

矿产资源合理配置 体制与政策

KUANGCHAN ZIYUAN HELI PEIZHI TIZHI YU ZHENGCE

鲍荣华 著



地质出版社

矿产资源合理配置体制与政策

鲍荣华 著



地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

矿产资源合理配置体制与政策 / 鲍荣华著. —北京:
地质出版社, 2010. 8
ISBN 978-7-116-06881-0

I. ①矿… II. ①鲍… III. ①矿产资源—资源管理—
文集 IV. ①F416. 1—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 175139 号

责任编辑: 刘雯芳 郑长胜

责任校对: 杜悦

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话: (010) 82324519 (办公室); (010) 82324502 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京天成印务有限责任公司

开 本: 787mm×960mm $\frac{1}{16}$

印 张: 19.5

字 数: 380 千字

版 次: 2010 年 8 月北京第 1 版·第 1 次印刷

定 价: 88.00 元

书 号: ISBN 978-7-116-06881-0

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

序

矿产资源是国民经济建设与社会发展重要的物质基础，根据 20 世纪世界各发达国家经济发展的规律，一个国家实现工业化的过程也是矿产资源消耗快速增长的时期。我国自 20 世纪 90 年代以来已进入工业化快速发展阶段，未来的 20~30 年将是我国完成工业化发展的关键时期，矿产资源的消耗将成倍增加。因此，保证矿产资源稳定、可持续供应是实现我国可持续发展的重要保障。

新中国成立 60 年来，尤其是改革开放 32 年来，地质找矿成绩卓著，矿业发展令世人瞩目。我国已经发现矿产 171 种，探明储量的有 159 种；无论是矿产开发总量，还是矿产品及其制品出口和消费总量，都已成为世界矿业大国，矿业为我国经济高速发展起到了巨大的支撑作用。

但是，矿业如何持续支持我国经济又好又快发展，是需要很好研究讨论的大课题。首先，经过多年的开发，已经消耗了我国大量的矿产资源，一些主要矿产探明储量的保证程度加速下降，浅部优质资源日益减少，继续勘探开发深部矿产，需要投入更多的资金和更先进的技术；其次，前些年矿山开发，矿产品加工、利用对水体、土壤等环境所造成的污染和破坏，都需要花费巨大代价去治理，有些甚至是难以完全恢复的；第三，我国矿业开发整合、矿业秩序治理整顿将于 2010 年底结束，从 2011 年起对整合工作进行常态化管理，而我国矿产资源勘探、开发及管理的新体制和新机制尚未很好地建立起来；第四，我国经济发展方式转型，急需调整开发、加工、利用结构，要从粗放的开发利用方式转向集约化、精细化开发利用；应从一些金属矿的两头在外的出口导向型发展战略及时转化为进口替代型发展战略，应以主要满足国内需要，形成国内现代化工业体系为目标！

本书汇集了作者多年来对矿产资源经济、政策、法律制度研究的成果，不仅对当时的管理及政策制定起到了一定的基础支撑作用，其理论和方法对今后进一步的研究工作也有重要参考意义！

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L. M. L.' with a long horizontal stroke extending to the right.

2010 年 7 月 16 日

前 言

本人是在经济体制改革开放初期进入大学的。当时，我国实行的是计划经济体制，对市场经济没有感性认识，学经济学时很难理解，只能吃力地记忆。毕业后，我开始从事矿产资源经济研究工作，经历了地质矿产勘探、开发领域由计划经济体制向有计划的商品经济体制、社会主义市场经济体制转变。1986年，我国颁布实施了新中国第一部关于地质勘探、开发的法律——《中华人民共和国矿产资源法》，开始实行探矿权、采矿权审查批准、发证制度，实行矿产资源有偿开采，开采矿产资源必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费；1997年1月1日起实施的《中华人民共和国矿产资源法》修正案，开始实行探矿权、采矿权有偿取得和依法转让制度。1998年2月，国务院又以第240号、第241号、第242号令分别颁布了《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》及《探矿权采矿权转让管理办法》，据此，矿业权有偿出让、依法转让制度开始全面实施。

随着我国矿业经济的改革与发展，我对矿产资源经济和管理机制的研究也不断拓展，承担、参与了一些项目的研究，同时将一些新的理论认识、现实观点和对策建议撰写成论文，发表出来。有些理论观点引起了管理部门的重视，有些政策建议被纳入相关法规、条例，有些被其他文章引用，还有一些内容在相关网站上转载。为将多年积累的观点和认识集中、梳理出来，便于与同行探讨，故决定出版此书。

