

## 国土资源部关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知

国土资发〔2012〕159号

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，新疆建设兵团国土资源局，中国地质调查局，武警黄金指挥部，各有关单位：

页岩气是一种清洁高效的能源资源。加强页岩气勘查、开采，对提高我国能源资源保障能力，优化能源结构，改善生态环境，促进经济社会可持续发展，具有重要的战略意义。当前，我国页岩气勘查、开采尚处于起步阶段，为了加快推进和规范管理页岩气勘查、开采，根据矿产资源法律法规及有关规定，现将有关事项通知如下：

一、积极稳妥推进页岩气勘查开采。充分发挥市场配置资源的基础性作用，坚持“开放市场、有序竞争，加强调查、科技引领，政策支持、规范管理，创新机制、协调联动”的原则，以机制创新为主线，以开放市场为核心，正确引导和充分调动社会各类投资主体、勘查单位和资源所在地的积极性，加快推进、规范管理页岩气勘查、开采活动，促进我国页岩气勘查开发快速、有序、健康发展。

二、全面开展页岩气资源调查评价。调查评价我国页岩气资源潜力，落实资源基础，优选页岩气远景区、有利目标区，提供勘查靶区，引导页岩气勘查、开采。建立页岩气调查评价、勘查、开采和储量估算等规范、标准体系，规范页岩气地质调查和勘查开采工作。

三、加强页岩气勘查开采科技攻关。加强基础理论研究，加大技术攻关力度，创建我国页岩气勘查、开采理论和技术体系。加强页岩气勘查、开采科学技术国际合作，搭建企业、科研机构 and 高等院校的合作平台，快速提高我国页岩气勘查、开采技术水平。

四、开展页岩气勘查开采示范。选择部分页岩气区块，充分发挥有关地方和企业的积极性，建设页岩气勘查、开采示范基地和示范工程，引导页岩气勘查开采，促进页岩气产能增长。

五、合理设置页岩气探矿权。国土资源部根据页岩气地质条件、资源潜力、赋存状况等情况，划定重点勘查开采区，统筹部署页岩气勘查、开采工作，综合考虑其他矿产资源勘查、开采，组织优选页岩气勘查区块并设置探矿权。

省级国土资源主管部门可向国土资源部提出页岩气探矿权设置的建议。

六、规范页岩气矿业权管理。国土资源部负责页岩气勘查、开采登记管理，主要通过招标等竞争性方式出让探矿权。

从事页岩气地质调查，应当依法向国土资源部申请办理地质调查证。任何单位或个人不得以地质调查名义开展商业性页岩气勘查、开采活动。

七、鼓励社会各类投资主体依法进入页岩气勘查开采领域。页岩气探矿权申请人应当是独立企业法人，具有相应资金能力、石油天然气或气体矿产勘查资质；申请人不具有石油天然气或气体矿产勘查资质的，可以与具有相应地质勘查资质的勘查单位合作开展页岩气勘查、开采。关于资金能力和勘查资质等的具体要求，在招标文件等竞争性出让文件中另行确定。

鼓励符合条件的民营企业投资勘查、开采页岩气。

鼓励拥有页岩气勘查、开采技术的外国企业以合资、合作形式参与我国页岩气勘查、开采。

八、鼓励开展石油天然气区块内的页岩气勘查开采。石油、天然气（含煤层气，下同）矿业权人可在其矿业权范围内勘查、开采页岩气，但须依法办理矿业权变更手续或增列勘查、开采矿种，并提交页岩气勘查实施方案或开发利用方案。

对具备页岩气资源潜力的石油、天然气勘查区块，其探矿权人不进行页岩气勘查的，由国土资源部组织论证，在妥善衔接石油、天然气、页岩气勘查施工的前提下，另行设置页岩气探矿权。

对石油、天然气勘查投入不足、勘查前景不明朗但具备页岩气资源潜力的区块，现石油、天然气探矿权人不开展页岩气勘查的，应当退出石油、天然气区块，由国土资源部依法设置页岩气探矿权。

