

云南省人民政府办公厅文件

云政办发〔2023〕46号

云南省人民政府办公厅关于印发 云南省煤炭产业高质量发展三年行动计划 (2023—2025年)的通知

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

《云南省煤炭产业高质量发展三年行动计划（2023—2025年）》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。



云南省煤炭产业高质量发展三年行动计划

(2023—2025 年)

为深入贯彻党中央、国务院决策部署和省委工作要求，进一步优化全省煤炭产业结构和布局，构建安全绿色开采、清洁高效利用的煤炭产业体系，着力推进煤炭产业高质量发展，实施本计划。

一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记考察云南重要讲话精神，牢记并践行习近平总书记提出的“四个革命、一个合作”能源安全新战略，完整、准确、全面贯彻新发展理念，积极服务和融入新发展格局，锚定“3815”战略发展目标，坚持先立后破，立足自给为主，以提升煤炭生产供应和安全保障能力为目标，以推动高质量发展为主题，以巩固深化煤炭行业整治为主线，不断化解历史积弊，拓展煤炭产业发展空间，增强煤炭供给能力，提高煤炭清洁高效利用水平，为确保全省能源安全和能源绿色高质量发展提供坚实保障。

二、基本原则

坚持安全发展。全面提高灾害防治水平，严格落实企业主体责任，建立责任全覆盖、管理全方位、监管全过程的煤矿安全生

产综合治理体系，夯实煤炭产业安全发展基础。

坚持绿色发展。统筹煤炭资源开发、生产、洗选加工与转化、利用，严格落实生态环境保护要求，促进煤炭清洁高效利用，实现煤炭资源开发与经济社会、生态环境协调发展。

坚持协同发展。推动煤炭生产、加工转化、储备、消费等各环节的协调发展，拓展煤炭产品深加工，推进产业链纵向延伸和企业间的横向整合，以电煤保供为重点，促进煤炭上下游产业协同发展。

坚持创新发展。把握数字化、网络化、智能化方向，推动煤炭产业技术升级、管理升级、产品升级、质量升级，由传统能源向清洁能源转型，进一步健全完善煤炭产供储销体系。

坚持有序发展。立足省内煤炭资源禀赋，坚持“做优存量、释放增量、挖潜增供”，规范煤炭生产建设秩序，推动煤炭产能安全有序释放，实现煤炭供需总体平衡。

三、主要目标

（一）产业结构进一步优化。进一步提升煤炭产业集中度，形成以昭通、曲靖、红河等3个州、市为重点，昆明、楚雄、文山、普洱、大理、丽江、玉溪、保山等8个州、市为补充的煤炭产业开发空间布局以及大中型煤矿为主的煤炭产业结构。到2025年，重点矿区煤炭产能占全省煤炭产能90%以上。

（二）供给保障能力明显提升。加大煤炭资源勘探力度，增强煤炭供给保障能力。加快培育释放煤炭先进产能，产能核增一批、加快建设一批、规划新建一批、前期储备一批，推动煤矿扩

能增产，提升生产煤矿产能总量，夯实煤炭供应基础，2023—2025 年，力争每年新增释放煤炭产能 1000 万吨左右，2023 年原煤产量达到 7100 万吨，2024 年原煤产量达到 8000 万吨，2025 年原煤产量达到 9000 万吨。

（三）生产技术水平有效提升。到 2025 年，生产煤矿采煤工作面基本实现综合机械化开采，大型煤矿和灾害严重煤矿基本实现智能化开采。

（四）绿色低碳发展水平不断提升。推进煤炭清洁高效集约化开发利用，加快绿色矿山建设，提升洗选加工水平，鼓励地面、井下联合抽采煤层气资源，不断提高资源综合利用率，到 2025 年，煤矸石综合利用率达到 78% 左右，煤层气（煤矿瓦斯）抽采量达到 2.5 亿立方米，利用率达到 50% 左右。

