

# 多方合力妥善解决煤炭“去产能”后续问题

## ——以河北省为例

李维明<sup>1</sup> 任世华<sup>2</sup> 田辉<sup>3</sup>

- (1. 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所, 北京市东城区, 100010;
2. 煤炭科学研究总院煤炭战略规划研究院, 北京市朝阳区, 100013;
3. 国务院发展研究中心金融研究所, 北京市东城区, 100010)

**摘要** 近年来, 河北省强力落实化解煤炭过剩产能工作, 超额完成了 2016—2017 年的“去产能”任务。然而, 伴随着煤炭产能的退出, 产生的债务处置、人员安置、转型升级等后续问题也在逐步累积凸现, 迫切需要多方努力, 多措并举, 在充分发挥企业主体作用的前提下, 通过强化中央与地方政府统筹协调与指导、建立健全“去产能”政策支撑体系、深化国有企业体制机制改革等措施, 妥善解决河北煤炭“去产能”后续问题, 稳步推进供给侧结构性改革, 有力支撑我国高质量发展。

**关键词** 河北 煤炭工业 过剩产能 债务处置 人员安置 转型升级 国有资本投资运营  
**中图分类号** TD-9 **文献标识码** A

## Resolving follow-up problems of coal "de-productivity" properly through joint efforts of all parties based on Hebei Province

Li Weiming<sup>1</sup>, Ren Shihua<sup>2</sup>, Tian Hui<sup>3</sup>

- (1. Institute for Resources and Environmental Policies, Development Research Center of the State Council, Dongcheng, Beijing 100010, China;
2. Research Institute of Coal Strategy, China Coal Research Institute, Chaoyang, Beijing 100013, China;
3. Institute of Financial Research, Development Research Center of the State Council, Dongcheng, Beijing 100010, China)

**Abstract** In recent years, Hebei Province has vigorously implemented the work of eliminating the excess coal capacity, and over-fulfilled the task of "de-productivity" from 2016 to 2017. However, with the withdrawal of coal production capacity, the subsequent problems such as debt disposal, worker relocation, transformation and upgrading were gradually accumulating and highlighting. It is urgent to make efforts and take various measures simultaneously. On the premise of giving full play to the role of enterprises as the main body, we should strengthen the overall coordination and guidance between central and local governments, establish and improve the policy support system of "de-productivity" and deepen the state-owned enterprises revolution. Measures such as system and mechanism reform should properly solve the follow-up problem of coal "de-productivity" in Hebei Province, steadily promote the structural reform of the supply side, and strongly support the high-quality development of China.

**Key words** Hebei Province, coal industry, excess capacity, debt disposal, worker relocation, transformation and upgrading, state-owned capital investment and operation

为贯彻落实党中央、国务院关于推进供给侧结构性改革、抓好“去产能”任务的决策部署, 2016

年 2 月国务院印发了《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》, 稳步推进化解煤炭行业过

**引用格式:** 李维明, 任世华, 田辉. 多方合力妥善解决煤炭“去产能”后续问题——以河北省为例 [J]. 中国煤炭, 2019, 45 (1): 6—9, 50.

Li Weiming, Ren Shihua, Tian Hui. Resolving follow-up problems of coal "de-productivity" properly through joint efforts of all parties based on Hebei Province [J]. China Coal, 2019, 45 (1): 6—9, 50.

剩产能、推动煤炭企业实现脱困发展。在这一背景下，作为我国中东部煤炭资源城市（区域）的典型代表之一，近年来河北省化解过剩产能工作取得积极进展，但面临的后续问题与挑战不容忽视，亟待多方努力，妥善解决煤炭“去产能”后续问题，推动煤炭行业实现健康可持续发展。

## 1 河北省化解煤炭过剩产能颇具复杂性和典型意义

### 1.1 河北省煤炭行业化解过剩产能较其他省份更具复杂性

(1) 地处京津冀重点区域，环保要求高、压力大。原环境保护部等联合发布的《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》明确，京津冀大气污染传输通道包括“2+26”城市，其中河北省8个城市属于该范围；要求实现煤炭消费总量负增长，解决煤炭利用污染物排放问题。

(2) 化解过剩产能比重高。按照《河北省煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的实施方案》提出的目标，用3~5年时间，关闭退出煤矿123处，淘汰生产能力5103万t/a，分别占到2015年全省煤矿数量和产能的62.12%和42.05%，远高于全国平均水平。

