



# 矿产资源规划的地位与作用

——以山东省为例\*

李洪奎<sup>1</sup>, 彭方思<sup>2</sup>, 王虹<sup>1</sup>

(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:**论述了矿产资源规划的定义、规划体系及规划在矿业活动和国民经济中的地位与作用,介绍了山东省矿产资源总体规划的主要特点和内容,突出了山东省矿产资源规划的功能定位、空间布局和发展重点,即合理开发和有效保护区内矿产资源,大力发展矿业领域循环经济,推进清洁生产和绿色矿山建设,提出了有关政策建议。对矿产资源规划的评估体系进行了论述,总结规划实施效果,分析产生问题的原因,并提出有针对性的对策和实施规划的具体措施。

**关键词:**矿产资源;规划;地位;作用;规划评估

**中图分类号:**F407.1

**文献标识码:**C

2010年2月9日,《山东省矿产资源总体规划(2008—2015)》经山东省人民政府批准正式发布实施(鲁政字[2010]34号)(以下简称《规划》)。《规划》的实施,对于开展矿产资源调查评价、勘查、开发利用与保护,对于推进产业结构调整,实现资源与环境、经济与生态的有机统一等方面具有重要的指导作用和现实意义。

## 1 规划定义、体系和地位

### 1.1 规划定义及规划体系

#### 1.1.1 规划定义

规划是指对客观事物和现象的未来发展进行的一种超前性调配和安排<sup>[1]</sup>。规划的编制主体主要包括政府、企业、社团和国际经济组织等。以政府为编制主体的规划是政府行使其管理职责的重要手段,是政府履行宏观调控、经济调节和公共服务等职责的重要依据,是公共管理的一种形式<sup>[2]</sup>。规划对实现国家战略目标、弥补市场失灵、协调各方利益关系、有效配置公共资源等方面具有重要作用。在一定意义上,规划具有仅次于法律的、约束社会公众行为的功能。

矿产资源规划是指国家或地区以保障一定时期内国民经济和社会发展对矿产资源的需求,以有效保护与合理开发利用矿产资源、保护矿山环境为目标,根据全国或地区矿产资源的特点,对矿产资源的调查评价与勘查、开发利用与保护、矿山环境保护与恢复治理等在时间、空间和结构上所作的总体安排和布局。

矿产资源规划是依法审批和监督管理矿产资源勘查、开采活动的重要依据,是加强宏观调控、体现国家产业政策、落实矿业权管理制度的基本手段,具有法律效力。

#### 1.1.2 规划体系

《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发[2005]33号)指出:我国建立三级三类规划管理体系,按照行政层级分为国家级规划、省(区、市)级规划、市县级规划;按对象和功能类别分为总体规划、专项规划、区域规划。

总体规划是国民经济和社会发展的战略性、纲领性、综合性规划,是编制本级和下级专项规划、区域规划以及制定有关政策和年度计划的依据,其他规划要符合总体规划的要求。

\* 收稿日期:2011-03-30;修订日期:2012-01-15;编辑:陶卫卫

作者简介:李洪奎(1962—),男,山东昌乐人,研究员,主要从事矿产资源勘查、规划研究和深部矿产勘查技术与方法研究工作;E-mail:lhk1hk126@126.com。

## 1.2 规划地位

在我国三级三类规划体系中,按对象和功能类别分为总体规划、专项规划、区域规划。其中专项规划是针对国民经济和社会发展中某一特定领域而制定的规划,具有很强的灵活性和针对性。在社会主义市场经济条件下,专项规划是政府实现宏观调控的基本手段之一。专项规划可以为公众提供公共服务,改善和提高生活与生产环境;为企业提供服务,指导企业和相关部门进行生产和运作;指导具体行业的发展,解决某些领域存在的重大问题;可以弥补市场缺陷,促进产业结构的升级优化,实现政府对经济的宏观调控;促进社会经济的发展,提高国际竞争力。