（五）安全生产水平全面提升。煤矿企业依法办矿意识和办矿能力不断提升，安全生产标准化水平逐步提高，重大灾害防治能力明显增强，安全监管效能有效提升，煤矿事故总量持续下降，较大以上煤矿事故得到有效遏制，坚决杜绝重特大事故，全省煤矿安全生产形势稳定向好。

四、重点任务

（一）规划引领，提高先进增量供给

1. 坚持合理布局、有序开发、规模生产、综合利用，充分衔接国土空间规划和矿产资源规划，加快推动煤炭矿区总体规划编制（修编）和实施工作，进一步规范煤炭资源勘查开发秩序、优化配置煤炭资源。以老厂、恩洪、镇雄、小龙潭、新庄、跨竹

和先锋等矿区为重点，加快推进大中型煤矿建设，着力提升煤炭供给体系质量。

2. 优化煤矿产能置换政策，采取承诺方式开展产能置换，新建、改扩建煤矿产能置换方案审核确认由项目核准前调整为投产前。

3. 已核准煤矿项目有扩能增产条件的，在投产前可申请调整建设规模。调整后建设规模超出规划确定规模 30% 以内的，且调整后生产建设煤矿的总规模不超规划总规模，可直接提出申请；调整后超出确定规模 30%（含）—100%（含）的，在完成规划调整及规划环评手续后，可提出申请；超出确定规模 100% 的，不予调整。

4. 通过新建一批、改扩建一批、核增一批等方式，加快释放先进产能，提升先进产能占比。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省能源局、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省林草局）

（二）扩能增产，提高电煤保障能力

5. 推动生产煤矿优化生产接续计划，推广应用沿空留巷等先进掘进工艺，鼓励采取保护层开采或底板岩石巷穿层钻孔抽采等区域治理措施，实现安全、稳产、增产；推动具备条件的煤矿核增产能，进一步释放煤炭先进产能；指导在建煤矿进一步优化工期安排，强化施工组织，在确保安全的前提下，加快建设进度，尽早建成投产。

6. 加快释放露天煤矿先进产能，支持露天煤矿扩建规模及

核增产能，对资源禀赋条件好、单坑产量大、安全保障程度高的资源整合露天煤矿，调整建设规模或改扩建后剩余服务年限最低不少于10年。支持符合产能核定条件的露天煤矿按实际生产能力核增产能。加快推进具备条件的井工煤矿实施井工改露天开采。

7. 适度超前启动部分煤矿新建项目，优化煤矿项目设计服务年限，对部分资源禀赋条件好、工作面单产大、适宜建设大型智能化煤矿但资源量偏少的项目，经论证后服务年限可以适当降低，服务年限最低不少于10年。

8. 积极发展煤电联营。支持大型发电企业对煤炭企业实施重组，提高能源安全供应水平。鼓励新建煤电项目采取煤电一体化或煤电双方大比例交叉持股模式，市场化优先配置煤炭资源。

9. 强化电煤中长期合同的签订和履约监管，将电煤购销合同履约情况定期推送至省信用信息共享平台。凡经举报查实或核查发现有电煤中长期合同不履约的企业，经提示提醒不能按期整改的，列入违约名单，实施重点监管，依法依规予以惩戒。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省能源局、省发展改革委、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省市场监管局、省林草局、国家矿山安监局云南局、国家能源局云南监管办）

（三）优化政策，加快破解历史积弊问题

10. 持续推进煤矿整治，巩固煤矿整治工作成果，“一矿一策”研究化解煤炭产业历史积弊问题。对确属整合方案不合理导

致无法实施整合的煤矿，坚持尊重实际、科学论证的原则，由有关州、市人民政府结合煤炭产业发展需求，严格标准、统筹研究，适当增加煤矿数量指标。

11. 支持保留煤矿统一开发被重组煤矿剩余煤炭资源，允许资源不相邻的煤矿异地重组，重组后资源分期开发，保留煤矿退出前不得开采被重组煤矿剩余煤炭资源，重组主体企业做出分期开发承诺，省能源局、省自然资源厅和国家矿山安监局云南局联合向社会进行公告。

