

我国矿山储量动态管理实践与建议*

王素萍

(中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

摘要:自 2006 年以来,我国全面实施了矿山储量动态管理制度。各地在该制度的实施过程中,形成了一些典型经验,但也存在着管理手段和管理措施法律效力不足、矿山储量年报报送时间要求等制度设计不合理、管理人员和经费不能保障等突出问题。针对这些问题,应从加强矿山储量动态管理的法制建设,重新厘定相关主体的权利、责任和义务,优化矿山储量年报编制报送制度设计,强化管理人员经费保障和技术标准制定,推进管理信息化建设等方面进行改进和完善。

关键词:矿山储量;动态管理;动态检测

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2017)03-0008-05

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2017.03.002

The Practice and Improvement of Mine Reserves Dynamic Administration in China

WANG Suping

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

Abstract: The system of mine reserves dynamic administration has been implemented since 2006. During the period, though some typical case are formed, there are still some severe problems such as the administrative tools and administrative measures lacking of lawful effect, the unreasonable design of the submission time for mine reserve annual report, the deficiency of administrative staff and expenditure. Therefore, some suggestions are put forward, including enforcing the legal construction of mine reserves dynamic administration, redefining the right and duty of the relative subjects, optimizing the design of mine reserves annual report system, strengthening the guarantee of administrative staff and expenditure as well as the technical standards, and promoting the administrative information construction.

Key words: mine reserves; dynamic administration; dynamic detection

矿山储量动态管理制度是国土资源管理部门通过要求采矿权人开展矿山储量动态检测并按时提交矿山储量年报,从而对矿山占用资源储量的消耗、损失、保有等情况进行动态掌握以及时了解矿山资源储量变化和评价是否合理利用的一种监督管理制度。该制度自 2006 年国土资源部印发《关于全面开展矿山储量动态监督管理的通知》(国土资发

[2006]87 号)后逐渐在全国范围推进实施。截至 2013 年底,全国 31 个省(区、市)均开展了矿山储量动态管理工作,并且一些省份如山东、河北、辽宁、浙江、吉林、河南、湖南、云南、湖北、新疆等在管理实践中还形成了典型的经验做法^[1]。实施这一制度 10 年多来,国家和地方等各级国土资源管理部门不断探索完善,矿山储量动态管理工作取得了重要进展,

* 收稿日期:2017-03-06

基金项目:中国地质调查局地质调查工作项目([2013]02-037-004)

作者简介:王素萍(1978-),女,汉族,山东金乡人,研究员,主要从事矿产资源政策法规研究。

在宏观动态掌握占用资源储量底数和微观促进矿山珍惜和合理利用资源等方面取得了积极成效。但也存在着部分检测数据质量不高、检测技术标准缺失、管理人员力量不足等突出问题。本文通过对该项工作在全国范围实施情况的分析和总结,提出改进的思路和建议,以期对该项制度的改进完善提供借鉴和参考。

1 典型省份的经验做法

1.1 建章立制

推进矿山储量动态管理工作,需要制度作保障^[2]。矿山储量动态管理工作开展较好的一些省份的一个共同特点就是强化制度建设。如,山东省2007年组织制定了《山东省矿山储量动态监督管理工作规程》,完善了各类矿山储量管理台帐,强化了矿山储量动态管理工作;2009年印发了《关于矿山储量年报编制有关问题的通知》,规范了矿山储量年报编制要求;2014年下发了《关于加强矿山储量年报管理工作的通知》,对年报编制和审查作了进一步规范。河北省自2006年先后制定了《河北省国土资源厅关于全面开展矿山储量动态监督管理有关问题的通知》《河北省国土资源厅关于加强矿山储量地质测量工作的通知》《河北省矿山资源储量管理规定(试行)》《河北省矿山矿产资源储量年报编写提纲》《河北省矿山矿产资源储量报销报告编写提纲》,以及煤矿、铁矿、有色金属、贵金属、非金属等一系列矿山资源储量管理文件和技术要求。辽宁省自2001年实施矿山储量动态监管以来,一直注重加强制度建设,先后下发了《辽宁省矿产资源储量动态监测管理试行办法》《辽宁省矿产资源储量动态监测质量监督管理暂行办法》《辽宁省矿产储量评估员管理暂行办法》《辽宁省矿山储量动态监督管理规程》等17项文件。

