

关于建立健全煤炭最低库存和最高库存制度的指导意见（试行）

为深入贯彻落实党的十九大精神，建设现代化经济体系，深化供给侧结构性改革，按照进一步健全国家储备制度和建立推动煤炭行业长期健康发展长效机制的工作要求，不断增强煤炭稳定供应和应急保障能力，实现供需动态平衡，促进经济平稳运行，现就建立健全煤炭最低库存和最高库存制度提出以下意见。

一、建立健全煤炭最低库存和最高库存制度的必要性

煤炭是我国的基础能源和重要原材料，保持合理库存是实现煤炭稳定供应、避免价格大幅波动的有力保障。近年来，部分地区和有关重点行业围绕建立煤炭储备制度、提高库存水平陆续出台了一系列管理办法和规定，为缓解区域性、时段性供需矛盾发挥了积极作用，但从实践情况看，还存在着覆盖面不全、约束力不强、标准要求不统一等问题，难以满足新形势的发展变化需要。为此，在现有工作基础上，建立健全以最低库存和最高库存为主要内容的社会责任储备制度，具有十分重要的意义。

完善和健全库存制度是保障国家能源安全的客观要求。2016年我国煤炭消费占能源消费总量的 62%，随着经济发展进入新常态，煤炭消费所占比重虽然有所下降，但大幅度提高新能源和可再生能

源的利用比重还需要一个较长的过程，短期内煤炭作为我国主体能源的地位难以改变，保障煤炭稳定供应对经济发展和能源安全具有重要意义。

完善和健全库存制度是保证煤炭稳定供应的现实需要。我国煤炭消费区与主产地呈逆向分布，跨省区的资源协调和运力保障难度较大。特别是近两年随着煤炭去产能的深入推进，原有的煤炭产运需格局发生了明显变化，加之自然灾害、安全事故等突发事件，区域性、时段性的供需矛盾时有发生，提高社会煤炭整体库存水平有利于促进供需平衡，保障市场稳定供应。

完善和健全库存制度是保障上下游企业安全生产的重要条件。连续性平稳生产是煤炭、电力行业的主要特征，也是保障安全运行的重要条件。当煤炭需求出现大幅波动，价格高企时，极有可能导致煤炭企业超能力生产和违法违规生产，增加安全风险隐患；当电厂存煤过低时，也将会导致发电机组运行不稳定，甚至出现缺煤停机的情况，给电厂和电网安全带来不利影响。保持合理库存有利于煤炭上下游企业均衡组织生产，提升安全总体水平。

完善和健全库存制度是规范煤炭合理库存的有效手段。目前煤炭生产、经营、消费环节的库存主要由企业根据自身经营状况和需求确定，由于缺少相关库存标准规范或文件依据，地方有关部门对企业库存变化难以进行有效监管，存在着部分企业社会责任意识不强、存煤储煤随意性较大、库存数量达不到合理水平等问题。强化库存监管有助于提升企业责任意识和规范储煤行为。

完善和健全库存制度是促进煤炭价格处于合理区间的有力措施。当煤炭供过于求、价格下跌时，通过设立最低库存，引导煤炭产供需各方多存煤，有利于促进供需平衡；当煤炭供不应求、价格上涨时，通过设立最高库存，有利于防止产供需各方特别是中间环节囤积惜售，加剧市场失衡，造成价格剧烈波动。进一步发挥好库存的蓄水池和调节器作用，有利于促进煤炭价格稳定在合理区间。

此外，从储备技术条件看，煤炭分类存放、分区管理、分层压实组堆、煤堆覆盖、定期检温制度等存煤方式日趋成熟，具备了增加存煤的技术条件。同时，一批现代化新型电厂相继建成投产，这些新建电厂集疏运设施完备，煤炭堆存能力较大，具备了提高存煤水平的基本条件。

二、总体要求和主要原则

深入贯彻落实党的十九大精神，以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，持续深化煤炭供给侧结构性改革，积极推动促进行业健康发展的长效机制建设，通过建立健全煤炭最低库存和最高库存制度，进一步落实企业主体责任和社会责任，强化地方政府监管责任，督促指导煤炭生产、经营、消费企业保持合理库存水平，不断提升供应保障能力和市场风险防范能力，促进供需动态平衡，为经济社会平稳运行提供有力支撑。

建立健全煤炭最低库存和最高库存制度应遵循以下原则：

一是坚持社会责任与鼓励引导相结合。最低库存和最高库存是煤炭生产、经营、消费企业的社会责任，应认真履行；执行中，鼓

励引导煤炭消费企业在规定的库存水平范围内，根据市场变化和自身需求合理增加存煤，以增强应对市场波动的能力。

二是坚持安全性与经济性相结合。最低库存和最高库存标准的确定，要以满足企业正常生产和经营为前提，既不能因标准过低，达不到保障安全生产运行的要求，也不能因标准过高，超出了企业承受能力的范围。

