

# 从管制型国家到治理型国家 ——以煤矿安全为例

聂辉华\*

**摘要：**在全球治理运动兴起的背景下，本文以煤矿安全为例，分析了中国从管制型国家向治理型国家转变的必要性和条件。本文先描述了中国煤矿生产安全的现状和问题，梳理了关于中国矿难发生原因的五种主要观点，然后表明单一的、自上而下的管制思路不能完全解决煤矿生产安全问题。为此，必须从管制转向治理，本文分析了这种转型的必要性和四个条件。最后，本文认为治理思路对于解决食品安全、环境污染和腐败问题同样适用。

**关键词：**管制 治理 矿难 政府

## 一、引言：全球治理运动的兴起及启示

19世纪末期，也就是美国建国100周年前后，美国经济高速增长，成为世界主要资本主义国家的领头羊。与此同时，各种社会问题层出不穷：官商勾结、腐败蔓延；食品、药品安全问题突出，假冒伪劣商品盛行；自然环境污染严重；垄断企业破坏市场竞争（张国庆，2013）。20世纪初（即美国“进步时代”），美国的联邦政府和州政府全面加强了对商业活动的社会管制，通过《州际贸易法》等法律，从此政府监管机构逐步取代法律诉讼，成为解决市场竞争、食品药品安全以及垄断定价等问题的主要途径。此外，政府部门在社会服务、政治选举等方面也出现了超越立法和司法机构的举措，政府规模在逐步扩大。哈佛大学经济学家 Glaeser 和 Shleifer（2003）将这一现象称为“管制型国家的兴起”（the rise of regulatory state）。

事实上，不只是美国，世界各国都在20世纪之后加强了对生产安全和其它社会问题的政府监管。例如，英国颁布了《公共卫生（食品）法》（1907）、《煤矿开采法》（1957）、《污染控制法》（1974）等系列法案。类似的监管法律和机构同样出现在 OECD（经济合作与发展组织）（Majone, 1994）、拉美国家（Amann and Baer, 2003）以及发展中国家（Cook 等，2004）。总之，管制型国家的出现已经成为21世纪90年代之前的一股世界潮流。

20世纪90年代之后，伴随冷战的结束，以及70年代之后两次石油危机的冲击，大部分生产部门和金融部门都进行了深层次的重组，包括企业外迁、就业不稳定和大规模的企业合并。新自由主义认为国家过于臃肿，需要进行更多分权，这导致公共部门和私人部门之间的边界越来越模糊。总之，人们逐步意识到，在国际关系、经济调节与地方政权关系这三方面，国家不再是一切事务的中心（戈丹，2010）。从那时起，治理（governance）的思潮开始涌动。詹姆斯·罗斯诺（James Rosenau）和厄内斯特·赞皮埃尔（Ernest Czempiel）1991年出版的《没有政府角色下的治理》（*Governance without Government*），以及尚·库伊曼（Jan Kooiman）1993年出版的《现代治理》（*Modern Governance*）最早提出了“治理”的概念和框架，并推动了治理思潮在西方政治学、经济学和管理学界的流行。

20世纪90年代之后，一些重要的国际组织注意到了这一思潮，将治理运动推波助澜，使之成为世界性潮流。1992年世界银行发布了题为《治理与发展》的年度报告（World Bank, 1992），1996年OECD发布了题为《促进参与式发展和良治的项目评估》的报告，同年联合国开发署发布了题为《人类可持续发展的治理、管理的发展和治理的分工》的报告。

那么，究竟什么是治理呢？成立于1992年的全球治理委员会（The Commission on Global Governance）在其1995年的报告《我们的全球之家》中，将治理定义为：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。“治理”的英文词根 govern 源于拉丁文和古希腊文，意为统治。但是，20世纪90年代之后，政治学家和经济学家赋予了其新的含义。根据俞可平（2014）的归纳，治理和统治之间至少有四个方面的区别：第一，主体不同。统治的只能主体是政府，而治理的主体既可以是公共机构，也可以是私人机构，还

