

面临产业接续、基础设施落后、矿城发展失衡等多重难题——

# 煤炭老矿区深度转型谋出路

■ 本报记者 朱妍



百年煤城徐州贾汪区——潘安湖4A级国家湿地公园

在徐州贾汪区,100多年开采历史曾让其饱受采煤塌陷之困,就地改造建设的潘安湖等多座湿地公园,实现从“一城煤灰半城土”到“一城青山半城湖”的转变。在山西大同,关闭已久的晋华宫矿南山井变身国家级矿山公园,多处景观由废弃矸石搭建,煤炭博物馆、井下探秘游妙趣横生。位于安徽的“两淮”老矿区,昔日的采煤沉陷区水面建起漂浮光伏电站,兼具储水灌溉、光伏发电和渔业养殖等综合效用……这些都是煤炭老矿区转型的实践案例。

“十三五”期间,全国累计退出煤矿5500处左右,退出落后煤炭产能10亿吨/年以上,转型问题随之加重。目前,部分矿井资源枯竭,煤炭产能逐步西移,难题进一步交织。“必须看到,老矿区结构性和体制性问题并存,困难和挑战依然严峻。其发展水平和质量影响着煤炭行业高质量发展进程,决定着中国煤炭工业未来发展方向。”近日在徐州召开的全国煤炭行业老矿区转型发展现场会上,中国煤炭工业协会副会长孙守仁直言。

## 产业接续、人员安置、环境治理皆难题

据国家发改委统计数据,2012年以来,全国262个资源型地区生产总值由15.7万亿元增加到26.8万亿元,年均增长6%;全国各类历史遗留矿山地质环境恢复治理率由28%提至56.8%,单位国内生产总值能耗下降20%。

在孙守仁看来,老矿区转型不仅涉及企业、地方利益,更加事关生态文明大发展。“2020年,全国煤矿产生煤矸石、洗

矸、煤泥约9.3亿吨,风排瓦斯和抽放瓦斯排空折纯量超过200亿立方米,煤炭开采引起土地沉陷110万亩左右。老矿区也要落实碳达峰、碳中和决策,促进全面绿色转型。”

转型落实不易,产业、资金、人员等现实问题接踵而至。徐矿集团董事长冯兴振坦言,徐矿曾是一家资源枯竭、濒临倒闭的老企业,在徐州17座矿井中,有16座先后关闭,陷入产业失序、人员失业、环境失治等困局。山东能源集团副总经理张若祥也称,作为传统资源密集型企业,老矿区面临人员安置、产业接续及塌陷地治理等挑战,“十三五”期间,集团共有3.59万名职工需要分流安置,随着下一步继续退出一批矿井,人员是转型面临的最大问题。”

另据中国矿业大学(北京)原副校长姜耀东称,吉林、江西、四川、辽宁阜新等地老矿区,集中面临产业接续乏力、基础设施落后、矿城发展失衡等问题。“以煤为主、一业独大的问题非常突出,传统动力减弱与新动力不足相互交织。医疗、养老、教育等综合服务能力品质欠缺,对高素质人才吸引力降低,人才流失严重。老矿区产业多数围绕煤矿周边布局,空间分布零散,矿区发展受矿权等因素影响布局混杂。”

## 找准产业转型的路子是“破题”关键

面对难题,从哪里入手?中国能源研究会高级研究员牛克洪告诉记者,产业是老矿区转型的核心与关键。“煤企并非天生就是衰老企业,而是因资源枯竭,赖以生存的原有产业老化、退出,企业生产、人员安置需要新的载体。找准产业转型的路

子,后续一系列难题才能迎刃而解。”

中国煤炭工业协会会长梁嘉琨进一步称,老矿区转型本就是一项世界性难题。煤炭又属于高危行业,产业结构单一,其复杂性和特殊性是其他行业比不了的,“一个矿区一个样,一个矿井一个样,所在地区的历史背景、文化传统也不一样。老矿区转型有‘三难’,第一就是产业调整难。”

找到问题的核心,又该如何破解?牛克洪认为,首先可以从存量资产(资源)中寻找价值增长机会。“井下没有煤炭资源了,但煤矿的设备、设施、土地厂房等资产还存在,哪些还有价值、哪些能再利用、如何挖掘价值潜力,均需要有基本研判。除了煤炭开采,多数矿区还有配套产业、非煤产业,转型不是把搞了几十年的项目统统丢掉,否则已投入的资金、人员、积累的宝贵经验白白浪费。结合政策导向、市场需求等,对已有项目进行全面诊断评估,从中看看有没有继续发展的前途、改造升级的潜力。”

多位专家还称,产业选择要有所为、有所不为,量力而行统筹谋划。“产业接续并非一蹴而就,需要大量投入,制约因素众多。但有些老矿区仍持传统思维,什么都要自己上、我全资。出于行业局限性,有些项目在别人手里行,到了你手里不一定好。”牛克洪表示,在产业选择、落地的过程中,分清“能”和“不能”,哪些事情可以自己办、哪些需引入合作,共同推进,以自身优势嫁接外部力量。

