

2021年中国煤炭工业经济运行报告

中国煤炭工业协会

2021年是煤炭行业发展历程中极为特殊的一年。受国内经济稳步复苏、国际能源供需形势变化、异常气候、自然灾害等多种因素影响，国内煤炭供需形势深度调整，煤炭市场价格出现罕见的较大波动。煤炭行业企业认真学习贯彻习近平总书记关于能源保供的重要指示精神，贯彻落实党中央、国务院决策部署，推进煤炭增产保供稳价工作取得阶段性成效，煤炭产能快速释放、供应能力稳步提升、价格逐步回归合理，供需形势逐渐恢复常态。

一、煤炭经济运行情况

（一）2021年运行情况

1.煤炭供需偏紧的根本原因是阶段性供需失衡

2021年，我国宏观经济持续恢复增长，根据国家统计局数据，全年GDP比上年增长8.1%，外贸出口总额增速在20%以上，全社会用电量增长10.3%，全国煤炭消费量增长4.6%。2021年全国煤炭产量完成41.3亿吨，比上年增长5.7%；全国累计进口煤炭约3.2亿吨，增长6.6%。阶段性供需失衡叠加水电出力不足倒逼火电大幅增长、煤炭进口回落及品种结构变化、强化煤矿安全生产责任、国际大宗商品价格上涨等原因，造成局部时段煤炭供需偏紧的态势。

四季度以来，在国家增产保供稳价政策的指导下，煤炭

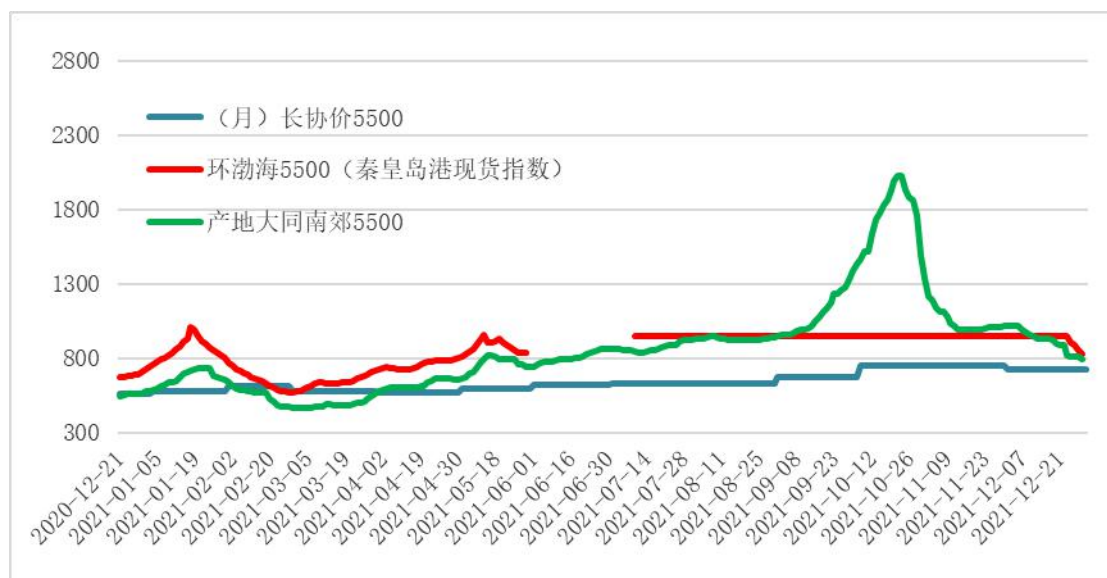
优质产能快速释放，供应量明显增长，煤炭库存持续升高，供需形势向基本平衡转变。根据协会数据，2021年末，煤炭企业存煤比上年下降4.9%，比年初下降5.1%；全国统调电厂存煤创历史新高，比上年增长29%；全国主要港口存煤总量增长18.9%。

2.2021年，煤炭市场现货价格出现较大幅度波动。中长期合同制度和“基础价+浮动价”的定价机制发挥了煤炭市场“压舱石”和“稳定器”作用

北方港口5500大卡动力煤市场平仓价格由2021年初的761元/吨上升到1月中旬的1000元/吨左右，2月末下降到571元/吨；二季度以后，受多种因素影响，价格呈现高位波动。9月末，山西大同5500大卡动力煤坑口价达到1400元/吨，比8月末上涨490元/吨、涨幅53.8%，比年初上涨850元/吨、涨幅154.5%，同比上涨990元/吨、涨幅241.5%。

