

地质与矿产

# 省市县第三轮矿产资源规划编制进展及思考

——以山东省为例

郭宝奎,刘瑄,陈国栋

(山东省地质科学研究院,山东 济南 250013)

**摘要:**矿产资源规划是国家规划体系的重要专项规划,是落实国家资源安全战略的重要手段,是各级人民政府依法管理和保护矿产资源的指导性文件,其主要规划目标纳入同级国民经济与社会发展规划中实施,具有战略性、政策性和可操作性。2014年,山东省同步启动省、市、县矿产资源规划编制工作,截至目前,省级规划和部分市级规划已经发布实施,其余市县正在有序发布实施中。该轮规划编制的难点主要表现在规划基础研究、规划衔接、勘查开发区块设置等方面,存在的主要问题有基础研究较为薄弱、各级规划之间的衔接不够、保护区划定困难、区块设置待优化、政策措施针对性不强、编制人员和审查专家水平需提升、编制周期过长等。提出了全面加强规划基础研究,进一步加强规划编制的衔接,加强开采总量调控研究,加强勘查开采区块设置,开展规划培训工作,加快编制进度等建议。

**关键词:**矿产资源规划;进展;问题;建议;山东省

**中图分类号:**F426.1 **文献标识码:**A

**引文格式:**郭宝奎,刘瑄,陈国栋.省市县第三轮矿产资源规划编制进展及思考——以山东省为例[J].山东国土资源,2018,34(5):28-33.GUO Baokui, LIU Xuan, CHEN Guodong. Development and Thoughts of The Third Mineral Resources Planning at Provincial Municipal and County Level——Setting Shandong Province as an Example[J].Shandong Land and Resources,2018,34(5):28-33.

## 1 矿产资源规划概述

### 1.1 矿产资源规划概念

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>。矿产资源规划在国家规划体系中属于专项规划<sup>[2]</sup>,是国家或地区根据矿产资源禀赋条件、资源特点、勘查开发利用现状、地质环境保护及土地复垦利用要求,结合一定时期内国民经济和社会发展对矿产资源的需求及展望,在做好与国家或地区相关规划衔接的基础上,对矿产资源的调查评价与勘查、开发利用与保护、矿山地质环境保护与治理恢复、矿区土地复垦、重大工程部署等在总量、结构、布局和时序上做出的总体安排和部署。

从经济学角度看,矿产资源规划的最终目的是

实现矿产资源优化配置和高效产出回报<sup>[3]</sup>,并通过一系列措施减轻资源开发对环境扰动的负面效应。

根据《关于加强矿产资源规划体系建设的意见》(国土资发[2005]231号),我国矿产资源规划分为三类四级:按规划对象和功能类别划分为总体规划、专项规划、区域规划;按行政层级划分为国家规划、省级规划、市级规划、县级规划。

### 1.2 矿产资源规划的性质和定位

#### 1.2.1 矿产资源规划性质

矿产资源规划具有“三性”,即战略性、政策性和可操作性<sup>[3]</sup>。

**战略性:**矿产资源规划必须强调政府的宏观调控作用,体现矿产资源对国民经济和社会发展的保障作用,是落实国家矿产资源重大战略和部署重大工程的有效手段。具有全局性、前瞻性。

收稿日期:2018-04-08;修订日期:2018-04-10;编辑:曹丽丽

基金项目:《关于认真做好第三轮矿产资源规划编制工作的通知》(鲁国土资字[2014]336号)

作者简介:郭宝奎(1967—),男,山东临朐人,研究员,主要从事矿产资源勘查、开发管理及规划研究;E-mail:gbk0718@163.com

**政策性:**矿产资源规划是实施矿产资源政策的重要载体,应充分发挥规划在矿产资源管理中作为政策依据、政策工具和政策准则的作用,强化规划在资源勘查、开发利用与保护方面的引导、调控和约束、导向定位。

**可操作性:**规划编制的目的是为了加强矿产资源宏观管理,是依法审批和监督管理勘查、开采活动的依据。编制基础要扎实,规划目标要科学,规划任务要实际,规划措施要可行。

### 1.2.2 矿产资源规划定位

矿产资源规划是落实国家资源安全战略的重要手段,是国家加强矿产资源勘查开发宏观调控的重要手段,是各级人民政府依法管理和保护矿产资源的指导性文件,其主要规划目标纳入同级国民经济与社会发展规划中实施<sup>[3]</sup>。

