

关于优化油气资源勘探开发行政审批事项的研究

韩亚琴, 刘立, 姚星, 司芩

(自然资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘要: 2018年,我国原油产量1.89亿t,原油对外依存度不断升高,由2008年的49%提高到2018年的70.9%。为保障我国能源安全,习近平总书记提出了关于加大油气资源勘探开发力度,保障能源安全的重要批示。油气资源勘探开发工作是循序渐进的过程,主要通过地球物理和钻井的方式寻找油气田,一般要经过盆地评价研究、区带优选、目标优选、油气藏评价、滚动勘探开发五个阶段,因属流体矿产,其具有勘探开发界限不清等特点。本文通过分析油气资源勘探开发流程,梳理油气资源勘探开发过程中需要办理的主要行政审批事项,发现行政审批事项办理中存在诸多难点和困难,主要表现在用地矛盾、用海矛盾、生态环境保护与油气勘探开发矛盾、探采衔接不畅、资源分配不均五方面;同时依据存在的问题,提出了通过统筹解决油气勘探开发用地、用海问题,加快优化环境影响评价批复的办理,简化探矿权转采矿权许可证的办理和选取试点省,适当调节税收制度的措施优化行政审批事项,解决油气资源勘探开发衔接问题,为加快油气资源勘探开发进程、促进资源集约节约利用提供有利支撑。

关键词: 油气资源; 勘探开发; 行政审批

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2020)06-0021-06

Research on optimizing oil and gas resources exploration and development administrative approval

HAN Yaqin, LIU Li, YAO Xing, SI Xiang

(Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, Beijing 100034, China)

Abstract: In 2018, China's crude oil production reaches 189 million tons, and its dependence on foreign countries keeps rising, the rate increasing from 49% in 2008 to 70.8% in 2018. In order to ensure national energy security, general secretary Xi Jinping has put forward important instructions on strengthening the exploration and development of oil and gas resources and safeguarding energy security. The exploration and development of oil and gas resources is a gradual process, and the oil and gas fields are mainly found through geophysical and drilling methods. There are five stages in the process, including basin evaluation, zone optimization, target optimization, oil and gas evaluation, and progressive exploration and development. Because it belongs to fluid mineral, oil and gas development has the characteristics of unclear exploration and development boundaries. By analyzing the exploration and development flow of oil and gas resources and sorting out the main administrative examination and approval items, it is found that there are many difficulties in the handling of administrative examination and approval items, which are mainly manifested in five aspects: the land use contradiction, the sea use contradiction, the contradiction between ecological environment protection and oil and gas exploration and development, the poor connection between exploration and production, and the uneven distribution of resources. According to the existing problems, this paper puts forward the measures to optimize the administrative examination and approval by solving the use

收稿日期: 2019-05-15 **责任编辑:** 刘硕

基金项目: 自然资源部油气资源战略研究中心项目“我国油气矿业权审批流程优化研究”资助(编号:2017KZGL0301)

第一作者简介: 韩亚琴(1988-),女,硕士,助理研究员,主要从事油气矿业权管理及政策法规研究, E-mail: hanyq@sinooilgas.org.cn.

引用格式: 韩亚琴,刘立,姚星,等. 关于优化油气资源勘探开发行政审批事项的研究[J]. 中国矿业, 2020, 29(6): 21-26. doi: 10.12075/j.issn.1004-4051.2020.06.007

problems of land and sea for oil and gas exploration and development as a whole, speeding up the process of optimizing the approval of environmental impact assessment, simplifying the process of transferring exploration right to mining right license, selecting pilot provinces and properly adjusting the tax system, and solving the problems of connection between oil and gas exploration and development. Finally it provides favorable supports for speeding up the exploration and development process of oil and gas resources and promoting the intensive and economical utilization of resources.

