行政法规、行政法规性文件与解读

国　务　院
关于做好建设节约型社会近期重点工作的通知

（2005 年 7 月 6 日）

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

改革开放以来，特别是中央提出加快两个根本性转变以来，我国推进经济增长方式转变取得了积极进展，资源节约与综合利用取得一定成效。但总体上看，粗放型的经济增长方式尚未得到根本转变，与国际先进水平相比，仍存在资源消耗高、浪费大、环境污染严重等问题，随着经济的快速增长和人口的不断增加，我国淡水、土地、能源、矿产等资源不足的矛盾更加突出，环境压力日益增大。“十一五”是我国全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的关键时期，必须统筹协调经济社会发展与人口、资源、环境的关系，进一步转变经济增长方式，加快建设节约型社会，在生产、建设、流通、消费各领域节约资源，提高资源利用效率，减少损失浪费，以尽可能少的资源消耗，创造尽可能大的经济社会效益。

建设节约型社会的指导思想是，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻党的十六大和十六届三中、四中

需要全本请访问 www.ertongbook.com

全会精神，树立和落实以人为本、全面协调可持续的科学发展观，坚持资源开发与节约并重，把节约放在首位的方针，紧紧围绕实现经济增长方式的根本性转变，以提高资源利用效率为核心，以节能、节水、节材、节地、资源综合利用和发展循环经济为重点，加快结构调整，推进技术进步，加强法制建设，完善政策措施，强化节约意识，尽快建立健全促进节约型社会建设的体制和机制，逐步形成节约型的增长方式和消费模式，以资源的高效和循环利用，促进经济社会可持续发展。为此，现就做好今明两年建设节约型社会重点工作通知如下：

一、加快建设节约型社会的重点工作

（一）大力推进能源节约。

1. 落实《节能中长期专项规划》提出的十大重点节能工程。研究提出《十大重点节能工程实施方案》，明确主要目标、重点内容、保障措施、实施主体，以及分年度实施计划、国家支持的重点。2005 年启动节约和替代石油、热电联产、余热利用、建筑节能、政府机构节能、绿色照明、节能监测和技术服务体系建设等 7 项工程。

2. 抓好重点耗能行业和企业节能。突出抓好钢铁、有色、煤炭、电力、石油石化、化工、建材等重点耗能行业和年耗能万吨标准煤以上企业节能，国家重点抓好 1000 家高耗能企业，提出节能降耗目标和措施，加强跟踪和指导。

3. 推进交通运输和农业机械节能。加快淘汰老旧汽车、船舶和落后农业机械。加快发展电气化铁路，实现以电代油。研究提出优先发展公共交通系统的具体措施。开发和推广清洁燃料汽车、节能农业机械。推动《乘用车燃料消耗量限值》国家标准的实施，从源头控制高耗油汽车的发展。按照国务院批准实施的试点工作方案，稳步推进车用乙醇汽油推广工作。

4. 推动新建住宅和公共建筑节能。抓紧出台《关于新建居

住建筑严格执行节能设计标准的通知》。贯彻实施《关于发展节能省地型住宅和公共建筑的指导意见》和《公共建筑节能设计标准》,新建建筑严格实施节能 50%的设计标准，推动北京、天津等少数大城市率先实施节能 65% 的标准。深化北方地区供热体制改革，推动既有建筑节能改造。开展建筑节能关键技术和可再生能源建筑工程应用技术研发、集成和城市级工程示范，启动低能耗、超低能耗和绿色建筑示范工程。

5. 引导商业和民用节能。推行空调、冰箱等产品强制性产品能效标识管理，扩大节能产品认证，促进高效节能产品的研发和推广，加快淘汰落后产品。在公用设施、宾馆商厦、居民住宅中推广采用高效节电照明产品。严格执行公共建筑夏季空调室内温度最低标准，在全社会倡导夏季用电高峰期间室内空调温度提高 1－2 度。在农村大力发展户用沼气和大中型畜禽养殖场沼气工程，推广省柴节煤灶。

6.开发利用可再生能源。推进大型水电、风电基地建设；在西部电网未覆盖地区发展小水电和太阳能发电，在东部沿海地区和有居民的海岛大力推进海洋可再生能源开发利用；在农村地区推广风能、太阳能利用。组织生物质能资源调查及生物质能技术示范和推广；研究制定可再生能源配额、价格管理等配套规章和实施措施。大力推进能源林基地建设和开发利用。

