

SAWS

国家安全生产监督管理总局政策法规司

STATE  
ADMINISTRATION OF  
WORK SAFETY

# 调查研究

第 20 号（总 136 号）

内部资料 2006 年 12 月 30 日

---

## 河南山西煤炭资源整合调研报告

**按：**煤炭资源整合是煤炭工业节约发展、清洁发展、安全发展、实现可持续发展的重大举措。煤炭资源整合是合法矿井之间以资源整合为契机，对资源、资金、资产、技术、管理、人才等生产要素的全面重组与整合。近年来，在国家持续推进小煤矿整顿关闭工作中，有不少省区通过资源整合，积极探索小煤矿整顿关闭和煤炭产业结构调整的新路子，并取得了良好的效果。为了认真总结经验，政策法规司组织了有关人员山西、河南两省的煤炭资源整合情况进行了调研。现将主要情况刊登如下，供领导参阅和各地借鉴。

**关键词：**煤炭 资源整合 调研报告

根据领导指示，政策法规司组织有关同志于 11 月 15-12 月 2 日分别对河南、山西两省的煤炭资源整合情况进行了调研。在听取省、市、县及有关煤矿企业的资源整合情况汇报后，实地走访了河南省郑州煤业集团公司振兴二矿、新密市神和煤矿、登封市阳城二矿、洛阳市伊川电力集团宝雨山煤矿；山西省晋城市泽州县西沟接替井煤矿、阳城县东风煤矿和孔坪煤矿，长治市长治县红山煤矿、襄垣县襄垣煤矿，朔州市怀仁县柴沟煤矿。现将情况汇报如下。

## **一、两省煤炭资源整合的进展情况**

### **（一）河南省资源整合情况。**

河南省对煤炭资源整合较早。2004 年初，该省成立了以常务副省长为组长、以主管副省长为副组长和有关部门负责同志为成员的省资源整合领导小组。领导小组下设办公室，由省发展改革委、国土资源厅、煤炭工业局抽调骨干人员组成。领导小组制定了《河南省煤炭铝土矿资源整合实施方案》，并经省政府常务会议审议通过，以豫政(2004)41 号文件批转实施。2004 年 7 月，省政府召开全省资源整合工作会议，全面部署这项工作。总体目标：煤炭资源向优势企业聚集，省煤炭骨干企业占有资源量达到全省的 90%以上，产量占 80%以上；整合后小煤矿单井生产能力达到 15 万吨/年以上。

省资源整合领导小组将小煤矿关闭削减任务分解到各市，要求一次布点规划，分步组织实施。省煤炭局编制出国有煤矿整合规划方案。各省辖市在排查摸底、调研分析的基础上，编制出小煤矿整合规划方案，经省煤炭工业局、国土资源厅组织专业技术人员进行论证、把关、修改、完善。各市方案已于2005年4月底由省资源整合办公室逐一批复。

经整合，全省1569个小煤矿，直接关闭111个，有161个整合为103个并入国有煤矿，剩余1297个整合为622个煤矿，其中30万吨/年以上31个，30万吨/年以下591个。目前，上述各类整合已基本完成，整合后续工作正在进行。全省小煤矿整合后需进行技术改造的有605个。目前已批准技改方案的整合煤矿生产系统改造工作正在陆续开展。通过整合小煤矿单井生产能力全部达到15万吨以上。

## （二）山西省煤矿资源整合情况

山西省煤矿资源整合工作于2005年8月开始。省政府制定了煤炭资源整合总的方案，并召开会议进行动员和部署。总的要求是：关小建大，能力置换，联合改造，淘汰落后，优化结构。通过整合，达到减少矿点、扩大规模、优化布局、提高技术水平和安全生产水平的目的。

截至2005年11月底，全省91个产煤县4924个煤矿已批

准 67 个县 4456 个煤矿的煤炭资源整合方案。其中主要产煤县 60 个已批准了 52 个，非主要产煤县 31 个已批准了 15 个。已审批的方案中，单位保留小煤矿 1942 个（主要产煤县为 1828 个，非主要产煤县 114 个），1327 个小煤矿联合为 602 个（主要产煤县 1297 个联合为 588 个，非主要产煤县 30 个联合为 14 个），关闭 1187 个（主要产煤县关闭 1125 个，非主要产煤县 62 个）。现正在加紧审批方案的过程中。

