

山西省人民政府办公厅文件

晋政办发〔2018〕16号

山西省人民政府办公厅 关于印发山西省深化煤层气(天然气) 体制改革实施方案的通知

各市、县人民政府，省人民政府各委、办、厅、局：

《山西省深化煤层气(天然气)体制改革实施方案》已经省人民政府同意，现印发给你们，请认真贯彻执行。

山西省人民政府办公厅

2018年1月23日

(此件公开发布)

山西省深化煤层气(天然气) 体制改革实施方案

为全面贯彻落实《中共中央国务院关于深化石油天然气体制改革的若干意见》(中发〔2017〕15号)、《国务院关于支持山西省进一步深化改革促进资源型经济转型发展的意见》(国发〔2017〕42号)及《中共山西省委 山西省人民政府关于印发〈山西打造全国能源革命排头兵行动方案〉的通知》(晋发〔2017〕50号)精神,深入推进煤层气(天然气)体制改革,进一步促进我省煤层气(天然气)产业健康有序发展,结合我省实际,制定本实施方案。

一、重大意义

煤层气(天然气)是优质清洁能源。我省作为全国煤层气资源大省,近年来煤层气产业规模不断扩大,产业化步伐明显加快,成为我国煤层气产业发展的引领者。但受产业发展体制机制制约,存在能源生产消费总量占比低、资源配置不合理、管网运营不独立、下游市场竞争不充分、价格形成机制不完善等问题。深化煤层气(天然气)体制改革,有助于实现资源高效优化配置、打破市场垄断、放开竞争环节、构建更加公平开放的煤层气(天然气)市场新格局,对我省壮大煤层气产业、发展新能源产业、促进能源转型升级、争做全国能源革命排头兵具有重要意义。

二、总体要求

(一)指导思想。

全面贯彻党的十九大精神,深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,认真落实党中央、国务院决策部署,统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实新发展理念,以供给侧结构性改革为主线,以保障国家能源安全、促进生产力发展、满足人民群众需要为目标,正确处理好企业、市场、政府之间的关系,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用和更好发挥政府作用,着力打破煤层气(天然气)领域相对垄断格局和所有制壁垒,充分释放竞争性环节市场活力和骨干企业活力,建立健全竞争有序、有法可依、监管有效的煤层气(天然气)体制机制,将我省打造成为全国煤层气(天然气)产业发展示范引领基地。

(二)基本原则。

——整体设计。从资源开发、管网运营、消费利用三个环节整体设计改革方案,推进全产业链改革,促进煤层气(天然气)产业健康有序发展。

——重点突破。从放开煤层气勘查准入、管网公平开放、理顺定价机制、培育多元化市场主体等问题入手,加快构建煤层气(天然气)产业发展新体制机制。

——稳妥推进。坚持有序放开、放管结合、公平服务、因地制宜、以点带面,积极推进试点示范,积累经验后逐步推广。

——务求实效。通过改革,推动煤层气(天然气)安全稳定供应、清洁高效利用,实现经济效益、环境效益和社会效益共赢,更好地保障社会公共利益。

(三)总体思路。

把煤层气(天然气)体制改革作为我省推动能源革命的突破口,抓住重点,促进上中下游协调联动、均衡发展,推动煤层气(天然气)产业发展取得突破性进展。针对产业发展存在的深层次矛盾和问题,紧紧抓住资源开发、管网运营、消费利用上中下游三大环节,全面推进全产业链体制机制改革。在上游,深化煤层气资源勘查开采制度改革,有序放开行业准入,促进各类资源综合勘查开发;在中游,推进管网业务独立,强化管网运营政府监管,提升集约输送和公平服务能力;在下游,培育多元化销售主体,加快竞争性环节改革,提高煤层气(天然气)消费利用水平。实现资源优势向产业优势转化,促进我省产业转型升级。

(四)发展目标。

通过规范勘查开采、改革管网运营、放开下游竞争、建立调峰体系、完善定价机制、加强安全监管和深化国有企业等关键环节改革,构建监管有效、竞争有序和统一开放的市场体系,全力推进煤层气(天然气)产业健康、安全、高效、可持续发展,加快把煤层气产业打造成我省多元产业体系的支柱产业。力争到2020年,全省煤层气探明地质储量达到1.1—1.4万亿立方米;煤层气(瓦斯)抽采总产能达到400亿立方米/年,产量达到200亿立方米/年;输气管

线总里程突破 1 万公里,燃气使用人口覆盖率达到 70%左右。

三、稳步推进煤层气勘查开发体制机制改革

(五)有序放开煤层气勘查开采准入。

通过拍卖、挂牌等竞争方式择优确定煤层气勘查开发主体。鼓励煤炭矿业权人在本矿区范围内(不含重叠区)申请煤层气矿业权,综合勘查开采煤层气资源。鼓励多种市场主体进入非常规油气勘探开发领域,加快非常规油气资源开采利用。(省国土资源厅负责)

(六)实行勘查区块竞争出让制度。

在空白区增设一批煤层气矿业权,通过竞争方式向符合条件的各类市场主体出让。对新出让探矿权,全面实施合同管理,加强勘查投入考核,促使尽快形成生产能力。(省国土资源厅负责)

(七)实行更加严格的区块退出机制。

对长期勘查投入不足的,要核减其区块面积,情节严重的要收回区块;对具备开发条件的区块,限期完成产能建设;对已进入自然保护区等禁采区的矿权,要责令停止开采,并有序退出。根据国家统一部署,提高最低勘查投入标准和区块持有成本,建立更加严格的退出机制。(省国土资源厅牵头,省住房城乡建设厅、省环保厅、省水利厅、省林业厅等配合)

(八)建立煤层气及其他矿产资源协调开采机制。

采取合作或调整矿业权范围等方式,妥善解决矿业权重叠范围内资源协调开发问题。统筹协调煤层气与煤炭、页岩气、铝土矿

等资源的勘查开采布局、时序、规模和结构,促进多种资源科学开发、有序开发。创新煤系地层多种气体资源开发机制,鼓励多气共采,实现综合开发。加强煤矿瓦斯综合抽采能力建设,保障煤矿安全生产,增加清洁能源供应。(省国土资源厅牵头,省发展改革委、省煤炭厅、山西煤监局等配合)

(九)深化项目审批制度改革。

全面落实国家对煤炭采矿权范围内的地面煤层气开发项目备案下放后的承接和管理。落实煤层气对外合作开发项目审批制改为备案制,制定备案制管理办法。鼓励煤炭矿业权人和煤层气矿业权人合资合作,支持相关企业与我省煤层气开采企业开展合作。(省发展改革委牵头,省国土资源厅、省商务厅等配合)

(十)规范煤层气资源勘查开采。

加强安全、环保等管理,在符合安全、环保相关法律法规前提下,规范煤层气资源勘查开发行为。严格落实我省煤层气资源勘查开发规划和煤层气矿业权审批监管办法,加强分区管控,统筹资源保护和集约利用,协调资源开发和生态建设,规范矿权设置和行政审批,更好地发挥政府宏观调控作用。(省国土资源厅牵头,省住房城乡建设厅、省环保厅、省水利厅、省林业厅等配合)

四、全面推进管网运营机制改革

(十一)统筹规划管网运营。

按照国有资本布局要求,重组成立燃气产业全产业链专业化公司,以股权连接方式,对燃气产业上游资源、中游业务、下游市场

各类主体分层分类整合重组。发挥中游管网承上启下重要作用，加强规划管理，创新建设模式。（省国资委牵头，省发展改革委等配合）

（十二）加快管网互联互通。

扩大管网覆盖面，提升管网运行效率，推进全省管网设施互联互通、互补互融，实施市、县、重点镇等长输管网全覆盖工程。鼓励各类主体投资建设输气管网，加快煤层气气田与省级主干管网的联通。加快推进省际联络线通道建设，实现与京津冀、雄安新区等周边省份输气管网对接。（省发展改革委牵头，省住房城乡建设厅等配合）

五、深化下游竞争性环节改革

（十三）培育多元化销售主体。

完善市场化机制，减少供气层级。促进配售环节公平竞争，形成主体多元、公平公开、竞争有序的市场体系。鼓励各类市场主体参与终端市场建设运营，支持我省企业与省外城市燃气经营企业强强联手，联合开发终端市场，提升省内企业经营管理水平。（省发展改革委牵头，省住房城乡建设厅、省质监局、省工商局等配合）

（十四）扩大市场消费利用。

拓展煤层气（天然气）利用市场，加快城市燃气管网建设，完善下游供气设施，提高城市燃气普及率。开展煤层气（天然气）、煤矿瓦斯下乡试点，鼓励多种主体参与，按照“宜管则管、宜罐则罐”原则，采用管道气、压缩天然气（CNG）、液化天然气（LNG）、液化石

油气(LPG)储配站等多种形式,提高偏远及农村地区煤层气(天然气)、煤矿瓦斯利用率。不断提高“4+2”城市冬季清洁取暖比重,稳步推进“煤改气”工程。(省住房城乡建设厅牵头,省发展改革委、省环保厅等配合)

六、加快建立调峰应急体系

(十五)建立完善调峰机制。

煤层气(天然气)销售企业承担所供应市场的季节(月)调峰供气责任,城镇燃气企业承担所供应市场的小时调峰供气责任,销售企业和城镇燃气企业共同承担日调峰供气责任,并在购销合同中予以约定。支持用户通过购买可中断供气服务等方式参与天然气调峰。(省发展改革委牵头,省住房城乡建设厅等配合)

(十六)建立完善应急保障机制。

煤层气(天然气)销售企业、基础设施运营企业、城镇燃气企业等要建立煤层气(天然气)应急保障机制。县级以上政府要组织编制燃气保供应急预案,采取综合措施,形成不低于保障本行政区域平均3天需求量的应急储气能力。(省住房城乡建设厅、省发展改革委共同牵头)

(十七)支持储气调峰设施建设。

加快应急调峰储气设施建设,合理布局LNG调峰站等。鼓励社会资本投资建设储气调峰基础设施,优先提供储气设施建设用地。支持承担储气调峰责任的企业自建、合建、租赁储气设施,鼓励承担储气调峰责任的企业从第三方购买储气调峰服务和调峰

气量等辅助服务。（省发展改革委牵头，省住房城乡建设厅、省国土资源厅等配合）

七、深化国有煤层气(天然气)企业改革

(十八)推进国有企业战略性重组。

推进专业化整合重组，培育我省旗舰龙头企业和燃气行业劲旅。按照自愿、公平、平等的原则，有序推进有关省属国有企业战略性重组。通过股权合作、资产置换、无偿划转、交叉持股等方式，进一步优化煤层气(天然气)业务整合，促进资源优化高效配置，增强企业核心竞争力。（省国资委牵头，省财政厅、省人力资源社会保障厅等配合）

(十九)积极引入各类投资者。

鼓励具备条件的国有煤层气(天然气)企业发展股权多元化和多种形式的混合所有制。推动企业在改制上市、兼并重组、项目投资等方面引入社会资本和战略投资者。开展国有企业员工持股试点，释放国有企业内部活力。（省国资委牵头，省财政厅、省人力资源社会保障厅、省金融办等配合）

八、推进价格机制改革

(二十)推进价格市场化改革。

把理顺价格机制作为推动煤层气产业发展的重要突破口，认真落实煤层气出厂价格由市场形成机制。有序推进销售价格市场化改革，试点放开大型用户销售价格。建立完善季节性差价等价格政策，合理疏导储气调峰成本。完善居民用气价格机制。（省发

展改革委负责)

(二十一)加强输配成本和价格监管。

加强对省内煤层气(天然气)管道运输和配送等自然垄断环节监管,制定输配价格管理和成本监审规则。按照“准许成本加合理收益”原则,合理核定输配定价成本,科学制定省内输配价格。推进输配价格和成本信息公开,加强社会监督。(省发展改革委负责)

(二十二)积极探索推进交易平台建设。

加强省内燃气主要运营企业与上海、重庆石油天然气交易中心合作,探索推进山西煤层气交易平台建设,打造晋气品牌。完善交易规则,丰富交易品种,引导全省煤层气资源逐步纳入交易平台公开交易,鼓励符合资质的市场主体参与交易。通过市场竞争,形成公允煤层气价格,实现全产业链数据共享,将煤层气资源优势转变为增长动能优势。(省发展改革委牵头,省国资委、省国土资源厅等配合)

九、建立健全安全环保监管体系

(二十三)构建全产业链安全监管体系。

建立健全安全生产责任体系,落实企业主体责任,推动建立党政安全生产责任体系。按照“谁主管、谁负责”原则,切实落实安全生产责任制。建立严格的安全生产技术标准,全面开展安全生产标准化建设,强化风险管理,持续提高安全生产管理水平,提升全产业链安全运营能力,完善安全应对和防范机制。强化事前事中监

管,所有新建、改建、扩建工程建设项目安全设施必须与主体工程同时设计、同时施工、同时投入生产和使用。(省安监局牵头,省国土资源厅、省公安厅、省环保厅、省住房城乡建设厅、山西煤监局、省质监局等配合)

(二十四)全面强化生态环境保护。

煤层气(天然气)建设项目选址应避免自然保护区、泉域重点保护区、饮用水源地等生态敏感区域,落实项目环境影响评价。生态保护红线内禁止勘查开采煤层气。加强集约化开发力度,减少耕地、林地占用。落实建设项目环境保护和水土保持“三同时”制度,依法编制水土保持方案,认真落实水土保持预防和治理措施。严格执行煤层气排放标准,禁止煤层气直接排放,落实生态保护措施,妥善处理资源开发利用与生态环境保护的关系。(省环保厅牵头,省国土资源厅、省水利厅、省林业厅等配合)

十、保障措施

(二十五)加强组织领导。

充分发挥省煤层气(天然气)综合开发利用领导小组、省煤层气勘查开采协调领导小组、省煤矿瓦斯抽采全覆盖工程领导小组作用,统筹协调解决全省煤层气(天然气)体制改革发展中的重大问题,全面推进各项重点改革任务。各有关部门要按照职责分工,研究制定落实改革的各项细则,将任务逐项分解到位,务求有进展、有突破、有实效。(省发展改革委牵头,省有关部门配合)

(二十六)加强政策扶持。

研究制定煤层气(天然气)金融、财税、土地等各项扶持政策。积极推广 PPP 模式,鼓励社会资本进入煤层气(天然气)领域。对煤层气开发和煤矿瓦斯抽采利用项目用地,优先纳入各级土地利用总体规划。落实国家煤层气发电价格政策,进一步调动发电和电网企业积极性。(省财政厅、省国土资源厅、省发展改革委、省金融办等负责)

(二十七)加强技术支撑。

增强煤层气企业自主创新能力,着力培育国家级、省级企业技术中心。依托煤与煤层气共采国家重点实验室,统筹重点企业、高校和科研院所等优势创新资源,建立煤层气产业技术创新联盟。依托高校、高职、技校培养煤层气技术骨干和产业工人。加大对煤层气企业引进人才特别是海外高端人才的支持力度,对整建制引进的创新团队,在平台建设、科研项目等方面优先予以支持。(省科技厅、省经信委、省国资委、省教育厅、省人力资源社会保障厅、省财政厅等负责)

(二十八)加强考核监督。

深化煤层气(天然气)体制改革是我省争当全国能源革命排头兵的重要抓手,要将此项工作纳入各级政府目标责任制和绩效考核体系,加强日常督促检查,实行跟踪评价。各有关部门要狠抓落实,明确时间表、路线图,确保各项改革任务顺利完成。(省政府督查室牵头,省有关部门配合)

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省高法院，
省检察院，各人民团体，各新闻单位。
各民主党派山西省委。

山西省人民政府办公厅

2018年2月1日印发

