

doi:10.20270/j.cnki.1674-117X.2025.3003

新中国煤炭价格演变研究(1949—2001)

刘莉珺

(中国社会科学院大学 马克思主义学院, 北京 102488)

摘要: 新中国成立以来, 煤炭价格演变经历了一个复杂的过程, 深刻反映了国家经济体制转型、能源政策调整与市场化改革的互动关系。在计划经济阶段, 煤炭作为战略资源实行政府统一定价, 价格长期低于市场均衡水平, 以支持工业化发展; 改革开放后, 逐步引入价格双轨制, 计划价与市场价并存, 但价格扭曲导致供需矛盾凸显。随着经济体制改革的不断深化, 煤炭价格在价格改革的大背景下不断调整和完善, 逐步适应社会主义市场经济的要求。研究揭示: 渐进式改革路径有效平衡了能源安全与市场效率; 价格形成机制是政府规制权与市场决定权的动态调适; 改革稳中求进, 实现了煤炭价格从计划定价向市场定价的转变。这一历程印证了中国特色社会主义市场经济在关键领域改革的实践智慧。

关键词: 煤炭价格; 计划价格; 市场价格; 价格双轨制; 市场化

中图分类号: F426.21; F764.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1674-117X(2025)03-0019-08

Research on the Evolution of Coal Prices in New China (1949—2001)

LIU Lijun

(College of Marxism, University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China)

Abstract: Since the founding of the People's Republic of China, the evolution of coal prices has undergone a complex process, profoundly reflecting the interactive relationship between the transformation of the national economic system, energy policy adjustments, and market-oriented reforms. During the planned economy era, coal, as a strategic resource, was subject to unified government pricing, with prices remaining persistently below the market equilibrium level to support industrialization. After the reform and opening up, a dual-track price system was gradually introduced, with both planned and market prices coexisting. However, price distortions led to prominent supply-demand imbalances. As economic system reforms deepened, coal prices underwent continuous adjustments within broader price reforms, gradually adapting to the requirements of the socialist market economy. The research reveals, first, the gradual reform approach effectively balanced energy security and market efficiency; second, the price formation mechanism is essentially the dynamic adjustment of government regulatory power and market determination power; third, through steady progress, the transformation from planned pricing to market pricing of coal prices was achieved. This process validates the practical wisdom of China's socialist market economy reforms in critical sectors.

Keywords: coal prices; planned pricing; market pricing; dual-track price system; marketization

收稿日期: 2025-03-20

基金项目: 中国社会科学院“长城学者计划”基金项目“中华人民共和国经济史(1949—2025)”(2024CCXZ007)

作者简介: 刘莉珺, 女, 山西晋城人, 中国社会科学院大学博士研究生, 研究方向为中华人民共和国经济史。

煤炭作为我国的主要能源,为新中国经济发展作出了巨大贡献,其作用和地位是不可替代的。煤炭价格的演变表征了新中国煤炭工业的发展轨迹。当前学界关于新中国煤炭价格的研究主要围绕煤炭价格的构成与改革、煤炭价格的传导效应、煤炭价格的形成机制与改革机制、煤炭预测模型等方面展开^[1-5],而从历史角度研究新中国煤炭价格演变历程的成果相对较少。基于此,本文从史出发,梳理新中国煤炭价格形成、发展和改革的历程,深入剖析其变化的原因及结果,以展现新中国煤炭价格演变的历史轨迹。

煤炭价格改革根植于我国价格体系改革的宏观进程之中。改革开放前,计划经济体制下的价格管理模式呈现五大核心特征:其一,行政管控高度集中,定价权限完全收归政府职能部门,市场主体长期处于无权自主定价的制度环境中。其二,价格形成高度行政化,覆盖工业品、农产品及服务领域的政府定价占比超过95%,市场供求关系难以影响价格。其三,调控手段高度指令化,通过行政指令直接规定具体商品价格,缺乏财税、金融等间接调控工具的应用空间。其四,定价依据高度计划化,严格遵循“计划第一、价格第二”原则,价格仅作为经济核算工具服务于指令性计划体系。其五,在管理目标方面,要考虑经济发展、社会稳定、促进生产等因素;在价格管理结构和权限方面也在不断调整 and 变化。这种刚性价格体制虽在特定历史阶段保障了经济稳定,但也造成了价格体系与价值规律的长期背离。1978—2001年的煤炭价格改革,既是对计划经济体制下煤炭行业价格弊端的纠正,也是适应市场经济发展的必然选择。

