

国家社会科学基金项目

项目批准号：01ESH003

我国国有煤矿贫困职工问题研究

平顶山工学院课题组
二〇〇三年六月

我国国有煤矿贫困职工问题研究

项目负责人：刘振军

参 加 人：崔小琪 周桂芳 杨国鹏 杨德懿

李春青 白 燕 朱爱东

平顶山工学院课题组

二00三年六月

前 言

煤炭是我国的主要能源，目前约占一次能源消费总量的 70 % 左右，我国缺油、少气、多煤的资源特征决定了在今后相当长的时期内我国的能源生产和消费格局将仍以煤炭为主。也正是因为我国这一资源特征，煤炭产业成了我国的国民经济的基础，被称之为工业的“食粮”。建国以来，我国煤炭行业不断发展壮大，成绩辉煌。全国仅因煤而设，因煤而兴的城市 100 多个，从业人员一度超过 700 万。煤炭工业无可争议地成了我国公有制经济的先进生产力代表。然而，随着我国改革开放的进一步深化和社会主义市场经济体系的确立和完善，煤炭由卖方市场转变为买方市场，长期计划经济时期所形成的各种问题、矛盾一齐爆发出来，国有煤炭业逐步滑坡进而陷入困境。世纪之交的国有煤炭企业，几乎没有不严重亏损的，相当一批企业处在破产关闭的边缘，有的已经被迫关闭。煤炭业的萧条，自然影响到了煤矿工人的生活，相当一部分的工人下岗、待业，基本生活难以保障，甚至出现了个别家庭更为悲惨的情况。曾经辉煌的国有煤炭业为何突然陷入了困境；曾经风光无限，受人羡慕的煤矿工人为什么在科技进一步发达、市场经济体制进一步完善、其他行业的从业人员正在迈步奔小康的今天却连基本生活都难以保障？我们每一位有社会责任心的人都应该关心这一问题，去深层次、全方位地思考研究这一问题，进而解决这一问题。

解决国有煤矿企业面临的困境及煤矿企业贫困职工生活问题，是关系到能否真正落实“三个代表”重要思想，能否实现党的十六大提出的全面实现小康社会宏伟目标的一件大事，是党和国家很长一段时期高度重视、周密部署的一项中心任务。

河南省是我国第二产煤大省，平顶山市是河南省乃至全国重要产煤区。平顶山煤业集团有限责任公司，是国家 500 家企业集团之一，

拥有国有煤矿 13 个，职工 14 万人，年产煤量愈 1800 万吨，占河南省国有煤矿总量的 22.5 %，在国有煤矿中具有一定的典型性和代表性。平煤集团公司曾经历了创业和发展的辉煌时期，上世纪九十年代中期开始，出现了困境，企业效益和职工生活水平下滑，下岗职工增多，职工生活困难。企业扭亏和下岗职工再就业及生活保障问题，成为影响企业第二次创业和平顶山市国有企业经济可持续发展的重要因素。以平顶山市国有煤矿面临的状况及贫困职工生活状况为基础，进而对全国其它国有重点煤矿的情况进行调查，认真研究分析，探讨国有煤矿及贫困职工走出困境的新路子，对加快企业改革步伐，振兴经济，解决全国国有煤矿贫困职工生活，推进再就业工程，实现地区、行业经济的稳定和发展，都具有重大意义。

本课题系平顶山工学院的理论工作者就全国煤炭企业面临的困境及国有煤矿贫困职工生活问题进行的一项研究。课题组依据有关经济统计，以平顶山市及全国其它煤炭企业职工就业情况、生活状况调查为切入点，对国有煤矿职工贫困原因进行了较深入的分析与探讨，在此基础上提出了解决国有煤炭企业贫困职工问题的综合对策，以期国有煤矿实现企业脱困，重现生机，提出有一定价值的参考性意见，为各级政府为解决困扰国企改革问题的综合决策方面提供可借鉴的思路。

课题的主要观点：

（一）国有煤矿面临的困境和贫困职工现状

1、国有煤炭企业面临的困境：（1）我国煤炭资源开发利用中存在的问题：我国煤炭资源人均探明可采储量较少，约占世界人均可采储量的 53 %，动力煤主要分布在华北和东北，而国民经济在东部和东南部发展较快，使运输成了制约煤炭企业发展的重要因素；矿井生产规模小，开采率和煤炭回收率低，资源浪费严重；煤炭开采中排放的煤矸石释放大量的烟尘和有害物质，造成严重的环境污染，环保技术滞后；资源开采和经营制度存在种种弊端，产权绩效政策不完善。