## **二、煤炭资源整合的主要内容**

主要是以资源整合为契机，实施资源、资产、技术、体制、机制的全面整合，推动煤炭工业的结构调整和产业升级，实现清洁发展、节约发展、安全发展和可持续发展。

### **（一）在资源上合理规划和布局，推进资源资产化管理。**

山西省重点产煤县关闭 9 万吨/年以下的煤矿、非重点产煤县关闭 3 万吨/年以下煤矿；河南省关闭 9 万吨/以下的煤矿。两个省都是在充分考虑保留煤矿资源情况的基础上，对全省煤炭资源进行了重新规划。如山西省对地方中小煤矿提出用 3-5 年的时间，建设 50 个左右生产能力在 90 万吨/年及以上、500 个左右生产能力在 30-60 万吨/年的地方骨干样板矿。通过资源整合和有偿使用，使现有矿井数量减少 30%。到 2010 年，全省形成 2 个亿吨级和 1-3 个 5000 万吨以上级大型煤矿企业集

困,30万吨/年以上矿井生产能力占总能力的90%以上。到2015年,全省小煤矿控制在2000个以内。

在合理规划和布局的基础上,实施煤炭资源有偿使用,推进资源资产化管理。对整合后单独保留的煤矿,其资源量以国土资源部门核查的结果为准,区别不同的煤层、煤种采取不同的单价,全省确定统一的价格标准进行征收(山西省不同煤种的平均单价在1.3元-3.8元/吨不等)。对整合煤矿已占有的资源按标准计算收取价款,对新增资源价款上浮100%。资源价款征收5年一个周期,5年后按市场情况重新确定单价。在政府与采矿权人和投资人协商同意的基础上,可将采矿权价款全部或部分折股。

## **(二)在资产上按照市场化运作,妥善处理各方利益关系。**

政府组织人员对业主的资产进行清点;选择有资质的评估机构进行价值评估;将评估结果向社会公布,接受监督。整合煤矿与被整合煤矿之间签订资产处置协议,或一次性买断;或部分入股,组成新的股份制煤矿企业。煤炭资源整合涉及面广,触及政府、业主、各股东、职工等多方利益,必须妥善处理好各方面的利益关系,尽可能地照顾到各方面的利益不受损失,这也是资源整合工作顺利推进的一个重要条件。如山西省怀仁县柴沟煤矿整合了13个小煤矿,整合后吨煤提取6元,交给县

政府作为解决原来 13 个小矿的债权债务问题；对原煤矿业主的投入进行评估、确认，业主愿意变现的，由新业主一次付清，愿意参股的，作为股份投入新的煤矿；新业主还为原煤矿在职职工补交了养老保险金和医疗保险金，优先安排使用原煤矿职工等。这些措施使政府、业主、职工的利益都得到了很好的兼顾，因而在整合中没有发生大的波折。

**（三）在技术上以强并弱、以优汰劣，促进煤炭产业技术升级。**针对小煤矿一般技术力量薄弱、技术管理落后的实际情况，在资源整合中，依靠技术力量较强的国有大矿整合地方国有煤矿或乡镇小煤矿，以达到提高煤矿整体技术管理水平的目的。如郑煤集团依靠自身的技术优势，整合了地方国有及乡镇 40 个小煤矿，全部由郑煤集团公司控股（集团公司占 51% 股份，地方占 49% 股份）。郑煤集团组建了四个二级公司对其进行管理，向 40 个矿委派了副矿级以上管理人员 200 多名，技术管理人员 600 多人，全面加强整合煤矿的安全技术管理。同时整合后集团投资近 15 亿元对整合煤矿进行技术改造，一方面提升了生产能力（新增生产能力 1137 万吨），另一方面技术装备水平也上了一个新台阶，提升了矿井的安全保障能力。

**（四）在体制上打破所有制界限，推进多种形式的公司制改造。**整合前的小煤矿大部分是承包经营，也有的是个体或私

营，其产权关系不是很清晰。在这次资源整合中，以资源整合为契机，按照现代企业制度的要求，重新明晰产权关系，在工商部门注册登记，建立规范的法人治理结构，做到政企分开、产权清晰、权责明确，管理科学。总的看，入股形式有以下几种：一是以资源入股，即将采矿权价款折算成股本入股整合煤矿，在整合煤矿持有一定比例的股份；二是以资产入股。即将煤矿资产进行评估作价，作为股份投入整合煤矿，按资产价值的大小决定持股比例；三是以现金入股。如有的矿主无钱交纳采矿权价款，即可引进新的投资人代交采矿权价款，所交价款折算成整合煤矿的股份。改制后的企业行为，严格按照市场经济的规则参与市场竞争，进一步规范了煤炭企业的生产经营秩序，也有利于整个煤炭工业的持续健康发展。

**（五）在机制上引进先进的管理模式，提升整合煤矿的安全管理水平。**特别是整合后重新组建的大型煤矿表现更为明显。如整合后的柴沟煤矿用现代技术和装备，取代传统建矿模式，生产系统上采用计算机集中控制，全部实现机械化连续生产作业。生产人员、下井材料从地面到井下采用了无轨胶轮车，可直接到达各掘进和回采工作面，取消轨道和矿车，实现了全矿井辅助运输胶轮化。生产工艺上采用机械化开采，全矿以一综二掘保证生产能力的实现。在生产管理上，利用现代

