维普资讯 http://www.cqvip.com

矿产资源规划实施政策措施分析*

刘克强[1]，王　丹[2]，孟旭光[2]

（1.首都经济贸易大学信息学院，北京 100026；
2.中国国土资源经济研究院，北京 101149）

摘　要： 矿产资源规划实施政策是为了保证矿产资源总体规划能够得到全面实施而制定的各类政策的总和。我国已制定的矿产资源规划政策措施包括矿产资源总体规划编制政策、实施管理政策等。这些政策措施存在的主要问题是：规划法律地位不明确，管理制度需加强，缺乏有效的实施手段。“十一五”期间促进矿产资源规划实施的政策措施主要包括：矿产资源保护与合理利用政策，矿业权市场建设政策，矿产资源宏观调控政策。

关键词： 矿产资源；规划；政策措施

中图分类号： F407.1；F123.8　　**文献标识码：** C　　**文章编号：** 1672-6995(2007)08-0019-02

矿产资源规划是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，有效地保护与合理开发利用矿产资源、保护生态环境为目标，根据全国或地区矿产资源的特点，对矿产资源的调查评价、勘查、开发利用与保护、矿山生态环境保护等，在时间上和空间上所作的总体安排和布局。矿产资源规划的实施是规划编制的最终目的，规划能否实现对矿产资源保护和开发利用的规范、引导，主要依靠规划的实施来完成。需要加强有效的矿产资源规划政策措施实施和管理，提高规划的实施效率，充分发挥规划在矿产资源调查评价、勘查、开发利用与保护等方面的作用，实现经济效益、资源效益、环境效益和社会效益的统一。

1　矿产资源规划政策措施的内涵

规划编制出台后，需要通过政府的策略发挥作用。规划政策包含着两部分内容：一是针对规划实施过程中的问题而制定的具有针对性的政策，这类政策往往是就事论事的；二是针对未来可能演变或生成的问题，系统地制定一套能够解决可能问题的预案过程。后一种情况称为政策规划。政策规划是具有一定法律效力的文件，并在政府的事务工作中得到贯彻。政策规划确定了各部门未来的政策方向、评判标准及执行标准。从矿产资源规划的体系而言，矿产资源规划实质上是一种政策规划。在理论上，它所陈述的内容本身就应当是政策的内容并发挥政策的作用，而且在一定程度上，规划所确立的政策具有基本性和整体性。

矿产资源规划实施政策是为了保证矿产资源总体规划能够得到全面实施而制定的各类政策的总和。矿产资源规划政策措施一部分是矿产资源规划的内容直接转换而成的；另一部分的政策则是为了保证矿产资源总体规划的实施而制定的政策，这些政策包括了许多方面，如：规划编制、管理方面以及推进规划中各项工作的各种政策措施。从矿产资源规划出发确立规划编制、管理以及矿产资源调查评价、勘查、开发利用与保护、矿山生态环境保护等方面的政策机制，保证矿产资源规划的战略性、科学性和政策性得到充分的体现。

矿产资源规划实施政策的形成有两种途径，一种是在矿产资源总体规划编制的过程中，从理论推导和对实际经验的理解出发，就矿产资源总体规划实施过程中可能遇到的问题和需要出发，建立整体性的政策，此时，所制定的政策一般都是比较广泛的，而且也是一揽子提出的涉及到各个方面的政策集。另一种途径是在规划实施的过程中，针对所出现的问题或对规划制定时提出的一揽子政策的实施出现了需要调整的时候所制定的，这时，所制定的政策往往更为具体，也通常是一个一个的、逐渐改进的政策演变 。

2　已制定实施的矿产资源规划政策措施

2.1　矿产资源总体规划编制时制定的政策措施

第一轮《全国矿产资源总体规划》编制时，为保证规划的实施，切实加强规划管理，保证各项规划目标任务的实现，规划中制定了6项实施措施：

（1）建立和完善矿产资源规划体系；（2）加强矿产资源规划实施管理；（3）拓宽投融资渠道，改革和健全矿产资源勘查开

* 作者简介：刘克强（1966－），男，北京市人，首都经济贸易大学信息学院副教授，在读博士，主要从事经济信息研究。

维普资讯 http://www.cqvip.com

采投资机制;(4)建立和完善矿产资源保护与合理利用的激励机制;(5)加强矿产资源法制建设,实现依法行政;(6)依靠科技进步与创新,提高资源利用水平和管理水平。

31个省级矿产资源总体规划根据全国规划的指导并结合各地区的实际,细化了规划实施的政策措施,但基本上是围绕全国矿产资源总体规划提出的6项保障措施展开的。

2.2 矿产资源总体规划实施过程中制定的政策措施

2.2.1 有关矿产资源总体规划编制的政策

矿产资源总体规划编制的政策主要来自于两个方面:一是以国家、省、市相关的法律法规为主体的有关矿产资源总体规划编制的内容、程序等方面的规章。这类规章包括:《矿产资源法》及其实施细则、《国务院关于全国矿产资源规划的批复》(国函[2001]39号)、《国土资源部关于发布实施全国矿产资源规划的通知》等等。二是矿产资源管理部门关于正在编制的各类规划的要求、内容等方面的政策制度,包括:《矿产资源规划管理暂行办法》(1999年)、《国土资源部关于开展省级矿产资源规划工作的通知》(国土资发[2001]39号)、《省级矿产资源规划编制指南》(国土资发[2001]39号)、《市、县级矿产资源规划编制指导意见》(国土资发[2002]152号)等。

