



能源新政，逐绿向新

——基础能源行业两会政策解读

联合资信 工商评级二部

2026年两会能源政策围绕碳达峰收官、新型电力系统建设等核心，从能耗双控转向碳排放双控，为煤炭与电力行业发展定调。煤炭行业实施消费与产能双控，预计2028年消费达峰，推动清洁利用、燃料转原料及与新能源融合，行业头部集中趋势凸显。电力行业确立新能源主体、煤电兜底调节格局，推进新能源规模化发展、电网体系升级与市场机制完善，各赛道企业迎机遇与挑战。整体政策核心是平衡能源安全与低碳转型，推动能源体系向清洁低碳、安全高效转型，企业需紧跟政策加快低碳转型。



一、 引言

2026年3月5日，李强总理向十四届全国人民代表大会第四次会议作政府工作报告，全面部署2026年经济社会发展总体要求和政策方向，设定发展的主要预期目标，安排重点工作。2026年政府工作报告的总基调是稳中求进、提质增效，以新质生产力驱动高质量发展，围绕碳达峰收官、新型电力系统建设、能源安全保供、碳排放双控四大核心，对煤炭与电力行业作出系统性部署，明确“清洁低碳、安全高效”的总方向，推动煤炭消费达峰、煤电功能转型、新能源主体地位巩固，对全产业链产生结构性、长期性影响。

二、 两会政策核心导向——煤炭与电力行业

2026年政府工作报告在能源领域最显著的变化是从能耗双控全面转向碳排放双控，将“单位GDP二氧化碳排放降低3.8%左右”设为年度约束性指标，同时设立国家低碳转型基金，培育氢能、绿色燃料等未来能源，加快新型储能与绿电应用。政策既坚守能源安全底线，又加速低碳转型步伐。

政府工作报告和“十五五”规划《纲要（草案）》中的煤炭行业政策聚焦消费达峰、清洁利用、产能优化、多元融合，预计2028年前后煤炭消费达峰、峰值控制在50亿吨左右，达峰后稳中有降；严控新增产能，淘汰落后低效产能，推动大型现代化煤矿占比提升；强化煤炭从燃料向原料转型，布局高端低碳现代煤化工，推进矿区风光储一体化建设。

政府工作报告和“十五五”规划《纲要（草案）》中的电力行业政策围绕新型电力系统建设，确立“新能源为主体、煤电兜底调节”的格局，提出加快特高压与智能电网建设，2030年西电东送规模超4.2亿千瓦；推动煤电从基础保障性电源转向支撑调节性电源，严控纯凝煤电新增，推进存量机组“三改联动”；确保新增用电需求主要由清洁能源满足，2030年非化石能源消费占比达25%，新能源装机占比超50%。

三、 政策解读——煤炭行业

（一）严控总量，平稳达峰。煤炭行业实施消费与产能双控，重点区域推行等量/减量替代，加速散煤清零，严控非电用煤。优化产能结构，释放先进产能、淘汰落后矿企，实行产能“一本账”。

（二）清洁高效，提质升级。煤炭行业需持续推进煤矿智能化、绿色化改造，新建煤矿配套洗选，推广超低排放、余热利用、煤矸石资源化。推动煤炭“燃料转原料”，

发展高端化工、提升附加值，摆脱单一燃煤依赖。硬性推进生态修复，治理沉陷区、保持水土，将生态成本纳入考量，推动开发从“资源驱动”转向“绿色可持续”。

（三）多元融合，培育新动能。煤炭行业支持煤与新能源融合，利用矿区闲置地、沉陷区建风光项目，打造“风光火储”一体化基地；试点 CCUS、绿氢耦合等低碳技术，探索煤电降碳路径；国内大型煤企向综合能源服务商转型，整合煤炭、新能源、储能、供热、煤化工，构建多能互补、多元盈利体系，增强抗风险能力。

