

调研

低热值煤发电的山西攻略

本报记者 刘存瑞

核心提示

我国是煤炭生产和消费大国,煤炭生产和洗选过程中产生了大量的煤矸石、煤泥、洗中煤等低热值煤资源,每年约有10亿吨左右。进一步完善政策,促进低热值煤发电产业健康发展,延伸煤炭产业链条,推进资源型城市转型升级、循环发展,是构建资源节约型、环境友好型社会的必然要求。

2013年6月初,国家能源局正式下发文件,同意委托山西省核准低热值煤发电项目。这是新中国成立以来,国家首次把能源项目核准权限委托省级政府。这一改革背后的探索和实践,值得关注。

2013年10月31日,是一个让高建军感慨万千、难以忘怀的日子。这一天,中煤平朔集团有限公司申报的“中煤平朔安太堡2×35万千瓦低热值煤电厂”重点新建项目得到了山西省发改委同意开展前期工作的通知,相当于拿到了工程立项发放的“路条”。作为中煤平朔集团公司的执行董事,高建军不知经历过多少次项目建设,缘何这个项目的审批让他激动不已呢?

低和高的辩证法

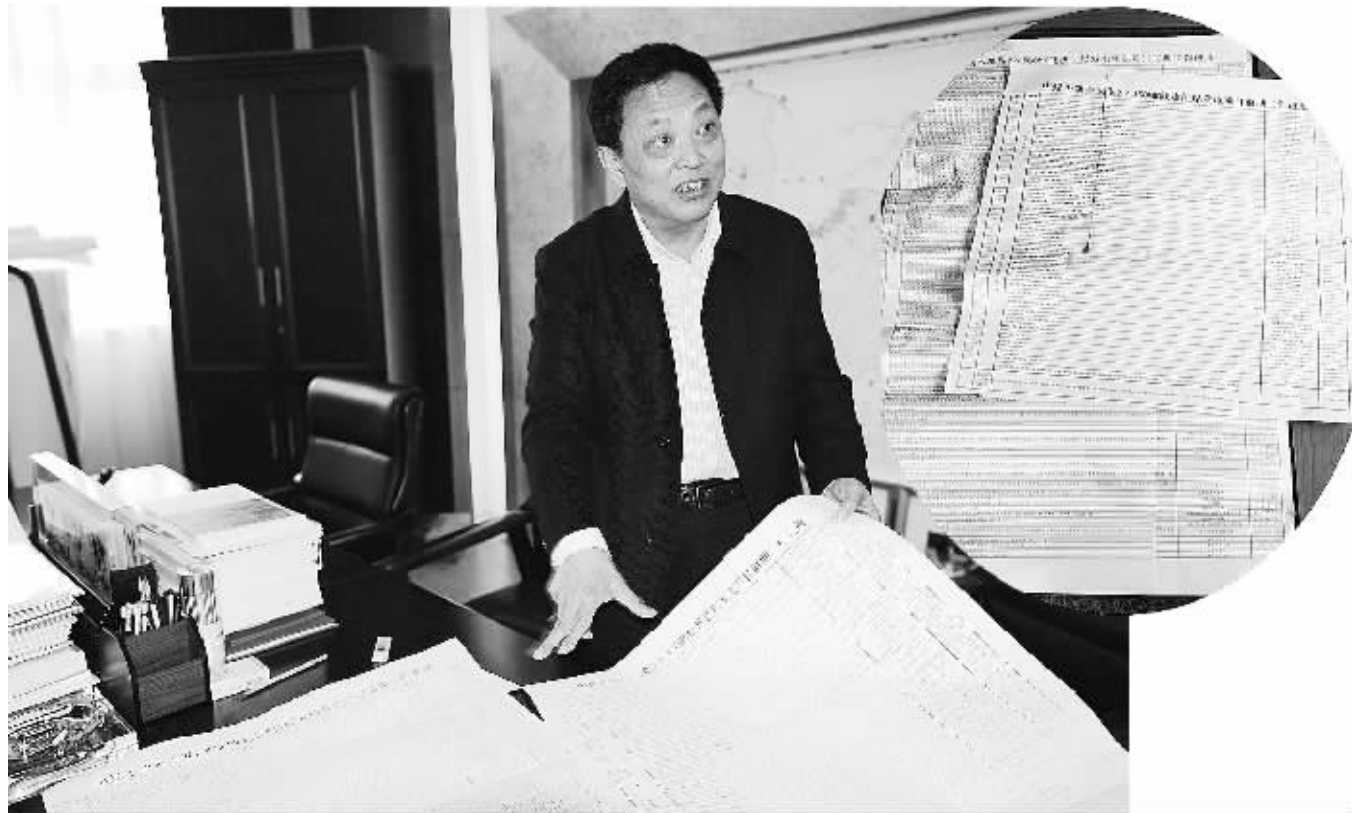
煤矸石和粉煤是一种可以综合利用的资源,低热值煤发电具有“高热值”的经济价值和环保价值