三是坚持常态化与因时制宜相结合。在明确常态下最低库存和最高库存的同时，对迎峰度夏度冬用煤高峰时段，以及价格出现大幅波动等特殊情况下的存煤标准及适用范围进行适当调整。

三、科学确定不同领域煤炭最低库存和最高库存

根据现有相关行业标准规范，综合考虑煤炭开采布局、资源禀赋、运输条件和产运需结构变化等因素，按照不同环节、不同区域、不同企业、不同时段，科学确定煤炭最低库存和最高库存。

（一）煤炭生产企业。根据《煤炭工业矿井设计规范》（GB50215-2015）、《煤矿生产能力核定标准》（安监总煤行〔2014〕61号）等有关规定，煤矿地面生产系统中的储煤能力应达到3-7天的矿井设计产量，储煤能力包括储煤场和贮煤装车仓总能力。依据《关于平抑煤炭市场价格异常波动的备忘录》（发改运行〔2016〕2808号）对不同价格区间的设定，煤炭生产企业应遵循以下原则进行储煤：设有储煤厂的煤矿，当动力煤价格处于绿色区域时，应保持不低于5天设计产量的最低储煤量；当动力煤价格出现大幅下跌超出绿色区域下限时，煤矿应保持不低于7天设计产量的最低储煤

量；当动力煤价格出现大幅上涨超出绿色区域上限时，煤矿储煤量可不高于3天设计产量。不设储煤厂的煤矿，应根据《煤炭工业矿井设计规范》有关规定，保持装车仓最大设计储煤量。

（二）煤炭经营企业。从事原煤、配煤及洗选、型煤加工产品经销等活动的煤炭经营企业，最低库存原则上不低于上一年度3天的日常经营量。当市场供不应求、动力煤价格出现大幅上涨超出绿色区域上限时，煤炭经营企业最高库存原则上不超过上一年度月均经营量。

（三）煤炭主要用户。电力、建材、冶金、化工等重点耗煤行业的相关企业，日常生产经营过程中煤炭最低库存原则上不应低于近三年企业储煤平均水平；在市场供不应求、价格连续快速上涨时，其存煤量不应高于最高库存，最高库存原则上不超过两倍的最低库存量。

库存界定范围。生产企业的库存包括场存煤、站存煤，不包括发运到港口、集运站或分销基地的存煤。主要用户的库存指厂存煤（包括距厂较近的自有或租用堆场、专用码头存煤），不包括在途煤。

考虑到电煤占煤炭消费的比例最高，又是保障电力企业稳定生产的关键，目前先行制定重点燃煤电厂煤炭最低库存和最高库存规定，其他相关行业可参照电力行业或根据行业实际情况，由有关部门会同行业协会研究制定。各省（区、市）有关部门可根据本指导意见要求，结合地方实际情况，在保证稳定供应的前提下，研究制

定本地区煤炭最低库存和最高库存管理实施细则，并报国家有关部门备案。

四、最低库存和最高库存的适用情形

参照《关于平抑煤炭市场价格异常波动的备忘录》等文件规定，最低库存和最高库存分为以下三种适用情形：

（一）当市场供不应求，价格大幅上涨至红色区域时，加强对煤炭生产、经营、消费企业最高库存情况的监督检查，防止囤积惜售，加剧供应紧张状况。在此期间，可不考核生产和经营企业最低库存，鼓励各方加大资源投放，以满足市场需求。

（二）当市场供过于求，价格大幅下跌至红色区域时，加强对煤炭生产、经营、消费企业最低库存情况的监督检查，防止企业少存煤甚至不存煤，影响安全生产稳定运行。期间，可不考核最高库存，鼓励企业多存煤，以促进市场供需平衡。

（三）其他情形均对最低库存和最高库存进行考核。

五、组织实施

（一）**落实职责分工**。建立健全国家指导、地方监管、企业主体的煤炭最低库存和最高库存制度。国务院有关部门负责加强顶层设计，提出总体工作要求；地方有关部门负责组织实施和日常监管；企业履行主体责任，按照相关要求保持合理库存。

（二）**加强运行监测**。各地运行调节部门要会同有关方面建立覆盖煤炭产供需的运行监测体系，跟踪掌握煤炭供需和库存变化情况，做好预测预警和信息引导。相关企业应定期向地方运行调节部