\* 聂辉华，中国人民大学经济学院。作者感谢中央组织部首批青年拔尖人才计划的资助。

可以是两者的结合。第二，权力运行的向度不同。统治是运用政治权威，自上而下对公共事务发号施令，而治理是一个上下互动的管理过程，强调通过合作、协商、伙伴关系来管理公共事务。第三，管理的范围不同。统治的范围就是政府管辖的民族国家或地区，有明确的主权边界，而治理的范围既可以是特定国家或地区，也可以是跨越国界的国际领域。第四，权威的来源不同。统治的权威来源于政府的法规命令，即政治合法性，以强制为主，而治理的权威来自于公民的认同和共识，以自愿为主。

全球治理运动在实践中广泛体现，小到社区治理、市政工程，大到扶贫开发和区域发展，更大的治理实践则涉及跨国合作的全球环境保护和国际经济一体化。例如，基于《马斯特里赫特条约》的欧洲共同体就是一个跨国治理的典范，一些非政府组织（NGO），例如国际红十字会，也是一种超越国界的治理模式。特别有意义的是，2013年底中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”。这昭示了，中国已经启动了迈向一个新型治理型国家的重要一步。

从管制型国家的全球兴起，到治理运动的全球扩展，给我们提供一个重要启示：在新形势下，对于生产安全以及其它社会问题的管理，单纯地依靠政府为主体的行政管制可能并不足够，甚至在某些条件下会适得其反。要达致良治的效果，需要转变思路，从管制型国家转变为治理型国家。下面，本文以煤矿生产安全为例，说明引入治理理念和行动的必要性以及可行性。

## 二、煤矿安全：现状与原因分析

### （一）中国煤矿生产安全现状

中国的煤矿生产安全记录一直非常糟糕。据估计，全世界80%的煤矿死亡都发生在中国（Tu, 2007），但中国的煤矿产量大约只占世界的40%。根据中美两国的官方统计，从2000年到2011年，中国每年因煤矿生产安全导致的死亡人数平均为4643人，美国是32人，前者是后者的140多倍（Nie and Zhao, 2015）。按百万吨死亡率度量安全状况，21世纪初的美国是0.03，法国是0.29，印度是0.46，南非是0.08，而中国接近于5！可见，即便与发展中国家相比，中国的煤矿生产安全状况也非常严峻（Wang, 2006）。

2009年，从山西省开始，中国掀起了一场煤矿整合运动，政府强力推动，将很多中小民营煤矿或乡镇煤矿并入国有重点煤矿或者国有地方煤矿。统计数据确实表明，总体上乡镇煤矿的死亡率明显高于国有煤矿（Nie and Zhao, 2015）。事实上，这场以“国进民退”为特征的产业政策，确实导致了中国的矿难死亡人数的下降（白重恩等，2011）。然而，规模最大、设备最好的国有重点煤矿的安全状况跟发达国家相比，仍然很差。根据国家安全生产监督管理局局长王显政披露的数据，2004年国有重点煤矿的百万吨煤死亡率为0.973，国有地方煤矿的死亡率为2.606。<sup>①</sup> 尽管相对于21世纪初的情况有较大改善，但是跟美国相比仍然差距较大，而且还不如印度。在局部地区，主管安全的负责人甚至坦承，国有重点煤矿的安全状况还不如乡镇煤矿。<sup>②</sup> 可见，仅仅对小煤矿“关停并转”是不够的，国有煤矿自身的情况，甚至整个监督体制都值得反思。用管制型思路来治理生产安全问题，究竟还能走多远？

### （二）对中国矿难的理论分析：一个综述

1949年建国初，就成立了煤矿安全检查体系。可是，经过了几十年的安全生产监管，为什么中国依然矿难频仍？近年来，国际社会和国际学术界对于中国的煤矿生产安全问题非常关注（例如，Chen等，2012），国内也有不少文献从不同角度对中国矿难的原因和安全对策进行研究。大致来说，目前国内外关于中国矿难的研究主要有以下几类观点。

