

中国煤炭工业协会 编著

中国煤炭经济研究

(2005 ~ 2008)

上 册

煤炭工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国煤炭经济研究: 2005 ~ 2008/中国煤炭工业协会编
著. —北京: 煤炭工业出版社, 2009

ISBN 978 - 7 - 5020 - 3498 - 6

I. 中… II. 中… III. 煤炭工业 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 IV. F426.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 144027 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn

北京瑞达方舟印务有限公司 印刷
新华书店北京发行所 发行

*
开本 889mm × 1194mm¹/₁₆ 印张 98
字数 2865 千字 印数 1—500
2009 年 9 月第 1 版 2009 年 9 月第 1 次印刷
社内编号 6303 定价 420.00 元
(上、下册)

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

序

煤炭经济学是以经济学理论为基础，研究煤炭资源开发利用和流通过程中与之相关联的诸种经济关系及其客观活动规律的一门应用科学。它是经济学的一门分支学科，属实用部门经济学范畴。煤炭经济学涉及与之相关的具体技术、现代科学方法和社会科学知识，所以它又是一门跨技术科学和社会经济科学多领域的边缘科学。随着我国社会经济快速发展，煤炭经济学得到了高度重视并取得了丰硕成果。

我国煤炭经济研究始于20世纪50年代，初期主要是对煤炭资源开发利用和流通活动进行研究，探索煤炭生产建设发展中生产力与生产关系矛盾运动规律。改革开放以来，随着社会主义市场经济体制不断完善，以及国际能源危机对我国能源供应的影响，开始越来越重视能源经济研究，并迅速发展了煤炭技术经济分析评价、煤炭建设经济论证和可行性研究方法，煤炭供需预测方法，煤炭企业科学管理方法等；在煤炭开发决策过程中开始重视了以经济分析评价论证的成果作为其科学依据。随着煤炭市场化改革的不断推进，国家管理体制和经济政策以及企业经营体制的改革发展，煤炭经济研究体系日趋完善。

煤炭是我国的主要能源和重要的工业原料，煤炭工业是我国重要的基础产业。新中国成立60年，特别是改革开放30年来，我国煤炭工业取得了举世瞩目的成就。全国煤炭产量由1949年的3234万吨快速增长到2008年的27.93亿吨，为国民经济和社会发展提供了有力支撑。但煤炭工业发展过程中还存在结构不合理、增长方式粗放、安全事故多发、资源浪费严重、环境治理滞后等突出问题，在某种程度上制约着产业的可持续发展。

近年来，围绕我国煤炭工业发展的突出矛盾和问题，中国煤炭工业协会组织开展了一系列重大课题研究，形成了大量研究成果，为国家制定煤炭产业战略和产业政策提供了理论依据。煤炭法律与产业政策的研究，为行业立法和《煤炭产业政策》出台奠定了基础；煤炭税费制度研究，为行业税制改革提供了思路；煤炭价格形成机制与成本完整化研究，推动了煤炭市场化改革进程；安全生产、技术装备、节能减排、环

境保护、人才培养等课题的研究，为行业节约发展、清洁发展、安全发展和可持续发展提供了新的思路和政策措施。这些研究成果得到了社会广泛关注，其中多数成果被政府采纳，部分政策建议已经形成了政府指导煤炭工业发展的规范性文件。

本书收录了中国煤炭工业协会2005年以来组织完成的44个课题研究报告，凝结了煤炭行业有关专家学者的智慧和心血，对于系统把握煤炭产业经济规律、全方位了解煤炭改革发展进程具有一定的参考作用。借本书出版之际，对参与研究工作的所有专家及工作人员所付出的辛勤劳动表示衷心感谢！并以此书献给新中国成立六十周年！

实践在不断发展，理论研究无止境。在全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的历史时期，从我国国情和煤炭产业特殊性出发，坚持以科学发展观为指导，系统开展煤炭产业经济理论研究，在实践中不断发现产业经济规律并以之指导实践，对于推动煤炭产业健康可持续发展有着重要意义。让我们共同努力，不断提高研究能力和水平，全面推动煤炭产业经济理论的发展与繁荣。

王显政
二〇〇九年九月

目 录

上册

发展战略

关于《能源法》与《煤炭法》关系的调查报告·····	1
煤炭产业政策研究·····	21
煤炭行业经济转型政策研究·····	67
提高煤炭行业管理水平的政策研究·····	115
煤炭行业产业安全状况调查报告·····	177
政府矿产资源产业援助机制研究·····	191
中国煤炭需求分析与预测（2007年）·····	257

经济政策

煤炭企业税费制度改革研究·····	275
煤炭成本完整化核算方式与税收政策研究·····	317
煤炭价格形成机制研究·····	361
煤炭资源税制改革研究·····	443
完善煤炭成本核算框架研究报告·····	473

