

关于对建设项目压覆矿产资源审批工作的一些探讨 ——以贵州省实际工作为例

杨 毕*

(贵州省国土资源勘测规划研究院, 贵州 贵阳 550004)

摘 要:建设项目压覆矿产资源审批工作对于推动建设项目的开展、合理利用和保护矿产资源具有重要意义。为进一步推进建设项目压覆审批工作更加有序、规范、高效的开展,针对贵州省在该项工作中的实际情况,从评估矿种和审批权限、拟用地范围和评估区范围、评估基准日、对矿政管理的支撑共四个方面进行了探讨,提出了一些意见建议,对于实际工作的开展,具有一定的借鉴和参考作用。

关键词:压覆审批;评估矿种;评估基准日

中图分类号:P5 **文献标识码:**A **文章编号:**1004-5716(2021)07-0164-04

矿产资源是人类社会存在与发展的重要物质基础,是国家安全与经济发展的重要保证,为我国经济社会发展提供了有力保障。我国虽然地大物博,但矿产资源紧缺的情况一直存在,更加合理的利用和保护矿产资源显得尤为重要。随着经济社会的发展,尤其是建设项目的开展实施,势必会对矿产资源的勘查开发造成一定影响。为了平衡建设项目开展实施与矿产资源勘查开发的关系,进一步合理保护矿产资源,国家推行了建设项目压覆矿产资源审批制度。原国土资源部先后出台了《关于规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》(国土资发[2000]386号)(以下简称“386号文”)^[1]和《关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》(国土资发[2010]137号)(以下简称“137号文”)^[2]。后386号文被废止,故长期以来,建设项目压覆矿产资源的审批主要按照137号文的要求开展。为深入推进“放管服”改革,进一步提升政务服务效率,2020年4月,自然资源部办公厅下发了《关于做好建设项目压覆重要矿产资源审批服务的通知》(自然资办函[2020]710号),提出了全面开展特定区域调查评估等四个方面要求,对于优化建设项目压覆矿产资源审批工作具有一定积极意义。

我们注意到,尽管137号文对于建设项目压覆矿产资源的审批工作确定了主体框架和要求,但是对于操

作层面来说,有些相关规定不甚明确,造成人们在实际开展建设项目压覆矿产资源评估报告的评审和审批工作中对一些问题的看法也不尽一致,造成一定困扰。本文以贵州省建设项目用地压覆矿产资源评估报告的评审和审批工作实际为例,对发现的一些问题进行探讨,希望对下一步该项工作更加有序、规范、高效开展起到一定的积极作用。

1 评估矿种和审批权限

1.1 评估矿种

由于137号文只提及建设项目压覆重要矿产资源的情况,并未提及压覆非重要矿产资源的情况。因此,有部分观点认为,对于建设项目压覆矿产资源的审批,只需处理压覆重要矿产资源的情形,对于压覆非重要矿产资源的情形,则不需审批。2020年7月,贵州省自然资源厅下发《关于优化建设项目压覆重要矿产资源审批服务支持项目快速推进的通知》(黔自然资发[2020]9号),明确评估矿种范围为《矿产资源开采登记管理办法》附录中的34个重要矿种和页岩气,不再提及非重要矿产。

笔者认为此种观点不妥,第一,虽137号文虽未提及压覆非重要矿产资源,仅针对压覆重要矿产资源的审批管理工作做了说明,但并未明确压覆非重要矿产资源就无需审批;第二,非重要矿产资源也是资源,也

* 收稿日期:2020-09-25 修回日期:2020-09-27

作者简介:杨毕(1986-),男(侗族),贵州天柱人,工程师,现从事矿产资源规划、地质矿产研究工作。

是属于国家的重要自然资源,是国家的宝贵财富,不能因为其未划入重要矿产资源名录就可随意压占;第三,属非重要矿产资源的矿业权人的利益,也应受到合理保护,不能随意压占和侵犯,否则将会引起极大的争议和引发社会性事件,不利于社会的和谐稳定;第四,尽管目前取消了压覆矿产资源储量的登记环节,但并不是取消登记,而是将登记合并到审批环节,则不能针对所有矿产资源都进行登记,不能全面的掌控资源家底。因此,笔者认为,对于建设项目压覆矿产资源评估工作中,涉及到的评估矿种应该为所有矿产资源。

