

《中华人民共和国煤炭法（修订草案）》 （征求意见稿）

第一章 总 则

第一条【立法目的】 为了合理开发利用和保护煤炭资源，规范煤炭生产、经营及相关活动，促进和保障煤炭行业高质量发展，制定本法。

第二条【适用范围】 在中华人民共和国领域和中华人民共和国管辖的其他海域从事煤炭生产、经营及相关活动，适用本法。

第三条【资源权属与有偿使用】 煤炭资源属于国家所有。地表或者地下的煤炭资源的所有权，不因其依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。

国家建立完善煤炭资源有偿使用制度，促进煤炭资源保护与合理利用。

第四条【煤炭开发利用方针】 煤炭开发利用实行统一规划、合理布局、安全高效、综合利用的方针。

第五条【资源保护】 国家依法保护煤炭资源，禁止任何乱采、滥挖破坏煤炭资源的行为。

第六条【权益保障】 国家保障各类投资主体依法从事煤炭开发利用活动，保护其合法权益。

第七条【结构优化】 国家调整和优化煤炭产业结构，发展优质先进产能，淘汰落后产能，提高煤炭供给体系质量。

第八条【安全生产】 煤矿企业必须坚持安全第一、预防为主、综合治理的安全生产方针，建立健全安全生产的责任制度和安全生产规章制度。

第九条【职业安全保障】 各级人民政府及其有关部门和煤矿企业必须采取措施加强职业安全保障，提高职业病防治能力，保障煤矿职工的安全和健康。

国家对煤矿井下作业的职工采取特殊保护措施。

第十条【科教兴煤】 国家支持开展煤炭资源开发利用中的科学技术研究与应用，对成绩显著的单位和个人，按照国家有关规定给予奖励。

煤矿企业应当加强和改善经营管理，提高安全生产水平、劳动生产率和经济效益。

国家注重煤炭行业人才培养，支持企业和高等学校、职业学校等教育培训机构开展煤炭相关教育与培训。

第十一条【矿区保护】 国家维护煤矿矿区的生产秩序、工作秩序，保护煤矿企业设施。

第十二条【清洁高效与综合利用】 县级以上人民政府应当按照政策引导与市场推动相结合的原则，支持发展煤炭

清洁开发利用。

煤炭企业应当按照高效、清洁、充分利用的原则，对煤炭、煤共伴生资源、煤矸石、矿井水等实施协调开发和综合利用。

第十三条【生态环境保护】 开发利用煤炭资源，应当遵守有关生态环境保护的法律、法规，防治污染和其他公害，保护生态环境。

第十四条【煤炭市场】 国家推动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。

从事煤炭开发利用活动的市场主体应当依法经营，公平竞争。

第十五条【供销体系】 国家统筹煤炭产供储销体系建设，加强监测预警和运行调节，保障煤炭安全稳定供应。

第十六条【管理体制】 国务院煤炭管理部门依法负责全国煤炭行业的监督管理。国务院有关部门在各自的职责范围内负责煤炭行业的监督管理。

县级以上地方人民政府煤炭管理部门和有关部门依法负责本行政区域内煤炭行业的监督管理。

第十七条【协会组织】 有关协会组织依照法律、行政法规和章程，为煤炭企业提供服务，发挥行业协会商会自律功能。

第二章 煤炭规划与煤矿建设

第十八条【规划体系】 国家制定和实施煤炭发展规划和矿区总体规划，促进煤炭资源有序开发和合理利用。

第十九条【煤炭发展规划】 国务院煤炭管理部门根据国民经济和社会发展规划、全国能源发展规划等，编制和组织实施全国煤炭发展规划。省级人民政府煤炭管理部门根据全国煤炭发展规划、本地区国民经济和社会发展规划以及本地区能源规划，编制和组织实施本地区煤炭发展规划。