(2) 煤炭工业结构不协调：小煤矿过度发展，造成煤炭企业产量结构严重不合理，企业规模小、效益差，安全状况不好，非法办矿严重扰乱了国有煤炭生产和经营秩序；地方保护主义和短期经济利益的驱使，导致煤炭市场经营秩序混乱，国有煤矿企业要投入大量的地质勘探、修建铁路和公路、供电和供水系统设施、环保、土地赔偿、居民迁移等费用，在市场竞争中处于劣势。(3) 煤炭供应能力基础脆弱：生产设备老化，待修率高，更新资金缺乏；旧矿井资源枯竭，新矿井建设周期长，企业发展后劲不足。(4) 企业生产经营中的问题：煤炭产量占能源总量的比重呈下滑趋势，国有煤矿产量在整个行业中的比重不断下降，有些企业已到举步维艰的地步；安全生产状况尚未得到根本转变，重特大事故时有发生；原煤洗入率低，高硫煤消费比重偏大；企业欠债严重，负债率高，流动资金周转速度慢，资金管理分散；运行制度方面，产权单一封闭，企业管理非法人化，由此滋生官僚主义，造成管理效率低下等诸多问题。

2、国有煤矿职工贫困状况：在岗职工人员继续减少；在岗职工工资收入偏低；下岗职工人数仍没有得到缓解，生活困难，再就业率低；企业拖欠职工工资、养老金、下岗职工生活保障金较多；计划经济条件下人事制度的弊端，使一些家庭成员都在煤矿工作，导致部分家庭成员全部下岗，生活无望。

(二) 国有煤矿产生困境和职工贫困的原因分析

1、行业经济受改革冲击力度大，“船大难掉头”，生产经营状况恶化，是职工贫困的根本原因：(1) 企业组织生产结构严重不合理导致无序竞争：产业中众多的生产者，市场集中度低；产业的自由度不高，进入壁垒低，退出壁垒高。(2) 技术落后导致经济复苏较慢：企业机械化程度低，技术性能差，自动化、智能化程度低，产品技术含量不高，综合利用水平较低；科研投入不足，企业尚未成为科学研究与开发的主体。

2、劳动力素质低是影响企业经济效益的关键因素：职工队伍的

整体素质低，学历水平初中以下文化程度的占到将近一半，专业技术人员的比例特别是研发人员比重更低，生产一线技术人员匮乏；人才资源存在结构性短缺，与企业进行技术创新、提高科技含量的要求差距很大；内部人才资源分布不够合理，中高级人才主要集中在生产矿和机关事业单位，非煤产业比例较小；人才管理体系不完善，引进难，流失严重。

3、“企业办社会”是煤矿职工贫困的重要原因：“企业办社会”使非经营性资产占用过大，给主业经营带来一定的困难；“企业办社会”的“大而全、小而全”模式影响分工和专业化，制约产业结构调整；“企业办社会”使经营绩效不能充分反映出来，造成企业信息的不完全和不对称；庞大的“企业办社会”包袱使它在与其他所有制形式的企业竞争中，处于事实上的不平等地位；“企业办社会”导致多头管理，体制分散；“企业办社会”的社会保障功能差，社会保障基金来源不足；“企业办社会”涉及面广，分流难度大，影响稳定方面的问题，影响整体扭亏。

4、社会保障体系不完善，职工再就业困难：主观方面，贫困职工缺乏正确的心态，就业观念陈旧，就业能力差，年龄偏大，技术转行难度大；客观方面，政府包揽过多，“两个确保”的资金落实不够；城市再就业服务措施不力，运转机制不畅，加上劳动力容纳量有限，造成事实上的难就业。

（三）对策与建议

1、调整宏观政策，为解决职工贫困问题创造宽松环境：建立煤炭资源有偿使用制度，如制定企业资源资产化政策，使不同的竞争主体在平等基础上公平竞购采矿权，调动企业和职工的生产主动性、积极性，同时改革资产费用、资源补偿费用的征收、使用和管理办法，实现法制化管理；建立适合国情的矿业权流转制度，建立规范的产权交易机构，统一政策，统一法规，从政策制度方面，为解决贫困职工问题创造良好的宽松的环境。

