



CHENGZHENHUA
YU
JICENG
SHEHUIZHILI

城镇化与基层社会治理

董江爱/等著

CHENGZHENHUA
YU
JICENG
SHEHUIZHILI

山西出版传媒集团

 山西人民出版社



CHENGZHENHUA
YU
JICENG
SHEHUIZHILI

城镇化与基层社会治理

董江爱 等著

CHENGZHENHUA
YU
JICENG
SHEHUIZHILI

山西出版传媒集团



山西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城镇化与基层社会治理 / 董江爱等著. -- 太原 :
山西人民出版社, 2016.12
ISBN 978-7-203-09505-7

I. ①城… II. ①董… ②李… III. ①城市化—关系
—社会管理—中国 IV. ①F299.21 ②D63

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第023774号

城镇化与基层社会治理

著 者：董江爱等著

责任编辑：何赵云

装帧设计：玄艺书局

出 版 者：山西出版传媒集团·山西人民出版社

地 址：太原市建设南路21号

邮 编：030012

发行营销：0351-4922220 4955996 4956039 4922127 (传真)

天猫官网：<http://sxrmcbs.tmall.com> 电话：0351-4922159

E - mail : sxskecb@163.com 发行部

sxskecb@126.com 总编室

网 址：www.sxskecb.com

经 销 者：山西出版传媒集团·山西人民出版社

承 印 厂：山西臣功印刷包装有限公司

开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：16

字 数：250 千字

印 数：1-600 册

版 次：2016 年12月 第1 版

印 次：2016 年12月 第1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-203-09505-7

定 价：45.00 元

如有印装质量问题请与本社联系调换

前 言

《城镇化与基层社会治理》一书，是山西大学政治与公共管理学院学科团队建设的主要成果，也是学院对城镇化与基层社会治理有兴趣的几位老师共同努力的成果。在本书出版之际，首先对山西大学政治与公共管理学院的历史与现状做简单介绍。山西大学政治与公共管理学院历史悠久，其前身是1919年山西大学堂在法科开办的政治学门，1931年7月，山西大学堂遵照原教育部颁发的《大学组织法》和《大学章程》，将政治学门改为政治学系，抗日战争爆发后因太原沦陷而解散。1959年，山西省为了培养理论人才和党政干部，由山西大学与山西省委党校共同筹办，在山西大学设立政治系。1966年“文化大革命”考试后，政治系停止招生。1971年，山西大学政治系机构恢复，1972年恢复招生，1980年，山西大学进行系科调整，政治系被分为哲学系、经济系、法律系。1987年，山西大学成立政治学系，开办思想政治教育专业。1995年，经国家教委批准，山西大学政治学系设置行政管理本科专业。1998年，经国务院学位委员会批准，山西大学政治学系有了马克思主义理论与思想政治教育的硕士学位授权点。2000年，经国务院学位委员会批准，山西大学获得行政管理硕士学位授权，该硕士点设在政治学系。2001年，经国家教育部批准，政治学系设置国际政治本科专业。2003年，政治学系更名为政治与公共管理学院，当年也成了国务院学位委员会批准的MPA培养单位。2005年9月，国务院学位委员会批准我院设立政治学理论二级学科博士点和政

治学一级学科硕士点。经过几十年的建设与发展，我院在学科建设、科研水平、师资队伍建设等方面均取得长足发展。

新型城镇化是城乡一体、大中小城镇协调发展、和谐融合发展的城镇化，是以人为本的城镇化，是走向现代化的必由之路。新型城镇化是农村经济社会深刻变革的必然结果，必然为农村社区带来前所未有的机遇与挑战。在此基础上，基层治理面临诸多新情况、新问题，如城镇化推进模式的转变问题、农民身份认同的变化及社区治理转型问题、城镇化舆情机制的建设问题、农村社会分层及其治理转型问题、农村基层党组织建设面临的困境以及城镇化背景下的“城中村”改造遇到的新问题，这些新情况、新问题亟待我们进行深入思考和系统分析，以期为我国推进城镇化和促进基层善治提供有效的对策建议。