各省份通过出台相关文件,建立矿山储量动态检测管理、矿山储量年报管理、矿山储量检测机构(矿山地质测量机构)管理、矿产储量年报审查管理、矿山储量动态检测复查核查管理等多项管理制度及相应的技术规范,促进了本区域内矿山储量动态管理工作的顺利进行和规范化运作,有效保障了矿山储量动态管理目标的实现。

1.2 狠抓检测环节

矿山储量动态检测管理是矿山储量动态管理中

的关键环节。为规范矿山储量检测工作,保证检测质量,主要从严格检测机构准入、加强过程监管、强化检测机构监督管理等三个方面,严把检测环节的工作质量^[3]。

严格检测机构准入主要是严把检测机构的资质管理,以确保检测主体具有相应的人员、设备和业务能力。如,湖南省规定煤矿和中型以上非煤矿山的检测机构需要具有甲级地勘资质和乙级测绘资质。浙江省统一采取公开招投标的方式,选择有资质、信誉度高、服务好的检测机构。

加强过程监管主要是通过日常检查和随机抽查等方式对检测机构的实地测量进行监督检查。如,辽宁省自2002年起全省严格执行《辽宁省矿产资源储量动态监测技术规程》,加强动态检测实施情况的日常检查,强化对动态检测的过程监管;河北省通过对检测机构是否专业人员配置到位、其所开展的动态检测是否符合国土资源部有关规定和技术标准等的定期或不定期检查,加强了动态检测的日常监督。

强化检测机构监督管理主要是对检测机构每年工作情况和实施条件进行年度考核,不符合要求的责令退出。如,河南省委托本省矿业协会,对全省检测机构进行年度业绩考核,审查各检测机构过去一年的从业、人员配置、设备购置、年报编制等情况,并把考核结果在省国土资源厅门户网站进行公告。云南省探索建立了检测机构“分值管理、末位淘汰”制度,与检测机构签订《矿山储量动态测量工作目标管理责任书》,并对于未开展实测、造假、成果质量差的责令退出。

1.3 强化检测成果质量管控

为保证检测数据的真实可靠,确保检测成果质量,通过建立矿山储量年报的审查、备案制度对储量动态检测成果质量进行监督。通过建立评审专家库,确保年报审查把关的技术力量。通过互查、抽查、重点检查等复查核查制度对动态检测成果质量实施全面监督,并对储量数据变化大、储量变化数据与产量数据明显不一致等具有可疑问题的矿山进行实地复查核查。如,云南省严把矿山储量年报审查质量关,构建了矿山自审、县级初审、州市级评审验收、省级抽查的四级质量管理体系,特别建立了大中型生产矿山现场调查与测量成果省级抽查机制,有

效保证了检测成果质量。吉林省每年申请财政专项资金约 100 万元,委托省矿产资源储量评审中心开展年度矿山储量动态检测结果的抽查、检查和复测工作。每年根据生产矿山的实际情况,按照 5% ~ 10% 的比例对经评审备案的矿山储量年报进行随机抽查,并组织专家对抽查的矿山储量年报进行复审,同时对抽查到矿山储量年报的矿山,按照 3% 的比例组织地质测量机构进行实地复测。

1.4 加大宣传培训力度

利用多种方式宣传矿山储量动态管理工作的目的、内容及意义,明确采矿权人对所属矿山储量检测的责任和义务,提高采矿权人对矿山储量动态管理工作的认识^[4]。组织由地质勘查单位、矿山地质测量机构和国土资源管理部门参加的矿山储量动态管理政策法规和工作技术培训,切实提高矿山储量动态管理中相关人员的政策水平和业务素质。如,湖北省自 2009 年以来省国土资源厅资源处和矿产资源储量评审中心先后组织进行了五期培训,共培训各类专业人员共 400 多人。每次培训均组织有关专家就矿产勘查规范、核查检测技术要求、矿山地质测量、开采回采率计算和年度备采块段划分等方面的内容进行授课讲解,并对各地在矿山地质测量工作和报告编制方面存在的问题进行分析,提出改进措施。新疆始终注重加大宣传和培训力度,使国土资源储量管理人员、地质测量机构从业人员、矿山企业管理及技术人员,充分认识矿山储量动态管理的重要意义、目的、思路、任务和措施,熟练掌握工作方法和技术要求,明确各自的权利、责任和义务。