2、实施可持续发展战略，实现职工生活水平不断提高：加大执法力度，对煤炭资源实行保护性开采；主要依靠科技进步、科学管理、矿区矿井挖潜改造和提高劳动力素质，实现由粗放型经营向集约型经营转变；大力调整产业结构和产品结构，发展煤炭采选的下游产业，培育新兴产业；开发洁净煤技术和煤层气技术，加强生态环境保护；加强宏观调控，实行行业政策倾斜；根据煤炭的生产周期性特点，走出一条阶段性发展、战略性转移的多元化经营路子，实现煤炭产业与非煤产业的有机结合；通过技术改造，实现企业发展中经济目标、社会目标和环境目标的协调统一，从而实现职工生活水平稳步增长。

3、转换经营模式，深化企业内部改革，拓展职工解困之路：

(1) 煤炭企业集团化发展方向：国有大型煤矿切实实行公司化改造；以资本为纽带，建立有效的监督和控制机制，规范法人治理结构，以及战略管理、投入管理、人事管理、财务管理等制度；建立健全现代企业制度，防止简单地以企业集团代替现代企业制度；解决好企业改组改制中的利益、风险问题，减少集团化过程中的阻力。(2) 开拓多元化经营之路：走“精细生产”内涵发展之路，以市场为导引，以销定产，以质求胜；大力发展非煤产业，实现能源链上的多种经营；依据企业内部条件，选择成长型、稳定型或再生型多元化经营模式。(3) 进一步完善公司制改革：加强董事会职能；落实股东大会制度；完善监事会制度；建立高层经营者的激励和约束机制；进一步分散股权，发展多元投资主体，弱化政府行为；改革分配制度，以分配促生产。

4、依靠技术创新，提高产品科技含量，走新型工业化道路，通过内涵发展，增加职工收入：(1) 加强国有资产管理，加快行业信息化建设步伐：构建良好的信息资源获取渠道，鼓励创新性权威领导；建立产权激励、市场激励和企业激励制度；建立资源投入和效率优先机制。(2) 建立企业技术创新机制：用高科技提升传统产业，加大结

构调整力度，抓好“双高”矿井建设；建立产学研相结合，提升生产力水平机制；开拓两个市场，拓宽发展空间。（3）大力抓好小康矿区建设，构建安全生产长效机制：认清形势，提高认识，进一步增强作好安全工作的责任感；深化煤矿安全专项治理整顿，强化安全基础工作，突出抓好国有地方煤矿安全治理整顿；推行“煤矿重大安全隐患行政责任追究制度”和“煤矿安全警示制度”，搞好抢险救灾；注重瓦斯综合防治技术创新，重视科研成果的转化推广工作；深入开展矿井质量标准化工作，加强安全技术培训。（4）深化制度改革，搞好人力资源的开发、培养和使用。

5、稳妥慎重解决“企业办社会”问题，甩掉包袱，围绕提高职工生活水平做文章：（1）改善企业外部环境：实现政府职能上的适应性转变；更新国有资产流动观念；通过改革，降低职工对企业社会职能的依赖感。（2）解决好企业办社会的内部矛盾：科学规划，分离职能；划定资产，独立核算，降低成本，自主运作；积极促进有条件的内部企业向产业化方向转化，把“蛋糕”做大，形成“新亮点”。

6、以人为本，加强企业文化建设，增强职工解困信心和意志：（1）树立以人为本观念，寻求企业内敛文化和对外开放的有机结合，力求经济价值与社会价值的统一。（2）加强职工思想政治工作，进行职业道德教育，营造岗位文化氛围。（3）努力塑造良好企业形象，培养员工积极、团结、振奋、踏实，与时俱进的精神风貌。（4）加强企业党建和精神文明建设，为企业发展提供思想、组织和作风保证。

课题的理论和实践意义：

本课题的理论意义体现在以下几个方面的创新：1、紧紧抓住煤炭这个工业的“食粮”在世纪之交出现的严峻问题，分析了国有煤矿在经济体制改革中暴露出来的内在矛盾，提出了以市场带动煤炭资源开采、管理和使用的理论，以及加强法制化管理的理论和政策建议。2、提出国有煤矿实现可持续发展理论的科学依据和理论内涵，强调对煤炭资源实行保护性、持久性开采，实现由粗放型经营向集约型经

