

# 总 论

1995 年全国乡镇煤矿产量为 6.59 亿吨，占全国煤炭产量 13.61 亿吨的 48.4%，1996 年达到 6.4 亿吨，占全国煤炭产量 13.97 亿吨的 45.8%，产量比例超过国有重点煤矿 7 个百分点，约占全国一次能源生产总量的三分之一，已成为我国煤炭工业和一次能源的重要组成部分。但是，乡镇煤矿也存在许多不可忽视的问题，需要采取强有力的政策措施，予以妥善解决，使乡镇煤矿走上有序、健康发展的道路。

① 1996 年统计口径变化，国有重点煤矿开办的集体小井的产量约 3250 万吨，从计入乡镇煤矿改为计入国有重点煤矿产量中

### 一、乡镇煤矿发展的简要回顾

“六五”初期，我国煤炭供不应求，成为国民经济发展的主要制约因素之一。为此，国家在加快国有重点煤矿建设的同时，放宽了办矿政策。1983年3月，国务院颁发了《关于加快发展小煤矿的八项措施》的文件；1984年4月，当时的中央主要领导提出了要“有水快流”；1985年1月，国家提出了“国家、集体、个人一齐上，大、中、小煤矿一起搞”的发展煤炭工业的方针，掀起了全国大办乡镇煤矿的热潮，使乡镇煤矿出现了第一次发展高潮。1980年全国乡镇煤矿产量仅1.14亿吨，占全国煤炭总产量的18.4%；1985年猛增到2.83亿吨，占全国煤炭产量的比例增加到32.5%，比1980年产量增加1.7亿吨，增长了148%，年均增长3380万吨，占全国煤炭总增长量的67.4%，产量比例五年提高了14.1个百分点。

“七五”期间，乡镇煤矿发展速度放慢，但仍然稳定增长。1990年全国乡镇煤矿产量3.94亿吨，占全国煤炭总产量的36.5%，比1985年增加1.11亿吨，增长了39.2%，年均增长2220万吨，占全国煤炭总增长量的53.6%，产量比例提高了4个百分点。

“八五”期间，国家逐步放开了煤炭价格，在利益机制的驱动下乡镇煤矿出现了第二次发展高潮，1995年全国乡镇煤矿产量达到6.59亿吨，占全国煤炭总产量的48.4%，比1990年增加2.65亿吨，增长了67.3%，年均增长5300万吨，占全国煤炭总增长量的94%，产量比例提高了12个百分点。

进入“九五”以来，乡镇煤矿继续保持增长态势。

### 二、乡镇煤矿发展的主要作用

1981~1995年的十五年间，全国乡镇煤矿累计产煤58.78

亿吨，占同期全国煤炭总产量的 37%。全国乡镇煤矿产量 1995 年比 1980 年增长了 5.45 亿吨，占同期全国煤炭总增长量的 73.5%。如果这些增长量都由国家投资办矿来解决，需要上千亿元投资，这是国家不堪重负的。这充分体现了中央制定的煤炭工业发展方针、政策的正确性。

乡镇煤矿的快速发展，基本缓和了我国煤炭供应紧张的局面，满足了国民经济发展对煤炭的需求，同时改善了煤炭工业布局，并解决了 300 多万农村富余劳动力的就业问题。

乡镇煤矿的发展有力地促进了办矿地区农村经济的发展和农民脱贫致富。据调查，在乡镇煤矿年产量超过 50 万吨的县（市），其乡镇煤矿都是该县（市）的重要经济支柱。据对全国 112 个重点产煤县调查，1995 年这些县乡镇煤矿产量 2.84 亿吨，实现煤炭总产值 186.9 亿元，实现利税 45.38 亿元，平均吨煤利税为 15.98 元。此外，乡镇煤矿的发展，直接带动了当地运输、建材、化工、电力、冶炼和商业服务等一大批相关行业的发展，产生了巨大的综合经济效益，对地方经济的发展，特别是对贫困地区的脱贫解困起到了很大的作用。

