**煤炭工业“十四五”结构调整指导意见**

（征求意见稿）

煤炭工业是国民经济的基础产业，关系到能源供应安全、国家经济命脉和社会稳定发展。近年来，煤炭行业坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，全面贯彻落实党中央、国务院相关重大决策部署，主动适应经济发展新常态，深化煤炭供给侧结构性改革，积极转变发展方式，推动行业由数量、速度、粗放型增长向质量、效益、集约型发展转变，煤矿数量大幅减少，煤炭稳定供应保障能力持续增强，煤炭上下游一体化发展取得新进展，国际合作领域不断拓展，煤炭工业整体发展水平显著提高。但煤炭工业一些长期积累的深层次矛盾和问题尚未有效解决，煤炭生产结构性、产品结构性矛盾仍然突出，同时遇到一系列新情况、新问题，面临艰巨挑战和难得的历史机遇。为深入贯彻落实党中央、国务院关于深度推进供给侧结构性改革的决策部署，顺应高质量发展对煤炭工业提出的新要求，实现煤炭工业可持续发展，特制订本指导意见。

# 一、发展环境

**（一）取得的主要成绩。**“十三五”期间，煤炭工业认真贯彻落实党中央、国务院一系列决策部署，深化煤炭供给侧结构性改革，加快转变发展方式，结构调整取得重要进展。**一是煤炭开发布局持续优化。**煤炭产能进一步向资源禀赋好、开采条件优、生产成本低的区域集中，中西部产煤区的重要作用和战略地位越发凸显。2019年，内蒙古、山西、陕西、新疆4个省（区）原煤产量占全国总产量的76.8%。**二是产业结构调整取得新进展。**煤炭行业生产结构持续优化，企业产业形态更加多元，主要耗煤行业进入结构性调整阶段，上下游产业一体化发展成效明显。2019年底，全国煤矿数量减少到5300处左右，大型煤炭企业原煤产量占全国的80%以上，前8家大型煤炭企业原煤产量占全国总产量的38.2%，产业集中度显著提高。**三是提前实现“十三五”去产能目标。**2016年以来，国家、各地区出台一系列去产能政策，通过淘汰落后产能，化解过剩产能，提高煤炭供给质量和保障能力，并针对职工安置、失业职工帮扶、内部退养费用缺口等问题作出具体安排。截止2019年底，国内累计退出煤炭产能近9亿吨，安置职工100万人左右。**四是煤炭清洁高效利用水平持续提升。**高精度煤炭洗选加工不断发展，高性能、高可靠性、智能化、大型选煤装备研发取得新进展，2019年原煤入选率达到73.2%。**五是矿区生态文明建设稳步推进。**全行业牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，矿区生态环境治理等方面取得新进展。矿井水综合利用率、煤矸石综合处理率及井下瓦斯抽采利用率都有不同程度的提高。煤矸石及低热值煤综合利用发电装机持续增加。土地复垦率持续提高，生态环境质量持续好转，促进了矿区资源开发与生态环境协调发展。

**（二）存在的主要问题。**从煤炭行业自身改革发展实际和未来发展方向分析，还面临一些突出的矛盾和问题。**一是行业发展不均衡、不充分的问题突出。**行业生产力发展不平衡、小煤矿多等问题依然存在，一些煤炭企业非煤产业规模大、效益差的问题突出，部分企业扭亏尚未脱困，产业结构调整和转型升级的任务依然艰巨。**二是去产能煤矿资产、债务处置与职工安置难度大。**2016年以来，全国淘汰关闭的大批煤矿资产债务处置仍缺乏可操作的政策依据，资产债务处置难、企业融资难，老矿区职工安置任务重、难度大等问题，严重束缚了企业改革发展进程，亟需配套的政策支持；三是煤炭企业税费负担较重。虽然近年来国家大力实施减费降税的政策措施，目前煤炭企业的税费占收入的比重仍然接近30%，税费负担重的问题十分突出。**四是推动煤炭清洁高效开发利用的政策尚不到位。**煤炭保水开采等绿色开采，以及煤炭高效洗选、煤炭高效燃烧与清洁转化技术，是煤炭清洁高效开发利用的有效途径，但相关支持性政策和税收优惠政策不明晰、落实难。**五是煤炭企业的转型发展任务繁重。**虽然部分大型企业结合自身优势培育出一些新产业、新业态、新模式，但新兴产业尚处于培育发展阶段，企业在引进和培育转型项目上缺少核心技术和优秀的创新团队，实现转型发展仍然任重道远。

