

“十三五”时期煤炭产业转型升级的思考

辜胜阻,吴永斌,刘伟

(武汉大学 战略管理研究院 武汉 430072)

摘要:煤炭是中国的基础能源和重要原料,煤炭产业为中国国民经济发展提供了重要物质基础和能源支撑。当前,中国煤炭产业面临诸多困难,“十三五”时期推进煤炭产业转型升级已迫在眉睫。为此,要有效治理产能过剩问题,优化煤炭产能结构,提高产业集中度;积极实施“洁净煤”战略,推进煤炭生产和消费的高效化、清洁化;鼓励煤炭企业技术创新,推进煤炭产业链延伸和结构升级;加快分离煤炭企业办社会职能,完善国有煤炭企业退出机制;加大煤炭清费立税工作力度,引导金融机构区别对待煤炭企业的融资需求,在产业政策、金融政策、财税政策方面对企业转型加以支持。

关键词:煤炭产业;产能过剩;转型升级“十三五”规划

中图分类号:F420 **文献标志码:**A **文章编号:**1002-462X(2015)07-0078-05

中国是世界第一煤炭消费大国,占全球煤炭消费总量的一半以上。长期以来,“多煤贫油少气”的资源禀赋使得中国对煤炭资源的依赖程度较大,煤炭在中国能源消费结构中的比重长期保持在60%以上。煤炭工业为促进中国国民经济平稳较快发展,推进工业化、城镇化和现代化进程提供了重要的物质基础和能源支撑。从新中国成立到2012年的63年里,全国累计生产煤炭576.56亿吨,支撑了中国GDP以每年10%左右的速度增长^[1]。据测算,中国煤炭生产利用对国民经济总量和增量的贡献率分别为15%和18%左右^[2]。近年来,在中国经济增长速度放缓、能源结构转型加快、资源环境约束不断增强的大背景下,中国煤炭市场需求趋缓与煤炭产能释放的矛盾愈加突出,煤炭产业面临“量价齐跌”的下行压力,煤炭经济面临严峻的挑战。据中煤协统计,目前全国煤炭企业亏损面超过70%,大量煤炭企业经营困难,部分企业减发、欠发工资问题突出。

2015年是国家“十三五”的规划之年,妥善应对煤炭产业下行压力,坚持提质增效,增强煤炭资

源开发利用的经济效益、社会效益、生态效益,推动煤炭生产革命、消费革命、技术革命和体制变革,推进煤炭产业转型升级,已经成为煤炭产业“十三五”规划的重要任务。

一、当前中国煤炭产业发展的主要问题

1. 煤炭产业集中度低使本已严峻的产能过剩问题加剧,行业出现大面积亏损,大量企业生产经营困难。当前,中国煤炭产业进入了“需求增速放缓期、超前产能和库存消化期、环境约束强化期、结构调整攻坚期”“四期并存”的阶段^[3]。有研究表明,目前全国各类煤矿产能已经超过50亿吨,煤炭产能严重过剩局面已经形成。2014年,中国原煤产量38.7亿吨,同比下降2.5%,14年来首次出现下降;全国煤炭消费量同比下降2.9%;自2012年起,中国煤炭企业利润出现连续大幅下降(见下页图),2014年规模以上煤炭企业利润总额仅为2012年的29.2%,大中型煤炭企业亏损面近70%,部分省甚至出现全行业亏损^[4]。

近年来,中国加大了煤炭资源的整合力度,通过“关停并转”小煤矿等一系列措施,使得煤炭产业生产结构有所优化,但部分地区产业集中度仍然较低,以黑龙江省为例,年产30万吨及以下的小型矿井占煤矿总数的95%。在煤炭经济下行

收稿日期:2015-06-12

作者简介:辜胜阻(1956—),男,教授,博士生导师,全国人大常委会委员,人大财政经济委员会副主任委员,从事宏观经济发展研究。

的背景下,虽然中煤协不断向煤炭企业宣传“降价不能启动市场”的理念,提出要防止“以量补价”的现象蔓延,但中国煤炭市场仍存在大量的中小型煤炭企业,市场集中度过低,限产步调难以统一。大量煤炭企业纷纷采取扩大产能、增加产