有一座煤矿,就会有一座矸石山,一堆煤泥和粉煤灰,这些在煤炭开采和洗选加工过程中产生的附属品可统称为低热值煤。其中,煤矸石是固体废弃物,含有一定量的可燃性物质,并能散发出有毒的二氧化硫气体;煤泥和粉煤灰如露天堆放,被风吹走会变成扬尘。

山西是全国煤炭大省,在煤炭开采和洗选加工过程中,产生了大量的煤矸石、煤泥和洗中煤。据有关部门统计,截至2013年,历历年积累的煤矸石就有12.5亿吨,形成矸石山1540多座,“十二五”期间,山西省煤矸石每年将以平均1.5亿吨的速度递增。

然而,煤矸石和粉煤并不是简单的废弃物,而是一种可以综合利用的资源。尤其是把煤矸石用来发电,一吨煤矸石的发热量可折合为0.285吨标准煤。如建设一个装机容量为36万千瓦的煤矸石发电项目,年消耗煤矸石达250万吨,年产值可达5亿元,同时还可减少煤矸石占地面积100余亩。山西省目前积累的煤矸石相当于1.57亿吨标准煤,低热值煤发电具有“高热值”的经济价值和环保价值。

山西省发改委能源处处长崔敏介绍,目前山西省低热值煤的年利用总量只有2000万吨,利用低热值煤发电的装机容量只有600万千瓦,仅占火电装机总容量5800万千瓦的10%。低热值煤发电看似容易,实则不然,主要是因为必须先取得一张“路条”,即由国家主管部门审批的立项通知。



图为中煤平朔集团公司执行董事高建军向记者展示两张路条攻略图,及两张攻略图的细节对比。 本报记者 刘存瑞摄

高建军介绍说,平朔集团是一座集露天开采与井工开采为一体的大型现代化煤矿企业,年产原煤1.2亿吨,原煤全部入洗后,每年要产生煤矸石、煤泥、洗中煤、氧化煤等低热值煤约4800万吨,从建矿至今约产生了近3亿多吨。

平朔集团经过试烧实验将发热值在2500大卡的煤矸石,与洗中煤、煤泥按照42:33:25的比例掺配,发热量可达到2962大卡,可以支撑高参数、大容量CFB机组的可靠运行。以此推算,平朔矿区每年产生的4800万吨低热值煤,可满足1200万千瓦的装机容量,实现资源有效利用,减少土地占用和因煤矸石自燃造成的环境污染。

不过,获取“路条”并不是一件容易的事。目前,我国煤矸石的综合利用所消耗的矸石量不足总量的1/3,全国煤矸石电厂400多座,装机容量2600万千瓦,每年仅消耗1.3亿吨煤矸石。主要原因在于对煤矸石综合利用的认识不足,投资落实不到位,缺少优惠的政策扶持,特别是审批很难。具体来讲,就是“僧多粥少”,全国各地各煤矿企业要求上项目申报的多,而国家主管部门审批的数量少,审批时间长。

长和短的攻略图

同一类项目路条从中央部门审批改革为省级部门审批后,各种环节与程序减少了54项,耗时缩短近3年

为了审批路条,平朔集团组建了一支“路条攻略”团队。高建军说,“约20多人,在企业内部叫前期项目部,在平朔集团,每一个项目的实施都要组建这样一个团队。”团队职责就是按照路条攻略流程图中的工作内容,专门进行初步可行性研究报告、可行性研究报告和初步设计,分阶段分部门“攻关”核准,尽早推动项目立项。团队成员工作不分昼夜,从下往上四处跑,跑到任何一地面对的都是上级单位和管理执法部门,攻关难度可想而知。

