

文章编号:1009-0258(2001)06-0007-05

\*

# 关于编制山东省市(县)级矿产资源规划的 几点建议

刘玉强

(山东省国土资源厅,山东 济南 250014)

**摘要:**对矿产资源规划的重要性及其“龙头”地位进行了分析,为使编制的规划切合实际、有所创新、科学实用,提出以下建议:(1)调查研究,打好基础,使规划具有科学性;(2)明确目标,注重依据,使规划具有可操作性;(3)更新观念,立足发展,使规划具有前瞻性。

**关键词:**矿产资源规划;市(县)级

**中图分类号:** F123.2;F407.1

**文献标识码:** C

2001年4月11日,《全国矿产资源规划》(以下简称《规划》)经国务院批准发布实施,这标志着我国适应社会主义市场经济体制要求的矿产资源勘查、开发与保护的宏观调控机制已经初步建立。《规划》的编制是贯彻中央关于人口、资源、环境基本国策的重要举措,是各级政府编制区域性矿产资源规划和国土资源管理部门审批、监督矿产资源勘查、开采活动的重要依据。各市(县)根据区域和社会需要而编制的矿产资源规划,是对本地区矿产资源勘查开发利用与保护和矿山生态环境保护等方面所作的总体安排和布局,是指导21世纪初期矿产资源工作的宏观性、战略性、政策性文件。因此,要切实抓好规划的编制工作,并以此推进矿产资源利用方式和管理方式的转变,促进区域经济的持续、稳定发展。作者结合《山东省矿产资源总体规划》编制工作实际,就如何做好山东省市(县)级矿产资源规划编制工作谈几点意见。

## 1 矿产资源规划的重要意义

江总书记1999年在第一次中央人口资源环境工作座谈会上强调:“对国土资源的保护和管理必须严而又严。总的原则是,在保护中开发,在开发中保护。资源开发和节约并举,把节约放在首位,努力提高资源利用效率。要积极推进资源利用方式从粗放向集约转变,走出一条适合我国国情的资源节约型的经济发展新路子;积极推进资源管理方式的转变,建立适应发展社会主义市场经济要求的集中统一、精干高效、依法行政、具有权威的资源管理新体制,以加强对全国资源的规划、管理、保护和合理利用”。在2001年的中央人口资源环境工作座谈会上,江总书记再一次强调了保护和合理利用资源的重要性,要求按

\* 收稿日期:2001-12-10;修订日期:2001-12-20;编辑:游文澄

作者简介:刘玉强(1957-),男,山东烟台人,博士,矿产地质教授级高级工程师,主要从事地质矿产调查评价、成矿理论研究及矿产资源管理工作,现任山东省国土资源厅总工程师。

照“有偿有序、供需平衡、结构优化、集约高效”的原则开展工作,以增强资源对经济社会可持续发展的保障能力。总之,江总书记的讲话对国土资源管理部门加强矿产资源管理工作提出了新的更高的要求,不久前出台的《全国矿产资源规划》正是统筹安排、科学开发、合理利用、依法保护矿产资源这一精神的具体体现。

目前,我国正处在工业化迅速推进阶段,矿业作为国民经济发展的先行和基础产业,正面临着新的发展机遇和挑战。今后5~10年,国民经济和社会发展及人口增长对矿产资源的强劲需求与大宗支柱性矿产短缺的矛盾将日益突出,经济建设与资源环境协调发展的压力将进一步加大。我国矿产资源开发利用与保护工作也存在着许多亟待解决的矛盾和问题,如矿产品供给总量过剩和结构性短缺并存,国内支柱性矿产资源供给能力下降;矿业经营粗放,矿产资源利用效率较低,资源破坏浪费及采矿造成的环境污染严重;矿产资源勘查、开发管理体制改革滞后,矿业权市场不发育;矿业宏观调控能力较弱等等。这些问题的存在将严重制约我国国民经济的总体发展和第三步战略目标的实现,并对我国经济可持续发展产生不良影响。

编制并实施矿产资源规划,对于统筹安排我省矿产资源的调查评价、勘查、开发利用和保护,优化资源利用结构和布局;对于运用市场机制配置矿产资源,调节供求关系,满足国民经济和社会发展对矿产资源的需求;对于保护和合理开发利用矿产资源,促进矿产资源利用方式和管理方式的根本转变;对于推动可持续发展战略在矿业领域的具体实施,正确处理矿产资源开发利用与环境保护之间的关系,均具有十分重要的意义。

## 2 矿产资源规划的“龙头”地位

国务院关于《全国矿产资源规划》的批复指出:“矿产资源规划是矿产资源勘查和开发利用的指导性文件,是依法审批矿产资源勘查、开采活动的重要依据”。温家宝副总理也强调要“建立、完善国土资源规划体系,充实规划的科学基础,提高其法律地位。国土资源规划作为国家和地区的多层次、综合性规划,要给予高度重视,使其发挥主导、协调整个国土资源开发利用和保护”的“龙头”作用”。国务院文件和国家领导人讲话明确指出了矿产资源规划在整个矿产资源管理中的“龙头”地位。