### 1.3 矿产资源规划编制的基本要求

矿产资源总体规划一般采用制定工作方案→开展基础研究→编制规划大纲→编制规划预审稿→编制规划送审稿(中间穿插规划编制的咨询和论证等)→报批及审批发布<sup>[4]</sup>。

其中省级规划应同时开展规划环境影响评价工作,本着客观、同步、协调的原则,评述上轮规划实施对环境的影响,评述本轮规划的目标、任务的适应性和可实施性,提出调整意见和建议,编制规划环境影响报告书,通过生态环境部审查批准;市级规划应同时编制环境影响评价章节,纳入规划文本中,与规划同步审查。

另外,在编制矿产资源规划的同时,认真落实《矿产资源规划数据库标准(试行)》等技术规范,规范推进数据库建设工作,并将数据库随同规划报批材料一同提交审查,确保规划数据库建设与规划审批同步完成。

矿产资源规划成果应包括规划文本、规划附表、规划附图、规划编制说明、规划基础研究材料、规划数据库等<sup>[4]</sup>。

## 2 第三轮规划编制背景

矿产资源是我国现代化建设的重要物质基础。“十三五”时期,我国工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步发展,党的十八大以来,我国进入新的发展阶段,特别是党的十九大报告提出,中国特色社会

主义发展进入新时代。经济发展对矿产资源刚性需求将长期存在,但遭遇资源约束趋紧,环境压力加大问题,资源安全形势面临重大挑战。同时战略性新兴产业的快速发展,对矿产资源的需求十分强烈。保障国家资源安全和生态文明建设的任务更加紧迫。

我国矿产资源开发有力支撑了国民经济平稳较快发展,但资源开发利用总体粗放,存在布局结构不合理、资源浪费较严重、环境代价过大等问题,同时我国经济存在绝对过剩、结构过剩、周期过剩并存,需求性下调、结构性下调、约束性下调交织的复杂局面。迫切需要加快供给侧结构性改革,适当压缩钢铁煤炭产能,淘汰落后产能,为新型高技术先进产能预留发展空间,并迫使矿业企业转型升级,为新的发展注入生机和动力。

当前资源开发与环境污染之间的矛盾日益突出,迫切需要加快生态文明建设。根据国家绿色矿业的发展需求,践行“环境就是民生,青山就是美丽,蓝天也是幸福,绿水青山就是金山银山”<sup>[5]</sup>的绿色理念,以加快推进绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设为突破点,谋划新的政策制度和工作平台,着力提高资源利用效率和水平,统筹资源开发、环境保护、产业布局与区域发展,以资源利用方式转变促进经济发展方式转变。全面适应矿产资源管理改革不断深化的要求,使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,增强市场活力和竞争力,需要理清政府与市场的边界,转变规划的理念、思路和方法。以提高宏观管理能力和服务水平为切入点,加快推进矿产资源行政管理方式转变。切实发挥规划的政策导向和管理依据作用,合理布局,落实最严格的资源保护和节约利用制度,服务经济社会发展。使规划成为国家完善矿产资源领域治理体系和治理能力的重要抓手。

## 3 第三轮规划编制进展

2014年4月,国土资源部下达《国土资源部关于开展第三轮矿产资源规划编制工作的通知》(国土资发[2014]35号),部署了第三轮矿产资源总体规划编制工作。山东省国土资源厅下发《关于做好第三轮矿产资源规划编制工作的通知》(鲁国土资字[2014]336号),启动山东省规划编制工作。2015年3月26日,国土资源部办公厅颁发《关于印