12. 推动玉溪、保山等地区具备露天开采条件的煤炭资源开发利用。

13. 推动已核准项目尽快开工建设，加快推进在建煤矿竣工投产达产。已审批并开工建设的产能 30 万吨/年及以上煤矿项目，原设计服务年限低于设计规范要求的，可继续开展初步设计修改、初步设计变更和竣工验收等工作。

14. 生产煤矿现有非综合机械化采煤工作面可采用原开采工艺进行开采。结合煤矿地质、煤炭赋存、开采技术条件等科学论证，按照能上尽上的原则，全力推动煤矿综采综掘。

15. 因历史遗留、地形地貌等原因，初步设计或安全设施设计批复矿山井口位置、井巷工程等在矿区范围外，且不在矿区范围外开采矿产资源的，经有关州、市人民政府组织认定，由省自然资源厅会同有关部门审核确认后，可继续办理有关行政审批手续。

16. 加快解决 2020 年直接关闭退出煤矿省级补偿资金拨付

事宜。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省能源局、省财政厅、省自然资源厅、国家矿山安监局云南局，省煤炭产业集团）

（四）协同发力，强化要素保障

17. 加强要素保障政策研究和联动机制建设，加快推进老厂、恩洪、镇雄、小龙潭、新庄、跨竹和先锋等重点保供煤炭矿区总体规划及规划环评工作，有效解决煤矿矿业权、用地、项目核准、环评、用林、水保等有关手续办理过程中的“堵点”和“难点”问题，提升审批服务效能。

18. 优化煤炭资源配置，对适宜整体开发的煤炭资源，原则上采取竞争性方式出让。各级自然资源主管部门协议出让矿业权须报请同级政府同意。基于矿山安全生产和矿业权设置合理性等要求，需要利用原有生产系统进一步勘查开采矿产资源的已设采矿权深部或上部、周边、零星分散资源，以及属同一主体相邻矿业权之间距离 300 米左右的夹缝区域，自然资源主管部门可以直接以协议方式出让探矿权或采矿权。

19. 研究制定资源接续配置政策，推动零星资源优化配置、枯竭矿山就近接替、缺口产能接续配置。

20. 保障露天生产煤矿接续用地。露天生产煤矿接续用地不需申请办理用地预审，直接申请办理农用地转用和土地征收；对于工期紧或受季节影响急需动工的保供露天煤矿及属于国家重大项目的露天煤矿，可按规定申请办理先行用地。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省发展改革委、省自

然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省能源局、省林草局、国家矿山安监局云南局)

(五) 强化服务，加快煤矿项目手续办理

21. 采矿许可证等证照过期的煤矿建设项目办理项目核准、初步设计、安全设施设计等手续，可实行“容缺受理”，项目开工建设前须依法取得有效证照。

22. 经省人民政府同意取得拟出让登记矿区范围坐标并已在时限内申报采矿权出让登记的煤矿，以及取得拟竞争性出让矿区范围坐标的煤矿，可根据取得的矿区范围坐标开展矿产资源储量评审备案、项目核准等工作。矿业权人发生变更的须履行变更手续。

23. 加快推动长期停产停建煤矿完善手续，继续推动现有产能30万吨/年以下保留煤矿升级改造及证照手续办理工作，产能30万吨/年及以上证照手续未完成办理的不得生产建设。保留煤矿资源储量无法满足《整治煤炭行业煤矿清单承诺书》中规划产能要求的，可按不低于30万吨/年的设计规模开展矿产资源储量评审备案、矿产资源开发利用方案评审及采矿权出让收益评估等有关工作。

(责任单位：省能源局、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省林草局、国家矿山安监局云南局)

