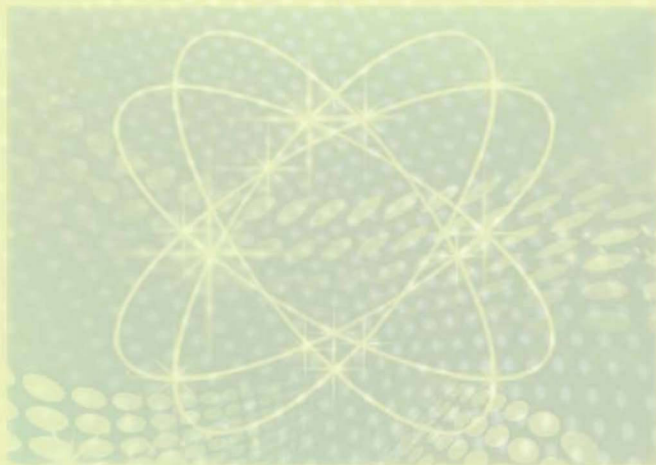


我国煤炭流通环节治理型 管控模式及运行机制研究

Research on Management Control Model and Operational
Mechanism in the Governance of Coal Circulation Links in China

刘伟 著



经济日报出版社

我国煤炭流通环节治理型 管控模式及运行机制研究

Research on Management Control Model and Operational
Mechanism in the Governance of Coal Circulation Links in China

刘伟 著

經濟日報 出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

我国煤炭流通环节治理型管控模式及运行机制研究 /
刘伟著. —北京: 经济日报出版社, 2014. 2
ISBN 978 - 7 - 80257 - 600 - 1

I. ①我… II. ①刘… III. ①煤炭工业 - 流通环节 -
治理 - 研究 - 中国②煤炭工业 - 流通环节 - 经济运行机制
- 研究 - 中国 IV. ①F426. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 021570 号

我国煤炭流通环节治理型管控模式及运行机制研究

作 者	刘 伟
责任编辑	陈礼滢
责任校对	刘炫彤
版式设计	金 丹
出版发行	经济日报出版社
地 址	北京市西城区右安门内大街 65 号 (邮政编码: 100054)
电 话	010 - 63567683 (编辑部) 010 - 63516959 83559665 (发行部)
网 址	www. edpbook. com. cn
E - mail	edpbook@126. com
经 销	全国新华书店
印 刷	
开 本	710 × 1000 毫米 1/16
印 张	13. 25
字 数	170 千字
版 次	2014 年 2 月第 1 版
印 次	2014 年 2 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 80257 - 600 - 1
定 价	38. 00 元

版权所有 盗版必究 印装有误 负责调换

自序

随着我国经济发展速度的持续增长和经济规模的不断扩大，能源需求急剧增加，能源的供需矛盾日益突出。我国自然资源的基本特点是“富煤、贫油、少气”。资源禀赋的特殊性和经济发展的阶段性决定了煤炭是我国的基础能源。每年，我国近70%的一次能源消费量由煤炭提供，煤炭产业的健康发展，直接关系到整个国民经济的发展和人民物质文化生活水平的提高。

然而，近年来我国煤炭供需不稳定、煤炭价格波动大，不利于国民经济的平稳运行。究其原因，很大程度上是因为我国煤炭资源在流通环节难以优化配置。资源的配置应该以市场为主导，但长期以来，我国缺乏能够充分发挥市场决定性作用的宏观调控平台，调控手段非常有限，调控机制仍以计划为主——在市场供不应求的情况下，曾实施重点电煤限价政策；在目前供大于求的情况下，以限量压产为主；在煤炭极度短缺的情况下，以指令性调拨为主。市场本身具有自调节功能，过多地强调计划不仅不会起到优化资源配置的作用，还会在很大程度上扰乱正常的市场秩序。因此，如何促进煤炭资源的优化配置，应该成为相关管理部门下一步的工作要点，也是我国行政管理体制改革的焦点之一。

虽然我国政府对能源尤其是煤炭行业进行了多次行政管理体制改革，但是关于煤炭市场的一系列关键问题，如政府管控模式改革，相应管控措施和方针制定等，都还没有得到解决。我国的煤炭行政管理

