

煤炭交易市场化改革之探讨

李朝林

近日，国家发改委下发了《关于完善煤炭产运需衔接工作的指导意见》（以下简称《意见》）和《2010年跨省区煤炭铁路运力配置意向框架》（以下简称《框架》），明确了今年国家对煤炭产运需衔接订货的大政方针。

煤炭产运需衔接 要完善三个阶段

《意见》指出，2004年以来，煤炭产运需衔接坚持改革方向，注重发挥市场配置资源的基础性作用，基本形成了在国家宏观调控指导下，企业自主衔接资源、协商定价的新机制，促进了煤炭市场稳定发展。要求要以完善煤炭产运需衔接机制、保障稳定供应为目标，进一步改善宏观调控。

为了搞好煤炭产运需衔接，国家发改委继续会同有关部门和地方政府，依据国民经济发展计划等，预测全国和区域性煤炭消费需求、生产和交通运输能力，做好煤炭产运需总量平衡。在综合平衡基础上，对跨省区煤炭产运需衔接，由国家发改委会同有关部门提出指导意见；对产煤省区内产运需衔接，由地方政府经济运行、煤炭管理等部门会同铁路、交通等部门，按照全国统一原则和政策予以指导。

国家发改委将继续推进煤炭订货改革，鼓励供需双方签订长期合同，加快建立以全国煤炭交易中心为主体，以区域市场为补充，以网络技术为平台，有利于政府宏观调控、市场

主体自主交易的现代化的煤炭交易体系。

在煤炭市场机制不断完善的过渡期内，国家要继续完善“经过三个阶段、形成三种关系”的衔接方式：

一、政府发布产运需衔接原则、政策和运力配置意向框架。由国家制定发布煤炭订货的产运需衔接的相关政策，指导制定煤炭产运需衔接的运力配置的意向和框架，防止由此可能造成的煤炭产运需衔接的失调。

二、煤矿与用户衔接资源、协商价格、签订合同，形成供需之间的购销关系。国家对煤炭供求双方在煤炭订货方面的市场化程度进一步完善和提高，对订货资源、煤炭价格、合同签订，都由煤炭供求双方协商决定，政府基本不再干预，形成公正的、平等的、自由的煤炭供需企业之间的市场交易关系。

三、煤矿与铁路局衔接落实铁路运力，形成矿路之间的托运与承运关系，对需经港口中转部分，煤矿与港口衔接装卸、堆存等作业，形成矿港

之间的委托与被委托关系。为了避免由于运输造成煤炭供求双方的衔接失调，特别是为了避免作为垄断程度比较高的铁路运输行业对煤炭顺利进行供销的不利影响，煤炭企业要和铁路等运输部门搞好衔接，形成矿、路及矿、港之间稳定的托运承运关系，确保煤炭产运需衔接工作的顺利进行。

政府对煤炭市场运行的 干预将进一步减少

《意见》对于进一步深化煤炭交易市场化改革，搞好2010年我国煤炭产、运、需协调，做好全年的煤炭订货工作具有重要的指导作用。

《意见》要求要进一步转变政府职能，规范行政行为，减少对微观经济运行的干预，为企业发展创造良好环境。发改委会同有关部门确定的衔接原则、政策和运力配置意向框架等，通过门户网站及时向社会公布，指导产运需衔接。发改委会同有关部门、地方政府和行业协会等，按照落实企业生产经营自主权、发挥市场机



制作用的基本原则，督促指导衔接，依法规范市场行为，协调解决衔接中的问题。

从《意见》中我们不难看出，政府职能将进一步转变，政府行为将进一步规范，政府对微观经济运行的干预将进一步减少，政府将为煤炭供求企业的发展创造更加良好的环境。为了进一步规范煤炭市场运作，深化煤炭价格市场化改革，煤炭市场的运行情况将进一步遵循公开、公平、公正、平等竞争的市场经济运行原则，怎样进行煤炭订货、何时进行煤炭订货、订什么货、和谁订货、订货数量多少、煤炭价格高低等，政府将不再干预，基本上完全由市场说了算。

煤炭运力配置将进一步优化

《意见》和《框架》明确指出，要结合煤炭产运需衔接的需要，进一步优化煤炭市场的运力配置，以缓解交通运输紧张的局面，推动煤炭产运需衔接工作的顺利进行。

为确保国民经济发展对煤炭的需求，进一步完善煤炭产运需衔接工作，按照明确性质和功能、优化结构的要求及完善运力配置意向框架，进一步优化煤炭运力配置，科学配置有限的煤炭运力资源，从而确保煤炭产运需衔接的顺利进行。

