

我国煤炭产业的 过度竞争研究

□ 卢福财¹ □ 高跃华²

(1. 江西财经大学, 江西 南昌 330013; 2. 江西省煤炭厅信息中心, 江西 南昌 330000)

摘要:我国煤炭产业是最为典型的过度竞争产业之一。煤炭产业过度竞争不仅造成煤炭生产能力的闲置浪费、煤炭资源的破坏和社会资源配置的低效率、全行业亏损和不正当竞争带来的经济秩序混乱,而且对煤炭产业自身的结构升级、其它产业的技术进步、我国产业结构的逻辑演进、国民经济的可持续发展等,都造成了不利影响。煤炭产业作为自然垄断的资源开采型产业,在我们这样一个资源短缺的国家里出现过度竞争,原因是多方面的,既与我国能源的自然构成状况有关,又与管理制度、产业政策和企业经营行为有关,更主要的是后者。解决我国煤炭产业过度竞争问题的关键在于构造各种煤炭企业公平合理的竞争环境,保护合理正当的竞争,克服无序的、不公平的竞争,以形成煤炭产业的有效竞争市场。

关键词:煤炭产业; 过度竞争; 资源配置; 对策措施

中图分类号: F062.9 文献标识码: A 文章编号: 1671-9301(2003)02-0067-12

导论

过度竞争是近年来困扰我国经济发展的一个突出问题,而煤炭产业就是最为典型的过度竞争产业之一。煤炭产业自20世纪80年代出现全行业亏损以来,国家给予了大量补贴和政策支持,煤炭企业本身也做了大量的减员提效、扭亏增盈工作,尤其是1998年以来国家通过行政手段强行进行关井压产,虽然在2001年出现了煤炭销售上升、库存下降、货款回收加快、煤价恢复性回升、煤炭

收稿日期: 2003-01-05

作者卢福财,江西财经大学工商管理学院院长、教授、产业经济学博士生导师,电话:0791-3816930;高跃华,江西省煤炭厅信息中心主任。

行业实现整体扭亏的局面,但是,并没有从根本上改变煤炭过度竞争的形成机制,也不能确保那些被关闭的煤矿不会“死灰复燃”,再一次出现行业内的过度竞争。因此,从理论上深入探讨煤炭产业过度竞争的形成机制,寻求从根本上长期消除过度竞争的对策措施,对于煤炭产业本身的健康发展和其它产业市场结构的合理化都有重大的理论价值和现实意义。本文共分三个部分:第一部分对我国煤炭产业过度竞争状况及绩效进行实证分析;第二部分分析我国煤炭产业过度竞争的成因;第三部分讨论解决我国煤炭产业过度竞争的对策措施。

一、我国煤炭产业过度竞争状况与绩效判定

“过度竞争”是指这样一种现象:一些具有较大赢利潜力的产业吸引了众多企业的蜂拥而入,造成市场中从事生产经营活动的企业数量太多,产业过度供给和过剩生产能力严重,多数企业经济效益低下甚至亏损,但又不能顺利退出,为了生存采取各种不正当的甚至是恶意的或破坏性的竞争手段,从而导致市场秩序混乱的状况。如何判定一个产业是否出现了过度竞争,目前理论界和实际工作部门都没有形成非常统一的标准。如早期贝恩给出了过度竞争的五个特征,日本通产省曾提出判断是否出现过度竞争的四个标准,我国学者曹建海也提出过判断一个产业是否发生过度竞争的一般标准。^①从目前的研究情况看,国内对过度竞争的判定标准主要包括:产业市场集中度、企业规模、生产能力利用率、产业利润率等。^②本文主要采用上述四大标准,综合地考察煤炭产业的状况,对煤炭产业是否处于过度竞争状态做出基本判定。

1. 煤炭产业的市场集中度状况

市场集中度是指规模最大的前几位企业的有关数值(如销售额、增加值、职工人数、资产额等)占整个市场或行业的份额。煤炭企业在计划经济时期主要是由国有重点煤矿(隶属中央财政)和地方国营煤矿组成,市场集中度较高。随着经济的发展和煤炭管理体制的改革,我国煤炭产业的市场集中度呈不断降低的走势。企业的数目在近年呈激增趋势。1989年,地方各类煤矿企业数为20310个,^③1995年已超过31000个。^④国有重点煤矿的煤炭产量占总产量的比重1957年为73%,1979年为56.3%,1985年为46.6%,1996年为39%。经过连续几年的强行关井压产后,到2001年突升为60%。^⑤乡镇及个体煤矿的产量1996年占全国总产量的44.8%,已超过国有重点煤矿的产量(2001年为19%)。据国家煤炭局2000年统计,包括大同矿务局在内的4家龙头企业,对市场的控制率仅为7.6%;21个千万吨以上的矿务局,对市场的控制率仅11.8%;119家国有重点煤矿平均每个企业年销售煤炭440万吨,市场占有率不到0.5%,而世界其他主要产煤国家中,前三、四家煤炭企业市场占有率在40%以上。

2. 煤炭企业的规模状况

企业规模标准是一个相对性标准,一般以一国某一产业最大企业规模或平均规模与发达国家该产业的企业规模相对比。如果规模过小则认为存在过度进入。矿井的规模受资源禀赋条件和开采技术装备条件的限制。目前我国重点煤矿矿井最大规模超过400万吨,最大煤炭企业(大同矿务局)年产量超过3000万吨,与世界主要产煤国家差距不大。但我国煤炭企业的平均规模太小。

1997年,我国7.4万处煤矿产煤13.7亿吨,平均产量规模为1.85万吨。美国矿井的平均规模为36.8万吨,俄罗斯为53.5万吨,印度为13.3万吨。我国矿井的平均规模只相当于美国的1/20,

