

国家能源局煤炭司 编
中国煤炭工业发展研究中心

《煤炭工业发展“十二五”规划》 辅导读本



煤炭工业出版社

《煤炭工业发展“十二五”规划》

辅 导 读 本

国 家 能 源 局 煤 炭 司 编
中 国 煤 炭 工 业 发 展 研 究 中 心

煤 炭 工 业 出 版 社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

《煤炭工业发展“十二五”规划》辅导读本 / 国家能源局煤炭司, 中国煤炭工业发展研究中心编. -- 北京: 煤炭工业出版社, 2012

ISBN 978 - 7 - 5020 - 4117 - 5

I. ①煤… II. ①国… ②中… III. ①煤炭工业 - 经济规划 - 中国 - 2011 ~ 2015 - 学习参考资料 IV. ①F426. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 216968 号

煤炭工业出版社 出版
(北京市朝阳区芍药居 35 号 100029)

网址: www.cciph.com.cn
北京房山宏伟印刷厂 印刷
新华书店北京发行所 发行

*

开本 880mm × 1230mm¹/₃₂ 印张 8
字数 143 千字 印数 1—3 200
2012 年 9 月第 1 版 2012 年 9 月第 1 次印刷
社内编号 6940 定价 48.00 元

版权所有 违者必究

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 本社负责调换

《煤炭工业发展“十二五”规划》

辅导读本编审委员会

顾	问	吴 吟				
主	编	方君实				
副	主	编	魏鹏远	严天科	贺佑国	
编审委员会成员		李豪峰	夏 兴	杨国栋	王溢辉	
		刘 涛	叶旭东	纪庆磊	杜 冰	
		颜爱华	朱吉茂	杨绍华	梁海林	
		陶进朝	姜 军	王旭东	王 震	
		何全香	赵冠一	高逸涵		

编写说明

2012年3月18日，国家发展和改革委员会向社会发布了《煤炭工业发展“十二五”规划》（以下简称《规划》）。《规划》是在我国煤炭工业发展理念、发展形势都发生深刻变化的背景下，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《能源发展“十二五”规划》等重大文件编制完成的，是指导煤炭工业健康发展的纲领性文件。为了使社会各界全面、准确地理解《规划》提出的发展方针、发展目标、主要任务和政策措施，国家能源局组织编写了《〈煤炭工业发展“十二五”规划〉辅导读本》。

本书收录了《煤炭工业发展“十二五”规划》（发布稿）和16篇解读文章。解读文章是由直接或间接参与《规划》研究或起草的人员，在认真理解《规划》原意的基础上，依据有关资料和工作经验撰写。希望本书的出版对广大读者进一步学习和深入理解《规划》有所帮助。

编者

2012年9月

目 次

煤炭工业发展“十二五”规划	1
解读一 转变方式 稳中求进 推进煤炭工业科学 发展	32
解读二 “十二五”煤炭工业发展的指导思想和 基本原则	55
解读三 合理调控煤炭生产建设总量	67
解读四 有序建设大型煤炭基地	76
解读五 煤炭的基础能源地位和作用	86
解读六 优化生产开布局 保障煤炭稳定 供应	97
解读七 加快推进煤矿企业兼并重组	113
解读八 加强煤炭地质勘查 提高资源保障 程度	124
解读九 建设大型现代化煤矿 提升煤矿生产力 水平	136
解读十 促进小煤矿健康发展	150
解读十一 进一步提高煤矿安全生产水平	163
解读十二 进一步加快煤层气（煤矿瓦斯）开发 利用	180

解读十三 发展矿区循环经济 保护矿区生态
环境..... 190

解读十四 提升煤炭科技支撑能力..... 217

解读十五 发展现代煤炭物流..... 228

解读十六 积极开展煤炭资源国际合作..... 236

煤炭工业发展“十二五”规划

前 言

煤炭是我国的主体能源，在一次能源结构中占70%左右。在未来相当长时期内，煤炭作为主体能源的地位不会改变。煤炭工业是关系国家经济命脉和能源安全的重要基础产业。煤炭工业发展“十二五”规划，根据《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《能源发展“十二五”规划》编制，在总结分析发展现状、存在问题和面临形势的基础上，提出了“十二五”时期煤炭工业发展的指导思想、基本原则、发展目标、主要任务和政策措施，是指导煤炭工业健康发展的纲领性文件。