2 存在的主要问题

当前我国矿山储量动态管理存在的问题主要集中于法制建设滞后、年报报送时间要求不合理、人员力量不足、经费不能保障、采矿权人不积极配合等多个方面。

2.1 法制建设滞后

当前推动我国矿山储量动态管理工作的只有两个国土资源部规范性文件,即《关于全面开展矿山储量动态监督管理的通知》(国土资发[2006]87号)和《矿山储量动态管理要求》(国土资发[2008]163号),尚没有一部法律法规对矿山储量动态管理制度做出全面系统的规定,从而导致矿山储量动态

管理缺少法律地位。法制建设的滞后不仅使得矿山储量动态管理制度本身定位不清,也使得相关管理手段和管理措施没有法律约束力,实施效果大打折扣。如,对于不按规定开展矿山储量动态检测、提交矿山储量年报的不能依法处罚,只能借助于不予采矿权延续登记、变更、转让等相关行政手段进行遏制,但这样做又缺少法律依据。

2.2 年报报送时间要求不合理

按照当前的规定,采矿权人应在每年的 12 月 31 日前完成其动用、消耗、损失的资源储量地质测量工作,次年的 1 月底前应将矿山储量年报报送至国土资源管理部门^[5]。可见从完成地质测量到完成年报编制时间非常紧张,又逢年底,各类事情也非常多。如,江西省 87 家地质测量机构每家均要在很短的时间内完成 70 多份检测报告,任务非常繁重,不能不对年报质量造成影响。另外,即便在规定的时间内完成了年报的提交报送,但因为年报有审查、审核程序,使得年报数据也不能及时满足于统计数据的上报和矿产资源补偿费征收、矿山开发利用年度检查等矿政管理工作的需要。

2.3 管理和技术人员力量欠缺

矿山储量动态管理工作技术性强,工作量大,基层储量管理部门的人员力量不足,特别是市、县国土资源管理部门人员力量明显缺乏。地质测量机构人员力量不足,一是因为各类地质测量机构(主要为地勘单位)本来工作任务饱满,而动态检测收费低、责任大,无力也不愿承担;二是检测时间相对集中,也造成地质测量机构不能保质保量地完成任务。

2.4 工作经费不能保障

当前矿山储量动态检测的费用除浙江、重庆外均是由采矿权人承担。尽管如此,对于矿山储量年报的审查、抽查、核查、互检等管理工作仍然缺乏稳定的配套资金,没有必要的经费保障渠道,使得一些工作难以落实,管理质量和成效难以保证。

2.5 采矿权人不积极配合

由于矿山储量动态检测对于采矿权人来说不但不能带来直接的经济效益,看不到什么促进作用,而且还要支付一定的费用去做,而检测结果还可能被用于查处自己,加之一些采矿权人对矿山储量动态管理工作的意义和重要性认识不足,法律意识不够,

因此缺少开展储量动态检测的积极性,提交年报不积极,或年报编写质量较差。特别是在当前矿业形势不景气的形势下,一些采矿权人更是有抵触情绪。此外,对于一些建筑用砂石粘土矿或小型矿山,其经济规模较小,储量管理基础薄弱,如果也一律要求让具有资质的地质测量机构完成储量检测,则成本较大,企业难以承受。

2.6 矿山储量年报数据可靠性不足

矿山储量年报由采矿权人出资编制,最终上交国土资源管理部门,年报数据的真实与否往往受制于采矿权人对检测成本的考虑和使用意图。因此,储量动态检测结果的可靠程度难以全面保证。而由国土资源管理部门或其组织的专家验证储量年报的真实性是一项几乎与储量动态检测工作具有同样难度和工作量的业务。国土资源管理部门因此陷入了既难以确认储量报告真实性又不得不承担报告质量监督责任的境况,导致地方有些国土资源管理部门的工作积极性不高,甚至对矿山储量动态检测工作持消极抵触情绪。