### 三、乡镇煤矿发展的典型经验

乡镇煤矿主要是在改革开放方针政策指引下快速发展起来的。多年来，乡镇煤矿以市场为导向组织生产，建立了比较灵活的经营机制，取得了一些好的典型经验。

#### （一）加强法规建设，强化行政管理

乡镇煤矿点多面广，自发性强，管理难度很大。为切实加强乡镇煤矿的管理，许多地方政府依据国家有关法律、法规，结合当地实际，制定了加强乡镇煤矿管理的具体办法和规定，在本地区逐步建立起统一管理、产销协调的乡镇煤矿生产、流通秩序。

山东省政府先后下发了一系列有关加强乡镇煤矿管理的法规

性文件，加强各级地方煤矿管理机构建设，明确责任和权利，从省到主要产煤地（市）、县（区）和乡镇，层层都相应设立了煤炭管理部门，负责日常的煤炭管理和安全监督检查，特别是全省明确了乡（镇）长是乡镇煤矿安全生产第一责任者，使乡镇煤矿的管理和安全工作落到了实处。目前全省有乡镇煤矿 535 处，全部是集体煤矿，全部持证开采，平均单井产量达 2.2 万吨，初步形成了规模经营。

福建省对全省乡镇煤矿实行产、运、销一体化管理，从而明确和强化了行业管理部门的职能和手段，使全省乡镇煤矿做到产量有效控制，价格统一标准，运输统筹安排，贷款及时回笼，“三金”（开发基金、维简费、安措费）足额提取，有力地促进了全省乡镇煤矿有序健康发展。

### （二）制订经济政策，筹措扶持资金

湖南、福建、山东、安徽、云南、黑龙江等许多省，实施“以煤养煤”政策，明确规定从乡镇煤矿煤炭销售收入中提取一定比例资金，建立乡镇煤矿发展基金。一般实行专户储存，专款专用，有偿使用，滚动发展，主要统筹用于乡镇煤矿骨干矿井的改造和新建，以及电、路、救护等公用设施的建设和完善。

利用乡镇煤矿发展基金，可以引导和扶持乡镇煤矿进行统筹规划，安排技术改造，走逐步减少矿点、联合集中生产、适度规模经营的路子，这对提高乡镇煤矿的整体素质，增强发展后劲，具有很大的作用。

### （三）认真清理整顿，维护采矿秩序

清理整顿乡镇煤矿，是一项政策性很强、工作很复杂、难度很大的工作任务。一些地方政府在清理整顿乡镇煤矿中，结合当地实际，采取了强有力的措施，取得了很好的经验和效果。如云南省政府为了加强对清理整顿乡镇煤矿工作的领导，增强责任感，上下一致把清理整顿工作搞好，省煤矿清理整顿领导小组分

别与年产煤炭 10 万吨以上的 24 个县政府，签订了小煤矿清理整顿责任书，确定目标，明确责任，落实任务，分步实施，使乡镇煤矿清理整顿工作顺利开展，全省采矿秩序有所好转。河北省承德市兴隆县政府采取联合执法的方式进行清理整顿，并坚持经常性、制度性的执法检查，巩固整顿成果，使全县乡镇煤矿建立了良好的采矿秩序，实现了持证开采、集体经营、持证上岗、安全达标“四个百分之百”。

