

### 3. 煤炭销售制度改革

在中国从计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中,煤炭订货会不断变迁,这一过程正是逐步推动煤炭交易活动市场化的过程。因此,以订货会为核心的煤炭销售制度的变革本质上是市场取向的改革。

#### 3.1 订货会的改革与变迁

从 20 世纪 90 年代开始,煤炭订货会改革基本分为两个阶段:

第一阶段:改革的初始阶段。从 1992 年到 2002 年,是由计划订货向市场交易过渡阶段。这个时期的煤炭订货,既有计划分配,又有市场调节;既有指令性价格<sup>1</sup>,又有指导性价格<sup>2</sup>。这种错综复杂的订货交易模式,反映了中国市场经济改革过程中,煤炭行业及其他相关部门不断走向市场化的过程。1992 年,国家放开了除电煤以外的其他煤炭价格,煤炭价格的高低基本上由市场供需关系决定。1997 年,国家开始对电煤执行政府指导价

---

<sup>1</sup> 指令性价格是指全国统配和重点煤矿按国家指令性计划生产的煤炭,实行统一的计划价格。

<sup>2</sup> 指导性价格是指在国家发布的统一价格的基础上,对煤矿完成国家计划后的超产部分实行加价。同时对调入缺煤地区的煤炭加收地区差价。

价。1999年，“煤炭订货会”更名为“煤炭订货交易会”。2002年，国家取消电煤指导价，电煤价格也由市场决定。这个时期，煤炭订货的数量与参加国家煤炭订货会的范围也逐步发生了变化。一是东北地区实行区域自行订货；二是西南、西北区域内的销售的煤炭实行区内订货；三是1996年开始实行重点订货，参加重点订货的范围只限于区的重点订货资格的重点供煤企业和电力等8个重点用煤行业。经国家组织订货的煤炭数量逐渐减少，参加煤炭订货的范围也逐渐缩小。

第二阶段：改革的完成阶段。从2003年至今，是中国煤炭订货交易方式逐步走向成熟和不断完善的阶段。这一时期，中国基本建立起了社会主义市场经济体制，煤炭产、运、需完全走向市场。从2005年开始。煤炭订货3年迈了三大步。这三大步，是煤炭订货与市场渐行渐近的三大步：

2005年，实现了“三个突破”：一是发挥市场配置资源的基础性作用，鼓励企业自主衔接，依法签订合同；二是政府通过发布衔接原则和框架方案，指导产运需衔接，不再直接对企业分配资源；三是在铁路运力偏紧的情况下，运力配置坚持效率优先与保障重点相结合。

2006年，实施了“三项措施”：一是在政府监控条件下，取消电煤价格临时干预措施，由企业自主协商定价；二是铁路重点运

力坚持以供需双方签订的合同为基础,根据上年实际完成情况和新增生产能力予以调整;三是运力配置向产业政策鼓励的技术进步、节能减排和综合利用搞得好的企业,诚实守信、依法合规生产经营、合同兑现率高的企业以及中长期、大宗合同倾斜。

2007年,继续推进“三个深化”:一是彻底取消延续了50多年的由政府组织产运需企业召开订货会的作法;二是将煤炭资源、运力配置与国家产业政策相结合,进一步引入竞争机制,凡符合国家产业政策的企业,不分所有制、不分隶属关系,均可以自主参加衔接;三是在坚持供需双方企业根据市场供求关系协商定价的基础上,明确了以质论价、优质优价、同质同价的原则。

至此,中国煤炭销售制度改革基本完成,几十年的煤炭订货会彻底退出历史舞台。为继续推进煤炭市场化进程,5月10日经国务院研究批准成立了“中国太原煤炭交易中心”,之后秦皇岛煤炭交易市场和广东煤炭交易市场相继设立。

### 3.2 中国太原煤炭交易市场的成立与其效果

“十五”期间,中国煤炭消费需求快速增长,煤炭价格出现较大幅度的波动,但由于煤炭现货市场交易严重不规范,中间流通环节失控,致使煤炭产、运、销、需各方利益深受其害。尤其是煤电博弈的尖锐矛盾,已成为每年入秋以后中国能源领域的最大

