

国家发展和改革委员会能源局 编

《煤炭工业发展“十一五”规划》 辅导读本

主 编 吴 吟
副主编 魏鹏远 郭云涛
严天科 贺佑国



中国计量出版社
CHINA METROLOGY PUBLISHING HOUSE

国家发展和改革委员会能源局 编

《煤炭工业发展“十一五”规划》 辅导读本

主 编 吴 吟

副主编 魏鹏远 郭云涛 严天科 贺佑国

中国计量出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

《煤炭工业发展“十一五”规划》辅导读本/国家发展和改革委员会能源局编. —北京: 中国计量出版社, 2007. 10

ISBN 978-7-5026-2735-5

I. 煤… II. 国… III. 煤炭工业—经济规划—中国—2006~2010—
学习参考资料 IV. F426.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 150868 号

中国计量出版社出版

北京和平里西街甲 2 号

邮政编码 100013

电话 (010) 64275360

<http://www.zgjl.com.cn>

北京市迪鑫印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行

版权所有 不得翻印

*

880 mm × 1230 mm 32 开本 印张 11 字数 248 千字

2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 月第 1 次印刷

*

定价: 52.00 元

编 委 会

主 编	吴 吟			
副 主 编	魏鹏远	郭云涛	严天科	贺佑国
编 审 组 成 员	李瑞峰	李德波	王溢辉	刘 涛
	夏 兴	杨国栋	王新农	何全香
	叶旭东	柳春明	纪庆磊	樊 宁
	汪天祥	张 果	宋润栓	刘顺章

编写说明

2007年1月15日，国家发展和改革委员会向社会公布了《煤炭工业发展“十一五”规划》（以下简称《规划》）。《规划》是在我国煤炭工业的发展理念、条件都发生了深刻变化的背景下，依据《中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十一个五年规划纲要》和《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》等重要文件编制完成的。《规划》是指导未来五年煤炭工业发展、加强和改善宏观调控、引导和规范市场主体行为的重要依据。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，国家发展和改革委员会能源局组织编写《〈煤炭工业发展“十一五”规划〉辅导读本》。本书收录了《煤炭工业发展“十一五”规划》（发布稿）、《规划》解读文章20篇以及国家有关部门出台的相关文件等若干篇。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的。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

2007年9月

目 录

煤炭工业发展“十一五”规划	(1)
---------------------	-------

第一部分 解读文章

1 煤炭工业发展方针	吴 吟 (37)
2 关于煤炭的基础能源地位和作用	魏鹏远 (48)
3 煤炭工业发展现状和面临的形势	严天科 (55)
4 优化煤炭工业布局 促进煤炭工业 健康发展	李瑞峰 叶旭东 柳春明 (64)
5 调控煤炭生产总量	郭云涛 李德波 (73)
6 规范煤矿建设秩序	贺佑国 (84)
7 加强煤炭地质勘查 提高煤炭资源 保障能力	程爱国 (92)
8 建设大型煤炭基地	周少雷 丁 易 李瑞峰 (102)
9 加快培育大型煤炭企业和企业集团	吴 吟 (109)
10 关于整合改造小煤矿	王世杰 封 富 (118)
11 进一步提高煤矿安全生产水平	薛二龙 张 力 (127)
12 构建煤炭工业科技创新体系 ... 刘 峰 申宝宏 刘修源 连向东 郑厚发 曹文君	(138)
13 大力推进煤矿重大装备国产化水平 ... 刘 峰 申宝宏 刘修源 连向东 郑厚发 曹文君	(144)
14 加强资源综合利用 大力发展循环 经济	张绍强 洪绍和 (158)
15 加快煤层气开发利用	林建浩 胡爱梅 陈 东 (171)

- 16 积极发展煤炭洗选加工 马 剑 叶大武 (181)
- 17 健康有序推进煤化工产业发展
..... 陈贵锋 俞珠峰 肖乃友 (193)
- 18 加强矿区环境保护 王玖明 (204)
- 19 优先发展教育 提高职工素质 李增全 侯 震 (218)
- 20 健全宏观调控体系 促进煤炭工业持续
稳定发展 张 勇 (227)

