

煤炭行业

专题报告

2016~2018年煤炭行业政策梳理

——行业专题报告

行业公司研究——煤炭行业

✉ : 范飞 执业证书编号: S1230518040001 联系人: 成功
☎ : 021-80106025 15810886430
✉ : fanfei@stocke.com.cn chenggong@stocke.com.cn

行业评级

煤炭行业 看好

报告导读

本文对国务院以及国家部委在 2016~2018 年出台的煤炭行业政策进行了梳理。

投资要点

□ 要点 1

2016 年煤炭行业供给侧结构性改革启动, 出台的重要政策包括:

1. 煤炭行业化解过剩产能“1+6”政策(《国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》等);
2. 后续落实化解产能、减量生产、人员安置和债务安置的政策(《关于在化解过剩产能工作中发挥先进产能作用促进煤炭行业转型升级的意见》等);
3. 为平抑动力煤价格波动, 增加产能、煤炭价格调节机制的相关政策(《关于印发平抑煤炭市场价格异常波动的备忘录的通知》等);
4. 《能源生产和消费革命战略(2016-2030)》、《能源发展“十三五规划”》和《煤炭工业发展“十三五规划”》;
5. 其他政策(国家发展改革委印发《关于发展煤电联营的指导意见》的通知等)。

□ 要点 2

2017 年, 首份年度煤炭行业去产能实施方案印发、煤炭行业继续推进减量置换, 出台的重要政策包括:

1. 《关于做好 2017 年钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展工作的意见》;
2. 减量置换政策(包括《国家发展改革委关于进一步加快建设煤矿产能置换工作的通知》等);
3. 《关于进一步推进煤炭企业兼并重组转型升级的意见》;
4. “保供”系列政策(包括国家发展改革委国家能源局印发《关于建立健全煤炭最低库存和最高库存制度的指导意见试行》及考核办法的通知等);
5. 多项现代煤化工政策(《煤炭深加工产业示范“十三五”规划》等);
6. 其他政策(包括等国务院关于印发矿产资源权益金制度改革方案的通知等)。

□ 要点 3

2018 年继续深化煤炭行业供给侧结构性改革:

1. 《关于做好 2018 年重点领域化解过剩产能工作的通知》;
2. 《两部门关于钢铁煤炭行业化解过剩产能国有资产处置损失有关财务处理问题的通知》;
3. 促优质产能释放、铁路运力挖潜等方面的政策(关于进一步完善煤炭产能置换政策加快优质产能释放促进落后产能有序退出的通知、自然资源部关于调整

相关报告

报告撰写人: 范飞

数据支持人: 成功

《关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》有关规定的通知等)。

证
券
研
究
报
告

正文目录

1. 2016 年：煤炭行业供给侧结构性改革启动	4
1.1. 煤炭行业化解过剩产能“1+6”政策相继出台	4
1.2. “1+6”出台后，部分落实化解产能、减量生产、人员安置和债务安置的政策也相继印发.....	8
1.3. 为平抑动力煤价格波动，增加产能、煤炭价格调节机制等政策相继印发	10
1.4. 《能源生产和消费革命战略（2016-2030）》、《能源发展“十三五规划”》和《煤炭工业发展“十三五规划”》在 2016 年年末相继发布.....	11
1.5. 其他政策	16
2. 2017 年：首份年度煤炭行业去产能实施方案印发、继续推进减量置换	17
2.1. 首份年度煤炭行业去产能实施方案发布	17
2.2. 多项减量置换政策在 2017 年发布	17
2.3. 煤炭行业兼并重组顶层设计出台	18
2.4. 2017 年是“保供”政策频发的一年	19
2.5. 一系列现代煤化工政策陆续印发	20
2.6. 其他政策	20
3. 2018 年：继续深化煤炭行业供给侧结构性改革	22
3.1. 2018 年煤炭行业去产能实施方案发布	22
3.2. 煤炭行业国有资产损失处置政策出台	22
3.3. 保供任务升级，围绕促优质产能释放、铁路运力挖潜等方面的政策陆续公布	23

图表目录

表 1: 煤炭行业化解产能“1+6”政策	4
表 2: “1+6”之后，各部委有陆续制订一系列落实煤炭行业供给侧结构性改革的政策.....	8
表 3: 2016 年下半年，增加产能、平抑煤炭价格波动政策相继出台	10
表 4: 《能源生产和消费革命战略（2016-2030）》、《能源发展“十三五规划”》和《煤炭工业发展“十三五规划”》	12
表 5: 《关于发展煤电联营的指导意见》	16
表 6: 2017 年煤炭行业去产能实施方案印发	17
表 7: 2017 年印发的减量置换方面政策	18
表 8: 推进煤炭企业兼并重组转型升级指导意见印发	18
表 9: 2017 年“保供”政策	19
表 10: 2017 年印发的减量置换方面政策	20
表 11: 2017 年印发的煤炭行业其他政策	21
表 12: 煤炭行业化解过剩产能国有资产损失处置文件印发	22
表 13: 煤炭行业化解过剩产能国有资产损失处置文件印发	22
表 14: 加快优质产能释放、优化煤炭行业运输格局、保障煤炭供应政策.....	23

1. 2016 年：煤炭行业供给侧结构性改革启动

经过了将近 3 年半的行业经济形势地位运行后，在 2015 年中央经济工作会议上提出“供给侧结构性改革”的背景下，煤炭行业供给侧结构性改革的序幕在 2016 年拉开。

1.1. 煤炭行业化解过剩产能“1+6”政策相继出台

2016 年 2 月 1 日，国务院印发《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（国发〔2016〕7 号），该文件也是煤炭行业“供给侧结构性改革”的顶层设计。此后国家发展改革委、财政部、国家环保部、国土资源部、国家安监总局银监会等部委先后发布 6 个专项政策以落实煤炭行业化解过剩产能，如表 1 所示。

表 1：煤炭行业化解产能“1+6”政策

	印发日期	文件名	文号	文件主要内容
1	2016 年 2 月 1 日	国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	国发〔2016〕7 号	1.总体目标： 2016 起，用 3 至 5 年的时间，再退出产能 5 亿吨左右、减量重组 5 亿吨左右 ，较大幅度压缩煤炭产能，适度减少煤矿数量，煤炭行业过剩产能得到有效化解，市场供需基本平衡，产业结构得到优化，转型升级取得实质性进展。 2.严格控制新增产能。 从 2016 年起，3 年内原则上停止审批新建煤矿项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目；确需新建煤矿的，一律实行减量置换。 3.加快淘汰落后产能和其他不符合产业政策的产能。产能小于 30 万吨/年且发生重大及以上安全生产责任事故的煤矿，产能 15 万吨/年及以下且发生较大及以上安全生产责任事故的煤矿，以及采用国家明令禁止使用的采煤方法、工艺且无法实施技术改造的煤矿，要在 1 至 3 年内淘汰。 4.推进企业改革重组。利用 3 年时间，力争单一煤炭企业生产规模全部达到 300 万吨/年以上。 5.严格控制超能力生产。引导企业实行减量化生产， 从 2016 年开始，严格执行“276”制度。 严格控制新增产能用地，对新建项目、新增产能的技术改造项目和产能核增项目，一律不予受理用地预审。 从 2016 年起，3 年内停止煤炭划定矿区范围审批，期间探矿权到期需要继续延长保留期的，由申请人作出说明后可予保留。 严格审批煤炭采矿权新立和变更扩大生产规模申请，未经项目核准（产能核增）机关批准的煤矿建设项目，不得受理审批其采矿权新立和变更扩大生产规模申请；国发〔2016〕7 号文件之前已经项目核准（核增）机关批准的煤矿建设项目，需按一定比例与淘汰落后产能和化解过剩产能挂钩，完成淘汰落后产能和化解过剩产能任务，并由省级人民政府有关部门公告后，方可办理其采矿权新立和变更扩大生产规模受理审批手续。
6	2016 年 3 月 30 日	国土资源部关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	国土资规〔2016〕3 号	