## 看得见的产业与看不见的观念都要扭转

目前,部分矿井已积累经验。“应该干

什么、能够干什么、能干好什么,我们就干什么。”冯兴振介绍,徐矿集团重新审视资源,确立了以煤电化为核心主业的思路,整合关闭矿井的人才、技术、品牌等无形资产,以及存量铁路、房产、装备制造等有形资源,主动将产业转移到西部富煤省份,先后布局建设新疆煤电化、陕电送苏等6个能源基地。“以提供技术和管理为主的服务外包形式,将关闭矿井所属职工重新组织起来,30多个外包项目累计安置1万多人,创效60亿元,变人员包袱为资源财富。”

姜耀东认为,转型不仅仅靠企业一己之力。他建议,研究制定支持老矿区发展的配套政策和实施细则,在混合所有制改革、企业发行股票和公司上市、独立工矿区改造搬迁等方面给予重点支持,帮助老矿区激活发展潜能。鼓励老煤企组建生产性服务项目公司,承建制走出去承包煤矿,加大对老矿区异地办矿项目审批力度。支持有条件优势企业与老矿区跨行业、跨区域、跨所有制兼并重组,鼓励新建重大项目、新兴项目向老煤企倾斜。

除了看得见的产业,转型还要扭转看不见的观念束缚。牛克洪举例,传统观念认为井下岗位第一、辅助单位第二。换了新产业,继续采取原有煤矿管理方式则行不通。谁能创造效益,谁的收入就应该提上来,井上人员工资也可大大高于井下。再如,老矿区往往用人偏多、技术水平相对落后,“走出去”的转型方式不一定适用所有矿井。“新矿井多采用机械化、智能化开采方式,四五十岁的老工人素质能否适应新矿井?不是单纯把人转移过去即可,而要因地制宜处理好历史包袱。”

关注

## 国家矿山安监局: 2020年100多处煤矿被降低或撤销等级

本报讯 在近日召开的国新办新闻发布会上,国家矿山安全监察局副局长张昕介绍,2020年,全国近40%的达标煤矿被抽查检查,100多处煤矿因管理滑坡等原因被降低或撤销等级。

会上,谈及煤矿在安全生产标准化建设的成效,张昕表示,安全生产标准化是煤矿企业提升安全生产水平的重要抓手,也是各级煤矿安全监管管理部门强化安全监管的重要手段。经过50多年的发展,煤矿安全生产标准化工作的内涵不断丰富,从原来的工程质量管理,发展到覆盖多要素、全方位的安全生产标准化管理体系,为煤矿企业夯实安全基础、提高安全保障能力发挥了重要作用,主要在以下四个方面取得了明显成效:

一是有力提升了煤企安全风险意识和风险管理能力。煤矿安全生产标准化将安全风险分级管控、事故隐患排查治理、安全质量标准化有机融合,实现了对“双重预防工作机制”的量化考核,有力提升了煤矿企业安全风险意识和风险管理能力。

二是有力推动了企业安全主体责任落地落实。通过安全生产标准化建设,企业安全管理机构及人员进一步健全,安全生产责任制等制度措施进一步完善,安全生产投入进一步加大,井下作业环境和工作条件进一步改善,矿工的安全感、获得感、幸福感进一步增强。仅2020年,全国煤矿安全生产标准化建设共投入资金1296.69亿元。

三是有力推动了煤矿企业安全管理提档升级。煤矿安全生产标准化引入PDCA(计划、实施、检查、改进)循环改进模式,构建起自主运行、自我约束、持续改进的内生机制,真正实现软件与硬件、过程与结果、动态与静态达标相统一。截至2020年底,全国一、二级标准化煤矿已经占正常生产煤矿的75%以上。

四是有力推动了煤矿安全监管效能持续提升。通过制定出台激励政策、严格标准化现场检查,进一步增强了煤矿达标创建的内在动力,倒逼排查治理隐患的积极性。2020年,全国近40%的达标煤矿被抽查检查,100多处煤矿因管理滑坡等原因被降低或撤销等级。

谈及修改后的《中华人民共和国安全生产法》将“推进安全生产标准化建设”修改为“加强安全生产标准化建设”,对标准化建设提出了更高要求。张昕表示下一步,国家矿山安监局将着力从3个方面进一步强化:一是强化矿山企业依法落实安全主体责任,将标准化建设与日常管理相结合,严格对标创建,切实提升安全管理水平;二是强化对标对表检查考核,做到达标一个、定级一个,决不允许降低考核标准,对达不到三级要求的矿山企业,要限期停产整改;三是强化动态抽查,对达不到原等级的矿山企业,要降级或撤销等级,推动矿山企业动态达标。(安建)

