

做好矿产资源的思考

卜金超¹, 陈振勇²

(1. 中国地质大学 思想政治教育学院, 北京 100083; 2. 中共邯郸市委党校, 河北 邯郸 056004)

[摘要]我国的矿产资源管理存在着开采无序、资源配置效率和利用效率低下等严重问题,造成这些问题的原因主要有法规滞后、利益关系复杂、发展观不科学、消费观不科学等。应通过完善法律法规、引导树立科学发展观、加强监管等途径进一步做好矿产资源的管理工作。

[关键词] 矿产资源; 问题; 途径

[中图分类号] F124.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2011)03-0031-03

近年来,我国已进入工业化快速发展时期,国民经济连续多年持续高速发展。随之而来的是资源需求急速增长,资源开采和消耗规模的增大,资源短缺日趋严重。做好矿产资源的管理和保护,为国民经济的又好又快发展提供良好的物质基础,为建设生态文明、构建和谐社会的提供强有力的支撑已成为当务之急。

一、我国矿产资源管理存在的问题

我国矿产资源管理极其滞后和混乱,存在着开采无序、资源配置效率和利用效率低下、矿业经济结构不合理、环境退化等诸多问题。其中开采无序及造成的浪费和环境破坏尤为严重。

(一) 无证开采仍然存在。不办理任何手续的情况下就进行勘查开采和超层越界开采,或未经审批擅自边探边采,这在全国很多地方普遍存在。“2005年以来,全国共查处无证勘查 1173 起,无证开采 107283 起(次),越界开采 7225 起,非法转让矿业权 2119 起,依法关闭矿山 37708 处,纠正越权发证 348 个,查处管理方面的违法违规行为 885 起,追究刑事责任 2154 人”。^[1]

(二) 乱采滥挖情况严重。即使是合法的采矿权人,有的也不按设计方案勘查开发,而是采富弃贫、采厚弃薄、采主弃副、乱采滥挖。非法采矿人情况就更为严重。在一些地方的大型金矿、铝土矿、磷矿、珍贵建材矿区,特别是一些重要的金属矿区周边,矿产资源被众多的小矿乱采滥挖,采富弃贫现象尤为突出,甚至有些富矿也被抛弃。

(三) 环境破坏和污染严重。许多地方在开发矿产资源的过程中引发了生态破坏、环境污染和地质灾害隐患。有的露天矿山,大量剥离山体植被和土层,引发滑坡、泥石流;有的矿区耕地破坏,水系污染;有些江河沿岸,遍布矿洞、矿洞与小选厂,尾矿、渣土、废石乱堆乱放,大量有毒废渣、废水排入江河,直接影响流域内群众饮水、农田灌溉,造成农田和植被的破坏以及水土流失、地表塌陷等灾害。拿湖南为例,矿山固体废弃物压覆耕地达 4336 公顷,矿山采空区总面积约 48505 公顷,地面沉降、裂变形的影响面积为 31887 公顷,矿山年排放生产污水 16.14 亿立方米^[2]。近 10 多年来,由采矿引发的各种地质灾害及铅、锡、汞、砷等有害元素对环境的污染事故时有发生。同时,采矿生产,特别是露天开采和汽车运输产生大量粉尘,使矿山周围的大气质量急剧下降。采、选矿产生的环境污染已严重地

影响了矿区人民的生活质量。

(四) “三率”和综合利用水平低,资源浪费严重。“三率”(即开采回采率、采矿贫化率、选矿回收率)低。共生和伴生矿有多种有用成分,如果能充分回收综合利用,将带来巨大的经济效益。然而,“目前我国矿产资源总回收率和共生伴生矿产资源综合利用率分别为 30% 和 35% 左右,比国外先进水平低 20 个百分点。据有关部门对全国 845 个矿山的调查,矿产资源综合利用率达到 70% 的仅占 7%,达到 50% 的不足 15%”。^[3] 全国能源和重要矿产资源潜力分析结果表明,我国的矿产资源利用方式还比较粗放,一些地方采富弃贫、一矿多开、大矿小开的现象较为普遍。大中型矿山中,几乎没有开展综合利用的矿山占 43%。首轮规划实施评估结果表明,全国只有 5 个省(区、市)矿山环境恢复治理率达到了 25% 的目标,一些省(区、市)的矿山环境恢复治理率甚至低于 10%,西部地区的差距更大。^[4]