纷争。传统的煤炭订货会的交易方式，既无法满足市场交易各方的多方面需要，又无法实现提供信息、调节供需、公平有序、保障供给的目的。2005年，《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》明确要求：“深化煤炭流通体制改革，改革电煤价格形成机制……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，市场主体自由交易的现代化煤炭交易体系”

### 3.2.1 成立的背景与沿革

太原煤炭交易市场创建于中国社会主义市场经济大潮兴起之际，1993年8月28日正式开业运营。它是在原国家计委、经贸委指导下，由山西省人民政府与原煤炭部、内贸部、铁道部、交通部等单位共同发起组建的煤炭商品交易市场。主要业务包括：负责组织山西省公路出省煤，山西省省内工业、生活用煤，铁路计划外出省煤合同交易订货业务；管理山西省省内工业、生活用煤日常工作；为政府有关部门和煤炭产运需企业提供价格行情信息服务。市场内设综合部、交易部、铁路运销部、财务结算部、信息部、党总支办公室等职能部门；在山西省省内11个市（地区）设有11个分市场性质的“煤焦交易部”，省外设有北京、郑州煤焦交易部。市场组建十余年以来，共组织供需双方

入市合同交易煤炭 10 亿余吨 ,现年合同交易煤炭 1.5 亿吨以上 ,业务遍及 20 余个省市自治区 ,在一定程度上对促进煤炭资源合理有序流通上发挥了积极作用。2006 年 ,太原煤炭交易市场牵头组织召开了山西省公路煤炭出省订货会和铁路煤炭订货会 ,特别是利用现代网络技术 ,在全国首次实现了网上订货和网上交易 ,全年交易量达 2.1 亿吨 ,成为国内煤炭交易和山西省内工业用煤交易的重要平台 ,为建设成为全国性的煤炭交易中心奠定了坚实基础。

为进一步深化煤炭流通体制改革 ,改革电煤价格形成机制 ,建立现代化煤炭交易体系 ,2006 年 7 月 ,山西省政府召开专题会议 ,决定在太原煤炭交易市场的基础上改组重建中国太原煤炭交易中心。这一决定得到了国务院及国家发展改革委、铁道部、交通部等六个部委的关心和支持。2007 年 5 月 10 日 ,国务院正式批复关于组建“中心”的请示文件 ,并指出要把建设中国太原煤炭交易中心与培育发展大型煤炭骨干企业和企业集团结合起来 ,使其成为建设煤炭市场、平衡国内煤炭供需关系的主体 ,对全国煤炭市场体系建设起到示范和推动作用。10 月 15 日 ,中国太原煤炭交易中心在国家工商总局注册登记 ,注册资本 9.4 亿元。它是山西省 ,也是中国煤炭行业第一家冠以“中国”字样的国家级煤炭交易平台 ,并于 2007 年 11 月 16 日正式揭牌开业运营。

### 3.2.2 建设目标、步骤与当前运营情况

中国太原煤炭交易中心的建设目标是成为立足山西，依托晋、陕、内蒙古煤炭主产区商品货源，广泛吸收国内外煤炭生产商和供应商，面向国内外煤炭消费用户的国家级、国际化中心市场。该“中心”是由山西各大煤炭产运销集团、太钢和中国煤炭运销协会、国家五大电力集团和香港嘉里集团等 30 家企业股东出资组建的股份制企业。山西煤炭运销集团有限公司因持有该项目 10% 的股份而成为董事长单位。中心将设有现代电子商务、网上银行交易系统，提供现货交易、中远期交易、期货交易等多种交易方式，具备煤(焦)炭交易、货款结算、合同担保、融资服务等多种服务功能，并将积极承接年度跨省区煤炭产运需衔接会。中国太原煤炭交易中心将与山西国际会展中心捆绑建设，一期工程投资 10 亿元。

山西省将分三个阶段推进中国（太原）煤炭交易市场建设：  
第一阶段：完成对山西省内煤炭交易市场网络资源的整合，形成全省为煤焦客户提供服务的统一交易、统一结算、统一配置铁路运输资源，并有统一运销监管保障的煤焦商品交易市场。第二阶段：建立依托晋、陕、蒙煤炭（焦）商品货源、辐射国内中转地、主消费地区的煤炭（焦）交易市场和物流配送网络，形成与国际