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016年4月7日	人力资源社会保障部 国家发展改革委等七 部门关于在化解钢铁 煤炭行业过剩产能实 现脱困发展过程中做 好职工安置工作的意 见	人社部发 〔2016〕32号	<p>1.多渠道分流安置职工：支持企业内部分流、促进转岗就 业创业。</p> <p>2.符合条件人员可实行内部退养，对距法定退休年龄5年 之内、再就业有困难的，在职工自愿选择、企业同意并 签订协议后，可实行内部退养。</p> <p>3.运用公益性岗位托底帮扶，妥善处理劳动关系。落实资 金保障，专项奖补资金结合地方和中央企业任务完成情 况（主要与产能挂钩）、需安置职工人数、困难程度等因 素，对地方和中央企业进行梯级奖补，由地方政府和中 央企业统筹用于符合要求的职工安置工作。</p>
2016年4月15日	国家安全监管总局国 家煤矿安监局关于支 持钢铁煤炭行业化解 过剩产能实现脱困发 展的意见	安监管四 〔2016〕38号	<p>1.2016年6月底前组织对辖区内的钢铁企业进行全面梳 理排查，建立企业台账，掌握企业安全生产和产能情况。</p> <p>2.自2016年起3年内，原则上停止新核准（审批）的建 设项目和新增产能的技术改造项目安全设施设计审查工 作，确需新建煤矿的，严格审核经投资主管部门核准项 目的安全设施设计；原则上3年内不再进行煤矿生产能 力核增，已纳入各地“十二五”小煤矿机械化改造规划且 2015年底之前开始的小煤矿机械化改造项目，生产能力 核定工作原则上要在2016年12月底前完成。</p> <p>3.重新确定煤矿生产能力，对于全国所有生产煤矿，有关 部门在现有合规产能的基础上，直接乘以0.84（276除以 330）取整数，确定为煤矿的生产能力。已经重新核定的 灾害严重煤矿，按照从低的原则，取重新核定和按照276 个工作日重新确定能力中较小的一个作为煤矿的生产能 力。新建煤矿、改扩建煤矿和技术改造项目，投入正式 生产时，必须按照276个工作日重新确定生产能力。</p>
2016年4月	环保部 国家发改委 工信部印发关于支持 钢铁煤炭行业化解过 剩产能实现脱困发展 的意见		<p>1.从2016年开始，3年内原则上停止审批新建煤矿项目、 新增产能的技术改造项目和产能核增项目，确需新建煤 矿的，一律实行产能减量替代。按照省级人民政府部署， 统筹考虑区域生态功能类型、水资源承载力，严格落实 煤炭矿区总体规划环评，进一步优化主要产煤地区煤炭 资源开发布局、调整开发方式及规模，确保区域生态功 能和环境质量不退化。</p> <p>2.彻底清理违法违规建设项目。要按照《国务院办公厅关 于加强环境监管执法的通知》（国办发〔2014〕56号）， 加快违法违规建设项目清理工作。鼓励各地在清理整顿 过程中，学习借鉴山东省人民政府“淘汰关闭一批、整 顿规范一批、完善备案一批”的工作模式，加大清理整 顿工作力度，确保2016年年底完成清理任务。对清理 过程中未完成整改任务的钢铁、煤炭违法违规建设项目， 依法由地方各级人民政府予以关停。</p> <p>3.全面调查钢铁、煤炭行业环境保护情况。地市级人民政 府逐一落实钢铁、煤炭企业的监管网格、监管方案、监 管责任人，并报省级环保部门备案。各省（区、市）环</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
			境保护厅(局)要深入总结 2015 年度环境保护大检查过程中对钢铁、煤炭行业企业全面排查的有关情况以及查处、整改存在问题情况,督促市(州、盟)人民政府在 2016 年 6 月底前公开钢铁、煤炭行业排查、问题查处及整改情况;要建立行政区域内钢铁、煤炭行业企业的问题清单,及时调度问题整改进展情况,对整改到位的问题逐一销号。
2016 年 4 月 18 日	中国人民银行银监会 证监会保监会关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	银发〔2016〕118 号	<p>1.满足钢铁、煤炭企业合理资金需求,严格空时对违规新增产能的信贷投入,加快信贷产品创新,促进钢铁煤炭行业转型是升级,改进利率定价管理,降低企业融资成本。</p> <p>2.加强直接融资市场建设,支持钢铁、煤炭企业去杠杆、降成本,加快股债、债债结合产品和绿色债券创新;</p> <p>3.支持企业债务重组和兼并重组,拓宽企业兼并重融资渠道,推动钢铁、煤炭行业结构调整优化。</p> <p>4.大力支持钢铁、煤炭扩大出口,加强对企业“走出去”融资支持。</p>
2016 年 4 月 18 日	财政部 国家税务总局关于化解钢铁煤炭行业过剩产能实现脱困发展的意见	财建〔2016〕151 号	<p>1.安排专项奖补资金支持化解过剩产能—按照党中央、国务院决策部署,中央财政设立工业企业结构调整专项奖补资金,用于解决钢铁、煤炭行业化解过剩产能过程中的人员安置问题,鼓励地方政府、企业和银行及其他债权人综合运用兼并重组、债务重组和破产清算等方式,实现市场出清。专项奖补资金结合任务完成情况(主要与退出产能挂钩),需安置职工人数、困难程度等因素拨付,实行梯级奖补,由地方政府和中央企业统筹使用。同时,地方政府按照任务量同步安排资金,支持做好此项工作。</p> <p>2.继续实施钢铁煤炭行业有关税收政策</p> <p>(1)煤炭采掘企业可按规定执行增值税抵扣政策。煤炭采掘企业可按照《财政部 国家税务总局关于煤炭采掘企业增值税进项税额抵扣有关事项的通知》(财税〔2015〕117 号)有关规定抵扣增值税进项税额。</p> <p>(2)煤炭企业符合规定的用地继续暂免征收城镇土地使用税。对煤炭企业的矸石山、排土场用地,防排水沟用地,矿区办公、生活区以外的公路、铁路专用线及轻便道和输变电路用地,火炸药库库房外安全区用地,向社会开放的公园及公共绿化带用地,暂免征收城镇土地使用税。</p> <p>3.落实好对钢铁煤炭企业重组、破产等的财税会计支持政策</p> <p>(1)钢铁煤炭企业重组、破产等可享受税收优惠政策。企业符合税法规定条件的股权(资产)收购、合并、债务重组等重组行为,可按税法规定享受企业所得税递延纳税优惠政策;企业以非货币性资产投资,可按规定享</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
			<p>受 5 年内分期缴纳企业所得税政策；企业破产、注销，清算企业所得税时，可按规定在税前扣除有关清算费用及职工工资、社会保险费用、法定补偿金；企业符合税法规定条件的债权损失可按规定在计算企业所得税应纳税所得额时扣除；金融企业按照规定提取的贷款损失准备金，可以在企业所得税税前扣除；企业通过合并、分立、出售、置换等方式，转让全部或者部分实物资产以及与其相关联的债权、债务和劳动力，符合规定的，不征收增值税、营业税；企业重组改制涉及的土地增值税、契税、印花税，符合规定的，可享受相关优惠政策。</p> <p>(2) 钢铁煤炭企业重组、破产等可按规定享受退出土地出让收入政策。钢铁煤炭企业退出土地由政府收回的，政府收回国有土地使用权后再出让的收入，可按规定通过预算安排支付退出国有企业职工安置费支出。</p> <p>(3) 钢铁煤炭企业重组、破产等执行相应的财务会计制度。钢铁、煤炭企业重组，破产清算过程中涉及资产负债处理、债权人损失、职工安置费用等，执行《企业破产法》和《企业财务通则》等相关规定。企业重组中符合规定的离退休人员和内退人员有关安置费用，经批准可以从重组前企业净资产中预提。企业重组涉及产权转让的，有关安置费用从产权转让收入中优先支持。企业股权（资产）收购、合并、化解企业债务等行为，执行企业合并、债务重组等会计准则；企业职工安置，执行职工薪酬、政府补助等会计准则；企业破产、注销，执行企业破产清算等会计制度。推动钢铁企业执行钢铁行业产品成本核算制度，制定实施煤炭行业产品成本核算制度，促进钢铁煤炭企业降本增效。鼓励钢铁煤炭企业应用管理会计，优化资源配置。</p> <p>4. 钢铁煤炭国有企业“三供一业”分离移交和厂办大集体改革等可享受相应的政策支持—按照《中共中央 国务院关于深化国有企业改革的指导意见》和《国务院关于印发加快剥离国有企业办社会职能和解决历史遗留问题工作方案的通知》（国发〔2016〕19号）有关要求，煤炭、钢铁行业国有企业职工家属区“三供一业”分离移交和厂办大集体改革等遗留问题可按规定享受有关政策支持，以利于钢铁、煤炭行业国有企业改革脱困。</p> <p>5. 落实好钢铁煤炭企业化解过剩产能金融政策</p> <p>(1) 支持金融企业及时处置不良资产，推动煤炭、钢铁等行业化解过剩产能。银行可运用不良资产批量转让、呆账核销等政策工具，处置包括煤炭、钢铁企业债权在内的不良资产。对国家产业政策、积极主动去产能、调结构、转型发展、有一定清偿能力的企业，银行可在做好贷教质量监测和准确分类的同时，通过调整贷款期限和还款方式等措施，加快推进债务重组。</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
			(2)通过专项建设基金支持符合条件的钢铁、煤炭项目。根据国务院确定的原则和专项建设基金组建方集，支持符合条件的钢铁、煤炭企业按规定申报项目使用专项建设基金。
			(3)通过出口信用保险支持钢铁、煤炭行业“走出去”。积极落实国务院关于推进国际产能和装备制造合作的战略要求，对符合条件、风险可控的有关政策性出口信用保险项目应保尽保，支持有关钢铁、煤炭行业企业“走出去”，化解过剩产能。
			6.鼓励煤层气开发利用 鼓励煤炭企业开发利用煤层气，“十三五”期间继续对开采利用煤层气给予财政支持，煤层气（瓦斯）开采利用中央财政补贴标准从0.2元/立方米提高到0.3元/立方米，并全部免缴煤层气探矿权采矿权使用费。具体补贴标准将根据产业发展，抽采利用成本和市场销售价格变化等适时调整。