第二十条【矿区总体规划】 矿区总体规划主要确定矿区边界、井（矿）田划分、建设规模、配套设施等内容，由县级以上地方人民政府有关管理部门按职责分工组织编制。

第二十一条【项目建设】 煤矿建设项目应当符合煤炭发展规划、矿区总体规划和煤炭产业政策，相关行政许可依据国家有关法律法规和国务院规定办理。

第二十二条【产能置换】 国家对煤炭产能实施宏观调控，实行煤矿新增产能与退出产能置换制度。

第二十三条【项目建设用地】 煤矿建设使用土地，应当依照有关法律、行政法规的规定办理。征收土地的，应当依法支付土地补偿费和安置补偿费，做好迁移居民的安置工作。

煤矿建设应当贯彻保护耕地、合理利用土地的原则。

地方人民政府对煤矿建设依法使用土地和迁移居民，应当给予支持和协助。

第二十四条【环保设施】 煤矿建设应当坚持煤炭开发与生态环境治理同步进行。煤矿建设项目应符合相关环境影响评价要求，环境保护设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时验收、同时投入使用。

第三章 煤炭生产与煤矿安全

第二十五条【安全生产要求】 煤矿投入生产前，煤矿企业应当依照有关安全生产的法律、行政法规的规定取得安全生产许可证。未取得安全生产许可证的，不得从事煤炭生产。

第二十六条【保护性开采】 对国民经济具有重要价值的特殊煤种或者稀缺煤种，国家实行保护性开采。

第二十七条【合理开采】 开采煤炭资源必须符合煤矿相关规程，遵守合理的开采顺序，达到规定的煤炭资源回采率。

煤炭资源回采率由国务院有关部门根据不同的资源和开采条件确定。

国家鼓励煤矿企业根据地质条件和煤层赋存状况，采用新技术、新工艺、新装备提高回采率。

国家鼓励煤矿企业进行复采或者开采边角残煤和极薄煤。

第二十八条【技术装备与应用】 国家支持开展煤炭基

基础理论研究和关键技术研发，实施重大科技示范工程建设，提升煤炭科技装备水平。

国家鼓励发展煤炭先进制造业，推进大型煤机装备，煤矿机器人研发及应用，促进信息化、智能化等技术与煤炭产业融合发展，实现提质增效和安全生产。

第二十九条【标准化】 国家制定煤炭规范和标准，完善煤炭标准体系，推动标准国际化。

煤炭企业应贯彻执行国家有关技术政策和行业标准、规范，建立健全企业内部技术管理制度，规范安全生产与开发利用行为。

第三十条【质量管理】 煤炭产品质量应当按照国家标准或者行业标准分等论级。

煤炭生产和经营企业应当加强煤炭产品质量管理，严格遵守煤炭产品质量标准，严禁销售灰分、硫分等不满足标准的商品煤。

第三十一条【开采作业】 煤炭生产应当依法在批准的开采范围内进行，不得超越批准的开采范围越界、越层开采。

采矿作业不得擅自开采保安煤柱，不得采用决水、爆破、贯通巷道等危险方法危及相邻煤矿生产安全。

第三十二条【关闭和报废矿井】 关闭煤矿和报废矿井，应当依照有关法律、法规和国务院有关部门的规定办理。

县级以上地方人民政府煤炭管理部门会同档案管理

相关部门，建立关闭煤矿历史资料档案管理制度。

第三十三条【转型发展】 国家建立煤矿企业积累煤矿衰老期转产资金的制度。

国家支持煤炭资源型城市转型发展，培育壮大接续替代产业。

第三十四条【煤炭洗选】 国家鼓励煤矿企业发展煤炭洗选加工，配套建设选煤厂，提升其标准化水平，促进煤炭清洁化利用。

第三十五条【安全监管监察】 国家对煤矿安全生产实行国家监察、地方监管、企业负责的治理制度。

县级以上各级人民政府有关部门依照本法和本级人民政府规定的职责，对煤矿安全生产工作实施监督管理。

第三十六条【安全责任制】 煤矿企业实行全员安全生产责任制度，法定代表人、矿长和实际控制人等主要负责人对本单位的安全生产工作全面负责。

第三十七条【安全生产管理】 法定代表人、矿长和实际控制人等主要负责人必须遵守有关矿山安全的法律、法规和煤炭安全规章、标准，推进安全生产标准化建设，加强对煤矿安全生产工作的管理，执行安全生产责任制度，采取有效措施，防止伤亡和其他安全生产事故的发生。

