

SHIJIAN

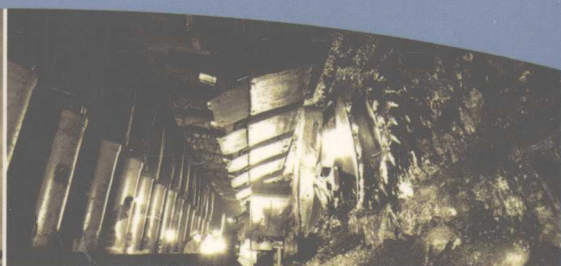
国家发展改革委经济运行局 编

WANSHAN

CHUANGXIN

实践 完善 创新

纪念《煤炭生产许可证管理办法》颁布实施十周年论文集

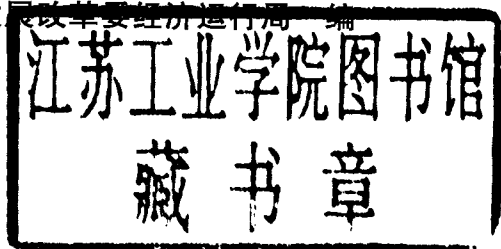


中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

实践 完善 创新

——纪念《煤炭生产许可证管理办法》
颁布实施十周年论文集

国家发展和改革委员会编



中国经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

实践 完善 创新/国家发展改革委经济运行局编. —北京:中国经济出版社, 2005. 6

ISBN 7-5017-7138-3

I. 实… II. 国… III. 能源经济-概况-中国 IV. F426.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 049028 号

责任编辑: 朱祝霞 陈建宇

封面设计: 北京中惠广告公司

实践 完善 创新

国家发展改革委经济运行局 编

中国经济出版社出版发行

(北京市百万庄北街 3 号)

邮政编码: 100037

北方工业大学印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 880 × 1230 毫米 1/32 8 印张 180 千字

2005 年 7 月第 1 版 2005 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 7-5017-7138-3/F · 5726

定价: 25.00 元

把煤炭生产许可监管工作 提高到一个新水平

——纪念《煤炭生产许可证管理办法》
颁布实施十周年

(代序)

1994年12月,国务院令第168号颁布了《煤炭生产许可证管理办法》,确立了煤炭生产许可制度,这是我国煤炭工业史上第一部行政法规。这部行政法规的颁布,结束了煤炭工业无法可依的历史。1996年8月八届全国人大第21次常务会议通过的《煤炭法》,又对煤炭生产许可制度进一步予以明确。自此,我国煤炭工业开始走上了依法监管、依法办矿、依法生产的法制化轨道。10年来,各地区、各部门认真贯彻实施煤炭生产许可制度,依法加强煤炭生产监管,整顿和规范煤炭生产秩序,推动煤炭行业结构调整,使煤炭工业面貌发生了显著变化。煤炭生产许可制度建立之前那种小煤矿盲目发展、乱采滥挖、破坏资源、污染环境、事故频发的局面得到了很大程度的扭转。实践充分证明,煤炭生产许可制度是符合我国国情和煤炭生产建设规律并行之有效的一项法律制度。

党中央、国务院对煤炭工业发展十分重视和关心。经国务院原则通过的《能源中长期发展规划纲要(2004~2020年)》(草案)指出,煤炭是我国的基础能源和重要原料,在国民经济中具有重

的战略地位;要坚持“以煤炭为主体”的能源发展战略,高度重视煤炭的生产、建设和有效利用,采取综合配套措施,加快煤炭工业发展,以煤炭的可持续发展和有效利用,支持我国经济社会的可持续发展。因此,各级煤炭生产许可监管部门要适应煤炭工业发展新形势、新任务的需要,与时俱进,充分认识坚持和加强煤炭生产许可监管,是树立和落实科学发展观,实现煤炭生产合理规划与布局,促进煤炭工业可持续发展的需要;是规范煤炭生产秩序,确保煤矿安全生产的需要;是贯彻落实《行政许可法》,推进依法行政、依法监管的需要。

