

国务院关于同意在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点意见的批复

(国函〔2006〕52号)

(相关资料: [部门规章 1 篇](#) [地方法规 10 篇](#) [相关论文 1 篇](#))

山西省人民政府，发展改革委、财政部、劳动保障部、国土资源部、税务总局、环保总局、煤矿安全监察局：

发展改革委商有关部门和地方报送的《关于在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点的意见》收悉。现批复如下：

一、同意《关于在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点的意见》。

二、试点工作的主要任务是：强化煤炭行业管理，完善煤矿安全生产机制，深化煤炭企业改革，推进资源市场化管埋，建立煤炭开采综合补偿和生态环境恢复补偿机制以及煤炭企业转产、煤炭城市转型发展的长效机制，探索实现煤炭工业可持续发展的有效途径。

三、山西省人民政府要制订试点工作具体实施方案，加强领导，精心组织，积极稳妥地推进试点工作。发展改革委要会同有关部门加强指导，密切配合，认真研究解决试点中遇

到的困难和问题，确保试点工作取得成效。

附件：关于在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点的意见

国务院

二〇〇六年六月十五日

附件：

关于在山西省开展煤炭工业可持续发展政策措施试点的意见

煤炭工业是我国重要的能源产业。煤炭工业可持续发展事关国民经济发展和能源安全大局。改革开放以来，我国煤炭工业快速发展，煤炭产量持续增长，对国民经济和社会发展发挥了重要作用。但煤炭工业在体制、资源、安全、环境和转产发展等方面的深层次矛盾仍然很多，山西等产煤大省遇到的问题更为突出，煤炭工业、产煤地区经济和社会可持续发展面临严峻挑战。为了促进煤炭工业可持续发展，按照国务院批准的《煤炭工业可持续发展政策研究及试点工作方案》，制定以下政策措施。本政策措施先在山西省试点，条件成熟后逐步在全国实施。

一、总体思路

（一）指导思想。

以科学发展观为指导，全面贯彻落实《国务院关于促进煤炭工业健康发展的若干意见》（国发〔2005〕18号），统筹研究管理体制、资源开发、安全生产、环境治理、煤矿转产和煤炭城市经济转型，通过研究论证和试点工作，探索和制定促进煤炭工业可持续发展的政策措施，加强煤矿人才队伍建设，依靠科技创新，使煤炭工业尽快步入资源回采率高、安全有保障、环境污染少、经济效益好、全面协调和可持续的发展道路，为全面建设小康社会提供可靠的能源保障。

（二）主要任务。

强化煤炭行业管理，形成职责明确、相互协调、务实高效的监管机制。进一步完善煤矿安全生产长效机制，保障煤炭工业安全发展。深化煤炭企业改革，推进煤炭成本完全化，培育具有发展活力、依法经营、承担经济和社会责任的市场主体。完善资源资产化和市场化管理，形成企业节约和合理开发煤炭资源的机制。建立生态环境恢复补偿机制，发展环境友好型煤炭工业。建立煤炭企业转产、煤炭城市转型发展援助机制，加大对产煤地区的政策扶持，促进产煤地区经济和社会协调发展。

（三）基本原则。

坚持以人为本，充分发挥人的主观能动作用，促进煤炭工业健康发展新机制的形成；坚持培育合格的市场竞争主体，发挥市场在资源配置中的基础性作用，促进资源向优势企业集

中；坚持市场化改革方向，各类企业市场主体地位平等，为大型煤炭企业参与市场公平竞争创造条件；坚持“谁开采、谁治理”，构建适应社会主义市场经济的新机制，统筹解决历史遗留问题；坚持“谁收益、谁付费”，兼顾企业和社会的承受能力，逐步实现煤炭生产外部成本内在化。

二、加强煤炭行业宏观管理

（一）健全煤炭行业管理体制。

落实煤炭行业管理职能部门，科学确定职能，充实和加强煤炭管理力量，健全和完善管理制度，优化政策环境，加强对煤炭生产经营全过程的监督管理。具体方案由山西省政府按程序报批。

（二）加强煤炭行业中长期规划管理。

在国家加强煤炭行业宏观调控的同时，山西省要根据国民经济发展和国家能源中长期发展规划，结合“十一五”规划，统筹市场需求、资源条件、外运通道建设、煤炭就地加工转化、环境承载能力等因素，全面开展煤炭资源开发潜力评价，合理确定本省煤炭产量等中长期规划目标，并据此加强煤矿开发建设调控，优化资源配置和煤炭生产开发布局，保障国民经济发展的需要和山西煤炭工业健康发展。