高建军向记者展示了两张路条攻略流程图。一张是“中煤平朔木瓜界2×66万千瓦低热值煤发电新建项目前期工作进展”流程图,另一张是“中煤平朔安太堡2×35万千瓦低热值煤发电新建项目前期工作进展”流程图。前一张从2009年10月26日开始实施,由中煤平朔煤业公司通过中煤集团公司将项目规划请示上报国家能源局,一直到2013年1月28日得到同意批复,历时39个月零2天。后一张从2013年6月20日开始实施,由中煤平朔集团公司通过属地朔州市发改委将项目的规划请示上报山西省发改委,到2013年10月31日得到同意批复,前后历时4个月零11天。

流程图上详尽地排列出了各个工作阶段、各项工作内容、各实施或批复单位、各实施或批复时间等内容,前一张流程图有98个序号,也就是有98项工作要做,其中,仅申报到批复就有74个序号,需要拿到各相关部门,比如土地、环保、文物、水利、规划、设计、安全、民航、发改委等的47份批复文件。后一张流程图只有39个序号,其中,从申报到批复有20个序号。对比两张图,后者比前者的“路条”获批,缩短了3年时间,减少了54个环节与程序。从流程图上可以清楚地看到,前一张是由中央部门审批,后一张则是由省级部门审批。

在十一届全国人大五次会议上,山西团代表建议大力发展低热值煤发电产业,变废为宝提高资源利用率,使煤炭产业再次走向新的起点,“撬动”了国家能源局行政审批制度改革,同意将“1920万千瓦的低热值煤发电项目”委托山西省核准。

2013年6月初,国家能源局正式下发文件,同意委托山西省核准低热值煤发电项目。对中煤平朔集团公司来说,后一张“路条”的审批,正赶上了这个好时机。

管和放的突破口

要把好政策用足、用活、用好,行政体制改革和进一步简政放权是实现经济转型升级的破局“钥匙”

2013年6月,国家能源局正式下发文件,同意委托山西省核准低热值煤发电项目。这是新中国成立以来,国家首次把能源项目核准权限委托给省级政府,在全国尚属首例,是行政审批制度改革的一项重大改革,也是国家支持山西综改区试验、转型跨越的一项重大举措。

山西省发改委主任王斌表示,“政策

是重要的资源,有时候比直观的资金、土地更重要。好的政策有了,更要将政策落在实处,把政策用足、用活、用好。这对山西省加快推进电力建设,实现高碳产业低碳发展、黑色产业绿色发展具有重要意义。”

为了不折不扣地把政策措施落到实处,2013年8月,山西省政府出台了《山西省低热值煤发电项目核准实施方案“20条”》和《山西省低热值煤发电第一批项目优选办法》等文件,对“路条”的发放,提出优选工作要科学、有序、高效开展,本着“公平、公正、公开、竞争”的原则,核准条件高于国家标准,除10个基础的准入条件外,又提出了10个优先原则。省发改委与相关部门成立了8个专业组,进行评选、推荐和实地调研,并对项目进行公示。成立监督组全程参与,对项目的核准、建设、运行等进行事前、事中、事后全过程、全方位的督查。最终从71个上报项目中确定了第一批5个低热值煤发电项目。随后,又筛选了第二批、第三批。

在第一批“路条”的发放过程中,许多企业有两个明显的感受,一是高门槛准入,核准条件高于国家标准;二是高效率办事,对项目审批的程序、时限都作了明确规定。同时,从布局、燃料、机组选型、水源、环保条件,以及环保设施的选择、燃料运输、下游产业链、电力市场条件、热电联产等方面考虑,总装机350万千瓦。建成投产后,年消耗煤矸石、煤泥等低热值煤资源约1600多万吨,约相当于山西能源产业转型、循环经济发展、生态环境治理、土地节约、能源利用效率提高具有引领示范作用。

平朔项目属于山西省第一批发放的“路条”之一。高建军认为,这是资源型经济转型发展的有益探索,审批权力完全可以放下来,放下来的成效要好得多。同时,行政审批制度改革还有进一步深化的必要,有些权限应一放到底。比如,企业上项目,行政主管部门应制定准入的标准和条件,让企业“对号入座”,让市场在资源配置中起决定作用,符合就上,反之就不要干,为什么要用“路条”的方式来调控呢?平朔公司提出建设1000万千瓦低热值煤发电基地,目前仅拿到2张“路条”,加上已建成的还不到300万千瓦,还有更多“路条”等着跑。