应当看到,近年来部分地区煤炭生产许可监管工作有所弱化,无证非法生产有所抬头,煤炭生产的正常秩序受到严重影响,煤矿安全生产形势相当严峻。各级煤炭生产许可监管部门必须认清形势,增强忧患意识和责任意识,采取切实有效的措施,迅速扭转这种局面。围绕加强煤炭生产许可监管,要重点抓好以下工作:

一要建立健全煤炭生产许可监管体系。各产煤省(区、市)必须明确负责煤炭生产许可监管的职能部门、分管领导,配备与监管任务相适应的工作人员,做到监管机构、领导、人员和职责“四落实”。

二要认真贯彻实施《行政许可法》,严格做好煤炭生产许可证审批工作。坚持市场准入,总量调控,严格审查,动态监管,提高素质,优化布局的监管指导思想。对徇私舞弊、滥用职权的,要依法追究责任。

三要切实解决重发证、轻监管的问题。各地要按照国家发展改革委《关于加强煤炭生产许可证年检工作的通知》要求,全面加强年检工作。对年检中发现的各类问题,要依法严肃处理。要探索建立通过年检核定煤矿生产能力的有效机制。

四要加强部门沟通与协作,进一步依法明确与煤炭生产许可监管有关部门的职责分工,积极探索部门合作、联合执法的有效机

制和实现形式。同时,对监管工作中存在的经费不足等问题,要积极反映并落实,以保障监管工作的正常实施。

煤炭生产许可监管,事关生产秩序的稳定,事关煤矿安全形势的好转,事关煤炭资源的合理开发与利用,事关煤炭工业的可持续发展。希望各级煤炭生产许可监管部门高度重视、依法监管,各煤炭企业依法申报、规范生产,努力把煤炭生产许可监管工作提高到一个新水平。

国家发展和改革委员会副主任

陈新超

二〇〇五年四月二十日

目 录

关于公布纪念《煤炭生产许可证管理办法》实施十周年 征文评选结果的通知	(1)
认真落实科学发展观,推进煤矿按核定能力生产 山东省煤炭行业管理办公室	(3)
研究非国有投资者办矿心理,有针对性地实施 监督管理	李景田 (9)
强化行业管理,创新监管方式	陈党义 (14)
我国煤炭法律环境对乡镇煤矿的影响及对策 辽宁省煤炭局法制办	(19)
实施煤炭生产许可制度,促进煤炭工业健康发展	李成先 (26)
煤炭生产许可监管工作存在的问题及对策	苏建强 (30)
进一步发挥环保审查在煤炭生产许可监管中的作用	许祥左 (34)
完善煤炭生产许可制度,努力实现煤炭资源合理 开发利用	李全生 (38)
完善制度和体系,依法强化煤炭生产许可监管	朱 毅 (42)
建立监管专家系统,强化煤炭生产许可监管	宋旭东 (46)
煤炭生产行政执法工作浅析	史 渊 (51)
加强煤炭生产许可证管理,促进企业持续发展	兖矿集团 (55)

严格管理,依法治矿	陈建生 常建华 (61)
建立生产准入制度,开创依法管矿新局面	汤家轩 (64)
新形势下依法强化煤炭生产监管的思考	马 林 (67)
依法监管,推动贵州煤炭行业可持续发展	张仕和 (70)
深入贯彻《行政许可法》,规范煤炭生产许可监管	姚钟凯 王学宏 黄旭彬 (74)
落实县区政府煤炭生产监管责任	王 巍 (78)
严格控制超能力生产是煤炭生产监管的重要内容	姚满忠 (81)
煤炭生产许可制度是煤矿安全高效的保障	高登来 李希耀 (84)
加强煤炭生产许可证管理,实现煤炭工业 可持续发展	苗还利 (88)
认真贯彻《煤炭生产许可证管理办法》,推动企业 全面协调可持续发展	张能虎 (92)
加强安全生产监管,促进煤矿加大安全投入	刘春增 (96)
加强煤炭生产许可监管的做法和体会	陈利永 (100)
树立和落实科学发展观,促进煤炭工业健康发展	黄钊文 (103)
新时期完善煤炭生产许可制度的思考	李战奇 (107)
贯彻煤炭生产许可制度,促进企业发展	马乡林 李朝明 (110)
规范生产行为,促进煤炭工业可持续发展	梁兴泉 (113)
推动生产许可监管工作再上新台阶	柳林县煤炭工业局 (116)
煤炭生产许可监管是矿区环境保护的源头工程	张 彬 牛光辉 陈 刚 (121)