发〈省级矿产资源总体规划编制技术规程〉和〈市县级矿产资源总体规划编制指导意见〉的通知〉(国土资厅发〔2015〕9号),规范省、市、县矿产总体规划编制工作。

### 3.1 省规划编制进展

2014年12月,山东省地质科学研究院编制完成《山东省第三轮矿产资源总体规划编制实施方案》,于2015年5月报国土资源部备案。2015年7月,编制了《山东省矿产资源规划有关重点内容建议》和《山东省矿产资源总体规划大纲》,经省国土资源厅审查修改后报国土资源部。明确了省规划编制的基本思路、原则、进度,成立了管理机构,并确定了规划的指标、布局、重点任务和有关政策措施。

根据实施方案安排,山东省国土资源厅调动各方面技术力量,以山东省地质科学研究院等厅属事业单位为主体,山东省第一地质矿产勘查院等单位共同参加,截至2015年11月,编制完成了22项矿产资源规划重大研究专题研究,涵盖供需分析、开发利用空间布局及优化研究、规划分区管理、资源节约与综合利用、重要优势矿产资源勘查开发利用研究等内容。2016年5月24—26日各专题通过了专家评审。

2016年6月,山东省地质科学研究院编制完成省规划初稿。2016年7—8月,根据省国土资源厅、省地勘局和部规划司、经研院等有关单位的征求意见,进行了修改完善。2016年9月,山东省国土资源厅召开了全省17个市及有关县规划对接会。2016年10月,在征求有关省直部门和单位意见基础上,地科院完成规划修改稿。2016年12月23日,山东省国土资源厅组织了规划论证审查,修改完成后形成规划预审稿。2017年1月,省规划预审稿报国土资源部审查。与规划编制同步开展了规划环境影响评价工作,提交环境影响报告书,并于2017年6月通过环保部组织的验收。2017年8月省规划获得国土资源部审批通过。2017年12月29日,省规划由山东省国土资源厅等六部门发布实施。

### 3.2 市县规划编制进展

根据山东省国土资源厅《关于认真做好第三轮矿产资源规划编制工作的通知》(鲁国土资字〔2014〕336号)的要求,各市国土资源局积极动员部署开展规划编制工作,通过招标方式确定承担单位,

编制实施方案。根据方案要求,开展规划研究,进行规划编制。并同步动员有关县(区)开展规划编制工作。2016年11月—2017年3月,各市陆续完成规划初审。2017年4月,山东省地质科学研究院承担完成了17市规划的统一预审查。2017年10月24—27日,山东省国土资源厅委托地科院组织完成了17市规划评审验收。截至2018年4月,已经有济南、菏泽等9市规划审批发布,其余各市规划陆续发布中。部分县(区)级规划已经进行了评审验收,即将陆续发布实施。

## 4 本轮规划编制的重点与难点分析

本轮规划与前两轮规划相比,面临供给侧结构性改革、“一带一路”的改革开放大格局带来的资源市场变化、生态文明建设、生态红线划定、环境保护和绿色矿山建设等一系列深层次改革、变革背景,对本轮规划的“科学性、可操作性”提出了更高的要求,增加了本轮规划编制的难度和深度。

### 4.1 规划重点

(1)优化矿产资源勘查开发总体布局,落实国家矿产资源勘查开发基地;做好重点工作布局,划定重点调查评价区、重点勘查区、矿山地质环境重点治理区和绿色矿业发展示范区;做好管理功能分区,划定重点矿区,限制勘查区、禁止和限制开采区域,划定勘查开采规划区块。

(2)完善开发利用总量调控机制,合理规划开采总量,落实国家对煤炭、稀土等产能结构过剩资源总量控制要求,鼓励开发战略性新兴矿产和省内紧缺矿产,对于砂石粘土类矿产实行总量控制,满足国民经济发展需求。

