煤矿项目前期手续办理全过程管理策略研究

唐　磊

国网能源哈密煤电有限公司　新疆　哈密　839000

摘　要：煤矿项目前期手续办理是项目开工建设的前提和基础，涉及核准、用地、安全、环保、水保、节能等多个领域，具有涉及部门多、审批周期长、政策变化快、协调难度大等特点。本文在分析煤矿项目前期手续办理内涵与特点的基础上，系统梳理了从项目核准到开工备案各主要环节的审批内容与办理要点，剖析了当前手续办理中存在的政策把握不准、流程管理不畅、沟通协调不足、过程管控薄弱等突出问题，从建立全流程管理体系、加强政策研究与动态跟踪、优化内部协同机制、强化关键节点管控、推进数字化管理等方面提出了全过程管理的优化策略。研究认为，构建“前期策划—流程管控—协同推进—动态调整—闭环归档”的全过程管理模式，是提升煤矿项目前期手续办理效率和质量的有效路径。

关键词：煤矿项目；前期手续；全过程管理；项目核准；审批流程

引言

煤矿项目属于国家严格管理的资源开发类项目，其建设涉及资源开采、安全生产、生态环境保护等多个方面，前期手续办理环节多、要求高、周期长。从项目核准到开工建设，需要依次完成核准批复、用地预审、安全核准、环境影响评价、水土保持方案、节能评估、初步设计审查、开工备案等一系列手续，涉及发展改革、自然资源、生态环境、水利、能源、应急管理等多个主管部门。近年来，随着国家“放管服”改革深入推进和矿产资源管理政策不断调整，煤矿项目前期手续办理的流程和要求也在持续变化。部分建设单位由于对手续办理缺乏系统管理，存在流程不清、责任不明、推进不力等问题，导致手续办理周期过长、成本增加，甚至出现违规建设风险。在此背景下，加强煤矿项目前期手续办理的全过程管理，对于保障项目合法合规建设、提高项目推进效率、防范项目风险具有重要意义。

1 煤矿项目前期手续办理的内涵与特点

1.1 前期手续办理的基本内涵

煤矿项目前期手续办理是指项目从规划选址到开工建设前，依法向相关行政主管部门申请办理的各类审批、核准、备案和许可事项的总称。其核心目的在于确认项目的合法性、合规性和可行性，确保项目在资源利用、安全生产、环境保护等方面满足国家法律法规和政策要求。前期手续办理贯穿项目决策、设计、准备各阶段，是项目从设想变为现实的关键环节。手续办理的完整性和及时性，直接决定项目能否按期开工建设和合法投入生产。从管理角度看，前期手续办理是一项涉及多部门、多专业、多阶段的系统性工作，需要建设单位统筹协调、有序推进。

1.2 前期手续办理的主要特点

煤矿项目前期手续办理具有以下显著特点。一是涉及部门多，涵盖发展改革、自然资源、生态环境、水利、能源、应急管理、卫生健康等多个主管部门，部分事项还需逐级上报至省级或国家层面审批。二是审批周期长，从项目核准到开工备案，通常需要较长时间，受政策调整、审批节奏、资料质量等因素影响较大。三是政策敏感性强，煤炭产业政策、环保政策、安全标准等处于动态调整中，手续办理要求随之变化[1]。四是专业交叉多，各审批事项涉及地质、采矿、安全、环保、水保、节能等多个专业领域，技术要求高。五是协调难度大，不同审批事项之间存在前置依赖关系，需要统筹安排办理顺序。这些特点决定了前期手续办理必须实行全过程管理。

1.3 全过程管理的必要性

传统的手续办理模式往往采取“一事一办”的方式，缺乏整体规划和系统管理，容易出现顾此失彼、重复返工、进度失控等问题。全过程管理强调从项目前期策划阶段即介入手续办理工作，对办理事项进行全面梳理、统筹安排、动态跟踪和闭环管理，实现对手续办理全过程的计划、组织、协调和控制。通过全过程管理，可以提前识别办理难点和风险点，合理安排办理顺序和资源投入，及时发现和解决办理中的问题，确保手续办

理按计划推进。对于煤矿项目而言，实行全过程管理不仅是提高效率的需要，更是防范合规风险、保障项目顺利实施的重要举措。

2 煤矿项目前期手续办理的主要环节与内容

2.1 项目核准与规划许可环节

项目核准是煤矿项目前期手续办理的起点和核心。根据国家投资体制改革要求，煤矿项目一般实行核准制，建设单位需编制项目申请报告，经逐级审核后报有权机关核准。项目申请报告应包括项目基本情况、资源条件、建设方案、投资估算、经济分析等内容。在核准前，通常还需取得规划选址意见、用地预审意见等前置要件。项目核准后，建设单位方可开展后续手续办理。规划许可环节包括选址意见书核发、建设用地规划许可等，确保项目用地符合国土空间规划要求。项目核准与规划许可环节涉及发展改革和自然资源部门，是后续各项手续办理的基础和前提。

