

附件 2

2017 年煤炭去产能实施方案

为深入贯彻党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革、化解煤炭过剩产能决策部署，落实中央经济工作会议、中央财经领导小组第 15 次会议精神和政府工作报告要求，更加科学有效做好 2017 年煤炭去产能工作，促进煤炭产业结构调整与转型升级，根据《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》，制定本实施方案。

一、2017 年煤炭去产能目标任务

坚持落后产能应退尽退、能退早退，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。多方开辟职工安置途径，妥善安置职工；按照市场化、法治化原则积极推动企业债务和资产处置，力争取得实质性进展。加快推进兼并重组、转型升级，实现产业布局进一步优化。

二、进一步明确产能退出标准

以中央经济工作会议、中央财经领导小组第 15 次会议精神和政府工作报告为指导，以国发〔2016〕7 号文件为依据，进一步强化市场化、法治化方式，严格不安全产能退出标准，加快落后和不达标产能退出，引导过剩产能有序退出。

（一）加快退出长期停工停产的“僵尸企业”。对于长期停工

停产、连年亏损、资不抵债，没有生存能力和发展潜力的“僵尸企业”，目前仍停工停产且不具备复工复产条件的，以及经复工复产验收不合格且限期整改仍达不到安全生产等要求的，纳入 2017 年去产能范围；对于未经验收擅自复工复产的，纳入 2017 年去产能范围。

（二）加快退出违法违规和不达标的煤矿。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，原则上纳入 2017 年去产能范围。拒不执行停产整顿指令仍组织生产的煤矿，超层越界生产或建设拒不退回的煤矿，纳入当年去产能范围。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，要依据相关法律法规尽快关闭退出。

（三）加快退出安全保障程度低、风险大的煤矿。

1.按照国发〔2016〕7号文件规定，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。

2.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，纳入2017年去产能范围。

（四）加快淘汰落后产能煤矿。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，涉及保障

居民用煤及其他特殊需求的煤矿可根据替代资源接续情况有序纳入去产能范围。

在以上情形中，确属开采特殊紧缺煤种的非煤与瓦斯突出煤矿，或满足林区、边远山区居民生活用煤需要、承担特殊供应任务的煤矿，在落实安全生产保障措施、确保完成去产能目标任务的前提下，经省级人民政府有关部门同意并向社会公告，可按以下方式处理：（1）接受兼并重组后保留。（2）采用存去挂钩、减量淘汰的办法，淘汰一定比例的其他煤炭落后产能，制定严格的安全生产监管方案并经省级安全监管部门验收合格后保留。（3）保供压力大的地区或有其他特殊需要，允许作为应急储备产能暂时保留，接受地方政府重点监管。在关闭退出煤矿时序上，要充分考虑当地的煤炭供应保障情况，当出现煤炭供应紧张和价格异常波动时，如退出煤矿属符合安全生产条件的在产煤矿，经省级人民政府同意，可适当推迟退出时间。

（五）引导有序退出的煤矿。

1.安全方面。煤与瓦斯突出、水文地质条件极其复杂、具有强冲击地压等灾害严重，且在现有技术条件下难以有效防治的煤矿；开采深度超过《煤矿安全规程》规定的煤矿。

2.质量和环保方面。生产高硫（含硫高于3%）、高灰（灰分高于40%）等劣质煤，产品质量达不到《商品煤质量管理暂行办法》的煤矿；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。

3.技术方面。开采技术和装备列入《煤炭生产技术与装备政策导向（2014年版）》限制目录且无法实施技术改造的煤矿；非机械化开采的煤矿。

4.其他方面。长期亏损、资不抵债的煤矿；列入煤炭行业严重失信企业“黑名单”的煤矿；不承担社会责任、长期欠缴税款和社会保障费用的煤矿；国发〔2016〕7号文件规定的其他煤矿。