二、我国矿产资源管理混乱的原因

(一) 矿产资源法律法规及相关制度滞后并且与实践脱节

我国现阶段矿产资源法律体系由 1986 年颁布实施、又于 1996 年修正的《中华人民共和国矿产资源法》及其配套的法规、规章组成。随着改革开放的不断深入,矿产资源管理领域出现了许多新情况、新问题,在矿业权准入、矿业权协议出让、矿业权市场管理、矿产资源违法责任追究、鼓励境外勘查开采、中介机构监管等方面的管理制度很不健全,致使矿产资源管理工作在许多方面无章可循,无法可依。即使是已制定的一些矿产资源管理制度也不够具体,不够细化,不便操作,不能很好的适应矿产资源管理实践的需要。如《矿产资源破坏价值鉴定办法》对鉴定费用没有明确具体的承担对象,在实践中难于操作;《矿山年检管理办法》中一些规定过于原则,对矿山企业违法行为无法实施有效的处罚。在矿业权上,相关法律法规将矿业权分割为探矿权和采矿权,并且规定勘探企业即使在取得探矿权,找到可供开采的矿产后,也不能取得采矿权,这必然在一定程度上影响商业勘探的积极性。又如矿业权必须与相关的土地物权相依附,但是目前我国土地使用权的流转存在着诸多障碍,这必然使矿业权流转不能和土地使用权流转很好的结合。再如现行矿产资源法律法规刚性不足,处罚力度过轻:市、县基层没有违法数额鉴定权,造成对违法违规行为定性难。在非法采矿中,对非法承包人违反法律的处罚由于缺乏

[收稿日期] 2011-02-10

[作者简介] 卜金超(1974-),男,河北邯郸人,讲师,在读博士,研究方向:矿产资源管理。

法律依据,对其处罚相对过轻,不利于遏制非法采矿行为的发生。同时,对企业资质、办矿条件的硬性规定还不完善;对矿业权人义务没有强制性规定等等。

(二)利益链条繁多,监管机制混乱

矿产资源管理开发涉及到中央、地方、居民之间的利益关系,涉及到中央与地方之间、地方与地方之间、区域与区域之间、政府与居民之间等众多的利益关系。在实际管理中,矿产资源所有权、经营权、行政权三者之间往往容易混淆,以行政权、经营权代替所有权管理,国家所有权受到条块的多元分割,国家作为矿产资源资产所有者代表的地位模糊,产权虚置或弱化,各种产权关系缺乏明确的界定,各个利益主体之间关系缺乏协调,造成了权益纠纷迭起。中央虽然是矿业权名义上的所有者,但实际上大部分地方政府则是全面“掌控”和“配置资源”,中央的权益则很难实现。现行的矿产资源收益分配机制,使众多的利益群体之间矛盾很深、关系很紧张,社会和谐稳定受到影响。最典型的2008年的贵州瓮安事件,集中反映了当地居民没有得到任何收益,反而要承担采矿所带来的环境污染和生态破坏。另一方面,矿产资源开采地的居民和村、乡、县如果得到一些小利,则会愿意包庇非法采矿,甚至参与非法采矿。

