

你的位置: [首页](#) >> [理论前沿](#) >> [专题: 百家争鸣](#) >> [论中国煤炭工业可持续发展的制度架构](#)

## 论中国煤炭工业可持续发展的制度架构

作者: 肖国兴 点击量: 1285 发布日期: 2004-3-26

(中国海洋大学法学院 肖国兴)

历经近20年的制度变迁,中国煤炭工业取得了连续11年煤炭产量在10亿吨以上递增的经济绩效,在满足国民经济高速增长对能源需求的同时,也为煤炭工业自身发展拓宽了路径。

中国21世纪议程可持续发展战略的实现仰赖于能源的可持续供给。而从能源供给的实际看,只有中国煤炭工业可持续发展,才能满足煤炭的可持续供给,这是中国的现实和未来。因此,中国煤炭工业的可持续发展是中国21世纪议程可持续发展战略的重要行动。

然而,中国煤炭工业可持续发展的前景不容乐观:探明储量中直接可供建立大型矿井的储量所剩无几;乱采乱挖无证开采、破坏性开采的现象屡屡发生,部分重点国有煤矿陷入困境尚未“脱贫”;投资额递减,新开工能力不足;众多中小煤矿资源回收率低水平徘徊;煤矿安全事故频频发生;采煤造成的环境污染状况正在加剧等等,这些不可持续障碍直接制约了中国煤炭工业的可持续发展。

笔者以为,中国煤炭工业不可可持续发展的障碍大多是以现行煤炭工业制度安排为根据的,现行煤炭工业不可可持续发展的制度安排是中国煤炭工业不可可持续发展的根本原因。因此将现行煤炭工业制度创新为可持续发展的制度安排是中国煤炭工业可持续发展的制度抉择。

制度创新是以人的经济价值观念的提高为条件的。本文对中国煤炭工业可持续发展的制度空间、制度选择、制度结构与形式进行分析。以期为中国煤炭工业可持续发展的制度创新供给经济价值观念。

### 一、制度:煤炭工业可持续发展的空间

任何经济增长和发展都是在制度中实现的,只是不同的经济增长和发展存在于不同的制度之中,制度也直接决定了经济增长和发展的性质与速度。虽然制约经济增长和发展的因素还有其他方面,如生产力、经济信息等。但制度无疑是最主要的因素。制度对经济增长和发展的决定作用表现在:制度决定了人们的选择集合。煤炭资源和环境容量的稀缺性和有限性与煤炭厂商(包括向煤炭工业投资的企业法人、自然人)追求利润最大化的无限性总是矛盾。为了降低成本,任何煤炭厂商都可能在煤炭资源的开发利用中,不自觉地内部不经济外化给社会和其他厂商。因而,煤炭厂商非理性和有限理性行为总是呈常态的,这就决定了煤炭厂商之间,煤炭厂商与其它厂商之间的合作博弈必须通过一系列交易规则,即制度来维系,从而减少交易中的不确定性,达到需求与供给的均衡及公平利益的实现。制度是“集体行动对个体行动的控制”(康芒斯,1908)“制度是一个社会中的一些游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。”(诺斯,1990)显然,制度是公共物品,任何煤炭厂商都可能免费在制度中减少不确定性的同时,受到私欲行为的抑制。因为制度功能的发挥是以确定预期犯规成本为特征的,煤炭厂商在行动之前可以根据制度选择自己的行为结果。煤炭厂商欲达到利润最大化的目的就必须遵守制度规则,否则就会增加成本或丧失利益。作为有理性的煤炭厂商总会在充分考虑成本与收益之比之后作出行动选择,即是在犯规的情况下也是在权衡了成本可能大于收益的场合下作出的选择,只是此时的权衡往往是在侥幸心理

的刺激下作出的。在市场经济的条件下煤炭厂商之间的非合作博弈时常存在，但合作博弈却是主流，因为交易总是在煤炭厂商之间不断进行的。由于煤炭资源价值是在交易中的实现的，任何煤炭厂商的收益都来自于与其他厂商的合作博弈，在一次交易中一个煤炭厂商对其他厂商的行动往往会在下一次交易中得到同样方式的反应，如果一个煤炭厂商总是采取不与其他厂商合作的态度，进行非合作博弈，则这个厂商总会得到同样的报应，从而他也就失去了生存和发展的空间。因此，无论私欲多强的煤炭厂商总会不自觉的承认和接受制度，其大部分行为要受到制度的拘束，至少作理性选择时是这样。这正是制度能够决定人们选择集合的原因。

