

## 从煤炭储备政策看我国煤炭供需矛盾衍变

### 报告要点

2024年4月12日，国家发展改革委、国家能源局发布《关于建立煤炭产能储备制度的实施意见》，标志着煤炭产能储备制度的正式落地。“十二五”以来，我国煤炭产能储备政策如何演变？如何解读最新的产能储备制度？制度正式落地，对煤炭市场将产生怎样的影响？本篇将从三个方面进行展开。

### 摘要：

煤炭行业储备能力建设由来已久，政策思路变化的背后是煤炭行业供需矛盾的衍变。近十余年间，我国煤炭储备体系在探索中建设，从集散地、消费地建设储备基地到在生产侧建设储备产能，其后背景是煤炭行业矛盾的衍变，但重视能源行业、保供稳价的总思路依然不变。

2024年煤炭产能储备制度正式落地，体现了对能源保供的持续重视和长期增产不足的担忧。短期有助于修复煤炭供给侧弹性，长期平滑煤炭价格波动曲线。煤炭经历了两年产能快速释放，叠加生产事故频发、安监趋严，我国煤炭供给弹性明显下降，产量增速存持续下行风险。短期来看，制度中相关配套优惠支持政策会提高各产煤省区和煤炭企业建设产能储备煤矿的积极性，修复供给弹性；长期来看，设立产能储备制度，可以推动煤炭产能保持合理裕度，增强煤炭供应保障能力，增加市场应对极端情况的工具，平滑长期煤炭价格波动曲线。

风险因素：安全事故、政策调整

### 能源转型与碳中和组

研究员：  
朱子悦  
从业资格号 F03090679  
投资咨询号 Z0016871

研究员：  
张默涵  
从业资格号 F03097187  
投资咨询号 Z0020317

研究员：  
王鹤蓉  
从业资格号 F03091767  
投资咨询号 Z0019893

重要提示：本报告非期货交易咨询业务项下服务，其中的观点和信息仅作参考之用，不构成对任何人的投资建议。中信期货不会因为关注、收到或阅读本报告内容而视相关人员为客户；市场有风险，投资需谨慎。如本报告涉及行业分析或上市公司相关内容，旨在对期货市场及其相关性进行比较论证，列举解释期货品种相关特性及潜在风险，不涉及对其行业或上市公司的相关推荐，不构成对任何主体进行或不进行某项行为的建议或意见，不得将本报告的任何内容据以作为中信期货所作的承诺或声明。在任何情况下，任何主体依据本报告所进行的任何作为或不作为，中信期货不承担任何责任。

目录

摘要： ..... 1

一、煤炭储备政策衍变：从储备基地到储备产能 ..... 4

二、详解煤炭产能储备政策 ..... 7

三、产能储备制度的影响分析 ..... 9

免责声明 ..... 10

## 图目录

图 1:	我国煤炭储备相关政策.....	5
图 2:	2009-2024 年动力煤价格走势.....	6
图 3:	2008-2024Q1 原煤产量与增速.....	6
图 4:	正式版本与征求意见稿对比.....	8

## 一、煤炭储备政策衍变：从储备基地到储备产能

一直以来，我国持续探索煤炭储备体系建设，其初衷是保障煤炭供需相对稳定，十年前的储备政策主要以集散地和消费地的储备建设为主。2011 年，国家发改委、财政部会同交通运输、铁道、能源等有关部门制定《国家煤炭应急储备管理暂行办法》（发改运行〔2011〕996 号），计划在重要煤炭集散地、消费地、关键运输枢纽等地建立煤炭储备，由中央政府统一调用，用于应对重大自然灾害、突发事件等导致煤炭供应中断或严重不足情况。同时，发改委部署了第一批国家煤炭储备工作计划，以八家港口企业和 10 家煤电企业作为国家第一批应急煤炭储备点，储备形式为实物储备，计划通过建立国家煤炭应急储备来缓解高峰期用煤紧张。财政部为参与企业提供投资补助和贷款利息补贴。