资料来源：国务院、国家发展改革委、财政部、工信部、国土资源部等，浙商证券研究所

1.2. “1+6” 出台后，部分落实化解产能、减量生产、人员安置和债务安置的政策也相继印发

此后，各部委又印发了一系列具有针对性的文件，作为落实化解产能、减量生产、人员安置和债务处置的抓手。如表 2 所示。

表 2：“1+6” 之后，各部委有陆续制订一系列落实煤炭行业供给侧结构性改革的政策

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
产能公告类政策			
2016 年 4 月 25 日	国家能源局公告	2016 年第 4 号	2015 年 7-12 月，首次公告煤矿 212 处，重新公告煤矿 13 处，产能增加煤矿 135 处，产能减少煤矿 50 处，取消公告煤矿 609 处，变更名称煤矿 101 处。从 2016 年开始，按全年作业时间不超过 276 个工作日重新确定煤矿产能，原则上法定节假日和周日不安排生产。对于生产特定煤种、与下游企业机械化连续供应以及有特殊安全要求的煤矿企业，可在 276 个工作日总量内实行适度弹性工作日制度。
2016 年 9 月 13 日	国家能源局公告	2016 年第 7 号	2016 年 1-6 月，首次公告煤矿 143 处，重新公告煤矿 12 处，产能增加煤矿 56 处，产能减少煤矿 18 处，取消公告煤矿 423 处，变更名称煤矿 83 处。
产业结构优化类政策（含减量置换政策）			
2016 年 6 月 18 日	关于在化解过剩产能工作中发挥先进产能作用促进煤炭行业转型升级的意见	发改电〔2016〕360 号	<p>1.提出了煤炭行业先进产能的标准（评价依据）。</p> <p>2.3-5 年内，全国先进产能比例达到 60%以上，加快建设标准化煤矿，提高煤矿机械化、自动化、智能化。</p> <p>3.用好中央奖补资金，进一步加大淘汰落后产能力度，为先进产能发挥作用拓展市场空间，完成国家下达的淘汰落后产能任务。</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016年7月23日	关于实施减量置换严控煤炭新增产能有关事项的通知	发改能源〔2016〕1602号	<p>1.关停未经核准擅自开工的违规建设煤矿，如确需继续建设，则将严格执行进行减量置换政策，不同条件下的置换比例分别为不小于120%、110%、105%、100%。</p> <p>(1)未纳入煤炭发展规划、未经同意开展前期工作，但承担资源枯竭矿区生产接续、人员安置的项目，置换比例不低于120%；</p> <p>(2)已纳入发展规划或经同意开展前期工作的项目，置换比例不低于110%；</p> <p>(3)满足第条件(2)，但属于先进产能标准或企业跨省兼并重组后的新建煤矿，置换比例不低于105%；</p> <p>(4)满足条件(2)，历史贡献大、依法缴纳社保、安置职工任务重、单位产能职工比例高的企业，置换比例不低于100%。</p> <p>2.鼓励已核准在建煤矿停建或缓建：“十三五”不释放产能，如不能停建缓建的，按不低于20%核减建设规模，如果也不能核减建设规模的，则必须进行产能置换，关闭退出产能不低于建设产能的20%。</p> <p>3.2016年起3年内原则上停止核准新建煤矿项目。如因结构调整和转型升级确需新建且不违法擅自开工的，不同条件下的置换比例分别为110%、100%，其中第二类是考虑安置职工任务重、历史贡献大并依法缴纳社保的企业。新建煤矿建设规模不小于120万吨/年。</p> <p>4.边疆地区如不能满足国家规划的煤电、煤化工一体化项目的，可进行减量置换，置换比例按实际出发。</p> <p>5.各地实施方案以外的关闭退出煤矿产能占总置换产能的比例不低于50%。已纳入实施方案的关闭退出煤矿也可产能置换，但需按比例折减。以列入2016-2020年、2017-2020年、2018-2020年关闭的煤矿若提前完成退出计划，折算比例分别为实际退出产能的30%、50%、40%。方案有效期至2018年12月31日。</p>
2016年8月31日	关于做好建设煤矿产能减量置换有关工作的补充通知	发改能源〔2016〕1897号	<p>1.引导生产煤矿核减生产能力，采用减少区(场)、采煤工作面数量等方式实质性减少产能，产能实质性减少后重新核定煤矿生产能力。新建煤矿合理降低建设规模，且不得以任何形式重新提高建设生产规模。</p> <p>2.生产煤矿核减的产能，按80%的比例折减后，可用于新建煤矿(含补办核准手续的违规建设项目)产能置换和已核准在建煤矿撑到化解过剩产能任务。</p>
2016年9月30日	关于进一步做好建设煤矿产能置换有关事项的通知	发改电〔2016〕606号	<p>1.已审核需降低建设规模的合规煤矿按建设规模的20%化解过剩产能，超过20%的部分按80%的比例折减后可用于产能置换。</p> <p>2.退出产能比例大的省份或企业集团，超出全国去产能任务比例以上、已纳入实施方案的关闭退出煤矿，不享受中央财政奖补资金的，可作为实施方案以外的产能置换指标使用。</p> <p>3.历史贡献大、依法缴纳社保、安置职工任务重、单位产能职工比例高的企业安置工人数超过18人/万吨的部分，可折算为退出产能指标(555吨/人)用于产能置换，折算的产能可作为实施方案以外的产能置换指标使用。</p> <p>4.方案中关闭退出煤矿最迟在新建煤矿投产前关闭，2016年10</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
			月 10 日前落实产能置换指标，并上报产能置换方案的新建煤矿，在实施方案以内的煤矿按计划时间关闭退出到位的情况下，实施方案以外的煤矿承诺关闭退出时间可在项目投产之后，1 年内关闭。
减量化生产类政策			
2016 年 8 月 22 日	关于进一步贯彻落实煤矿节假日停产放假和落实减量化生产的通知	发改办运行〔2016〕1556 号	科学实行弹性工作日制度。法定节假日和周日原则上不安排生产。由于特殊原因确需连续生产、法定节假日和周日不能停产放假的煤矿，应在与工会和职工代表充分协商后，制定具体的弹性工作日实施方案。方案要明确连续生产和集中放假的具体日期、煤炭产量计划，并充分考虑煤矿地质条件、自然灾害等情况。弹性工作日方案应当当地市级以上煤炭行业管理部门、行业自律组织及指定的征信机构备案。
人员安置、债务处置政策			
2016 年 5 月 10 日	关于印发《工业企业结构调整专项奖补资金管理暂行办法》的通知	财建〔2016〕253 号	<p>1. 专项奖补资金按预算总规模与化解过剩产能总目标计算确定，钢铁、煤炭行业专项奖补资金按两行业需安置职工人数等比例确定。</p> <p>2. 专项奖补资金分为基础奖补资金和梯级奖补金两部分。其中，基础奖补资金占当年资金规模的 80%，梯级奖补资金占当年资金规模的 20%。</p> <p>3. 专项奖补资金由地方和中央企业主要用于国有企业职工分流安置工作，也可统筹用于符合调节的非国有企业职工分流安置，具体使用范围由各省（区、市）结合实际确定。专项奖补资金主要用于：</p> <p>（1）企业为退养职工按规定需缴纳的职工养老和医疗保险费，以及需发放的基本生活费和内部退养工伤职工的工伤保险费；</p> <p>（2）解除、终止劳动合同按规定需支付的经济补偿金和符合《工伤保险条例》规定的工伤保险待遇；</p> <p>（3）清偿拖欠职工的工资、社会保险等历史欠费；</p> <p>（4）弥补行业企业自行管理社会保险收不抵支形成的基金亏空，以及欠付职工的社会保险待遇；</p> <p>（5）其他符合要求的职工安置工作。</p>

资料来源：国家发展改革委、财政部、国家能源局、浙商证券研究所

1.3. 为平抑动力煤价格波动，增加产能、煤炭价格调节机制等政策相继印发

经过半年减量化生产和去产能、煤炭供需偏紧，为保障 2016 年“迎峰度冬”期间动力煤供应，减少动力煤价格波动对市场产生的影响，国家发展改革委等部委相继印发了一些增产能、煤炭价格调节机制等政策相继印发。

表 3：2016 年下半年，增加产能、平抑煤炭价格波动政策相继出台

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016 年 9 月 29 日	国家发改委 国家能源局	发改电〔2016〕	1. 坚持去产能与减量化生产，适度增加安全高效先进产能投放，