本书包括六个部分的内容。第一部分资源型地区快速推进城镇化模式研究，由董江爱、张嘉凌撰写。这一部分通过两个典型案例的分析，详细梳理政府主导农村城镇化和企业主导农村城镇化的缘起、过程和效果，深入分析各自面临的困境和存在的问题，并在此基础上建构了一个“政府主导、企业推动、农民主体的农村城镇化建设机制”，试图通过总结不同模式的经验教训为推进我国资源型地区的农村城镇化进程提供借鉴。本文说明资源型县域大多处于山区，人口过疏化、老龄化现象特别严重，再加上长期的资源掠夺式开采造成的地质灾害和生态破坏，农民失去了最基本的生存环境和生产生活条件，必须离开农村向城镇集聚，需要快速推进城镇化。资源型地区农村城镇化的成功与否，主要取决于不同城镇化模式中的不同利益主体的功能发挥。

第二部分城镇化进程中农民身份认同的变化与社区治理，由李蓉蓉、翟阳明撰写。这一部分在客观主义与建构主义的理论争议中，运用个案研究的方法，对山西省两个城镇化发展程度差异很大的村庄进行深入、动态的剖析，试图通过实证研究，回应理论争议，并勾勒出城镇化进程中中国农民身份认同变化的路径及其影响因素。研究发

现：第一，中国农民的身份认同的变化过程更为符合社会建构主义的观点；第二，在城镇化过程中，中国农民身份认同是一个动态的发展过程，经历了建构、解构与重构的过程。在这一过程中，社会记忆与治理印象的交互作用至关重要；第三，重塑农民的治理印象，形成市民身份认同，需要社区理顺组织机构、强化社区服务职能、建立新的话语体系和增强公共参与。

第三部分中国农村城镇化舆情机制研究，由王瑾撰写。这一部分是在梳理舆情机制发展历史的基础上，对现实问题进行的细致分析。研究认为，农村城镇化是中国21世纪最伟大的社会变革。但由于中国特有的国情，使得这个伟大变革含有很大的不确定性。正确的决策是减少这个不确定性的关键环节，而舆情是正确决策的神经。中国自古以来的国家管理就有重视社会舆情的传统。随着我国现代化过程的加速，产生新的传递和表达舆情的方式与渠道，如互联网等已经出现，为我国目前的农村城镇化过程中正确决策提供了获取舆情信息的便利。党和各级政府在推进我国农村城镇化过程中，既要合理利用我国传统的舆情表达机制的长处，又要充分发挥现代化的舆情表达工具的功能，以便合理而最大限度地汲取各个方面有关农村城镇化的舆情信息，为我国政府当前正在进行的农村城镇化提供正确的决策动力，以便早日实现我国的农村城镇化。

第四部分城镇化进程中农村社会分层及其治理转型，由李利宏撰写。这一部分运用理论分析和个案调研的方式，梳理了农村社会分层问题。随着我国工业化、城市化的快速推进，农村人口大规模向外流动，农民收入结构和职业结构变化巨大，逐渐形成具有不同社会禀赋和利益诉求的四大阶层，即脱离土地的农民阶层、兼业农民阶层、农业经营者阶层、贫弱阶层。农民阶层的分化客观上要求基层治理要实现转型，要按照不同阶层的需求进行有针对性的治理，如此才能更好地维系乡村秩序和发扬基层民主。

第五部分山西农村基层党组织建设的调研与思考，由胡若雨、王建军撰写。这一部分以晋中市太谷县为个案对基层党建情况进行了调

研，认为党的基层组织和党员队伍主流是好的，但是也存在党性不强等问题。这些问题的影响因素主要是农村基层党组织能否发挥领导核心作用、能否选出优秀带头人、能否应对复杂局面、村集体经济的强弱等。针对这些问题，研究认为，加强农村基层党建的基本思路在于充分发挥党组织的战斗堡垒作用、抓好服务群众和做好群众工作的主要任务、健全党的基层组织体系，并且在此基础上，提出了加强基层党建的具体途径。以巩固和加强党的基层组织，发挥党的基层组织的作用，夯实党在农村的执政基础，提高党的执政能力。

