

附件：

# 煤炭产业政策

（修订稿）

煤炭是我国的主要能源和重要工业原料。煤炭产业是我国重要的基础产业，煤炭产业的可持续发展关系国民经济健康发展和国家能源安全。为全面贯彻落实科学发展观，合理、有序开发煤炭资源，提高资源利用效率效益，推进矿区生态文明建设，促进煤炭工业健康发展，根据《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国矿产资源法》和《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》（国发〔2005〕18号）等法律和规范性文件，制定本政策。

## 第一章 发展目标

**第一条** 坚持依靠科技进步和体制创新，推动煤炭生产和利用方式变革，推进绿色发展、循环发展、低碳发展，走资源利用率高、安全有保障、经济效益好、环境污染少的煤炭工业可持续发展道路，为全面建成小康社会提供能源保障。

**第二条** 深化煤炭资源有偿使用制度改革，加快煤炭资源整合，形成以合理开发、强化节约、循环利用为重点，生产安全、环境友好、协调发展的煤炭资源开发利用体系。

**第三条** 严格产业准入，规范开发秩序，完善退出机制，形成以大型煤炭基地为主体、与环境与运输等外部条件相适应、符合全国主体功能区规划要求、与区域经济发展规划相协调的产业布局。

**第四条** 深化煤炭企业改革，推进煤炭企业的股份制改造、兼

并和重组，提高产业集中度，形成以大型煤炭企业集团为主体、中小型煤矿协调发展的产业组织结构。

**第五条** 推进煤炭技术创新体系建设，建立健全以市场为导向、企业为主体、产学研相结合的煤炭技术创新机制，形成一批具有自主知识产权的行业重大关键技术。培育科技市场，发展服务机构，形成完善的技术创新服务体系。

**第六条** 强化政府监管，落实企业主体责任，依靠科技进步，以防治瓦斯、水、火、煤尘、顶板、地压、地温等灾害为重点，健全煤矿安全生产投入及管理的长效机制。

**第七条** 把生态文明建设放在突出地位，加强煤炭资源综合利用，推进清洁生产，发展循环经济，建立矿区生态环境及水土保持恢复补偿机制，建设资源节约型和环境友好型矿区，促进人与矿区和谐发展。

**第八条** 推进市场化改革，完善煤炭市场价格形成机制，支持煤炭产运需三方建立长期稳定的合作关系，鼓励供需双方签订中长期合同。加强煤炭生产、运输、需求的衔接，促进总量平衡，保障稳定供应。

## 第二章 产业布局

**第九条** 根据国民经济和社会发展规划及全国主体功能区规划总体部署，按照煤炭工业发展规划、矿产资源规划、煤炭生产开发规划、煤矿安全生产规划、矿区总体规划，合理、有序开发和利用煤炭及其共伴生资源。

**第十条** 控制东部地区煤炭开发强度，稳定中部地区煤炭生产

规模，加强西部地区煤炭资源勘查开发。建设大型煤炭基地，提高煤炭的持续、稳定供给能力。神东、陕北、黄陇（陇东）、宁东基地有序建设大型现代化煤矿，重点建设一批千万吨级矿井群；晋北、晋中、晋东基地加快整合煤矿升级改造，适度新建大型现代化煤矿；冀中、鲁西、河南、两淮基地做好深部资源勘查，建设接续煤矿，限制 1000 米以深新井建设；蒙东（东北）基地优先建设大型露天煤矿；云贵基地加快建设大中型煤矿，大力整合关闭小煤矿；新疆基地作为我国重要的能源战略后备基地，实行保护性开发。

**第十一条** 按照经济社会发展需要，综合考虑主体功能区定位、资源禀赋、水资源、市场等条件和环境承载能力确定区域煤炭开发规模和开发时序，在大型整装煤田和资源富集地区优先建设大型和特大型现代化煤矿。在大型煤炭基地内，一个矿区原则上由一个主体开发，一个主体可以开发多个矿区。对已设置矿业权的矿区，鼓励优势企业整合分散的矿业权，提高资源勘查开发规模化、集约化程度。