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
	国家煤矿安监局关于适度增加部分先进产能投放保障今冬明春煤炭稳定供应的通知	605号	促进市场供需平衡。 2.科学把握产能释放期限，期限暂定为2016年10月1日至2016年12月31日。
2016年10月25日	国家煤矿安监局国家发展改革委国家能源局关于加强煤矿产能释放期间安全生产工作的通知	煤安监行管〔2016〕26号	1.严肃处理超能力生产。承担释放产能的煤矿企业在限定时间内按照全年不多于330天组织生产，全年原煤产量不得超过煤矿核定产能和经批准释放先进产能的规模，未列为释放产能的煤矿要继续严格执行276个工作日制度，全年原煤产量不得超过按276个工作日重新确定的产能。所有煤矿月度原煤产量不得超过月度计划；无月度计划的，月度产量不得超过公告产能的1/12。严防采掘接替紧张或者“剃头下山”开采，严禁瓦斯抽采不达标擅自组织生产。 2.坚决淘汰落后产能，尽快退出不合规煤矿，严控新增产能。各地区要严格执行减量置换措施、确保规模“只减不增”。
2016年12月9日	关于印发平抑煤炭市场价格异常波动的备忘录的通知	发改运行〔2016〕2808号	1.将动力煤具体划分为三种情况。 (1)绿色区域(价格正常),是指价格上下波动幅度在6%以内(以2017年为例,重点煤电企业动力煤中长期基础合同价为535元/吨,绿色区域为500~570元/吨)。 (2)蓝色区域(价格轻度上涨或下跌),是指价格上下波动幅度在6%~12%之间(以2017年为例,黄色区域为570元~600元/吨或470~500元/吨)。 (3)红色区域(价格异常上涨或下跌),价格上下波动幅度在12%以上(以2017年为例,红色区域为600元/吨以上或470元/吨以下)。 2.建立价格异常波动预警机制,动力煤分价格根据波动幅度分为绿色区域(波动幅度在6%以内)、黄色区域(波动幅度在6%~12%之间)、红色区域(波动幅度在12%以上)。 3.科学实施并严格执行减量化生产制度,实施276个工作日制度,当价格过快上涨时,有序释放煤炭产能;价格过快下跌时,有序减少产能释放。

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

1.4. 《能源生产和消费革命战略（2016-2030）》、《能源发展“十三五规划”》和《煤炭工业发展“十三五规划”》在2016年年末相继发布

2016年年末，“十三五”期间能源行业和煤炭行业发展的指导文件《能源发展“十三五规划”》和《煤炭工业发展“十三五规划”》出台，随后推进能源革命的指导意见《能源生产和消费革命战略（2016-2030）》印发，如表4所示。

表 4:《能源生产和消费革命战略(2016-2030)》、《能源发展“十三五规划”》和《煤炭工业发展“十三五规划”》

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016 年 12 月 22 日	《煤炭工业发展“十三五”规划》	发改能源〔2016〕714 号	<p>1.优化生产开发布局:压缩东部、限制中部和东部,优化西部。</p> <p>(1)逐步关闭退出北京、吉林、江苏、福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川的煤矿;严控青海煤矿建设生产。2020 年,大型煤炭基地产量控制在 2 亿吨以内;</p> <p>(2)2020 年,鲁西基地产量控制在 1 亿吨以内、冀中基地 0.6 亿吨、河南基地 1.35 亿吨、两淮基地 1.3 亿吨。</p> <p>(3)控制蒙东(东北)、晋北、晋中、晋东、云贵、宁东大型煤炭基地生产规模。到 2020 年,蒙东(东北)基地产量 4 亿吨。晋北基地产量 3.5 亿吨、晋中基地 3.1 亿吨、晋东基地 3.4 亿吨;云贵基地产量 2.6 亿吨;宁东基地产量 0.9 亿吨。</p> <p>(4)推进陕北、神东、黄陇、新疆大型煤炭基地建设。到 2020 年,陕北基地产量 2.6 亿吨,神东基地 9 亿吨;黄陇基地产量 1.6 亿吨,新疆基地产量 2.5 亿吨,煤炭生产开发进一步向大型煤炭基地集中,14 个大型煤炭基地产量 37.4 亿吨,占全国煤炭产量的 95% 以上。</p> <p>3.按照减量置换原则,严格控制煤炭新增规模。东部地区原则上不再新建煤矿。中部和东北地区从严控制接续煤矿。中部、东北、西部新开工规模分别占全国的 12%、1%、87%。内蒙古、陕西、新疆为重点建设省(区),新开工规模约占全国的 80%。到 2020 年,全国煤炭产量 39 亿吨。东部地区煤炭产量 1.7 亿吨,占全国的 4.4%,消费量 12.7 亿吨,占全国 30.8%;东北地区煤炭产量 1.2 亿吨,占全国 3.1%,消费量 3.6 亿吨,占全国 8.6%;中部地区煤炭产量 13 亿吨,占全国 8.6%,消费量 10.6 亿吨,占全国 25.5%;西部地区煤炭产量 23.1 亿吨,占全国 59.2%,消费量 14.5 亿吨,占全国 35.1%。</p> <p>4.促进跨区调运平衡。预计 2020 年,煤炭调出省区净调出量 16.6 亿吨,其中晋陕蒙地区 15.85 亿吨,新疆 0.2 亿吨,贵州 0.55 亿吨。全国煤炭铁路运输总需求约 26-28 亿吨。煤炭铁路运输以晋陕蒙煤炭外运为主。</p> <p>5.推进企业兼并重组、推进煤炭清洁生产、发展煤炭洗选加工、推进煤炭深加工产业示范。</p> <p>6.开展国际煤炭贸易,推进境外煤炭资源开发利用,扩大对外工程承包和技术服务。</p>
2016 年 12 月 26 日	能源发展“十三五规划”	发改能源〔2016〕2744 号	<p>1.严控煤炭消费总量,京津冀鲁、长三角和珠三角等区域实施减量替代,其他重点区域实施等煤量替代。全面实施散煤综合治理,逐步推行天然气、电力、洁净型煤及可再生能源等清洁能源替代民用散煤,实施工业燃煤锅炉和窑炉改造提升工程,散煤治理取得明显进展。</p> <p>2.严格控制审批新建煤矿项目、新增产能技术改造项目和生产能力核增项目,确需新建煤矿的,实行减量置换。“十三五”期间,停缓建一批在建煤矿项目,14 个大型煤炭基地生产能力达到全国的 95% 以上。神东、陕北、黄陇和新疆基地,在充分利用现有煤炭产能基础上,结合已规划电力、现代煤化工项目,根据市场情况合</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016年12月22日	《煤炭工业发展“十三五”规划》	发改能源〔2016〕714号	<p>1.优化生产开发布局：压缩东部、限制中部和东部，优化西部。</p> <p>(1) 逐步关闭退出北京、吉林、江苏、福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川的煤矿；严控青海煤矿建设生产。2020年，大型煤炭基地产量控制在2亿吨以内；</p> <p>(2) 2020年，鲁西基地产量控制在1亿吨以内、冀中基地0.6亿吨、河南基地1.35亿吨、两淮基地1.3亿吨。</p> <p>(3) 控制蒙东（东北）、晋北、晋中、晋东、云贵、宁东大型煤炭基地生产规模。到2020年，蒙东（东北）基地产量4亿吨。晋北基地产量3.5亿吨、晋中基地3.1亿吨、晋东基地3.4亿吨；云贵基地产量2.6亿吨；宁东基地产量0.9亿吨。</p> <p>(4) 推进陕北、神东、黄陇、新疆大型煤炭基地建设。到2020年，陕北基地产量2.6亿吨，神东基地9亿吨；黄陇基地产量1.6亿吨，新疆基地产量2.5亿吨，煤炭生产开发进一步向大型煤炭基地集中，14个大型煤炭基地产量37.4亿吨，占全国煤炭产量的95%以上。</p> <p>3. 按照减量置换原则，严格控制煤炭新增规模。东部地区原则上不再新建煤矿。中部和东北地区从严控制接续煤矿。中部、东北、西部新开工规模分别占全国的12%、1%、87%。内蒙古、陕西、新疆为重点建设省（区），新开工规模约占全国的80%。到2020年，全国煤炭产量39亿吨。东部地区煤炭产量1.7亿吨，占全国的4.4%，消费量12.7亿吨，占全国30.8%；东北地区煤炭产量1.2亿吨，占全国3.1%，消费量3.6亿吨，占全国8.6%；中部地区煤炭产量13亿吨，占全国8.6%，消费量10.6亿吨，占全国25.5%；西部地区煤炭产量23.1亿吨，占全国59.2%，消费量14.5亿吨，占全国35.1%。</p> <p>4. 促进跨区调运平衡。预计2020年，煤炭调出省区净调出量16.6亿吨，其中晋陕蒙地区15.85亿吨，新疆0.2亿吨，贵州0.55亿吨。全国煤炭铁路运输总需求约26-28亿吨。煤炭铁路运输以晋陕蒙煤炭外运为主。</p> <p>5. 推进企业兼并重组、推进煤炭清洁生产、发展煤炭洗选加工、推进煤炭深加工产业示范。</p> <p>6. 开展国际煤炭贸易，推进境外煤炭资源开发利用，扩大对外工程承包和技术服务。</p> <p>理安排新建煤矿项目；蒙东（东北）、宁东、晋北、晋中、晋东和云贵基地，有序建设接续煤矿，控制煤炭生产规模；鲁西、冀中、河南和两淮基地压缩煤炭生产规模。</p> <p>3. 加快淘汰落后产能：尽快关闭13类落后小煤矿，以及开采范围与自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区等区域重叠的煤矿。2018年前淘汰产能小于30万吨/年且发生过重大及以上安全生产责任事故的煤矿，产能15万吨/年且发生过较大及以上安全生产责任事故的煤矿，以及采用国家明令禁止使用的采煤方法、工艺且无法实施技术改造的煤矿。</p> <p>4. 有序退出过剩产能：开采范围与依法划定、需特别保护的相关环境敏感区重叠的煤矿，晋、蒙、陕、宁等地区产能小于60万吨/</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016年12月22日	《煤炭工业发展“十三五”规划》	发改能源〔2016〕714号	<p>1.优化生产开发布局：压缩东部、限制中部和东部，优化西部。</p> <p>(1) 逐步关闭退出北京、吉林、江苏、福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川的煤矿；严控青海煤矿建设生产。2020年，大型煤炭基地产量控制在2亿吨以内；</p> <p>(2) 2020年，鲁西基地产量控制在1亿吨以内、冀中基地0.6亿吨、河南基地1.35亿吨、两淮基地1.3亿吨。</p> <p>(3) 控制蒙东（东北）、晋北、晋中、晋东、云贵、宁东大型煤炭基地生产规模。到2020年，蒙东（东北）基地产量4亿吨。晋北基地产量3.5亿吨、晋中基地3.1亿吨、晋东基地3.4亿吨；云贵基地产量2.6亿吨；宁东基地产量0.9亿吨。</p> <p>(4) 推进陕北、神东、黄陇、新疆大型煤炭基地建设。到2020年，陕北基地产量2.6亿吨，神东基地9亿吨；黄陇基地产量1.6亿吨，新疆基地产量2.5亿吨，煤炭生产开发进一步向大型煤炭基地集中，14个大型煤炭基地产量37.4亿吨，占全国煤炭产量的95%以上。</p> <p>3. 按照减量置换原则，严格控制煤炭新增规模。东部地区原则上不再新建煤矿。中部和东北地区从严控制接续煤矿。中部、东北、西部新开工规模分别占全国的12%、1%、87%。内蒙古、陕西、新疆为重点建设省（区），新开工规模约占全国的80%。到2020年，全国煤炭产量39亿吨。东部地区煤炭产量1.7亿吨，占全国的4.4%，消费量12.7亿吨，占全国30.8%；东北地区煤炭产量1.2亿吨，占全国3.1%，消费量3.6亿吨，占全国8.6%；中部地区煤炭产量13亿吨，占全国8.6%，消费量10.6亿吨，占全国25.5%；西部地区煤炭产量23.1亿吨，占全国59.2%，消费量14.5亿吨，占全国35.1%。</p> <p>4. 促进跨区调运平衡。预计2020年，煤炭调出省区净调出量16.6亿吨，其中晋陕蒙地区15.85亿吨，新疆0.2亿吨，贵州0.55亿吨。全国煤炭铁路运输总需求约26-28亿吨。煤炭铁路运输以晋陕蒙煤炭外运为主。</p> <p>5. 推进企业兼并重组、推进煤炭清洁生产、发展煤炭洗选加工、推进煤炭深加工产业示范。</p> <p>6. 开展国际煤炭贸易，推进境外煤炭资源开发利用，扩大对外工程承包和技术服务。</p> <p>年的非机械化开采煤矿，冀、辽、吉、黑、苏、皖、鲁、豫、甘、青、新等地区产能小于30万吨/年的非机械化开采煤矿，其他地区产能小于9万吨/年的非机械化开采煤矿有序退出市场。</p> <p>5.“十三五”期间，煤制油、煤制天然气生产能力达到1300万吨和170亿立方米左右。积极推广应用清洁煤技术，大力发展煤炭洗选加工，2020年原煤入选率达到75%以上。</p>
2016年12月29日	《能源生产和消费革命战略（2016-2030）》	发改基础〔2016〕2795号	<p>1. 总体目标：到2020年，能源消费总量控制在50亿标准煤以内，煤炭消费比重进一步降低。2021-2030年，能源消费控制在60亿标准煤以内。</p> <p>2. 推动煤炭清洁高效开发利用，实现煤炭集中使用，推动优质能源替代民用散煤，大力推广煤改气、煤改电工程。严控煤炭新增产</p>

