

# 中国煤炭工业改革与发展

张 宝 明 著

煤 炭 工 业 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

中国煤炭工业改革与发展 / 张宝明著. —北京: 煤炭  
工业出版社, 2002

ISBN 7-5020-2145-0

.中... .张... .煤炭工业—经济体制改革—  
研究—中国 .F426.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第012841号

中国煤炭工业改革与发展

张宝明 著

责任编辑: 王国慧 刘新建

\*

煤炭工业出版社 出版发行

(北京市朝阳区芍药居35号 100029)

煤炭工业出版社印刷厂 印刷

\*

开本 850 × 1168mm1/32 印张 13

字数 315千字 印数 1-10,000

2002年6月第1版 2002年6月第1次印刷

社内编号 4916 定价 32.00元

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

勤思探索改革創新

實事求是推進發展

二〇一〇年四月 郭家華

# 前 言

《中国煤炭工业改革与发展》这本书终于面世了。本书既是我近些年工作实践中的体会和思考的反映，更是我对煤炭行业真情实感的流露和写照。

我1963年从辽宁阜新矿院毕业之后，就到了煤矿工作，当过矿工，搞过技术，更多的是从事行政管理工作，至今已近40年。这40年正是我人生最美好的时光。我这40年从事祖国的煤炭事业，经受了锻炼和考验，在改革和煤炭工业发展历程中成长，感到非常的幸运和自豪，非常有意义。因为我热爱煤炭事业，与煤确实有着难以割舍的情感。

在基层工作的23年中，我与煤矿工人朝夕相处，既共尝采煤的艰辛，也分享奋斗的喜悦。矿工劳动强度之大和他们惊人的斗志，深深地感染着我，矿工身上所体现出的“煤”的品格和精神征服了我。我把矿工当作朋友，当作兄弟，当作老师，与他们感情交融。这也是我立志一辈子为矿工服务的思想和感情的基础，以至我走上领导岗位之后，始终把为煤矿职工谋利益作为我从政以及做人的一条准则。

1986年，我由阜新矿务局局长调任煤炭工业部副部长，在行业管理的领导岗位上一干又是十几年。期间虽然体制几经变革，但始终没有脱离煤炭这一行。我先后从事过生产、经营、安全、计划、基建、党务等工作。我亲身经历了煤炭工业改革开放的发展历程，参与了有关决策的制定和实施，里面既有经验可以总结，也有教训值得汲取。在煤炭工业向社会主义市场经济体制转变的实践中，特别是在深入学习江泽民总书记“三个代表”重要思想之后，加深了对煤炭工业发展规律的认识，对

煤炭工业改革与发展的趋势，也做过一些探索与思考。总想把这些体会、认识和思考记录下来，供人们参考借鉴。近两年手头也积攒了一些资料，但总是公务缠身，无暇顾及，一拖再拖。

1998年九届全国人大第一次全体会议通过了国务院机构改革方案，撤销9个产业部，成立国家局。2001年，撤销了国家煤炭工业局。虽然国家煤矿安全监察局还在，但是已经没有了行业管理的职能，国家局的职能和我的工作也发生了很大的变化。尽管如此，我依然关注着煤炭工业的改革与发展，期盼着煤炭工业能够进一步健康发展。在同志们的支持和鼓励下，我利用业余时间将自己十几年来所经历的工作实践，所形成的一些想法、认识、思路，加以整理，草成此书，供煤炭行业及有兴趣的同志们参考。其中的一些看法，不一定全面、准确，敬请批评指正。

全书共分九章，主要是介绍煤炭工业向市场经济体制转变的历史背景，国务院对煤炭工业改革和发展的重大决策，煤炭工业结构调整的思路和实践，现代企业制度建设，保障煤矿安全，“科教兴煤”战略和今后煤炭工业改革发展的方向。为了有助于大家了解党的“十五大”以来煤炭工业改革发展的历程，在附录中把过去发表的两篇论文以及1998~2002年工作会议的报告附上。

