

# 煤炭行业去产能及产能置换大起底

## 一、 煤炭行业去产能

### 1. 产能过剩问题严重

在行政干预、投资冲动等多重因素的影响下，我国在传统领域和新兴领域均出现了产能的快速扩张，但下游市场需求增速下降，产生了新一轮的产能过剩。本轮产能过剩具有涉及行业广、持续时间长、影响程度深、化解难度大的特点，已经成为我国当前经济发展中面临的突出问题。

其中，煤炭行业产能过剩的问题也越见突出，一边是煤炭价格逐步下滑，另一边由于多方面因素，其产能迅速扩张。这种状态的出现给煤炭行业的经济带来了严重的考验，许多煤炭企业职工被迫转岗、下岗，这样给社会的安宁与和谐带来了许多负面影响。由于很多煤炭企业多半靠国家贷款维持生存，这给国家的金融行业乃至国家的经济带来了威胁。短期的煤炭产能过剩加速了未来资源的紧张趋势，资源是有限的，过渡的粗放式开采既浪费了资源又引发环境严重污染，长此以往，我们赖以生存的生态环境乃至整个地球都将受到严重的破坏。

### 2. 去产能的重点领域

产能过剩带来第一个最重要的工作就是去产能。总结我过过剩产能集中的行业，主要包括：煤炭开采、黑色金属开采、有色金属开采、非金属矿开采、造纸、石化炼焦、化工、化纤、黑色金属冶炼、有色金属冶炼、非金属矿物制品等 11 个行业。其中又以**黑色金属冶炼（钢铁）、煤炭和有色金属冶炼（电解铝）**行业最为明显。

### 3. 去产能的行政性调整

由于传统制造业中大量国有企业的存在，行业调整产能的能力很弱，产生了大量的僵尸企业，加剧了产能过剩的影响，政府在此时便有必要开展行政性调整。

国务院及相关部委不断出台调整产能的政策，其针对性和强制性越来越明显，详细内容见下表：

表 1 关于产能结构调整的政策性文件

文件名	涉及行业	文件编号
关于加快推进产能过剩行业结构调整的通知	钢铁、电解铝、电石、铁合金、焦炭、汽车、水泥、 <b>煤炭</b> 、电力、纺织等	国发（2006）11号
关于印发节能减排综合性工作方案的通知	电力、钢铁、建材、电解铝、铁合金、电石、焦炭、 <b>煤炭</b> 、平板玻璃等	国发（2007）15号
关于抑制部分行业产能过剩和重复建设引导产业健康发展若干意见的通知	钢铁、水泥、平板玻璃、煤化工、多晶硅、风电设备、电解铝、造船、大豆压榨等	国发（2009）38号
关于进一步加强淘汰落后产能工作的通知	电力、 <b>煤炭</b> 、钢铁、水泥、有色金属、焦炭、造纸、制革、印染	国发（2010）7号

关于化解产能严重过剩矛盾的指导意见	钢铁、水泥、电解铝、平板玻璃、船舶	国发（2013）41号
国务院关于钢铁行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	钢铁	国发（2016）6号
国务院关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见	<b>煤炭</b>	国发（2016）7号

关于煤炭行业，作为近年来依为标准的指导性文件，我们主要把目光集中在国发（2016）7号《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》上，该文对化解煤炭行业过剩产能提出了全方位的指导思想，并提出了化解过剩产能的目标：

文件指出，从2016年开始，用3-5年时间，再退出产能5亿吨左右、减量重组5亿吨左右。文件中对于退出过剩产能的标准，充分考虑了不同地区的资源、市场状况，并没有采用“一刀切”的方式，这将很大程度上提高政策的可执行性。

- **推进企业改革重组：**鼓励大型煤炭企业兼并重组中小型企业，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。这一举措将有效促进各地区煤炭企业的兼并重组，甚至将会引发新一轮的煤炭资源大整合。