已在石油、天然气矿业权区块内进行页岩气勘查、开采的矿业权人，应当在

本《通知》发布之日起3个月内向国土资源部申请变更矿业权或增列勘查、开采矿种。

九、统筹协调页岩气与其他矿产资源勘查开采。国土资源部统筹协调页岩气与石油、天然气、煤层气以及其他矿产资源的矿业权布局。申请页岩气矿业权时，对申请区块内已设置的固体矿产探矿权范围，申请人应当做出不进入其勘查范围的承诺；确需进入的，应与固体矿产探矿权人签署协议，确保施工安全，并将协议报国土资源部备案，抄报省级国土资源主管部门。

有关省级国土资源主管部门依据相关规划和国土资源部的工作要求，负责具体协调页岩气与固体矿产的勘查、开采时空关系，并对协议执行情况进行监督检查。

十、实行页岩气勘查承诺制。探矿权申请人在申请页岩气探矿权（含变更和增列申请）时，应向国土资源部承诺勘查责任和义务，包括资金投入、实物工作量、勘查进度、综合勘查、区块退出、违约和失信责任追究等。

十一、鼓励矿业权人加快页岩气勘查开采。页岩气勘查取得突破的，可以申请扩大勘查面积，经国土资源部组织论证后，依法进行变更登记。页岩气勘查过程中可以申请试采或部分区块转入开采，但应当依法申请试采或办理采矿权登记手续。

十二、依法加强环境保护和安全生产。页岩气矿业权人在勘查、开采过程中，应当严格执行相关法律法规和国家标准，保护地下水、地表和大气环境，并确保安全施工。在勘查、开采工作结束后，必须按规定进行土地复垦。

十三、促进资源地经济社会发展。页岩气勘查转入开采阶段的，页岩气矿业权人应当采取在区块所在省（区、市）注册公司等方式，支持资源所在地经济社会发展。

十四、依法减免页岩气矿业权使用费和矿产资源补偿费。页岩气矿业权人可按国家有关规定申请减免探矿权使用费、采矿权使用费和矿产资源补偿费。

十五、保障页岩气勘查开采用地需求。地方各级国土资源主管部门应当积极支持页岩气勘查、开采，可以通过土地租赁试点等方式满足页岩气勘查、开采用

地需求。

十六、加强页岩气勘查开采监督管理。省级以上国土资源主管部门依据法律法规和矿业权人的勘查实施方案、开发利用方案、承诺书等，对页岩气区块的勘查、开采活动进行监督管理，按照有关规定建立、完善页岩气监督管理体系，维护页岩气勘查、开采秩序，保护矿业权人合法权益。

国土资源部负责页岩气勘查开采年度检查和督察工作，省级国土资源主管部门承担本行政区域内页岩气勘查开采年度检查和督察实施具体工作。

十七、建立部省协调联动机制。通过部省合作等方式，共同推进页岩气调查评价、勘查开采示范等有关工作，并为页岩气勘查、开采创造良好的环境。

十八、页岩气资源管理其他事项，参照石油天然气的有关规定执行。

十九、本通知自下发之日起施行，有效期5年。

2012年10月26日

关于出台页岩气开发利用补贴政策的通知

财建[2012]847号

各省、自治区、直辖市、计划单列市财政厅（局）、发展改革委（能源局），新疆生产建设兵团财务局、发展改革委：

为大力推动我国页岩气勘探开发，增加天然气供应，缓解天然气供需矛盾，调整能源结构，促进节能减排，中央财政安排专项资金，支持页岩气开发利用。现将有关事项通知如下：

#### 一、页岩气界定标准及补贴条件

页岩气是指赋存于富有机质泥页岩及其夹层中，以吸附或游离态为主要存在方式的非常规天然气。具体界定标准为：

(一) 赋存于烃源岩内。具有较高的有机质含量 (TOC>1.0%), 吸附气含量大于 20%。

(二) 夹层及厚度。夹层粒度为粉砂岩以下 (包括粉砂岩) 或碳酸盐岩, 单层厚度不超过 1 米。

(三) 夹层比例。气井目的层夹层总厚度不超过气井目的层的 20%。

页岩气补贴条件为:

(一) 已开发利用的页岩气;

(二) 企业已安装可以准确计量页岩气开发利用的计量设备, 并能准确提供页岩气开发利用量。

## 二、补贴标准

中央财政对页岩气开采企业给予补贴, 2012 年—2015 年的补贴标准为 0.4 元/立方米, 补贴标准将根据页岩气产业发展情况予以调整。地方财政可根据当地页岩气开发利用情况对页岩气开发利用给予适当补贴, 具体标准和补贴办法由地方根据当地实际情况研究确定。

## 三、补贴金额

中央财政安排的页岩气补贴资金按以下方式计算:

补贴资金 = 开发利用量 × 补贴标准

## 四、申请程序

(一) 每年 1 月底前, 页岩气开发利用企业 (包括中央直属企业) 向项目所在地财政部门 and 能源主管部门提出资金申请报告, 并提供上年页岩气开发利用数量, 以及录井、岩心分析数据、测井、压裂施工数据、压后监测数据和试采数据等勘探资料。

(二) 企业的资金申请报告, 由所在地财政部门 and 能源主管部门核实汇总后上报省级财政部门 and 能源主管部门。省级财政部门 and 能源主管部门审核汇总后于 2 月底联合上报财政部 and 国家能源局。

(三) 财政部、国家能源局将组织专家对地方上报的资金申请报告和审核情况进行复审,对符合补贴条件的项目在财政部和国家能源局网站上予以公示(公示时间 1 周),对无异议的下达补贴资金。

#### 五、监督检查

申请中央财政补贴的页岩气开发企业,必须提供真实材料。各级财政部门 and 能源主管部门应按有关政策要求,严格把关,认真审核,采取书面审查、现场审核、专家审核、查阅原始凭证等方式,重点审核企业所提供的资料是否真实、开发利用的页岩气是否符合政策规定等。对提供虚假材料、虚报冒领财政补贴资金的,各级财政部门应扣回相关补贴资金,情节严重的,按照《财政违法行为处罚处分条例》(国务院令 第 427 号)规定,依法追究有关单位和人员责任。

六、本实施意见由财政部会同国家能源局负责解释。

七、本办法自印发之日起实施。

财政部 国家能源局

2012 年 11 月 1 日

美中联合声明

二〇〇九年十一月十七日

.....

五、气候变化、能源与环境

.....

双方对近期举办的第四届美中能源政策对话和第九届美中石油和天然气产业论坛表示赞许,并对加速中国非常规天然气资源发展的美中页岩气资源合作倡议的启动表示欢迎。双方对近期举办的第四届美中能源政策对话和第九届美中石油和天然气产业论坛表示赞许,并对加速中国非常规天然气资源发展的美中页岩气资

源合作倡议的启动表示欢迎。该倡议旨在利用美国近期的经验，改善两国能源安全，帮助中国向低碳经济转型。

## 中华人民共和国与美利坚合众国联合声明

二〇一一年一月十九日，华盛顿

.....

37. 双方积极评价中美清洁能源研究中心、可再生能源伙伴关系、《中美能源安全合作联合声明》和中美能源合作项目启动以来两国在清洁能源和能源安全领域合作取得的进展。双方重申继续就能源政策进行交流，在石油、天然气（包括页岩气）、民用核能、风能和太阳能、智能电网、先进生物燃料、清洁煤、能效、电动汽车及清洁能源技术标准等领域进行合作。

## 全国人民代表大会关于国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要的决议

2011年3月14日

第十一届全国人民代表大会第四次会议通过

.....

### 第十一章 推动能源生产和利用方式变革

.....