量的策略,通过降价促销的方式维持市场份额,进一步加剧了产能过剩问题。企业在微利甚至亏本的情形下,只能集中全部精力维持企业经营,转型升级的发展策略只能被暂时搁置。

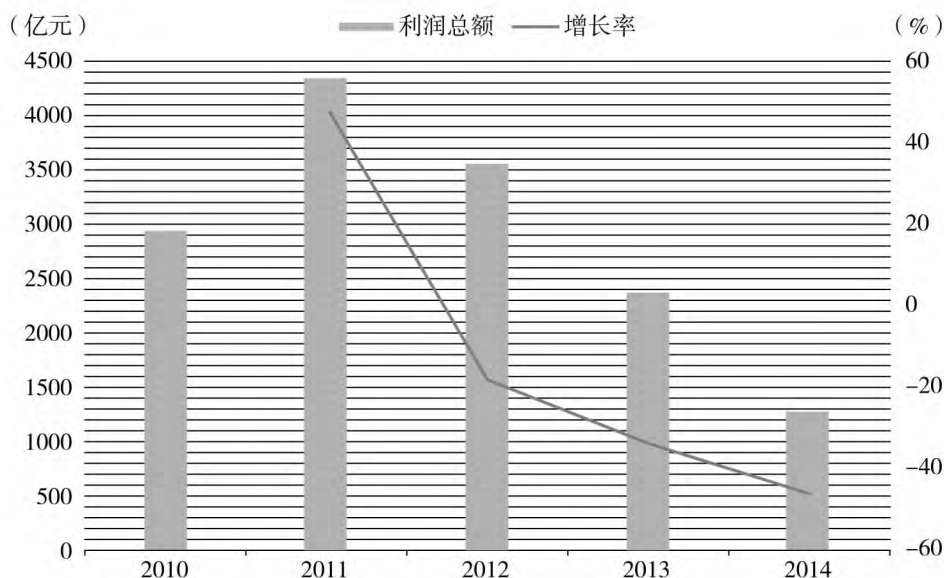


图 “十二五”时期中国煤炭开采和洗选业规模以上企业利润

2. 资源环境约束不断加强背景下,传统粗放型的高污染的煤炭生产和利用方式面临严峻挑战。环境约束已经成为制约煤炭产业发展的主要因素,煤炭的清洁利用势在必行。目前,中国已经成为全球碳排放量最大的国家,占世界总排放量的24%,其中80%以上的碳排放是由燃煤贡献的^[5]。作为煤炭消费量最大的国家,中国面临严峻的环境保护的巨大压力。2013年,国务院印发《大气污染防治行动计划》,明确提出要控制煤炭消费总量,同时加快清洁能源的替代利用,并提出“到2017年,煤炭占能源消费总量比重下降到65%以下”的目标。传统粗放式的煤炭生产和利用方式使得煤炭在开采、生产、运输、使用过程中产生了大量的环境污染问题。一方面,从煤炭的开采环节来看,不加约束的长时间开采会给矿区的资源和环境造成严重的破坏,造成土地塌陷,地表植被遭到破坏,地质灾害频发,使得矿区本来就脆弱的生态环境进一步恶化。煤炭开采过程中会产生大量污水,若未经处理的有害污水直接外排,

会对周边的水资源造成严重的污染。另一方面,煤炭使用过程中会释放大量的烟尘、二氧化硫等空气污染物,造成严重的大气污染。近几年大气污染防治成为民生关切的重大问题。据测算,在中国大气污染物排放总量中,由燃煤产生的二氧化硫占70%以上、氮氧化物占60%以上、烟尘占70%左右。煤炭洗选能有效减少燃煤污染物的排放,然而目前中国原煤入洗率仍然较低,中煤协数据显示,2013年中国原煤入洗率仅为59.8%,远低于发达国家高达85%~90%的原煤入洗率。

