

加快煤层气产业发展的多层面思考

姜光杰

河南省煤层气开发利用有限公司

摘要：国家近期多管齐下，联手出台数项新政，为煤层气产业注入了强劲发展动力，我国煤层气开发利用工作正处于特殊而重要的历史发展阶段。笔者根据自身在业界 30 多年积淀的丰富理论实践经验，针对全国煤层气产业发展现状和存在的突出问题，针砭时弊，强调要力推矿权新政，坚持采气采煤一体化，妥善解决两权交叉重叠问题，严格防止跑马圈地；深化煤层气对外合作体制改革，适度扩大对外合作专营权主体范围；加强煤层气技术攻关，健全政策法规体系，全力推进煤层气产业发展提速，实现安全、环保、效益多方共赢。

关键词：煤层气 开发利用 矿权管理 专营权 政策研究

随着工业化进程的不断演进，世界能源需求不断增加，人类对地球资源的开发力度急遽加大，与煤伴生的煤层气资源，正越来越受到世界各产煤国的重视，一些国家煤层气开发已经产业化。我国拥有居世界第三位丰富的煤层气资源，开发潜力巨大，如何科学高效地开发利用宝贵的煤层气资源，正成为我国能源界十分关注的课题。源于我们对煤矿瓦斯变害为宝、加快发展煤层气产业的深层次需要，国家有关部门近期出台了数项新政，数策并进，多管齐下，对于多年来受投资大、周期长、回收慢、激励不足等因素掣肘的煤层气产业而言是一个重大利好，我国煤层气产业化进程正在加快。

1 开发利用煤层气在我国具有特殊的紧迫性和重要性

煤层气的开发利用不仅可以缓解我国优质能源供需矛盾，一定程度上改善能源结构，也可以从根本上保障煤矿安全生产和改善全球大气环境。煤层气产业化将实现资源规模化、技术现代化、市场商业化、队伍专业化和政策法规化，

同时，还将拉动相关产业的发展，创造煤层气及其产品链的商业价值，形成新的生产力和市场盈利模式，开拓我国国民经济新的发展领域。

2 力推矿权新政，坚持采气采煤一体化，促进煤层气和煤炭协调开发

煤层气开发与煤炭、石油勘探区块冲突逐渐显现。煤与煤层气是共伴生的关系，采煤与采气必须有机结合才能实现协调发展，否则不仅浪费资源、污染环境，而且还威胁煤矿安全。国家提倡采煤采气一体化，但具体推行时，却困难重重，出现了采煤采气主体分离现象。由于煤炭矿权与煤层气矿权的分置和两种资源开采的不协调性，就有可能造成采气和采煤不能在时间和空间上实现科学、合理、安全的一体化部署，采气的同时，破坏了煤体原生结构，若在资料移交及回采环节不衔接，就会给煤矿安全生产埋下重大隐患。由于煤层气资源的垄断，存在跑马圈地、开发速度缓慢现象，制约了煤层气和煤炭工业发展。

要严格按照国务院《关于加快煤层气抽采利用的若干意见》和国土资源部《关于加强煤炭和煤层气资源综合勘查开采管理的通知》(分别简称《意见》、《通知》)要求，坚持采气采煤一体化和采气采煤相互兼顾的原则，实行煤炭煤层气的综合勘查、综合开采，确保两种资源的协调开发和综合利用。重点解决好以下几个问题：

一要妥善处理采气和采煤的关系，做到采气采煤相互兼顾。煤炭是我国能源供应的主要来源，煤层气是新型清洁能源，理应予以鼓励支持。不能强调了采气而忽视了煤炭生产，也不能强调了采煤而忽视了煤层气，要统筹规划，处理好两者之间的关系。还需要说明的一点是，并不是所有有煤的地方煤层气含量都很高，也并不是所有煤层气含量高的地方都具备地面大规模开采价值，这要随着勘查程度的加深逐步了解，认真分析，对煤炭、煤层气的开发提出不同的要求。综合勘查、综合开发是对煤炭、煤层气资源开发的一条原则要求，必须坚持。细化落实综合勘查、综合开采的关键，就是首先要确定吨煤瓦斯含量国家标准。吨煤瓦斯含量在煤炭煤层气普查阶段就可以确定。在这个标准之下就可以直接进行煤炭的勘查和矿井基建开发；标准之上，煤炭煤层气开发实行另一种管理办法。吨煤瓦斯含量高的，要细分不同的情况，对那些占有煤炭

资源多、煤层气开发有商业化价值的大中型煤矿、且其后备资源一二十年内不采的，可以提前开采煤层气，这样不仅利用了资源，也不会影响现有矿山煤炭的正常生产。对那些煤层气含量高但由于煤层的渗透率低、压力小，目前不具备地面抽采条件的，则实行井下工程治理回收利用瓦斯的办法。

二要妥善解决煤炭和煤层气矿业权交叉重叠问题。严格执行《通知》提出的具体处理意见，有效防止煤炭、煤层气资源矿业权重叠。一是国家划定并公告设立特定的煤层气勘查开采区域，新设立的煤炭探矿权、采矿权不得进入。对已有的矿业权交叉重叠问题，要尽快进行清理整顿，未达到最低勘查投入的，缩减勘查区块面积或不予延续。情节严重的，依法吊销勘查许可证，推动统一开发或合作开发，对“久探不采”的煤层气探矿权实行强制退出；对新设矿业权，要避免矿业权重叠，进行综合勘查、评价和储量认定，统一开发。矿业权所有人，必须同时提交两种资源的综合勘查实施方案和评价报告。具备煤层气规模化抽采条件的，矿业权人应按照“先采气，后采煤”的原则，统一编制煤炭和煤层气开发利用方案。

