

能源法征求意见稿公布 明确写入市场定价原则

五大重点:管理架构、定价机制、市场准入、能源投资产权制度及能源储备 一个伏笔:未来国家可能成立能源部

国家能源办昨天正式对外公布能源法(征求意见稿),向社会各界征集修改、完善的意见和建议,征求意见活动计划至2008年2月1日结束。由此,这部对中国能源战略全局有着重大影响的法案文本终于首次向公众曝光,意味着能源法起草工作已进入新阶段。

作为一部辐射未来中国能源整体战略且关涉能源管理架构、定价机制、战略储备等诸多敏感问题的重大基本法,能源法起草工作自去年启动以来就一直备受海内外高度关注。上海证券报此前曾连续追踪并率先披露起草进展和法案的部分内容,昨日,本报又特邀能源法起草专家常驻专家、华东理工大学法学院院长肖国兴以及国家发改委能源研究所原所长周大地等多位权威人士,在第一时间对征求意见稿进行解读。

◎本报记者 陈其珏

据国家能源办介绍,我国能源领域的基础性法律——能源法起草工作从一开始就坚持广开言路、集思广益、开门立法。目前,起草工作已取得阶段性进展,形成了能源法(征求意见稿)。为进一步提高立法工作的科学性、民主性和透明度,能源法起草组决定从2007年12月1日开始,通过新闻媒体和互联网等渠道公布能源法(征求意见稿),向社会各界广泛征集修改、完善的意见和建议。

通知指出,社会公众可以就能源法(征求意见稿)提出自己的修改意见或建议,通过信函、传真、E-mail或网上跟贴的形式反馈至国家能源办。征求意见活动计划至2008年2月1日结束。

这份首次公开曝光的征求意见稿包含总则、能源综合管理、能源战略与规划、能源开发与加工转换等15章,共140条。记者从征求意见稿上看到,与中国能源领域相关的内容几乎被全部涵盖,其中更有五大亮点逐一呈现。

管理架构 为成立能源部埋下伏笔

征求意见稿规定,国务院能源主管部门统一管理全国能源工作,国务院其他有关部门在各自职责范围内负责相关能源管理工作。

上述所谓能源主管部门在我的理解就是指能源部。未来,中国很可能将成立统一管理能源工作的专门部门。“厦门大学中国能源经济研究中心教授林伯强昨天对本报记者说,中国科学院院士严陆光教授也向本报记者表示,这一提法实际上为能源部的成立埋下伏笔。

国家发改委能源研究所原所长周大地则在昨天接受本报记者采访时表示,所谓“统一管理”就是指不要政出多门,实现统筹管理。但关于是否成立能源部先不要去猜测,因为这还是一个征求意见稿,意味着还会有改动。”

中国肯定需要一个统一、协定的能源部门,否则就会出现各唱各调的局面,对国家能源战略不利。”严陆光说。

定价机制 市场调节主导能源定价

征求意见稿规定,国家按照有利于反映能源市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的原则,建立市场调节与政府调控相结合,以市场调节为主导的能源价格形成机制。具备市场竞争条件的能源产品和服务价格,实行市场调节价。

这和十七大报告的提法是一致的。从法律角度看,这仍是一大进步。“厦门大学中国能源经济研究中心林伯强教授告诉本报记者,业内一直在呼吁形成以市场调节为主导的能源价格形成机制,这次是以法律的形式规定下来。

在他看来,当前几乎所有的能源产品都具备市场竞争条件,因此从大方向看,未来都有可能让市场主导价格。关键还是时间问题,目前还没有这方面的时间表。”

市场准入 能源供应实行准入制度

征求意见稿规定,能源矿产资源开发项目准入条件及管理办法,由国务院能源主管部门会同国土资源主管部门依法制定。同时,国务院能源主管部门会同有关部门根据国家能

源战略、国家能源规划和政策依法制定可再生能源资源开发项目、能源加工转换项目的准入条件及管理办法。关系公共利益和国家安全的能源批发、零售、进出口等供应业务,实行准入制度。能源供应业务准入条件和管理办法,由国务院能源主管部门会同有关部门制定。