7. 强化电力需求侧管理。落实电力需求侧管理及迎峰度夏工作的部署，加强以节电和提高用电效率为核心的需求侧管理，完善配套法规，制定有效的激励政策，推广典型经验，指导各地加大推行力度。

8. 加快节能技术服务体系建设。推行合同能源管理和节能投资担保机制，为企业实施节能改造提供诊断、设计、融资、改造、运行、管理一条龙服务。

(二)深入开展节约用水。

1. 推动节水型社会建设。认真研究提出关于开展节水型社会建设的指导性文件，适时召开全国节水型社会建设工作会议。继续开展全国节水型社会建设试点工作，重点抓好南水北调东中线受水区和宁夏节水型社会建设示范区建设。研究提出水资源宏观分配指标和微观取水定额指标，推进国家水权制度建设。

2. 推进城市节水工作。积极开展节水产品研发，加大节水设备和器具的推广力度，指导各地加快供水管网改造，降低管网漏失率。推动公共建筑、生活小区、住宅节水和中水回用设施建设。推进污水处理及再生利用，加快城市供水和污水处理市场的改革。

3. 推进农业节水。继续推进农业节水灌溉，推广农业节水灌溉设备应用，大力推进大中型灌区节水改造，积极开展农业末级渠系节水改造试点。在丘陵、山区和干旱地区积极开展雨水积蓄利用，支持农村水窖建设，推广旱作农业技术，发展旱作节水农业，扩大节水作物品种和种植面积，开展农村、集镇生态卫生旱测试点。

4. 推进节水技术改造和海水利用。推进高耗水行业节水技术改造、矿井水资源化利用。推进沿海缺水城市海水淡化和海水直接利用。

5. 加强地下水资源管理。严格控制超采、滥采地下水。防治水污染，缓解水质性缺水。

（三）积极推进原材料节约。

1. 加强重点行业原材料消耗管理。严格设计规范、生产规程、施工工艺等技术标准和材料消耗核算制度，推行产品生态设计和使用再生材料，减少损失浪费，提高原材料利用率。

2. 延长材料使用寿命和节约木材，鼓励生产高强度和耐腐蚀金属材料，提高材料强度和使用寿命。加强木材节约代用，抓紧研究提出《关于加快推进木材节约和代用工作的意见》。

3. 研究实施节约包装材料的政策措施。重点研究禁止过度包装的政策措施，2005年针对社会反映强烈的月饼等过度包装和搭售问题，从市场价格入手出台规范性意见。落实发展散装水泥的政策措施，从使用环节入手，进一步加大散装水泥推广力度。

（四）强化节约和集约利用土地。

1. 实行严格的土地保护制度。修订和完善建设用地定额指标，完善土地使用市场准入制度。推进土地复垦。

2. 开展农村集体建设用地整理试点。指导村镇按集约利用土地原则做好规划和建设，促进农村建设用地的节约集约利用。启动“沃土工程”，加强耕地质量建设，提高耕地集约利用水平。

3. 研究提出节约集约用地的政策措施。重点研究提出城市建设节约利用和集约利用土地的政策措施，以及交通基础设施建设集约利用土地的意见。

4. 进一步限制毁田烧砖。认真实施《国务院办公厅关于进一步推进墙体材料革新和推广节能建筑的通知》（国办发〔2005〕33号），推动第二批城市禁止使用实心粘土砖。有关部门要适时联合召开“全国推进墙体材料革新和推广节能建筑工作电视电话会议”。

（五）加强资源综合利用。

1. 推进废物综合利用。要以煤矿瓦斯利用为重点，推进共伴生矿产资源的综合开发利用。以粉煤灰、煤矸石、尾矿和冶金、化工废渣及有机废水综合利用为重点，推进工业废物综合利用。

2 做好再生资源回收利用工作。以再生金属、废旧轮胎、废旧家电及电子产品回收利用为重点，推进再生资源回收利用。推进生活垃圾和污泥资源化利用。

3. 开展秸秆综合利用，推行农资节约。推广机械化秸秆还

需要全本请访问 www.ertongbook.com

田技术以及秸杆气化、固化成型、发电、养畜技术。研究提出农户秸秆综合利用补偿政策，开展秸杆和粪便还田的农田保育示范工程。推广节肥、节药技术，提高化肥、农药利用率。鼓励并推广农膜回收利用。