附录一：2004 年煤炭生产许可监管重要文件选编

关于进一步加强煤炭生产许可证监督管理工作的通知	(127)
关于加强煤炭生产许可证年检工作的通知	(131)
关于印发《煤矿生产能力核定的若干规定》的通知	(144)
转发财政部关于变更煤炭生产许可证和煤炭经营资格证 执收单位等问题的复函的紧急通知	(154)
关于印发《煤炭生产许可证资格审查专家管理暂行 办法》的通知	(158)
关于开展煤炭生产许可监管省际之间检查活动的通知	(165)
关于开展《煤炭生产许可证管理办法》颁布实施十周年 纪念活动的通知	(168)
关于开展煤炭生产情况调查工作的紧急通知	(181)
关于神华集团公司所属煤矿煤炭生产许可证年检 情况的通知	(189)

附录二：2004 年煤炭生产许可监管会议材料

以科学发展观为指导，依法强化煤炭生产监管，促进 煤炭工业可持续发展	(195)
在全国煤炭生产许可监管工作会议上的总结讲话	(213)
《煤炭生产许可证管理办法》修订进展情况的说明	(229)
统一思想，严格要求，全面完成煤炭生产许可监管 检查任务	(236)
后记	(245)

国家发展改革委经济运行局 中国煤炭报社 关于公布纪念《煤炭生产许可证管理办法》 实施十周年征文评选结果的通知

2005 年 4 月 18 日

各产煤省(区、市)煤炭生产许可监管部门、有关中央企业:

根据《国家发展改革委办公厅关于开展〈煤炭生产许可证管理办法〉颁布实施十周年纪念活动的通知》(发改办运行[2004]1795号)精神,国家发展改革委经济运行局、中国煤炭报社联合组织了主旨为树立和落实科学发展观,依法加强煤炭生产许可监管,维护煤炭生产秩序,促进煤炭工业可持续发展的征文活动。这一活动,得到了全国各级煤炭生产许可监管部门和广大煤炭生产许可监管人员、煤炭生产技术与管理人员积极响应和大力支持。大家踊跃投稿、建言献策,体现出了关心和支持煤炭生产许可监管事业的高涨热情和求真务实精神。为鼓励先进,我们组织有关专家对征文进行了集中评选。共评选出一等奖2篇,二等奖5篇,三等奖8篇,优秀奖15篇。获奖论文和作者名单见附件。