根据规划中政府的作用,专项规划的编制领域主要包括:一是单纯依靠市场会产生“市场失效”或市场机制难以做好的公益事业、基础设施、高技术以及关系全局的关键环节或薄弱领域,通过规划,明确政府的意图以及市场的职责,规范、引导和约束市场主体的行为,以谋求社会利益的最大化;二是在政府职责范围之内的领域,表现为对资源的直接配置和对行为主体的直接规范,基本上具有强制性和指令性。三是针对市场基本可以发挥有效作用、无需政府过多干预的绝大多数竞争性领域,通过对发展环境、市场需求、发展态势的分析预测和展望,阐述政府意图,引导资源配置方向,间接影响企业。专项规划的编制更多的是侧重于前两个领域。

按照《国务院关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发[2005]33号)的要求,编制国家级专项规划原则上限于关系国民经济和社会大局、需要国务院审批和核准重大项目以及安排国家投资数额较大的领域。主要包括:农业、水利、能源、交通、通信等方面的基础设施建设,土地、水、海洋、煤炭、石油、天然气等重要资源的开发保护,生态建设、环境保护、防灾减灾,科技、教育、文化、卫生、社会保障、国防建设等公共事业和公共服务,需要政府扶持或者调控的产业,国家总体规划确定的重大战略任务和重大工程,以及法律、行政法规规定和国务院要求的其他领域。

由此可见,矿产资源规划在国家规划体系中属于专项规划<sup>[1,3]</sup>,是政府对未来矿产资源的勘查、开发利用和保护所进行的一种超前性的安排和部署,是弥补市场机制在矿产资源勘查、开发利用与保护

过程中的不足,是政府履行宏观调控、经济调节和公共服务职责的重要依据。

《山东省矿产资源总体规划(2008—2015)》是指导山东省矿产资源勘查、开发利用与保护的纲领性文件,是依法审批和监督管理矿产资源勘查、开采、矿山环境保护和治理活动的重要依据,是加强矿业宏观调控的基本手段<sup>①</sup>。

## 2 规划的特点和作用

### 2.1 规划特点

矿产资源规划具有宏观性、战略性、政策性、科学性和可操作性。

(1)宏观性。矿产资源规划的宏观性是由矿产资源规划作为矿产资源开发利用和保护的宏观调控手段这一基本性质所决定的。按照“宏观性”的要求,矿产资源规划在内容上应根据国民经济或区域经济发展的要求,制定矿业经济发展的总目标、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。

(2)战略性。矿产资源规划的战略性是由其宏观性派生出来的。按照“战略性”的要求,矿产资源规划在时间上要着眼于未来,要按照可持续发展的要求制定目标、方针和政策,提出矿产资源开发利用和保护的重大战略措施,处理好当前利益与长远利益的关系<sup>[4,5]</sup>。在空间上要立足于国内、区内资源,综合考虑国内外、区内外“两种资源、两个市场”,处理好局部利益与整体利益、地方利益与中央利益的关系。

(3)政策性。矿产资源规划的政策性就是指它的规范性。矿产资源的开发利用要符合国家有关的法律、方针和政策,矿产资源规划要运用政策手段对矿业行为进行规范和引导。

(4)科学性。矿产资源规划的科学性就是指它的合理性。编制矿产资源规划首先要全面、准确地搜集各种经济信息,包括矿产资源的查明及分布情况、矿产资源开发利用状况、国内外矿产品市场供需信息、国民经济与社会发展综合信息、矿业相关部门发展规划、矿产品开发利用新技术及发展趋势、党和

① 山东省人民政府,山东省矿产资源总体规划,2010年2月。

国家的有关方针、政策和指令等。在此基础上对未来矿业经济的发展趋势进行综合分析,并做出科学的预测。根据预测的结果,综合考虑规划期内国民经济和社会发展的要求、资源条件、产业基础等因素,对矿产资源开发利用所要达到的目标和实现目标的主要措施做出科学的抉择。