各地方国土资源行政管理部门在矿产资源编制过程中,加强了制度建设,结合本地实际,制定了市、县级矿产资源规划编制技术规程,使地方矿产资源规划工作做到有章可循,如:《河北省市、县矿产资源规划编制技术规则(试行)》、《河北省市、县矿产资源规划审批办法》等等。

2.2.2 矿产资源规划实施的管理政策

要使矿产资源规划得以实施,规划实施的管理政策是必不可少的。国土资源部制定了《矿产资源规划实施管理办法》(国土资发[2002]388号)、《国土资源部关于省级矿产资源规划会审办法》(国土资发[2001]227号)、《国土资源部关于省级矿产资源规划审批办法的通知》(国土资发[2001]211号)、《关于开展矿产资源规划中期评估工作的通知》(国土资发[2005]83号)等等。

各省(区、市)国土资源厅(局)在矿产资源实施过程中,加强了制度建设,规范规划管理。大部分省(区、市)结合本地实际,制定了市县级矿产资源规划审批管理等规章制度,使矿产资源规划各项工作做到有章可循,使矿产资源规划评审和审批等工作走上了规范化轨道。

2.2.3 推进矿产资源规划实施的相关政策

矿产资源规划作为一种政策规划,在编制的过程中已经进行了充分的协调,并得到权力机构的批准,具有了法律效力。为了保证矿产资源规划政策的实施,需要对这些政策进行进一步的深化,在深化过程中,运用规划的手段来不断地推进使这些政策落到实处。

对于矿产资源管理工作各个方面,矿产资源管理部门以及其它相关部门、机构发布实施了有关推进矿产资源勘查、开发、利用保护等方面工作的政策措施。如:矿产资源调查评价与勘查方面,有《关于开展全国主要固体矿产大中型矿山矿产资源潜力调查工作的通知》等;矿产资源保护与合理利用方面,有《关于调整部分矿种矿山生产建设规模标准的通知》、《国务院办公厅关于开展资源节约活动的通知》等;区域矿产资源勘查开发方面,有《国务院关于实施西部大开发若干政策措施的通知》等。

在国家矿产资源规划实施政策的指导下,全国绝大多数省(区、市)国土资源行政主管部门都加强了规划的宣传力度,建立并执行了各类计划和项目的规划审查制度,加强了对市县级矿产资源规划的指导。如:《北京市矿产资源开发利用年检暂行办法》、《天津市矿产资源规划实施管理办法》等等。

3 矿产资源规划实施政策措施存在的主要问题

3.1 矿产资源规划法律地位不明确

目前,我国矿产资源规划的法律地位不明确、强制性不够。造成各级政府对规划在认识上的不一致,实施起来也有较大差异。一些关于矿产资源规划的规定明显带有计划经济的色彩,与规划应具有的法律地位极不适应,与完善社会主义市场经济体制所应达到的法制化目标相差更远。规划工作缺乏牢固的法律依据,造成规划实施过程中存在诸多问题,主要包括:(1)矿产资源规划立法滞后。(2)矿产资源规划体系还未完善和规范,影响了规划严肃性、权威性和规划的有效实施。(3)对矿产资源规划的重要性认识不足,实施规划的随意性较大。(4)矿产资源规划实施过程中行政干预太多,阻碍规划顺利实施。

3.2 矿产资源规划的管理制度需要完善健全

目前,全国和地方的矿产资源规划的实施管理和监督制度还没有得到重视,有待进一步探索、改进和提高。当前急需解决的问题是:

(1)矿产资源规划的职能权责过于分散,不利于规划的集中统一管理。

(2)市县级国土资源管理部门的矿产资源规划管理职能、机构、人员、经费不到位,规划工作难以落到实处。

(3)矿产资源规划管理职能没有得到充分体现。

(4)缺乏矿产资源规划实施监督制度。

3.3 缺乏有效的矿产资源规划实施手段

矿产资源规划管理信息系统建设与定期维护、更新是规划有效实施的重要手段。但规划管理信息系统建设与应用相对滞后、参差不齐,尤其是在一些市、县,规划信息系统建设工作难以保障,规划审查还停留在手工操作上,影响工作效率。一些已经建成的信息系统,应用相对滞后,与矿政管理工作的其他信息系统衔接不够,操作性不强。