结构调整

健全宏观调控体系，促进煤炭工业持续稳定地发展·····	507
全国中小型煤矿调整改造政策研究·····	519
山西中小型煤矿调整改造研究报告·····	539
煤炭工业信息化发展研究报告·····	563
我国煤化工产业发展调研报告·····	591

煤矿建设

煤矿冻结法开凿立井工程技术规程的研究·····	611
煤炭建设工程新计价模式研究·····	657

安全生产

煤炭建设安全研究·····	695
煤矿安全审计研究·····	731
煤矿安全生产现场巡查管理模式的探索·····	745
2003～2007年全国煤矿事故分析报告·····	761

下册

科技装备

煤炭资源节约技术与措施研究·····	835
实施名牌战略提高自主创新能力增强国际竞争力·····	847
煤炭工业重大技术装备政策研究·····	921
煤炭工业重大采掘生产领域装备技术政策研究·····	953
大型选煤技术装备政策研究·····	981
煤化工重大技术装备政策研究·····	1087
煤炭装备制造业提高创新能力研究·····	1117

节能减排

煤炭行业能源效率分析研究·····	1217
促进煤炭行业节能减排政策措施研究·····	1233
煤炭行业节能指标体系及评价体系研究·····	1263
煤炭企业节能审计研究·····	1273

环境保护

煤炭开发与环境保护战略研究·····	1301
煤矿环境审计研究·····	1363

人才培养

煤炭教育“十一五”规划研究·····	1425
全国煤炭行业人力资源状况调查·····	1433

企业文化

煤炭企业职工生活现状调查·····	1449
煤矿体育资源调查与研究·····	1473
煤炭企业职工体育管理目标体系的研究·····	1481
煤矿职工健康状况和参与体育活动的研究·····	1491
煤矿群众体育工作的调查·····	1501
煤炭行业创建学习型企业的理论与实践·····	1519



关于《能源法》与《煤炭法》关系的调查研究报告

课题承担单位：中国煤炭工业协会

煤炭信息研究院

课题组成员

课题组组长：乌荣康

副组长：姜智敏 黄盛初

成员：张 勇 周 波 刘文革

执笔人：司坡森



第一章 《能源法》和《煤炭法》的定位

煤炭是我国的主体能源，煤炭工业是国民经济重要的基础产业。世界各主要产煤国家煤炭工业发展的经验教训表明，只有将煤炭资源开发利用纳入法治轨道，实现“依法治煤”，才能提高资源供给程度，保障煤炭工业的健康发展。要实现煤炭法治，必须首先重视煤炭立法以及相关立法工作，这是依法行政的前提和基础，也是解决现阶段煤炭工业管理混乱、法律不配套等突出问题的迫切需要。当前，为应对国内外复杂而紧迫的能源形势，国家启动了《能源法》立法工作。同时，为解决煤炭领域在发展过程中遇到的诸多问题，1996年8月29日第八届全国人大常委会通过的《煤炭法》，修订工作也正在紧张进行。对二者的关系进行深入的研究和探讨，明确各自在整个能源法律体系中的定位，理顺调整范围，搞好法律衔接与协调，对于科学合理地做好两部法律的制定修订，合理规范和正确解决我国煤炭领域乃至整个能源领域目前存在的问题，保证我国能源工业包括煤炭工业的健康发展，具有重大和深远的意义。

要确定《能源法》和《煤炭法》在对煤炭领域内有关问题进行调整时的相互关系，首先必须明确的就是《能源法》的定位问题。因为《能源法》的定位直接影响到其法律效力、调整内容和适用范围，包括其与《煤炭法》的关系及其对煤炭领域问题的调整范围。具体来说，《能源法》是作为由全国人民代表大会通过的高于由全国人民代表大会常务委员会通过的《煤炭法》、《电力法》、《节约能源法》以及《可再生能源法》四部单行专项能源法律的基本法律，还是作为由全国人民代表大会常务委员会通过的与《煤炭法》、《电力法》、《节约能源法》以及《可再生能源法》四部单行专项能源法律平行并列的一般法律，定位不同，其内容、效力和适用范围必然会产生很大的差异。

一、关于《能源法》定位的两种方案

关于《能源法》的基本定位问题，有两种方案选择：

（一）《能源法》为基本法律

在我国，基本法由全国人大制定，一般法由全国人大常委会制定。从制定机关判别，显然基本法的效力高于一般法的效力，效力级别低的法必须与效力级别高的法的基本原则保持一致，决不能有抵触，否则该低级别法的相关规定无效。二者发生冲突时应当适用基本法作为处理依据。

