

中国乡镇煤矿调查

Investigation on China's Village and Township Coal Mines

贺佑国 王文新 李瑞峰

(中国煤炭工业技术经济咨询中心 北京 100713)

一、乡镇煤矿的发展历程

乡镇煤矿是我国农村经济改革与独特的国情相结合的产物。分布广泛的煤炭资源,农民摆脱贫困的强烈愿望,巨大的市场需求,农村大量剩余劳动力的转移,中国社会的二元结构,以及政府的鼓励政策,是乡镇煤矿产生和发展的主要因素。

农村集体小煤矿 50 年代初就已萌芽,“大跃进”年代出现第一次办矿高潮,集体煤矿产量从 1957 年的 649 万吨猛增到 1960 年的 2 195 万吨。三年经济困难时期生产急剧下降,1965 年降到 1 973 万吨。“十年动乱”以后,煤炭严重短缺,集体煤矿再度兴起,并高速发展,1978 年产量达 9 532 万吨,是发展最快的时期。

改革开放进一步推动了乡镇煤矿的大发展。国家放宽办矿政策。1983 年 4 月,国务院发布“关于加快发展小煤矿的 8 项措施”,鼓励农村集体和个人办矿,乡镇煤矿像决堤的洪水,迅猛发展,当年新增矿井 3 万个,1985 年产量比 1983 年增加 1 亿吨,但采矿秩序被打乱,基本处于失控状态。

1989~1991 年,国家进行经济调整,煤炭需求趋缓,乡镇煤矿产量增速急剧下降,部分矿井被市场淘汰,整体素质有所改善。

1993 年以来,随着煤炭价格放开,乡镇煤矿出现新的高潮,产量由 1992 年的 4.25 亿吨增至 1995 年的 5.79 亿吨,乡镇煤矿增产量占同期全国煤炭增产总量的 90%。1993 年乡镇煤矿产量首次超过国有重点煤矿,1995 年产量比重达 44.8%,成为煤炭工业的重要组成部分。

二、乡镇煤矿现状

我国目前的“乡镇煤矿”,包括乡(镇)、村办的集体所有制煤矿,个体私营煤矿,以及国有重点煤矿办的集体所有制煤矿和其他非国有煤矿。

1. 储量及其利用

1995 年末,全国乡镇煤矿拥有表内储量 880 亿

吨左右,分布在全国 27 个省区的 1 300 多个县,其中,山西、贵州、内蒙古和新疆四省区约占全国的 85%以上。各省区之间开发条件差别较大,而且勘探程度低,绝大部分为找煤和普查储量,精查或详查储量极少,一般只能边探边采。

1995 年,开采表外储量的乡镇煤矿 14 497 个,产煤 6 543 万吨,分别占乡镇煤矿总数的 20.9%,产量的 12.2%。进行残采、复采的煤矿 9 308 个,产煤 8 797 万吨,占乡镇煤矿总数的 13.4%,产量的 16.4%。残采、复采产量占乡镇煤矿产量的比例,东北三省为 37%,华东为 35%,中南为 22%。

在煤炭资源丰富的省区(如山西、陕西、内蒙古、甘肃、宁夏、贵州、新疆及云南的多数地区)煤炭资源回收率普遍较低,这些地区乡镇煤矿产量约占总产量的 50%。特别是开采 3.5 米以上厚煤层的乡镇煤矿(在晋陕蒙西、新甘宁青,这类煤矿约占 50%),资源回收率一般在 10~15%左右。其它省区煤炭资源回收率普遍较高,特别在煤炭资源贫乏的华东区,乡镇煤矿主要开采表外储量以及残采、复采。

2. 乡镇煤矿分布及产量构成

1995 年全国共有乡镇煤矿 72 919 个,产量 57 918 万吨,主要分布在 27 个省(区、市)的 1 257 个产煤县。其中,有 16 个省区的乡镇煤矿产量超过 1 000 万吨,这些省区的乡镇煤矿产量占全国乡镇煤矿总产量的 91.8%。产量超过 5 000 万吨的有山西和四川。贵州、湖北、福建、湖南、江西、云南、四川、广东、甘肃及北京等 10 个省(区、市),乡镇煤矿的产量超过本省区总产量的一半。