**第十二条** 科学配置煤层气与煤炭矿业权，完善煤炭、煤层气协调开发机制。在设置煤炭矿业权但未设置煤层气矿业权的区域，煤炭矿业权人应综合勘查开采煤层气，依法办理煤层气矿业权。煤炭企业不具备煤层气地面抽采能力的，应与煤层气专业公司合作开发。在煤层气和煤炭矿业权重叠区域，以及已设置煤层气矿业权但未设置煤炭矿业权的区域，国家规划 5 年内建设煤矿的，由煤炭矿业权人与煤层气矿业权人协商合作开发煤炭矿业权范围内的煤层气资源，或调整煤层气矿业权范围，保证煤炭资源开发需要。煤炭

矿业权人具备煤层气地面抽采能力的，鼓励将煤炭矿业权范围内的煤层气矿业权转让给煤炭矿业权人，由煤炭矿业权人综合勘查开采。

**第十三条** 鼓励建设坑口电站，优先发展煤、电一体化项目，优先发展循环经济和资源综合利用项目。新建大中型煤矿应当配套建设相应规模的选煤厂，鼓励在中小型煤矿集中矿区建设群矿选煤厂，提高原煤洗选比例和洗选效率。

**第十四条** 在水资源有保障、煤炭资源富集、土地和环境承载能力较强的地区，有序发展煤炭深加工，限制在煤炭供给不足和水资源匮乏地区发展煤炭深加工，禁止在环境容量不足地区发展煤炭深加工。煤炭深加工项目应符合相关产业政策、发展规划等要求。国家对特殊和稀缺煤种实行保护性开发，规范开发建设、生产管理和加工利用；限制高硫、高灰煤炭资源开发。

### 第三章 产业准入

**第十五条** 开办煤矿或者从事煤炭和煤层气资源勘查，从事煤矿建设项目设计、施工、监理、安全评价等，应当具备相应资质，并符合法律、法规规定的其他条件。

**第十六条** 国家逐步提高煤矿企业最低规模标准，鼓励通过兼并重组等方式，提高煤炭产业集中度，促进有序竞争。山西、内蒙古、陕西北部等地区煤矿企业规模不低于 300 万吨/年，福建、江西、湖北、湖南、广西、重庆、四川等省（区、市）煤矿企业规模不低于 30 万吨/年，其他地区煤矿企业规模不低于 60 万吨/年。

**第十七条** 山西、内蒙古、陕西等省（区）新建、改扩建矿井

规模原则上不低于 120 万吨/年。重庆、四川、贵州、云南等省（市）新建、改扩建矿井规模不低于 15 万吨/年。福建、江西、湖北、湖南、广西等省（区）新建、改扩建矿井规模不低于 9 万吨/年。其他地区新建、改扩建矿井规模不低于 30 万吨/年。“十二五”期间禁止新建 30 万吨/年以下高瓦斯矿井、45 万吨/年以下煤与瓦斯突出矿井。

**第十八条** 煤矿生产技术、装备和资源回收率必须达到国家规定标准，安全、环境保护、水土保持措施必须符合法律法规的规定。

**第十九条** 煤矿企业应当按照国家规定，配置地矿类主体专业技术人员，特种作业人员必须取得相应资质，职工必须全部经过培训合格后上岗。煤矿企业应优先从职业院校招收工人。

## 第四章 产业组织

**第二十条** 取缔非法煤矿，关闭布局不合理、不符合产业政策、不具备安全生产条件、乱采滥挖破坏资源、污染环境和造成严重水土流失的煤矿。建立中小型煤炭生产企业和非机械化开采煤矿退出机制，通过合理退出、产业升级、兼并重组等途径，进一步提高煤炭生产力水平。

**第二十一条** 鼓励以现有大型煤炭企业为核心，打破地域、行业和所有制界限，以资源、资产为纽带，通过强强联合和兼并、重组中小型煤矿，发展大型煤炭企业集团。坚持专业化生产经营，鼓励发展煤炭、电力、铁路、港口等一体化经营的具有国际竞争力的大型企业集团。鼓励大型煤炭企业参与电力、冶金、化工、建材、交通运输企业联营。鼓励中小型煤矿整合资源、联合改造，对被兼

并重组企业优先安排煤矿安全改造、产业升级等专项资金。

**第二十二条** 鼓励煤炭企业进一步完善法人治理结构，按照现代企业制度要求积极推进股份制改造，转换经营机制，提高管理水平。

**第二十三条** 积极引导资源枯竭矿区经济转型，支持资源枯竭、亏损严重的煤矿转产发展。鼓励和支持资源枯竭煤矿发挥人才、技术和管理等优势，采用自主或提供专业服务等多种形式参与异地煤炭资源开发。支持矿区开发主体企业建设具备整列快速装车条件的铁路专用线、救护等矿区公用工程与设施。