如果将《能源法》定位于由全国人大制定的基本法，则因我国《煤炭法》是全国人大常委会制定的一般性法律，而一般性法律不得与基本法律相抵触和冲突，则《煤炭法》不能违背作为全国人大制定的具有基本法地位的《能源法》，而是必须符合《能源法》的规定和要求。同样，由全国人大常委会通过的单行专项能源法律《电力法》、《节约能源法》、《可再生能源法》以及正在考虑由全国人大常委会制定的《石油天然气法》、《原子能法》因系一般性法律，也不能违背作为全国人大制定的具有基本法地位的《能源法》。

如果将《能源法》定位为由全国人大制定的基本法，则《能源法》高踞能源法体系金字塔的塔尖，统领《煤炭法》、《电力法》等所有能源单项专门立法，是所有各项能源单项立法的依据，地位举足轻重，不可或缺。

（二）《能源法》和《煤炭法》均为一般性法律

如果将我国《能源法》和《煤炭法》均定位为由全国人大常委会制定的一般性法律，按照《能源法》和《煤炭法》各自的适用范围进行分类，《能源法》因适用于煤炭、电力、石油天然气、原子能



等所有能源领域，成为能源一般法，而《煤炭法》只适用于对煤炭领域问题的调整，因此，相对于《能源法》作为能源一般法的性质而言，《煤炭法》和《电力法》、《节约能源法》、《可再生能源法》以及正在考虑制定的《石油天然气法》、《原子能法》一样，都属于专门调整一种或几种特定能源有关问题的能源特别法，依照法的效力层次的特殊规则，在法律规定的适用效力上应当是“特别法优于一般法”，按照该原则，《煤炭法》的规定可以与作为一般法的《能源法》规定不一致，如果二者相抵触和冲突，则按照“特别法优于一般法”的原则，优先适用《煤炭法》。同样，《电力法》、《节约能源法》等单行专项能源法律和作为一般法的《能源法》抵触和冲突，也优先适用作为特别法的《电力法》等单行专项能源法律。

综上，如果将《能源法》定位为由全国人大常委会制定的一般性法律，则其实施效力将大打折扣，不能很好地统领《煤炭法》、《电力法》等各单行能源专项立法，在我国能源法律体系中的地位也将大打折扣。

二、《能源法》应当定位为基本法

从法律位阶来看，《能源法》应该定位为由全国人大制定的国家能源领域的基本法律，使其法律效力高于《煤炭法》、《电力法》等能源单项专门立法。从规制范围来看，《能源法》要立足于解决《煤炭法》等单项专门能源立法所无法或者不宜解决的能源领域共性的、战略性的、根本性的、协调性的和长远性的问题，以及各能源部门之间、中央和地方之间的利益协调问题。一些个性的、具体的能源问题建议由单行法在制定或者修订时加以规定，以避免立法过程中的内容重复和利益冲突。

需要指出的是，从《能源法》作为基本法的地位出发，《能源法》立法的宗旨应当是立足于转变经济增长方式，发展循环经济，建设资源节约型、环境友好型社会，实现可持续发展，保障国家能源安全，《能源法》内容应明确规定我国能源基本结构，围绕我国能源基本结构确立我国能源工业发展基本目标、主要任务、发展战略、基本政策（包括经济政策）、奖励和惩罚制裁措施，主要是规定和确立合理的财政税收政策，健全完善投资、税收等激励机制，建立健全行政指导、行政奖励等制度，运用行政、经济、法律等各项手段和措施，促进和达成我国能源发展战略目标的实现。

第二章 《煤炭法》体系、内容及其修订完善

一、《煤炭法》修订的必要性及修订进展情况

（一）《煤炭法》修订的必要性

现行《煤炭法》是由原煤炭部主持起草并于1996年8月29日经第八届全国人大常委会第21次会议通过的。《煤炭法》的颁布实施，是我国煤炭工业发展走上规范化、法制化轨道的一个重要里程碑，对推动依法办矿、依法管矿，规范办矿条件，维护煤炭企业和职工合法权益，促进煤炭工业的健康发展发挥了重要的作用。但是由于市场经济体制不够完善，随着国家能源需求不断增加及发展方针、经济政策提出的新要求，煤炭行业一些深层次矛盾和问题更加凸显，正如国务院《关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》中指出的：“煤炭工业在发展过程中还存在结构不合理、增长方式粗放、科技水平低、安全事故多发、资源浪费严重、环境治理滞后、历史遗留问题较多等突出问题”，已经制约了煤炭工业可持续发展，影响了煤炭保障程度的提高。

煤炭工业存在上述问题的原因是多方面的，其中一个重要原因就是我国法制建设不够健全，立法不完善、执法主体缺位或者不明确，这在现行《煤炭法》中都有不同程度的反映。为了适应国民经济和社



会发展对煤炭工业的要求,加强对煤炭的规划以及勘查、生产、经营、加工、利用和监督管理活动的规范化和法制化建设,保障我国能源供给和能源安全,促进煤炭资源的保护和合理开发与利用,确保煤矿的生产安全和煤炭从业人员的合法权益,促进煤炭工业的健康发展,抓紧对《煤炭法》进行修订是十分必要的。