这些准入方面的规定对中国能源发展有着重大意义。“能源法起草专家常驻专家、华东理工大学法学院院长肖国兴告诉本报记者,以往的法律由于缺少对市场化利用能源的规定,因此对能源利用缺乏有效的监管和引导。而能源法实施后,能源利用的产权关系将得到稳定,有资格进入能源领域开发的单位,其合法地位将获得认可。

他表示,我国的水能、潮汐能源非常丰富,之所以没人投资,就是出于产权问题没有解决的缘故。

投资产权制度 重要领域由国有资本控股

征求意见稿规定,能源领域实行多元化投资产权制度。关系国家安全和国民经济命脉的能源领域,实行国有资本控股为主体的投资产权制度。

多元化投资产权制度在某种程度上已经在实施了,如电力、煤炭领域。相对而言,石油领域的集中度较高。而在世界范围内,由于国际竞争非常激烈,石油的自然垄断也比较明显。因此,总体上,虽然不排除各种投资进入能源领域的可能性,但实际情形将根据市场需要、技术和国际竞争等各方面条件决定。”周大地说。

他同时表示,赞同对关系国家安全和国民经济命脉的能源领域,实行国有资本控股为主体的投资产权制度。

严陆光则指出,尽管征求意见稿为多元化投资产权开了口子,但并不意味国家就可以放弃调控,因为这涉及到能源安全等问题。在能源投资领域,国家还是应当发挥主导作用。

能源储备 原则上承认企业义务储备

征求意见稿规定,国家建立能源储备制度,规范能源储备建设和管理,提高能源应急处置能力,保障能源供应安全。能源储备包括能源产品储备和能源资源储备。国家能源产品储备分为政府储备与企业义务储备。

关于储备问题,业内的理解一直有分歧,有的支持仓库储备,有的则支持保留矿藏储备。而此次征求意见稿其实是将两种储备都涵盖在一起。而在义务储备方面,各国都在提倡,但相对国家储备而言,企业义务储备的动用没有那么多限制。”周大地说。

对此,严陆光认为,尽管征求意见稿原则上规定了企业义务储备的可能,但在当前的条件下,中国还是以政府储备为主。在他看来,中国能源储备当前最主要的问题还是政府储备太少,当务之急还是应当构建政府储备体系。

林伯强则表示,中国对资源储备方面还比较欠缺,基本是发现一个开采一个。但能源法公布后,将会令这一现象有所改观。

值得注意的是,征求意见稿特别就能源储备的动用了规定:国家能源产品储备需要动用时,由国务院能源主管部门会同财政主管部门提出动用建议,经国务院批准后动用。动用国家能源资源储备,由国务院能源主管部门会同国土资源主管部门提出动用方案,经国务院批准后实施。



■记者观察

从立法高度保障经济能源安全

◎本报记者 陈其珏

“中国出台能源法的一个重要意义就在于,为中国能源发展奠定了制度基础,同时也为中国法律体系建设提供了重要补充。”昨天在接受本报记者采访时,《能源法》起草专家常驻专家、华东理工大学法学院院长肖国兴如此评价新公布的能源法征求意见稿。

他指出,能源法在一国的法律体系中占有重要地位,但此前中国在这方面一直存在缺失。同时,能源法可以以前各类能源领域的单行法,如电力法、煤炭法等进行充分协调,对中国能源对策体系和法律体系的稳定具有重要作用。

“值得注意的是,此次能源法的起草工作自始至终贯彻了开门立法、民主立法的精神。像这次在送审之前就公布征求意见稿,这在以前是从来没有的。从中国法律起草的角度来看也是一大创新。”肖国兴说。

“由于能源行业的特殊性,尤其是当前中国部分能源的市场化改革和定价机制尚未理顺,能源法在短期内可能难以产生实际意义,但它为中国能源战略提供了原则和方向。从长远看,其重要性不言而喻。”厦门大学中国能源经济研究中心林伯强教授对本报记者说。

一直以来,缺少一部能源基本法都是中国能源发展的瓶颈和缺憾。目前,我国的能源立法主要调整能源某一领域关系,还缺少全面体现能源战略和政策导向、总体调整能源关系和活动的能源基本法,《能源法》将弥补这一问题,使能源战略的实施和国家能源经济安全在国家强制力的基础上得到保障。