发挥规划的“龙头”作用,首先要明确社会主义市场经济条件下的矿产资源规划是政府对矿业经济进行宏观调控的重要手段。规划的基本职能是根据国民经济整体发展的需要,对矿业经济的发展进行规范和引导,制定矿业经济发展的总体目标、矿产资源开发利用和保护的重大方针和政策,研究矿业生产力的合理布局和矿产品结构调整方向,提出矿产资源开发利用和保护的重大战略措施。为了使矿产资源能够保障社会经济的可持续发展,编制的规划应以保护和合理利用矿产资源为主线,妥善地处理资源开发与保护的关系,把实现资源利用方式的转变摆在重要位置。规划还要体现国家在资源使用上的统筹谋划,即运用市场机制配置矿产资源,调节供求关系,保障经济和社会发展对矿产资源的需求。总之,规划是管长远的,占据其核心位置的正是宏观调控。

发挥规划的“龙头”作用,一定要坚持可持续发展战略。要按照可持续发展的要求制定规划目标,提出矿产资源开发利用与保护的\*\*重大战略措施,处理好当前利益与长远利益

的关系。考虑到经济全球化、国际矿业环境和加入 WTO 对我国矿业的影响,编制规划时在强调加强矿产资源调查评价与勘查的同时,还应特别指出实施“走出去、引进来”战略的重要性,把利用“两种资源、两个市场”作为解决矿产资源安全供给问题的重要途径。可见,从长远利益和资源保护的观点出发,实施矿产资源储备战略,在规划编制中占有举足轻重的地位,这一点在矿产资源规划编制工作中应予以足够重视。

发挥规划的“龙头”作用,还需要切实加强矿产资源规划管理,保证各项规划目标任务的实现。开展矿产资源规划工作,是新时期矿产资源管理方式转变的必然要求,是矿产资源管理方式的一次重大转变。加强规划管理,需要运用法制、行政、经济和科技等多种手段,推进矿产资源管理方式的转变。规划一经批准,就具有法律效力,必须严格执行。各级矿产资源规划的目标和主要指标应纳入同级国民经济和社会发展规划。各级人民政府要加强矿产资源规划管理的职能,建立规划编制、审批和实施的领导责任制,加强对矿产资源规划执行情况的监督管理,及时发现和纠正各种违反规划的行为。

总之,在社会主义市场经济的新形势下,规划的“龙头”作用是由它的宏观性、战略性、科学性、政策性和可操作性决定的。

### 3 规划编制工作的组织与实施

矿产资源规划工作是一项涉及面广、工作量大的综合性工作。为了加强对规划编制工作的组织领导,为了审议矿产资源规划成果并协调解决编制工作中遇到的重大问题,我省于 2001 年 4 月成立了由蔡秋芳副省长任主任,王文升厅长、省政府办公厅张传亭副主任、李锋副厅长任副主任的山东省矿产资源规划协调委员会。同时成立了以李锋副厅长为主任的规划编制办公室,具体组织领导规划的编制工作。

山东省矿产资源总体规划的编制工作是在省国土资源厅规划编制办公室的具体领导下,由山东省地质科学实验研究院具体负责实施的。为便于组织协调,分别以规划处、资源储量处、地质勘查处、矿管处、地质环境处为基础,组建了综合组、资源组、地勘组、开发组、地环组共五个专业组,各专业组分别聘请 1~2 位熟悉我省矿产资源情况和规划编制工作的专家作为骨干,并吸收多家单位、多领域专家参加,省直各部门也分别选派一名联络员,参与规划的编制工作并协助解决编制过程中出现的有关问题。规划编制工作是一项复杂的系统工程,由于它融合了地质、采矿、环保、经济、信息等多学科的研究内容,因此要求编制人员不仅要有扎实的地质专业知识,而且还要有广阔的知识面。由于组织体系的建立健全,因而协调了各方力量,形成了整体合力。另外,矿产资源规划成果必须要有电子文档,规划图件必须计算机成图。这项工作已由省国土资源厅信息中心负责开发,并向规划编制单位提供相应服务。

为保证矿产资源规划的一致性并与有关规划相衔接,矿产资源规划要求自上而下进行编制,下级规划要以上级规划为依据。根据国土资源部的统一部署,我省计划用两年半左右的时间全面完成矿产资源规划编制工作。省级规划编制完成之后,要及时指导协调市(县)级规划的编制。目前,市级规划编制工作已在烟台、泰安、威海、济宁和德州五市进行试点,预计 2002 年 6 月将陆续开展市级和重点县(市)级规划的编制工作。各市(县)国