Keywords: oil and gas resources; exploration and development; administrative approval

1 油气资源勘探开发流程及特点

1.1 油气资源勘探开发流程

油气勘探开发工作是一个循序渐进的过程,主要是通过地球物理和钻井的方式寻找油气田,一般要经过盆地评价研究、区带优选、目标优选、油气藏评价、滚动勘探开发五个阶段。

1.2 油气资源勘探开发特点

1) 勘探开发界限不清。因油气资源属流体矿产和气体矿产,探矿和采矿的主要手段都是钻井,其勘探和开发无法分开。第一口探井如获得油气流显示,要进行一定时间的试采,试采效果较好则直接转入开发,在此期间均存在一定油气产量,导致油气勘探过程中必定会产生“采”的行为,所以以第一口见工业油气流的探井、试采井还是开发井作为油气勘探和开发的界限,目前尚未有清晰的定义。

2) 勘探开发一体化为大趋势。从经济角度来说,油气企业发现油田以后,通过在含油气范围内部署大量的评价井,获得油气藏的各种参数,如果评价效果好,却不能够及时转入开发阶段,会造成勘探效率和经济效益低下。因此,油气公司在试采中证实了具备经济效益即会选择尽快投入开发。从技术角度来说,对于非常规气体,强制关井,再开井将对油气产量造成影响,也不利于企业及时收回成本。如果是高压高含硫天然气井,强制关井还存在很大的安全隐患。这种“不能停”的特点,使得油气勘探开发逐步一体化成为目前油气勘探开发的大趋势,油气勘探开发一体化既能够保障产量不受影响,又可及时回收成本。

3) 矿业权范围与油气勘查开采区域的关系。《矿产资源勘查区块登记管理办法》规定了油气勘查区块面积不能超过2500个基本区块,以此计算油气最大勘查区块面积超过8000 km²。油气开采方式为地下开采,钻井深度最深可达上千米,油气公司在获得探明储量后,主要以单井开采或建立井网方式来开采油气资源,实际用地面积很小,不同井深的采油井场用地面积标准在0.001~0.0049 km²之间,采气经常用地面积标准在0.0029~0.012 km²之间。所以,油气勘查开采呈现出矿业权范围大、

实际用地面积小、开采深度大、地下开采范围广的特点。

4) 海上油气勘探开发与陆地油气勘探开发的不同点。海上油气勘探开发由于隔了一层水,所有的施工过程必须借助船只、平台等工具作为施工介质,受限于海上气候、临时用海时限等问题,导致勘探开发的成本高、风险高、投入大,如仅靠单点开发很难收回投资,只能发现整装的油气田实现规模开发才能够获得最优效益。所以,海上油气勘探具有“不得不停”的特点。

1.3 油气资源勘探开发流程与行政审批关系

由图1可知,油气勘探开发过程中探矿权许可证和采矿权许可证解决油气企业勘探和开发的权利,油气勘探开发工作是否能够正常进行,取决于油气公司是否能够及时解决用地、用海、环境影响评价的问题。

2 阻碍油气勘探开发进程的主要行政审批因素

2.1 用地矛盾

《矿产资源法》规定:“矿产资源属于国家所有”“地表或者地下的矿产资源的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变”。可见,油气资源的所有权与土地所有权是分离的。油气企业获得了探矿权和采矿权,仅仅是获得了“探”和“采”的权利,是否能够按计划施工和建产,取决于是否获得土地的使用权^[1]。

因油气资源是国家战略资源,按照《关于石油天然气行业钻井及配套设施建设用地的复函》(国土资函[1999]219号)规定,油气公司可按照《土地利用年度计划管理办法》有关规定,在汇总各生产企业所需建设用地的基础上,按时提出年度用地计划建设,包括用途、用地面积、涉及区域等。每年初,按照上级主管部门下达的生产计划,向拟钻井区域所在地的县级人民政府土地行政主管部门通报钻井及配套设施等拟使用土地的有关情况;每季度末,将所需钻井及配套设施建设用地进行汇总,按土地管理法律、法规的规定提出用地申请,由当地县级人民政府土地主管部门依法向有批准权的一级人民政府报批。但因涉及土地类型不同,办理程序大不相同,实际办