(二)《煤炭法》修订进展情况

根据国务院法制办在《关于落实黄菊副总理批示的情况报告》中提出的要求,国家发改委牵头组织《煤炭法》修订起草工作,并专门成立了由国家发改委能源局牵头,国务院法制办、国土资源部、财政部、国家安监总局、国家环保总局、中国煤炭工业协会、煤炭信息研究院、中国煤炭地质总局参加的《煤炭法》修订起草工作小组。

在广泛调查和多方征求意见的基础上,修订起草小组系统地研究国内外相关资料,认真总结了现行《煤炭法》执行过程中的经验教训,形成了修订草案,从2005年2月修订工作启动截至目前先后召开了多次专题研讨会,邀请山西、河南、山东、贵州、辽宁等省和中国社会科学院、中国人民大学、中国政法大学等科研院校的有关专家进行了修改论证,由国家发改委能源局发各省煤炭工业局、发改委以及部分煤炭企事业单位征求意见,根据各地区有关部门和专家的意见,起草小组又认真进行了修改。2008年,《煤炭法》(修订稿)经国家发改委主任办公室通过,正式上报国务院审查。国务院法制办已将《煤炭法》修订工作列入2009年立法工作计划。

二、现行《煤炭法》存在的主要问题及其修改完善

(一)《煤炭法》实施中存在的主要问题

1. 相关配套法规不健全,缺乏具体可操作性。

《煤炭法》颁布后,制定了5个相应的配套条例和法规。不久,国家煤炭管理体制进行了重大改革,1998年煤炭工业部撤销后,一些计划开展的法规立法工作相应停止,造成了《煤炭法》在执行过程中缺乏可操作性。

2. 主体执法部门缺位,《煤炭法》效力减弱。

自煤炭工业部撤销后,各省相应煤炭管理部门机构也随之被撤销或者职能减少,煤炭行业管理工作明显弱化,主体执法部门缺位,导致法律执行的监管不到位,相应的法律效力减弱,在实际中几乎无法执行。

3.《煤炭法》与其他法律法规的衔接工作难以协调。

现行《煤炭法》的一些条款被新通过立法的一些条款所替代,一些规定的效力被一些新立法的规定所弱化。《煤炭法》与《矿产资源法》、《环境保护法》、《安全生产法》等其他法律的规定有重复或者交叉,但是相关部门通过制定的配套法规得到了明确。而一些明显偏重于部门利益和职权的条款替代或者减弱了《煤炭法》的作用,这些问题却得不到协调和校正。尤其是与《矿产资源法》规制范围存在交叉,使《煤炭法》在执行过程中受阻。另一方面,《煤炭法》的部分规定与《公司法》、《劳动合同法》等其他文件的规定还有待加强衔接。

4. 法律责任设定不明确,有关规定得不到落实和执行。

《煤炭法》中对各种浪费和破坏煤炭资源的行为以及资源管理过程中的违法行为所应承担的法律责任规定不明确,一些规定和现实脱节,导致无法对违法行为进行有效制裁和打击,使一些规定形同虚设,纵容了资源开发、使用以及监督管理过程中的违法行为。法律责任是法律实施的保障,应当用法律规范行为,保障国家方针、政策的实施,尤其要进一步明确行政机关违法行为的法律责任,增加对相应制裁措施的规定,保障立法规定的实施。

(二)现行《煤炭法》体系上存在的主要问题及其修改完善

1. 存在问题

现行《煤炭法》共分八章(八十一条),包括总则、煤炭生产开发规划与煤矿建设、煤炭生产与煤



矿安全、煤炭经营、煤矿矿区保护、监督检查、法律责任、附则，其存在的主要问题是体系不够完整。

2. 修改意见

根据煤炭工业发展的现状，解决煤炭工业发展中存在的突出问题，按照统筹煤炭工业与相关产业协调发展，统筹煤炭开发与生态环境协调发展，统筹矿山经济与区域经济协调发展的要求，构建与社会主义市场经济体制相适应的新型煤炭工业体系，实现煤炭工业持续稳定健康协调发展，加快建设资源节约型社会，为全面建设小康社会提供可靠的能源保障。按照这一指导思想，修订小组对《煤炭法》的体系架构进行了修改，形成了包括总则、煤炭规划、煤炭资源探矿权和采矿权、煤炭资源勘查、煤矿建设、煤炭生产、煤矿报废转产、煤矿安全、煤炭经营、煤炭加工利用、煤矿矿区保护、煤矿矿区环境保护、煤矿从业人员权益保护、监督检查、法律责任、附则共十六章一百六十七条的《煤炭法》修订第六稿。《煤炭法》修订前后体系架构对比如下所示：