2.2 用地审批与矿业权环节

用地审批是煤矿项目手续办理的关键环节。煤矿项目用地包括工业场地、井口及附属设施用地、排矸场用地、道路用地等，需依法办理农用地转用、土地征收和供地手续。用地审批涉及自然资源部门，需提交勘测定界报告、压覆矿产评估、地质灾害评估等材料。对于涉及占用耕地、林地、草原的，还需办理相应审批手续[2]。矿业权环节包括采矿许可证的申请和取得，需提交矿产资源开发利用方案、矿山地质环境保护与土地复垦方案等。采矿许可证是煤矿合法开采的核心凭证，其取得往往需要较长时间。用地和矿业权手续相互关联，需统筹推进。

2.3 安全与环保审批环节

安全审批是煤矿项目手续办理的重中之重。煤矿项目需办理安全设施设计审查、安全核准等手续，涉及应急管理部门。安全设施设计审查要求设计单位具备相应资质，设计内容符合煤矿安全规程和标准要求。环保审批包括环境影响评价文件审批，需编制环境影响报告书，报生态环境部门审批。环评文件应全面分析项目对环境的影响，提出切实可行的防治措施。对于涉及生态保护红线、自然保护地等敏感区域的，还需进行专题论证。安全与环保审批专业性强、要求高，是手续办理中技术难度较大的环节。

2.4 水保、节能及其他环节

水土保持方案审批要求编制水土保持方案报告书，报水利部门审批，明确水土流失防治措施和水土保持投资。节能评估审查要求编制节能评估报告，报发展改革部门审查，分析项目能耗水平和节能措施。此外，煤矿项目还可能涉及取水许可、排污许可、职业卫生审查、消防设计审查等手续。各环节之间环环相扣，部分事项互为前置，需要合理安排办理顺序。初步设计审查和开工备案是开工前的最后环节，初步设计需经能源部门审查批复，开工备案需向相关部门报备后方可开工建设。

3 前期手续办理全过程管理存在的主要问题

3.1 政策把握不准与信息滞后

煤炭产业政策、环保政策、用地政策等处于不断调整中，部分建设单位对政策变化缺乏及时跟踪和准确理解，导致手续办理方向偏差或资料不符合最新要求。例如，环保标准的提高可能导致原环评文件需重新编制，用地政策的收紧可能影响供地方式。政策信息获取渠道不畅、解读能力不足，是导致手续办理延误的重要原因。此外，不同地区、不同层级审批部门的执行标准存在差异，若不能准确把握，容易造成反复修改和补充材料。

3.2 流程管理不畅与责任不清

部分建设单位对手续办理缺乏系统规划和流程管理，未建立明确的责任分工和进度计划，导致办理工作推诿扯皮、进度失控。各审批事项之间的前置关系和逻辑顺序未理顺，出现“等米下锅”或“重复劳动”现象。内部各部门之间职责边界不清，技术部门、报批部门、财务部门之间协调不畅，影响办理效率。此外，部分建设单位对中介机构的依赖度过高，自身对手续办理的掌控能力不足，一旦中介机构出现问题，整个办理工作即陷入被动。

3.3 沟通协调不足与前置依赖

手续办理涉及多个审批部门，部门之间的沟通协调至关重要。部分建设单位与审批部门沟通不充分，对审批要求和关注重点了解不够，导致资料准备针对性不强。审批事项之间的前置依赖关系复杂，如用地预审往往是项目核准的前置条件，环评审批又可能依赖于初步设计深度[3]。若不能统筹协调各事项的推进节奏，容易出现某一环节滞后影响整体进度的情况。此外，涉及跨层级、跨区域审批的事项，协调难度更大，需要建设单位投入更多精力。

3.4 过程管控薄弱与风险应对不足

手续办理过程中的进度管控和风险应对能力不足。部分建设单位缺乏有效的进度跟踪机制，对手续办理的实际进展掌握不清，难以及时发现偏差并采取纠偏措

施。对可能出现的政策风险、审批风险、资料风险等缺乏预判和应对预案，遇到问题时被动应付。手续办理过程中的资料管理不规范，版本混乱、归档不全，影响后续查阅和审计。过程管控的薄弱，使手续办理工作难以实现精细化管理，增加了项目整体风险。

