

文章编号: 1009 - 0258(1999)04 - 0006 - 05

要把矿业秩序根本好转定位在科学上^{*}

徐维胜, 郑静

(烟台市地质矿产局, 山东 烟台 264000)

摘要: 结合烟台市矿政管理的实践,从矿产资源的科学开发和矿业活动的科学管理两个方面,论述了要把矿业秩序根本好转定位在科学上。

关键词: 矿产资源开发; 矿产资源管理; 矿业秩序; 矿业活动管理

中图分类号: F205; F416.1

文献标识码: C

矿业秩序治理整顿的根本目的是实现对矿产资源的有效保护和合理开发利用。关于矿业秩序的根本好转,国土资源部提出了四条标准,山东省地矿厅扩展为八条标准。基本思路是在矿产开发由无序进入有序的基础上,进一步实现依法办矿、管矿的规范化、科学化,提高矿产资源的有效保护和合理开发利用水平,在更高的层次上达到经济效益、社会效益和环境效益的统一,保障经济和社会的持续、快速、健康发展。矿业秩序全面好转的标志是“达到有序”,根本好转的核心是“进入科学”。所谓“科学”主要有两个方面的涵义:一是指矿产资源的科学开发;二是指矿业活动的科学管理。现结合烟台市矿政管理的实践进行探讨。

1 矿产资源的科学开发

矿产资源的科学开发主要包括综合勘查、合理开采、综合利用和有效保护四个方面。

1.1 综合勘查

主要是指多渠道的地勘投入,多矿种的勘查评价和严格意义上的探采分离。

(1) 多渠道的地勘投入。要改变过去单纯依靠国家投入资金搞勘查的做法,建立和完善更加开放、活跃的地勘市场,将大量的社会资金吸纳到这方面来,为矿业的持续、稳定发展打好基础。

(2) 多矿种的勘查评价。要在对主导矿种进行勘查评价的同时,对其他共生、伴生矿种一并进行勘查评价,提供开采和综合利用的地质勘查资料。综合勘查是综合利用的前提,只有采取增加勘探投入,提高科技含量等多种措施,搞好多矿种综合勘查评价,才能提高矿产资源的有效利用率,从而为实现矿产资源的规模开发和综合利用打下坚实基础。

*收稿日期: 1999 - 09 - 29; 修订日期: 1999 - 11 - 08; 编辑: 游文澄

作者简介: 徐维胜(1951 -),男,山东乳山人,现任烟台市地质矿产局局长。

郑静(1947 -),男,山东龙口人,现任烟台市地质矿产局副局长。

(3) 严格意义上的探采分离。是指勘查和采矿行为都必须依法持证进行,严禁以探代采、边探边采。在持证勘查过程中如发现符合国家边探边采规定的复杂类型矿床,可以申请开采,但必须办理采矿登记手续。实行探采分离对于减少和避免探采纠纷,维护国家矿产资源的所有权益具有非常重要的意义。

1.2 合理开采

从实现矿业秩序根本好转的目标来看,合理开采应包括合理的开采布局、开采方法和选矿工艺,即开采回采率、采矿贫化率和选矿回收率达到规定指标,贫富、厚薄、大小和难易兼采的原则得到贯彻,开采矿产资源的社会、经济和环境效益得到全面提高。

(1) 对矿产资源的开采实行合理布局。就是要在综合勘查、科学分析的基础上,根据矿产资源的赋存状态和分布区内能源、水源、运输条件等,对矿山企业和矿点进行合理布局,确定合理的开采规模。目前,烟台市对黄金、石灰石、建筑石材等矿种的开采,较严重地存在布局不合理的问题,主要表现为矿山企业小而多、弱而散,资源分割、重复建设、效益不高。因此必须强化矿业权管理,运用法律的和经济的手段,通过关闭、合并、股份合作等途径,引导和促使企业实行适度规模经营,提高技术水平,优化资源配置,实现矿产资源开发利用的经济效益和社会效益最大化。

