民经济平稳较快发展的重要手段之一。同时，对促进实现经济增长、增加就业、稳定物价、保持国际收支平衡的宏观调控主要目标，也具有重要意义。依法实施煤炭经营监管，是政府义不容辞的一项重要职责，必须切实履行。

近年来，围绕加强新形势下的煤炭经营监管，规范煤炭经营秩序，国务院做出了一系列重要指示。2004年6月，《国务院办公厅关于做好电力迎峰度夏工作的通知》要求：“各级煤炭经营管理部门要加强监管，严格煤炭经营企业的资格审查；要会同工商、质检、价格等部门，依法坚决打击违法经营、掺杂使假、以次充好、囤积居奇、哄抬物价等不法行为。”8月，温家宝总理在国务院常务会议研究部署煤炭工作时强调：“要强化对煤炭经营企业资格审查”、“依法打击在煤炭中掺杂使假等不法行为”。2005年6月，《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》进一步要求：“严格煤炭经营企业资格审查，取缔无证非法经营活动，清理煤炭运销环节乱收费、乱罚款，依法打击掺杂使假和偷骗税款等不法行为。”所有这些，为煤炭经营监管工作进一步指明了方向，明确了任务。

2003年，国家发展改革委履行煤炭经营监管职能以来，贯彻国务院指示精神，做了一系列开拓性的工作。

2003年11月，马凯主任在做好当前煤炭供应工作电视电话会议上要求：“各级煤炭经营监管部门要会同相关部门，加强联合执法，坚决打击借煤炭供应趋紧之际，非法经营、囤积居奇、掺杂使假、以次充好、缺斤短两、哄抬价格、乱收费用、偷漏税款等不法行为，维护煤炭经营正常秩序。”为加强日常监管，建立了经营资格条件变化和依法经营全面检查制度，结合国家发展改革委监制的新版煤炭经营资格证的换发，组织了全面检查。对检查不合格的，不再换发新证，坚决予以取缔。2004年，会同国务院审改办、法制办和中编办等部门，在清理现有行政审批项目中，从我国国情出发，深入分析了坚持煤炭经营资格审查监管制度的必要性和重要性，经国务院常务会议决定，继续坚持这项法律制度。贯彻《行政许可法》，在认真总结我国建立煤炭经营资格审查制度5年来经验教训基础上，经过深入调研，修订发布了《煤炭经营监管办法》，确立了新的制度规范。2005年，针对《煤炭经营监管办法》实施中出现的新情况，研究印发了严格规范煤炭经营资格审查监管有关问题的通知，对经营方式、准入标准等作了进一步明确规定。针对一些煤炭经营企业借煤炭紧张之机，大肆掺杂使假，损害消费者利益的问题，会同国家质检总局组织了严厉打击在煤炭产品掺杂掺假违法行为专项行动。2006年，又对各省（区、市）制定煤炭经营监管实施细则、煤炭经营企业合理布局与总量调控规划进行了统一部署、督促和指导。各地煤炭经营监管部门按照国家发展改革委的安排部署，在健全机构、理顺渠道、完善制度、强化监管、规范执法等方面，做了大量扎实的工作，推动煤炭经营监管取得了积极进展。