为了优化运力结构，确保煤炭需求行业和煤炭重点产区、重点煤炭市场矿区的煤炭运输需求，国家及有关部门将采取四项措施，优化煤炭运力配置，推动煤炭产运需工作的顺利衔接。

一、进一步发挥市场配置资源基础性作用，逐步推进运力配置方式改革。在当前铁路运力仍然紧张、结构性矛盾突出的情况下，继续坚持和完善近几年所采取的取消指令性分配、根据铁路实际状况发布运力配置意向

框架的方式，以指导和服务供需企业衔接。

二、根据居民生活、电力、化肥和冶金等重点行业跨省区煤炭需求、煤炭资源及铁路新增运力等情况，适当增加跨省区铁路运力，重点加大山西、内蒙古、陕西等省区煤炭外运力度。

三、新增铁路运力重点增加发电用煤，同时兼顾炼焦煤、无烟煤等不同煤种、不同用途的煤炭产品，鼓励企业优化煤炭产品结构，提高煤炭使用效率。

四、适应部分重点产煤省区实施煤矿兼并重组整合，做好运力配置主体和运力结构调整，实现平稳过渡。对每个矿点的运力配置意向，原则上以上年度意向框架为基础，适当考虑现有矿井生产能力变化等情况，并对国家核准建设的新投产矿井给予支持。

《意见》强调，虽然当前和今后一个时期，我国煤炭消费和生产持续增长，供需总量有望保持基本平衡，但受部分区域煤炭资源和运力增长限制以及一些不确定因素等影响，还会出现局部地区、个别时段供应偏紧等问题。

煤炭购销企业的市场主体地位被强化

几年来，虽然我国煤炭产运需衔接坚持改革方向，注重发挥市场配置资源的基础性作用，基本形成了在国家宏观调控指导下，企业自主衔接资源、协商定价的新机制，促进了煤炭市场的稳定发展，但是，由于长期受计划经济的影响，国家对煤炭产运需企业不同程度地进行干预，煤炭产运需企业的市场主体地位并没有完全从根本上得到彻底确立。今年下发的《意见》进一步确立和加强了煤炭产

运需企业的市场主体地位。

《意见》明确指出，要进一步加强企业市场主体地位，提高效率，改进和完善供需衔接工作，煤炭供需企业之间衔接签订合同，是整个产运需衔接的中心环节，各方面都要做好服务、支持与配合工作。强调要抓好煤炭供需企业的衔接这一中心环节。规定了煤炭供需企业的衔接时间。

近几年来，由于煤炭供需企业在煤炭订货期间对煤炭价格的预期不一致，加上受长期的计划经济订货制度的影响，等、靠、要政策支持的思想比较严重，在企业遇到困难，市场环境发生变化时，煤电企业顶牛的情况比较普遍，致使煤电企业较长时间达不成供求协议，在一定程度上影响了国家对煤炭运力配置，影响了煤电企业的正常经营核算，影响了国家对煤炭税收的及时到位，影响了煤电企业的快速发展。这次国家发改委下发的指导意见，进一步强调了煤炭供需合同签订的时间要求，要求煤炭供需企业在指导意见发布衔接原则、政策和运力配置意向框架后30日内，要协商完成合同签订。

《意见》进一步确立了煤炭供求企业的市场主体地位。国家有关部门遵循市场面前公平竞争、人人平等的原则，对煤炭供求企业的市场干预进一步减少，对煤炭供需企业订货的非市场化约束进一步弱化，企业的煤炭购销自主权进一步强化，煤炭交易的市场化程度进一步提高。明确指出，凡属依法生产经营的煤矿和用户企业，不分所有制，不分隶属关系，不分新老企业，均可以公平自主参加衔接。

《意见》对违法违规煤炭企业的衔接活动进行了强力约束。明确要求禁止未经国家核准（审批）、违规建设的煤矿参加衔接，在运输和销售环

节上堵塞违法违纪经营的煤炭企业的生产经营活动。

《意见》对参加煤炭供需衔接的主体进行了规定。为了把有限的运力用在最需要的地方，堵塞煤炭产运需环节可能出现的一些漏洞，规范煤炭产运需环节的市场运作，减少供销环节，降低煤炭需求企业的采购成本，《意见》要求煤炭供需衔接必须坚持以煤矿和终端消费企业为主体，坚持以发煤、收款煤矿为供方，接煤、付款厂家为需方签订合同，禁止和取缔中间环节介入供需衔接。任何部门、机构和单位不得干预企业自主衔接签订合同。

