

5. 山西试点改革的评价，今后全国普及的展望

煤炭是中国重要的基础能源和重要原料，为经济和社会发展做出了巨大贡献。在未来相当长的时期内，煤炭仍将是中国一次能源的主体，在国民经济中占有重要的战略地位。在山西开展煤炭工业可持续发展政策措施试点，是党中央、国务院从国家能源安全和全国煤炭工业可持续发展出发作出的一项重大战略决策。

5.1 山西试点改革的评价

山西是中国最大的煤炭生产与输出基地。据统计，仅改革开放以来，山西累计生产煤炭 90 多亿吨，占同期全国煤炭生产总量的 30%；累计调出煤炭 60 亿吨，占全国省际间调出量的 70%；煤炭出口占全国的 70%。由于长时间、大规模向国内外输送煤炭，山西煤炭工业存在的问题也格外突出，严重制约了煤炭工业和产煤地区经济的可持续发展。国务院决定开展煤炭工业可持续发展政策措施试点工作，就是要贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会两大战略，研究建立一种体制和机制，全面、系统、彻底地解决制约煤炭工业发展的问题，使煤炭工业走上可持续发展的道路，更好地担负起支撑国民经济发展的重任。

5.1.1 山西试点改革的背景及内容

中国的能源结构是以煤为主。随着国民经济的快速发展，煤炭在能源结构中的比重不但没有下降，反而有所上升，煤炭生产带来的资源、安全、环境、转产发展等方面的问题也更加突出。国家高度重视煤炭工业发展，温家宝总理多次主持召开国务院常务会议（2004年9月6日，国务院第63次常务会议审议煤炭工业中长期发展规划；2005年2月23日，国务院第81次常务会议专题研究煤矿安全问题；2005年6月1日，国务院第92次常务会议专题审议通过《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》；2006年4月19日，国务院第133次常务会议审议通过山西煤炭工业可持续发展试点意见），黄菊副总理、曾培炎副总理、华建敏国务委员等多次主持召开有关专题会议，研究解决煤炭工业可持续发展中的问题。国务院决定开展煤炭工业可持续发展政策措施试点工作，就是要贯彻落实科学发展观和构建社会主义和谐社会两大战略，研究建立一种体制和机制，全面、系统、彻底地解决制约煤炭工业发展的问题，使煤炭工业走上可持续发展的道路，更好地担负起支撑国民经济发展的重任。

2006年4月，国务院133次常务会议决定，在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点工作。

试点政策有六方面内容：强化煤炭行业管理，完善煤矿安全生产机制，深化煤炭企业改革，推进资源市场化管理，建立煤炭开采综合补偿和生态环境恢复补偿机制以及煤炭企业转产、煤炭城市转型发展的长效机制，探索实现煤炭工业可持续发展的有效途径。

此次试点出台了 4 项经济政策：即征收煤炭可持续发展基金、有偿出让煤炭资源矿业权、提取矿山生态环境治理恢复保证金和提取煤矿转产发展资金。可持续发展基金征收按动用(消耗)资源储量，区分不同煤种，标准为动力煤 5~15 元/吨，无烟煤 10~20 元/吨，焦煤 15~20 元/吨。2007 年吨煤征收标准为动力煤 14 元，无烟煤 18 元，焦煤 20 元，以后每年度的征收标准，由山西省相关部门综合考虑煤种、煤质、采煤方式及市场变化等多种因素进行调整。另外，全省所有煤炭生产企业按 10 元/吨标准提取矿山生态环境治理恢复保证金，按 5 元/吨标准征收煤矿转产发展资金，专款专用，用于生态环境治理恢复和企业转产、职工再就业等。

2006 年 11 月财政部、国土资源部、国家发展和改革委员会《关于深化煤炭资源有偿使用制度改革试点的实施方案》，经国务院批复，中国将在山西、内蒙古、河南、陕西等 8 个煤炭主产省区进行煤炭资源有偿使用制度改革试点。试点省(区)将严格实行煤

炭资源探矿权、采矿权有偿取得制度,出让新设煤炭资源探矿权、采矿权,除特别规定的以外,一律以招标、拍卖、挂牌等市场竞争方式有偿取得,国家出资形成的探矿权、采矿权价款收入,按固定比例进行分成,其中20%归中央所有,80%归地方所有。

国家在山西开展煤炭工业可持续发展政策措施试点,等成功积累经验后在全国产煤区推广,以推动中国煤炭工业走上安全、高效、集约、绿色的可持续发展道路,保障中国能源战略和能源安全。