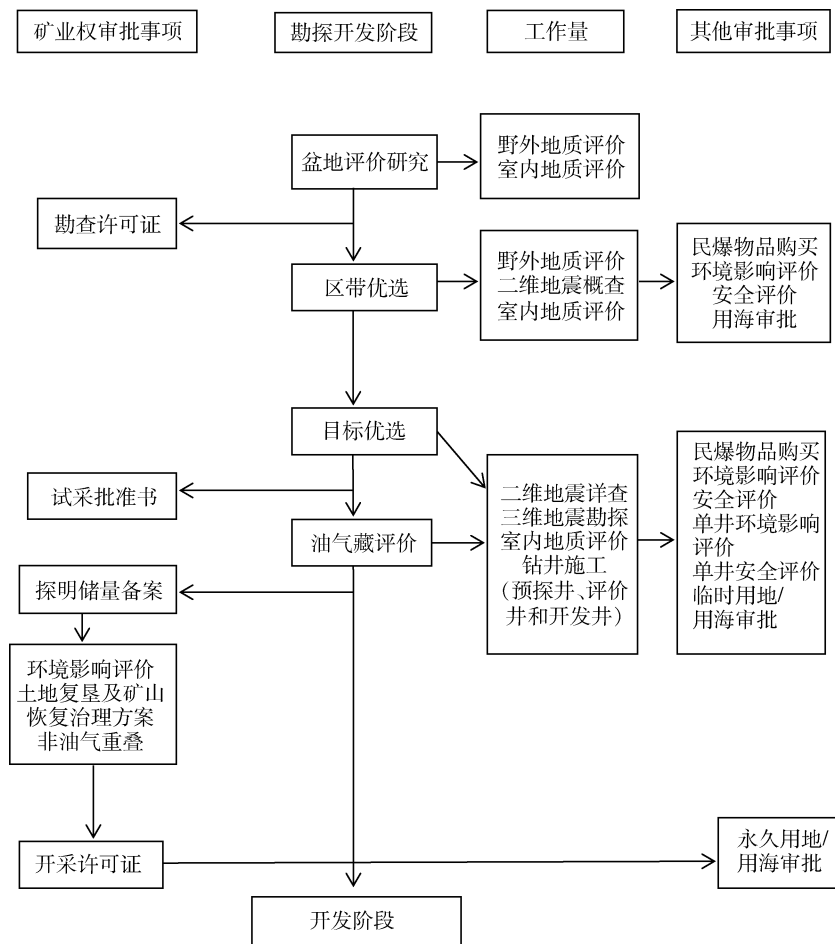


图 1 油气资源勘探开发流程与矿业权审批关系图

Fig. 1 The relation diagram between oil and gas resources exploration and development process and mining rights approval

表 1 四川盆地钻井用地办理流程情况表

Table 1 Flow sheet of drilling land application process in Sichuan basin

阶段	办理内容和用时
用地前期论证	用地前期评价:涉及 7 个前期评价,取得地方自然、林业、地震等主管部门的评审备案手续,一般需要 75 d 用地预审申办:需开展用地预审报告编制,并逐级上报省级以上自然资源主管部门审批,一般需要 180 d
现场征地及临时用地手续办理	不涉及基本农田、房屋拆迁一般需要 90 d;涉及基本农田和房屋拆迁一般需要 120 d
建设用地报批登记	征地面积确定后,完善建设用地报批资料,逐级上报省级以上自然资源主管部门审批,获批后开展土地确权登记,取得土地使用权证。不涉及基本农田(省级政府审批)一般需要 300 d;涉及基本农田(国务院审批)一般需要 390 d
土地复垦退耕	项目建成后,组织对不再使用的临时用地开展土地复垦施工,取得地方验收合格手续,并依法退耕,一般需要 120 d

