· 矿产资源管理 ·

论市场经济下矿山“三率”监督管理问题

刘 清 高

(地矿部矿产开发管理局)

摘 要 根据我国国情,对比国外法规,论述了矿管部门对矿山企业“三率”实行监督管理的必要性和可行性,并对抓好“三率”监督管理提出了七点建议。

关键词 矿政管理部门 矿山企业 “三率” 监督管理 市场经济

众所周知,矿山“三率”(即开采回采率,采贫化率,选矿回收率)是矿山企业生产管理的重要技术经济指标,它的优劣直接反映了矿山资源利用水平和生产管理水平的高低。因此,《矿产资源法》《矿产资源监督管理暂行办法》将其作为矿产资源开发利用监督管理的重要内容之一。但近两年有人对此提出不同看法。那么社会主义市场经济下矿山“三率”监督管理是不是政府行为所应当管的?矿山“三率”监督管理的可操作性如何?笔者就此做如下探讨。

1 关于我国行政监督问题

从我国的监督体制分析,我国政府的行政监督大抵可分为政治性监督和经济性监督两种类型。其中政治性监督主要是指对国家行政机关公务人员以及由它任命的有关单位的领导人员的政纪监督,这一职能主要由国家监察部门承担;而经济性监督则是指由国家机关中的审计、工商、计划、财政、税务、环保、技术监督、地矿等行政部门分别代表国家行使的,对社会经济活动监测调控的一种监督。显然,地矿部作为我国矿政管理部门承担的矿产资源开发利用监督职能无疑应属于经济性监督。

入监督客体行为的不同阶段,监督又可划分为事前、事中、事后监督三种状态。根据监督实施原则,拥有监督权力的主体对监督客体具有全过程介入实施监督的机会,至于监督实践中何时介入为宜,主要由监督主体如何获得最佳监督效果来决定。基于这一原则,矿政管理部门在实施矿产资源开发利用监督管理时,有权介入矿山企业采选生产全过程进行监督,也就是说,矿政管理部门在实施矿产资源开发利用监督时有权对矿山“三率”进行全面监督。

何时进入监督效果最佳,我们不妨作进一步分析:(1)对于矿山企业资源开发利用实施事前监督。我们主要是通过有关法规的宣传、教育,使矿山企业明确其矿业活动中必须科学合理利用资源,破坏、浪费资源应当承担什么法律责任;通过资源规划、采矿权的授予等手段进一步对矿山企业进行约束。不难看出,在实施这种事前监督时监督主体对矿山企业是否真正科学合理利用了资源等情况无从知晓,事实上,事前监督能否起到我们设想的监督作用还只能依靠矿山企业自身自觉性程度的高低来决定。就监督本身来说,事前监督的功能是不完善的。(2)对矿山企业资源开发利用实施事后监督。事后监督即对结果进行监督,如根据举报和控告对矿山企业的资

从发生学的原理分析,依照监督主体介

源破坏、浪费、损失行为依法予以处理,其最主要的特点是它具有追惩性。追惩性虽对监督客体违法行为具有震慑作用,即对矿山企业产生强大的心理压力,以促使其自觉科学合理利用资源,但对矿山企业的实际资源利用情况都是事后才能得知的。因此,追惩性的最大缺陷是无法避免监督客体造成的重大损失(如资源的破坏、浪费、损失),而监督的目的除了要惩罚违法行为外,更重要的是避免监督客体失误造成重大损失。如果只注重于追惩,就会失去监督应有的预防性功能。因此,仅有事前、事后监督功能同样不能说是完备的。要完善监督功能,还应当重视和抓好事中监督,抓住事中监督就可以对监督客体即将发生或正在发生的失误行为及时指出或纠正,最终避免损失。