（1）政府监管论。一些学者认为，矿难频繁爆发的主要原因是缺乏严格的政府监管。因此遏制矿难的根本措施是，加强和完善政府对煤矿安全的监管体制，提高对煤矿事故责任人的惩罚力度。例如，Wang（2006）概述了中国煤矿安全生产监管的体制演变，认为建立

<sup>①</sup> 新华网，《全国国有重点煤矿百万吨死亡率创历史最好水平》，链接为[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-12/14/content\\_2332495.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-12/14/content_2332495.htm)。

<sup>②</sup> 例如，2012年贵州省的国有重点煤矿死亡率高于乡镇煤矿，新闻链接为<http://news.cntv.cn/china/20121125/103399.shtml>；2014年的四川省也是如此，新闻链接为<http://epaper.scdaily.cn/shtml/scr/20140522/63979.shtml>。

垂直的国家生产安监总局有效地减少了矿难。郑风田和冯伟（2007）认为政府应该通过法律和行政多种手段，对煤矿进行综合治理。肖兴志等（2009）从理论上和经验上表明，加强煤矿的规制能够有效地降低煤矿的死亡率。

另一些学者则认为，过度的监管也是不合适的。当矿难爆发时，或者处于政治上的敏感时期时（比如“两会”和春节期间），地方政府在中央政府的压力下采取“一刀切”式的关井限产政策，对矿难发生地的其他煤矿企业造成了负面影响，导致煤矿企业缺乏长远预期，生产投入和安全投入不足（例如，谭满益和唐小我，2004；Nie, et. al., 2013）。针对这种不当的监管或规制，肖兴志等（2011）将其归纳为“规制波动论”，他们通过选取中国 2001 年 1 月—2010 年 8 月的相关数据，发现规制水平波动对保持煤矿企业生产预期稳定和预防重特大安全事故发生都将造成不利影响。

（2）政企合谋论。这种观点认为，在中央政府不了解真实生产成本的信息不对称情形下，负责经济发展和安全监管的地方政府为了政治升迁和财政分权的利益，会与煤矿企业合谋，纵容煤矿企业选择低成本、高危险的生产方式（例如，减少安全投入和延长加班时间）来增加煤矿产量，这导致了很高的矿难概率（聂辉华和李金波，2006；聂辉华和蒋敏杰，2011）。Jia 和 Nie（2015）基于 1995—2005 年的省级层面煤矿死亡率数据，发现当国有重点煤矿下放到省级政府管理，并且主管安全的副省长是本地人时，政企合谋显著地增加了煤矿死亡率；当负责煤炭安全监察的国家安全生产监督管理局重新收回安全生产的监察权时，煤矿死亡率明显下降了。与此类似的观点是“官商勾结论”，例如陶长琪和刘劲松（2007）、赵连阁（2009）、王天龙（2010）、沈费伟（2013）以及 Fisman 和 Wang（2015）等。

（3）乡镇煤矿论。这种观点认为，以乡镇煤矿为主的中小煤矿是中国矿难的主要原因，因为它们规模小且分散、技术水平低、安全措施缺乏，具有最糟糕的职业安全条件（Tu, 2007），同时相对于国有煤矿又最容易受到各种政策的影响。类似地，Wright（2004），周肇光和黄敏（2006）、钟笑寒（2011）等都持有这类观点。

但是，也有一些文献认为，乡镇煤矿本来就缺乏清晰的产权，没有稳定的预期，因此关井政策只会使乡镇煤矿更加减少其安全投入，从而恶化其安全状况，这会导致更高的矿难发生概率（钱永坤等，2004）。这一派观点也可以称为“产权论”，即认为乡镇煤矿之所以缺乏安全水平，是因为其产权不够清晰，所有者缺乏稳定的预期和可观的安全投入回报。与产权论相一致的是，白重恩等（2011）利用 1995—2005 年的省级层面数据，采取双重差分方法，发现关井政策导致乡镇煤矿的煤炭产量显著下降，但是死亡率却显著上升。因此，他们认为，明晰产权比单纯的强化规制或监管更加重要。

