

呼伦贝尔市委第六巡察组

关于专项巡察牙克石市、鄂温克旗、新左旗、 新右旗涉煤（矿）重点单位的情况报告

市委巡察工作领导小组：

按照市委巡察工作部署，2020年4月1日至6月10日，市委第六巡察组与自治区党委第二巡视组联动，对牙克石市、鄂温克族自治旗、新巴尔虎左旗和新巴尔虎右旗发展和改革委员会、自然资源局、工业和信息化局、生态环境分局、市场监督管理局、应急管理局、林业和草原局等28个重点部门及有关苏木乡镇进行了煤炭资源领域违规违法问题专项巡察，同时对其他矿产资源领域突出问题开展了巡察监督。巡察期间，巡察组组织召开旗市党委书记见面沟通会6次、主责办监督办工作推进会12次，听取了4个旗市综合情况汇报以及34个部门（苏木乡镇）的专题汇报，调阅各类资料1.5万余份，个别谈话400人次，受理群众来信7件次、来电57次，接待群众来访25人次，并对自治区党委第二巡视组交办的12个事项进行了深入了解。共发现问题165个，拟移交问题线索24件。现将有关情况报告如下：

一、基本情况和总体评价

2000年以来，4个旗市共有煤炭探矿权66个，在期13个、过期53个。采矿权84个，在期11个、过期73个。经过仔细摸排及分析研判，将牙克石市安兴、五九、东山，鄂温克旗特莫呼珠，新左旗白音查干，新右旗庆升、达赉东7个煤矿确定为重点延伸了解对象。

4个旗市28个重点涉煤涉矿部门及有关苏木乡镇党组织

能够贯彻落实党中央决策部署和自治区党委、市委要求，将煤炭资源领域违规违法问题专项整治作为重大政治任务来抓。发挥职能作用，聚焦突出问题，扎实推进专项整治工作，为探索生态优先、绿色发展为导向的高质量发展新路子做出了贡献。但也存在一些突出问题。

二、巡察发现的主要问题

（一）贯彻落实党的路线方针政策和党中央决策部署方面

1.贯彻落实习近平总书记关于内蒙古重要讲话及煤炭资源领域重要指示批示精神不到位。四个旗市发改部门按照新发展理念结合本地实际主动谋划经济高质量发展，推进新旧动能转换等重点工作有差距。**牙克石市**发改委没有结合实际推进转变简单的挖煤卖煤粗放型资源开发模式，胜利、牙星部分矿井依然保持直采直卖方式，煤炭工业“十三五”发展规划仍停留在签批层面。**鄂温克旗**工信局、发改委“十五”至“十三五”未制定煤炭产业发展规划。**新左旗、新右旗**发改委2016年以来连续5年党组会没有研究煤炭产业规划布局内容。**四个旗市**工信部门对煤炭及其他矿产资源领域调结构主动谋划施策不够，资源优势转化为经济优势效果不明显。

2.贯彻“全面、深入、细致”推进专项整治工作要求不扎实。四个旗市涉煤涉矿部门不同程度存在重视不够、会商研判机制不健全，底数不清、情况不明，专项整治进入状态缓慢，推进不力，排查不实，实质性问题触及不深等问题。**四个旗市**部分被巡察单位对专项整治工作重大意义和极端重要性认识不足，未及时召开党组会进行重点研究部署。**牙克石市**工信局对本单位行业主管职责模糊不清，在上报给巡察组的材料中明确写明“我局非煤炭行业管理部门、职能职责中不涉及煤炭资源整合等内容”，巡察发现2005、2011、2014年该局上报的文件中反复出现煤炭资源整合的请示、方案报告等内容。应急

管理局 2004-2007 年所有相关文件、资料、档案均无法查找，2004-2013 年现场执法检查档案没有找到，2004-2015 年党组会议记录没有保存。生态环境分局 2008-2015 年辖区内煤矿企业现场检查记录丢失。**四个旗市**派驻被巡察单位纪检监察组同步监督推进不力，对主体责任落实不到位行为没有进行约谈提醒或发出纪检监察建议书。