（三）提高煤矿准入标准。

尽快完善煤矿准入标准。继续推进煤矿的整顿关闭，规范资源整合，整合后矿井规模不低于 30 万吨/年，新建矿井规模原则上不低于 60 万吨/年，回采率不低于国家规定。年产量 30

万吨以上煤矿的矿长，以及安全、生产、机电副矿长和总工程师必须由具有中专以上学历或助理工程师以上技术职称的人员担任；30万吨以下煤矿至少配3名中专以上学历或助理工程师以上技术职称的人员担任领导职务。

三、完善煤矿安全生产长效机制

（一）落实安全生产责任制。

进一步完善煤矿企业主要负责人对安全生产工作全面负责的企业安全责任体系。山西省煤炭行业管理部门要加强对煤矿生产建设全过程的安全管理。山西省安全生产监管局要加强对煤矿安全生产的指导和监管。山西煤矿安全监察局要加强对地方政府煤矿安全监管工作的检查指导，依法监察煤矿企业，查处煤矿安全事故。要按照《安全生产许可条例》的规定，将煤炭企业参加工伤保险作为颁发安全生产许可证的前提条件。

（二）建立联合执法机制。

山西省安全生产监管局和山西煤矿安全监察局要与省煤炭行业管理、国土资源、工商管理、公安等部门建立联合执法制度。对依法责令停产整顿的煤矿，有关部门要协同配合，暂扣安全生产许可证、煤炭生产许可证、采矿许可证、企业营业执照等，查封或限量供应火工品，派专人驻矿监督，保证整改措施落实到位。对依法关闭的煤矿，要及时注销各种证照，并采取炸毁井筒、收缴火工品、停电停水等措施。要严厉打击非法开采行为，落实县、乡政府监管责任。

（三）提高安全生产技术水平。

加强煤矿安全技术培训和资质管理，煤矿井下人员必须经有资质的安全培训机构培训并考试合格，做到持证上岗；从事特殊工种的人员要具备初中以上文化程度。国家规定的特殊职业（工种）必须取得职业资格证书，实行就业准入。从事煤矿生产和建设施工单位必须具有安全资质，负责人必须取得相应资格证书。依托现有国有重点煤矿科技资源，建立面向中小型煤矿的区域性煤矿安全生产技术服务中心。积极推广数字化瓦斯远程监控系统建设，山西省内高瓦斯与瓦斯突出矿井要全部建立安全监测监控系统，国有重点煤矿企业要实现内部联网，国有地方煤矿、乡镇煤矿要实现县（区）范围内联网，确保系统功能健全、运行可靠、监控有效。鼓励煤矿企业深入开展安全质量标准化活动，对达到安全质量标准的煤矿实行减收安全风险抵押金等优惠政策。

（四）加强劳动用工管理。

进一步规范劳动用工行为，促进煤炭企业安全生产。所有煤炭生产企业在招用职工后，要按规定到当地劳动保障部门办理招用工登记、备案手续；招用的职工须经过安全教育培训和就业前培训，掌握安全生产的基本知识；企业必须与所有职工依法签订和严格履行劳动合同，并按照《[工伤保险条例](#)》规定，为职工依法办理工伤保险手续，按时足额缴纳费用。凡达不到要求的企业，限期进行整改，逾期达不到要求的，依法责令其停产整顿。煤矿企业要按照劳动定员组织生产。制订并实施煤矿井下工人艰苦岗位津贴标准。

四、深化煤炭企业改革

（一）分离煤矿企业办社会职能。

加快分离国有煤炭企业（包括原国有重点煤矿）办社会职能，增强企业发展活力和市场竞争能力。所需费用原则上由山西省政府负责筹集，主要通过地方分成的有偿处置原国有地方煤矿、非国有煤矿已无偿获得资源的矿业权价款来解决。要统筹规划，周密安排，确保矿区社会稳定。

（二）加快培育和发展大型煤炭企业集团。

结合大型煤炭基地建设，打破地域、行业和所有制界限，鼓励国内大型企业集团参与山西煤炭资源开发，加快培育和发展大同煤矿集团公司、山西焦煤集团公司，组建区域性的阳泉、潞安、晋城煤炭企业集团公司。鼓励大型煤炭集团公司采取收购、兼并、控股等多种形式整合地方煤矿特别是乡镇煤矿。在存量资源市场化过程中推进煤炭资源整合，引导和鼓励煤矿企业以“资源资产化管理、企业股份制改造、区域集团化重组”的方式，组建区域性、综合性煤炭企业集团。