**（三）“十四五”发展趋势。**在我国经济发展新常态、能源革命新形势，以及新一轮技术革命背景下，我国煤炭行业的发展速度、发展模式、发展目标、发展动力和发展约束都将发生新的变化。**一是煤炭在我国能源体系中的主体地位和压舱石作用不会改变。**当前和今后较长时期内，我国仍处于工业化快速发展阶段，能源消费增幅回落，总量还将增加，综合考虑我国油气资源进口与国际经济、地缘政治等复杂关系，煤炭在我国能源安全稳定供应中的兜底保障作用不会改变。**二是煤炭在一次能源消费结构中的比重还将下降。**一方面，国家加强生态文明建设，实施能源消费革命，加大力度控制煤炭消费总量。另一方面，随着科技进步加快，新能源和可再生能源开发利用成本大幅下降，市场竞争力提高，对煤炭的替代能力增强。此外，经济增速放缓和经济结构调整，推动煤炭消费增速继续回落，预计“十四五”期间全国煤炭消费年均增速回落到1%左右。**三是新一轮技术革命为煤炭工业转型升级提供新的动力。**云计算、大数据、移动互联网、物联网、第五代移动通信技术、人工智能等新技术的不断发展，为煤炭工业转型发展提供了新的视角和思路。采用先进的信息技术，推动矿井设计、探测、掘进、回采、运输、通风等全过程智能感知、智能通讯、智能管控的智能化开采是煤炭工业发展的必然趋势。**四是“一带一路”共建共享为煤炭工业发展带来新的机遇。**“一带一路”沿线国家煤炭资源丰富，为我国煤炭企业开展国际合作提供有利条件和良好合作空间，为促进国内煤炭企业开展国际产能合作、参与国际竞争，提供新的机遇。

**二、指导思想、原则与主要目标**

**（四）指导思想。**坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想和党的十九大精神为指引，按照“四个革命、一个合作”能源安全新战略的要求，深入贯彻落实党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革的决策部署，坚持新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，以供给侧结构性改革为主线，着力优化产业布局，调整产业结构，控总量、强管理、促改革，有序发展优质产能，促进煤炭行业转型升级，建设现代化煤炭经济体系，促进煤炭工业高质量发展。

## （五）发展原则

**1、坚持规划引领、有序发展。**以“大型化、现代化、集约化、生态化”为发展方向，科学制定煤炭工业发展规划，合理安排煤炭总量，充分衔接产业布局，优化煤炭资源开发节奏和开发规模，引导煤炭产业有序发展。

**2、坚持提质增效、转型发展。**着力补短板、强弱项，提升煤炭资源开发利用的质量和效率，提高煤炭企业综合竞争力和可持续发展能力，推进煤炭上下游产业的一体化发展，培育新产业、新业态、新模式，推动煤炭行业发展质量变革、效率变革、动力变革，促进煤炭行业转型升级，增强煤炭工业生产的经济效益、社会效益和生态效益。

**3、坚持科技引领、创新发展。**努力营造宽松的政策环境，支持煤炭企业加强应用基础研究和科技创新实践，开展技术创新、管理创新、产品创新和商业模式创新，促进科技创新成果转化，推动煤炭工业“两化”深度融合，引领行业从机械化、信息化向智能化、数字化迈进，培育行业新增长点和新动能。

**4、坚持低碳节能、绿色发展。**推行资源节约、循环发展、生产清洁、低碳高效的绿色生产方式，打造资源节约型和环境友好型煤炭企业，最大限度降低煤炭资源开发对生态环境的影响。

**5、注重开放合作、共赢发展。**遵循“共商、共建、共享”原则，以“一带一路”主要产煤国家为重点，支持煤炭企业开展对外工程承包、技术服务和运营管理。统筹国内国际两个市场、两种资源，搭建煤炭国际贸易及技术信息交流平台，深化互联互通、促进共享共赢。

**（六）主要目标**

到“十四五”末，国内煤炭产量控制在41亿吨左右，全国煤炭消费量控制在42亿吨左右。

全国煤矿数量控制在4000处左右，建成智能化生产煤矿数量1000处以上；建成千万吨级矿井（露天）数量65处、产能近10亿吨/年。培育3~5家具有全球竞争力的世界一流煤炭企业。推动企业兼并重组，组建10家亿吨级煤炭企业。

煤矿采煤机械化程度达到90%，掘进机械化程度达到75%以上，原煤入选（洗）率达到85%以上，煤矸石、矿井水利用与达标排放率达到100%。形成若干行业智能化煤矿、智能选煤厂、智慧矿区、智慧企业标杆，生产效率、经济效益、安全水平、智能化程度达到世界领先水平。智能化开采产量达到全国原煤产量的30%左右。