(5)可操作性。矿产资源规划的可操作性是指它的切实可行性,是其科学性的具体体现。其可操作性主要包括两方面的内容,一是编制的可操作性,规划编制要按照规划规范的程序,科学的方法等进行;二是实施的可操作性,规划的实施要有相应的保障措施和制度体系。

## 2.2 规划的作用

矿产资源规划是按照社会主义市场经济的要求,实行有效的宏观管理,并充分发挥市场对资源配置的基础性作用,促进矿产资源的合理开发利用和有效保护。矿产资源宏观调控体系是矿产资源战略、矿产资源规划和矿产资源政策三大手段组成的相互配合的完整体系<sup>[3,6]</sup>。在这个体系中,矿产资源战略是统帅,是依据;矿产资源规划和政策是手段,其中规划是总体安排和布局,政策是特定的措施。

市场经济条件下的矿产资源规划应是政府对矿产资源勘查、开发利用与保护、矿山环境保护与治理等方面进行宏观调控、积极引导、改善服务、保证政府工作延续性的依据。矿产资源规划的作用主要表现在宏观导向、协调关系和管理依据3个方面。

(1)宏观导向作用:矿产资源规划是政府对矿产资源勘查开发活动进行宏观调控、引导资源合理配置的具体实施手段。一是体现国家的战略意图,明确提高矿产资源利用效率,合理保护和开发矿产资源的方、战略和目标;二是对矿产资源勘查开发微观主体的积极引导,通过把握现状、分析形势、制定目标等影响微观主体的市场行为,达到优化资源配置的目的。这种导向作用具体包括体制引导、政策引导和管理引导等<sup>[6]</sup>。

(2)协调关系作用:矿产资源规划所涉及部门、地区和相关领域比较广泛,关系到各方利益,需要通过规划来协调各部门、各地区、甚至各微观主体之间的资源配置关系,协调各种经济手段在调控宏观经济和引导微观经济活动中的相互关系。规划的制订过程是信息沟通、凝聚共识的过程,需要通过社会各

方面的广泛参与。

(3)管理依据作用:矿产资源规划为矿产资源管理工作和决策提供依据,是加强新时期矿产资源管理工作的重要手段,是指导地方各级矿产资源管理工作的迫切要求。矿产资源管理的核心是矿业权的管理,矿业权管理的基础是矿产资源规划,依据矿产资源规划科学设置并有序投放矿业权可以维护矿业秩序并使其根本好转。此外矿产资源规划也是矿产资源总量控制、结构调整、矿山环境保护等的重要依据。

## 3 山东省矿产资源总体规划特点与内容

### 3.1 规划特点

《山东省矿产资源总体规划》较准确地把握矿产资源总体规划的定位,明确了指导思想,正确引导矿产资源勘查工作布局和结构调整,建立科学、合理的矿产勘查规划体系,具有科学性和前瞻性。《规划》的主要特点是:加强研究、把握定位、突出实效。

#### 3.1.1 加强研究

《规划》设置了“山东省矿产资源供需形势分析研究”、“山东省矿产资源调查评价与勘查规划研究”、“山东省矿产资源开发利用总量调控研究”、“山东省矿产资源章约与综合利用研究”、“山东省矿产资源开发利用空间布局和结构优化研究”、“山东省主要矿产矿山最低开采规模标准研究”、“山东省矿山环境保护与恢复治理研究”和“山东省矿产资源规划实施保障体系研究”八大专题,由研究部门、大学和有经验的生产单位分别完成,做到了优势互补、产学研结合。

#### 3.1.2 把握定位

较准确地把握矿产资源总体规划的定位,明确了指导思想,正确引导矿产资源勘查工作布局和结构调整,建立科学、合理的矿产勘查规划体系,具有科学性和前瞻性。

#### 3.1.3 突出实效

(1)注重与其他省级规划的衔接。编制过程中依据和参照了山东省能源、钢铁、水泥等行业的“十一五”规划和《山东省国土资源十一五规划》、《山东省地质勘查规划》、《山东省矿山环境保护与恢复治理规划》等。