## 第五章 产业技术

**第二十四条** 鼓励发展和应用地球物理勘探、高精度三维地震勘探技术。加强煤矿瓦斯、冲击地压、自然发火、矿井建设及围岩支护等基础理论研究。开展煤炭资源高精度快速勘探、深井钻井、特厚冲积层钻井及井壁支护、煤层气储层压裂、煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用、矿井水害防治、千米深井热害和地压防治等关键技术攻关。

**第二十五条** 鼓励采用高新技术和先进适用技术，建设安全高效矿井。鼓励煤矿优化开拓部署，简化生产系统，压减采掘工作面个数，实现合理集中生产。发展综合机械化采煤技术，推行壁式采煤。发展“三下”采煤、沿空留巷无煤柱回采、边角煤回收、小型煤矿成套技术以及薄煤层、极薄煤层采煤机械化等提高资源回收率的采煤技术。鼓励开展充填开采、保水开采、无人工作面智能化采煤、急倾斜特厚煤层综合机械化采煤技术和成本低、重量轻、强度

大的支护材料及工艺研究。鼓励发展露天矿开采技术，推广使用半连续、连续和吊斗铲倒堆工艺。

**第二十六条** 加快推进小型煤矿采、掘、装、运机械化升级改造和支护方式改革，推广锚杆支护、采煤工作面液压支柱支护及顶板监测技术，淘汰木支护、水泥棚和金属摩擦支柱。加快发展安全、高效的井下辅助运输、综采设备搬迁技术和装备。

**第二十七条** 支持洁净煤技术与装备的研发与应用。发展自动控制、集中控制选煤技术和装备。研制和发展高效干法选煤技术、节水型选煤技术、大型筛选设备及脱硫技术，回收硫等资源。鼓励研究开发先进高效的矿井水净化处理技术。鼓励低品位、难采矿的地下气化等示范工程建设。支持煤泥脱水干燥技术和装备的研发与应用。

**第二十八条** 推进煤炭企业信息化建设，利用现代控制技术、矿井通讯技术，实现生产过程自动化、数字化。通过预警预控理论、监测监控技术，实现安全管理的网络化、实时化。通过决策支持技术、电子商务技术，实现经营管理的高效化、智能化。

## **第六章 安全生产**

**第二十九条** 坚持安全第一、预防为主、综合治理的安全生产方针，落实企业安全生产的主体责任和法定代表人的安全生产第一责任人责任。煤炭企业应当严格遵守法律、法规，以及有关国家标准或者行业标准，加强班组安全建设，强化现场管理，有效杜绝违章指挥、违章操作和违反劳动纪律行为，严禁超能力、超强度、超定员组织生产，遏制事故发生。煤炭生产企业未取得安全生产许可

证、煤炭生产许可证的，不得从事煤炭生产活动。

**第三十条** 建立健全矿井通风、防瓦斯、防突、防火、防尘、防水、防冲击地压、防洪等系统。坚持区域治理、先抽后采、以用促抽的煤矿瓦斯治理方针，建立通风可靠、抽采达标、监控有效、管理到位的工作体系，落实优先开采保护层和预抽煤层瓦斯等区域性防突措施，提高瓦斯抽采率。坚持预测预报、有疑必探、先探后掘、先治后采的煤矿水害防治原则，落实防、堵、疏、排、截等综合治理措施。加强煤矿冲击地压监测控制和顶板事故防范。支持灾害严重的煤矿实施矿井通风和防治瓦斯、煤尘、矿井火灾、水害、冲击地压等安全技术改造。

**第三十一条** 建立健全煤矿重大事故隐患排查、治理制度，严格落实事故报告制度。建立和完善灾害预防和应急救援体系。坚持煤矿领导带班下井制度。

**第三十二条** 严格执行煤矿建设项目安全设施与主体工程“三同时”制度。煤炭生产各环节必须配备必要的安全卫生防护设施，有较大危险因素的生产经营场所和有关设施、设备上必须设置明显的安全警示标志，禁止使用不符合安全标准的工艺、设备。对煤矿井下和有关设备、器材实行安全标志管理制度。

