

# 碳中和目标下减煤对煤炭产业利益相关方的影响及应对策略

## ——以河南省为例

■ 宋彦峰

**摘要**：在加速推进碳减排中，减少煤炭的消费处于完成碳中和任务的支配地位。河南省能源结构偏煤化问题突出，在推进煤炭消费减量替代过程中，对煤炭企业、政府、员工等多个相关利益方产生了较大影响。在分析减煤对这些利益相关方影响的同时，基于碳中和目标提出进一步推动河南省减煤的对策建议。

**关键词**：碳中和 减煤 利益相关方

2020年9月，习近平主席在第75届联合国大会提出我国2030年前达到峰值，2060年前实现碳中和目标。2021年3月，在中央财经委员会第九次会议上，习近平总书记再次强调，把碳达峰碳中和纳入生态文明建设整体布局。由于资源禀赋及煤炭的物质特性，煤炭生产、加工、利用等环节产生的碳排放是我国碳排放的主要构成部分。因此，在碳减排过程中，减少煤炭的消费处于我国完成碳中和任务的支配地位。对于河南省来说，由于煤炭资源相对丰富，多年来，受资源禀赋约束和国家电力布局的影响，形成了以煤炭为主的能源生产和消费结构。为实现“十四五”能源的高质量发展及助力我国2060年前实现“碳中和”，未来必须进一步降低煤炭在能源消费中的比重。

### 一、减煤对河南省的意义

#### （一）助力河南省打赢污染

#### 防治攻坚战

我国的大气污染与长期以来以煤炭为主的动力结构有很大关系，实施煤炭消费减量是打赢污染防治攻坚战的最重要内容。长期以来，河南省电力、焦化、化工、有色、钢铁、煤炭洗选等行业的煤炭消费量占河南省的95%以上，这些产业能源消耗大、排放多，给生态环境造成了巨大压力。为进一步避免煤炭消费对生态环境造成的破坏，必须以煤炭消费减量为突破口，从能源供给端和消费端共同发力，实现经济增长和环境保护的共赢。

#### （二）加快河南省经济转型的进程

加快推动能源革命和经济转型是一项系统性的工程，二者息息相关。河南省煤炭经济长期以来受行业特性的影响，粗放型的发展惯性和思维定式，能源枯竭，环境、体制机制不适，产业结构不优及科技创新能力不强等问题仍是每年河南省煤炭工作

会议的重要议题。通过能源供给革命和需求革命的双向驱动，推进煤炭降本提效及煤炭领域改革创新，加强对传统产业的升级改造，大力发展新兴产业，促进区域经济发展新格局的逐渐形成，为河南经济转型提供支撑保障。

#### （三）促进河南省能源结构的优化

长期以来，河南省受资源禀赋影响，能源结构偏煤化问题突出，通过降低煤炭低效消费量等减煤工程后，在河南省能源消费结构中，尽管煤炭消费减量替代成效显著，煤炭消费比重由2015年的76.5%下降至2019年的70%以下，仍高于2019年全国（57.7%）的平均水平，能源消费结构中煤炭占比依然极高。推动能源生产和能源消费结构的双重优化，实施减煤工程和增加清洁能源使用，合理构建“经济、节约、清洁、安全”的绿色动力体系，进一步提升清洁能源和非石化能源的使用，最终实现河南省能源结构的优化。

**基金项目**：本文受中国工程院院地合作项目资助，编号：2020HENZDA02。

## 二、煤炭产业利益相关方的识别

### (一) 煤炭产业利益相关方的识别

利益相关者理论认为，任何一个企业的发展都离不开各利益相关者的投入或参与，企业追求的是利益相关者的整体利益，而不仅仅是某些主体的利益。毋庸置疑，煤炭产业利益相关者涉及诸多主体，而减煤对于煤炭产业利益相关方也会产生诸多影响。要对河南省减煤过程中煤炭产业利益相关方的影响进行评估，首先必须有效识别煤炭产业利益相关方。

借鉴相关学者对煤炭和矿产行业利益相关方的研究，对于煤炭产业来说，河南省利益相关者包括煤炭生产企业的股东、债权人、雇员、下游客户群体、上游供应商等产业链条上的交易伙伴，也包括政府部门、本地居民利益、本地社区、媒体、环保主义等的压力集团，甚至包括自然环境、人类后代等受到企业经营活动直接或间接影响的客体。

### (二) 煤炭产业核心相关利益方的选择及解释

从利益的主动性、利益相关方的重要性以及实现利益要求的紧迫性等三个维度对识别出来的利益相关方进行分类，主要分为核心利益相关方、重要利益相关方和边缘利益相关方，并在此基础上进一步识别核心利益相关

方。煤炭产业的核心利益相关方是煤炭产业极其重要的群体，他们在煤炭产业的发展中处于主导地位，与煤炭的减量消费有着密切的利益关系，甚至可以直接左右煤炭的减量消费与发展举措。