(2)突出了加强地质工作,实现找矿重大突破的

主题。重点加强石油、天然气、煤、油页岩、地热、铁、金、铜等矿产的勘查,加大已有矿山深部及外围的找矿力度,努力实现地质找矿重大突破。

(3)制定了符合山东实际的总量调控指标。根据山东矿产资源供需预测情况,制定了规划期煤、金、水泥用灰岩、饰面石材、石膏、岩盐、天然卤水、建筑用石料等矿产的开采总量调控指标。

(4)制定了符合山东实际的矿山最低开采规模标准。根据山东资源赋存和开发条件,制定了全省 23 种主要矿种的最低开采规模标准。

(5)充分吸收利用矿产资源整合资料。注重在资源整合的基础上规划矿业权设置。根据矿产资源赋存和开发条件,划分了勘查、开采规划区块,对今后矿业权的设置具有积极的疏导作用。规划深入地总结了山东省矿产资源勘查、开发、矿山环境等方面现状,分析了矿产资源特点和潜力,按照资源赋存特点和开发利用特点进行规划,在此基础上提出了规划的指导思想、规划目标、任务和保障措施。

### 3.2 规划主要内容

#### 3.2.1 各功能区的划分

山东省矿产资源总体规划划分了鲁东、鲁中、鲁西、鲁北 4 个矿产资源勘查开发区域,指出了区域矿产资源开发利用与矿业经济发展的重点和方向,划分了 8 个矿业重点发展区。根据各区域矿产资源分布状况及其开发利用时序要求,提出了区域矿产资源勘查开发的战略方向。规划重点调查评价区 9 个,规划调查评价项目 47 个;重点勘查区 51 个,限制勘查区 34 个,禁止勘查区 46 个。进行了开采规划分区,重点开采区 24 个,限制开采区 8 个,禁止开采区 133 个;规划矿山地质环境重点保护区 381 处,重点预防区 14 处,重点治理区 21 处,一般治理区 20 处。规划了近期和远期的重点治理工程。

#### 3.2.2 总量调控指标

根据山东矿产资源特点、市场需求、开发实际和产业政策,结合国家矿业宏观调控政策,提出了山东矿产资源开发利用总量调控的矿种及其约束性和预期性指标,提出了节约与综合利用矿产资源的途径,进一步提高采矿回采率和选矿回收率,加强共伴生、低品位及难利用矿产资源的开发利用,推进矿山固体废物的资源化利用和资源循环利用示范试点工程建设;确立了矿山最低开采规模和矿业活动的准入条件,确定了规划期采矿权设置总量,提出了优化矿

产资源开发利用规模结构、技术结构和产品结构的指标和政策建议。对促进矿产资源管理的科学化、规范化,提高矿产资源可持续发展的保障能力<sup>[7,8]</sup>,加强矿产资源开发利用的宏观调控,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。

## 4 规划评估

矿产资源规划评估是指国土资源行政主管部门会同有关部门在规划实施过程中或在规划期末全面(根据需要)组织开展的对规划目标和任务实现程度、规划管理制度和执行情况、违反规划行为及查处纠正情况等系统进行系统检查和评价,总结规划实施效果,分析产生问题的原因,并提出有针对性的对策建议的工作程序<sup>[9]</sup>。规划评估的作用在于:

(1)有利于督促有关部门切实落实规划中的有关任务和政策措施,加大实施力度,保证规划目标的实现。规划中的许多内容是对政府部门提出的要求,需要政府运用公共资源努力完成。有些任务,需要政府采取切实有效的政策措施,创造良好的发展环境,引导市场主体行为方向加以完成。通过规划评估,可以起到对规划主管部门完成各项任务 and 落实政策措施的情况进行监督检查的作用。