3.环境保护依法监管不力。牙克石市生态环境分局未对吉祥煤矿进行环境影响评价，未对免渡河红旗煤矿一号井、二号井项目进行环评验收批复。林草局对东山煤矿占用林地行为，没有督促办理相关手续。对安兴煤矿临时占用草原超期行为缺乏后续监管，至今未恢复植被。**鄂温克旗**生态环境分局对多处储煤场、煤矸石露天堆放造成扬尘污染问题以罚代改、罚而未改。伊敏露天矿三期项目环境保护设施未经全部验收即投入生产。自然资源局对沉陷区治理跟踪落实不力，仍有空洞塌陷，还有较大面积未纳入治理范围。林草局对扎尼河露天矿非法占用草原 5 年、敏东一矿非法占用草原 8 年后，才立案查处。对通大五牧场煤矿、特莫呼珠煤矿非法占用草原未进行监督执法。**新左旗**生态环境分局没有开展环境监测工作，环境状况底数不清，执法无技术支撑。**新右旗**生态环境分局对群众反映强烈的庆升煤矿粉尘污染处置不到位。林草局对庆升热力公司违法占用草原监管滞后。

4.执行国家安全生产法规存在差距。牙克石市工信局、应急管理局对煤矿安全生产日常监管不到位，2000 年以来煤矿安全事故累计死亡 54 人，其中 2002 年红旗煤矿发生重大事故死亡 14 人、2003 年牙克石煤矿一号井发生重大事故死亡 22 人。应急管理局没有开展煤矿安全生产事故调查；安全生产一人行政执法，仅 2014 年就有 14 次一人执法行为，2018 年东山煤矿与牙星露天矿被检查单位负责人为同一人，存在明显造假迹象；罚款逾期只追缴本金未追缴滞纳金；选择

性征收安全生产风险抵押金，征收额少于应征额 600 余万元，且直接存入本单位基本账户；贯彻执行《国务院关于预防煤矿生产安全事故的特别规定》不严格，对牙星露天矿违法开采煤炭 142 万吨、造成巨额国有资产流失 6371 万元的边建边采行为没有及时制止。工信局对煤矿灭火治理工程选择性监管，只对牙星煤矿一家履行了监管职责。**新左旗**应急管理局安全检查重材料、轻现场。**新右旗**应急管理局矿山安全生产仅有一人具有执法资格，安全检查跟踪问效不及时。

（二）群众身边腐败问题和不正之风方面

5.依法依规监管不严造成国有资产流失。牙克石市工信局作为煤炭企业转制的牵头落实部门，在涉煤国企转制过程中监管缺位，五九煤炭（集团）有限责任公司在 2006 年转让给新大洲控股股份有限公司过程中，《关于五九煤炭（集团）有限责任公司三矿未进行采矿权评估的说明》内容显示“因三矿资源枯竭，故未参与评估”。但从 2009 年度储量报告上显示，三矿 2007-2009 年仍在开采，累计动用储量 56.94 万吨，采出量 48.66 万吨，同时没有对鑫鑫煤矿进行评估。自然资源局对国有资产疏于监管，将所属国企安兴公司 17 个煤矿采矿权以合作方式违规转让给私人开采，仅收取管理费，导致国有资产流失。在白音查干煤矿兼并过程中**新左旗**发改委未进行清产核资和建立账目，对未接收的 104.5 万元固定资产长达 15 年无人管理。**新右旗**发改委在庆升热力公司收购国有煤炭产销联营公司及所属煤矿过程中，没有进行清产核资、履行拍卖招标程序，该公司被收购一年半后再次转让，股权价值增加 2422 万元。

6.重要环节监管缺失。牙克石市工信局对牙星露天矿工程煤销售量监管不实，该矿技改期间工程煤实际销售量 140 余万吨，远超自治区煤炭工业局批复 3 万吨。对煤炭超能力生产日常监管履职不到位，东山煤矿在 1998-2002 年期间实际