第三十八条【安全教育】 煤矿企业应当对职工进行安全生产教育、培训；未经安全生产教育、培训的，不得上岗

作业。

煤矿企业职工必须遵守有关安全生产的法律、法规、煤炭行业规章、标准和企业规章制度。

第三十九条【危险处理】 在煤矿井下作业中，出现危及职工生命安全并无法排除的紧急情况时，作业现场负责人或者安全管理人员应当按照国家有关规定立即组织职工撤离危险现场，并及时报告有关方面负责人。

第四十条【工会职责】 煤矿企业工会发现企业违章指挥、强令职工冒险作业或者生产过程中发现明显重大事故隐患，可能危及职工生命安全的情况，有权提出解决问题的建议，煤矿企业必须及时作出处理决定。企业拒不处理的，工会有权提出批评、检举和控告。

第四十一条【劳动防护】 煤矿企业必须为职工提供保障安全生产所需的劳动防护用品。

煤矿企业应当遵守国家职业病防治有关法律、法规。劳动者依法享有职业卫生保护的权利。

第四十二条【保险制度】 煤矿企业应当依法为职工参加工伤保险缴纳工伤保险费，并按国家有关规定投保安全生产责任保险。

第四十三条【设备质量】 煤矿企业使用的设备、器材、火工产品、材料和仪器，必须符合保障安全生产的国家标准或者行业标准。

第四章 煤炭市场与煤炭经营

第四十四条【市场建设】 国家推动建立多层次煤炭市场交易体系，支持和引导各类市场主体参与煤炭交易市场建设，鼓励发展各种有效的交易方式和交易品种。

第四十五条【价格机制】 国家建立和完善由市场决定煤炭价格的机制，鼓励重点产煤地区、煤炭调入地区及煤炭中转港口建立和发布煤炭价格指数，为煤炭市场相关参与方提供参考。

第四十六条【合法经营】 从事煤炭经营的企业，应当遵守有关法律、法规的规定，改善服务，保障供应。禁止一切非法经营活动。

第四十七条【煤炭购销】 国家提倡煤矿企业、运输企业、煤炭用户三方建立中长期合作关系，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。

第四十八条【经营限制】 从事煤炭运输的车站、港口及其他运输企业不得利用其掌握的运力作为参与煤炭经营、谋取不正当利益的手段。

第四十九条【质量规定】 煤矿企业和煤炭经营企业供应用户的煤炭质量应符合国家标准、地方标准或者行业标准，质级相符，质价相符。用户对煤炭质量有特殊要求的，由供需双方在煤炭购销合同中约定。

煤矿企业和煤炭经营企业不得在煤炭中掺杂、掺假，以

次充好。

第五十条【质量赔偿规定】 煤矿企业和煤炭经营企业供应用户的煤炭质量不符合国家标准或者行业标准，或者不符合合同约定，或者质级不符、质价不符，给用户造成损失的，应当依法给予赔偿。