（4）安全投入论。这种观点认为，导致我国煤矿死亡率居高不下的主要原因是煤矿企业的安全投入严重不足，这导致安全设施不完善，同时技术人员短缺。例如，汤凌霄和郭熙保（2006）等指出，煤矿安全投入具有数额大、收益慢、隐蔽性和外部性等特点，因此很多煤矿投入长期不足。他们认为，应该由各级政府增加安全投入，或者提供银行贷款。根据国家安监总局局长李毅中的讲话稿，2005 年国有重点煤矿的安全历史欠账高达 689 亿元，乡镇煤矿的安全欠账至少在 2000 亿元以上。田水承等（2007）建立了适用于煤矿企业的安全投入产出表，测算了如何进行分项的安全投入可以达到最大的安全产出效果。陶长琪和刘劲松（2007）根据美国的经验认为，只有大煤矿才能承担巨额的安全投入，因此中国的煤矿应该避免过度民营化和小型化。现有文献几乎都是案例研究，或者使用省级层面的数据。唯一的例外是 Nie 和 Zhao（2015），他们使用 2001-2006 年的中国煤矿企业数据，发现煤矿的负债率会显著提高矿难死亡人数。

（5）工人素质论。这种观点认为煤矿工人的麻痹大意、素质低下、技能不高和缺乏维权渠道导致了矿难，例如 Whyte（1999）、Tu（2007）等。曹渝等（2007）利用湖南一些煤矿的一个小样本数据发现，超过 60% 的井下矿工认为自己缺乏安全感。他们建议，应该加强对矿工的安全教育，提供必要的心理诊断，以及通过增加安全投入减轻工人的疲劳感。郑风田和赵淑芳（2005）认为，煤矿企业管理者的安全意识与安全责任、管理层与矿工关系、教育与培训是造成不同的煤矿企业的生产安全差异的主要原因。

### （三）对中国矿难治理的反思

总结起来，现有文献的主要观点是加强政府对煤矿行业的生产安全监管，包括防止地方政府和煤矿企业合谋、整顿中小煤矿、增加安全投入、加强对工人的安全培训等，总之是将全部或者大部分希望寄托在政府管制上。这种思路的效果如何呢？



公允地说，中国政府对于煤矿生产安全问题一直高度重视，并且管制力度一直在加强。在法律法规方面，从1986年的《矿产资源法》，1992年的《矿山安全法》，1996年的《煤炭法》，到2001年《职业病防治法》，再到2002年的《安全生产法》，另外国务院和国家安监总局（或生产安全主管部门）几乎每年都分别颁布了行政法规和部门规章。在监管机构设置方面，建国初期的煤矿安全监管机构设在燃料工业部以及此后的煤炭工业部下；2000年设立了国家煤矿安全监察局，将煤炭生产和安全监察分开；2001年又设立国家安全生产监督管理局（与煤监局合署办公），并构建了垂直管理的国家、省、地区三级煤炭安全监察体系；2003年，国务院将国家安全生产监督管理局列为国务院直属机构；2005年，国务院决定把国家安全生产监督管理局升格为国家安全生产监督管理总局（正部级），同时专设由总局管理的国家煤矿安全监察局（副部级）。

不可否认，全面强化的国家生产安全监管对于减少矿难发挥了积极作用。但同样不可否认的是，根据最近几年的煤矿安全数据和指标，不断强化的行政管制并没有从根本上改变中国煤矿死亡率远高于世界平均水平的本质，也没有从根本上改变每年几千名矿工死亡的悲剧。此外，现有理论也难以解释，产权清晰、设备较好、资金雄厚、工人素质较高的大型国有重点煤矿的百万吨煤死亡率依然远超过美国或印度的事实。

在严厉监管之下，为何中国仍然矿难频发？我认为，目前的监管理念和监管体系过于依赖以政府为单一主体的、自上而下的行政管制，忽视了媒体、居民、非政府组织等多元主体的积极角色，从而难以解决信息不对称问题；过于依赖以命令为主的行政手段，弱化了以法律和契约为基础的协商机制，从而难以完全解决执行或履约（implementation）问题。现有文献过于强调政府的管制价值，忽视了多元主体的治理价值。因此，要从根本上遏制煤矿生产安全问题，政府必须实现从管制到治理的根本转变。