第二部分 相关文件

- 1 国家发展改革委办公厅 国土资源部办公厅
关于做好煤炭资源开发规划管理工作的通知 (251)
- 2 建设部关于发布国家标准《煤炭工业矿井设
计规范》的公告 (254)
- 3 国务院办公厅转发安全监管总局等部门关于
进一步做好煤矿整顿关闭工作意见的通知 (256)
- 4 国家发展改革委、建设部关于印发《热电联
产和煤矸石综合利用发电项目建设管理暂行规
定》的通知 (264)
- 5 国务院办公厅转发发展改革委安全监管总局
关于煤矿负责人和生产经营管理人员下井带班
指导意见的通知 (271)
- 6 国务院关于预防煤矿生产安全事故的
特别规定 (276)
- 7 关于开展地质勘查资质注册登记
工作的通知 (285)
- 8 关于进一步规范矿业权出让管理的通知 (310)
- 9 关于调整煤矿井下艰苦岗位津贴有关

	工作的通知	(315)
10	教育部 国家安全监管总局 国家发展改革委 财政部 关于加强煤矿专业人才培养工作的意见	(318)
11	中央地质勘查基金 (周转金) 管理暂行办法	(322)
12	财政部 国家安全生产监督管理总局 关于印发《煤矿企业安全生产风险抵押金管理暂行办法》的通知	(330)
13	财政部 国家税务总局 关于加快煤层气抽采有关税收政策问题的通知	(335)
14	国家发展改革委印发关于利用煤层气(煤矿瓦斯) 发电工作实施意见的通知	(337)

煤炭工业发展“十一五”规划

国家发展和改革委员会 2007 年 1 月

前 言

我国是世界第一产煤大国，煤炭产量占世界的 37%。煤炭是我国的主要能源，分别占一次能源生产和消费总量的 76% 和 69%，在未来相当长的时期内，我国仍将是煤为主的能源结构。随着煤炭工业经济增长方式的转变、煤炭用途的扩展，煤炭的战略地位仍然十分重要。

根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》和《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》，国家发改委组织有关研究单位和大型煤炭企业编制了《煤炭工业发展“十一五”规划》（以下简称《规划》）。在总结分析煤炭工业发展状况、存在问题和面临形势的基础上，提出了“十一五”时期煤炭工业的发展方针、目标、主要任务和政策措施。

《规划》以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，提出了以煤炭整合、有序开发为重点，完善体制、创新机制，强化管理、保障安全，改小建大、优化结构，依靠科技、促进升级，深度加工、洁净利用，节约资源、保护环境，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。

《规划》提出了煤炭工业发展的主要任务，即优化煤炭布局，调控煤炭总量，建设大型煤炭基地，培育大型煤炭企

业集团，整合改造中小型煤矿，淘汰资源回收率低、安全隐患大的小煤矿，加快煤炭科技创新，提高煤矿安全生产水平，建设资源节约型和环境友好型矿区。

为建设与社会主义市场经济体制相适应的新型煤炭工业体系，必须贯彻科学发展观，健全和完善煤炭宏观调控体系，加强大型煤炭基地建设，加快煤炭企业重组，促进煤炭与相关产业协调发展，优先发展煤炭科技教育，加强煤矿安全综合治理，发展循环经济，保护矿区环境，提高矿工劳动保障和生活水平，解决煤矿历史遗留问题。

《规划》是指导未来五年煤炭工业发展、加强和改善宏观调控、引导市场主体行为的重要依据。

一、基本情况和“十五”回顾

“十五”期间，煤炭产量持续增长，科技进步步伐加快，投资主体趋于多元化，大型煤炭基地建设取得阶段性成果，大型煤炭企业集团发展加快。国家确立了以煤为主的能源发展战略，《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》）为煤炭工业持续稳定协调发展指明了方向。

（一）煤炭资源相对丰富，但分布不均衡

已查明资源储量1万亿吨，居世界第三位。在查明资源储量中，晋陕蒙宁占67%；新甘青、云贵川渝占20%；其他地区仅占13%。与国外主要采煤国家相比，我国煤炭资源开采条件属中等偏下水平，可供露天矿开采的资源极少，除晋陕蒙宁和新疆等省区部分煤田开采条件较好外，其他煤田开采条件较复杂。

