

国家发展和改革委员会 文件 国家能源局

发改能源〔2019〕431号

国家发展改革委 国家能源局关于深入推进供给侧 结构性改革 进一步淘汰煤电落后产能 促进煤电 行业优化升级的意见

各省、自治区、直辖市发展改革委、能源局、经信委（工信委、工信厅），北京市城管委、新疆生产建设兵团发展改革委，国家能源局派出监管机构：

为贯彻落实党中央、国务院决策部署，持续深入推进煤电行业供给侧结构性改革，促进我国煤电行业转型升级、结构优化，不断提升煤电行业清洁高效高质量发展水平，现就进一步做好淘汰煤电落后产能工作提出以下意见。

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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中全会精神，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“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、共享发展理念，着力落实“四个革命、一个合作”能源发展战略，不断优化能源结构和布局，结合我国能源发展新形势、新特征，着力解决电力行业发展不平衡、不充分问题，有力有序淘汰煤电落后产能，促进煤电结构优化调整，推动煤电行业质量变革、效率变革、动力变革，激发创新发展活力，加快煤电产业新旧动能转换，实现煤电行业清洁高效有序发展。

二、基本原则

（一）加强领导，协调配合。全面落实淘汰煤电落后产能工作，各有关省（区、市）人民政府对本地区淘汰煤电落后产能工作负总责，建立各级政府主管部门牵头组织，相关部门各负其责、密切配合、联合行动的工作机制，加强组织领导和协调配合，形成工作合力。

（二）企业为主，落实责任。企业要切实承担起淘汰煤电落后产能的主体责任，积极配合政府制定并贯彻落实淘汰关停目标任务和计划，主动依据相关法律法规标准淘汰关停落后煤电机组，处理善后事宜。

（三）分类处置，精准施策。综合考虑项目具体情况，按照

淘汰关停、升级改造、应急备用三种方式分类处置落后煤电机组，积极稳妥推进淘汰煤电落后产能工作。

（四）先立后破，保障供应。统筹做好淘汰煤电落后产能与保障电力、热力供应工作，遵循先立后破、不立不破原则，切实做好电力、热力有效衔接，确保安全稳定供应。

（五）妥善安置，维护稳定。切实做好淘汰煤电落后产能工作涉及的人员分流、职工安置等工作，处理善后事宜，维护社会大局稳定。

三、主要工作

（一）符合以下条件之一的燃煤机组（含燃煤自备机组），应实施淘汰关停：

1. 以下不具备供热改造条件的机组。单机 5 万千瓦及以下的纯凝煤电机组；大电网覆盖范围内，单机 10 万千瓦级及以下的纯凝煤电机组；大电网覆盖范围内，单机 20 万千瓦级及以下设计寿命期满的纯凝煤电机组。

2. 设计寿命期满，且不具备延寿条件的现役 30 万千瓦级纯凝煤电机组。

3. 不实施改造或改造后供电煤耗仍达不到《常规燃煤发电机组单位产品能源消耗限额》（GB21258-2017）、《热电联产单位产品能源消耗限额》（GB35574-2017）要求的煤电机组。

4. 不实施改造或改造后污染物排放不符合国家环保要求的煤电机组。

5. 不实施改造或改造后水耗不符合国家标准要求的煤电机组。

6. 《打赢蓝天保卫战三年行动计划》明确的重点区域范围内30万千瓦及以上热电联产机组供热半径15公里范围内的落后燃煤小热电机组。

7. 有关法律、法规及标准等要求应予关停或国务院有关部门明确要求关停的机组。

在国家明确淘汰关停标准的基础上，鼓励各地进一步加大煤电落后产能淘汰力度。淘汰关停落后煤电机组应以确保电力、热力安全稳定供应为基础，各地应切实做好关停煤电机组涉及的电力、热力的衔接工作。

（二）各省（区、市）人民政府严格执行能耗、水耗、环保、质量、安全、技术等法律法规标准和产业政策要求，定期开展专项排查，制订本地区落后煤电机组关停方案和年度关停计划，报国家发展改革委、国家能源局，对于不实施改造或改造后仍达不到相关标准要求的煤电机组，原则上应在“十三五”期间予以关停。年度关停计划应明确关停机组名单和关停时限，并于当年第一季度向社会公布并组织关停。

（三）对于实施改造后能够满足能耗、水耗、环保、质量、安全、技术等标准要求的机组，各地可统筹考虑安排升级改造，及时制定这类煤电机组的升级改造方案和计划，尽早安排，确保“十三五”期间完成改造。

