# 我国煤炭产业健康发展的政策研究

来源：网络 作者：繁花落寂 更新时间：2024-04-07

*[摘 要] 一个产业的健康 发展 必须有配套的政策相辅助。本文首先 分析 我国了煤炭产业政策的发展历程及其对煤炭产业的影 响；指出了我国煤炭产业现阶段虽然取得了长足的发展但是还存在一些深层次的 问题 ；然后从产业布局、产业结构、 产业组织等...*

[摘 要] 一个产业的健康 发展 必须有配套的政策相辅助。本文首先 分析 我国了煤炭产业政策的发展历程及其对煤炭产业的影 响；指出了我国煤炭产业现阶段虽然取得了长足的发展但是还存在一些深层次的 问题 ；然后从产业布局、产业结构、 产业组织等方面分析了我国煤炭产业的发展方向和思路，最后就煤炭产业的健康发展提出了若干相关辅助政策与措施。

[关键词] 煤炭产业；产业政策；政策 研究 ；

煤炭是我国的主体能源，是国民 经济 发展的基础产业，我国煤炭能否满足经济增长和 社会 进步的需要，能否走出一条具有 中国 特色的煤炭产业可持续发展之路，在相当程度上取决于国家对煤炭实施怎样的产业政策。所以，我国要借鉴 历史 经验教训，从现实情况出发，确定煤炭产业的方向和思路，制定相应的配套辅助政策。

一、我国煤炭产业政策的发展历程及其 影响

1.计划经济时期的煤炭产业政策。在计划经济时期，中央和地方政府对煤炭 工业 非常重视，投入大量的人力、物力和财力，大力发展国有煤矿，实行了“五统一”的煤炭产业政策。煤矿建设由政府统一投资，煤矿建设和生产所需物资由国家统一供应，煤炭产品由国家统一调配，煤炭价格由国家统一确定，煤矿亏损由政府统一补贴。“五统一”政策对医治战争创伤，加快煤炭产业的发展，保障国民经济发展和社会生活对煤炭的需求发挥过重要作用。但是，“五统一”的煤炭产业政策，限制了地方和 企业 的积极性，煤炭长期成为制约国民经济发展的“瓶颈”。

2.改革开放初期的煤炭产业政策。改革开放初期，煤炭工业实施积极的对外开放政策，引进国外先进设备和技术，提高了国有煤矿的整体技术装备水平，推动了煤矿 现代 化建设。

为了缓解国民经济高速发展过程中长期存在的煤炭“瓶颈”制约问题，在“有水快流”思想导向下，国家实行了“两个一起上”(“大、中、小煤矿一起上，国家、集体、个人一起上”)的煤炭产业政策，以调动地方特别是农民办矿的积极性。

国家在支持全国乡镇煤矿发展的同时，为了调动煤炭企业和职工的积极性，从1985年开始，又对原国有重点煤矿、国有地方煤矿实行了投入产出总承包，以后又多次延续财务承包。这些产业政策，对调动地方、农民办矿的积极性和调动国有煤炭企业的积极性，增加煤炭企业的经营活力，促进煤炭生产和供给发挥了重要作用。 4.现行主要煤炭产业政策分析。1998年以后，在进一步放开煤价，让煤炭企业进入市场的同时，国家加大了政策支持力度，采取了对煤炭总量进行宏观调控、减轻煤炭企业负担、改善煤炭企业市场竞争环境等政策措施。这些政策主要有：以关闭非法开采、布局不合理和不具备基本安全生产条件的各类小煤矿为主要 内容 的总量调控政策；鼓励煤炭出口政策；整顿煤炭市场经营秩序，实行煤炭经营资格审批制度政策；企业下放后，所得税全额交给地方财政，用于困难煤炭企业的补贴政策；企业利润不再上缴和划转，由此产生的亏损补贴缺口，由中央财政增加亏损补贴基数的政策；对资源枯竭的煤矿实施关闭破产的政策等，煤炭产业状况开始有所好转，并逐步实现扭亏为盈。