《意见》支持煤炭供需企业节能减排，优化产品结构。为了国民经济的可持续健康发展，树立科学发展观，走科技含量高、能源消耗低、经济效益好、环境污染少的新型工业化道路，《意见》明确指出在运力配置意向框架范围内，支持煤矿优化用户和煤炭产品结构，支持用户优化煤矿资源结构，把优质资源和有限的运力，调整到技术先进、节能减排、经济和社会效益好的企业。

禁止煤炭购销企业 签订虚假合同

多年来，我国的市场经济体制不断完善，煤炭交易市场化程度不断提高，煤炭产运需衔接的合同管理不断强化，煤炭供需合同的履约率不断提高。但是，由于我国的法制不健全，市场经济体制还有待进一步完善，在合同的签订和履行过程中，虚假合同屡禁不止，煤炭供需合同的兑现率偏低，履行率有待提高的问题一直没有得到很好的解决。为此，《意见》明确指出煤炭产运需企业要以铁路运力配置意向框架为依据，以企业生产经营实际为基础，衔接购销数量、签订

合同，严禁脱离生产经营实际，签订虚假合同。鼓励供需企业之间签订五年及以上的长期购销合同。

为了提高煤炭购销合同的履约率，强化煤炭购销合同的严肃性，国家虽然已经采取了一系列敦促履行煤炭合同的措施，强化了对合同履行率的管理，但是，仍然不同程度地存在着煤炭购销合同履行率不高的问题，因此，今年，国家发展改革委下发的《意见》再次强调要加强合同管理，要求煤炭供需企业要强化合同意识，合同须明确数量、质量、价格和违约责任，信守合同承诺，不得擅自变更。

推广电子商务 取消全国煤炭订货会

2006年我国煤炭订货会取消。延续50多年的煤炭订货会从政府层面上取消，此前，我国已陆续取消了计划经济时期延续下来的钢铁、水泥、有色金属、仪器仪表、机电产品、化工产品等十余种物资订货会。煤炭订货会是最后一个被取消的物资订货会。虽然，煤炭订货会取消了，但是2006、2007、2008年都召开了不是煤炭订货会，但是起到煤炭订货会作用的煤炭订货合同汇总会，尽管效果差，可也发挥了类似煤炭订货会的作用。

2009年全国煤炭订货会将彻底取消。《意见》明确指出要改变目前煤炭供需双方集中衔接的做法，由企业在规定时间内自主选择适当方式，分散进行衔接。政府部门和行业组织不得规定企业的衔接方式，不得强制企业集中衔接。传统意义上的全国煤炭订货会不仅从政府层面上，而且在非政府层面上的形式上的煤炭集中订货会将不复存在。

随着市场经济的发展，为什么

要取消全国煤炭订货会呢？主要原因有：一是全国煤炭订货会是原来计划经济的产物，随着市场经济的发展，这种订货会方式已经无法满足市场经济的发展，需要进行改革，以适应市场经济的发展。二是全国煤炭订货会已经起不到煤炭订货的作用，近几年的煤炭订货会基本上都形成了煤电两大行业对峙的订货会，造成了两大行业利益集团的经济利益之争、煤炭价格之争的集中爆发，基本上没有发挥煤炭订货会应有的作用，以致在订货会上多数煤电企业不仅没有签订合同，反而激化了行业之间的矛盾，这不利于煤电行业的协调发展。三是煤炭订货会劳民伤财，收效不大。集中召开全国煤炭订货会尽管没有签订煤炭订货合同，但却造成了人力、物力、财力的巨大浪费，收效和付出是严重背离的，继续存在下去的必要性不大。四是随着市场经济的发展，科学技术的进步，网络技术的发展，完全可以采取新的订货方式代替传统的煤炭订货会，推广电子商务，实施网上订货、网上汇总，就是取代传统意义上的煤炭订货会的重要方式。

电子商务将在煤炭订货方面不断得到推广。电子商务、网上订货和实际订货相结合，网上订货和网下交易相匹配，将是大势所趋。主要原因是：一、随着科学技术的进步，网络技术日趋发达，网络订货完全可以满足市场经济发展的需要，顺利实现煤炭产运需的对接和协调；二是网络订货技术方便快捷，节约开支，保密性强，操作方便，可以减少营销费用，降低推销及采购成本，对煤炭供求企业都有好处；三是网络营销订货技术已经得到比较广泛的普及和推广，技术日趋成熟，完全可以代替目前的传统意义上的煤炭订货会。四是随着职工文化素质的提高，网上订货、电子