表2-1 现行《煤炭法》与《煤炭法》修订第六稿的体系架构对比表

现行《煤炭法》体系架构		《煤炭法》修订第六稿体系架构	
章 名	法条数（条）	章 名	法条数（条）
第一章 总则	13	第一章 总则	16
第二章 煤炭生产开发与规划与煤矿建设	8	第二章 煤炭规划	6
		第三章 煤炭资源探矿权与采矿权	6
		第四章 煤炭资源勘查	5
		第五章 煤矿建设	18
第三章 煤炭生产与煤矿安全	24	第六章 煤炭生产	17
		第七章 煤矿报废转产	3
第四章 煤炭经营	12	第八章 煤矿安全	12
		第九章 煤炭经营	9
第五章 煤矿矿区保护	5	第十章 煤炭加工利用	5
		第十一章 矿区保护	6
		第十二章 矿区环境保护	13
		第十三章 煤矿从业人员权益保护	13
第六章 监督检查	4	第十四章 监督检查	5
第七章 法律责任	14	第十五章 法律责任	30
第八章 附则	1	第十六章 附则	3
	81		167

具体说明：

(1) 体系结构：《煤炭法》修订第六稿将现行《煤炭法》从八章八十一条增加到十五章一百六十七条。

(2) 增加章节：考虑到煤矿生产的高危险性、煤炭资源的不可再生特点和国家建设资源开发监管体系、煤炭供给体系、安全综合保障体系、循环经济体系、法规政策调控体系的需要，在现行《煤炭法》中增加了六章：煤炭资源探矿权与采矿权（第三章）、煤炭资源勘查（第四章）、煤矿报废转产（第七章）、煤炭加工与利用（第十章）、矿区环境保护（第十二章）、煤矿从业人员权益保护（第十三章）。

(3) 分设章节：为了体现以人为本重要思想，保护煤矿从业人员生命安全，《煤炭法》修订第六稿将



现行《煤炭法》第三章“煤矿生产与煤矿安全”分开设章，专设“煤矿安全”一章（第八章）。

（4）保留章节：保留现行煤炭法第四章“煤炭经营”、第五章“煤矿矿区保护”、第六章“监督检查”、第七章“法律责任”、第八章“附则”，分别作为《煤炭法》修订第六稿的第九章、第十一章、第十四章、第十五章、第十六章，对其内容进行适当调整和修改，主要是进行扩充。

（三）现行《煤炭法》内容上存在的主要问题及其修改完善

总的来讲，现行《煤炭法》共确立八项法律制度：

一是煤炭开发规划制度，即必须坚持统一规划的原则，做到合理布局，有序开发；二是办矿准入制度，即开办煤矿必须经煤炭管理部门或者其他有关部门依法审查批准，获得有关证照，否则不得开办煤矿；三是安全管理制度，即明确煤矿安全生产实行矿务局局长、矿长负责制，明确地方人民政府和煤矿企业在煤矿安全生产方面的责任；四是加工利用制度，即把国家关于煤炭产品开发、加工转化和综合利用方面的政策法律化；五是煤炭经营管理制度，即规定设立煤炭经营企业应当具备的六项条件和审批程序。规定不符合法定条件，未取得煤炭经营资格的，不得经营煤炭；六是矿区保护制度，即国家依法保护煤矿的生产、工作秩序，严禁任何单位和个人破坏扰乱；七是矿工特殊保护制度，即规定国家对煤矿井下工人实行特殊的保护措施，并要求煤矿企业为井下作业职工办理意外伤害保险；八是监督管理制度，即规定煤炭行业监督管理体制和煤炭行政主管部门在行业管理方面的职权与职责。

以上八项法律制度，构成了现行《煤炭法》的主要内容。这八项法律制度，作为我国现行煤炭法的主干与核心，为规范煤炭生产、经营活动，促进和保障煤炭行业健康发展起到了积极和重要的作用，但随着我国政府机构改革和市场经济的深入发展，这些规定已经不能完全适应当前形势发展和实际工作的需要，亟待修订和完善。

1. 煤炭生产开发规划制度

（1）存在问题

现行《煤炭法》缺乏关于煤炭工业发展规划和矿区总体规划的规定，只用了一个条文规定勘查规划、用两个条文规定生产开发规划。而勘查规划和生产开发规划的相关规定又太过简单和原则，可操作性不强，缺乏对违反规划法律责任和制裁措施的规定，导致现有勘查和生产开发规划形同虚设，使近年来我国煤炭资源的勘查开发一直处于无序状态，乱勘乱建，争夺资源现象十分严重。

