



央行专项再贷款如何保障能源安全

The Central Bank's Special re-Lending Supports the Clean and Efficient Utilization of Coal and Ensures the Safe and Stable Supply of Energy

许余洁 谭盛钰 孙李平

引言

2022年5月4日，中国人民银行官网显示：“根据国务院部署，央行增加1 000亿元支持煤炭清洁高效利用专项再贷款（以

下简称“专项再贷款”）额度，专门用于支持煤炭开发使用和增强煤炭储备能力。当前世界局势复杂演变，国际能源价格持续高位波动，对我国能源安全 and 经济平

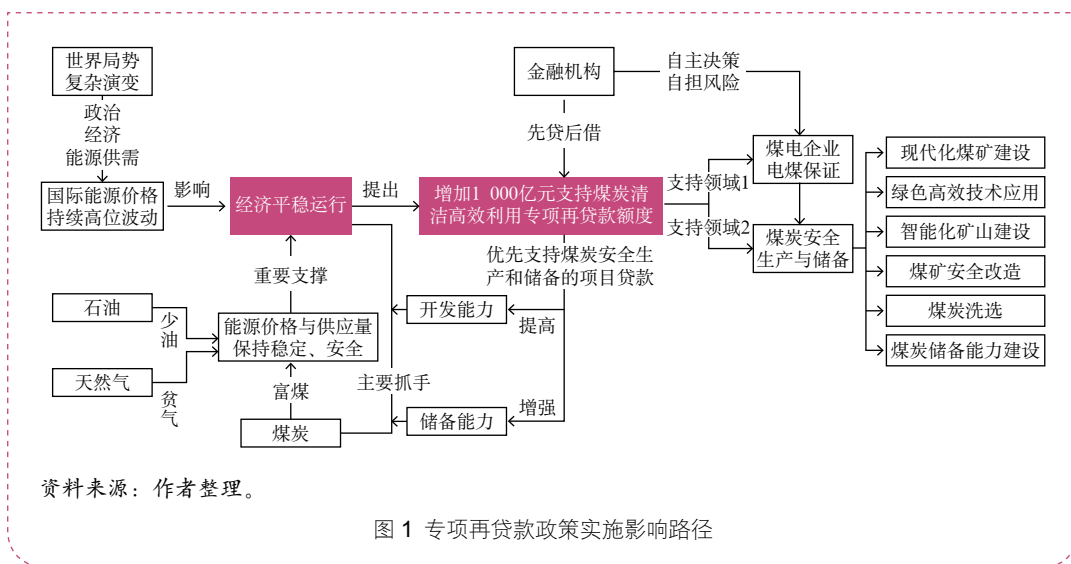


图1 专项再贷款政策实施影响路径

许余洁，中央财经大学双碳与金融研究中心常务副主任；谭盛钰，中央财经大学双碳与金融研究中心研究员；孙李平，中央财经大学绿色金融国际研究院能源金融研究中心主任。



稳运行带来更大不确定性和挑战”。结合专项再贷款支持的重点领域和工作内容分析,本文认为,央行这一举措,不但有助于进一步释放煤炭先进产能,有利于能源价格与供应量保持安全稳定,成为经济平稳运行的重要支撑,还有利于发挥火电的基础支撑与保障作用,推动能源转型。

政策实施背景及实施机制

2021年11月,根据国务院常务会议要求,人民银行创设支持煤炭清洁高效利用专项再贷款,总规模2 000亿元,支持煤炭安全高效绿色智能开采等7个领域。此次增加1 000亿元额度后,支持煤炭清洁高效利用专项再贷款总额度达到3 000亿元。新增额度支持领域包括煤炭安全生产和储备,以及煤电企业电煤保供。专项再贷款政策出台以来,在保障我国能源安全,推

动科学有序实现“双碳”目标方面发挥积极作用,取得良好成效。专项再贷款额度的设立和增加,可以从国际和国内两方面来看政策的实施背景。

国际能源价格高位波动,煤炭格局日趋复杂

2018年6月,在中央外事工作会议上,习近平总书记提出“世界处于百年未有之大变局”,当前世界多极化不断发展,全球新冠疫情、俄乌冲突等加速这一进程,能源、大宗商品等相关产业链上下游耦合关系受到影响。在此影响下,国际能源价格持续高位波动。世界银行在《大宗商品市场展望》(2022年4月版)中表示:2020—2021年,全球能源价格大幅上涨,平均涨幅达到自1973年石油危机以来的新高。2022年,预计欧洲天然气价格达到2021年的两倍,煤炭价格上涨80%,接