第六部分城镇化背景下的“城中村”改造研究，由闫飞飞撰写。在城镇化进程中，随着城镇化速度的加速，城中村改造成为城市建设中的一个重要议程。目前我国城市中的城中村改造多以拆迁和经济补偿的方式为主，虽然取得了很大的成绩，但是，单一化的经济补偿方式也面临一系列困境和问题。这一部分以山西省太原市 L 村为例，针对城中村改造中的巨额补偿对公共财政支出的合理性、改造后存在的二元权力结构、拆迁补偿对城中村居民生活的影响、对流动人口造成的影响等问题进行了初步的分析，以期对城中改造过程中可能存在的问题进行较全面的了解。

本书是我们第一次采取合作方式进行的写作尝试，由于作者写作风格相异，体例上存在不够统一的问题；基层治理的问题纷繁复杂，限于人数，对基层治理未进行全面系统的梳理与分析，同时分析论证还不够深入细致，不足之处请大家海涵。

董江爱

2016.3.16

目 录

资源型地区快速推进城镇化模式研究

..... 董江爱 张嘉凌	001
一、快速推进城镇化是特定背景下的行为选择	002
二、政府主导的县域城镇化模式选择	018
三、企业主导的乡域城镇化模式选择	028
四、资源型地区农村城镇化的困境与问题	036
五、建立“政府主导、企业推动、农民主体”的农村城镇化机制 ..	045

城镇化进程中农民身份认同的变化与社区治理

.....李蓉蓉 翟阳明	052
一、身份认同的客观主义抑或建构主义	054
二、农民身份认同的理论模型与研究设计	063
三、社会记忆的强大力量：农民身份认同的形成	070
四、城镇化对农民原有社会记忆的冲击：农民身份认同的解构	076
五、农民身份认同的重构：强化社区治理，重塑印象体系	087
结论	091

中国农村城镇化舆情机制研究

..... 王瑾	094
一、舆情对我国农村城镇化的重大意义	095

二、农村社会舆情是我国农村城镇化成功的关键	099
三、农村城镇化进程中政府应主动了解舆情	103
四、其他行业部门是农村城镇化舆情反映的一支源头活水	117
五、农村城镇化的舆情反映机制要坚持传统与创新并举	120

城镇化进程中农村社会分层及其治理转型

..... 李利宏	148
一、社会分层理论	148
二、城镇化给农村社会带来的变化	153
三、城镇化进程中农村社会分层	159
四、农村社会分层背景下的基层治理转型	167

山西农村基层党组织建设的调研与思考

..... 胡若雨 王建军	175
一、山西农村基层党组织情况的总体认识	175
二、农村基层党组织建设的影响因素	181
三、加强基层党组织建设的基本思路	190
四、加强基层党建的具体途径	197

城镇化背景下的“城中村”改造研究

..... 闫飞飞	210
一、城镇化背景下的城中村现象	211
二、太原市城中村现状及其改造模式	221
三、城中村改造个案分析——以Y社区改造为例	232
小结	247

资源型地区快速推进城镇化模式研究

董江爱 张嘉凌

农村城镇化是指农民居住向城镇聚集、农民职业向非农转移、农民生活方式向现代文明转变的过程。资源型县域大多处于山区，交通闭塞，农业生产条件差，人口过疏化、老龄化现象特别严重，再加上长期的资源掠夺式开采造成的地质灾害和生态破坏，严重影响了矿区农民的生产生活条件，农民失去了最基本的生存环境，必须离开农村向城镇集聚。所以，城镇化不仅是资源型农村的必然选择，而且还要快速推进。然而，在中国农村城镇化的实践中，不同地区会选择不同的城镇化模式，农村城镇化的成功与否，主要取决于不同城镇化模式中的不同利益主体的功能发挥。本章通过两个典型案例的分析，详细梳理政府主导农村城镇化和企业主导农村城镇化的缘起、过程和效果，深入分析各自面临的困境和存在的问题，并在此基础上建构了一个“政府主导、企业推动、农民主体的农村城镇化建设机制”，试图通过总结不同模式的经验教训为推进我国资源型地区的农村城镇化进程提供借鉴。