从制定发展规划的重要性来看，任何一个行业发展规划都反映行业改革和发展的指导思想、发展目标和保障规划落实的措施。它的前瞻性、科学性和针对性具有重要指导作用，只有明确规划的法律效力，通过法律的保障，才能使其作用得到真正发挥。煤炭工业要按照科学发展观要求，实施可持续发展，要解决合理生产布局，优化产业结构，发展与煤相关产业链，提升科技水平等等诸多问题和矛盾，必须有科学的规划并通过法律来保障规划的真正落实。但是，我国以往的煤炭规划一是制定得不够科学合理，二是没有强制执行的法律约束力，可以说形同虚设，难以发挥其应有的作用。

此外，现行《煤炭法》中“煤炭生产开发规划”的名称不够科学合理。“开发规划”是对当前或今后一定时期内煤炭开采利用进行总体计划和安排，严格来说是处于“煤炭生产”前的阶段，而“生产”是根据“开发规划”所进行的活动，因此，应将“煤炭生产开发规划”调整为“煤炭开发规划”更加科学合理。

（2）修改意见

《征求意见稿》单设“煤炭规划”一章，对煤炭工业发展规划、煤炭资源勘查规划、煤炭开发规划和矿区总体规划这四种煤炭规划的法律地位、作用和相互关系作了明确规定，突出强调了规划在当今煤炭工业发展中的重要地位和作用。规划虽然是相对原则性的要求，不可能太过具体和细致，但规划代表和反映国家和社会公共利益、长远利益，一经有关政府部门组织制定，就必须认真遵守和执行。《征求意见稿》增强了规划制定的科学性和合理性，赋予规划强制执行的法律效力，并在《煤炭法》中明确规定规划变更必须履行与批准同样的程序，明确违反规划的法律责任和制裁措施。在此基础上，规定无论



审批开办煤矿、设置矿业权、颁发煤炭生产许可证，还是国家煤炭行政主管部门和其他相关部门对煤炭工业进行宏观调控，都必须符合煤炭规划的要求，以此防止乱勘乱建、盲目布点等行为对资源的无序开发以及浪费和破坏。

2. 办矿准入制度

(1) 存在问题

现行《煤炭法》对煤矿勘探、设计、建设、生产、经营等重要环节准入制度规定不完善和相互间缺乏协调，有关准入标准不高、要求不严，使许多资金不充足、技术设备和工艺落后、安全生产条件差、缺乏环保能力的企业进入了煤炭开采行业，制约了行业产业结构调整，造成了大量的资源浪费和破坏。

(2) 修改意见

《征求意见稿》提高了煤炭开采市场准入门槛，将资金规模、技术水平、设计回采率、环保能力、安全生产能力、对职工的权益保障能力等指标达不到规定条件和标准的组织与个人，摒弃在煤炭开采市场准入门槛之外，促进煤炭资源的规模化、集约化开发利用，减少和消除对煤炭资源的浪费和破坏。如《征求意见稿》设立了环境恢复保证金、安全生产风险抵押金制度，增加了保障煤矿企业安全生产投入的相关条款，将管理关口前移。

3. 安全管理制度

(1) 存在问题

目前我国煤矿事故频发，虽然原因很多，但和《煤炭法》、《安全生产法》、《矿山安全法》等立法相关内容规定的不完善也有不可分割的关系。现行《煤炭法》的相关规定存在的突出问题是有关内容落后于现行立法的规定，跟不上形势发展的需要。

(2) 修改意见

《征求意见稿》对煤矿安全设专章加以规定。该稿明确规定了各级煤炭行政主管部门和有关部门以及煤矿企业在煤矿安全生产方面的责任，尽力理顺煤矿安全生产监督管理体制，建立健全各项煤矿安全管理制度。增加规定了煤矿投资者和经营者各自所应当承担的法律责任、煤矿企业职业病危害防治、煤矿安全事故隐患防治、煤炭职业资格证书和职业准入制度、安全生产投入资金保障制度、煤矿瓦斯灾害治理、煤矿矿用产品安全标志管理和行业认证、煤矿安全生产质量标准化建设、事故应急救援和救护制度等内容。

4. 煤炭加工与利用制度

(1) 存在问题

煤炭属于初级产品，煤矿的效益具有向后续加工工业的传递性，我国煤炭开采的价值和效益体现在后续产业和对国民经济发展的支撑作用。为此，必须重视煤炭的加工与利用，提高煤炭资源利用率，扩大煤炭产品社会效益，提高循环经济质量，大力发展与煤相关产业，形成产业化，使煤炭的开采价值在后续产业上得到利用和提高。但现行《煤炭法》对煤炭综合利用、综合开发、多种经营尤其是洁净煤技术推广应用只作了一些提倡性的规定，基本上是点到为止，内容太过简单，也很不明确，不利于有关条款的落实和实施。