一、规划基础和背景

（一）发展基础

“十一五”时期，煤炭工业全面贯彻落实《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》和《煤炭产业政策》等政策措施，发展方式转变和结构调整取得重要进展，整体水平显著提高。

1. 资源保障程度提高。中央、地方和企业加大地质勘查投入，煤炭资源储量增加，保障程度增强。截至2010年年底，全国煤炭保有查明资源储量13412亿吨，比2005年增加约3000亿吨，其中西部地区占全国增量的90%以上，为煤炭开发战略西移奠定了基础。

2. 生产技术水平大幅提升。生产煤矿技术改造和大中型煤矿建设加快，形成一批现代化煤矿。2010年，全国煤炭产量32.4亿吨，比2005年增加8.9亿吨；装备现代化、管理信息化、年产120万吨及以上的大型煤矿661处，产量18.8亿吨，占全国的58%；建成安全高效煤矿359处，产量10.2亿吨；千万吨级煤矿40处，产量5.6亿吨；采煤机械化程度65%左右。原煤入选能力17.5亿吨/年，入选原煤16.5亿吨。

3. 大型煤炭基地建设稳步推进。统筹大型煤炭基地开发建设，加强矿区总体规划管理，规范煤炭资源开发秩序，一批大型矿区已成为综合能源基地的主体。2010年，14个大型煤炭基地产量28亿吨，占全国的87%；10个基地煤炭产量超过亿吨，其中神东5.6亿吨，晋北和蒙东超过3亿吨，云贵、晋东和河南超过2亿吨。

4. 大型煤炭企业集团快速发展。相继组建了一批区域性大型煤炭企业集团，形成了煤电、煤化等上下游产业一体化发展格局。山西、河南等省兼并重组中小煤矿取得重大进展。2010年，千万吨级以上企业47家，

产量占全国 63%。其中，亿吨级特大型企业 5 家，产量占 25%，比 2005 年增加 4 家、产量比重提高 19 个百分点；5000 万吨级大型企业 10 家，产量占 19%，比 2005 年增加 7 家、产量比重提高 11 个百分点。

5. 淘汰落后产能成效显著。按照“整合为主、新建为辅”的方针，加快推进整顿关闭和资源整合，小煤矿数量和产量大幅度减少。全国累计关闭小煤矿 9616 处，淘汰落后产能 5.4 亿吨。2010 年，年产能 30 万吨以下小煤矿减少到 1 万处以内，产量比重由 2005 年的 45% 下降到 22%。

6. 安全生产形势持续好转。煤矿安全生产法律法规体系基本形成，经济政策逐步完善，安全管理基础工作进一步加强，安全生产形势持续稳定好转。2010 年，煤矿事故死亡 2433 人，比 2005 年下降 59%，百万吨死亡率由 2.81 下降到 0.749。其中，煤矿瓦斯事故死亡 623 人，比 2005 年下降 71%。

7. 科技创新能力进一步增强。建成了一批国家工程中心、工程实验室和重点实验室，煤炭地质综合勘查关键技术取得新突破，特厚冲积层建井技术国际领先，年产 600 万吨综采成套技术装备实现国产化，煤层气（煤矿瓦斯）抽采利用技术取得突破，煤制油、煤制烯烃等现代煤化工示范项目建成投产。

8. 资源综合利用取得新进展。11 家煤炭企业列入国家循环经济试点，形成了各具特色的矿区循环经济典

型模式。2010 年，全国煤层气（煤矿瓦斯）抽采量 90 亿立方米，利用量 35 亿立方米；选矸、煤泥和中煤综合利用发电装机容量 2600 万千瓦，利用低热值资源 1.3 亿吨，相当于回收 4200 万吨标准煤，少占压土地 300 公顷；矿井水利用率 59%；土地复垦率 40%。

9. 改革开放不断深化。煤炭产运需衔接制度改革取得进展，市场配置资源的基础性作用得到进一步发挥。大型煤炭企业公司制、股份制改革不断深化，非公有制经济发展较快并不断壮大，多元投融资机制基本形成，投融资能力明显增强。到 2010 年年底，在境内外上市企业 35 家，直接融资 1690 亿元。煤炭企业投资境外煤矿迈出实质性步伐。2010 年净进口煤炭 1.46 亿吨。

