



理论与探索

LILUN YU TANSUO

主 编 管卫江 周贵翔 罗 敏

云南民族出版社

理论与探索

LILUN YU TANSUO

主 编 管卫江 周贵翔 罗 敏

责任编辑 罗敏

封面设计 罗敏

版式设计 罗敏

云南民族出版社

(昆明市中二路100号 邮编 650032)

araboo@vip.163.com

云南民族出版社

880mm×1194mm 1/16

20

1300元

2009年11月第1版

2009年11月第1版

1-1000册

60.00元

云南民族出版社

图书在版编目(CIP)数据

理论与探索/管卫江,周贵翔,罗敏主编. —昆明:
云南民族出版社, 2006.10
ISBN 7-5367-3479-4

I. 理 ... II. ①管 ... ②周 ... ③罗 ... III. 社会科
学—文集 IV. C53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 117316 号

责任编辑	丰庆忠
责任校对	乔梅芳
装帧设计	岳 南
出版发行	云南民族出版社 (昆明市环城西路 170 号云南民族大厦 邮编: 650032) ynbook@vip.163.com
印 制	云南民族印刷厂
开 本	889mm×1194mm 1/16
印 张	50
字 数	1200 千
版 次	2006 年 11 月第 1 版
印 次	2006 年 11 月第 1 次
印 数	1~1000 册
定 价	60.00 元
书 号	ISBN 7-5367-3479-4/D·319

编 委 会

主 编：管卫江 周贵翔 罗 敏

副主编：骆银辉 周晁晔 夏 阳

赵 楠 陈治平 汪俊明

宋兴举 法卫东 杨晓源

毕 群 李 昆

序 言

陈一之

《理论与探索》是中共云南省委党校 2002 级经济管理专业研究生毕业论文汇集，内容涉及科学发展观、资源开发与管理、旅游业发展问题、“三农”问题、企业管理与改革问题、县域经济问题、新型工业化道路和城镇化等二十多个领域，既是各位学员三年学习所获之反映，也是诸君分析问题、研究问题水平之体现。在该文集出版印刷之际，有感而发，以共勉之。

宋代朱熹曾言：无一事而不学，无一时而不学，无一处而不学，成功之路。古人尚且明此理，当今知识经济、学习型社会时代，学习的重要性更不言而喻。

实际上，我们党历来重视学习、善于学习。在每一个重大转折的时期，面对新形势、新任务，中央都要号召全党同志加强学习，尤其把领导干部的理论学习放在一个突出的位置上。毛泽东认为，人不学习，不知道古今，就不可能成为一个素质较高的人、一个人格健全的人、一个真正意义的人。并经常强调学习是我们必须注重的工作，共产党要领导革命就必须学习，这是团结全党进行伟大政治斗争的中心环节，特别是党的各级领导干部，不学习就不能领导工作，提倡“活到老，学到老”的终身学习理念。邓小平同志早在 20 世纪 60 年代就谈到：“我们忙于事务，不注意学习，容易陷入庸俗的事务主义中去。不注意学习，忙于事务，思想就容易庸俗化。”改革开放刚开始，邓小平同志又强调：“实现四个现代化是一场深刻的伟大的革命。在这场伟大的革命中，我们是在不断地解决新的矛盾中前进的。因此，全党同志一定要善于学习，善于重新学习。”并指出根本的是要学习马列主义、毛泽东思想，同时还要学习经济学、科学技术和管理工作。江泽民同志也多次强调过学习问题，指出加强学习是实现党的跨世纪发展目标的必然要求。江泽民同志谈到：“我们从事的事业是宏伟的、波澜壮阔的，我们的学习也应该是全面的、系统的。不但要坚持用马克思列宁主义、毛泽东思想，特别是邓小平理论武装全党，同时要努力用人类社会创造的一切知识来丰富和提高自己。做一名合格的政治领导者，哲学、政治学、经济学、法学、历史学、文学和科学技术等方面的知识都要学，特别要注重学习反映当代世界政治、经济、文化新发展的各种新知识，努力使自己的思想水平和知识水平适应时代前进的需要。”

因此，从繁忙的工作中挤出点时间加强学习，特别是系统地学习理论和某一方面的专业知识，不仅是个人发展提高的要求，也是我们党整个事业不断前进的需要。

学习就要认真读书，而且要多读书，但学习又不能死读书。学习的关键在善于思考，特别对于进入成人阶段的研究生学习，思考在学习中更显得尤为重要。爱因斯坦就曾经说过，学习要善于思考、思考、再思考，我就是靠这个学习方法成为科学家的。孔子也有“博学而笃志，切问而近思，仁在其中矣”和“学而不思则罔，思而不学则殆”之名言，强调的也是学习要善于思考。特别是“学而不思则罔”，书读得再多，如果不善于思考，也是茫然。

