

关于深化济南市矿产资源整合工作的思考^{*}

徐孟军,潘春光

(济南市国土资源局,山东 济南 250102)

2005年下半年,国务院开展了全面整顿和规范矿产资源开发秩序工作。通过近3年综合整治,济南市在“治乱、治散、治本”上均取得明显成效,矿产资源开发秩序逐步规范。其中,章丘煤矿资源整合工作成效显著,受到国家和省有关部门的充分肯定,并作为先进经验在全国范围内进行了交流和推广。非煤矿产资源整合工作也取得明显进展,按照《济南市矿产资源整合方案》要求,顺利完成了整合任务。然而,矿产资源整合工作长期以来形成的各种矛盾和影响矿业持续发展的不利因素仍然存在,如何深入探究影响矿业发展的各种因素,化解存在的各类矛盾,引导企业科学办矿,督促有关部门科学管矿,营造矿山布局合理、矿业管理规范、矿山环境优美、企业效益良好的氛围,开创政府满意、矿业权人满意、人民满意的“多赢”局面,是今后深化矿产资源整合工作的首要课题。

1 整合后矿业经济发展形势分析

1.1 矿产资源整合工作情况回顾

济南市矿产资源整合工作起步较早。2004年,以章丘为试点开展了煤炭资源整合工作,在整合中,针对当时存在的煤矿数量多、规模小、办矿体制混乱、资源浪费严重等现象,从人力资源、装备设施、资金管理等方面着手,对58家镇办小矿进行了整合重组,将其全部收归市属5大国有矿业公司,形成了煤炭资源整合的初步模式。整规期间,结合矿山企业实际,又进一步从管理体制、技术改造、资金调配等方面进行资源整合,将煤矿数量整合为13家。整合后的煤矿实现了人员、物资、财务、资源的统一调配,根除了乡镇、个体办矿片面追求经济利益而导致超

层越界、争抢资源、采富弃贫等浪费破坏资源现象的发生,增加了可利用的资源储量,提高了资源可利用程度,企业经济效益明显增长。

随着煤炭资源整合的深入开展和整顿规范工作的整体推进,济南市又针对布局凌乱、规模较小、开发利用水平低、矿山环境和安全状况较差的现状,按上级要求,研究制定了《济南市山石资源专项整治工作方案》,明确了非煤矿山资源整合目标、原则和保障措施,以历城区、章丘市、长清区和平阴县为重点,开展了非煤矿产资源整合工作。

目前,济南市矿产资源整合工作已全面完成,矿山企业已由整合前的565家减少到342家,压减率达39.5%。整合后,矿山开采规模有了较大提高,矿山开采和生产工艺有所改进,安全生产状况得到改善,矿山企业效益明显增长,矿山地质环境得以恢复,矿山监督管理水平上了一个新台阶。

1.2 目前存在的问题

虽然济南市整合工作取得了一定成绩,但仍存在一些薄弱环节。一是整合中关停了小、散、乱矿山企业,遗留下一定问题需待解决,如对个别关停企业的采矿权人补偿尚不到位等。二是整合完毕后,个别石场特别是城市周边地区关停的小采石场,受利益驱动关而不停,私采滥挖、违法违规开采现象随时都有反弹的可能。三是历史矿产开发中形成的结构性矛盾和粗放型增长方式,导致资源供应紧张,不能满足城市发展需要。四是矿山生态环境破坏较为严重。由矿山无序开发引起的环境污染、地貌破坏、土地损毁的地质环境问题,在长期一段时间内给人民的生活和安全造成了一定影响,需尽快治理。五是矿产资源管理体制机制尚有不完善之处,应随着整

* 收稿日期:2009-02-18;修订日期:2009-04-02;编辑:陶卫卫

作者简介:徐孟军(1956—),男,山东长清人,主要从事国土资源矿政管理工作。

合工作的深化和矿产资源开发管理形势的变化而不断规范、完善。

1.3 继续深化整合工作的有利条件

资源整合是建立资源集约型、环境友好型经济社会的必由之路。虽然整合中存在诸多困难需要克服,但也应看到继续深化整合工作的有利条件。一是市委、市政府高度重视,严格按照国家和省出台的一系列文件精神,结合本地实际,采取有力措施积极推进矿产资源整合,为继续深化此项工作创造了良好的政策环境。二是经过前期整合,取得了一定成效,有济南市的成功经验和其他地区先进经验可借鉴,为深化整合工作奠定了基础。三是广大人民群众的生命财产安全和生活环境得到了改善,采矿权人的利益得到保障,对矿产资源整合工作表示理解和支持。

2 深化矿产资源整合工作对策浅析

矿产资源整合的工作目标,不但体现在整合后矿山企业利益的增长,更要体现在政府所要实现的资源效益、环境效益、矿产品效益、安全效益、规模效益的最大化。做好矿产资源整合工作,绝不能仅仅满足于矿山数量的压减和企业的简单合并上。为此,要从全面落实科学发展观的高度认识矿产资源整合工作,在各级政府领导下,综合运用经济、法律和必要的行政手段,按照可持续发展的要求,积极探索,勇于创新,逐步走出了一条切合济南市实际的矿业经济发展之路。