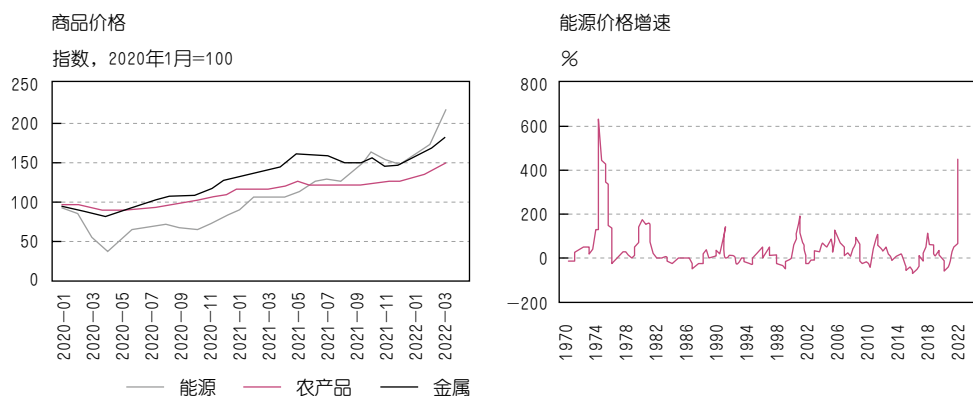


图2 主要商品价格历史走势及2022年预测



近翻倍。煤炭、天然气价格均创历史新高。能源价格持续高位波动已经影响全球能源供应系统的稳定与安全，欧洲部分地区出现天然气紧缺的状况，煤炭供应情况亦不乐观。

国际煤炭格局日趋复杂，我国作为全球最大的煤炭进口国，保障我国煤炭供应安全供应急需提升国内的供应能力和保障水平。2020年，从国际煤炭的进口和出口格局来看，我国是全球最大的煤炭进口国，煤炭进口量占全球总进口量的20.8%，澳大利亚是中国的第二大进口来源地。澳大利亚是全球最大的煤炭出口国，煤炭出口量占全球总出口量的29.1%，中国是第二大出口目的地。

国内能源格局以煤为主

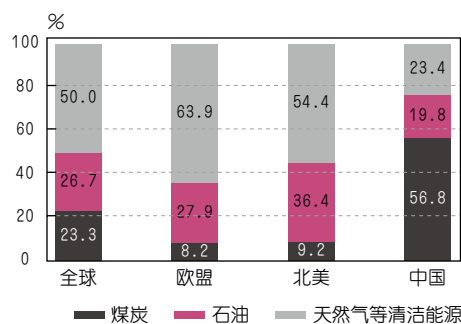
基于全球能源消费结构的大背景，我国煤炭消费明显高于全球平均水平，我国

具有富煤贫油少气的能源结构特点。自改革开放以来，我国工业与经济社会发展主要依托于煤炭能源资源，历史阶段分为：高耗能重工业的粗放发展阶段、粗放发展向高质量发展过渡阶段以及新常态高质量发展阶段。目前我国正处于第二阶段。在能耗“双控”与“双碳”背景下，我国煤炭消费占比从2010年的72.7%下降至2020年的56.8%，煤炭消费仍占据半壁江山。因此，煤炭的消费预计未来仍是促进我国主要生产要素在经济发展中平稳、高效配置的关键支撑与重要基石。在全球大宗能源商品涨价的背景下，统筹谋划能源结构低碳转型与能源安全保障的辩证关系，确保经济社会平稳发展、国家“双碳”战略平稳有序推进，是贯彻新发展理念的中长期发展方针。

《“十四五”现代能源体系规划》中也提到指出，我国能源低碳转型进入重要窗口期。“十三五”时期，我国能源结构持续优化，低碳转型成效显著。非化石能源消费比重达到15.9%，煤炭消费比重下降至56.8%。依托全国煤炭开采与储备资源潜力，提高煤炭资源开发、存储、利用、污染治理等全产业链的技术与管理能力，是新时代背景下的重要任务。

央行专项再贷款实施机制

央行官网显示：“专项再贷款采取‘先贷后借’的直达机制，按月发放。金



数据来源：《世界能源统计年鉴》（2021 第 70 版）、《中华人民共和国 2020 年国民经济和社会发展统计公报》。

图 3 全球及主要经济体能源消费结构（2020 年）



融机构自主决策、自担风险向支持范围内符合标准的项目发放优惠贷款，贷款利率与发放时最近一次公布的同期限档次贷款市场报价利率大致持平，可根据企业信用状况下浮贷款利率。对于符合条件的贷款，人民银行按贷款本金等额提供专项再贷款资金支持”。