① 曹建海:《过度竞争论》,人大出版社,2000年11月。

② 原毅军、丁永健:《产业过度进入问题研究述评》,《大连理工大学学报》,2000,3,15-18。

③ 《煤炭大全》煤炭工业出版社,1991。

④ 《1995年第三次全国工业普查资料汇编·综合·行业卷》第3页,中国统计出版社,1997。

⑤ 《人民日报》2001.12.29。

俄罗斯的 1/29, 印度的 1/7。^①

3. 煤炭产业的生产能力及利用率状况

生产能力利用率标准是判断竞争状态的一个重要标准。多数学者认为生产能力闲置在 20% 以内, 可算是适度范围, 闲置在 40% 以上, 则可认为是过度进入, 过度进入导致过度竞争。能源向来是制约我国国民经济发展的瓶颈, 煤炭作为主要能源(在我国已探明的一次能源储量中, 煤炭占 96%, 油气仅占 4%), 一直是国家发展的重点, 因而煤炭生产能力增长十分迅速。我国煤炭产量由 1978 年的 6.27 亿吨, 到 1996 年达到 13.7 亿吨, 由世界第九位跃居世界第一位。到 2000 年, 实际生产能力达 14.5 亿吨。自 1995 年后, 煤炭过剩问题就变得非常突出。1998 年以来, 为了解决煤炭库存严重、煤款拖欠严重及以煤矿过多过滥问题, 国务院实行强制性关井压产措施, 2000 年实际产煤 9.98 亿吨。以生产能力 14.5 亿吨计算, 过剩生产能力占实际需求量的 45%。2000 年我国的经济增长速度为 8%, 属属正常的、经济景气的年份, 因而其煤炭生产能力利用率的数值是有说服力的。按照经验判断, 这个数值属于过度竞争范围。

4. 煤炭产业的利润率状况

产业利润率标准是判断产业是否过度竞争的另一个重要标准。如果一个产业的平均利润率高于社会平均利润率, 就不存在过度竞争问题。如果一个产业的平均利润率较长时期(剔除经济景气因素, 按正常年份衡量)低于社会平均利润率(经济利润为负)则可判断该产业存在过度竞争。长期以来, 煤炭工业基本上走的是一条粗放经营的路子, 主要依靠生产要素的扩张来实现经济的增长, 因而摊子大、战线长、投入高、产出低。自二十世纪八十年代中期以来, 已连续十余年全行业亏损。煤炭价格连年下跌, 1999 年原中央财政煤炭企业商品煤价格与上年同比下降 8.88%, 销售收入下降 5.3%。2000 年原中央财政煤炭企业亏损 41 亿元,^② 比上年帐面减亏 4.3 亿元。帐面亏损减少并不是煤炭经济运行有所好转, 而是国家拨付重点煤矿养老保险统筹补贴、地方政府相应追加的补贴。国务院批准的关闭破产矿井亏损额等冲减了帐面亏损, 实际上在近三年亏损是呈增加趋势。^③

综上所述, 我国煤炭企业数量过多, 市场集中度过低, 生产能力远远大于正常年份的市场有效需求, 产品销售价格在相当长的时期内被压低到产业的平均成本之下(全行业亏损), 企业间竞争异常激烈, 可以判定, 我国煤炭产业处于过度竞争状态。

市场绩效是指在一定的市场结构下, 由一定的市场行为所形成的价格、产量、利润、品种、技术进步等方面的效果。煤炭产业过度竞争的绩效是不仅造成煤炭生产能力的闲置浪费、煤炭资源的破坏和社会资源配置的低效率、全行业亏损和不正当竞争带来的经济秩序混乱, 而且对煤炭产业自身的结构升级、其它产业的技术进步、我国产业结构的逻辑演进、国民经济的可持续发展等, 都造成了不利影响, 其危害性已远远超出了煤炭行业本身的范畴。具体分析如下:

1. 煤炭全行业连续多年亏损、经济效益低下对产业自身造成伤害

第一, 对生产能力连续性造成破坏。煤炭企业的生产能力是随着生产过程的延续, 被采煤田资源状况的变化而动态变化的, 不象一般加工制造业那样, 在厂房、机器设备一定的情况下, 其生产能力是静态的。因此煤炭生产要保持正常的开拓掘进, 保证工作面的接替、水平的接替或者矿井的接替, 保证采掘关系的协调, 这样才能保证生产能力的稳定。然而长期经济效益低下、职工工资欠发, 多数煤矿领导层为维护本企业的稳定, 很难拿出资金投入开拓掘进, 只是在已圈出的工作面内加大回采力度。尤其国有煤矿领导“为官一任, 保一方平安”的政治责任使其不在万不得已的情况下, 不愿在自己任内掏钱去搞开拓掘进, 因此国有煤矿采掘关系失调尤为严重。由于乡镇煤矿大部分是开采浅部煤

① 参见刘世锦、冯飞主编《1999 中国产业发展跟踪研究报告》经济科学出版社, 2000。

② 曾培炎主编《国家发展计划委员会 2001 年中国国民经济和社会发展报告》, 中国计划出版社, 北京, 2001. 3。

③ 2001 年出现全行业整体扭亏, 是国家以行政手段采取强行措施进行关井压产后, 出现的暂时现象。

层, 浅部煤层的储量是很有限的。经过这么多年的过度开采, 加上国务院关井压产政策, 乡镇煤矿的生产能力受到很大削弱。而国有煤矿开拓掘进、新井建设都是有一定时间周期的, 一旦接替不上, 有可能造成整个产业生产能力大起大落, 从生产能力严重过剩到生产能力严重不足, 威胁国民经济的协调发展。

第二, 对产业技术进步、产业内部结构升级造成不利影响。煤炭产业长期亏损, 缺乏资金进行技术投入, 拉大了我国与发达国家煤炭工业的技术差距。二十世纪八十年代中期以来, 世界各国都在加速煤炭生产集约化进程, 采用新型技术装备, 努力提高全员效率, 降低生产成本, 发展煤炭加工利用技术和洁净煤技术, 增加经济效益。发达国家在二十世纪七十年代实现综采机械化的基础上, 迅速向矿井生产集中和工作面高产高效的方向发展。随着综采面单产的提高, 为矿井减少工作面个数创造了条件。澳大利亚、南非等基本上都采用一井一面。美国年产 300 万吨以下的矿井基本上都是一井一面。我国在煤炭工业“九五”规划中曾提出在国有重点煤矿要大力推进集约化生产, 即“扩大规模、集中生产、简化系统、科学管理”为主要内容。煤矿技术装备的进步是要用大量资金作铺垫的, 在大多数国有煤矿捉襟见肘、依靠国家政策性补贴才能度日的情况下, 哪有力量投入数百万甚至数千万元一套的采煤设备呢? 所以“九五”期间, 我国煤炭工业技术进步缓慢, 只有少数矿务局在国家扶持下建立了一些高产高效矿井, 从全国整体水平来说, 与国外先进水平的距离越拉越大了。