那么，怎样才能做到学习善于思考呢？

第一，要带着问题学，边学习边研究问题、边思考问题。特别是研究生的学习，不应该是单纯地、被动地接受知识，而应该是带着问题学，边学习边研究，在研究中学习。这一

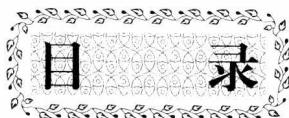
点,党校的研究生具有较为明显的优势。首先,党校研究生大多在实际中工作了多年,不少学员还是单位的领导,他们不仅在多年的实践中积累了一定的理论基础,而且熟悉社会,了解实际,有丰富的实践经验;其次,党校学员长期在实践中锻炼,把握现实和分析问题的实际能力也比较强。这些优势为他们带着问题学,边学习边研究问题奠定了很好的基础。关于这一点,从《理论与探索》收集的论文选题上就可以得到证明,许多学员的论文都是紧密结合他们在实际中长期从事的工作,不少研究远远不是在学校里或者书本上学习就可以解决的课题,而是与他们长期在实践中的积累和思考相关的。尽管有些选题比较小,没有做大学问的气派,但现实性很强,针对性很强,而且不乏其闪光的真知灼见。

第二,不因循守旧,培养独立思考问题的意识和能力。学习不能靠死记硬背条条框框,而要学其思想、方法,并善于运用所学去分析问题、研究问题、解决问题。韩愈曾经说过,学习要“师其意不师其辞”,要“因其中而肆其外”,认为“能者非他,能自树立,不因循者是也”。毛泽东读书也常引用孟子的“尽信书,则不如无书”,主张读书不能迷信书本,不能盲从,要独立思考。关于这一点,徐特立老先生主张的“不动笔墨不看书”是很有意义的。读书时勾勾画画、注批语、做笔记、写心得,是促使读书时思考的好方法。毛泽东同志就是这样做的,他读书时经常都要在重要的地方用符号勾画,在书眉和空白处写下批语,其中包括提要归纳、疑问讨论、心得体会等。如毛泽东在《辩证法唯物论教程》(第3版)这本书上的批语就有一万多字。在党校的学习中,我们要求学员认真读书并做读书笔记,正是基于这个考虑,以培养学员读书时的独立思考意识和能力。

理论联系实际是党校一贯倡导的马克思主义学风。我们的学习不是为学习而学习,而是为了解决实际问题而学习。毛泽东在《改造我们的学习》中谈到:学习马克思列宁主义,是为着解决中国革命的理论问题和策略问题而去从中找立场、找观点、找方法的。也就是毛泽东所说的要“有的放矢”。党的十五大报告指出:“马克思列宁主义、毛泽东思想一定不能丢,丢了就丧失根本。同时一定要以我国改革开放和现代化建设的实际问题、以我们正在做的事情为中心,着眼于马克思主义理论的运用,着眼于对实际问题的理论思考,着眼于新的实践和新的发展。离开本国实际和时代发展来谈马克思主义,没有意义。静止地孤立地研究马克思主义,把马克思主义同它在现实生活中的生动发展割裂开来、对立起来,没有出路。”我们讲理论联系实际,并不是随意地找几个实例来证明理论的正确性,而是把理论学习与研究实际问题相结合,运用马克思主义的立场、观点和方法,对重大实际问题进行认真地分析研究,进行理论思考,并做出符合实际需要的理论性创造;以进一步把握规律,指导实践。因此,我们学习、思考的最终落脚点是实践。而这个落脚点包括两层含义:第一层含义是,学习、思考的成果应该用于指导实践。客观地说,党校研究生的毕业论文可以很好地体现这方面的要求,《理论与探索》汇集的论文选题及其内容就说明了这一点。我相信其中的许多论文不仅是完成学业的最后一个环节,也是回去以后指导工作和实践的重要思路。第二层含义是,使用是更重要的学习,把在学校里学习、思考的成果用于实践,并在实践中进一步深化学习。在这里,实践既是前一阶段学习、思考的落脚点,也是新的一个阶段学习、思考的起点。