专项再贷款保障能源稳定供应的重点领域

对于专项再贷款支持的领域，人民银行有关负责人表示，具体支持领域包括两大方面，一是煤炭安全生产和储备领域；二是煤电企业电煤保供领域。下面结合《“十四五”现代能源体系规划》（以下简称《规划》）内容，对煤炭安全生产和储备方面的六个领域，分别进行拓展与分析。

在煤炭产业链中，开采、存储与发电三大环节具有举足轻重的地位，各环节彼此依托，相互支撑。支持煤炭开发、存储的主要意义在于，切实发挥煤炭的兜底保障作用，确保国家能源电力安全保供。

“十三五”期间，煤炭开采行业重点围绕“调结构、优布局”六字方针，通过转变发展方式、推进结构调整，实现建成了一批大型、特大型现代化煤矿。释放煤炭先进产能，保障能源安全稳定供应的重点支持工作，主要包括以下几个方面。

支持现代化煤矿建设。煤矿现代化包括生产规模化、技术智能化、管理水平

信息化、资源利用高效化等内涵，其中以资源利用高效化为重点。《规划》提出，持续优化煤炭生产结构，以发展先进产能为重点，布局一批资源条件好、竞争能力强、安全保障程度高的大型现代化煤矿。通过建设现代化煤矿，减少煤炭开采过程中原煤损耗、煤层气放逸量、污染物排放量、主要开采设备的柴油和电力等能源使用量。不断提高煤炭开采效率与技术水平，进而提高煤炭产量、降低煤炭开采过程的单位产品能耗、碳排放量。

支持绿色高效技术应用。以技术进步促进绿色发展，不断提高绿色化水平，降低煤炭开采与存储过程所受到的环境制约。加强绿色高效技术应用，持续提升煤炭开采与存储技术的研发水平，培养发展一批煤炭生产科技研发企业。根据不同煤矿特点，体现差异化，分类型、分区域，因地制宜推广充填开采、保水开采、煤与瓦斯共采等绿色开采技术。以防潮、防自燃和防氧化为出发点，完善煤炭存储环境条件，支持煤炭储存智能化监测技术。

支持智能化矿山建设。前期阶段，支持在矿山探测、开采规划中应用信息化技术、自动化技术、数字化技术，实现矿山各工序和环节的智能化决策与控制，规划最优开采路径与方案，不断提高矿山开采的顶层设计能力，减少矿山治理的资源投入。后期阶段，牢固树立“绿水青山就是金山银山”理念，秉持绿色矿山设计思



路，支持提高矿区生态环境智能化修复治理能力，推动采煤沉陷区和排矸场综合治理，提升矿区生态修复和环境治理成效，促进矿区资源开发与生态环境协调发展。

支持煤矿安全改造。以安全生产引领煤矿稳定供应，支持不断完善煤矿安全改造能力。加快研发、完善矿井通风智能化监测、分布式安全监控、预警等技术，通过应用先进的安全技术和方法，有效控制煤矿安全事故。固根基、扬优势、补短板、强弱项，持续强化煤炭安全稳定的供应能力，构建应对行业外部环境冲击的能力。

支持煤炭洗选能力提升。我国原煤生产量较高，但真正可直接利用的原煤量占产量比不足50%。洗选能力的提高不仅可以降低洗选过程的能耗、水耗，更可以提高精煤、中煤产量，降低煤泥产出率。依照不同粒度、密度、煤炭的类型和质量等，按照差异化原则支持洗煤工艺的技术能力建设。促进大型筛分机等煤炭洗选设备国产化、高效化，不断提高原煤洗选能力，减少煤炭资源浪费。

支持煤炭储备能力建设。我国煤炭储备应兼具安全性、高效性、机动性以及低损耗性，其中以安全性作为建设重点。提高煤炭资源的战略定位，增强安全储备能力建设，支持建设一批煤炭储备基地。在储备体系方面，《规划》提出，支持建设产品储备与产能储备有机结合的煤炭储备体系。如果要提高煤炭产能弹性，持续提