#### （四）实行联合办矿，促进规模经营

近几年，河北、河南、湖北、贵州等省出现了乡镇煤矿与国有煤矿联合办矿的现象。实行联合办矿，可以做到优势互补，利益共享，对整顿煤炭生产和流通秩序，改善国有煤矿与乡镇煤矿、国有煤矿与地方之间的关系，促进合理布点开发，提高单井生产能力、资源回收率和安全生产水平，实现规模经营，均能起到很好的作用。如贵州省六枝特区，与六枝矿务局合作办矿 8 处，1995 年共生产原煤 27 万吨，实现利润 350 万元，解决了 800 多人的就业问题，使矿务局减亏，地方受益。由于矿务局有条件对联营矿进行技术管理，使安全生产有了保证，没有发生一起死亡事故。河北省内邱县与邢台矿务局东庞煤矿实行联合办矿，组建了河北金东煤炭联合开发总公司，采用群众集资、联合办矿的形式，共同开发东庞煤矿西部边界浅部煤炭资源，实现不向国家要投资，半年建设矿井，一年收回投资，第二年形成生产能力 30 万吨，真正做到了共同发展。同时，通过联合办矿，在全县范围内基本消灭了无证非法小井，密切了国有煤矿与地方的关系，为建立良好的采矿秩序起到了疏导作用。

#### （五）加强自我积累，不断改造发展

乡镇煤矿主要依靠自我筹资开办，依靠自我积累进行改造，逐步发展。如山东省淄博市张店区崔军煤矿，镇政府明确规定，煤矿每年利润留成不得低于 60%，作为煤矿自我积累发展资金，

使煤矿有能力不断进行技术改造，扩大再生产，从而把一个建矿初期年产不足 3 万吨的土法作业小井，逐步改造成为一个年产 20 万吨的正规生产矿井；矿井上下生产系统布局合理，环节配套，质量达标，管理规范，被命名为部级质量标准化矿井；煤矿劳动生产率和经济效益大幅度提高，全员效率达到 1.3 吨/工以上，连续 10 年实现安全生产。

#### （六）坚持以煤为本，实行综合发展

乡镇煤矿由于受自身条件的限制，在发展过程中一般都会遇到开采资源不足、生产接续困难等问题。为了使企业保持长期发展的势头，适应市场经济的激烈竞争，许多乡镇煤矿从自身实际情况出发，注意转变经济增长方式，及时调整产业结构和产品结构，采取以煤为本、发展多元经济的方针，用“滚雪球”的办法不断发展壮大，通过组建企业集团，形成较强的综合生产能力和市场应变能力。

#### （七）依靠科技进步，实现提质增效

多年来，乡镇煤矿基本上是粗放经营，主要靠广布新点增加数量，靠密集劳动增加产量。要转变这种粗放经营的增长方式，关键要依靠技术进步，走“科技兴煤”的道路。许多乡镇煤矿已在科技兴煤方面取得了很好的效果。如河南省登封市煤炭局，认真解决乡镇煤矿老法采煤问题，全市开采中厚煤层的矿井全部实现长壁式采煤，装备了金属支架，实行了分层开采。他们先后在全市乡镇煤矿中引进推广了 24 项新技术，使乡镇煤矿的科技含量、整体素质、抗灾能力、生产水平和经济效益，都有很大提高。其中磴槽、三元两个乡镇煤矿，通过技术改造，提高机械化水平，分别由过去的 15 万吨生产能力提高到 30 万吨和 40 万吨，实现了内涵扩大再生产，成为河南省第一批样板矿井。陕西省神木县煤炭局，在提高乡镇煤矿技术管理人员素质上下功夫，开展多形式、多渠道、多层次技术培训工作，先后举办各种类型培训

32 期，受训矿长 500 余人次，受训特种作业人员 1300 余人次，全县乡镇煤矿技术管理人员做到全部持证上岗，使乡镇煤矿的技术管理和安全生产水平得到明显提高。

#### （八）加强安全管理，促进安全生产

从总体上看，乡镇煤矿技术装备差，管理水平低，抗灾能力弱，导致事故多发，伤亡严重。但是，一些地区结合乡镇煤矿实际情况，采取针对性措施，切实加强安全生产管理，有效地改变了安全生产被动局面。如河南省实行了针对性和操作性很强的《乡镇煤矿安全生产基本标准三十条》，并成立了相应的安全监督检查机构，层层强化安全管理，从而有效地减少了乡镇煤矿重大事故的发生，使安全生产形势好转，全省乡镇煤矿百万吨死亡率连续五年控制在 6 以下。

