

山西煤炭资源整合和有偿使用状况分析

刘 晔

(山西省社会科学院能源经济研究所, 山西 太原 030006)

摘 要:立足山西煤炭资源整合和有偿使用现状, 剖析存在的问题, 从创新机制、完善政策措施等方面, 相应提出改进的对策建议。

关键词:煤炭资源整合和有偿使用; 内涵; 成效; 问题; 对策

中图分类号: D922.62 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051 (2009) 10-0040-03

Analysis on integration and paid use status of Shanxi coal resources

LIU Ye

(Shanxi Province Energy Economics Research Institute, Taiyuan 030006, China)

Abstract: Afoothold Shanxi coal resources integration and paid use situation, analysis existing of problem, form innovation mechanism perfect policy measures aspects relevant paper improved of counter measures.

Key words: coal resources integration and paid use; connotation; effect; problem; counter measures

从 2005 年 6 月开始, 山西省政府先后制定出台了《山西省人民政府关于推进煤炭企业资源整合和有偿使用的意见》、《山西省煤炭资源整合和有偿使用办法》, 以改革采矿权配置方式, 实行资源有偿使用为突破口, 率先在我国拉开了煤炭资源整合和有偿使用的序幕。

1 山西煤炭资源整合和有偿使用改革历程及成效

山西煤炭资源整合和有偿使用的规范有序进行, 以临汾试点为开端, 以全省“三大战役”为具体实施步骤。特别是进入 2007 年以来, 山西煤炭工业可持续发展试点, 将“加大煤炭资源管理和有偿使用”列为试点实施方案的主要任务之一, 使资源整合和有偿使用制度得到不断深化与完善。

1.1 煤炭资源整合和有偿使用的内涵及关系

煤炭资源整合是指以现有合法煤矿为基础, 对两座以上煤矿的井田合并和对已关闭煤矿的资源/储量及其他零星边角的空白资源/储量合并, 实现统一规划, 提升矿井生产、技术、安全保障等综合能力; 并对布局不合理和经整改仍不具备安全生产条件的煤矿实施关闭。煤炭资源有偿使用是指通过行政审批取得采矿权的采矿权人, 除缴纳采矿权使用费外, 还应当依法缴纳采矿权

价款。

煤炭资源整合和有偿使用的目的, 是为了提高煤炭产业集中度, 加强对煤炭资源的保护和合理利用, 维护矿产资源国家所有者权益。煤炭资源整合是实施煤炭资源有偿使用的前提和基础, 是全面提升资源开发水平、煤炭企业产业集中度和安全防范能力的重要途径。煤炭资源有偿使用, 是促进煤炭合理有序开发的根本性措施, 是对煤炭资源全面实行有偿使用或资本化管理, 是矿产资源国家所有的重要法律体现。

1.2 煤炭资源整合和有偿使用的成效

山西自全面部署、实施煤炭资源整合和有偿使用工作以来, 全省煤矿企业资源结构和产能结构进一步合理。据山西省国土资源厅统计, 到 2008 年 9 月底, 全省煤矿(井)由整合前的 4389 座, 整合关闭到 2581 座, 加上未参与整合的 178 座市营以上煤矿, 总计为 2759 座, 共整合压减和关闭淘汰 1810 座。60 个主要产煤县, 淘汰了 9 万 t/a 以下的煤矿; 31 个非主要产煤县, 淘汰了 3 万 t/a 以下的煤矿。采矿权价款征收情况良好, 截至 2008 年 9 月底, 全省已征收采矿权价款 351 亿元, 为煤炭工业发展提供了财力支持。与此同时, 煤炭产业集中度大幅提高, 资源回采率与安全生产水平明显上升。

2 山西煤炭资源整合和有偿使用存在的问题

山西率先进行的煤炭资源整合和有偿使用,

收稿日期: 2009-07-20

作者简介: 刘 晔 (1977-), 女, 汉族, 山西五寨人, 副研究员, 经济学学士、法学学士, 主要研究方向: 能源经济。

为推进我国矿产资源有偿使用制度改革，规范完善我国矿产资源管理，进行了积极有益的尝试和探索，取得了可喜的成绩。但由于历史欠账较大，加之矿产资源管理本身的复杂性，在政策层面与实际操作中，还有许多不足需要进一步改进。