造成矿山企业资源破坏、损失和浪费的事中行为是什么?就矿产资源开发利用监督涉及的内容而言,应当是矿山采、选生产全过程。也就是说抓矿产资源开发利用监督管理的事中监督实际上就是抓矿山采、选生产全过程的监督。实践也雄辩地证明,抓“三率”监督有利于及时发现矿山企业在资源开发利用中存在的问题,为立即制止违法开采行为或采取补救措施挽回资源损失提供依据。因此,抓“三率”监督也是完善行政监督功能的客观要求,各级矿政管理部门应当紧紧抓好这项实质性工作。

2 国外矿产资源开发利用的监督管理

国外矿产资源开发利用监督管理总的看来具有以下基本特征:

国外市场经济国家特别是西方发达国家,由于其经济、技术的高度发展,矿业生产力水平很高,资源利用水平也很高。同时由于这些国家对矿业基本上不予或很少投资,矿业公司所拥有的可开发利用资源都是靠自己花钱找出来或买来的,在经济上对其开发利用行为具有相当程度的约束。由于经济利益

的驱使,矿业公司必须要精打细算地利用好所有资源,这些国家的政府对矿山企业的监督管理偏重于矿山环境保护、安全生产和矿产使用费(权利金)的收取。但是不是意味着政府对资源开发过程不进行监督?其实不然,他们同样十分重视对开发过程中资源利用水平的监督管理。事实上如美国在其矿业行政法规中就明确规定:“生产矿山开采前,应进行详细设计。”“应充分合理地回收、利用矿产资源,矿山回采率不得低于30%。”对矿产开发监督管理部门的职权也有明确规定:“审查矿山生产勘探和开采设计,要求变更和修改设计,决定批准或不批准。有条件批准或修改批准设计由矿管局局长决定。”加拿大不列颠哥伦比亚省矿业行政法也规定:“采矿权人应按照规定要求,报告矿山生产情况,提交地质资料。”又如澳大利亚法律规定:“联邦政府行政审批矿山开采设计和开采计划;矿山开采后要定期书面报告采矿地段和生产情况,定期报告矿产开采量、加工产品方案和数量等;矿业监督处每年对矿山企业采矿生产进行两次以上现场监察。”此外,法国、印度等许多国家对资源开发过程也有相似的监督管理规定。

有些国家矿业行政监督管理法规在其立法目的中就明确提出:为宏观调控国家经济收益和资源效益,矿产资源所有者获得矿产开采经济利益,收取矿产使用费和超限损失附加费。征收超限损失附加费就是当矿山企业资源利用水平低于某一个值时,则要加征部分附加费。如波兰地质矿业法明确规定:“在开采矿产资源过程中有采富弃贫行为的,权利金费率要相应提高,并按提高后的费率计征。”很明显无论是加征超限损失附加费还是提高费率计征权利金,都是征费与资源回收水平挂钩,这与我国实施的矿产资源补偿费与回采率挂钩其性质是一样的。这也充分说明国外也是要抓“三率”监督管理的,否则他们如何确定矿山企业应缴纳的超限损失附