制度对人们选择集合的决定作用表现为制度促进或者限制经济增长和发展。制度的这种决定作用“取决于制度对努力的保护，为专业化所提供的机会，以及所允许活动的自由。”（刘易斯，1955）煤炭厂商是经济人，从事媒介交易并以此追求利润最大化是他唯一的利益驱动，只有他的主观努力与其收益成正比时，他才会将积蓄拿出来进行生产性投资，以求取得回报。然而，煤炭厂商的开发利用活动始终伴随着风险，这种风险首先来自于煤炭资源赋存和开发利用的不确定性。煤炭资源（除少许露头煤外）赋存于距地表一定深度的地质层，虽然采用一定的地质手段可以把握煤炭储量，但其商业价值实现的预期，不仅取决于煤炭资源回收率、百万吨死亡率、技术贡献率、投资回报率等影响生产成本的因素，还取决于环境污染和破坏等决定外部性成本的因素。其次这种风险来自于煤炭资源和产品市场的不确定性。煤炭资源和产品只有在交易中才能实现其价值，而市场交易受制于供给与需求、信息量、交易规模、谈判费用等因素的影响。煤炭厂商只有在克服了上述两种风险之后才能达到经营目的。而这两种风险的克服都需要制度作出防预和抵御的对策安排。制度特别是正式制度对煤炭资源的占有和支配都有具体的安排，无论制度是否作出有效率的安排，制度初始界定的目的都可能是为了煤炭资源开发利用的有序和安全进行，虽然有序和安全使开发利用具备效率的限度是有限的，但毕竟是制度安排的初衷带来的经济绩效。“有规则总比没规则好。”

（诺斯，1981）但是制度如果作出了低效率或无效率安排，制度的有效运作带来的资源浪费与破坏会成为煤炭厂商的行动规范。因此，就正式制度而言，如果有制度就应当是一个有效率的制度，否则这种制度的作用只能起到阻碍经济增长与发展的作用。就制度的有效性来说，对于法律制度的要求就更高，在整个制度结构中，法律制度往往起决定的作用。“法律既是从整个社会的结构和习惯自下而上发展而来，又是从社会中的统治者们的政策和价值中自上而下移动，法律有助于二者的结合。”（伯尔曼，1985）因此，法律能够“达到有效地重新组织各种社会关系的后果，”从而将“直接影响社会变迁的性质与速度。”（科特威尔，1988）显然作为经济人的煤炭厂商必然会从自利性与理性出发，遵从规则与制度，进行机会成本选择，在此基础上决定行动策略。规则富有理性并经济时，经济人会在制度中寻求发展的策略，进而推动经济增长和发展，反之，则阻碍经济增长和发展。因此规则及其形成的制度，对煤炭工业经济增长和发展的路径与方式具有决定作用。在现代法制社会，固然法律制度是各项制度的核心，但其效率的高低直接受到非正式制度的影响与牵制。为此，考察制度绩效时，不应忘了非正式制度的作用的两面性。

## 二、制度：煤炭工业可持续发展的选择

一种产业无论怎样发展都必须有一定的规则与制度。然而，规则与制度必须是有效率的。从可持续发展对煤炭工业制度要求来看，煤炭工业法律制度至少应在公平与效率的基础上进行制度变迁安排。可持续发展中的公平是兼顾代内公平与代际公平的公平，代内公平表现为煤炭资源的供给与分配在“保持不变的或增长的自然资本存量”的条件下，“达到在给定的时间点上公平对待一国内部或国家之间处于劣势的集团。”（皮尔斯，1994）为此在煤炭法律的制度安排中要在确定煤炭产权与资源交易的同时，注意平衡经济地理区位，界定贫困者或贫困地区人民对煤炭资源的拥有与支配权，并在税收、信贷、投资、补贴等方面做出鼓励性制度安排，使其在缩短与富裕者或发达地区差距的前提下，发展经济与提高人民生活福利水平。同时安排煤炭资源开发利用与环境保护的协调性规则，并要限制富裕者对煤炭资源的止境消耗，在制度安排中加强煤炭资源有效率利用。可持续发展中效率是以全社会生活水平的提高为特征的，其与帕累托效率直接相关。帕累托效率是“对于某种经济的资源配置，如果不存在其他生产上可行的配置，使得该经济中的所有个人至少和他们初始时情况一样，而且至少有一个的情况比初始时更好，那么这个资源配置就

