

沟通式规划理论在矿产资源规划中的应用初探^{*}

董延涛

(中国国土资源经济研究院,北京 101149)

摘要:我国矿产资源规划还存在编制理论方法滞后、公众参与程度不高、规划编制单位和编制人员的作用没有得到有效发挥、规划内部衔接和外部协调程度不够等问题,需要创新规划编制方法,引进沟通式规划理论,从规划编制准备、规划方案形成、规划协调论证、规划评审和审批、规划实施等五个阶段,加强规划主体之间的沟通协调,推进矿产资源规划编制实施。

关键词:沟通;矿产资源;规划

中图分类号:F205 文献标志码:A 文章编号:1001-0076(2014)06-0001-04

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2014.06.001

Application of Communicative Planning in Mineral Resources Planning

DONG Yantao

(Chinese Academy of Land&Resource Economics, Beijing 101149, China)

Abstract: Mineral resources planning in our country still has problems such as theory and method of preparation was lagged, public participation was not enough, the role of planning units and staff were not effectively played, and internal cohesion and external coordination were not enough, etc. Thus five stages, innovation of planning method, introduction of communicative planning theory, coordination arguments, review and approval as well as implementation of minerals resources planning, are all in great needs to strengthen communication between the participators to improve this work.

Key words: communication; mineral resource; planning

1 我国矿产资源规划的发展现状

1.1 矿产资源规划内涵和定位

矿产资源规划作为矿产资源管理的基本制度之一,是指根据矿产资源禀赋条件、勘查开发利用现状和一定时期内国民经济和社会发展对矿产资源的需求,对地质勘查、矿产资源开发利用和保护等作出的总量、结构、布局和时序安排。矿产资源规划是落实国家矿产资源战略、增强经济社会发展资源保障能

力的重要手段,是统筹矿产资源勘查开发与保护、加强和改善矿产资源宏观调控的重要举措,是依法审批和监督管理勘查开发活动、维护矿产开发利用秩序的重要依据。涉及矿产资源开发活动的相关行业规划,应当与矿产资源规划做好衔接。

1.2 矿产资源规划工作进展

矿产资源法规定,国家对矿产资源的勘查、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。1998年国土资源部成立,确立了矿

* 收稿日期:2014-09-09;修回日期:2014-10-25

基金项目:国土资源地质调查工作项目(12120113093000)

作者简介:董延涛(1983-),男,河北邢台人,助理研究员,经济学硕士,主要从事矿产资源规划管理研究。

产资源集中统一管理的构架,资源规划职能被放在各项职能之首。1999年,我部着手开展全国第一部矿产资源规划编制工作,经过3年努力,2001年4月,国务院批复了首部全国矿产资源规划,由国土资源部组织实施,结束了我国矿产资源管理无规可依的历史。在系统总结首轮规划实施取得成效与存在问题的基础上,2006年,我部又启动了第二轮矿产资源规划编制工作,并于2008年发布实施。截至目前,全国和31个省级规划全部发布实施。根据资源条件和各地发展需要,编制实施了1700余个市县规划编制工作,为部署开展了重点规划区、重点矿区专项规划200余项。整体来讲,我国矿产资源规划正在从全面实施向精细化管理方向发展,在矿产资源管理方面发挥了重要作用。

1.3 矿产资源规划面临的主要问题

从2001年发布实施全国首部全国矿产资源规划、2008年全面实施第二轮矿产资源规划,到2012年出台《矿产资源规划编制实施办法》,再到部署启动第三轮矿产资源规划编制工作,国家大力推进矿产资源规划管理,统筹资源开发、区域发展和生态文明建设的战略意图很明显。面临新的更高要求,矿产资源规划还存在诸多问题和不足,不能满足实践需要,主要表现在以下几个方面:一,矿产资源规划编制理论方法滞后。目前,主要采用传统规划方法,通过定性与定量相结合的研究方法在形势分析基础上提出规划目标指标,经过数据推算,达到综合平衡。然而矿产资源问题是十分复杂的,涉及地质、经济、社会、环境等方面。由于人们认识水平的局限性,做出的规划往往不是恰如其分或者完全符合实际的,规划年限越长,误差也就越大。二,矿产资源规划编制中,公众参与程度还不够高。相对西方民主国家,我国民主制度和公众参与制度还不够完善。矿产资源规划多是地方政府部门根据上级要求,组织编制单位编制,最后的审批和实施也由各级政府负责,公众没有能力也没有机会参与到规划中来。虽然在前两轮规划编制中,部分省市也举行了规划听证会,广泛征求了意见,但还不能满足现代规划的需要。三,规划编制单位和编制人员的作用没有得到有效发挥。在我国,规划编制人员一般情况都是供职于政府部门,或相关事业单位,编制规划过程中,一定程度上存在只听命于政府管理人员的命令或指示,不能客观、独立地发挥自身的专业优势,出于自身利益,缺乏敢于向政府说实话讲真话的魄力

