

关于《中华人民共和国煤炭法（修订草案）》 （征求意见稿）的说明

一、修订《煤炭法》的重要性和必要性

本次修订《煤炭法》是贯彻习近平总书记在中央财经领导小组第六次会议上关于加快修订《煤炭法》的指示精神，落实中央巡视组的反馈意见，进一步完善能源法律制度的重要举措。党的十八大以来，党中央、国务院提出要全面推进依法治国，推进国家治理体系和治理能力现代化建设。加强煤炭立法工作，就是要实现立法与改革发展的决策相衔接，及时修改不适应新形势的法律法规，加快形成完善的煤炭法律体系，高效的法治实施体系，有力的法治保障体系。

现行《煤炭法》于 1996 年颁布实施，先后经过四次小幅修改，对合理开发利用煤炭资源，规范煤炭生产经营活动，促进煤炭行业健康发展发挥了重要作用。但随着我国经济体制改革和“放管服”改革的不断深入，煤炭行业管理体制、产业组织、市场结构等发生很大变化，政府管理理念深刻转变，事中事后监管亟需法律保障。特别是在习近平总书记提出的生态文明重要思想和“四个革命、一个合作”能源安全新战略

指引下，新时代煤炭改革发展取得了巨大成就，煤炭行业在实践中创造了许多经验和做法，但也遇到了一些新情况新问题，现行《煤炭法》已滞后于实践要求，有必要根据煤炭发展改革要求和实践需要，对《煤炭法》进行修订。

二、起草过程

国家发展改革委、国家能源局高度重视《煤炭法》修订工作，将《煤炭法》修订列入国家发展改革委 2020 年立法计划，建立由财政部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、水利部、卫生健康委、应急部、铁路局、煤矿安监局以及中国煤炭工业协会等部门参加的修法工作机制，成立了修法工作专班。国家能源局法治建设领导小组专门听取《煤炭法》修订工作思路，章建华局长要求深入贯彻中央依法治国精神，结合煤炭改革发展的新形势新要求，加快推进修法工作。修法工作专班先后开展一系列座谈会并通过实地调研、书面征求意见等方式，广泛听取国务院有关部门，地方发展改革委、能源局、煤炭管理部门、行业协会、煤炭企业以及相关专家学者等方面的意见和建议。在此基础上，经过反复研究、修改，起草形成了《中华人民共和国煤炭法（修订草案）》（征求意见稿，以下简称征求意见稿），《征求意见稿》共 9 章 89 条，包括总则、煤炭规划与煤矿建设、煤炭生产与煤矿安全、煤炭市场与煤炭经营、煤矿矿区保护、煤炭资源综合利用和生态环境保护、法律责任、附则等。

三、修订《煤炭法》的总体考虑

（一）坚持问题导向，完善煤炭法律制度。当前煤炭行业及相关领域存在煤矿违法违规建设、清洁发展和资源综合利用水平不够、煤炭市场体系不健全、科技创新能力不强、生态修复与采煤沉陷区亟待治理等问题，《煤炭法》作为调整煤炭领域综合性法律关系的制度，应涵盖煤炭领域主要法律关系及相关主体的权责义务。本次修法在发展规划、安全生产、清洁高效利用、市场体系建设、生态修复、法律责任等方面，增加和修订相关法律规定，完善煤炭法律制度，强化法律的适用性和有效性，为煤炭行业高质量发展提供法治保障。

（二）注重煤炭清洁高效利用，推进生态文明建设。我国煤炭消费占能源消费总量的比重长期维持在70%以上，近年来煤炭消费比重持续下降，2018年、2019年分别为59%、57.7%，2025年预计降至53%，但煤炭消费总量仍处于高位，煤炭清洁高效利用与生态环境保护协调发展任务艰巨。本次修法始终贯彻落实习近平生态文明思想，鼓励采用绿色开采技术，加强煤炭集中使用管理，支持煤电联营，有序发展现代煤化工，综合治理采煤塌陷区，建立资源有偿使用与矿区生态修复制度，从法律制度上保障煤炭全产业链绿色发展。

（三）做好与相关法律法规衔接，解决法律适用性问题。《煤炭法》修订涉及领域面广，调整法律关系复杂，本次修

法需要做好与相关法律法规的衔接。在制度设计上，主要从资源勘查、安全生产、生态保护、土地使用、职工权益保护等方面，做到与矿产资源法、安全生产法、环境保护法、土地法、社会保险法等相关规定制度相衔接；在罚则适用上，本法涉及违反安全生产和生态环保规定、违法使用土地、擅自采煤或越界越层开采、违章指挥等行为，规定行政执法部门要结合各自职责分工，按照有关法律法规的规定，对其违法行为依法查处。