是最优的。”（伊特韦尔等，1987）据此，可持续发展的效率可以表述为：“当发展能够保证当代人的福利增加时，也不会使后代人的福利减少。”（皮尔斯，1994）在中国福利的增加是以煤炭资源的消耗为前提的，要想在煤炭资源在不减少的情况下增加福利，唯一的路径就是提高煤炭资源开发利用效率。制度效率的实现仰赖于煤炭厂商所导致的产出的增长，为此可持续发展的煤炭法律制度的效率安排，应当是在确定交易规则时拓展人们的选择空间，增大科技投入产出，使技术创新与制度创新同步；在界定投资、契约等产权时，安排资源的公平分配和政府对于煤炭资源开发利用的宏观管理与微观规制，并保证煤炭资源供给与收入分配的公平与公正。从可持续发展对法律制度安排的需求来看，煤炭资源的赋存的有限性与煤炭厂商牟利最大化之间冲突的解决是第一位的，因此安排制度效率可能比安排制度公平更为重要。“一种配置要公平就必须是有效率的。”（平狄克，1995）如果制度安排无效率，煤炭资源的破坏与浪费就是必然，再说公平也是枉然。制度效率是客观的标准，而制度公平则为主观标准。由于人们的价值标准不同，人们对制度的评价也是可塑的，多少掺杂着其利益集团价值倾向，“一种无效率的资源配置可能比另一种有效率的配置更有公平，答案取决于一个人对公平是如何想的，因而取决于对各想要的效用的人际比较。”

（平狄克，1995）当然，制度不公平，也就谈不上制度效率，公平是效率的要素，在一定条件下，又是效率的制约条件甚至是前提，因此可持续发展的煤炭法律制度是制度效率与制度公平相整合的法律制度。

显然，煤炭工业可持续发展的制度安排与现行煤炭工业的制度安排是截然不同的，为此，必须对现行制度进行制度创新，而对现行煤炭工业法律制度进行评价与诊断则成为制度创新的起点。由于可持续发展的制度安排是以有效率为前提的，现行制度却以低效率或无效率为表现，为此，评价与诊断将以分析制约制度效率的因素而进行。有人将制约中国煤炭工业可持续发展的因素划分为11个（魏同、王利杰，1996），虽然这种划分有一定合理性，但笔者以为，从中国煤炭工业发展的实际看，煤炭厂商的行动规则，政府管理与规制行为，煤炭资源与环境的整合，煤炭技术创新和煤炭厂商的权利救济是直接决定煤炭工业可持续发展的因素。煤炭厂商的行动受制于产权安排的合理性，通常认为有效率的产权当然是排他，可交易及完全支配性的（兰德尔，1981），也有人划出的特征更多，这是因为产权为煤炭厂商设定了激励与抑制规则，煤炭厂商只有在投资与回报相一致时，才会更多地进行生产性投资。同时，产权是交易的产权，交易是产权的交易（丹尼尔，1994），只有当产权成为煤炭厂商追逐效率的工具时，产权才会正常的产权功能，当然，也只有煤炭资源产权、投资产权与交易产权都有效率时，煤炭厂商的行为才会富有经济理性。中国现行产权制度的构建与运作低效率或低效率表现为国家煤炭资源产权的弱化及其与煤炭厂商采矿权交易边界的模糊。从而在加大煤炭交易成本的同时，使中国煤炭工业失去了可持续发展的动力结构。煤炭工业是矿业，属于典型的资源型产业，其存在与发展不仅保有一般市场的固有缺陷如信息偏在、分配不公等，始终伴随着较其他产业更大的投资与作业风险，因此，要求政府对煤炭产业进行宏观管理与微观规制，政府的管理与规制直接制约了煤炭厂商产权效率。构建并发育于计划经济的现行煤炭管理体制尽管发生了顺应市场经济的制度变迁，但无论是投资体制与管理方式依旧是计划经济的模式，行政权利冲突与掣肘，而且常常增多了政府设租与寻租的机会，从而成为延缓煤炭工业向市场经济渐进的制度原因。煤炭工业是污染产业，外部性问题一直是困扰其发展的障碍，煤炭开发利用与环境保护的断裂往往成为问题的关键，而现行低煤炭法律的制度安排不可能带来煤炭厂商内化外部成本的压力与动力，进而扩大了煤炭交易成本。作为技术密集型产业煤炭工业长期把提高采矿、加工等技术水平当作提高资源回收率与降低生产成本的契机，然而向市场经济渐进以后，政府对新技术的推广与扩散已显得束手无策，煤炭厂商也很少有技术进步的动力，强制或用经济手段提高煤炭厂商的有机构成，推动技术创新，提高煤炭技术贡献率已迫在眉睫。与其他资源型产业一样，煤炭厂商也遭受到来自各方面的侵害，权利却得不到及时和有效率的救济，从而，也增大了交易成本与生产成本。（至于煤炭产业存在的其他制度安排问题如下岗之类的临时性及应急性等与其他产业一样存在的问题，本文不再论及。）而上述问题的解决都将仰赖于对煤炭法律制度作出新的安排。