辽宁省煤炭工业局、山西省煤炭工业局积极组织所属煤炭生产许可监管部门和煤炭企业参加征文活动,出色地完成了征文组织工作,特授予优秀组织奖。

希望获奖作者再接再厉,继续发扬解放思想、实事求是、与时俱进、开拓创新精神,为加强煤炭生产许可监管、促进煤炭工业可持续发展作出新的贡献。

附:纪念《煤炭生产许可证管理办法》实施十周年征文获奖名单

纪念《煤炭生产许可证管理办法》
实施十周年征文获奖名单

一 等 奖		
1	认真落实科学发展观,推进煤矿按核定能力生产	山东省煤炭行业办
2	研究非国有投资者办矿心理,有针对性地实施监督管理	李景田
二 等 奖		
1	强化行业管理,创新监管方式	陈党义
2	我国煤炭法律环境对乡镇煤矿的影响及对策	辽宁省煤炭局法制办
3	实施煤炭生产许可制度,促进煤炭工业健康发展	李成先
4	煤炭生产许可监管工作存在的问题及对策	苏建强
5	进一步发挥环保审查在煤炭生产许可监管中的作用	许祥左
三 等 奖		
1	完善煤炭生产许可制度,努力实现煤炭资源合理开发利用	李全生
2	完善制度和体系,依法强化煤炭生产许可监管	朱 毅
3	建立监管专家系统,强化煤炭生产许可监管	宋旭东
4	煤炭生产行政执法工作浅析	史 洲
5	加强煤炭生产许可证管理,促进企业持续发展	兖矿集团
6	严格管理,依法治矿	陈建生 常建华
7	建立生产准入制度,开创依法管矿新局面	汤家轩
8	新形势下依法强化煤炭生产监管的思考	马 林
优 秀 奖		
1	依法监管,推动贵州煤炭行业可持续发展	张仕和
2	深入贯彻《行政许可法》,规范煤炭生产许可监管	姚钟凯 王学宏 黄旭彬
3	落实县区政府煤炭生产监管责任	王 巍
4	严格控制超能力生产是煤炭生产监管的重要内容	姚满忠
5	煤炭生产许可证制度是煤矿安全高效的保障	高登来 李希耀
6	加强煤炭生产许可管理,实现煤炭工业可持续发展	苗还利
7	认真贯彻落实《煤炭生产许可证管理办法》,推动企业全面协调可持续发展	张能虎
8	加强安全生产监管,促进煤矿加大安全投入	刘春增
9	加强煤炭生产许可监管的做法和体会	陈利永
10	树立和落实科学发展观,促进煤炭工业健康发展	黄剑文
11	新时期完善煤炭生产许可制度的思考	李战奇
12	贯彻煤炭生产许可制度,促进企业发展	马乡林 李朝明
13	规范生产行为,促进煤炭工业可持续发展	梁兴泉
14	推动生产许可监管工作再上新台阶	柳林县煤炭工业局
15	煤炭生产许可监管是矿区环境保护的源头工程	张彬 牛光辉 陈刚

认真落实科学发展观 推进煤矿按核定能力生产

山东省煤炭行业管理办公室

近年来,山东省煤炭行业树立和落实科学发展观,针对长期危及全行业健康发展的超能力生产问题,站在为国民经济发展提供煤炭能源安全保障的高度,大力实行煤矿按核定能力组织生产工作,有效地规范了煤炭生产秩序,促进了煤矿科学、安全、合理、高效生产,推动了全省煤炭工业的稳定协调发展。

一、明晰利弊,统一思想,确立按核定能力组织生产的思路

长期以来,受各种利益因素及传统观念的影响,煤炭企业及有关地方政府一直把煤炭产量作为考核煤矿工作和煤矿干部政绩的主要指标,刺激煤矿追求产量的高速增长,致使煤矿超能力生产现象十分普遍。特别是近年来随着煤炭市场形势的逐步好转,单纯追求产量、盲目超能力生产的问题更为突出。2000年至2003年的4年间,山东省原煤产量分别为8039万吨、1.09亿吨、1.28亿吨、1.45亿吨,每年基本以2000万吨的幅度增长,2003年实际产量超出设计能力的56%。

超能力生产埋下了影响可持续发展的隐忧,威胁着全省煤炭工业的安全生产和健康发展。一是加快了资源消耗,全行业提前面临存续问题。山东是产煤大省,煤炭产量占全国的9.68%,居全国第二位,但同时又是资源小省,全省煤炭资源剩余储量仅占全

国的 2.2%。由于长期以来的超能力生产,探明的资源已大都被开发利用,按照目前的生产能力和资源回收率,仅能维持 20 年左右。如果不采取措施加以保护,全省煤炭行业届时将陷于无煤可采的境地。二是破坏了正常的生产接续,加快了矿井衰老报废速度。在一味追求产量的情形下,有的矿井竭泽而渔,采厚丢薄、采易丢难、吃肥丢瘦,不坚持正常的开采顺序和合理配采,采掘比例严重失调,加速了矿井的衰老步伐,甚至一些近几年建成投产的新矿井,10 年内也将进入衰老期。三是增加了安全隐患,严重危及矿井安全。由于矿井超能力生产,必然带来违反生产技术规程、矿井通风能力不足、设备超负荷运转、职工超强度劳动等问题,成为安全生产的重大隐患。