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016年12月22日	《煤炭工业发展“十三五”规划》	发改能源〔2016〕714号	<p>1.优化生产开发布局：压缩东部、限制中部和东部，优化西部。</p> <p>(1)逐步关闭退出北京、吉林、江苏、福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川的煤矿；严控青海煤矿建设生产。2020年，大型煤炭基地产量控制在2亿吨以内；</p> <p>(2)2020年，鲁西基地产量控制在1亿吨以内、冀中基地0.6亿吨、河南基地1.35亿吨、两淮基地1.3亿吨。</p> <p>(3)控制蒙东（东北）、晋北、晋中、晋东、云贵、宁东大型煤炭基地生产规模。到2020年，蒙东（东北）基地产量4亿吨。晋北基地产量3.5亿吨、晋中基地3.1亿吨、晋东基地3.4亿吨；云贵基地产量2.6亿吨；宁东基地产量0.9亿吨。</p> <p>(4)推进陕北、神东、黄陇、新疆大型煤炭基地建设。到2020年，陕北基地产量2.6亿吨，神东基地9亿吨；黄陇基地产量1.6亿吨，新疆基地产量2.5亿吨，煤炭生产开发进一步向大型煤炭基地集中，14个大型煤炭基地产量37.4亿吨，占全国煤炭产量的95%以上。</p> <p>3.按照减量置换原则，严格控制煤炭新增规模。东部地区原则上不再新建煤矿。中部和东北地区从严控制接续煤矿。中部、东北、西部新开工规模分别占全国的12%、1%、87%。内蒙古、陕西、新疆为重点建设省（区），新开工规模约占全国的80%。到2020年，全国煤炭产量39亿吨。东部地区煤炭产量1.7亿吨，占全国的4.4%，消费量12.7亿吨，占全国30.8%；东北地区煤炭产量1.2亿吨，占全国3.1%，消费量3.6亿吨，占全国8.6%；中部地区煤炭产量13亿吨，占全国8.6%，消费量10.6亿吨，占全国25.5%；西部地区煤炭产量23.1亿吨，占全国59.2%，消费量14.5亿吨，占全国35.1%。</p> <p>4.促进跨区调运平衡。预计2020年，煤炭调出省区净调出量16.6亿吨，其中晋陕蒙地区15.85亿吨，新疆0.2亿吨，贵州0.55亿吨。全国煤炭铁路运输总需求约26-28亿吨。煤炭铁路运输以晋陕蒙煤炭外运为主。</p> <p>5.推进企业兼并重组、推进煤炭清洁生产、发展煤炭洗选加工、推进煤炭深加工产业示范。</p> <p>6.开展国际煤炭贸易，推进境外煤炭资源开发利用，扩大对外工程承包和技术服务。</p> <p>能，做好新增产能与化解过剩产能衔接，完善煤矿正常退出机制，实现高质量协调发展。</p> <p>3.2020年前，所有现役电厂平均供电煤耗低于310克标准煤/千瓦时，新建电厂平均供电煤耗低于300克标准煤/千瓦时，到2030年，煤炭用于发电的比重不断提高，燃煤电厂平均供电煤耗进一步降低，超低污染物排放煤电机组占全国80%以上。到2020年，全面实现燃煤锅炉污染物达标排放，大气污染重点防控区全部淘汰落后燃煤锅炉，污染物排放达到国家特别排放限值要求，实施重点区域散煤清洁化治理行动，散煤治理取得明显进展。</p>

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

1.5. 其他政策

此外，2016年4月，国家发展改革委印发了《关于发展煤电联营的指导意见》，旨在通过推进煤电一体化，鼓励上下游协同发展，如表5所示。

表 5：《关于发展煤电联营的指导意见》

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2016年4月17日	国家发展改革委印发《关于发展煤电联营的指导意见》的通知	发改能源〔2016〕857号	<ol style="list-style-type: none"> 1.重点推广坑口煤电一体化。科学推进西部地区锡盟、鄂尔多斯、晋北、晋中、晋东、陕北、宁东、哈密、准东等大型煤电基地开发，在落实电力消纳市场的前提下，有序扩大西部煤电东送规模。 2.在中东部优化推进煤电联营、科学推进存量煤电联营、发展低热值煤发电一体化、建立煤电长期战略合作机制。 3.科学推进存量煤电联营。按照“政府引导、企业自愿、分类施策”的方针，针对在役煤矿和电站，鼓励有条件的煤炭和电力企业突破传统的行业、所有制限制，通过资本注入、股权置换、兼并重组、股权划拨等方式，着力推进存量煤矿和电站实现联营，鼓励发展混合所有制，促进国有资产保值增值。 4.建立煤电长期战略合作机制。发挥煤炭交易平台功能和市场配置资源作用，以煤炭交易价格指数为依据，促进供需协作，积极推动电力企业与煤炭企业建立长期战略合作，形成煤电价格联动、风险共担的合作机制。