2.1 国有煤炭企业难以缴纳资源价款，矿业权价款中央留成返还部分没有落实

山西已完成了县营及以下煤矿的煤炭资源有偿使用工作，但省属国有和市营国有等煤矿的煤炭资源有偿使用工作目前仍未开展。省属国有和市营国有煤矿占有资源储量大，按规定需要缴纳的采矿权价款金额比例高，但由于省属国有和市营国有等煤矿社会负担重，一时难以缴清采矿权价款而暂未实行有偿使用。国有煤炭企业未缴或欠缴资源价款，有悖于社会主义市场经济的公平原则。根据《国务院关于同意在山西开展煤炭工业可持续发展政策措施试点意见的批复》（国函[2006] 52 号）规定，“对山西原国有地方煤矿、非国有煤矿已无偿取得矿业权的资源，其矿业权价款中央分成部分主要用于支持山西煤炭工业发展。”但至今，山西尚没有得到中央返还的矿业权价款部分。

2.2 政策制定不完善，带来了一些负面效应

煤炭资源整合和有偿使用是一项复杂的系统工程，涵盖的内容涉及到方方面面。从目前全省实施情况看，政策尚待完善。

整合标准统一，缺乏例外性规定。标准一致虽便于操作，但没有充分考虑到各地的煤炭资源赋存状况与开采条件，存在整合方式“一刀切”。忽视了资源分布的自然规律和特点，忽视了资源县与非资源县之间的区别，不利于从整体上实施资源整合。从结果上看，不仅妨碍了资源的合理利用，还造成了一定区域（主要是以煤炭生产为主的县）经济发展的限制和资源整合实际操作中的困难。

煤矿关闭淘汰后的补偿政策不到位。“县级人民政府分配所得的采矿权价款，主要用于在煤炭资源整合过程中关闭合法矿井的补偿和煤矿企业所涉及乡村的地质生态环境治理”，但并未就分配比例、补偿标准等做出详细规定，致使有些被关闭的合法小煤矿，因没有及时得到补偿金，而不能对职工进行妥善安置。关闭煤矿退出机制不健全，客观上增加了社会的不稳定因素。

各部门之间的协调配合有待加强。煤炭资源整合和有偿使用中，涉及的相关部门较多，并被赋予各自不同的职权，虽然规定了国土资源部门

负责煤炭资源整合和有偿使用工作的组织协调，但对各部门权利行使的顺序、时限不明确。实践中存在政出多门、审批程序复杂、企业疲于应付的现象，给企业的正常生产经营带来了许多障碍。

2.3 矿业权价款确定不规范，中介市场不成熟

资源储量的认定存在偏差。资源储量是资源整合和采矿权价款收取的基本依据，煤矿的真实储量只能通过井下核查、地表勘查等系列程序才能查明。在改革的第一阶段，收取价款的依据是根据采矿证上承认的储量，其准确性显然不能保证，在政府监察方面亦不易量化。在规范化操作的第二阶段，资源储量由有资质的中介机构进行检测，并出具资源储量检测报告。目前，全省具有这类相关资质的中介机构数量有限，导致质量及进度难以满足要求。

采矿权价款标准统一，排除了市场竞价的合理性。采矿权价款按煤种煤质统一定价缺乏科学性，不能反映煤质级差、开采条件级差、回收率级差和经济地理级差。通过采取行政定价而未运用招标投标竞价的做法，虽在时间上保证了本次采矿权变革的整体进度，缓减了暂时矛盾，但必然会造成国有资产的大量流失。

矿业权中介市场不健全。按照市场机制进行矿业权改革，必须依赖于完备、成熟的矿业权中介市场。从山西实际情况看，目前山西除了矿业权的评估业务外，其他中介业务，如经纪、交易服务、交易信息、有形市场等还没有开展起来，矿业权市场中介要素明显“缺位”。即使在已开展业务的采矿权评估领域，由于对煤炭采矿权评估理论和评估方法缺乏深入系统研究，致使煤炭矿业权价款评估程序不规范，一些评估报告的质量受到质疑，一定程度上影响了矿业权市场的发展。

2.4 多级管理弱化了宏观调控，不利于全省煤炭资源的优化配置

我国煤炭资源有偿使用制度实行中央和省级政府两级管理。山西省目前以行政区域管辖为单位划分管理职能，并要求县级政府部门也制定有偿使用方案，这一管理机制虽便于依托地方行政组织开展具体工作，但却形成了事实上的多级管理。有的地方政府过分依赖行政手段，为了完成上级下达的资源整合计划，有强行“拉郎配”现象，人为地将几个虽相邻、但从技术上根本整合不到一块的小煤矿归到一起，致使整合煤矿与被整合煤矿都没有积极性。多级化的管理模式，使资源整合与提升改造的目标难以真正实现。

3 对策建议

3.1 启动省属国有和市营国有等煤矿的有偿使用

工作，落实矿业权价款中央留成部分返还政策

结合深化煤炭资源有偿使用制度改革试点要求，应尽快启动市营以上煤矿采矿权有偿使用工作，开展对省内近 200 余座市营以上（含国有重点煤矿）煤矿的采矿权有偿使用管理，从而实现全部煤矿采矿权有偿使用。有关矿业权价款中央留成部分返还，还需要请求国家进一步加大政策支持力度。建议将上缴中央财政 20% 的矿业权价款，全部留在山西，增强煤炭工业可持续发展的财力支持。