针对上述情况,结合学习十六届三中全会和中央关于树立和落实科学发展观的一系列精神,我省组织各级煤炭管理部门和煤炭企业的主要负责同志开展座谈讨论:联系“产煤大省、资源小省”的实际,看实现煤炭工业可持续发展的重要性;联系贯彻落实科学发展观的要求,看加强煤炭生产监管的必要性;联系超能力生产的现状危害,看解决超能力生产的紧迫性。我们认识到只有对矿井进行严格的生产能力核定,并认真按核定能力组织生产,才能解决煤炭企业长期单纯追求煤炭产量的弊端,才能真正履行好政府部门的安全监管和煤炭企业的安全生产责任,才能有效保护好煤炭资源,才能从根本上搞好煤矿安全生产、保证煤炭工业持续稳定健康发展。这些认识和思路得到了省委、省政府的高度重视和大力支持,省长韩寓群、副省长王仁元同志多次指示,一定要搞好矿井生产能力的核定,科学合理组织好煤炭生产,严格控制煤炭产量的不合理增长,保证矿井的正常生产接续和安全生产。省委、省政府领导的重视和支持,更加坚定了我们抓好这项工作的信心和决心。

二、严格标准,科学核定,奠定按核定能力组织生产的基础

按核定能力组织生产,前提是科学制定标准,关键是合理核定能力。

科学制定矿井核定能力标准。为保证生产能力核定的科学性、合理性和准确性,在原煤炭部 1997 年颁布的矿井、洗煤厂生产能力核定标准的基础上,结合全省 404 处生产矿井的实际,制定了比较切实的核定能力标准,并达到了“三明确一否决”:一是范围界定明确。核定生产能力矿井的范围为 2002 年底在册的省属、市县、乡镇所有煤炭生产矿井、选煤厂,包括经试生产验收移交生产管理和破产重组的矿井。二是核定内容明确。规定核定矿井生产能力的主要内容为矿井储量、主副井提升、通风、井下运输、排水、采掘工作面、供电等七个主要生产环节的能力,取其最薄弱环节的能力为矿井的核定生产能力,并把矿井压风系统、地面生产系统能力核定,作为核定矿井生产能力的重要参考依据。三是档次划分明确。矿井生产能力的核定:年产 9 万吨以下的矿井,按 1 万吨为档次核定;年产 9 万吨至 21 万吨的矿井,以 3 万吨为档次核定;年产 21 万吨至 90 万吨的矿井,以 5 万吨为档次核定;年产 90 万吨至 300 万吨的矿井,以 10 万吨为档次;年产 300 万吨以上的矿井,以 20 万吨为档次。凡核定的通风系数达不到 112% 的要求、提升能力受限的,核定矿井能力时相应降低一个档次。四是实施安全一票否决制。凡未通过安全监察部门安全认证或认证后达不到安全标准分数的矿井,一律不予核定,并责令限期整改或实施关停。由于有了较为科学的核定标准,为核定生产能力提供了依据、创造了条件。

认真组织逐矿逐系统核定能力。为高质量地完成核定生产能力工作,省煤炭行业管理部门组织专门力量就有关问题进行了专题调研,广泛征求各类煤矿的意见,形成了生产能力核定工作方

案。2003年初,召开了各省属煤炭企业总工程师和主要产煤市煤炭管理部门负责人座谈会,对生产能力核定工作方案进行了讨论修改。成立了全省煤矿生产能力核定工作领导小组和负责承担日常工作的领导小组办公室,邀请部分专家组成专家审查组。在实施过程中,对省属煤矿进行逐矿、逐系统核定;对市县属煤矿和乡镇煤矿进行集中会审。在对各类煤矿上报材料、图纸进行审查的基础上,制定和实施了分系统抽检实测制度,对2002年实际产量超设计能力或超过1997年核定生产能力100%以上的大中型矿井和通风系统较紧张的矿井,委托有资质的通风监测站重新进行通风能力实测,以通风能力定生产能力。在完成生产能力初核后,又抽调有关专家组成两个现场检查组,对部分矿井的主井提升一次循环时间、矿井主提升日作业时间以及毛煤含矸率、各主要系统设备进行了现场实测和抽查,依据现场实测和抽查结果,对初核的生产能力进行修订,并对被检企业所有矿井进行同水平调整。由于严格程序、从严考核,保证了全省404对矿井逐矿、逐系统核定生产能力工作的质量和水平。