“十二五”时期，主要用煤大省纷纷加强煤炭储备基地建设，但整体建设进展相对缓慢。2009 年 5 月，山东计划建设 4-6 个 2000 万吨以上煤炭储备配送基地，以建立煤炭供应保障长效机制；但截至 2022 年，全省可调度煤炭储备能力不足 1500 万吨。湖北规划在宜昌枝城和武汉阳逻分别建立年吞吐 5000 万吨的大型煤炭中转集散地和年总生产能力 2000 万吨商品煤的储配工业基地，但截至 2021 年，全省可调度煤炭储备能力不足 1600 万吨。四川省经委在 2010 年向国家发改委和神华集团申请在成都平原建设西南地区应急煤炭储备基地建设，但该地区首个国家级煤炭储备基地直至 2022 年 8 月才投产。

中转环节、需求侧储备基地建设进展缓慢，背后存在诸多原因。尽管煤炭储备能力建设长期被列为重点工作，但实际执行环节仍进展缓慢。与油气等能源品相比，煤炭易风化、变质、自燃，露天堆放容易造成环境污染，煤场煤仓等储备设施前期投资高、储存容量受限，且长期储备会占压大量资金，因此企业参与煤炭储备的积极性较低。尤其是在煤炭供需紧张时，流通环节周转加快、煤价上涨，导致储备任务难度增加，影响储备规模及实际效果。此外，铁路港口等运能持续提升，导致运输效率提高，维持常规储备高库存的必要性下降。

2021 年以来，应对新一轮煤价高涨，国家发改委开始筹备全国煤炭储备能力建设，政策细则几经修改。2021 年新华社报道称，国家正在推进煤炭储备能力建设，总目标是在全国形成相当于年煤炭消费量 15%、约 6 亿吨的煤炭储备能力，其中政府可调度煤炭储备不少于 2 亿吨，接受国家和地方政府直接调度，另外 4 亿吨是企业库存，通过最低最高库存制度进行调节。为此，人民银行创设支持煤炭清洁高效利用专项再贷款，总规模 2000 亿元。2022 年，国务院将“提高煤炭储备能力和水平”列入保粮食能源安全政策的重点工作，并明确要求用好支持煤炭清洁高效利用专项再贷款和合格银行贷款，压实地方储备责任。当年，人民银行增加 1000 亿元专项再贷款额度，专门用于支持煤炭开发使用和增强煤炭储备能力。2024 年 4 月，国家发改委、国家能源局联合发布关于建立煤炭产能储备制度的实施意见（发改能源规〔2024〕413 号），计划到 2027 年初步建立煤炭产能储备制度，有序核准建设一批产能储备煤矿项目，形成一定

规模的可调度产能储备，到 2030 年，产能储备制度更加健全，产能管理体系更加完善，力争形成 3 亿吨/年左右的可调度产能储备，全国煤炭供应保障能力显著增强，供给弹性和韧性持续提升。**413 号文**出台标志着煤炭生产侧的储备制度正式落地。