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

2. 2017 年：首份年度煤炭行业去产能实施方案印发、继续推进减量置换

经过 2016 年一年的供给侧结构性改革，煤炭行业经济运行形势反转，煤炭价格触底反弹，煤炭企业经营情况有所好转；煤炭行业从供需宽松逐渐转为供需紧张。2017 年，为了加快落后产能退出，落实国发〔2016〕7 号文要求，首份年度煤炭行业去产能实施方案印发；与此同时，为了继续调整煤炭产业结构、促进煤炭行业转型，减量置换和推进行业兼并重组工作需要继续推进，因此，年内政策主要围绕推动减量置换、煤炭企业兼并重组、消费旺季保供等方面制订。此外，一系列煤化工政策相继出台。

2.1. 首份年度煤炭行业去产能实施方案发布

2017 年 4 月 17 日，国家发展改革委等 23 部委印发《关于做好 2017 年钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》（发改运行〔2017〕691 号），这是政府首次发布年度煤炭行业去产能实施方案，该文件对 2017 年煤炭行业供给侧结构性改革工作提出了明确的要求，提出了 2017 年退出煤炭产能 1.5 亿吨以上，晋陕蒙宁等 4 个地区 30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年）、冀辽吉黑苏皖鲁豫甘青新等 11 个地区 15 万吨/年以下（不含 15 万吨/年）、其他地区 9 万吨/年及以下（含 9 万吨/年）的煤矿纳入 2017 年或 2018 年去产能范围等工作任务，详见表 6。

表 6：2017 年煤炭行业去产能实施方案印发

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2017 年 4 月 17 日	关于做好 2017 年钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	发改运行〔2017〕691 号	1.2017 年退出煤炭产能 1.5 亿吨以上，实现煤炭总量、区域、品种和需求基本平衡。 2.没有生存发展能力的“僵尸企业”、达不到安全、环保、质量、技术等强制性国家标准，逾期不整改或整改不到位的煤矿，原则上均纳入 2017 年去产能范围 3.产能小于 30 万吨/年且发生重大及以上安全生产责任事故的煤矿，产能 15 万吨/年及以下且发生较大及以上安全生产责任事故的煤矿，要在事故发生当年内淘汰。 4.晋陕蒙宁等 4 个地区 30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年），冀辽吉黑苏皖鲁豫甘青新等 11 个地区 15 万吨/年以下（不含 15 万吨/年），其他地区 9 万吨/年及以下（含 9 万吨/年）的煤矿，纳入 2017 年或 2018 年去产能范围。 5.加快推进兼并重组。晋陕蒙宁等 4 个地区 30 万吨/年（含 30 万吨/年）至 60 万吨/年（不含 60 万吨/年），冀辽吉黑苏皖鲁豫甘青新等 11 个地区 15 万吨/年（含 15 万吨/年）至 30 万吨/年（不含 30 万吨/年），应在两年内实施兼并重组，到期仍未重组的，省级人民政府根据发展需要有序引导纳入去产能规划。30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年）煤矿，没有纳入技术改造专项规划的，原则上不再实施新增产能的技术改造。 6.对于列入 2017 年去产能范围的企业，应确保 8 月底前实现停产，11 月底前退出。

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

2.2. 多项减量置换政策在 2017 年发布

减量置换是 2017 年煤炭化解过剩产能工作的核心，因而 2017 年多次出台相关政策指导减量置换工作推进，如表 7 所示。

表 7：2017 年印发的减量置换方面政策

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2017 年 4 月 5 日	国家发展改革委员会关于进一步加快建设煤矿产能置换工作的通知	发改能源〔2017〕609 号	<p>1.鼓励实施煤炭企业跨行业、跨地区、跨所有制实施兼并重组，鼓励已经核准（审批）的煤矿建设项目通过产能置换承担化解过剩产能任务。对于上述方式的产能置换，置换产能指标按《关于实施减量置换严控煤炭新增产能有关事项的通知》折算后产能的 130% 计算。</p> <p>2.稳妥有序推进煤炭去产能。严格落实新建煤矿减量置换要求。符合要求的置换产能指标均可按规定进行折算，但用于置换的实际关闭退出煤矿产能（含核减产能）不得小于新建煤矿项目建设规模。</p> <p>3.已纳入年度化解过剩产能实施方案并按期关闭退出的煤矿，应在次年 6 月 30 日之前签订产能置换指标交易协议，其中 2016 年已关闭退出的煤矿，最迟应于 2017 年 9 月 30 日前签订协议，逾期未签订的退出产能指标作废。2017 年 6 月 30 日前签订协议并上报产能置换方案的，之前 130% 折算比例可提高为 150%。</p>
2017 年 8 月 24 日	关于明确煤炭产能置换和生产核定工作中有关事项的通知	发改办运行〔2017〕1448 号	<p>1.产能置换按照关闭退出煤矿产能的 30% 计算，经企业申请不享受中央财政奖补资金支持，按关闭退出产能的 100% 计算。</p> <p>2.矿业权先于自然保护区、风景名胜区、饮用水源保护区设立的 9 万吨（不含）以上煤矿，主动退出后可按照发改能源〔2016〕1602 号等文件（不含发改能源〔2016〕609 号文件）折算后产能的 200% 计算。</p> <p>3.产能置换方案中的退出煤矿应在产能核增申请得到批复后 6 个月内关闭退出，核减产能煤矿应在产能核增申请得到批复前核减到位。</p>

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

2.3. 煤炭行业兼并重组顶层设计出台

为推进煤炭行业“调结构、促转型”，提高煤炭行业集中度，增加上下游协同性，促进煤炭行业健康可持续发展，2017 年 12 月国家发展改革委印发《关于进一步推进煤炭企业兼并重组转型升级的意见》（发改运行〔2017〕2118 号），如表 8 所示。

表 8：推进煤炭企业兼并重组转型升级指导意见印发

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2017 年 12 月 19 日	关于进一步推进煤炭企业兼并重组转型升级的意见	发改运行〔2017〕2118 号	<p>1.支持有条件的煤炭企业之间实施兼并重组，支持煤炭、电力企业通过实施兼并重组，鼓励煤炭与煤化工企业实施兼并重组，推进中央专业煤炭企业重组其他涉煤中央企业所属煤矿，实现专业煤炭企业做强做优做大。</p> <p>2.鼓励通过兼并重组加快淘汰落后产能，保留煤矿能力不得高于重组前各煤矿能力总和，支持保留煤矿统一开发被重组煤矿剩余煤炭资源。</p> <p>3.通过兼并重组实现煤炭产业的优化布局。进一步降低鲁西、冀中、河南、两淮煤炭基地生产规模，控制蒙东（东北）、宁东、晋北、晋中、晋东、云贵煤炭基地生产规模，支持陕北、神东、黄陇、新疆煤炭基地通过兼并重组适度扩大规模，减少区内开发主体数量。中南、西南、东北等小煤矿集中地区，应以淘汰退出为主。</p>

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

2.4. 2017 年是“保供”政策频发的一年

2017 年，动力煤价格在“迎峰度夏”和“迎峰度冬”两个消费旺季再次上涨至高位，为此国家发展改革委等部委先后发布多项政策，促使动力煤价格回到“合理区间”，如表 9 所示。

表 9：2017 年“保供”政策

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2017 年 10 月 23 日	国家发展改革委办公厅 关于做好迎峰度冬期间 煤炭市场价格监管的通 知	发改办价监 〔2017〕1737 号	严厉打击煤炭行业哄抬价格和价格垄断行为。
2017 年 11 月 28 日	国家发展改革委国家能源 局印发《关于建立健全煤炭 最低库存和最高库存制度 的指导意见试行》及考核 办法的通知	发改运行规 〔2017〕2061 号	<p>1.考核对象：煤炭生产企业；从事原煤、配煤及洗选、型煤加工产 品经销等活动的煤炭经营企业；电力等重点耗煤企业。</p> <p>2.不达标情形：不按要求报送相关数据，不配合相关部门进行检查； 账实不符、虚报、瞒报；煤炭生产、经营企业存煤数量连 3 天达 不到对应的库存要求；路运直达的电厂存煤连续 3 天、水陆联运 的电厂存煤连续 7 天达不到对应的库存要求。</p> <p>3.一年内企业库存考核一次不达标的，纳入企业信用重点关注名 单，进行重点关注和信用跟踪监测，有关部门要对企业负责人进 行约谈；两次不达标的，进行通报批评；三次及以上不达标的， 纳入企业信用“黑名单”，由有关部门依法依规采取惩戒措施。该 办法有效期为 2018 年 1 月 1 日至 2022 年 12 月 31 日。</p>
2017 年 12 月 25 日	国家发展改革委办公厅 国 家能源局综合司关于加大 清洁煤供应确保群众温暖 过冬的通知	发改办能源 〔2017〕2121 号	<p>1.因地制宜推进清洁供暖。各地要把优先保障居民采暖用能放在首 位，根据能源供应情况、居民经济承受能力和用能习惯，宜电则 电、宜气则气、宜煤则煤、宜油则油，因地制宜及时采取有效措 施，全力做好迎峰度冬能源供应。鼓励推广使用清洁煤替代劣质 散煤，不得采取“一刀切”的限煤措施。</p> <p>2.加快煤炭优质产能释放。重点产煤地区要按照增减挂钩减量置 换要求，督促煤炭企业加紧落实产能置换方案，国家有关部门将 加快办理煤矿建设项目核准手续。重点产煤地区要对已核准煤矿 建设项目，积极协调办理采矿许可、土地使用、环境影响评价等 手续；督促已建成项目及时开展联合试运转和竣工验收等工作， 尽快投入生产；按照《关于做好符合条件的优质产能煤矿生产能 力核定工作的通知》（发改运行〔2017〕763 号）要求，进一步加 快对符合条件的优质产能煤矿核增生产能力。</p> <p>3.做好煤炭产运需衔接。各地要强化煤炭产运需动态监测分析， 以发电供暖和民生用煤为重点，制定完善和认真落实保障供应方 案。发电企业要提高电煤库存，确保可用天数符合要求。铁路、 港航企业要强化对煤炭运输的协调调度，加强运力组织安排，优 先保障民生用煤运输需求。</p>