开采量为 68.64 万吨，年均达到 17.16 万吨，超过该时间段核定开采量 6 万吨/年。**鄂温克旗**自然资源局对扎尼河露天矿、敏东一矿违法占地、无证开采行为，分别下达通知书 50 和 40 次，行政处罚各 2 次，违法行为仍然存在。对特莫呼珠煤矿未批先建行为未进行监督执法。**新右旗**自然资源局 2016 年之前对所有煤矿未办理用地手续的行为监管失责。林草局 2014 年在没有确定工矿用地和草原界限情况下，收取植被恢复费 100 万元。市场监管局在前置要件不全的情况下，为庆升热力公司违规办理营业执照变更。

7. 执行煤炭资源有偿使用规定打折扣。牙克石市自然资源局对矿产资源补偿费没有做到应征尽征，五九、牙星两家公司矿产资源补偿费实缴额与应缴额相差 1600 余万元。**鄂温克旗**自然资源局没有足额征缴 3 家煤炭公司欠缴的矿产资源补偿费 1223 万元。水利局对大雁第一煤矿 2011-2013 年生产期间未缴纳水资源费、扎尼河露天矿违法开采期间未缴纳水土保持补偿费、特莫呼珠煤矿欠缴水土保持补偿费征缴不力。税务局对大雁矿业集团欠缴价格调节基金 1.07 亿元催缴力度不够。**新右旗**自然资源局少征庆升煤矿国有土地年租金 112 万元，2000-2006 年仅在个别年份收取 3 个煤矿矿产资源补偿费 2.3 万元。林草局 2012-2019 年未对庆升煤矿征收水土保持补偿费、水资源费。生态环境分局未收取过排污费。**牙克石市、鄂温克旗**生态环境分局仅依据上级下达的年度征收指标收取排污费，存在欠征少缴问题。

8. 贯彻中央八项规定精神不彻底。牙克石市工信局 2017 年违规报销差旅费 1.78 万元。林草局超标准购买 4 把办公椅 0.82 万元。**鄂温克旗**发改委等 6 个单位 2017 年以来违规列支烟酒费 0.88 万元、超标准报销差旅费 1.9 万元、未履行政府采购手续 18.3 万元。**新左旗**发改委、工信局、自然资源局 2018 年以来违规报销接待费 11.3 万元。**新右旗**发改

委违规报销电话费、洗浴费 1.3 万元。自然资源局等 4 个单位违规报销差旅费 1.7 万元。生态环境分局、市场监管局未履行政府采购手续 19.1 万元。

(三) 党组织软弱涣散、组织力欠缺方面

9. 落实巡视巡察审计整改不到位。2019 年自治区党委第五巡视组反馈**新右旗**发改委、自然资源局个人挂账欠款问题，仍有 806 万元未清理。2018 年市委第三巡察组延伸巡察反馈**新右旗**自然资源局党组贯彻执行民主集中制不到位，党组议事决策程序不规范问题依然未改。生态环境分局对 2007 年市审计局指出 3.5 万元排污费未上缴问题，未完成整改。2017 年**鄂温克旗**委第二巡察组指出生态环境分局财务审核不严、未经领导签字入账问题仍然存在。林草局没有对 2018 年旗委第四巡察组反馈的内控制度不健全、财务监管不到位问题进行整改。呼伦贝尔市审计局 2010 年指出**牙克石市**自然资源局“应征未征牙星公司 2007-2008 年矿产资源补偿费 183.88 万元”问题，仅收缴本金，未收取滞纳金。“2009 年占用财政拨付探矿权采矿权价款资金 5 万元用于维修办公楼”问题，至今未归垫。