升释放煤炭储备资源的能力，可从以上几个方面予以支持，确保我国煤炭储备在能源短期紧缺的情况下发挥出机动性效能，保障我国煤炭资源安全供应。

发挥火电的基础支撑与保障作用，推动能源转型

煤电企业电煤保供领域也非常重要，涉及到能源转型的基础与保障。碳达峰行动方案指出，立足我国富煤贫油少气的能源资源禀赋，坚持先立后破，稳住存量，拓展增量。因此，人民银行有关负责人表示，“金融机构发放的煤电企业购买煤炭的流动资金贷款，可按要求申请专项再贷款支持”。这一举措，可以减缓煤电企业由于资金短缺导致的电煤购买能力和储备能力不足等问题。

目前我国可再生能源蓬勃发展，风电、光电占比持续提升，但煤电主体地位尚未发生根本性转变，能源低碳转型保持平稳过渡是我国能源结构现阶段优化的重要支撑。具体而言，未来要发挥火电的基础支撑与保障作用，我们提出如下建议。

稳妥有序实施煤电替代，坚持先立后破。由于煤电的高碳排放与较高能耗的特性，部分地区在落实“双碳”政策时，以压减煤电机组发电小时为抓手，降低煤电能耗与碳排放的同时，也导致了电源保障能力不足、供电煤耗上升等负作用的产生。电煤价格的持续走高，进一步恶化了



煤电企业的生产环境，2021年9月，我国部分地区就产生了“电荒”。未来应切实发挥好火电兜底保障作用，重视发挥火电的基础支撑保障作用，立足国情、控制总量、兜住底线，保障国家能源安全。未来，应坚持“先立后破”的建设原则，避免我国电源主体结构受到影响。

发挥好价格的指挥棒作用，纾困煤电供应。专项再贷款资金可以支持购买电煤，从源头解决了煤电企业面临的阶段性难题。我们建议，资金还可以支持发电企业增加采购电煤中长期合同以外的市场煤发电，发挥好价格的指挥棒作用，盘活煤炭供应市场，提高市场主体供应水平，扭转煤炭供需格局。同时，还可以探索对高热值煤炭采购实施阶梯性奖补机制，优化涉煤专项资金支出结构和补贴程序，全力做好煤电保供工作，

解决煤电企业后顾之忧。

实施节能与灵活改造双轮驱动。统筹煤电转型长期策略与短期保供的辩证关系。稳步实施现役机组节能升级和灵活性改造，积极推进供热改造，推动煤电向基础保障性和系统调节性电源并重转型，协同推进电力调峰体系建设。《规划》提出，优先提升30万千瓦级煤电机组深度调峰能力，推进企业燃煤自备电厂参与系统调峰，力争到2025年，煤电机组灵活性改造规模累计超过2亿千瓦。探索建设调峰火电机组电价补偿机制，以“阶梯式”分摊机制鼓励火电厂稳妥提高调峰力度。因“机”制宜对火电机组进行灵活性改造，提高调峰运行的风险防范能力。促进火电企业从“让我调峰”向“我要调峰”转变。^[N]

学术编辑：曾一已

参考文献：

- [1]国家统计局.中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2021-02-28)[2022-06-10].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202102/t20210227_1814154.html.
- [2]苗超,杜杨.煤炭洗选加工现状及发展[J].黑龙江科学.2018年1月.
- [3]人民银行有关负责人就增加1 000亿元支持煤炭清洁高效利用专项再贷款额度答记者问[EB/OL].(2022-05-04)[2022-06-10].<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4543280/index.html>.
- [4]世界银行.大宗商品市场展望(2022年4月版)[EB/OL].(2022-05-04)[2022-06-10].<https://www.shihang.org/zh/news/press-release/2022/04/26/food-and-energy-price-shocks-from-ukraine-war>.
- [5]谢和平,吴立新,等.2025年中国能源消费及煤炭需求预测[J].煤炭学报.2019年7月.
- [6]英国石油公司.bp世界能源统计年鉴(2021第70版)[EB/OL].(2021-10-11)[2022-06-10].https://www.bp.com/content/dam/bp/country-sites/zh_cn/china/home/reports/statistical-review-of-world-energy/2021/BP_Stats_2021.pdf.
- [7]中电联.中国电力行业年度发展报告2021[EB/OL].(2021-07)[2022-06].<https://www.cec.org.cn/upload/zt/fzbgzt2021/zt2021/index.html>.
- [8]中国人民银行增加1 000亿元专项再贷款额度支持煤炭开发使用和增强煤炭储备能力[EB/OL].(2022-05-04)[2022-06-10].<http://www.pbc.gov.cn/goutongjiaoliu/113456/113469/4543277/index.html>.
- [9]IEA.煤炭2020[EB/OL].(2020-12)[2022-06].<https://www.iea.org/reports/coal-2020>.