2003年10月党的十六大报告明确提出了“走中国特色城镇化道路”的要求，2005年制定的“十一五规划”提出了“工业化、城镇化、市场化、国际化”的新四化发展路径，2011年制定的“十二五规划”提出了“坚持走中国特色城镇化道路，科学制定城镇化发展规划，促进城镇化健康发展”的要求，2012年党的十八大肯定了中国

“城镇化水平明显提高，城乡发展协调性增强”的成就，并提出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”的要求，明确了农村城镇化的发展方向，激发了各地推进城镇化进程的积极性和主动性。但各地推进城镇化的速度和模式因其自然条件和经济实力的不同而不同，资源型地区由于自然环境的影响，尤其资源开采造成的生态破坏和地质灾害，使得城镇化成为当地农村发展最急需、最节约成本、最具效率的路径选择。

一、快速推进城镇化是特定背景下的行为选择

（一）产权不科学造成的政企行为选择

资源产权反映的不仅是人与资源的关系及其从中获得一定收益的权利，而且是人们占有、使用某种稀缺资源的规则以及由此建立的权、责、利关系。^[1]产权制度是人类社会得以生存发展的最为重要的制度之一，是一种通过一定的产权关系和产权规则的结合实现对稀缺资源的合理使用和有效配置的制度安排，目标是通过制度安排的产权关系和产权规则，影响人们的经济行为，维持资源配置的效率与公平。^[2]产权制度不科学导致稀缺资源的使用者过度行使权利而忽视其应该承担的责任，造成不同利益主体为了个体私利而损害公共利益和他人利益的非规则博弈，进而影响稀缺资源的合理使用和有效配置。

1. 产权制度不科学造成的政府行为选择

我国《宪法》规定，煤矿资源属于国有，是全体国民共同拥有的财产，由全国人大委托国务院代表全国人民行使资源所有权。在这种

[1] [南]斯韦托扎尔·平乔维奇：《产权经济学：一种关于比较经济体制的理论》，蒋琳琦译，经济科学出版社2000年版，第28页。

[2] 董江爱：《矿权与乡村治理》，《社会主义研究》，2012年第4期。

产权结构中,所有权主体不是独立的个人,而是以国有形式存在的国家共同体,全体国民作为共同体成员都是所有权的构成部分,在收益权分配上必然体现为全体国民共享矿产资源的收益。但由于国家没有确定每个国民以何种方式拥有和使用资源的产权关系和产权规则,从而使国民个体丧失了拥有煤矿资源的主体资格,而作为从事煤矿资源开采的企业却获取了开发矿产资源的资产收益。这种产权规定的模糊最终导致煤矿资源的使用人在追求企业利益最大化的同时,不会顾及所有人的利益,必然造成国家利益和人民利益遭受损失。

我国资源所有权的虚置和模糊,也为官员权力寻租提供了空间和机会,从而导致中央目标和地方实践之间的巨大差异。在煤矿资源管理的实践中,国家通过委托——代理方式对资源进行监管,实行国务院委托资源管理部行使煤矿资源的管理权和开发权,资源管理部又委托各级地方政府行使勘探权和开采权的分级管理体制,再由各级地方政府按事权划分负责矿藏勘探或者开采的审批与监管,通过控制煤矿企业来控制煤矿行业。在这种层层委托的关系中,中央政府和地方政府之间不同的利益目标必然形成中央与地方的利益分割,同时中央与地方之间也会因为煤矿资源产权界定不清而发生争夺资源的利益冲突。按照委托——代理理论的要求,委托人要想让代理人按照自己的利益目标选择行动,就需要建立激励——约束机制,通过奖惩代理人的方式激励或迫使代理人选择对自己最有利的行动。^[1]但由于中央为了搞活地方经济,赋予地方政府越来越多的煤矿监管和经营自主权时却没有建立相应的激励——约束机制,确保中央目标的实现,结果为地方政府按照地方利益目标执行中央政策提供空间,也没有采取强制性的法律措施迫使官员遵循公利原则,结果导致地方官员在执行政策的实践中以地方利益和官员个人利益为重,轻视甚至忽视国家利益,最终形成了地方背离中央目标的代理失效现象。

