

集体个体小矿资源储量分类管理框架

地矿部矿产资源储量管理局局长 胡 魁

改革开放以来,乡镇矿业异军突起。到1995年度,据《矿产资源开发利用情况统计年报》,我国的集体、个体矿山(点)达27.43万个,年产矿石量37.72亿吨,从业人数863.25万人,现价产值750.49亿元,分别为国有生产矿山的27.4倍、2.8倍、1.53倍和0.55倍。以上统计数据表明,集体、个体矿山(点)为数众多,其矿石产量、从业人数已远超过国有矿山,在我国矿业中已占有极其重要的地位,是不可缺少的重要组成部分。地矿行政管理工作如果忽视了这一块,管理的目标将难以实现,形势分析及政策制定难免失之偏颇,矿业秩序的好转也无从谈起。

《矿产资源法》规定了“国家对集体矿山企业和个体采矿实行积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理的方针”。多年来,政府管理部门和社会各界为贯彻这一方针进行了不懈地努力,促进了集体个体矿业的快速发展,基本维持了其与周围环境的大体协调,这是个了不起的成绩。但是,我国集体个体矿山(点)绝大部分是小矿,所存在的科技水平不高、经营粗放、后备资源匮乏、秩序不好等问题并没有根本性改变,在矿产资源行政管理方面仍然是个薄弱环节。同时,在实现经济增长方式由粗放型向集约型转变方面,集体个体矿山又蕴有巨大的潜力。因此,抓住推进两个根本性转变和《矿产资源法》修正案实施的机遇,加强对集体个体小矿的管理,应当列入各级领导的重要议事日程。

矿产资源储量管理是矿产资源行政管理的基础部分,其基本管理环节有矿产储量的审批、

登记统计、规划分配和资料汇交等项,这些管理环节对集体个体小矿如何实施?本文提出分类管理的框架。

一、沿革

1986年3月19日颁布的《矿产资源法》,将乡镇集体个体采矿管理的立法权授予省级人大(原法第14条),各省级法规对办矿的资源条件要求,一般表述为“具有必要的地质资料”。但矿法对储量审批、统计、规划、资料汇交等项管理规定,并没有把集体个体采矿排除在外(原法第11、12、6、22、24条等)。

1991年国家矿产储量管理局提出矿产储量管理三项原则,其中第三项全面管理原则明确指出“必须适应形势的发展,顾及各级各类矿业;不能只管国营矿业不管乡镇矿业;不同类型的矿业,储量管理的要求、方式也应有所区别”。1992年开始制定小型矿矿产储量管理办法。

1994年4月地矿部矿管局在1990年与中国地质大学联合科研报告的基础上,编发《乡镇矿业办矿条件及采矿登记技术规定指南》,其中对不同规模、不同矿种乡镇矿山必要的地质矿产资料及储量级别提出了指导性要求。

1995年3月全国储委第11次全委会通过、发布《县办国有及乡镇集体小型矿矿产储量审批若干规定》(储发39号文),规定开办小型矿必须有储量报告作依据,储量报告必须经过矿产储量审批机构或其委托机构批准。并规定了分类指导、分级管理办法和委托权限。

1995年1月地矿部第20号部长令发布了

《矿产储量登记统计管理暂行办法》，同年9月发布实施意见，要求1997~1998年用两年时间基本完成集体矿山企业、私营矿山企业、个体采矿占有矿产储量的登记工作。

1996年8月29日全国人大通过修改《矿产资源法》的决定，1997年1月1日施行。新法对开采审批发证事权改按储量规模划分，小型矿开采管理办法授权省级人大依法制定。

十几年来对集体个体小矿立法执法的实践，是一个对其一般普遍性规律与自身特殊性规律认识逐步提高的认识过程，是一个逐步把它纳入管理范畴的发展过程，是一个对它的管理方式与管理要求由笼统到具体、并具有可操作性的转变过程。在小矿储量审批、登记管理的探索中，河北、河南、湖北、吉林、江西等省走在前面，取得了很好的经验。

二、分类

集体个体小矿特殊性规律之一，就是办矿的资源基础条件千差万别，必须进行适当的分类，分别采取不同的管理方式，才能达到预期的管理目标。我们在河北省进行调查研究时，根据他们进行小矿登记与审批的试点经验，总结出集体个体小矿储量有6种类型。

一曰分割储量。小矿占有的储量实际上是经过审批的大矿储量的一部分，进行储量登记时需要按照采矿登记划定的矿界加以分割计算，各归其主。此类储量有较高的控制研究程度、相当的储量级别，是小矿资源基础条件最好的一类。在河北省所占的比重约为10%，以煤矿为主。虽然此类储量的管理难点不在技术方面，而在于妥善处理好大小矿之间的关系。

二曰扩大储量。此类储量依托大矿储量边缘，又向外有所扩展，内一半外一半。由于有已批准的大矿储量可资借鉴对比，利用外扩部分采矿工程新获得的地质资料，不难求取有相当级别的储量，但要注意内外、老新账目算清，以免引起储量统计的重复或遗漏。此类储量在河

北省约占5%，也以煤矿居多。

三曰新增储量。办矿之前没有经过审批的储量，在储量登记过程中，需要专门编制报告，履行法定审批程序批准新增的储量。虽然此类储量是小矿资源储量管理的重点，上节所述储量审批机构、储量登记机构、采矿登记机构对小矿管理的规定，主要是针对此类的。此类小矿约占总数的10%，包括各种类型的甲类矿产，矿床类型与勘探程度千差万别，需要进一步划分亚类，分类施政。