(六) 加强勘查，提高地质保障水平

24. 结合新一轮找矿突破战略行动，加大财政资金支持力度，推动大型整装煤田地质勘探与评价工作，增加煤炭资源储

备，保障资源枯竭矿区产能转移和矿井接续。

25. 支持开展保留煤矿上部、深部资源勘查工作，支持矿井垂直扩界，提高矿井服务年限。

26. 实施煤矿采区综合地质与精细化勘探，推进煤矿智能化改造，提高煤矿安全生产水平。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省自然资源厅、省财政厅、省能源局、省煤田地质局）

（七）增储保供，推进储备能力建设

27. 支持煤炭企业、火电企业和铝硅等重点企业在煤炭生产地、消费地建设煤炭储备项目，通过自建、改扩建、租赁、购买服务等方式开展煤炭储备项目建设工作，形成政府可调度、多维度协同的煤炭储备体系，增强供给弹性，提升保障能力。

28. 推动煤炭物流体系建设，构建多通道、多节点、多层次的煤炭物流格局，在昭通、曲靖、红河、文山、大理、丽江等州、市规划建设储备能力不少于 400 万吨的煤炭储备项目。

29. 发挥好省煤炭交易（储配）中心作用，严格落实最低库存和最高库存制度，到 2025 年，形成相当于年消费量 15% 的煤炭储备能力，其中，政府可调度煤炭储备能力约为年消费量的 5%。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省发展改革委、省能源局、省工业和信息化厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省交通运输厅、省水利厅、省林草局、国家粮食和储备局云南局，省煤炭产业集团）

（八）提升素质，构建技术人才支撑体系

30. 严格落实煤矿安全培训规定，增加安全培训投入，不断优化培训师资队伍，提升培训质量和效果。

31. 推动煤矿从业人员技能提升，加强紧缺专业技术人才培养，严格劳动用工准入和管理，组织和引导企业开展多层次、全方位的职工安全、技术培训和继续教育，全面提高煤矿职工队伍特别是一线采掘工人综合素质和安全生产技能。

32. 依托省内外院校，鼓励企业引进一批高素质人才、招录一批高技能职工，加强煤炭行业知识型、技能型、创新型从业人员队伍建设。

33. 推行煤矿技术总承包制、托管制，提升煤矿安全管理水平。配齐配强通风副总工程师、地测副总工程师和“一通三防”工程技术人员，建立防突、抽采、通风、监测监控专业队伍。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省教育厅、省人力资源社会保障厅、省能源局、国家矿山安监局云南局）

（九）清洁利用，推动绿色低碳发展

34. 建立煤炭清洁高效集约化利用机制，大力推进清洁生产，鼓励原煤入选（洗），提高煤炭洗选加工水平。

35. 全力推进老厂、恩洪、威信等矿区煤层气勘探开发，以低浓度瓦斯发电为重点，推动煤矿瓦斯治理与抽采利用一体化发展。

36. 积极推进煤炭分质分级梯级利用工作，精准适配用户需求。加强商品煤质量管理，健全商品煤质量监管体系，建立健全

煤炭生产、流通、消费全过程质量跟踪监测和管理机制，引导煤炭安全绿色开发、清洁高效利用，促进煤炭生产和消费方式绿色低碳转型。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省发展改革委、省能源局、省生态环境厅、省商务厅、省市场监管局）

（十）强化安全，夯实产业发展基础

37. 强基固本，把控源头，坚持“管理、装备、素质、系统”四并重，推动安全高效智能化煤矿建设，夯实煤矿安全保障基础；严格标准，强化管控，提升煤矿安全生产标准化水平，保障煤矿安全生产。

38. 突出重点，加强治理，统筹省内地勘、科研、设计等力量，依托煤田地质勘查专业机构，建立煤矿隐蔽致灾因素普查治理机制，开展水、火、瓦斯、顶板等灾害治理，全面提高灾害防治水平。

39. 实施重点矿区、煤矿重大灾害风险普查，推动煤矿企业健全风险分级管控、隐患排查治理双重预防性工作机制，做到安全责任、管理、投入、培训和应急救援“五到位”，结合国家矿山安监局督导帮扶所提意见，加快推进煤矿安全风险监测预警系统建设，深入推进水、火、瓦斯、顶板等灾害治理。