(3) 总量性“去产能”。河北省已探明保有煤炭资源中，已利用资源占80%，未利用资源占7%，勘探区占13%。河北国有控股重点煤矿剩余地质储量约80亿t，其中“三下压煤”46亿t，占57%。由于村庄搬迁征地难、费用高，村庄压煤（占“三下压煤”42%）难以得到解放。现有煤炭产能退出后，已基本无可接续资源，是实实在在的总量性“去产能”。

(4) 化解煤炭过剩产能与化解钢铁过剩产能叠加。河北省是全球钢铁重点产地，煤炭是支撑钢铁产业发展的重要基础。作为河北省经济发展的两大重要支柱，煤炭和钢铁行业同时化解过剩产能，为河北省经济社会发展带来巨大的挑战。

(5) 经济发展还将依赖煤炭。河北省一次能源消费结构中，煤炭占绝对比重。虽然目前已有的相关产业对煤炭需求会有所下降，但河北省正处于快速发展期，并将承接大量从京津地区转移出来的制造业，经济社会发展对煤炭产品的依赖仍将持续相当长时间。

### 1.2 河北省化解煤炭过剩产能具有典型意义

河北省化解煤炭过剩产能是切实落实国家供给多方合力妥善解决煤炭“去产能”后续问题——以河北省为例

侧结构性改革和“四个革命，一个合作”能源革命战略的具体体现；是推进煤炭供给侧结构性改革、助力高质量发展，提升河北煤炭行业可持续发展能力和河北整体竞争力的重要举措。河北省化解煤炭过剩产能的复杂性远超其他省份。未来我国中东部煤炭资源城市（区域）也将大幅度甚至完全退出煤炭产能，作为典型代表，河北省化解煤炭过剩产能面临的困难和取得的经验教训，将为中东部煤炭资源城市（区域）提供有益经验借鉴。

## 2 河北省化解煤炭过剩产能取得积极进展但仍面临一些突出共性问题

近年来，河北省通过创新工作体制机制、明确企业主体责任、完善政府配套政策等措施，坚持市场倒逼和政府支持相结合原则，强力落实化解煤炭过剩产能工作，在积极应对煤炭市场形势变化的同时，超额完成了2016—2017年的“去产能”任务。然而，伴随着煤炭产能的退出，产生的后续问题十分突出，对河北省经济发展和社会稳定造成多重压力，如不及时解决，将对“去产能”工作的继续开展产生负面影响。

### 2.1 存量债务处置难，严重拖累存续企业生存发展

(1) 河北省两家主要煤炭企业（开滦集团和冀中能源集团）下属多数矿业子公司资产负债率居高不下，融资性债务利率成本平均6%左右，远超银行企业贷款基准利率，债务负担十分沉重。

(2) 两大煤炭企业均为国有企业，债务关联性复杂，加之前期在整合地方煤矿过程中，改革并不彻底，股权关系复杂，合作模式多样，增加了债务处置格局中的利益诉求复杂性。

(3) 产能退出矿井原有井筒、巷道、支护、运输设施等固定资产虽有财务账面价值，但几乎无使用价值，存量资产价值显著减少，加之土地和房产等资产地处偏远，缺乏变现和盘活能力，严重削弱了煤炭企业债务处置的基础能力。

(4) “去产能”矿井多数是老矿井，历史遗留问题多，关井后沉重的人员安置负担以及环境治理和土地塌陷补偿（如开滦集团仅房屋修理费及青苗补偿费每年就高达约7000万元）等新的非融资性债务，制约了融资性债务的处置能力。

鉴于目前国家对煤炭“去产能”债务处置尚无专门明确意见和政策，国家发改委等部门刚刚出台的《关于进一步做好“僵尸企业”及去产能企业债

务处置工作的通知》对煤炭行业债务处置的特殊性考虑尚不足且落实效果仍有待观察，完全运用市场化手段难有实质性进展，且“去产能”单位仍单独核算，根本无力靠生产经营、“借新还旧”偿还债务，造成存量债务留给存续企业负担，严重拖累存续企业的生存、转型和发展，而且容易造成资金链断裂，进一步增加债务处置的难度。按照河北省化解过剩产能的总体任务安排，2020年前产能退出煤矿负债总额接近200亿元，如不能妥善处置，将对存续企业形成巨大负担，且如果集中爆发或处置，还会对金融系统造成较大影响。

