

地方矿山经济承包制与矿产资源保护问题

广西桂林地区矿管局

黄华明

本文阐述了当前地方矿山广泛落实经济承包责任制的优越性,及其在矿产资源的保护方面产生的问题,剖析了问题产生的原因,并提出了解决问题的建议。

现在是改革、开放的年代。改革、开放的钟声震撼着中国的大地。随着经济体制改革的步步深入,经济承包责任制已在矿山企业广泛的落实,正在给矿业—这一古老的行业带来勃勃生机。随着深化改革,完善企业内部经营机制,不断取得成绩,同时,也暴露出一些亟待解决的问题。

一、地方矿山承包制的喜与忧

中央指出,我国改革的深化,工资、价格改革能否成功,取决于企业的经济效益。经济体制改革的深入发展,关键在于完善企业内部的经营机制。对于地方矿山而言,经济承包责任制是一种新的管理形式,是一种尝试。因此,在广泛落实承包制的过程中,各种承包形式相继产生。就桂林地区的地区办和县办矿山而言,有工资和利税挂钩;利润包干,超收分成;包死上交基数,盈亏自负;完全按照利改税办法,等等。企业向主管部门承包,同时又把任务层层分割,直包到班组、个人。这样一来,向打破企业吃国家的大锅饭,职工吃企业的大锅饭方向迈出一大步,使企业效益与企业的利益挂起钩来,使职工的工作与其切身利益挂起钩来,大大地调动了企业和职工的积极性,使地方矿山的产值利税有了明显的增长。今年1~10月,桂林地区国营矿业总产值比去年同期增长24.38%,利税增长38.5%。矿山经济承包制象一付兴奋剂,使地方矿业振奋,蓬勃发展,形势喜人。

是同一地区同种矿产品,由于多家开采,不仅导致争夺富矿资源,也在经营上互相碰撞,造成人为的经济损失。建立矿产品开发基地,实行规模经营,既能集结力量,形成竞争优势,也能大幅度提高开发矿产资源的经济效益。从潍坊当前的情况看,以县建开发基地为宜。各县(市、区)可根据当地的资源状况,以某种优势资源为主建立开发基地。资源品种多,又比较集中的,也可建立综合开发基地。比如,安丘县可建立膨润土开发基地;临朐县可建立花岗石开发基地;寿光县、寒亭区、昌邑县可建立卤水开发基地。建设基地,一要搞好规划、协调和服务,并用经济桥梁作用把众多的矿山企业联在一起,共同开发、共同发展。二要注意同地质、科研、用户及外贸等单位联合,形成探矿、开采、加工、销售一条龙生产。三要提高开放程度,积极与外地生产单位及外商联营,不断扩大经营规模、提高经济效益。

但是，发展中的事物总是不完善的，总是存在着这样那样的问题。地方矿山经济承包制在广泛落实过程中，一方面生产发展，形势喜人；另一方面，也随之产生使人忧虑的问题。目前，绝大部分地方矿山，在实行经济承包制中，只明确承包利税定额，把利税当作硬任务，而对矿产资源的合理开发和充分利用则考虑甚少，以至于根本不考虑。矿山企业为了完成与上级主管部门的承包协议，只管产量、产值、利润、置采矿回采率和选矿回收率于不顾。工区班组为了完成企业下达的承包任务，更加顾不上资源开发是否合理的问题。如某县锰矿，系淋滤残积型堆积矿床，用机械化水采。其中一个采区为了完成任务，完成上交利润指标，采富弃贫，采易留难。有些含矿率较低、含矿层较薄的地段就丢了。时至8月底就算完成了今年的生产任务。该采区原设计服务年限20年，从投产一年的情况看来，恐怕能服务10年就不错了。当地技术人员反映，工区为了完成承包任务，“那是管也管不住的”。这种情况尤以小煤矿为甚，某县一个乡镇集体煤矿，国家投资19.2万元，设计可采储量24万吨。后来承包给一个农民，只要求一年上交6万元。结果，把保安煤柱挖掉了，致使300米运输大巷垮塌，整个矿井报废，还有14万吨煤采不出来，既浪费了资源，又浪费了投资。

合理开发利用和保护矿产资源是《矿产资源法》的根本宗旨。《矿产资源监督管理暂行办法》明确要求“矿山企业必须按照设计进行开采，不准任意丢掉矿体。……严防不应有的开采损失”。这样，在矿山经济承包责任制和矿产资源保护与利用之间便产生了矛盾。就笔者所知，这个矛盾是比较普遍的，所造成的资源损失难以估量。众所周知，大陆上的矿产资源绝大部分都是一次性的资源，其损失将无法弥补。因此，应该引起矿业界和矿产资源管理部门的严重关切。