二、加快节约资源的体制机制和法制建设

（一）加强规划指导和推进产业结构调整。把加快建设节约型社会作为编制国民经济和社会发展“十一五”规划及各类专项规划、区域规划和城市发展规划的重要指导原则。编制《节水型社会建设‘十一五’规划》、《海水利用专项规划》、《全国节水灌溉规划》、《全国旱作节水农业发展规划》、《资源综合利用规划》、《可再生能源中长期发展规划》、《农村沼气工程建设规划》、《保护性耕作示范工程建设规划》。加快出台《产业结构调整暂行规定》和《产业结构调整指导目录》，明确鼓励类、限制类和淘汰类产业项目，促进有利于资源节约的产业项目发展，淘汰技术水平低、消耗大、污染严重的产业。

（二）健全节约资源的法律法规。抓紧制定和修订促进资源有效利用的法律法规。配合全国人大财经委研究提出《中华人民共和国节约能源法》修订建议，重点研究建立严格的节能管理制度、明确激励政策、规范执法主体、加大惩戒力度等。配合全国人大环资委研究提出《中华人民共和国循环经济促进法》。修订《取水许可制度实施办法》，起草《节约用水管理条例》。抓紧出台废旧家电回收处理管理条例，完善回收体系，建立生产者责任制。加强石油节约、建筑节能、墙体材料革新、包装物和废旧轮胎回收等资源节约与综合利用法律法规建设，做好相关立法工作。

（三）完善资源节约标准。编制《2005—2007年资源节约与综合利用标准发展计划》。制定风机、水泵、变压器、电动机等工业用能产品和家用电器、办公设备强制性能效标准，完善主要

耗能行业节能设计规范。研究制定《轻型商用车燃料消耗量限值标准》。制定《绿色建筑技术导则》、《绿色建筑评价标准》、《建筑节能工程施工验收规范》。修订节水型城市考核标准和雨水利用标准，完善重点用水行业取水定额标准。加大农业节水灌溉设备国家标准的制修订和实施力度。制定和实施新的土地使用标准，建立土地集约利用评价和考核标准，完善村镇规划标准。研究提出重要矿产资源开发和综合利用行业标准，制定《矿山企业尾矿利用技术规范》。

（四）理顺资源性产品价格。加快资源性产品价格的市场化改革进程，逐步建立能够体现资源稀缺程度的价格形成机制。落实全国水价改革与节水工作电视电话会议精神，推进阶梯式水价制度和超计划、超定额用水加价收费方式。逐步推进农业水价改革试点，依法全面整顿农业供水末级渠系的水价秩序，取消水费计收中的搭车收费，制止截留挪用。加大实施峰谷分时、丰枯和季节性电价力度，扩大执行范围。对高耗能行业中国家淘汰类和限制类项目，继续实行差别电价。研究制定建立煤热价格联动机制的指导意见。改革天然气价格形成机制，理顺天然气与其他产品的比价关系。运用价格机制调控土地，提高土地使用效率。

（五）完善有利于节约资源的财税政策。研究制定鼓励生产、使用节能节水产品的税收政策，以及鼓励发展节能省地型建筑的经济政策。研究制定鼓励低油耗、小排量车辆的财税政策。调整高耗能产品进出口政策。积极研究财税体制改革，适时开征燃油税，完善消费税税制。加大公共财政对政府节约资源管理和政府机构节能改造的支持力度。逐步扩大节能、节水产品实施政府采购的范围。完善资源综合利用和废旧物资回收利用的税收优惠政策。在理顺现有收费和资金来源渠道的基础上，研究建立和完善资源开发与生态补偿机制。

