

改进与加强矿管工作的建议

汪 泽 秋

(湖南省地质矿产局)

摘要 本文针对目前矿管工作的现状,指出改进和加强矿管工作是客观要求并从五个方面提出了具体建议。

矿管工作的根本目的,就是依法促进矿产资源的合理开发利用与保护。《矿产资源法》颁布实施五年以来,各级矿管部门积极开展采矿登记和矿业秩序的治理整顿,矿管工作取得重要进展。但是,离实现上述目的,还有相当大的距离。改进和加强矿管工作,是执行矿产资源法律法规和保护矿产资源的客观要求。

一、改进采矿登记

统计资料表明,到1990年底,全国国营矿山补登记发证完成任务的92%以上,已经基本完成。但是,采矿登记发证、换证、验证将是一项长期的、经常性的工作。从目前补登记发证情况来看,基本上只是授予采矿权的一种形式,而没有把登记发证作为对矿山企业矿产资源开发利用情况进行审查把关的一项重要工作。也就是说,矿山企业领取采矿许可证,只代表矿山企业取得了合法的采矿权,至于矿山企业是否合理开发利用和保护资源,则没有在发证过程中充分反映和受到约束。在采矿登记复核发证中,强调的往往是办证资料是否齐全、手续是否完备、矿界是否清楚、纠纷是否得到妥善调处等,而对矿山企业矿产资源开发是否合理、保护矿产资源的措施是否充分、技术经济和回收利用是否充分、技术经济效益是否优化等强调不够。现行使用的采矿申请登记表中,虽然涉及上述方面的内容,但比较简略。一些矿山企业在填写时,往往一笔带过;工业主管

部门审查时,有的把关不严;部分矿管部门复核发证中也往往大略粗看,没有用严格的标准进行审核和认定。由此而来,一些矿产资源开发利用和保护做得不好的矿山企业,只要具备一定资料和手续,就可以比较轻而易举地取得合法采矿权,在合法采矿权的掩护下,继续从事破坏、浪费、损失矿产资源的行为。这样,采矿登记就不能达到约束矿山企业改进生产技术和管理,采取有效措施,提高资源利用水平的目的。这种状况,应从根本上加以改进。今后,向矿山企业颁发采矿许可证,授予采矿权,应建立在对矿山企业矿产资源合理开发利用和保护情况进行严格审查和考核的基础上,并以此为复核的重点内容。凡新建矿山企业,在矿山企业主管部门正式下达生产建设计划之前,应由矿管部门参加,对未来开发的可行性、合理性等进行经济、技术论证和评价。对可行的、合理的,矿业主管部门方可下达生产建设计划,再由矿山企业向矿管部门申请领取采矿许可证;对不可行的、不合理的,不得批准生产建设,以免造成资金、人力、资源的浪费。对在建矿山企业,申请补登记发证时,应详细报告本企业矿产资源开发利用和保护情况,由工业主管部门签署意见后,报矿管部门复核。矿管部门接到登记申请后,应严格审核矿山企业资源开发利用是否合理、资源保护措施是否得当。合理得当的,予以登记发证;开发利用不合理、保护措施不当的,提出改进意见,限期改正。

暂缓登记发证,促使矿山企业采取措施,提高开发利用的合理性,尽量减少不合理开发带来的浪费损失。

为实现采矿登记复核的重点由矿界划分、纠纷调处、资料手续等方面向矿产资源合理开发利用和保护方面的转移,应做好以下工作:

(一)修改采矿申请登记表有关内容 把涉及资源合理开发利用和保护的情况及措施作为主要内容,要求矿山企业认真填写申报,并写出说明,以便复核。

(二)建立矿产资源合理开发利用评价体系 笔者认为,评价一个矿山企业矿产资源开发利用是否合理,可以从以下四个方面加以衡量和体现。一是经济准则。从宏观上看,矿产资源的合理开发利用,必须满足和服务于一定时期内国民经济发展对矿产资源的需求。一个矿山企业生产的矿产品不为一定时期国民经济建设所需要,这种开发是不合理的。从微观上看,要保证矿床开采在技术经济上(不包含管理等因素的影响)使矿山企业获得一定的经济利益。我国社会主义经济是有计划的商品经济,矿产资源的开发,既要服从和满足国民经济的计划需要,又要保证矿山企业在经济上有利可图。无利可图,一般应视为不合理开发。当然,由于政治、国防等方面原因,需要对一些矿产实行强化开采,应另当别论。二是资源准则。总的来讲,合理开发利用必须保证有限的矿产资源得到最大限度地利用。这就要求单一矿种利用率优化,即单一矿种的开采回采率、采矿贫化率、选矿回收率(简称“三率”)与一定时期生产力发展水平相适应,达到规定的优化指标;共伴生矿产综合利用程度高,在主采矿种“三率”优化的基础上,要做到共伴生矿产的充分利用;二次开发程度较高。三是生态准则。矿产资源的合理开发利用,必须保证一定时期人口与资源的协调,禁止疯狂掠夺资源;必须保证资源开发与环境保护的协调,维护人口—资源—环境的自然平衡。以牺牲生态环境为代价换取经济上的暂时繁荣,是一种愚蠢的短期行为。