有关同志在本书的编写、出版过程中提供了有关资料，提出了很好的建议，做了许多基础性工作，在此一并表示感谢。

作 者

2002年4月于北京和平里

# 目 录

第一章 中国煤炭工业改革的历史背景.....	1
第一节 我国煤炭工业的概况.....	1
第二节 长达11年的煤炭行业总承包.....	3
第三节 国有煤炭企业进入市场的难点及问题.....	8
第四节 煤炭工业管理体制的演变.....	15
第二章 国有煤炭企业改革与脱困的总体思路.....	20
第一节 煤炭行业陷入困境的深层思考.....	20
第二节 煤炭行业改革的重大举措.....	22
第三节 确立煤炭工业改革脱困的 工作格局.....	28
第三章 煤炭工业的结构调整.....	36
第一节 煤炭工业结构的基本状况.....	36
第二节 煤炭工业发展的外部环境分析.....	45
第三节 煤炭工业结构调整的思路与实践.....	55
第四章 深化国有煤炭企业改革.....	63
第一节 建立现代企业制度.....	63
第二节 国有煤炭企业的股份制改造.....	71
第三节 发展股份合作制企业.....	73
第五章 资源枯竭国有煤矿的关闭破产.....	78
第一节 对资源枯竭国有煤矿实行关闭破产是 向市场经济转变的必然选择.....	78

第二节	国有煤矿关闭破产的实施.....	84
第三节	进一步完善我国煤矿关闭破产政策.....	87
第四节	确保国有煤矿关闭破产实施的措施.....	94
第六章	推进煤炭工业科技发展.....	100
第一节	煤炭工业科技发展现状.....	101
第二节	国内外煤炭工业技术水平比较.....	111
第三节	世界煤炭工业科技发展趋势.....	124
第四节	用高新技术装备和改造煤炭工业， 重铸煤炭产业.....	127
第七章	建立规范的煤炭市场秩序.....	141
第一节	保持煤炭供需总量基本平衡.....	141
第二节	建立健全有序的煤炭流通体制.....	145
第三节	完善煤炭市场的宏观管理体系.....	151
第四节	对煤炭资源资产化管理的思考.....	156
第八章	构建煤矿安全生产保障体系.....	165
第一节	构建煤矿安全生产保障体系的必 要性.....	165
第二节	我国煤矿安全监察体制的改革.....	174
第三节	国外煤矿安全生产保障体系的借鉴.....	179
第四节	我国煤矿安全生产保障体系的建设.....	184
第九章	煤炭工业改革与发展展望.....	193
第一节	煤炭工业“十五”期间面临的形势.....	193
第二节	煤炭工业“十五”改革发展思路.....	197
第三节	煤炭工业结构调整的战略思考.....	201
第四节	煤炭科技发展战略的思路.....	210

附 录 .....	225
一、以“三个代表”重要思想为指导 开创安全生产监督管理工作新局面 (2001年8月5日) .....	225
二、煤炭工业实行两个根本性转变的思考 (1996年) .....	237
三、深化改革 调整结构 提高效益 坚决实现国有煤炭企业改革与脱困的目标 (1999年1月7日) .....	254
四、统一思想 坚定信心 改革脱困 把健康发展的煤炭工业带入新世纪 (1999年12月2日) .....	271
五、依法强化监察 实行综合治理 促进煤矿安全生产的稳定好转 (2000年12月20日) .....	289
六、立足防范 深入整治 强化监管 促进全国安全生产状况的进一步好转 (2002年1月15日) .....	309
七、加快实施“科教兴煤”战略促进煤炭工业的持续健康发展 (2001年12月20日) .....	330
八、深化安全整治 加强监察执法促进煤矿安全生产状况稳定好转 (2002年4月9日) .....	343
九、加大改革力度 加快关闭破产进度 努力促进三年改革脱困目标的实现 (1999年9月14日) .....	360
十、深化改革 强化管理 打好国有煤炭企业改革脱困攻坚战 (2000年5月16日) .....	373
十一、在全国煤炭企业养老保险统筹工作紧急会议上的讲话 (1999年9月25日) .....	389
十二、充分发挥行业协会的作用 促进煤炭工业在新世纪健康发展 (2001年4月18日) .....	398