和勇气。马克思批判主义规划理论中就提到过规划师既是解决问题者同时也是制造问题者。四,矿产资源规划内部衔接和外部协调程度不够。规划内部,各级各类规划功能定位还不够清晰,尤其是各级总体规划在编制过程中,相互对接、衔接程度不够,导致上下一般粗。规划外部,与相关产业规划、环境保护规划等衔接不够。同时,规划的法律地位不高、体系不够完善、实施制度不健全、基础工作相对薄弱,规划调整机制尚待完善等因素也制约了规划的有效实施。

2 沟通式规划的基本内涵

20世纪70年代以后,规划工作所面临的客观现实更复杂多变,传统规划越来越难以应付,同时,哲学、社会学等学科快速发展极大地丰富了规划的视野,主客两方面共同催生了沟通式规划。沟通式规划又称为协作式规划,起源于哲学上哈贝马斯的沟通行为理论以及社会学上吉登斯的结构-行为理论。相对于传统规划的工具理性,沟通规划理论强调沟通理性,它一方面肯定了终极真理和目标的存在,另一方面提出通过沟通行为达到最终目标。沟通式规划一方面坚持规划是一个针对有效信息的理性过程,另一方面,对工具理性进行了修正,出现了从建构理性向演进理性的转变,强调规划的动态性、过程性与阶段性,通过“渐进调适”、“部分承诺”、“迭代行进”,将直线型的终极规划发展为螺旋型上升的过程规划。

作为规划的方法论,沟通式规划能够更有效地反映相关规划主体的综合利益,目标是关注公平和社会的权力分布。沟通式规划的核心目标是追求和建立共识,而这些又是通过讨论和辩论等沟通方式达成的。一次沟通可以理解为用一种语言来谈论(或阐述)对某一话题的特定认识。在规划中,各主体的利益可能不相融,可能有几个对立的论点通过语言的方式相互碰撞,通过一定场所的辩论和讨论,发掘矛盾,通过相互妥协、谈判与讨价还价变化各自的利益观来解决矛盾,形成规划的过程。沟通式规划关注人的统一和谐的价值理念,重视人类社会的多样化、多元化的发展,它的整个规划过程是开放的,通过充分纳入集体和民主元素,使规划不再被少数权威或所谓的精英所把持,将权威理性转化为一种集体理性。

3 沟通式规划理论在矿产资源规划中的作用分析

目前,我国国内已经有学者对沟通式规划理论在城市规划、土地利用总体规划、农村规划、土地综合整治规划等领域的应用进行了研究,这些探索的成功经验,为本次研究提供了有益参考。结合我国矿政管理实际,笔者认为矿产资源规划具有公共管理事务性质,有必要在公共管理和还政于民思想范畴内,强化包括公众在内的广泛参与机制,促进公共权利向社会回归,推进国家在矿政管理领域治理能力现代化。

(1)沟通式规划可以统筹国家宏观调控和地方发展实际,促进资源优势向发展优势转变,推进资源开发和区域经济协调发展。单方面强调“条”的意志,矿产资源规划管理就会落入与地方经济发展不相适应的境地;而过分强调“块”的意志,会导致地方政府的短视思维,矿产资源集中统一管理和可持续利用难以得到有效保护。沟通式规划有利于使规划编制人员更好地了解上级政策要求和本地发展诉求,提出科学合理的规划目标和空间布局,强化规划的可操作性。

