

成果与方法

山东省矿产资源规划编制实施现状与建议

王虹¹, 王伟宏², 于学峰¹, 柴永昌¹

(1. 山东省地质科学实验研究院, 山东 济南 250013; 2. 山东省国土资源厅, 山东 济南 250014)

摘要:矿产资源规划是国家规划体系的重要组成部分,是依法审批和监督矿产资源勘查、开发利用与保护的重要依据。山东省矿产资源规划编制实施以来取得了显著成效,同时也存在某些不足。根据山东省经济发展的需要,应当适时开展规划修编。通过修编改进规划内容,推进规划理论和方法创新,解决规划实施中出现的问题,与山东省“十一五”国民经济和社会发展规划相适应。

关键词:矿产资源规划;现状;问题;建议;山东省

中图分类号: F205

文献标识码: C

山东省省、市、县三级矿产资源总体规划的编制和发布实施,对加强山东省矿产资源开发利用的宏观调控,建立政府调控与市场机制相结合的资源优化配置新机制,推进资源管理方式和资源利用方式的根本转变,保护和合理开发利用矿产资源,提高可持续发展的保障能力,促进矿产资源开发利用与生态建设和环境保护协调发展发挥了重要作用。

1 矿产资源总体规划编制现状

1.1 省、市、县级规划编制完成情况

2001 年山东省国土资源厅在省政府领导下组织编制了《山东省矿产资源总体规划》。2002 年 8 月经国土资源部批准,同年 10 月由山东省人民政府发布实施。2002 年 2 月山东省国土资源厅印发了《山东省市、县级矿产资源总体规划编制规程》,启动了市县级矿产资源规划编制工作。截至 2004 年底山东省 17 个市、81 个县(市、区)编制完成了矿产资源总体规划(表 1)。结束了山东省矿产资源管理无规划可依的历史,标志着适应社会主义市场经济体制要求的矿产资源勘查、开发利用宏观调控机制的初步建立。

表 1 山东省编制完成矿产资源总体规划的市、县(市、区)

市	县(市、区)
济南市	长清区、平阴县、章丘市、历城区
青岛市	胶州市、即墨市、平度市、胶南市、莱西市、崂山区、李沧区、城阳区
淄博市	沂源县、桓台县、淄川区、博山区、临淄区、张店区
枣庄市	滕州市、薛城区、峄城区、山亭区、台儿庄区
烟台市	福山区、龙口市、莱阳市、莱州市、蓬莱市、招远市、栖霞市、牟平区、海阳市
潍坊市	临朐县、昌乐县、青州市、诸城市、寿光市、安丘市、昌邑市、坊子区、寒亭区、高密市
泰安市	宁阳县、东平县、新泰市、肥城市、岱岳区、泰山区
济宁市	任城区、微山县、鱼台县、金乡县、嘉祥县、汶上县、泗水县、梁山县、兖州市、邹城市
威海市	文登市、荣成市、乳山市
日照市	五莲县、莒县、东港区
莱芜市	莱城区、钢城区
临沂市	罗庄区、沂南县、郯城县、沂水县、苍山县、费县、莒南县、平邑县、蒙阴县、临沭县、兰山区、河东区
滨州市	邹平县
菏泽市	巨野县、东明县
德州市	
聊城市	
东营市	

收稿日期:2004-09-21;修订日期:2005-11-12;编辑:张天祯

作者简介:王虹(1954-),男,山东济南人,高级工程师,主要从事矿产资源规划及成矿预测工作。

1.2 各级规划的特点和关系

矿产资源规划是国家规划体系的重要组成部分;省、市、县三级矿产资源总体规划是矿产资源规划体系的重要组成部分。矿产资源总体规划是根据法律法规、国民经济和社会发展规划的要求,对矿产资源勘查和开发利用在空间上和时间上进行的统筹规划和安排,是依法审批和监督矿产资源勘查、开发利用与矿山生态环境保护的重要依据。省、市、县三级矿产资源总体规划各有其特点。