本书共分为五大部分：第一部分为资源保护与宏观调控；第二部分为矿业安全与全球供需；第三部分为矿权流转与制度建设；第四部分为矿业税费与效益管理；第五部分为矿业形势与行业发展。

在资源保护与宏观调控部分，对矿产资源保护的概念进行了界定，并分析其与矿产资源配置的关系，即保护某种矿产资源的决策就是把消费从当前时期转移到以后时期，与储蓄决策相类似，开采某种矿产资源的决策就是把消费从以后时期向当前时期转移，类似于借贷决策；我国以往采用的是前苏联的直接保护模式，在原计划经济体制下是比较有效的，经过多年的改革开放，在社会主义市场

经济体制下，需及时进行调整，变直接保护为间接保护。在市场经济发达国家，由于矿业开发生产力水平很高，矿产资源开发受完善的法律制度的有效控制，因而开发阶段的资源保护已不是主要矛盾，保护的重点转向控制矿产品消费的增长、矿业用地及周边环境的保护及鼓励矿产资源的重复利用、研制替代品等。而我国保护的重点仍是如何控制矿产资源开发阶段的资源破坏、损失、浪费，兼顾矿产资源消费控制、土地与环境的保护及资源替代和重复利用。

在矿权流转与制度建设部分，着重分析了目前我国的矿业管理和矿业秩序治理整顿的问题，指出我国现行矿业管理体制还带有一定的行政命令色彩，建立一套系统的、完善的、符合市场经济需求的、能够与国际接轨的矿业权管理法律制度，势在必行。为此提出建立九项新制度。同时指出，《中华人民共和国物权法》将探矿权和采矿权归入用益物权，是公法化的私权，出让时必须通过行政许可，出让后的转让行为应主要受市场规律控制；应该建立市场主导的勘探、开发机制，依市场规律调整矿产勘探、开发，依矿业权的用益物权性质和特点建立健全其法律法规。关于我国矿业走出去问题，本书的观点是加入世界贸易组织可以使我国更充分地利用国外资源，促进矿业产业升级；尽管进口矿产品会对部分矿企生产产生一定影响，但对上游的勘查业冲击较小。为此提出建立重要矿产资源战略储备，加强国内外风险勘探，抓紧建立矿业及有关加工工业的现代企业制度，增加高科技产品份额等建议。

矿业税费与效益管理部分指出，目前我国矿业的税费负担过重，尤其是油气、煤炭及黑色金属开发业，不仅高于国内一般工业企业水平，而且还高于国际同行业水平。我国现行矿业税费征收制度对矿山投资环境有较大影响，若不及时改革矿业税费征收制度，改善矿业投资环境，尽快吸收国内外资金投入，我国的矿业企业难以生存和发展，将会影响国内矿产品的稳定供应，影响国民经济的持续稳定发展。《利用互联网管理中国的矿产资源》一文提出，在中国的矿产资源开发利用管理工作中，尚存在一些难以解决、久治不愈的顽症。一是矿产资源开发秩序混乱，治理整顿效果不佳；二是中国矿产品生产和出口总量过剩，长期得不到有效控制。其原因关键在于各级地矿行政管理部门之间信息不畅、缺乏沟通，国家行政管理部门由于政企分离，很难及时准确地获得有关企业、地区、行业的个别信息和整体数据，使决策管理工作缺乏可靠依据，难以协调和控制，导致地方地质矿产主管部门各自为政。部分矿产品生产、出口控制不力。因此，急需建立矿产资源管理网络系统、矿产品生产管理网络系统、矿产品进出口管理网络系统，利用这些网络系统管理矿产资源产供销和矿产品及加工制品的进出口。

在矿业形势与行业发展部分，分析了 2008 年开始的世界性金融危机波及能

源和原材料行业，石油、钢铁、有色金属行业，相继进入萧条期。国际矿业从2002年以来的上升周期转入下降周期，除贵金属以外的能源和矿物产品需求不足，市场萧条，价格下降。我国自2001年加入世贸组织以来，大量进口国外的能源、矿物原料，有些在国内冶炼、加工后再出口国外，形成了两头在外的出口型矿业经济模式，进入了世界经济循环链，这些行业和企业同样结束了快速增长期，进入调整期。为此，我国应① 限产保价，降低多种矿产品的采、选、冶数量；② 进行相关矿山企业、冶炼厂整合；③ 有选择地在国外收购我国短缺的矿产资源和矿产品；④ 建立我国矿业勘探、开发新秩序。

