

# 对矿产资源规划编制的几点认识

余养力

(国土资源部咨询研究中心,北京,100035)

在2001年国务院批复了全国矿产资源规划之后,国土资源部认真贯彻实施,推进开展了省级矿产资源规划的编制工作并取得显著成绩,初步形成了矿产资源规划体系,并在总结经验的基础上,按新的形势要求启动“十一五”矿产资源规划的编制工作。矿产资源规划,作为矿产资源管理参与经济建设宏观调控的重要手段之一,已引起各方面的关注和重视,在启动新一轮矿产资源规划编制之际,就此谈几点认识,以供参考。

## 一、亟需明确矿产资源规划的法律地位

《矿产资源法》规定“国家对矿产资源勘查开发实行统一规划、合理布局、综合勘查、合理开采和综合利用的方针”,但在法中没有明确、具体地规定它的法律地位和作用,而仅是确定了“方针”。对矿产资源规划法律地位应予具体明确的要求可以说认识是一致的,但矿产资源规划应该予以什么样的地位?对此并无统一的认识。有的认为规划是“龙头”,起“统领”作用,矿产资源勘查、开发、利用和矿山环境等各项活动都应严格地以规划为依据和规范;有的则认为规划固然重要,但它的地位作用也不应强调过头,矿产资源勘查开发过程中不可预测和变化情况多,矿产品市场情况的变化等反过来也将影响矿产资源勘查和开发规划的实施,“矿产资源规划”从这种意义上说不应该是“指令”的,而应该是“指导”的更为合适;虽然当前在有关文件、讲话中主流用语是“龙头”与“统领”,但它的边界又是什么?如何以它为规范?由于“规划”在法律上地位的不确切和认识上的不统一

性,势必影响规划的权威性和功能的充分发挥。因此建议,一方面应加快推进《矿产资源法》的修改进程,以期对规划地位、作用给予明确的界定;另一方面,在《矿产资源法》尚未修改的情况下,为充分发挥规划的宏观调控作用和加强规划体系的建设,建议先以部门规章形式进一步明确界定、规范规划的地位和作用,既强调规划的“龙头”作用和严肃性,也要考虑规划环境、条件可变性的影响和调节。同时“规划管理”仅是矿政管理体系中的一个重要环节,其地位作用也不应过度夸大。

## 二、矿产资源规划矿产内涵应与矿产资源分类分级管理的内涵相一致,并以其为规划的重要依据

各级矿产资源规划均应以本级管理的矿产资源为主,并贯彻上一级规划精神。

全国和省级矿产资源总体规划均应依国家确定的矿产资源分类分级管理要求,以本级权限所管辖的矿产资源为主要规划对象,同时省级规划还应贯彻全国矿产资源规划部署精神;而市、县矿产资源总体规划应以省级划分的矿产资源管理的分类分级为依据,并贯彻省级矿产资源总体规划;同级编制专项规划、区域规划应以同级总体规划为依据并具体化;这样才能达到各级各类规划的衔接和协调,达到权责明确、统一和各尽其责,才能真正做到管到位、管得好。因此,在规划编制之前应在调查研究的基础上,对原有矿产资源分类分级规定进一步划分(按矿种、规模、价值、战略意义等因素综合考虑),并确定明确具体的分类分级管理内涵和要求,作为各级规划编制的依据。

### 三、应重视规划编制的序次性

现行矿产资源规划在纵向上分四级(全国、省、市、县),在横向上规划类别分总体规划、专项规划(包括区域规划),为使矿产资源规划体现矿产资源统一管理精神和各类规划的有机衔接、协调,遵循规划编制的序次是十分重要的。全国矿产资源总体规划是同级各部门、各类矿产资源专项规划及省级矿产资源总体规划编制的依据和基础,省(区、市)矿产资源总体规划是本辖区各级、各类矿产资源规划编制的依据和基础。因此,首先必须在充分调研,总结经验,认真听取各级、各有关部门意见的基础上,尽快编制与国家经济、社会发展相适应的,符合我国矿产资源实际的全国矿产资源总体规划。在此基础上,再依次展开各级总体和专项规划的编制,使整个规划体系纵横衔接,协调有序。如果在全国矿产资源总体规划尚未出台的情况下,就同时甚至先于总体规划展开各专项和省级规划编制,并对各规划实施审批,使其成为既成事实,那么就可能造成全国矿产资源规划精神得不到有效贯彻的被动局面,造成规划间不衔接、不协调,从而使规划失去或大为降低其宏观调控的作用能力并将产生诸多的负面影响。因此,规划编制必须做到坚持编制序次。

### 四、重视并加强规划基础信息系统建设

矿产资源规划最基础和最主要的信息是要有及时、准确、全面、系统的矿产资源勘查开发现状、潜力和趋势预测信息,矿产资源储量动态信息,矿山环境及预测信息,国内外矿产品市场现状及趋势预测信息;如果没有这些信息,就难以编制出高质量的规划。建议应该强化基础信息采集、处理的组织、技术、管理

体系建设,整合各方面研究资源,确立系统的、完善的、协调的、权威的信息运行机制。

### 五、在编制矿产资源总体规划时应充分考虑对矿产资源勘查与开采规划影响因素的差异

矿产资源勘查的特点是周期长,变化因素多,风险大,特别是矿产资源普查,是否有矿,什么矿种,有哪些共生、伴生矿,矿床规模等,随着勘查的进程都将产生很大的变化,在总体规划中对矿产勘查规划不必也不可能做到过细的规划,只能是政策的、原则的、宏观的部署,更具体的应由专项规划来完成;而对矿产资源的开采、利用规划,则是在矿产资源储量探明的情况下实施,资源变化风险较小,对其开发利用及矿山环境可以做到比较准确的规划,提出比较明确的要求,但也不应把专项规划的内容也都涵盖进来。因此,建议在编制时应充分考虑到勘查与开发规划影响因素的差异。

### 六、进一步提高认识,明确规划编制的目的

矿产资源规划是宏观调控有效手段之一,其主要的目的应是在科学发展观指引下,根据经济社会发展的要求和在全球化背景下,根据矿产资源条件,对全国和各功能区内矿产资源勘查、开发利用的布局、准入条件、时序以及环境等作出科学的规划,达到最大限度地对矿产资源的合理利用,有效保护、协调国内国外“两种”资源利用和环境保护,实现资源的可持续发展。合理的设置矿业权也是为达到这个目的,是手段,要防止舍本逐末,把注意力过多地放在矿业权设置和掌控上。当前各方都重视规划编制是一种进步,但要防止为“掌控”矿业权而使一些权益规划化。