第三, 安全投入严重不足, 矿井抗灾能力大为减弱, 各类事故居高不下, 重大事故多发。由于经济困难, 国有重点煤矿目前在安全技措、装备上的欠帐达 24 亿元。2000 年全国煤矿冬季安全检查中发现, 595 处国有重点煤矿中因风机能力不够, 矿井通风能力不足的 52 处, 占 8.74%, 高瓦斯矿井没安装监测系统的约占 40%,^① 对照先进国家, 我国煤矿状况差距很大, 安全隐患十分严重。国有重点煤矿百万吨死亡率在 1~2 之间, 乡镇煤矿在 8 以上, 是发达国家的几十倍。^②

2. 煤价低廉使煤炭用户缺乏技改节能的压力和动力, 影响其他产业的技术进步

市场经济体制下, 企业是以追求利润最大化为目的的经济组织。对每一个生产企业来说, 都有多种投入要素相组合, 构成企业的生产成本。一种投入要素价格的提高, 必然引起企业用其它投入要素替代。对煤炭用户来说, 煤炭价格的提高会促进企业用其它能源替代或采用先进技术节约能源(也即增加其它投入要素)以降低成本。相反, 煤炭价格过低, 企业缺乏改进技术和节约能源成本的压力, 因为采用新技术需要大量的资本来替换仍可获得可观利润的原有设备, 会产生大量沉没成本, 所以企业不会去寻求其它的替代要素, 反而有可能增加煤炭的用量而减少其它投入要素。

在我国能源消费结构中煤炭所占比重为 75%, 煤炭价格的长期低廉使全社会节能动力不足, 能源利用率很低。我国在“九五”和 2010 年远景目标纲要中提出 2000 年每万元国内生产总值(GDP)的能源消费量要降到 1.82 吨标准煤, 但到 2000 年我国实际每万元 GDP 的消耗为 2.77 吨标准煤, 与预期的目标相差甚远。我国每吨标准煤创造产值 395.2 美元, 美国为 2172.8 美元, 日本为 5400 美元, 世界平均为 2167 美元。可见煤炭价格的低廉影响了其它产业的技术进步, 其代价是高昂的。

3. 延滞能源结构优化的同时, 延滞了我国产业结构的逻辑演进

技术进步是产业结构演进的根本推动力。从工业发展史看, 技术的进步往往是与能源的利用紧紧相关的。一是为适应新能源的出现而进行的设备更新和新技术的利用, 导致冶铁业、采煤业和早期机器制造业的兴起。随着电能的应用, 各种电力和机械部门相继产生。石油作为重要能源后推动了汽车工业、飞机、内燃机等制造业的兴起, 这些产业又带动了电子、机械、化工等许多产业的发展。二是能源利用的转换, 使一些新工艺在生产过程中得到普遍的采用, 也促进了新兴产业的诞生与发展。

① 张宝明在全国煤矿安全工作会上的讲话, 2000, 12, 20。

② 美国百万吨死亡率为 0.03(消灭重大事故), 波兰为 0.23, 印度为 0.5, 俄罗斯为 0.7, 南非为 0.23。

我国能源资源的特点决定了我国以煤炭为主的能源消费结构难以在短期内得到根本改变。但从能源结构优化趋势看,煤炭所占比重应该逐步下降。然而煤炭产业的过度竞争导致煤炭物低所值,大量的煤炭都是用于直接燃烧,以致于我国能源结构中煤炭的比重一直保持在75%左右没有下降的趋势。至2000年,煤炭消费比重仍占75%,说明我国能源结构的优化十分缓慢(见表1)。由于煤炭产业的过度竞争导致煤价低廉影响了我国能源结构的优化过程和能源利用技术的进步,从而影响了我国产业结构的演进。虽然我们还不能勾勒出它们之间的线性关系,但其逻辑关系是显而易见的。

表1 中国历年一次能源消费量及构成(万吨标准煤)

年份	能源消费总量	原煤(%)	原油(%)	天然气(%)	水电(%)
1980	60275	72.2	20.7	3.1	4.0
1985	76682	75.8	17.1	2.2	4.9
1990	98703	76.2	16.6	2.1	5.1
1991	103783	76.1	17.1	2.0	4.8
1992	109170	75.7	17.5	1.9	4.9
1993	115993	74.7	18.2	1.9	5.2
1994	122737	75.0	17.4	1.9	5.7
1995	135472	75.0	17.0	1.8	6.0
1996	139536	75.4	17.6	1.7	5.3

资料来源:国家统计局《中国统计年鉴1996》、《中国统计摘要1997》

4. 对我国可持续发展目标造成不利影响

资源、环境、人口是影响可持续发展的三个主要因素。而资源与环境二个因素都与能源密切相关。能源资源是一个国家最重要的资源之一,而能源消费又是最大的环境污染源之一。煤炭产业过度竞争导致乱采滥挖,使资源丢弃破坏严重。我国国有煤矿的资源回收率一般在70%左右。而乡镇煤矿只有不到30%,有的只有15%,丢弃的资源无法复采。若以国有煤矿70%的回收率为标准,那么近十年来,乡镇及个体煤矿丢弃的可采储量保守地估计在50亿吨以上。煤炭的过度开采和过度消费对环境的污染和破坏十分严重。我国每年产生的煤矸石、煤泥等固体废物约1.4亿吨,是我国排放量最大的工业固体废物,全国已累计堆放煤矸石30多亿吨,占用土地1.2万公顷。而我国人均耕地面积只有1.54亩,不足世界平均水平的43%。遍地开花的小煤窑废渣随地堆弃,矿井废水、矸石山淋溶水未经处理排放,破坏了当地的山林植被和水体资源。许多原来山清水秀的地方,在开了小煤窑以后变得满目疮痍。

煤炭产业过度竞争使我国以煤炭为主的能源消费结构长期难以得到改善,造成十分严重的环境污染问题。中国的大气污染属于煤烟型污染,煤炭直接燃烧排放大量烟尘、二氧化碳和二氧化硫气体,所造成的污染已引起世界,特别是周边国家的极大关注。中国80%以上的煤炭用于燃烧,燃煤所产生的二氧化硫占大气二氧化硫总量的90%,二氧化碳占82.5%,一氧化碳占71%。煤烟中的二氧化硫是形成酸雨的主要原因。中国是世界三大酸雨地区之一,酸雨面积不断扩大,近十年来我国酸雨面积扩大了约100万平方公里,全国降水H⁺浓度平均升高2~8倍,是世界上已知降水最酸的地区。1995年,我国由酸雨尘降造成的损失1165亿元,占GDP的1.9%。^①由于煤炭是矿物燃料中二氧化碳排放系数最高的(煤0.651;石油0.543;天然气0.404),我国源于燃煤的二氧化碳排放量占我国二氧化碳排放总量的比重为81.3%。

^① 戴姆勒-克莱斯勒股份有限公司、中国社会科学院编《经济发展、交通与环境》,社会科学文献出版社,2001.1.