总之,《理论与探索》的出版,仅仅是从一个很小的侧面反映了党校研究生学习、思考的成果。我希望这本书以及它所汇集论文的价值,绝不仅仅在于书和论文本身,而是在于书中所包含的闪光的思想以及形成这些思想的科学方法,能在今后的实践中得以充分体现。

(2006年12月 昆明)



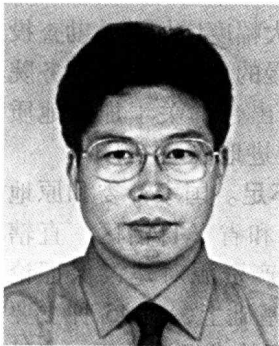
目 录

矿产资源管理问题研究	骆银辉 (1)
云南实施“走出去”战略研究	罗 敏 (15)
易门县旅游业发展问题研究	王小永 (26)
推进云南烟叶可持续发展战略的思考	刘 荣 (38)
昭通市实施可持续发展战略探析	向树阳 (49)
对加快丽江旅游业发展的思考	和 典 (65)
论人才战略实施与云南经济发展	阿苏务千 (77)
东川再就业特区建设发展研究	李 艳 (87)
树立科学发展观 加快东川区经济转型	谢志勇 (98)
中国石油化工集团公司改制分流研究	戴树华 (114)
加快推进红河州农业产业化发展研究	朱 丹 (131)
云南石林旅游业可持续发展问题研究	万春林 (150)
加强昆明市药品监督管理工作的思考	杨东萍 (162)
农民增收的轨迹与现阶段的新思路探析	范一平 (172)
加快发展建水县域经济的思考	唐慧春 (187)
浅议在新形势下加强和改进企业党的建设	李云生 (201)
建设项目工程监理中存在的问题及对策	张鸿飞 (212)
公路的作用及其公路运输管理难点问题研究	李 睿 (226)
开展新型农村合作医疗问题研究	杨跃云 (241)
东川区产业结构调整与可持续发展研究	保绍昆 (253)
促进镇沅县域经济发展的对策研究	王学忠 (271)
边疆民族山区农村的贫困与反贫困	
——对哀牢(无量)山腹地贫困村落的分析与思考	刀 云 (285)
农村税费改革面临的新问题研究	严世才 (298)
论财政制衡机制的强化	段重英 (308)
云南农村经济改革与发展的思考	李 昆 (319)
加速县域经济发展 推进昆明东城建设	
——呈贡县域经济发展思考	施永生 (328)

深化我省医疗卫生体制改革 努力构建和谐社会	毕 群 (349)
镇康县域经济发展探讨	唐文庆 (360)
市场经济条件下构建社会化戒毒工作机制研究	夏 阳 (371)
加强邮政市场营销 提高企业经济效益	罗迎军 (381)
对完善农发行职能问题的思考	程 伟 (391)
华坪县全面小康社会建设研究	周贵翔 (401)
对楚雄州劳动力就业问题的思考	丁似莲 (416)
建水县域经济发展的问题与对策	赵 楠 (429)
烟草企业设备管理研究	陈治平 (442)
临沧市乡村旅游发展研究	杨丽琼 (455)
企业诚信制度建设研究	宋兴举 (466)
威信县域经济发展探析	邵光奎 (475)
推进昭通市城镇化进程 带动农村经济发展	曾家才 (487)
论中国烟草业存在的风险及化解对策	张朝耀 (499)
云南建设现代化文明监狱的思考	黄永青 (510)
云南冶金行业整合研究	汪俊明 (521)
深化国企改革进程中完善公司法人治理结构研究	余新礼 (539)
建立和完善国有资产管理体制研究	法卫东 (555)
楚雄州走新型工业化道路问题的研究	周晔晔 (568)
论云南自然资源开发利用与保护	徐 杰 (585)
“三江”并流区域水能资源开发与环境经济研究	李 军 (600)
经济腐败原因分析和治理措施研究	杜永进 (612)
滇西中心城市发展战略研究	杨晓源 (623)
对大理市旅游业发展的思考	董红兵 (640)
优化大理市区域经济空间布局问题研究	李世刚 (652)
云南省工业布局 and 新型工业化体系建设研究	蒋兴红 (664)
思茅市水电资源开发研究	唐景曦 (682)
整合资源 建设“三江”并流经济区的可行性研究	何 佩 (701)
以科学发展观为指导 促进私营经济的快速、健康发展	朱丛志 (712)
关于玉溪市发展县域经济的研究	杨明辉 (726)
对新平县域经济发展的思考	胡丽春 (744)
新平县小城镇建设发展对策研究	普家跃 (754)
制约普洱农村经济发展“瓶颈”问题的研究	王卫卫 (766)
对彝良县发展矿电结合产业的研究	官银福 (776)
谈中小企业的人力资本管理	杨立和 (785)

