



走笔两会 关注建议

记者在全国两会进行期间就煤炭行业存在的问题采访了全国人大代表、山西省煤炭工业厅党组书记、厅长吴永平。
吴永平代表提出了十二条建议:



一、关于深化煤炭体制改革 加强行业宏观管理的建议

煤炭是我国的基础能源,在未来相当长的时期内,以煤为主的能源供应格局难以改变。

在近十几年的政府机构改革中,国家级的专门煤炭行业管理机构已被撤销,从而导致行业管理职能存在于缺乏有效协调机制的多个部门之间,多头管理、职能交叉,造成煤炭行业管理职能明显弱化,产业政策变动较大,整体规划难以落实,煤炭行业总体发展战略与管理机制缺乏必要的长期性与稳定性,许多影响行业健康发展的重大问题,诸如供求矛盾、煤炭资源配置和统筹利用、煤炭产业技术创新保障体系、生态环境恢复治理等得不到有效解决,种种这些制约了煤炭行业的健康发展。

建议:国家在现有的政府管理体制基础上,有效整合相关机构职能,成立国家层面上的权威煤炭管理机构,充分发挥政府职能,建立完整、系统、有效的煤炭管理体制,加强煤炭行业的宏观管理,加大国家煤炭经济宏观调整力度,加强煤炭中长期规划,建立统一、开放、竞争、有序的现代煤炭市场体系,促进煤炭生产力的健康发展。

二、关于进一步完善煤矿安全 工作体制的建议

煤矿是高危行业,安全生产十分重要。政府机构改革中,山西省虽然将煤矿建设、安全、生产、经营等管理职能进一步整合,但仍然存在职能交叉重叠、多头管理、多元执法、工作不顺畅的现象,特别是地方政府对央企煤矿的安全监管十分困难,影响了安全生产制度措施的有效落实。

建议:在进一步完善地方煤矿安全体制的基础上,应按照“谁办矿、谁负责”和“谁审批、谁负责”的原则,将中央企业在地方所办煤矿的安全监管职责调整至国家层面,彻底解决“管不了、管不住、管不好”的问题,确保煤矿安全生产。

三、关于进一步加快办理项目 审批手续的建议

一个大型项目从规划到核准,涉及到国家多个部门,审批的环节多、审批的内容多、审批的时间长,这些都延长了项目建设周期,延误了项目建设进程,延缓了煤炭多元发展和转型发展的步伐。

建议:一是国家及国家有关部门应下放审批权限,要根据不同地区和不同煤种,合理规划分煤矿建设项目审批权限,明确国家、地方、部门的审批范围;二是整合部门职能,减少审批环节,明确项目核准应提供的支持性文件,减少不必要的审批内容;三是加快项目核准速度,将更多的时间留给项目施工阶段。

四、关于下放山西省 150 万吨/ 年及以上重组整合改造矿井 环境影响评价报告书 审批权限的建议

在党中央、国务院的关心支持下,在国家有关部委的指导下,山西省煤矿企业兼并重组整合工作取得了重大成果:全省矿井数量由2008年底的2598座压减到1053座,年产30万吨以下的小煤矿全部淘汰,重组整合关闭矿井1500多处,淘汰落后产能2.6亿吨/年,煤炭产业集中度明显提高,采矿秩序明显好转,安全保障能力明显提升。

根据环保部发布的2009年第7号公告,国家规划矿区内年产150万吨及以上的煤炭开发项目环境影响评价报告书需环保部直接审批。山西共有55座年产能力150万吨及以上的重组整合改造建设矿井,从2008年实施兼并重组整合工作以来,环保部批复了环评报告的矿井仅有5座。重组整合后,全省年生产能力在150万

吨及以上的55座兼并重组整合改造矿井,是由原149座正常生产的矿井整合而成,污染源减少了近三分之二,矿井所在的国家规划矿区环评报告大多数已通过环保部门评审。但由于整合后多数矿井环评报告未批复,影响了建设进度。

建议:国家环保部仅下放年生产能力在150万吨及以上的重组整合改造建设矿井环境影响评价报告书的审批权限,其它各类新建、改扩建煤矿建设项目的环评报告仍执行原规定。

五、关于加大对山西省 国有重点 煤炭企业资源配置 支持力度的建议

山西省国有重点老矿区经过多年的开发,开采时间长,强度大,大多数生产矿井开采了50年,有的矿井剩余服务年限不足5年,资源面临枯竭,存在资源接替紧张的问题。解决好国有重点煤炭企业的资源接替问题,对于加快山西省新能源和工业基地、保障国家能源安全和稳定煤炭供应方面有着举足轻重的作用。与此同时,国有重点煤炭企业还承担着大量的社会责任,及时配置接替资源对于稳定职工就业、带动区域经济、促进社会稳定也有着重要的意义。

