

附件

关于推进供给侧结构性改革 防范化解 煤电产能过剩风险的意见

煤电是保障我国电力供应的基础性电源。近年来，我国煤电行业的装机结构不断优化，技术装备水平大幅提升，节能减排改造效果显著，为经济社会发展做出了重要贡献。但是，受经济增速放缓、电力供需形势变化等因素影响，煤电利用小时数持续下降，规划和在建煤电项目规模较大，违规建设问题仍然存在，多个地区将会出现电力供应过剩情况，防范化解煤电产能过剩风险刻不容缓。为贯彻落实党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革的决策部署，有力有序有效推进防范化解煤电产能过剩风险工作，经国务院同意，现提出以下意见：

一、总体要求

（一）指导思想

全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会、中央经济工作会议精神，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略，认真落实党中央、国务院决策部署，统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展

理念，着力落实“四个革命、一个合作”能源战略，不断优化能源结构和布局，走绿色低碳发展道路，积极推动煤电行业供给侧结构性改革，正确处理需求与供应、存量与增量、上游与下游的关系，有力有序防范化解煤电产能过剩风险，实现煤电高效清洁有序发展。

（二）基本原则

完善机制，科学调控。全面落实电力体制改革要求，建立健全工作机制，立足企业和地区实际情况，充分发挥市场调节和宏观调控作用，因地制宜、统筹推进防范化解煤电产能过剩风险工作。

企业为主，保障安全。发电企业要主动承担主体责任，认真落实各项调控要求，妥善做好人员安置、债务处置等相关事宜。科学研判电力供需形势变化，电网企业要及时做好电力生产调度，保障电力安全稳定供应。

淘汰落后，严控增量。加快淘汰落后产能，依法依规关停不符合强制性标准的机组，进一步优化煤电结构。强化规划引领约束作用，完善风险预测预警机制，严控新增煤电规模，坚决清理违规项目，遏制未核先建等违法违规行爲。

优化存量，转型升级。继续推进煤电超低排放、节能改造和灵活性改造，规范整顿企业燃煤自备电厂，全面促进煤电行业转型升级、绿色发展，加快建设国际领先的高效清洁煤电体系。

（三）工作目标

“十三五”期间，全国停建和缓建煤电产能 1.5 亿千瓦，淘汰落后产能 0.2 亿千瓦以上，实施煤电超低排放改造 4.2 亿千瓦、节

能改造 3.4 亿千瓦、灵活性改造 2.2 亿千瓦。到 2020 年，全国煤电装机规模控制在 11 亿千瓦以内，具备条件的煤电机组完成超低排放改造，煤电平均供电煤耗降至 310 克/千瓦时。

二、主要任务

（四）从严淘汰落后产能。严格执行环保、能耗、安全、技术等法律法规标准和产业政策要求，依法依规淘汰关停不符合要求的 30 万千瓦以下煤电机组（含燃煤自备机组）。有关地区、企业可结合实际情况进一步提高淘汰标准，完善配套政策措施，及时制定关停方案并组织实施。

（五）清理整顿违规项目。按照《企业投资项目核准和备案管理条例》（国务院令 673 号）、《国务院关于印发清理规范投资项目报建审批事项实施方案的通知》（国发〔2016〕29 号）等法律法规要求，全面排查煤电项目的规划建设情况，对未核先建、违规核准、批建不符、开工手续不全等违规煤电项目一律停工、停产，并根据实际情况依法依规分类处理。

（六）严控新增产能规模。强化燃煤发电项目的总量控制，所有燃煤发电项目都要纳入国家依据总量控制制定的电力建设规划（含燃煤自备机组）。及时发布并实施年度煤电项目规划建设风险预警，预警等级为红色和橙色省份，不再新增煤电规划建设规模，确需新增的按“先关后建、等容量替代”原则淘汰相应煤电落后产能；除国家确定的示范项目首台（套）机组外，一律暂缓核准和开

工建设自用煤电项目（含燃煤自备机组）；国务院有关部门、地方政府及其相关部门同步暂停办理该地区自用煤电项目核准和开工所需支持性文件。

落实分省年度投产规模，缓建项目可选择立即停建或建成后暂不并网发电。严控煤电外送项目投产规模，原则上优先利用现役机组，2020年底前已纳入规划基地外送项目的投产规模原则上减半。

（七）加快机组改造提升。统筹推进煤电机组超低排放和节能改造，东部、中部、西部地区分别在2017年、2018年、2020年底前完成具备条件机组的改造工作，进一步提高煤电高效清洁发展水平。积极实施灵活性改造（提升调峰能力等）工程，深入挖掘煤电机组调节能力，提高系统调节运行效率。