3. 煤炭企业机械化水平、技术水平低,产品深加工能力不足,以输出原煤为主,产品附加值较低,企业盈利能力差,竞争力与抗风险能力较弱。研究显示,2009—2013年,中国GDP的增长率分别为9.2%、10.3%、9.2%、7.8%和7.7%,而同期煤炭需求增长率分别为5.24%、5.31%、2.5%、4.4%和2.6%,煤炭产业受宏观经济影响明显^[6]。煤炭是中国的主要能源,中国经济的快速发展对煤

炭产业的快速发展和产量的增长形成了有力的推动。随着中国经济增长速度趋缓,煤炭产业原有的“数量速度型”的粗放型发展方式面临越来越大的挑战。中国众多中小煤矿机械化程度低,技术水平低,创新能力薄弱,与大型煤炭企业的技术差距明显。部分大型煤炭集团机械化程度较高,已经采用世界先进的采煤技术。但众多地方小煤矿的机械化程度较低,仍有众多矿工在从事手工采煤^[7]。煤炭企业的生产活动大多以煤炭开采和出售原煤为主,产品结构单一,煤炭产业链短,产品深加工能力不足,导致产品附加值低,煤炭企业盈利能力差,经营范围窄也造成煤炭企业难以抵御煤炭价格波动带来的市场风险,煤炭产业亟须依靠技术进步带动产业升级。同时,中国煤炭产业的配套体系仍不完善,需要进一步挖掘全行业的盈利能力。例如,黑龙江省煤炭资源丰富,拥有鸡西、鹤岗、七台河、双鸭山四大煤炭生产基地。近年来,四大煤炭城市非煤经济发展迅速,但煤炭经济依然占据主导地位,其产业结构以煤炭资源的开采和粗加工为主,技术水平低,精加工、深加工产品比重小,抵抗市场风险能力弱。2012年以来的煤炭市场调整使得四大煤炭城市GDP、财政收入均出现不同程度的下滑。

4.部分国有煤炭企业承担了较多的社会职能,经营困难的国有企业难以退出。“企业办社会”往往是资源型城市的通病。煤炭企业尤其是国有煤炭企业大多存在着政企不分的问题,煤炭企业承担了较多与自身经营活动无关的,本应由政府或市场承担的社会职能。目前,煤炭城市中的部分国有煤炭企业仍然承担着供水、供暖、学校、医院等社会责任,企业办社会职能已成为煤炭企业的沉重负担,消耗了大量资源。同时,企业办社会职能的存在也导致部分经营不善的煤炭企业难以退出。资源型城市对资源产业的依赖性很强,地方经济与财政收入极大地依赖于当地相关国有企业,这使得一些资源枯竭、煤质条件差、开采成本高、扭亏无望的国有企业难以退出。例如,2013年,鹤岗市国有经济实现增加值占全市GDP的56%,国有经济完成税收占全市税收的54%,而国有经济则主要集中在煤炭开采洗选业。另外,职工转移安置困难也是国有企业难以退出的重要原因。

5.煤炭企业税费负担过重,融资困难加剧,制约了企业转型升级。据统计,目前中国涉煤税费不少于109项,除21个税种外,还有不少于88项的各种规费^[8]。煤炭增值税长期高于全国工业产品平均税率4倍左右^[9]。据估算,在过去高煤价的背景下,煤炭企业税费负担就占到企业销售收入的30%^[10]。大量的税费加重了煤炭企业的负担,制约了企业的转型升级,近年来,煤炭价格下降,各类税费却没有减少。2014年12月1日起,为减轻煤炭企业负担,煤炭资源税开始由从量计征改为从价计征,但由于众多涉煤收费的存在,企业税负并未真正减轻,只有清理众多涉煤收费,才能真正给企业减轻负担。煤炭企业日常运营所需的资金量较大,行业内企业资产负债率普遍较高,在当前煤炭行业企业盈利状况恶化、偿债能力变弱的情形下,金融机构普遍收紧对煤炭行业的资金投入,大量企业融资困难,部分企业开始通过“影子银行”融资,资金成本升高、企业财务风险加剧,部分企业资金链断裂可能引发系统性金融风险。《2014中国煤炭企业100家分析报告》显示,2013年,中国前百家煤炭企业净利润总额同比下降44.18%,同时,百家企业资产负债率达67.59%,比上年提高1.97个百分点。