（二）煤炭生产建设加快，保障了国民经济发展

“十五”期间，在市场的强劲拉动和国家政策的支持

下，扭转了“九五”期间建设规模严重不足的局面，煤炭产量年均增速达11%，保障了国民经济发展。2005年，煤炭产量22亿吨，比2000年增长69.7%；在建规模4.4亿吨/年，是“九五”末期的10倍；煤炭占我国一次能源生产总量的76.3%，比2000年提高4.3个百分点；占消费总量的68.7%，比2000年提高0.9个百分点。

（三）大型煤炭基地建设取得阶段性成果，大型煤炭企业集团发展加快

“十五”期间建设的大中型煤矿，主要分布在大型煤炭基地内。2005年，大中型煤矿产量占54%，比2000年上升7个百分点；原煤入选率32%，比2000年提高6个百分点；在建煤矿中，大中型煤矿规模占82%。目前，已形成3000万吨级以上的煤炭企业10家。其中，亿吨级特大型企业2个，5000万吨级的大型企业3个。煤炭企业与电力、化工等企业合作步伐加快，向区域化、多元化发展，23家煤炭企业跨入全国500强。

（四）科技进步步伐加快，技术面貌进一步改善

以煤炭企业为主体的技术创新体系初步建立，攻克了一批行业共性的关键技术难题。年产400~600万吨煤炭的综合采技术装备实现了国产化。开发了具有自主知识产权的煤炭液化技术，年产百万吨级煤炭液化产业化工程启动。2005年，国有重点煤矿采煤机械化程度达到82.7%，比2000年提高8.3个百分点。“十五”期间，安全高效煤矿数量由2000年的82个，增加到2005年的197个。其中，建成投产10个千万吨级煤矿。一批煤炭企业的生产和安全指标达到世界先进水平。

（五）安全基础工作得到加强，安全生产形势有所好转

国家采取了一系列重大举措，加强煤矿安全基础工作，

安全生产形势有所好转。“十五”期间，全国煤炭产量增长了 69.7%，百万吨死亡率下降了 39.2%。2005 年，全国煤矿百万吨死亡率 2.711。其中，国有重点煤矿 0.919，国有地方煤矿 1.993，乡镇煤矿 5.158。

（六）煤层气（煤矿瓦斯）规模化开发起步，资源综合利用取得进展

煤层气资源分布状况基本摸清，探明储量 1023 亿立方米。2005 年，煤矿抽采瓦斯约 23 亿立方米，利用约 10 亿立方米。建成煤层气井 615 口，初步实现商业化运营。全国低热值煤电厂 201 座，装机 888 万千瓦。以煤矸石和粉煤灰为原料的水泥生产能力 2900 万吨、墙体材料的生产能力 54 亿块标准砖。矿井水产生量 45 亿立方米，利用量 20 亿立方米。

煤炭工业存在主要问题：一是行业管理职能分散，法制建设滞后；二是资源开发秩序乱，资源回收率低；三是矿区环境（恶化）保护投入少，综合治理滞后；四是安全基础依然薄弱，安全生产形势严峻；五是科技水平差距大，创新能力不足；六是生产力落后，产业集中度低；七是企业负担沉重，职工收入水平低。以上问题，严重影响煤炭工业可持续发展。

二、煤炭工业面临的形势

“十一五”期间，随着国民经济快速发展，煤炭工业面临着新的发展机遇，也面临严峻挑战。

（一）煤炭需求持续增长

综合考虑经济结构调整、技术进步和节能降耗等因素，预测 2010 年全国煤炭需求总量为 26 亿吨。电力、钢铁工业用煤继续快速增长，建材工业用煤基本维持不变，煤化工产业成为新的增长点。

（二）发展环境进一步改善

《煤炭法》和《若干意见》配套法规和政策措施的实施，财税政策的深化改革，铁路和港口建设的加快，为煤炭工业发展营造了良好的条件。

（三）煤炭布局矛盾更加突出

京津冀、东北、华东、中南地区煤炭需求量持续增加，供应仍将集中在晋陕蒙宁煤炭主产地区，水资源短缺限制着该地区煤炭加工转化规模，“北煤南运、西煤东调”压力加大。煤炭资源与水资源逆向分布、煤炭生产与消费逆向布局的矛盾更加突出。