(四) 对于确有应急备用需要的地区, 在满足能耗、水耗、环保、质量、安全、技术等标准要求和企业自愿的前提下, 按照《煤电应急备用电源管理指导意见》(发改能源规〔2018〕419号) 等规定, 可将计划关停机组认定为应急备用电源, 并按有关要求规范管理。

(五) 企业按照各省(区、市)人民政府制订的关停方案和年度关停计划, 对本企业所属落后煤电机组实施关停; 按有关规定, 做好职工安置方案, 切实做好职工安置工作, 处理善后事宜; 应挖掘企业内部潜力, 优先在发电企业集团内部安置解决分流职工, 新建、扩建电厂应优先招用关停机组涉及的分流人员。

(六) 地方政府相关部门会同企业明确关停煤电机组与承接电源、热源的衔接方案, 并督促落实, 保障电力、热力稳定供应。地方政府相关部门指导督促企业制定落实职工安置方案, 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。

(七) 各省(区、市)煤电淘汰落后主管部门对关停机组组织验收, 将满足关停要求的机组在省级政府网站予以公告, 并定期向国家发展改革委和国家能源局报告本地区关停机组情况。关停机组(应急备用电源除外)应至少拆除锅炉、汽轮机、发电机、烟囱、冷却塔、输煤栈桥等其中两项, 确保不具备复工发电条件。

四、政策措施

（一）“十三五”期间淘汰关停的落后煤电机组的容量指标可通过交易方式用于需通过等量替代建设的煤电项目。以等容量替代方式规划新建煤电项目业主单位负责落实关停容量指标，并编制等容量替代方案。所在省（区、市）发展改革委（能源局）对等容量替代方案审核无误后，可按年度向国家申请纳入国家电力建设规划，相关中央企业应同时向国家报送申请。国家结合煤电化解过剩产能工作有关要求、区域电力供需形势等，统筹考虑将等容量替代规划新建煤电项目纳入国家电力建设规划。

（二）有条件的地区，在气源落实、气价可承受的基础上，根据实际需要，可按照等容量替代原则，落实关停容量指标后有序发展天然气调峰电站。

（三）按照等容量替代原则，无法全额落实关停容量指标的项目，缺额部分可利用当量平价风电光伏容量替代。替代方案应按规定程序进行评估或核定。

（四）鼓励煤电规划建设风险预警等级为红色的省份实施减容量替代（关停容量指标总规模多于拟新建煤电项目规模）规划新建煤电项目。同等条件下，减容量替代新建煤电项目优先安排纳入国家电力建设规划。

（五）同等条件下，等容量替代规划新建的民生热电项目、电力扶贫项目优先纳入国家电力建设规划。

（六）按照《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》（发改能源〔2017〕1404号），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（区、市）结合电力体制改革自行制定。

（七）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，转为生产性服务业等国家鼓励发展的新产业新业态，可在 5 年内继续按原用途和土地权利类型使用土地。

（八）鼓励各地自行制定奖补办法支持淘汰煤电落后产能。

五、相关要求

（一）对于到期应实施关停的机组（应急备用电源除外），国家能源局派出监管机构要及时核销其电力业务许可证；电网企业要做好电力供应的平稳衔接，按计划解列淘汰关停机组；机组设备关停后应就地报废，不得转供电或解列运行，不得易地建设。

（二）对应关停而拒不关停的煤电机组，相关省（区、市）主管部门和单位可依法依规责令其立即关停，视情况对项目单位实行限批新建煤电项目、开展自用及外送煤电项目优选工作时不予考虑等措施，直至完成关停任务；对弄虚作假逃避关停或关停后易地建设的机组，一经查实，应责令其立即关停并予以拆除，同时依法依规追究相关人员的责任。

（三）参与等容量替代的关停机组应满足合法合规、取得电网公司运行证明文件、经省级政府主管部门组织完成关停核查确

认、未享受过与等容量替代互斥的其它支持政策等要求。

纳入煤电应急备用电源的关停机组容量不得用于等容量替代规划新建煤电项目。

关停容量指标可跨省（区、市）统筹使用，但需征得调出、调入省（区、市）主管部门同意。《打赢蓝天保卫战三年行动计划》明确的重点区域原则上不允许调入关停容量指标。

等容量替代新建煤电项目涉及关停容量指标转让的，应取得关停容量指标出让方出具的书面文件或者相关协议，出让方应切实做好职工安置、资产债务处置等工作，维护社会稳定，确保出让指标的有效性。