二、我国煤炭产业过度竞争的成因分析

过度竞争理论认为, 过度竞争的成因主要有以下几方面: (1) 产业需求的实际增长率比长期预期增长率低, 在动态发展过程中会产生设备生产能力过剩(如我国煤炭、汽车、建材等产业预期需求量过大)。 (2) 进入壁垒低。一些受中小企业支配的行业, 不需特殊的技能或企业经营能力, 不存在规模经济性, 产品差异不明显, 资本需求量不大, 因此造成行业进入壁垒低, 新企业很容易进入。 (3) 退出壁垒高。在固定成本高, 资产专用性强的产业由于企业扩大生产能力以追求成本优势造成生产能力过剩后, 退出的沉没成本太高。 (4) 出现了强有力的竞争商品和替代商品。 (5) 本国或国际市场的突然萎缩。

煤炭产业作为自然垄断的资源开采型产业, 在我们这样一个资源短缺的国家里出现过度竞争(或称过度进入), 原因是多方面的, 既与我国能源的自然构成状况有关, 又与管理制度、产业政策和企业经营行为有关, 并且在一定的意义上说, 更主要的原因是后者。

1. 由于预测的偏差, 煤炭产业需求的实际增长率比预期增长率低, 导致煤炭市场的供大于求

煤炭产业需求预测出现偏差, “肥水快流”产业政策导致企业过度进入。我国在改革开放初期制定能源产业政策时, 未能很好地预测经济增长对能源增长的需求比。为了保证实现国民经济翻两番目标所需要的能源, 1977年和1978年, 原煤炭部先后七次修订《煤炭工业十年规划纲要》, 提出“苦干十年, 产量翻番, 本世纪末向20亿吨进军”的口号。按照这个目标, 要建设10个年产5000万吨、10个3000万吨和20个年产1000万吨的煤炭基地。从今天来看, 这个《纲要》对煤炭需求量的估计偏差太大, 2000年实际产煤9.98亿吨尚有较大库存。从当时来说, 要建设《纲要》提出的如此多的大型煤炭基地, 国家财力无法做到。因此, 国家采取“肥水快流”, 大、中、小一齐上的方针, 尤其是大大降低了乡镇及个体煤矿的进入壁垒, 甚至对一些非法的、布局不合理的煤矿采取了放任的态度。从1980年至1996年, 我国煤炭产量的增长主要是由新增加的乡镇及个体煤矿贡献的。

然而, 煤炭产业供给的快速增长并没有伴随着需求的相应增长, 出现了实际的供大于求。首先, 我国产业结构升级减少了煤炭需求, 使原来所做的煤炭产业需求预测与实际情况出现较大偏差。随着我国产业结构的升级, 特别是第二次产业内部结构的调整, 低耗能产业比例迅速上升。低能耗产业的发展大幅降低了我国煤炭消耗的需求, 造成煤炭生产能力过剩。其次, 国家关闭“五小”企业, 推广节能技术等, 减少了煤炭用量, 使煤炭产业需求预测与实际需求出现偏差。再次, 在能源消耗结构中, 优质能源比重增大, 替代能源的增长, 相应减少了对煤炭的要求。如2000年, 我国原油生产比上年增长1.9%, 天然气增长10%, 水电增长12.4%。又如1999年以来, 我国每年进口石油1000万吨, 相当于1500万吨标准煤。

2. 低进入壁垒和高退出壁垒使产业内的企业数过多

第一, 煤炭产业的进入壁垒非常低, 使大量的企业涌入这一产业。进入壁垒(或进入障碍)是指企业在进入一个新行业时遇到的困难。一般地讲, 形成进入壁垒的要素主要有四个方面: 一是产品差异; 二是现有供应商对投入要素的控制。如果潜在的进入者不能容易地获得生产其产品所需要的资本、原材料和劳力, 进入就会困难; 三是法律的限制, 如生产许可和专利保护等; 四是规模的经济性。据此我们来分析煤炭产业的进入壁垒:

(1) 产品差异 煤炭产品的差异主要是天然的因素形成的, 与企业采用何种采煤技术或工艺关联不大, 谁占有好的天然资源, 谁就占有优势, 已进入企业并不能通过主观努力造成产品差异优势来阻止新企业的进入。优质煤与劣质煤各有其用途, 只要这种煤的价格不低于开采成本, 有市场需求, 就有开采价值, 所以产品差异一般不构成进入壁垒。

(2) 潜在进入者获得生产煤炭所需的原材料和劳力等要素的困难程度 开办一个煤矿, 在给定的

资源禀赋条件下,进入者可以根据自己拥有的资本来选定规模,对于浅部资源来说,少则数万元就可开一个矿井,所需原材料随处可得,劳动力也没有什么特殊技能的要求(对个体小矿采用落后方式来说),比比皆是。因此这一条进入壁垒也是非常低的。

(3)法律壁垒 目前开办煤矿需办理“二证”,即由地质矿产部门颁发的采矿许可证和由煤炭主管部门颁发的煤炭生产许可证。在企业准入方面,国家主要通过颁布《煤炭法》、《煤炭生产许可证管理办法》、《乡镇煤矿管理条例》等法律法规进行规定。但这些规定一是要求不高,不难达到;二是没有企业规模、生产工艺、资源回收率等方面的规定。因此说法律壁垒也是不高的。在实际执行过程中,执法不严现象十分普遍,不适当发放生产许可证、无证开采、乱采滥挖现象更是屡见不鲜。

(4)规模经济壁垒 煤炭的开采成本与资源的禀赋条件紧密相关,如资源的深度、厚度、地质情况等,与规模的关联并不紧密,所需要的必要资本限额不高,小煤窑的成本并不一定高于大矿,因而规模经济性壁垒也不高。