[1] 张维迎:《博弈论与信息经济学》,上海三联书店、上海人民出版社2004年版,第239页。

首先，地方政府为了增加地方财政收入，在执行国家政策的过程中就会由单纯的政策执行者转化为相对独立的行为主体，必然会从地方利益出发，尤其是一些官员从个人利益出发，采取各种手段逃避中央政策的规制，违背中央政策的要求，滥用审批权和监管权为乡村集体煤矿或个体小煤矿提供支持和保护，进而使国家利益遭受地方利益的侵蚀：一是在为小煤矿办理各种手续中，一些地方政府官员不严格按照国家要求的审批条件操作，违规审批乡村集体煤矿和个体小煤矿。对于申办小煤矿的虚假材料也不严格审查，导致不合格小煤矿大量存在；二是与中央讨价还价，寻找各种借口降低标准，为小煤矿办理《采矿许可证》和《营业执照》。允许小煤矿采取“先开采生产、后办理手续”的行为，甚至允许集体或个人非法购买已经停产的煤矿的采矿许可证，或者以资源枯竭煤矿接替井的名义获得煤矿采矿证，进而使大量的不合格小煤矿合法化；三是根据地方利益需求解读中央政策，把中央鼓励乡村集体开采不利于大机器开采的边角煤田的政策解读为动员乡村力量开办小煤矿，在组织乡村集体开办小煤矿中，表面上是执行中央政策，实际却站在地方利益或官员个人利益上，无视甚至有意包庇小煤矿无证开采和蚕食国有煤田等违法行为；四是小煤矿作为地方政府及其官员获取政绩的重要载体，既可以用来提高地方GDP，也可以解决农村剩余劳动力的就业问题，增加农民收入。所以，减少或关闭小煤矿不仅意味着减少了地方税收，还影响了地方官员的政绩，更重要的是影响了官员的灰色收入。也正是因为以上这些原因，地方政府及各监管部门对于大量存在的非法小煤矿，不会采取严格措施进行有效查处，而是睁一只眼闭一只眼，甚至是表面打压、暗中支持。

其次，在资源丰富的国家和地区，资源产权的不确定性必然会造成利益集团之间的竞争与冲突，并可能引发“贪婪效应”^[1]和“寻

[1] P. R. Lane, A. Tornell. The Voracity Effect. American Economic Review, Vol. 89, No. 1, 1999, pp22~46..

租活动”^[1]。在地方政府管理煤矿资源的实践中，政府及其相关部门形成了对煤矿资源的多头管理模式。这种多头管理的模式导致地方政府在行使煤矿资源控制权和监管权中形成了庞大的利益链条，涉及煤矿审批、安全生产监管、煤焦经营等各个环节。其中煤矿生产所需的“六证”就涉及获得《采矿许可证》的国土部门、获得《安全生产许可证》的安全生产监督部门、获得《煤炭经营资格证》的煤炭局、获得《营业执照》的工商和税务部门等。煤矿经营涉及政府采购、物价、供应、质检、安检、称重、财务等部门，这些部门的领导及相关工作人员都会在煤矿的审批、生产和经营中获取个人利益，官煤勾结的行为充斥于煤矿审批、生产和经营的各个环节。