(2)沟通式规划可以有效解决矿业权重叠,推进多矿种综合勘查开发,促进矿产资源勘查开发布局持续优化。按照现行法律法规,我国对石油、天然气、铀矿等战略资源实行国家一级管理,而对煤炭、重要金属、非金属、砂石土等其他资源,实行分级管理,这既有利于保护国家能源安全,同时促进地方经济建设,但这种分类分级管理制度,也造成油气、煤炭等在矿权设置、资源配置、项目实施等方面不衔接、不协调,影响国家能源基地建设的有序推进,降低能源资源开发利用效率、资源勘查开发合理布局 and 综合利用水平,也制约了地方优势资源的转化。以鄂尔多斯盆地为例,盆地内油气探矿权与煤炭探矿权重叠面积 2.73 万 km^2 ,油气采矿权与煤炭探矿权重叠面积 1.09 万 km^2 ,油气采矿权与煤炭采矿权重叠面积 265 km^2 。初步统计,各类资源规划开采的区域重叠面积达 4 000 多 km^2 。沟通式规划可以使规划编制人员更好地了解上级管理权限的矿产资源勘查开发布局和下级发证矿产资源勘查开发布局的空间关系,加强各类资源的统一规划和管理,统筹协调各类矿产资源勘查开采布局、结构和时序,促进资源的合理开发利用。

(3)沟通式规划可以加强矿产资源管理部门和其他相关部门的政策协调,统筹考虑矿产资源开采、土地使用、城市发展与生态环境等各种关系。规划过程中,编制人员通过与相关部门和权利人的沟通,可以有效衔接土地利用规划布局与矿产资源勘查开发项目的规划安排,避免合法采矿、违法用地现象。可以充分了解城市发展规划,统筹安排地上空间利用和地下资源开发。

(4)沟通式规划可以强化公众参与,维护群众权益,促进矿地和谐。沟通式规划直接将相关主体,尤其是矿区群众、矿山企业和地方政府等各方引入规划,明确各方面的责、权、利,促进矿地和谐。同时,公众的参与对政府而言也是一种监督,这也是改变目前我国矿产资源规划约束力不强、规划审批与调整随意性大、规划缺乏严肃性、科学性和可操作性的根本性办法之一。

4 矿产资源规划中应用沟通式规划理论的要点

2014 年 4 月 9 日,国土资源部印发《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),标志着我国新一轮矿产资源规划工作正式启动。同时,随着全面深化改革的推进,矿产资源管理思路也有所调整,行政审批制度加快推进,相关法律法规也加快修订,新一轮矿产资源规划的思路框架、省级规划编制技术要求和市县级规划编制指导意见,也在紧锣密鼓研究起草中,鉴于此,本部分的分析,还是以现行矿产资源管理法律法规和第二轮矿产资源编制有关技术规范为基本前提。

4.1 规划参与主体

不同类别、不同性质、不同层次的规划,涉及的主体不尽一致,根据沟通式规划理论,做好矿产资源规划工作,要切实加强沟通,从构建共同责任机制着手,推动建立“党委领导、政府负责、部门协同、公众参与、上下联动”的工作格局,充分发挥各方积极性,促进规划管理由“一家编、大家用”向“大家编、大家用”转变。笔者将矿产资源规划中涉及到的规划主体分为各级人民政府国土资源主管部门(政府领导)、各级人民政府相关职能部门、规划机构(规划编制人员和有关专家)、矿山企业(矿业精英)、矿区群众、其他关心矿业发展以及利益相关的社会公众、社会团体及新闻媒介等。

4.2 沟通式规划基本程序

在矿产资源规划中,一般包括制定工作方案、开展基础研究、编制规划大纲、编报规划预审稿、编制规划送审稿、规划的发布实施等关键环节,规划的咨询论证贯穿整个过程。为了便于分析,在沟通式规划中,笔者将以上规划环节分为规划编制准备阶段、规划方案形成阶段、规划协调论证阶段、规划评审和审批阶段、规划实施阶段。