三、加快推进兼并重组、转型升级和布局优化

各地区要着眼促进煤炭工业持续健康发展，将去产能与兼并重组、转型升级统筹考虑，同步推进，促进结构调整和布局优化，提升煤炭产业的整体素质和核心竞争力。

（一）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。鼓励对化解煤炭过剩产能实施方案以外的煤矿进行减量重组，培育和发展先进产能，保留煤矿能力应低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；允许资源不相邻的煤矿异地减量重组，重组后资源分期开发，保留煤矿退出前不得开采被重组煤矿剩余煤炭资源，重组主体企业做出分期开发承诺，省级人民政府有关部门向社会进行公

告。有关省（区、市）制定具体方案并组织实施。

（二）充分利用减量置换、增减挂钩和指标交易等方式，促进产业升级。严格落实煤矿建设项目减量置换要求，有序核准建设一批先进产能煤矿，加快形成一批工艺先进、生产效率高、资源利用率高、安全保障能力强、环境保护水平高、单位产品能耗低的先进产能，加快淘汰安全无保障、灾害严重、竞争力弱的落后产能。建设煤矿使用其他企业产能指标的，企业双方应签订协议；对部分去产能煤矿数量多、产能规模小的地区，可由省级政府有关部门组织征得关闭退出煤炭企业同意的书面意见后，统一开展产能置换指标交易，签订产能置换协议，收益统筹用于本地区煤炭去产能相关工作。同一产能指标不得重复使用。

（三）实施有扶有控的财政金融政策。进一步落实好差别化排污收费政策，使高污染、高排放企业付出更高成本，促进企业提升技术水平。认真落实《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）、《关于钢铁煤炭行业化解过剩产能金融债权债务问题的若干意见》（银监发〔2016〕51号），严格控制对违规新增产能的信贷投入，满足煤炭企业合理资金需求，加大对兼并重组煤炭企业的金融支持力度。支持银行业金融机构按照依法合规、自主决策、风险可控、商业可持续原则，对能产生整合效应的兼并重组项目采取银团贷款等方式，积极稳妥开展并购贷款业务，对符合并购贷款条件的兼并重组企业，并购交易价款中并购贷款所占比例上限可提高至 70%。对不符合国家产业政策的企

业、不达标且整改无望的企业、长期停工停产的“僵尸企业”，坚决压缩、退出相关贷款，倒逼落后产能退出。

四、进一步提高安全生产水平

（一）切实落实安全生产责任。认真落实企业主体责任、部门监管监察责任、党委和政府领导责任，正确处理安全与生产、安全与效益、安全与发展的关系，积极创造条件，加快退出安全保障程度低、风险大的煤矿，坚决遏制煤矿重特大事故的发生，保障煤炭行业安全可持续发展。

（二）加快推进煤矿安全水平提升。鼓励三级安全生产标准化煤矿加快推进提升改造，到“十三五”末达到二级以上安全生产标准化水平。保留的煤矿都要实现机械化开采。

（三）严厉打击违法违规生产建设。组织开展煤炭行业联合执法专项行动，对违法违规建设、超层越界开采、采用落后淘汰工艺开采、未经验收擅自复工复产、已退出煤矿死灰复燃、违反安全、国土、环保、水土保持、质量、能耗等方面法律法规的行为进行集中整治，严厉打击，进一步规范煤炭生产建设秩序。

五、产能退出进度和相关要求

（一）对列入去产能名单的煤矿实施有序停产。各地区、各企业要按照目标责任书做好煤炭去产能工作，列入 2017 年去产能任务的煤矿要予以公示，并按照有关要求先行停产，倒排关闭进度。因安置人员、回收设备等不能立即停产的煤矿，必须制定具体的回收方案和安全保障措施，签订安全生产承诺书，并报经省级政府指

定部门同意后，制定具体实施方案，确保在 8 月底前实现停产，11 月底前退出。

（二）鼓励和引导地区间开展去产能协作。支持先进产能比重高、市场竞争力强的地区，通过职工安置、资金支持、股权置换、资源互保等方式，与不具有比较优势的地区开展去产能协作，支持地区之间参照指标交易方式，通过长期供需合同或经济补偿等措施，适当替代去产能目标任务，实现要素资源跨地区优化配置，引导有效产能向优势企业和地区集中。