四是社会准则。矿产资源开发既产生正效应,也带来社会负效应。资源的合理开发,应在争取最大正效应的基础上,尽可能减少负效应。负效应愈小,正效应的离差愈大,资源开发的合理性就越大。而要实现这种大的离差值,需要正确处理好矿产开发中长远利益和短期效益、局部利益和整体利益的关系,防止和克服短期行为。要在综合考虑上述四项准则的基础上,建立合理开发利用的综合评价体系,实行定量考核与定性考评相结合。

(三)加强证后检查 对已登记发证的矿山企业,应定期进行检查,以检查矿山企业是否依法采矿,发现浪费、破坏矿产资源等问题,及时责成矿山企业改正。

(四)矿管人员要加强学习 对矿床开采技术经济评价的理论学习,全面掌握矿产资源合理开发利用的评价准则与方法,切实做好发证中审查复核工作。

二、加强决策咨询,搞好规划布局

矿管部门是各级政府矿产开发监督管理的职能部门,应及时收集整理矿业开发信息,了解矿产资源开发利用现状,加强矿业开发的政策调研,包括矿业开发的产业政策、技术政策、区位政策、组织政策、投资政策、流通政策、管理和资源替代政策等,及时提出加强矿产资源合理开发利用和保护的对策建议,为政府决策服务,减少因决策失误导致不合理开发。

做好矿业开发的合理规划布局。俗话说:预测立,不预测废。矿管部门要从本地经济发展出发,在国家资源开发规划的指导下,做好矿业发展规划,明确一个地区近期开发什么,长远开发什么,优势矿产、主导矿产是什么,并进行资源保证程度分析,引导矿业健康发展。要对矿产资源进行合理、具体的划分,明确哪些是属于国家规划开发的资源,哪些是属于地方规划开发的资源,哪些是属于乡镇矿业开发的资源,使各层次矿山都能在统筹规划的前提下,有计划地进行矿业活动,这是促进矿产资

源合理开发利用和保护,管好用好矿产资源的重要工作,是避免争抢矿产资源的重要措施。过去矿业开发中乱采滥挖的出现,原因之一,就是缺乏合理的规范化布局,笼统提“一起上”。而且,各级矿管部门要在政府工作中占据地位,发挥作用,也必须主动做好这项工作。

三、强化监督管理

采矿补登记完成后,矿管工作的重点必然转到以监督管理为主的轨道。但是,监督管理管什么,怎样管,却是有待探索的问题。笔者认为,矿产资源开发的监督管理包括两个方面的内容:一是对矿产资源开发利用与保护的生产技术过程进行宏观的监督;二是通过法律手段对资源权属等一系列矿业关系和具体管理制度的协调和实施,即对矿山企业依法办矿进行监督。这项工作贯穿于矿业活动的全过程,涉及国民经济多部门,其最终目的是,发展矿业,加强矿产资源的合理开发利用和保护,保障社会主义现代化建设当前和长远的需要。

那么,如何强化监督管理?笔者认为应努力做好以下工作:

(一)建立健全监督管理的组织体系 做好监督工作,首先必须组织落实。各级矿管部门是矿产资源开发监督管理的主体,应在目前机构网络基本形成的基础上,完善职能,强化权威,优化结构,提高矿管人员的业务素质和执法水平。当务之急,是将矿管机构纳入政府序列,赋予与职责相适应的审核权、考核权、处罚权。没有相应的权力和手段,执法就会成为空话。当然,也必须强化上下级矿管机构之间的约束关系,否则就会出现各自为政,不利于法律法规的正确实施。矿山地测机构是本企业内部矿产资源开发利用和保护的监督管理机构,一般来讲,省属以上国营矿山,从矿山到坑口,都应组建独立地测机构,在生产副矿长或总工程师领导下开展工作;地属国营矿山,应设置地测机构,配备相应人员;县属国营矿山也应有地测机构,或至少有专职地测人员;考虑到

乡镇集体矿山的实际,可以由有关部门或国营矿山聘请技术人员兼职从事地测工作。从已建地测机构来看,多数只注重为生产服务,忽视对生产开采的监督管理,有的附属于生产部门,缺乏独立性,难以认真开展工作,这种状况必须尽快加以解决。这里需要强调,要求企业建立健全地测机构与《企业法》规定企业有权根据需要设置工作机构并不矛盾。因为,建立地测机构,正是保证企业长期稳定发展的需要,是合理开发利用和保护矿产资源的需要,更是执行法律的需要,二者是完全统一的。此外,矿业主管部门对监督管理也负有一定责任,要在实践中逐步形成矿管部门、矿山地测机构和矿业主管部门配合协调的监督管理组织体系,并赋予相应的职责权力。