5.1.2 试点改革的影响与评价

自2007年4月,山西省全面启动煤炭工业可持续发展政策措施试点工作以来,这项统筹煤炭工业体制、资源开发、安全机制、环境补偿、转产发展的综合改革便拉开了序幕,也使山西煤炭产业进入了从未有过的全面而深广的“嬗变”期。

●煤炭生产成本政策性增加,推动煤炭价格持续上涨。2007年3月起,山西省开始试点征收煤炭可持续发展基金,大约为14-18元/吨。10月1号起,山西矿山环境恢复治理保证金和煤矿转产发展资金也开始征收,分别为10元/吨和5元/吨。三项费用至少提高煤炭生产成本30-33元/吨。除此之外,2006年以来,山西还出台了煤炭资源有偿使用改革的政策。政策把煤炭分

成六种，补缴价款的标准分别在 1.3 元/吨-3.8 元/吨之间，其中销量最大的优质电煤是 1.50 元/吨，焦煤、主焦煤矿业权价款是 3.80 元/吨。有资料显示：2007 年 1-11 月山西国有重点煤炭企业吨煤制造成本为 181.47 元，同比增加 23.59 元，增幅为 15.28%；国有重点煤炭企业吨煤售价为 327.78 元，同比增加 19.04 元，增幅为 6.17%。总之，山西煤炭产品价格在本成本上升的推动下，煤炭价格持续维持高位，并有进一步上涨的可能，以抵消成本上涨冲击。

●提高产业集中度，促进煤炭工业可持续发展。试点政策的实施将较大幅度提高行业的进入门槛，这将从根本上改变山西煤矿“多、小、散、乱、差”的格局，有利于大、中型企业保持在行业内的竞争地位，提高煤炭产业的集中度和总体素质，促进煤炭工业科学发展。近两年来，山西通过“关小、改中、上大”，关闭了近 8000 个采煤矿点，淘汰了 1300 座 9 万吨以下的小煤矿，但目前仍然有 3000 多座煤矿，煤炭的产业集中度和总体素质还比较低。此外，经过煤炭资源整合与有偿使用，使得资源变资本，小矿变大矿，企业形态发生根本性变革，大集团主导行业发展的步伐明显加快。到 2010 年山西煤矿数量将压缩到 2500 个之内，将把 70%的煤炭产量集中到几个煤炭大集团，从而促进山西煤炭工业的集约发展。

●促进山西煤炭工业的内涵发展和综合高效发展。按试点政策要求，山西将控制煤炭生产总量，到“十一五”末年产量控制在7亿吨左右。同时，要大力推进煤炭加工转化，积极发展电力、焦炭、煤层气和焦炉煤气利用、煤基醇醚燃料和煤基合成油等能源产品，形成一次、二次能源并举，煤、电、气、油各类能源共同发展的新格局，形成煤电铝、煤铁钢、煤焦化等多条产业链条。加快培育发展高新技术产业、先进制造业和物流、商贸等新型服务业，调整煤炭企业的产业产品结构，优化资源型城市的经济结构，努力构造多元、稳固的支柱产业格局，努力提高煤炭工业发展的质量和效益。

●促进煤炭工业的绿色发展和山西生态环境的改善。通过征收煤炭工业可持续发展基金，提留矿山环境治理恢复保证金，建立煤炭开采生态环境补偿机制，有力地保证了生态治理和建设的资金投入。“煤炭新政”实施后，山西省政府把实施农村地质灾害治理工程列为重点之一，先期对采矿权主体灭失地的201个村进行治理。2007年内帮助塌陷严重的17万农民住上安全房屋，三年内安置受灾居民60万人，并按照“谁开发谁保护、谁破坏谁治理”的原则，建起防范农村地质灾害的长效机制，彻底扭转只采不治或很少治理的现状。同时规定，基金以5:3:2的比例分别注入环保、矿山企业转产、社会稳定三个领域，2007年全

部启动并完成国有煤企主辅分离、辅业改制工作，形成煤炭企业转产、煤炭城市转型发展的有效机制，不欠新账，渐还旧账。通过实施这些政策，加快实施蓝天碧水工程、造林绿化工程和煤矿沉陷区治理、棚户区改造工程，促进煤炭企业整治和保护生态环境，促使山西煤炭企业走上清洁生产、循环经济和环境友好的绿色发展道路。