六、探索建立健全促进行业健康发展相关制度

（一）推动建立中长期合同制度。鼓励煤电、煤钢等供需双方自主衔接签订中长期合同，锁定煤炭购销数量，明确价格调整机制，鼓励供需双方与运输企业签订中长期合同。有关部门和运输、电网等单位，加强条件保障和服务，通过给予运力保障、优先释放先进产能、优化发电权使用与中长期合同比重挂钩等措施，鼓励企业提高中长期合同在煤炭交易中的比重，为合同履行创造良好的外部环境。研究制定中长期合同履行监管措施，建立健全合同履行考核评价机制，引导鼓励行业协会加强行业自律，实施守信联合激励和失信联合惩戒。优化煤炭资源配置方式，深入推进煤炭交易市场体系建设，建立健全相关标准，促进交易市场规范运行。鼓励各地根据大气污染防治需要，研究提高本地区商品煤质量标准。

（二）进一步完善减量化生产制度。以保障煤炭稳定供应为前提，保持总产能与总需求基本平衡并留有一定的裕度；统筹考虑区

域、布局和季节性需求等因素，确定是否实施减量化生产及具体方案。建立健全应急预案，针对可能发生的极端天气、突发事件等影响煤炭供应，以及价格异常波动的情况，提前研究对策，及时采取措施，避免市场出现大的波动。

（三）建立减量置换和指标交易制度。通过减量置换和指标交易，引导过剩产能加快退出，给先进产能腾出空间，推进结构优化、产业升级，实现先进产能替代落后产能。

（四）加快完善煤炭最低与最高库存制度。结合煤炭开采布局和产运需结构变化，逐步建立健全以最低库存和最高库存为主要内容的企业社会责任储备制度，进一步增强调控能力。

（五）建立完善共同应对煤价异常波动制度。按照相关法律法规的要求，建立政府与市场主体、社会力量共同应对煤炭价格异常波动的运行机制。通过适时收储投放资源、加强对最低最高库存情况的监督检查、严格查处价格违法行为、加强中长期合同履行监管、加强行业自律等方式，保持煤炭市场基本稳定，推动上下游协调发展。

（六）严控劣质煤生产流通和进口使用。停止核准高硫高灰煤项目，依法依规引导已核准的项目暂缓建设、正在建设的项目压缩规模、已投产的项目限制产量。认真落实《商品煤质量管理暂行办法》，严格进口检验标准和程序，规范煤炭进口口岸管理。强化流通环节商品煤质量监管，加强京津冀及周边地区、长三角等重点区域散煤燃烧治理，积极推广优质无烟煤、型煤等洁净煤。加大燃煤

环保检查力度，对使用劣质煤、排放不达标的企业进行严厉处罚。

（七）积极发展清洁能源替代。加快清洁能源输送通道建设，严格控制弃风弃光限电严重地区新建项目。加强电力系统调节能力建设，积极推广市场化交易方式，促进跨省跨区电能交易配置，实现新能源优先上网和全额保障性收购。加快推进风电、光伏发电等可再生能源创新，依靠科学技术降低生产经营成本，尽早实现平价上网。抓好燃煤电厂超低排放和节能改造，不断提升煤电机组能效水平。大力发展煤炭清洁加工，扩大洗选、配煤、精加工和分质利用。在大气污染防治重点地区实施煤炭消费减量替代，减少煤炭消耗、改善大气质量。

各产煤省（区、市）、国务院国资委要根据《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》和实施方案，对去产能规模、退出煤矿、涉及职工等进行全面梳理，明确2017年工作重点、具体措施和完成时限，并认真组织实施，工作进展及重大事项及时报送钢铁煤炭行业化解过剩产能和脱困发展工作部际联席会议。