在利益的背景下,矿产资源管理变得非常混乱无序。首先是上下级政府之间的利益分享机制、政府部门之间及政府与其他社会机构之间的协调机制、企业自我约束机制等都还存在不少问题。相关政府部门和各级权力部门在追求自身利益最大化目标的驱使下,行使其权利来不是缺位、越位,就是错位,该管的不管,不该管的瞎管。其次是管理机构臃肿,职能交叉,功能重叠。严重存在着重复管理,管理结构离散、功能紊乱,合力较弱,主体离散,管理不力。管理机构之间彼此协调不够、配合不顺、沟通不畅、矛盾重重,内耗严重,整个管理体系群龙无首,造成诸多不合理现象:不是“令出多门”,几路兵马同时兴师四方合围,使发案方无所适从;就是相互推诿,长期拖延不办、撒手不管、互踢皮球、冰冻雪藏,导致虚监、弱监、漏监、失监;严重影响了管理机构的威信,损害了管理的权威和效率,弱化了管理机制的整体效能。

(三)发展观特别是政绩观的错误

一些地方的官员,重自己“政绩”,轻百姓疾苦;重近期效果,轻长远利益;重局部利益,轻全局利益;为了追求GDP的增长,不顾资源、生态和环境的承受力度,不管子孙后代的生存发展,大搞地方保护主义,不惜采取以矿生财,甚至是反市场化的行为(如寻租、过度干预等),越界开采、非法开采、无证开采、一证多洞开采,通过资源的“有水快流”政策,形成了掠夺式开发资源的糟糕局面,致使矿产资源资产开发利用中的短期行为相当严重。矿产资源的勘探和开发不科学、不合理、利用率普遍偏低、浪费严重、消耗剧增、存量锐减,以及资源不合理及无序开发带来环境污染严重等现象便不足为奇。

(四)不科学的消费方式

在我国,全社会的资源忧患意识、保护意识和国家所有意识比较薄弱,不科学的消费观普遍存在,“家大业大浪费点没啥”在很多单位、个人心中习以为常。这种消费方式就是奢华消费即奢侈与浪费性的消费。这种消费的目的不是为了满足实际的基本生活或合理的品位需要,而是满足不断追求被制造出来、被刺激起来的奢侈欲望,其所消费的不是矿产资源的使用价值,而

更多是它们的“符号象征意义”,是讲排场、比阔气、攀比性的消费。这种消费方式致使大量的矿产资源被浪费掉,致使环境被严重破坏,社会风气严重败坏。

三、实现矿产资源科学管理的途径

搞好矿产资源管理,就是遵循自然和社会发展规划,以最小的环境资源代价谋求经济社会最大限度的发展,既不为发展而牺牲环境,也不为单纯保护环境而放弃发展,坚持利用和保护相结合、开发和建设相协调,实现资源和环境的可持续发展,实现生产发展、生活富裕、生态良好的最佳结合和良性循环。

(一)明晰权能,理顺利益关系,进一步加强矿产资源法律体系建设

首先,加强矿产资源管理法制建设。在深入研究市场经济条件下矿产资源管理面临的问题和任务的基础上,进一步推进矿产资源法律体系建设,建立符合我国市场经济要求的资源管理机制,确保资源的合理开发和有偿利用。在法律中明确界定矿产资源的国家所有权如何实现,明晰矿业权的各项权能。在物权法中,对矿业权作出定性定位的明确规定,提高矿业权有关法律规范的效力等级。从法律上进一步强调国土资源部宏观调控职责,确立矿产资源规划的法律地位,突出矿产资源科学开发、合理使用、严格保护的核心地位。第二,理顺利益关系,建立合理的利益分配制度。正确处理矿产资源属于国家所有与矿产地当地政府和居民利益的关系,规范各级政府和群众合理的利益配置制度。在强调矿产资源国家所有的前提下,赋予当地政府和居民合理的利益,摒弃当前仅强调各级政府间的收益分配制度,在与当地居民平等协商的基础上确定收益分成,并规定法定最低额度。同时,应探索将土地所有权与地下矿产资源开发相结合的新模式,如合法的矿产资源开发,应给予土地所有者或使用者相应的收益;发生非法采矿,土地所有者或使用者不及时举报,则要追究其相应的责任。第三,制定完善建设节约型社会的保障机制。依靠科技进步和创新,构建节约资源的技术支撑体系。深化改革,建立节约资源的体制机制和政策体系。加强“三率”考核制度,通过制定科学合理的“三率”指标,促进矿山企业提高开采、利用矿产资源的水平。