1.2 审批权限

有关审批权限问题,对于属国土资源部负责审批的情形,在137号文中规定比较明确,大家的认识也比较统一,基本没有争议。但属省级国土资源行政主管部门审批的部分,则存在看法不一致的情况。主要为两个方面,第一方面是对于仅压覆市、县级发证的非重要矿产资源的,是否可由市、县级国土资源行政主管部门审批,无需报省级国土资源行政主管部门审批;第二方面是对于经评审后结论为未压覆矿产资源的压覆评估报告,是否还需上报省级国土资源行政主管部门审批。

关于第一方面的争论,各省做法不尽一致,有些省将审批权限下放。比如安徽省^[3]规定,除属自然资源部审批的情形外,涉及压覆其它重要矿产资源的,由省自然资源厅备案,压覆非重要矿产资源的,由市局备案。但存在的问题是,该项审批权限下放与现行国土资源部下发文件的要求不符,因为无论是386号文还是137号文,均规定压覆矿产资源的审批权限仅为省、部两级,也未明确该项审批权限省级可下发到市县一级。笔者认为,将审批权限下放,有利于进一步深化“放管服”改革,减轻省级自然资源行政主管部门的审批工作量和压力,提升审批服务效率。因此,建议重新修订文件,取消政策障碍,将审批权限下放,即涉及压覆其它重要矿产资源的,由省级评审机构进行评审,并在省自然资源厅进行审批;压覆非重要矿产资源的,可由建设单位业主自行选择在省级评审机构或市级评审机构进行评审,自行选择在市局或省自然资源厅进行审批,其中选择在市局审批的,由市局将审批结果上报省厅,统一纳入一张图进行管理。

关于第二方面的争论,与上一情况一样,同样也是为了进一步深化“放管服”改革,减轻省级自然资源行政主管部门的审批工作量和压力,提升审批服务效率,

建议对于经评审机构评审后,未压覆矿产资源的建设项目压覆报告,可不再由省级自然资源行政主管部门审批,而是由评审机构出具建设项目未压覆矿产资源的结论材料,在网上进行公示,公示期满无异议后,将结果上报省厅,统一纳入“一张图”进行管理即可。

2 拟用地范围、评估区范围和压覆区范围

2.1 拟用地范围

建设项目拟用地范围是指建设项目拟使用的土地范围,是建设项目压覆矿产资源评估的基本对象。在实际操作中,绝大部分建设项目压覆评估报告,都将建设项目的永久征地范围认为是拟用地范围。但是对于临时征地的部分,是否也需要评估,则看法不一。笔者认为,关于对拟用地范围的理解,要回归到137号文来看。首先,在137号文中,只提及拟用地范围,并未提及永久征地范围和临时征地范围;其次,137号文规定,压覆材料就是用地申请的报件材料之一。因此,对于建设项目拟用地范围的理解,不能狭隘的理解为永久征地范围,而应与后期进行的用地申请衔接起来,即建设项目压覆评估报告中的拟用地范围,就是后期进行用地申请的范围,二者应完全一致。在省自然资源厅审批平台上,应该将二者的审批环节中,将二者的范围进行关联,严格确保一致。

2.2 评估区范围

笔者认为建设项目评估区范围是建设项目压覆查询时的查询范围,即该查询范围内涉及到的所有矿产资源信息都需进行评估,以确定该建设项目是否压覆这些矿产资源。由于137号文并未对评估区范围做明确定义,因此,人们对评估区范围的定义和理解都不尽一致,在实际查询应用中也不一致。贵州省的做法是根据建设项目性质的不同,以建设项目拟用地范围外推一定距离作为评估区范围的参考值(见表1)。这种做法是贵州省长期开展该项工作的经验积累,为贵州省压覆评估工作提供了较强的实践指导。但该评估区范围的确定仅为参考相关规程规范确定的参考值,并无相关文件依据。因此,建议省级自然资源主管部门出具相关文件,明确建设单位确定的评估区范围不能低于该参考值,而且建设单位在确定评估区的过程中,须根据项目类型,结合相关法规、条例等的规定,综合确定评估区范围,以保证最大限度的保护和利用矿产资源^[4]。

3 评估基准日

评估基准日是压覆评估的时间截点,对于压覆评

表1 贵州省建设项目评估区范围参考

项目类型	评估区范围	参考依据
独立选址项目	拟用地范围外推 300m	《爆破安全规程》(GB6722—2014)
公路	拟用地范围外推 500m	《公路安全保护条例》
铁路	拟用地范围外推 1000m	《铁路安全管理条例》
输油、输气管道	拟用地范围外推 1000m	《石油天然气管道保护法》
水库(水电站)	按照规模划分:小型为拟用地范围外推 500m、中型为拟用地范围外推 800m、大型为拟用地范围外推 1000m	