门报送煤炭生产、经营、消耗及库存数量。

（三）加大监督考核。各地煤炭管理部门负责对本地区煤炭生产和经营企业最低库存和最高库存执行情况进行监督考核，运行调节部门负责对重点用煤企业的最低库存和最高库存执行情况进行监督考核。发现企业库存未达到要求的，要督促其在确保安全的前提下限期整改，到期仍达不到要求的，由有关部门依法依规采取惩戒措施；对造成缺煤停机、影响发电供热的，要按照相关规定追究责任；对囤积居奇、哄抬物价、扰乱市场秩序的价格违法行为，依法进行查处。对因自然灾害、安全事故、设备检修、资源运力受限等特殊情况影响正常生产运行，无法满足存煤要求的，相关企业应第一时间向有关部门报备，期间暂不对其最低库存和最高库存进行考核，可免于执行相应惩戒措施，但在影响消除后应及时补足库存。

（四）完善政策支持。有关部门要加强协调服务，为落实好最低库存和最高库存制度创造有利条件。当煤炭资源或运力出现紧张时，各级运行调节部门要组织重点用户加强与煤炭生产企业、运输企业的沟通和协调，保证企业库存处于合理水平。各地不得出台限制煤炭正常流通等地方保护性措施。各地可根据实际对储煤设施改造力度较大、最低库存和最高库存制度执行较好的企业给予相应的政策支持。

（五）强化行业自律和信用约束。充分发挥煤炭、电力等行业协会的作用，督促引导企业主动履行社会责任，自觉遵守最低库存和最高库存要求。委托第三方信用服务机构适时开展企业最低库存

和最高库存执行情况的信用数据采集工作，并纳入企业信用记录。建立完善相关企业失信黑名单和重点关注名单制度，定期公布最低库存和最高库存执行情况信用评估报告，实施守信联合激励和失信联合惩戒。

本意见自 2018 年 1 月 1 日起施行，有效期至 2022 年 12 月 31 日。

附件 1-1：重点燃煤电厂煤炭最低库存和最高库存规定

重点燃煤电厂煤炭最低库存和最高库存规定

根据《大中型火力发电厂设计规范》(GB50660-2011)等规定,综合考虑电厂所处地区资源禀赋、运输条件以及机组类型等因素,参照近年来全国重点电厂煤炭库存情况,分区域、分类别、分时段制定重点燃煤电厂煤炭最低库存和最高库存标准。

一、最低库存

区域存煤标准。主要考虑各省(区、市)煤炭消费量和自给率等因素,结合近年来各区域电煤库存平均可用天数,将各地最低库存标准分为两档。具体为:山西、陕西、内蒙古等煤炭主产区的燃煤电厂,库存量原则上不少于 15 天耗煤量;其他地区的燃煤电厂,库存量原则上不少于 20 天耗煤量。

电厂存煤标准。燃煤电厂最低库存量还应综合考虑运输方式、运输距离、资源矿点、煤种类型等因素。具体为:(1)运距不大于 50 公里的燃煤电厂,库存量不应少于 5 天耗煤量;运距大于 50 公里、小于 100 公里的燃煤电厂,采用汽车运输时库存量不应少于 7 天耗煤量,采用铁路运输时不应少于 10 天耗煤量;运距大于 100 公里的燃煤电厂,库存量不应少于 15 天耗煤量。(2)铁路和水路联运的燃煤电厂,库存量不应少于 20 天耗煤量。(3)对于燃烧褐煤的燃煤电厂,库存量不应少于 10 天耗煤量。当存在两种以上供煤方式或供煤矿井较多时,最低库存量可取上

述要求中的较小值。

常态下燃煤电厂的最低库存,选取区域存煤与电厂存煤标准的低值。对于运输条件较好的煤电联营项目,可适当调低最低库存标准。

特殊时段标准。为确保迎峰度夏度冬及重大活动用煤需要,有关电力企业要提前做好煤炭收储工作,确保在用煤高峰到来前,将最低库存水平在常态基础上再提高 5-10 天,其中燃烧褐煤的电厂的最低库存水平在常态基础上提高 5 天。

已建成燃煤电厂存煤能力达不到最低煤炭库存标准要求的,应对现有设施进行改造;不具备改造条件的,需与有关煤炭生产经营企业或邻近电厂签订代储、互保协议,满足存煤要求。

二、最高库存

当市场供不应求、价格连续快速上涨时,燃煤电厂库存量应保持在合理水平,原则上不超过两倍的最低库存量,迎峰度夏度冬及重大活动期间,最高库存量可再适当上浮 10-20 天。

燃煤电厂最低库存和最高库存适用范围,按照《关于建立健全煤炭最低库存和最高库存制度的指导意见(试行)》有关规定执行。

三、库存天数测算

用于计算库存天数的日煤耗基准值,原则上由省级运行调节部门根据电厂前 30 天平均耗煤量确定。特殊地区(水电丰富、露天矿比例较高、电厂耗煤季节性差距较大等地区)可根据实际确定本地区日耗煤基准值的测算标准。