土资源行政主管部门主要领导要对本地区矿产资源规划负总责,切实加强规划管理职能,建立规划工作责任制度。

编制矿产资源规划是一项新的工作,许多问题还在探索之中。由于各地矿产资源特点和社会经济条件不尽相同,因此编制的矿产资源规划必然各具特色。在规划编制过程中,不仅要广泛听取各方面的意见,吸纳各部门的建议,而且要实行“开门编规划”,提高规划编制的开放性、透明度和社会参与度。尤其是与相关规划间的衔接问题,不仅要做好与全国矿产资源规划和国土资源部“十五”生态环境保护规划的衔接,而且要做好与相关专项规划的衔接,同时还要注意与国土规划、区域规划、土地利用总体规划、城乡建设规划、生态规划、环境保护规划等的相互衔接和协调。要根据规划工作进展的需要,不定期地召开座谈会,组织有关人员讨论规划衔接中遇到的重大问题。

#### 4 做好规划编制工作的几点建议

发展是硬道理,要发展好,先规划好。为使编制的规划切合实际、有所创新、科学实用,提以下几点建议:

(1) 调查研究,打好基础,使规划具有科学性。矿产资源规划的生命在于质量。科学合理的矿产资源规划是指导矿产资源管理工作,实现矿产资源有效保护和合理开发利用的重要依据。这就需要加强调查研究,全面收集各种地质矿产经济信息,做好前期基础性工作和研究性工作,包括:矿产资源分布情况及调查评价、勘查、开发、利用、保护现状;矿产资源特点、潜力,典型矿床及 , , 级成矿区划概况;矿产资源综合利用率、采选冶回收率,采选冶加工结构和产品结构;国内外矿产市场供需状况,矿产资源供给体系和矿产资源战略储备情况;国民经济与社会发展综合信息,矿业相关部门的发展规划或计划;区域经济对矿产资源的需求,矿业及相关产业的发展前景,产业结构及其调整方向;有关的法律、法规、方针、政策及指令等等。规划编制之初,各专业组就要及时向有关部门提出所需要的资料内容,规划编制过程中还要根据实际需要随时加以补充。总之,基础打扎实了,编制的规划就具有科学性。

(2) 明确目标,注重依据,使规划具有可操作性。编制区域性矿产资源规划,既要明确目标,又要注重依据;既要落实上一级矿产资源规划提出的目标任务,又要体现本地区矿产资源和社会特点。要对丰富的地质矿产经济信息深入进行分析,找准规划期内矿产资源开发利用方面存在的主要问题,并对未来矿业经济的发展趋势做出预测。要根据规划期内国民经济和社会发展对矿产品提出的要求,以及市场需求、资源条件、产业基础等因素,明确提出矿产资源开发利用所要达到的目标和实现目标应采取的措施等。还要立足本省,面向省内外、国内外“两种资源、两个市场”,分清哪些要由市场和企业去做,哪些需要政府出面进行组织;哪些要依靠市场来调节、配置,哪些需要政府加以宏观调控,从而使制定的规划具有可操作性。

(3) 更新观念,立足发展,使规划具有前瞻性。规划是对未来的安排。规划不同于一般的研究报告,也有别于学术论文,因此要突破“就矿论矿”的思维方式,把立足点放在为经济建设服务上来。规划是各级政府对矿产资源开发利用进行宏观调控的主要手段,是

依法管理矿产资源勘查、开发的重要依据,也是科学开发、合理利用矿产资源的重要保证,因此,编制规划要在宏观调控和宏观管理方面多下功夫。要用“大资源”的观点,权衡开采矿产资源与其他国土资源及保护生态环境的利弊;要用规划和矿业政策等宏观管理手段,调控矿产资源勘查、开发利用总量,调整优化产业结构,改善矿业投资环境,培育和规范矿业要素市场,促进矿业的持续、健康发展;要以矿产资源的可持续供应来保障国民经济的可持续发展,从而维护国家经济安全和社会稳定;要实施全球矿产资源战略,资源新区开拓战略,能源结构调整战略,技术创新和体制创新战略。所有这些,都要求我们更新观念,立足发展,使规划具有前瞻性。

目前,我省省级矿产资源规划的编制工作已进入文本编写阶段,市级规划编制试点工作亦已启动。我们一定要按照部、省领导提出的“高起点、高标准、高质量”的要求,切实把规划编制工作做好,让规划早日开花结果。

参考文献:(略)

## Suggestions to Draw up Mineral Resources Plan in City and County of Shandong Province

LIU Yu - qiang

(Shandong Department of Land and Resources, Shandong, Jinan 250014, China)

**Abstract:** Significance of mineral resources plan and its heading position were analysed in this paper. In order to make plan factual, scientific and creative, some suggestions were put forward as follows: good basis from carrying out survey and study to make plan scientific; defined tasks and abundant basis to make the plan operative; renewed ideas and based on development to make the plan foresight.

**Key words:** Mineral resource plan; city and county