(3)省、市、县要分别结合实际,制定矿种差别化政策和区域差别化政策,突出特色,明确矿产资源管理政策导向和准入条件。

(4)制定相关政策,确保规划的推进落实,同时应着力在资源保障、绿色矿业和科技创新上加大规划力度。以规划确保找矿突破战略行动、绿色矿业发展和地质科技创新的顺利实施。

### 4.2 难点分析

#### (1) 规划基础研究

随着我国经济由高速发展阶段向高质量发展阶段转变,经济增速趋于减缓。且随着国内供给侧结

结构性改革的快速推进,对于结构性过剩的钢铁、煤炭压减产能,为新兴产业预留发展空间,提升原有产业的质量和效益,倒逼企业转型升级。高科技产业和新兴能源资源产业的快速成长,加大了新兴战略资源矿产的需求以及“一路一带”战略的顺利推进实施。这一系列的变化,对于本轮规划基础研究提出了更大的挑战,尤其对于资源供需形势分析、勘查开发布局研究、资源开发与环境控制研究等专题,需要在研究内容的广泛性、研究深度、思路、方法等方面,力求突破以往形成的观念禁锢,加大研究的开放性、包容性,广泛咨询、研讨、征求意见建议,加大研究深度,使专题研究具有前瞻性、科学性和针对性,切实为规划奠定基础依据。

### (2) 各类规划的衔接

做好省、市、县矿产资源规划除与上级矿产资源规划做好衔接落实外,应进一步与各地区国民经济和社会发展规划纲要、各类工业规划、生态红线保护规划、各项专项规划(如自然保护区规划、地质公园规划、风景名胜区规划、森林公园规划、交通规划、城市规划、主体功能区规划、生态红线保护规划、土地利用规划)等做好衔接。但部分规划存在过于强调宏观控制作用,功能分区不明,规划区边界不清、衔接不够等现象,致使存在落实困难等问题,影响了规划的权威性和操作性<sup>[6]</sup>。

### (3) 矿业权设置区划

本轮规划,为强化规划空间管控能力,有效指导矿业权合理布置,进一步优化勘查开发布局,实施矿业权设置区划划定工作<sup>[7]</sup>。但各地矿业权设置方案多完成于2012年,部分在2014年进行了调整,矿业权情况已经发生了较大变化。并且不同种类矿产的划定权限不同,如砂石粘土类矿业权一般由市、县发证管理。近几年随着环境保护力度的加大,该类矿产资源的关闭、整合、重组力度较大,部分工作正在推进之中,在具体落实上较为困难,致使矿业权设置区划存在一定的难度和不确定性。

## 5 本轮规划存在的问题分析

截至目前,山东省省、市、县第三轮矿产资源总体规划已基本完成。从总体看,规划编制质量较好,符合第三轮规划的要求,在规划目标、勘查开发布局、功能分区、地质环境治理恢复等方面,特色较为突出,规划的针对性、科学性、前瞻性和可操作性均

较强,规划的实施,将进一步提升资源的保障能力,加强矿产资源开发利用宏观调控,促进生态建设和地质环境治理恢复<sup>[8]</sup>。

通过参与规划编制、审查、座谈交流等一系列工作,深感矿产资源规划编制是一项系统工程,编制者需要具有较为全面的政策理论和实践能力,同时应具有丰富的矿产资源勘查、开发保护的知识储备。在梳理研究省及部分市、县规划成果后,感到本轮规划还存在一些欠完善之处,有待进一步改进。

(1) 规划基础研究较为薄弱,前期调研不够,在全面性、针对性、准确性还存在一定不足,研究方法较为单一,综合分析有所欠缺,与国民经济发展密切相关的各类规划的衔接不够充分。

(2) 部分自然保护区、地质公园、风景名胜区等缺少总体规划和确切范围坐标,对于禁止开采区的划定带来很大困难。生态保护红线划定过于碎片化,且后续需要进一步勘界,该范围无法在图件上进行落定。