10. 执行“三重一大”议事决策原则变形走样。牙克石市工信局大额资金使用未上党组会议研究，干部选拔任用由主要负责人直接确定人选，收取百货大楼租金 59 万元直接支付使用。应急管理局研究机构人事事项，主要负责人率先表态。**鄂温克旗**自然资源局党组会议记录使用活页。**新左旗**发改委、工信局、林草局 2016 年以来会议种类定位模糊，部分重大事项未经党组会议研究。应急管理局 2015-2018 年没有召开过党组会，均以班子会、局务会代替。**新右旗**发改委 2019 年研究人事事项未执行末位表态制。

(四) 其他矿产资源领域存在问题方面

11. 行政审批把关不严。**鄂温克旗**市场监管局 2004 年在**绰尔矿业公司**组建过程中违规为其办理登记注册手续。**新左旗**

发改委 2007 年在缺少前置要件的情况下违规批复利亚德矿业公司元明粉加工厂立项。市场监管局 2008 年违规为其办理企业法人营业执照。

12.履行日常监管责任不实。鄂温克旗自然资源局对梨子山铁矿、中道山铁矿未办理土地审批手续及闭坑恢复治理、塔尔其铁矿未进行地质环境恢复治理，监管不力。生态环境分局对梨子山铁矿生产 13 年、中道山铁矿生产 6 年，未进行环境保护验收。**新左旗**生态环境分局在长达 10 余年时间里未能发现纠正利亚德矿业公司未执行建设项目环境保护“三同时”制度，原料长期堆放污染环境的违法行为，直至 2019 年 9 月旗检察院下达检察建议书才被动履行职责。**新右旗**自然资源局 2012 年违规征收国华风电公司新增建设用地土地有偿使用费 91.7 万元、征地补偿费 68.7 万元。林草局 2012 年违规征收 192 万元草原植被恢复费，同时对 10 家矿山企业未办理草原征占手续没有监管。

13.矿产资源税费征缴不力。鄂温克旗自然资源局对梨子山铁矿、中道山铁矿、塔尔其铁矿矿产资源补偿费没有征缴到位。生态环境分局对梨子山铁矿、中道山铁矿、塔尔其铁矿从未征收排污费。税务局对梨子山铁矿欠缴水利建设基金、中道山铁矿欠缴价格调节基金、塔尔其铁矿欠缴环境保护税，征缴力度不够。水利局对梨子山铁矿、中道山铁矿生产期间未缴纳水资源费，梨子山铁矿、塔尔其铁矿合计欠缴 13 万元水土保持补偿费，应收未收。**新右旗**自然资源局少征内蒙古金山矿业公司矿产资源补偿费 174.1 万元。林草局少征查干矿业公司水资源费 1.3 万元。

(五) 其他方面

14.党委政府履职不当。牙克石市委政府 2006 年以党政联席会议研究决定五九煤炭公司国有股权转让给新大洲公司产权交易合同事宜，未召开市委常委会会议专题研究。对五九煤

炭公司转制过程中造成 9.7 亿元国有资产流失追缴力度不够，2017 年仅追缴 3875 万元，追偿比例不足 4%，2017 年 12 月成立追缴工作领导小组后直至 2020 年 3 月才下发追缴通知。2004-2006 年对牙克石煤矿（现牙星公司）与安兴公司私下签订协议分配国有矿产资源的行为不制止不纠正，2007 年以来先后召开 4 次会议形成文件明确“牙星煤业有限公司 30 万吨露天矿是由安兴矿业开发总公司安兴煤矿利用牙星煤业有限公司名义建设的矿井”，违反矿产资源法相关规定分配矿产资源。鄂温克旗政府在 2002、2003 年先后两次向市政府申请特莫呼珠煤矿技改文件中提出的“特莫呼珠煤矿是鄂温克旗乡企局投资 800 万元兴建的旗属地方国有煤矿，安置 300 余名国有职工”与事实不符。**新左旗政府** 2005 年与五九集团签订兼并白音查干煤矿协议，内容未经旗委常委会集体研究，未经合法性审查，条文前后矛盾，未进行清产核资、评估，未对所有者权益、利润分成明确约定，国有资产保值增值无保障且有流失风险。**新右旗**党委政府以解决历史遗留问题会议和地企共建合作发展座谈会精神部署庆升煤矿收购事项，未召开旗委常委会会议专题研究，垫付庆升热力公司 1000 万元至今未收回。