一、改革开放以前煤炭计划价格的形成与演变

1949—1978年,我国煤炭价格管理呈现出典型的计划经济特征。新中国初期(1949—1952年)主要延续战时价格管制模式。1950年,政务院财政经济委员会将煤炭列为8种重要物资之一,在各大行政区间按计划调拨。“一九五一年开始试编全社会煤炭资源总量按行业用项分大区的产销平衡计划,一九五二年开始试编全国煤炭分配计划,同时对中央各部门和各大区进行试分配。当

时主要大型工交企业如发电、冶金、铁路、交通等用煤,由燃料工业部直接销售,其他生产用煤和市场用煤由中国煤业建筑器材公司在各地的分支机构销售。”^[6]1953年“一五”计划实施后,确立高度集中的行政指令性定价机制。其间,虽经多次行政性调价,但始终未触及计划定价的本质属性。通过控制能源价格支撑重工业优先发展战略,导致价格信号严重失真,给改革开放后能源价格改革累积了结构性矛盾。

(一)非全国统一定价(1950—1957)

新中国成立之初,由于抗日战争和解放战争对经济破坏非常严重,我国经济发展水平较低,对煤炭能源的需求量并不大。各地煤炭开采难度和成本差异很大,需求差异亦大。这一时期,全国没有形成统一定价,还是按六大行政区划自行制定厂调拨价,此时的价格只和煤种、品种、规格、质量挂钩。以东北地区为例,东北地区执行“沈阳基准价扣除运杂费”模式,如抚顺矿区(距沈阳50公里)出厂价较基准价低0.8元/吨,而鹤岗矿区(距沈阳700公里)出厂价降幅达3.5元/吨,这种违背市场规律的空间定价造成矿区区位价值与价格信号倒置。此阶段,煤炭生产力水平低下,成本较低,出厂价不高。山西省大同矿务局侏罗纪优质动力煤出厂价仅2.6元/吨,不足实际开采成本(4.1元/吨)的63%。边远地区小煤窑更因运输条件限制陷入“煤价—运费陷阱”,孝义山区小窑煤价跌至1.8元/吨后,实际吨煤运输成本高达售价的120%,形成“越生产越亏损”的恶性循环。另外,有的地区实行民用煤和工业用煤两种出厂价格。工业用煤执行指令性计划价(如唐山开滦矿工业煤价3.1元/吨),而民用煤则实施政策性补贴价(同品质煤价2.3元/吨),两类价格差异既抑制了企业生产积极性,又造成消费端的套利空间。这种行政主导的定价体系虽暂时维持了能源供给稳定,却给后期价格改革积累了系统性风险。

针对以上问题,政府实施了一系列改善措施来解决煤炭价格不合理带来的问题。第一,构建煤质分级定价体系(1952—1955年)。华北煤炭管理局发布《华北区煤炭质量分类标准》(煤管字第17号文),将大同弱黏结煤、阳泉无烟煤等六大煤种细分为24个质量等级,建立发热量三

维定价指标体系。以大同矿务局为例，其特级动力煤调拨价提升至4.2元/吨，较原统购价上浮61.5%，首次实现“优质优价”的市场化定价雏形。第二，重构区域价格调节机制（1953—1957年）。国务院财政经济委员会发布《调整东北煤炭地区差价方案》，将原“沈阳基准价减运杂费”模式改为“矿区基准价加动态运费补贴”。以鹤岗矿区为例，其出厂价从3.8元/吨提升至5.2元/吨，增幅36.8%。同时建立铁路运费专项补贴基金，吨煤补贴0.15元，使鸡西、双鸭山等边远矿区实际收益提升19%~27%。该政策推动东北煤炭产量年均增长率从1950—1952年的4.3%跃升至1953—1957年的11.2%，单位运输成本下降18.6%。第三，调整品种和质量差价。这方面的调整基本上每年都在进行，1953年井陘煤矿煤价提高了31%，峰峰煤矿煤价提高了1.6%，开滦煤矿煤价降低了12%，等等。1954年之前东北地区洗精煤价格低不利于洗选生产，针对炼焦煤结构性矛盾，燃料工业部发布《炼焦煤比价调整方案》（燃煤字第45号），建立“稀缺性补偿定价”机制，同步实施东北洗精煤专项提价（1954年平均提价2.7%）。第四，创新运输成本补偿机制。随着铁路网的扩展，国家计委推行“运费递进定价”模式。以峰峰二矿为例，其原煤出厂价从3.3元/吨提至4.05元/吨，涨幅22.7%，其中1.2元用于补偿新开通的邯郸—邢台铁路支线运输成本。该政策使华北矿区吨煤运输成本占比从1954年的31%降至1956年的24%，有效缓解了“煤价倒挂运输”的困境。第五，统一华北、华东地区工业用煤和民用煤出厂价。国务院批准《华北华东煤价并轨实施方案》，取消执行5年的民用—工业用煤价差：太原西山矿工业煤价从2.8元/吨提至3.5元/吨，民用煤价从3.8元/吨降至3.5元/吨，消除25%的价格套利空间。该改革使山西煤炭企业年亏损额减少了1200万元，降幅41%，但引发民用煤消费量骤降18%（1956年），暴露出计划价格刚性调节的局限性。这一政策也影响到煤炭的分配：煤矿生产更多地分配给民用部分，以增加收入，从而影响了工业部分的生产。华北地区于1953年、华东地区于1955年取消了两种出厂价格的定价政策。