2.7 动态检测缺乏全国统一的技术规范

目前我国的矿山储量动态检测由于缺乏全国统一的技术要求或规程规范,导致各地检测工作程序和-content不一,检测方法和手段混乱,检测结果质量参差不齐。2008年,国土资源部虽然出台了比较侧重技术层面的《矿山储量动态管理要求》,但该要求仅粗略涉及矿山地质或矿山测量的内容,对于动态检测的时间、次数、内容、程序、手段、工程布置、储量估算方法、估算参数选择等缺少统一且细致的规定。至今,我国国家层次的矿山储量动态检测技术规范仍属空白。

3 进一步推进矿山储量动态管理工作的建议

针对存在的问题,本文提出如下进一步推进我国矿山储量动态管理的对策建议。

3.1 提高矿山储量动态管理的法律地位

建议在当前我国正在开展的《矿产资源法》修改中或在《矿产资源储量管理条例》等专项行政法规的制定中,增加矿山储量动态管理的相关条款,明确矿山储量动态管理的定位、内容、运作机制和手段措施等,提升矿山储量动态管理的法律地位。明确

国土资源管理部门、采矿权人、地质测量机构等不同主体的权利、责任和义务,以及不按规定执行的惩处措施和法律责任。

3.2 调整检测和年报报送时间

调整矿山储量动态检测和矿山储量年报报送时间,从而使最后经过审查通过的年报数据能够及时与开发统计、开采信息公示、补偿费征收等相关矿政管理工作相衔接。如,江西省将矿山储量动态检测日调整到每年的10月31日前,可保证年报在次年的统计工作完成前完成评审备案工作,并使检测数据在每年的统计工作中能够得到应用。

3.3 充实人员力量,提高人员素质

各级国土资源管理部门均应具备隶属于本级国土资源管理部门的矿山储量管理机构 and 人员队伍,无专门机构和队伍的应补建,确保管理的人员力量。建议市、县国土资源管理部门可以根据管理需要公开招聘一些地质、采矿专业技术人员,以增强矿山储量动态管理的技术水平。此外,国土资源管理部门应继续大力加强培训工作,定期或不定期地组织开展国家、省、市(地)、县等不同级别、不同规模、不同主题的矿山储量动态管理培训,大力提高国土资源管理部门、矿山企业、矿山地质测量机构等相关人员的政策法规素质和专业素质。通过制度建设和宣传培训,特别应强化采矿权人开展矿山储量动态检测的主体责任意识,使采矿权人对其占用的资源储量负责,并严格按照要求开展动态检测和提交矿山储量年报。

3.4 保障管理工作经费来源

明确矿山储量动态管理工作所需经费的来源,并列入国土资源管理部门预算。建议从探矿权采矿权价款、矿产资源补偿费、探矿权采矿权使用费中列支一定比例的资金,专项用于矿山储量动态管理工作。通过笔者调研了解,广西、云南、北京等省(市)均建议把矿山储量动态检测费用也列入财政预算,让政府出资检测,以解决数据不实的问题。目前,浙江省矿山储量动态管理工作经费(包括矿山储量动态检测的费用)已列入了国土资源管理部门财政预算,为本省多年来矿山储量动态管理工作的顺利实施提供了保障。

3.5 制定统一的技术标准

建议国家在已有工作的基础上,尽快完善出台

全国统一的矿山储量动态检测技术要求或技术规程,建立明确、实用的统一技术标准,制定矿山储量动态检测技术规范、矿山储量年报编制报送及审查规范、矿山储量台帐管理规范和矿山储量报销管理规范等^[6],为矿山储量监督管理制度的实施提供技术依据。特别是矿山储量年报的编制要求建议简化,建立一套简单实用、格式统一、矿山一般地质人员易于填报的表格,代替当前的矿山储量年报。