体系是一个复杂的系统，具体管理方式、管理手段等尚需不断探索、完善和创新。如何充分发挥市场的决定性作用、正确发挥政府的宏观调控作用，如何体现政府的服务职能，如何解决煤炭资源配置不合理的长期痼疾，等等，都是新一轮煤炭资源行政管理体制改革成功的关键。

长期以来，受“重生产、轻流通”观念的影响，我国煤炭行业的行政管理体制改革多集中在生产环节，在煤炭流通环节鲜有大的作为，很多难以解决的长期问题也集中体现于此。目前，行政型管控仍然是我国政府对煤炭流通环节的主要管控模式。行政型管控在计划经济时期发挥了不可估量的积极作用，但在新的经济发展时期已经成为导致我国煤炭资源配置不当、制约我国煤炭市场健康有序发展的主要瓶颈，亟待解决。

政府管控模式是公共管理的重要组成部分。管理的关键在于控制，是否能有效地控制决定了管理的成败。以前，全国煤炭订货会（产运需衔接会）的存在虽然引发了诸多矛盾，但毕竟为政府管控煤炭流通环节提供了一个平台，现阶段，这一平台已不复存在。在新的经济发展阶段，政府直接管控煤炭产、销企业经营行为是不行的，完全凭借市场的力量又将导致市场失灵。我国政府对煤炭流通环节采取何种管控模式已经成为困扰相关各界的一大难题。

针对我国煤炭产业与煤炭流通环节的发展现状以及存在的一系列关键问题，本书从宏观层面考虑煤炭流通环节的治理问题，提出在煤炭流通环节建立并实施治理型管控模式的经营理念。该模式的建立将重构我国政府对煤炭流通环节的管控平台、创新管控手段、改革政府职能。通过搭建由政府行政管理部门主导，经济、政治、社会领域相关主体参与，针对于煤炭流通环节的宏观管控平台，达到为政府宏

观调控煤炭市场提供载体，为煤炭经济运行创造良好环境，以一种全新的治理模式实现煤炭资源优化配置的目的。

基于这一研究命题与目的，本书首先构建了研究的理论框架：一是流通理论；二是政府治理理论；三是以自组织网络的自主治理为重点的多中心治理理论，并在对这一理论进行综述的基础上，构建了多中心自主治理的定性模型；四是基于合作共治角度的利益相关者理论。

在建立了研究的理论框架之后，本书从以下几个方面对建立我国煤炭流通环节治理型管控模式进行研究：

第一，本书所提出的我国煤炭流通环节治理型管控模式是针对于煤炭流通环节的、完全不同于行政型管控的新型管控模式。目前，我国煤炭流通环节存在很多问题，包括中介服务和流通服务功能缺失、流通秩序混乱、技术及基础设施水平落后等。流通环节的滞后发展导致我国煤炭商品的价值和使用价值难以实现最大化，资源配置的效果无法达到帕累托最优，并由此引发了一系列的产业发展问题。不论从经济学的角度，还是从解决目前政府管控存在的问题角度考虑，我国政府对煤炭流通环节管控的主要目的在于促进煤炭流通环节的资源优化配置。而建立新型的治理型政府管控模式，首先要突破的就是目前单一中心的现状，形成以政府为核心的多中心治理主体，明确我国煤炭流通环节治理型政府管控的主客体及其主要作用——管控的主体是政府，管控的客体是以行业协会为主的社会主体以及以交易方和市场中介为主的经济主体，管控的客体之间是利益相关者关系，客体的共同目标就是促进煤炭流通业的健康发展，主客体共同形成以政府为核心的多中心治理主体。同时，本书明确了政府主要经济职能，并基于利益主体责任分工设计了我国煤炭流通环节治理型管控模式运行的基本制度架构。

第二，本书建立了煤炭流通环节多中心治理的定性模型，以及行业协会在我国煤炭流通环节治理型管控模式中的中介作用模型。通过自主治理与中介功能的发挥，我国煤炭流通环节的行业协会、煤炭生产企业和消费企业、煤炭流通商等流通主体不再是单纯的政府管控客体，而是与政府合作的治理主体，共存于一个具有共赢理念的自组织网络之中，大家在不同的流通环节发挥自身的作用，在促进煤炭流通环节健康发展的共赢理念下，独立自主、相互合作，协助政府实现煤炭流通环节资源的有效配置。