许多省区在乡镇煤矿中积极倡导质量标准化，通过开展质量达标准、安全创水平活动，有力地促进了安全生产。1995 年，山东、山西乡镇煤矿百万吨死亡率不到 2.6，大大低于全国国有地方煤矿的平均水平。在全国乡镇煤矿中，有一些安全生产搞得好的典型，如湖南省郴州市嘉禾县石桥乡竹山下煤矿，在开采条件复杂、自然灾害严重的情况下，通过强化安全意识，严格安全管理，连续 17 年实现安全生产。

#### 四、乡镇煤矿存在的主要问题

乡镇煤矿发展中仍然存在一些不可忽视的问题，必须引起高度重视，予以妥善解决。

（一）可利用资源的可靠程度低，布点混乱，争抢资源现象严重；开采中厚煤层及厚煤层的乡镇煤矿资源回收率较低

1) 资源可靠程度低。截至 1995 年底止，乡镇煤矿占用表内储量 572.97 亿吨（不含内蒙古和新疆），其中生产及在建矿井利用 370.1 亿吨，占全国的 18.7%，这与乡镇煤矿年产量占全国总产量 48.4% 的比例是不相称的；残采、复采及开采表外资源

的乡镇煤矿产量 1.56 亿吨，占乡镇煤矿总产量的 27%，这部分乡镇煤矿存在着资源可靠程度低，生产年限短的问题。

2) 与国有重点煤矿争抢资源的现象仍比较严重。乡镇煤矿发展初期，就有依托国有煤矿井田范围内资源和国有煤矿形成的路、电、水等基础设施的特性，尽管在资源划分上考虑了乡镇煤矿发展对资源的要求，但划分的资源往往在水、电、路等基础设施尚不完善的煤层边缘地区居多，因此，在国有矿区范围内争资源的问题一直比较严重，在国有重点煤矿井田内乱采滥挖的现象相当普遍。

3) 矿点分布不尽合理。从实地调查看，矿点分布过多、过密，资源消耗极快，很多矿井寿命在 5 年左右，一般不超过 10 年，矿点更替频繁。

4) 富煤省（区）开采中厚煤层及厚煤层的乡镇煤矿，资源回收率低，资源损失浪费十分严重。

（二）大多数矿井井型过小，开采方法和技术装备落后，安全状况不好

1) 大多数矿井单井规模过低，没有达到规模经济的要求。乡镇煤矿发展至今，只有个别矿井年生产能力达到 60 万吨，技术和管理水平较高、达到了规模经济的要求，大多数矿井还是人拖肩背、硐口过磅，只能算作小煤窑。1995 年乡镇煤矿平均单井产量 0.79 万吨，与 1981 年的水平相当，说明 15 年单井平均规模没有发展。由于单井规模过低，使矿井难以实现正规开采、规模经营。

2) 技术装备落后，安全状况不好。在有证矿井和实现“五消灭”<sup>①</sup>矿井比例逐年提高的同时，占总处数 65%、总产量

<sup>①</sup>“五消灭”指消灭独眼井、自然通风、井下明火照明、明火放炮、明刀闸开关。

32%的乡镇煤矿尚未实现“五消灭”，不具备起码的安全生产条件。

1991年以前，乡镇煤矿百万吨死亡率均在10以上，最高年份1987年达到14.4，1993年下降至8.5，1994年又突破10，1995年为9.05。

3) 技术及管理力量薄弱，人员素质差。技术及管理力量薄弱，是乡镇煤矿存在的突出问题。专业人员奇缺，而且专业结构不合理是乡镇煤矿长期沿用传统落后的生产方法的重要原因之