# 三、重点任务

**（七）优化煤炭资源开发布局。**科学评价14个大型煤炭基地的资源禀赋、先进产能建设、环境容量等，合理分类确定大基地功能，研究提出大基地产能建设规模，优化开发布局，提高保障能力。

内蒙古东部（东北）、云贵基地：稳定规模、安全生产，**区域保障**。煤炭产量分别稳定在5亿吨/年、2.5亿吨/年左右，提高区域煤炭稳定供应保障能力。

冀中、鲁西、河南、两淮基地：控制规模，提升水平，**基本保障**。基地内煤炭产量分别稳定在0.6亿吨/年、1.2亿吨/年、1.2亿吨/年、1.3亿吨/年左右。

晋北、晋中、晋东、神东、陕北、黄陇基地：控制节奏，高产高效，**兜底保障**。晋北、晋中、晋东基地煤炭产量控制在9亿吨/年左右，神东基地控制在9亿吨/年左右，陕北和黄陇基地控制在6亿吨/年左右。

新疆基地：科学规划，把握节奏，梯级利用。超前做好矿区总体规划，合理把握开发节奏和建设时序，就地转化与外运结合。“十四五”期间煤炭产量稳定在3亿吨/年左右。

宁东基地：稳定规模，就地转化，区内平衡。煤炭产量稳定在0.8亿吨/年左右。

**（八）持续推进化解煤炭过剩产能，淘汰落后产能。**加快退出资源枯竭、安全风险高、生产成本高、开采难度大以及扭亏无望的落后产能。有序发展优质产能，加快退出无效低质产能，更多发挥中西部地区优质先进产能作用。完善煤炭去产能政策指导及保障机制，妥善处置关闭退出煤矿历史欠账和遗留问题，做好资产债务的处置和富余人员安置工作。

**（九）坚持煤炭资源绿色开采。**坚持走煤炭资源高效开发与生态环境协调发展的绿色之路，因地制宜推广绿色开采技术，大力发展煤炭洗选加工和矿区循环经济。研究建立以生态环境承载力确定资源开发规模的评估机制，最大限度降低对生态环境的扰动和影响。完善清洁生产机制，鼓励保水开采、充填开采等绿色开采技术发展。统筹推进采煤塌陷区生态保护和修复，完善矿区生态环境管理机制。

**（十）促进煤炭清洁高效利用。**建立煤炭清洁高效集约化利用机制，鼓励原煤全部入选（洗）。加强商品煤质量管理，严格执行商品煤质量标准，严格控制限制硫分、灰分、有害元素等指标，严格限制劣质煤销售和使用。健全商品煤质量监管体系，建立完善煤炭生产流通消费全过程质量跟踪监测和管理机制。根据经济性、技术可行性和生态环境容量适度发展现代煤化工，推进煤炭由燃料向燃料与原料并重转变。支持富油煤资源勘查和评价，研究富油煤矿区资源科学开发、综合利用规划，打通煤油气、化工和新材料产业链，拓展煤炭全产业链发展空间。

**（十一）推动废弃矿井资源利用。**引导政府、企业、高校、科研院所等广泛参与，共建符合我国实际、体现国际先进水平的废弃矿井资源综合开发利用体系。加快研究地下煤炭气化高效转化的耦合机制，构建成熟的地下气化开发利用技术体系, 充分发挥废弃矿井煤炭地下气化开发利用的潜力。坚持生态环境治理与合理开发利用相结合，充分利用矿区存量资源，综合开发环保产业、光伏发电，以及现代农业、康养文旅产业等，促进生态修复和废弃矿井资源再开发再利用的有机结合。

**（十二）促进煤炭上下游产业协调发展。**推动煤炭生产、加工转化、输送储存、消费各个环节的协调发展，拓展煤炭产品纵向深加工，推进产业链的纵向整合和大型企业间的横向整合，提高行业集中度，提高抵御市场风险的能力。鼓励大型企业继续向下游电力、煤化工、铁路、航运等领域延伸布局，深入推进煤电一体化、煤焦一体化、煤化工、煤建材、现代物流、电子商务等产业的深度融合，促进产业链整体升级，提升产业价值链和产品附加值，促进煤炭上下游产业协调发展。

**（十三）培育发展新产业、新业态、新模式。**按照建设现代化经济体系的要求，培育发展新产业、新业态、新模式，构建产业发展新机制，形成产业发展新动能。深入研究煤炭主业和其他相关产业的协调互动机制，带动产业间生产要素的合理流动和产业梯度转移。坚持走多元化、高端化、高效化发展道路，在做强做大能源主业的同时，深入推进生产服务、节能环保、现代物流服务、金融服务、电子商务、文化服务与煤炭产业的融合发展。依托矿区资源优势，着力打造高水平产业园区、医疗健康养老、职工培训、矿山旅游、绿色节能和特色项目示范基地，形成新的经济增长点。

