

矿产资源的保护与合理开发利用的对策建议^{*}

王雪峰

(中国国土资源经济研究院,河北 三河,065201)

摘要:我国矿产资源的资源安全问题已经越来越明显,矿业开发活动对社会生态环境的危害越来越严重。总结了与发达国家的差距,借鉴他们在矿产资源的保护与合理开发方面采取的一系列政策和措施,提出了解决我国实现矿业可持续发展问题的对策建议。

关键词:矿产资源;保护;合理开发;对策

中图分类号:F426.1 文献标识码:A 文章编号:1001-0076(2007)05-0005-04

Countermeasures and Advices on the Protection and Exploration of Mineral Resources

WANG Xue-feng

(Chinese Academy of Land & Resource Economics, Sanhe, Hebei 065201, China)

Abstract: Safe problems of Chinese mineral resources has been more and more evident, and mining exploitation movement has destroyed social and ecological environment more and more gravely. After analysis of difference between the developed countries and china, the author brings forward countermeasures and advices on the realization of sustainable development of Chinese mining, based on a series of policy and measure in the protection and rational exploration of mineral resources in developed countries.

Key words: mineral resources; protection; rational exploration; countermeasures

马克思在《资本论》中说:“农业、矿业、加工业和交通运输业是社会四大生产部门”。矿业对人类发展和中国实现全面建设小康社会目标起着重要的支撑作用,没有矿业或者矿业发展达不到一定的程度,全面建设小康社会的目标就很难实现。我们很有必要讨论一下我国矿业及矿业经济发展的情况。

1 我国矿业发展现状

第十八届世界采矿大会提出的主题是“一切从矿业开始”。这一主题充分反映了矿业在人们生活和社会经济发展建设中所起到的重要的、基础性的作用。一些基础数据也反映出矿业在国民经济中的重要地位:在我们的经济 and 生活中,93%的一次能

源、80%的工业原料、70%的农业生产资料和30%的人畜用水都来自矿业。“一切从矿业开始”,就是讲资源开发对社会的贡献率。可以说人们生活和经济建设没有哪一方面能离得开矿产资源和矿业的开发,矿产资源已经构成社会发展最基本的物质基础和物质保障。矿产资源也是战略资源,它甚至影响到民族的生存,影响到国与国之间的关系。从环境的角度讲,矿业是支撑一个好的环境的重要物质基础,同时又是可能对环境造成破坏的物质因素,是一把双刃剑。现在全国有12万多个矿业企业,每年矿石产量将近50亿吨。矿业结构调整取得进展,产业集中度有所增加,建成了一批大型、特大型具有国际竞争力的矿山企业集团和跨国矿业公司。矿产资源

* 收稿日期:2007-03-01;修回日期:2007-06-08

作者简介:王雪峰(1975-),男(满族),河北承德人,助理研究员,硕士,主要从事国内外国土资源法律理论和经济政策研究。

开发带动了区域经济的的增长和发展,2001 年我们的矿产企业进出口贸易总额已经达到1 050亿美元,占全国进出口的 18%,一些主要的矿产如锡、锑、稀土、萤石等直接影响国际市场。截止到今年,新发现 172 种矿产资源,154 种探明储量,形成 20 万个矿产地。现在矿产品的产值占国内生产总值的比重约为 5%,加上后续的部分约为 30%。从发展趋势看,到 2020 年全面建设小康社会实现,就更需要矿产资源和矿业开发来保障。所以当前矿业还是一个朝气蓬勃的、社会需求量很大的基础性产业,也是经济发展的重要支柱产业。矿产资源的开发利用,已经带动了我国矿区产业的发展和经济的增长,形成 390 余座矿业城镇,国内生产总值达30 417亿元,矿业城市吸纳人口 3.1 亿,为劳动就业和社会稳定做出了突出贡献。

我国正处于工业化的中前期阶段。改革开放 20 多年来,我国矿业经济大体与国民经济同步增长,矿业产值占国内生产总值的比重始终在 5% 左右,这就说明我国还没有进入后工业时代,矿业仍然还是国民经济重要的基础产业^[1]。完成从中前期到中后期的过渡至少还需要半个世纪的历程。在这个过程中,国民经济将持续保持较高的增长速度,对矿产资源需求强劲。