可见,我国煤炭产业的进入壁垒是很低的,这使得各种所有制、各种规模、各种隶属关系的企业都可以非常容易地进入煤炭产业。

第二,煤炭产业的退出壁垒极高,尤其国有煤矿更是如此。退出壁垒是指企业在退出现有行业时可能受到的限制或阻力,如沉没成本、人员素质、法律或政策上的限制等。煤炭产业的进入壁垒很低,但退出壁垒却很高。

(1)煤炭产业资产的专用性太强 首先是固定资产的专用性强。在煤矿的固定资产中,井筒占了很大的比重(国有重点煤矿井筒要符合一定要求,造价更高),如退出煤炭生产,几乎毫无用处,矿山的专用设备也很难改作他用,因此煤矿从煤炭生产退出转移到其它产业的话,其转移成本(或称沉没成本)太高,加上信息的不完全,资源配置的效率将很差。其次是劳动力资源的专用性也很强。操作工人从事其它产业的难度很大。煤矿的“采(煤)、掘(进)、通(风)、运(输)、机(电)”五大类工种要改行几乎都必须重新培训。

(2)煤炭产业的无形退出障碍巨大 一是来自政府,尤其是地方政府的阻力。如国务院强制性实行的关井压产政策,就遇到了包括各级地方政府尤其是县、乡一级政府的种种阻力。有的瞒报小井的个数,有的敷衍上级检查组,谎报已关闭小煤矿个数,致使中央统计已关闭的小煤矿数字有很大水分。被关闭的小煤矿死灰复燃相当严重。二是来自银行的阻力。长期以来,国有专业银行是政策性银行,实际上承担了为国家产业政策和地方经济服务的责任。国有重点煤矿整体上亏损,向银行举债严重,实质上把很大的经营风险转移到了国有银行,转化成了潜在的金融风险。如果国有煤矿要以破产、兼并和拍卖等方式退出,银行贷款极有可能无望收回,银行的显性损失可能很大。所以银行并不希望国有煤炭企业退出。三是来自企业职工的阻力和政府出于社会稳定需要对企业退出的阻力。我国煤矿用人多,效率低是一个显著的特点,企业退出造成的职工安置压力非常大。在养老、失业、医疗保险等社会保障体系得到完善之前,企业退出对职工的生计,尤其是中年以上职工的生计造成了巨大的压力。出于社会稳定的考虑,政府在没有妥善安置职工的办法之前,是会阻止企业退出的。

从以上分析可知,煤炭产业属于低进入壁垒和高退出壁垒产业,极易发生过度竞争。在经济景气上升时很容易诱使许多企业蜂拥而入,当经济景气下降或趋于正常时,生产能力无法撤离,使得产业利润长期低下。

3. 管理体制及政策的原因

第一,管理体制由高度集权的计划模式向分权的市场模式转变,放松了煤炭行业的市场准入规制,使各类企业大量涌入。

在计划经济时代,煤炭产业是受计划经济体制影响最深的产业之一。虽然地方政府、煤炭企业都有建设新矿井或扩大生产能力的投资动机,但投资主要局限于国有经济,且建设规模、设计生产能力

都要经过计划部门的层层审批,可见产业进入的规制还是比较严的。此外煤炭的销售价格、调运计划、车皮配额,都由国家指令性计划指标加以规定。随着市场化改革的不断深化,煤炭行业的市场准入规制逐渐放松。管理规制松动后,地方政府有了投资和项目审批的权力,容易站在地方本位利益的立场,运用自己的权力和行政手段,为小煤矿的建立提供政策支持或市场保护以分化进入壁垒,甚至于置国家的法律、法规于不顾,使得大量非法煤矿得以生存。改革开放以前,我国的煤炭企业主要是由国有重点(中央财政)和国有地方煤矿组成。1978年全国煤炭产量62770万吨,其中有重点和县以上地方国营煤矿产量53270万吨,占总产量的85%,乡镇及以下煤矿占15%。到1992年,全国乡镇煤矿的产量已增长到4.3亿吨,增长3.5倍,至1997年,各类小煤矿产煤6.2亿吨,已超过国有重点煤矿的产量。如1998年11月国务院做出关闭非法和布局不合理煤矿决定以来,全国关闭的非法和布局不合理煤矿4.6万处,其中在国有大矿井范围内的小井就有1.3万处。这些矿井绝大多数都是得到各级地方政府批准或默许的。

第二,不同产业以及不同所有制煤炭企业的市场化改革不同步,为小煤矿的生存提供了充裕的市场空间和时间空隙。

自1978年实行改革开放政策以来,我国的大部分产业都很快相继实行市场化改革,然而煤炭产业是受计划经济体制影响最深的产业之一,直到1993年1月,国家才决定放开华东、华北地区、湖南省的国有重点煤矿的煤炭价格以及其它地区的炼焦洗精煤、发电用煤的价格,按照价值规律和市场供求关系,由煤矿和煤炭用户协商定价,此后国有重点煤矿才逐步走向市场。而在改革初期到1993年的十余年间,由于长期的短缺经济压抑的消费需求能量得到释放,受利益的驱动和普遍对市场前景的看好,使加工工业得以迅速乃至盲目扩张,尤其是一些小水泥、小钢铁、小玻璃等,对能源形成了巨大的需求压力,由于国有重点煤矿统配统销,留下的大量市场空白让小煤矿(包括国有重点煤矿的自办小井,其产品销售不受国家计划约束)得以占领,为后来以小煤矿泛滥为主因的生产能力过剩提供了充裕的市场空间和时间空隙。

第三,投资体制改革滞后和投资决策盲目,使煤炭行业投资过度,生产能力扩张过快。

国有煤炭企业投资主体的模糊和乡镇煤矿投资的盲目性,是过度投资的重要原因。在传统的计划经济体制影响下,国有煤炭企业,尤其是国有重点煤矿由于其所有权的虚置,在扩大生产能力方面的较大投资,都是由原煤炭部实行高度集中和统一的计划管理模式,凡上新项目,新建井,大都从原煤炭部拿钱。企业办事,政府出钱,何乐而不为?这种投资体制使企业只注重投资规模,忽视投资回报率。铺摊子、上项目、建新井,从扩大规模、增加生产能力上考虑得多,从提高经济效益上考虑得少。重外延,轻内涵,只注重新井投入,在合理集中生产,狠挖内潜上下功夫不够,摊子越铺越大,用人越来越多,退出越来越难。而乡镇及个体煤矿,在改革初期需求膨胀的巨大拉动力和国有煤矿机制不活的状态下获得了巨大的发展机遇,其投资决策是在信息不全,不考虑长远形势下的简易投产,旨在与国有煤矿争夺资源、争夺市场,因而其投资具有极大的盲目性、冲动性和投机性。