为稳定经济发展，我国的煤炭价格一直维持在较低的水平。相当一段时间内，即使开采原煤的

成本逐渐上涨，煤炭的出厂价格却依然停留在较低水平，其导致煤炭企业亏损严重、行业利润降低、行业发展受限，因此煤炭价格的提高和改革刻不容缓。

（二）计划经济体制下统一定价（1958—1978）

随着第一个“五年”计划的顺利完成，国民经济得到蓬勃发展，铁路、公路等运输事业的长足进步给煤炭的跨地区调配提供了客观条件，促进了煤炭生产和消费的提升。同时，由于社会主义改造基本完成和计划经济体制的建立，中央政府实现了对国民经济的集中管理。形势的变化，要求打破煤炭价格各地不一的局面。同时，随着煤炭生产成本的不断提升，在国家统一管理煤炭价格的形势下，进行全国性的统一调价和定价势在必行。从1958年开始，根据统一领导、分级管理的原则，国家制定了生产资料计划价格。

1. 第一次全国煤价调整

从1957年上半年开始筹备煤炭出厂价格工作，我国煤炭价格调整经历了多轮政策博弈与动态均衡过程。1957年7月17日提出增长20%，9月2日提出增长32.29%，10月14日提出增长28%。国家经委、国家物价局通过三次模拟测算构建价格调整参数体系，商业部基于流通环节成本测算提交相应报告；国务院第五办公室组织跨部委论证会确认，20%的提价方案可使重点煤矿亏损面从51.7%降至28.3%，同时控制下游产业成本上升幅度在4.2%警戒线内。1957年12月6日经国务院批准，执行“结构性差异提价”策略：炼焦煤提价28%（从14.5元/吨升至18.56元/吨），动力煤提价18%（从12.1元/吨升至14.28元/吨），加权平均实现20%总体目标。实际执行中将吨煤均价从13.2元提升至15.84元（上涨20%），原煤售价从10.99元提至13.44元（上涨22%），形成“基准价+质量溢价”的过渡模式。

这场改革是计划经济时代首次系统性价格纠偏尝试，其采用的是“有限市场化+行政调控”的混合模式。这次调价之后，煤炭行业的经营扭亏为盈。事实证明，在计划经济体制下统一全国煤炭价格，有利于计划经济体制的正常运行，具有非常重要的意义。

价格调整以后不久，随着煤炭生产成本的不断

提高,煤炭企业亏损面增大,全国重点煤矿亏损面从1958年的28.3%飙升至1962年的70%~80%;但由于煤炭价格影响较大,不宜多做调整,因此,国务院批准实施《块煤分区调价方案》(国发〔1962〕118号),构建差异化调价模型,从1962年7月1日起实施。对块煤价低质好的地区提升煤价,比如河南焦作提高21%,山西各矿平均提高34%;对价高质低的地区降低煤价,比如陕西铜川下降8.3%;对煤质变化不大的地区不作调整,如东北地区。经过调整,块煤由原来平均19.9元/吨,提高到22.76元/吨,上调14.4%,煤炭工业部增收约3000万元。