#### 第一节 推进能源多元清洁发展

有序开展煤制天然气、煤制液体燃料和煤基多联产研发示范，稳步推进产业化发展。加大石油、天然气资源勘探开发力度，稳定国内石油产量，促进天然气产量快速增长，推进煤层气、页岩气等非常规油气资源开发利用。

国家发展和改革委员会令 第 9 号

第一类 鼓励类

.....

七、石油、天然气

.....

2、页岩气、油页岩、油砂、天然气水合物等非常规资源勘探开发

### 国家发展改革委关于印发成渝经济区区域规划的通知

发改地区[2011]1124 号

.....

第六章 加强重大基础设施建设

.....

第三节 加快能源基础设施建设

大力发展太阳能、生物质能、风能等新能源和再生能源。加快天然气、页岩气资源勘探开发，推进大型气田建设，适度增加经济区天然气供应量。加强煤炭基地建设，有序建设大中型现代化煤矿，强化煤层气抽采利用。

### 国土资源部关于印发国土资源“十二五”科学和技术发展规划的通知

国土资发[2011]137 号

.....

第二章 指导思想和发展目标

.....

二、深入开展支撑找矿突破科技创新

.....

(六) 新能源勘查科技创新

开展页岩气、煤层气、致密砂岩气、油页岩、油砂、幔源气等非常规油气资源形成地质条件、成藏规律研究和勘查评价技术研究。开展陆相页岩气地质选区与资源评价方法、低阶煤煤层气勘探技术研究，开展非常规油气资源的实验测试技术、钻完井、排采技术和大规模分段压裂、长距离水平井、环保型压裂液等勘探开发关键技术工艺研究，选择重点有利地区开展示范工程，建立适合我国复杂地质特征和赋存规律的理论 and 评价技术。

外商投资产业指导目录

国家发展和改革委员会、商务部令 第 12 号

鼓励外商投资产业目录

.....

二、采矿业

.....

9. 页岩气、海底天然气水合物等非常规天然气资源勘探、开发（限于合资、合作）

国务院关于印发“十二五”节能环保产业发展规划的通知

国发[2012]19 号

.....

三、重点领域

.....

(二) 资源循环利用产业重点领域。

.....

重点开发加压浸出、生物冶金、矿浆电解技术，提高从复杂难处理金属共生矿和有色金属尾矿中提取铜、镍等国家紧缺矿产资源的综合利用水平；加强中低品位铁矿、高磷铁矿、硼镁铁矿、锡铁矿等复杂共伴生黑色矿产资源开发利用和高效采选；推进煤系油母页岩等资源开发利用，提高页岩气和煤层气综合开发利用水平，发展油母页岩、油砂综合利用及高岭土、铝矾土等共伴生非金属矿产资源的综合利用和深加工。

**国土资源部、全国工商联关于进一步鼓励和引导民间资本投资国土资源领域的意见**

**国土资发[2012]100号**

.....

**三、鼓励和引导民间资本参与油气资源勘查开采**

(六) 支持民间资本参与非常规油气资源勘查开采。鼓励和支持民间资本投资主体依法开展页岩气、煤层气、油砂、页岩油等非常规油气资源勘查开发。民间资本投资主体无相应勘查资质的，可与符合资质条件的单位以合资、合作等形式，参与竞争，获得非常规油气资源探矿权。

**国家能源局关于鼓励和引导民间资本进一步扩大能源领域投资的实施意见**

**国能规划[2012]179号**

**一、拓宽民间资本投资范围**

.....

(二) 鼓励民间资本参与能源资源勘探开发。继续支持民间资本以多种形式参与

煤炭资源勘探、开采和煤矿经营，建设煤炭地下气化示范项目。支持民间资本进入油气勘探开发领域，与国有石油企业合作开展油气勘探开发，以多种形式投资煤层气、页岩气、油页岩等非常规油气资源勘探开发项目，投资建设煤层气和煤矿瓦斯抽采利用项目。

.....