（四）适应改革新形势，严控新设行政许可。在上轮修法中，按照“放管服”改革精神，已经取消了煤炭生产许可证、煤炭经营许可证。本次修订严格按照《国务院关于严格控制新设行政许可的通知》要求，没有新增行政许可、行政强制和证明事项，也没有新设门槛、资质、鉴定等事项。

四、《征求意见稿》修订的主要内容

《煤炭法》修订工作深入贯彻“四个革命、一个合作”能源安全新战略，落实新发展理念，充分发挥市场配置资源的决定性作用；坚持深化“放管服”改革，切实转变政府职能；尊重煤炭行业发展规律，提高法律制度的科学性和合理性，维护各类市场主体和煤矿职工的合法权益。《征求意见稿》主要从以下方面作出了规定。

（一）巩固供给侧结构性改革成果。2016年以来，煤炭行业实施供给侧结构性改革取得显著成效，有效化解过剩产

能、加快发展优质产能，实现了市场供需动态平衡。据此，新增优化煤炭产业结构，发展优质先进产能，淘汰落后产能，提高煤炭供给体系质量；实行煤矿新增产能与退出产能置换制度；提倡煤矿企业、运输企业、煤炭用户建立中长期合作关系等内容，进一步加强煤炭行业的宏观调控，提升行业发展的质量和成效。

（二）完善煤炭市场体系制度建设。在本次修法中，新增煤炭市场建设、价格机制等条款，提出建立和完善统一开放、层次分明、功能齐全、竞争有序的煤炭市场体系和多层次煤炭市场交易体系，以及由市场决定煤炭价格的机制；市场主体应该依法经营、公平竞争；优化煤炭进出口贸易等内容，以推动现代煤炭市场体系的建立，优化和提升资源配置效率。

（三）统筹煤炭产供储销体系建设。煤炭是我国主体能源，属于大宗商品，具有周期性的特点，加强运行调节，可以减少周期性波动，稳定煤炭供应和价格。为此，新增统筹煤炭产供储销体系建设，加强监测预警和运行调节；鼓励签订煤炭中长期合同，引导合理生产、有序运输和均衡消费；建立健全产品、产能和矿产地有机结合的煤炭储备体系；推进煤运通道及其配套设施建设，提升煤炭运输保障水平等内容，以保障煤炭安全稳定供应。

（四）强化规划和标准在行业治理中的作用。在规划方

面，删除由自然资源主管部门组织编制的矿产资源规划内容所涵盖煤炭资源勘查规划，删除长期未编制和实施的煤炭生产开发规划，并将煤炭生产开发规划内容纳入已在编制实施中的煤炭发展规划和矿区总体规划。在标准方面，国家建立健全煤炭标准体系，加强产品质量标准化和安全生产标准化建设，要求煤炭企业贯彻执行，以规范安全生产与开发利用行为。

（五）加强煤炭综合利用和生态保护。我国能源的特点是“富煤贫油少气”，煤炭仍是支撑我国经济持续稳定增长的基础能源，必须要走清洁高效利用的绿色发展之路，做到资源综合利用和生态环境保护。在综合利用上，鼓励煤层气（煤矿瓦斯）勘查开发利用，推动煤层气产业发展；综合开发利用煤系共伴生资源，科学利用关闭煤矿残存资源和地下空间，鼓励采用保水开采、充填开采等绿色开采技术，加强水资源利用。在生态保护上，提出煤炭资源开发的环保要求，建立矿区生态修复制度，国家统筹推进采煤沉陷区综合治理，加强煤炭集中使用管理，严控污染物排放等。

（六）删除与时代发展不相符的条款。删除《煤炭法》中与当前形势和政策不相符的条款，比如，关于保障国有煤矿的健康发展，国家对乡镇煤矿采取扶持政策，国家制定优惠政策支持煤炭工业发展，国家鼓励和扶持煤矿企业发展多种经营等相关条款。删去具有计划经济时代色彩的表述。比

如，关于煤炭矿务局是国有煤矿企业，具有独立法人资格；煤矿企业的安全生产管理，实行矿务局长、矿长负责制等相关条款。此外，删除相关法律已作出明确规定的条款，比如，对煤炭产品掺杂、掺假和违章指挥、强令职工冒险的行为，《产品质量法》《安全生产法》已有明确罚则，所以删除。