**（十四）推动煤炭企业智能化、数字化发展。**以开采“无人化和无害化”为方向，推进煤矿装备和工艺过程智能化升级，推进固定岗位的无人值守和危险岗位的机器人替代，推动各生产环节的智能化联动，加快智能化与绿色开采技术融合，推动形成安全、高效、智能、绿色的煤炭生产新格局。加快企业大数据平台或数据中台建设，促进生产系统与管理系统的有机融合，提升企业经营管控、科学决策和抗风险能力。通过企业各板块、各层级、各环节的信息化、智能化改造提升，打造企业生态系统，实现内外部资源的有机整合、共享协同、高效运营。

**（十五）打造煤炭工业智慧供应链。**深入研究大宗商品智慧供应链体系，结合物联网、大数据等关键技术，围绕当前存在的运输安全、效率和效益等问题，创新煤炭产供储销模式。打造从上游货主到下游运力的整体管理平台，缓解运力短缺与成本问题，提升煤炭运力管理能力。构建精细化管理综合可视化系统，加强对煤炭产运销业务的精细化管控。推广应用智能化装备，为节能降耗、优化资产利用率，实现运输绿色化、服务高质化提供保障。

**（十六）进一步推进煤炭企业兼并重组。**推进有条件的煤炭企业跨区域、跨所有制实施兼并重组，提升企业规模，扩大覆盖范围，创新经营机制，进一步提升煤炭企业的综合竞争力。推动煤炭企业与电力企业实施兼并重组，通过出资购买、控股参股等方式，积极发展煤电联营。鼓励煤炭与煤化工企业根据市场需求实施兼并重组，支持煤炭与其他关联产业企业兼并重组，争取在全国形成若干个具有较强国际竞争力的亿吨级特大型煤炭企业。

**（十七）推进“一带一路”合作交流。**紧抓“一带一路”建设机遇，研究沿线国家的资源条件、法律政策与人文环境，规避投资风险，为合作开发国外煤炭资源营造良好的平台和空间。充分利用国内、国外两种资源，发挥国内、国际两个市场的作用，以跨国合作为契机，鼓励煤炭及其上下游企业发挥各自优势组团出海，增强我国煤炭产业在国际煤炭贸易中的参与权和话语权，开拓国际煤炭市场。调整煤炭进出口政策，鼓励优质煤炭进口，严格控制劣质煤进口，逐步形成国内国际双循环的煤炭进出口贸易格局。

# 四、保障措施

**（十八）营造煤炭企业良好发展环境。**充分发挥资本市场功能，引导金融机构创新煤炭金融产品，促进煤炭行业产融结合。盘活关闭退出煤矿闲置土地、设备、厂房等资产，支持矿区转型发展。充分利用债务重组、债务置换、债转股等金融工具，推动煤炭企业债务处置工作，提高企业抗风险能力。综合考虑煤炭企业税费水平，研究制定公平合理的煤炭税费体系，切实减轻煤炭企业税费负担。研究建立由政府财政引导、金融机构支持、社会资本参与、煤炭企业为主的产业转型发展基金，支持煤炭企业转型发展。

**（十九）强化煤炭产业法治化和标准化建设。**健全适应煤炭高质量发展需要的法律法规制度体系，推进煤炭产业相关领域法律法规的制定和修订工作，加快煤炭产业法治化进程。完善煤炭产业标准化工作机制，创新工作方法，鼓励和支持企业、科研院所、行业组织等开展和参与企业标准、团体标准、行业标准、国家标准、国际标准的制定，健全煤炭产业技术及管理标准体系，推进我国煤炭行业的标准化进程。

**（二十）加快煤炭产业人才队伍建设。**建立企业人才选拔、培育、使用和激励长效机制，探索实施“刚性引才和柔性引才并重战略”，着力加强煤炭行业科学家、企业家和工匠大师三支队伍建设，提高企业创新能力。加大“知识型+技能型”人才队伍建设力度，利用行业特色学校、专业优势，培养煤炭行业应用新技术的专业技能人才，提高从业人员整体素质。加快煤矿工人从业资格认定的制度化，支持煤矿工人从业资格认定工作，配套给予足额资格津贴。进一步完善薪酬激励制度，加大工资收入向特殊人才、井下一线和艰苦岗位的倾斜力度，并通过相关立法保障煤炭一线员工的薪酬水平。

**（二十一）提升煤炭工业发展的开放水平。**搭建煤炭企业与其他行业企业的交流学习平台，促进企业管理理念、企业文化和制度在不同行业间的交流学习。建立煤炭国际贸易及技术信息交流平台，探索与国际能源组织、国外企业、相关机构建立战略合作伙伴关系。积极开展国际交流和合作，通过召开国际煤炭峰会、煤机技术设备展览会等，促进我国煤机装备、技术、标准、服务走出去，提高国际市场竞争力。