观察

激活市场一池春水

王晋

只有放权,才能释放活力;只有监管,才能有序推进。让“看不见的手”更有效,让“看得见的手”更有力,才能最大限度为市场主体松绑减负

上项目要审批,相关企业为了拿到审批“路条”,还组建了一支“路条攻略”团队。即便如此,“审批难”仍然让企业叫苦不迭,出现了一个怪现象,审批者应接不暇忙审批,被审批者加班加点跑项目,两头都辛苦,效率却不高。改革带来了效率的提升。2013年6月,国家能源局首次将1920万千瓦低热值煤发电项目核准权限下放山西省政府。这项改革使项目核准周期由过去的39个月缩短为4个多月,大大提高了审批效率。截至2013年底,已分两批下发10个项目的“路条”,核准3个项目,推动了山西省低热值煤发电产业的快速发展。

在激烈的市场竞争中,时间成本有时是最大的成本。市场千变万化,机遇稍纵即逝。在地方采访,经常听到企业家感慨等审批“等到黄花菜都凉了”,正因如此,简政放权才能释放市场的活力,让市场的“发动机”更强劲有力。

简政放权作为本届政府“开门第一件大事”,已经显示出巨大的成效。过去一年,全国新注册企业增长27.6%,民间投资比重上升到63%,城镇新增就业1310万人,简政放权的红利不断释放。事实证明,简政放权的力度有多大,职能转变的速度有多快,市场和企业的活力就有多强。

煤矸石、煤泥等低热值煤是煤炭开采过程的伴生物,煤矸石集中堆存,占压大量土地,还给矿区环境带来了较大危害,同时也是一种能源的浪费。当前,利用煤矸石、煤泥等低热值煤进行发电,是最切实可行的途径和手段。但项目审批程序复杂、核准周期较长、优惠政策难以全部落实到位、部分企业规模偏小等成为制约瓶颈。

近日召开的国务院常务会议指出,要继续下好简政放权先手棋,实现放管结合、使两者相辅相成,营造公平竞争环境,规范市场秩序,在加强事中事后监管和完善监管体系下使简政放权顺利推进,这是保持经济运行处在合理区间的重要举措。这再次给社会释放一个信号,就是“有形的手”不会缺位,“无形的手”应该到位。

在推进简政放权的同时,要注意放权不等于放任不管,项目审批权限下放后,应进一步加强规划指导,要求产煤大省制订切实可行的低热值煤发电项目核准实施方案,并坚守标准,确保不降低标准“放水”。同时,还应推行核准权限动态管理,对违规项目加大稽查力度,对不符合产业政策或发展规划的重大建设项目违规核准的,及时收回对地方政府的下放权限,确保核准的项目布局合理、技术先进、效益明显。只有放权,才能释放活力;只有监管,才能有序推进。

改革只有进行时,只有不断破除在实践中遇到的各种体制机制障碍,才能不断激发新的活力;只有在改革中积累新的经验,才能不断放大改革的效应。让“看不见的手”更有效,让“看得见的手”更有力,就能最大限度为市场主体松绑减负,充分激活发展的一池春水。

专家观点

先行示范值得研究 权力下放仍需审慎

本报记者 孙璇

去年以来,政府在加快职能转变、简政放权方面取得了重要进展,取消和下放行政审批事项,不仅有利于行政体制改革,还能促进经济平稳发展和产业结构转型升级。国家能源局同意委托山西省核准低热值煤发电项目,这在一定程度上延伸了煤炭产业链条,促进了低热值煤发电产业健康发展。

国务院发展研究中心研究员丁宁宁认为,过去30年,我国煤电产业进步很大。此次国家能源局将项目审批权下放至山西省一级,作为国家简政放权的探索值得研究。“对于机组规模达20万千瓦以上的大型煤电项目,无论从环保还是规模角度来看都较为规范,这方面的审批权力下放值得鼓励。”他说。

而对于小规模项目,过快放开仍有风险。中小项目从环保、污染排放角度来看通常很难达标,项目上马速度较快也不利于当地和全国产业统筹。丁宁宁建议,对于能源型项目的审批权力下放应该慎重对待。山西低热值煤发电项目应在省政府的严格审批、监督和管理下逐步推开,不能因为国家权力下放而导致项目“无忧无虑”地落地。

专家认为,对于能源型项目审批权的取消和下放,政府部门应当不断完善监督检查,防止“明放暗不放”、“明减暗增”等情况的发生,让政策落到实处,真正有利于经济发展。

同时,政府从繁琐的审批事务中“解脱”出来后,应当投入更多精力把该管的事管好。在能源、资源开发领域,要防止项目一窝蜂上马,引发环境污染、产能过剩、无序竞争等一系列问题。当然也不能因噎废食,各级政府要运用国土规划、产业政策、财税、金融等手段引导企业的投资行为,优化产业布局,减少污染排放。