(二)强化教育,以科学发展观引导干部群众树立科学的政绩观和科学的消费观

首先,对地方官员科学政绩观的教育应摆在极其重要的位置。一些地方的官员,重自己“政绩”,轻百姓疾苦;重近期效果,轻长远利益;重局部利益,轻全局利益;为了追求GDP的增长,不顾资源、生态和环境的承受力度,不管子孙后代的生存发展,大搞地方保护主义,不惜采取以矿生财,甚至是反市场化的行为(如寻租、过度干预等),越界开采、非法开采、无证开采、一证多洞开采,通过资源的“有水快流”政策,形成了掠夺式开发资源的糟糕局面,致使矿产资源资产开发利用中的短期行为相当严重。当前我国矿产资源管理的混乱与无序,在很大程度上就是这种错误的政绩观造成的。所谓政绩观,是指从政者对政绩的总体看法和基本观点。党的各级干部特别是领导干部,要通过树立马克思主义的世界观、权力观和科学的发展观来树立正确的政绩观,搞清楚、弄明白为谁谋求政绩,依靠谁创造政绩,由谁评价政绩。树立正确的政绩观,要全心全意为人民服务;要把“三个有利于”作为衡量工作是非得失的标准;要看人民群众赞成不赞成,高兴不高

兴,拥护不拥护,答应不答应;要把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点,权为民所用,情为民所系,利为民所谋,“为官一任,造福一方”。在任期间要把能够干出一番事业,创造一番业绩,为百姓谋得一些福祉,作为自己从政为官的追求。在创造政绩的过程中,要坚持实事求是,想问题、作决策、办事情,一定要从实际出发,坚持科学的工作态度,按客观规律、按规矩、按规则办事。要对GDP有一个全面、客观的理解,不盲目崇拜GDP,不单纯追求GDP的增长,更不能急功近利、竭泽而渔、劳民伤财、贻害子孙,要注重社会的可持续发展和人的全面发展。

其次,要积极引导群众树立科学的消费观。消费模式是发展模式的主要内容之一,只有树立科学的消费观,才能真正树立科学发展观。面对矿产资源的日益匮乏和生态环境的恶化,我们要教育人们树立科学消费观,自觉将消费纳入到生态文明之中。树立合理消费、适度消费理念,消费要适应国情国力、生产发展水平和自然资源的状况,在满足生活需要范围之内,不过度地欲求,将消费与人的全面发展有机结合起来,将人的物质需求和精神需求相协调,消费数量增长与消费质量的提高相结合。树立资源节约型消费理念,建设节约型社会文化,营造浓厚的节约资源社会氛围,形成节约资源和保护生态环境的消费模式,用先进文化来引导消费活动,提高消费中的科技含量和文化含量,促进人与自然之间的和谐。树立可持续消费理念和循环消费理念,遵循生态规律,考虑环境因素,自觉调节消费与生态承载力之间的矛盾,使不可再生资源生产的消费品应能够循环利用,体现物质、精神与生态消费的和谐统一,既能最大限度满足消费者的物质、精神、文化需求,又能确保人、社会和生态环境良性发展,而不能以牺牲后代人或者同代人中一部分人的利益为代价。树立新的矿产资源观,强化保护环境的责任意识,大力提倡绿色消费,树立起全民爱护、保护、节约矿产资源的社会责任,引导广大消费者自觉选择有利于节约资源、保护环境的生活方式和消费方式,把矿产资源的多目标开发、综合利用、节约等活动逐步变为全体公民的自觉行动,最终达到科学构建节约型社会的目的。