**第三十三条** 加强对在矿山开发过程中可能诱发灾害的调查、监测及预报预警，及时采取有效的防治措施。建立信息网络系统，制定防灾减灾预案。

## 第七章 贸易、运输与国际合作

**第三十四条** 严格煤炭经营企业资格审查，促进煤炭经营企业



结构优化，形成以煤炭生产企业和大型煤炭经营企业为主体、中小型煤炭经营企业为补充的协调发展格局。

**第三十五条** 建立健全煤炭产运需衔接新机制，积极推进煤炭交易方式转变，构建以全国煤炭交易中心为主体，以区域煤炭市场为补充，与我国社会主义市场经济体制相适应的统一开放、竞争有序的煤炭交易市场体系。研究建立煤炭期货市场。通过交易信息平台，引导合理生产、有序运输和均衡消费。

**第三十六条** 积极发展铁路、水路煤炭运输，加快建立现代煤炭物流体系，优先整合和利用现有物流资源，加强物流基础设施建设。鼓励煤炭企业参与煤运通道建设。加快建设和改造山西、陕西、内蒙古、新疆等中西部煤运通道，进一步完善北方煤炭下水港口布局，推进南方沿海、沿江公共煤炭接卸和中转码头建设，提高煤炭运输能力。在主要煤炭消费地尽可能建设具备整列快速卸车条件以及混配等功能的综合物流园区。严格控制中长距离公路煤炭运输，限制低热值煤、高灰分煤长距离运输。煤炭运输应当采取防尘、防洒漏措施。

**第三十七条** 稳步开展国际煤炭贸易，鼓励进口优质煤炭，巩固和发展与主要煤炭资源国长期稳定的贸易关系。支持优势煤炭企业参与境外煤炭资源开发。鼓励煤炭企业开展对外工程承包和技术服务。

**第三十八条** 建立健全煤炭应急储备体系，重点在沿海、沿江港口及华中等地区部署国家煤炭应急储备，鼓励支持大型煤炭、港口企业参与应急储备建设，提高煤炭应急保障能力。

## 第八章 高效利用与环境保护

**第三十九条** 实施节约优先的发展战略，加快资源综合利用，减少煤炭开采加工利用过程中的能源消耗与污染物排放。鼓励支持回收呆滞煤炭资源，提高煤炭资源回收率和利用效率。煤矿项目应严格控制建设用地规模，节约集约用地，落实耕地保护政策。

**第四十条** 加强节能和能效管理，建立和完善煤炭行业节能管理、评价考核、节能减排和清洁生产奖惩制度。鼓励煤炭企业开发应用先进适用节能节水技术。煤炭企业新建、改扩建项目应依法开展固定资产投资项目节能评估和审查，按照节能节水设计规范和用能标准建设，淘汰落后耗能工艺、设备和产品，使用符合国家能效标准、经过认证的节能节水产品，项目整体能效要达到煤炭行业国内先进水平。

**第四十一条** 按照减量化、再利用、资源化的原则，综合开发利用与煤共伴生资源和煤矿废弃物。鼓励企业利用煤矸石、煤泥、低热值煤发电、供热，利用煤矸石生产建材产品、井下充填、复垦造田和筑路等。综合利用矿井水、矿井地热及各种余热资源。支持煤层气（煤矿瓦斯）长输管线建设，鼓励煤层气（煤矿瓦斯）用作居民用气、公共服务设施用气、工业燃料、汽车燃料等。有序推进高铝煤炭资源综合利用。

**第四十二条** 煤炭资源的开发利用应依法开展环境影响评价、编报水土保持方案，依法建设的环保、水保设施与主体工程要严格实行项目建设“三同时”制度。按照谁开发、谁保护，谁损坏、谁恢复，谁污染、谁治理，谁治理、谁受益的原则，推进矿区环境综

合治理，形成与生产同步的水土保持、矿山土地复垦和矿区生态环境恢复补偿机制。

**第四十三条** 煤炭采选、装卸过程中要加强扬尘控制，煤炭贮存要采取防渗措施，产生的污染物必须达标排放，防止二次污染。加强煤矿瓦斯抽采利用，减少排放。鼓励原煤洗选，洗煤水应当实现闭路循环。高灰、高硫煤炭要采取洗选加工等措施降低灰分、含硫量。鼓励煤矿优化巷道布置、采煤方法和采掘工艺，减少井下矸石产出量，因地制宜实施井下洗选。推广实施矸石等充填开采工艺，减少采煤引起的地表沉陷。鼓励企业实施碳汇林工程。控制大中型城市煤炭直接燃用量，改善城市大气环境。