## 2.2 职工分流安置渠道窄、就业岗位少、资金缺口大

(1) 职工分流安置渠道窄。由于内部退养有明确的条件（距法定退休年龄不足10年）限制且必须职工自愿、解除或终止劳动合同也必须在职工自愿基础上，安置人数有限，大多数职工需要在集团内部进行转岗安置。

(2) 职工就业岗位少。一方面，煤炭企业职工综合素质偏低、就业适应能力较差、渠道有限，多数不愿意与企业解除劳动合同，而实施内部退养又有年龄等条件限制，完全依靠企业内部分流安置职工、消化富余人员的难度越来越大。另一方面，国家和地方政府在加大公益性岗位开发力度提供托底帮扶方面还缺少具体可操作性政策，省政府提供的“4050”公益性岗位十分有限，相应的为省属企业提供的公益性岗位则基本为零。再者，“去产能”煤矿大多数都是开采时间较长的国有煤炭企业，本身也不同程度的存在人员富余问题，再安置“去产能”煤矿的职工困难较大。

(3) 安置资金缺口大。按照国务院《关于煤炭行业化解过剩产能实现脱困发展的意见》中员工安置的相关规定测算，内部退养人员发放生活费、缴纳养老保险和医疗保险，平均每人约需18.5万元；解除或终止劳动合同人员按国家规定支付经济补偿金，平均每人约需9.6万元；内部转岗安置人员缴纳社会保险，平均每人每年缴费1.77万元，仅3年就达5.31万元。可见，按上述不同渠道安置所需费用都高于目前人均4.02万元的国家奖补标准。同时，内部退养人员发生的费用需要一直支付到其正式退休，后期很可能出现企业无力支付的问题。

## 2.3 转型升级基础薄弱、历史包袱沉重

(1) 新兴产业发展基础薄弱。与我国多数传统

煤炭企业一样，河北省煤炭企业往往围绕煤炭主业发展，有较强的专业性和比较优势，但省内缺乏优势煤炭资源接续，省外整合资源具有一定难度和风险。虽然在热电、煤化工等方面有所布局，但起点低、规模小，面临产能退出和结构调整的双重压力。就发展新兴产业、高新技术产业而言，尽管前期开展了一些积极探索，如发展新能源、新材料产业等，但起步晚、基础弱，不足以支撑经济转型、接续发展。

(2) 国有企业历史包袱沉重。河北省国有煤炭企业历史悠久，发展过程中存在较大数额的非经营性资产，企业办社会包袱沉重。同时，前期整合的小煤矿多是个人投资，产权关系十分复杂，经济利益矛盾突出，管控十分困难；加之企业在申请退出整合主体资格、解除整合重组协议、变更股东股权登记等方面，缺乏政府层面的明确政策和程序，企业实操存在困难，导致产能退出难度大，给企业形成巨大的包袱。此外，退出矿井土地和房屋设施等资产难以处置和盘活，也进一步加重了未来企业转型发展的负担。

## 3 加大地方政府对化解过剩产能的指导、协调与支持

### 3.1 充分发挥省委省政府的协调沟通作用

可由省委省政府出面协调与富煤省份建立沟通机制，在煤炭资源获取、联合开发、技术劳务合作等方面为省内煤炭企业创造更多发展机会；协调与银行等金融机构建立沟通机制，促进银行债转股政策落地，避免企业资金账户和贷款信用因“去产能”而被“一刀切”式冻结；协调与税务部门建立沟通机制，允许“去产能”企业在依法纳税情况下，在规定期限内缓交、欠交相关税款；协调与城建规划部门建立沟通机制，确保在制定城市规划时，尽量避免覆压煤炭资源。

### 3.2 进一步做实聚焦于煤炭工业的国有资本投资运营公司

国有资本投资运营公司具有产业发展使命，侧重以服务河北省经济发展战略、做优做强煤炭工业为目标，以市场化融资和产业资本投资为主要手段，积极开展存量资源整合、资产处置和管理、战略性新兴产业培育，改造和搞活所属国有出资企业，优化煤炭领域的国有资本布局，对省内能源及相关领域具有较强控制力和影响力，对战略新兴产

业具有较大引导力和带动力。目前，冀中能源集团已被确定为国有资本投资运营公司试点单位，下一步要加快做实，积极发挥改造实体企业、促进产业转型、优化调整布局等功能。

### 3.3 加快煤炭领域企业资产的资本化

煤炭领域存量国有资本布局调整一般需要具备三个条件：一是形成调整机制；二是建立调整平台；三是存量资产实现资本化。其中，存量资产的资本化是布局调整的基础。要充分发挥国有资本投资运营公司的市场化能力，对所属国有企业进行现代化改革，推动煤炭领域更多企业资产上市，实现资本化。