# 第一章 中国煤炭工业

## 改革的历史背景

我们党的历史发展中具有里程碑意义的十一届三中全会，在系统纠正“左”的错误路线的基础上，重新确立了实事求是的思想路线，作出将党的工作重心转移到经济建设上来的重大决策，从此拉开中国改革开放的序幕。作为传统基础产业的煤炭工业，伴随改革开放的步伐，也开始进入一个新的历史发展阶段。

### 第一节 我国煤炭工业的概况

我国是世界上最大的煤炭生产和消费国。煤炭资源丰富，种类齐全。根据预测，我国的含煤地域面积55万平方公里，全国煤炭资源总量约5.57万亿吨，目前已探明的煤炭保有储量为1万亿吨以上。长期以来，煤炭在我国一次能源生产和消费结构的比例都在75%以上，目前仍占70%左右。国内70%的燃料和工业动力、60%的化工原料和60%民用商品的能源，都是由煤炭提供的。

新中国成立以来，党和政府十分重视煤炭工业的开发与建设，采取了一系列扶持政策，促进煤炭工业的发展。特别是改革开放的20多年间，中国煤炭工业进入高速发展的新时期，1989年全国煤炭产量突破10亿吨以后，连续10年煤炭产量都在10亿吨以上，产量最高的年份1996年，产量达到13.7亿吨，居世界产量第一位。

改革开放以来，中国煤炭工业实施积极的对外开放政策，从

1978 ~ 1998年累计利用外资41.78亿美元，引进100套综采机组和国外先进设备、技术34.56亿美元，先后建成近百个高产高效矿井和山西省平朔、内蒙古准格尔等五个大型露天煤矿及配套洗煤厂。同时，推动与扩大煤炭出口，使中国煤炭出口量不断增长，2001年煤炭出口达到8590万吨，成为世界第二大煤炭出口国。

我国煤矿目前大体分为三类：

一是国家投资建设，煤炭主要由国家指导分配的国有重点煤矿。共有94个矿务局（公司、矿）、670处矿井，核定生产能力6亿吨，共有职工320万人，总资产2379亿元。1999年产煤5.13亿吨，2001年产煤6.18亿吨。目前采煤机械化程度达到74.43%，掘进机械化程度达到73.29%，综采程度达到56.73%，洗精煤产量达到7061万吨，原煤生产人员效率达到2.526吨/工。建成82个高产高效矿井，其中25个达到特级矿井质量标准，44个达到行业质量标准，13个达到省级质量标准。建成78个年产百万吨的综采队。山东兖矿集团公司的东滩煤矿综采队的年产量达到500万吨，神华集团公司大柳塔煤矿的综采产量达到800万吨以上，都已经进入世界先进水平。

二是地方财政投资建设，主要供地方用煤的国有地方煤矿。共1723处，能力2.03亿吨，职工180多万人，1999年产煤2.1亿吨，2001年产煤2.25亿吨。

三是由乡镇集体或个人投资的乡镇煤矿。1997年底近8.2万处，年产煤6亿吨以上。近两年经过结构调整，实施关井压产，2000年底乡镇煤矿个数减少到3.4万处，产量减少到3.2亿吨。2001今年通过结构调整、关井压产，关闭矿办小井和不符合基本安全生产条件的小煤矿，乡镇煤矿压减到2.3万处，产量2亿吨左右。

国有重点煤炭企业，过去由煤炭工业部直属管理，除煤矿外，归煤炭部管理的企业还有：重点煤矿机械设备制造厂36个、

7.72万人，煤炭基本建设公司10个、8.73万人。除此之外，事业单位还有：煤田地质勘探局23个，地质、物探、水文队110个，7.6万人；独立煤矿设计院29个，独立煤炭科学院（所）31个。煤炭高校16所，职工1.8万人，在校生8.2万人；煤炭管理干部院校6所，职工1100多人，在校生5100人；中专22所，在校师生4.8万人。上述企事业单位已分别于1998年和1999年全部下放到省（自治区、直辖市）和有关部门管理。

为了加强对所属煤炭企事业单位的管理，原煤炭部和国家煤炭工业局在山西、河南、山东等16个主要产煤省区设立了派出机构，即煤炭工业管理局；在一些非主要产煤省设立了由部（局）与地方政府双重领导的煤炭工业厅（局）。这些机构在2000年煤炭工业管理体制改革中，分别改组为由国家煤矿安全监察局直属的省（自治区、直辖市）煤矿安全监察局。