营转变，加强生态环境保护。3、提出实现国有煤炭企业发展中经济目标、社会目标和环境目标协调统一的宏观经济发展规划，以及根据煤炭的生产周期性特点，走阶段性发展、战略性转移的集团化多元化经营理论。

本课题的实践意义和社会影响在于：1、抓住关井压产、严格控制煤炭总量这个治本之关键，进行了开拓煤炭企业经营新模式的探讨，论证了集团化发展路子的科学性、合理性，强调要以资本为纽带，构建规范的法人生产经营结构，和实行战略管理、投资管理等有效的机制和制度，提出了解决贫困职工问题的生产经营可行性方案。2、立足“国际竞争国内化、国内竞争国际化”现代化市场的实际，结合国有重点煤矿实证案例，探讨了“精细生产”、内涵发展、以质求胜、多种经营的现实模式，提出了从根本上解决贫困职工问题的出路。3、提出了走新型工业化道路，加快信息化建设，营造小康矿区的构想，提出了构建良好的信息资源获取渠道，鼓励创新性权威领导的企业技术创新机制，论证了解决贫困职工问题的潜在动力和因素。4、探讨了稳妥解决“企业办社会”问题，再创“新亮点”，解放思想，自谋发展的有效措施和崭新途径。5、提出了以人为本，提升企业文化品味，建设人文企业的具体途径，引导企业注重职工的物质生活和精神生活全面发展。

本课题研究成果既具有鲜明的针对性、较强的现实可操作性，又可为政府部门、煤炭主管部门和企业，作为制订制度、生产经营、改革挖潜的政策提供参考、模式选择和具体方案，从而为国有煤矿经济再创辉煌，根本解决职工贫困，实现惠及几百万煤矿职工的小康生活，做出现实的、历史性的贡献。

目 录

前言	1
第一篇 国有煤矿面临的困境和贫困职工现状	1
第一章 国有煤炭企业面临的困境	1
第一节 我国煤炭资源开发与利用现状分析	1
第二节 我国煤炭工业结构	4
第三节 我国煤炭市场的供求状况	6
第四节 国有煤炭企业生产状况	10
第五节 国有煤炭企业经营状况	12
第六节 国有煤炭企业安全生产状况	18
第二章 国有煤炭企业贫困职工状况	21
第一节 国有煤矿职工劳动工资状况	22
第二节 平煤集团贫困职工状况实例分析	23
第二篇 国有煤矿出现贫困职工现象的原因分析	27
第三章 行业经济面临的困境是造成职工贫困的根本原因	27
第一节 企业组织生产结构严重不合理导致无序竞争	27
第二节 国有煤炭企业经营中存在的问题	28
第三节 技术落后使国有煤炭企业经济复苏较慢	29
第四节 劳动力素质低是影响企业经济效益的关键因素	32
第五节 小煤矿乱采滥挖冲击国有煤矿正常生产	37
第四章 “企业办社会”是煤矿职工贫困的重要原因	42
第一节 “企业办社会”的现状	42
第二节 “企业办社会”对国有煤炭企业经济效益的影响	43
第三节 “企业办社会”的几个具体问题	45
第四节 “企业办社会”的实证分析	47
第五章 社会保障体系不完善 贫困职工再就业困难	53
第一节 国有煤矿贫困职工再就业困难	53
第二节 社会保障体系不完善	55
第三篇 出路对策	58