2.1 统筹兼顾协调各方

矿产资源整合不是单纯减少矿山数量,也不等同消除私营小矿,而是营造更加有利于矿山保护与合理开发利用,有利于区域经济发展的矿产资源开发管理新秩序。在关停、整治“小、散、乱”矿区基础上,应始终将确保矿区和社会稳定放在首位,营造和谐矿业发展新秩序。一是解决整合后遗留问题,切实保障关停后矿山采矿权人的合法利益。如个别被关停矿山的采矿权人,前期投入的资金和设备尚得不到补偿。当地政府一方面要做好政策宣传工作,另一方面要尽快建立小矿合理退出和经济补偿机制,协调整合双方或多方当事人进行平等协商,并给予一定的经济补偿。二是要打破对所有制、行业和区域方面的限制,平等对待国有和私营、外资经营以

及股份制的各类矿山企业,充分调动社会各个方面投资矿业的积极性,使各种所有制经济在市场竞争中发挥优势、相互促进、共同发展。三是整合后的矿山企业在达到促进资源合理开发利用目标的同时,要兼顾各方利益,包括矿山所在地的居民群众利益和诉求。四是各级矿管人员要努力提高服务质量和工作效率,办事不拖沓、工作不推诿,在政策许可范围内,积极帮助采矿权人解决实际困难。

2.2 因地制宜培育优势企业

因地制宜,形成规模化集约化开发的龙头企业,是提高矿产资源对经济社会发展能力、矿业经济可持续发展的必由之路。济南市金属矿以铁为主,储量不大、品位不高,整合意义不大;煤矿企业主要集中在章丘,煤炭资源整合后,资源开发利用情况基本趋于合理;非金属矿种类多,矿床规模以中小型为主、大型矿山较少,是进一步深化整合工作的重点。

(1)在充分调研基础上,考虑矿产资源赋存状况、地质条件、开发现状和城市发展需要,科学、合理地调整开采区、限采区、禁采区,使矿产资源开发符合城市发展规划要求,同时,又能满足城市建设需要,提高矿产资源对经济社会的保障能力。

(2)政府积极引导,有关专家科学论证,因地制宜、因矿制宜,形成一批大中型矿业集团公司。有条件的县(市)、区或有条件的乡镇,根据实际,由当地政府牵头,采用招商引资等方式,在规划的矿山开采区内形成1~2个上规模、上水平的龙头企业。

(3)加强学习交流,借鉴吸收整合成功经验,打破地域限制开展广泛的交流与合作。如可借鉴日照五莲山石资源轮锯开采方式及管理经验,选择石材集中开采区,形成生产上规模、工艺上水平、矿区生产安全有序、市场竞争力强的矿山企业等。

(4)坚持科技进步与创新,采用新理论、新技术、新方法开展基础地质调查和矿产勘查,积极推广采矿新技术、新方法,促进科学采矿,安全生产。如,平阴县在利用黄河淤泥、粉煤灰等生产节能环保新型墙体材料上已取得初步成功,将黄河淤泥、粉煤灰等变废为宝,既节约了用地,又节能环保,所生产出的产品强度高、隔热效果好、质量稳定、各项指标均优于普通烧结黏土砖,有效缓解了城市建设对建筑材料需求的压力。

2.3 改善矿山生态环境营造良好矿业发展氛围

以建设环境友好型矿区为目标,加大矿山生态

环境的恢复治理工作。具体做法有:一是继续推进破损山体专项治理工作,修复、绿化破损山体,改善矿山生态环境,为第十一届全运会做出应有的贡献;二是加大恢复关闭矿山的地质环境力度,明确矿山企业环境治理的责任;三是加强矿山安全监督检查,对由采矿活动诱发的地质灾害进行全面排查,逐步消除因采掘影响山体稳定、地面开裂等地质灾害隐患,确保人民生命财产安全和矿山的安全生产。

2.4 探索建立健全矿产资源开发监管体制机制

建立矿产资源管理长效机制,推动矿产资源监督管理工作制度化、规范化。

(1)国土资源管理部门要认真研究政策,根据《矿产资源法》等法律法规的要求严把审查关。要严格审查其资质条件和矿产资源开发利用,尤其要审查其开采方案是否遵守安全、高效、经济和充分利用资源的原则。同时,对新设矿业权实行计划指导,合理布局采矿权,按照市场需求控制采矿权数量,严把发证关。

(2)加快推进通过市场竞争方式出让矿业权的改革,全面推进矿业权市场建设。认真做好采矿权有偿出让的基础工作,对现有矿山做好剩余矿产源量的测量,合理确定采矿权有偿使用的期限,矿山规模越大,允许给予的出让年限应该越长;进一步制定和完善矿业权市场的运作规则,加强矿业权市场

监管,使矿业权市场依法、有序、健康发展。同时营造良好的矿业投资环境,维护矿业权人的合法权益。

(3)要建立多层次、多主体参与的现代监管体系。强化政府监管职能,形成包括完善的法律体系、专业化的行业监管机构、多种行业自律组织、多渠道的传媒和公众监督在内的现代监管制度,做到监管内容清晰,监管程序完善,监管过程透明,并建立一支专业化和有责任心的监管队伍。

(4)要逐步形成矿产资源监督管理长效机制。通过建章立制,实现对矿山企业、采矿权人的动态监管,彻底根治各类矿产资源违法违规行为,切实防范地质灾害和安全事故的发生,不断提高矿产资源监管水平和实效。

3 结 论

济南市整顿和规范矿产资源开发秩序及矿产资源整合工作已告一段落,但矿业经济走规模化集约化可持续发展之路还有许多艰巨复杂的工作要做。展望未来,相信通过各级国土资源部门和社会各界的努力,会让矿山布局更加合理,矿业结构得到优化,资源开发利用水平明显提高,矿山生态环境明显改善,形成管理有规、矿权有序、开发有责、调控有效、监管有力的矿产资源管理工作新局面,有效地促进矿业秩序健康、稳定、长期发展。