总之，本书是我多年研究工作的结晶，放在这里，与专家学者们共同切磋，正确的和有用的部分，供大家参考，不当之处敬请批评指正。本书写作过程中得到了许多领导、专家、同事的支持和帮助，在此表示感谢！

鲍荣华

2010年6月6日

目 录

第一部分 资源保护与宏观调控	1
1 矿产资源保护的理论基点	3
2 矿业政策与矿产资源保护之初步研究	6
3 我国矿产资源保护模式与重点	13
4 矿产资源合理配置宏观调控体系探讨	15
5 钨矿须实行保护性开发	18
6 略谈我国矿产资源保护	20
7 土地资源保护与可持续利用	25
8 加强中部地区土地利用宏观调控的建议	30
9 论矿产资源的价值	37
10 从系统的观点看地质工作体制改革	39
第二部分 矿业安全与全球供需	43
1 中国矿业加入 WTO 后的机遇与挑战	45
2 世界钾盐供需形势及我国“走出去”的方向	51
3 中国石油“走出去”的瞄准点	57
4 略谈矿产资源补偿费征收制度改革	60
5 我国矿产品及加工制品进口关税下调现状及其要求	64
6 南非矿产资源及矿业政策扫描	68
7 南非矿业现状及与我国合作前景分析	72
8 阿根廷矿产资源勘查开发现状	78
9 智利铜资源及勘探开发概况	82
10 加入世贸组织与我国矿产资源安全	90
11 加入 WTO 对矿业的影响及对策	97
第三部分 矿权流转与制度建设	103
1 我国矿业权流转制度急需完善	105
2 矿业权管理要符合市场经济规律	110

3	矿业权流转亟待规范	113
4	作为用益物权的矿业权的管理制度建设	115
5	加快建立矿业权制度	121
6	完善矿业权制度十分必要	124
7	矿业权管理法规制度国内外对比研究	127
8	对我国矿业产权管理制度建设的几点建议	132
9	对矿业权有关理论和管理的探讨	137
10	探讨我国矿权纠纷的根源	144
第四部分 矿业税费与效益管理		147
1	我国矿业税费征收对投资环境的影响	149
2	我国石油税费存在问题及改革建议	155
3	我国矿产资源税费征收存在的问题及改进措施	159
4	调整矿产资源开发管理政策 保障矿业可持续发展	164
5	调整矿产开发战略, 保证资源安全供应	170
6	继续大力治理整顿钨、锡、锑、稀土等优势矿产生产经营秩序	175
7	浅谈实行最严格的矿产资源管理制度	181
8	我国煤矿回收率低的原因及改善措施	184
9	加强矿产资源开发的“三率”指标管理 提高资源利用效益	191
10	建立稳定的法规制度, 全面鼓励外商投资中国矿业	198
11	利用互联网管理中国的矿产资源	204
12	调整矿产资源开发管理政策	208
13	组建地方国土资源执法队伍应注意的问题	210
14	我国矿山企业社会保险现状、存在问题及改革建议	213
第五部分 矿业形势与行业发展		223
1	矿产资源国际竞争力指数研究和测算	225
2	世界钾盐资源及供需形势	233
3	对难溶性钾矿精细化勘探破解我国缺钾难题	246
4	多渠道增储钾盐资源	250
5	注重镁的研发与应用, 拓宽节约能源新途径	254
6	世界镁金属供需形势及应对策略	261
7	金属镁, 21 世纪的绿色金属材料	266
8	镁的供需形势分析和发展前景预测	269
9	控制白银出口 缓解供需平衡	278

10	对国内外黄金市场价格的分析	282
11	金融危机下我国矿业形势分析	285
12	挺过严冬 就是春天	291
13	我国矿产品供需形势宏观分析	293
14	矿产品价格不合理已影响地矿行业的发展	300