高新技术，井下中央变电所、水泵房、主运输大巷皮带实现无人值守。安全管理上，采用安全监测监控和入井人员定位系统，用计算机有效的监测到井下工作人员的个体行为，实现安全管理信息化、数字化。这些系统的应用为提高全矿井自动化程度提供了有力保证。同时，他们采用小企业大社会的工作理念管理矿山，大胆地向社会要资源，通过招标引进专业队伍为矿山服务。如煤矿自动化维护引进了西安自动化科技公司承担系统维护；综采设备大修引进了同煤集团机修厂；辅助运输设备引进了太原煤科院；洗煤设备维修采用谁提供设备谁包维修的办法，矿方与维护方签定长期合作协议，每半年结算一次，即减少矿井流动资金的占用，又实现专业化管理，提高维护水平，确保了矿井的安全、高效。

### **三、煤炭资源整合的主要模式**

河南、山西两省煤炭资源整合的模式大体相近。主要是以大并小，以强并弱，将相邻的规模小的小煤矿资源合并，组建较大规模的煤矿，在产权上采取一次买断，或按资产评估价值的大小入股组成股份制煤矿，或引进新的投资人或独资、或参股、或控股等形式组建新的煤矿企业。

具体分为以下四种模式：

**（一）国有重点煤矿整合地方国有和乡镇煤矿。**以国有重

点煤炭企业为依托，采取参股、兼并、收购、重组等方式与市、县国有煤炭企业就近联合，形成以国有重点煤炭企业为主体的生产开布局，整合后矿井年生产能力不得低于 30 万吨，煤矿的性质改成了国有或国有控股的煤矿。如郑煤集团整合了地方国有及乡镇 40 个小煤矿就是属于这种模式。在具体的整合措施上，由郑煤集团与各被整合矿签订协议。双方按协议履行责任和义务，开展具体的整合工作。如被郑煤集团整合的振兴二矿，评估 4000 万元，集团一次性拿出 2800 万元给原矿主，占 70% 股份，原矿主占 30% 股份，由集团公司投资进行改造成 30 万吨/年的矿井。投资额由矿井投产后的利润首先返还，剩余利润才能按持股比例分红。

**（二）小煤矿之间的联合改造。**小煤矿之间的联合改造又分为多种形式。一是由实力较强的矿主一次性买断。即对被整合煤矿进行评估作价，双方协商达成一致意见后签订协议，由实力较强的一方以现金买断。这种形式占全部整合煤矿约 20% 左右；二是按年支付一定的费用和煤炭。如河南新密市牛店镇神和煤矿由下庄河和郭湾两个 6 万吨/年煤矿合并更名而成。整合后矿主向原下庄河煤矿矿主每年支付 50 万元，直到矿井关闭。山西省晋城市泽州县西沟接替井煤矿向被整合的东元庆煤矿每年支付 80 万元、500 吨煤炭等。三是两个或两个以上小

煤矿资源合并组建一个新的股份制煤矿，持股比例以各参与整合矿的资源、资产评估作价而定。

**（三）引进新的投资者，将若干小煤矿整合成一个或多个大型煤矿。**如果邻近的几个小煤矿谁都没有能力整合其它煤矿，就通过评估作价，引进新的投资者。新的投资人可以一次性买断，也可以控股组成股份制煤矿企业。如山西省怀仁县柴沟煤矿是由山东鲁能集团煤业公司出资并控股（占 51%）整合了包括柴沟煤矿在内的邻近 13 个煤矿，整合后井田面积 34.15 平方公里，地质储量 6 亿吨，总投资 6.8 亿元，建成一个 300 万吨/年（二期达到 600 万吨）生产能力、集原煤生产、洗选加工一体的特大型煤炭企业；河南省洛阳市伊川县伊川电力集团整合了 29 个小煤矿，其中 8 个整合为 2 个（一个 21 万吨/年，一个 15 万吨/年），另外 21 个整合为 6 个 15 万吨/年的煤矿。

**（四）通过技改能够达到要求的煤矿单独保留。**对资源储量较大、通过技术改造能够满足规模要求的煤矿单独保留，同时对邻近已关闭煤矿的剩余资源进行整合，由整合矿交纳新增资源的采矿权价款、重新划定采矿边界、进行设计改造，办理有关证照，履行相关手续。其特点：变更采矿边界，重新进行技术改造，达到规模要求。如，河南省伊川电力集团宝雨山