第三，本书研究了我国煤炭流通环节治理型政府管控的手段和平台。一是明确了基于政府治理工具的新型政府管控手段。在旧有的行政型政府管控模式下，我国政府对煤炭流通环节的管控手段主要是对社会和经济主体下达行政指令，而在新的治理型管控模式下，形成了以政府为核心的多中心治理结构——由煤炭流通协会、煤炭交易方和煤炭流通商等组成的自组织网络。由于有社会主体和经济主体的共同参与，在新型的煤炭流通环节治理型管控模式中，政府治理工具将兼具政府权威和市场机制双重优势，政府管控的手段也将更为灵活。二是对我国煤炭流通环节治理型政府管控平台进行了研究，并最终完整构建了我国煤炭流通环节治理型管控模式的定性模型。本书提出：在自组织网络中，具有中介功能的煤炭流通协会和煤炭交易市场，与提供稳定市场、平抑价格服务的国家煤炭储备库共同组成政府管控的平台。

第四，本书基于多中心治理和自组织理论，构建了我国煤炭流通环节的多中心——自组织网络治理模型，给出了对这一模型进行有效性评价的数学分析，应用这一数学模型对我国煤炭流通环节的多中心——自组织网络治理模型的运行规律和有效性进行了综合评析，并引用煤炭市场存在的现实情况进行了应用性探索。

第五,本书研究了我国煤炭流通环节治理型管控模式的运行机制。本书指出动力机制、协调机制和诚信机制是自组织网络系统自主运行的前提条件,风险防范机制是防止自组织网络系统在自主运行过程中出现偏差的约束条件,保障机制是整个系统运行的环境条件。其中,动力机制,是指在明确了建立和运行系统的动力之后,还需建立一套规律、制度、方法,运用一定手段,使动力不断强化,促使系统内各主体在动力的驱动下产生实际行动,并尽量避免由于利益冲突产生的系统内耗。协调机制,是指自组织网络中的政府,流通协会,包括煤炭生产、流通和消费在内的经济主体之间,通过顺畅的信息渠道合作交流、保持一致。诚信机制,是指为规范煤炭市场秩序,提高交易诚信度,在政府的权威、流通协会的威望和管控平台的规范管理下,激励诚信行为、约束和杜绝欺诈行为。风险防范机制,是指从自组织网络信息系统,职责定位,组织管理,法律、制度和规则,文化五个方面防范风险。保障机制,是指从发展模式、供应链金融、人力资源、文化、政府支持五个方面为新模式运营创造良好的环境。

本书的创新点在于:一是基于多中心治理理论和自组织理论,建立了我国煤炭流通环节以政府为核心的多中心治理结构模型;给出了行业协会和煤炭交易市场在我国煤炭流通环节管控模式中的中介作用模型。二是构建了我国煤炭流通环节多中心—自组织网络治理模型,提供了对这一模型进行有效性评价的数学模型,并进一步应用这一数学模型对我国煤炭流通环节的多中心—自组织网络治理模型的运行规律和有效性进行了评价。三是设计了我国煤炭流通环节治理型管控模式的运行机制,包括动力、协调、诚信、风险防范和保障机制,并进行了基于各方责权利的制度环境设计。

本书期望通过对我国煤炭流通环节新型管控模式的研究,推进与

深化我国煤炭行业管理体制变革，帮助政府与相关部门重构政府与煤炭市场间的关系，对政府在煤炭市场中的职能进行清晰界定；搭建政府管控平台，运用适宜的经济、行政、法律手段实行管控，调整煤炭经济运行，满足煤炭产业发展要求；促进煤炭资源优化配置与煤炭流通体系改革，引导煤炭产业与煤炭市场的健康发展。

本书初稿是在作者攻读博士学位期间完成的，在之后的两年时间内，我国经济增速下行，煤炭市场也呈现买方特征。针对出现的新形势，作者对书稿进行了尽可能的补充完善。书中不妥之处，恳请读者批评指正。