(三)优化监管体系,全面提升矿产资源管理的质量与效能

首先,优化监管系统,整合监管力量。组建主干的全国性监管机构,使其成为全国监管的中枢,负责各监管主体的纵横联系和总体协调。统一制定全国性监管规则与政策,使各监管主体应在明确分工、突出重点的基础上,求得监管原则、衡量标准和政策界限的共识,

使之互相衔接,互相补充,消除监管的“空档”和“死角”。加强不同监管主体在处理跨地区、跨部门中的联系和协作,畅通信息渠道,使之统一行动,联手作战,充分发挥合力作用,变各自为阵耗力糜时的离散监管为配合得力、协调有序的整合监管,形成1+1>2的整体功能、聚合功能,多渠道、多方位了解掌握矿产资源管理的现实情况,发现问题及时提醒教育和纠正,进一步提高监管效益。

其次,优化监管方式,变“开放”监管为封闭监管。加强事前防范、事中控制,把监管渗透到矿产资源管理的全过程。增强工作的主动性、预见性和前瞻性,注重从源头上治理混乱,将监管关口前移,善抓苗头,防微杜渐,禁于未然,停于未果,使各种紊乱或违规行为在出事前就能被及时制止,大力强化同步控制。在监管运行上,从单向监管走向双向监管。单向监管敞开八方,易生钻漏洞之蛀虫;双向监管环形封闭,难有脱天漏网之鱼。所以必须提倡和开展相互监管,做到处处有监管,时时有制约,以最大限度地减少监管空当。

再次,优化监管主体,形成保护资源的强大社会力量。要有党内监管、人大监管和行政监管,要充分发扬民主,发挥人民监管的作用,高度重视新闻、舆论监管。建立健全公众参与监管的机制,动员公众的力量监管企业,举报滥开滥采矿产资源者。各监管主体要依据《中华人民共和国矿产资源法》等法律法规,重点加强矿产资源法律法规的贯彻和执行,打击滥开、滥采资源的行为,从而形成保护资源的强大社会力量。

最后,严格责任追究,强化矿产资源保护的威慑力。在强化有效监管的同时,进一步完善和严格责任追究制度,建立和落实矿山环境治理和生态恢复责任机制,坚持“谁开发谁保护,谁污染谁治理,谁破坏谁恢复”的原则,加强对现有和闭坑矿山生态环境保护与恢复治理的监管,对采取破坏性开采矿产资源的企业进行严肃处理,对矿山开采中新产生的环境问题及时责令企业恢复治理。对严重违法违规的矿产资源开采企业或监管不到位的监管机构和部门,要依法追究其应承担的行政责任和刑事责任。

[参考文献]

- [1] 杨易威 翁秀妮 张永存 关于加强矿产资源管理的实践与思考[J]. 科技创新导报, 2009, 25
- [2] 刘宗林 论矿产资源管理的制度创新——以湖南省为例[J]. 国土资源导刊, 2007, (5): 28
- [3] 赵忠梅 齐国晖 罗子平 加强矿产资源管理科学构建节约型社会[J]. 中国核工业, 2007, (4): 36.

[责任编辑:陶爱新]

Completes the mineral resources management thinking

BU Jin - chao¹, CHEN Zhen - yong²

(1. School of Ideological and Political Education, China University of Geosciences, Beijing 100083, China ;

2. Handan Municipal Party Committee Party School, Handan 056004, China)

Abstract: In China's mining mineral resources management, there exist disorderly exploitation, inefficiency of resource allocation and use. These problems are mainly caused by the regulations lag, the complex interest relationship and unscientific development and spending concepts, etc. The problem can be solved through perfecting legal laws and regulations, establishing a scientific development view, and further strengthening the supervision of mineral resources management.

Key words: mineral resources; question; way