（四）可持续发展压力增大

煤矿企业技术人员匮乏、职工素质低等问题短期内难以解决，安全生产任务仍然艰巨；煤炭富集省（区）的资源保护和储备，特别是对特殊和稀缺煤种保护性开采的难度增加；晋陕蒙宁地区水资源流失严重，遏制矿区生态环境恶化愈发困难；东部平原地区采煤沉陷引发的问题越来越多。

（五）协调发展任务艰巨

推进煤炭企业重组、整顿关闭浪费资源和不具备安全生产条件的小型煤矿、调控煤炭生产总量日益重要。随着成本核算体系完善，资源、环境、安全、劳动力、转产等费用足额进入成本，煤矿企业经营压力加大。市场资源加速流向优势矿区，资源枯竭矿区和劣势矿区转型发展步履艰难，不稳定因素增多。

三、煤炭工业发展方针和目标

煤炭是我国的主体能源，煤炭工业是关系能源安全和国

国民经济命脉的重要基础产业。“十一五”是全面建设小康社会的关键时期，煤炭工业在保障国民经济和社会发展的需要同时，必须转变经济增长方式，加快结构调整，走资源利用率高、安全有保障、经济效益好、环境污染少和可持续发展道路。

（一）发展方针

“十一五”煤炭工业发展方针是：以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，按照国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要和《若干意见》的总体部署，以煤炭整合、有序开发为重点，完善体制、创新机制，强化管理、保障安全，改小建大、优化结构，依靠科技、促进升级，深度加工、洁净利用，节约资源、保护环境，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。

“十一五”期间，要以煤炭整合、有序开发为重点。对中小煤矿实施整合改造，实现资源、资产、技术、人力等生产要素的整合和重组。在大型煤炭基地内，一个矿区原则上由一个主体开发，推进企业整合。鼓励大型煤炭企业整合重组和上下游产业融合，提高产业集中度。加强资源勘查，科学制定规划，规范矿权设置，调控建设规模，合理组织生产，有序开发资源。

完善体制、创新机制。健全煤炭工业管理体制，加强煤炭行业管理。健全和完善法律法规、标准、产业政策体系，制定《若干意见》的配套政策和实施办法，加强规划引导和调控，充分发挥市场配置资源的基础性作用，营造煤炭企业公平竞争的市场环境。

强化管理、保障安全。按照安全发展的要求，坚持“安全第一、预防为主、综合治理”的方针，从安全文化、安全法制、安全责任、安全科技和安全投入等方面加强建设，完

善安全生产管理体系，全面提高煤矿安全生产水平。

改小建大、优化结构。煤炭发展以“整合为主、新建为辅”，严格控制小型煤矿建设，整合改造中小型煤矿，全面提升办矿水平；加强大型煤炭基地建设，优先建设大型现代化露天煤矿和千万吨级安全高效矿井，优化煤炭生产结构。

依靠科技、促进升级。采用高新技术和先进适用技术，加快安全高效大型现代化煤矿建设，大力推进中小型煤矿机械化，淘汰落后的工艺和装备，提高煤炭重大装备研发和制造能力，促进煤炭产业升级。

深度加工、洁净利用。大力发展煤炭洗选加工，提高煤炭利用和运输效率。发展煤化工，开发煤基液体燃料，推进煤炭气化、液化示范工程建设，弥补油气供应不足，提高国家能源安全保障程度。

节约资源、保护环境。切实提高煤炭资源回收率，开展煤层气（煤矿瓦斯）、矿井水、煤矸石、煤泥以及与煤共伴生资源的综合开发与利用，大力发展循环经济。推行清洁生产，减少对环境 and 生态的影响。

（二）发展目标

建立规范的煤炭资源开发秩序，大型煤炭基地建设初见成效，中小型煤矿整合改造取得明显进展；现代企业制度进一步完善，形成若干个亿吨级产能的大型煤炭企业 and 企业集团；基本形成适应煤炭工业发展的科技创新体系；煤矿安全生产形势明显好转；洁净煤技术开发和产业化全面发展，资源综合利用和节约资源取得明显进展；矿区生态环境恶化的趋势得到遏制；职工收入稳步增长，初步形成与社会主义市场经济体制相适应的煤炭工业管理体制和煤炭法律法规体系。