10. 职工生产生活条件改善。井下作业环境明显改善，部分企业井下工作制度由“三八制”改为“四六制”。2010 年，规模以上煤矿企业职工年均收入 4.2 万元，比 2005 年增加 1.9 万元；矿区生态修复和环境治理成效明显，采煤沉陷区治理和棚户区改造取得较大进展，职工住房条件和生活环境得到改善。

（二）突出问题

煤炭工业虽然取得了长足进步，但发展过程中不协调、不平衡、不可持续问题依然突出。

一是资源支撑难以为继。我国煤炭人均可采储量少，仅为世界的 2/3；开发规模大，储采比不足世界平

均水平的 1/3；资源采出率低，部分大矿采肥丢瘦、小矿乱采滥挖，资源破坏浪费严重；消费量大，约占世界的 48%。资源开发和利用方式难以支撑经济社会长远发展。

二是生产与消费布局矛盾加剧。东部煤炭资源日渐枯竭，产量萎缩；中部受资源与环境约束的矛盾加剧，煤炭净调入省增加；资源开发加速向生态环境脆弱的西部转移，不得不过早动用战略后备资源。北煤南运、西煤东调的压力增大，煤炭生产和运输成本上升。

三是整体生产力水平较低。采煤技术装备自动化、信息化、可靠性程度低，采煤机械化程度与先进产煤国家仍有较大差距。装备水平差、管理能力弱、职工素质低、作业环境差的小煤矿数量仍占全国的 80%。生产效率远低于先进产煤国家水平。

四是安全生产形势依然严峻。煤矿地质条件复杂，瓦斯含量高，水害严重，开采难度大，开采深度超过 1000 米的矿井 39 对。占 1/3 产能的煤矿急需生产安全技术改造，占 1/3 产能的煤矿需要逐步淘汰。重特事故尚未得到有效遏制，煤矿安全生产问题突出。

五是煤炭开发利用对生态环境影响大。煤炭开采引发的水资源破坏、瓦斯排放、煤矸石堆存、地表沉陷等，对矿区生态环境破坏严重，恢复治理滞后。煤炭利用排放大量二氧化碳等有害气体，应对气候变化压力大。

六是行业管理不到位。行业管理职能分散、交叉重叠，行政效率低。资源开发秩序乱，大型整装煤田被不合理分割，不少企业炒卖矿业权，部分地区片面强调以转化项目为条件配置资源，一些大型煤炭企业资源接续困难。准入门槛低，一些不具备技术和管理实力的企业投资办矿，存在安全保障程度低等问题。

（三）发展形势

从国际看，世界煤炭需求总量增加，发达经济体煤炭需求平稳，新兴经济体煤炭需求增长。2010 年世界煤炭产量 53.3 亿吨标准煤，比 2005 年增加 9.5 亿吨标准煤，其中我国占增量的 74.7%；2010 年世界煤炭消费量 50.8 亿吨标准煤，比 2005 年增加 7.8 亿吨标准煤，其中我国占增量的 91%。但受世界经济发展不确定性影响，以及应对气候变化减少温室气体排放的要求，煤炭需求增速放缓。主要煤炭资源大国为促进经济发展，将进一步扩大国际合作，为我国煤炭工业实施“走出去”战略，利用“两种资源、两个市场”创造了条件。煤炭开发利用领域广泛采用高新技术，世界煤炭工业向集团化、集约化、多元化、洁净化方向发展。

从国内看，国民经济继续保持平稳较快发展，工业化和城镇化进程加快，煤炭消费量还将持续增加。考虑到调整能源结构、保护环境、控制 PM_{2.5} 污染等因素的影响，煤炭在一次能源结构中的比重将明显下降。合

理控制煤炭消费总量，限制粗放型经济对煤炭的不合理需求，降低煤炭消费增速，也是煤炭工业可持续发展的客观需要，2015 年消费总量宜控制在 39 亿吨左右。瓦斯、水害、地温、地压等自然灾害日趋严重，煤矿安全生产和生态环境保护要求更加严格，生产成本不断增加。东中部煤矿转产和资源型城市转型难度大，西部生态环境脆弱，实现安全发展、节约发展、清洁发展任务艰巨。