第六章	调整宏观政策 为解决贫困职工问题创造宽松环境 ·····	58
第一节	建立煤炭资源有偿使用制度 调动企业和职工生产积极性	58
第二节	建立矿产权流转制度 以法制约束产权交易	60
第七章	实施可持续发展战略 实现职工生活水平不断提高 ·····	62
第一节	实施可持续发展战略的必然性及其对职工解困的重大意义	62
第二节	可持续发展的战略设想	63
第三节	可持续发展需要解决的技术问题	66
第八章	转换经济模式 拓展职工解困之路 ·····	69
第一节	集团化发展与企业经济效益提高	69
第二节	多元化经营与职工解困的多元出路	78
第三节	完善公司制改革 使职工以主人翁身份参与企业管理	82
第四节	走新型工业化道路 有效开发人力资源	85
第九章	提高产品科技含量 夯实职工财源基础 ·····	91
第一节	技术创新是增加效益和解决贫困职工问题的本质要求	91
第二节	技术创新机制的建立和运作	93
第三节	洁净煤技术是企业经济起飞的突破口	96
第四节	依靠科技进步实现经济增长的实证分析	99
第十章	妥善解决“企业办社会”问题 围绕提高职工生活水平做文章 ·····	104
第一节	转换政府职能 为解决“企业办社会”问题创造良好的外部环境	104
第二节	引入市场竞争机制 解决企业内部矛盾	105
第三节	解放思想 自谋发展 增加职工收入的实例分析	107
第十一章	树立新的文化理念 增强职工解困信心和意志 ·····	113
第一节	以人为本打造新理念	113
第二节	建立独具特色的企业文化,营造良好的生产和生活环境	114
第三节	狠抓职工道德教育和队伍素质提高 塑造企业和员工新形象	116
第四节	大力加强党建工作和精神文明建设	119
第十二章	政府与企业耦合 共同关注国有煤矿贫困职工问题 ·····	121
第一节	进一步完善社会保障制度	121
第二节	大力推进对下岗职工的就业援助	124
参考文献	·····	127
后记	·····	130

第一篇 国有煤炭企业面临的困境和职工贫困现状

第一章 国有煤炭企业面临的困境

第一节 我国煤炭资源开发与利用现状分析

一、煤炭资源基本状况

长期以来，人们一直乐观地认为我国煤炭资源总量 5 万亿余吨，探明储量 1 万亿余吨。其实，这一估计过于乐观。

按照中国煤田地质总局的研究报告《中国煤炭资源有效供给能力态势分析》（2000.10）提出的煤炭资源有效供给能力的测算，我国有效供给的煤炭资源量为 1000—1300 亿吨。我国的煤炭资源虽然绝对量较大，但人均探明可采储量较少，只有 98.84 吨/人，约占世界人均煤炭探明可采储量的 53%。因此，相对于世界第一的人口而言，我国的煤炭资源是比较匮乏的。以上数字说明，我国煤炭资源有效供给能力不足是客观存在的，只是长期以来我们没有能够清楚地认识到这一点。

我国的动力煤储量主要分布在华北和西北，分别占全国总储量的 46% 和 38%，炼焦煤储量主要集中在华北，无烟煤储量主要集中在山西。这种资源集中分布在北部和西北部，而国民经济在东部和东南部沿海地区发展较快的状况，造成了市场上北煤南运和西煤东调的格局，使运输成了制约煤炭发展和供应的一个重要因素。

二、煤炭开发现状

从 1980～1997 年，全国煤炭产量共增长 7.06 亿吨，其中乡镇煤矿增长 4.63 亿吨。国有煤矿产量所占比重由 1980 年的 55.54% 下降到 1997 年的 39.33%，乡镇煤矿产量比重由 1980 年的 18.32% 上升到 1997 年的 43.04%。

从 1997 年第三季度开始，全国煤炭市场开始呈现供大于求的状况，原煤炭部提出调控煤炭总量和整顿煤炭生产秩序，要求压缩小煤矿产量。但由于种种原因，收效甚微。1998 年 11 月，国务院召开全国煤炭行业关闭非法和布局不合理煤矿工作会议，严令各产煤地区实施关井压产，对煤炭工业经济结构实施重大调整。严格的行政措施加上市场本身的调节作用，使得以乡镇煤矿为主体的小煤矿数量迅速减少，其产量及其在煤炭生产总量中所占的比例急剧下降。

到 2001 年上半年，在全国 4.9 亿吨的原煤总产量中，国有重点煤矿 2.87 亿吨，占 58.57 %；地方国有煤矿 0.94 亿吨，占 19.18 %；乡镇煤矿 1.16 亿吨，占 23.67 %。