第四,财税体制改革在调动地方政府当家理财的积极性和主动性的同时,也使地方政府出于地方财政的考虑盲目扩大煤炭投资,导致煤炭生产能力急剧增加。

从1980年至1994年,我国对中央与地方的财政体制进行了多次改革,最后在全国大部分地区实行了以基数法、比例分成法两种为主要形式和办法的分级财政包干体制。另外,乡(镇)财政从1983年开始逐步在全国建立。财政包干体制和乡(镇)财政的建立,在很大程度上调动了地方当家理财的积极性和主动性,但地方政府为扩大自己的财源千方百计多创产值,多办企业,使重复建设、盲目建设的现象愈发严重。我国产煤区大部分是经济比较落后的山区,上加工工业项目有一定的技术风险和市场风险,上小煤矿是最好的“短平快”项目,成了产煤区地方政府增加财政收入的首选。1994年进行的分税制改革过程中,由于过分照顾地方的既有利益,并没有如设想的那样消除地方本位主义的利

益倾向,反而在有些方面强化了地方政府开辟新财源的动机。比如约占全部税收收入 40% 的增值税是共享税,其中 75% 归中央,25% 归地方,企业办得越多,地方收入也越多。再如资源税也是共享税,海洋石油资源税归中央,其它的资源税归地方。因而不论谁办煤矿,其煤炭资源税全归地方,对地方政府来说,煤矿是多多益善了。

第五,煤炭资源产权配置不合理,导致煤炭行业过度进入。

煤炭资源的“公用地”悲剧,也是造成过度竞争的重要原因之一。我国《宪法》第九条规定:“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源,都属于国家所有,即全民所有……”。煤炭作为矿产资源实质上是一种准公共品,即具有非排他性,但具有竞争性,谁都可以去开采(这是我国采矿业中普遍存在的问题)。因而造成萨缪尔森所引用的加里特·哈丁的“共有土地过度放牧”经典的问题。^①

国家对资源所有权在经济方面的唯一体现,就是征收资源税,然而我国的税制规定煤炭资源税归地方所有。只要获得《采矿许可证》和《煤炭生产许可证》,不论哪种类型的企业或是个人,都有权开采,而代替国家行使所有权的是地方各级政府,小到乡政府都有处置权。地方政府无论从税收还是从增加当地经济收入考虑,都会放任煤炭的过度开采。由于煤炭是不可再生的可耗竭“公共”资源,各种利益方出于自身利益最大化的动机,在缺乏管制的情况下,必然会过度进入。

由于煤炭的开采经营权也没有象土地使用权那样,通过买卖获得排他性占有使用权,一个煤矿在开采一片煤田时虽上缴了资源税,但资源税并不是经营权的价格,在一块煤田上先入的煤矿排他性开采的法律依据不足。因而一个煤矿开采一块煤田的时候,其他煤矿或个人涌入同一煤田争抢资源,进行掠夺式开采的情况经常发生,在一些国有大型煤矿的煤田上各类小煤窑涌入的情况尤为严重。这种争抢资源的开采,也是导致过度竞争的原因。

4. 煤炭企业竞争行为方面的原因

煤炭企业之间无序竞争和不公平竞争,既是煤炭企业过度竞争的特点,又是煤炭企业过度竞争的成因。煤炭企业间不公平竞争的主要原因有:第一,资源的禀赋条件不同。与加工制造业不一样,煤炭产品的质量在很大程度上取决于煤炭的天然生成条件。不同矿区、不同矿井、甚至同一矿井的不同生产区域,其生产的煤炭品质都可能明显的差异。煤炭资源储藏的地质条件也是千差万别的。我国煤炭资源分布广,各地区的资源条件差距大,所以各煤炭企业的竞争从一开始就不在一个起点上。我国对国有重点煤矿的资源税课税率考虑了资源级差,对不同开采条件的煤矿所征资源税的税率有所不同。但税率的微小差异远远不能弥补资源的禀赋条件不同给企业带来实际收益的差异。对地方和乡镇煤矿以及个体煤矿,国家没有资源税率的核定额。第二,交通运输条件不同。煤炭是大宗生产资料,其运输费用占总成本的比例很高。处于东部沿海和经济发达地区、交通运输便利的煤炭企业相对西部一些边远矿区来说,具有明显的地理优势。第三,不同所有制煤炭企业的生产经营环境不同。一是国有煤矿必须保证达到国家规定的资源回收率,以利于对煤炭资源的合理开发,这必须以加大投入为代价,而有些乡镇煤矿是哪里煤好采就采哪里,资源浪费丢弃严重,回收率低;二是国有煤矿执行国家有关安全、劳动保护等规定,在巷道布置、通风等方面充分考虑职工的安全和劳动保护,其它煤矿在这方面投入严重不足,重大恶性事故时有发生;三是国有企业要承担大量的环保费用,如对塌陷区的治理、土地赔偿、居民迁移等费用,其它种类的煤矿很少有这方面的开支;四是国有煤矿尤其是重点煤矿承担了大量的社会职能,承办的学校、医院、离退休人员养老等为社会做出了巨大贡献。

由于各类煤矿不在同一起跑线上竞争,大量的管理水平低、技术落后、资源浪费的煤矿利用其资源天赋条件乱采滥挖、不承担或很少承担社会责任,这些企业与管理水平相对较高、技术水平相对先进、合理开发资源、承担大量社会责任的国有企业相抗衡,不但可以存活,甚至还可获得优势,使竞争

^① [美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯《经济学》,中国发展出版社,第12版第1013页。