二、当前承包制中产生的问题剖析

按理，在矿山经济承包责任制和矿产资源保护与利用之间不存在本质的矛盾，目前的矛盾是暂时的，是经济承包制不完善的表现。究其原因，主要有：

1. 矿山经济承包制是我国经济体制改革过程中的产物，是前人未曾进行过的事，无现成的模式可套。正如许多小矿山对地质情况采取“边采边探”一样，摸索前进。

2. 一些身居领导岗位的同志对矿山行业的特殊性缺乏认识。他们不懂得矿产资源的一次性和矿体赋存的模糊性，把采矿工业当作加工工业同等看待，拿同一种经济承包的模式去套。只看到局部的短期的经济利益，看不到整体的远期的社会效益。只要求矿山企业完成产量产值和利税总额，要求每年递增多少，而对矿产资源的合理开发利用缺乏认识。没有在承包协议中把矿产资源的合理开发利用作为一个条件。因此，承包者在执行承包协议过程中就会缺乏资源保护意识。

3. 一些矿山领导人只考虑任期三年如何完成承包协议，如何多超产，一来脸上光彩，二来企业多留，自己多得。至于三年后矿山开成什么样子，什么三级矿量，什么采掘技术政策等等，则考虑甚少的。在这种思想指导下，矿山技术人员就难以发挥作用，正如那个锰矿工程师说的：“你管也管不住”。

4. 虽然《矿产资源法》已经颁布两年了，但是，由于所管辖的都是“山高皇帝远”的事情，没有引起人们足够的重视。《矿产资源法》的法律威力尚未发挥出来，远不如刑法、土地法等法律显得权威。《矿产资源法》的宣传还不深入，远未达到家喻户晓。同时，由于我

国受到几千年封建思想的束缚，法制观念淡薄，许多人还把《矿产资源法》当作可有可无的东西。再说，《矿产资源法》的配套法规不足，对于违法者的追究尚无实施细则。

5. 矿产资源管理部门还不象执法部门，一方面，它的执法威信未建立起来，另一方面，尚缺乏判断违法与不违法以及违法程度的手段。这样，对于督察矿产资源开发缺乏说服力，对于检察和审判不易拿出有力的证据来。例如，上述那个乡镇集体煤矿，按照《矿产资源法》应该追究一定的责任，但却无所谓地过去了。

三、解决问题的几点建议

就地方矿山而言，广泛落实经济承包责任制，不断完善企业内部的经营机制，使企业与职工既有动力又有压力，这是矿山经济发展的方向。但是，目前存在的只顾眼前利益，不顾资源浪费的现象着实不容忽视。如果不引起我们的高度重视，采取必要的措施予以纠正，那么，少则几年，多则十几年，地方矿山的这一矿产资源的优势就会受到严重的破坏，甚至于丧失殆尽。尤其把地方矿山当作经济支柱的那些地方，“支柱”就会倾斜。有限的矿产资源是受不得折腾的。为了促进矿业生产的健康发展，笔者建议：

1. 继续深入宣传《矿产资源法》及其配套法规，把合理开发利用和保护矿产资源当作一项国策来抓，使矿产行业的广大职工、开矿农民真正认识矿产资源的一次性，及其在国计民生中的重要意义。认识矿产资源的开发和保护是相补相成的两个方面，合理开发利用就是保护资源，保护资源并不意味着不开发。我们所要求的是合理开发与利用，而不是滥采乱挖。

2. 要采取一些行政手段，树立《矿产资源法》的权威，树立矿产资源管理部门的威信。矿管部门说话人家可听可不听的局面不能再继续下去了。同时，应在地、县两级矿管部门建立矿产资源监督管理手段，配备地质、测量、采矿、选矿专业人员，购置必要的仪器设备。从目前看，是花一笔投资；从长远看，是划得来的。随着世界经济的发展，工业初级原料的需求将不断增加，矿产资源将越来越显得宝贵。

我国的矿产资源从总体看是丰富的，但从人均占有量来看，是不丰富的。在世界上，我们处于后排的地位（约第80位），我们是人口大国，不是资源大国，对比，我们必须有清醒的认识。

3. 上级文件应该明确规定，矿山行业的经济承包必须包括合理开发利用矿产资源的 内容，明确“三率”要求，而且要把这一条当作重要条款纳入承包协约。如果这一条达不到要求，不能算作完成承包协约。

4. 在审批矿山经济承包协约过程中，应有矿管部门参与，如果矿山承包协约不包含矿产资源合理开发利用和保护的内容，或者内容不当，矿管部门有权不予批准。在实施过程中，矿管部门要进行检查监督，有奖有罚。对违反矿产资源法规者，有权制止，吊销采矿许可证，直至起诉法院，诉诸法律。如果照目前的样子，“说不说由你”，“听不听由他”，矿产资源是管理不好的。即便很有矿产优势的地方，这种优势也很快就会衰退。

总之，地方矿山实行经济承包责任制正方兴未艾，不断显示出优越性来。但是，对暴露出来的忽视矿产资源合理开发利用与保护问题也应该引起重视，予以妥善解决，使矿山企业经济承包责任制日臻完善。