### 三、从管制到治理的转变条件

为什么单一的行政管制难以从根本上解决矿难问题？从管制到治理的转变，如何有助于解决矿难问题？下面，我们从四个方面进行分析。

第一，从单纯追求GDP（国内生产总值）到追求GNH（国民幸福指数）。中国经济在过去三十多年里实现高速增长的主要原因之一，是地方政府及其官员将提高GDP或财政收入作为主要的绩效目标并展开竞争（杨瑞龙，1998；Li and Zhou，2005）。因为GDP容易测度，并且在经济利益上与地方政府及其官员能够实现激励相容。问题是，这种单纯追求GDP的政府绩效考核体系会导致严重的激励扭曲。人们除了追求经济利益，还在乎自然环境、文化生活以及其它精神产品。然而，由于过去弱化了对环境或者精神产品的考核，在地方政府承担多项任务的情况下，地方官员当然会将主要努力甚至全部努力投入到容易考核且更被上级看重的GDP上，而忽视居民的其它需求。这是多任务代理模型的基本结论（Holmstrom and Milgrom，1991）。“政企合谋”导致的矿难，是官员激励扭曲的一个案例。只要对政府的绩效考核还是完全或者主要依赖于GDP，地方政府和煤矿企业就可能会漠视矿工生命安全，它们就依然会进行合谋，从而矿难就难以避免。

要防止这种激励扭曲，中央政府实现要在考核体系上实现转变，从过去过于看重GDP，转向更加看重GNH。GNH（Gross National Happiness）是国民幸福指数，在20世纪70年代最早由不丹国王提出，它类似于“绿色GDP”或者联合国的人类发展指数（HDI）。与GDP完全强调经济增长不同，GNH强调以人为本，注重经济发展、环境保护以及公民幸福感。重要的不是具体名称，而是发展理念的转变。传统的管制理念是以政府绩效目标为依托，必然注重容易考核的GDP或财政收入。只有从管制理念转向治理理念，政府才能将居民的需求纳入自己的效用函数，从而避免单纯追求GDP的扭曲行为。伴随经济收入的提高，居民的需求必定从过去的纯粹金钱收入，逐步转向环境保护、生命安全和幸福感。因此，从管制理念转变到治理理念，必然驱动政府绩效目标的转变，而一旦政府的绩效考核方式发生变化，地方官员行为和企业行为就会随之变化。当地方政府和煤矿企业更加强调生命安全和职工幸福感时，当然就会更加注重安全投入，矿难就会内生地减少。

第二，从全能政府到有限政府。仅仅是政府将居民的需求纳入自己的绩效考核目标，并不能实现有效的治理。因为政府的能力和资源是有限的，而居民的需求是无限的，两者之间的供需矛盾会削弱国家的治理能力，使政府无法聚焦于重大事务，往往顾此失彼，最终在

面面俱到的全面目标压力下产生了低效率和官僚主义。以煤矿生产安全为例。如果政府既要保障煤炭产量，又要保护煤矿周边环境和所在城市的可持续发展，还要关注矿工的生命安全以及生活品质，必然导致政府精疲力竭，穷于应付，很可能最后产量难以保证，而矿难也难以防治。

要解决这种供需矛盾，政府的边界必须发生改变，即从过去的管制时代的全能政府转变到治理时代的有限政府。全球治理运动崛起的一个背景，就是政府出现了臃肿病，因此要“瘦身”，要给政府减负。政府应该集中于最重要的功能，即提供产权保护和司法公正（North and Thowmas, 1973; Besley and Persson, 2009），然后将其它功能交给社会组织来承担。一个管制型政府必定趋向于一个全能政府，因为需要政府管制的经济社会事务会越来越复杂和庞大。而一个治理型政府必定是一个有限政府，因为它不是唯一的管理主体，这就涉及第三个转变条件。