- **加强奖补支持：**设立工业企业结构调整专项奖补资金，按规定统筹对地方化解煤炭过剩产能中的人员分流安置给予奖补。
- **做好职工安置：**这方面基本符合市场预期。据了解，目前各地方政府、企业以及企业员工方面均对这一政策持欢迎和积极配合的态度，相关方面阻力较小，甚至在 2016 年因此去产能进度将会超预期。
- **金融机构要加强服务和支持：**对仍能恢复市场竞争力的骨干煤炭企业，金融机构要加强金融服务和支持；运用市场化手段妥善处置企业债务和银行不良资产。这一政策明确了政府将不会对商业银行不良贷款进行“兜底”。预计随着煤炭行业去产能的稳步推进，矿业不良贷款将逐步显现并得到妥善处置。

## 二、 煤炭产能置换

### 1. 煤炭产能置换政策进程

因为产能过剩带来的去产能任务迫在眉睫，自 2016 年起，各部门发布了多项有关化解煤炭过剩产能，加快优质产能释放，促进落后产能有序退出的文件，经过初步整理主要文件如下所示：

表 2 关于煤炭产能置换的政策性文件

文件名	发布单位	发布日期
关于实施减量置换严控煤炭新增产能有关事项的通知	国家发改委 国家能源局 国家煤矿安全监察局	2016 年 8 月 31 日
关于做好煤炭产能置换指标交易服务有关工作的通知	国家发改委	2016 年 10 月 12 日

关于进一步加快建设煤矿产能置换工作的通知	国家发改委	2017年4月5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	国家发改委 国家能源局 国家安全生产监督管理总局 国家煤矿安全监察局	2018年2月1日
关于做好2018年重点领域化解过剩产能工作的通知	国家发改委 工业和信息化部 国家能源局 财政部 人力资源社会保障部 国务院国资委	2018年4月9日
2018年煤炭化解过剩产能工作要点	国家发改委 工业和信息化部 国家能源局 财政部 人力资源社会保障部 国务院国资委	2018年4月9日

2016年8月31日

国家发展和改革委员会、国家能源局、国家煤矿安全监察局联合下发《关于

实施减量置换严控煤炭新增产能有关事项的通知》，以贯彻落实上面提到的国发（2016）7号的有关精神，积极化解过剩产能、促进煤炭供需平衡、推动煤炭行业转型升级。就建设煤矿与关闭退出煤矿产能置换、严控煤炭新增产能给予了相应的政策指导。

贯彻国发（2016）7号精神，最终是促进产业结构优化和转型升级此文件是国务院对煤炭供给侧改革7号文的政策细化，在7号文中明确指出了供给侧改革的主要任务，其中之一就是减量置换和严控新增产能——“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，在建煤矿项目应按一定比例与淘汰落后产能和化解过剩产能挂钩”。

#### 2016年10月12日

国家发改委下发了《关于做好煤炭产能置换指标交易服务有关工作的通知》，标志着煤炭产能置换指标交易正式提上了日程。《通知》指出，各地要严格执行7号文件，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，在建煤矿项目应按一定比例完成淘汰落后产能和化解过剩产能任务。

这意味着，之前被划为违法违规建设的部分具有竞争优势的矿井，将可以通过增减挂钩的方式转为合法矿井，并能在产能置换煤矿关闭前投入生产。

#### 2017年4月5日

国家发改委下发了《关于进一步加快建设煤矿产能置换工作的通知》，首次

明确提出，建立煤炭产能置换长效机制，即“十三五”期间，对于国发〔2016〕7号文印发前手续不全、又确需继续建设的煤矿项目，严格执行减量置换政策；对〔2016〕7号文印发前已核准的在建煤矿项目，按照《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）等文件要求承担化解过剩产能任务。

据了解，《通知》最大亮点是鼓励省（区、市）实施产能置换。同时，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等。

**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。**

《通知》要求，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。具体为，符合上述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。

《通知》明确，支持地方统一实施产能置换。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。

此外，《通知》提出，**加强煤炭产能置换指标交易服务。鼓励地方政府建立煤炭产能置换指标交易平台，发布产能交易指标信息，为产能置换创造有利条件。**

《通知》还提出，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，通知规定的130%折算比例可提高为150%。