二、我国煤炭产业存在的问题

随着我国市场经济体制逐步完善，产业结构调整加快，由于历史原因长期形成的煤炭产业集中度低，产业组织结构不合理；相当一部分矿井技术落后、安全隐患严重，重大安全事故时有发生；资源回采率和资源利用率低，浪费严重；产业发展机制不活，政策措施跟不上，行业管理的政府职能过度分散；企业研发和创新能力弱，产品技术含量低等问题一直没有得到根本性的解决，导致煤炭企业缺乏自身积累而无法公平参与市场竞争。这些问题的存在，很大程度上影响了我国煤炭产业发展潜力和优势的发挥。

而我国 目前 煤炭产业政策的两个明显特征是：一是缺乏一个完整的煤炭产业政策体系，且政策波动大，累积效应明显，各个政策独立，不协调；二是政府干预过强，市场配置机制较弱，煤炭产业一直处于不公平的竞争地位。

为保证我国煤炭产业的健康、有序和持续发展，急需制定和出台一套系统、完整的煤炭产业发展政策。

三、我国煤炭产业发展方向和思路

近10年，由于市场经济的调控作用，煤炭市场走过了供大于求、供不应求再至供需趋于平衡的路程。由于受前些年煤炭市场需求的拉动，煤炭建设进入新一轮的建设高峰期，目前煤炭市场已进入战略调整期。在此状况下，煤炭工产业的整体发展思路是：

1.在产业布局上。优化煤炭工业布局，总体思路是：稳定调入区煤炭生产规模，加快调出区煤炭开发速度，适度开发自给区煤炭资源。构筑大型企业集团煤炭供应的主渠道，提高国家能源保障供给能力。

2.在产业组织上。国家鼓励建设大基地、大集团，重点建设13个煤炭大型基地和98个重点矿区。通过资源整合，积极推进晋陕蒙宁、华东、东北、西南等地区煤炭企业战略性重组。培育跨行业、跨省区、跨所有制的上亿吨的大型企业集团。严格办矿准入标准，坚持“整合为主、新建为辅”的工作方针，加快产业结构调整和资源整合，继续依法关闭布局不合理、不具备安全生产条件、浪费资源、破坏生态环境的小煤矿，全面提升办矿水平。

3.在产业发展上。鼓励大型煤炭企业加强与冶金、化工、建材、 交通 运输企业的联营与合作，促进能源及相关产业布局的优化和煤炭产业与下游产业协调发展。

4.资源综合利用和产业升级已成煤炭工业建设的主旋律。国家鼓励推动洁净煤技术和产业化发展，积极发展煤炭洗选加工，提高产品质量，优化产品结构；鼓励煤电联营，建设大型坑口电厂；积极开展液化、气化等用煤的资源评价，稳步实施煤炭液化、气化工程等。

5.煤炭企业向集约化、多元化、安全生产自动化发展。到2005年，我国已建成197处高产高效矿井。不少煤炭企业正全力将企业做“大”做“强”，争相打造世界级的“航空母舰”。并将产业链延伸至电力、焦化、铁路、煤化工、电解铝等产业，优化了产业结构，成为煤炭企业引领多元化发展的先行军。