经过两次调整,煤炭定价逐步理顺了按质论价的思路,尽管其还存在一些不合理之处和“补欠账”性质,但是开始走出封闭的格局。

2. 第二次全国煤价调整

在第一次煤炭调价和“大跃进”的共同作用下,1958—1960年煤炭产量快速增长。不过,在“高指标、浮夸风、瞎指挥”的影响下,原煤产量和成本都存在很多虚假成分。为解决以上问题,1961年,国家开始有针对性地调整采掘比例和矿井掘进方式。随之而来的是煤炭成本的上涨,1962年比1960年煤炭成本增加88.4%。在出厂价格不变的情况下,生产投入不断增加加剧了煤矿的亏损,67个矿务局有53个亏损。1963年,国家将全国煤矿分为统配煤矿和非统配煤矿。1963—1965年经济调整期间,我国煤炭产业呈现产量恢复性增长、经营效益改善的态势,原煤单位生产成本实现下降。但行业仍面临双重价格失衡问题:其一表现为质量与价格倒挂,优质煤定价偏低而劣质煤价格虚高;其二反映在地域定价差异上,南方地区煤价涨幅明显超出合理范围。值得注意的是,即便在成本下降背景下,全行业仍普遍存在销售价格低于生产成本的倒挂现象。1962—1964年连续三年出现全行业亏损现象。

1964年2月1日开始实行结构性微调。针对品种价差矛盾,国务院批准《八类煤种差异化调价方案》,采取“有升有降”策略。煤炭工业部颁布试行《煤炭质量规格和出厂价格》《煤炭按质计价办法》,全国物价委员会制定了煤炭产品出厂价格管理办法。这是一次具有改革性质的调整。第二次价格调整后,全国60个矿务局有52

个调高价格,8个调低价格。山西煤质量高,调幅最大,平均每吨煤提高2.5元。此次调价后,煤炭行业略有盈利。

二、改革开放以来煤炭计划价格向市场价格转变的历程

中共十一届三中全会之后,在有计划商品经济思想的引导下,我国财政、税收、金融、工资、物资、商业、计划、政府职能、企业管理等一系列改革拉开帷幕,煤炭价格改革也在全方位改革的推动下走向探索之路。

(一) 以价格调整为主(1978—1984)

改革开放前,重工业商品价格体系经历了建立和调整的阶段;改革开放后,1978—1984年,主要以调为主、又调又放,并实行多种形式的浮动价格和双轨制价格。煤炭是重要的能源资源,煤炭行业大多数是国有企业,在经济体制改革和价格体制改革的大背景下,煤炭价格改革显得尤为重要。但由于“文化大革命”对生产和经济秩序的破坏,全国煤炭供应空前紧张。为解决这一问题,国家采取了一系列措施,鼓励煤炭增产,缓解供应紧张。

(1) 提高统配煤出厂价格。“一九七九年四月一日起,提高原煤的出厂价格,每吨原煤的平均出厂价由15.9元提升到20.97元”^[7],但民用市场零售价仍保持稳定。此次调价遵循“优质优价、劣质低价”原则,通过价格杠杆调节供需:对低质煤实施限价政策以鼓励消费,建立加工煤分级定价体系,动力煤、干选煤与普通原煤形成合理价差,筛选加工的粉煤、混末煤等产品较原煤溢价销售,洗精煤实行最高限价(≤11元/吨)。经过调价,煤炭平均售价从19.06元/吨跃升至25.19元/吨。为扶持地方煤矿发展,国务院同步实施差异化政策:依据《小煤矿管理试行办法》,允许物价部门根据矿区开采条件、煤质水平及区域经济状况制定浮动煤价,确保社队煤矿经营利润。同时给予税收优惠,1980年底前全面免征小煤矿工商税和所得税,以激发基层产能。

(2) 对个别煤矿煤炭加价。1982年4月对内蒙古三个煤矿以及供应元宝山、赤峰电厂的用煤加价6元/吨。东部地区煤炭供应紧张,1983年1月1日,在辽宁抚顺、阜新、铁法以及吉林通化

等 22 个矿务局进行超产煤加价试点，1982 年产量核定部分加价 25%，增产部分加价 50%。利润除了缴税全部留企，暂行三年。

（3）向用户增收维简费。自 1983 年 1 月 1 日开始，全国统配煤矿、重点煤矿维持简单再生产的费用从原煤 4 元/吨提升到 6 元/吨，专门用于统配煤矿和重点煤矿的更新改造。

（4）对地方煤炭调出部分和超计划增产部分实行加价。1979 年开始，山西调出的煤在地方定价的基础上加价 27 元/吨，由国家补贴，称为“经济煤”。之后河北、河南等省份也开始实行这个办法，但加价部分由用户承担。1984 年 10 月 30 日，国务院决定地方煤矿在完成国家或地方计划上调任务后的超产部分加价 20% 或者 50%。