**第四十四条** 建立矿区开发环境承载能力评估制度和评价指标体系。严格执行煤矿环境影响评价、水土保持、土地复垦和排污收费制度。限制在地质灾害高易发区、重要地下水资源补给区和生态环境脆弱区开采煤炭，禁止在自然保护区、重要水源保护区和地质灾害危险区等禁采区内开采煤炭。加强采空区和废弃矿井的综合治理。

## 第九章 劳动保护

**第四十五条** 煤炭生产企业应当维护劳动者的合法权益，遵守劳动保障法律法规，依法参加社会保险，建立健全工伤预防、补偿、康复相结合的工伤保险制度体系。落实煤矿井下艰苦岗位津贴制度，建立健全煤炭企业职工工资正常增长机制。

**第四十六条** 加强劳动用工和定员管理，积极推广井下四班六小时工作制。推进矿井质量标准化建设，改善井下作业环境。为井

下工人配备符合国家标准或者行业标准的劳动保护用品。

**第四十七条** 煤炭生产企业应当加大安全和尘肺病等职业病防治投入。鼓励职业病防治、职业安全和劳动保护技术的研究和应用。切实落实煤矿职业危害防治有关规定，建立健全职业健康管理和职业病危害控制体系，加强职业健康投入和职业健康监护。

## 第十章 保障措施

**第四十八条** 完善有利于提高煤矿安全生产水平和煤炭资源利用率、促进煤炭工业健康发展的税费政策，完善资源勘查、开发和综合利用的税收优惠政策。实行严格的煤炭资源利用监管制度，对煤炭资源回采率实行年度核查、动态监管，对达不到国家规定标准的，依照有关法律法规予以处罚。

**第四十九条** 煤炭资源开发坚持先规划、后开发的原则。国家统一管理煤炭资源一级探矿权市场，由国家出资完成煤炭资源的预查、普查和必要详查，编制矿区总体规划，有计划地将二级探矿权和采矿权转让给企业，规范交易行为，禁止非法炒卖矿业权，形成煤炭资源勘查投入良性循环机制。中央地质勘查基金（周转金）重点支持国家确定的重点成矿区（带）内煤炭资源勘查。

**第五十条** 规范市场准入行为，采取市场竞争的方式公开出让矿业权，鼓励具有规模、资金、技术、业绩等优势的企业参与公平竞争。瓦斯、煤尘、水、火、顶板、地压、地温等灾害程度严重的矿区，鼓励现有综合能力强的煤矿企业通过招投标方式获得矿业权。

**第五十一条** 支持煤炭企业建立技术开发中心，增强自主创新

能力。煤矿企业可以从煤炭产品销售收入中提取一定比例资金，用于技术创新和技术改造。推进煤炭生产完全成本化改革，严格煤矿维简费、煤炭生产安全费用提取使用和安全风险抵押金制度。按照企业所有、专款专用、专户储存、政府监督的原则，煤矿企业应按规定提取环境治理恢复保证金。鼓励社会资金投入矿区环境治理。

**第五十二条** 实施煤炭行业专业技术人员知识更新工程，加强国家煤矿专业人才继续教育、培养基地建设和专业人才培养，实施煤炭行业技能型紧缺人才培养培训工程，完善对口单招和订单式培养。规范煤矿从业人员职业资格管理，鼓励企业开展全方位、多层次的职工安全、技术教育培训。煤矿企业应按照国家有关规定提取职工教育经费，用于一线职工教育培训以及企校联合培养技术人员，并在企业新建项目中安排职工技术培训经费。

**第五十三条** 支持煤炭企业分离办社会职能，加快企业主辅分离。支持煤矿企业提取煤矿转产发展资金，专项用于发展接续产业和替代产业。

**第五十四条** 对不符合规划和产业发展方向的建设项目，国土资源部门不予办理矿业权登记和土地使用手续，环保部门不予审批环境影响评价文件和发放排污许可证，水利部门不予审批水土保持方案文件，工商管理部门不予办理工商登记，金融机构不予提供贷款和其他形式的授信支持，投资主管部门不予办理核准手续。

**第五十五条** 发挥中介组织作用。煤炭行业协会应当建立和完善煤炭市场供求、技术经济指标等方面的信息定期发布制度和行业预警制度，及时反映行业动态和提出政策建议，加强行业自律，引

导企业发展。

本政策由国家发展和改革委员会、国家能源局负责解释。煤炭工业有关管理部门依据本政策制订相关技术标准和规范。

本政策自发布之日起实施。