煤焦市场接轨、为全国服务的煤焦商品交易市场。第三阶段：在扩大、完善、巩固国内煤炭现货市场的基础上，积极整合国际资源，推出煤焦期货交易，使市场成为国际重要的煤焦商品期货交易中心，成为国内和国际煤焦商品的信息中心。

2007年11月22日，在国家取消“全国煤炭订货交易会”以后，由中国太原煤炭交易中心与山西煤炭运销集团联合主办的“2008年山西公路煤炭订货交易会”在太原开幕。来自省外的700多家用煤企业代表和山西省内各煤炭产销企业参加交易会。本次交易会是一次全国公路煤炭交易盛会。新组建的中国太原煤炭交易中心通过实行会员制、保证金制、商品核准注册制和电子商务交易网络制，为用户搭建起快速的交易结算平台，促使山西公路煤炭订货交易会实现了四大突破：一是直达用户比例提高，实现点对点、门对门的服务，使山西地方煤炭销售的集中度得到提高，山西煤炭的整体利益得到维护；二是将产能占到全省近一半的地方煤炭实行“统一价格、统一销售、联合竞争”，预防了多主体销售、恶性压价竞争，对于维护煤炭市场秩序，促进煤炭经济又好又快发展具有重要意义；三是利用信息技术，监控采购合同、承运合同与销售合同的有效衔接，有效解决了多年来“全煤会”由于运力不足而出现的合同兑现率偏低的弊端；四是鼓励用煤企业节能减排，对节能降耗工作不明显的企业则实行相对限

制。在本次交易会上，山西省内外公路煤炭交易量达到 1.7 亿吨左右。

### 3.2.3 与煤炭订货会的比较分析

中国（太原）煤炭交易市场与传统的煤炭订货会相比，有如下不同特征：

- 主体不同。煤炭订货会由政府组织，采用计划方式对煤炭销售量、消费量和运输量进行分配，以协调产、运、需各方的平衡关系。在订货会上，政府部门不仅对煤炭行业实施宏观调控，而且还直接干预煤炭供需双方的市场交易行为。

中国太原煤炭交易市场是国有控股、多元股份结构的独立法人组织。该交易中心是融煤炭交易、货款结算、合同担保、融资服务、仓储运输、物流配送、信息咨询、会展商务等多种服务为一体，为煤炭产、需、销、运各方客户提供全方位服务的现代服务型企业。

- 价格形成机制不同。在计划经济经济时期，煤炭订货会长期采取政府定价的价格形成机制，在计划经济向市场经济转变的转轨过程中，政府尽管放松了对大部分煤炭产品价格的控制，但通过制订国家指导价格的方式继续控制电煤的价格，出现了“计划价”与“市场价”并行的煤炭价格双轨制。

中国太原煤炭交易中心的设立 ,不仅标志着煤炭定价机制完全市场化 ,而且有助于煤企定价权的上升 ,在坚持供需双方企业根据市场供求关系协商定价的基础上 ,明确了以质论价、优质优价、同质同价的原则。

●交易方式不同。原有的煤炭订货基本上是以订货会形式为主 ,没有采用交易所交易、场外柜台交易、电子交易等现代煤炭交易形式 ;交易合同时间跨度为一年 ,不符合中国现货交易量大幅增加、长期合同比例加大、一年期合同比例缩小的趋势。

中国太原煤炭交易市场是接受政府的指导和监督管理,依托晋、陕、蒙煤炭资源主产地的大型煤炭交易市场,有固定交易场所和可靠的电子商务、电子银行的交易系统,提供现货、远期交易等多种交易品种。采用市场交易和网上交易两种方式,是开放式运营的交易市场。

●影响范围不同。全国煤炭订货会主要针对重点煤炭生产企业、重点煤炭用户和铁路、水运重点运输部门 ,市场参与者比较单一。没有把非重点用户、非重点煤矿、贸易商和经纪人等中间环节吸引到市场中来 ,市场交易不活跃。

中国太原煤炭交易中心将建成全国最大的煤炭主产区现货交易市场 ,预计在 2008 年将建立依托晋、陕、蒙煤炭(焦)商品资源、辐射国内中转地、主消费地区的煤炭(焦)交易市场和物流