第五十一条【运输要求】 煤矿企业、煤炭经营企业、运输企业和煤炭用户应当依照法律、国务院有关规定或者合同约定供应、运输和接卸煤炭。

第五十二条【储备体系】 国家支持建立健全以企业社会责任储备为主体、地方政府储备为补充，产品、产能和矿产地有机结合的煤炭储备体系。

第五十三条【进出口贸易】 煤炭的进出口依照国家有关规定，实行统一管理。

国家支持优质和特殊稀缺煤炭进口，补充国内煤炭市场供应，限制劣质煤炭进口。

具备条件的企业经国务院有关部门依法许可，有权从事煤炭出口经营。

第五十四条【运力保障】 县级以上地方人民政府应当推进煤炭运输通道及其配套设施建设，提供运力保障。

国家保障煤炭中长期合同的铁路运输。

第五章 煤矿矿区保护

第五十五条【矿区保护与秩序】 任何单位或者个人不得危害煤矿矿区的电力、通讯、水源、交通及其他生产设施。

禁止任何单位和个人扰乱煤矿矿区的生产秩序和工作秩序。

第五十六条【检举与控告】 对盗窃或者破坏煤矿矿区设施、器材及其他危及煤矿矿区安全的行为，一切单位和个人都有权检举、控告。

第五十七条【使用权保护】 未经煤矿企业同意，任何单位或者个人不得在煤矿企业依法取得土地使用权的有效期间内在该土地上种植、养殖、取土或者修建建筑物、构筑物。

第五十八条【专用线路保护】 未经煤矿企业同意，任何单位或者个人不得占用煤矿企业的铁路专用线、专用道路、专用航道、专用码头、电力专用线、专用供水管路。

第五十九条【采矿权保护】 任何单位或者个人需要在煤矿采区范围内进行可能危及煤矿安全的作业时，应当经煤矿企业同意，报煤炭管理部门批准，并采取安全措施后，方可进行作业。