刘 伟

2013 年 12 月

目录

CONTENTS

自序

第一章 绪论	001
第一节 研究背景	002
一、煤炭流通环节的重要性	002
二、我国煤炭流通环节的现状和弊端	008
三、我国煤炭流通环节目前的管控模式—— 行政型管控模式	012
四、我国煤炭行业行政管理体制改革的必要性	015
五、治理型的政府管控模式	018
第二节 建立煤炭流通环节治理型政府管控 模式的重要作用 and 现实意义	020
一、重构政府与煤炭市场间的关系	021
二、搭建政府管控平台	022
三、促进流通环节煤炭资源配置	023
四、推动煤炭流通体系改革	024
五、深化我国煤炭行业行政管理体制改革	025
第三节 研究内容与研究框架	026
一、研究内容	026

二、研究框架	029
第四节 研究方法	030
第五节 本章小结	032
第二章 我国煤炭流通环节治理型管控模式的理论基础	033
第一节 流通理论与煤炭流通环节管控模式	034
一、流通的产生	034
二、流通的概念界定与流通理论	036
三、煤炭流通和国内外关于煤炭流通的研究	039
第二节 政府治理理论：公共管理的变革	041
一、政府治理理论的缘起	041
二、国内外关于政府治理理论的研究现状	047
三、政府治理的定义和内涵	053
第三节 多中心治理理论：自组织网络的自主治理	057
一、从多中心社会秩序理论到多中心治理理论	057
二、自组织网络的自主治理	062
第四节 利益相关者理论：合作共治	065
一、利益相关者的定义	065
二、利益相关者网络的合作共治	067
第五节 本章小结	068
第三章 我国煤炭流通环节治理型管控模式研究	071
第一节 实现煤炭流通环节资源有效配置的政府管控目标	072
第二节 管控的主客体形成以政府为核心的多中心治理主体	074
一、煤炭流通环节政府管控主客体形成的 多中心治理主体	074
二、煤炭流通环节治理的社会主体以行业协会为主	075

三、煤炭流通环节治理的经济主体以 交易方和市场中介为主	080
第三节 我国煤炭流通环节治理型管控模式	
利益主体的责权利制约关系	084
一、政府的主要经济职能	084
二、基于利益主体责权利的制约关系	092
第四节 管控的客体形成以共赢为理念的自组织网络	096
一、共赢理念	096
二、管控的客体实现自主治理	097
三、我国煤炭流通环节的自组织网络	100
第五节 本章小结	101
第四章 我国煤炭流通环节治理型政府管控的手段和平台	105
第一节 基于政府治理工具的新型政府管控手段	106
一、政府治理工具	106
二、以市场为主导计划与市场相结合政府管控手段	109
第二节 政府管控平台	113
一、我国煤炭流通环节治理型政府管控平台的三要素	113
二、我国煤炭流通环节治理型政府管控平台的运行机理	118
第三节 本章小结	120
第五章 我国煤炭流通环节的多中心—自组织网络治理模型	125
第一节 系统自组织的原理	126
一、哈肯的自组织定义	126
二、自组织理论框架	127
第二节 我国煤炭流通环节多中心治理的自组织特性	129
一、我国煤炭流通环节多中心治理体系的特点	129

二、环境与多中心治理体系的交互作用	130
第三节 多中心—自组织网络治理模型的构建	134
一、我国煤炭流通环节多中心—自组织网络治理 模型的建立	134
二、多中心—自组织网络治理模型的有效性检验	135
三、多中心—自组织网络治理模型的有效性分析	136
四、多中心—自组织网络治理模型有效性的评价	139
第四节 多中心—自组织网络治理模型的应用探索	141
第五节 本章小结	142
第六章 我国煤炭流通环节治理型管控模式的运行机制研究	145
第一节 我国煤炭流通环节治理型管控模式的动力机制	147
一、我国煤炭流通环节治理型管控模式的内外部动力	147
二、我国煤炭流通环节治理型管控模式的动力作用机制	149
第二节 我国煤炭流通环节治理型管控模式的协调机制	151
一、我国煤炭流通环节治理型管控模式的信息传递渠道	152
二、我国煤炭流通环节治理型管控模式的信息协调机制	154
第三节 我国煤炭流通环节治理型管控模式的诚信机制	155
一、我国煤炭流通环节诚信缺失的原因	156
二、我国煤炭流通环节治理型管控模式的诚信机制	157
第四节 我国煤炭流通环节治理型管控模式的风险防范机制	158
一、我国煤炭流通环节治理型管控模式 可能遇到的风险类型	159
二、我国煤炭流通环节治理型管控模式的风险防范主体	160
三、我国煤炭流通环节治理型管控模式的风险防范机制	161