(2) 修改意见

在《征求意见稿》中，规定和明确了下列相关内容：

① 国家鼓励和支持煤炭液化、气化技术及其产业化发展，推进洁净煤技术发展进程，全面推行煤电就地转化和煤层气（煤矿瓦斯）的开发利用，鼓励建立坑口电厂，实现煤电等一体化工程，规定发展替代石油的新型清洁能源。此外，对煤炭洗选加工和综合利用技术研究、应用和推广也作了明确具体的规定。

② 强化国家关于煤炭产品开发、加工转化和综合利用方面的管理和监督；



③ 增加对煤炭产品质量的监管内容。由煤炭行政主管部门依法对煤炭质量进行监督管理。

5. 煤炭经营管理制度

(1) 存在问题

市场经营主体过多过滥，经营许可证制度不完善，市场秩序较为混乱。

(2) 修改意见

① 完善煤炭经营监管制度，提高煤炭经营市场准入门槛，加强发证后的监督。

② 规定设立煤炭经营企业应当具备的条件和审批程序，严格煤炭经营市场准入管理。

6. 矿区保护制度

(1) 存在问题

煤矿矿区保护无配套法规，缺乏有效保护。

(2) 修改意见

除继续规定保护煤矿的生产、工作秩序，严禁任何单位和个人破坏扰乱外，明确规定任何单位和个人需要在煤矿矿区范围内进行可能危及煤矿安全的作业或者建设公用工程或者其他工程时，应当经煤矿企业同意，报省级或者省级以上煤炭行政主管部门批准，并采取安全措施或者相应赔偿措施后，方可进行作业或施工。通过设定省级或者省级以上煤炭行政主管部门对相关作业或者施工的批准程序，防止有关单位和个人在煤矿矿区范围内随意作业或施工，加大对煤矿矿区的保护力度。此外，在《征求意见稿》中还重点强化了违反矿区保护规定的法律责任。

7. 矿工特殊保护制度

(1) 存在问题

现行《煤炭法》对矿工合法权益保护规定的内容太少，原则性太强，力度不够，这也是煤矿工人处境不尽人意的重要原因之一。

(2) 修改意见

除继续规定国家对煤矿井下工人实行特殊的保护措施，要求煤矿企业为井下从业人员办理意外伤害保险外，进一步健全煤矿从业人员井下特殊作业劳动保护制度，强制性要求企业为井下作业职工办理补充保险，规定对矿工实行职业病强制检查和治疗制度、最低生活保障制度，增加规定了从业员工资和津贴保障、井下工作时间限制以及拒绝强令冒险作业权等内容。

8. 监督管理制度

(1) 存在问题

现行《煤炭法》对监督管理规定较为简单，规定的监督管理措施较少，不利于执法机关监督管理。

(2) 修改意见

规定了煤炭工业监督管理体制和煤炭行政主管部门在监督管理方面的职权职责。

第三章 《能源法》对煤炭领域的主要调整内容

一、《能源法》对煤炭领域的主要调整内容的基本分类

从大的方面来讲，已经存在一部《煤炭法》，如何把握《煤炭法》和《能源法》的关系，在内容上体现煤炭行业在《能源法》中的地位、作用、法律要求，不与《煤炭法》内容交叉重复，在时间上如何做到两法同步进行，减少不必要的返工，是要认真研究的问题。我们认为，《能源法》与《煤炭



法》相比，应体现以下思路：一是体现全局性、战略性和协调性；二是从可持续发展出发，推动资源的节约和保护；三是考虑改革和健全国家能源体制。根据上述分析，更适合在《能源法》中加以规定的内容主要有如下三类：

一是对一些具有协调性、综合性、平衡性和长远性的能源领域问题，应当或者必须在作为基本法的《能源法》中加以规定，不适合在作为一般法律的《煤炭法》和配套立法中规定。如我国能源供给体系中煤炭作为主体能源的地位、煤炭能源转化、体制、规划以及煤炭与相关产业协调发展问题等等。

二是和能源领域其他行业相比，煤炭行业内矛盾和问题较为突出，需要通过《能源法》特别强调和引起国家以及其他各有关方面高度重视的问题，比如煤矿安全、煤矿转型、煤矿教育等问题。

三是在对能源领域共性问题进行调整规范时，也会涉及到煤炭领域的内容。比如产业结构调整、共生伴生矿物开采等等。

二、《能源法》对煤炭领域的主要调整内容

(一) 更适合在《能源法》中加以规定的内容

1. 能源（煤炭）工业定位

(1) 内容

《能源法》中应明确：能源工业属于基础产业，煤炭、石油、天然气等属于资源性行业。国家要在财政、税收、金融、投资等方面制定优惠政策，加大对能源（煤炭）工业尤其是资源产业的扶持力度。

说明：

按照联合国所采用的标准产业分类，属于第一层次的有10种，其中第二位即矿业和采石业，仅位于农业之后。世界上多数国家也把这种资源性产业作为一种独立产业来对待。在我国，资源性的能源无论是国家产业分类还是行政管理都未将其作为独立产业，导致无法制定一套统一的符合能源经济规律的制度和战略。

