理顺油气开发体制机制的山西实践

-山西省煤层气矿业权审批改革试点一周年回顾

□ 本报记者 邢云鹏 通讯员 李阔

●煤层气资源勘查开发规划的发布实施,将使宏观调控更加有力有效

●煤层气矿业权竞争出让,将使市场配置资源更加公平公正

●全省性的专项督查,将推动省政府创新政策加快落地生根

●省部和央企共建示范基地,将聚集更加强大的发展动能

2016年4月6日,国土资源部官网上的一则新闻,引发了全国国土资源系统、油气行业的热议——国土资源部部长姜大明签署65号部长令,发布《国土资源部关于委托山西省国土资源厅在山西省行政区域内实施部分煤层气勘查开采审批登记的决定》,明确将山西省境内部分煤层气探矿权、占用储量中型以下采矿权、煤层气试采审批权以及日常监管权,正式委托山西国土厅行使。

至今,一年过去,山西煤层气矿业权审批改革试点取得了哪些成绩?记者近日进行了走访。

系列新政,促产业迎发展契机

2013年以来,山西省政府一直高度重视煤层气产业发展,不仅出台《山西省人民政府关于加快推进煤层气产业发展的若干意见》,在2016年更是连续推出多项重大创新政策,进一步激发了油气企业在晋投资兴业的信心,推动了煤层气行业走出徘徊局面、进入新的发展阶段。

2016年7月5日,时任山西省省长的李小鹏主持召开省政府第123次常务会议,研究部署承接煤层气矿业权审批工作。

2016年9月9日,全面负责山西省政府工作第11天、时任代省长的楼阳生,专门听取山西国土厅关于煤层气产业项目用地政策的汇报,并主持召开省政府第131次常务会议,研究促进煤层气产业发展等工作,审议通过了堪称山西煤层气行业"及时雨"的项目用地系列政策。他明确提出了"四个统一"要求,即坚持把改革创新和规矩规范统一起来,完善规章制度,解决实际问题;把开放市场和有序管理统一起来,激发市场活力,防止无序竞争;把产业发展和市场开拓统一起来,搞好产业配套,扩大用气市场,提高经济效益;把项目建设和群众利益统一起来,依法依规落实政策,保障好群众的合法权益。

2017年3月31日召开的山西省政府第146次常务会议,审议通过《山西省煤层气资源勘查开发规划(2016~2020年)》。该《规划》不仅描绘了"十三五"期间山西省煤层气资源勘查开发的宏伟目标,明确了规划分区管理、矿业权设置区划、重点矿区开发时序、落实新发展理念提升资

源利用水平等重大安排部署,还作为全国第一个 省级煤层气勘查开发规划正式报请国土部审查, 成为山西省向全国国土资源系统提供的又一个 探索成果

2016年9月、10月,山西省政府办公厅连续印发《关于加大用地政策支持力度促进煤层气产业发展的通知》、《山西省煤层气矿业权审批和监管实施意见》、《关于完善煤层气试采审批管理工作的通知》、《关于印发山西省煤层气和煤炭矿业权重叠区争议解决办法(试行)的通知》。

创新制度与改进执行并重,正向激励与反向约束并举。一年来,山西省政府以敢于创新、整体创新的制度设计,一改山西保守、僵化的旧形象,在全国国土资源系统、油气行业引发热烈反响,得到了国土资源部、山西社会各界高度评价。

勇于担当,稳步推进审批试点

2016年4月8日,国土部委托决定发布后的第二天,山西国土资源厅厅长许大纯立即赴京,与部地勘司领导商定成立协调工作组,并召开了第一次会议,研究确定了落实委托决定、加



国土资源部、山西省人民政府、山西省国土资源厅出台的相关政策文件

快试点实施的有关事项。

针对部分油气企业的疑虑,2016年4月14日,山西省国土资源厅和部地勘司在北京召开了煤层气矿业权人座谈会。许大纯代表山西省国土资源厅党组,向中石油、中联、中石化、晋煤集团等八家驻晋煤层气矿业权人代表郑重承诺:山西省国土资源厅将认真落实委托决定,做到依法依规、照章办事,公平公正、维护权益,细化措施、精准服务,部省联动、协调推进,同心同德、做大产业。4月24日、27日,许大纯厅长率分管副厅长、有关处室和事业单位负责人,在太原与驻晋油气矿业权人代表面对面交流,对接各矿业权区块具体情况,研究强化服务、解决问题的具体措施。