理过程中,存在许多困难,主要表现在审批环节多、办理时间长等。以中国石油四川盆地钻井用地办理为例,包括 4 个阶段:用地前期论证、现场征地及临时用地手续办理、建设用地报批登记、土地复垦退耕。全部办理完成需要用时 480~660 d(含公司准备时间),一定程度上影响了油气勘探开发进度。

2.2 用海矛盾

我国海域油气勘探开发主力区位于渤海湾盆地,因该盆地主体区处于渤海湾经济圈,用海功能复杂、矛盾突出、海域使用证办理难度大。首先,

以中国海油渤海油田为例,其矿区受限面积已达 3.5 万 km²,占其矿权面积的 77%,其中海洋生态红线区、军事区、交通运输受限分别占 12%、51%、14%;其次,海域使用证办理时限长、难度大。办理过程涉及自然资源部、生态环境部、交通运输部等 6 个审批部门,涉及部门多,且各部门向下级单位征求意见环节无法保障,导致整个海域使用证办理周期拉长,会制约油气企业油气勘探规划及部署。

2.3 生态环境保护与油气资源勘探开发的矛盾

目前,我国环保、林业和自然等部门先后出台的

《风景名胜区条例》《国家级公益林管理办法》《湿地保护管理规定》《矿产资源法》等文件都对保护区内禁止进行矿产资源勘查开采有明确的规定。如《矿产资源法》第二十条明确规定,非经国务院授权的有关主管部门同意,不得在国家划定的自然保护区、重要风景区、国家重点保护的不能移动的历史文物和名胜古迹所在地开采矿产资源。《自然保护区条例》规定禁止在自然保护区内进行砍伐、放牧、狩猎、捕捞、采药、开垦、烧荒、开矿、采石、挖沙等活动,但法律、行政法规另有规定的除外^[2]。综上所述,各类法律法规对矿产资源勘探开发与保护地的关系均有笼统的规定,但对于不同矿种,特别是一些以地下开采方式的矿种的勘探开发未作出明确的分类规定。自2017年3月,原国土资源部开展保护地内矿业权退出工作以来,截至2019年2月,已退出油气矿业权5.7万km²。2018年9月生态环境部发布《关于生态环境领域进一步深化“放管服”改革,推动经济高质量发展的指导意见》提出了严格杜绝环保一刀切,但没有具体的分类措施,执行过程仍然困难重重。例如,因不同类型的保护地对油气矿业权的要求不明确,所以各省(自治区)的保护地清退工作大部分采取“一刀切”的方式,造成极大资源浪费;油气矿业权设置时间先于保护地的,没有补偿方案和措施;各省(自治区)对矿业权退出保护地的要求不统一;还有各类保护地范围划定不合理、缺乏统一标准、保护地范围数据不一致、保护地没有明确限制或禁止的对象等问题使油气矿业权退出处于两难境地。以胜利油田为例,其采矿权与保护地叠合面积944 km²。保护地规定不完善也会影响油气勘探开发。

2.4 探采衔接不畅

如同前述内容中提到的,陆上油气资源勘探开采过程中具有“不能停”的特点,使油气资源勘探过程中必定会产生“采”的行为。目前我国实行探矿权、采矿权两证管理,但因探矿权转采矿权的过程中,需要提交矿山地质环境保护与土地复垦方案评审意见及公告结果、环境影响评价报告的批复等要件,要件准备齐全申报后还需要解决油气与非油气叠置问题,几项要件的办理大大拉长了探转采的进程。

1) 由于申请人一般经过试采阶段获得油气探明储量后办理探明储量备案文件,同时进行储量登记,储量备案登记完成后才能够制定油气开发利用方案,在开发利用方案基础上编制《矿山地质环境保护与土地复垦方案》和《环境影响评价报告》,目前这几项要件为串联办理,而这些要件从编制到办理完成往往需要2~3年时间,编制和办理时间拉长,导