## 2018年开始

我国多地相继启动了煤炭去产能指标交易，上海联合矿权交易所作为专业的矿权交易平台，也参与其中。

## 2018年2月1日

国家发展改革委、国家能源局、国家安全生产监督管理总局和国家煤矿安全监察局等四部委联合发布《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》，需要进一步完善产能置换政策、加快优质产能释放，进一步明确产能置换标准及对应产能置换比率，通过优质产能有序增加，推动落后产能尽早退出，促进煤炭产业结构调整和新旧发展动能转换。自然保护区重叠煤矿、灾害严重煤矿、一级安全生产标准化煤矿等符合条件的煤矿产能置换比率提高至200%。此前，违法在建煤矿减量置换的最高比率只有120%，指标置换难度降低。

建设煤矿产能置换方案中的退出煤矿(含核减产能)，最迟要在建成煤矿投产前核减到位。生产煤矿产能置换方案中的退出煤矿，要在产能核增申请得到批复后6个月内关闭到位。退出煤矿不属于“僵尸企业”、长期停产停建煤矿和9万吨/年及以下煤矿，关闭退出时间可承诺在项目投产或核增申请得到批复之后1年内关闭到位。

据介绍，该政策适用的煤电联营项目是新增优质产能煤矿实质性进入煤炭电

力企业新实施的兼并重组，或发电企业实质性重组新增优质产能煤矿项目，或新增优质产能煤矿的投资人实质性重组发电企业，或拥有对方股权不低于 30%。

## 2018 年 4 月 9 日

国家发展改革委、工信部、国家能源局、财政部、人力资源社会保障部和国务院国资委等 6 部门联合印发《关于做好 2018 年重点领域化解过剩产能工作的通知》，明确了 2018 年再退出煤炭产能 1.5 亿吨左右，提出不断提升煤炭供给体系质量，由总量性去产能转向系统性去产能、结构性优产能为主。2018 年，煤炭行业去产能工作稳定推进，同时煤炭优质产能在有序释放，为全年煤炭市场稳定运行奠定了基础。

同期，6 部门联合发布的《2018 年煤炭化解过剩产能工作要点》提出，完善产能置换指标交易制度。建立煤炭产能置换长效机制，强化产能置换指标交易等市场化手段，鼓励先进企业重组并淘汰落后产能，推动跨地区产能协作和资源优化配置。

## 2. 煤炭产能置换主体和置换比例

- **未批先建煤矿：**在国发《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》之前未核准，又确需继续建设的违规煤矿项目，严格执行减量置换，关闭退出相应规模的煤矿进行产能减量置换后，可补办项目核准手续。

**置换比例：**对于未纳入煤炭工业发展规划、未经同意开展前期工作，但承担资源枯竭矿区生产接续、人员转移安置等任务的煤矿项目，关闭退出煤矿产能不小于建设煤矿产能的 120%；对于已纳入煤炭工业发展规划，或经同意开

展前期工作的项目，关闭退出煤矿产能不小于建设煤矿产能的 110%。根据相关政策，不同条件下的置换比例分别为不小于 120%、110%、105%、100%。

- **合法在建煤矿：**在国发《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》之前已核准的在建煤矿项目，项目单位承担一定规模的化解过剩产能任务。

**置换比例：**关闭退出煤矿产能不低于建设煤矿产能的 20%。原则上不再通过核减自身建设规模方式承担化解过剩产能任务。如果不能停建缓建的,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,即关闭退出产能不低于建设产能的 20%。

- **新建煤矿项目：**因去产能影响，原则上暂停新建煤矿项目。如因结构调整、转型升级等原因确需在规划布局内新建煤矿、且不存在未经核准擅自开工建设行为的，应关闭退出相应规模的煤矿进行减量置换。新建煤矿建设规模不小于 120 万吨/年。