加费或凭什么来提高权利金的费率呢?显然,说国外不抓矿山“三率”监督只是一种以偏概全之说。

至于目前我国“三率”监督管理技术操作中存在的一些困难,只是前进中暂时的,只要我们坚持依法办事,把工作做细些、做得更为到家一些,这些困难都是可以克服的。

3 关于我国国情

“一切从实际出发,实事求是”是我们党的重要思想路线,邓小平同志曾经指出:“我们改革开放的成功,不是靠本本,而是靠实践,靠实事求是。”开展矿产资源开发利用监督管理的工作,必须坚持实事求是,从我国国情出发。我们国家有自己的特殊国情:一是人口多,矿产资源相对不足,如何保护好有限的资源,尽量提高资源利用水平已是当务之急。二是我国东、中、西部经济发展极不平衡,经济基础差异明显。三是我国国民经济的发展正处在向工业化推进时期,资源浪费问题还相当严重。四是我国是一个国有经济占绝对主体地位的国家,矿业经济同样如此,虽说改革开放以来乡镇集体、个体矿业有了长足的发展,但国有矿业产值占整个矿业产值的比例仍在 71% 以上,个体矿业产值还不足 15%。国有经济的绝对主体地位决定了矿山监督工作实施起来已不再是一个简单的技术问题,往往是牵一发而动全身。五是劳动者素质低,生产力水平不高。矿山企业规模以中、小型为主,生产设备大都陈旧落后,矿业仍旧是劳动密集型产业。矿山企业规模效益、经济效益和资源效益普遍较差。六是矿山企业所开发利用的矿产资源基本上都是由国家投资勘探的,资源有偿开采刚开始起步,而且费率很低,采矿权有偿取得还在筹划之中,经济上还不足以约束采矿权人破坏、浪费矿产资源的行为,矿山企业珍惜使用、保护资源缺乏内在动力,还必须依靠政府行政干预和外力推动。这一基本国情决定了我国矿政管理除抓

好采矿权的授予、补偿费的收取、环保和安全生产的监督外,还必须重点抓好资源开发利用的“三率”监督管理;也决定了我国绝不能机械地照抄照搬外国模式,必须坚持从实际出发,实事求是,脱离国情谈矿产资源开发利用监督管理将毫无意义。

4 “三率”监督管理程序与监督可行性

我国矿政管理部门根据国务院《矿产资源监督管理暂行办法》规定,结合我国矿业活动的实践,制定了矿山“三率”监督管理程序:矿山“三率”指标的制定首先由矿山企业根据年度采矿设计提出方案基数,经矿山企业上一级业务主管部门或行政主管部门审批后,报省(区、市)矿政管理部门。省矿政管理部门对上报的“三率”指标进行复核(如发现疑问或有明显问题的要及时提出质疑或提出修改意见,退报送部门根据实际情况进行修正处理)后,确认、备案的“三率”指标即作为各级矿政管理部门监督检查的依据。“三率”考核采取矿山企业自查、矿山企业上级业务主管部门或行政主管部门组织考核、各级矿政管理部门按法规规定分工进行抽查和重点抽查考核,以形成上下纵横结合的考核实施整体。

这一程序的制定既考虑了矿业经济管理部门的职责和权威,也充分考虑了矿山企业的实际,并力图使每个矿山“三率”指标实现科学、先进,使考核公平、合理、透明。

矿山“三率”监督管理是否可行,我们有必要进一步作如下分析。

熟悉矿山企业管理的人都知道,每年矿山企业年初都必须编写年度生产经营计划,矿山企业的生产经营计划中“三率”指标是不可避免的,“三率”指标的确定建立在矿山多年生产的实际与经验基础之上。即矿山的上级主管部门根据矿山该年度的实际生产条件,在保证其各项指标先进、合理的基本前提下,充分考虑其可行性后,确定并批准下达。

下达的指标矿山企业无疑都是必须完成的。但有人却提出,矿政管理部门代表国家实施的“外部监督”是否会实施不了,并提出了以下三个方面的理由:一是“三率”监督对于矿产开发利用监督管理没有实际意义;二是矿政管理部门技术力量、人员不够;三是“三率”监督只能是以假设矿山企业能提供原原本本、完完全全的测算数据为前提,而在今天这几乎是不可能的。事实是不是如此?答案应当是否定的。一是我们前已述及矿山“三率”是直接反映矿山企业经营管理水平,评价采矿方式是否合理,衡量采矿程序是否正常,矿山是否科学合理利用了资源的重要技术经济指标,矿山企业的上级经济主管部门曾把“三率”作为矿山企业达标升级的一项重要内容,长期实践证明“三率”监督管理对于提高矿山企业资源利用水平是十分有效的。其二就矿政管理部门技术力量和人员数量而言,到目前为止我国已经建立了一支超过 1000 人的矿产督察员队伍,矿产督察员特别是国家级矿产督察员大都是经验丰富的矿业工作者;同时《矿产资源监督管理暂行办法》明确规定“矿山企业地测机构是本企业矿产资源开发利用与保护工作的监督管理机构”,矿山企业地测机构对本企业资源开发利用负有重要的监督管理职责(这种监督称“内部监督”);尽管现在还有部分矿政监督管理人员业务素质不高,但这绝不是主流,并且这部分同志业务素质也是可以通过培训提高的。其三关于矿山地质、生产记录台账问题,笔者近年来到过不少国有矿山企业,参加过矿政管理部门组织的对一些矿山企业的矿产督察工作实践,事实是当今的国有矿山企业生产台账和有关资料大都是齐备的,有一定规模的乡镇矿山企业也不例外。至于矿山企业提供数据是否真实,按照我国有关矿政管理法规和统计法规的规定,矿山企业不依法提供真实数据都是要受到制裁的,绝不能以个别矿山企业不依法提供真实数据来否定矿政管理部门实施