估具有重要意义。一直以来,贵州省将建设项目压覆矿产资源评估报告的评审时间作为评估基准日。笔者认为这种做法不尽严谨,同时也会给业主和编制单位增加工作量,比如评审结束后,得重新出具相关承诺书,将资料收集截止时间改为评估报告评审当天。评估基准日的时间不应该是压覆报告的评审时间,而应该是压覆查询的时间,因为压覆评估是根据压覆查询的结果进行评估的,评估的对象是压覆查询时间节点的矿产资源信息。落实到实际操作中,原贵州省压覆查询是省、市、县三级查询,三级查询的时间节点难以统一,因此,从时间的逻辑关系考虑,评估基准日应该是三级查询表中最早的查询日期。根据2020年7月贵州省自然资源厅下发的《关于优化建设项目压覆重要矿产资源审批服务支持项目快速推进的通知》(黔自然资发[2020]9号),贵州省改革压覆查询工作,将相关矿产资源信息、矿业权设置区划、压覆重要矿产资源审批等相关压覆查询的基本信息统一在一张图上,实现省、市、县三级查询平台的互通一致,统一认证,即实现“一站式”查询。那么,压覆查询改革之后的评估基准日,就是压覆查询的时间。

4 对矿政管理的支撑

建设项目压覆重要矿产资源的审批结果,对于贵州省矿政管理工作的支撑,主要体现在将建设项目相关信息集成建成压覆数据库,并进行实时更新和综合管理,将其整合在省自然资源厅“一张图”平台上,为矿业权的设立、延续等矿政管理工作提供参考和依据,避免出现相关项目空间上的重叠情况。建设项目相关信息中,最重要、最直观的就是建设项目相关坐标范围信息。如前所述,建设项目相关坐标范围有三个范围,即拟用地范围、评估区范围和压覆区范围。评估区范围太大,矿产资源信息即使与评估区范围重叠也并不代表一定压覆,且评估区范围未能直观反映建设项目具体情况,故不应将建设项目评估区范围上图;压覆区范

围从建设项目压覆评估过程中发挥的作用来说,是最适宜上图的,但是从其在审批结果中的实际体现来说,仅代表被压覆资源量的平面范围,也是不适宜上图的。因此,经综合考虑,将建设项目拟用地范围上图,是相对而言最直观、最适宜的。

此外,在运用建设项目压覆重要矿产资源的审批结果于矿政管理工作中时,要注意三点:一是建设项目入库的实时性,要将建设项目入库环节纳入到建设项目压覆审批流程中,即在建设项目压覆审批同意后,在工作流程中就自动将相关信息入库,实现实时入库;二是矿政管理工作在运用压覆数据库时,要结合卫片等其他相关信息进行综合分析。因为虽然建设项目数据库中录入有其拟用地范围坐标,但是在实际情况中存在建设项目的实际用地范围与其在进行压覆评估中的拟用地范围不一致的情况,所以不能单纯以矿业权是否压覆数据库中的建设项目拟用地范围是否一致作为唯一依据,而应该结合相关因素进行综合分析;三是要建立对已入库建设项目的正确认识。在一定程度上,已入库建设项目仅解决了对于其评估基准日当时涉及到的矿产资源“压不压”、“压多少”的问题。随着勘查工作的投入,压覆情况是有可能产生变化的,即使不压覆的范围,也有可能以后会变成压覆。同样,已压覆的资源,也有可能出现压覆量的增减甚至变成不压覆。因此,在实际运用中,要注意对于时间点的把握和理解。

5 结语

矿产资源是重要的不可再生资源,对于保障和推动经济社会的发展具有重要意义,必须采取严格的保护措施,避免资源的浪费。建设项目压覆矿产资源审批制度是“矿产资源法”确定的一项重要工作制度,对于推动建设项目的开展、合理利用和保护矿产资源具有重要意义。长期以来,按照国家和省的相关规定,贵

(下转第169页)