由于煤炭工业在中国的特殊地位，现行煤炭工业制度主要是由法律及政策安排的正式制度，特别是法律制度；也由于法律制度较其他制度如诱致性制度的理性程度更高，甚至由理性决定与选择。因此，中国煤炭工业进行可持续发展的制度创新，关键是确立煤炭工业可持续发展的经济理性，并在这种理性的指导下，

进行制度选择。根据煤炭工业向市场经济渐进的现实需要，中国煤炭工业制度创新的经济理性应是可持续发展理论为基础的，以效率与公平为原则的安排煤炭工业可持续发展的科学理论。

可持续发展是一种新的发展模式，可持续发展法的制度创新当然有着不可估量的难度，因此，煤炭工业可持续发展的经济理性的确立成为制度创新成功的前提。实际上有关制度创新的条件业已具备。中国煤炭工业向市场渐进的实践已经为上述煤炭工业制度创新提供切实可行的操作与实验方案。同时，煤炭工业的有关学者们陆续完成的一系列煤炭工业可持续发展的理论为制度创新提供了意识形态的给养。因此，中国煤炭工业制度创新的条件已经成熟，关键是要善于把握机会。

### 三、制度：煤炭工业可持续发展的结构与形式

可持续发展在中国煤炭工业从理论变为现实，是以可持续发展的煤炭法律制度为前提的。而可持续发展的煤炭法律制度是构成为制度结构的制度。这些构成为结构的制度是煤炭资源产权制度，煤炭行政权制度，煤炭资源环境权制度，煤炭技术创新制度和煤炭厂商权利救济制度，这些制度分别提供了煤炭工业可持续发展的市场、政府、环境、技术、经济与保护条件，因而构成了中国煤炭工业可持续发展的空间。这些法律制度是煤炭可持续发展法律制度的基本原则，最低规范。任何煤炭可持续发展的法律制度都必须具备这些法律制度，否则制度可以是法律制度，却不是可持续发展法律制度，这些制度的完善与否直接决定了一国可持续发展能否实现及其实现程度与范围。

煤炭工业产权制度是煤炭工业实施可持续发展的基础性制度安排。这项制度的核心是安排出可交易的资源产权与投资产权。煤炭资源属于私人物品，其上负载的产权当然应该是私人产权，即可交易的产权。煤炭厂商进行资源产权交易是其博弈牟利的基本手段。现行禁止牟利性交易是因为煤炭厂商是从国家手中无偿取得资源产权。因此，煤炭厂商可交易的资源产权必须以其交易取得为根据，以煤炭资源权利金形式替代现行的矿区使用费与资源补偿费制度，使大部分煤炭资源产权成为一种煤炭厂商能完全支配，绝对排他性的权利。投资产权直接决定了煤炭厂商直接进行资本性投资的效率及其对煤炭工业的市场准入，是煤炭资源利益的最终分配。对投资产权的规范也应使产权实现公平竞争与规模经济，特别是平等机会的原则。对煤炭厂商实行在资本面前平等授予的原则，而不是对煤炭厂商实行区别待遇。

煤炭工业的行政管理与规制制度是煤炭工业实施可持续发展的核心性制度安排。因为可持续发展的实现关键是改变现行的决策制度，必须使政府的管理与规制建立在充分考虑环境、生态、社会与经济的基础上（联合国环发大会，1992）。政府的管理无论是产业的还是全局的都要从煤炭开发利用的实际出发，考虑市场失败与政府失败的诸因素，从总量与规模上控制煤炭工业的发展规模与速度，构建安全、有效的行政管理体制。政府的规制则应在充分考虑煤炭厂商产权效率的前提下，界定政府行为与煤炭厂商行为的边界，注重政府公正与煤炭厂商效率的吻合与匹配，使政府职能的转变与煤炭厂商公司制度的重塑能在一个统一的过程中实现。