的“三率”监督管理;再说,矿业经济主管部门的管理也是根据他们自己制定的技术规程、法规文件。

十分清楚,“三率”监督管理不同于“三率”管理。“三率”管理需要管理者全程参与矿山采、选生产各个细节,是一个生产技术问题,因此它是矿山企业自身的重要职能和任务;而“三率”监督管理是政府的一种宏观调控行为,并不要求监督主体参与矿山生产各细节,矿政管理部门主要是督促矿山企业的上级业务、经济主管部门抓好考核,矿政管理部门自身则着重于抽查和重点抽查考核。

分析表明,矿山企业“三率”监督管理不仅必要,而且是完全可行的。

5 矿山企业对“三率”监督管理的反映

矿政管理部门对矿山企业实施监督管理的目的是促进资源的科学合理利用,提高资源利用水平和矿山企业的经济效益。笔者曾专门与有关矿山企业的领导进行过研讨,矿山企业领导普遍表示欢迎与支持“三率”监督管理工作。如长沙有色金属工业公司一位部门领导明确表示,矿山“三率”监督是一项经常性工作,不仅矿政管理部门要抓,企业自己也要抓,并且一定要抓紧抓好。对企业来说它不仅是个技术问题,而且是一个有关矿山生死存亡的问题。矿山资源有限,一旦采尽矿山将不复存在,我们的国有矿山是社会主义市场经济下的国有企业,不仅要讲经济效益,还要讲资源效益和环境效益,更重要的是还有一个职工的安置问题和社会稳定问题。黄沙坪铅锌矿是我国著名的有色金属矿山,主管生产的矿长在谈到矿山“三率”监督管理时说:“矿政管理部门抓矿山‘三率’监督是抓对了,抓住了问题的根本,不仅促进了资源科学合理利用,也给企业带来了良好的经济效益。我矿 1994 年开采回采率、选矿回收率都超过 90%, 1995 年我们按照地矿部门和上级主管部门的要求,通过狠抓‘三率’管理,把

“三率”指标列入经济责任制考核,与职工的经济利益直接挂钩,在矿山开采地段矿石地质品位与上年基本持平、保持了开采回采率和金属生产量略有提高的前提下,全年少出窿废石 5 万余 t,不仅减少了出矿、运输成本,而且使选矿回收率也得到进一步提高,产生实际经济效益近 600 万元。这一效益的取得与地矿部门抓“三率”考核的监督是分不开的,“三率”考核给我们增加了压力,也给我们带来了效益。”笔者还调查了湖南的锡矿山矿务局、柿竹园多金属矿,基本情况也大抵与黄沙坪铅锌矿相似。又如中国最大的硫铁矿山广东的云浮硫铁矿,由于矿政管理部门抓紧了“三率”监督管理,矿山把“三率”指标列入采矿、选矿生产经济责任制考核指标,把“三率”直接与职工工资、奖金和补贴挂钩,大大地调动了工人的积极性,使矿山生产质量不断提高,经济上取得明显的效益。