## 第二节 长达11年的煤炭行业总承包

改革开放以来，中国煤炭工业最具影响的改革，就是国家从1985年开始，对原国有重点煤矿（原称统配煤矿）实行的投入产出总承包。1991年和1993年又两次延续承包，到1995年底结束，前后历时11年。煤炭工业以后的一些改革举措，很多是总结借鉴了总承包的经验教训，逐步加以完善的。

### 一、总承包的基本过程

总承包大体经历了三个阶段：

第一阶段（1985～1990年），即投入产出六年总承包。主要对煤炭产量、基本建设投资及规模、财务三项指标承包。即煤炭产量年均增长2000万吨，1990年总产量达到5亿吨；基本建设在“七五”期间投资315亿元，开工规模1.8亿吨，投产总能力1.67亿吨，结转“八五”总规模1.5亿吨；财务从1985年

开始，以1984年亏损3亿元为基数，在实际执行中根据物价上涨情况，适当调整了亏损指标，到1990年亏损补贴指标增加到54.55亿元。

在这一阶段的总承包中，国家赋予企业一些自主权。如企业有权按当年承包的煤炭产量指标，在内部对季度和月份的生产计划进行调整；对承包的单项工程，有权确定施工顺序，并可在年度控制范围内调剂使用投资；有权招聘所需人才，决定用工制度和调整劳动组织等。同时也对国有重点煤矿采取了一些优惠政策：（1）调整煤炭产品税率，由8%降为3%。（2）实行多层次煤炭价格。以1984年分配计划为基数，每年递增的包干产量，按国家调拨价格加价50%，再超产的煤炭，国家如果进行分配，按国家调拨价格加价100%；由企业自销的煤炭可自行议价。扩大了实行地区差价的范围，调整了差价幅度，调整了焦煤、肥煤、贫煤、褐煤和精煤、块煤、末煤的比价。按用户特殊需要加工的煤炭品种，由供需双方协议定价。（3）改革煤矿维简费的提取办法。将原来从成本中直接提取，改为以折旧费的形式提取，提取标准由吨煤6元增加到7元。

为适应总承包需要，1984年9月，经中共中央、国务院批准，将外调煤量大、对国民经济有着较大影响的大同、开滦、平顶山等29个骨干矿务局和部分省级煤炭工业局（公司）、基本建设局、煤田地质公司、煤矿设备制造厂及煤田设计、科研、教育等单位以及株州洗煤厂划归煤炭部直管。

1987年，煤炭部针对当时总承包中出现的问题，制定了《统配煤矿和其他骨干企业深化改革的几点补充办法》，主要内容有：进一步落实了后三年承包任务和责任；增加了保证正常生产接续和固定资产完好的承包内容；规定企业内部可以实行多种承包形式；把竞争机制引入承包，通过竞争产生经营者；责权利进一步结合，承包经营者的报酬与经营效果挂钩等。同时，深化各项配套政策改革，如改进吨煤工资包干办法，实行销售

收入工资含量包干；完善农民轮换工制度，改革基本建设体制等。

第二阶段（1991～1992年），即延续两年承包。基本建设在第一阶段就没有真正承包。进入90年代后，煤炭市场出现缓和局面，产量承包也失去意义。因此第二阶段承包主要包了财务指标，重点落实盈亏包干指标，抑止亏损增加的局面。1992年实现了总承包以来首次减亏。同时，根据国务院领导同志的指示，提出了国有重点煤矿3年扭亏的工作思路。

第三阶段（1993～1995年），即延续三年承包。主要承包财务指标，落实国务院领导同志“三年放开煤价，三年扭亏为盈”的指示。1993年1月召开的全国煤炭工业工作会议，作出“走向市场，迎接挑战，拼搏三年，扭亏为盈，实现煤炭工业的重大历史转变”的部署。进一步深化改革，把8个方面的14项权利下放给企业，将3年盈亏指标一次落实、包死。对企业的考核指标也由以往的12项，简化为盈亏和安全两项。把工资、奖金的提取和发放，与盈亏指标直接挂钩。