5.2 煤价趋势与中央政府的政策取向

在煤炭需求拉动的大背景下，完全成本化、定价机制变革以及节能政策导向也是支持中国煤炭价格保持向上趋势的几大支撑因素。随着以石油价格为代表的全球能源价格上涨，中国政府高度重视煤炭资源的保护开发并通过市场化手段促使煤炭定价机制的变革。预期未来政府会通过上调资源税和全面征收三项基金来促进资源的开采和使用效率的提高。在这种背景下，成本推动型的煤炭价格上涨将不可避免。

5.2.1 政策性成本增加——成本推动型的煤炭价格上涨不可避免

近两年来国家集中调整煤炭产业政策，政策性增支因素较多，煤炭生产成本大幅上升，必然推动煤炭价格上扬。中国相当

多的煤炭企业迄今没有将诸如矿工的安全、健康问题，煤矿开采对当地水资源、土地资源以及自然环境的破坏等因素纳入成本核算。为了促进能源资源的可持续利用，借鉴国际经验，必然要将这些外部成本“内部化”，即让煤炭企业承担一部分社会成本。因此，一大批政策性成本增支因素已经出台或正在酝酿出台：首先，预计山西省煤炭工业可持续发展试点政策全国推广后，矿山环境治理恢复保证金、煤矿转产发展基金和煤炭可持续发展基金等全国范围的征收将使煤炭企业吨煤成本增加 30-33 元/吨；其次，目前全国性煤炭探矿权、采矿权价款征收标准还未出台，参考山西省 06 年颁发的征收标准，预计煤炭探矿权价款的征收将导致企业吨煤成本净增 3-13 元/吨；第三，有关煤炭资源税“从量征收”改为“从价征收”的有关方案、政策均已上报国务院，批准实施后，资源税将由 0.3-1.2 元/吨，提高到 2.50-4.00 元/吨。此外，随着补还安全欠账、提高技术装备水平等政策，煤炭生产成本还将继续增长：如资源补偿费由销售收入的 1%提高到 3-6%；煤炭资源价款平均 6 元 / 吨；提取安全费用 20-30 元/吨；提高入井津贴、建立工伤保险制度、采煤沉陷区治理和棚户区改造、征收未利用采煤沉陷土地使用税、排污费等。上述政策全部实施，将增加成本 50 - 90 元/吨。从促进可持续发展看，这些政策进一步促进煤炭价格成本构成机制的理顺，导致煤炭企业开采生产成

本的上升，形成对煤价的强劲支撑。

表5-1 煤炭行业政策性成本一览表

费用名称	征收办法	文件出处	征收范围	开征时间	对煤企及煤价影响
煤矿生产安全费用	<p>(一) 大中型煤矿 高瓦斯、煤与瓦斯突出、自然发火严重和涌水量大的矿井吨煤不低于8元，其中： 45户重点监控煤炭生产企业吨煤不低于15元；低瓦斯矿井吨煤不低于5元；露天矿吨煤不低于3元。</p> <p>(二) 小型煤矿 高瓦斯矿井、煤与瓦斯突出、自然发火严重和涌水量大的矿井吨煤不低于10元；低瓦斯矿井吨煤不低于6元。</p>	《关于调整煤炭生产安全费用提取标准，加强煤炭生产安全费用使用管理与监督的通知》 财建[2005]168号	全国	2005年4月	按产量计提，但前期煤价已将此消化，影响较为有限
煤炭资源税	普通煤2~3.6元/吨，各省不一；焦煤自2007年2月1日起从3.2元/吨上调到8元/吨。	财政部、国家税务总局发布《关于调整焦煤资源税适用税额标准的通知》(财税[2007]15号)	全国	2006年9月以前各省已开征普通煤资源税，焦煤资源税上调自07年2月1日起	普通煤征收额不大，且前期煤价已基本消化，影响很小。焦煤供应偏紧，上调额可完全向下游转移。