“采用基本法与相关能源单行法共同解决能源问题,已成为中国能源立法的必然选择。”国家能源领导小组办公室有关负责人此前表示,能源产业和消费结构的优化调整直接影响中国优化经济结构目标的实现,需要制定跨地区、跨行业、跨部门的能源综合发展政策来实现。但由于能源基本法缺位,以及能源法律法规体系尚不完善,国家较多依靠能源政策进行管理,缺乏国家强制力的保障,使能源政策难以有效落实。

去年1月24日,跨部门的《能源法》起草组成立,中国正式启动《能源法》立法起草工作。去年5月1日起,能源办和国家发改委开始以调查问卷的形式通过新闻媒体和互联网向社会征集《能源法》草案的制订意见和建议。此后,《能源法》先后进入大纲草拟和法律文本起草阶段。

此前,权威人士告诉本报记者,在今年年底前形成送审稿后,《能源法》草案将报至国务院。经过修改后,按照立法程序,届时形成的《能源法》草案要上报人大讨论,再要经过“一读”“二读”“三读”。其中,每一次讨论至少需要3个月时间,这样就是9个月。之后才提交人大表决,期间还要经过人大法律工作委员会的审议。

“因此,最快也要到明年下半年,《能源法》才能正式出炉。”该人士说。

聚焦《土地储备管理办法》

三部委合推新法规 土地供应进入“储备管理”时代

◎本报记者 于祥明

土地作为房地产调控手段的分量将越来越重。昨天,规范我国土地储备的全国性第一部法规——《土地储备管理办法》(以下简称《办法》)浮出水面,将为我国完善土地储备制度,加强土地调控,规范土地市场运行,促进土地节约集约利用,提高建设用地保障能力”提供依据,标志着土地供应正式进入“储备管理”时代。

土地储备实行计划管理

《办法》由国土资源部、财政部、中国人民银行联合制定。该办法明确规定,储备土地必须符合规划、计划,优先储备闲置、空闲和低效利用的国有存量建设用地。

《办法》规定,土地储备是指市、县人民政府国土资源管理部门为实现调控土地市场、促进土地资源合理利用目标,依法取得土地,进行前期开发、储存以备供应土地的行为。土地储备工作的具体实施,由土地储备机构承担。

值得注意的是,根据《办法》要求,各地应根据调控土地市场的需要,合理确定储备土地规模。土地储备实行计划管理。市、县人民政府国土资源管理部门实施土地储备计划,应编制项目实施方案,经同级人民政府批准后,作为办理相关审批手续的依据。

《办法》还明确了可以纳入土地储备范围的土地。具体包括:依法收回的国有土地;收购的土地;行使优先购买权取得的土地;已办法农用地转用、土地征收批准手续的土地;其他依法取得的土地。

根据要求,对纳入储备的土地,经市、县人民政府国土资源管理部门批准,土地储备

机构有权对储备土地进行前期开发、保护、管理、临时利用及为储备土地、实施前期开发进行融资等活动。土地储备机构应对储备土地特别是依法征收后纳入储备的土地进行必要的前期开发,使之具备供应条件。储备土地完成前期开发整理后,纳入当地市、县土地供应计划,由市、县人民政府国土资源管理部门统一组织供地。依法办理农用地转用、土地征收后的土地,纳入储备满两年未供应的,在达下一年度农用地转用计划时扣减相应指标。

严格规范土地机构融资

另外值得注意的是,为防范金融风险,《办法》对土地机构融资做了明确规定。

根据要求,土地储备资金收支管理严格执行《土地储备资金财务管理暂行办法》的规定。土地储备机构向银行等金融机构申请的贷款应为担保贷款。土地储备机构举借的贷款规模,应当与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接,并报经同级财政部门批准,不得超计划、超规模贷款。

《办法》要求,涉及银行贷款的,土地储备机构向银行等金融机构申请的贷款应为担保贷款,其中抵押贷款必须具有合法的土地使用证;申请贷款的土地储备机构必须满足商业银行及其他金融机构的贷款要求。土地储备机构举借的贷款规模,应当与年度土地储备计划、土地储备资金项目预算相衔接,并报经同级财政部门批准,不得超计划、超规模贷款。土地储备贷款应实行专户专用、封闭管理,不得挪用。