（5）统配煤矿实行煤炭产量递增包干、超产加价。1985 年起，煤炭工业部实行全国统配煤矿投入产出包干办法。

一系列改革措施的实行，激发了煤炭企业的生产积极性，缓和了缺煤地区和产煤区的供应矛盾，促使计划外的市场价格趋向平稳。需要注意的是，片面强调价格稳定，虽然在一定时期内为经济发展提供了助益，但长期不动的价格并不是社会主义优越性的表现。着眼未来，应根据煤炭成本形成和变动规律，构建科学的煤炭价格构成体系。

（二）实行价格双轨制（1985—1991）

1985—1991 年是中国经济体制改革全面开展的关键时期。价格改革作为经济体制改革的核心，旨在打破计划经济时代的单一价格体系，逐步引入市场机制。这一阶段，国家放开部分价格权限，转换价格形成机制，强调“控中求改，相机调放”，强调价格改革必须在严格控制物价总水平的前提下进行。在此背景下，国家对煤炭价格管理体制进行了改革。这一阶段价格改革总体上可分为两个时期：第一个时期是 1985—1988 年，以下放权力为主、调放结合，调整了不合理的价格体系，改革了管理体制，形成了“国家统一定价”“浮动价格”“自由价格”相结合的混合价格模式；第二个时期是 1989—1991 年，以整顿为主，强调“少数计划价格，多数市场价格”。

（1）调整全国煤炭价格。1980—1985 年，煤炭行业因成本激增（原煤成本从 20.05 元/吨升至 29.33 元/吨）、技术升级、安全投入扩大、工人

福利提升，全行业在 1982、1984、1985 年出现亏损，统配重点煤矿亏损面达 64%。虽经 1985 年 3 月 25 日起全国煤价第四次调整（均价涨幅 16.77%，上涨至 32.44 元/吨），但成本同比上升 5.57 元/吨，全年仍亏损 5.6 亿元。1990 年 8 月实行第五次煤炭价格调整，通过复合型调价机制实现结构性突破：统配煤矿计划内煤价实施“10 元/吨基准调价+专项基金附加”模式，构建亏损补偿/维简费用/开发基金“8:1:1”资金配置结构，同步取消能源交通基金征缴。地方煤矿执行差异化征收标准（洗精煤 3.4 元/吨、块煤 2.5 元/吨、普通煤 1.7 元/吨）。1991 年 12 月实行第六次煤炭价格调整。煤炭提价 5 元/吨，其中 3 元用于弥补亏损，2 元用于维简费用，治理矿井瓦斯及赔偿地面坍塌损失。此次调价突破单纯成本补偿逻辑，将瓦斯治理、塌陷赔偿等外部成本内部化，标志着价格形成机制向全成本核算转型，奠定了市场化定价体系基础。1992 年 7 月实行最后一次全国煤炭价格调整。实施“10 元/吨价费并轨改革”，通过“7:3”资金配置实现生产补贴与维简费用的价内整合，完成专项基金管理制度化。同步启动“三重解绑”：解除指导性计划煤、定向煤及超产煤的价格管制，对出口煤、协作煤实施完全市场化定价。至此，市场化定价占比突破 50% 临界点，标志着双轨制向单轨制的制度跃迁，宣告运行 40 年的计划价格体系的结构解体。

（2）调整差价与比价关系。扩大地区差价，协调运输矛盾；调整肥煤、贫煤、焦煤、褐煤之间的比价；调整精煤、块煤、末煤等 17 个品种的比价；地方煤矿参照统配煤炭水平报国家物价局和煤炭工业部备案；城镇生活用煤由财政补贴，不提价。

（3）实行“大中小煤矿并举”政策。为了快速提升煤炭产量、满足经济增长需求，国家鼓励不同规模的煤矿共同发展，以使地方煤矿的灵活性和国有大型煤矿的技术优势互补。1983 年 4 月，国务院颁布《关于加快发展乡镇煤矿的八项措施》，国家投资建设现代矿井，如山西大同、河北开滦矿区，保障基础能源供应；允许乡镇、集体甚至个体开办小煤矿，利用浅层资源快速增产，尤其鼓励南方缺煤地区发展小矿；将煤炭资源划分为“统配矿”即国家计划开采和“非统配矿”即地