案例警示

## 山西两家煤矿停产整顿

本报讯 山西省应急管理厅日前发布消息称,2021年6月21日,山西柳林寨崖底煤业有限公司发生一起死亡1人的安全事故。2021年6月16日,山西鑫煤业有限公司发生一起死亡1人的安全事故。

依据《山西省人民政府办公厅关于印发进一步强化煤矿安全生产工作的规定的通知》,山西省应急管理厅、山西省地方煤矿安全监督管理局近日下发《关于责令山西鑫煤业有限公司停产整顿的通知》《关于责令山西柳林寨崖底煤业有限公司停产整顿的通知》,对两家煤矿作出停产整顿决定。

责令山西柳林寨崖底煤业有限公司,从即日起停止生产进行整顿,时间不少于1个月,由吕梁市应急管理局负责落实,并派驻2名以上人员现场盯守,负责监督该矿进行整顿,严禁其从事井下采掘作业;撤销山西柳林寨崖底煤业有限公司一级标准化等级。

责令山西鑫煤业有限公司,从即日起停止生产进行整顿,时间不少于1个月,由临汾市应急管理局负责落实,并派驻2名以上人员现场盯守,负责监督该矿进行整顿,严禁其从事井下采掘作业;撤销山西鑫煤业有限公司一级标准化等级。

对于上述两家煤矿,加强停产整顿期间的安全管理,确保安全。整顿结束后,按照《山西省人民政府办公厅关于印发山西省煤矿复产复建验收管理办法的通知》和《山西省人民政府安全生产委员会办公室关于印发山西省煤矿复产复建验收基本条件(试行)的通知》的规定组织复产验收,验收合格后方可恢复生产。(张强)



图片新闻

## 师带徒 促成长

今年以来,开滦范各庄矿业公司以促进员工队伍素质全面提升为方向,以拜师学艺、师徒结对为载体,深入开展“名师带徒”活动,努力打造一支技能过硬的员工队伍,为企业高质量发展提供人才支撑。图为该公司技能大师正在向青年员工传授提升机液压站检修技巧。曲志新/摄

## 一家之言

# 遏制“两高”项目需把好源头关口

■ 刘传义 陈列子

进入“十四五”,全国各地纷纷谋划大发展。然而,值得注意的是,一些地方政府不借违规推动焦化钢铁玻璃等“两高”项目加速建设上马,亟需引起重视。比如,某地不顾水资源禀赋和环境承载能力,对未经法定程序审批即盲目上马的多个高耗能、高耗能、高污染焦化项目监管不力,甚至默许纵容,导致当地大气污染防治形势严峻,水资源供给现状不容乐观,不作为、乱作为问题突出。在第一轮中央生态环境保护督察及“回头看”时,督察组就指出该地没有摆脱对“煤焦电”等“两高”产业的发展路径依赖。在此次中央生态环保督察中又发现

了类似问题,这表明当地对发展经济的思维和模式已经固化。“不发展焦化发展啥”的想法,未得到根本转变。某地落实国家“以钢定焦”政策不力,没有完全顾及产业结构明显偏重、大气污染防治任务艰巨的客观实际,对压减焦化产能认识不足,完成任务决心不大,工作推进不力。当地没有从本区域环境容量实际出发大力削减焦化产能,更没有实现国家明确的“焦钢比”,在从根本上调整产业结构实现生态环境质量持续改善方面存在犹疑和徘徊。某地对高耗能、高排放项目管控不到位,有的甚至违规推动“两高”项目建设。近年来一些地区发展面临困难。地方政府寄望推动“两高”项目上马,通过

大额投资,带动上下游产业发展,短期内为当地快速带来经济效益。地方在遏制“两高”盲目发展方面,需要面对各种各样的现实考量,确属不易。但如果不能把思想认识、政策举措统一到国家战略上来,各自为政、一盘散沙,那么压减“两高”产能就会成为一句空话,如期实现碳达峰、碳中和就会面临巨大压力。中央生态环境保护督察以典型案例形式指出问题,就是旗帜鲜明地推动各地遏制“两高”项目盲目发展,将不符合国家发展战略的“两高”项目在建设初期就遏制住。各地在制定发展规划时,必须敢于直面问题,善于研究可行的策略方案,自觉在国家发展战略框架中谋划,

结合自身实际制定出遏制“两高”项目盲目发展、推动经济社会绿色发展全面绿色转型的发展规划。对于“两高”项目轻率开绿灯的单位或个人应严肃问责。当前,必须坚决遏制“两高”项目盲目上马,为实现碳达峰、碳中和国家战略奠定坚实基础。对抱有“打擦边球”“生下来再说”的投机念头必须严肃制止,为实现经济社会绿色高质量发展夯实基础。此外,各相关部门也应积极行动起来,综合运用财政、科技、金融等政策,夯实“两高”产能退出通道,大力推动各地经济社会发展全面绿色转型,实现高质量发展。(作者均供职于生态环境部华北督察局)