（八）规范自备电厂管理。燃煤自备电厂要纳入国家电力建设规划，不得以任何理由在国家规划之外审批燃煤自备电厂，京津冀、长三角、珠三角等区域禁止新建燃煤自备电厂。燃煤自备电厂要严格执行国家节能和环保排放标准，公平承担社会责任，履行相应的调峰义务。

（九）保障电力安全供应。加强电力预测预警分析，定期监测评估电力规划实施情况，并适时进行调整。要及时做好电力供需动态平衡，采取跨省区电力互济、电量短时互补等措施，合理安排电网运行方式，确保电力可靠供应和系统安全稳定运行。

三、政策措施

（十）落实产业政策。建立完善电力容量市场、辅助服务

市场等电力市场机制，研究通过电量补贴、地方财政补贴等支持政策，对承担调峰任务的煤电机组、非供暖季停发的背压机组给予合理补偿。在确保按时完成淘汰、停建、缓建煤电产能任务目标的前提下，列入关停计划的机组容量可跨省（区、市）统筹使用，按等容量原则与暂缓核准、建设项目的恢复挂钩，或按一定比例与在建项目挂钩。列入关停计划且不参与等容量替代的煤电机组，关停后可享受最多不超过5年的发电权，并可通过发电权交易转让获得一定经济补偿，具体办法由各省结合电力体制改革自行制定。

（十一）积极推进重组整合。鼓励和推动大型发电集团实施重组整合，鼓励煤炭、电力等产业链上下游企业发挥产业链协同效应，加强煤炭、电力企业中长期合作，稳定煤炭市场价格；支持优势企业和主业企业通过资产重组、股权合作、资产置换、无偿划转等方式，整合煤电资源。

（十二）实施差别化金融政策。鼓励金融机构按照风险可控、商业可持续的原则，加大对煤电企业结构调整、改造提升的信贷支持。对未核先建、违规核准和批建不符等违规煤电项目，一律不得通过贷款、发债、上市等方式提供融资。对纳入暂缓范围的在建煤电项目，金融机构要加强信贷风险管控，通过债权人委员会有效保护金融债权。

（十三）盘活土地资源。煤电机组关停拆除后的用地，可依法转让或由地方政府收回，也可在符合城乡规划的前提下转产发展第

三产业。其中，转产为生产性服务业等国家鼓励发展行业的，可在5年内继续按原用途和土地权利类型使用土地。

（十四）做好职工安置。参照钢铁煤炭行业去产能工作的职工安置政策，对符合条件职工实行内部退养，依法依规变更、解除、终止劳动合同，以及做好再就业帮扶等措施，维护职工合法权益，切实做好职工安置工作。挖掘企业内部潜力，优先在发电企业集团内部安置解决分流职工，煤电改造和新建、扩建项目应优先招用关停机组分流人员。地方人民政府要指导督促企业制定并落实职工安置方案，依法依规妥善处理好经济补偿、社会保险等问题，维护社会大局稳定。

四、组织实施

（十五）加强组织领导。国家发展改革委、国家能源局牵头建立防范化解煤电产能过剩风险工作协调机制，分年度制定实施方案，与国务院国资委、有关省级人民政府加强沟通协调，督促具体任务落实。各有关省级人民政府对本地区防范化解煤电产能过剩风险工作负总责，要制订工作实施细则，完善煤电项目建设信息平台，及时与国务院有关部门交换项目信息。

（十六）加强事中事后监管。国家发展改革委、国家能源局等有关部门要持续推进简政放权、放管结合、优化服务改革，加强防范化解煤电产能过剩风险工作的事中事后监管。研究利用卫星遥感、大数据、互联网等新技术监测违规建设项目等，及时研究完善惩戒制度，建立健全部门间协同监管机制，依法依规惩处未核先建、违

规核准、批建不符、开工手续不全等行为。

（十七）强化督查问责。各级政府要支持企业做好淘汰、停建、缓建等事宜，确保防范化解煤电产能过剩风险工作平稳有序开展。发电企业承担防范化解煤电产能过剩风险主体责任，要主动防范化解风险，避免产生安全隐患、不稳定因素及社会影响。

建立健全目标责任制，把各地区防范化解煤电产能过剩风险任务落实情况列为落实中央重大决策部署监督检查的重要内容，对工作不力的地方和企业依法依规约谈问责。

（十八）加强宣传引导。充分发挥行业协会熟悉行业、贴近企业的优势，及时反映企业诉求，反馈政策落实情况，引导和规范企业做好自律工作。要通过报刊、广播、电视、互联网等方式，深入解读相关政策措施，积极宣传典型经验做法，及时回应社会关切，形成良好的舆论环境。