(3) 在省、市、县规划的落实衔接上仍存在不够充分、不够完善的地方,如市、县规划在重点工作布局和管理功能分区的落实上,过于照搬省规划,没有根据实际进行范围调整;导致规划上下一般粗,重点不够突出,缺少特色,体现不出区域和地方优势。部分指标的分解不够合理。

(4) 部分勘查开发区块设置还停留在传统的勘查开发思路,没有上升到统筹资源勘查开发大局,尤其在砂石粘土矿的区块设置,有待进一步调整优化。

(5) 对涉及到诸如开发式治理、差别化矿业用地政策等具体问题,在省规划中仅原则性提出,但市县规划没有结合实际制定相应的针对性政策,导致规划落实的政策措施普遍存在雷同的现象。

(6) 参与规划编制的专业技术人员不足,编制水平有待进一步提升,普遍缺少规划编制的理论知识和较好的实践水平。

(7) 规划审查专家不足,目前参与规划审查的专家一般为国土资源管理、地质矿产、水工环等专业资深技术人员,专业知识水平较高,但普遍缺少矿产资源规划方面的专业理论,规划审查的宏观性、全面性、政策性等有待提高。

(8) 规划编制周期过长,自2014年启动,到2018年,已经过了3年多时间,规划的基础数据、资

源现状、有关政策、资源形势等已经发生了变化,使规划的实效性大打折扣,影响了规划的可操作性。

## 6 进一步做好规划工作的思考及建议

### 6.1 全面加强规划基础研究

做好规划基础研究是完成高质量规划的前提和依据。应根据省、市、县矿产资源规划的不同特点,合理设置规划基础研究专题。省规划应做好资源供需形势分析、勘查开布局研究、开发利用总量调控研究、地质环境保护与治理恢复研究、矿业权设置区划研究等与规划指标、任务、布局等密切相关的研究工作。市、县规划应注重开展本级有审批发证权限的砂石粘土类矿产的开发利用及地质环境保护与治理恢复等内容方面的研究,注意突出本地特色。应加强规划各类基础数据的共享,加强专题研究与相关专题规划、行业规划的衔接,分析国际形势变化和省、市、县国民经济和社会发展需求,研判行业形势发展,结合矿产资源特点,丰富研究方法,提高研究的广度和深度,提出适合不同地区的勘查开发、利用与保护的研究成果。

### 6.2 进一步加强省市县规划编制的衔接

本轮矿产资源规划一个突出的特点是省、市、县同步开展规划编制,为规划的衔接工作提供了有利条件。但衔接不只是自上而下的衔接,更主要的是做好自下而上的预编。应做好以下几个方面的工作。

(1)基础资料衔接:县级国土资源管理部门是矿产资源管理的基层部门,对于探矿权、采矿权、矿产地、地质环境现状及治理恢复、基础设施建设需求、各类规划区情况等较为熟悉,资料准确性较高,且易于整理汇总,这些基础资料应自下而上收集。

(2)规划指标衔接:省级规划编制部门根据基础资料收集情况,结合各类相关规划、国民经济发展需求及地勘行业发展形势,开展基础研究,提出省级规划的指标、任务和规划布局、重大工程,进行规划自上而下的衔接,重点是规划指标的分解落实,搞好综合平衡、统筹协调。

(3)做好空间规划衔接:市、县规划充分落实省规划划定的各类分区,根据实际情况,及时反馈规划分区的不合理之处,待省级规划确认后,及时调整本级规划。总之,在规划的衔接上,应采用落实一调

整—反馈—再落实的思路,确保上下规划的衔接。

### 6.3 加强开采总量调控研究

开采总量调控研究是省、市、县矿产规划的重要内容之一,应在科学论证、科学预测的基础上制定,并应具有动态调节机制。开采总量调控有两个方面:一是现有产能的合理梳理,根据资源需求特点和产业政策,制定相关措施合理控制;另一方面是未来矿业权的合理设置和投放预期,合理划定阶段性矿业权出让数量和规模,保证规划目标的实现。