矿产资源管理问题研究

骆银辉



一、矿产资源及其在社会经济中的重要作用

矿产资源是一种自然资源，可定义为赋存于地壳或地壳上天然产出的

固态、气态、液态物质的富集物，从中经济开采和提取矿产品，目前是可行的，或者是潜在可行的，它包括所有的无生命的，可供人类使用的、天然产出的无机或有机物质。矿产资源当其作为第一次产出的劳动对象，通过生产被消耗掉，而转化为与土地分离的社会产品，具有特殊的自然属性和社会属性。这是与其他资源（如环境资源、土地资源等）有根本区别。

矿产资源属不可再生资源，其基本特征是资源消耗的不可逆性。矿产资源是有限的，但人类对矿产资源的需求是无限的，这就决定了矿产资源在人类社会经济发展中的重要意义。

矿产资源属国家所有，属资源性国有资产。《中华人民共和国宪法》规定，矿产资源属国家所有。《矿产资源法》第三条进一步明确：“矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家对矿产资源的所有权。地表或地下的矿产资源国家所有权，不因其所依附土地的所有权或使用的不同而改变”。矿产资源的国家所有权既指所有权本身，也包括由之衍生的国家对矿产资源享有的占有使用、收益和处分的权利，但国家一般不是在事实上直接占有和使用矿产资源，而是依照法定方式将矿资源占有，将使用权授让于中间

载体（企业、个人等），来实现其收益和处分权。

矿产资源是有价值的，它的价值是资源所有权的经济权益的具体体现，这种价值来源于矿产资源的有用性和稀缺性。有用性即它能为人类提供生产与生活资料，而稀缺性是因它是不可再生的，用一点就少一点。但矿产资源的价值并不是一个固定值，在不同社会时期表现出不同的价值。矿产资源的价值，还取决于人类社会过程中人类的需求程度和被利用的技术、对资源的勘探程度等因素。这就是矿产资源的价值特性。此外，矿产资源的物质形态也有别于一般国有资产，它埋藏于地下，其位置、总量和质量都是未知的，需要我们不断的发现和探明。

人类社会对矿产资源的利用可追溯到很远古时期，到了现代社会的今天，人类已与矿产资源结下了难解之缘，矿产资源已经进入了我们生产、生活的各领域。在当前制约和影响我国经济发展的“瓶颈”中，能源和原材料都涉及到矿产资源。有关专家认为，在国民经济发展中，只有两大基础产业——农业与矿业，尽管这两大基础产业在发达国家中的国民生产总值中占的比重很低，分别占5%左右，但它却支撑了占产值90%左右的其他产业。由此可见，矿产资源在社会经济发展中的重要作用。可以说矿产资源已成为整个世界经济的支柱，就像有人描述的：石油是工业的“血液”，煤炭是工业的“粮食”，而钢铁正像马克思所说的“近代工业的杠杆”。

在现代社会中，煤、石油、天然气、铝、铁、金、硅、石墨等一系列矿产资源，已成为人类生活中必不可少的生活资料。现代人类离开矿产资源就无法生存。

二、我国 21 世纪的矿产资源形势

21 世纪中国的经济实力将大大增强, 将实现邓小平同志制定的“三步走”战略的第三步目标, 即本世纪中叶达到中等发达国家水平。矿产资源是实现这一宏伟目标的最重要的物质基础。当前要从社会主义市场经济角度、从改革的角度、从利用全球资源的角度、从可持续发展的角度来认识我国 21 世纪的矿产资源形势, 制定矿产资源战略和管理制度, 解决矿产资源供求问题。