达不到优胜劣汰的效果, 违背了竞争的宗旨, 不能通过竞争促进产业的合理集中, 使煤炭企业越来越多。

三、解决我国煤炭产业过度竞争的若干对策

过度竞争的社会成本是巨大的, 它造成社会生产资源的严重浪费。我国煤炭产业过度竞争的严峻局面和造成的危害必须引起我们的高度重视, 并想方设法予以解决。然而, 在市场经济中, 市场力量本身并不能自发地避免产业间的过度竞争, 也不能防止垄断, 必须通过适当的产业组织政策, 正确处理竞争与规模经济这个“马歇尔”矛盾, 以形成一个充满活力和效益的有效竞争市场^①。解决我国煤炭产业过度竞争问题的关键在于构造公平合理的竞争环境, 保护合理正当的竞争, 克服无序的、不公平的竞争, 以形成煤炭产业有效竞争市场。要在政府和企业的共同努力下, 通过经济的、法律的、行政以及管理的手段, 促进有效竞争市场的形成, 实现产业内部及企业间资源的合理配置。

1. 积极采取措施提高煤炭产业的进入壁垒

设置较高的进入壁垒是克服煤炭行业无序竞争的必要措施。煤炭产业作为不可再生的可耗竭资源开采业, 必须遵循资源经济学的特殊规律制定产业政策。中央政府除制定正常的企业准入制度外, 应对各地建立生产能力超限后的企业禁入制度, 以保证资源最优配置。与此同时, 要在采煤工艺、采煤技术、资源回收率、安全技术措施、产品质量、企业最小规模方面根据资源禀赋条件制定准入标准。原煤炭部提出的今后新建的乡镇煤矿, 晋陕蒙(西)地区设计能力要不小于15万吨/年, 江南地区不小于6万吨/年, 其它地区不小于9万吨/年的要求应作为企业准入规制予以明确。要通过严格执行《煤炭生产许可证管理办法》和《乡镇煤矿管理条例》两个法规, 引导乡镇煤矿有序、正规开采, 在合法的前提下, 保护乡镇煤矿的积极性。

2. 建立有效的煤炭企业退出援助机制以降低退出壁垒

退出援助机制是帮助煤炭产业有序收缩的重要途径。煤炭产业属于自然衰退产业, 煤炭企业随着井田资源的枯竭必然要退出。由于退出壁垒较高的原因, 使过度竞争状态难以消除或缓解, 而这些壁垒仅靠市场机制是难以克服的, 需要政府的干预来消除一定的退出壁垒, 从而保持退出过程的有序进行, 减少产业衰退过程中的震荡, 维护产业在衰退过程中的活力。由于我国煤炭企业的情况比较复杂, 应对不同类型的企业采取不同的援助手段和政策。

第一, 加强对国有煤炭企业的退出援助。我国相当一批国有煤矿是在“一五”、“二五”期间建设的, 经过四十余年的开采, 有许多煤矿由于资源枯竭陷入困境, 加上周边乡镇煤矿的兴起, 这些老企业几乎陷入绝境。因此政府对这些老的或衰退的煤炭企业施以退出援助, 要从经济发展和煤炭产业组织结构调整的长期、整体利益出发, 帮助煤炭产业有序地收缩。虽然中央政府对国有重点煤炭企业的退出十分重视并做了很大努力, 如从1993年至1997年共拿出130亿元贴息贷款扶持煤炭企业转产发展多种经营, 在1999年开始启动“14.40”破产工程及后继工程, 国务院已批准关闭65个破产项目, 核定生产能力4400万吨, 申请核销银行呆坏帐100多亿元, 然而这与实际需要的退出援助相比还有很大的差距。今后还要在以下几个方面努力:

(1)通过财政、金融、价格等手段, 促进产业生产要素的合理流动 加速固定资产(井筒、地面房屋、设备等)折旧, 以法规形式规定固定资产的报废时间, 并给予金融财政支持; 继续实行转产贴息贷

^① 有效竞争 是指产业组织处于既能够保持产业内部各企业之间的适度竞争, 又能获得规模经济效益, 即可以兼容竞争活力和规模经济效益的竞争。根据产业组织理论可知, 有效竞争市场应包括三个方面的要求: 1. 市场结构: (1) 尽管市场上的卖主数目足以完全消除单个企业对价格的影响, 但要达到和符合规模经济的要求; (2) 企业规模比较均等, 单个企业不能操纵市场; (3) 不存在人为的企业进入或退出的障碍。 2. 企业行为: (1) 企业独立做出价格、产量和营销决策, 不存在串谋; (2) 企业不能使用提高效率以外的方法来消除和排挤竞争对手。 3. 经济绩效: (1) 利润不高于在其他行业从事同等风险程度生产经营活动可以获取的水平; (2) 促销开支和产品差异化程度在适度范围之内; (3) 企业经营具有效率, 不能长期保护缺乏效率的企业; (4) 企业对技术进步能及时做出反应。

款政策,但应加强贷款监督管理,实行企业担保,转产项目须经政府和银行共同评估;加强价格管理。应该对不同品质的煤炭价格制定一个最低限价,并加强价格管理,防止恶性价格大战;实施债转股和分离企业办社会职能。对煤矿实行技改、集约化经营所需要的投资给予金融支持,贷款可转为股权,减轻企业的财务压力。将企业所办医院、学校等社会服务性机构分离后交于地方管理;推行政策性破产。破产是企业完全退出的方式。但仅仅依照《破产法》破产,会受到多方面的阻力,很难推行,因而实行政策性援助依法破产是切实可行的措施。2000年中共中央办公厅、国务院办公厅下达了《关于进一步做好资源枯竭矿山关闭破产工作的通知》,被批准破产企业的银行债务、职工安置费等都是由中央财政解决,企业破产工作总体比较顺利。在中央财政能力许可的情况下,这一办法应继续推行。

(2)搞好劳动力方面的退出援助和调整 我国煤矿劳动力的特点是用人多,文化素质普遍较低,工种的专用性太强。还有工资和收入刚性问题,原有工资水平会成为过剩劳动力为其它产业所吸收的障碍。政府的援助可以为劳动力的产业转移提供信息、进行就业指导 and 中介,对国有煤矿向其它国有企业转移的全民所有制身份的职工,可向吸收劳动力的单位给予一定补贴等。对按政策破产的国有煤矿职工的安置,目前的政策是比较成功的,可以继续延续。

第二,对地方国有煤矿来说,在地方政府财政能力许可的情况下,也应采取适当的援助措施。一是根据地方产业结构调整需要,对退出煤矿转产给予金融支持(如许多煤矿有土地优势,可发展养殖业、种植业等,对可行项目可贷款支持);二是地方在安排新办项目时,尽可能利用煤矿的土地资源,并以优惠政策鼓励新办企业吸纳煤矿劳动力;三是为煤矿劳动力的产业转移发挥地方调控的优势,如地方出资的公共工程的招标与吸纳退出企业职工相结合等;四是适当延长失业救济金的支付期限;五是对地方煤矿予以技术上的支持,缩小点面,减少矿井个数,增加生产集中度。