3.2 科学合理制定政策，提高政策执行效率

完善资源有偿使用政策。整合标准的制定应充分考虑自然资源区域分布特点，将资源整合和有偿使用工作建立在遵循客观规律的基础上。在已制定规定和政策的前提下，要充分考虑各地的特殊性，以减少实际工作中的阻力和促进地方经济的健康发展。逐步建立煤矿退出机制，使煤矿投资经营者、煤矿职工、矿区所在农村集体以及农民等的利益不受损害，促进煤炭经济转型。进一步明确各相关职能部门权限、工作流程、不同权限行使的顺序和时限。加强对权力行使不规范情况的监管，对违反政策和法律规定的行为要及时予以纠正和处理。

审慎出台配套政策。由于煤炭资源整合和有偿使用的实施是一个长期的过程，应本着“统筹兼顾、合理负担、循序渐进”的原则，科学出台相关政策。在省政策措施试点工作没有结束之前，各级地方政府不应再出台新的增加煤炭企业成本费用的政策和措施，提高政策的稳定性。新的政策出台，要与煤炭企业改革、发展和减轻企业负担同步进行，注重听取行业意见和企业诉求，认真开展调查研究，做好科学论证与分析，提高政策的科学性。政策执行过程中，要认真做好研究和论证，做好部门之间衔接与协调，提高政策执行效率。

3.3 引入市场机制，深入推进矿业权市场化改革

积极推进采矿权管理方式转变，建立与完善煤炭资源产权交易二级市场，继续完善采矿权一级市场。在严格市场准入条件前提下，对煤炭资源应采取招标和拍卖的方式出让。逐步建立煤炭采矿权二级市场，实行市场化运作，促进矿权流通。对煤炭资源产权交易的二级市场，必须严格规范探矿权和采矿权转让、出租、承包、抵押等市场交易规则与程序；明确规范探矿权、采矿权市场退出机制，明确探矿权人和采矿权人的权利义务；规范探矿权、采矿权市场内的中介服务机

构管理。

加快矿业权市场发展，围绕矿业权的市场交易，形成一个包括交易场地、中介服务、信息系统等在内的完善的市场体系。尽快建立具有独立法人资格的矿业权市场交易机构或场所，以便在全省范围内形成一个比较完善的市场交易体系。大力培育发展社会化的矿业权评估、信息服务、代理、法律咨询、经纪等中介机构。加快矿业权评估制度建设，对矿业权评估资质进行认定，保证评估质量。充分利用现代信息网络技术，创建一个高效畅通的现代化信息网络，为矿业权市场交易提供快速、便捷的信息平台。

3.4 优化资源配置，促进煤炭资源合理开发利用

在完成煤炭资源整合工作的基础上，省内煤炭矿业权出让、转让，应继续优先向“进一步实施煤炭资源整合的项目、组建大型煤炭集团公司或区域性煤炭企业集团的项目、提高煤炭加工转化能力或能够形成煤炭产业链的项目”倾斜。鼓励矿权向勘查开发能力强、资源利用水平高、安全生产条件好的矿山企业流转聚集，实现矿业开采的集约化和规模化。支持省内五大煤炭集团和重点煤矿对本矿区、周边中小煤矿就地兼并重组，恢复资源的整体性。引导煤矿企业与煤炭加工转化企业联营、联合、延伸煤焦化、煤电化、煤电冶等产业链，实现煤炭资源一体化开发，提高资源利用率。在重点产煤县，鼓励煤加工转化项目整合区域内的中小煤矿，有效解决一批招商引资深加工项目的原矿供应问题，促成丰富资源与先进的企业机制对接，实现资源的优化配置和集约利用。

4 结束语

煤炭资源整合和有偿使用，是落实科学发展观、推动煤炭产业优化升级的重大举措。目前，山西已完成资源整合阶段目标，资源有偿使用工作顺利推进，各项制度保障机制不断创新完善。山西煤炭资源整合和有偿使用改革的实践探索，在增强本省煤炭产业竞争力、生产技术水平 and 安全保障能力的同时，必将影响并加快我国矿业管理体制改革的进程，推动我国市场经济体制的进一步完善。

参考文献

[1] 张怀文. 山西煤炭资源整合和有偿使用 [M]. 太原: 山西人民出版社, 2008.

[2] 李宝卿. 山西煤炭工业可持续发展政策措施试点工作阶段性总结汇报 [J]. 山西经济, 2008, (3).