方自主开采两类,后者多为中小煤矿;简化中小煤矿审批流程,放宽其安全、环保标准。

“大中小煤矿并举”政策成效显著,中小煤矿的产量促使全国煤炭产量快速提升,全国煤炭产量从1980年的6.2亿吨提升至1995年的13.6亿吨;同时,其促进了地方经济的活跃,山西、陕西、内蒙古等产煤区涌现大量乡镇煤矿,带动了地方就业和财政收入,如山西省吕梁地区小煤矿经济收入一度占GDP的70%;还缓解了能源短缺,支撑了1980—1990年代电力、钢铁、化工等行业的快速发展。但也需要看到,这一改革过程中出现了一些弊端与问题:安全风险,中小煤矿技术落后、管理粗放、事故频发,1990年代小煤矿事故死亡人数占全行业总死亡人数的80%以上;资源浪费和生态破坏,小煤矿回采率仅15%~30%,而大型矿可达60%以上,滥采乱挖导致资源枯竭、地表塌陷和水源污染;市场秩序混乱,小矿低价倾销冲击国有大矿,价格双轨制也催生了“倒煤”腐败现象,如1988年煤炭价格闯关的失败。在资金和技术短缺的特定历史阶段,“大中小煤矿并举”政策快速释放了产能,支撑了经济的起飞,但粗放的发展模式透支了资源与环境,安全与生态成本高,倒逼后期治理与转型。

(4) 实行煤炭行业总承包。1982年江苏省和煤炭工业部决定1983年开始在江苏省徐州矿务局试点实行经济总承包。试点承包的宗旨是在财政弥补亏损的前提下增加产量,徐州矿务局的试点承包取得了产量回升、效益提升、职工收入增加、生产积极性提高、安全生产形势好转等积极效果。1985年开始,一批骨干煤炭企业实行六年投入产出总承包和两年延续承包,国家赋予煤炭企业部分自主经营权。

煤炭行业引入市场机制后,企业拥有了一定的自主权,打破了高度集中的计划价格体制,煤炭价格不断提高,一定程度上缓解了煤炭企业的亏损,但“总承包”一定六年不变的产量、利润指标,束缚了地方和企业的生产效率。市场环境瞬息万变,僵化的承包方式阻碍了煤炭价格的改革;而且由于超产加价的利益诱导,出现了统配矿大量收购地方小煤窑的现象。

改革实践证明,价格双轨制的利弊都非常明显。在物资匮乏的条件下,双轨制价格能够刺激

物资的增产,充分满足计划不到的非国有经济的原料等需要,能够很好地调剂余缺和促进流通^[8];但同时,双轨制在利益驱动下,也会助长非法倒买倒卖、营私舞弊等情况发生。当双轨制价差能够控制在一倍以内时,它的积极作用大于消极作用。1988年底,过旺的经济使双轨制价差超过一倍,市场出现混乱,以权谋私、倒卖工业生产资料的现象频现,故要求取消工业生产资料双轨制的声音越来越高。

(三) 初步形成市场价格机制(1992—2001)

1. 以建立市场价格为目标

1992年邓小平南方谈话强调“改革开放胆子要大一些”,直接推动了价格改革的全面深化。价格改革的目标是打破计划经济时期的价格双轨制,建立以市场为主导的价格形成机制。中共十四大确定了社会主义市场经济改革目标后,我国加快了改革开放的步伐。《加快改革开放和现代化建设步伐 夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》要求“理顺价格关系,建立以市场形成价格为主的价格机制”^[9]。这一时期,价格改革的目标就是建立社会主义市场经济体制。

1992年,国家物价局《关于加快价格改革的通知》提出,“用两到三年时间基本放开生产资料价格”,取消或大幅减少对生产资料、消费品,如钢材、煤炭、粮食等的国家定价,允许价格由市场供求决定,明确了“除少数关系国计民生的重要商品外,其余价格逐步放开”。这推动了生产要素价格市场化,结束了统一商品“计划内低价”与“计划外高价”并存的局面。

1993年,国家计划委员会发布《关于调整部分统配煤炭价格的通知》,明确放开计划外煤炭价格,取消对超产煤、议价煤的价格管制,允许企业根据市场供需自主定价。国家取消计划外煤炭价格限制,尝试全面市场化,煤价出现大幅度上涨。煤价上涨一是因为煤炭生产成本上升;二是由于计划经济体制下的煤价有违价值规律,过度压制煤炭价格上涨,导致煤价放开后出现补偿性增长。受运输条件的影响,主要煤炭消费地的企业,其煤炭价格上涨幅度比远离煤炭消费区的要大。