（三）加快中小型煤矿股份制改造。

按照现代企业制度的要求，加快煤矿企业股份制改造。煤矿企业股份制改造过程中，要按照国家有关规定，对煤炭矿业权合理评估作价，防止资源资产流失。采取切实可行的措施，促使煤炭资源向优势企业集中，促进大型煤炭企业发展，带动中小型煤矿生产技术和水平的提高。乡镇煤矿股份制改造时，要充分兼顾乡（镇）、村的利益，调动基层的积极性，为

煤矿企业发展创造良好的外部环境。

（四）完善煤炭成本核算办法。

完善煤炭企业成本核算制度和财务核算办法。在保持煤炭市场价格基本稳定的前提下，煤炭企业要足额核算安全成本、劳动力成本、资源成本、环境成本、转产成本，逐步使煤炭开采外部成本内在化，实现煤炭成本合理化。同时，必须足额列支井下职工特殊津贴。在煤炭成本完整、真实、可比的基础上，完善煤炭价格市场形成机制，在执行煤电价格联动政策时，坚持煤炭企业和电力企业双方协商定价的原则，兼顾行业间的利益平衡。

五、促进煤炭资源有偿使用和合理开发

（一）做好煤炭资源开发规划和矿业权管理。

加强煤田地质勘探，勘查程度具备规划条件的煤炭矿区，由山西省发展改革、煤炭行业、国土资源主管部门分别组织编制矿区总体规划、矿业权设置方案，在充分沟通和衔接的基础上，分别报国家发展改革委、国土资源部审批，并抄报财政部。勘查程度不具备规划条件的煤炭矿区，由国家出资勘查，具备规划条件后编制矿区总体规划、矿业权设置方案。依据矿区总体规划和矿业权设置方案，设置和出让探矿权、采矿权。本意见开始实施之日起，山西省境内不再设置由社会投资的普查程度以下的探矿权，已经取得的要限期提交普查报告，逾期不提交的不再受理探矿权延续登记申请。具体办法由山西省政府制定，报国土资源部备案。

（二）完善矿业权有偿取得制度。

现有煤矿无偿取得的矿业权要实行有偿取得。山西省要按照国家关于矿产资源矿业权出让转让、矿业权价款处置的有关规定，结合煤炭资源整合、中小型煤矿兼并重组和股份制改造，有序推进国有地方煤矿、非国有煤矿采矿权有偿取得制度的改革。

新设立煤炭资源矿业权，按照“统一规划、集中开发、一次置权、分期付款”的原则，以招标、拍卖、挂牌等市场竞争方式出让。其中，国有重点煤炭企业需要扩大矿区范围解决接续资源的，按国土资源部有关规定可以协议方式有偿取得探矿权和采矿权，出让价款比照同类条件下的市场价确定。国有重点煤炭企业现有井田周边由国家出资勘查形成的矿业权，同等条件下优先出让给该国有重点煤炭企业。鉴于煤炭矿业权市场化初期市场价格变化较大，为保障国家资源所有者权益，维护公平竞争，杜绝炒卖矿业权，对服务年限较长、一次性缴纳矿业权价款有困难的煤矿，可以按照国家有关规定分期确定和缴纳矿业权价款。

（三）合理分配和使用矿业权出让收益。

有偿出让煤炭资源矿业权收取的价款，由中央政府和山西省政府按 2：8 比例分成。矿业权价款中央留成部分按照国家有关规定使用；地方留成部分除了用于煤炭资源勘查、保护和管理支出外，主要用于解决由于煤炭开采造成的生态环境、国有企业办社会等历史遗留问题。具体办法由山西省政府提出，

报财政部、国土资源部和国家发展改革委审定。对山西原国有地方煤矿、非国有煤矿已无偿取得矿业权的资源，其矿业权价款中央分成部分主要用于支持山西煤炭工业发展。具体办法由财政部、国土资源部商山西省政府确定。