4.2.1 规划编制准备阶段

各级国土资源主管部门在上级国土资源主管部门指导下和本级人民政府领导下,研究制定规划编制方案,明确规划编制总体思路、工作原则、主要任务、组织保障、进度安排、重大专题设置等内容。规划编制负责部门负责规划编制的重大意义宣传、整体安排宣传,使有关规划参与主体有充分的认识。规划主管部门要按照有关规定择优选择规划机构负责整个规划编制具体工作,并加强业务指导。规划机构要主动与规划主管部门沟通,注重与政府及有关职能部门、矿山企业、矿区群众等的沟通协调,加强基础资料收集。

4.2.2 规划方案形成阶段

沟通式规划提倡让公众及相关利益主体充分参与规划方案的编制和讨论,提出建议和发表他们的想法。通过采取实地调研、问卷调查、开放式研讨会等方式,了解并收集与矿产资源规划相关的政府部门、矿山企业及矿区群众的意见和想法,把他们的意愿带入规划草案中,保留备案,将来附于规划成果中,作为规划文件的组成部分。

4.2.3 规划协调论证阶段

要广泛征求人民政府相关职能部门和专家的意见。经常组织召开由相关部门、院校、研究机构、专家学者和基层管理人员参加的专题论证会,分别就资源保障程度、开发利用总量调控、开发利用布局和结构调整、环境保护与治理恢复等重点问题进行规划论证,确定相关指标和重大工程。充分听取公众意见,提高规划的科学性和实用性。

4.2.4 规划评审和审批阶段

规划成果审查不能仅靠领导和专家来评审,还应由国土资源主管部门和公众共同参与成果的审定,对规划成果的意见和建议都将纳入规划编制档案。沟通式规划要求最终方案包括规划过程中产生

的所有沟通意见进行总结,以便今后规划实施反馈意见时再次翻阅、比较。另外,审查通过后,规划成果应以规划发布会、电视、报纸、广播、网络等向公众公布。

4.2.5 规划实施阶段

三分编制,七分实施,规划主体在前期充分沟通基础上,形成一致意见。规划发布实施后的沟通同样重要。这一阶段,规划主管部门要利用各种宣传媒体深入宣传规划,规划部门和规划编制单位要与相关主体进行持续沟通,及时收集规划实施的反馈信息,使其能够理解规划并支持规划的实施。对于规划中存在的合理、实施困难的地方按程序调整或修编。若在实施过程中,矿产资源规划未能及时按规划实施,国土资源主管部门和规划编制单位应公开作出说明。

5 结语

作为一种新的规划理论,沟通式规划在我国矿产资源规划中具有一定适用性,能够解决规划编制实施中存在的一些关键难点问题,对于全面加强矿产资源勘查、开发、保护和合理利用,为全面建成小康社会夯实资源基础具有积极意义。同时这个理论本身也存在很多不足之处,需要结合我国矿产规划编制实施的实践,不断地对其进行更深入的研究和发展。

参考文献:

- [1] Loucs Albrechts, William Denayer. Communicative planning, emancipatory politics and postmodernism. Handbook of Urban Studies, Paddison Ronan (edited) [M]. London: Sage publications Ltd., 2001: 639 - 384.
- [2] 吴尚昆, 孟旭光, 那春光, 等. 推进矿产资源规划实施的思考[J]. 中国矿业, 2012(6): 13 - 16.
- [3] 陈飞. 沟通式规划理论与方法研究[D]. 浙江: 浙江大学建筑工程学院, 2006: 20 - 25.
- [4] 张志国, 李树华, 游捷. 基于公众参与的村镇规划手法研究——以许昌市紫云镇为例[J]. 河北林果研究, 2007, 22(4): 439 - 444.
- [5] 孟旭光. 国土资源规划理论与实践[M]. 北京: 地质出版社, 2009: 122 - 128.
- [6] 董延涛. 关于矿产勘查开发项目规划审核的几点思考[J]. 矿产保护与利用, 2014(3): 3 - 4.
- [7] 国土资源部. 国土资源部关于发布实施《全国矿产资源规划(2008 - 2015)》的通知(国土资发[2008]309号)[Z]. 北京: 国土资源部, 2008.