第三，我国资源所有权虚置和模糊的产权制度，很容易导致所有权主体缺位，不利于权利主体真正行使权利，进而导致资源管理者即地方官员的权力缺乏有效监督，权钱交易掠夺资源的腐败现象不可避免。地方官员采取多种方式直接或间接参与煤矿经营。一是采取以亲属名义办矿、暗地持有煤矿股份或收受煤矿贿赂等方式，成为事实上的煤矿投资者、经营管理者 and 财产所有者，造成了严重的官煤勾结与官僚腐败；二是地方官员通过违规发放采矿许可证、违规审批和扩大资源开采范围、挪用或私吞煤炭基金、不按照规定收取资源价款、越界开采、以土地治理名义开采资源等方式非法盗卖国有资源，侵占公共资源利益；三是与煤矿企业结成利益共同体，为非法采矿者广开绿灯，纵容非法矿主违规进行煤矿生产，通过明停暗开等手段欺骗上级检查部门。在非法小煤矿发生安全事故后，又帮助矿主谎报和瞒报事故情节，欺骗上级主管部门，甚至抵制安全监察人员对事故的调查，使非法生产者无法受到应有的惩罚。

2. 产权制度不科学造成的煤企行为选择

我国资源税费缴纳制度的不科学，国家对煤矿规模和建设标准要

[1] G. McMahon. The Natural Resource Curse: Myth or Reality? World Bank Institute, 1997. Available at: <http://econ.Worldbank.Org>.

求的随意性和政策不稳定性，导致煤矿企业选择追逐高额利润的短期开采行为。

首先，企业的目的是实现利益最大化，按照我国资源税收政策的规定和要求，国家向煤矿企业征收的资源税是以煤矿资源的生产量和销售量为计算依据的，而不是以煤矿企业的资源占用范围和实际拥有量为计算依据，这种税费缴纳的制度安排，必然造成资源企业只为开采出来的资源交税，而不会为企业占有的所有资源交税，企业的行为动机必然是以最快的速度获取最高的利益，这一行为动机反映在开采煤矿的实际行为中，必然是掠夺性的短期获利的行为选择，开采容易开采的煤矿和价值高的优质煤，而不会过多考虑资源回采率的问题。而且，国家资源税征收更多考虑资源开采的成本，而很少考虑资源开采造成的生态破坏和地质灾害的修复和治理成本（这一点从我国资源使用费1000元/km²的缴纳标准就可以看出），最终导致稀缺资源的严重浪费，地方治理成本的无限加大，国家利益和人民利益的严重受损。

其次，朝令夕改的煤矿整顿政策，使得煤矿企业无法通过自己的安全投资或技术改造保证煤矿的正常生产，他们必然会采取一切手段在最短时间内获取最大收益，导致小煤矿疯狂采煤，进而面临更大的事故风险。例如2004年山西省的煤矿整合标准为9万吨/年，2006年中央规定山西的煤矿整合标准为30万吨/年，2009年山西省的煤矿整合标准又提高为90万吨/年。^[1]这种经常性的政策变化，使小煤矿经营者经常处于被整顿的威胁之中，即使进行巨额的安全投资也难以保证其煤矿的合法存在，有的小煤矿疲于奔命也难以达到国家要求的整合标准，认为煤矿的生存发展空间越来越小，又加之投资较大，为了尽快收回投资，必然使煤矿企业选择掠夺性的短期获利行为，产多少算多

[1] 2004年1月山西省出台的《山西省人民政府关于深化煤矿安全整治的决定》，2006年4月中央下发的《关于加强煤矿安全生产工作规范煤炭整合的若干意见》，2009年4月山西省出台的《关于进一步加快推进煤矿企业兼并重组整合有关问题的通知》。

少，卖多少算多少，根本不会顾及安全隐患和回采率高低。

第三，地方官员简单粗暴的煤矿安全监督办法是煤矿企业采取掠夺性开采的短期行为的又一重要原因。许多煤矿企业开办的煤矿是地方政府违规审批的，本来就是一些不符合开采条件的旧煤矿，在煤矿审批过程中又花费了巨额资金贿赂地方官员，而且煤矿审批成功后也没有充足的资金对煤矿进行安全投资和技术改造，只能在地方官员的庇护下违规生产和经营，必然会采取掠夺式开采的短期获利方式，也必然造成巨大的安全隐患。而政府及安全方面的惯用做法，就是采取简单粗暴的办法解决矿难：只要有一座煤矿发生矿难，就会把全县、全市乃至全省的小煤矿全部关闭。由于不合格小煤矿大量存在，煤矿安全事故经常发生，导致很多煤矿企业经常遭受无过错惩罚。正是由于煤矿企业的未来预期不明确，即使企业花钱买到了采矿权，能不能开采还是取决于地方官员的态度。在这种制度背景下，小煤矿大都会抱着“及时捞一把”和快速获利的心态，只要有了允许生产的机会，就会以最快的速度采煤，而且注重采好煤，根本不会顾及安全建设、资源保护和地质灾害治理。