第三，从单一统治到共同治理。统治型政府完全依赖政府作为单一执行主体，在多层级组织的政府架构下，必然会出现信息不对称问题。不管多么全能的政府，也不管多么敬业的政府，在市场交易日益复杂并且信息爆炸的时代，都不可能掌握全部信息。因此，上级政府和下级政府之间、政府和企业之间、政府和居民之间都会存在大量信息不对称问题。仍以煤矿生产安全问题为例。尽管从中央到省、市都设立了独立的、垂直管理的煤矿生产安全监察机构，但是一个地方毕竟只有一个安监机构（通常有几十人），如何能够管理几百个乃至上千个大大小小的煤矿？一般大型煤矿都有十几万个职工，矿井星罗棋布，因此单纯依靠政府机构肯定无法实现监管全覆盖。

多元主体参与治理才能解决日益庞杂的安全监管问题。治理的要义，就在于多个利益相关者通过协商或契约，共同参与某件事务的管理工作。生产安全不是政府一家的事情。一个合理的生产安全管理体系，应该是让所有利益相关者根据自身的比较优势，以适当的方式参与进来。例如，中央政府的优势是具有高层次的政治权威和协调能力，那么可以让中央政府负责生产安全的总体规划以及宏观层面的监察工作；地方政府的优势是信息比较充分，具有行政执法能力，因此可以负责本辖区内安全规章制度的贯彻落实以及具体案情的查处；煤矿企业的优势是更清楚生产安全隐患，具有主动行为能力，因此应该侧重于安全预防工作以及确保按标准安全程序进行操作；媒体的优势是外部监督，特别是防范地方政府和煤矿企业合谋，因此重在事后监督和新闻曝光；行业协会的优势是，对专业知识比较丰富，可以在安全防范方面推动知识共享，因此侧重于事前的安全规范的制定和监督执行；工人或普通群众的优势，往往体现在事故爆发后拥有内部信息，他们可以主动与媒体通气，防止煤矿企业隐瞒真相，以及企业和事故家属之间的“私了”。

第四，从“文件治国”到依法治国。传统的政府管制思路，主要强调政府的行政命令和行政许可。考虑到中国的特殊国情，以“红头文件”形式发布的行政命令往往成为政府统治的主要手段之一，具体表现为：第一，制定和修改法律的主体往往是相关部委，法律经全国人大颁布之后，具体的实施方式取决于国务院制定的行政法规，以及相关部门制定的部门规章，或者各地政府颁发的实施细则。因此，作为部门规章制度的行政命令往往成为实际上的主要统治工具。第二，“红头文件”的作用往往压倒法律法规。由于法律条文经常是粗线条，或者滞后于现实情况，各级党政机关颁发的“红头文件”在某些情况下替代了法律法规的作用，甚至当两者矛盾时，行政机关往往以上级机关制定的“红头文件”为主。第三，行政命令朝令夕改，甚至多部门之间自相矛盾，令人无所适从。相对于法律而言，管制部门的行政命令属于事前的“主动执法”（Pistor and Xu, 2003），具有更多灵活性，但是也具有更多不确定性，往往无法给企业和居民带来稳定的预期，并给官员提供了更多是寻租空间。一个典型的案例是，一个地方的煤矿出事了，当地政府在上级政府或者社会舆论的压力下，往往对整个地区的煤矿企业都采取“一刀切”式的停产整顿，而不管其它煤矿是否符合安全规定（肖兴志等，2011），这实际上削弱了合格煤矿进行安全投资和生产投资的稳定预期，鼓励了煤矿的事后机会主义行为。

与管制理念不同，治理理念强调多个主体在协商或者契约基础上共同进行管理。法律就是最具强制力的一种社会契约。依法治国的核心，就是任何个人或组织不得凌驾于法律之上，政府监管者也不例外，因此法律成为所有组织或个人行动的“最大公约数”。首先，在多主体治理模式下，作为社会主体的公众可以成为“最后的监督人”，使得监督者本身也必须守法，这就从根本上解决了“谁来监督监督者”的逻辑悖论。因此，“政企合谋”问题和