图 1： 我国煤炭储备相关政策

政策	政策内容	计划目标	企业门槛/申报条件	储备形式	支持政策
国家煤炭应急储备管理暂行办法（发改运行〔2011〕996号）	中央政府委托煤炭、电力等企业在重要煤炭集散地、消费地、关键运输枢纽等地建立，用于应对重大自然灾害、突发事件等导致煤炭供应中断或严重不足情况，由中央政府统一调用的煤炭储备。	无	承储企业应具备以下条件：（一）煤炭资源充足，煤矿生产能力在 2000 万吨/年以上，煤质优良稳定，适用于多数电厂；火力发电厂装机容量在 100 万千瓦以上；（二）具备良好的区位优势和运输条件；（三）综合实力强，管理规范，信誉良好，三年内无严重违法经营记录；（四）与储备点具有产权联结或稳定的经济合作关系；（五）国家发展改革委、财政部确定的其他条件。 首批应急煤炭储备试点有神华等 10 家大型煤炭、电力企业和秦皇岛港、黄骅港、舟山港、广州港、武汉港、芜湖港、徐州港、珠海港 8 个港口企业。	实物储备	财政部为参与企业提供投资补助和贷款利息补贴。
关于做好 2021 年煤炭储备能力建设工作的通知（发改电〔2021〕108号）	贯彻关于建立健全能源安全储备制度的决策部署，加快推进储备能力建设，强化煤炭储备管理，进一步发挥煤炭储备在能源安全供应中的作用，做好 2021 年煤炭储备能力建设。	<b>2021 年，全国安排形成 1.2 亿吨以上的政府可调度煤炭储备能力。</b> 其中，各省（区、市）承担 6000 万吨（陕西新增 300 万吨、内蒙新增 300 万吨、山西新增 300 万吨）；中央企业承担 6000 万吨，力争达到 7000 万吨。并提出严格落实最低库存制度，实行淡旺季差别化存煤标准。 <b>力争到 2021 年底在全国范围内形成 4 亿吨左右的商业煤炭储备能力</b> ，其中电力企业煤炭储备能力达到 2 亿吨左右，煤炭企业储备能力达到 1 亿吨左右，流通环节煤炭储备能力达到 1 亿吨左右。	文件下发给各省市发改委、部分省市工信厅、晋蒙川滇等省份能源局、以及华能、大唐、华电、国家电投、国家能源投资集团、中煤集团等央企。	煤炭储备项目、实物储备	煤炭储备能力建设中央预算内投资专项支持；煤炭储备能力建设与煤炭进口挂钩；与煤矿安全改造中央预算内投资安排挂钩；优先煤矿手续办理。
关于建立煤炭产能储备制度的实施意见（发改能源规〔2024〕413号）	强调建立煤炭产能储备制度应充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，以大型现代化露天煤矿和安全保障程度高的井工煤矿为实施重点，在新建和在建煤矿项目中优选一批产能储备煤矿，积极稳妥组织实施，大力提升安全绿色生产素质，保持煤炭产能合理充裕，增强煤炭供给弹性和灵活性，有效应对煤炭供应中的周期性和季节性波动等情形。	到 2027 年，初步建立煤炭产能储备制度，有序核准建设一批产能储备煤矿项目，形成一定规模的可调度产能储备。 <b>到 2030 年，产能储备制度更加健全，产能管理体系更加完善，力争形成 3 亿吨/年左右的可调度产能储备</b> ，全国煤炭供应保障能力显著增强，供给弹性和韧性持续提升。	申报建设储备产能的煤矿应为国家发展改革委、国家能源局核准权限的新建、在建煤矿项目，煤矿储备产能规模按占煤矿设计产能的比重，划分为 20%、25%、30% 三档。储备产能煤矿所在矿区应具备外运便利、运力充足等条件，煤炭产品主要用于保障发电供热及民生用能需求。	产能储备	分别从产能置换、煤炭矿区总体规划及规划环评手续办理、新增产能指标等方面提出相关配套优惠支持政策

资料来源：政府官网 中信期货研究所

从实物储备到产能储备的政策变迁，其背景在于我国煤炭供需矛盾的衍变。

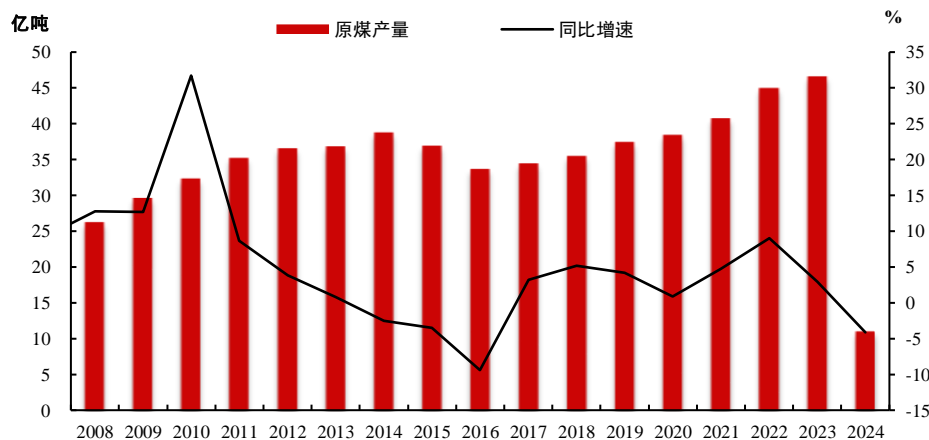
“十二五”初期，四万亿刺激之后，煤炭行业整体处于景气区间，整体供需两旺，产运需结构性矛盾导致旺季出现区域性偏紧，因此当时的煤炭储备政策侧重于交通运输枢纽建设和用煤端储备能力建设，比如支持环渤海京曹港口建设、瓦日铁路建成通车、浩吉铁路得到批复等，要求电厂保持一定可用天数的库存等。2021 年煤炭价格大幅上涨，我国通过保供增产稳价等一系列组合拳使煤价回落到千元以下，但本轮产能扩张中凸显出来的“部分区域接续能力不足、新增产能进一步向西北集中”等问题，以及能源转型过程中火电韧性较强，引发对煤炭长期供应能力不足的担忧。但考虑到双碳目标和能源保供的双重要求，对煤炭生产能力储备的要求必然加强。