致探采衔接不畅。

2) 要件准备齐全申报后还需要解决油气与非油气叠置问题,因油气面积比较大,与非油气叠置情况比较复杂,签署叠置协议难度增大,也拉长了获得采矿权许可证的时间,导致油气探采衔接不畅。

3) 依据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国环境影响评价法》《建设项目环境影响评价分类管理名录》等法律法规,油气资源勘探开发需要办理单井环境影响评价、建设项目环境影响评价。环境影响评价报告及批复一般为省、市或县级环保部门。但油气矿业权采矿权申请要件中也有环境影响评价报告的批复,要件存在重复。

2.5 资源分配不均

我国的油气资源上游勘探开发长期处于垄断状态,中国石油天然气集团有限公司(以下简称“中国石油”)、中国石油化工集团有限公司(以下简称“中国石化”)、中国海洋石油集团有限公司(以下简称“中国海油”)在上游油气资源勘探开发中起主体作用,因属中央管理企业(以下简称“央企”),所以其在油气资源勘探开发过程中获得的利润主要上缴到中央,资源地政府和居民只能通过分成方式参与资源税、征地补偿费,矿业权出让收益、矿业权占用费获得油气资源勘探开发的红利。但各项税费与油气公司上缴国家利润相比,微乎其微,所以央企与地方政府经济发展的矛盾冲突愈发明显,已影响到油气企业正常的勘探开发活动,表现出来的案例就是中国石油长庆油田与陕西延长石油(集团)有限责任公司在陕北的资源勘探开发矛盾。

3 当前环境下解决措施

3.1 着力解决油气勘探开发用地问题

1) 落实产业用地优先保障。明确优先保障油气勘探开发建设用地,将规划期内拟实施的油气产业项目用地,纳入各级土地利用总体规划,对国务院、省政府确定的油气产业重点项目,在下达省土地利用年度计划时要单独列出;其他项目用地,在下达市、县土地利用年度计划时优先保障。

2) 积极推进先行用地。国家立项或列为国家重点工程、需要国务院审批项目的控制工期的单体工程,可以按照原国土资源部规定申请办理先行用地(不得占用基本农田),并在获得批准后6个月内办理建设用地报批手续。

3) 简化用地报批要件的特殊规定。参照油气勘探开发用地模式,中国石油、中国石化、中国海油等中央直属企业下达的油气开发生产计划或可研批复,可作为省政府批准权限内项目用地手续的立项

文件;在取得油气采矿许可证之前,需在矿区配套建设永久性设施的,探矿权人可以持勘查许可证和试采批准书,在省人民政府批准权限内申报建设用地手续。

目前山西省自然资源厅通过上述制度协调用地手续办理,经企业反馈,用地申请办理要件简化、程序缩短、进度加快。此外,各级政府也积极保障煤层气产业用地需求。如晋城市在市级土地利用总体规划调整时,专项安排煤层气产业用地规划指标414.87亩^①,已分解下达至相关县(市)。晋中市将煤层气产业建设用地在土地利用“十三五”总体规划中单列,规划指标为160亩,已分解下达至和顺县、昔阳县、寿阳县。

3.2 统筹解决海域使用证办理难的问题

1) 将海域油气资源勘探开发工作纳入地方规划。由国家主管部门统筹用海专项规划,将油气开发重点项目纳入国家和地方规划,国家海洋功能区划应充分考虑海洋油气资源开发的兼容性,做好油气资源与海洋专项规划的统一,借鉴国外的经验和做法,制定保护区油气开发准入标准,并基于安全环保标准,建立市场化、多元化的生态补偿机制,实现“在保护中开发,在开发中更好地保护”,做到既绿色发展,又确保高效开发和利用海洋油气及各类海洋资源。