乡镇煤矿产量在 30 万吨及以上的产煤县有 327 个,1995 年生产煤炭 4.65 亿吨,占全国的 78.8%。产量在 100 万吨及以上的产煤县有 165 个,产煤 3.75 亿吨,占全国的 64%。产量超过 1 000 万吨的县有 2 个,即山西大同市南郊区 and 左云县。

3. 矿井规模、装备及安全状况

1995 年全国乡镇煤矿平均单井年产量 0.79 万吨,其中,山西和山东两省分别为 2.35 和 2.2 万吨,而贵州和广西只有 0.31 和 0.14 万吨。

装备“五小件”(绞车、风机、水泵、矿灯、瓦斯测定器)的矿井 33 486 个,产量 43 908 万吨,分别占全国乡镇煤矿的 45.9%和 75.8%。实现“五消灭”(消灭独眼井、自然通风、井下明火照明、明火放炮、明刀闸开关)的矿井 25 853 个,产量 39 298 万吨,分别占全国乡镇煤矿的 35.5%和 67.9%。

1995 年乡镇煤矿事故死亡人数达 5 240 人,百万吨死亡率 9.05 人,其中集体煤矿百万吨死亡率 6.74 人,个体煤矿 17.97 人。

4. 经营管理状况

集体所有制煤矿是乡镇煤矿的主体,全国共有 34 163 个,产量 45 512 万吨,分别占全国乡镇煤矿的 46.9%和 78.6%。平均年产量 1.33 万吨,较全国平均值高 0.54 万吨。

多数乡镇煤矿采取集体委托个人承包经营。目前已涌现出一批综合经营、股份制或股份合作制的乡镇煤矿和以煤矿为龙头的企业集团,这是乡镇煤矿发展的新趋势。

在山西北部、内蒙古、黑龙江、陕西、贵州(这几个省区乡镇煤矿产量占总产量的 40%左右)等主要产煤区,由于受运输条件及煤炭市场制约,多数乡镇煤矿微利经营,少数煤矿靠少交税费吃维简费勉强生存,也有的煤矿关停并转;市场条件好的华东、华南、华中地区,乡镇煤矿经济效益好;其它省区的乡镇煤矿盈利状况处于上述两类之间。

乡镇煤矿产品以当地销售为主。1995 年运出省外 11 211 万吨,占总产量的 19%4%,占全国省际煤炭净输出量的 1/4 以上,在全国煤炭供需平衡中起重要作用;出县的煤炭占总产量的 43%。山西、河南、贵州、陕西 4 个主要输出省销往省外 7 163 万吨,占全国乡镇煤矿出省销售量的 64%。

省级乡镇煤矿的行业管理,除个别省外,由各省区的煤炭工业厅(局)负责;煤炭部确定的 116 个重点产煤县,基本上都设有煤炭管理局,30 万吨以上的产煤县中,90%以上由煤炭管理局管理。

5. 主要技术指标抽样调查分析

对 16 个省区的 2 万多个矿井进行了调查分析,这些矿井占全国乡镇煤矿总数的 27%,总产量的 43%,可以反映全国乡镇煤矿的基本技术状况。

设计服务年限小于 10 年的矿井占 60~70%,产量占 30~40%。其中,小于 5 年的矿井约占 40%,产量约占 20%;服务年限大于 10 年的矿井约占 30~40%,产量占 60~70%。晋陕蒙(西)区服务年限大于 10 年的矿井占 63%,产量占 71%,高于全国平均水平。

正规矿井一般采用壁式(长壁、短壁)采煤方法,多数矿井采用落后的房柱及巷道采煤方法,用煤柱代替支护,回采率低。采用壁式采煤的矿井数和产量均占 20%左右;80%的矿井采用房柱及巷道