2 与发达国家相比我们的差距

早在春秋时代,我们的祖先就开始采矿冶炼,中华民族为世界矿业的发展做出了贡献。进入近代社会后,中国落后了。新中国成立后,特别是改革开放 20 多年来,我们开始了大步前进,但目前与发达国家相比,我们还有差距。

2.1 我国矿业产业发展模式仍带有较大的计划经济体制色彩

新中国成立之初,与计划经济体制相适应,我国的矿业地质勘查和矿产开采分别设置不同的部门,分设为地质部、冶金部、石油部、煤炭部等部门管理,地勘单位和矿山企业行政隶属于各自的部门。1998 年机构改革,这些专业部门陆续都被取消了,地勘单位和矿山企业分别划归中央和地方管理,但矿业经济体制还没有完全跟上行政管理体制的变化,地质勘查和矿产开采还是彼此独立运行,矿山企业还主要是从事单一矿种采矿、选矿的初级产品生产企业,

企业的竞争力差,特别加入 WTO 后面临更大的压力。

2.2 所谓“二元结构”问题

一元是“国有大矿”。它的起点比较高,但近 20 年来发展速度比较慢。主要问题是管理体制落后、经济效益低下、负担沉重。另一元是“乡镇小矿”。它的特点是起点比较低,但是近 20 年发展速度比较快。主要问题是技术陈旧、生产手段原始、资金投入不足、后备资源短缺。它们之间存在着非良性的竞争,乡镇小矿常常无偿占用国有大矿的基础设施如道路、水、电等,以原始的办法进行掠夺式开采,与国有大矿进行着不平等竞争,造成了资源的极大浪费和环境的破坏,它凭借劳动对资本的极限式替代,在竞争中具有低成本优势;而国有大矿则有高成本劣势,竞争中显然处于不利地位。恶性竞争加上对资源开发单纯的索取观念,使得矿业企业的投资无论是国有大矿还是乡镇小矿都严重不足,只投入了保生产的基本建设,安全投资普遍欠账。这也是我国煤矿事故频发原因之一。经过振荡之后,两个单元会走向整合,重塑中国矿业经济结构,走向良性发展之路。

2.3 单纯的商品经营

中国矿业的资金来源,在计划经济体制时期,主要是政府拨款。银行贷款的高成本和市场融资的不畅,使得中国矿业投资的来源只有投资人的本金注入,且多为私人个体投资者,因此只能是小规模进行。中国矿业事实上仍然走着投资勘探、投资建矿、投资生产,在最终矿产品销售市场上回收投资本金和取得利润目标的传统路子。这个周期少则 2~3 年,多则 4~5 年,大型的要 7~8 年,任何独立的投资人,都很难承受这个长周期的煎熬。这也使中国矿业处于非常不利的国际竞争地位。国外矿业公司往往在立项阶段,经过项目融资运作,其股票已经上市,获得了不需还本的资金,或者通过发行债券获得了长期投资。一开始就有现金流入,而中国的矿业要几年之后才有现金流入。

2.4 科技含量和资源的利用水平比较低

主要是矿业职工的整体素质和采矿装备水平比较低。发达国家已达到了柔性化、智能化、自动化的作业水平,而我们的装备都是一些以人工操作为主的机械,相比而言,我们至少相差 20 年。全国 1 400

家有有色金属加工企业,只有40%的企业能够达到国际比较先进的水平,10%达到国内较高的水平,剩下的都是比较落后的传统的企业。长期以来,由于不科学的政策造成小矿多、大矿少,经济开发的规模局限,资源开发利用水平偏低,资源利用率远远赶不上发达国家。

2.5 对环境的破坏比较严重

采矿活动破坏了大量耕地和建设用地;采矿诱发地质灾害,造成大量人员伤亡和经济损失;采矿破坏矿区水均衡系统,产生各种水环境问题;采矿,尤其是露天采矿破坏地貌景观非常严重,毁坏了植被和生态环境。由此引发了一系列社会问题和矛盾,一些受害单位和个人把矿山企业推向法庭,一些村民集体到上级部门上访告状,形成了新的社会不安定因素。国外发达国家矿业对生态环境的破坏率基本可以控制在10%到20%,我们则超过50%。因为开发水平比较低,造成大量的废弃物^[2]。