三要防止借勘查开采煤层气之名对煤炭资源“跑马圈地”。严格对煤炭矿业权人综合勘查开采煤层气和煤层气矿业权人综合勘查煤炭推行两种不同的管理模式，有效避免“跑马圈地”的行为，达到煤炭煤层气综合勘查开采的管理目标。一方面，要求煤炭矿业权人综合勘查开采煤层气资源；另一方面，加强煤层气矿业权管理。一是改变出让方式，煤层气探矿权出让由原来以申请在先原则为主，改变为招标方式，让“以气圈煤”的行为没有市场。二是要求煤层气矿业权人对煤炭资源进行综合勘查评价，但不能直接进行煤炭开采。通过论证，不具备规模化地面抽采条件或经地面抽采后煤层气含量降至国家规定标准以下的区块，煤层气矿业权人应及时办理煤层气矿业权区块注销手续，国土资源管理部门采用竞争方式依法有偿出让煤层气退出区块的煤炭矿业权。

四要限定划分煤与非煤行业不同的煤层气开发区域，妥善处理不同行业利益的矛盾。目前，我国煤层气开发如火如荼，出现了不同行业的多种煤层气开发主体，大量外资企业也纷纷通过合资、合作等方式，进入我国煤层气开发领域，煤层气开发与煤炭、石油勘探区块冲突逐渐显现。为统筹有效解决煤炭和其他非煤行业在煤层气开发领域的行业利益竞争，建议以一定量的煤层气赋

存深度为界，对目前适宜进行煤炭矿井建设的矿区煤层气应当由煤炭企业自己组建的煤层气专业化公司开采，深部煤层气才允许煤炭行业外的其他开发企业开采，从而化解行业利益的纷争。

3 深化煤层气对外合作体制改革，利用外资促发展

适度放开煤层气对外合作专营权的政策环境已经形成。今年 2 月，国务院印发了《研究煤矿瓦斯综合治理利用专题会议纪要》(国阅[2007]19 号)，要求“要进一步推动煤层气对外合作制度改革，打破独家专营，对具有一定资源优势和实力的企业赋予对外合作专营权，充分调动国内外有经验、有实力企业的积极性，并要求国务院法制办会同有关部门做好相关法规修订工作”。建议现阶段对煤层气对外合作专营权主体适度扩大，允许中石油、中石化等进入煤层气对外合作领域，同时也允许煤层气资源大省成立的省级（含）以上煤层气专业化公司开展煤层气对外合作。形成中联煤层气公司、中石油天然气集团、中石油化工集团和煤层气资源大省成立的省级（含）以上煤层气专业化公司享有煤层气对外合作专营权的格局，充分发挥中央企业和地方省属企业各自优势，条块结合，积极同国外大公司合作，引进国外高新技术，全面推进我国煤层气和煤炭生产的可持续协调发展。

4 加强煤层气技术攻关，突破煤层气开发瓶颈制约

上世纪 80 年代以来，通过“六五”至“十五”煤层气攻关项目及“973”煤层气开发计划，我国虽在煤层气开发技术方面积累了宝贵经验，但由于我国煤层气储层条件复杂，开采难度较大，煤层气许多关键技术尚待解决，这就需要政府加大投入，集中进行关键技术攻关，加强煤层气勘探基础科学和开采地质的研究，鼓励对新领域的前瞻性探索，还应根据我国煤炭赋存条件差距大的现状，选择不同资源条件，尤其对低渗透煤层地面开采进行攻关，建立适合我国煤储存特点的开采技术体系，完善煤层气相关技术的行业标准和国家标准。目前，“攻克煤层气开发利用关键技术，提高煤层气利用技术的研发能力”已列入科技部“十一五”社会发展科技工作重点。“十一五”期间，我国将重点攻关七大煤层气开发前

沿技术，为煤层气产业发展奠定基础。同时要加强煤层气产业人才队伍建设，建立和培养一大批精通技术、知识面宽广和善于管理的产业高精尖人才，为煤层气产业可持续发展提供不竭的智力支持。

5 建立完善的政策法规体系，助推煤层气开发提速

煤层气勘查开发投资大、回收期长，开发初期产气量低、生产成本低。需要政府给予煤层气勘探开发项目更宽松的税收优惠政策，减免探矿权和采矿权使用费。给予开采煤层气资源在资源税和资源补偿费方面的优惠政策，对我国开发的煤层气大部分作为民用燃气的现实，建议对煤层气民用实行减排补贴政策。政府应加大煤层气产业资金投入力度，还可以通过建立煤层气能源基金的方式来提高煤层气相关企业的资金保障；同时要从立法入手，加强煤层气勘探开发利用各个环节的配套法规体系建设，依法规范煤层气产业发展。

作者简介：姜光杰，男，汉族，1955年2月生，教授级高级工程师，中国矿业大学工程硕士，注册安全工程师，国务院政府特殊津贴获得者、全国煤炭行业专业技术拔尖人才、国家安全生产专家。现任河南省煤层气开发利用有限公司董事长、总经理、党委书记，全国矿山救护专业委员会名誉主任。