采煤方法。在富煤地区,晋陕蒙(西)采用壁式采煤法的矿井仅占 9%,产量占 12%;新甘宁青采用壁式采煤法的矿井占 12%。煤炭资源较少的东北、华东和中南区、采用壁式采煤法的矿井比例较高,东北约 40%,安徽 46%,福建 32%,湖南 25%。

60~70%的矿井开采深度小于 100 米,其中小于 50 米的矿井约占 40%;100~200 米的矿井占 20~30%,200 米以上的占 10%。

开采煤层厚度小于 1.3 米的矿井约占 30%,1.3~2.0 米的矿井占 30%,2 米以上的占 40%。开采煤层厚度在各省区差别较大,富煤省区煤层较厚,贫煤省区则相反。约 70%的矿井属于低瓦斯矿井。

三、存在问题

1. 缺乏有效的宏观调控手段

乡镇煤矿盲目发展的情况相当严重,造成大量生产能力闲置。晋陕蒙(西)及黑龙江等地区闲置生产能力在 20%以上,企业经济效益下滑。

2. 开采秩序混乱

1995 年全国共有无证非法开采矿井 22 021 个,占乡镇煤矿总数的 30.2%,生产煤炭约 6 600 万吨,所占比例并不大,但由于数量多、分布广,严重干扰煤炭生产秩序,给国有大矿造成了巨大经济损失。

3. 资源破坏和浪费严重

在富煤省区,资源破坏和浪费严重,开采 2 米以上煤层的乡镇煤矿占 40%左右,晋陕蒙(西)达 60%,其中开采 3.5 米以上厚煤层的矿井占 50%。这些开采厚煤层的乡镇煤矿,有 80%的矿井采用工作面无支护或基本无支护的高落式、巷道式等非正规采煤方法和落后的采掘工艺,资源回收率只有 10~15%。

4. 安全状况差

1995 年,全国乡镇煤矿平均年产量仅 0.79 万吨,相当于 1981 年的水平。年产量不足 1 万吨的矿井占总数的 70%,每矿平均年产量只有 0.27 万吨,不具备正规办矿的条件。

1995 年全国有 65%的乡镇煤矿(产量占 32%)没有实现“五消灭”,不具备起码的安全生产条件,安全状况差。1995 年全国乡镇煤矿百万吨事故死亡率达 9.05 人,其中,山西、山东和江苏等管理较好的省区,已下降到 4 人以下,而广西、青海、湖南、广东、江西、甘肃、云南、吉林、湖北等 9 个省区高达 15 人以上。

从业人员素质低,文盲半文盲占半数以上,而且外地临时雇工多。1995 年,山西外省籍从业人员占 54%,河南占 65%,队伍很不稳定,培训难度很

大,严重制约乡镇煤矿向正规化、集约化方向发展。

5. 不合理负担过重

乡镇煤矿普遍存在负担过重的问题,各种税费多达 20~30 种,吨煤费用 30~40 元;个别地区税费有 40 多种,吨煤费用高达 70 元。这些税费中,有相当一部分是不合理收费,尤其是流通环节盘剥最为严重。乡镇煤矿利益分配不合理,自我积累意识差,缺乏再投资能力。

四、发展趋势及对策建议

1. 发展趋势

2010 年以前,影响乡镇煤矿发展的主要因素不会有大的变化。我国仍将处于社会主义初级阶段,能源需求的增长仍将主要靠煤炭来满足,人力资源和煤炭资源可以满足乡镇煤矿发展的需要,国家将继续坚持“中央和地方并举,大中小煤矿并举”的煤炭工业发展方针,对乡镇煤矿实行“扶持、改造、整顿、联合、提高”的方针,农业和农村经济发展需要乡镇煤矿,地方政府将进一步发展乡镇煤矿。因此,乡镇煤矿仍将蓬勃发展。

“九五”期间,乡镇煤矿的发展进入以提高经济效益和整体素质为中心的新阶段,整体素质提高的速度将超过以往任何时期,但受资源赋存条件和当地经济发展水平的影响,发展不平衡,将出现两极分化的趋势。在煤炭市场供大于求的形势下,乡镇煤矿将以追求经济效益、增强市场竞争力及开拓市场空间为目的,在销售体制、经营方式、煤炭加工、综合利用、多种经营等方面实施战略性调整和转变,其转变速度可能大大超过技术素质提高的速度。