其后,山西省国土资源厅报请省政府批准后实施了"153工作计划",即编制一个专项规划《山西省煤层气资源勘查开发规划2016~2020年》,出台五项制度(省政府办公厅印发4个规范性文件,本厅印发《审查工作细则》),实施三个资源调查项目。

"153 工作计划"的顺利实施,取得了三方面 重要进展:

进展: 一是落实省政府"稳步推进试点、放大改革

效应"的重大部署,构建了良好的改革推进机制。 二是突出制度创

新,做到了破解难题 提高效率。山西省政府 印发的《关于加大用地 政策支持力度促进煤 层气产业发展的通 知》,形成了全国第一 份煤层气产业用地报 批政策的"标准套餐", 使项目用地有了充分 保障:《关于完善煤层 气试采审批管理的工 作的通知》,明确试采 可延期、可报批建设用 地、可销售回收气、可 提前启动专项评估评 价等制度安排,为全国 解决类似问题提供了"山西样板";《山西省煤层气和煤炭矿业权重叠区争议解决办法(试行)》,进一步规范了自主协商内容、行政调解实施和行政裁决程序。矿业权人普遍认为"解决了困扰多年的老大难问题","管用、好用、接地气"。

三是坚持细化基础工作、严格过程管理,保障了有序衔接、规范审批。制订实施了《山西省国土资源厅煤层气矿业权登记审查工作细则》,规范了内部审查程序与责任分工,明确了接受国土资源部监督环节和方式,确保行政审批质量。要求探矿权人提交勘查投入财务结算和审计报告,严格最低勘查投入完成情况核查,办理8宗探矿权延续登记,中联公司主动缩减了寿阳西区块一半面积(244平方千米)。矿业权人普遍反映"办事透明、运转规范、审批高效"。

打通"堵点",企业初感"舒筋活血"

山西省政府及其职能部门以积极的制度创新,汇聚了政府部门、油气企业、省内法律专家的智慧,打通了长期困扰油气企业的政策"堵点",有效改善了政策环境,释放了上游企业活力。

其中煤层气产业项目用地报批政策,全面落实了产业用地优先保障,规范了产业用地的具体范围,覆盖了用地报批和管理的整个流程,反映了土地权利人的合法利益,既方便了企业按照条件申报,也保障了各级政府和国土资源部门及时规范审批。尤其是勘查期间临时用地政策的创新,彻底解决了过去"油气企业不会报、基层政府不敢批"的困境。

煤层气试采审批制度的完善,填补了全国煤层气管理制度空白。率先提出申请试采的控制面积和部署要求,建立了煤层气试采许可证延期制度,实施了专项评价提前启动机制,尝试设立专门公司销售试采回收气,以及税收先统征、后分账的新做法。对于规范油气企业生产经营活动、促进试采期间回收气充分利用、增加企业和矿区早期收获,都有明显的积极作用。业界普遍认为,这项政策的实施,可使一个矿区从申请转采到建成产能所需的时间缩短 2~3 年。

2017年元旦后,煤层气矿业权申请登记全部进入山西省省政务中心受理,网上审批成为常态。3月2日,古交区块试采正式获批。3月31日,山西省政府常务会审议通过《山西省煤层气资源勘查开发规划(2016~2020年)》,意味着竞争性出让矿业权指日可待。"十三五"期间煤层气产业拟上项目用地全面纳入各级土地利用总体规划。山西省政府、国土资源部和央企共建煤层气(油气)资源勘查开发试验示范基地方案已经第二轮征求油气企业意见。《山西省煤层气勘查开采行业服务指南》基本定稿……

一系列政策措施陆续走进操作层面,使许多油气企业深感 2016 年是山西煤层气舒展手脚的

一年,2017 年将是山西省煤层气行业撸起袖子加油干的新起点。

拔锚起航,煤层气明天将会更好

"我们将在提高审批效率、强化服务保障方面,率先行动、走在前头。"许大纯介绍,今年该厅将重点开展六项工作,继续推动山西省煤层气矿业权审批试点改革取得更大的成效。

一是落实规划引领,强化宏观调控。依据《山西省煤层气资源勘查开采规划(2016~2020年)》,引导各界贯彻五大发展新理念,创新关键技术和运行机制,统筹资源保护和集约利用,协调资源开发和生态建设,兼顾扩大开放和务实合作,共享基础设施和发展成果,规范矿权设置和行政审批,更好地发挥政府的宏观调控作用。