在煤矿矿区范围内需要建设公用工程或者其他工程的，有关单位或个人应当事先与煤矿企业协商并达成协议后，方可施工。

第六章 煤炭资源综合利用和生态环境保护

第六十条【综合利用】 国家鼓励发展煤电联营，支持煤炭开采和煤炭深加工一体化发展，有序推进煤炭深加工产业示范，提升煤炭清洁高效利用水平。

国家鼓励资源化利用煤矸石、粉煤灰等固体废物，综合开发利用煤共伴生资源，科学利用关闭煤矿残存资源和地下空间。

第六十一条【煤层气（煤矿瓦斯）开发】 国家采取扶持政策，鼓励煤层气（煤矿瓦斯）勘查开发利用，促进煤层气产业化发展。

煤矿企业应当按照先抽后采、治理与利用并举的原则，积极采取各种措施，充分利用煤层气（煤矿瓦斯）资源。

第六十二条【水资源利用】 国家鼓励因地制宜采用保水开采、充填开采等绿色开采技术。

煤矿企业应当依法回收、处理和综合利用矿井水、工业废水和生活污水。

第六十三条【环境保护要求】 煤炭资源开发应当与生态环境保护相协调，推动煤炭规划建设、安全生产、清洁利用等全产业链绿色发展，减少对生态环境的影响。

第六十四条【生态修复制度】 煤矿企业应当进行矿区环境综合治理，履行生态修复义务。

煤炭企业应当依照国家有关规定，提取矿山环境治理恢复基金，计入企业成本，由企业统筹用于开展煤矿环境和综

合治理。

第六十五条【采煤沉陷区综合治理和矿区修复】 国家统筹推进采煤沉陷区综合治理，促进采煤沉陷区转型和绿色发展。

县级以上地方人民政府和煤矿企业应当采取多种途径和措施，控制已有沉陷的影响和损害，防控新生沉陷的发生。

因开采煤炭压占土地或者造成地表土地塌陷、挖损，由采矿者负责进行复垦，恢复到可供利用的状态；造成他人损失的，应当依法给予补偿。

第六十六条【商品煤质量管理】 国家建立统一的商品煤分类标准，提高终端供煤质量。

煤炭生产、加工、储运、销售、进口、使用企业均应当制定必要的煤炭质量保证制度，建立商品煤质量档案。

第六十七条【煤炭使用与排放】 国家鼓励和支持煤炭集中使用和管理，减少煤炭分散使用，加强民用燃煤清洁化治理。

煤炭企业和用户应当依法执行能耗和环保标准，有效治理扬尘污染，严控污染物排放。

第七章 监督检查

第六十八条【监督检查】 煤炭管理部门和有关部门依法对煤矿企业和煤炭经营企业执行煤炭法律、法规的情况进

行监督检查。

第六十九条【执法要求】 煤炭管理部门和有关部门的监督检查人员应当熟悉煤炭法律法规、行业标准规范，掌握有关专业技术，公正廉洁，秉公执法。

监督监察人员执行监督监察任务时，应当出示执法证件。对涉及被检查单位的商业秘密和业务秘密，应当为其保密。

第七十条【现场监督检查】 煤炭管理部门和有关部门依法开展监督监察工作，监督监察人员进行监督监察时，有权采取下列措施：

- （一）要求被检查单位提供有关文件、证照、资料；
- （二）进入被检查单位现场进行检查；
- （三）责令被检查单位停止违法行为，履行法定义务；
- （四）依法采取查封、扣押的行政强制措施；
- （五）法律、行政法规规定的其他措施。

煤炭管理部门和有关部门的监督监察人员依法履行监督监察职责，被检查单位应当予以配合，不得拒绝、阻碍。

第七十一条【非现场监督检查】 煤炭管理部门和有关部门应当建立煤炭监督检查信息系统，通过实施在线监测以及信息报送等手段，实现对煤炭企业的规划建设、安全生产、加工利用等活动的全覆盖、全过程的非现场监督检查。

煤炭企业应当主动接受煤炭管理部门和有关部门的非

现场监督检查，积极配合做好系统接入、数据信息报送等工作。

第七十二条【煤炭统计与运行监测系统】 国家建立煤炭统计制度。各级人民政府、各有关部门应当加强对煤炭统计工作的组织领导，科学有效开展相关统计工作。

煤炭企业、运输单位、煤炭用户应当依照本法和国家有关规定真实、准确、完整、及时地提供统计调查所需的资料。

煤炭生产、经营、运输、消费等企业应当支持配合有关部门进行数据采集。

第七十三条【信用体系建设】 县级以上地方人民政府煤炭管理部门和其他有关部门，应当建立煤炭行业信用体系。

第八章 法律责任

第七十四条【违反煤炭规划的法律 responsibility】 违反本法规定，未按照煤炭规划进行项目建设的，由煤炭管理部门及相关部门责令限期改正违法行为；逾期仍达不到规划要求的，不得办理项目建设手续；情节严重的，按照国家有关规定对地方和企业进行通报批评，并追究相关人员的法律责任。

第七十五条【违反产能置换的法律 responsibility】 违反本法规定，未达到产能置换要求的，责令限期改正，逾期仍未改正的，煤炭管理部门不予办理项目核准手续；情节严重的，核

减所核增产能，按照国家有关规定对政府有关部门及其工作人员进行通报批评。

第七十六条【违反回采率规定的法律责任】 违反本法规定，开采煤炭资源未达到国务院有关部门规定的煤炭资源回采率的，由有关部门责令限期改正；逾期仍达不到规定的回采率的，责令停止生产。

第七十七条【采用危险方法作业的法律責任】 违反本法规定，擅自开采保安煤柱或者采用危险方法危及相邻煤矿的生产安全，由煤矿安全监管监察部门责令停止作业，没收违法所得，并处违法所得二倍以上五倍以下的罚款；没有违法所得的，处五十万元以上一百万元以下的罚款，对企业主要负责人和其他直接责任人员处二万元以上十万元以下的罚款；情节严重的，吊销安全生产许可证；构成犯罪的，依照刑法有关规定追究刑事责任；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第七十八条【矿区修复法律责任】 违反本法规定，未履行生态保护修复义务的，由县级以上地方人民政府自然资源主管部门责令限期修复，处五十万元以上二百万元以下的罚款；逾期未修复的，由出让矿业权的有关人民政府自然资源主管部门收回矿业权、在一定期限内实施市场和行业禁入措施，并依法确定有修复能力的单位代为修复，所需费用由违法者承担；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第七十九条【采煤沉陷区综合治理的法律责任】 违反本法规定，未开展采煤沉陷区综合治理的或综合治理不到位的，要求县级以上地方人民政府限期整改；逾期仍不整改的，给予通报批评；情节严重的，对直接负责的主管人员和其他责任人员依法给予处分。