2010 年以前,全国乡镇煤矿发展的总趋势是产量稳步增长,但受市场需求的制约,增速将有所下降,而且各省区差异较大。综合分析影响各省区乡镇煤矿产量增长的主要因素,可将全国 27 个产煤省区分为 5 种类型。第一类产量稳步快速增长,包括山西、陕西、内蒙古和贵州 4 省区,乡镇煤矿发展前景广阔。第 2 类产量稳步慢速增长,包括新疆、甘肃、宁夏、青海和云南 5 个省区,有发展潜力,但受外运条件的限制,主要满足本地区煤炭市场需求。第 3 类产量适度增长,包括煤炭净输出省黑龙江和河南,煤炭净输入省湖南、山东和河北,以及基本上自产自用的四川省。这些省区的乡镇煤矿靠近煤炭市场,有适合乡镇煤矿开采的煤炭资源,但不丰富,而且开采条件较差,发展受到限制。第 4 类产量维持现状,包括北京、安徽、湖北、广东和广西 5 省(区、市),都是煤炭净输入省(区、市),尽管资源有限、开采条件差,但受市场拉动,可维持目前产量水平,个别省区可能略有增长。第 5 类产量逐步下降,

包括辽宁、吉林、江苏、浙江、福建和江西 6 省,也都是煤炭净输入省,煤炭资源少,开采条件很差,残采复采和开采表外储量的矿井占很大比例,进一步发展有许多不确定因素,“九五”期间基本可以保持目前产量水平,2000 年以后,个别省区产量可能下降。

2. 对策建议

乡镇煤矿的发展应以提高经济效益和整体素质为中心,走可持续发展道路,加快两个根本性转变的步伐,采取加强宏观调控和重点扶持相结合的发展战略。

宏观调控的主要内容有:加强行业管理,进行科学规划,实施总量控制,整顿采矿秩序,加强市场监管,提高资源回收率。

对乡镇煤矿的扶持包括政策、技术、资金及资源等方面,以政策和技术扶持为主;要继续发挥地方政府的积极性;国家的资金和技术扶持的重点应放在煤炭输出省区和重点产煤县。

鉴于我国正处于由计划经济向市场经济过渡时期,必须采取行政、法律、经济等综合措施,确保乡镇煤矿发展战略的顺利实施。具体措施建议如下:

(1) 统筹规划,实行总量控制

——各省区煤炭管理部门应在《煤炭工业“九五”计划和 2010 年规划目标》的指导下,编制县级乡镇煤矿开发规划,确定合理开发规模,确保煤炭工业的稳定、健康发展。

——实行总量控制。乡镇煤矿的发展仍将保持较强的增长态势,而煤炭市场供过于求的局面将继续存在。因此,国家必须对乡镇煤矿的生产进行总量控制。要进行煤炭需求预测,制订煤炭生产调控指标,采取行政、法律、经济等综合手段,协调各方面的关系,做到产、运、销基本平衡,各类煤矿协调发展。

(2) 认真贯彻《煤炭法》,加强行业管理,整顿采矿秩序和煤炭市场

——加强县乡两级煤炭行业管理。煤炭年产量 30 万吨以上的县,必须有煤炭工业管理机构;年产 10 万吨以上的乡镇,应设立煤管站。各级煤炭管理部门要建立健全行政执法机构,加强执法力度。

——严格办矿审批。各级主管部门要按有关规定,严格审批开发规划、办矿许可和煤炭生产许可。

——坚决取缔非法矿点。结合《煤炭法》的贯彻执行,对乡镇煤矿进行全面整顿,取缔非法矿点,制止超层越界开采等非法行为。

——整顿运销秩序,规范煤炭市场。根据《煤炭法》有关煤炭经营管理的规定和配套法规,认真贯彻煤炭经营管理办法,强化煤炭经营企业的资质审查和审批,整顿煤炭经营秩序,禁止非法煤矿生产。

(下转第 54 页)