我们认为，煤炭行业将继续呈现“头部集中、尾部出清”的鲜明格局，优质产能与落后产能差距持续拉大。大型现代化煤企凭借保供资质、先进技术与多元布局优势，依托长协定价锁定稳定收益，叠加新能源、煤化工转型业务，抗风险能力显著增强；中小型煤企受产能管控、环保约束、碳成本上升三重压力，运营成本陡增，无合规与技术优势的落后产能将加速退出。同时，煤炭贸易、设备制造领域同步升级，优质清洁煤需求攀升，智能化、绿色化煤机设备成行业刚需，传统粗放模式逐步被淘汰。

四、 政策解读——电力行业

（一）重构电源结构，巩固新能源主体。电力行业规模化、基地化发展新能源，推进“沙戈荒”大基地、海上风电、沿海核电，同步扩容抽水蓄能与新型储能，2030年储能装机超3亿千瓦。行业应坚持“新增用电全由新能源覆盖”，推动新能源从“补充”转向“主体”，提升绿电在工业、建筑、交通的应用比例。煤电功能转型方面，严控纯凝新增，推进存量机组节能降碳、灵活性改造、供热“三改联动”，提升深度调峰能力，成为新型电力系统“稳定器”。

（二）升级电网体系，破解消纳瓶颈。国家加快特高压跨区通道建设，提升西电东送能力，打通西部绿电基地与东部负荷中心。同时，升级配网智能化，构建“源网荷储算”一体化调度体系，提升高比例新能源承载能力，解决“弃风弃光”问题。另外，持续推进电网数字化、柔性化改造，发展虚拟电厂、综合能源服务，实现电力供需精准匹配，提升运行效率与可靠性。

（三）完善市场机制，激发转型活力。电力市场全面落地煤电容量电价，合理补偿保供与调节价值，破解“发得多亏得多”困境；扩大电力现货、辅助服务市场，让调节能力成为煤电盈利新增长点；不断健全绿电交易、碳交易联动机制，鼓励直购绿电、给予政策倾斜，提升绿电溢价；扩大全国碳市场覆盖，抬升高碳电力成本，倒逼企业低碳转型。

我们认为，电力行业将迎来颠覆性变革，各赛道企业机遇与挑战并存。新能源企业迈入黄金发展期，装机与发电量高速增长，绿电交易、碳收益拓宽盈利渠道，但需破解消纳、并网难题。我国煤电企业角色彻底转变，发电量与利用小时数持续下降，容量电价、辅助服务成为核心收益，同时需承担高额改造成本，降碳增效压力巨大。电网企业依托特高压、智能电网建设迎来投资红利，但需应对高比例新能源并网带来的调度与系统稳定挑战；储能、电力服务企业市场需求爆发，商业模式逐步成熟，但仍需突破技术成本、市场机制不完善等壁垒。

五、 总结

2026 年两会为“十五五”煤炭与电力行业发展定调立规，核心是平衡能源安全与低碳转型，推动煤炭消费达峰、电力系统重构，实现能源体系高质量发展。对行业而言，煤炭告别规模扩张，迈入清洁高效、多元融合新阶段；电力摆脱煤电主导，形成新能源为主体、煤电兜底调节的新型格局。对企业而言，转型既是挑战更是机遇：紧跟政策导向，坚持低碳方向，强化技术创新与结构优化，才能在行业变革中抢占先机。

联系人

投资人服务 010-85172818-8088 investorservice@lhratings.com

免责声明

本研究报告著作权为联合资信评估股份有限公司（以下简称“联合资信”）所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用须注明出处为“联合资信评估股份有限公司”，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。未经授权刊载或者转发本研究报告的，联合资信将保留向其追究法律责任的权利。

本研究报告中的信息均来源于公开资料，联合资信对这些信息的准确性、完整性或可靠性不作任何保证。本研究报告所载的资料、意见及推测仅反映联合资信于发布本研究报告当期的判断，仅供参考之用，不构成出售或购买证券或其他投资标的的要约或邀请。

在任何情况下，本研究报告中的信息和意见均不构成对任何个人的投资建议。联合资信对使用本研究报告及其内容而造成的一切后果不承担任何法律责任。