(2) 严格“三率”指标考核。“三率”是衡量矿山企业采选技术、管理水平和资源利用程度的主要指标。由于受采选技术水平、经济条件和管理水平的限制,加之众多中小矿山只顾眼前经济利益,以资源的大量浪费为代价片面追求产量和利润,因此矿产资源回收率低的问题比较突出。烟台市黄金资源的回收率在 80% 左右,居国内领先水平,但与国外先进水平相比,至少还落后 10 个百分点。乡镇以下矿山企业和个体采矿者的资源回收水平就更低了。这一问题应予高度重视,要把对矿山企业“三率”指标的确定和考核作为地矿行政管理的一项重要工作来抓。在认真研究、科学论证的基础上,按照有关规定对矿山的“三率”指标进行确认和核定,并严格进行检查考核,对长期达不到“三率”指标要求的矿山企业要坚决予以整改,对造成资源严重浪费、破坏的要依法追究企业负责人的责任。

1.3 综合利用

主要包括两个方面的涵义:

(1) 要对共生、伴生的矿产实行综合开发和回收。对于多种有用成分共生、伴生的矿石,在选、冶过程中除按设计回收其主要成分外,还必须在技术可行、经济合理的条件下,尽量回收一切可能回收的可利用物质。就烟台市黄金生产而言,目前县属以上矿山企业对伴生或共生的银、硫、铜、铅、锌等综合回收较好,因而提高了矿产资源有效利用率,增加了企业收入;而大多数乡镇以下矿山企业则根本不具备综合回收的条件,造成了资源的很大浪费。因此要进一步提高矿产资源开发的科技含量,引导和鼓励矿山企业与高等院校、科研单位联合,有组织、有计划地对矿产资源开发利用中的重点和难点问题进行攻关,努力提高探、采、选、冶的技术水平,把采、选矿过程中的资源损失减少到最低限度,并使企业自身的经济效益得到提高。

(2) 要在矿产品的加工增值上下功夫,促进矿产资源开发利用方式从数量扩张型向质量效益型转变。目前,烟台市矿业经济的发展方式主要还是依靠粗放型的外延式扩大再生产,对外出口也大多是原矿和粗加工产品。如对建筑用高档石材的开采,由于缺乏统一

计划,开采方法和开采设备落后,因此开采过程中造成了矿产资源的大量浪费,加之又在国内外市场上竞相压价,结果挖掉的山头不少,创造的财富却不多。所以必须引进国内外先进的技术和设备,在改进生产工艺、增加产品附加值上下功夫,变资源、数量优势为产品、质量优势,以尽量少的资源消耗换取尽量大的经济效益。

1.4 有效保护

矿产资源是有限的、不可再生的耗竭性资源,对其保护和管理必须严而又严。为实现有效保护和合理开发利用矿产资源这一根本目标,就要积极推进矿政管理方式方法的转变,把矿业活动纳入依法、有序的轨道。有效保护应体现在两个方面:

(1) 保护资源。矿产资源保护工作要体现在矿产勘查、开采、加工利用的全过程,即在矿产资源勘查中,不能漏掉对有益的找矿信息、可利用的矿物成分和矿石组分的评价;在采矿中要提高回采率、降低贫化率;在选矿中要提高回收率和综合回收利用水平;在矿产品加工中要提高矿物材料利用率和能源加工转换率。而非法采矿者则往往采取采富弃贫、采易弃难等破坏性的开采方法掠夺矿产资源,造成资源的极大浪费,因此要结合当前的矿业秩序整顿,对无证采矿等滥采乱挖行为予以坚决打击,发现一处取缔一处;对粗放式开发、规模小、设备差、资源消耗高的小矿山,要限期整改,并引导它们走规模化、科技化之路。