第一部分

资源保护与宏观调控

1 矿产资源保护的理论基点^①

矿产资源保护即合理利用、杜绝浪费。更科学地说是使矿产资源在时间上的配置对社会最优。

1.1 矿产资源具有经济价值

首先，开发矿产资源，出售矿产品可以获得销售收入。将其扣除勘探、开采等所需成本费用及平均利税额后所剩余的部分即是矿产资源的价值。当然，能开发的必须是自然丰度、采选运输条件都较好的经济资源。而暂时不能开发利用的非经济性资源，待采选技术水平提高后或交通运输条件好转之时会变成经济资源。目前，我国乡镇集体、个体采矿者大量采挖矿产资源，尤其是富矿资源，其根本原因就是可以获得超额利润。我国矿产资源放开开采的这 10 余年中，涌现出许多靠采矿暴富的百万元户、千万元户。

其次，矿产资源出租、矿权作股可以获得收入。如：美国实行矿产资源租借制度，即只有在证明矿产开发是某块土地的主要使用价值后，才批准申请人租借这块土地进行勘探开发，同时申请人在勘查、开发时要向土地所有者及矿产资源所有者交纳租借费和矿区使用费（权利金）。矿权作股时，矿产资源所有者可分摊红利。据统计，1955～1989 年美国联邦政府获得矿产使用费达 150 亿美元，收入地租 1.82 亿美元，构成美国政府财政收入的一部分。

再次，储备矿产资源可以增值。矿产资源作为经济、社会发展的能源和原材料的重要来源会越来越少，越来越稀缺，而在未来很长时期内资源替代和重复利用均不能彻底解决矿产资源的供需矛盾。矿产资源会变得越来越贵重。这也是美、日等发达国家不惜花费重金大量储备矿产资源，以备日后之需的主要原因。

① 此文系作者与关凤峻（国土资源部地质环境司）合作。原载《中国地质》1995 年第 7 期。

1.2 矿产资源是经济持续发展的必要条件

人类社会发展的历史伴随着矿产资源开发利用进程的发展。例如：铁器的出现（利用铁矿资源）推动了第一次农业革命。16 世纪，人类开始用煤代替植物能源。而煤的应用又推动了机械工业和运输工业的发展，从而引发了工业革命。核矿物、高科技所需矿物元素的开发利用，又将人类社会推进到现代技术革命时代。

矿产资源对现代经济发展具有巨大的支撑作用。世界所消耗能源总量的 90% 多来自于不可再生的矿物能源，所消耗工业原料的 70% 来自矿产资源。虽然世界各国的发展阶段不同，主导产业不同，但都离不开矿产品及其加工制品。若没有矿产资源的支撑，各国的经济将会倒塌。

矿产资源对未来经济持续发展将具有决定性的影响。例如，占世界人口 2/3 的发展中国家，人均耗能只等于发达国家的 1/8。但这些国家正在大力发展经济，其所需矿物能源和其他矿产资源呈急剧上涨之势。可以预见，全球的经济增长与可获得的矿产资源产品量密切相关。所以，无论过去、现在还是未来，矿产资源对世界经济的持续、稳定、协调发展始终具有决定性的影响，是经济发展的必要条件。

1.3 矿产资源具有稀缺性

矿产资源的稀缺性是相对的、多方面的。

(1) 时间性稀缺。矿产资源是以一定的储量蕴藏在特定地点的，是储存资源。现有的矿产资源不仅要为当代人服务，还要为子孙后代服务。从各代人的长期利用来看，地壳内所蕴藏的矿产资源就显得较少、不足。按联合国中等水平预测，到 2100 年世界人口将达 115 亿。如果人们的消费水平达到美国 1988 年的水平，铝、铜、锌、石油等将分别在 18 年、4 年、3 年和 7 年中消耗殆尽。我国资源形势也不容乐观，据有关部门预测，以 1991 年矿产可开采最终资源量估计，2020 年，我国只有煤炭、稀土金属等 6 种矿产资源能够满足需要，其他主要矿种均有缺口，尤其是需求量大的石油、铁、铜、铝、硫、磷等主要矿产资源缺口更大。

(2) 区域性稀缺。矿产资源的分布是很不均匀的。有的国家矿产资源总量比较丰富，有的国家则比较贫乏。国家之间相互利用矿产资源，要受到政治、经

济等多方面制约。一个国家内部的不同地区间的矿产资源分布也是不均的，利用其他地区的矿产资源往往也要受到许多限制。

(3) 结构性稀缺。有限的、受地域局限的矿产资源中，有相当一部分由于矿种、品位、有益有害组分构成等因素暂时不能利用，造成结构性稀缺。例如，我国虽然幅员辽阔，矿产资源蕴藏量比较丰富，但适合开发利用的大矿、富矿、单一矿少；由于技术经济条件限制难于或不能开发利用的中、小型矿、贫矿、共伴生矿多。