二是实施竞争出让,优化资源配置。《规划》 发布实施后,充分发挥市场在配置资源中的决定 性作用,公开出让一批煤层气矿业权,吸引国内 外具有实力的投资者参加,扩大产业投资规模; 对新出让探矿权,全面实施勘查承诺制,强化检 查考核和违约追责,促进有序竞争、优胜劣汰。

三是发布行业指南,改进政务服务。以适当 方式发布《山西省煤层气勘查开采行业服务指南》,明确煤层气矿业权人需要办理的审批、备案、核准等事项的法定依据、办理部门和管理层级,适时推进关联事项并联审批,指导各级各部门依法行政、高效办事,让煤层气行业轻装上阵。

四是建设示范基地,促进产业发展。积极推进国土资源部、山西省政府和有关央企、省企,共建太行山-太岳山、吕梁山油气资源开发示范基地,破解煤层气产业发展技术瓶颈,推动重点矿区提储增产,建立油气矿业权人与矿区群众、地方政府共建共享新机制,支持全省脱贫攻坚。

五是实施重点项目,扩大资源储备。继续实施好现有项目,优选实施好一批新的重点项目, 努力开辟煤层气资源勘查开发新区域、新领域,进一步丰富资源赋存规律认识、扩大资源储量,为全省煤层气产业发展拓展新空间。

六是开展专项督查,推动政策落地。会同山西省直有关部门,对该省已经明确的创新性政策措施,对各市及重点县开展一次专项督查,对重点问题项目实施跟踪督查,确保创新政策有效落地,重点项目加快建设。

拔锚起航,再创辉煌。展望未来,山西省煤层气矿业权审批试点改革将继续全面贯彻国土资源部第65号部长令,落实山西省委省政府的部署要求,把改革创新和规矩规范统一起来,把开放市场和有序管理统一起来,把产业发展和市场开拓统一起来,把项目建设和群众利益统一起来,确保委托审批试点在山西省发挥出积极的带动效应,为全国国土资源系统提供能推广、可复制的成型经验。□

胶东缘何跃升为世界第三大金矿区

(上接1版)

二是丰富了金矿找矿预测理论,首次创建了胶东金矿基于"成矿地质体、成矿构造和成矿结构面、成矿作用特征标志"的"三位一体"找矿预测地质模型,极大丰富和发展了我国金矿找矿勘查学理论体系。

三是创新了金矿找矿方法,系统总结了脉 状矿体的侧伏规律,显著提升了深部找矿勘查 效果。

四是金矿勘查技术取得重大实质性突破, 孔深 4006.17 米的中国岩金勘查第一深钻,开 创了我国金属矿产深部探矿的先河。

五是科研平台和人才队伍建设取得显著成绩,组建了"国土资源部金矿成矿过程与资源利用重点实验室"、"山东省金属矿产成矿过程与资源利用重点实验室",博士后科研工作站,院士专家工作站等,1人荣获李四光地质科技奖,2人获批泰山学者特聘专家,多人获得中国地质学会青年地质科技奖。

"此外,在胶东深部找矿突破中,取得了落实新机制实现找矿突破的成功经验。"于海峰认为,胶东地区金矿深部勘查取得的重大突破,是"公益先行、商业跟进、基金衔接、整装勘查、快速突破"地质找矿新机制实践的成功范例。

于海峰称,省部合作在胶东地区深部找矿中发挥重要作用。中央财政专项提升基础地质工作程度和研究程度,发挥引领作用,省财政资金设立"整装勘查专项"资金,进一步降低了勘查风险,有效拉动企业投入,同时加大技术攻关和专家指导,是部省联动、产学研结合的合力作用促成重大成果的取得。

胶东地区金矿深部勘查取得的重大突破展示了深部找矿巨大的资源潜力。全国矿产资源潜力评价预测胶东地区 2000 米以浅金资源量3972 吨。整装勘查区找矿预测项目成果显示,在胶东三大成矿断裂带(三山岛断裂带、焦家断裂带和招平断裂带)的招平断裂带仅大磨曲家一上庄地段预测金资源量 2160 吨,并在郭家埠和大尹格庄深部得到钻孔验证,显示了深部找矿的巨大潜力。

推进深部勘查是否具有可行性?