4 前期手续办理全过程管理的优化策略

4.1 建立全流程管理体系

建设单位应建立覆盖手续办理全过程的管理体系，明确管理目标、组织架构、职责分工和工作流程。在项目启动阶段，即组织编制前期手续办理总体计划，梳理全部办理事项，明确各项手续的办理条件、审批部门、所需材料、预计周期和前置关系。建立手续办理台账，动态记录各项手续的办理状态、存在问题 and 下一步计划。设立专门的前期工作机构或岗位，统筹协调手续办理工作。制定手续办理管理办法和考核制度，将办理任务分解到具体部门和人员，形成责任明确、协调有序的管理格局。

4.2 加强政策研究与动态跟踪

建设单位应建立政策研究和跟踪机制，密切关注煤炭产业政策、投资政策、用地政策、环保政策、安全政策等的变化，及时获取和解读最新政策信息。可通过订阅政策信息平台、参加行业培训、咨询专业机构等方式，保持对政策动态的敏感度。对重要政策变化，应及时评估对手续办理的影响，调整办理策略和资料准备[4]。建立与审批部门的常态化沟通机制，及时了解审批要求和工作动态。通过加强政策研究，提高手续办理的针对性和前瞻性，减少因政策理解偏差导致的返工和延误。

4.3 优化内部协同与外部沟通

建设单位应优化内部协同机制，打破部门壁垒，建立技术、报批、财务、工程等部门的联动工作机制。技术部门负责技术方案和报告编制，报批部门负责与审批部门对接和资料报送，财务部门负责费用保障，各部门密切配合形成合力。在外部沟通方面，应建立与各审批部门的定期沟通和专题汇报机制，主动汇报项目情况，争取理解和支持。对于涉及多部门的事项，可申请召开联席会议或并联审批，提高协调效率。对于跨层级审批事项，应提前做好沟通汇报，争取上级部门的指导和支持。

4.4 强化关键节点管控与风险应对

建设单位应识别手续办理中的关键节点和风险点，实施重点管控。关键节点包括项目核准、用地批复、安全核准、环评批复、采矿许可等，应制定专项推进方案，明确责任人和完成时限，加强跟踪督办。对可能出现的风险，如政策调整、审批暂停、材料退回、前置条件不满足等，应提前制定应对预案，降低风险影响。建立预警机制，对进度滞后、材料缺陷、沟通不畅等问题及时预警和处置。通过强化关键节点管控和风险应对，确保手续办理按计划推进。

4.5 推进数字化管理与档案建设

建设单位应推进手续办理的数字化管理，利用信息平台实现办理事项的在线跟踪、资料共享和进度预警。建立手续办理数据库，归集各项手续的批复文件、申报材料、沟通记录等，实现全过程留痕和可追溯。利用数字化工具进行进度分析和风险预警，提高管理效率。同时，加强手续办理档案的规范化建设，按照档案管理要求及时整理归档，确保资料的完整性和规范性。数字化管理与档案建设的结合，为手续办理提供了有力的信息支撑，也为项目后续建设和验收奠定了基础。

结束语

煤矿项目前期手续办理全过程管理是保障项目合法合规建设、提高项目推进效率的重要工作。本文从煤矿项目前期手续办理的内涵与特点出发，梳理了项目核准、用地审批、安全环保审批、水保节能等主要环节的内容与要点，剖析了政策把握、流程管理、沟通协调、过程管控等方面存在的问题，从建立全流程管理体系、加强政策研究、优化协同沟通、强化节点管控、推进数字化管理等方面提出了优化策略。研究表明，构建“前期策划—流程管控—协同推进—动态调整—闭环归档”的全过程管理模式，能够有效提升煤矿项目前期手续办理的效率和质量。建设单位应高度重视前期手续办理工作，健全管理机制，充实专业力量，加强统筹协调，为项目顺利实施奠定坚实基础。

参考文献

[1] 王显政, 姜智敏, 张宏. 煤炭建设项目前期管理研究 [J]. 煤炭经济研究,2021,41(6):12-18.

[2] 刘峰, 曹文君, 张建民. 煤矿项目核准制度改革与手续办理优化 [J]. 中国煤炭,2022,48(3):15-21.

[3] 李伟, 周宏伟, 王志强. 矿产资源开发项目审批流程优化研究 [J]. 中国矿业,2023,32(2):28-34.

[4] 张绍强, 陈永峰, 李建忠. 煤矿建设项目全过程管理理论与实践 [J]. 煤炭工程,2021,53(8):1-6.