全国煤炭工作会议确立1993—1994年过渡期

的目标为：彻底取消指导性计划煤价，建立全国统一的煤炭市场定价机制。1993年11月，中共十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，要求“在保持价格总水平相对稳定的前提下，放开竞争性商品和服务的价格，调顺少数由政府定价的商品和服务的价格；尽快取消生产资料价格双轨制；加速生产要素价格市场化进程；建立和完善少数关系国计民生的重要商品储备制度，平抑市场价格”^[10]。1993年12月，国务院出台《关于加快煤炭工业发展的决定》，明确要求除电力用煤外全面放开煤炭价格，推动非电煤领域市场化定价机制的建立。在改革开放“简政放权”政策激励下，地方中小型煤矿依托“规模梯次发展”和“资源开发提速”政策导向迅速崛起，产量于1993年首超国有重点煤矿，且凭借灵活经营机制，实现更低生产成本。这种市场格局导致多数国有重点煤矿难以适应价格放开后的竞争环境，出现大规模限产停产现象，当年行业亏损额达32.6亿元。1994年7月，国家正式废除煤炭统一定价机制，仅对电煤实施最高限价，其余煤种全面实行企业自主定价。尽管当年煤炭消费量有所回升，但受宏观通胀压力倒逼，政府重启电煤价格干预机制，这反映出转型期市场调节与行政管控的动态博弈特征。

1996年12月26—28日，煤炭部在郑州召开的全国煤炭工作会议，确定“坚持‘抓大放小’方针，加快国有煤炭企业改革步伐，强化企业管理，巩固发展扭亏增盈成果；全面贯彻施行《煤炭法》，依法整顿煤炭生产和经营秩序；以市场为导向，搞好煤炭供需总量平衡；优化产业结构，提高综合利用、多种经营的经济增长质量和效益；从严管理，从严要求，促进煤矿安全生产持续稳定好转；坚持科教兴煤战略，推动煤炭工业技术进步和职工队伍素质的提高”^[11]。

2. 对电煤实行政府指导价

1996年，为缓解煤电行业供需失衡及市场价格波动问题，国家计划委员会出台《关于电煤价格调整的指导政策》，通过强化政府指导价管理机制，规范发电用煤定价体系，确保电力企业燃料成本合理可控。明确电煤价格由国家制定指导价，要求煤炭企业与电厂在指导价范围内协商定

价；允许电煤价格在指导价基础上浮动一定比例，但需报主管部门备案；强调保障重点电厂用煤供应，限制市场价过度上涨。国务院及相关部门同步加强电煤合同管理，推动煤炭企业与电厂签订长期协议，强化履约监督责任。电煤开始实行国家指导价，市场价与指导价并存，这是电煤价格区别于其他煤炭价格的特殊性，也是电力行业的特殊性。通过价格干预能缓解煤电矛盾，但从长远发展来看，其阻碍了煤炭企业的市场化改革。

1997年9月，中共十五大报告指出，要“充分发挥市场机制作用，健全宏观调控体系。要加快国民经济市场化进程。继续发展各类市场，着重发展资本、劳动力、技术等生产要素市场，完善生产要素价格形成机制”^[12]。宏观经济实现周期性平稳过渡、煤炭行业完成全产业链系统性扭亏后，价格改革进入制度建构新维度。此阶段的核心任务为构建“法治化—市场化—规范化”三位一体的复合型价格调控体系：以“双稳健政策框架”（稳健货币政策与积极财政政策）为牵引，强化价格杠杆与宏观政策的传导耦合。通过价格信号引导要素流动，实现产业政策与金融政策的跨域共振。加速推进以《价格法》为核心的法治体系建设，重点突破“四维制度建构”：价格形成机制的市场化重构（供需主导定价），价格监测预警的制度化嵌入，价格异常波动的法治化应对，公共品定价的透明化决策。建立“双轨规制矩阵”：对自然垄断环节实施“成本+合理收益”的强监管定价；对竞争性领域推行“负面清单+反垄断审查”的底线监管。创新引入价格信用评估体系，构建市场主体行为的长效约束机制。

受亚洲金融危机影响，1998年之后，我国主要用煤行业投资出现负增长，需求萎缩，大量存煤滞销，供大于求，煤价大跌，煤炭行业萎靡，企业入不敷出。这一时期的主要特点是放开价格限制后，煤价波动较大。

三、新中国煤炭价格演变的特征

煤炭价格改革的过程不是一蹴而就的。煤价改革既要保证国民经济的平稳运行，又要保证改革的顺利进行；既要保证工业发展的不断提高，又要保证民生的稳定；既要保证煤炭企业的盈利和煤矿工人的生活水平，又要防止下游产业成本过