**置换比例：**因结构调整和转型升级确需新建且不违法擅自开工的，关闭退出煤矿产能不小于新建煤矿产能的 110%。对于历史贡献大、依法缴纳社会保险的企业，关闭退出煤矿产能不小于新建煤矿产能的 100%。

- **核增产能煤矿：**申请核增生产能力的煤矿，指定产能置换方案，严格实施产能减量置换要求进行核增。

**置换比例：**置换、淘汰退出的煤矿产能不小于核增产能的 110%。

### 3. 煤炭产能置换的对象及折算比例

- 用于置换的关闭退出煤矿必须是合法的生产建设煤矿；
- 为核准的建设项目和核增产能项目实际关闭退出煤矿产能（含核减产能）不

得小于新增产能；

- 对化解过剩产能实施方案以外退出煤矿产能占总置换产能的比例不做要求；
- 对新疆实行差别化产能置换政策，新建煤矿与区内淘汰落后产能挂钩，统一实施产能置换，区内退出煤矿产能指标不参与其他地区产能指标交易。

#### **折算比例：**

- 鼓励企业利用化解煤炭过剩产能实施方案以外的煤矿用于置换,且这部分置换产能占总置换产能的比例不低于 50%；
- 可以利用化解煤炭过剩产能实施方案以内的煤矿产能进行置换,但要按一定比例折减,原则是越早退出则折算的比例越大,折算比例分别为实际退出产能的 50%、40%、30%,同时职工安置也能相应的折算一定产能。

#### **4. 煤炭产能置换交易方式**

煤炭产能置换指标交易方式主要为 4 类，具体为：

- 各地方政府统一组织，推动煤炭产能置换
- 各类煤炭企业间直接对接，签订指标交易协议
- 鼓励建立煤炭产能置换指标交易平台，发布产能指标信息，公开交易
- 开展多种煤矿托管或股权合作

#### **5. 指标交易价格的确定**

- **交易指导价：**考虑到各地去产能奖补标准有所差异的实际情况，各地省级政府有关部门可结合去产能奖补标准发布本区域产能指标交易指导价。
- **最终交易价：**具体产能指标交易价格，可通过市场公开竞价确定或由交易双

方自主协商确定。

## 6. 产能置换案例

开滦(集团)有限责任公司内蒙古红树梁矿井 2011 年获得国家发改委批准, 生产能力 500 万吨/年, 但该矿属于不缓建停建不核减建设规模的建设矿井, 按照有关规定需置换产能 100 万吨/年 (500 万吨/年 $\times$ 20%)。

### 产能置换:

- 该公司关闭退出 6 处矿井 (2016 年关闭退出的) 的 167 万吨/年, 可用于置换红树梁矿 50 万吨/年 (167 万吨/年 $\times$ 30%=50.1 万吨/年)
- 公司汪庄矿产能 42 万吨/年, 原计划 2017 年关闭退出, 现已停产提前至 2016 年退出, 需分流安置职工 2942 人, 折算每万吨退出产能安置职工 70 人, 比全国平均水平 18 人/万吨超出 52 人/万吨, 可折算置换产能 121 万吨/年 (52 人/万吨 $\times$ 42 万吨/年 $\times$ 0.0555 万吨/人=121 万吨/年), 利用其中折算产能 50 万吨/年用于置换红树梁矿核减产能。

此置换方案已经河北发改委批准。

### 上海联合矿权交易所现对各地煤炭产能置换指标供需进行征集

近来国内煤炭产能置换指标交易日趋活跃。上海联合矿权交易所作为国有权益类交易所, 为客户提供跨省和不跨省的煤炭产能置换服务, 为需要购买煤炭产能指标和卖出煤炭产能指标提供信息咨询及交易撮合服务。

欢迎来电咨询, 联系方式: 屈女士 021-80179283。

## 参考资料

新华社  
苏宁财富资讯  
国家能源报  
中国煤炭新闻网  
中国煤炭报  
中国碳排放交易网  
丰矿煤炭物流

重要声明：本报告的信息均来源于公开资料，我司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。文中的观点、结论和建议仅供参考。