第四，政府干预煤炭市场太多，致使煤炭市场的价格机制难以形成，煤矿企业面临巨大的市场风险，同时也会面临巨大的市场机遇，遇到煤炭市场价格上涨时就会日进斗金，遭遇市场低迷时就会负债累累，这也是导致煤矿企业疯狂开采的重要原因。20世纪90年代煤炭价格持续走低，再加上开采成本加大，大量的乡村集体煤矿无力经营，地方政府只好通过改制、托管、承包等行政审批方式实行煤矿无偿转让。在乡村集体煤矿转让中，地方官员和商人通过非法程序“承包”乡村集体采矿权，并在集体企业持有采矿权的庇护下非法开采矿产资源，许多煤矿名义上是乡村集体产权煤矿，实际上却由官员或商人投资，出现了采矿权与经营权、收益权的分离，形成了“采矿权属于乡村集体而经营权和收益权属于官员或商人”的煤矿产权模式，这种产权模式必然会产生“官员或煤商获取利益而由乡村集体承担成本”的直接后果。在这种产权混乱的情况下，煤矿企业必然采取企业利益最大化的短期获利行

为，而不会考虑煤矿开采所造成的外部成本。

总之，由于我国煤矿产权制度安排的不合理，造成地方政府和煤矿企业在煤矿资源的利益博弈中，都会按照各自的利益目标做出策略选择，当产权关系或产权规则符合自身的利益要求时，地方政府和煤矿企业就会采取积极行动，进而保证国家作为煤矿资源所有者委托人的目标实现，中央的权威地位就可以得到维护。反之，在缺乏约束和竞争的情况下，就会出现煤矿资源代理人背离中央目标和煤矿资源产权所有者利益现象，导致政府代理失效。其具体表现就是，煤矿所有者对煤矿的开采方式、开采产量和开采率等资源开采要素没有进行科学规划和有效监督，造成煤矿经营者为追求超额利润和绝对利润不断扩大生产规模，进行超负荷生产，甚至违法开采。

（二）利益分配不合理造成的治理困境

煤矿资源是国家工业化发展和经济社会发展中不可缺少也不可再生的物质基础，同时资源开采与加工也是一种严重污染环境的破坏性产业，必然会造成一定程度的生态破坏和地质灾害，再加上我国煤矿产权制度的不科学导致小煤矿数量急剧增加，尤其是缺乏对地方政府和煤矿企业的有效监督，造成小煤矿长时期采取掠夺式开采和粗放式经营，加大了生态破坏和地质灾害的程度，再加上由此形成的贫富分化加剧、社会矛盾激化以及政治、经济、文化的衰败等社会危机，资源由此成了地方经济社会发展的诅咒而非福祉。山西有一首新民谣可以反映资源开采带来的灾难：“挖了一山煤，流了一河水，冒了一股烟，富了煤老板，却给矿区农民留下了无穷无尽的灾难。”

1. 生态破坏和地质灾害

生态环境是经济社会可持续发展的前提和基础，主要依靠扩大规模、降低成本、提高效益来维护，资源开采与加工是一种严重污染环境的破坏性产业，再加上我国改革开放以来相当长时期采取的掠夺式开采和粗放式经营方式，尤其是技术手段落后的小煤矿太多，给资源型地区造成了严重的生态环境破坏和地质灾害。有个署名宋超的人在日志中这样写道：“褪去富甲天下的晋商浮华，现今山西留给世人的