二、指导方针和目标

（一）指导思想

以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，按照科学布局、集约开发、安全生产、高效利用、保护环境的发展方针，以加快转变发展方式为主线，以改革开放为动力，以科技进步为支撑，建设大型煤炭企业集团，建设大型煤炭基地，建设大型现代化煤矿，保障煤炭稳定供应；提高资源综合利用水平，提高矿区环境质量，提高矿工生活水平，促进煤炭工业可持续发展。

（二）基本原则

坚持煤炭工业发展与产业布局调整、体制机制创新相结合，加快转变发展方式；坚持生产建设与控总量、调结构相结合，保障煤炭供应安全；坚持发展先进生产力与淘汰落后生产能力相结合，促进煤炭产业升级；坚

持开发转化与水资源、环境承载力相协调，推进高效清洁利用；坚持企业发展、接替产业发展与地区经济社会发展相协调，建设和谐矿区；坚持国内发展与国际合作相衔接，实现互利共赢。

（三）发展目标

到 2015 年，煤炭调整布局和规范开发秩序取得明显成效，生产进一步向大基地、大集团集中，现代化煤矿建设取得新进展，安全生产状况显著好转，资源采出率明显提高，循环经济园区建设取得重大进展，矿区生态环境得到改善，企业“走出去”取得新成效，矿工生活水平明显提高，基本建成资源利用率高、安全有保障、经济效益好、环境污染少和可持续发展的新型煤炭工业体系。

煤炭生产：生产能力 41 亿吨/年。其中：大型煤矿 26 亿吨/年，占总能力的 63%；年产能 30 万吨及以上中小型煤矿 9 亿吨/年，占总能力的 22%；年产能 30 万吨以下小煤矿控制在 6 亿吨/年以内，占总能力的 15%。煤炭产量控制在 39 亿吨左右。原煤入选率 65% 以上。

煤矿建设：“十一五”结转建设规模 3.6 亿吨/年，“十二五”新开工建设规模 7.4 亿吨/年，建成投产规模 7.5 亿吨/年，结转“十三五”建设规模 3.5 亿吨/年。

企业发展：形成 10 个亿吨级、10 个 5000 万吨级

大型煤炭企业，煤炭产量占全国的 60% 以上。

技术进步：全国煤矿采煤机械化程度达到 75% 以上。其中：大型煤矿达到 95% 以上；30 万吨及以上中小型煤矿达到 70% 以上；30 万吨以下小煤矿达到 55% 以上。千万吨级矿井（露天）达到 60 处，生产能力 8 亿吨/年。安全高效煤矿达到 800 处，产量 25 亿吨。

安全生产：煤矿安全生产形势显著好转，重特重大事故大幅度下降，职业危害防治明显改善，职业培训落实到位。煤矿事故死亡人数、重特大事故起数比 2010 年分别下降 12.5% 和 15% 以上，百万吨死亡率下降 28% 以上。

综合利用：新增煤层气探明储量 10000 亿立方米。煤层气（煤矿瓦斯）产量 300 亿立方米。其中：地面开发 160 亿立方米，基本得到利用；井下抽采 140 亿立方米，利用率 60% 以上。煤层气（煤矿瓦斯）发电装机容量超过 285 万千瓦。低热值煤炭资源综合利用发电装机容量达到 7600 万千瓦。煤矸石综合利用率 75%，矿井水利用率 75%。

生态环境保护：土地复垦率超过 60%；煤田火区治理任务基本完成；主要污染物达标排放。

资源节约：节约能源 9500 万吨标准煤。其中：煤矸石发电节约 8500 万吨标准煤；煤矸石和粉煤灰制建材节约 1000 万吨标准煤。

职工生活：职工工作环境和居住条件进一步改善，

收入与劳动生产效率和企业效益协调增长，并向采掘一线职工倾斜。

三、生产开发布局

（一）总体布局

全国煤炭开发总体布局是控制东部、稳定中部、发展西部。东部（含东北）开采历史长，可供建设新井的资源少，控制开发强度，维持现有供应能力。中部资源相对丰富，开发强度偏大，放缓开发增速，保障稳定供应。西部资源丰富，开发潜力大，提高供应能力，增加调出量。