2. 能源（煤炭）管理体制

(1) 内容

《能源法》中应明确：建立健全我国能源（煤炭）管理体制。国务院能源（煤炭）管理部门（综合性部门）代表国家意志、体现国家利益和社会公共利益以及长远利益，行使能源行业管理职能，统筹协调能源产业发展，依法加强监督管理。

说明：

能源是不可再生和国民经济发展必不可少的资源，关系到国家发展。能源（煤炭）工业领域广泛、布局复杂，关系到生态环境和和谐社会建设，没有一个代表国家意志，规划统筹协调能源产业发展的部门，不可能推动能源工业可持续发展。煤炭行业面临深层次矛盾和问题，更是迫切需要专门的行业管理部门来抓行业管理，走新型煤炭工业化道路，真正把煤炭工业建设发展成为一个科技水平高、经济效益好的能源产业。

3. 能源结构

(1) 内容之一

《能源法》应明确：国家实施“煤炭为主体，电力为中心，石油天然气、新能源和可再生能源全面发展”的能源战略，积极推动能源结构调整。

说明：

2004年6月30日国务院常务会议讨论通过了《能源中长期发展规划纲要（2004～2020年）》（草案），提出要大力调整和优化能源结构，坚持以煤炭为主体、电力为中心、油气和新能源全面发展的战略。

(2) 内容之二

《能源法》应明确：国家鼓励和支持煤炭液化、气化技术及其产业化发展，推进洁净煤技术发展



进程,全面推行煤电就地转化和煤层气(煤矿瓦斯)的开发利用,鼓励建立坑口电厂,实现煤电等一体化工程,发展替代石油的新型清洁能源。

说明:

(1)有计划推行煤制油,煤制气、甲醚、二甲醚作燃料,替代石油用量,对保证国家能源安全具有重大意义。

(2)我国煤层气储量丰富,与陆上常规天然气资源量相当,从法律上明确加快煤层气开采利用,提供更多清洁能源,补偿我国天然气供应,具有重大意义。

(3)清洁生产是建立和谐社会对煤炭工业的根本要求。煤化工技术处理为煤炭清洁生产创造了条件。

4. 能源(煤炭)发展规划

(1) 内容

《能源法》中应明确:国家制定能源(煤炭)发展规划和实施的保障措施,建立健全推动和保障规划实施的责任制,促进能源产业协调和可持续发展。

说明:

①从制定发展规划的重要性来看,任何一个行业发展规划都反映行业改革和发展的指导思想、发展目标和保障规划落实的措施。它的前瞻性、科学性和针对性具有重要指导作用,只有明确规划的法律效力,通过法律的保障,才能使其作用得到真正发挥。

②煤炭工业要按照科学发展观要求,实施可持续发展,要解决合理生产布局,优化产业结构,发展与煤相关产业链,提升科技水平等等诸多问题和矛盾,没有法律的保障作用,难以真正落实。

5. 煤炭产业结构

(1) 内容之一

《能源法》中应明确:国家支持煤炭企业发展与煤相关产业,促进煤炭及与煤相关产业协调发展。鼓励大力发展循环经济,支持煤炭高效、清洁生产和资源化利用。

说明:

①煤炭属于初级产品,煤矿的效益向后续加工工业传递。我国煤炭开采的价值和效益体现在后续产业和对国民经济发展的支撑作用。

②扩大煤炭产品社会效益,提高煤炭资源综合利用水平,提高循环经济质量。

③提高煤炭产业国际竞争力。

(2) 内容之二

《能源法》中应明确:国家鼓励支持能源企业实施规模经营,推动跨地区、跨行业、跨所有制、跨国大型企业集团(公司)的建设,限制和淘汰资源浪费严重、破坏环境、不具备安全生产条件的煤矿。

说明:

我国煤炭企业生产规模小,2005年全国煤矿平均生产能力仅7.5万t/a,小型煤矿多(占全国煤矿总数的86%),集中度低,2005年,1000万t/a大型煤炭企业仅占全国总产量的40%,神华、中煤、焦煤、大同四大年产5千万t的大型企业集团煤炭产品市场占有率仅为15.5%。调整组织结构,提高生产集中度,增强国家控制力,是当前煤炭行业亟待解决的问题。

(3) 内容之三

《能源法》应明确:国家建立健全资源性城市、企业转型发展有效机制,促进产煤地区经济和社会协调发展。

说明:

煤矿资源枯竭是资源不可再生性决定的。煤炭资源的枯竭,不仅带来企业本身职工安置上的一系列问题,同时直接影响地区经济,特别是煤炭城市经济的发展。因此,煤矿在生产建设中必须按照建设资