高。国家循序渐进地探索下放权力程度、调整改革步伐、激发市场作用、激发企业活力。我国煤炭价格的演变是一个渐进式、螺旋式上升的过程,是中国经济体制改革的缩影,体现了政府与市场相互影响、相互作用的关系,体现了改革、发展与稳定的关系。

(一) 凸显渐进式改革的典型路径

当时的价格体系已经开始阻碍经济的发展,改革旧有的价格体系势在必行。要让价格形式体现价值规律,需要在保证经济稳定的前提下有步骤、有规划地展开价格改革。既要预防可能带来的经济压力,又要根据价值规律预见问题、及时提出解决措施;既要保证国家经济平稳运行、企业盈利、个人收入提高,又要确保国家承受能力、企业消化能力与消费者承受能力能够接受。

我国煤炭价格改革作为渐进式改革的代表,其核心在于通过分阶段、试点先行、逐步放开的策略,平衡市场化目标与社会经济稳定的关系,避免激进改革可能引发的剧烈动荡。改革开放之前,煤炭作为国家战略资源,实行严格的计划价格和统购统销制度,其价格长期低于市场均衡水平,导致供需失衡、效率低下。随着经济发展,计划价格与市场需求的矛盾日益突出,亟需通过改革释放价格信号、优化资源配置,推动能源行业现代化。

煤炭价格渐进式改革的主要特点,首先是分段推进,从“双轨制”到逐步并轨再到全面市场化,改革周期长达数十年;其次是试点先行,通过局部试点如区域市场、长协合同等,积累经验再推广至全国;再次是平衡利益,兼顾企业如煤企和电企、消费者和政府的利益,避免剧烈冲击;最后是政策工具灵活调整,保留政府调控手段如价格干预、储备制度等,以应对市场可能发生的失灵。

我国煤炭价格改革反映了从计划经济到市场经济转变过程中遇到的问题、挫折以及应对的措施,其不仅实现了保证经济平稳运行的目标,而且逐渐将煤炭价格改革到适应社会主义市场经济的发展道路上来,是渐进式改革的典型路径。

(二) 煤炭价格形成机制始终受“政府-市场”双重逻辑驱动

作为重要的战略物资,在计划经济时期,煤炭的价格完全由政府控制,并且长期低于市场均衡水平,其导致全行业效率相对低下,供需矛盾

突出。随着经济体制的改革,社会主义市场经济对煤炭价格提出了新的要求,“价格双轨制”应运而生,并且在一段时期内发挥了桥梁作用,“计划煤”与“市场煤”的并存是特殊时期的产物,是理论和实践相结合的代表。不论在计划经济时期还是社会主义市场经济时期,政府与市场都发挥着不同程度的作用。价值规律从基础性作用到决定性作用,都不能缺少“无形的手”的宏观调控:一方面,市场化改革推动价格反映资源稀缺性;另一方面,能源安全与民生保障目标促使政府强化调控。中国煤炭价格机制本质上是“市场定价+政府区间管理”的混合模式,在能源安全、民生保障与市场化改革之间寻求动态平衡。

(三) 较好地处理了改革、发展、稳定的关系

1978—2001年的中国煤炭价格改革是市场化转型中平衡改革、发展与稳定关系的典型案例。通过渐进式路径设计、阶段性政策调整和配套制度缓冲,既突破了计划经济束缚,又避免了激进式改革可能引发的社会震荡,实现了能源供给能力提升、经济转型平稳过渡与社会风险可控的三重目标。

改革初期政府并未直接废除计划价格体系,而是引入“价格双轨制”,允许煤矿在完成计划产量后,将超产部分按市场价销售,这一政策具有很好的缓冲作用。1993年后,改革进入深水区,政府通过“分类放开、分步推进”的方法平衡效率与稳定的关系。1993年国家全面放开煤价,但对电煤保留指导价,确保电价稳定和居民用电安全。2001年最终取消电煤限价,同步建立煤炭储备制度,防范供应危机。国有煤矿通过“抓大放小”实现重组,同时推动下岗职工再就业培训和社会保障扩容,缓解失业冲击。如此,既避免了“一放就乱”的失控局面,也防止了“一管就死”的改革倒退,在不断调整中实现了效率提升与社会风险可控的平衡状态。

从优先“保供”到通过放开价格扩大产能,以“增效”推动国企减亏,利用市场基础性作用优化资源配置,再到注重可持续发展,这种递进式的目标化改革过程,既保证了改革服务于国家发展大局,又通过阶段性的成果累积社会信心,形成“改革促进发展、发展巩固稳定、稳定支撑改革”的良性循环。这一历程(下转第134页)