几年来的实践使我们有目共睹这样一个事实,一是矿政管理部门抓矿山“三率”监督管理得到了矿山企业的理解和支持,二是抓“三率”监督管理取得了良好的资源、经济、社会效益。

6 努力抓好矿山“三率”监督管理

“三率”监督管理是法律赋予我们各级矿政管理干部的神圣职责,我们一定要坚定信心,刻苦努力抓紧抓好。具体说目前要抓好以下几项工作。

6.1 树立信心,克服畏难情绪

矿山“三率”监督管理是一项技术性较强、难度比较大的工作,我们面临的困难比较多。因此各级矿政管理干部一定要树立坚定的信心,既正视困难,又要发扬“越是艰险越向前”的精神,努力克服各种畏难情绪。按照社会主义市场经济的要求,充分发挥人的主观能动性,创造性地开展工作,抓好“三率”监督管理。

6.2 重视并抓好宣传工作,激发资源忧患意

识

党的十四届五中全会提出:“坚持资源开发与节约并举,把节约放在首位和要依法大力加强环境、生态与资源保护,科学合理利用矿产资源。”应重视宣传与贯彻这一基本精神,充分激发起全民特别是全体矿业职工的资源忧患意识,使全体矿业职工认识到“资源不存,矿山焉附?保护资源就是保护矿山职工的饭碗,就是保护我们的生命线”,进而达到自觉保护资源,形成一种上下齐心协力保护资源的大氛围。

6.3 制定措施,调动一切积极因素抓“三率”监督管理

各级矿政管理部门要制定相应的政策措施,全面调动矿业经济主管部门、矿山企业抓“三率”管理的积极性,充分发挥好矿山地测机构抓“三率”监督的重要作用。督促矿山企业逐步完善内部“三率”管理规章制度。特别是要督促矿山企业把“三率”与矿山经济责任制挂起钩来,充分运用经济杠杆,抓好“三率”监督管理工作。

6.4 坚持实事求是制定矿山“三率”指标

抓“三率”监督管理与其他任何工作一样必须坚持实事求是的基本原则。要因地制宜、因矿制宜,严格按照“三率”指标的制定程序来制定矿山“三率”指标。笔者认为,“三率”指标的制定除要遵循规定的程序外,还要符合两个基本原则:一是指标先进,要使矿山感到具有一定的压力,以激励矿山企业加强管理,改进技术;二是指标要可行,要使矿山通过努力能达到,以充分调动矿山自身的工作积极性。

6.5 坚持依法监督管理,严肃查处破坏浪费资源的违法行为

依法开展“三率”监督管理是这项工作成功的基础,依法监督管理就是要有法必依,执法必严,对一切破坏、浪费矿产资源的的行为要严厉予以打击,绝不姑息迁就。各级矿政管理干部一定要认真加强法规、政策学习。目前,

从个体私营矿山发展现状谈加强 采矿权管理的途径

刘 仲 红

(湖北省地质矿产厅矿管处)

摘 要 根据湖北省个体私营矿山发展现状和存在的问题,提出要加强个体私营矿山采矿权的管理,并建议补充和完善有关政策法规。

关键词 个体私营矿山 采矿权 管理 法规

1 个体私营矿山发展现状及存在问题

个体私营矿山是党的十一届三中全会以后,在改革开放深入发展形势下兴起的,经过几年来的治理整顿、扶持改造,已逐步确立了其在矿产资源开发中的地位。据统计,湖北省有个体私营矿山 1726 个,开采的矿种主要有铜、铁、磷、硫铁矿、煤及建材矿产等共 20 余种,拥有固定资产 1300 多万元,从业人数达 2.7 万人,年产矿石量 2200 多万 t。个体私营矿山企业的迅速发展,不仅满足了国民经济建设对矿产品、原材料的多层次要求,增加了财政收入,而且促进了农村产业结构调整 and 经济发展。