表 1—1 1970—2000 年中国煤炭产量及结构

单位：万吨

年份	国有重点	所占比重	地方国有	所占比重	乡镇个体	所占比重	全国总计
1970	22672	64.05 %	9584	27.07 %	3143	8.88 %	35399
1975	27995	58.05 %	13922	28.87 %	6307	13.08 %	48224
1980	34439	55.54 %	16212	26.14 %	11362	18.32 %	62013
1985	40626	46.57 %	18278	20.95 %	28324	32.47 %	87228
1990	48022	44.52 %	20509	19.01 %	39339	36.47 %	107870
1991	48060	44.32 %	20356	18.77 %	40012	36.90 %	108428
1992	48254	43.29 %	20282	18.20 %	42919	38.51 %	111455
1993	45803	39.76 %	20403	17.71 %	48983	42.52 %	115189
1994	46867	38.12 %	20596	16.75 %	55490	45.13 %	122953
1995	48228	37.32 %	21335	16.51 %	59655	46.17 %	129218
1996	53725	39.10 %	22206	16.16 %	61477	44.74 %	137408
1997	52916	39.93 %	22567	17.03 %	57042	43.04 %	132525
1998	50036	40.96 %	21088	17.26 %	51043	41.78 %	122167
1999	51271	49.13 %	21392	20.50 %	31701	30.37 %	104364
2000	53900	53.70 %	19900	19.94 %	25900	25.96 %	99800

注：以上数据来源于《中国统计年鉴》，《中国经济贸易年鉴》和煤炭调度统计年报。

三、煤炭利用现状

煤炭在我国社会和经济发展中起着极其重要的作用。煤炭提供了发电、工业燃料和动力、民用商品能源以及化工原料所需的绝大部分能源。

我国原煤入洗率较低，1998 年全国平均只有 25 % 左右，其中，国有重点煤矿为 50% 左右，地方国有煤矿为 20% 左右。乡镇煤矿基本没有入洗。国有重点煤矿商品煤灰分为 20 % 左右，其中炼焦精煤平均灰分为 9.98 %。全国电厂

用动力煤平均灰分为 28 % ~ 30 %，比国际平均水平高 13 % ~ 15 %。目前，在全国消耗的煤炭总量中，有 80 % 以上是直接用在电站锅炉、工业锅炉、工业窑炉以及民用炉具等燃烧器具中燃烧。煤炭能源效率（加工、转换、运输、储存到最终使用的总效率）只有 30 % 左右，比国际先进水平低 10 个百分点以上。我国的煤炭转化技术以焦化和气化为主，大部分焦化技术比较落后、设备陈旧，且规模较小、重焦轻化，焦化产品的深度加工和提质程度较低，甚至有相当数量的焦化厂是只焦不化。而煤炭气化主要是生产化工原料气和工业燃料气，且以常压固定床气化工艺为主，设备生产能力较小，气化效率较低。

四、煤炭开发与利用过程中存在的主要问题

（一）矿井生产规模小，开采效率和煤炭回采率低，资源浪费严重

改革开放十几年来，我国煤炭工业生产格局已发生了根本变化，国有煤矿一统天下的局面已演变为国有煤矿、地方煤矿、乡镇煤矿三足鼎立之势。新的生产格局基本满足了我国经济发展对煤炭的需求，但同时也加剧了煤炭资源开采中的浪费，这集中表现在煤炭资源的回收上。据原国家煤炭工业局统计，国有重点煤矿的回采率一般在 60 % 左右，地方国有煤矿一般在 30 % 左右，而乡镇煤矿一般在 10 % ~ 15 % 左右。煤炭企业生产规模小，煤炭回采率低，资源浪费严重的现象非常普遍。1998 年全国煤炭总产量为 12.2167 亿吨，其中乡镇集体煤矿和个体煤矿的产量占 41.78 %。如果以平均 30 % 的资源回收率计算，煤炭资源的浪费是非常惊人的。因此，在一定程度上讲，我国煤炭产量增长是用极度的资源浪费换来的。

（二）煤炭主产区远离用户，运输环节是制约煤炭发展和供应的一个重要因素

在全国煤炭总消费量中，绝大部分煤炭是经过长途运输供给用户的。其中，铁路运煤量占其总货运量的 40 % 左右；水路运煤量约占总货运量的 20 % 左右。由于所运煤炭主要为灰分较高的原煤，因而造成了运输的紧张局面及有限运力的大量浪费。同时，每年在运输环节损失的煤量高达 3 000 ~ 5 000 万吨。