四、 发展 煤炭产业的政策建议

我国也应把煤炭产品像农业、林业、畜牧业产品一样，列为初级产品，对初级产品实行优惠的经济政策。将煤炭产业定位为第一产业，在此基础上，改革和完善煤炭财税体系。

2.改革煤炭产业现行财税政策

(1)改革和完善煤炭增值税政策。按照国务院“既要建立新的增值税机制，又要照顾煤炭行业的实际困难，不增加国有重点煤炭 企业 的税负水平，保持1993年3.35%的税负原则”的精神，建议国家进一步改革和完善增值税。将煤炭产业列为增值税进一步改革的试点行业，由当前生产型增值税改革为消费型增值税；允许煤炭企业将购进生产用的固定资产、矿井水平延深等井巷工程、矿井接替工程的固定资产和外购材料、电力等支出，按照17%的比例作为增值税进项税抵扣；允许煤炭生产企业从农民手中购进的煤矿特殊用料视同农产品准予按10%的进项税抵扣；保留对煤炭企业内部自产自用产品不计税政策，煤炭企业办 社会 投入中的外购部分准予扣税；同时，我国可以借鉴欧盟部长会议向欧盟各国的建议，实行四档复式税率制度，设定基本税率为17%，低档税率设三挡，13%档、6%档，0%档。出口商品为零税率。煤炭企业可以在总体上保持1993年3.35%的税负水平上，在正常生产期内煤炭生产企业实行6%的增值税率，在衰老期内实行零税率。

(2)改革和完善矿产资源税费政策。矿产资源税与资源补偿费是国家为提高煤炭资源的回收率和对因开发资源及利用自然资源差异而形成的级差收入进行调节的税费种类。改革和完善矿产资源税费政策的思路是，将矿产资源税和资源费合并为资源税，按企业拥有煤炭储量多少和煤炭资源获利能力的大小交纳矿产资源税。

(3)取消铁路、电力建设基金和港口建设费。行业性建设基金，导致行业间的利益转移。在市场经济条件下，不利于行业间的公平竞争。煤炭企业每年年交付的经国铁运营的铁路建设基金达150亿元左右。建议国家认真清理和取消各类行业性建设基金。在国家取消行业性的建设基金之前，建议对煤炭企业不再征收铁路、电力建设基金和港口建设费。

3.完善煤炭成本核算体系。我国 目前 实行的是以矿务局为独立核算单位为主的体制。现行的煤炭成本核算制度是原计划经济时期的产物，煤炭成本是不完全成本。一是没有考虑煤矿是资源性企业，有一个生命周期，资源枯竭后必须转产，没有建立煤矿转产金。煤炭的健康和可持续发展必须建立煤炭转产金制度，加大折旧，在煤炭成本中提取提足。二是随着煤矿开采范围的增大，因开采造成的农田塌陷、水源破坏、建筑物毁坏等的补偿和赔偿费用越来越高，现有成本核算机制考虑不足。必须建立煤炭企业环保补偿机制，改变煤炭企业形象和解决长期困扰企业的公共关系问题。

4.深化企业改革，建立 现代 企业制度。煤炭企业用人多、效率低、管理粗放、机制落后的体制还没有根本扭转，煤炭工业整体还没有摆脱困境。目前的管理体制和运行机制远远适应不了企业发展的需要，除了要进一步减人提效、 科学 管理、集约化经营、推行 科技 进步外，产权制度改革要成为煤炭产业深化改革的核心。通过多元化的产权结构，建立健全现代企业制度来解决煤炭产业投资、管理问题。 6.实施集团化战略，建立可靠的煤炭供给体系。打破地域、行业和所有制界限，加快培育和发展若干个亿吨级大型煤炭骨干企业和企业集团，使之成为优化煤炭工业结构、建设大型煤炭基地、平衡国内煤炭市场供需关系和“走出去”开发国外煤炭、参与国际市场竞争的主体。煤炭企业要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。国家规划矿区、对国民经济具有重要价值矿区的资源开发由国有资本控股。鼓励发展以资产为纽带，煤炭、电力、铁路、港口等企业联营的具有国际竞争力的大型企业集团。鼓励大型煤炭企业到境外投资办矿，带动煤炭机械产品出口和技术、劳物输出，提高我国煤炭工业的国际竞争力。国家有关主管部门对煤炭产业建设大基地组建大集团要给予多方面的政策扶持。

参考 文献 ： [2]吕涛.煤炭行业需加强产业政策的 研究 [J].内蒙古煤炭经济，2004，

(1).

[3]濮洪

九.树立科学发展观推进煤炭工业持续健康发展[J]. 中国 煤炭，2004，

(6).

[4]黄清.调整产业政策才能防止煤炭经济异常波动[J].中国煤炭，2004，

(8).

本文档由028GTXX.CN范文网提供，海量范文请访问 https://www.028gtxx.cn