煤炭生产：煤炭产量 26 亿吨，其中：大型煤矿产量

14.5 亿吨，比重占 56%；中型煤矿产量 4.5 亿吨，比重占 17%；小型煤矿数量控制在 1 万处，产量控制在 7 亿吨以内，比重占 27%。原煤入选 13 亿吨，入选率 50%。

煤炭建设：“十五”结转的在建煤矿全部建成投产。“十一五”期间，小型煤矿整合改造为大中型煤矿，增加产能 2 亿吨；新开工（新建和改扩建）煤矿规模 4.5 亿吨，形成产能 2 亿吨。重点建设 10 个千万吨级现代化露天煤矿，10 个千万吨级安全高效现代化矿井。加强煤炭资源基础地质勘查，提交普查资源量 1500 亿吨。

大集团发展：促进以煤为基础，煤电、煤化、煤路等多元化发展，形成 6~8 个亿吨级和 8~10 个 5000 万吨级大型煤炭企业集团，煤炭产量占全国的 50% 以上。

技术进步：大型煤矿采掘机械化程度达到 95% 以上，中型煤矿达到 80% 以上，小型煤矿机械化、半机械化程度达到 40%。安全高效煤矿数量达到 380 个，产量占全国的 45%，其中千万吨级煤矿达到 25 个。

职工素质：煤矿专业技术人员占职工总数的比例比 2005 年提高 5 个百分点，达到 12%。职工受教育的平均年限达到 11 年，其中高中及以上文化程度的职工达到 50%。

安全生产：煤矿重特大事故多发的势头得到有效遏制，伤亡总量明显下降，职业危害初步得到控制。煤矿百万吨死亡率降到 2.0 以下。

节约资源：节约能源 6000 万吨标准煤。其中，煤矸石电厂装机容量达到 3000 万千瓦，节约煤炭 5200 万吨标准煤；利用煤矸石和粉煤灰生产水泥 1.3 亿吨，墙体材料 250 亿块标准砖，节约煤炭 800 万吨标准煤。年均节约水 34 亿立方米。

煤层气：现有矿井逐步实现应抽尽抽，新建矿井基本实现先采气、后采煤，瓦斯抽采率达 40% 以上。煤层气（煤矿瓦

斯)产量100亿立方米。其中,地面煤层气产量50亿立方米,全部利用;井下瓦斯产量50亿立方米,利用30亿立方米。新增煤层气探明地质储量3000亿立方米。

环境保护:煤矸石、矿井水利用率均达到70%,矿井水达标排放率100%,洗煤废水闭路循环率80%,自燃矸石山灭火率达到95%,土地复垦率超过40%。大中型煤矿企业主要污染物全部达标排放,小型煤矿企业污染物排放总量逐步减少。

四、煤炭工业发展的主要任务

(一) 优化煤炭布局

全国煤炭布局原则:稳定调入区生产规模,增加调出区开发规模,适度开发自给区资源。根据煤炭资源、区位、市场等情况,全国划分为煤炭调入区、煤炭调出区和煤炭自给区。调入区包括京津冀、东北、华东、中南四个规划区;调出区为晋陕蒙宁规划区;自给区包括西南、新甘青两个规划区。

1. 稳定调入区生产规模

东北区 在稳定现有生产规模的基础上,加强地质勘探,积极寻找接续资源,适当建设大中型煤矿,解决煤矿衰老接续问题,提高小型煤矿办矿标准。适当扩大黑龙江生产规模,做好炼焦煤资源的保护性开发和合理利用,褐煤资源的开发要和坑口电厂建设同步进行。稳定辽宁、吉林两省煤炭生产规模,同时做好衰老矿区的产业接续和转型工作。

京津冀区 河北要加快蔚州和平原矿区开发,稳定煤炭生产规模,提高小型煤矿办矿标准。稳定北京京西矿区大中型矿井生产能力,做好小型煤矿退出工作。