第三,对于乡镇集体煤矿,则由当地政府根据自己的财力自行制定政策。对乡镇及个体煤矿、国有大矿中的小井(多为集体性质)、地方煤矿各类小井生产的合法性、安全状况达标水平进行全面检查审核,凡不符合要求的,一律强制其退出,予以关闭,对其损失不予补偿。凡强制退出以后仍继续非法生产的,应追究有关人员的法律责任。

3. 优化企业组织规模实行产业的适度集中

通过企业的联合、兼并等行为,减少过多进入的企业数目,将过于分散的生产能力集中起来,是克服过度竞争,实现有效竞争的重要途径。由政府牵线搭桥,以产权为纽带,实施大集团战略,通过企业的联合与兼并,提高产业集中度,优化资源配置,促进技术进步。我国煤炭产业的市场集中度太低,企业平均规模与世界主要产煤国相差太大,远未形成寡头垄断局面,政府应引导企业通过以资本或产权为纽带,实施煤炭企业的战略性重组,组建大集团。在整个行业内,可以探索实施以产品分类为基础(如分为冶炼精煤、化工用煤、出口煤)的企业通过联合或兼并组成跨地区、跨部门、跨所有制的企业集团,或以特大型骨干企业为核心的煤、电、焦化企业集团。除了联合以外,兼并也是优化产业组织结构的一种重要形式,是企业扩张、实现规模经济效益,优化资源配置的有效途径。同类煤矿可兼并,如江西洛市矿务局破产后被萍乡矿业集团收购兼并;不同类煤矿也可以兼并。通过强势煤矿对弱势煤矿的兼并,不仅增加了市场的集中度,还促进了弱势企业制度的变革和管理水平的提高。

4. 通过税费和资源产权配置的改革建立煤炭企业公平竞争的环境

要重新调整资源税率。要根据煤炭资源开采的难易程度(诸如储藏深度、煤层厚度、地质条件等)和煤种质量来确定资源税的课税率,税率的差别要基本能够弥补天然条件造成的经济收益的差别。国家要按基本相同的标准向不同企业征收劳动保险 and 环境保护费用,使煤矿企业只能通过管理和技术水平的优势来获取竞争的优势,使竞争能够真正体现“优胜劣汰”的宗旨。

煤炭资源开采产权的改革是消除煤炭资源“公用地悲剧”以及由此导致争抢资源的过度竞争的有效手段。可参照城市土地使用权的方式,由煤炭企业购买划定范围的开采权,对划定范围的煤炭资源

实行排他性占有。企业购买了开采权对资源实行排他性占有以后, 不会担心自己的资源被他人抢占, 可以根据市场行情、自己的实力合理组织生产, 有利于资源回收率的提高, 减少资源的浪费。开采权的价格由煤炭储量、赋存条件、交通运输条件等多因素组成, 由煤炭勘探部门、煤炭生产主管部门进行评估拍卖。当然, 属于国家重点能源建设项目的, 也可参照国家划拨土地的方式划拨采矿权。出售煤炭资源开采权的收入归国家和地方按一定比例分享。

5. 主动退出: 煤炭企业进行产业转移和多角化经营

煤炭企业从行业特点出发, 在企业成长到一定阶段, 未雨绸缪, 进行多角化经营, 及时地、逐步地向其它产业转移, 是消除生产过剩、实现产业结构高度化和企业获得新的生机的明智选择。煤炭企业在从事多角化经营、主动从煤炭产业退出向其它产业转移时, 应做好如下准备: (1) 对本企业的外部机会与威胁(当地的发展规划、投资环境等)、内部的优势与劣势(包括资金、技术、人才、地理环境、资源、营销网络等)要有全面的分析和正确的评估; (2) 对准备进入的产业要有全面的了解。包括国家的产业政策、产业内的市场结构、竞争状态、科技发展水平及发展趋势; (3) 对转产项目的技术依托、所处的技术层面、后续开发能力、产品的档次及竞争力要有准确的把握。

对于政府来说, 帮助煤炭企业顺利转产有责任做好以下工作: (1) 定期发布产业状况报告, 提供产业政策指导; (2) 在国有煤矿用贷款建设转产项目时, 对借贷双方加强监督约束, 建立投资贷款损失责任追究制; (3) 建立风险投资基金, 由风险投资公司运作; (4) 加快国有煤矿建立现代企业制度的步伐, 建立企业决策信息支持系统和决策程序制度, 改变企业重大投资决策由个别领导拍脑袋的决策机制; 推行煤矿经营者业绩与矿井采掘关系平衡挂钩考核, 报酬部分延期兑付或期权机制, 约束经营者的短期行为。 (5) 加强煤炭企业经营者的培训, 对没有矿长资格证书的, 一律不得担任矿长, 加速建设职业企业家队伍。

参考文献:

- [1] 曹建海. 过度竞争论[M]. 北京: 人大出版社, 2000. 11.
- [2] 戴伯勋, 沈宏达. 现代产业经济学[M]. 北京: 经济管理出版社, 2001, 4.
- [3] 胡鞍钢, 吕永龙. 能源与发展[M]. 北京: 中国计划出版社, 2001, 3.
- [4] 刘伟. 工业化进程中的产业结构研究[M]. 北京: 人大出版社, 1995, 1.
- [5] N. Gregory Mankiw. 《Principles of Economics》, The Dryden Press Harcourt Brace College Publishers 1998.
- [6] 汪丁丁. 资源经济学若干前沿课题[M]. 北京: 商务印书馆, 1996.
- [7] 《中国煤炭工业年鉴 1997》
- [8] 《中国经济数据分析》2000, 11.
- [9] 张伟, 阎虹. 理性进入和退出 走出微利经济[J]. 人大复印资料工业经济[J]. 2001, (1).
- [10] 赵英. 中国产业政策实证分析[M]. 社会科学文献出版社, 2000. 7.
- [11] 周光召. 中国可持续发展战略[M]. 北京: 西苑出版社, 2000, 5.
- [12] 曾培炎. 国家发展计划委员会 2001 年中国国民经济和社会发展报告[R]. 北京: 中国计划出版社, 2001, 3.

(责任编辑: 雨 珊)