（六）推进节约资源科学技术进步。国家科技计划继续加大

对节约资源和循环经济关键技术的攻关力度，组织开发和示范有重大推广意义的共伴生矿产资源综合利用技术、节约和替代技术、能量梯级利用技术、废物综合利用技术、循环经济发展中延长产业链和相关产业链接技术、雨洪收集和苦咸水综合利用技术、高效节水灌溉技术和旱作节水农业技术、可回收利用材料和回收拆解技术、流程工业能源综合利用技术、重大机电产品节能降耗技术、绿色再制造技术以及可再生能源开发利用技术等，努力取得关键技术的重大突破。在中央预算内投资（含国债项目资金）中继续支持一批资源节约和循环经济重大项目，包括重大技术示范项目、重大资源节约技术开发和产业化项目等。贯彻实施《中国节水技术政策大纲》，修订《中国节能技术政策大纲》，编制重点行业发展循环经济先进适用技术目录。加大新技术、新产品、新材料推广应用力度。

（七）建立资源节约监督管理制度。建立高耗能、高耗水落后工艺、技术和设备强制淘汰制度。完善重点耗能产品和新建建筑市场准入制度，对达不到最低能效标准的产品，禁止生产、进口和销售；对公共建筑和民用建筑达不到建筑节能设计规范要求的，不准施工、验收备案、销售和使用；对矿山尾矿中资源品位严重超标的，要采取强制回收措施。在 2004 年有关部门联合开展资源节约专项检查的基础上，组织各地节能监察（监测）中心对年耗能万吨标准煤以上重点企业开展节能监督检查。对北方采暖地区、夏热冬冷和夏热冬暖地区建筑节能标准执行情况分别组织一次规模较大的专项检查。针对 2005 年 3 月 1 日起施行的强制性能效标识管理和 7 月 1 日起施行的《乘用车燃料消耗量限值》国家标准，组织全国性的国家监督抽查活动。继续开展禁止使用实心粘土砖专项检查。对检查中发现的各种浪费资源的做法和行为，要严肃查处。研究建立循环经济评价指标体系及相关统计制度。加强和完善能源、水资源以及节能、节水统计工作。

三、加强对资源节约工作的领导和协调

（一）切实加强组织领导。发展改革委、教育部、科技部、财政部、国土资源部、建设部、铁道部、交通部、水利部、农业部、商务部、国资委、税务总局、质检总局、环保总局、统计局、林业局、法制办、国管局、电监会、海洋局等有关部门要根据确定的建设节约型社会近期重点工作，按照职责分工，尽快制定具体政策措施，积极做好资源节约工作。为了加强各有关部门间的协调配合，由发展改革委负责做好组织协调，牵头建立由有关部门参加的部门协调机制，加强指导、协调和监督检查。组织实施资源节约的主要工作在地方，地方各级人民政府特别是省级人民政府要对本地区资源节约工作负责，切实加强对这项工作的组织领导，并建立相应协调机制，明确相关部门的责任和分工，大力推进资源节约工作。各地区、各部门在推进建设节约型社会工作中，要注重发挥人民团体和行业协会的作用。

（二）政府机构要带头节约。各级政府部门要从自身做起，带头厉行节约，在推动建设节约型社会中发挥表率作用。要制定《推动政府机构节能的实施意见》，建立政府机构能耗统计体系，明确能耗、水耗定额，重点抓好政府建筑物和采暖、空调、照明系统节能改造以及公务车节能。落实《节能产品政府采购实施意见》，推行政府机构节能采购，优先采购节能（节水）产品和节约办公用品，降低费用支出。各级政府在认真做好机关节约工作的同时，更要抓好全社会的节约工作。为此，要抓紧建立科学的政府绩效评估体系，进一步健全干部考核机制，将资源节约责任和实际效果纳入各级政府目标责任制和干部考核体系中。

（三）组织开展创建节约型社会活动。要研究制定《创建节约型社会实施方案》，在“十一五”期间创建一批节约型城市、节约型政府机构、节约型企业、节约型社区，发挥示范作用，并探索出一条符合我国国情的资源节约的路子。要及时总结和推广

节约型社会建设中的经验和典型。在冶金、有色、煤炭、电力、化工、建材、造纸、酿造等重点行业，在矿产资源综合利用、生物质能综合利用、废旧家电、废旧轮胎、废纸回收利用、绿色再制造等重点领域和产业园区及城市组织开展循环经济试点。通过试点探索发展循环经济的有效模式，确定发展循环经济的重大技术领域和重大项目领域，完善再生资源回收利用体系，提出按循环经济发展理念规划、建设、改造产业园区和建设节约型城市的思路。