寻租问题才能从根本上得到解决。其次，法律作为政府治理的主要手段，可以确保所有参与者，不管是有政治关联的煤矿还是没有政治关联的煤矿，都有稳定的预期进行生产投资和安全投资，从而形成正面的激励反馈。因为法律不能象行政命令那样朝令夕改，同时作为“被动执法”的法院和司法系统基本上可以杜绝事前寻租的空间。再次，法律作为社会契约的一种，不同法律之间通常不存在自相矛盾的条款，因此可以避免行政命令具有的政出多门和部门利益冲突的弊端。

#### 四、结论

中共十八届三中全会把“推进国家治理体系和治理能力现代化”作为改革开放的总目标，这契合了上个世纪90年代以来全球兴起的治理运动潮流。在此背景下，本文认为中国应该从一个管制型国家全面转向一个治理型国家，才能解决当前面临的各类突出的社会问题。本文以煤矿生产安全为例，认为现有研究和现行政策都强调了以政府管制为主的解决思路，但是实际上单纯的、自上而下的政府管制难以从根本上解决中国的煤矿安全问题。因为行政管制更容易导向以GDP为核心的一元化绩效目标，忽视其它重要目标和诉求，并且难以解决信息不对称问题和寻租问题，最终导致官员行为激励扭曲、政企合谋以及煤矿企业缺乏安全投入的稳定预期。为此，本文提出了从管制理念转向治理理念的必要性和四个条件。由于食品安全、环境污染和腐败问题与矿难问题具有相似的制度背景和发生原因，因此本文提出的解决思路同样适用于解决这类社会问题。

#### 参考文献

- Amann, Edmund, and Werner Baer, 2005, “From the Developmental to the Regulatory State: the Transformation of the Government’s Impact on the Brazilian Economy” *Quarterly Review of Economics and Finance*, 45: 421-431
- Asian Development Bank, 2007, “People’s Republic of China: Coal Mine Safety Study”, report
- Besley, Timothy, and Torsten Persson, 2009, “The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics”, *American Economic Review*, 99(4): 1218-1244.
- Chen, Hong, Hui Qi, Ruyin Long, and Maolong Zhang, 2012, “Research on 10-year Tendency of China Coal Mine Accidents and the Characteristics of Human Factors”, *Safety Science*, 50 (4): 745-750.
- Cook, Paul, Kirkpatrick Colin, Martin Minogue and Parker, David, eds., 2004, *Leading Issues in Competition, Regulation and Development*, Cheltenham: Edward Elgar
- Fisman, Raymond and Yongxiang Wang, 2015, “The Mortality Cost of Political Connections”, *Review of Economic Studies*, forthcoming
- Glaeser, Edward, Andrei Shleifer, 2003, “The Rise of the Regulatory State”, *Journal of Economic Literature*, 41(2): 401-425.
- Holmstrom, Bengt, and Paul Milgrom, 1991, “Multi-task Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 7: 24-52
- Jia, Ruixue, and Huihua Nie, 2015, “Decentralization, Collusion and Coalmine Deaths in China”, *Review of Economics and Statistics*, forthcoming
- Li, Hongbin and Li-An Zhou, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89, 1743-1762.
- Majone, Giandomenico, 1994, “The Rise of the Regulatory State in Europe,” *West European Politics*, 17: 77-101
- Nie, Huihua, Jiang, Minjie, and Wang, Xianghong, 2013, The impact of political cycle: Evidence from coalmining accidents in China, *Journal of Comparative Economics*, 41(4): 995-1011.
- Nie, Huihua and Zhao, Huainan, 2015, “Leverage and Employee Death: Evidence from China’s Coalmining Industry”, working paper
- North, Douglass C. and Robert P. Thowmas, 1973, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press.
- Pistor, Katharina, Chenggang Xu, 2003, “Incomplete Law”, *Journal of International Law and Politics*, 35(4): 931-1013