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

2.5. 一系列现代煤化工政策陆续印发

在 2014 年以来现代煤化工投资乱象出现以来，2017 年一季度，《煤炭深加工产业示范“十三五”规划》和《现代煤化工产业创新发展布局方案》相继印发，为今后一段时间的现代煤化工发展提出发展方向和任务，如表 10 所示。

表 10：2017 年印发的减量置换方面政策

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2017 年 2 月 8 日	国家能源局《煤炭深加工产业示范“十三五”规划》	国能科技〔2017〕43 号	<ol style="list-style-type: none"> 1. 预计 2020 年，煤制油产能为 1300 万吨/年、煤制天然气产能为 170 亿立方米/年、低阶煤分质利用产能为 1500 万吨/年（煤炭加工量）。 2. 煤制油方面：进一步改进和完善煤直接液化技术，推动兖矿榆林百万吨级和神华宁煤 400 万吨/年煤间接液化示范项目实现“安、稳、长、满、优”运行。研发处理能力 3000-4000 吨/日的新型气流床气化技术。 3. 煤制天然气方面：推动已建成的煤制天然气示范工程系统优化完善。发大型化环保型固定床熔渣气化技术，开展处理能力 1500-2000 吨/日气化炉工业化示范。 4. 低阶煤分质利用：研发清洁高效的低阶煤热解技术。
2017 年 3 月 22 日	国家发展改革委工业和信息化部关于印发《现代煤化工产业创新发展布局方案》的通知	发改产业〔2017〕553 号	<ol style="list-style-type: none"> 1. 重点开展煤制烯烃、煤制油升级示范，提升资源利用、环境保护水平；有序开展煤制天然气、煤制乙二醇产业化示范，逐步完善工艺技术装备及系统配置；稳步开展煤制芳烃工程化示范，加快推进科研成果转化应用。 2. 采取煤化电热一体化、多联产方式，大力推动现代煤化工与煤炭开采、电力、石油化工、化纤、盐化工、冶金建材等产业融合发展，延伸产业链，壮大产业集群，提高资源转化效率和产业竞争力。 3. 规划布局内蒙古鄂尔多斯、陕西榆林、宁夏宁东、新疆准东 4 个现代煤化工产业示范区，每个示范区“十三五”期间新增煤炭转化量总量须控制在 2000 万吨以内（不含煤制油、煤制气等煤制燃料） 4. 东北地区建设黑龙江龙泰公司双鸭山煤制烯烃等项目，西部地区建设中国石化毕节煤制烯烃等项目，中部地区在朔州、鹤壁分别择优选取业主，各实施一项煤制烯烃升级示范工程。

资料来源：国家发展改革委、国家能源局、浙商证券研究所

2.6. 其他政策

2017 年，国家能源局《关于印发 2017 年能源工作指导意见的通知》提出年内完成 5000 万吨/年化解过剩产能目标（去产能实施方案提出的是 1.5 亿吨/年）；国家能源局前后两次对煤炭行业产能变化进行了公告；国土资源部对矿业权价款进行了改革，如表 11 所示。

表 11：2017 年印发的煤炭行业其他政策

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2017 年 2 月 10 日	国家能源局关于印发 2017 年能源工作指导意见的通知	国能规划〔2017〕46 号	<p>1.主要目标：全国能源消费总量控制在 44 亿吨标准煤左右。非化石能源消费比重提高到 14.3%左右，天然气消费比重提高到 6.8%左右，煤炭消费比重下降到 60%左右。全国能源生产总量 36.7 亿吨标准煤左右。煤炭产量 36.5 亿吨左右。</p> <p>2.继续化解煤炭产能过剩。全年力争关闭落后煤矿 500 处以上，退出产能 5000 万吨左右。按照减量置换原则，有序发展先进产能。</p> <p>3.扎实推进已开工煤炭深加工示范项目建设，年内计划全面建成神华宁煤煤炭间接液化（400 万吨/年）、潞安矿业高硫煤一体化清洁利用一期工程（100 万吨/年）等示范项目。年内计划开工建设苏新能源和丰煤制天然气、内蒙古伊泰煤炭间接液化等示范项目。做好伊泰伊犁煤炭间接液化、贵州渝富毕节（纳雍）煤炭间接液化等项目前期工作。</p>
2017 年 3 月 7 日		国家能源局公告 2017 年第 5 号	2016 年 7~12 月，首次公告煤矿 109 处，重新公告煤矿 13 处，产能增加煤矿 190 处，产能减少煤矿 18 处，取消公告煤矿 1493 处，变更名称煤矿 25 处。
2017 年 11 月 1 日		国家能源局公告 2017 年第 9 号	截至 2017 年 6 月底，全国已核准（审批）、开工建设煤矿 1228 处（含生产煤矿同步改建、改造项目 89 处）、产能 10.53 亿吨/年，其中已建成、进入联合试运转的煤矿 231 处，产能 3.68 亿吨/年；取得安全生产许可证等证照的生产煤矿 4271 处，产能 34.10 亿吨/年。
2017 年 4 月 13 日	国务院关于印发矿产资源权益金制度改革方案的通知	国发〔2017〕29 号	<p>1.在矿业权出让环节，将探矿权采矿权价款调整为矿业权出让收益，矿业权出让收益中央与地方分享比例确定为 4：6。</p> <p>2.在矿业权占有环节，将探矿权采矿权使用费整合为矿业权占用费，矿业权占用费中央与地方分享比例确定为 2：8。</p> <p>3.在矿产开采环节，组织实施资源税改革。按照清费立税原则，将矿产资源补偿费并入资源税，取缔违规设立的各项收费基金，改变税费重复、功能交叉状况，规范税费关系。</p>

资料来源：国务院、国家能源局、浙商证券研究所

3. 2018 年：继续深化煤炭行业供给侧结构性改革

煤炭行业供给侧结构性改革逐步进入深水区，人员安置和债务处置问题解决难度加大；此外，加快优质产能释放、优化煤炭行业运输格局，保障煤炭供应也是今年政策制订的重点。

3.1. 2018 年煤炭行业去产能实施方案发布

继 2017 年发布首份煤炭行业去产能实施方案之后，2018 年煤炭行业去产能延续了这一传统。本次去产能实施方案提出了 2018 年化解煤炭过剩产能 1.5 亿吨左右，确保 8 亿吨左右煤炭去产能目标三年内实现的工作任务，如表 12 所示。

表 12：煤炭行业化解过剩产能国有资产损失处置文件印发

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2018 年 4 月 9 日	关于做好 2018 年重点领域化解过剩产能工作的通知	发改运行〔2018〕554 号	<ol style="list-style-type: none"> 2018 年化解煤炭过剩产能 1.5 亿吨左右，确保 8 亿吨左右煤炭去产能目标三年内实现。 处置“僵尸企业”，2018 年原则上不退出高于发改运行[2017]691 号文件所明确淘汰落后产能规模的在产煤矿。 提高南方地区煤矿产能退出标准。有序引导退出 30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年）煤矿。属于开采范围与国家级自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区重叠的 30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年）煤矿，以及福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南等南方地区 9 万吨/年及以下（含 9 万吨/年）煤矿，纳入 2018 年去产能范围。30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年）煤矿，没有纳入省级人民政府已审批的资源整合（兼并重组、转型升级、整顿关闭）整体方案的，原则上不再实施新增产能的技术改造。 加快北煤南运大通道建设。确保蒙华铁路 2019 年建成通车

资料来源：国家发展改革委、浙商证券研究所

3.2. 煤炭行业国有资产损失处置政策出台

针对煤炭行业去产能中国有资产损失处置存在的问题，财政部和国资委联合印发了《两部门关于钢铁煤炭行业化解过剩产能国有资产处置损失有关财务处理问题的通知》（财资〔2018〕1 号），如表 13 所示。