（四）努力营造建设节约型社会的良好氛围。建设节约型社会涉及各行各业和千家万户，需要动员全社会的力量积极参与。2005年要围绕“大力发展循环经济，加快建设节约型社会”这一主题，继续开展“资源节约行”活动。要组织新闻媒体采访，集中宣传节约资源的先进典型，揭露和曝光浪费资源、严重污染环境的行为和现象。要在工矿企业职工中开展“我为节约做贡献”活动，在中小学校开展“珍惜资源、从我做起”活动，在宾馆开展“争创绿色饭店”活动，在社区开展“创建绿色社区”活动，在中央国家机关开展“做节约表率”活动，在全国质量月开展“降废减损兴质量”活动。要认真组织好全国节能宣传周、全国城市节水宣传周以及世界水日、土地日、环境日等宣传活动，开展节水型社会建设公益广告和征文活动。同时，要加强建设节约型社会的研讨和交流，2005年底在北京举办建设节约型社会展览会，择时组织开展节能节水和资源综合利用先进典型推广现场会及技术交流会。

各地区、各部门要从战略和全局的高度，充分认识建设节约型社会的重要意义，按照国务院的统一部署和建设节约型社会的各项工作安排，结合本地区、本部门实际，抓紧制订具体实施方案，精心组织，认真抓好落实，切实抓出成效。

国　务　院
关于促进煤炭工业健康发展的若干意见（略）[①]

（2005年6月7日　国发〔2005〕18号）

【解读】

解读《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》

中国社会科学院教授　岳福斌

2005年6月1日，温家宝总理主持召开了国务院第92次常务会议，审议并原则通过了《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》（以下简称《若干意见》）。6月10日，国务院办公厅以“国发〔2005〕18号”文件印发下达。《若干意见》是事关煤炭工业发展战略性的纲领性文件，对促进我国煤炭工业健康发展，保障国民经济发展需要，具有重大意义。

一、《若干意见》提出的背景

煤炭是我国重要的基础能源和重要原料，在一次性能源中将长期作为主要能源。煤炭工业作为我国的基础工业，在国民经济中具有十分突出的战略地位，其发展健康与否，关系国家安全和

①全文请参见《最新公司法律文件解读》（2005年·7总第7辑）

需要全本请访问 www.ertongbook.com

社会稳定。煤炭和煤炭工业的重要性和战略地位，随着改革开放的不断深入，国民经济的快速发展，特别是新型工业化时代的到来，越来越引起人们的高度重视。

新中国成立以来，我国煤炭工业取得了长足的发展，为国民经济发展提供了能源保障。但由于各种原因，导致我国煤炭工业呈现非健康发展状态。目前已经与快速发展的国民经济的要求不相适应。主要表现在：

1.资源保证度低。目前，可供大中型矿井利用的精察储量仅有 300 亿吨左右。据预测，到 2020 年，需增加精察储量 1250 亿吨左右，才能保障煤炭工业生产需要。

2. 资源浪费严重。我国煤矿的回采率平均仅为 30% - 35% 左右，一些小煤矿的回采率只有 10% - 15% 。最近一个时期以来，瓜分煤炭资源现象愈演愈烈，有的地方将属于国家规划区的煤炭资源划分给纺织、公路建设，甚至宾馆类企业。

3. 矿区环境治理滞后。据不完全统计，我国煤矸石堆存已达 30 多亿吨，占地超过 15 万亩；井下煤层气年抽出量约 100 亿立方米，其中 90% 直排在大气中；每年抽出地下水 22 亿立方米，严重影响生态环境；因采煤导致的大面积地表塌陷得不到及时治理。

4. 产业集中度低。我国现有煤矿 26000 多个，其中 23500 多个是年产 10 万吨以下的小煤矿。根本不适应社会化大生产的需要。

5. 科技水平不高。全国采煤机械化程度仅为 42% ，非机械化开采仍是主要手段。具有现代监测预警功能的高科技设备的安装还没普及。

6. 安全生产形势严峻。仅 2004 年，全国煤矿共死亡 6057 人，百万吨死亡率为 3.28% ，明显高于世界其他主要产煤国家。

7. 流通秩序不规范。由于煤炭流通体制改革不彻底，电煤价格形成机制还主要靠行政手段，导致行业间利益矛盾加剧；全国煤炭供需平衡和市场稳定性能差，煤炭价格波动过大；流通环