### 3.4 加大公益性岗位供给，促进配套资金落实，加大政策支持

一是加大地方政府公益性岗位开发力度，按各企业“去产能”工作的完成情况，差异化地为“去产能”企业提供公益性岗位。二是积极落实地方“去产能”人员安置、援企稳岗、“4050”人员相关政策补贴和配套资金，保障民生，减轻企业压力；尽快完善相关政策，对产能退出企业的相关历史遗留问题开展调查研究，针对性地出台支持解决产能退出企业历史问题的政策。三是加大对“去产能”企业转型升级相关产业培育的扶持力度。

### 3.5 成立地方煤炭转型发展（补助）基金

可由省级财政出资设立煤炭转型发展（补助）基金，性质为母基金，引导国有资本、保险资金、社保资金、银行资金、私募股权基金、外资私募基金等各类社会资本参与，形成若干股权投资基金，通过市场化运作，为煤炭行业尤其是“去产能”企业并购重组、转型升级等提供资金支持和相关服务。

## 4 中央应高度重视并通过完善政策体系统筹解决“去产能”后续问题

### 4.1 进一步强化国家对“去产能”工作的统筹协调

鉴于全球绿色低碳发展的必然趋势以及国内生态文明建设和高质量发展的内在要求，我国煤炭“去产能”工作将是一项长期坚持且必须完成的任务，是关系中国实体经济转型和金融体系稳定的全国性乃至世界性议题。同时，考虑到当前这一工作仍然带有一定的行政色彩，并不完全是企业自主经营行为和市场因素导致的结果，“去产能”企业债务处置、人员安置、转型升级等相关工作政府应适当多方合力妥善解决煤炭“去产能”后续问题——以河北省为例

度介入。为此，要将“去产能”煤炭企业遇到的问题纳入到煤炭产业的未来定位和转型发展的整体思路下予以应对和解决，在中央政府层面尽快对全国“去产能”煤炭企业的后续问题进行统筹协调和统一安排。

### 4.2 尽快开展“去产能”政策中期评估

针对已经推进的“去产能”政策及其实施成效，尽快开展自我评估和第三方评估。在客观评价各地实践和经验的基础上，以妥善解决资产处置、人员安置、转型升级等方面的突出问题为核心，及时对“去产能”方案及配套措施，涉及目标制定、标准设置、资金支持、政策保障、指标考核等方面，进行必要的完善和调整，实现“精准支持”，并部署下一阶段工作安排，切忌急功近利。

### 4.3 加快制定出台专门针对“去产能”煤炭企业债务和资产处置具体实施办法

(1) 对由存续企业承担的已关闭煤矿所涉及的资产、负债，应允许剥离，进行集中处置，避免让已经“搁浅”的资产及相应的负债继续拖累留存企业发展。在国家未出台明确处置意见前，可允许暂挂账免息，以减轻企业负担。

(2) 对关闭矿井的新增债务要明确规定，以缓解“去产能”企业资金和职工安置压力。

(3) 对“去产能”单位报废、减值的特定资产可以多种形式适当补偿资产处置损失。

(4) 尽快落实市场化债转股配套政策，包括提供财政补贴和税收优惠，明确资本市场对煤炭企业市场化债转股的相关支持，同时出台对“去产能”债转股国有企业移交“三供一业”等剥离社会负担的相关政策支持细则。

(5) 鼓励对“去产能”煤矿采用银行核销、资产管理公司打包收购、市场化债转股等多种组合处置手段，并从政策制定和实施方面给予适当倾斜。

(6) 进一步完善《企业破产法》，规范和简化破产国有企业特别是整合小煤矿的资产处置程序，妥善解决前期整合地方矿井中的民营股份问题，并协调最高法院支持地方资产管理公司取得破产管理人资格。

(7) 着力解决“去产能”过程中的土地综合利用或流转盘活等工作遇到的实际问题。如可将“去产能”煤矿中的存量土地由政府集中收购、重新规划；对于“去产能”煤矿转型所需要的工业用地需求予以优先支持等。