随着煤炭增产增供稳价政策措施持续发力，动力煤市场价格明显回落。12月底，环渤海港口5500大卡动力煤现货平仓价793元/吨，晋陕蒙地区5500大卡动力煤坑口价格650元/吨左右，比11月底分别下跌300元/吨和250元/吨。12月31日，动力煤期货主力合约收于672元/吨，比11月底下跌168元/吨。12月份，煤炭中长期合同价格为725元/吨，比11月份下跌29元。

2021 年长协煤与港口现货价格情况



3.部分地区“一刀切”式关闭煤矿影响行业平稳运行

近年来，部分产煤区地方政府对“碳达峰、碳中和”战略目标和我国能源结构调整存在认识偏差，加之承受安全监管、生态环保等压力，不顾区域能源资源禀赋和客观条件，大力实施“去煤化”行动，“一刀切”式关闭煤矿，限制煤炭项目开发建设，给煤炭供应保障带来更大压力。在“双碳”目标下，各地区各部门对煤炭项目的节能审查、环评审批愈发严格，金融机构对煤炭企业贷款积极性不高，流贷续贷、债券发行融资成本持续上升，煤炭企业融资难、融资贵的问题突出，新煤矿项目建设滞缓。部分煤炭企业对接续煤矿建设、新矿区开发、煤炭转化项目发展预期产生疑惑，出现接续困难，面临减产、停产等问题。

4.国家增产保供政策措施有力有效

党中央、国务院高度重视能源保供工作，多次召开专题

会议安排部署，制定了一系列政策措施。一是加快释放优质产能，全力增产保供。煤炭企业在确保安全的前提下组织煤矿按核定生产能力最大化生产，推进具备增产潜力的煤矿核增产能、加快释放产能，已核准且建成的煤矿加快投产达产，千方百计增加煤炭有效供应。二是推进发电供热企业直保煤炭中长期合同全覆盖。煤炭企业在保障年初签订的中长期合同基础上与电力企业补签了第四季度中长期合同，重点保障了东北三省、京津冀等区域的电热用煤需求。三是严控煤炭市场价格无序上涨，加强对煤炭期货价格监管。国家发展改革委有关部门开展了煤炭生产流通成本调查，进一步完善煤炭市场价格形成机制。行业协会发出保供稳价倡议，大型煤炭企业特别是国有企业纷纷作出稳价保供承诺、下调煤炭坑口价格，以最高限价执行煤炭中长期合同，带头做好煤炭保供稳价工作。

5.煤矿智能化支撑煤炭工业高质量发展

2020年2月，国家发改委、国家能源局等八部门联合印发的《关于加快煤矿智能化发展的指导意见》提出，到2025年，大型煤矿和灾害严重煤矿基本实现智能化，到2035年，各类煤矿基本实现智能化。在政策鼓励下，煤炭企业全面启动煤矿智能化升级改造。据国家能源局初步统计，截至目前，全国有近400座煤矿正在开展智能化建设，总投资规模超过1000亿元。国家能源局遴选的71处国家首批智能化示范建设煤矿，总产能近6亿吨。智能化标准体系建设同步取得积

极进展。2021年，行业持续完善煤矿智能化标准体系，在智能化综采工作面、煤矿5G通信、煤矿机器人、露天煤矿无人驾驶等多方面启动了标准制定工作，全年发布能源行业标准5项，立项能源行业标准14项，立项相关团体标准近百项。

（二）2022年煤炭供需形势预测

从煤炭需求看，中央经济工作会议部署2022年经济工作，要求稳字当头、稳中求进，继续实施积极的财政政策和稳健的货币政策，着力稳定宏观经济大盘，保持经济运行在合理区间，将带动国内煤炭消费量继续增长。同时，国家实施能耗“双控”、减污降碳，大力发展新能源和可再生能源替代，主要耗煤产品产量或将下滑，部分地区加强煤炭消费控制，煤炭消费增速将受到抑制。

从煤炭供应看，晋陕蒙新等煤炭主产区核增优质产能继续释放，大型智能化煤矿生产效率提高、生产弹性增强，与此同时，国家继续深化煤炭供给侧结构性改革，实施煤矿“上大压小、增优汰劣”，部分落后产能进一步退出。总体看，2022年我国煤炭产量将保持增长态势，增量进一步向晋陕蒙新集中。从煤炭进口看，2022年我国将拓宽多元化煤炭进口渠道，预计全年煤炭进口将保持在3.0亿吨左右。

