

煤炭工业“十四五”煤炭市场体系建设指导意见

为认真贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，落实中共中央办公厅、国务院办公厅《建设高标准市场体系行动方案》，进一步加强煤炭市场体制机制建设，扎实推进煤炭产供储销体系建设，提高煤炭安全稳定供应保障能力和煤炭上下游产业协同发展能力，促进煤炭工业高质量发展，特制定本指导意见。

一、发展环境

（一）取得的主要成绩。“十三五”期间，煤炭行业认真贯彻落实国务院关于化解过剩产能和脱困发展相关政策措施，实现了煤炭市场由严重供大于求向供需基本平衡的转变，煤炭市场化改革稳步推进。煤炭市场化体制机制不断健全，交易市场建设持续深化，价格指数体系不断完善；煤炭“中长期合同制度”和“基础价+浮动价”的定价机制，为煤炭行业平稳运行发挥了压舱石的作用；以大数据化、智能化、绿色化、信息化为代表的新一轮技术革命快速发展，为推动煤炭行业质量变革、效率变革、动力变革注入了新的活力；国内与国际煤炭市场价格接轨，市场配置煤炭资源的决

定性作用显著增强；全国煤炭交易会创新商业模式，搭建交易平台，得到了国家有关部门和主要产煤省区政府和企业的大力支持。

（二）存在的主要问题。在2060年实现碳中和、2030年实现碳达峰时代背景下，煤炭在一次能源消费结构中的比重继续下降，倒逼煤炭生产和消费方式变革。全国煤炭生产越来越向晋陕蒙地区集中，全国煤炭产能总体宽松与区域性、品种性和时段性供应紧张的问题依然存在。建立和完善统一开放、层次分明、功能齐全、竞争有序的煤炭市场体系和多层次煤炭市场交易体系以及煤炭中长期合同监管考核机制和信用评价体系的任務仍然繁重。

（三）“十四五”发展趋势。“十四五”时期是建设现代化煤炭市场体系、促进煤炭工业高质量发展的关键时期，也是煤炭行业向新技术、新产业、新业态、新模式、新产品创新发展的转型时期。现代化煤炭市场体系是社会主义现代化经济体系的重要内容，建设和完善全方位、多层次的现代化煤炭市场体系，维护我国经济社会长期平稳运行，将对推动煤炭工业高质量发展发挥重要作用。

二、指导思想、原则与主要目标

（四）指导思想。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深化煤炭供给侧结构性改革，搭建产运需衔接平

台，健全煤炭“中长期合同制度”和“基础价+浮动价”的定价机制，完善煤炭价格指数体系，发展现代煤炭物流，建设“立足国内、结构合理、安全高效、绿色清洁、灵活可靠”的煤炭产供储销体系，推动煤炭工业高质量发展，为建设社会主义现代化经济体系提供安全稳定的能源保障。

（五）基本原则

1、坚持有效市场和有为政府相结合。充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府的宏观调控、行业协会协调引导和自律作用，加强全国煤炭市场交易机制建设。坚持运用市场化、法治化手段，加快推进煤炭市场体系建设，优化资源配置，促进降本增效。

2、坚持守信激励和失信惩戒相结合。坚持和完善煤炭中长期合同制度、“基础价+浮动价”定价机制，规范签订和严格执行煤炭中长期合同，建立公正、透明的煤炭交易诚信记录信息平台 and 监管体系，健全煤炭中长期合同履行监管考核机制以及信用评价体系，强化三方履约兑现，提高合同约束力。

3、坚持产业协同和互利共赢相结合。推动煤炭企业兼并重组，支持按煤炭品种、区域、上下游关系，组建大型企业集团，提高产业集中度。鼓励煤炭企业间、煤炭与电力、冶金、建材、化工下游企业建立产供需战略联盟，提高煤炭上下游长期战略合作水平，保障全国煤炭安全稳定供应。

4、坚持科技引领和融合发展相结合。充分应用5G、大数据、云计算、人工智能、物联网、区块链等新技术、新模式、新业态，开展定制化营销，推动煤炭物流、供应链金融和信息服务产业深度融合，提高煤炭市场营销专业化管理和服务能力，推动现代煤炭市场体系建设。

（六）发展目标

到2025年，煤炭产能结构和生产开发布局进一步优化，煤炭交易标准体系基本建立，煤炭物流能力显著提升，煤炭产供储销体系建设稳步推进，煤炭市场法治化、制度化体系更加完善，资源高效配置和市场深度融合，初步建成统一开放、层次分明、功能齐全、竞争有序的煤炭市场体系。

——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。深入推进煤炭交易市场体系建设，培育2家全国性煤炭交易中心，3~5家区域性煤炭交易中心，建立健全公正、规范、有序、开放的销售体系。促进煤炭产品结构调整，推动产销协同，促进煤炭定制化生产。

——促进煤炭生产与消费市场主体的战略合作，发挥“中长期合同制度”和“基础价+浮动价”定价机制的压舱石作用。建立完善煤炭市场化价格发现机制与监管机制，健全煤炭主产地、主要中转地、主要消费地有机衔接、系统完善的中国煤炭价格指数体系。建立煤炭产供需企业社会诚信

发布制度。

——落实和完善最低最高库存制度，增加储备能力。国家储备与企业储备相结合、战略储备与商业储备并举，建立多元、合理、灵活、互补的煤炭储备体系。完善以企业社会责任储备为主体、地方政府储备为补充的煤炭储备体系。构建规范化的收储、轮换、动用体系，完善决策执行的监管机制。