（下转第 50 页）

- [3] 朱盛明. 因子分析的综合方法—对应分析 [J]. 气象, 1982 (4)
- [4] 李增学. 煤矿地质学 [M]. 北京: 煤炭工业出版社, 2013
- [5] 段瑜涛. 淮南地区煤层展布特征及含气性分析 [J]. 内蒙古石油化工, 2012 (21)
- [6] 吴桁. 煤矿外围 (深部) 影响煤层瓦斯赋存的地质因素 [J]. 安徽理工大学学报 (自然科学版), 2017 (3)
- [7] 郭鹏飞. 淮南潘集深部 13-1 煤层孔隙结构特征分析 [D]. 安徽理工大学, 2017
- [8] 夏玉成, 胡克兴. 对应分析在控煤因素研究中的应用 [J]. 西安矿业学院学报, 1986 (1)
- [9] Fredj, Tekiaia. Genome Data Exploration Using Correspondence Analysis [J]. Bioinformatics & Biology Insights, 2016 (10)
- [10] 张尚志. 对应分析的原理和作用 [J]. 物化探电子计算技术, 1980 (2)
- [11] 朱瑜馨, 张锦宗. 对应分析在土地利用综合效益评价中的应用 [J]. 地理科学进展, 2010 (4)
- [12] 马雷, 钱家忠, 赵卫东等. 多元对应分析法在潘一煤矿地下水化学特征分析中的应用 [J]. 煤炭学报, 2009 (11)
- [13] 张瑞钢, 钱家忠, 赵卫东等. 对应分析法在地下水化学特征分析中的应用 [J]. 合肥工业大学学报 (自然科学版), 2008 (10)
- [14] 郑丽蓉. 对应分析法在福建东山岛地下水水质评价中的应用 [J]. 建材发展导向, 2016 (1)
- [15] 龚磊, 卢文喜, 辛欣等. 对应分析法在白城市洮北区地下水水质评价中的应用 [J]. 水资源保护, 2011 (1)
- [16] 乐琪浪, 林承灏, 杨为民等. 潘集矿区煤层层滑构造特征及其与潘集背斜的关系 [J]. 煤田地质与勘探, 2013 (3)
- [17] 乐琪浪, 杨为民, 邱德生等. 煤层薄煤带展布特征及其与层滑构造关系分析 [J]. 煤炭科学技术, 2009 (11)

---

作者简介: 孙雅楠 (1994—), 女, 山西应县人, 安徽理工大学硕士研究生, 从事主要控煤因素方面的研究。

---

(责任编辑 郭东芝)

(上接第 9 页)

#### 4.4 加大对“去产能”煤炭企业政策支持力度

(1) 在科学评估基础上, 结合煤炭行业以及不同区域煤炭企业实际, 科学确定差异化的煤炭企业“去产能”奖补资金标准, 并优化使用范围, 更高发挥奖补资金效率。

(2) 出台对“去产能”煤炭企业相关税收优惠政策。降低煤炭产品税率标准, 同时扩大煤炭增值税抵扣范围, 实施关停企业土地房产税收、“去产能”企业及母公司所得税等优惠, 明确给予减征或免征。此外, 可对“去产能”企业失业保险金采取缓交、免交等方式, 切实减轻企业负担。

(3) 综合利用财税、金融、资源、产业等政策工具, 加大对“去产能”企业发展符合国家产业政策的相关产业的扶持力度。

(4) 在煤炭资源配置上向“去产能”存续优势煤炭企业倾斜。

(5) 通过加大中央财政补贴力度、扩大失业保险使用范围等手段, 支持社会保障体系在“去产

能”煤炭企业人员安置方面发挥更大作用。

(6) 制定“去产能”煤炭企业人员安置具体实施办法, 加大公益性岗位供给, 促进各级配套资金落实。

#### 4.5 从战略高度重视独立工矿区振兴及其长远可持续发展

加快理念和思路创新, 结合乡村振兴、扶贫攻坚、生态文明等国家战略, 尽快实施独立工矿区振兴战略, 加快制定独立工矿区发展规划, 全面加强独立工矿区基础设施、公共服务设施和接续替代产业发展平台建设, 创新财政、税收、金融、产业等政策支持, 加大煤炭和土地资源方面倾斜力度, 并确保落实到位, 因地制宜、统筹解决独立工矿区尤其是“去产能”后的长远发展问题。

---

作者简介: 李维明 (1982—), 河北石家庄人, 国务院发展研究中心资源与环境政策研究所副研究员, 研究方向: 资源环境政策。

---

(责任编辑 宋潇潇)