二、“十三五”时期煤炭产业转型的对策思考

在当前煤炭行业整体面临较大下行压力的背景下,“十三五”煤炭行业规划必须摒弃长期以来依靠数量增加、速度增长、规模扩张的粗放型发展模式,转向依靠提升质量和效益的集约型发展模式,以加快转型升级的积极姿态应对煤炭行业需求放缓的下行压力。

1.有效治理煤炭行业不同类型的产能过剩问题,优化煤炭产能结构,推进煤炭企业兼并重组,严格资源开发管理,遏制盲目扩张和无序建设,支持资源枯竭煤矿依法有序退出和资源枯竭型城市转型。提高产业集中度,淘汰落后产能是解决中国煤炭产业产能过剩问题的重要手段。煤炭行业产能过剩可以分为四类,一是违规导致的产能过剩;二是市场意义上的产能过剩,供过于求;三是技术层面的落后产能;四是有安全隐患的产能。当前,针对不同性质的产能过剩问题,要分类化解。对于违规产能,要加强煤炭生产和违规生产

能力的清理整顿工作,尽最大努力防止超能力和违规建设项目生产,严厉打击非法建设生产,关闭违规煤矿。对于市场上供大于求的产能过剩,要完善产能退出机制,充分发挥市场竞争机制的力量,使那些在资金投入、技术研发、安全教育及生产措施完善等方面严重不足的小型煤矿淘汰落后产能,实现煤炭产能结构的优化。煤炭产业要将发展的压力转化为产业调整的动力,充分利用这一市场时机,倒逼那些生产效率低、盈利能力不足、安全隐患多的落后煤炭企业转型退出。要推进煤炭企业兼并重组、发展大型煤炭集团,提高行业集中度。要出台相应的政策,鼓励大型煤炭企业参与并购重组。企业重组需要大量的资金,因此,政府要对煤炭企业的兼并重组提供资金、税收等方面的支持。同时,在此过程中,也要发挥政府在安全监管、企业转型引导、构建退出补偿机制等方面的作用,实现落后煤炭企业的有序退出,压减落后产能,优化产业结构,提高行业效率。黑龙江计划利用三年时间,通过兼并重组、改造升级和关闭退出等方式,实现“大矿兼并小矿,小矿联合做大”,培育多家大中型煤矿企业和企业集团,将煤炭企业总数控制在100家以内,使大集团煤炭产量达到全省煤炭总产量的70%以上^[11]。调整产业结构,要建立健全采煤沉陷区综合治理协调机构,完善政策、规范和标准,落实资金,制定和实施治理规划及方案。

2. 积极实施“洁净煤”战略,推进煤炭生产和消费的高效化、清洁化,通过结构调整和创新驱动,提升煤炭绿色经济发展质量。推进煤炭清洁利用已成为应对气候变化和防治大气污染的主要措施。在未来一段时期内,煤炭仍将是中国经济、最可靠的能源,“去煤化”倾向并不可取。现阶段,煤炭领域的核心议题在于如何推动煤炭生产、使用过程中的清洁化。首先,要在煤炭开采到消费的整个过程中进行严格的污染控制,鼓励煤炭企业探索煤炭绿色开采和清洁生产,加大采煤沉陷区治理与生态再建投入力度,从生产、销售原煤向销售商品煤、“洁净煤”转变^[2]。要提高煤炭洗选比例,加快洗选设施的建设和改造。要严格控制进口煤炭质量,严禁高灰分、高硫分劣质煤炭流入市场。其次,大力推进“煤电一体化”,从“运煤”到“输电”,使煤炭消费向电力集中,并积极发