（四）鼓励民间资本参与石油和天然气管网建设。支持民间资本与国有石油企业合作，投资建设跨境、跨区石油和天然气干线管道项目；以多种形式建设石油和天然气支线管道、煤层气、煤制气和页岩气管道、区域性输配管网、液化天然气（LNG）生产装置、天然气储存转运设施等，从事相关仓储和转运服务。

## 国家发展改革委关于印发利用价格杠杆鼓励和引导民间投资发展的实施意见的通知

发改价格[2012]1906号

一、深化资源性产品价格改革，促进民间资本在资源能源领域投资发展

.....

（二）进一步理顺天然气价格。建立反映资源稀缺程度和市场供求关系的天然气价格形成机制，逐步理顺天然气价格，为民营资本参与天然气勘探开发业务创造条件。页岩气、煤层气、煤制气出厂价格由供需双方协商确定，鼓励民营资本进入非常规天然气生产领域。

## 国务院关于印发“十二五”国家战略性新兴产业发展规划的通知

国发[2012]28号

.....

三、重点发展方向和主要任务

.....

(五) 新能源产业。

.....

加快发展技术成熟、市场竞争力强的核电、风电、太阳能光伏和热利用、页岩气、生物质发电、地热和地温能、沼气等新能源，积极推进技术基本成熟、开发潜力大的新型太阳能光伏和热发电、生物质气化、生物燃料、海洋能等可再生能源技术的产业化，实施新能源集成利用示范重大工程。到 2015 年，新能源占能源消费总量的比例提高到 4.5%，减少二氧化碳年排放量 4 亿吨以上。

.....

四、重大工程

.....

(十八) 新能源集成应用工程。

在风电、太阳能、海洋能发电等可再生能源电力开发集中区域，示范建设以智能电网为载体、发输用一体化、可再生能源为主的电力系统；选择可再生能源资源丰富、经济条件较好的城市，在公共建筑、商业设施和工业园区推进太阳能、页岩气、生物质能、地热和地温能等新能源技术的综合应用示范；开展绿色能源和新能源区域应用示范建设，建成完善的县域绿色能源利用体系；在可再生能源丰富和具备多元化利用条件的中小城市及偏远农牧区、海岛等，示范建设分布式光伏发电、风力发电、沼气发电、小水电“多能互补”的新能源微电网系统。推进新能源装备产业化。到 2015 年，建成世界领先的新能源技术研发和制造基地。

国务院关于印发节能减排“十二五”规划的通知

国发[2012]40 号

.....

三、主要任务

(一) 调整优化产业结构。

.....

——调整能源消费结构。促进天然气产量快速增长，推进煤层气、页岩气等非常规油气资源开发利用，加强油气战略进口通道、国内主干管网、城市配网和储备库建设。结合产业布局调整，有序引导高耗能企业向能源产地适度集中，减少长距离输煤输电。在做好生态保护和移民安置的前提下积极发展水电，在确保安全的基础上有序发展核电。加快风能、太阳能、地热能、生物质能、煤层气等清洁能源商业化利用，加快分布式能源发展，提高电网对非化石能源和清洁能源发电的接纳能力。到 2015 年，非化石能源消费总量占一次能源消费比重达到 11.4%。

## 国土资源部关于推广先进适用技术提高矿产资源节约与综合利用水平的通知

国土资发〔2012〕154号

.....

### 一、突出重点，加大先进适用技术推广力度

(一) 抓好重点领域先进适用技术推广工作。各省级国土资源主管部门要根据本地区资源禀赋特点和开发利用现状，结合矿产资源开发整合和淘汰落后技术、产能等工作，做好重点领域先进适用技术推广。重点推广高含水、低渗透、稠油等主要类型油田和页岩气、致密砂岩气等非常规能源的高效开发技术；薄煤层机械化开采、厚煤层一次采全高和充填开采、煤炭干选以及与煤共伴生资源的综合利用技术；金属矿产充填开采、矿石超细碎、大型浮选等高效采选及矿山废弃物综合利用等技术；非金属溶浸采矿、充填采矿等高效开采技术。