(二)建立健全监督管理的法规制度体系 做好监督管理工作,必须加强法制建设,建立健全法规、规章,使监督工作有法可依,有章可循。在法规建设方面,要以《矿产资源法》和《矿产资源监督管理暂行办法》为基础,尽快制定各省具体的监督管理实施办法,制定矿产行政案件查处办法及矿产督察员工作实施办法等,同时,对现行法律法规执行中的问题,要及时反馈,修改完善。

此外,要加强制度化建设。在监督管理方面,需要建立和完善的制度包括:新建、改建、扩建矿山企业审批复核制度,“三率”考核制度,年审注册制度,闭坑审查制度,资源浪费损失建档备案制度,统计年报制度等。在监督管理中,矿山企业还存在地测部门对本企业资源开发的内部监督问题。因此,矿山企业应建立健全内部监督管理制度,如贫损管理办法、地质测量制度等,以强化对生产开采的监督管理,促进资源利用水平的提高。

(三)抓住“三率”考核这个关键 “三率”是反映矿山企业资源利用水平的重要指标。对矿山企业进行“三率”考核,是促进矿产资源合理开发利用和保护的重要措施,是监督管理的关键。一般要求,“三率”指标的制度,凡有

正规设计的新建矿山，以设计指标为准；生产矿山应以设计指标为基础，在总结历年矿山生产情况、开采技术条件的变化、资源回收利用情况的基础上，制订切合实际的优化指标；无正规设计的矿山，应根据地质条件、开采技术条件、生产管理水平等，参照同类矿山拟定本企业的“三率”指标。“三率”指标制订后，经矿山主管部门审核，报矿管部门考核监督。

当然，“三率”指标受矿床地质因素、社会因素、矿床开发技术经济水平等多种因素的影响，比较复杂，“三率”考核也将是一项长期的工作。当前，首先是制定“三率”考核办法，并把“三率”考核同矿山企业的经济责任制和企业升级结合起来，使矿山企业真正把良好的经济效益建立在不断提高资源利用水平之上，在计划、检查、总结经济效益的同时，计划、检查、总结资源利用情况。

(四)强化行政执法 当前，应着重抓好违反“矿法”案件的查处，扭转混乱的采矿秩序，保护合法采矿权。这不仅有利于矿产资源的合理开发利用和保护，也有利于强化矿管部门的权威，为全面实施监督管理的各项任务打下基础。

(五)加强矿管部门与矿山地测机构的业务联系 矿山地测机构是矿产开发监督管理的基层单位，在业务上应接受矿管部门指导，配合各级矿管部门以及矿产督察员开展监督检查工作，适时向上级矿管部门反映本企业矿产资源开发利用情况，参加矿管部门召开的业务会议，提高业务水平。矿管部门要积极支持地测机构依法行使监督管理职权，维护地测人员的合法权益。

四、探索矿产开发管理中的经济调控途径

矿管工作涉及矿业活动多环节和国民经济多部门，需要多管齐下、综合治理。目前，矿产管理中行政和法律手段运用较多，经济调控探索不够。加强经济调控，初步考虑可以采取以下途径：一是实行耗竭补偿制度。矿产资源

国家所有，占用、消耗矿产资源应予补偿，并用以调节矿山企业的行为，这一点已基本为人们所认识，《矿产资源法》中也已体现，部分省区已开始收费。目前的情况是，在征收范围上，收乡镇矿山，不收国营矿山；收费名称上，有补偿费、管理费、采掘费。收费标准也不统一，不利于征管工作，也不能体现法律面前人人平等，应尽快制订、实施全国统一的征收办法。无偿占用，是对破坏浪费矿产资源的纵惠。二是制订系统的矿业产业政策，包括产业结构政策、产业区位政策、产业组织政策、产业政策、投资、价格、资源保护和替代政策等，指导矿业健康发展，并把矿权管理同租金、投资、税利等政策结合起来，对依法开矿、科学采矿的，在税收、投资保证、争端解决、原材料供应、土地、工商管理、技术服务方面实行优惠政策。否则，实行约束政策。用经济手段调节、引导矿山企业合理开发利用和保护资源。一些地方实行凭采矿许可证办理银行贷款、征地、用电、工商执照等手续，就是这方面有效的尝试。三是建立把资源利用水平高低与企业职工经济利益相挂钩的激励机制，使合理利用资源化为矿业职工的自觉行动。四是建立矿产资源综合开发利用和废物回收利用基金，以促进这方面的工作。五是执行经济处罚。对矿山企业的违反“矿法”行为，依法实施经济处罚。

五、管理与服务并重

这是实践中总结出的做好矿管工作的一条成功经验。只管理不服务，矿管工作难以得到矿山企业的理解和有关部门的支持；只服务不管理，矿管工作就是失职，二者不可偏废。目前，一些矿管部门过分强调政企分开，忽视为矿山企业服务，应当改进。特别是地、县两级矿管部门更应做好为乡镇矿山和发展地方矿业服务的工作。这种服务，可以是技术咨询服务、信息服务、法律政策咨询、人才培训和总结推广典型经验等，也可以是为矿山企业和地方政府解决一些开发矿业方面的实际问题。