（三）煤炭开采中排放大量的煤矸石和污染物，环境污染严重

煤炭的大量开采排放的煤矸石现已积存 30 亿吨，且每年仍在外排 1.5 ~ 2 亿吨。目前，全国已累计堆积约 1200 座矸石山，其中有 120 座在自燃，排放着大量的 SO₂、NO_x、CO、H₂S 和烟尘等有害物质。全国煤矿每年采煤外排矿井水约

22 亿吨，选煤外排煤泥水约 2800 万吨，外排其它工业废水 3000 万吨。另外，还要排放一些矸石山的酸性淋溶水，以及每年通过煤矿井下通风而排放的煤层气（矿井瓦斯）。煤炭开采还造成了土地的大量破坏，井工开采每万吨原煤平均地表塌陷面积约为 0.2 公顷，到 2000 年底全国累计地表塌陷面积达 30 万公顷，其中耕地占 30 %；露天开采每万吨原煤平均破坏土地约为 0.22 公顷，其中挖掘破坏 0.12 公顷，外排土场压占 0.10 公顷，估计露天开采每年破坏土地面积约为 2200 公顷；另外，煤矸石堆积占用的土地现已达到 1.2 万公顷。煤炭采掘过程中噪声大、声源多，人员集中，危害较大。在各种运转设备中，噪声在 90dB 以上的占 70 %，其中 90 ~ 100dB 的占 45 %，100 ~ 130dB 的占 25 %。

大量煤炭直接燃烧排放的污染物已使中国城市大气环境形成以总悬浮颗粒（TSP）、二氧化硫（SO₂）、氮氧化物（NO_x）及二氧化碳（CO₂）等为主要特征的严重煤烟型污染。1999 年，全国 SO₂ 排放量为 1858 万吨，烟尘排放量为 1159 万吨，其中燃煤排放量分别约占 85 % 和 70 %。在我国大气中，约 85% 的 SO₂，85% 的 CO₂，60% 的 NO_x 及 70% 的 TSP 来自于煤炭燃烧。1998 年全国城市 TSP 浓度平均值 289 μg/m³，污染严重的城市超过 800 μg/m³，高出世界卫生组织标准近 10 倍。燃煤排放的大量 SO₂ 是造成酸雨面积不断扩大的主要原因。目前，全国的酸雨面积已经超过 40 %。煤炭直接燃烧也是温室气体（以 CO₂ 为主）的主要排放源。1997 年我国排放的 CO₂ 为 8.53 亿吨，约占世界排放 CO₂ 总量的 30.10%，居世界第一位。

第二节 我国煤炭工业结构

自我国实行改革开放以来，各类小煤矿的煤炭产量迅猛增长，特别是经历了“六五”时期及 92 年以后煤价逐步放开以后这个时期迅猛发展，使大小煤矿的比例结构发生严重失调。我国小煤矿低水平重复建设、非法生产、乱采滥挖、破坏和浪费资源的情况非常严重，严重影响煤炭工业协调、有序发展，教训深刻。

一、其他所有制煤矿对国有煤矿的影响

（一）小煤矿过度发展，造成煤炭工业产量结构严重不合理

从总体情况来看，我国煤炭工业的产量结构不合理，表现在小煤矿过多、

过滥。1980 年小煤矿产量约为 1.14 亿吨，占总产量的 19.7%，1997 年达到 6.2 亿吨，占总产量的 47.1%，十多年间小煤矿的产量增长了 5.4 倍。1998 年，国有重点煤矿、地方国有煤矿、乡镇个体煤矿产量分别为 50036 万吨、21088 万吨和 51043 万吨，所占比重分别为 40.96%、17.26%和 41.78%，国有重点煤矿和地方国有煤矿分别比 1980 年所占比重减少 14.5%和 8.88%，而乡镇个体煤矿所占比重增加 22.08%。全国小煤矿在高峰时达到 7.95 万处，经过几年的强制整顿和市场调节，至 2000 年底，尚有各类乡镇集体、矿办小井和小煤矿 3.22 万处，占煤矿总数的 95%；产煤 2.59 亿吨，约占当年全国产煤总量的 26%。小煤矿盲目发展，上得过快、过滥，而国有重点煤矿生产能力严重闲置，给国家造成人力、财力和物力上的巨大浪费，同时也带来煤炭工业结构上的不合理。1998 年国有重点煤矿的矿井生产能力利用率仅 88%，闲置能力达 4426 万吨。