煤炭采矿权价款	<p>按可采储量征收，可以采取货币缴纳（最长可分十年缴纳）、转为国有股份、转为国家资本金三种方式。</p> <p>全国标准未出台，可参考山西省06年推出的标准：焦煤、1/3焦煤、肥煤：3.80元/吨；炼焦配煤（瘦煤、贫瘦煤、肥气煤）：3.10元/吨；无烟煤：3.30元/吨；贫煤：2.70元/吨；优质动力煤（弱粘煤）、气煤：1.50元/吨；其它煤种：1.30元/吨。</p>	<p>财政部、国土资源部、国家发展和改革委员会《关于深化煤炭资源有偿使用制度改革试点的实施方案》、国务院关于同意深化煤炭资源有偿使用制度改革试点实施方案的批复国函[2006]102号</p>	<p>山西、内蒙古、黑龙江、安徽、山东、河南、贵州、陕西</p>	<p>从07年开始征收</p>	<p>储量定量、分期分段征收方式，短期对煤炭企业现金流会产生较大压力，但因会计处理上采矿权价款以无形资产方式长期摊销，对煤企当期盈利影响不是很大。</p>
煤炭工业可持续发展基金	<p>可持续发展基金征收按动用（消耗）资源储量，区分不同煤种，标准为动力煤5~15元/吨，无烟煤10~20元/吨，焦煤15~20元/吨。</p>	<p>《山西省煤炭可持续发展基金安排使用管理实施细则（试行）》、《山西省煤炭可持续发展基金征收管理办法》、《山西省煤炭可持续发展基金征收管理办法（草案）（征求意见稿）》</p>	<p>07年在山西省试行，预计在年内在全国推广</p>	<p>2007年3月1日起征收</p>	<p>与06年底之前山西省对原国有地方煤矿和乡镇煤矿出省煤炭征收的能源建设基金相比，（20元/吨）对地方煤企影响很小，对国有重点煤企有一定影响。</p>

山西矿山环境恢复治理保证金和煤矿转产发展资金	<p>矿山环境恢复治理保证金的提取标准为每吨原煤产量10元，按月提取。煤矿转产发展资金的提取标准为每吨原煤产量5元，按月提取。原煤产量以征收煤炭可持续发展基金核定的产量为准。</p>	<p>《山西省矿山环境恢复治理保证金提取使用管理办法》、《山西省煤矿转产发展资金提取使用管理办法》</p>	<p>07 年在山西省试行，预期将在全国推广</p>	<p>2007年10月1日起征收</p>	<p>这两块基金国有煤炭企业不同程度上都在提留使用。只是这次国家在政策上明确：这两块经费要在税前征提、列入成本，专款专用，这实际上减轻了煤炭生产企业的税收负担，对煤价不会有太大影响。</p>
------------------------	---	---	----------------------------	----------------------	---

5.2.2 定价机制变革——煤炭价格开始逐步回归其合理价值

2007年初，中国将每年的全国煤炭订货会取消，自此，重点电煤的特殊优惠政策彻底结束，煤炭价格完全放开。2007年5月中旬，国务院正式批准建设中国太原煤炭交易中心，该中心的设立有助于世界煤炭和焦炭市场出现“中国价格”，增加中国在煤焦等重要能源商品领域的国际话语权。建立全国性交易中心

后，将有利于进一步推动煤炭交易的市场化。这样一方面可以提高煤炭生产公司与下游消费企业（包括钢铁、电力等公司）进行交易时的价格谈判能力，增强对煤炭价格的定价权；另一方面，有助于煤炭生产企业更好地利用统一的市场向下游需求方转移生产成本上升带来的压力。目前中国煤炭的价格已经基本上由市场的供求关系来确定，预计未来合同煤价和市场煤价将逐步接轨，合同煤价上涨空间较大，预计将有 10~20%左右的增幅。长期而言，煤炭将成为中国未来最具定价话语权的大宗商品。随着以中国(太原)煤炭交易中心为主体，区域市场为补充的现代煤炭交易体系的建立和完善，目前中国煤炭价格形成机制正在发生根本变革，市场化趋势明确，完全市场化的煤炭价格形成机制正在形成，未来国家将致力于建立充分反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境成本的煤炭价格形成机制。

5.2.3 节能政策导向——不支持煤价大幅下跌

合理的能源价格体系是节能政策最有效的经济杠杆，国家节能政策导向抑制高耗能工业过快增长，不支持煤价大幅下跌。改革开放以来中国的能源价格水平已有较大提高，然而与国际能源价格相比，仍处于较低水平。能源资源稀缺、国内市场供需紧张的市场价格条件没有得到充分体现，环境外部性更没有得到充分

反映。尤其经济全球化的发展，不仅导致中国能源等资源性产品的相对比价进一步降低。而且促使中国在国际分工中向高资源消耗，高环境代价的低端产业和产品倾斜发展。在此背景下，积极稳妥地推进能源价格改革，使能源价格能够反映资源稀缺程度、市场供求关系和污染治理成本，建立合理的能源比价关系，逐渐完善以市场为主导、政府适度调控的价格形成机制，以有利于转变经济增长方式，建设资源节约型社会，促进经济更好发展。长期以来，中国煤炭资源利用效率和能源转化效率低，如目前火电发电煤耗较世界先进水平高出 20%左右。因此，适度提高煤炭价格，有利于促进用煤行业结构调整与节能技术进步，有利于实现“十一五”节能减排目标。政府采取市场化手段实现节能降耗，将继续推动煤价上升。