在欧美国家,针对能源型项目的审批环节是非常严格的。取消和下放审批权需要加强项目事中和事后管理。专家建议,在尊重市场的前提下,对于能源型项目,政府应该慎之又慎,把从事审批到监管的各个环节做到位。

丁宁宁认为,目前行政审批制度改革向哪个方向值得肯定,但审批权取消和下放也得“具体问题具体分析”,切忌一刀切。政府在处理与市场关系的时候,“管与放”之间的协调一定要掌握好。行政审批制度改革涉及各方利益,问题复杂,考量着各级政府的执政智慧。

本版编辑 张双

实现资源的高效和循环利用

——访国务院发展研究中心资源与环境政策研究所李维明博士

本报记者 林火灿 吉蕾蕾

访谈

用好低热值煤资源,对于推进资源型城市转型升级,构建资源节约型、环境友好型社会具有重要意义。近日,国务院发展研究中心资源与环境政策研究所李维明博士接受了本报记者的采访。

记者:山西省低热值煤发电项目核准权下放,对于每年煤矸石以平均1.5亿吨速度递增的山西省来说,有何意义?

李维明:国家委托山西省核准低热值煤发电项目,是国家深化能源行政审批制度改革、简政放权的重大举措,必将对山西省乃至全国改革和发展产生深远的历史和现实意义。

国家审批权下放对山西省来说是机遇,更是挑战,必将对山西地方政府监管能力尤其是事中事后监管能力的提升提出更高要求。地方政府和有关部门必须充分厘清政府和市场的关系,明确政府在低热值煤发电产业发展中的作用,在此基

础上,进一步规范程序,简化手续,制定具体明确的监管规则及监管制度,确保监管过程的透明化和法制化以及可问责,同时建立健全高效的监管组织体系,加大监管手段创新力度,并注重公众参与,全面提升监管效率。

记者:我国是能源消费大国,煤炭在一次能源消费中的比重长期居高不下。面对能源消费结构相对单一、能源利用效率偏低的问题,如何推进煤矸石综合利用具有哪些积极意义?

李维明:按照循环经济理论,以“减量化、再利用、资源化”为原则的循环经济发展,其核心就是要实现资源的高效利用和循环利用,这是对“大量生产、大量消费、大量废弃”的传统增长模式的根本变革,符合可持续发展理念。充分利用我国丰富的煤矸石、煤泥等资源,大力发展低热值煤发电,是绿色发展、循环发展的现实

需要,也是推动资源型城市转型最切实可行的途径和手段。

具体来讲,加快煤矸石等资源的循环利用,有助于实现低热值煤资源就近高效转化,提高能源资源利用效率,在一定程度上缓解资源环境压力;有助于多途径利用废弃资源,从根本上减轻矿区生态环境污染;有助于保护宝贵的土地资源、避免运力浪费、降低运输能耗;有助于消除矸石山垮塌等安全事故隐患,维护人民群众的生命和财产安全;有助于提高废弃物的综合利用率,变废为宝,促进清洁生产,降低企业的生产成本,提高企业的经济效益和综合竞争能力,增强企业抗风险能力和国际竞争力。

记者:在您看来,应该如何更加科学合理地利用煤矸石等低热值煤资源?

李维明:实践证明,科技创新对推动资源综合利用意义重大。早在20世纪

50年代,我国科技工作者就开始了针对煤矸石综合利用技术的研究,几十年来,创造了许多煤矸石综合利用技术,如煤矸石用于生产水泥、混凝土、砖、陶粒、砂浆及道路工程、农用肥料、发电、化工填料等,甚至建立了很多生产线。通过科技创新,积极探索废弃物资源化利用的新方法、新技术和新工艺,将有力推动技术进步和生产力发展,促进生态文明。

当前,我国在合理利用此类资源方面,需要克服的制约因素仍然不少。例如,基础研究相对薄弱,加工利用仍处价值链低端,缺乏高端利用的有效途径;技术创新能力不足,相关人才缺乏,自主创新能力较弱,主要依靠引进国外技术,企业发展后劲不足、竞争力弱等问题突出;资金投入尚不足,缺乏有效的经济激励约束政策和相关配套政策等。