图 2： 2009-2024 年动力煤价格走势



资料来源：Wind 中信期货研究所

图 3： 2008-2024Q1 原煤产量与增速



资料来源：Wind 中信期货研究所



## 二、详解煤炭产能储备政策

**产能储备=煤矿设计产能-常规产能+储备产能。**常规产能是指非应急状态下煤矿正常生产的产能，由企业根据市场情况自主组织生产，不纳入国家统一调度范围。储备产能是指在常规产能基础之上预留的规模适度、用于调峰的产能，应急状态下按国家统一调度与常规产能同步释放，实现煤矿“向上弹性生产”。产能储备煤矿主要通过增强采掘（剥）能力、提高工作面推进度的方式形成储备产能，不通过增加工作面的方式实现；煤矿储备产能规模按占煤矿设计产能的比重，划分为 20%、25%、30% 三档。

**设计产能储备的根本目的是为了能源保供。**政策响应促进初级产品供给保障和价格稳定的决策部署，深化煤炭供给侧结构性改革，创新产能管理机制，完善产能储备政策。建成一定规模的煤炭储备产能，可在国际能源市场剧烈波动、恶劣天气多发、供需形势急剧变化等极端情形下“向上弹性生产”，快速释放储备产能，有效提升煤炭应急保障能力，更好发挥煤炭在能源供应中的兜底保障作用。

**产能储备煤矿日常按照常规产能生产，应急状态下服从国家统一调度“向上弹性生产”。**产能储备煤矿建设分五个阶段：规划、核准、建设、验收和生产。其中规划、核准及建设等工作均按照设计产能展开；验收时分别按设计产能和常规产能组织试生产。产能储备煤矿建成后，国家根据煤炭市场供需变化等情况对储备产能实施统一调度。当煤炭供应紧张时，组织产能储备煤矿“向上弹性生产”，快速释放储备产能，保障国家能源安全；当煤炭供应充裕时，组织产能储备煤矿按照常规产能生产，减少化石能源消费，为新能源发展腾出空间，助力能源绿色低碳转型。

**正式版本相比征求意见稿相比，“增储”信号更加积极，“安监”责任更加细化。**在实施意见稿中，我们主要发现以下变化：一、申请的范围原本限制在五大煤炭基地的煤矿，现在改为优先支持五大基地煤矿申请；二、删除设计年产能不低于 300 万吨的要求；三、去掉了省级安监对超产的监督要求；四、增加了对安全的要求，要增大安全投入、排查隐患；五、不止要求地方部门，也增加对项目单位、企业严格履行主体责任的要求。前三条降低准入门槛，刺激更多煤矿加入产能储备的行列中来，释放积极信号；后两条则层层压实安全生产责任，强调“责任到企”。