节乱收费、乱罚款、掺杂作假等不法行为日益严重。

8. 企业整体效益差。近三年来煤价出现恢复性上涨，按道理煤炭企业效益应该不错，但事实并非如此。不断上涨的煤价，主要体现在流通领域，整体上看生产企业受益不很大。2004 年原中央财政补贴前企业亏损面为 47%；补贴后仍有 6%。

9. 职工生活水平相对低。2004 年，原国有重点煤矿在岗职工平均收入为 16812 元，仅及电力行业的 30%。我在调研中发现，大同煤矿还有不少矿工住在当年日本侵华时留下的劳工房中。

10. 历史遗留问题较多。始于 1991 年的提取铁路建设基金的应急措施至今还在用，仅从煤炭运输中提取金额由当初的 40 多亿元（年），达到目前的 200 亿左右。1994 年的税制改革，导致煤炭行业税率大幅提高，全行业综合税率提高 6－7 个百分点，远远高于其他相关行业。企业办社会问题突出，仅原国有重点煤矿办社会净支出高达 60 多亿元。

不难看出，我国煤炭工业非健康发展问题，已经到了必须采取有效措施从根本上予以解决的程序。按照科学发展观和新型工业化的要求，尽快使煤炭工业走上健康发展的道路已成当务之急。在这一背景下，国家发改委等有关单位向国务院领导提交了我国煤炭工业存在问题及解决思路的调研报告，引起国务院的高度重视。按照国务院领导的指示，国家发改委组织《若干意见》起草班子，在有关部门、地方政府、企业的配合下，历经一年半的时间，几易其稿，完成了这一具有重大意义的《若干意见》。

二、《若干意见》的主要内容

《若干意见》除导言外，分 6 个部分，共 28 条主要内容。

在导言部分，明确了煤炭和煤炭工业的战略定位；在肯定新中国成立以来煤炭工业取得长足发展和发挥重要作用的前提下，指出目前煤炭工业在发展过程中存在的主要问题；强调了促进煤炭工业健康发展的重要性。

在第一部分的 3 条内容中，明确了煤炭工业健康发展的指导思想、发展目标和基本原则。

在指导思想上，强调要以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻落实科学发展观，构建与社会主义市场经济体制相适应的新型煤炭工业体系，为全面建设小康社会提供可靠的能源保障。

在发展目标上，计划分二步走。第一步，用 3～5 年时间，建立规范的煤炭资源开发秩序，大型煤炭基地和大型煤炭企业集团建设初见成效，煤矿安全生产形势明显好转，矿区生态环境恶化的趋势初步得到控制。煤炭法规政策体系逐步完善。第二步，再用 5 年左右时间构建成新型的资源开发监管、煤炭供给、安全生产保障、循环经济和法规政策调控体系。

在基本原则上，提出了 6 条：(1) 坚持发展先进生产力能力和淘汰落后生产能力相结合；(2) 坚持治标与治本相结合；(3) 坚持安全第一、预防为主的方针和综合治理；(4) 坚持国家引导扶持和企业自主发展相结合；(5) 坚持体制改革与机制创新相结合；(6) 坚持煤炭开发与地方经济和社会发展相结合。

第二～第六部分，对构建与社会主义市场经济体制相适应的新型煤炭工业体系的具体内容提出了意见。

1. 强化规划和管理，完善煤炭资源开发监管体系。有关这方面的内容有 5 条，包括：加强对煤炭资源的规划管理；完善煤炭资源管理与生产开发的管理制度；加大煤炭资源勘探力度；合理有序开发煤炭资源，保护节约和合理利用煤炭资源。

2. 加快结构调整，加强煤炭供应体系。《若干意见》提出 6 条具体内容：加快大型煤炭基地建设；促进煤炭与相关产业的协调发展；培育大型煤炭企业集团；进一步改造整顿和规范小煤矿；加快提升煤炭生产和设备制造技术水平；规范煤炭市场秩序。