相关省（区、市）发展改革委应会同相关部门严格审核容量替代煤电项目关停容量指标，严禁使用手续不齐全的关停机组作为关停容量指标，确保关停容量指标满足相关要求，确保容量替代方案的真实、有效。

（四）等容量替代规划新建煤电项目应选择高参数、大容量、低能耗、低排放的高效机组，应满足能耗、水耗、环保等产业政策和标准要求。纯凝发电项目应是 60 万千瓦及以上超超临界机组；供热机组优先考虑规划建设背压式热电联产机组，按照相关规定确需新建抽凝式热电机组的，应以等容量替代方式规划建设，在大电网范围内原则上应选择 35 万千瓦及以上超临界机组。扩建项目可建设单台机组，新建项目原则上按两台机组及以上考虑。

(五) 等容量替代规划新建煤电项目，原则上要按照先关后建方式实现替代，即关停容量指标应在规划新建煤电项目纳入规划前落实，未关停机组要有明确的关停计划和关停时限，原则上应在新建机组并网发电前全部予以关停。若部分拟关停机组在等容量替代新建煤电项目投产前关停，存在电力供应衔接和系统运行安全等问题的，需由省级主管部门委托有资质的咨询机构评估，并经相关省级电网企业确认后，相关拟关停机组可在新建煤电项目投产后三个月内关停。

规划新建热电项目需要承接关停机组热力市场、且无其他备用热源承接供热缺口的，可以按照先建后关的方式实施替代。即关停容量指标应在规划新建煤电项目纳入规划前落实，拟关停热电机组要有明确的关停计划，并在新建热电项目投产后三个月内关停。

(六) 各省（区、市）主管部门和相关企业应在国家指导下，结合煤电规划建设风险预警等级，合理安排等容量替代新建煤电项目的规划、核准、开工和建设进度。等容量替代规划建设煤电项目的核准文件应明确拟关停机组名单、关停时限等。

(七) 对于在等容量替代工作中弄虚作假、违反规定并已取得核准批复的项目，撤销核准批复，移出国家电力建设规划，相关省（区、市）发展改革委应责令其立即停止项目相关工作，依法依规追究有关单位和人员的责任，视情况对项目单位实行限批新建煤电项目、开展自用及外送煤电项目优选工作时不予考虑等

措施。

（八）等容量替代新建煤电项目关停容量指标中有按要求应在新建项目投产前关停而未关停的，电网公司不予并网，国家能源局派出监管机构依法不予颁发电力业务许可证；关停容量指标中有按要求应在新建项目投产后关停而逾期未关停的，不得转入商业运行，国家能源局派出监管机构依法不予颁发电力业务许可证，已颁发电力业务许可证的依法予以撤销。

（九）企业要采取措施，加强管理，有效防范遏制各类事故发生，确保拟关停机组在关停和拆除期间的安全生产。拟关停机组所在省（区、市）主管部门要会同相关部门和国家能源局派出监管机构，强化行政执法，严肃查处关停和拆除期间安全生产违法违规行为，有序推进淘汰煤电落后产能各项工作。

六、组织实施

（一）加强组织领导。明确职责分工，强化协调配合，形成工作合力。各有关省（区、市）人民政府对本地区淘汰煤电落后产能工作负总责，省级主管部门负责具体制定年度目标和计划，协调落实淘汰关停任务，并切实做好电力、热力供应的有效衔接。国务院各有关部门加强沟通协调，形成合力，督促指导淘汰煤电落后产能工作。

（二）加强全过程监管。各省（区、市）主管部门要会同相关部门和国家能源局派出监管机构加强淘汰煤电落后产能工作的全过程监管，健全完善机制，加强对相关政策措施落实情况和目

标任务完成情况的督促指导。整合现有信访举报渠道和政府公共服务平台，设立统一的煤电淘汰落后产能省级举报平台，集中受理举报，接受社会监督。

（三）强化督导问责。各级政府要支持和指导发电企业做好落后煤电机组淘汰关停工作，确保淘汰煤电落后产能工作落到实处。发电企业要切实承担起主体责任，积极贯彻国家产业政策，履行社会责任，主动淘汰落后产能。国务院相关部门加强督促指导，对工作不力的地方和企业依法依规约谈问责。

（四）加强宣传引导。各地做好政策宣传解读，总结好的经验和有效做法，加强示范引导，通过报刊、广播、电视、互联网等方式进行宣传，及时回应社会关切，营造良好舆论氛围。



抄送：各省、自治区、直辖市人民政府办公厅，工业和信息化部、财政部、自然资源部、生态环境部、水利部、应急部、国资委、市场监管总局。

国家发展改革委办公厅

2019年3月8日印发