同时《办法》规定,各类财政性资金依法不得用于土地储备贷款担保。土地储备机构不得以任何形式为第三方提供担保。

■新闻分析

增加“净地”供应 打击“囤地”恶行

◎本报记者 于祥明

近几年,国家越来越强有力的宏观调控之手,把土地储备推到了土地市场的风口浪尖上,随着《土地储备管理办法》的浮出,我国土地市场的调控也进入一个新的时代。

1996年,我国第一家土地储备机构在上海成立,至今全国已有2000多个市、县相继建立了这项制度。11年的发展历程,我国年轻的土地储备制度经受风雨洗礼。据了解,以往只有一些地方性法规,没有全国统一管理法规的出台正是在各地实践摸索的结晶。

记者注意到,土地储备制度运行涉及拆迁、土地征收、城市规划、资金管理、银行贷款、投资立项等多方面工作,对我国土地市场发展影响深远。毋庸置疑,对严格土地管理、加强土地调控以及促进节约集约用地等而言,《土地储备管理办法》都具有重大意义。

土地储备制度是调控土地市场的重要抓手。土地储备制度的建立,市、县人民政府供地和管地方式发生了重大变革,从多个部门供应“生地”和协议出让为主,转变为集中统一供应“净地”(即产权清晰、配套完善、土地平整的土地)和招标拍卖挂牌出让为主。

这些变革将增强政府调控土地市场的能力。各地政府可以根据城市发展和市场需求,有计划地适时适量供应土地,有效调控土地供应总量、结构和时序,同时促进了土地节约集约用地,增加了政府土地收益。

以北京为例,按照计划,北京2010年前土地供应目标是,逐步实现年度保障性住

房用地全部通过政府储备开发实现供应,年度经营性用地,按不低于60%比例,通过政府储备开发,实现供应。这意味着,北京今后的土地供应绝大部分将从市政府土地储备库“单口”流动,对土地市场可调控性大大加强。

需要指出的是,土地储备制度的建立,还对增加“净地”供应,打击“囤地”产生积极影响。

可以说,土地储备的一个重要环节就是理清土地产权。土地储备制度建立后,先行依法收回土地使用权,并给予被拆迁人合理补偿,然后对土地进行再配置。这是对土地权利人权益的尊重和保护,真正建立了正常的土地财产关系。

理顺了政府供应土地的产权关系,客观上提高了政府供应“净地”的能力。土地储备机构可以通过加快前期开发速度,使政府手中的“净地”多起来,使更多的土地具备用地条件,从而缩短土地形成房地产有效供应的建设周期,有效防止闲置、囤积土地等行为的再发生。

更为重要的一点是,土地储备需要巨额资金支持,这意味着土地储备存在一定的资金风险。而《办法》还为降低土地储备贷款风险“尽了一份力”。

一方面,《办法》明确要求土地储备资金收支管理严格执行专户专用、分账核算,实行预算决算管理。另一方面,对于财政资金不足,需要开展融资的情况,《办法》也作了明确规定,这些都将有助于更好地规避土地储备可能引发的金融风险,使土地储备制度走得更稳、更好,在土地市场调控中发挥出更大作用。



关于近期出现部分网站仿冒本公司名义 本公司提醒投资者维护自身财产安全的启事

尊敬的各位投资者:

近期,本公司发现互联网上有网站仿冒本公司的名义发布证券信息,并通过吸纳会员客户和承诺保底收益的方式开展证券投资咨询活动。本公司郑重声明:华泰证券(网址: <http://www.hsc.com.cn>和<http://www.htzq.com.cn>)是华泰证券有限责任公司唯一的合法网站,本公司未授权其他任何机构和个人发布证券信息或进行证券投资咨询服务;其他日常用本公司名称、标识、证书或公司历史沿革介绍等内容进行虚假宣传的网站均为仿冒网站。敬请广大投资者在进行证券投资时注意区分、识别,保护自己的财产安全,以免自己利益受到侵害。

特此提示。

华泰证券有限责任公司
2007年12月4日