## 二、总承包取得的成果

煤炭工业的总承包，是在特定的历史条件下实施的，是对传统的产业管理模式进行改革的一次大胆探索，通过实施总承包，取得了一定的效果：

1．扩大了企业的自主权。通过总承包，赋予国有重点煤矿一些自主权。企业自主安排生产经营回旋余地增大，一定程度上触及了企业吃国家、职工吃企业两个“大锅饭”的痼疾，增加了企业的外部压力和内在动力。

2．促进了煤炭生产的发展。总承包调动了企业生产积极性，改变了过去月月催产量的被动局面，生产稳步增长。国有重点煤矿产量由1984年的39470万吨，增长到1994年的48886万吨。加上地方煤矿特别是乡镇煤矿的快速发展，改变了多年来

煤炭供应紧张的局面，满足了国民经济快速发展对煤炭的需要。

3. 企业消化能力增强，经济实惠有所增加。承包后，企业除消化了矿井随着延深成本自然增长的因素外，还消化了相当一部分原材料涨价和工资、营业外支出增加等方面的增支因素。企业得到的经济实惠也相应增加，如六年总承包期间，超产煤加价、包干工资结余和超过3.5元/吨以上的折旧费等3项资金，共结余75.3亿元。扣除这期间13.04亿元的超额亏损后，企业得实惠62.62亿元。两次延续承包期间，企业得的实惠进一步增加。国有重点煤矿维简费，1984年为10.9亿元，1990年增加到36.6亿元，1993年增加到70.8亿元。

4. 其他一些经济技术指标也都有较大幅度的提高。国有重点煤矿过去每年都要增加8~10万人，总承包开始几年，人员基本没增加，后几年逐年减少。原煤全员效率结束了多年在0.9吨/工左右徘徊的局面，1986年突破1吨/工，1993达到1.398吨/工，1994年达到1.55吨/工。煤矿机械化水平有了较大提高。1984年国有重点煤矿采煤机械化程度为42.24%，其中综采程度达到22.45%。1993年采煤机械化程度为72.26%，其中综采为43.8%，分别提高30.02和21.35个百分点。煤矿安全生产状况有了明显好转，国有重点煤矿百万吨死亡率由1984年的3.99人下降到1994年的1.15人。

### 三、总承包存在的主要问题

总承包实施过程中也暴露出一些问题和弊端。当时由部政策法规司搞的课题研究报告中，着重提出和分析了以下六个方面的问题：

一是一些承包指标并没真正落实。主要是基本建设投资没有真正兑现。第一阶段承包即“七五”期间，基本建设投资不仅按实物工程量计算少投入150多亿元，而且投入的资金未按计划及时到位，影响了投资效益的发挥，没有达到计划的建设

规模。这期间，开工规模只完成承包指标的50%，投产能力只完成承包指标的66%，结转“八五”时期的能力只完成承包指标的80%。在承包的第二、第三阶段的基本建设投资及建设规模，没有真正实行承包。

二是总承包难以解决“死基数”与“活环境”的矛盾，造成企业之间苦乐不均。总承包这种管理方式的基本特征，就是必须将基数牢固确定并包死。但在实行过程中，外部环境变化很大，一些承包指标事实上又难以包死，由此出现年年“吵”指标现象。尽管确定承包指标时做了大量工作，但对企业消化增支因素的能力仍难以测算准确，造成企业之间特别是新老矿区、资源条件优劣煤矿之间经济效益相差悬殊。

三是总承包抽肥补瘦，有行业“大锅饭”的弊端。有能力发展的受到平调，该淘汰的依然受到不同程度的保护。一些企业“等、靠、要”的问题依然存在，影响企业的积极性，不利于优胜劣汰和公平竞争。

四是政企职责不分。当时煤炭部既代表企业向国家承包，又代表国家向企业发包，具有政府和企业双重身份，难以做到政企分开和职能转变。

五是完成承包任务，有些企业不按规定降低成本和支出，造成企业工资、工程和安全欠账，影响企业的持续健康发展。更有甚者，图虚名，报假账。

六是总承包难以适应市场经济供求关系发展的一般规律。市场经济条件下的供求关系是多变的。企业生产要受市场供求关系的调节，不应包死，也不可能一成不变。煤矿基建项目及其规模，也应由企业根据市场需求及效益情况来确定，也不宜包死。同时，从以后企业改革的发展方向上看，总承包这种形式也不利于企业转换经营机制，实现自主经营。