(4) 耗竭性稀缺。矿产资源属耗竭性资源，越用越少，最终会耗尽。我国矿产资源的耗竭速度高于世界平均水平。就消耗强度（单位产值矿产品消耗）来看，能源、钢、铜、铅、锌、铝分别为世界平均水平的 4.79, 3.62, 3.65, 2.39, 2.72 和 2.19 倍。其中，能源消耗强度高出日本 20 多倍。而矿产资源采选回收水平大大低于世界先进水平。据统计，我国煤矿平均矿井回采率为 34%，采选总回收率为 23%；而发达国家一般煤矿回采率为 80%，采选总回收率达 70% 以上。我国 9 种有色金属的平均矿井回采率为 53%，采选总回收率为 33%。国外有色金属回采率为 85% ~ 95%，采选总回收率为 60% ~ 80%。我国煤矿的采选回收率比国外低 40% 多，有色金属低 20% ~ 40%。据此估算，我国矿产资源的消耗速度约为发达国家的 2 倍。其次，我国矿产资源的综合回收利用水平低，造成矿产资源的损失、浪费，又加快了耗竭速度。

另外，我国有近 2/3 的国有矿山企业进入中、老期。核工业总公司的老企业达 60%；油田的中老企业占大部分；“七五”期间，有色金属矿山已有 42 个坑口闭坑，预计“八五”期间还有 31 个坑口闭坑。一方面这些矿山企业的后续接替资源短缺；另一方面大量乡镇集体、个体矿山企业在大量地掠夺性开发矿产资源，大大地加剧了我国矿产资源的稀缺程度。

矿产资源是国民经济持续发展的有限的财源，我们绝不应任意破坏、损失、浪费，必须对它进行保护。要建立一套以矿产资源法为主的矿产资源保护机制，使全社会都来珍惜、节约使用矿产资源，为子孙后代造福。

2 矿业政策与矿产资源保护之初步研究^①

国家的宏观经济体制、政策，影响着矿业政策的制定。矿产资源的勘探、开发政策及矿业上下游产业政策的倾向性直接作用于矿产资源的保护。计划经济体制下的供给制，矿山企业无偿占有、使用探明储量，在短期的微观利益驱使下，以牺牲不可再生的矿产资源换取企业利益是必然的；国拨地勘费、无效益要求下的勘探活动，探明的呆矿，尽管保存地下未流失，但其资金损失是大的；低价矿产品供给产品效益较高的选冶企业，不仅保护了下游企业的惰性，更可能浪费掉矿石的伴、共生有价物质，造成资源的浪费。保护性、限制性开发矿产的做法，固然有利于矿产资源的后续利用，但这是被动的、以减少国民生产总值为代价的保护。我们所探讨的是合理的、可持续开发利用的矿业政策。本文试图从历史的角度、现实的分析及横向的对比中探究我国的矿产资源保护问题，以期引起有关部门的关注。在此，希望对此有所研究的同行提出批评指正。

2.1 我国矿业管理的沿革及矿产资源保护简述

我国矿业管理是伴随着国家宏观政治体制、经济管理体制的变化表现出来的。从时间上大致可分为三个阶段：

(1) 1949~1955 年。矿产资源勘探、开发高度集中，国家统一领导，保证或基本上保证了国民经济迅速恢复发展的需要，同时对矿产资源的保护工作很重视。

新中国成立之前，国民经济体系几近崩溃。矿业凋零，被列强和官僚资本家掠夺性开采过的矿山更是满目疮痍。成立于 1952 年的地质部于第二年即配合第一个五年计划的实施，集中 60% 的力量突击勘探有色金属、黑色金属及煤炭等国民经济发展急需的矿种，同时以 16% 的力量有重点地开展普查。仅用两年的时间，鞍山、包头、大冶三大钢铁基地所需的矿产资源，包括铁矿石、炼焦煤和

① 此文系作者与周进生（中国地质大学）合作。原载《有色金属技术经济研究》1997 年第 9 期。