分析2022年煤炭市场运行趋势，可以用六个词来概括。一是**回归**。煤炭市场回归基本平衡，煤炭价格回归合理区间，煤炭产业回归平稳运行，市场心理预期回归平常心。二是**监**

管。产业政策进一步明确了煤炭中长期合同签订履约相关工作，要求扩大覆盖范围、提高签订比例，鼓励签订3年期以上合同，设定中长期合同价格与市场现货价格合理区间等。

三是调整。调整生产结构，提高煤矿现代化水平；调整产业结构，促进行业转型升级；调整技术结构，推动企业智能化和数字化发展；调整市场结构，提高企业风险防控能力；调整产业布局，优化企业发展空间；调整发展方式，由规模数量型向质量效益型转变。

四是转型。“十四五”“十五五”时期是煤炭消费总量峰值平台期，也是煤炭工业转型升级发展的重要战略机遇期，煤炭企业特别是煤炭老矿区应该充分利用有利“窗口期”和产业基础条件推进绿色低碳转型。

五是双碳。习近平总书记多次发表重要讲话、作出重要指示，强调要坚持全国一盘棋，纠正运动式“减碳”，先立后破，坚决遏制“两高”项目盲目发展；2021年4月22日在“领导人气候峰会”上指出，中国将严控煤电项目，“十四五”时期严控煤炭消费增长，“十五五”时期逐步减少。煤炭行业企业坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，开展提质增效、节能减排行动，发展煤炭清洁高效利用，为实现“双碳”目标任务作出积极的努力和贡献。

六是协同。推动构建煤电、煤焦、煤化等煤炭上下游产业链协同发展的命运共同体。

综合判断，2022年全国煤炭供给体系质量稳步提升，煤炭中长期合同范围扩大、价格稳定在合理区间，煤炭市场供需将保持基本平衡状态，并向宽松方向转变。受安全环保约

束、极端天气影响等不确定性因素影响，不排除出现区域性、时段性、品种性煤炭供需偏紧的情况。

二、煤炭市场运行面临的主要问题

（一）煤炭供给弹性不足，供应保障能力有待继续加强

一是煤炭产能监管与市场供需形势不衔接。我国煤炭消费具有明显的季节性变化特点，同时水力发电、新能源发电的波动性对煤炭消费需求影响也越来越明显。有关产业政策要求煤矿按月均衡生产，严禁超核定能力组织生产；部分地区实施煤管票制度，影响部分大型现代化煤矿连续生产；露天煤矿受建设用地指标少、草原征占用难等限制，生产能力难以有效发挥，造成我国煤炭消费总量大与供给弹性小的矛盾较为突出。二是煤炭主产区保供压力加大。随着煤炭生产结构调整，晋陕蒙新等煤炭主产区产能产量占比持续提高，其他省区煤炭产能加快退出，我国煤炭产需逆向分布格局日益凸显，主产区煤炭保供和运输压力加大。三是在安全、环保、土地等监管压力下，部分煤矿难以保障正常的生产秩序，临时性停产、限产较多，部分优质煤炭产能释放受限，在极端天气、重要时段等特殊情况下煤炭应急保障压力增大。

（二）市场化体制机制不健全，煤炭中长期合同制度有待完善

中长期合同制度是煤炭供给侧结构性改革的重要成果和煤炭企业科学组织生产经营的依据。2021年年初，部分下游行业企业错误估计煤炭经济运行形势，不愿或少签煤炭中

长期合同，在煤炭价格大幅上涨时又要求多签、补签中长期合同，煤炭企业努力兑现承诺、加强中长期合同履约，保障重点地区电热用煤需求，造成部分非电煤中长期合同兑现率下降。但从四季度补签电煤中长期合同执行情况看，由于电厂存煤快速升高、价格倒挂等多种因素影响，整体兑现率偏低。

煤炭中长期合同发挥着煤炭市场“稳定器”的作用，但中长期合同签订范围和比例、合同履约率有待提高，与企业社会诚信机制、失信惩戒机制的衔接有待加强。煤炭现货和期货市场价格监管机制与风险预警管控机制有待健全完善。