### (三) 非法开采问题突出

1) 无证(采矿许可证)开采现象仍比较严重。在全国72919处乡镇煤矿中，无证矿井22135处，占总数的30%。这部分无证开采的矿井主要分布在国有煤矿井田内或乡镇煤矿密集的地区，与相邻煤矿争抢资源，进行破坏性开采，危及相邻矿井安全。1995年在国有重点煤矿井田范围内开采的小煤矿14432处，其中无证开采7526处，占52%。

2) 有证矿井也存在超层越界开采问题。有证矿井不按批准的范围开采，超层越界的现象比较严重，在富煤省区更为突出。

### (四) 缺乏合理的自我积累和良性发展机制，没有稳定的改造资金渠道

1) 乡镇煤矿利益分配不合理，自我积累、自我发展意识差。乡镇煤矿1995年吨煤成本及费用为31~100元、售价为34~185元，利润为3~85元，盈利水平差距很大，一般是东部地区盈利大，西部地区盈利小。据调查，除华东、华南地区及其他缺煤地区的部分矿井可以利用经营利润和提取的维简费用于矿井装备和滚动发展外，大部分地区乡镇煤矿的经营利润连同维简费基本上是分光吃净，而且分配极不合理，窑主或经营承包人获取暴利，直接从事生产的劳动者工资收入很低。

2) 不合理负担过多过重，且税费流失严重。大部分乡镇煤矿普遍存在负担过重的问题，各种税费达 20~30 种，吨煤税费达 30~40 元，个别地区税费有 40 多种，吨煤税费达 70 元，主要是中间环节的盘剥和地方政府征收的各种费用。

(五) 管理体制不适应乡镇煤矿的特点，宏观调控手段和资金统筹能力不足

1) 管理不严问题比较普遍。不少主要产煤地区体制不顺、机构不全、政出多门、政策不实，任其自由发展，不能进行有效的组织协调和提供服务。

2) 资金统筹使用能力不强。由当地政府集中收取的开发基金和部分维简费，因矿点多、小、分散，征收难度大（许多地方没能按规定收齐），集中使用的发展资金严重不足，还有不少地区将其当作财政收入的来源，挪作他用。

(六) 乡镇煤矿统计产量与实际产量存在误差

乡镇煤矿瞒产虚报现象较为普遍，主要是为了逃税避费，也有为了虚报产值而多报产量的现象。

## 五、乡镇煤矿的发展趋势

根据《国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》以及主要耗煤行业“九五”计划和 2010 年规划，2000 年全国煤炭需求量 14.8 亿吨，2010 年为 17.5 亿吨左右。因此，全国煤炭市场仍有较大的需求量，为进一步发展乡镇煤矿创造了市场条件。

“九五”和后十年除个别省（区）外，全国乡镇煤矿发展的总趋势是产量稳步增长。煤炭资源丰富的省（区），如山西、陕西、内蒙古、贵州、黑龙江、河南、新疆等省（区），乡镇煤矿产量增长的潜力还是相当大的，在市场需求大和运输得到改善的情况下，这些省（区）乡镇煤矿产量仍将保持较快的增长速度；煤炭生产自给省（区）“九五”期间可能保持较高的增长速度，

但后十年由于浅层资源减少，若不能及时向深部发展，则产量有可能徘徊或下降，这些省（区）是安徽、甘肃、宁夏、青海、云南、四川、湖南、山东、河北；有些省（区、市）受资源条件的限制，“九五”期间乡镇煤矿的产量不会出现大的增长，在后十年产量有可能明显下降，这些省（区、市）是辽宁、江西、福建、江苏、浙江、吉林、广东、广西、北京、湖北。