### 第三节 国有煤炭企业进入市场的难点及问题

国有煤炭企业进入市场相对较晚，主要是煤炭价格始终没有放开。1992年召开的党的十四大，明确我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，提出要抓住机遇，加快发展。1993年底，国务院作出“三年放开煤价，三年抽回亏损补贴，把煤炭企业推向市场”的重大决策。这一决策，加快了煤炭工业进入市场的进程，使传统的煤炭工业既面临一系列挑战，也面临新的改革发展机遇。

#### 一、国有煤矿当时存在的突出问题

煤炭工业长期以来在计划经济体制下运行，积累的历史遗留问题比较多。在向市场经济转变中，这些问题与遇到的新矛盾交织在一起，使煤炭企业面临一系列的挑战。

##### （一）级差收益悬殊，企业难以平等竞争

煤矿开采的是地下自然资源，由于资源条件的不同及地理位置的差别，造成级差收益悬殊。国有重点煤矿626处矿井，按照煤炭资源开采的难易程度、煤种及煤质、地理位置及交通条件等因素，当时分为6大类。一类是综合条件好的，生产能力8717万吨，占国有重点煤矿总能力4.5亿吨的19.2%，1993年吨煤盈利14.7元。二类是综合条件比较好的，生产能力15761万吨，占国有重点煤矿总能力的34.7%，1993年吨煤盈利0.7亿元。三类是综合条件中等的，生产能力8469万吨，占国有重点煤矿总能力的18.7%，1993年吨煤亏损6.9元。四类是综合条件较差的，生产能力8680万吨，占国有重点煤矿总能力的19.1%，1993年吨煤亏损33.6元。五是综合条件很差的，生产能力1583万吨，占国有重点煤矿总能力的3.4%，1993年吨

煤亏损42.3元。六类是资源已枯竭的，生产能力2220万吨，占国有重点煤矿总能力的4.9%，1993年吨煤亏损48.3元。

因自然条件造成悬殊的级差收益，使各类企业在国内市场上很难平等竞争。中央财政的国有重点煤矿93个企业，1993年有18个盈利，共盈利19.45亿元，吨煤盈利10.9元；有75个亏损，亏损额52.1亿元，吨煤亏损23.01元。这样的客观情况，就必然存在级差收益，当然也存在一些主观上的问题。但总的看，搞计划经济，国家补贴，抽肥补瘦，可以相对的维持，但不符合市场经济规律，不能优胜劣汰，调动不了企业的积极性，不能更好地促进生产力的发展。从国际范围看，世界主要产煤国家的资源条件可分作四大类：一类是条件好的，如美国、澳大利亚、南非、哥伦比亚等；二类是条件比较好的，如俄罗斯、乌克兰、印度、波兰等；三类是条件中等的，如中国、英国、德国等；四类是条件差的，如法国、日本等。煤炭资源条件的差异，直接决定着煤炭企业经济效益和在国际市场上的竞争能力。我国资源条件并不算好，总体上处于世界中等水平，如果没有国家政策扶持，企业则很难有能力参与国际市场竞争。

## （二）历史包袱沉重，企业难以轻装进入市场

由于受长期计划经济和产品经济的影响，国有重点煤矿长时期以产量为中心，不注重经济效益，产品结构、产业结构和企业组织结构不合理，许多该解决的问题没能及时解决，遗留问题很多。

1. 债务负担重。国有重点煤矿1985～1993年煤矿基本建设本息高达665.8亿元。1993年底，国有重点煤矿各种债务负担854.19亿元，其中长期负债428.01亿元，流动负债426.18亿元。1985年实行“拨改贷”后建设的新矿区债务负担更重，如兖州矿务局1992年基建贷款已达22亿元，相当该局资本金的1.5倍。国有重点煤矿潜在债务也很重，如采煤造成的土地塌陷，国务院明确规定要予以复垦，但由于没有资金渠道，难以