煤炭资源环境制度是煤炭工业可持续发展的行动性制度。煤炭资源开发利用与环境保护的协调与统一是此项制度的中心内容。从资源私人物品性与环境公共物品性的属性出发，将私人产权与公共产权，私人选择与公共选择冲突与统一结合起来，对资源开发利用与环境保护进行整合性制度选择，用以保证内部不经济外化向外部不经济内化转移。要在安排资源产权交易的同时，安排环境产权的交易，要在严格界定煤炭厂商行为与操作程序的同时，发挥政府公共物品托管人的作用。使政府在加强管理中注重经济手段的应用；使煤炭厂商在享受资源利益中也承担环境成本。为此，在法律上将资源利用规范与环境保护规范有机整合到煤炭工业制度安排中，是实现煤炭厂商利益不断向社会利益相趋进的有效路径。

煤炭技术创新制度是煤炭工业实施可持续发展的手段性制度。可持续发展以技术进步为保证，无论是制度公平，还是制度效率都以技术贡献率为基础。此项制度主要从技术与经济的结合上进行制度安排。要在界定产权特别是知识产权的基础上，构建技术交易市场，鼓励并刺激煤炭厂商进行技术创新；安排政府以技

技术创新的引导、鼓励与保护制度，特别要合理安排政府对技术创新的强制措施，强迫落后技术工艺、操作流程的淘汰与监管制度。使煤炭工业行之有效的技术政策上升为更高层次的制度。

煤炭厂商权利救济制度是煤炭工业实施可持续发展的环境性制度。这项制度的核心是保障煤炭厂商产权支配的垄断性与完整性。产权的安全行使是产权有效率的初始条件，资源产权与投资产权及环境产权与技术创新都需要相应的制度路径救济与保障。为此，应在确立这些产权的前提下，充分安排煤炭厂商进行权利救济及获得其他救济的方法与程序。

上述制度结构通过什么制度形式表现出来直接决定了制度效率与制度公平甚至涉及到制度实施。从中国煤炭工业的实际上看，这些制度有的必须上升为法律制度如煤炭厂商产权、煤炭行政权制度等。有的不一定必须上升为法律制度，但都应当是正式制度安排的，既是在行政规范的层次上，也应该通过效力更高一些的行政规范来安排，这样既可以使制度安排科学性与资本性更明显，也能使煤炭厂商在更大的范围内得到保障。当然上述制度结构的建设必须树立可持续发展经济理性的前提下，在总结中国煤炭工业制度变迁的历史经验，对现行煤炭工业法律、法规及部门规章等制度安排进行有效诊断与评价及国外有关产煤国法律、法规等制度安排研究的基础上进行。

\*该文系笔者承担的原煤炭工业部项目《中国煤炭工业制度创新分析》之一。

主要参考文献：

- ①约翰·R·康芒斯John. R. Commons：《制度经济学》中译本，商务印书馆1982年出版。
- ②道格拉斯·C·诺斯Douglass. C. North：《制度、制度变迁与经济绩效》中译本，上海三联书店1995出版。
- ③W·阿·刘易斯W. Arthur. Lewis：《经济增长理论》中译本，商务印书馆1996年出版。
- ④道格拉斯·C·诺斯Douglass. C. North：《经济史上的结构与变迁》中译本，上海三联书店1992出版。
- ⑤哈罗德·J·伯尔曼Harold. J. Berman：《法律与革命》中译本，中国大百科全书出版社1995年出版。
- ⑥罗杰·科特威尔ROGER. Cottell：《法律社会学导论》中译本，华夏出版社1989年出版。
- ⑦大卫·皮尔斯，洁克·沃福德D. W. Pearce, J. J. Warford：《世界无末日》中译本，中国财政经济出版社。
- ⑧丹尼尔·W·布罗姆利Daniel W. Bromley：《经济利益与经济制度》中译本，上海三联书店，上海人民出版社1996年出版。
- ⑨平狄克Robert S. Pindyck&Daniel L. Rubinfeld：《微观经济学》中译本，中国人民大学出版社1997年出版。
- ⑩阿兰·兰德尔Alan. Landall：《资源经济学》中译本，商务印书馆1989年出版。

原文发表于《管理世界》1998年第4期

文章评论：

---

当前没有评论

标题:

姓名:

内容: