

8-25-2019

## Management of national planned coal mining areas and discrimination with coal mining areas

WANG Xiangsheng

*China Coal Pingshuo Group Co., Ltd., Shuozhou 036006, China*

WANG Meng

*Consulting Center of China National Coal Association, Beijing 100013, China*

LIU Jingchun

*China Coal Pingshuo Group Co., Ltd., Shuozhou 036006, China*

Follow this and additional works at: <https://cge.researchcommons.org/journal>



Part of the [Earth Sciences Commons](#), [Mining Engineering Commons](#), [Oil, Gas, and Energy Commons](#), and the [Sustainability Commons](#)

---

### Recommended Citation

WANG Xiangsheng, WANG Meng, LIU Jingchun, et al. (2019) "Management of national planned coal mining areas and discrimination with coal mining areas," *Coal Geology & Exploration*: Vol. 47: Iss. 4, Article 34.

DOI: 10.3969/j.issn.1001-1986.2019.04.033

Available at: <https://cge.researchcommons.org/journal/vol47/iss4/34>

This Comprehensive Information is brought to you for free and open access by Coal Geology & Exploration. It has been accepted for inclusion in Coal Geology & Exploration by an authorized editor of Coal Geology & Exploration. For more information, please contact [380940179@qq.com](mailto:380940179@qq.com).

文章编号: 1001-1986(2019)04-0219-04

# 煤炭国家规划矿区管理及与煤炭矿区辨析

王祥生<sup>1</sup>, 王 猛<sup>2</sup>, 刘敬春<sup>1</sup>

(1. 中煤平朔集团有限公司, 山西 朔州 036006; 2. 中国煤炭工业协会咨询中心, 北京 100013)

**摘要:** 针对煤炭国家规划矿区与煤炭矿区易混淆不清问题, 基于相关标准和通知, 详细解读了煤炭国家规划矿区和煤炭矿区的定义, 梳理了第一、二批煤炭国家规划矿区和《全国矿产资源规划(2016—2020 年)》划定的煤炭国家规划矿区基本情况, 并从划定目的、划定依据和形成时段等方面详细阐述了二者的区别。指明煤炭国家规划矿区划定主管部门是自然资源部, 划定主要目的是控制矿权设置, 规范矿业权管理; 煤炭矿区划定主管部门是国家发展改革委, 划定目的主要是为生产开发做准备。在未来煤炭国家规划矿区管理工作中, 建议加强煤炭规划矿区基本理论、划定标准及规划矿区内矿产资源与环境影响等方面的研究。

**关键词:** 煤炭国家规划矿区; 煤炭矿区; 划定目的; 划定依据

**中图分类号:** F407.21 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3969/j.issn.1001-1986.2019.04.033



## Management of national planned coal mining areas and discrimination with coal mining areas

WANG Xiangsheng<sup>1</sup>, WANG Meng<sup>2</sup>, LIU Jingchun<sup>1</sup>

(1. China Coal Pingshuo Group Co., Ltd., Shuozhou 036006, China;

2. Consulting Center of China National Coal Association, Beijing 100013, China)

**Abstract:** In view of the confusion between national planned coal mining areas and coal mining areas, based on the relevant standards and notices, the definitions of national planned coal mining areas and coal mining areas are interpreted in detail. This paper introduces the basic situation of the first and second batches of national planned coal mining areas and the 《National Mineral Resources Planning (2016-2020)》. The differences between the two are expounded in detail from the aspects of delineation purpose, delimitation basis and formation period. It is pointed out that the competent department of national planned coal mining areas is the Ministry of Natural Resources, and the main purpose of delimitation is to control the establishment of mining rights and standardize the management of mining rights. The competent department in charge of the delimitation of coal mining areas is the National Development and Reform Commission, and the purpose of delimitation is mainly to prepare for production and development. In the future of coal national planning mining areas management, it is suggested that the research on the basic theory, delimitation standard and mineral resources and environmental impact in coal national planning mining areas should be strengthened.

**Keywords:** national planned coal mining areas; coal mining areas; delineation purposes; delineation basis

煤炭国家规划矿区<sup>[1]</sup>是国家根据建设规划和矿产资源规划, 为建设大、中型矿山依法划定的矿产资源分布区域, 主要是大型煤田和矿区。煤炭国家规划矿区主要由自然资源部联合发展改革委划定, 主要是自然资源部使用。煤炭矿区是统一规划和开

发的煤田或其一部分, 煤炭矿区<sup>[2]</sup>总体规划由发展改革委批复。煤炭国家规划矿区和煤炭矿区在划定目的、划定标准、形成阶段上不同, 易被混淆, 只有正确认识两者之间的区别, 才能科学划定煤炭国家规划矿区, 为矿业权科学配置提供依据。

收稿日期: 2019-05-28

基金项目: 国家矿产资源储量技术标准体系建设项目(国土资厅函(2015)1151号)

**Foundation item:** Construction Project of National Technical Standard system for Mineral Resources and Mineral Reserves(国土资厅函(2015)1151号)

**第一作者简介:** 王祥生, 1966年生, 男, 山西朔州人, 硕士, 高级工程师。从事煤炭企业管理、战略规划等工作。E-mail: ljcps@sina.com

**引用格式:** 王祥生, 王猛, 刘敬春. 煤炭国家规划矿区管理及与煤炭矿区辨析[J]. 煤田地质与勘探, 2019, 47(4): 219-222.

WANG Xiangsheng, WANG Meng, LIU Jingchun. Management of national coal planning mining areas and discrimination with coal mining areas[J]. Coal Geology & Exploration, 2019, 47(4): 219-222.

1 煤炭国家规划矿区划定情况

我国分别在 2004 年、2006 年和 2016 年先后开展 3 次煤炭国家规划矿区划定工作<sup>[3-4]</sup>。其中,2004 年和 2006 年两次共划定 45 个煤炭国家规划矿区(下文统一称原煤炭国家规划矿区),2006 年开始实行煤炭国家规划矿区管理制度,主要是通过煤炭国家规划矿区矿业权设置方案编写并审查,有效管理矿业权。此 45 个规划矿区主要是煤炭资源量大、资源条件好、

对煤炭开发具有举足轻重作用的大型煤田和矿区。此后 10 a 煤炭国家规划矿区数量一直没有变化,直到 2016 年,国务院批复同意《全国矿产资源规划(2016—2020 年)》(以下简称《矿规》)<sup>[4]</sup>,已由自然资源部、发展改革委、工信部、财政部、环保部、商务部 6 部门发布实施。此次矿产资源规划共划定 162 个煤炭国家规划矿区。与原煤炭国家规划矿区相比,变动较大的是取消了矿业权设置方案审批或备案制度,方案相关内容纳入三轮矿规统一管理,见表 1。

表 1 原煤炭国家规划矿区和最新煤炭国家规划矿区对比<sup>[3-4]</sup>  
Table 1 Former and latest national planned coal mining areas

序号	原 45 个国家规划矿区		162 个国家规划矿区					
	保留矿区(名称不变)	消失矿区(名字消失或变化)	保留矿区(名称不变)	新划定矿区(名称新增)				
1	大同	盘县	大同	开滦	小龙潭	五一牧场	红沙岗	阳霞
2	河保偏	西山古交	河保偏	邯郸	昭通	诺门罕	灵台	克布利碱
3	霍州	柳林	霍州	邢台	韩城	农乃庙	甜水堡	三道岭
4	乡宁	沁源	乡宁	峰峰	澄合	贺斯格乌拉	沙井子	巴里坤
5	晋城	神府新民	晋城	平原	蒲白	高力罕	吐鲁	拜城
6	潞安	渭北	潞安	轩岗	铜川	道特淖尔	木里	艾维尔沟
7	阳泉	离石	阳泉	平朔	黄陵	乌尼特	鱼卡	喀木斯特
8	扎赉诺尔	平朔朔南	扎赉诺尔	朔南	旬耀	五间房	红墩子	北塔山
9	宝日希勒	邯郸、邢台	宝日希勒	西山	府谷	巴彦胡硕	大南湖	昭苏
10	伊敏	枣滕	伊敏	东山	华亭	巴其北	淖毛湖	俄霍布拉克
11	霍林河	东胜	霍林河	霍东	马家滩	吉林郭勒	沙尔湖	塔城白杨河
12	白音华	登封、郑州	白音华	离柳	积家井	白音乌拉	三塘湖	塔什店
13	胜利	恩洪庆云	胜利	汾西	韦州	那仁宝力格	艾丁湖	
14	准格尔	灵武、鸳鸯湖	准格尔	石嘴	灵武	准格尔中部	库木塔格	
15	鸡西	乌鲁木齐	鸡西	武夏	鸳鸯湖	神东东胜区	五彩湾	
16	鹤岗		鹤岗	万利	萌城	高头窑	大井	
17	淮北		淮北	乌海	岚县	塔然高勒	将军庙	
18	淮南		淮南	阜新	五九	上海庙	西黑山	
19	巨野		巨野	沈阳	准哈诺尔	白彦花	老君庙	
20	黄河北		黄河北	双鸭山	查干淖尔	巴彦宝力格	和什托洛盖	
21	平顶山		平顶山	七台河	吉日嘎郎	六枝黑塘	阜康	
22	古叙		古叙	济宁	哈日高毕	发耳	硫磺沟	
23	筠连		筠连	永夏	赛汗塔拉	盘江	黑山	
24	黔北		黔北	郑州	绍根	庆云	伊宁	
25	织纳		织纳	义马	纳林希里	跨竹	尼勒克	
26	水城		水城	焦作	纳林河	神东神府区	玛纳斯塔西河	
27	老厂		老厂	鹤壁	呼吉尔特	永陇	四棵树	
28	榆横		榆横	普兴	台格庙	古城	沙湾	
29	榆神		榆神	恩洪	新街	吴堡	昌吉白杨河	
30	彬长		彬长	镇雄	胡列也吐	宁正	阿艾	

2 煤炭国家规划矿区矿业权管理

2004 年和 2006 年划定两批煤炭国家规划矿区后,我国开始实施煤炭国家规划矿区管理制度,加

强煤炭资源探矿权采矿权管理。具体要求如下。  
要做好煤炭国家规划矿区探矿权采矿权设置方案的编制工作,规定编制矿业权设置方案的最低勘查程度要求<sup>[5]</sup>。凡煤炭国家规划矿区内地质勘查工

作达到普查程度以上的,由省级国土资源主管部门组织编制矿业权设置方案并报自然资源部批准;凡地质勘查工作程度难以满足矿业权设置方案编制要求的,由国家负责开展普查和必要的详查后编制。

加强煤炭国家规划矿区的探矿权采矿权管理。矿业权设置方案通过批准的设置矿业权;凡矿业权设置方案未经批准的,一律不得设置新探矿权采矿权。

煤炭国家规划矿区以外的煤炭产地,也要按照上述要求编制矿业权设置方案后设置矿业权,具体工作由省级国土资源主管部门负责,编制结果报自然资源部备案<sup>[5]</sup>。由此可明确,自然资源部负责煤炭国家规划矿区矿业权设置方案的管理和审批,非国家规划矿区只需要在自然资源部备案即可,同时也没有必要将所有煤炭矿区划入国家规划矿区。目前,已经取消省、部两级审批制度,但仍保留煤炭国家规划矿区制度。

### 2.1 煤炭国家规划矿区划定目的

我国实行煤炭国家规划矿区管理制度的主要目的是控制矿权的设置,以达到合理布局、优化结构、规模开采。

### 2.2 煤炭国家规划矿区矿业权设置

2016年之前,煤炭国家规划矿区范围内矿业权设置要遵照经批复的矿业权设置方案执行。自然资源部先后下发《关于进一步加强煤炭资源勘查开采管理的通知》(国土资发〔2006〕13号)、《关于印发〈煤炭国家规划矿区矿业权设置方案编制要求〉的通知》(国土资厅发〔2006〕26号)等一系列规范性文件,要求煤炭国家规划矿区内探矿权和采矿权出让、转让要严格按照批准的矿业权设置方案进行<sup>[5-6]</sup>。

2016年《全国矿产资源规划(2016—2020年)》执行后,煤炭国家规划矿区矿业权设置方案审批和备案制度取消,方案相关内容纳入《矿规》统一管理。将矿业权设置方案与矿产资源规划中的勘查、开采和规划区块有机融合,统一为“矿业权设置区划”,作为规划的重要组成部分,在总体规划或专项规划中设“矿业权设置区划”专门篇章,对矿产资源勘查开发布局进行细化安排<sup>[6]</sup>。

### 2.3 煤炭国家规划矿区矿业权审批

煤炭国家规划矿区矿业权设置方案先由煤炭国家规划矿区所在地的省级国土资源行政主管部门具体组织修编,经专家预评审并通过后,报自然资源部审批;自然资源部组织专家对修编后的矿业权设置方案进行评审,评审通过后予以批复<sup>[5]</sup>,由此可见,煤炭国家规划矿区及其矿业权设置方案已经成为矿业权管理的重要手段。

## 3 煤炭国家规划矿区与煤炭矿区区别

某些煤炭国家规划矿区和煤炭矿区是大体相同的,例如,晋城煤炭国家规划矿区在地理空间上与晋城矿区相近,但从国家设置煤炭国家规划矿区的主要目的、划定依据、形成阶段等方面来看,两者之间区别很大。

### 3.1 划定主要目的不同

矿区划定的目的是统一规划和开发煤炭资源,其包括若干矿井或露天矿区域,有完整的生产工艺、地面运输、电力供应、通讯调度、生产管理及生活服务等设施,其范围常视矿床的规模而定。煤炭矿区的划分为煤矿建设项目服务。

从自然资源部角度来看,煤炭国家规划矿区主要是控制矿业权设置,确定探矿权、采矿权设置布局 and 规模及投放速度,从而规范煤炭资源勘查开发秩序,更加能够避免优质大型资源被肢解拆分或恶意登记,从而造成资源浪费,导致大型煤炭基地资源供应不足。煤炭国家规划矿区的划定主要为矿业权设置服务。

### 3.2 划定依据不同

#### 3.2.1 煤炭国家规划矿区

分析煤炭资源特征和分布特点,将资源量储量丰富、煤层厚度大且稳定、构造简单、煤质优良、勘探程度达到普查以上,资源条件好的大型煤田和矿区划定为煤炭国家规划矿区。综合考虑现有煤炭生产矿区布局和资源探明情况,当地理位置和煤炭工业用途基本一致时,将现有生产矿区和规划矿区合并为同一个煤炭国家规划矿区。

对煤炭矿区来说,一般一个煤田就是一个矿区,如平顶山煤田就划为平顶山矿区;一些大的煤田为了合理规划和开发,分成几个矿区,如渭北石炭—二叠纪煤田划分为韩城、铜川、澄合和蒲白4个矿区,陕北侏罗纪煤田划分为榆神矿区、榆横矿区、神府矿区。

因此,煤炭国家规划矿区范围不一定是一个单独的煤炭矿区,也可以是某个煤田或者同属于某个煤田的几个煤炭矿区的集合,如原渭北煤炭国家规划矿区就是由渭北煤田的韩城、蒲白、铜川和澄合4个矿区合并重新划定而成;也可能是某个矿区拆分而成,如原离石煤炭国家规划矿区和原柳林煤炭国家规划矿区由离柳矿区拆分并重新划定而成。需要说明的是,以上这种煤炭国家规划矿区划定办法并没有影响矿业权设置,因为无论申请矿业权的区块是在煤炭矿区内还是煤炭矿区外,只要是煤炭国家规划矿区内的矿业权,其所在设置方案必须经过

自然资源部审批。

### 3.2.2 煤炭矿区

矿区划分主要考虑地貌特征、地下断层构造和拟规划的矿区所在地的地质可靠程度。此外,《煤炭矿区总体规划管理暂行规定》<sup>[7]</sup>中规定“资源储量为中型、规划总规模 300 万 t/a 及以上的矿区,其总体规划由矿区所在省级发展改革委会同省级煤炭行业管理部门提出审查意见后,报国家发展改革委审批”,由此可以看出,规划总规模 300 万 t/a 即可以划分矿区,而这个规模基本不能划入原煤炭国家规划矿区。