展超低排放的燃煤电厂,减少煤炭分散使用对环境的破坏,促进煤炭高效清洁利用。再次,增强群众节能环保意识,培育“洁净煤”市场。现阶段,要鼓励工业和居民使用“洁净煤”,对使用“洁净型煤”和清洁能源替代的企业和个人予以合理补贴。对于仍存在散煤需求的农村地区要加强“洁净煤”流通体系建设,保证农民能够方便、及时地购买到“洁净煤”。与此同时,要完善煤炭在生产流通使用过程中的质量标准并严格执行,依法对“劣质煤”的使用和生产销售进行限制。最后,要建立煤炭质量评价机制,使煤炭清洁度成为煤炭评价的重要指标,并在煤炭的生产、加工、运输、使用等各环节设立控制值,使煤炭消费者能够按照自身需要购买相应品质的煤炭,避免中小煤炭企业依靠成本优势挤占“洁净煤”市场。

3. 加强煤炭上下游产业一体化发展的体制机制研究,鼓励煤炭企业技术创新,推进煤炭产业链延伸和结构升级,走集约化发展之路。坚持科技兴煤战略,着力提升煤炭生产力总体水平。在煤炭产业转型过程中,要鼓励煤炭企业增加研发投入,加大研发队伍建设,大力开发煤炭的深度加工转化等技术,通过技术创新实现煤炭企业生产技术的提升,丰富产品种类,促进煤炭产业规模化、集约化发展。要立足自身产业优势,发展以煤为基础的相关产业^[12],大力发展煤转化、煤转电、煤制油、煤建材等煤炭高新技术产业,加大现代煤化工技术攻关,大力拓展煤炭作为工业原料的利用途径。要推进体制机制创新,加强煤炭上下游产业一体化发展,提高产业融合度。要延伸产业链,实现煤炭产品从单一的燃料向原料与燃料并重转变,提高产品附加值。要转变发展方式,增加新型煤加工设备的投资,淘汰落后的设备与工艺,推进煤炭产业结构调整与转型升级,促进煤炭生产与运输向机械化、信息化方向发展,提高生产效率。要加快物流、商贸、装备制造等煤炭相关配套产业的构建,通过管理、服务等创新,提升煤炭全行业的盈利能力。

4. 加快分离煤炭企业办社会职能,减轻煤炭企业负担,完善中国国有煤炭企业退出机制。要加快分离煤炭企业办社会职能,减轻企业负担。政府要给予政策和资金支持,根据分离职能的属性选择将其移交给政府或市场。要健全煤炭产业

的退出机制,鼓励资源枯竭、煤质条件差、扭亏无望的煤炭企业停产退出。完善国有煤炭企业退出机制,要推进政府、企业与教育机构的共同合作,为下岗转岗职工提供再就业培训,鼓励下岗转岗职工以创业带动就业。要完善关停煤矿的职工安置、债务处理等保障工作,充分发挥政府在下岗人员再就业和转岗培训方面的作用。要妥善解决国有老煤矿历史遗留问题,做好兼并重组企业的职工生活安置^[4]。要提高职工退出补偿标准,做好困难职工最低生活保障工作,使长期从事技术较为单一的煤矿工作人员的未来工作和生活有相应的生存保障,以维护社会的和谐稳定。