表 13：煤炭行业化解过剩产能国有资产损失处置文件印发

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2018 年 1 月 3 日	两部门关于钢铁煤炭行业化解过剩产能国有资产处置损失有关财务处理问题的通知	财资〔2018〕1 号	<ol style="list-style-type: none"> 去产能企业应当及时确认和处理去产能过程中发生的资产损失，做到账实相符。 <ol style="list-style-type: none"> 去产能企业持续经营的，资产损失作为当期损益处理。 去产能企业通过公司制改制、股权（产权）转让、合并等方式实施重组中发生的资产损失，报经股东（大）会、党委（党组）、董事会、总经理办公会等内部决策机构批准后，依次冲减未分配利润、任意盈余公积、法定盈余公积、资本公积和实收资本。 去产能企业关闭或者破产的，应当及时进行清算，将资产损失计入清算损益。 去产能企业资产损失对当期经营业绩产生重大影响的，履行出资人职责的机构和部门在业绩考核中适当予以考虑。 去产能企业处理资产损失对企业可持续经营可能造成重大不利影响的，可以

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
			向履行出资人职责的机构和部门申请进行清产核资。

资料来源：财政部、国务院国资委、浙商证券研究所

3.3. 保供任务升级，围绕促优质产能释放、铁路运力挖潜等方面的政策陆续公布

为降低煤炭价格波动，推动动力煤价格回到绿色区间，国家发展改革委针对几种鼓励情况出台了政策提高了指标的折算比例；此外，自然资源部重新放开了新设矿业权的受理，如表 14 所示。

表 14：加快优质产能释放、优化煤炭行业运输格局、保障煤炭供应政策

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2018 年 2 月 1 日	关于进一步完善煤炭产能置换政策加快优质产能释放促进落后产能有序退出的通知	发改办能源〔2018〕151 号	<ol style="list-style-type: none"> 1.支持与自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区重叠煤矿加快退出。批复的核减产能，产能置换指标折算比例可提高为 200%。 2.支持灾害严重煤矿和长期停工停产煤矿加快退出。其中退出煤矿产能规模高于发改运行〔2017〕691 号文件所明确淘汰落后产能规模的、煤与瓦斯突出和冲击地压煤矿核减产能的，相应产能置换指标折算比例可提高为 200%。 3.支持一级安全生产标准化煤矿增加优质产能。属于一级安全生产标准化煤矿申请核增产能的，现有合法生产煤矿通过改扩建、技术改造增加优质产能超过 120 万吨以上的，所需产能置换指标折算比例可提高为 200%。 4.支持煤电联营煤炭增加优质产能。与煤炭调入地区发电企业新实施跨省（区市）煤电联营的煤矿申请新增优质产能的，所需产能置换指标折算比例可提高为 200%，其中申请新增优质产能的煤矿和发电企业拥有一方股权超过 50%的，折算比例可进一步提高为 300%；在本省（区、市）新实施煤电联营的，所需产能置换指标折算比例可提高为 150%。 5.支持与煤炭调入地区签订相对稳定的中长期合同煤矿增加优质产能。申请新增优质产能的煤矿就新增优质产能对应增加产量与煤炭调入省（区、市）签订 3 年、2 年、1 年煤炭中长期合同（合同量不低于新增优质产能对应增加产量的 75%），所需产能置换指标折算比例可分别提高为 200%、150%、130%。 6.鼓励增加优质产能、鼓励通过实施产能置换淘汰落后产能。
2018 年 4 月 28 日	自然资源部关于调整《关于支持钢铁煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》有关规定的通知	国土资规〔2018〕3 号	<ol style="list-style-type: none"> 1.2018 年化解煤炭过剩产能 1.5 亿吨左右，确保 8 亿吨左右煤炭去产能目标实现三年“大头落地”。 2.2018 年原则上不退出高于发改运行〔2017〕691 号文件所明确淘汰落后产能规模的在产煤矿。 3.适当提高南方地区煤矿产能退出标准，积极推进南方地区煤矿产能退出标准逐步与北方地区相衔接，有序引导退出 30 万吨/年以下（不含 30 万吨/年）煤矿，属于开采范围与国家级自然保护区、风景名胜区、饮用水水源保护区重叠的 30 万吨/年以下（不含 30 万

印发日期	文件名	文号	文件主要内容
2018年9月17日	国务院办公厅关于印发推进运输结构调整三年行动计划(2018—2020年)的通知	国办发〔2018〕91号	<p>吨/年)煤矿,以及福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川、贵州、云南等南方地区9万吨/年及以下(含9万吨/年)煤矿,纳入2018年去产能范围。</p> <p>4.加快北煤南运大通道建设,确保蒙华铁路2019年建成通车。</p> <p>1.总目标:2020年全国铁路货运量增加11亿吨、增长30%;全国水路货运量增加5亿吨、增长7.5%;沿海港口大宗货物公路运输量减少4.4亿吨;全国多式联运货运量年均增长20%,重点港口集装箱铁水联运量年均增长10%以上。</p> <p>2.铁路系统升级:提升既有铁路综合利用效率,加快铁路专用线建设,支持煤炭、钢铁、电解铝、电力、焦化、汽车制造等大型工矿企业以及大型物流园区新建或改扩建铁路专用线,优先保障煤炭、焦炭、矿石、粮食等大宗货物运力供给。到2020年大宗货物年货运量在150万吨以上的工矿企业和新建物流园区接入比例达到80%以上。</p> <p>3.水运系统升级:完善内河水运网络,推进集疏港铁路建设。2018年底前,环渤海地区、山东省、长三角地区沿海主要港口和唐山港、黄骅港的煤炭集港改由铁路或水路运输;2020年采暖季前,沿海主要港口和唐山港、黄骅港的矿石、焦炭等大宗货物原则上主要改由铁路或水路运输。</p> <p>4.公路货运治理:强化公路货运车辆超限超载治理,到2020年底,各省(区、市)高速公路货运车辆平均违法超限超载率不超过0.5%。</p>

资料来源:浙商证券研究所

股票投资评级说明

以报告日后的 6 个月内，证券相对于沪深 300 指数的涨跌幅为标准，定义如下：

- 1、买入：相对于沪深 300 指数表现 +20% 以上；
- 2、增持：相对于沪深 300 指数表现 +10% ~ +20%；
- 3、中性：相对于沪深 300 指数表现 -10% ~ +10% 之间波动；
- 4、减持：相对于沪深 300 指数表现 -10% 以下。

行业的投资评级：

以报告日后的 6 个月内，行业指数相对于沪深 300 指数的涨跌幅为标准，定义如下：

- 1、看好：行业指数相对于沪深 300 指数表现 +10% 以上；
- 2、中性：行业指数相对于沪深 300 指数表现 -10% ~ +10% 以上；
- 3、看淡：行业指数相对于沪深 300 指数表现 -10% 以下。

我们在此提醒您，不同证券研究机构采用不同的评级术语及评级标准。我们采用的是相对评级体系，表示投资的相对比重。

建议：投资者买入或者卖出证券的决定取决于个人的实际情况，比如当前的持仓结构以及其他需要考虑的因素。投资者不应仅仅依靠投资评级来推断结论

法律声明及风险提示

本报告由浙商证券股份有限公司（已具备中国证监会批复的证券投资咨询业务资格，经营许可证编号为：Z39833000）制作。本报告中的信息均来源于我们认为可靠的已公开资料，但浙商证券股份有限公司及其关联机构（以下统称“公司”）对这些信息的真实性、准确性及完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不发生任何变更。本公司没有将变更的信息和建议向报告所有接收者进行更新的义务。

本报告仅供本公司的客户作参考之用。本公司不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。

本报告仅反映报告作者的出具日的观点和判断，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见均不构成对任何人的投资建议，投资者应当对本报告中的信息和意见进行独立评估，并应同时考量各自的投资目的、财务状况和特定需求。对依据或者使用本报告所造成的一切后果，本公司及/或其关联人员均不承担任何法律责任。

本公司的交易人员以及其他专业人士可能会依据不同假设和标准、采用不同的分析方法而口头或书面发表与本报告意见及建议不一致的市场评论和/或交易观点。本公司没有将此意见及建议向报告所有接收者进行更新的义务。本公司的资产管理部门、自营部门以及其他投资业务部门可能独立做出与本报告中的意见或建议不一致的投资决策。

本报告版权均归本公司所有，未经本公司事先书面授权，任何机构或个人不得以任何形式复制、发布、传播本报告的全部或部分内容。经授权刊载、转发本报告或者摘要的，应当注明本报告发布人和发布日期，并提示使用本报告的风险。未经授权或未按要求刊载、转发本报告的，应当承担相应的法律责任。本公司将保留向其追究法律责任的权利。

浙商证券研究所

上海市浦东南路 1111 号新世纪办公中心 16 层

邮政编码：200120

电话：（8621）80108518

传真：（8621）80106010

浙商证券研究所：http://research.stocke.com.cn