- Tu, Jianjun, 2007, "Coal Mining Safety: China's Achilles' Heel", *China Security*, 3, 36-63.
- Wang, Shaoguang, 2006, "Regulating Death at Coalmines: Changing Mode of Governance in China", *Journal of Contemporary China*, 15(46), 1-30.
- Whyte, M., 1999, *The Paradox of China's Post-Mao Reforms*, Harvard University
- World Bank, 1992, *Governance and development*. Washington, DC: The World Bank.
- Wright, Tim, 2004, "The Political Economy of Coal Mine Disasters in China: Your Rice Bowl or Your Life", *China Quarterly*, 179: 629-646.
- 白重恩, 王鑫, 钟笑寒, 2011, 《规制与产权: 关井政策对煤矿安全的影响分析》, 《中国软科学》, 第10期
- 曹渝、周舟、文迪, 2007: 《湖南煤矿工人心理安全感的影响因素及提升策略》, 《职业时空》, 第5期
- 聂辉华、蒋敏杰, 2011, 《政企合谋与矿难: 来自省级面板数据的证据》, 《经济研究》, 第6期
- 聂辉华、李金波, 2006, 《政企合谋与经济发展》, 《经济学(季刊)》, 第6卷第1期
- 钱永坤、谢虹、徐建博, 2004, 《安全投入与经济效益关系——以中国乡镇煤矿为例》, 《数量经济技术经济研究》, 第8期
- 让-皮埃尔·戈丹, 2010, 《何谓治理》, 钟震宇译, 社会科学文献出版社
- 沈费伟, 2013, 《矿难频发的原因与对策研究: 基于地方政府安全生产责任的视角》, 《中国矿业》第7期
- 谭满益、唐小我, 2004: 《产权扭曲: 矿难的深层次思考》, 《煤炭学报》, 第29卷第6期
- 汤凌霄、郭熙保, 2006: 《我国现阶段矿难频发成因及其对策: 基于安全投入的视角》, 《中国工业经济》, 第12期
- 陶长琪、刘劲松, 2007, 《煤矿企业生产的经济学分析》, 《数量经济技术经济研究》, 第2期
- 田水承、杨波、李红霞, 2007, 《煤矿企业的安全投入与产出》, 《煤矿安全》, 第11期
- 王天龙, 2010, 《最优贿赂、腐败与矿难事故的内生性》, 《辽宁大学学报》, 第2期
- 肖兴志、陈长石、齐鹰飞, 2011, 《安全规制波动对煤炭生产的非对称影响研究》, 《经济研究》, 第9期
- 肖兴志等, 2009, 《中国煤矿安全规制经济分析》, 首都经济贸易大学出版社
- 杨瑞龙, 1998, 《我国制度变迁方式转换的三阶段论》, 《经济研究》, 第1期
- 俞可平, 2014, 《论国家治理现代化》, 社会科学文献出版社
- 张国庆, 2013, 《进步时代》, 中国人民大学出版社
- 赵连阁, 2009, 《中国煤矿安全监督低效: 官商勾结还是权利滥用》, 《中国工业经济》, 第9期
- 郑风田、冯伟, 2007, 《根治矿难: 产权改革能否有效》, 《经济学家》, 第4期
- 郑风田、赵淑芳, 2005, 《矿难治理的微观差异及对策》, 《改革》, 第8期
- 钟笑寒, 2011: 《死亡率与产量负相关》, 《经济学报》, 第五辑
- 周肇光、黄敏, 2006, 《对我国矿难频发原因的制度分析》, 《经济问题》, 第2期

## Chinese Government Shifting From Regulation to Governance--Taking Coal Mine Safety as An Example

Nie Huihua

(School of Economics, Renmin University of China, Beijing 100872)

[Key words] governance; government; regulation; coal mine

[Abstract] This paper, taking coal mine safety as an example, analyzes the necessity and conditions of China's transformation from the regulation-oriented state to the governance-oriented

state. Firstly the paper describes the current situation and problems of the safety in the coal production in China, combing the five viewpoints about the causes of China's coal mine disasters and demonstrates that the thinking of single way of top-down regulation can not completely solve the safety problems in the coal mine production. Therefore, China must shift from regulation to governance. This paper analyzes the necessity and four conditions of this transformation.

本文发表于《教学与研究》，2015 年第 7 期，引用请注明