15. 违规批准涉矿项目。新左旗政府 2008 年以招商引资名义违规批准利亚德砵硝矿试生产，无采矿许可证等必备手续运营 4 年，2011 年被自治区政府责令取缔后环境治理由镇政府出资 57 万元买单。

16. 煤炭资源配置与承诺项目不匹配。按照重组五九煤炭集团有关协议规定，新大洲公司应于 2014 年前完成投资 50 亿元，年产 80 万吨电石转 50 万吨 PVC 项目投产，给予配置煤炭资源量 1.584 亿吨。目前该项目实际仅完成投资 7.8 亿元，完成率 15.6%，一期建设项目电石产量仅 4000 余吨，未转产 PVC 项目，二期工程未建设。

三、发现问题线索情况

共发现问题线索 24 件。其中建议进一步了解关注类 6 件；建议了解关注类 12 件；建议参考类 6 件。涉及处级干部 3 人、科级干部 13 人、其他 8 人。

四、意见和建议

（一）提高政治站位，确保各项决策部署落实到位。各涉煤（矿）重点单位党组织要认真学习贯彻习近平总书记关于内蒙古工作重要讲话重要指示批示精神，特别是提出的“改变简单的挖煤卖煤、挖土卖土的粗放型资源开发模式”和关于煤炭资源领域的重要指示要求，做到学用结合、见行见效。把煤炭资源领域违规违法问题专项工作作为重大政治任务，不断增强责任感使命感紧迫感，做到在思想上政治上行动上同党中央保持高度一致。要结合工作实际创新举措、细化要求、破解难题、抓好落实，贯彻新发展理念，全面落实高质量发展要求，推动被巡察单位各项事业得到可持续发展，确保整改工作各项决策部署落实到位。

（二）发挥职能作用，健全完善责任体系和工作机制。各被巡察单位党组织要进一步加强调查研究和统筹协调，推动煤炭行业部门责任落实，特别是在规划立项、投资审核、矿业权审核报批、资源配置、股权变更、矿产交易、安全生产、环评审核、资金使用等各个环节，严格执行相关政策规定要求，坚决杜绝职能职责不清、相互推诿等问题发生。要进一步加强制度建设，制定煤炭行业资源勘查、开发利用、调控管理等制度，推进资源开发与经济发展相协调，做到科学布局、合理规划，促进煤炭行业持续稳定发展。

（三）压实主体责任，推进全面从严治党向纵深发展。各被巡察单位党组织要压实主体责任，发挥党组织总揽全局、协调各方的领导核心作用，主要负责人要认真履行煤炭资源领域违规违法问题专项整治工作第一责任人职责，班子其他成员按照“一岗双责”要求抓好职责范围内的工作，形成齐抓共管的

工作格局。严格执行政治纪律、组织纪律、工作纪律、生活纪律、群众纪律、廉洁纪律。要加强对项目工程的监管，规范煤炭项目资金的使用。要坚持和加强党的全面领导，加强对煤炭重点领域、重点环节、重要岗位的廉政风险防控，坚决防止和纠正违反中央八项规定精神等问题，以永远在路上的执着，推进全面从严治党向纵深发展。

（四）落实巡察整改任务，扎实运用巡察成果。各被巡察单位党组织要进一步提高巡察工作的政治认同，从政治统领的高度认识问题，以高度自觉的态度认领问题，用对党忠诚负责的境界整改问题，真正使巡察整改落实的过程成为对标看齐的过程，成为践行“两个维护”的过程。要确定整改时限，明确整改目标，细化整改措施，确保整改任务落到实处。要以巡察监督的高质量助力净化政治生态，以良好的政治生态推动各项事业高质量发展，为实现被巡察地区经济社会高质量发展提供坚强有力保障。

呼伦贝尔市委第六巡察组