六、加强产煤地区生态环境综合治理

（一）制定生态环境恢复治理规划。

山西省要按照“统筹兼顾、突出重点”的原则，突出土地塌陷治理、煤矸石治理、水资源保护和环境污染治理、生物多样性保护、植被恢复等内容，结合当地经济和社会发展中长期规划，编制生态环境恢复治理规划。通过资源资产收益、地方财政和企业增加投入、中央财政转移支付等多渠道筹集资金，加大环境保护和治理投入，区分轻重缓急，逐步实施规划，力争用 10 年左右的时间，使山西省生态环境有明显好转，促进经济和社会和谐发展。

（二）完善生态环境评价及监管制度。

煤炭资源开发利用要与城市规划相衔接。环保行政主管部门要加强环境影响评价工作，具体制定煤炭开发环评内容、标准和规范，强化生态环境评价。严格实施煤炭开发规划的环境影响评价，高度重视水源地、人口密集村镇、重要河床下采煤问题，开采前必须进行生态破坏和经济损失专项评估。对可能造成严重生态破坏和巨额经济损失的，必须禁采、限采或采取有效的保护和防范措施。建立环境监理制度，加强对煤炭开采活动环境监理，有效预防和减少环境污染和生态破坏。制定地

方性法规，依法促使煤炭企业把环境保护和治理贯穿于煤炭资源开发、利用、加工、转化的全过程。

（三）建立煤炭开采综合补偿机制。

新建和已投产的各类煤炭生产企业要制订矿山生态环境保护与综合治理方案，加快矿井废水、煤矸石、矿区地面沉陷和水土流失的治理。对废弃矿山和老矿山的生态环境恢复与治理，按照“谁投资、谁受益”的原则，积极探索通过市场机制多渠道融资，加快治理与恢复进程。

煤矿企业应依据矿井设计服务年限或剩余服务年限，按煤炭销售收入的一定比例，分年预提矿山环境治理恢复保证金，并列入成本，按“企业所有、专款专用、专户储存、政府监督”的原则管理。

将现行征收的山西能源基地建设基金调整为煤炭可持续发展基金，对各类煤矿按动用（消耗）资源储量、区分不同煤种征收，主要用于企业无法解决的区域生态环境治理、资源型城市和重点接替产业发展、因采煤引起的其他社会性问题。企业缴纳的煤炭可持续发展基金计入生产成本。基金的审批管理由财政部负责，征求国家发展改革委意见，报国务院批准；有关基金具体使用安排等事项，由国家发展改革委会同财政部、环保总局审批。征收煤炭可持续发展基金之前，延续征收山西能源基地建设基金。

七、加快煤矿转产和产煤地区经济转型

（一）加大转产转型力度。

山西省要根据煤矿转产和资源型城市转型的需要，编制全省煤炭企业转产和资源型城市转型发展规划，利用报废矿区土地发展循环经济和接替产业，优先审批项目规划和用地计划。支持大型煤炭基地发展坑口电站、资源综合利用项目和煤化工项目，在同等条件下国家投资主管部门要优先给予项目核准。

（二）鼓励煤矿企业转产职工再就业。

按照国务院批准的国有企业关闭破产总体规划，继续做好原国有重点煤矿政策性关闭破产工作，妥善安置职工，做好各项社会保险关系接续，切实保障煤矿职工的合法权益。安置煤矿转岗失业人员再就业的企业和自谋职业、自主创业的转岗失业人员，符合条件的，按规定享受再就业优惠政策。

（三）建立煤矿转产发展资金。

根据《[煤炭法](#)》关于“建立煤矿企业积累煤矿衰老期转产资金的制度”的规定，煤炭生产企业要建立煤矿转产发展资金，用于煤炭企业转产、职工再就业、职业技能培训和社会保障等。转产发展资金“成本列支、自提自用、专款专用、政府监督”。具体办法由山西省政府提出，报财政部和国家发展改革委审批。

煤炭工业可持续发展试点工作是一项复杂的系统工程，涉及面广，政策性强。国务院有关部门和单位组成的煤炭工业可持续发展政策研究及试点工作协调小组要跟踪试点工作，及时发现问题，及时指导、协调、完善有关政策，为试点工作顺利进行创造条件。山西省成立煤炭工业可持续发展试点工作领导

组，并在综合经济部门设立办事机构，抽调人员做好相关工作；要研究制定相关地方法规和试点工作具体实施方案，做好宣传教育和稳定工作；要加强对煤矿特别是对中小煤矿筹集各项费用的监管，创造公平竞争的市场环境；建立各部门有效沟通和信息反馈机制，对可能出现的突出问题和矛盾，要做好应对预案，确保煤炭工业可持续发展政策措施试点工作有序进行。

chl_79083