5.2.4 煤炭供给趋紧——进一步提高中国煤炭行业的产业集中度和定价能力

国家关停中小煤矿，限制煤矿产能快速扩张，以致煤炭供给增速的放慢，导致中国的煤炭供需将更加紧张。《煤炭工业发展“十一五”规划》已经正式提出以煤炭整合、有序开发为重点，并把建设大型煤炭基地、培育大型煤炭企业集团、整合改造中小型煤矿、淘汰资源回收率低、安全隐患大的小煤矿作为主要目标。

中国小煤矿的治理是中国煤炭行业整合的重要环节。从 2005 年 8 月打响关闭小煤矿攻坚战以来，到 2007 年 9 月底已累计关闭小煤矿 9449 处，到年底关闭数量总计有望超过 1 万处，尚有近 13000 处；目前全国共有新建 30 万吨以下的小煤矿约 3000 处，两项合计近 16000 处。为完成煤炭工业“十一五”规划关井目标，到 2010 年全国小煤矿要控制在 1 万处，产量 7 亿吨。目前，中国国有重点煤炭企业产量占全国总产量的比重已由 2006 年的 48% 上升为 2007 年 1~8 月的 53%，行业集中度得到提高。预计未来中国煤炭行业的集中度仍将不断提高。产业整合的推进、行业集中度的提高，将有利于提高煤炭行业的抗风险能力，增强煤炭企业对下游的议价能力。

结语：根据上述分析并结合有关专家的预测，中国煤炭的市场价格在今后两三年可能呈现出“总体平稳、略有上调”的走势，将可能出现大约 20% 的上涨幅度，其中，发电用煤由于取消了过去实行低于市场的计划合同价，可能涨价幅度较大，其他行业用煤涨幅较小。

附件：调研企业名录

煤矿企业

- 1、山西省晋中市灵石煤矿有限公司
- 2、山西省晋中市灵石县金新煤矿有限公司
- 3、山西省河曲熙来顺煤业有限公司
- 4、山西省河曲范家梁石堡子煤业有限公司
- 5、山西省河曲福祥煤炭有限公司
- 6、山西省河曲县刘无头煤矿
- 7、山西省晋中市灵石县厦门煤矿
- 8、山西省忻州市原平县段家堡乡高豹湾煤矿
- 9、山西省原平市石豹沟煤矿
- 10、山西省原平市后洞煤矿
- 11、山西省原平市龙宫煤矿
- 12、山西省灵石县晋汾煤化有限公司
- 13、山西省灵石县宏达煤化公司

焦化企业

- 14、山西省太原煤炭气化（集团）有限责任公司
- 15、山西省介休三盛焦化有限公司
- 16、山西昌源焦化有限公司
- 17、太原市三兴煤炭气化有限公司

18、山西省金昌煤炭气化有限公司

19、山西省介休市路鑫煤炭气化有限公司

20、山西省聚源煤化有限公司

电力企业

21、山西天石电力有限公司

22、山西省河曲县新达投资有限公司

钢铁企业

23、山西省河曲振钢铁厂

24、山西瑞发实业股份有限公司

25、古交岚峰钢铁有限公司

26、太原市宝晋钢铁有限公司

27、山西安泰集团股份有限公司

28、山西省天工电力发展有限公司

29、山西省原平溢源钢铁有限公司

30、山西省太原市阳光园不锈钢制品有限公司

31、山西省太原市鑫源宏不锈钢制品有限公司

32、山西省恒通能源有限公司

33、山西省太原市润之达石化设备有限公司

化工企业

34、山西省原平化工有限责任公司

35、山西省介休市巨源炭素有限公司

36、山西省介休市光华化工有限公司

37、山西省太原石化工贸有限公司

建材企业

38、山西省太原浩富经贸有限公司

39、山西省介休市绵山水泥有限公司

40、山西省河曲县晋峰水泥厂

41、山西省华晋涂料有限公司

42、山西省原平崞山水泥有限责任公司

43、山西省太原业臻新型建材有限公司

44、山西省太原市鼎杰特种耐火材料有限公司

45、阳城县陶瓷厂

46、太原智海集团水泥公司

煤炭运销企业

47、山西省大同煤矿集团煤炭运销忻州原平有限公司

48、山西省煤炭运销总公司忻州分公司河曲县煤炭经销公司

49、山西省介休市煤炭运销公司

其他

50、太原市液化石油制品社