四曰残采储量。有的小矿复采“大矿”已核销的残余储量和矿柱，其可回收的矿量称为残采储量。其计算技术不难。从充分利用资源的角度应当鼓励，但进行储量登记时须十分注意其开采的合法性和不致影响大矿安全与正常作业，不致影响矿山环境。在进行储量统计时要注意此类储量的“死而复生”性质。此类储量在河北约占5%，主要是煤矿。

五曰乙类矿产储量。乙类矿产指用作普通建筑材料的砂、石、粘土。河北省集体个体小矿以乙类矿产为开采对象者约占60%以上。乙类矿产储量可以简易方法求取，储发[1995]39号文规定由省（区、市）矿产储量审批机构委托市（地）、县有关部门审批。

六曰劣质储量。有的小矿的开采对象是一些厚度极薄、质量较差、或分布极为零散的、常规难以开采的劣质资源，如鸡窝煤、裂缝金之类。其占有的储量称为劣质储量，只能大致估算。此类储量约占不到10%。

通过上述分类，理清了小矿资源储量管理的脉络，明确了管理的重点和难点是占总量十分之一的第三类——新增储量。

三、管理

现以第三类储量为主，结合河北省的经验，探讨一下管理思路。对集体个体小矿进行资源储量管理的方式与要求，应与其当前生产力的发展水平相适应，管理的目标应有利于其生产

力的持续发展和国家矿产资源的合理开发利用与保护。立足当前,放眼长远。在其经过十多年的发展、总体上已经壮大的基础上,应注重提高其科学办矿水平和集约化程度。为了记取因资源不清而导致企业效益不好、甚至建矿失败、以及浪费破坏资源等深刻教训,减少盲目性,对于小矿办矿的资源基础条件的要求不能定得太低。一般要求必须具有D级以上储量,稍具规模的还应具有不少于2~4年开采量的C级储量。在储量审批中,报告应强调其针对性,程序也可以简化,但储量级别条件不得降低,以维护国家标准的严肃性和统一性。在储量登记中,一方面坚持法制,一方面组织好技术服务,使闲置的地质勘查力量在小矿中找到用武之地,使科技转化为生产力。在小矿群开发连片的矿产地,要做好资源的规划分配,在合理规划引导下,加强对小矿的管理。小矿同样应建立资料汇交制度。在管理尺度的具体掌握上,新办矿从严、老矿从宽,对不同的矿种、不同的矿床类型要因地制宜,因型制宜,宽严适度。

四、展望

通过河北调研和小矿分类管理框架的探索,使我们认清了一笔帐:扣除占半数以上简单易行的乙类矿产储量和别的可放宽尺度或底子较好的类型,原来真正需要花力气进行储量审批、登记的第三类小矿仅占总数的10%,其中又只有一部分需要补作野外地质工作。从而使增强了信心:只要小矿储量审批与登记密切配合,象河北这样先进的省份,用2年时间完成集体个体小矿储量登记任务是完全可能的,其它省份有3年时间大约也可以完成。先此已基本完成了国有矿山的储量登记。那么,到2000年,我们就可能完成全国各类矿山企业的储量登记,同时及时与储量统计相衔接,就能提供一份完整的储量表(只有全面完整的,才可能是权威的),进而实现矿产储量的全面管理,夯实矿产资源储量管理这一基础。建立在这一基础上的整个矿产资源行政管理工作,也将以全面完整的新姿态迈向21世纪。

(上接第8页)

四、全面规划,争创一流

地矿部要求各省(市、区)要从实际出发,制定在今后二三年内实现矿业秩序根本好转的规划,这一决定符合新矿法的要求和形势发展的要求,也符合山东的实际。按照省政府和地矿部的要求,我们制订了实现矿业秩序根本好转的规划。总的想法,全省用2年的时间实现矿业秩序的根本好转,各市地不搞一刀切、齐步走,开展竞赛,谁经过严格的检查验收,达到了地矿部提出的8项标准,谁就实现了矿业秩序的根本好转。我们要将烟台、枣庄、淄博、临沂、济南、泰安、莱芜7市作为重点地区;将金矿、煤矿、石材等作为重点矿种;将无证非法采矿问题,超界勘查、超层越界采矿问题;个体采金、采煤和偷采国有矿山企业资源问题;环境和安全问题;少缴、逃缴、不缴资源补偿费问题等作为突出治理

的重点。尤其要集中清理乱采滥挖和“矿霸”、“金把头”。

我们一定要牢固树立以经济建设为中心的思想,坚持为党委、政府决策服务,为矿山企业和地勘单位服务,为人民群众服务的基本工作方针,认真实践江泽民总书记提出的“严格执法,热情服务”的要求,在整顿和维护矿业秩序的过程中,在其他各项管理活动中,一定要寓执法管理于服务之中,把法律法规宣传到群众,把地矿信息传送给群众,把矿业经济、技术发展动态和政策交待给群众,紧紧围绕矿产资源的贯彻实施,推进地勘业、采矿业两个根本性转变,加大地矿工作和矿业的对外开放、国际合作,充分利用两个市场、两种资源,多做工作,多办实事,真正使地矿主管部门在新的起点上,有新的作为。