5.加大煤炭清费立税工作力度,出台专项财税扶植政策,引导金融机构区别对待煤炭企业的融资需求,避免金融机构“一刀切”式的停贷。当前,煤炭行业大量企业生产经营出现困难,政府应采取“放水养鱼”的办法,大力减轻煤炭企业税费负担,营造一个有助于煤炭企业转型升级的宽松环境。2015年,中国财政收入下行压力较大,政府要改变过度强调保障财政增收的思维,为企业“雪中送炭”,做到“放水养鱼”。要加大煤炭清费立税工作力度,清理不合理的涉煤收费项目,规范政府费用征收行为,避免出现“税已立而费未清”的局面,以更大的力度减轻企业负担,让其轻装上阵。要完善纳税服务,优化税收环境,降低企业纳税成本。同时,企业应对行业下行压力过程中所采取的企业兼并重组、转移产能、依靠技术进步优化存量、调整产品结构等方法,都迫切需要金融机构予以支持。缓解当前煤炭企业普遍融资困难问题,加大对企业转型升级的金融支持,需要政府和金融机构双方合力。对产能过剩行业信贷投放要有保有压,扶控结合,在逐步减少信贷存量的同时,积极通过应收账款质押、股权质押等信贷融资方式,满足企业转型升级过程中的资金需求。要引导金融机构实施差别化的金融政策,对行业中有竞争力的企业,要加大信贷投放,缓解资金紧张,支持其通过兼并重组、产品结构调整、技术升级等手段提升自身竞争力。

总而言之,煤炭产业是关系中国经济命脉和能源安全的重要基础产业。“十三五”时期,煤炭仍是中国最丰富、最可靠、最经济的能源资源,是支撑中国能源消费需求的主体。煤炭产业转变发

展方式不是“去煤化”,能源革命不是革煤炭的命,而是革煤炭粗放开发和利用的命。应积极推动煤炭能源革命,走安全绿色可持续发展之路,实现煤炭开采、储运、使用全过程的清洁化、高效化。“十三五”时期,推进煤炭产业结构调整与转型升级,要促进煤炭生产向机械化、信息化、智能化和绿色开采方向发展,加大煤制油等现代煤化工技术工程示范,拓展煤炭作为工业原料的消费空间和利用途径。要通过煤炭行业的兼并重组集中业内资源,提高资源利用效率,提高煤企的竞争力和综合抗风险能力。要支持资源枯竭煤矿依法有序退出和资源枯竭型城市加快转型。要完善政策、规范和标准,落实资金,制定和实施治理规划及方案。需要政府一系列的财税、金融、产业政策的支持,切实帮助困难煤炭企业走出困境。

参考文献:

- [1] 严伟明.基础能源地位短期难变 煤炭产业发展环境将逐步改善[N].中国工业报,2014-01-20.
- [2] 王显政.实施“洁净煤”战略是当务之急[J].能源评论,2014,(8).
- [3] 王显政.能源革命和经济发展新常态下中国煤炭工业发展的战略思考[J].中国煤炭,2015,(4).
- [4] 国家发展改革委运行局,国家能源局煤炭司,国家煤矿安监局行管司,中国煤炭工业协会.积极推动煤炭行业脱困[J].宏观经济管理,2014,(11).
- [5] 贺佑国,叶旭东,王震.关于煤炭工业“十三五”规划的思考[J].煤炭经济研究,2015,(1).
- [6] 管馨,李文臣.我国煤炭行业经济效益下滑的原因分析[J].煤炭工程,2015,47(1):136-138.
- [7] 李世祥,马海燕.我国煤炭产业发展面临的新问题及对策[J].经济纵横,2012,(8).
- [8] 谢玮.政府收费占煤企净利润43%[J].中国经济周刊,2014,(11).
- [9] 王显政.经济新常态下煤炭行业如何发展[EB/OL].中国电力新闻网,(2015-03-09)[2015-05-27].
- [10] 鲍丹.煤炭,黄金十年结束后怎么办[N].人民日报,(2013-06-03)[2015-05-20].
- [11] 梁冬.黑龙江推进小煤矿整合三年内煤炭企业总数控制在100家[EB/OL].新华网,2014-09-08.
- [12] 周广启,姜艳庆.我国煤炭产能过剩的原因及对策[J].煤炭经济研究,2014,(3).

[责任编辑:房宏琳]