(2)有利于及时调整和修订规划内容,更好地发挥规划的作用。规划要切实发挥作用,规划内容应随形势的变化和规划实施进展情况及时调整和修订。通过规划评估,可以找出规划实施中存在的问题,分析其原因,对不适应形势变化的规划内容及时调整,有针对性地采取新的政策措施<sup>[9]</sup>。

(3)有利于提高规划编制的科学性。根据以往的经验,规划实施中暴露出的一些问题,有些可能是实施不力造成的,有些可能是因为规划编制得不符合实际造成的。通过规划评估,可以发现规划内容中哪些不切合实际,从而为更科学地编制今后的规划打好基础。规划评估应主要围绕规划提出的主要目标、重点任务和政策措施进行,对规划执行效果和各项政策的落实情况做出分析评价,并针对环境变化和存在的问题,对调整和修订提出意见。原则上,都要在规划实施的某一阶段对实施情况进行评估。规划实施期间经评估需做出调整的规划,要由原规划编制部门提出规划调整意见,按规定程序审批。

矿产资源规划评估的主要内容包括:矿产资源

开发利用形势分析;规划目标与任务实现程度评估;规划管理制度建设和执行情况评估;违反规划行为的查处和纠正情况;对下一步矿产资源规划工作的建议<sup>[9]</sup>。

## 5 结论

(1) 矿产资源规划是政府对矿产资源的勘查、开发利用和保护所进行的一种超前性的安排和部署,是政府履行宏观调控、经济调节和公共服务职责的重要依据。

(2) 矿产资源规划的作用主要表现在宏观导向、协调关系和管理依据 3 个方面,其核心是对矿业权的管理,主要是矿业权投放数量和时序。

(3) 山东省矿产资源规划是指导山东省矿产资源勘查、开发利用与保护的纲领性文件,是依法审批和监督管理矿产资源勘查、开采、矿山环境保护和治理活动的重要依据,是加强矿业宏观调控的基本手段。

## Status and Role of Mineral Resource Planning

### —Setting Shandong Province as an Example

LI Hongkui<sup>1</sup>, PENG Fangsi<sup>2</sup>, WANG Hong<sup>1</sup>

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

**Abstract:** The definition of mineral resources planning, the planning system and the status and role of planning in the mining activities and in the national economy have been discussed, main characteristics and content of mineral resources in the overall planning in Shandong Province have been introduced. The functional position, space layout and development emphasis of mineral resources planning in Shandong province have been paid more attention. That is to develop rationally and protect mineral resources effectively, vigorously develop the mining industry, circular economy, promote clean production and green mine construction, and put forward some countermeasures. Assessment of mineral resources planning system are discussed, the planning and implementation achievements have been summarized, problems are discussed, and implementation of the planning are put forward.

**Key words:** Mineral resources; planning; status; role; planning and evaluation

## 参考文献:

- [1] 成金华. 矿产资源规划的理论与方法[M]. 北京: 中国环境出版社, 2002.
- [2] 邢立亭, 徐征和, 王青. 矿产资源开发利用与规划[M]. 北京: 冶金工业出版社, 2006.
- [3] 孟旭光. 积跬步至千里——国土规划与国土资源规划探索文集[M]. 北京: 地质出版社, 2011.
- [4] 沙景华. 产业经济与区域经济分析方法及应用[M]. 北京: 地质出版社, 2011.
- [5] 伍光英. 中国地质矿产工作中长期发展战略与宏观部属研究[M]. 北京: 地质出版社, 2011.
- [6] 国土资源部矿产开发管理司. 矿产资源开发管理常用法律法规文件汇编(第三版)[M]. 北京: 地质出版社, 2011.
- [7] 栾文楼. 河北省可持续发展矿产资源战略研究[M]. 北京: 中国大地出版社, 2011.
- [8] 曹新元. 中国国土资源可持续发展研究报告(2005年)[M]. 北京: 地质出版社, 2006.
- [9] 鹿心社, 汪民. 矿产资源规划实施评估[M]. 北京: 地质出版社, 2006.