3. 坚持综合治理，强化煤矿安全生产保障体系。煤矿安全

生产问题已成为我国煤炭健康发展的头等大事。《若干意见》在这方面提出了 4 条具体意见：进一步落实安全生产责任；加大煤矿安全投入；提高瓦斯防治技术水平；提高煤矿职工队伍素质。

4. 加强综合利用与环境治理，构建煤炭循环经济体系。循环经济是人类进入新型工业化阶段以后，为了有效克服经济的快速发展所带来的资源保障度低和环境治理投入量大的矛盾，而选择的经济发展策略。这一经济策略具体体现在煤炭经济发展上，主要包括：推进洁净煤技术产业化发展；推进资源综合利用；保护和治理矿区环境；大力开展煤炭节约和有效利用。《若干意见》对此做了明确规定。

5. 制定和完善有关法律规章制度，健全煤炭工业法规政策调控体系。国务院提出的具体意见有 6 条：加强煤炭法制建设；切实减轻煤炭企业负担；促进煤炭企业接续发展；提高矿工劳动保障水平；提高矿工生活质量；发挥中介组织作用等等。

三、《若干意见》提出的重大意义

1. 能够引起社会对煤炭工业健康发展问题的高度重视。不必讳言，作为我国重要的能源产业的煤炭工业发展问题曾被忽视；由此引发出系列问题，人们仍警觉不够。近几年来，煤炭工业成为国民经济发展的瓶颈，人们才有“亡羊补牢”的紧迫感。2003 年 11 月 12 日，黄菊同志提出：“煤炭工业是我国重要的能源产业，但目前困难和问题仍不少，应予以高度重视。”2004 年 8—9 月，温家宝同志主持国务院第 60 次和 62 次常务会议，研究部署煤炭工业发展问题。期间，曾培炎同志也主持召开了包头座谈会，研究讨论大型煤炭基地建设问题。在煤炭工业发展的关键时刻，以国务院名义印发《若干意见》，充分肯定煤炭工业的战略地位，一定能够引起社会对煤炭工业健康发展的高度重视。

2. 有利于为煤炭工业健康发展创造宽松的外部政策环境。近几年来，我通过大量的调研发现我国煤炭工业发展的外部政策

环境并不优化。非优化的外部政策环境严重制约煤炭工业的发展。《若干意见》不仅具体明令要改革现行税制，取消各类不合理收费和提取的基金，还提出在财政、金融政策等方面给予有利支持，所有这些必将会有效减轻煤炭企业负担，使煤炭工业健康发展取得政策上的有力支持，运行环境会得到明显的优化。

3. 明确了煤炭工业发展的方向和道路。在煤炭工业被忽视、政策环境非优化的前提下，煤炭工业发展前景并不看好，使人们产生心理阴影。近三年煤炭经济形势刚刚出现恢复性好转后，有些人产生见好就收的消极思想。《若干意见》对煤炭战略地位的强调，对煤炭工业发展指导思想和目标的明确，特别是对煤炭产业发展基本原则的确定，定会消除人们的迷茫和困惑，进一步明确下一步的发展方向和道路。

4. 有利于新型煤炭工业体系的构建。煤炭工业健康发展是一项系统工程。系统工程功能的最大化发挥要求建立系统要素相互制约和促进的系统体系。长期以来，由于多种原因的影响，煤炭工业体系并不健全。在体系建设过程中虽也多次采取措施，但大都具有明显的部门色彩，措施与措施之间缺少制约、衔接和配合。因此构建“以合理保护、强化节约为重点的资源开发监管体系，以大型煤炭基地和大型煤炭企业集团为主体的煤炭供给体系，以强化管理和投入为重点、先进技术为支撑的安全生产保障体系，以煤炭加工转化、资源综合利用和矿山环境治理为核心的循环经济体系，以《中华人民共和国煤炭法》和《中华人民共和国矿产资源法》为基础的法规政策调控体系”则成为实现我国煤炭工业发展的根本性任务。《若干意见》就构建与社会主义市场经济体制相适应的新型煤炭工业体系提出全面建议，必将有利于这一体系的顺利构建。

5. 对实现全面进入小康、构建和谐社会具有重大意义。以胡锦涛同志为核心的党中央，在贯彻、落实全面进入小康社会的

需要全本请访问 www.ertongbook.com