坚持核定能力的稳定性与动态管理相统一。一方面,将核定结果报省政府同意后公布施行,非经省煤炭工业局批准,一律不准擅自调整,增强了核定生产能力执行的权威性。另一方面,按照实事求是的原则,对确实由于加大技术改造力度、综合生产能力发生重大变化的矿井,统一由省煤炭局组织专家重新进行核定和审批。龙口矿业集团在2003年底核定能力后,投入巨额资金进行矿井技术改造,矿井主要生产系统能力明显提高,通过申请并严格进行核定,核定能力由原来的400万吨调整到了590万吨。

三、强化措施,加强监管,确保按核定能力生产落到实处

我们专门研究制定了《关于加强煤矿安全生产管理、严格按核定能力组织生产的意见》,对如何落实按核定生产能力组织生产,

做出了明确具体、可操作性强的规定。

一是实行“两不准”。以省政府文件明确作出规定,煤炭企业及有关地方政府和煤矿主管部门不准向煤矿下达超核定能力的生产任务,不准向煤矿下达以超核定能力生产为基础的利润指标,为各类煤矿按核定能力生产创造宽松的环境和条件。要求各煤矿必须按照批准的矿井核定生产能力,认真编制矿井生产计划,合理安排月、季度煤炭产量任务。同时,充分考虑煤矿生产的实际情况,规定矿井产量可根据各自主要生产系统的富余系数和市场需求的变化,在核定能力基础上有一定的浮动余地,但浮动增加的产量不得超过核定能力的10%。

二是实行“两监控”。省煤炭行业管理部门对全省404处煤矿的生产情况实行一月一调度、一季一检查。在每月调度中,根据矿井生产情况进行综合分析,对超能力生产的企业及矿井及时提出警示,督促按核定能力组织生产。在季度检查中,重点查阅有关生产资料,实事求是作出查验评价,与企业共同研究相关措施意见。对实际生产能力超过核定能力10%以上的矿井,按规定做出责令停产整顿的处理。

三是实行“两纳入”。为强化约束力,将矿井生产能力纳入煤矿生产许可证和煤矿矿长资格证动态管理和年检之中,明确规定,对因超核定能力生产造成安全隐患甚至发生安全事故的,依法收回煤矿生产许可证,对超核定能力组织生产的矿长,给予通报批评,情节严重并影响煤矿安全生产的,一经查实,吊销矿长资格证,并依法追究有关人员的责任。

经过实践,实行按核定能力组织生产工作收到了较好的成效:

一是有效遏制了煤炭产量猛增的势头,煤炭总量控制在核定生产能力以内。2004年上半年,全省煤矿累计生产原煤6893.7万吨,与核定能力6450万吨相比,超产幅度为6.9%,控制在10%的规定范围以下,超产幅度同比降低了3%,按核定生产能力合理组

织生产的预期目标落到了实处。

二是行业经济总量继续攀升,企业经济效益大幅提高。实行按核定能力组织生产,从一定意义上发挥了好的市场综合效应,不仅没有影响企业的经济效益,而且促进了经济效益的稳定增长。2004年上半年,全省煤炭企业累计完成工业增加值121.5亿元,同比增长8.2%;实现产品销售收入293亿元,同比增长41.5%;实现利税58亿元,同比增长82.9%;实现利润32.3亿元,同比增长102.9%。

三是安全生产形势稳定好转。对盲目超产现象的有效控制,能够使企业把更多的精力投入到安全管理当中。通过狠抓基层和基础工作,煤矿安全生产面貌发生了明显变化。2004年上半年,全省煤矿百万吨死亡率为0.41,比2003年的0.67降低了0.26,降幅为39%,重特重大事故明显减少,安全生产状况比较稳定。

四是保证了全省国民经济发展对煤炭能源的需求。在2004年全国电煤供应紧张的情况下,省属重点煤炭企业确保了对省内主力电网电厂的电煤供应。