2) 优化海域使用证办理流程。针对海洋油气资源海域使用审批程序复杂、审批周期长的问题,建议用海审批“串联”改“并联”,不再将环评审批作为海域使用审批的前置条件,这一项在2018年国家机构改革之后,海洋局已调整执行,一定程度上加快了审批办理速度;建议优化海域使用论证,去掉与环评相重复的内容,调整或取消海上油气项目用海预审工作环节;简化用海审批程序,对外挂井槽、平台甲板扩建等投资少、工程方案简单、建设周期短的调整、改造项目、调整井项目,简化审批程序,改为有条件的备案制。

3.3 加快优化环境影响评价批复的办理

1) 优化环境影响评价批复实行有条件备案机制。对于油气矿业权人持有勘查开采许可证的区域内,申请人长期未发生破坏环境的行为,可取消老区调整环评审批制度,实行备案机制,对于新区,同类矿种的勘查开采,也实行有条件的备案机制,加快审批流程。

2) 优化单井环评行政审批流程。对单井环评如实行分类处理,已做过项目规划或建设环评的区域实行备案制,未做过规划或建设环评的区域实行批量审批制。目前,陕西省油气勘探开发可先做区

域规划环评,批复后,新钻井在省厅备案即可。

目前,以陕西省为例,规定了油气企业可以对开发利用规划进行环境影响评价,单井环评仅需对环境影响评价登记表备案,大大减轻了建设单位的负担,办理时间从15个工作日的缩减到10分钟。

3.4 简化探矿权转采矿业权许可证的办理

1) 优化部层面油气矿业权审批流程。着力解决油气矿业权和非油气矿业权叠置问题,联合省级自然资源厅(局)合理有效地处置目前已过期并失效的非油气矿业权,同时,以用地审批有机结合为基础,在建立矿业权叠置问题处理基本原则的基础上,制定除油气与煤层气及地下开采的非油气矿业权之间叠置需签订互不影响及权益保护协议外,其他矿种均可采取避让承诺的方式。

2) 在探转采中间设置缓冲期解决油气探采衔接不畅的问题。取消目前试采制度,石油公司获得探明储量向部备案后,可给予1~3年的缓冲期,在此期间,油气企业可进行滚动勘探开发获得各项生产参数,编制开发利用方案、土地复垦及矿山恢复治理方案等,到期后办理正式的采矿权许可证。但此期间获得的销售收入必须严格缴纳矿业权出让收益及各类税费,保障国家权益不受损失,企业依法合规。

3) 简化油气资源开发利用方案、土地复垦方案及矿山恢复治理方案等要件的审批。一要组织石油公司及油气资源勘探开发的专家论证和拟定适用于油气勘探开发特点的油气资源开发利用方案、土地复垦方案及矿山恢复治理方案编写大纲,统一编制标准、制定规范;二要逐步建立起具备油气开发、土地复垦、矿山恢复治理专业知识的专家库,定期组织专家负责今后油气资源勘探开发三合一方案的评审;三要逐步取消土地复垦方案及矿山恢复治理方案必须经中介机构编制的困境。促进油气资源勘探开发有序衔接,解决采矿权前置要件办理时间慢,影响油气勘探开发进程的问题。

山西省、贵州省、甘肃省的非油气审批已开始执行开发利用方案、土地复垦方案及矿山恢复方案三合一的编制和评审,有益于简化审批流程、减轻企业负担。

4) 取消环境影响评价报告批复的要件。2016年新修订的《中华人民共和国环境影响评价法》删除了第25条“建设项目的环评文件未依法经审批部门审查或者审查后未予批准的,该项目审批部门不得批准其建设,建设单位不得开工建设”中的

^① 1亩=666.67 m²

“该项目审批部门不得批准其建设”,不再将环评报告的批准与有关部门的审批挂钩。四川省和重庆市等也已取消办理采矿权所需的区域环评审批。同时,因矿业权人在申请作业用地时必须办理单井环评或建设项目环评,不存在矿业权人未进行环评就可进行开采作业的可能。因此,建议不再将环评作为申请采矿权要件。