图 4： 正式版本与征求意见稿对比

	正式版本	征求意见稿
总体要求	大力提升绿色生产素质，促进产能储备与生态环境保护相协调。	<b>严格落实各项生态环境保护要求</b> ，大力提升绿色生产素质，促进煤炭产能储备与生态环境保护相协调。
建设规则	<b>建设阶段</b> ：产能储备煤矿主要通过增强采掘（剥）能力、提高工作面推进度的方式形成储备产能，不通过增加工作面的方式实现。 <b>要加强建设安全管理，严格执行安全设施“三同时”制度。</b> <b>生产阶段</b> ：在应急状态下，坚决服从国家统一调度，快速释放储备产能，确保产得出、调得快、用得上。 <b>要切实加大安全生产投入，强化隐患排查治理，不断增强安全供应保障能力。</b>	<b>建设阶段</b> ：产能储备煤矿主要通过增强采掘（剥）能力、提高工作面推进度的方式形成储备产能，不通过增加工作面的方式实现。 <b>生产阶段</b> ：在应急状态下，坚决服从国家统一调度，快速释放储备产能，确保产得出、调得快、用得上。
管理程序	<b>申报条件</b> ：申报建设储备产能的煤矿应为国家发展改革委、国家能源局核准权限的新建、在建煤矿项目，煤矿储备产能规模按占煤矿设计产能的比重，划分为 20%、25%、30%三档。储备产能煤矿所在矿区应具备外运便利、运力充足等条件，煤炭产品主要用于保障发电供热及民生用能需求。 <b>确认程序</b> ：国家能源局委托有关评估机构组织专家对申报建设储备产能的煤矿项目进行评估，根据评估结果统筹确定煤矿项目名单及产能储备建设规模， <b>优先支持山西、蒙西、蒙东、陕北、新疆五大煤炭供应保障基地内的大型现代化露天煤矿或安全保障程度高的井工煤矿。</b>	<b>申报条件</b> ：申报建设储备产能的煤矿应为国家核准权限的新建、在建煤矿项目， <b>设计产能不低于 300 万吨/年</b> ，煤矿储备产能规模按占煤矿设计产能的比重，划分为 20%、25%、30%三档。申报建设储备产能煤矿所在矿区外运条件便利且运力配置充足， <b>且为五大煤炭供应保障基地内的大型现代化露天煤矿或安全保障程度高的井工煤矿</b> ，煤炭产品主要用于保障发电供热及民生用能需求。 <b>确认程序</b> ：国家能源局将委托有关评估机构组织专家对申报建设储备产能的煤矿项目进行优选，会同有关部门确定符合条件的煤矿名单及产能储备建设规模。新建煤矿、在建煤矿建设储备产能均需履行项目核准或核准变更手续。
保障措施	<b>压实工作责任</b> ：产能储备煤矿的项目单位要 <b>严格履行主体责任，扎实推进产能储备煤矿建设，确保如期保质保量完成建设任务，按国家统一调度组织生产，有效发挥产能储备煤矿作用。</b> 省级煤炭行业管理部门要履行好监督管理责任，加强对辖区内产能储备煤矿日常监督，逐矿建立工作台账，调度掌握产能储备煤矿在非应急和应急两种状态下的生产情况，相关台账信息定期报送至国家发展改革委、国家能源局。 <b>强化监督管理</b> ：国家能源局会同有关部门加强对全国煤炭产能储备工作的综合协调和督促指导，研究解决产能储备煤矿建设生产过程中的重大问题，推动产能储备各项工作有序开展。省级煤炭行业管理部门适时组织开展检查，对未按照国家有关规定组织建设生产的，应当责令限期整改，违反有关法律法规的按规定予以处罚，确保产能储备各项要求落实落地。	<b>压实工作责任</b> ：省级煤炭行业管理部门要履行好监督管理责任，加强对辖区内产能储备煤矿的日常监督，逐矿建立工作台账，调度掌握产能储备煤矿在非应急和应急两种状态下的生产情况，并确保相关信息真实准确。省级煤炭行业管理部门调度掌握的产能储备煤矿台账信息，按月报送至国家发展改革委、国家能源局汇总。 <b>省级煤炭行业管理、煤矿安全监管等部门要按照国家有关法律法规，加强对超能力组织生产的监管。</b> <b>强化监督检查</b> ：国家能源局将会同有关部门适时对全国煤矿产能储备情况进行监督检查，对不服从统一调度的煤矿企业，及时进行约谈并责令限期整改。对未按照要求进行建设、 <b>超能力组织生产</b> 等违法违规行为，按国家法律法规予以处罚。