4 深入实施矿产资源规划政策的建议

矿产资源规划的基本职能是根据国民经济和社会发展的需要,对矿产资源保护和开发利用进行规范、引导。针对目前矿产资源管理中存在的诸多问题,"十一五"促进实施矿产资源规划的政策主要包括以下几方面:

4.1 矿产资源保护与合理利用政策

发展循环经济,保护和合理利用矿产资源应主要加强以下

(下转第35页)

维普资讯 http://www.cqvip.com

学依据。

3 项目可行性研究报告编制和审批的主要依据

《土地开发整理项目估算标准》主要是应用于土地开发整理项目可行性研究阶段。土地开发整理项目可行性研究阶段可分为两个环节:一是项目可行性初步论证环节,二是项目可行性论证环节。

项目建议书是土地开发整理项目申报工作的基础资料,是地方选择项目和有计划地进行可行性研究的依据,是对项目的必要性和可行性进行的初步研究。

可行性研究是对拟建项目在技术上、经济上是否可行的一种科学分析,是进行深入的技术、经济论证的阶段,是项目建设前期工作的主要内容之一,也是国家确定项目投资规模和审批初步设计的重要依据。

投资估算是项目建议书和可行性研究报告的重要组成部分,是项目入库的重要依据。《土地开发整理项目估算标准》不仅是可行性研究阶段编制项目投资估算的直接依据,而且是审查和批复项目可行性论证的重要依据。

4 编制和审批项目设计的重要参考

投资估算一经批准确定后,即成为限额设计的依据,这是国家对基本建设的一般要求。土地开发整理项目在设计阶段编制的投资预算一般也不能超过可行性研究阶段批复的投资估算。因此,《土地开发整理项目估算标准》是编制和审查批复项目设计的重要参考。

5 预测财政预算年度资金的重要参照

土地开发整理项目投资是专项财政资金,纳入每年的财政预算管理。在编制财政预算时,可根据本年度的土地开发整理项目建设任务目标,参照《土地开发整理项目估算标准》,科学地预测年度土地开发整理项目预算需求,从而为进一步提高年度财政预算管理的科学性、前瞻性和准确性提供扎实的前提条件。

参考文献:

[1] 高向军. 土地开发整理项目预算编制与实务[M]. 北京:中国人事出版社,2005.

[2] 高向军. 土地整理工程设计[M]. 北京:中国人事出版社,2005.

[3] 刘荣. 工程建设投资管理的程序及重点[J]. 中国金融(半月刊),2004(7):33-34.

[4] 曹伟. 加强项目前期工程造价管理的主要措施[J]. 有色金属,2002(3):43-47.

收稿日期:2007-06-14

****

(上接第20页)

几方面的政策制定和实施:(1)在《矿产资源法》中增加矿产资源保护和合理利用的法律条款;(2)矿产资源综合勘查和综合评价机制;(3)科学的矿产资源储量管理制度;(4)严格的矿山准入制度和矿业权审批制度;(5)奖罚分明的矿产资源综合利用激励政策和机制;(6)尾矿资源开发利用制度;(7)暂难回收利用资源管理制度;(8)国家保护性开采矿产资源开发利用制度;(9)矿山生态环境保护与恢复治理制度等等。

4.2 *矿业权市场建设*

矿业权市场建设应加强以下几方面政策措施制定实施:(1)完善法制,在新一轮矿产资源法修改时,理顺与矿业权管理有关的各种经济关系,细化矿业权有偿出让和依法转让的法律制度;(2)建立矿业权管理体制和职责制度;(3)在国土资源部指导下,建立矿业行业的中介评估机构的协会组织,明确行业自律原则、责权利关系和监督机制;(4)指定矿业权有偿出让收益分配、使用管理办法;(5)制定矿业权流转和矿产资源勘查监督管理政策等等。

4.3 *矿产资源宏观调控*

矿产资源管理参与宏观调控,是科学发展观对矿产资源管理提出的必然要求。加强矿产资源宏观调控力度,要从以下几方面加强规划政策制度建设:(1)建立矿产资源形势分析制度;(2)完善矿产资源信息统计制度;(3)制定矿产资源战略研究计划;(4)完善矿产资源宏观管理及规划制度等等。

参考文献:

[1] 杨伟民. 规划体制改革的理论探索[M]. 北京:中国物价出版社,2003:201-208.

[2] 吴巧生,王华. 区域矿产资源规划的定位与定向[J]. 中国人口·资源与环境,2001,11(4):45-47.

[3] 白永亮,郭凤典,成金华. 市场经济条件下矿产资源规划体系探讨[J]. 问题研究,2001(2):40-44.

[4] 王希凯. 市场经济与矿产资源规划[J]. 资源·产业,1999(8):31-33.

[5] 孙施文. 试析规划编制与规划实施管理的矛盾[J]. 规划师论坛,2001,17(3):5-7.

[6] 赵俊普,李兴元,杨广军. 采取有效措施加强规划管理-四川省广元市土地利用规划实施情况的调研报告[J]. 国土经济,2002(1):38-40.

收稿日期:2007-07-02