### 3.3 形成阶段不同

a. 煤炭矿区一般形成于详查以后 划分矿区边界是煤炭矿区总体规划的一项重要内容。《煤、泥炭地质勘查规范》<sup>[8]</sup>指出,详查的任务是为矿区总体规划提供地质依据。凡需要划分井田和编制矿区总体规划的地区应进行详查。《煤炭矿区总体规划管理暂行规定》要求,编制煤炭矿区总体规划应在普查和必要的详查地质报告基础上进行,详查以上区域面积占矿区含煤面积的 60%左右。

b. 煤炭国家规划矿区一般形成于煤炭矿区之后 从我国实际来看,多数情况在已有煤炭矿区基础上再次划定煤炭国家规划矿区。而煤炭国家规划矿区与煤炭矿区划定时间相近的情况多出现在新开发的煤田,如第三轮《矿规》中新疆煤炭国家规划矿区和新疆煤炭矿区基本一致。此外,由于划定目的不同,煤炭国家规划矿区范围不局限于某个矿区,其使用者主要为自然资源部及下属省厅,用来规范地方和国家煤炭国家规划矿区探、采矿许可证权限。

c. 煤炭国家规划矿区划定迟于煤炭矿区 煤炭规划矿区工作 2004 年才开展,2006 年建立煤炭国家规划矿区管理制度,时间上也要远远迟于煤炭矿区。

我国很早就有煤炭矿区的划分,后来自然资源部出于科学管理矿业权的需要,才划定煤炭国家规划矿区。由于煤炭矿区早已经在煤炭行业根深蒂固,因此,当煤炭国家规划矿区出现后,很容易被理解为煤炭矿区,从而在使用上造成一定程度的混乱。

## 4 结 语

a. 煤炭国家规划矿区主管部门是自然资源部,划定主要目的是控制矿权设置,规范矿业权管理;煤炭矿区主管部门是发展改革委,划定目的主要是

为生产开发做准备。由于目的不同,因此,划定依据和形成阶段也不同。不能将煤炭矿区等同于煤炭国家规划矿区,也不能将任何矿区都划入煤炭国家规划矿区。

b. 在未来煤炭国家规划矿区管理工作中,建议加强以下工作:一是要进一步明确国家规划矿区的定义、划定目的和指导思想,为后续煤炭国家规划矿区划定提供理论指导;二是要制定国家规划矿区划定的原则和标准,为煤炭国家规划矿区划定提供工作标准。主要包括资源储量、地质地貌条件、区位等参考因素在内的划定标准、煤炭国家规划矿区调整(新增和取消)必要性等问题研究和规范使用煤炭国家规划矿区名称等问题;三是深入研究煤炭国家规划矿区与生态保护相关的主体功能区等关系问题,主要包括生态相关主体功能区占用煤炭国家规划矿区资源储量的调查研究,煤炭国家规划矿区后备资源调查和煤炭国家规划矿区内矿产资源勘查开发对环境影响及评估等。

## 参考文献

- [1] 中华人民共和国国土资源部. 国土资源部关于加强国家规划矿区内矿权管理的通知: 国土资发〔2004〕206号[Z]. 2004-09-27.
- [2] 中华人民共和国住房和城乡建设部. 煤炭工业矿区总体规划文件编制标准: GB/T 50651—2011[S]. 北京: 中国计划出版社, 2010.
- [3] 国家发展和改革委员会, 中华人民共和国国土资源部. 关于加强煤炭建设项目管理的通知: 发改能源〔2006〕1039 号[Z]. 2007-12-04.
- [4] 中华人民共和国国土资源部, 国家发展和改革委员会, 工业和信息化部, 等. 全国矿产资源规划(2016—2020 年)[Z]. 2016-11-08.
- [5] 中华人民共和国国土资源部. 关于印发<煤炭国家规划矿区矿业权设置方案编制要求>的通知(国土资厅发〔2006〕26 号)[Z]. 2006-02-23.
- [6] 中华人民共和国住房和城乡建设部, 国家质量监督检验检疫总局. 煤炭工业矿区总体规划规范: GB 50465—2008[S]. 北京: 中国计划出版社, 2009.
- [7] 国家发展和改革委员会. 煤炭矿区总体规划管理暂行规定[Z]. 2012-6-13.
- [8] 中华人民共和国国土资源部. 煤、泥炭地质勘查规范: DZ/T 0215—2002[S]. 北京: 地质出版社, 2002.

(责任编辑 范章群)