资料来源：政府官网 中信期货研究所



### 三、产能储备制度的影响分析

线性外推，若 2030 年完成储备 3 亿吨目标，需新增产能预计 10-15 亿吨，考虑到当前我国产能现状，有一定实施难度。《实施意见》提出“到 2027 年初步建立煤炭产能储备制度，形成一定规模的可调度产能储备，到 2030 年力争形成 3 亿吨/年左右可调度产能储备”，同时要求“申报煤矿为核准新建、在建煤矿项目，煤矿储备产能规模按占煤矿设计产能的比重，划分为 20%、25%、30% 三档”。根据要求线性外推，欲达成 2030 年 3 亿产能储备目标，则需新增产能约 10-15 亿吨。

短期来看，增储不意味着增产，短期产能不会快速提升，政策意图在修复煤炭供给弹性。经历了两年产能快速释放，今年我国煤炭产量增长明显放缓，叠加生产事故频发、安监趋严，供给弹性明显下降，因此产能储备制度的落地有助于煤炭供给侧弹性修复。制度中设置产能置换、煤炭矿区总体规划及规划环评手续办理、新增产能指标等方面相关配套优惠支持政策，虽然不能直接带来产量增加，但会提高各产煤省区和煤炭企业建设产能储备煤矿的积极性，进一步提升国家统一调配能力。

长期来看，产能储备制度有助于增厚供应安全垫，平滑长期煤炭价格波动曲线。设立产能储备制度，可以推动煤炭产能保持合理裕度，增强市场应对极端情况的容错率。通过快速释放储备产能，可以较好地补足因产量超预期收紧、流动性不足、旺季调峰需求激增等因素导致的供需缺口，收窄因周期性、季节性等因素带来的价格波动。

## 免责声明

除非另有说明，中信期货有限公司（以下简称“中信期货”）拥有本报告的版权和/或其他相关知识产权。未经中信期货有限公司事先书面许可，任何单位或个人不得以任何方式复制、转载、引用、刊登、发表、发行、修改、翻译此报告的全部或部分材料、内容。除非另有说明，本报告中使用的所有商标、服务标记及标记均为中信期货所有或经合法授权被许可使用的商标、服务标记及标记。未经中信期货或商标所有权人的书面许可，任何单位或个人不得使用该商标、服务标记及标记。

如果在任何国家或地区管辖范围内，本报告内容或其适用与任何政府机构、监管机构、自律组织或者清算机构的法律、规则或规定内容相抵触，或者中信期货未被授权在当地提供这种信息或服务，那么本报告的内容并不意图提供给这些地区的个人或组织，任何个人或组织也不得在当地查看或使用本报告。本报告所载的内容并非适用于所有国家或地区或者适用于所有人。

此报告所载的全部内容仅作参考之用。此报告的内容不构成对任何人的投资建议，且中信期货不会因接收人收到此报告而视其为客户。

尽管本报告中所包含的信息是我们于发布之时从我们认为可靠的渠道获得，但中信期货对于本报告所载的信息、观点以及数据的准确性、可靠性、时效性以及完整性不作任何明确或隐含的保证。因此任何人不得对本报告所载的信息、观点以及数据的准确性、可靠性、时效性及完整性产生任何依赖，且中信期货不对因使用此报告及所载材料而造成的损失承担任何责任。本报告不应取代个人的独立判断。本报告仅反映编写人的不同设想、见解及分析方法。本报告所载的观点并不代表中信期货或任何其附属或联营公司的立场。

此报告中所指的投资及服务可能不适合阁下。我们建议阁下如有任何疑问应咨询独立投资顾问。此报告不构成任何投资、法律、会计或税务建议，且不担保任何投资及策略适合阁下。此报告并不构成中信期货给予阁下的任何私人咨询建议。

## 中信期货有限公司

深圳总部 地址：深圳市福田区中心三路8号卓越时代广场（二期）北座13层1301-1305、14层

邮编：518048

电话：400-990-8826