——进一步完善煤炭集运、中转联运、储配等基础设施，增强煤炭物流和公共服务功能。建立物联网、数字化煤炭物流供应链体系，推动煤炭智慧物流发展。建设煤炭交易大数据平台，建立煤炭生产、加工、运输、储存和消费信息共享机制。发展动力煤、炼焦煤期货交易，提高金融服务煤炭经济能力。

三、主要任务

（七）提高煤炭资源支撑保障能力。统筹推进煤矿合规划进程，加快手续不全煤矿的手续办理，持续优化煤炭供应结构。加大资源有潜力、安全有保障的大型现代化煤矿、智能化煤矿的建设力度，提高煤炭供应体系的韧性和弹性。

（八）坚持科学组织生产销售。科学组织煤矿生产，根据市场需求，有序释放产能，严格禁止煤矿超能力生产，严肃处理违法违规行。坚持市场导向，支持煤矿按合同、战

略合作意向、协议等契约组织生产，把握好煤炭市场供需节奏。

（九）维护煤炭市场价格稳定。推动煤炭市场定价科学化，坚持以中长期合同制度为基础，维护市场价格稳定运行，同时，规范和完善煤炭价格指数，推动煤炭市场运用系统科学、运行良好、具有影响力的市场价格指数，作为定价依据。

（十）充分挖掘现有铁路通道煤运能力。围绕着晋陕蒙新等煤炭主产地作为重点，按照抓长协、优结构、增比重、散改集的总体思路加强煤炭运输组织。优化港口布局，提升港口中转能力，统筹国内国际市场，进一步提升供给保障能力。

（十一）加强合同履行监管。完善并推广应用标准化合同示范文本，规范合同签订行为。支持行业协会、第三方征信机构对企业开展煤炭中长期合同履行情况采集，完善社会诚信机制和相关制度，鼓励支持社会中介组织定期发布煤炭企业诚信信息。

（十二）加强商品煤质量管理。严格执行国家有关部门颁布的商品煤质量标准，鼓励进口优质煤炭，严格控制低热值煤、高硫煤等劣质煤进口。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。

（十三）推动煤炭智慧物流建设。发挥5G、大数据、信息化和智能化技术优势，加快发展煤炭现代物流和智慧物流。

加快物联网、移动互联等先进技术在煤炭物流领域的应用，推动煤炭物流标准化建设，提高煤炭物流专业化管理和服务能力。

（十四）合理把控煤炭进口规模和节奏。在日常执行中将进口煤采购量与重点企业煤炭中长期合同兑现率挂钩，与国家煤炭储备任务挂钩，与发电量计划挂钩。探索建立进口煤与国内税费负担协调联动机制。

（十五）建立煤炭多元储备体系。按照政府给政策、政府可调度、运营市场化的原则，鼓励企业在煤炭产地、消费集中地、运输枢纽和煤炭接卸港口等建设煤炭储备项目。推进大型煤炭储配基地和煤炭物流园区建设，实现煤炭精细化加工配送。

（十六）建立煤炭应急保障机制。立足全国煤炭市场供需平衡，有效发挥市场机制作用，更多调动地方和企业积极性，形成多方参与、机制合理、事权清晰、运转高效、技术先进、监管到位、支撑有力、反应迅速的全国煤炭应急保障机制。

（十七）推进市场体系与新技术融合发展。以物流服务、供应链金融服务为切入点，利用区块链、大数据、物联网等技术构建煤炭产业互联网综合服务平台，实现新技术与市场体系主要业务场景的深度融合与落地应用。

（十八）加强全国煤炭交易会品牌建设。持续完善全国

煤炭交易会办会机制，为深化煤炭市场化改革和市场体系建设提供有效载体。进一步完善煤炭中长期合同制度和“基础价+浮动价”定价机制，引导市场稳定供给，维护市场平稳运行。

（十九）加强示范引导。加强对煤炭产供储销体系建设情况的跟踪分析和指导，注重示范引导，总结推广煤炭产供储销体系建设优秀成果和先进经验，促进传统产供需衔接方式向现代交易模式转变，推动煤炭市场体系建设持续健康发展。

四、保障措施

（二十）完善政策措施。完善产能置换机制，支持符合产业发展方向的优质先进产能加快释放。完善激励机制，加大政策和资金支持，引导地方和企业落实社会责任储备。鼓励设立相关市场化基金，支持煤炭产供储销体系建设。

（二十一）强化组织协调。发挥政府的宏观调控、行业协会协调引导和自律作用，加强统筹协调，及时研究解决突出问题。有关企业要制定具体落实方案，协助政府有关部门加强中长期合同签约履约监管，夯实煤炭供应保障基本盘。

（二十二）加强市场监测预警。密切跟踪煤炭市场变化，科学组织生产经营，确保煤炭市场供应充足、价格稳定，确保上下游产业链与供应链稳定，切实发挥好煤炭的兜底保障

作用，维护好经济发展和社会稳定大局。

（二十三）建立监测预警应急机制。研究建立全国煤炭产供储销数据平台，加强供需形势动态监测和分析研判，强化预测预警。按照供需波动风险、区域性突发风险、系统性冲击风险等设置预警级别，建立应急响应机制。