煤矿、山西省阳城县东风煤矿等都是整合了邻近已关闭煤矿的剩余资源，重新技改，达到资源整合的要求。

#### **四、存在的主要问题**

两省煤炭资源整合总体思路正确，符合煤炭产业的发展方向。在政府的组织领导下，两省煤矿资源整合取得了重要进展。基本实现了资源整合“三个一”的目标：即整合后煤矿只有一个法人主体、一套生产系统，一种管理模式。河南省今年年底有望完成资源整合任务；山西省年底有望将全省各县的煤炭资源整合方案审批完毕。通过整合，使小煤矿数量减少，优势企业竞争力增强，煤炭资源利用率提高，矿业开采秩序明显好转，同时促进了安全生产水平的进一步提高。

但也存在一些问题，主要表现在：

**（一）有些地方小煤矿整合有“归大堆、拉郎配”现象。**有的地方为了完成上级下达的资源整合计划，必须压减一定数量的矿井，在制定方案时缺少调查研究，人为地将几个虽然相邻、但从技术上根本整合不到一块的小煤矿归到一起。如有的整合矿井与被整合矿井相隔着较大的采空区，技术上根本无法开采被整合矿井剩余的资源。这样做，整合的煤矿与被整合煤矿都没有积极性，双方难以达成协议，方案实施起来更加困难，同时也影响了资源整合的整体进度。

**（二）存在“一证多井”现象。**河南省在小煤矿整合加入国有煤矿方面，有的存在有一个采矿证多个生产系统的情况，与国家 11 部委 48 号文件要求的“一矿一证”相悖。这主要是由于该省煤炭资源整合工作在 48 号文件下发之前，已经完成整合协议签订、企业名称预登记、采矿证办理等工作。目前，该省有关部门正在根据省资源整合领导小组批准的资源整合方案，提出生产许可证发放名单，经领导小组办公室研究批准后执行，确保实现“一矿一证”，年底前完成颁证工作。

**（三）采矿权价款集中征收，企业负担较重。**整合保留的煤矿一方面要缴纳数千万元的采矿权价款，另一方面还要投资进行技术改造。一般 6 万吨/年左右的矿改造至 15 万吨/年，就要重新投资几千万元，如果改造能力更大，投资也会更大。同时煤矿在整合改造期间需要停产，但排水、供电、通风设施不能停，还要支出一定数量的费用。一些小煤矿反映，感到负担重，承受不了。

**（四）大量的小煤矿关闭后，留下了一个个“瓦斯包”、“水包”，对以后的煤矿安全生产构成了威胁。**在整合中被关闭的小煤矿，大多是基础管理、技术管理薄弱的煤矿，他们的图纸、资料本身就不全，有的已经丢失，关闭后形成了一个未知“瓦斯包”、“水包”。整合后的煤矿在以后的开采活

动中，很有可能捅上这样的“瓦斯包”、“水包”，一旦捅上，后果不堪设想。

## **五、对煤矿资源整合工作的建议**

**（一）政府要高度重视，加强领导和组织协调。**资源整合牵涉到大量的煤矿要关闭，牵涉到各方利益的重新调整，因此会出现许多问题和矛盾。工作单靠哪一个方面的力量是难以推动的，只有政府高度重视，各有关部门明确职责，加强协调，有效化解各种矛盾，才能平稳推进资源整合工作的顺利开展。

**（二）加强对资源整合过程中的政策研究工作。**资源整合是一项政策性很强的工作，必须制定切实可行的政策，加强政策引导，确保整合工作的有序推进。如采矿权有偿转让政策、资产清点评估作价等规定、小煤矿技术改造政策、资源整合后财务和税收有关政策，以及针对在资源整合过程中出现的问题制定一些有针对性的政策等。通过政策制定，引导和规范资源整合工作。

**（三）尽可能地简化审批程序，为加快推进整合工作创造条件。**资源整合工作牵涉到国土资源、发展改革、煤炭行业管理、安全监管、煤矿安全监察、工商、税务、环保等众多部门，需要审批的内容多，工作量大。建议有关部门将整合技改矿井与新建矿井区别对待，简化审批程序，必要的情况下，可以现

场办公，也可以联合办公，积极主动地做好工作。

**（四）做好被关闭矿井图纸、资料的收集和管理工作。**被关闭矿井在关闭时必须做好图纸资料的填绘工作，随着资源的整合，将矿井有关图纸资料移交相应的整合煤矿，同时复制一式两份上交市或县煤炭行业管理部门存档备案。整合煤矿在做技改设计时必须把被整合煤矿移交的有关资料填绘到本矿相应的图纸上，标注好有关文字说明，以便在做开拓布局时统筹考虑。整合煤矿在恢复生产时要专门编制针对被关闭煤矿采空区管理的安全技术措施，并严格监督执行。