1.2.1 省级矿产资源总体规划

省级矿产资源总体规划是依据《中华人民共和国矿产资源法》、《全国矿产资源规划》、《矿产资源规划管理暂行办法》、《省级矿产资源规划编制指南》及《山东省国民经济和社会发展第十个五年规划纲要》等文件精神 and 山东省有关行业部门发展规划的要求,按照“有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效”和“在保护中开发,在开发中保护”的方针,统筹规划,对全省 21 世纪初(2001—2010)矿产资源勘查、开发利用与保护等方面所作的总体安排和布局。

省级规划针对山东矿产资源的分布特点,突出石油、煤炭、黄金、建材 4 大矿产支柱产业的区位优势,描绘了“鲁西北石油、天然气、天然卤水”、“鲁西南煤炭、煤电、煤化工”、“鲁中冶金、建材”、“胶东有色、贵金属”4 大矿业经济区的蓝图;确定了规划期石油、煤、铁、金、水泥用灰岩、石膏、玻璃用硅质原料、饰面用花岗岩等矿产的开采量,实行总量调控,有效保护和合理利用矿产资源。

省级矿产资源总体规划具有宏观性、战略性、政策性,并具可操作性。省级矿产资源总体规划服从于全国矿产资源总体规划,落实全国矿产资源总体规划的各项目标任务。

1.2.2 市级矿产资源总体规划

市级矿产资源总体规划立足于紧密与当地经济和社会发展相衔接,以市场需求为导向,以科学合理利用矿产资源、保护生态环境为主线,根据矿产资源客观实际因地制宜,发展区域特色矿业,变资源优势为区域经济发展优势,保持矿业与区域经济协调统一发展。

在市级规划的编制中注重突出地方特色。如滨海旅游城市威海注意突出沿海风景区的环境保护;老工矿业城市淄博强调矿山生态环境的恢复治理;资源大市泰安重点在有序利用和保护矿产资源;省

会城市济南着眼于未来建设的发展;钢城莱芜则要体现矿业开发和城市建设的和谐统一。

市级矿产资源总体规划服从于省级矿产资源总体规划,具有承上启下的特点。一方面是落实省级矿产资源总体规划的各项目标任务,是省级矿产资源总体规划的分解和进一步细化;另一方面又对县(市、区)级矿产资源总体规划具有宏观指导和调控作用。既具宏观性,又具较强的可操作性。

1.2.3 县级矿产资源总体规划

县级矿产资源总体规划是国家、省、市、县 4 级矿产资源规划体系中最基础、最基层的一级,服从于省、市级矿产资源总体规划。除全面落实省市两级规划的目标和任务之外,更重要的是根据本县(市、区)的实际情况和特点,对矿产资源勘查和开发利用做切实可行的规划。特别是要对采矿权发证权限内的建筑石料、河砂等矿产资源的开发利用与保护做出具体的可操作的规划。与省、市级规划相比,县级规划更侧重于矿产资源的开发利用方面,更注重可操作性。

2 矿产资源规划实施现状

山东省省、市、县三级矿产资源总体规划编制实施以来,各级国土资源管理部门依据矿产资源规划依法审批和监督矿产资源勘查、开发活动,取得了显著成效。

(1) 矿产资源调查评价和勘查工作得到加强

公益性地质调查与商业性矿产勘查分制运行。公益性地质调查评价取得了丰硕成果,完成了区域地质、农业、环境等国土资源大调查任务,为商业性矿产勘查提供了信息。积极鼓励引导企业、个人和外商投资,参与以市场需求为导向、以经济效益为目的的商业性矿产资源勘查,发挥市场优化配置资源和引导投资活动的作用。加强资源濒于枯竭的矿山外围和深部的勘查工作,增加后备资源。2001 年以来,全省矿产资源勘查活动活跃,企事业单位及个人探矿热情高涨,投入勘查资金较“九五”期间成倍增长。新发现一批可供进一步勘查和开发的矿产地。金、煤及石膏、石墨、铁、水泥用灰岩等矿产资源储量有较大幅度增长^[1]。