乡镇煤矿总体素质通过扶持和加快技术改造，可初步达到六十年代国有小煤矿的水平。

#### 六、乡镇煤矿发展目标

根据调查，若对无证非法矿井整顿不力，不能关闭无证非法开采的乡镇煤矿，任其乱采滥挖，到 2000 年乡镇煤矿的产量可以达到甚至超过 7.3 亿吨。但这样发展下去，与中央提出的加快实现两个根本性转变和可持续发展的方针政策是不相符的，特别是在目前国有煤矿生产能力没有充分发挥，闲置生产能力 5000 万吨以上的情况下，对乡镇煤矿的要求，不应放在数量的增长上，而应强调质量的提高，在切实改变乡镇煤矿的面貌上下功夫，争取后十年按十字方针的要求使乡镇煤矿实现良性发展。

2000 年乡镇煤矿发展目标在 6.6~7 亿吨之间，2010 年乡镇煤矿产量将超过 8 亿吨。

#### 七、发展乡镇煤矿的指导思想

1) 继续贯彻执行中央和地方一起上，大中小煤矿并举和扶持、改造、整顿、联合、提高的方针，加大扶持力度，力争大部分乡镇煤矿实现正规合理开采，走上有序健康发展的轨道。

2) 全面贯彻《煤炭法》，大力整顿采矿秩序和煤炭流通秩序，使乡镇煤矿尽快步入依法办矿、依法管矿、依法治矿的轨道。

3) 加快乡镇煤矿两个根本性转变，努力改变乡镇煤矿目前粗放经营的状况，尽量少布新点，主要通过对其联合改

造，增加产量和提高效益。

4) 积极支持地方办矿，多渠道筹集办矿资金，国家要安排导向贷款，重点扶持煤炭调出省（区）乡镇煤矿的建设。

#### 八、发展乡镇煤矿的政策措施

为了贯彻《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国矿山安全法》、《中华人民共和国乡镇企业法》和《中华人民共和国环境保护法》，贯彻执行大中小煤矿并举和扶持、改造、整顿、联合、提高的方针，加强乡镇煤矿安全生产管理，增强乡镇煤矿发展后劲，促使乡镇煤矿走上有序健康发展的道路，就有关政策问题提出以下意见：

1) 国家规划开发的新矿区，要按照统一规划、合理布局、综合利用的原则，合理划分井田，将适宜小型井开采的井田及块段划给乡镇煤矿开发；对于报废和永久关闭的国有煤矿的剩余煤炭资源，鼓励乡镇煤矿进行残采或复采；鼓励和支持乡镇煤矿开采国家地质统计报表外的储量。对依法复采残煤和开采表外煤炭储量的乡镇煤矿，各有关部门要按照《矿产资源补偿费征收管理规定》（第 150 号国务院令）减免矿产资源补偿费。

2) 开辟乡镇煤矿导向资金渠道，导向资金重点安排煤炭调出省（区）和重点产煤县乡镇煤矿的建设和改造，建设一批乡镇煤矿骨干示范矿井。有关金融机构按信贷原则，对乡镇煤矿的有序健康发展给予积极支持。

3) 对乡镇煤矿进行旨在减少矿点，提高矿井生产能力的技术改造，提高乡镇煤矿整体素质。

(1) 各产煤县要编制联合改造规划，合理集中矿点。矿井的技术改造要以推行正规采煤方法为核心，对开拓、运输、通风、排水和供电等进行配套改造。

(2) 各产煤省（区、市）要根据本地资源条件及乡镇煤矿的现状，合理确定技术改造矿井的最低规模、技术装备标准和环境

保护设施标准。

(3) 在已获得工业储量的整体煤田中，矿井储量能满足设计规范要求的新建乡镇煤矿，单井起始经济规模要求是：晋陕蒙地区不小于 15 万吨/年，江南骨干矿井不小于 3 万吨/年，其它地区不小于 6 万吨/年；开采不规则煤层和薄煤层的可适当小些。

4) 机械制造和电子生产部门要积极开拓乡镇煤矿市场，要研制和推广适合乡镇煤矿的安全可靠、高效配套的提升、运输、采掘、通风、安全、排水、供电等系统的新型设备，有条件的要组织定点供应、定向服务。