建议:国家有关部委应切实考虑山西省国有重点老矿区资源接替问题,支持老矿区可持续发展,加大接替资源配置到位的工作力度。

六、关于切实减轻 山西省煤炭企业 负担的建议

1993年以前,国家对煤炭行业一直采取低税率的税收政策,煤炭企业总体税收负担按不含税收入计算为5.74%(产品税税率为3%)。而1994年税改以后,煤炭企业的税负水平逐年增高。煤炭企业税费负担重、税费种类多、重复征税等问题一直困扰着企业,严重制约煤炭企业健康发展。据统计,目前煤炭企业负担的各类税费达30种以上。2009年,国家实施增值税转型政策,煤炭企业实际税负明显提高,增值税率由13%提高到17%。据财政部和国家税务总局对山西、河南和辽宁等省煤炭税费情况调研结果显示,多数煤炭税费总额已经达到销售收入的30%以上。如果再考虑煤炭企业仍然承担着大量社会职能费用、统筹外职工养老费等费用,综合税费将占到企业销售收入的40%以上。

建议:国家对煤炭企业资源税费应进行整合,减少征税环节,实行单一税收项目,并在实行单一税收政策的前提下,按矿产资源的差别性适当调减煤炭资源税的征收标准。同时对资源赋存差、开采条件复杂和资源接近枯竭的老煤炭企业应在资源税征收上给予一定的税收优惠,切实减轻老企业的负担,提高老企业的竞争力。

七、关于帮助协调解决 大型煤炭企业 运力不足的建议

目前,大型国有煤炭企业大多存在铁路运力不足的困扰。以山西省为例,铁路运力极为紧张,且运力分配极不平衡,例如,2010年山西焦煤铁路销量只占到总销量的60%;2011年下降到总销量的57%。铁路运力的不足在给企业生产经营带来困扰的同时,在某种程度上也造成了煤炭销售合同兑现率低的结果。然而,通过公路运输到其他站点装车,不仅制约煤炭外运,也污染了环境,增加了企业成本,不利于企业的可持续发展。

随着山西省煤炭资源整合和煤矿企业兼并重组工作的完成,各主体整合矿井产能逐步释放,对应增加的煤炭,铁路运力分配上却未做相应的调整,致使运力缺口进一步扩大,铁路运力不足的矛盾进一步加剧。

建议:国家相关部委应综合考虑各方

面因素,按照煤炭生产企业的产量和产品结构实际,合理分配铁路运力,优先兑现落实大客户发运计划,进一步将铁路运力向大型煤炭企业倾斜。

八、关于赋予 亿吨煤炭企业 集团 煤炭出口经营权的建议

我国实施的煤炭进出口政策对促进国内煤炭市场的动态平衡,保护国家能源安全做出了不可替代的重大贡献。但随着煤炭工业现代化进程的不断推进、高产高效的亿吨能源大集团的逐步形成,传统的政府配额煤炭出口经营模式,即:依托中煤、五矿、神华、山煤四家企业代理煤炭出口经营的管理体制,已不能满足当前煤炭市场国际化、企业经营跨国化、产运销一体化的现代企业运营需求。同时,多年来高额的代理费用也进一步增加了煤炭老企业的负担。虽然近几年,我国煤炭市场出现了出口逐年下降,进口逐年增加的现象,但从长远来看,放宽大型煤炭企业出口经营权,对增强企业国际竞争力具有重大战略意义。

此外,根据我国《煤炭法》规定,具备条件的大型煤矿企业经国家对外经济贸易主管部门依法许可,均有权从事煤炭出口经营。

建议:国家加快煤炭出口经营管理体制改革,培育煤炭生产企业出口主体,有计划分步骤地赋予年产量达亿吨以上的大型煤炭企业出口经营权,进一步增强我国煤炭行业的国际竞争力和抗风险能力。

九、关于支持 国有大型煤炭企业 走出国门的建议

煤炭资源是煤炭企业的生存之基,发展之要,拥有资源就意味着拥有生存和发展的空间。开发海外煤炭资源是国家保障能源供应和安全的需要,是适应经济全球化的必然结果,也是国有大型煤炭企业提高竞争力、实现可持续发展的内在要求。特别是“两种资源,两个市场”的国家战略的实施,更明确地要求我国能源企业“走出去”,积极参与境外能源资本并购和进入国际能源交易体系,以较低成本收购优良的能源战略资产和资源。