从我国人口、资源、经济增长的趋势与国际矿业大市场的发展趋势出发, 我国在 21 世纪前期所面临的矿产资源形势可归结为五个方面。

(一) 巨大的需求压力。经济专家发现, 在每万元的 GNP (总产值) 中都含有对矿产品的使用量, 称之为对矿产品的使用强度。在人均 GNP 处于 1 000 ~ 2 000 美元时, 对产品的使用强度最大, 这实际上相当于工业化中期阶段, 是基础工业与基础设施建设发展最快时期。中国今后 20 ~ 30 年内还是人均 GDP 处于 1 000 ~ 2 000 美元时期, 即矿产品使用强度最高峰期, 这时期我国经济的增长仍然需要有大量的物质性投入, 特别是矿产的投入, 以支持基础工业与基础设施建设的发展。同时, 我国的人口增长也将进入高峰期。我国在 21 世纪将面临着对矿产资源需求的三重压力: 经济增长、发展阶段 (使用强度最大)、人口高峰。为了研究我国 21 世纪初期的矿产资源形势, 已经对我国 45 种矿产进行了逐个矿种、逐个矿区的分析, 特别对矿产品的需求量、供应能力、问题战略、对策、措施进行了研究, 目前对矿产品的需求压力就已经很大, 石油、铜、钾盐、铁矿等供需有很大缺口。到 2020 年, 各类矿产品和需求量将增加一倍以上, 届时除石油、铜等少数矿产品外, 对大多数矿产品的需求量将超过美国而名列世界第一, 矿产品的需求总量也将跃居世界第一。

(二) 缓慢的储量增长。目前, 矿产储量的年增长率除石油、黄金和少数非金属矿产外, 均增长甚微, 储量增长缓慢的原因是

多方面的。但最根本的原因是找矿难度加大和地质勘查的有效投入不足。以固体矿产为例, 从“六五”到现在, 每隔五年, 钻探工作投入量减少 1 000 万米 (“六五”期间钻探 3 000 多万米, “七五”期间 2 000 万米, “八五”期间 1 000 万米, 1996 年不到 100 万米), 有效勘查投入不足的形势是相当严重的。因此加速地质勘查与矿业体制改革, 建立勘查资金来源的市场化机制, 是开拓勘查投入新渠道, 大幅度增加有效勘查投入, 解决储量增长缓慢的重要途径。国务院 2005 年正在调研即将出台“关于加强地质工作的决定”, 将会促进地质勘查工作。

(三) 可用资源不足。国家计委和原地矿部联合各有关部门和省 (自治区、直辖市) 开展的第二轮矿产资源对建设保证论证工作, 在需求预测基础上, 对 45 种主要矿产进行了概略的矿区技术经济分析, 将已探明矿区分为已利用 (含在建) 矿区、可设计利用矿区、可规划利用矿区和暂无法利用矿区四类, 并对前三类可利用矿区进行可行性分析。结果表明, 各矿种可利用矿区储量占探明总储量比例的 30% ~ 80%, 而可利用矿区中扣除设计开采境界外和设计开采损失量后的可采储量, 一般只占可利用矿区储量的 40% ~ 70%。说明总体上我国矿产资源现有储量中只有 60% 左右可开发利用, 35% 左右可以采出, 实际利用的储量明显不足。

(四) 矿业全球化趋势增强。20 世纪 90 年代以来, 随着全球经济一体化的加速发展, 矿业出现了强劲的全球化趋势。矿业的全球化, 有利于发展中国家吸取国际资金, 勘查和开发本国矿产资源。对于像我国这样一个拥有一定的经济与技术实力的发展中国家, 可借机完成本国矿业资本积累与技术改造, 提高国际竞争力。同时我们还可以利用矿业全球化的机会, 进入资源丰富但相对落后的非洲和拉美地区开发海外矿业基地。例如, 云南地矿局已经制定并开始实施了对缅甸和老挝等东南亚地区的矿业开发计划。

(五) 矿产资源承载力不足。据对 45 种主要矿产的可利用矿区可采储量对 2010

年经济建设保证程度论证结果：到 2010 年，可保证并有部分矿种或其产品可以出口换汇的矿产有磷镁矿、钼、稀土、芒硝、钠盐、煤、钛、水泥（原料）、玻璃（原料）、石材、萤石、钨、锡、锌、重晶石、锑、滑石、高岭土、硅灰石、硅藻土、石墨、膨润土、石膏 23 种；基本保证但在储量或品种上还存在不足，需要在国内找矿或进口解决的矿产有铀、铝、铅、锶、耐火粘土、磷、石棉 7 种；不能保证、部分需长期进口补充的矿产有石油、天然气、铁锰、铜 10 种；资源短缺，主要靠进口解决的矿产品有铬、钴、铂、钾盐、金刚石 5 种。在这 45 种矿产品中，人均占有量低于世界人均占有量的达 27 种。对经济建设需求不能保证或基本保证，但存在不足的矿种达 22 种，占所论证矿种的 48.9%。在优势的矿产中，则有相当部分是市场容量不大的非大宗使用的矿产，而不能保证的矿产相当部分是经济建设需求量大的支柱性矿产。在论证的 23 种能源、金属、贵金属矿产中，不能保证和短缺的矿产有 11 种，占 47.8%。还有部分矿产因过度开采或浪费严重，加快耗竭速度而将成为不能保证的矿产。从总体上看，我国到 2010 年，45 种主要矿产中可以保证需求的只有 23 种；而到 2020 年形势更加严峻，可以保证需求的仅有 6 种矿产，相当部分矿产的探明储量对经济建设的保证程度偏低。