5) 各级地方政府要落实《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国煤炭法》执法主体，健全执法机构，提高执法人员素质，理顺行业管理体系，解决煤炭管理部门的经费来源。乡镇煤矿集中的地区，要配备专职或兼职统计员，据实统计，上报乡镇煤矿煤炭产量。各级煤炭管理部门要加强对乡镇煤矿的服务，科研、教育、设计、制造、信息等单位要注重面向乡镇煤矿，积极开拓乡镇煤矿技术服务市场，根据乡镇煤矿的特点，提供优质服务。

6) 为了减轻乡镇煤矿的不合理负担，增强自我积累、自我发展能力，各省、自治区、直辖市人民政府应对涉及乡镇煤矿的收费进行清理整顿，坚决取消乱收费项目。

7) 各级政府和有关部门要加强对乡镇煤矿的管理，严格依法办矿，对无采矿许可证的乡镇煤矿一律关闭；对有采矿许可证但无生产许可证的要限期办理，逾期不办的必须停产整改，达不到要求的也要关闭；超层越界开采的各类煤矿，要停产整顿，并退回合法开采范围以内；不具备矿山安全生产基本条件和环保要求的，要责令限期达到，逾期达不到的，要依法停产整顿或关闭；禁止任何单位和个人乱采滥挖煤炭资源。

8) 各级政府和有关部门要牢固树立安全第一的指导思想，

切实加强对乡镇煤矿安全生产的监督与管理，督促乡镇煤矿加强安全生产设施建设，加强从业人员安全教育和培训。落实安全生产责任制，明确乡（镇）长为其行政区域内乡镇煤矿安全生产的第一责任者，对乡镇煤矿的安全生产负第一责任，其它管理人员按所司其职负相应责任。

9) 乡镇煤矿建设要重视环保工作。禁止在饮用水水源保护区、自然保护区、风景名胜区和其它需特别保护的环境敏感区建设乡镇煤矿，对未履行建设项目环境管理有关制度的乡镇煤矿一律不得发放采矿许可证。

10) 坚决制止党政机关干部及职工参与办矿，党政机关、行政执法机关、司法机关、经济管理部门等“三机关一部门”已参与开办的合法煤矿，必须限期与其脱钩，使其独立经营。

11) 各级政府和有关部门要鼓励不同所有制的煤矿进行多种形式的联合，组建地区或煤炭矿区的产、运、销煤炭企业联合体，按现代企业制度的要求，采用股份合作制等模式共同开发煤炭资源。

12) 各级政府和有关部门要加强对乡镇煤矿的技术管理和人员培训工作。矿长、主要岗位和特殊工种人员要持证上岗，要设立专职技术人员负责矿井技术工作和环境保护工作。年产 30 万吨及以上的煤矿，必须配有 1 名以上高级工程技术人员；年产 6 万吨及以上的煤矿，必须配有 1 名以上中级工程技术人员；年产 3 万吨及以上的煤矿，必须配有 1 名以上初级工程技术人员。

## 第一篇 历程篇

在社会主义初级阶段，发展乡镇煤矿是促进我国煤炭工业和能源工业发展的必然选择。

乡镇煤矿产量从 1949 年的 146 万吨，发展到 1995 年的 6.59 亿吨，占煤炭产量的比例由 4.5% 增加到 48.4%，增加了 44 个百分点，从补充地位升格为煤炭工业不可缺少的重要组成部分。

乡镇煤矿在停滞或萎缩时期正是我国煤炭供应最紧张之时，乡镇煤矿大发展后使全国煤炭供需矛盾缓和，有力地支撑了国民经济的快速、健康发展。

乡镇煤矿的发展经历了三次大的发展高潮，第一次是 1958 年“大跃进”年代，第二次是改革开放以后的“六五”时期，第三次是 1992 年逐步放开煤炭价格以后。乡镇煤矿的发展从一个侧面反映了我国经济的发展历程。