近年来,国内煤炭企业一方面不断地加快“走出去”的步伐,如:兖矿集团收购澳大利亚的菲利克斯公司100%股权,获得储量达到20亿吨;开滦集团开发加拿大优质焦煤资源;中国煤炭进出口公司成功进入澳大利亚,实施资源开发;神化集团开发蒙古国煤炭资源,等等。但另一方面也存在一些隐忧,目前的实际情况是,在走出国门的国有大型煤炭企业中“单兵作战”、自身力量相对较弱、成本较高、信息不准等问题比较突出,这就容易使这些煤炭企业在国际能源市场竞争中处于劣势,一定程度上制约了企业走出国门。

建议:一是从国家层面强化组织作用,搭建平台,在准入门槛、工作签证、设备认证、建立办事处等各个方面给予支持。二是制定优惠政策从资金上进行扶持,帮助煤炭企业实施竞标、并购、直接投资、参股等多种形式获取海外资源。三是发挥国家有关部门和中介机构的作用,提供目标国家的资源、技术、法律、投资政策等相关信息,引导企业建立符合国际市场发展变化的开发和运营机制。

十、关于强化 煤炭系统 职业病防治 技术行业 指导的建议

近年来,我国煤炭系统的职业病危害较为突出。据有关资料显示,每年有5.7万人患上尘肺病,因尘肺病死亡的则有6000余人,大大高于煤矿安全生产事故死亡人数。

目前,煤炭行业尘肺病和职业危害还没有得到有效控制,主要表现在:一是技术力量薄弱。国内煤炭生产企业内部的职业

病防治专业技术服务机构水平参差不齐,大部分机构技术力量薄弱,难以承担本企业的职业病防治工作。二是个别企业漠视生产安全和职业病防治主体责任。没有按照有关法律法规要求,建立职业病危害防治责任制和规章制度,资金投入不足,防护设施匮乏,职业健康工作基本处于空白。三是行业内部职业病防治工作技术指导部门不明确。只是靠各企业自己探索,虽然企业聘请地方职业病防治机构进行职业卫生技术服务,但由于煤炭行业的特殊性,许多职业病防治机构缺乏精通煤炭生产技术人员,只能提出常规性的指导意见,缺乏有效的针对性。四是监管体系相互重叠。根据《关于职业卫生监管部门职责分工的通知》(中央编办【2010】104号)精神,煤炭系统职业病防治工作存在煤监、安监和卫生系统多头监管,且行业指导不明确。

建议:一方面,政府应加大力度,成立专业领导机构抓职业病防治。另一方面,国家应加紧行业职业病防治技术研究,加强重点职业病监测和专项调查,增强职业健康风险评估,加紧研究职业病患者的治疗与康复措施,进一步强化煤炭系统职业病防治技术行业指导,并为上述工作提供必要的政策及经费支持。

十一、关于关注 低收入 群体, 提高 煤炭企业 非因工 死亡 职工 家属 生活 困难 补助 的建议

一直以来,党和政府高度关注民生,把人民的幸福生活放在突出位置,着力改善低收入群体生活。

但煤炭企业职工生活的实际情况是,目前企业非因工死亡职工家属生活补助水平整体偏低,与当地最低生活保障标准尚有一定差距,生活非常艰苦。特别是在煤矿企业中,那些因长年高强度工作而病亡的职工,在不能被鉴定为因工死亡时,其家属按照现行规定领取的生活补助明显偏低,如家居省辖市的,每人每月140元;家居县(市)、镇的,每人每月120元;家居农村的,每人每月100元,补助费之低已无法维持基本生活。

建议:关注这些困难群体,国家对其生活困难补助标准应出台宏观性指导意见,并调整或提高标准。

十二、关于 山西省 发展 低热值 煤炭 发电 产业的 有关 建议

山西省是国家最重要的能源基地之一,煤炭资源丰富。随着煤炭的大量开采和洗选加工,产生了大量煤矸石、煤泥和中煤等低热值煤,这些热值煤主要呈现四个显著特点:

一是数量大。据有关部门统计,截至目前,全国历年积累的煤矸石量达50亿吨以上,其中山西省积累的煤矸石量就达11亿吨,仅相当于3.14亿吨标准煤。而且煤矸石量正以平均每年1.5亿吨的速度递增。