(2) 保护环境。保护好矿山环境,是有效保护和合理利用矿产资源的重要内容。首先要保护好地质环境资源,主要是摸清辖区内地质遗迹、自然景观等状况,制定地质环境资源区划和开发利用规划,确定保护对象和保护重点以及合理开发利用的原则、措施等。例如,莱山区凤凰山石英矿因其质量好、规模大、埋藏浅、开发方便而倍受国内外投资者青睐,但由于该矿位于烟威高速公路南侧的“两区一线”禁采范围内,因此市地矿局对采矿申请就未予审批。其次要对破坏的地质环境进行治理,目前烟台市因采矿活动导致地质环境遭受破坏的情况比较严重:一些小型黄金矿山随意堆放的矿渣、尾矿,不仅破坏了地貌景观,而且雨季还容易引发泥石流;中小型选矿厂的有毒废液未经处理就任意排放,严重危及下游的生态环境;建材矿山缺乏统一规划,盲目开山劈石,既破坏了地貌景观,也破坏了植被和耕地。因此,在实现矿业秩序根本好转阶段,要加大执法力度,按照“谁开发,谁保护;谁污染,谁治理;谁破坏,谁恢复;谁使用,谁补偿”的原则,责令和监督有关单位履行复垦占压土地、回填露天矿坑、修复水保设施等义务;对违反法律法规的,要予以经济、行政直至刑事处罚。这些问题全面整治了,就会促进矿产资源开发和环境保护的协调发展。

2 矿业活动的科学管理

加强对矿产资源开发的管理,是实现矿产资源有效保护和合理利用的核心任务^[1]。在实现矿业秩序全面好转之后,如何进行科学管理,使矿业开发立足长远,走可持续发展之路,这是摆在各级地矿行政管理部门面前的紧迫任务。矿业秩序要实现根本好转,地矿行政管理就要首先实现管理工作的规范化、程序化和科学化,达到管理制度健全、管理行为规范、管理手段先进、管理效果明显的目标。为此,应做到以下三点:

2.1 统一规划

矿产资源规划是矿产资源管理工作的基础,是地矿行政主管部门规范矿业管理、宏观调控矿业活动、优化配置资源的重要依据。一个科学的、可操作的矿产资源规划是实现矿业秩序根本好转,矿产资源开发利用走向有序、科学化管理的重要标志。因此要在对辖区地质环境、资源分布、开采条件等进行详细调查研究的基础上,根据上一级矿产资源总体规划,组织编制本辖区的矿产资源规划,从而强化宏观调控作用,对勘查活动进行统一安排,对矿产资源进行优化配置,对矿山企业进行合理布局。规划的编制是一项全新的工作,要边实践、边探索、边总结、边提高,要高标准、高质量地实施这项复杂的系统工程。

(1)要全面制定规划。首先要摸清家底,弄清区域内的地质构造和矿产分布概况,矿产资源调查评价、勘查、开发利用与保护现状,矿产资源及矿产品市场供需形势,编制出地质矿产图及说明书、矿产资源开发利用现状图、矿产资源勘查开发利用与保护规划图等。在此基础上,编制出矿产资源调查评价与勘查规划、矿产资源开发利用与保护规划和地质生态环境保护规划及专项矿产资源规划。制定出矿产资源勘查、开发和保护的长远目标、总体部署、发展重点和保证措施。

(2)要严格执行规划。矿产资源规划一经批准,必须严格执行。首先要严把矿业权授予关,对禁采矿产或在禁采区内的采矿申请和投入规模、生产设备、技术条件达不到规定要求的采矿申请,以及没有环境影响报告和治理修复方案的矿业权申请,一律不予批准。总之,凡不符合矿产资源规划的,矿产资源勘查开采登记管理机关不得审批和颁发勘查许可证或者采矿许可证,地质矿产主管部门不得批准占用储量登记申请。

2.2 规范管理

管理规范化和政务程序化是实现科学管理的基本要求和重要标志。地矿行政管理应在以下几个方面实现规范化、程序化:

(1)矿业权授予程序。要严格按照“探矿在前、采矿在后;审批在前、立项在后;发证在前,开采在后”的原则受理矿业权登记申请,在受理过程中要切实把握好资质审查关、材料审阅关和审核程序关,使审批发证工作公开、公正地进行,防止“暗箱”操作,增加透明度,从而提高办证质量和效率。

(2)矿业活动监督程序。近年来,随着地矿行政工作的逐步到位,烟台市地矿部门全面加强了对矿产资源的勘查、开采、选冶、运销、闭坑等环节的全方位监控和全过程管理。在总结多年工作经验的基础上,制定并推了解决探采范围重叠程序、县界矿业纠纷查处程序、矿产品运销管理程序和独立选厂监督管理程序等,使监督管理工作初步走上了规范化、制度化的轨道。

(3)矿费征收管理程序。近年来,烟台市地矿部门在规范矿产资源补偿费征收管理上做了许多工作,并取得了一定成效。一是依法确定征费数额,切实加强对采矿权人销售收入和实际开采回采率的审核,严格执行国家规定的计征基数,征收数额不得随意改变,确有必要减征、免征的,必须按照国家有关规定进行审批;二是依法管好用好矿费,收费要全部上缴国库,不得就地坐支或纳入地方预算外资金管理,对地方分成返还的资源补偿费,要取之于矿用之于矿,保证专款专用,严禁挪作它用;三是提高征管人员整体素质,规范执法行为,树立地矿部门的良好形象。

(4)案件查处程序。依法查处矿业违法案件是地矿行政管理机关的重要职责。在查处案件的过程中,必须严格按照《行政处罚法》、《违反矿产资源法行政处罚办法》等有关法律、法规的规定办理,在审查立案、调查取证、作出决定、送达执行等每一个环节都要照章办事,依据充分。同时还要求行政执法部门及工作人员要严格按照法律、法规规定的职责、权限、步骤、时限、形式等进行执法活动。

2.3 改进管理手段

烟台市矿产资源种类齐全,矿山企业数量较多,矿业权成分复杂,因此,地矿行政管理工作难度较大,任务繁重。此外,地矿行政管理四项职能的全面到位,也对地矿行政管理水平提出了新的、更高的要求。在这种情况下,及时改进管理手段,建立地矿综合信息工程,加强信息化建设,是摆在各级地矿行政管理部门面前的又一项重要任务。

(1)改进矿山企业内部的经营管理手段。烟台市县属以上矿山企业的管理工作比较规范,乡镇以下的矿山企业在管理上就或多或少存在问题。因此,全面加强矿山企业内部管理势在必行。首先要从建章立制入手,在岗位职责、奖惩考核、经费开支等方面都要做到有章可循,规范有序;同时要引进国内外先进的企业管理经验和手段。目前,有的矿山已将计算机技术和闭路屏幕监视系统应用到生产管理上,效果很好,值得仿效。

(2)改进地矿行政管理手段。近年来各级地矿部门的管理条件有了很大改善,但执法设施和宣传工具等还需要继续改进,尤其是要不失时机地建立起地矿综合信息工程,搞好省、市、县三级微机联网,运用微机网络处理矿产开发、矿费征管、资源储量、地质环境、科技成果、勘查登记、采矿登记等信息数据,加强与其他部门、单位的交流,真正实现资源共享,使烟台市地矿管理信息化建设工作迈上一个新台阶。

参 考 文 献

- [1] 蒋承崧. 努力实现矿产资源的有效保护和合理利用[J]. 中国地质, 1999, (2): 1 - 6.

To Set "Realizing Fundamental Good - turn of Mining Order" at the Location of "Coming into Scientific State"

XU Wei - sheng, ZHENG Jing

(Yantai Bureau of Geology and Mineral Resources, Shandong, Yantai 264000)

Abstract: To set "realizing fundamental good - turn of mining order" at the location of "coming into scientific state" has been stated from two aspects of scientific development of mineral resources and scientific management of mining actions, considering the practices of geological and mineral administration in Yantai.

Key words: Mineral resources development; mineral resources management; mining order; mining actions management