## 第一章 乡镇煤矿发展历程概述

新中国成立以来，我国一直存在非正规开采、设备简陋、规模很小、没有稳定生产能力的小煤窑。解放初期，为私营小煤窑；人民公社建立后，改造为社队煤矿；人民公社取消后，改名为乡镇煤矿。目前的乡镇煤矿是指乡（镇）、村开办的集体煤矿企业、私营煤矿企业以及除国有煤矿企业和外商投资煤矿企业以外的其他煤矿企业。其中绝大多数是乡镇、村办的集体煤矿，其次是个体煤矿。其他行业开办的集体煤矿，个数和产量都很少。本书为论述方便，把以上各个时期的小煤窑统称为乡镇煤矿，但在叙述其各个时期的历史状况时，仍然沿用当时的名称。现在，乡镇煤矿已不完全是小煤窑了，已经有了部分技术装备较好、有稳定生产能力的正规开采的小煤矿，还有一些技术装备很好的中小型煤矿。

乡镇煤矿产量从新中国成立之初的 146 万吨，发展到 1995 年的 6.59 亿吨，年均增长速度高达 14.2%，大大高于国有重点煤矿和国有地方煤矿，较全国煤炭产量年均增长速度高出 5.7 个百分点；占全国煤炭产量的比例由 4.5% 增加到 48.4%，增加了 44 个百分点。经过四十多年的发展，乡镇煤矿终于从补充地位升格为煤炭工业的重要组成部分。

在社会主义初级阶段，发展乡镇煤矿是促进煤炭工业和能源工业发展的必然选择。我国有分布面广、赋存条件多样化、储量相当可观的煤炭资源，也有大量的农村剩余劳动力，这是乡镇煤矿产生和发展的两大生产要素；而能源需求量大又是乡镇煤矿产生和发展的原动力，这两大生产要素和一个原动力共同构成了乡

镇煤矿产生和发展的条件。

从新中国成立到现在，乡镇煤矿的发展始终受国家的经济政策所左右，表现出极强的关联性，其发展轨迹与国家经济政策的演变过程及整个国民经济发展基本是一致的。但是，由于煤炭工业在国民经济中的特殊作用和乡镇煤矿自身的特点，决定了乡镇煤矿有超前和滞后于国民经济发展的现象。主要表现在，第一，从大的发展趋势看，乡镇煤矿的高速发展较国民经济整整提前了一个阶段，1967~1978年是国民经济和煤炭工业遭受破坏而发展停滞的历史时期，而乡镇煤矿产量却奇迹般地摆脱停滞和下滑阶段，进入了恢复和发展阶段，充分显示了在特定历史条件下，市场需求的重要作用 and 乡镇煤矿所具有的顽强生存能力。第二，从单个发展阶段来看，乡镇煤矿对国家宏观经济信号的反应相对滞后，一般情况下，乡镇煤矿的高速发展较国民经济提前一年，而增速回落却滞后一年。

社会主义改造时期，我国成功地对私营小煤窑进行了改造，关闭了部分毫无安全生产条件的矿井，废除了把头制度，煤矿工人生产积极性大大提高，小煤窑的基本素质有所提高，煤炭产量稳步增加，是乡镇煤矿的改造、奠基阶段。

开始全面建设社会主义的十年间，乡镇煤矿经历了“大跃进”和三年经济困难时期，发展遭受了严重挫折，产量先是大起大落，以后逐步萎缩，处于动荡、停滞、萎缩阶段。

“十年动乱”和“洋冒进”期间，为满足人民生活 and 工农业发展对煤炭的迫切需求，乡镇煤矿排除极“左”思想和“一般不允许农村办工业”的束缚，产量以年均 26.5% 的速度高速发展，是乡镇煤矿发展最快的历史时期，也是对停滞和萎缩阶段的反弹，进入了复苏和发展阶段。

改革开放初期，长期束缚我国经济发展的桎梏被打开，国家的经济社会发展政策适应了生产力水平的要求，使农民可以合理