依据界定内涵对核心利益相关方的阐释如下：政府部门是煤炭减量目标、政策和制度的制定者和减量消费的监督者，同时也是节能减排的支持者，为减煤企业或其他主体提供财政支持；煤炭企业在减煤过程中需要大幅削减煤炭实物量，意味着产出总量的减少，同时在发展中需要寻求产业的转型升级；煤炭企业的上游供应商因煤炭企业生产产能的减少或技术的调整其业务量会相应地受到影响；下游的煤炭消费企业因实施淘汰落后产能、深化节能改造等减煤措施，会出现投入增加等情况；而煤炭企业的员工则会因为减煤过程中一些煤炭生产企业的关转并兼等情况导致失业或转岗。此外，由于减煤政策的推进，可替代煤炭能源的清洁能源会逐渐发展壮大。

## 三、河南省减煤对煤炭产业利益相关方的影响

基于上述核心利益相关方的归纳，本文主要围绕减煤对煤炭企业、煤炭企业职工、政府及清洁能源供给主体等的影响进行分析。

### (一) 减煤对煤炭企业的影响

一是推动了煤炭企业的优质生产。化解煤炭产能过剩是实现煤炭行业持续稳定健康发展和转型升级的重中之重。以平煤集团为例，2016年，平煤集团提升精煤生产能力，实现精煤18年后再次出口，得益于企业实施精煤战略，在煤炭总产量和销售量减少的基础上，实现了扭亏为盈。二是推动了煤炭企业产业结构转型升级。河南省国有煤企在去产能过程中积极调整产业结构和产品结构，从依赖煤到超越煤。自2011年起，平煤神马集团推进产业升级，实现煤焦产业链深度对接，目前已经形成了煤焦、尼龙化工、新能源新材料三大核心产业相互支撑、协调发展的格局。三是遗留了一些资产负债处置问题。河南省煤炭企业着力推进减煤，逐步关闭和退出落后产能。但是这些煤矿关闭退出后，煤炭企业出现煤矿资产处置难以落地，所承担的各类债务不能有效化解等情况。

### (二) 减煤对企业员工的影响

一是富余职工得到安排。积极稳妥分流安置职工是化解煤炭过剩产能的焦点、难点和重中之重，否则可能会引发巨大的社会震荡，造成难以承受的严重后果。在煤矿关闭并坑过程中，为积极稳妥的安置富余职工，河南省加大财政投入，鼓励企业依靠现有场地、设施和技术，通过转型转产、多种经营、主辅分离、副业改制、承接外包项目等方

式，实现了职工的稳妥安置。二是企业职工的转岗分流情况依然在推进。由于煤炭企业去产能仍在继续推进，企业的转型发展也在推进，使得企业职工转岗分流在一段时期内仍将继续，并且由于分流职工文化程度较低、技能较单一，新上项目建设有一定周期，以及人员安置岗位资金有缺口等问题，企业职工转岗分流存在一些问题亟待解决。

### （三）减煤对政府的影响

一是政府为减煤主体提供多种财政支持。提供财政支持尽管增加了政府的支出，但却是化解煤炭行业发展转型困境的最直接措施。河南省在分流安置职工、支持企业转型、支持煤矿安全改造等多方面提供财政支持。如为帮助煤炭企业转型升级、扭亏解困，2016-2018年，河南省财政每年安排2亿资金，对省骨干煤炭企业非煤产业自主创新、技术改造及技能减排等转型升级项目给予专项补助。二是政府从煤炭企业获得的税收趋好。煤炭行业进入“寒冬四年”后亏损严重，河南省煤炭企业同样面临这样的情况。在脱困过程中，河南省重点煤炭企业不断探索转型发展的新思路，盈利能力不断增强，税收贡献趋好。2017年河南省能源化工集团、平煤神马集团、郑煤集团等重点煤炭生产企业经营效益明显改善，当年全部实现盈利，一举扭转了2016年大幅亏损的状态。

（四）减煤对清洁能源发展的影响

在支持减煤工作推进的同时，河南强力推进清洁能源发展，围绕保供应、调结构、补短板、惠民生等目标，强化能源保障、优化能源结构、深化能源改革创新，效果明显。2015年以来，风电、光伏发电装机容量年均增长70%左右，提前完成了“十三五”规划的全省非化石能源消费占比目标任务。光伏扶贫项目覆盖全省110个县（市、区）40.6万户贫困群众，扶贫电站规模和带贫人口总数位居全国第一；贫困地区10千伏电网供电能力翻番，实现所有贫困村通动力电、所有平原地区存量农村机井通电，为全省能源高质量发展迈上新台阶奠定了基础。

## 四、碳中和目标下进一步推动河南省减煤的对策建议

面对我国提出的2030年碳达峰和2060年碳中和目标，如何保证煤炭产业利益相关方实现多赢非常关键，不仅关系到能源转型升级的顺利实现，也关系到河南省的经济发展、社会稳定和生态安全，需要政府、煤炭企业、社会、金融机构等多方共同努力和支持，采取有针对性的措施。