2.6 矿业企业的税收及社会负担沉重

国家财政投入不足,矿山企业的税赋重。税改前矿业企业缴3%~5%的产品税,低于一般的工业企业。税改后,所有的矿业企业都改为17%的增值税,后来下调到13%,但由于矿山用于抵扣的增值税少,实际交的增值税多,矿业企业实际增值税平均占销售收入的7%~10%,比税改前增加3~6个百分点。以开磷矿为例,原来交5%的产品税,现在仅增值税就是13%,税费负担每吨矿28元。每吨矿石产值也就是120多元。另外,企业办社会负担很重。企业远离城市,矿山企业每年要投入高额费用办学校、办医院、办公安、市政建设、社会服务等,还有供水、供电、路政建设,全是矿里承担。甚至无偿为当地居民供水电。整个矿区的社会服务成本全部由矿山来承担,矿山企业实际上承担了地方政府部分应该承担的责任。

3 保护与合理开发利用矿产资源的对策建议

从长远发展和开发与保护的角度考虑,提出以下意见,供大家参考。

3.1 要改变中国的矿业发展模式

在矿业行政管理体制改革基础上,大力推进矿业经济体制改革。鼓励地勘单位转变为矿业企业,

地质勘查应向矿产开采方向发展,也可以矿产开采向地质勘查方向发展,形成探矿采矿选矿联合企业,进而促进包括冶炼及矿产品贸易在内的联合企业。这样的产业组织形式是国际上的通行做法,有大量的成功经验可借鉴。要组建矿业企业集团,可以国有大矿为核心企业,以其他国有矿业企业和乡镇矿业企业为成员企业,组建以地域关联、矿种关联为基础,以产权联结为纽带的矿业企业集团。在集团企业内部,实现“在非关键工艺环节劳动力合理充分替代资本”,而在“关键工艺环节采用尽可能的先进技术”的新的二元结构矿业经济模式;在矿业企业集团内,将设备、人员科学合理地配置,追求效益的最大化。伴随着矿业产业模式的改变,充分利用股份制形式,做大做强中国矿业企业,组建具有强大国际竞争力的矿业企业“航母”。还要为矿业企业顺畅融资创造条件。中国矿业因为效益普遍低下,企业内源融资乏力;矿业资本市场不发育,企业外源融资受阻;矿业企业融资渠道单一,只能依靠自我积累。为使中国矿业能够进入资本市场,必须先行改变矿业模式和矿业企业组织形式。使其成为具有优良资产的探、采、选、冶、贸联合的大型矿业企业集团,为实现国内和境外融资创造条件^[3]。

整体看,我国矿业改革落后于社会经济改革总体进程。十六届三中全会特别明确了股份制是公有制的主要实现形式,为国有矿业企业改革实现了理论上的突破。目前,国有的矿山企业也多数改为公司制,但其中有相当部分是原有企业的翻版,是把原来的采矿、选矿、机修等生产车间改为独立核算的企业,实质没有根本的改变。我国的矿业企业应该抓住有利时机,实现真正意义上的资产重组,特别要以股份制的形式,加快国有资本和各类非国有资本的相互融合,特别是加快与乡镇小矿资本的融合,形成区域性或行业性的大型股份制矿业企业集团。这样的矿业企业上市融资和其它方式的市场融资渠道自然就畅通了。

3.2 依靠科技进步,坚持科学管理,努力提高矿产资源的利用率和综合利用水平

(1)认真编制和严格审批矿区开发利用方案,全面推进矿产资源的综合利用,充分合理利用矿产资源。

(2)国家要制定特殊的优惠政策,如科研经费

补贴,鼓励对难采选冶的矿产资源进行采选冶科技攻关研究,以及对多矿种共生、伴生矿产资源进行综合利用的科技攻关研究。如岫岩玉的采矿技术、河南铝土矿中含镓、栾川钼矿中含钨的综合利用技术等问题,进行科技攻关研究。