5) 简化部分海域探矿权行政审批手续办理。部分海域因技术或不可抗力等原因无法开展勘探工作,为简化油气矿业权审批,建议此类探矿权到期后提交申请书即可延续5年,同时,按照实际情况确定是否调整探矿权性质。

3.5 选取试点省、适当调节税收制度

1) 实行试点省制度,调动地方政府积极性。选取试点省,制定地方企业或政府与央企的合作、参股制度,调动地方政府对油气资源勘探开发的积极性,支持油气企业勘探开发工作。

2) 适当调整中央和地方税费分配制度,调动地方政府积极性。在矿业权出让收益、矿业权占用费及其他税费上向地方政府倾斜,调动地方政府积极性,支持央企在地方的油气资源勘探开发工作,保障油气资源勘探开发。

4 政策建议

为落实习近平总书记关于加大国内油气勘探开发力度,加强国内油气资源供给的重要批示,推动油气资源勘探开发的进度,提高油气资源勘探开发工作效率,促进油气资源勘探开发有序的衔接,提高游资资源利用效率,针对油气资源勘探开发审批流程优化提出以下政策建议。

1) 修改和完善油气资源相关法律法规。对油气资源管理政策研究,应充分借鉴国内外油气资源管理的基础性制度体系,进一步细化和明确油气资源管理制度。建议加快修订《矿产资源法》及相关配套法规,研究并完善适应油气资源特点的法律法规,科学设计监管路径,完善立法和监管体制机制,特别是要加快油气监管的法律、法规、技术标准、规范的制定和落实工作,补充新的法律法规,明确管理主体和各级政府的职责、监管机构的组织体系(地位、责

权利、监管原则和运行机制等)、相关企业的责权利,出台一系列实施细则,使油气监管走上法制轨道。

2) 就油气资源勘查开采深入全面调研,制定适合油气资源管理的政策。包括对生态环境影响、先进适用技术、相关标准规范制定、绿色勘查引导等方面,进一步丰富感性和理论认识,为制定好、实施好油气资源管理制度提供支撑,同时加快完善矿权登记审批流程。尽快开展油气勘探开发对水环境、地质环境影响的专题研究,为推进生态文明建设、支持油气资源产业绿色发展提供技术依据和现实借鉴。

3) 积极推动石油天然气体制改革进程,加快相关政策研究。按照中共中央、国务院印发的《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》,要积极推动石油天然气体制改革进程,实行勘查区块竞争出让制度和更加严格的区块退出机制,加强安全、环保等资质管理,在保护性开发的前提下,允许符合准入要求并获得资质的市场主体参与常规油气资源勘查开采,逐步形成以大型国有油气公司为主导、多种经济成分共同参与的勘查开采体系。

4) 逐步推进油气资源勘查开采一体化管理。根据油气开发的特点对现行规定进行改革,推进油气勘探开发一体化,将投资风险交给企业和市场,政府主要关注公共利益的保护,审查包括每个井的井位、井距、与周边居民距离、环境污染(包括空气、水、土壤、噪音)、道路损坏、监测防护措施等。企业取得钻探许可如获得油气就收取生产销售取得收益及各类税费,对油气勘探开发管理重心由审批过渡监管。

参考文献

- [1] 张川. 油气资源矿业权与土地产权的矛盾及其对策[J]. 天然气技术与经济, 2012(S1):42-44,46.
ZHANG Chuan. The contradiction between oil and gas resource mining right and land property right and related countermeasures[J]. Natural Gas Technology and Economy, 2012(S1):42-44,46.
- [2] 张博, 利广杰. 自然保护区内矿业权退出面临的问题及对策[J]. 中国矿业, 2017, 26(4):1-3, 27.
ZHANG Bo, LI Guangjie. Problems and countermeasures of mineral right withdrawal in nature reserve[J]. China Mining Magazine, 2017, 26(4):1-3, 27.