（一）强化政府的支持引导保障作用

一是尽快制定出台碳达峰

和碳中和行动计划。落实国家“3060”碳目标，河南省要尽快出台碳达峰、碳中和行动计划或方案，特别是制定煤炭行业和煤炭规模以上企业二氧化碳排放行动达峰方案，提出煤炭消费达峰时间表和路线图，加强对行业减排的战略指导、制度设计和政策支持。二是进一步推动全省产业结构调整。我国节约高效最大的潜力在于产业，河南同样如此。一些高耗能产业（如钢铁、煤电等）的产能区域饱和，甚至还处于过剩状态。不管是从碳排放角度，还是从全省经济社会健康发展的角度来说，都不应该再增加高耗能产业的产能，需要按照市场规律坚决淘汰一些高排放产业的落后产能或化解过剩产能。

（二）深化煤炭企业的转型升级

碳达峰碳中和将全面影响第二产业，其中最直接的影响是煤炭企业。一是做好企业转型升级的顶层设计。碳达峰、碳中和的目标将倒逼能源行业及关联行业实现转型，这些转型需要借助企业转型才能实现。因此，煤炭企业要精准对接国家、省、行业关于碳达峰碳中和的相关政策，编制企业煤炭产业减量重组规划方案。二是将产业链向高附加值方向延伸。聚焦企业优势，选好产业链延伸方向，加快企业转型升级力度，发展高附加值、精细化、差异化的产品。三是提升煤炭的清洁高效化供给。碳中和目



标不代表不需要煤炭，煤炭依然是我国能源供给的主体，基于此，需要提高煤炭的优质化供给，探索煤企绿色发展的新路径。

### （三）健全煤炭企业资产与债务处置机制

一是完善资产与债务处置政策。尽快出台去产能煤矿资产与债务处置具体的、可操作性的实施办法。可允许煤炭企业按照煤炭企业退出产能比例或关闭煤矿的资产比例，切分去产能煤矿负担的债务，对如何免去去产能煤矿债务要具体问题具体对待。二是加大对困难企业的财政和金融支持力度。一方面，需要政府研究具体的财政支持方向和支持措施。另一方面，金融机构也要对困难企业进行积极的帮扶。对于转型升级中的企业尽量不断贷、不压贷、不抽贷，对资产负债率较高但为非“僵尸企业”的企业转型升级提供一定的低息贷款，积极协助减煤企业进行债务重组。同时，金融机构要积极创新绿色金融产品和服务，推动发展以促进实现碳达峰、碳中和为

目标完善绿色金融体系。

### （四）大力支持清洁能源发展

围绕“碳达峰、碳中和”目标，既要实现减煤保护生态环境，又要保持全省的能源供给，加快清洁能源的使用为减煤策略提供了又一个解决思路。一是明确清洁能源的发展方向。河南省在仍将维持以煤炭为主的能源结构的情况下，要继续扩大天然气的开发、引进和利用，将天然气作为能源结构优化的重要方向。同时不断提升生物质能源、太阳能、风能及水电等可再生能源的利用，不断提升清洁能源在能源供给中的占比。二是不断完善清洁能源发展的政策支持。清洁能源的发展需要政府多方面的支持。主要包括：编制清洁能源发展规划，出台相关法律法规保障清洁能源发展具有相应的主体地位；为环保创新型能源企业的发展提供政策优惠及税收减免，降低清洁能源发展的成本等。

### （五）继续做好去产能中富余职工的安置分流

一是企业要切实担负起分

流职工安置的主体责任。企业在安置分流职工时要制定科学的规划，在实施职工安置时要主动作为，探索多元化安置路径，千方百计创造更多的就业岗位。二是政府要积极发挥好引导和保障作用。在推进减煤过程中，要兼顾企业利益和维护分流安置职工的权益，出台具体的指导性意见，在财政支持方面给予一定的倾斜。同时，要发挥好政府兜底保障作用，重点帮助去产能企业解决社保问题，缓解去产能企业压力，发挥社保稳定器作用。三是安置分流职工要不断提升自我发展能力，通过学习和参加培训快速提升自身综合能力，为再就业或创业奠定坚实的基础。■

### 参考文献：

- [1] 杜祥琬. 如何实现碳达峰和碳中和[J]. 中国石油石化, 2021, (1).
- [2] 胡鞍钢. 中国实现2030年前碳达峰目标及主要途径[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2021, 21(03).
- [3] 刘晓龙, 葛琴等. 中国煤炭消费总量控制路径的思考[J]. 中国人口·资源与环境, 2019, 29(10).
- [4] 杜兴涛. 去产能要做好职工生活保障和再就业工作[J]. 人民论坛, 2019(18).
- [5] 郭威. 去产能进程中的银行风险防范[J]. 中国金融, 2019, (5).
- [6] 孙静芹, 梁美健, 王亚平. 基于利益相关者视角的煤炭企业环保投资效率研究[J]. 煤炭技术, 2018, (8).

（作者单位：河南省社会科学院）

责任编辑：张莉莉