对于不履行采煤沉陷区治理责任的煤炭企业，由县级以上地方人民政府责令其限期治理，处五十万元以上二百万元以下的罚款；逾期仍不治理的，依法责令限期缴纳土地复垦费，并由出让矿业权的有关人民政府自然资源主管部门收回矿业权、在一定期限内实施市场和行业禁入措施；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十条【擅自使用煤矿土地的法律责任】 违反本法规定，未经煤矿企业同意，在煤矿企业依法取得土地使用权的有效期间内在该土地上修建建筑物、构筑物的，由当地人民政府动员拆除；拒不拆除的，责令拆除；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第八十一条【擅自占用煤矿设施的法律责任】 违反本法规定，未经煤矿企业同意，占用煤矿企业的铁路专用线、专用道路、专用航道、专用码头、电力专用线、专用供水管路等专用设施的，由县级以上地方人民政府责令限期改正；逾期不改正的，强制清除，并处五万元以上五十万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任。

第八十二条【矿区内危险作业的法律 responsibility】 违反本法规定，未经批准或者未采取安全措施，在煤矿采区范围内进行危及煤矿安全作业的，由煤矿安全监管监察部门责令停止作业，并处五万元以上五十万元以下的罚款；造成损失的，依法承担赔偿责任；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第八十三条【违反治安管理规定的法律 responsibility】 有下列行为之一的，由公安机关依照治安管理处罚法的有关规定处罚；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任：

- (一) 阻碍煤矿建设，致使煤矿建设不能正常进行的；
- (二) 故意损坏煤矿矿区的电力、通讯、水源、交通及其他生产设施的；
- (三) 扰乱煤矿矿区秩序，致使生产、工作不能正常进行的；
- (四) 拒绝、阻碍监督检查人员依法执行职务的。

第八十四条【不按规定参加保险的法律 responsibility】 违反本法规定，煤炭企业不办理工伤保险的，由社会保险行政部门责令限期改正；逾期不改正的，对煤炭企业处应缴工伤保险费数额一倍以上三倍以下的罚款，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员处五百元以上三千元以下的罚款。

煤炭企业未依法参加安全生产责任保险的，由煤矿安全监管监察部门及有关部门责令改正；对煤炭企业处应缴安全生产责任保险费数额一倍以上三倍以下的罚款，逾期不改正

的，对企业主要负责人和其他直接责任人员处一千元以上五千元以下的罚款。

第八十五条【未消除隐患责任】 煤矿企业的管理人员对煤矿事故隐患不采取措施予以消除，发生重大伤亡事故的，依照刑法有关规定追究刑事责任。

第八十六条【监管人员法律责任】 煤炭管理部门和有关部门的工作人员玩忽职守、徇私舞弊、滥用职权的，依法给予行政处分；构成犯罪的，由司法机关依法追究刑事责任。

第八十七条【罚则衔接】 本法涉及违反安全生产和生态环保规定、违法使用土地、征用土地、违反标准和质量规定、擅自采煤或越界越层开采、违反合同约定、违章指挥、违反职业病防治以及煤炭统计规定等行为，适用有关法律、行政法规的规定。

第九章 附 则

第八十八条【法律衔接】 法律、行政法规另有规定的，从其规定。

第八十九条【实施日期】 本法自 年 月 日起施行。

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、煤炭企业以及有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。