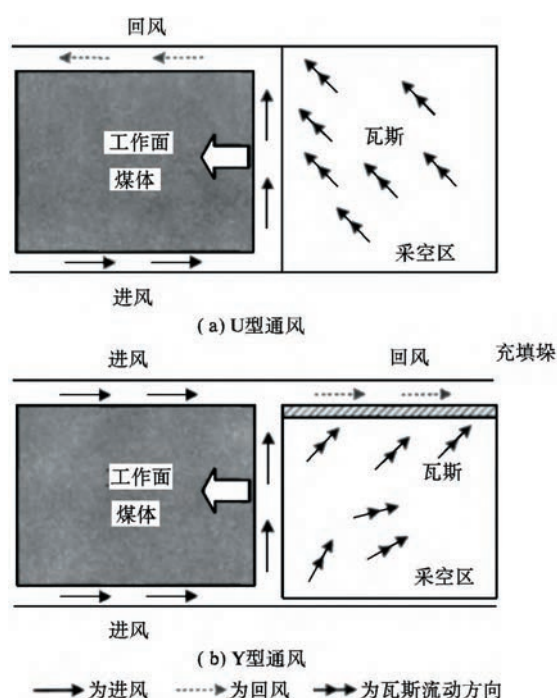


图2 通风不同采空区瓦斯的流动图

(4)其工作面由于开采方式为无煤柱生产,因此应力区被消除并扩大了区域泄压的范围。

(5)因为工作面的通风量增加,所以,瓦斯排放能力得到加强,工作面的温度得到控制。

4 结论

由于采空区工作面存在瓦斯大量涌出,U型的通风方式已经无法满足现有通风的需求,根据采空区工

作面特点,选用Y型的通风能够有效地降低隅角、回风巷、采空区域瓦斯浓度。通过采空区Y型的通风模拟数据证明,漏风流沿工作面流入采空区的内部,在采空区的内部漏风流汇入专用瓦斯排风巷,消除了U型的通风方式导致的上隅角瓦斯聚集超标情况。

Y型的通风方式能够将采空区的瓦斯通过漏风流排除回风巷,这样解决了采空区瓦斯浓度聚集的现象,根据各工作面实际情况分析掌握采空区的流场与瓦斯的移动规律,使用Y型的通风技术,进行卸压、抽采瓦斯,成功消除瓦斯危险降低瓦斯的含量,从而使得高瓦斯煤层成为低危害煤层,最终确保工作面安全高效生产。

参考文献:

- [1] 何磊,杨胜强,孙祺,程涛,黄瑞玲.Y型通风下采空区瓦斯运移规律及治理研究[J].中国安全生产科学技术,2011,7(2):50-54.
- [2] 罗广广.Y型通风下采空区瓦斯运移规律及治理方案分析[J].当代化工研究,2020(1):34-35.
- [3] 郝亚兵,王飞,王星,刘祥.并列双U型通风方式下采空区瓦斯运移规律研究[J].工矿自动化,2014,4(6):41-44.
- [4] 罗俊峰,蒋仲安,王洪胜,张中意.U+I型通风下采空区瓦斯运移规律的数值模拟[J].现代矿业,2015,31(3):134-137.
- [5] 范红伟.W型通风方式下采空区瓦斯运移规律数值模拟研究[J].山西煤炭,2018,38(6):62-65.
- [6] 刘彦青.“U+I”型通风下综放工作面采空区遗煤及支架上方煤壁瓦斯涌出及运移规律研究[C]//第十届全国煤炭工业生产一线青年技术创新文集,2016:11.

(上接第166页)

州省组织开展省内的建设项目压覆矿产资源审批工作,积累了经验,取得了一定成效。本文以贵州省实际工作为例,截取其中几个点展开探讨,认为在进行建设项目压覆评估时,评估的矿种应该为所有矿产资源,且为进一步深化“放管服”要求,审批权限可进行适当下放和调整;对于评估时建设项目的拟用地范围应该与后期的用地审批中的用地范围保持一致,评估区范围应该根据项目类型,结合相关法规、条例等的规定,综合确定;评估基准日应该是评估对象查询的截止时间,即为压覆查询的时间;建设项目压覆数据库的建立,对于矿政管理工作具有一定的支撑作用,但在实际应用中也要注意实时更新和综合分析。

参考文献:

- [1] 国土资源部.关于规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知(国土资发[2000]386号)[EB/OL].(2000-12-18)[2020-07-12].
- [2] 国土资源部.关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知(国土资发[2010]137号)[EB/OL].(2000-12-18)[2020-07-12].
- [3] 安徽省自然资源厅.关于开展压覆矿产资源区域评估工作的通知(皖自然资矿保函[2020]80号)[EB/OL].(2020-5-8)[2020-07-12].
- [4] 陈晓甫,刘亚彬.建设项目压覆矿产资源之压覆区范围初探[J].中国国土资源经济,2019(2):39-42.
- [5] 自然资源部办公厅.关于做好建设项目压覆重要矿产资源审批服务的通知(自然资办函[2020]710号)[EB/OL].(2020-4-28)[2020-07-12].
- [6] 贵州省人民政府办公厅.关于印发贵州省全面开展工程建设项目审批制度改革工作实施方案的通知(黔府办发[2019]8号)[EB/OL].(2019-5-8)[2020-07-12].