(2) 矿产资源开发利用宏观调控作用明显

近 5 年来,通过强化宏观调控措施,促使矿产资源开发利用总量的增长逐步与全省经济总量的增长

相适应。矿产资源总体规划的实施,使多数矿山的开采规模逐步与矿床规模相适应,矿产资源利用方式由粗放型向集约型转化,促进了矿产资源的有效保护与合理开发利用。

针对不同矿种的资源条件和供需形势,提出了宏观调控政策。山东省自 2002 年起停止审批新上石膏矿山采矿许可证;按照规划确定的矿山企业最低开采规模标准,严格控制煤矿、铁矿、铝土矿、水泥用灰岩、石膏、饰面石材、建筑石料及砂石等矿产采矿权的审批^[2]。

省级规划中确定的限采区和禁采区均在市、县级矿产资源总体规划具体落实并付诸实施。各级规划严格禁止在禁采区内新设采矿权,原有的矿山逐步予以关闭;限采区内从严控制,原则上不开办新的采矿企业;新建砂、石等非金属矿山必须在规划开采区内集中开采。停止以无偿方式授予采矿权,新办矿山采矿权必须采取招标、拍卖、挂牌出让等竞争方式有偿出让,加速了矿产资源勘查开采良性循环机制的形成。

规划实施以来,认真贯彻“资源开发与节约并举,把节约放在首位,提高资源利用效率”的方针,以矿产资源综合利用为核心,共、伴生有益组分的综合回收率有所提高;以尾矿和废弃物综合利用为重点,积极开展提高“三废”综合利用率的科技攻关,加强废水及固体废弃物的综合利用,推动了矿产资源领域循环经济的发展。至 2004 年全省开展综合利用的矿山达到 60% 以上。

(3) 矿山生态环境保护和治理初见成效

2001 年以来,按省规划的要求加大了矿山生态环境保护和治理力度,矿山生态环境恶化的趋势得到有效遏制。截至 2004 年底,全省因开采矿产资源累计破坏土地的恢复治理率达到 54%,已超过 2005 年恢复治理率达 40% 的规划目标;全省矿山产固体废渣综合利用率、矿坑水及选冶废水利用率和达标排放率均有所提高,但距 2005 年规划目标尚有差距^[3]。

3 问题及建议

编制矿产资源总体规划是建国以来的第一次,由于时间和条件的限制,还存在着一些欠完善、欠规范之处,有待于进一步改进。

(1) 少部分县级规划内容过粗,比较笼统,存在

着个性不突出的雷同现象;政策性条款多,实际操作性条款少。矿产资源总体规划确定的开发利用总量调控指标要层层落实,省级的要分解落实到各个市级规划;市、县级要分解落实到矿山。

(2) 规划编制力求规范化。规划文本和图件是规划管理的法定依据,应达到法规性文件和图件的要求。部分县级规划图件选用比例尺偏小,容纳信息量较少,反映规划内容过粗,未能充分体现总体布局、空间安排等内容,可操作性不强。由于规划编制时尚未进行矿山储量检测工作,部分矿山的占用储量和保有储量不详,有的河砂、石料矿山缺少资源储量资料。今后修编规划时要利用矿山储量检测资料,预测需求量,规划开采量,规划开采区。石料、建筑用砂规划要和采矿权的设置结合起来,石料要规划到山头,河砂要规划到河流,定点定位开采。修编时应创新规划成果表达方式,既要体现宏观布局,更要注重可操作性。

(3) 规划管理制度不够完善,规划宏观调控与矿业权微观管理工作结合得不够紧密,缺乏制度与法规的有力支持和约束。应加强和完善矿业权会审管理机制和年检制度。以矿业权管理为核心,加强规划工作,充分发挥规划对探矿权、采矿权的监督和导向作用。应进一步完善矿产资源规划法律法规制度建设,尽快制定山东省的矿产资源规划管理实施办法,建立和完善矿产资源规划的编制、审批和实施管理的制度体系,使规划工作走向制度化、法制化,形成矿产资源管理统一、科学、有效的运行机制。