(3)加强技术培训,普遍提高矿山科技人员、管理人员和技术工人的技术业务水平。

3.3 积极推进矿政管理工作的改革

随着我国的矿业秩序的逐步好转,各级矿政管理部门的工作重点将从以发证、收费、整顿矿业秩序为主,因地制宜逐步地转变到对矿产资源的保护与合理开发利用上来。首先要抓紧立法工作。当前,应围绕以下内容进行立法。

(1)明确关于矿产资源严重破坏的“量”的规定,如什么叫“严重破坏资源”?这涉及到对刑法156条规定如何执法的问题。

(2)关于矿产资源综合利用的规定。

(3)关于编制矿产资源开发规划方面的规定。

有了完善的法律法规体系,还要加大执法力度。当前执法中遇到的主要障碍之一,是地方保护主义。与此同时,要充实、加强各级矿政管理部门的公务员,特别是要多配备一些懂采矿、选矿的技术专家,以适应对矿产资源的保护和开发利用工作。

3.4 要进一步搞好资源开发前的事先监督把关

要严格把好开发矿产资源的发证关,这是保护与合理开发利用矿产资源的关键。发证机关要根据相关的法律、法规的规定,对采矿权申请人的开发利用方案和基本资质条件严格审查把关。经审查,对那些不具备办矿资格的、不能实现合理开发利用资源的、不符合国家产业政策的采矿权申请人,决不发采矿许可证。同时,要特别注意,对在大矿周围或附近开采矿产资源的采矿权申请人,更要严格审批。若无矿权所属之争,一般情况下,在大矿周围新发现的矿床,根据国家的资源形势,留给大矿山企业作为后备资源基地较为合适,不再批给新办的小矿山企业开发。

3.5 要进一步加强对矿山企业的年度监督检查

辽宁、河南的矿管工作经验告诉我们,对矿山企

业年度监督检查是在当前情况下,对采矿权人依法办矿和资源开发利用情况进行严格管理的一种有效形式。以“三率”考核为主要内容的监督检查是制止破坏浪费矿产资源的一种有效手段。这项工作,只能加强,不能削弱。当前,针对我国一些矿山企业生产技术落后、规模结构不合理的状况,建议各级矿政管理部门在近期的年度监督检查工作中,应重点对那些粗放经营、采选技术落后、破坏浪费资源、不履行法律义务,以及在生态环境保护、土地复垦方面问题突出的矿山企业,责令其限期整改达标。

3.6 要对矿业产业进行合理定位并制定相应政策

要改善矿业从业人员的生产、生活的环境与条件,建立困难职工的社会保障体系,维护矿区社会稳定。矿业资源如同我们国家的存款,要科学合理地规划和开采。要因地制宜,对有条件的地方建立资源经济特区,把它统一起来管理。矿产资源的开发,要为国民经济发展做出贡献,要把政府和当地百姓的利益结合起来,真正造福百姓。比如贵州开磷集团有限责任公司,就设想在县城里面统一修建居住小区给受地质灾害影响的老百姓住,从矿里的经济效益中拿出钱来,如每吨矿提1~3元钱,建立一种基金,给搬出去住的人办养老保险、失业保险,同时对矿区实行统一规划。加强植树、复垦工作,保护生态环境。确立矿业在国民经济发展中的应有地位,并制定与其地位和作用相应的政策,使其有一个健康发展的社会环境。

4 小结与展望

当前,传统矿业产业即使相对于信息产业,也不是什么“夕阳”产业,它可以是所有新兴产业发展的基础。但是,发展矿业应当运用新的发展理念,最终实现管理水平越来越高,科技含量越来越高,综合利用能力越来越高,环境污染越来越少。

参考文献:

- [1] 蒋承慈. 矿产资源管理导论[M]. 北京:地质出版社, 2001.
- [2] 邵天一. 矿产资源开发生态恢复与可持续发展政策构建[J]. 中国国土资源经济, 2006, (2).
- [3] 关凤峻. 矿产资源开发与环境保护并举[J]. 中外房地产导报, 2002, (12).