40. 加强监管监察队伍建设，有效提升监管监察执法效能，严格执法，严格落实企业主体责任，建立责任全覆盖、管理全方位、监管全过程的煤矿安全生产综合治理体系，强化煤矿企业信用监管。

（责任单位：各产煤州、市人民政府，省应急管理厅、省能源局、国家矿山安监局云南局）

五、保障措施

（一）加强组织领导。充分发挥省能源委作用，协调解决煤炭产业发展中的重大问题。省能源委办公室定期组织研究煤炭产业高质量发展工作。有关部门协同配合、各负其责，落实要素保障、政策支持等工作。

（二）强化责任落实。各产煤州、市、县、区人民政府是煤炭产业高质量发展工作的责任主体，要结合实际，研究制定支持煤炭产业高质量发展的细化方案和具体措施，进一步加强产业政策与财税、金融、招商、土地、环保、人才等政策的协调配合，形成政策合力，在确保安全生产的前提下，切实做好增产保供，统筹电煤保供工作。要建立健全电煤保供工作机制，实行即时监管，加快建设煤炭运输车辆出矿管理系统，加大煤炭产品源头管控，引导煤炭就近直供电厂，保障电煤中长期合同履约。

（三）加大资金支持。积极发挥财政资金引导作用，加大财政资金支持力度，重点支持电煤保供、煤矿“五化”建设、煤矿重大灾害治理等工作。建立政府、金融机构、煤矿企业产融信息共享对接机制，促进产融结合，加大对煤矿“五化”建设、储煤能力建设等信贷支持力度，鼓励开发性、政策性银行对承担保供任务的煤炭企业给予融资支持。

（四）加强协同联动。建立健全上下联通、横向协同的工作机制，强化要素保障，进一步优化项目审批流程，加快推进煤矿

项目有关手续办理。煤炭管理部门负责加快煤炭矿区总体规划、煤矿项目核准等手续办理，指导煤矿加快“五化”建设，推动煤炭增产保供；自然资源主管部门负责统筹煤矿项目用地、资源配置、矿业权办理等工作，加快证照手续办理；生态环境主管部门负责指导加快规划环评及煤矿项目环评手续办理；林草主管部门负责加强煤矿项目用林要素保障，加快推进自然保护地优化调整工作；水行政主管部门负责指导煤矿加快办理水保等手续；财政主管部门负责保障电煤保供、煤矿“五化”建设、煤矿重大灾害治理等财政资金；金融管理部门负责为煤矿项目提供金融支持。

（五）严格考核问责。将煤炭产业高质量发展工作纳入各级政府重点工作内容。坚持鼓励先进与鞭策落后相结合，对工作积极主动、成效明显的予以表扬激励，对工作不力、进展缓慢的及时通报问责，督促整改，确保任务落实。

附件：支持煤炭产业高质量发展配套政策分工表

附件

支持煤炭产业高质量发展配套政策分工表

序号	支持政策	责任单位
1	加快释放煤炭产能、推进煤炭储备能力建设	省能源局、省发展改革委、省财政厅、省自然资源厅、省生态环境厅、省水利厅、省林草局
2	保障煤炭资源配置、矿业权出让登记和煤矿项目用地	省自然资源厅、省能源局、省林草局、省生态环境厅、省水利厅，各产煤州、市人民政府
3	加快推进规划环评和煤矿项目环评工作	省生态环境厅、省能源局
4	煤矿项目用林保障	省林草局
5	煤矿安全生产	国家矿山安监局云南局、省能源局
6	煤炭产业高质量发展财政资金支持	省财政厅、省能源局
7	煤炭产业高质量发展金融支持	金融监管总局云南监管局、中国人民银行云南省分行、省地方金融监管局、省能源局
8	煤炭产业高质量发展细化方案	各产煤州、市人民政府

抄送：省委办公厅，省人大常委会办公厅，省政协办公厅。

云南省人民政府办公厅

2023 年 10 月 25 日印发