(4) 矿产资源规划一经批准,必须严格执行。市、县级矿产资源总体规划的局部修改和调整必须依照法定程序从严掌握,要维护规划的权威性和严肃性。

(5) 编制矿产资源总体规划是一项政府行为,规划的编制过程实际上是政府各部门之间反复磋商和协调的过程。矿产资源总体规划与其他部门规划是相辅相成、互为依据的。矿产资源总体规划的主要指标应纳入同级国民经济和社会发展规划。规划在编制程序上,要建立健全民主制度、论证制度、公示制度及评估制度,坚持开门搞规划。这样既可化解规划实施过程中出现的问题和矛盾,也可防止规划的贯彻实施流于形式。

(6) 规划实施以来,随着全省国民经济的快速发展,有的县级规划因经济发展的需要按法定程序对

规划区进行了局部修改;有的市因城市建设规模扩大,需要对原规划区进行修改;部分市、县的规划目标任务、开发利用总量指标也需要进行调整。因此,建议根据山东省经济发展的需要,适时进行规划修编,调整修改规划目标、任务和其他规划内容。通过规划修编,改进规划内容,推进规划理论和方法创新,解决规划实施中出现的问题,与全省“十一五”国民经济和社会发展规划相适应。

(7)新一轮《规划》指导思想应进一步突出党中央提出的贯彻和落实科学发展观,转变经济增长方式和资源利用方式的战略方针,大力发展循环经济,建立节约型社会,综合勘查开发利用矿产资源,提高矿产资源利用效率,提高矿产资源可供性,保证国民经济持续、快速、协调发展。

(8)按照国土资源部的统一标准,加快矿产资源规划数据库及信息系统建设。尽快建成省、市、县三级矿产资源规划数据库,建成涵盖省、市、县三级矿产资源规划的信息管理系统。实现矿产资源规划编制、审批和实施管理的信息化、网络化,推进矿产资源规划管理的科学化和规范化。

参考文献:

- [1] 刘玉强,王传才,吕昶,等.山东省矿产资源形势与对策[J].山东地质,2002,18(3-4):65-71.
- [2] 崔伟,李克强,袁振林,等.整顿矿业秩序促进地质环境与社会效益协调发展[J].山东地质,2002,18(6):16-19.
- [3] 刘洪磊,方宝明.山东省矿山地质环境保护战略思考[J].山东地质,2002,18(5):18-21.

Present Condition and Suggestions on Making Mineral Resources Plan in Shandong Province

WANG Hong¹, WANG Wei - hong², YU Xue - feng¹, CHAI Yong - chang¹

(1. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China; 2. Shandong Department of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China)

Abstract: Mineral resource plan is an important part of country plan system. It is the basis for examining, approving and monitoring mineral resource exploration, utilization and protection. Evident efficacy have been gained after making mineral resource plan in Shandong province, but still have some shortcomings. According to the demand of economy development, revision should be carried out in suitable time. Through revision, theory and method should be created, problems occurred in the period of carrying out plan should be solved in order to suit with "the Eleventh five - plan" economic and social development.

Key words: Mineral resource plan; present condition; problems; suggestion; Shandong province

胶南市土地利用现状更新调查项目顺利通过验收

近日,山东省国土测绘院承担的“胶南市 1:1 万土地利用基础图件与数据更新”项目顺利通过国土资源部项目验收组的正式验收。

由国土资源部地籍司、中国土地勘测规划院、山东省国土资源厅等专家组成的项目验收组听取了更新项目的工作汇报、技术报告,审查了成果资料。专家们对该项目工作给予充分的肯定。专家们一致认为项目组织周密,项目施工单位工作认真,措施得力,技术先进、方法科学;项目提交的图件、数据、报告齐全完整,符合项目设计的要求;质量符合有关技术规定的要求,数据分析合理;土地利用数据库符合数据库建设的有关技术要求,信息系统试运行良好;成果质量达到了国家有关技术规定的要求。

土地利用现状更新调查项目的顺利完成,将为实现地方土地地籍管理现代化,建立“以图管地”、“凭证用地”的新机制起到积极的保障作用。

(毕瑾耀)