第五节 我国煤炭流通环节治理型管控模式的保障机制	162
一、我国煤炭流通环节治理型管控模式	
保障机制的整体构成	162
二、我国煤炭流通环节治理型管控模式保障机制分解	163
第六节 本章小结	165
第七章 研究结论与未来方向	169
第一节 研究的主要结论	170
第二节 创新点	173
第三节 研究的局限性和未来方向	174
第八章 研究新进展	175
参考文献	187
后记	197

第一章 绪 论

第一节 研究背景

一、煤炭流通环节的重要性

煤炭产业属资源型产业^①，产业链的上游是煤炭生产企业，中游是包括物流、加工等节点在内的煤炭流通诸环节，下游是煤炭消费企业。而下游的消费企业又分属不同的产业，主要包括电力、冶金、化工、建材等。可见，煤炭流通业对于煤炭产、消双方的贡献可直接辐射到煤炭产业以及电力、冶金、化工、建材等多个相关产业。

而流通环节作为联接煤炭生产和消费的纽带与桥梁，可以称之为煤炭产业的动脉系统。伴随整个能源产业从原始的传统计划配置向市场化、信息化的过渡，煤炭流通环节在我国整个社会经济中的作用日益突出，对我国煤炭产、消双方的贡献巨大，具体体现在以下三个方面：

^① 资源型产业 (resources-oriented industry) 是指基于自然资源的占有或独占，以自然资源的开采和初级加工为基本生产方式，依靠资源的消耗来实现产业的增长，以资源占有优势为核心竞争力的产业类型。

(1) 煤炭流通环节能够优化煤炭流向

我国是世界煤炭产、消大国，不仅煤炭产、销量大，煤炭市场状况也很复杂：

一是尽管从统计数据看，我国煤炭产、消差额并不大，但却给人以长期供不应求的感觉。以 2006 年、2007 年、2008 年为例，据国家统计局数据，这三年我国煤炭产、销量分别是 23.7 亿吨和 23.9 亿吨，25.3 亿吨和 25.8 亿吨，27.93 亿吨和 27.4 亿吨。从数字看我国煤炭产、消差额并不大，但市场却呈现严重供不应求的局面。煤炭价格的节节攀升也加重了这一印象。主要原因在于：缺煤的时间集中于迎峰度夏和自然灾害突发等敏感时段，缺煤的区域主要集中于经济发达地区，缺煤的产业以电力、冶金等国家支柱产业为主，所缺的煤种以优质煤为主，由于波及的范围和时间非常广、对国民经济的影响巨大而引起了广泛关注，并给人留下了煤炭严重短缺的印象。

二是我国铁路运力短缺制约了煤炭资源的顺畅流动。我国煤炭资源呈逆向分布^①状态，且主要集中于三西地区^②，“西煤东运、北煤南调”的煤炭运输格局也因此而形成。我国幅员辽阔，东西跨越 5400 公里，南北相距 5200 公里，属典型的大陆型国家。煤炭属大宗生产资料商品，在横跨东西、纵贯南北的长距离运输中，铁路以其大跨度的运输优势，在我国煤炭运输体系中占据了主力地位。然而，我国铁路运力在过去的“煤炭黄金十年内”严重不足，这就使得煤炭资源的配置受到铁路运力的较大制约。

① 逆向分布，即西部资源丰富，但地区发展比较滞后；东部沿海地区资源较少，但经济发达，市场需求大；北部资源集中，供应有余；南部资源分散且较少，而需求较大。

② 从我国煤炭资源的分布区域看：华北地区最多，其次为西北地区。按省、自治区、直辖市计算，山西、内蒙、陕西、新疆、贵州和宁夏 6 省区最多，合计保有储量约占全国的 82%。其中，包括山西（华北）、陕西（西北）和内蒙西部（华北）在内的三西地区则是我国煤炭资源分布和产量分布最多的地区；华东、中南等地的煤炭资源分布量和产量均较低。