尽管胶东地区金矿深部勘查取得了骄人的成绩,但相对于浅部资源来说,深部矿产资源勘查开发成本较高,推广深部资源勘查开发,在经济上是否具有可行性?

对于这样的质疑,于海峰称,深部的丰富 资源是客观存在的,深部矿产的开发是可行的。 他从我国矿业开发历程对此做了论述。

于海峰介绍,新中国成立以来,我国的矿产开发多数在近地表,约在500米以浅。随着时间的推移,越来越多的矿山进入服务晚期,后备资源大幅减少,加上近地表开发给生态环境带来的扰动,严重影响矿业经济的持续、健

去年,习近平总书记在全国科技创新大会上强调"向地球深部进军是我们必须解决的战略科技问题",并引用深部资源勘查开发的例子:"从理论上讲,地球内部可利用的成矿空间分布在从地表到地下1万米,目前世界先进水平勘探开采深度已达2500米至4000米,而我国大多小于500米。"

据专家预测,如果勘查开发深度达到 2000 米,我国固体矿产资源的供给量可在现有基础 上翻一番。于海峰认为,随着我国经济趋稳回 升和"一带一路"基础设施建设启动等,近期 大宗矿产品价格有所回升,深部资源勘查的效 益也必将进一步提高。

"目前,南非等不少国家都在推广深部矿产 开发,在向地球深部要资源,一些金矿的开采 深度已经超过 4000 米,说明其在经济上是完全 可行的。"于海峰同时表示,开发深部资源对生 态环境的扰动较小,符合生态文明建设的要求。

于海峰称,像这次胶东地区金矿深部找矿取得了重大突破,政府有效引导固然关键,但主要还是靠企业自发主动的"深部挖潜"。

大力开展深部矿产开发,实现保护生态环境和保障资源供给的双赢,将是我国未来的努力方向。于海峰表示,"今后,我们将进一步推广深部矿产勘查开发经验,促进矿产开发向深部拓展。"

于海峰称,找矿突破战略行动实施以来,胶东地区连续新增了6个资源储量超过百吨的金矿。"这更加坚定了我们'向地球深部进军'的信心。下一步,我们在推进找矿突破战略行动中,将深入贯彻国土资源部'三深一土'科技创新战略,推广胶东地区深部找矿经验,加快资源深勘精查。"

一是开展重点矿集区深部找矿工作。依托 国家地质调查专项,在有前景的矿集区深边部 组织开展深部成矿预测、深部钻探验证和找矿 示范等工作,引导拉动区内矿山企业跟进勘查, 为中东部大型资源基地提供接续资源。近期拟 在烟台召开由中东部地区相关省区参加的深部 找矿现场研讨会,部署相关工作。

二是加强与地球深部探测重大科技项目的 衔接。将地球深部探测重大科技项目与矿集区 找矿工作紧密结合,矿集区找矿核心技术力量 积极参与地球深部探测重大科技项目相关研究, 使研究成果迅速转化为指导深部找矿的具体实 践,不仅取得深部探测的研究成果,还要取得 大幅新增资源储量的找矿成果。

胶东地区金矿资源还有多大潜力?

胶东地区金矿勘探取得具有世界级影响的 重大突破,这当然是一件振奋人心的事,但在 这个区域,到底还有多大的潜力呢? 山东省国 土资源厅厅长李琥对该问题显得很有信心。

李琥说,矿产资源潜力预测是一项复杂的系统工程,随着技术进步和地质认识的不断深入,预测的结果会不断发生变化。

"老一辈地质工作者对胶东地区金矿资源潜力做过多次预测。"李琥介绍,新中国成立初期,胶东地区仅探明 20 余吨黄金。20 世纪 60 年代末,由于焦家式金矿的发现,胶东地区金矿勘查取得了一系列重大突破,至 1980 年已累计探明超过 300 吨,到 20 世纪末,地质工作者预测该地区金矿潜力有 1000 吨。随着找矿理论和技术方法的不断完善,2005 年,预测金矿潜力达 3000 吨。2012 年山东全省完成重要矿产资源潜力预测评价后,预测胶东地区 2000 米以浅金矿潜力约 4000 吨。

李琥称,找矿突破战略行动以来,胶东深部找矿取得了一系列重大突破,山东省地质工作者提出了"热隆-伸展"、"阶梯式成矿"、"胶东型金矿"等成矿新理论,认为胶东金矿向深部延深超过2000米,具有巨大的找矿潜力。其中,预测3000米深度以浅不少于6000吨,5000米深度以浅有望达到10000吨。