（二）小煤矿的过滥开采，非法办矿，造成煤炭企业生产规模小、效益差

小煤矿在发展过程中突出的问题是非法办矿、违法生产和越界开采。1998 年，在全国约 6 万处各类小煤矿中，有 5.12 万处属非法生产，产量约达 4.3 亿吨。其中，在国有煤矿矿区范围内非法开采的各类小煤矿 1.3 万处，产量 1.14 亿吨；两证全无（无采矿许可证和生产许可证）的小煤矿 1.12 万处，产量 6300 万吨；有采矿许可证而无煤炭生产许可证的小煤矿 4 万处，产量 3.7 亿吨。非法办矿、非法生产的煤矿严重干扰了煤炭生产经营的正常秩序。

二、国有煤矿在市场经济中相对的劣势

不同所有制煤炭企业生产经营的环境差别很大，决定了它们之间处于不同的竞争起点：

（一）国有重点煤炭企业要承担大量的环保费用，如塌陷区的治理、土地赔偿、居民迁移等费用，特别是在人口密集的平原地区，这方面的费用更大，相对来讲，其他类型的煤矿在这方面的开支很少，甚至没有这项开支。

（二）国家严格要求国有重点煤矿按照国家产业技术政策的要求，尽可能地开采煤炭资源，以达到国家规定的资源回收率，这显然也要以加大投入为代价。目前国有煤矿的矿井资源回收率一般在 60%左右，而乡镇煤矿回收率只有 10%~15%左右，有的甚至更低。

（三）国有重点煤矿坚持安全第一的方针，严格执行国家有关安全、劳动保护的法律法规，在巷道布置、通风、支护等各方面严格执行《煤矿保安规

程》的规定，充分考虑为职工提供一个安全、舒适的工作环境。国家有关部门对这方面的监督检查也非常严格。而其他煤矿往往不重视在这些方面的投入，特别是在安全上投入严重不足。2001年1～7月全国煤矿共发生一次死亡三人以上的重大事故244起，其中214起发生在国有煤矿之外的其他类型煤矿。

（四）中央与地方利益不尽一致，决定了代表地方利益的乡镇煤矿会受到市、县、乡各级地方政府的政策性保护。

（五）从大、小煤矿投入产出效益比较来看，国家为了开发一个煤田，必定要投入大量的地质勘探费用，要投巨资修建矿区铁路、公路、供电、供水系统等公用设施。巨大的公用设施投入，都要由以后建成的国家大型煤矿来承担还本付息的任务。而在同一矿区开采的小煤矿并不承担这笔费用。从直接成本来看，国有大矿成本并不比当地小煤矿的高。由于当地小煤矿无偿使用了矿区的基础设施，小煤矿负担的直接成本很低。

（六）企业的社会负担和历史负担不同。国有重点煤矿担负着大量的社会职能，承办的学校、医院等为社会做出了巨大贡献。同时国有重点煤矿还承担着职工就业和带动地方经济发展的重任，其他类型的煤矿很少有这方面的责任和投入。各种因素综合作用的结果是国有煤矿的生产成本直线上升，从90年代初的58.60元/吨上升到1998年的110.82元/吨。比较而言，地方、乡镇和个体煤矿在各个方面都具有明显的竞争优势，特别是其灵活的管理和销售机制，对国有煤矿构成极大的威胁。在一些重点产煤省区，如河南、山西，国有煤矿一度被挤出了地方电煤、民用煤市场，而不得不通过长途运输以实现产品销售。运输成本增加，使得国有煤矿产品的竞争力下降。

第三节 我国煤炭市场的供求状况

我国煤炭市场总体上供大于求，有效需求不足。国内煤炭消费总量1997年为13.1亿吨，1998年为12亿吨，1999年下降到11亿吨左右，2000年国内煤炭需求约为10亿吨左右。

一、我国煤炭需求分析

我国煤炭在国内能源市场上具有一定的竞争力，发展前景十分广阔。第一，从我国煤炭资源丰富的特点出发，发展燃煤电厂是比较经济的。2000年我国燃煤电厂发电量约占全国发电量的76%。从燃煤电厂发展规划测算，今后十五年这一比例不会低于70%。第二，我国出口煤将继续增加。预测2010年我