### 6.4 加强勘查开采区块设置

目前部分规划仍然没有转变矿产资源勘查开发作为规划的主要内容的思路,矿业权设置区块存在布局散、乱,设置数量多,规模偏小等现象,尤其在部分县级规划中较为明显。应进一步探索更为有效的勘查开采区块设置方法和管理手段,统筹勘查开布局,科学合理设置规划区块,从源头上解决矿产资源节约利用、集约利用和综合利用等问题,进一步提升对矿产布局、计划投放、规划落地等全过程的管控能力,使矿业权管理手段的宏观调控和微观运行相结合并达到良好效果<sup>[9]</sup>。

### 6.5 开展规划培训工作

应进一步开展矿产资源规划的培训工作,全面总结省、市、县矿产资源规划成效,梳理存在的问题,有针对性的开展规划理论、规划方法、规划实践和规划评估等方面的培训,培养一批矿产资源规划领域的专家人才和编制队伍,建设懂政策、规划水平高的人才队伍。为将来矿产资源规划打好基础。

### 6.6 加强规划的时效性

本轮规划编制周期过长,影响了规划的时效性。建议在下轮规划编制之初,超前谋划部署,超前落实资金,加强调度协调,加强基础调研,做好规划基础研究,夯实规划基础,按时完成规划编制任务,切实增强规划的战略性和政策性、前瞻性。

## 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,2002:1-20.
- [2] 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,2011:1-25.
- [3] 鞠建华,孟旭光,吴尚昆,等.矿产资源规划方法[M].北京:地质出版社,2014:1-30.

- [4] 国土资源部.国土资源部办公厅关于印发《省级矿产资源总体规划编制技术规程》和《市县级矿产资源规划编制指导意见》的通知(国土资厅发〔2015〕9号)[EB/OL].[2015-03-16].  
<http://www.doc88.com/p-1495308973574.html>.
- [5] 中共中央文献办公室.习近平关于社会主义生态文明建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2017:1-15.
- [6] 宋顺昌,张军,韩生福.矿产资源规划中存在的问题及其对策研究[J].中国国土资源经济,2006(2):15-16.
- [7] 鞠建华.在第三轮矿产资源规划编制交流研讨会上的总结发言[EB/OL].[2008-07-13].[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_499484990100azn5.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_499484990100azn5.html).
- [8] 李洪奎,彭方思,王虹.矿产资源规划的地位与作用——以山东省为例[J].山东国土资源,2012,28(2):45-49.
- [9] 罗鹏,廖伟宏.对广西推进实施矿业权设置方案制度的思考[J].南方国土资源,2015,31(4):43-44.

## Development and Thoughts of The Third Mineral Resources Planning at Provincial Municipal and County Level

### —— Setting Shandong Province as an Example

GUO Baokui, LIU Xuan, CHEN Guodong

(Shandong Institute of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013, China)

**Abstract:** The mineral resources planning is an important special plan of the national planning system. It is an important means to implement the national resource security strategy. It is a guiding document for the people's government at all levels to manage and protect the mineral resources according to law. Its main planning objectives are put into practice in the national economic and social development planning at the same level. It is strategic, policy-oriented and operable. The planning of mineral resources in Shandong province has been started at provincial, municipal and county level at the same time in 2014. At present, the provincial planning and some municipal plans have been implemented, and the other cities and counties are in the orderly implementation. Through summary and analysis on the third plan, it is regarded that the difficulties in the planning and compilation are mainly in the aspects of basic research, the planning connection and the setting of the exploration and development blocks. Problems existed in the planning are as follows: basic research is weak, the lack of cohesion between the planning at various levels, the difficulties in the delimitation of the protected areas, the optimization of the block setting and the administration, the policy measures are poor, the level of the staff and the review experts need to be promoted, and the period of the compilation is too long. It is suggested that basic research of the planning, the connection of the planning and compilation, the regulation and control of total amount of mining, the exploration and exploitation blocks setting, and the planning training work should be strengthened, and the progress of compilation should be sped up.

**Key words:** Mineral resources planning; development; problems; suggestions; Shandong province