3.6 实行差别化管理

我国的矿山储量动态管理应区分不同矿种、不同生产规模、不同区域实行差别化管理。管理的重点,从生产规模上应是大中型矿山;从矿种上应是金属矿产和能源矿产,而对于一般的小型矿山或建筑用砂石粘土矿则可以降低或不作要求。地热、矿泉水等液体矿产的开发不同于一般固体矿山,其储量动态管理具有自身特点,因此也应制定与固体矿山不同的管理要求。此外,我国地域辽阔,自然差异很大,应根据不同区域的自然地理和气候特征,制定不同的管理要求。如有些地方如西藏、黑龙江因为受气温、海拔等自然条件影响年度开采时间较短,可适当降低检测要求。

3.7 加快推进矿山储量动态管理信息系统建设

目前,河南、辽宁、河北、福建、云南等省份已开展了矿山储量动态管理的信息化建设工作。其中,福建省主要通过建设基于网络的固体矿山三维空间信息系统,为省、市、县三级国土资源管理部门提供矿山储量动态实时监管平台,实现了矿山储量动态管理的流程化、储量资料上报的网络化、储量各类空间数据的三维可视化、储量动态核查的精细化。同时,该系统数据库集成了矿山历年累积的丰富原始地质资料,对避免矿山地质勘查人员选择性取用地质资料,随意改动矿产资源储量,起到了积极作用。此外,国土资源部信息中心也开发了全国矿山储量动态管理信息系统,正在进一步完善之中。总之,全国和各地应进一步加强矿山储量动态管理信息系统建设,推进矿山储量动态管理的信息化和智能化,并在系统设计上做好与矿业权管理、矿产资源登记统计管理、矿业权价款管理、储量评审备案管理等各类相关信息系统的衔接和整合^[7],以减轻基层人员的填报和管理的工作压力,提升管理效率和水平。

4 结语

本文对2006年以来我国的矿山储量动态管理现状进行了总结,所分析的问题和提出的建议主要基于实践层面。其实,全面改进矿山储量动态管理工作,或许还应跳出就实践谈实践的狭隘。在当今矿山储量年报已不再强制要求必须由有资质的地质测量机构编制,矿产资源开发利用年检已经被矿业权人勘查开采信息公示所替代等国家深入推进简政放权、加强社会诚信体系建设等新的形势下(其中矿山储量年报编制资质要求的取消,在当前矿业权人诚信体系建设刚刚起步、尚不能对矿业权人形成有效约束的背景下,可能会造成总体矿山储量年报质量的进一步下降),如何才能让采矿权人积极认真地开展矿山储量动态检测并如实报送资源储量变化情况,真正实现矿山储量动态管理的作用和意义,提高矿山储量动态管理的效率和水平,还需要在理论层面进一步探索和深入思考。建议根据新形势新要求,并针对实践中存在的突出问题,以资源产权理论和资源资产理论等相关理论为指导,对矿山储量动态管理的目标、内容、体制、机制等重新定位和思考,重新厘定矿山储量动态管理中各相关主体的权、责、利,并建立积极有效的运作机制和制度措施,全面优化矿山储量动态管理顶层设计,最终实现矿产资源国家所有者权益和采矿权人合法利益得到有效维护,矿产资源得到有效保护和合理利用的管理目标。

参考文献:

- [1] 许大纯. 储量动态监管对资源管理的作用[J]. 中国国土资源经济, 2007(12): 6-7.
- [2] 王素萍, 鹿爱莉. 完善我国矿山储量动态监管制度的若干思考——以辽宁省为例[J]. 国土资源科技管理, 2014(3): 100-106.
- [3] 王琼杰. 一石激起千层浪——辽宁省矿产资源储量动态监测管理的创新与实践[J]. 国土资源, 2008(5): 6-11.
- [4] 国土资源部储量司编. 矿山储量动态监管培训材料[Z]. 北京: 国土资源部储量司, 2006.
- [5] 王素萍. 矿山储量年报在我国矿政管理中的作用[J]. 现代矿业, 2015(8): 178-181.
- [6] 中国国土资源经济研究院. 矿产储量监督管理研究及规范编制[R]. 北京: 中国国土资源经济研究院, 2015.
- [7] 史冲, 郑丽珍, 刘娟. 矿产资源储量动态管理的实践与思考[J]. 矿产保护与利用, 2011(4): 1-4.