（三）国家能源战略规划与相关法律法规协同效用有待提高

一是露天煤矿用地手续办理难。部分大型露天煤矿是国家规划的重点能源项目，在我国能源保供中发挥着重要作用，由于草原征用手续办理难、用地规模不足等原因，经常陷入无地可用、生产停滞的窘境。二是煤炭资源开发与生态环境保护不协调。部分地区随意扩大自然保护区、风景名胜区和饮水水源地范围，强制已有煤矿退出，致使优质煤炭资源得不到有效保护，部分企业面临生存压力。三是矿权范围内有关权益得不到保障。在煤矿区规划、建设、生产期间，存在任意扩大村庄、地表建构物范围等情况，提高了村庄搬迁、采煤塌陷土地赔偿、青苗补偿等费用，增加了企业生产经营负担。

三、政策建议

（一）健全煤炭中长期合同制度，完善合同履行保障机制

坚持和完善中长期合同制度和“基础价+浮动价”定价机制，推动煤炭企业与下游用户建立点对点长期战略合作，实现发电供热用煤中长期合同全覆盖。提高煤炭中长期合同签订、履约数量，加强煤炭中长期合同履行监管，规范完善合同文本，建立健全合同履行供需双向考核机制，强化煤炭市场诚信体系建设，营造诚实守信的商业环境，扩大合同监管范围，规范合同兑现，提高合同履行水平，有效发挥中长期合同的压舱石作用。

（二）提高煤炭资源地质保障程度和应急供应保障能力

加强煤炭资源保护，提高资源回收率。加大煤炭资源勘探与评价工作力度，增加煤炭资源储备，为资源枯竭矿区产能转移和矿井接续提供基础。加大煤矿采区综合地质与精细化勘探力度，提高资源勘查精度，为煤矿智能化开采和安全生产提供保障。推进煤炭产供储销体系建设，建立煤矿产能储备制度，发挥大型露天煤矿和现代化智能煤矿的生产弹性，允许依据国内外能源供需形势变化在合理范围内实行弹性生产，提升煤炭应急供应能力，做好能源安全保障，把能源的饭碗牢牢端在自己手里。

（三）维护煤炭产业链供应链安全稳定

深化煤炭供给侧结构性改革，畅通煤炭经济运行脉络，

突破供给约束堵点，推动煤炭与电力、钢铁等下游产业协同发展，促进煤炭产业链的价格传导，提升产业链内部价格的连续性。加强煤炭上下游行业产业有效联动，遏制对供需形势变化的过度解读和炒作，构建依法合规、健康有序的市场秩序，提高煤炭产业链供应链韧性和灵活性。根据国内煤炭供需形势适当增减煤炭进口量，发挥进口煤的市场补充调节作用，形成国内国际两个市场相互促进的发展格局。

（四）加大对煤炭企业转型发展支持力度

当前，煤炭行业处于转型升级关键阶段，煤炭转型发展需要开辟新空间。加快推动不同类型煤矿立足自身实际开展智能化改造升级，实现煤矿减人保安、提质增效；开展智能化煤矿数据挖掘、治理、利用等研究，培育数据要素市场，推动煤炭数据资产化和产业化。引导煤炭企业把握数字经济发展机遇，深化新一代信息技术与传统煤炭产业融合发展，加快数字化改造，以数字化变革催生新发展动能。研究组建推进煤炭老矿区转型发展部际协调机制，破解制约老矿区转型发展的体制机制障碍，研究制定支持老煤炭矿区转型发展的具体政策措施。

（五）加强“双碳”目标下煤炭领域重大问题研究和顶层设计

正确认识和准确把握我国实现碳达峰、碳中和的战略目标、时间节点和实践路径，修改完善促进煤炭产业健康发展的政策。研究碳达峰、碳中和目标下煤炭需求总量，明确煤

炭资源开发节奏，维护能源供需平衡，提高全国煤炭供应质量和效率。深入研究煤炭开发利用全产业链的碳排放规律，提出煤炭开发利用环节碳减排政策措施。深入开展煤炭与新能源、可再生能源协同耦合发展的新模式研究，推动煤炭和新能源优化组合。把煤炭清洁高效利用列入国家能源战略，建立国家煤炭清洁生产和高效利用协调机制，整体推进煤炭从生产开发到终端消费的全产业链清洁管理。制定煤炭清洁高效利用激励政策，推动煤炭由燃料向原料转化，促进煤炭由传统能源向清洁能源战略转型。