配送网络，形成与国际煤焦市场接轨，为全国服务的煤焦商品交易市场。到 2010 年，在扩大、完善、巩固国内煤炭现货市场基础上，积极整合国际资源，推出煤焦期货交易，使之成为国际重要的煤焦商品期货交易中心，成为国内和国际煤焦商的信息中心。

●行为规范不同。在煤炭订货会上，煤炭产需双方没有统一的煤炭贸易合同，没有对煤炭进行商品化管理，没有与交易相适应的公平、公正的贸易惯例和贸易规则，交易行为很不规范，因而引起大量的商务纠纷。订货会上签订的合同在执行过程中由于市场条件发生变化，供、需、运三方可能因各自的利益而不履行合同，合同兑现率较低，合同严肃性受到质疑。

中国太原煤炭交易中心围绕交易合同，在法律、法规和政策约束下，开展各项业务活动。产运需各方要依法签订买卖合同和运输合同，按贸易惯例办事，严格履行合同。此外，建立全国统一的煤炭交易市场，通过市场规则的约束，对形成规范有序的市场秩序、解决煤炭行业集中度较低与生产企业无序竞争的问题，具有十分重要的现实意义。

#### 3.2.4 组建的重大意义

在中国煤炭流通体制由计划经济向市场经济转型的关键时期，建立中国（太原）煤炭交易市场，对加速中国煤炭市场化改

革进程有深远的历史意义和现实意义。

- 有助于建立新型煤炭经济关系。煤炭交易市场建设是从流通领域入手，调整煤炭产、运、销、需各方利益，并进而构建社会主义市场经济条件下新型煤炭经济关系的突破口，其建设对保障山西煤炭工业可持续发展，维护国家能源安全意义重大。

- 有助于规范煤炭市场运行秩序。中国煤炭生产行业集中度较低，居国内煤炭产量前4位的企业合计生产原煤3.13亿吨，仅占全国煤炭产量的17.34%，大量中小型煤炭生产企业无序竞争，严重恶化了市场环境，建立全国统一的煤炭交易市场，通过市场规则的约束，对形成规范有序的市场秩序，具有十分重要的现实意义。

- 有助于建立“公平、公正、公开”的市场交易环境。中国煤炭市场具有“分散生产、集中消费”特征，全国供给方有20000多家企业，消费方主要是电力、钢铁、建材、化工四大行业。建立全国统一煤炭交易市场，可为交易各方搭建统一开放、竞争有序的交易平台，创造平等交易的市场环境。

- 有助于科学配置铁路、公路、水路等交通运输资源。煤炭经济说到底还是运输经济。中国煤炭产地集中在中西部，煤炭主消费地又在沿海和东部地区。铁路交通运力紧张长期成为制约中国煤炭工业可持续发展的关键，也是造成中国煤炭产品物流成本

高、交易费用大、国际竞争力弱的重要原因。建立全国统一煤炭交易市场，可为铁路部门合理安排运力、减少中间交易环节提供一个市场对接的平台，完全符合当前国家推动物流业发展的政策导向。

- 有利于国家对煤炭产运销的调控监管。中国现行煤炭价格成本不实，没有完全包括煤炭资源开采引起的资源破坏、环境治理、矿山企业退出和职工安置等费用，致使不同类型的企业价格形成机制、市场竞争基础各不相同。而有关部门对部分破坏性开采、非法开采企业长期缺乏行之有效的监管。全国统一煤炭市场的建立，为政府规范市场准入制度、遏制非法开采、推进煤炭定价机制改革、利用间接手段调控经济运行、强化价格监管将提供一条低成本通道。

- 有利于提高中国煤炭企业在国际煤炭市场中的话语权。中国年出口煤炭 8000 万吨左右，位居世界第 3 位；焦炭出口占世界总贸易量的 57%，是唯一在世界能源贸易中占主导地位的资源，也是唯一具有国际话语权的能源产品。但长期以来，却一直没有形成自己的权威价格。国际贸易的定价规则长期被少数巨头所垄断，致使中国企业在国际贸易中处于不利地位。随着全国统一煤炭市场的形成，国内外煤炭市场将实现无缝接轨，这对形成国际煤炭市场的“中国价格”，增强中国煤炭产品的国际话语权具

有重大意义。