商务技术逐步被煤炭产运需企业所接受和推广使用，电子商务、网上订货将成为水到渠成的事，很容易被接受和推广。

随着全国煤炭订货会的取消，全国煤炭交易中心建设将加快。多年来，相关部委就在酝酿取消煤炭订货会制度，同时建立全国性的煤炭交易中心，今后煤电双方的交易将在煤炭交易中心为主体的新交易制度之下进行。此次，国家发改委发文明确指出，加快建立以全国煤炭交易中心为主体，以区域市场为补充，以网络技术为平台，有利于政府宏观调控、市场主体自主交易的现代化煤炭交易体系。

煤炭交易市场化运行机制不断完善

随着经济的发展，社会的进步，市场经济体制的完善，我国的煤炭交易市场化改革在不断地向前推进。《意见》和《框架》对加快煤炭交易的市场化改革，促进煤炭交易的完全市场化起到了有力的推动作用。

《意见》在完善煤炭交易的市场化机制方面又有了新的进展和巨大的实质性进程，这主要表现在以下几个方面：

一、继续推进煤炭订货改革，鼓励供需双方签订长期合同，加快建立以全国煤炭交易中心为主体，以区域市场为补充，以网络技术为平台，有利于政府宏观调控、市场主体自主交易的现代化煤炭交易体系。过渡期内，要继续完善“经过三个阶段、形成三种关系”的衔接方式。即政府发布产运需衔接原则、政策和运力配置意向框架；煤矿与用户衔接资源、协商价格、签订合同，形成供需之间的购销关系；煤矿与铁路局衔接落实铁路运力，形成矿路之间的托运承运关

系，对需经港口中转部分，煤矿与港口衔接装卸、堆存等作业，形成矿港之间的委托被委托关系。

二、进一步转变政府职能，规范行政行为，减少对微观经济运行的干预，为企业发展创造良好环境。国家发改委会同有关部门确定的衔接原则、政策和运力配置意向框架等，通过门户网站及时向社会公布，指导产运需衔接。发改委同有关部门、地方政府和行业协会等，按照落实企业生产经营自主权、发挥市场机制作用的基本原则，督促指导衔接，依法规范市场行为，协调解决衔接中的问题。

三、进一步发挥市场配置资源基础性作用，逐步推进运力配置方式改革。在当前铁路运力仍然紧张、结构性矛盾突出的情况下，继续坚持和完善近几年所采取的取消指令性分配、根据铁路实际状况发布运力配置意向框架的方式，以指导和服务供需企业衔接。适应部分重点产煤省区实施煤矿兼并重组整合，做好运力配置主体和运力结构调整，实现平稳过渡。对每个矿点的运力配置意向，原则上以上年度意向框架为基础，适当考虑现有矿井生产能力变化等情况，并对国家核准建设的新投产矿井给予支持。

四、进一步加强企业市场主体地位，提高效率，改进和完善供需衔接，搞好市场监管，规范煤炭交易的市场化运作。指出煤炭供需企业之间衔接签订合同，是整个产运需衔接的中心环节，各方面都要做好服务、支持与配合工作。改变目前煤炭供需双方集中衔接的做法，由企业在规定时间内自主选择适当方式，分散进行衔接。政府部门和行业组织都不得规定企业的衔接方式，不得强制企业集中衔接。供需衔接必须坚持以煤矿和终端消费企业为主体，坚持以发煤、收

款煤矿为供方，接煤、付款厂家为需方签订合同，禁止和取缔中间环节介入供需衔接。任何部门、机构和单位不得干预企业自主衔接签订合同。供需企业要以铁路运力配置意向框架为依据，以企业生产经营实际为基础，衔接购销数量、签订合同，严禁脱离生产经营实际，签订虚假合同。鼓励供需企业之间签订五年及以上的长期购销合同。供需企业要强化合同意识，合同须明确数量、质量、价格和违约责任，信守合同承诺，不得擅自变更。在运力配置意向框架范围内，支持煤矿优化用户和煤炭产品结构，支持用户优化煤矿资源结构，把优质资源和有限的运力，调整到技术先进、节能减排、经济和社会效益好的企业。

五、推进煤电价格形成机制改革，理顺煤电价格关系，促进协调发展。煤炭价格继续实行市场定价，由供需双方企业协商确定，坚持以质论价、优质优价等原则，进一步完善反映市场供求关系、资源稀缺程度和环境损害成本的煤炭价格形成机制。参考国际通行做法，尽快建立和完善我国电煤市场价格指数，通过价格信息网络及时发布，为供需企业协商价格提供参考依据，引导生产和消费。