二是热值低。煤泥热值在2500—3000大卡,中煤热值在2500—3500大卡,煤矸石热值在1200大卡,综合平均来看,低热值煤的发热量也就在2000大卡左右。

三是污染严重。大量未利用的煤矸石、煤泥等长期堆存,易自然并释放有害气体,污染大气环境;同时经雨水浸泡,对土壤的污染也很严重。

四是利用程度低。因为低热值煤发热量低,电厂装机规模就小,利用程度也低。目前,全国煤矸石电厂400多座,装机容量2600万千瓦,每年仅能消耗1.3亿吨煤矸石。截至2011年底,山西省已投运的低热值煤电厂(即采用循环流化床锅炉的电厂)19座,运行机组41台,装机484.5万千瓦,每年消耗煤矸石950万吨,消耗煤泥约120万吨。

针对低热值煤的这些特点,如何利用低热值煤,加快发展低热值煤炭发电产业成为关键。而低热值煤炭发电产业对于利用废弃资源,减少煤矸石、煤泥堆存,保护生态环境具有非常重要的作用。按照规划,“十二五”时期山西省能源产业发展将坚持“以煤为基、以煤兴产、以煤兴业、多元发展”的发展思路,努力构筑集约、绿色、多元、低碳的能源产业体系,尽可能地把山西建设成为具有特色的、可持续发展的国家新型能源基地。山西省电力建设的重点就是发展低热值煤炭发电产业。

目前,按照国家能源局【2011】396号文件的要求,山西省发改委正在抓紧编制《山西省“十二五”低热值煤炭发电专项规划》,并着手组织专家对项目进行梳理。

根据《山西省“十二五”低热值煤炭发电专项规划》的总体思路,“十二五”期间山西省主要围绕晋北、晋中和晋东南三大煤电基地,重点依托大型洗煤厂规划建设大型煤电一体化低热值煤电厂,初步规划新增低热值煤炭发电装机容量2000万千瓦,到2015年达到3000万千瓦,每年消耗煤矸石、中煤、煤泥总量约8739万吨,折合标煤约3897万吨。届时,“十二五”新增的低热值煤炭装机既用于省内用电,也用于省外送电。国家发改委和国家能源局对山西省发展低热值煤炭发电总体思路已明确表示支持,并基本同意山西省“十二五”新增2000万千瓦低热值煤炭发电装机。

建议:一、将特高压电网纳入国家规划。“十二五”期间,由于山西省省内电力市场有限,新增低热值煤炭发电机组所发电力,应主要通过特高压为主的外送电通道实现“晋电外送”,扩大的“晋电外送”规模,反过来也支撑了山西省发展低热值煤炭发电产业的发展。山西省“十二五”可新增4000万千瓦外送电配套电源装机容量。

近年来,山西已分别与山东、湖南、江苏、浙江、湖北签署了4500万千瓦的送电协议,并计划新增向华北送电500万千瓦,至此省外送电市场已基本落实。国家将特高压电网工程建设纳入国家“十二五”规划时机已成熟。

二、启动晋东南特高压配套电源建设。晋东南特高压试验示范扩建工程已于2011年底建成投运,该工程可长期稳定向华中地区送电,满足华中地区500万千瓦的电力需求。

为配合晋东南特高压项目的建设,山西省从“十五”时期就在晋东南地区规划了一批煤电一体化电源项目。去年4月份,山西省发改委与省电力公司又邀请了国内相关电力专家对晋东南特高压配套电源规模进行了专题研讨,专家认为晋东南煤电基地近期需配套建设600万~800万千瓦的电源。最近国家已计划启动晋东南特高压配套电源项目,山西省发改委正按照国家能源局的要求,抓紧组织编制《山西省“晋电外送”配套电源规划方案研究》,并确定配套电源以低热值发电项目为主,就近接入特高压变电站为基本原则。此方案经专家讨论后将尽快上报国家能源局。国家能源局应对晋东南特高压配套电源项目的启动工作给予大力支持。

三、提高山西外送电价。目前,山西省外送电电价不合理。2011年山西省向华北、华东、华中输送电力683亿千瓦时,落地电价和受电省当地火电标杆电价有0.01—0.03元的差距。受山西省电价总水平的影响,外送电的价格长期较低,再加上近几年调价对外送电价考虑较少,更加剧了这种不合理局面。因此,国家应在“十二五”时期进一步理顺外送电价,确保山西省外送电的利益。