李琥介绍,目前胶东地区金矿找矿重点区域包括胶西北三山岛、焦家和招平三条成矿带的深部,胶东中东部栖霞-蓬莱、牟平-乳山地区及莱州湾北部海域。

其中,胶西北三条成矿带深部仍然是找矿的重点。目前,平均探矿深度 1500 米,局部已达到 2000 米,显示具有很好的找矿前景。三山岛和焦家成矿带 2000 米以浅已经得到验证,3000 米以浅是今后重要的找矿空间;在三条成矿带内,以往只进行了局部地段的深部找矿,尚有较多的深部空白区需要开展工作。

胶东中东部栖霞-蓬莱、牟平-乳山地区有望取得深部找矿新进展。2013年在栖霞地区新发现的大型金矿,资源储量达30吨;2015年在牟平地区新发现的辽上大型金矿,资源储量达69吨,打破了胶东中东部地区以往"只见星星不见月亮"的局面,扩大了胶东地区的找矿范围,显示在胶东中东部具有良好的找矿前景,也将做为今后工作的重点地区。

莱州湾北部海域找矿空间有待进一步开拓。 2015 年在莱州三山岛北部海域新发现特大型金矿,资源储量达 470.47 吨,证实三山岛成矿带已延伸到海域,并取得了重大突破。最近,在三山岛成矿带以西的海域,新发现一条重力梯级带,很可能是胶西北第四条成矿带,将具有很好的找矿潜力。

胶东地区深部找矿何以获大突破?

"多年来,山东省委、省政府和国土资源部高度重视山东地质工作,特别是找矿突破战略行动以来,部省领导对山东省地质找矿工作多次做出批示。"李琥介绍,山东省国土资源厅认真贯彻批示精神,切实履行地质找矿第一责任人职责,围绕服务和保障经济文化强省建设,

统筹规划,主动作为,全省地质找矿取得重大进展,特别是在胶东地区深部找矿方面实现了重大突破。主要开展了以下几个方面的工作:

一是加强顶层设计,把地质找矿纳入经济社会发展的全局统筹谋划。出台了一些支持地质工作健康发展的文件,如《山东省找矿突破战略行动实施方案》、《山东省人民政府关于加强地质工作服务经济社会健康发展的意见》、《山东省人民政府关于加强山东省海洋地质工作的意见》、《山东省基础性公益性地质调查和战略性矿产勘查"十三五"规划》等,在组织领导、资金投入、科技攻关、人才建设、成果共享、激励奖励等方面做出明确规定。

二是强化部省联动,共同推进胶东地区深部找矿。在国土资源部的大力支持下,山东省在胶东地区设立了"山东省莱州-招远地区国家级金矿整装勘查区"、"山东省牟平-乳山地区省级金矿整装勘查区"。围绕胶东深部找矿,中国地质调查局实施了一系列金矿调查评价项目,提升了胶东地区基础地质工作研究程度。山东省也专门设立了"整装勘查专项"资金,激发了社会资金投入地质找矿的积极性,六年来,累计投入资金37.3亿元,完成钻探工作量405万米。

三是鼓励科技创新,促进金矿勘查实现找矿突破。坚持"以生产带科研、以科研促生产",依托重大科技项目、科技平台,注重加强与科研院所和高等院校的合作,创立了金矿成矿新理论,提出了金矿找矿新模式,研发了金矿勘查新技术,发明了地质找矿新装备,培养了学术带头人,为实现金矿找矿突破提供了科技保障。

四是注重放管结合,营造良好的地质找矿工作环境。简化了探矿权审批登记程序,并将探矿权延续、变更、保留、注销等审批权限下放至地市,提高了探矿权审批效率;营造良好的地质勘查外部环境,出台文件、制定措施,严禁勘查作业区违规设置施工障碍,严禁巧立名目违规收费,保障地质勘查工作顺利开展。

李琥表示,下一步,山东将全面落实习近平总书记在全国科技创新大会上的讲话精神,贯彻国土资源部"三深一土"科技创新战略,全面推进胶东金矿区深部探测,以建设胶东地区金矿万吨级资源基地为目标,以保障国家能源资源安全为宗旨,继续开展胶东地区深部金矿资源勘查和近海海域金矿资源调查,推动山东省人民政府与国土资源部、中国地质调查局签署合作协议,进一步共同推进胶东地区实现金矿找矿新突破。□