个体私营矿山开采的矿产资源有独立矿体、零星矿体、国有矿山边角余矿、老隆残矿等。据调查资料统计,全省 1726 个个体采矿私营矿山中,开采独立小矿体的 345 个,开采零星分散资源的 710 个,开采国有矿山、集体矿山边角余矿的 640 个,开采老隆残矿的有 31 个。个体私营矿山使一些国有矿山、集体矿山难以利用的资源得到充分的利用,另一方面由于个体私营矿山企业受资源、技术、资金等多种因素的制约,采富弃贫、采易弃难、采浅弃深、乱采滥挖等破坏、浪费、损失矿产资源的现象也较普遍。

个体私营矿山企业的发展解决了一部分农村富余劳动力的就业问题,给农村经济的

我们在这方面还存在一些不足,执法力度不够,应认真研究解决。

6.6 大胆探索矿山“三率”监督管理约束机制

小平同志说过:改革开放胆子要大一些,敢于试验。各级矿政管理部门要结合本地实际,大胆创新,大胆突破,逐步建立起社会主义市场经济下切实可行的“三率”监督管理约束机制。

6.7 努力提高自身的业务素质

矿山“三率”监督管理对矿政管理干部的业务素质要求比较高,因此各级矿政管理干部要加强矿政管理业务知识、技能的学习,认真钻研矿政管理业务,特别是要加强采矿、选矿、地测等相关知识的学习,不断提高自己的业务素质。各级矿政管理部门要加强有关培训,努力造就一批政策水平高、业务素质好、能胜任各项矿政管理工作的执法队伍,以适应矿山“三率”监督管理的要求。

(收稿日期: 1996-07-30)

英文摘要

ENGLISH ABSTRACT

On the Supervision and Management to the "Three Rates" of Mines under the Market Economy

Liu Qinggao

According to the condition of our country and comparing with the foreign laws, the author expounded the necessity and feasibility of supervision and management to the "three rates" of mines by administrative department. Seven pieces of advice are put forward.

On Administration of "Mining Right" over Private Mines

Liu Zhonghong

Based on expounding development situation and existing problems in private mines, Hebei province, the author puts forward that administration of "mining right" over private mines should be strengthened, and suggests that the laws and regulations concerned should be consummated.

On Illegal Mining of State-owned Mine's Resources

Dong Canghai

State-ownership mineral resources experienced seriously illegal mining. This paper discussed and listed typical cases. Such illegal random mining accompanied with waste of resources is forbides but often out of control. The autor suggested several countermeasures.

Utilization of Nonmetallic Minerals in Anqiu County

Zhang Xiuying et. al

The resources' feature, development and utilization situation, and development

trend of nonmetallic minerals in Anqiu County are introduced in this paper.

Phosphate Industry and its Development in Yunnan Province

Huang Zhongquan

Yunnan Province is rich in phosphate resources potential, basis of development and process industry promises a good future. At present, improving transportation conditions, adjusting products' types, and developing deep-processing are important for more economic profits.

Experimental Research on Producing Activated Clay from Bentonite

Cai Shuxia et. al

Activated clay with fine index including decolorizing capability, decolorizing rate, activity number and particle size can be produced from a bentonite ore in Xinjiang by sulfuric acid activation. The processing technology has notable economic profit.

Organosilicon Materials Modify Mineral Surface

Rong kuiyi

In this paper, organosilicon materials which can be used to modify minerals were introduced. The modification mechanism, methods and effect was also explained.

Zeolites Structure, Property and Utilization

Hu Hongjie et. al

The authors expounded the structure and performance of zeolite molecule sieve according to crystal structure theory, and discussed its application in industrial fields.

A Study on Mechanism of Dextrin Interaction with Metal Hydroxyl Compound Adsorbed on Cassiterite Surface

Li Ye et. al

It is found that the maximum adsorp-