三、加强和改进矿产资源管理的重要意义

矿产资源是一种资源性国有资产，它在社会经济发展中起着基础性的重要作用。在计划经济条件下，矿业权（探矿权和采矿权）属国家所有，国家是矿产资源勘查开发唯一的投资者和收益者。矿产资源管理也是围绕这种所有关系建立的。在我国市场经济条件下，通过对地质工作体制和矿业体制改革后，探矿和采矿投资主体多元化，探矿权作为一种特殊产品进入市场后，国家不再是唯一的矿权所有者，矿产资源管理的任务和内容也相应发生改变，原先矿产资源管理的三大任务“储量审批，储量登记，地质

资料汇交管理”及其本身职能都满足不了新的要求。面对 21 世纪的矿产资源形势，如何加大勘探投入以增加探明资源的储备；如何更好地做好矿产资源规划，实现可持续发展；如何根据新形势研究和制定矿产资源政策等，都是矿产资源管理要研究的新课题。这些都给矿产资源管理赋予了新的任务。

资源短缺是 21 世纪世界面临的共同问题。在当前我国矿产资源形势下，如何有效地探明我国有限的矿产资源和有效利用矿产资源是当前我们面临的关键性问题。因此加强和改进矿产资源管理，尤其在社会主义市场经济条件下寻求矿产资源管理的新方法和新途径，引入市场调节和市场配置资源机制，促进地质勘查的有效投入，增加矿产资源储量，促进矿产资源的有效开发利用，是实现可持续发展的基本前提，尤其对我国现阶段和今后一段时期的经济发展有着重要意义。

四、我国现行矿产资源管理概况

（一）矿产资源管理的概念与基本目标。矿产资源无论其价值形态和物质形态都有别于一般国有资产。从国有资产管理的角度出发，矿产资源管理就是国家对矿产资源价值形态的转换过程——从矿产资源的抽象价值（或潜在价值）到具体价值（资源补偿费等）的实现过程的管理。从矿产资源在社会经济发展中的重要性角度出发，矿产资源管理除了国有资产管理的职能外，另一项重要任务就是间接地调控矿产品向社会的供给，合理规划和保护矿产资源，保证有限资源得到充分利用，保障国民经济持续发展。

具体讲，矿产资源管理是矿产资源主管部门以矿产资源所有权管理者和国家行政管理者的身份，在矿产资源积累、储备、消耗过程中，对矿产资源质和量的监督管理。通过相关信息分析，制定矿产资源政策，进行矿产资源规划等宏观调控措施，以保障矿产资源开发利用取得最佳经济效益、社会效益、资源效益和环境效益。其管理对象是矿产资源总量，包括矿产储量（资源量）。管

理相对人是各类地质勘察单位、矿山和个体采矿者,涉及地质勘查的各阶段和采矿生产的全过程。根据这一定义,矿产资源管理的基本目标包括两方面:

1. 实现和维护国家对矿产资源的所有权。通过对矿产资源的统一规划,实现国家对矿产资源的处分权;法律形式规定探矿权人、采矿权人必须依法履行登记储量、汇交地质资料义务等方式,体现国家作为矿产资源所有权人的意志。

2. 确保矿产资源合理开发利用。通过矿产资源的规划管理,实现矿产资源宏观配置;通过矿产资源政策研究、制定与实施,对矿产资源勘查、开发活动进行宏观调控;通过矿产资源勘查、矿山生产过程中储量报告的审查批准来摸清矿产资源家底,为国民经济和社会发展规划的制定提供决策依据,满足国家对矿产资源的需求,保障国民经济的可持续发展。

(二) 我国矿产资源管理概况。我国矿

产资源管理可概括为如下4个方面:矿产资源的储量管理、地质资料汇交管理、矿产资源规划管理、矿产资源管理政策研究制定。

1. 矿产资源储量管理。矿产资源储量管理是矿产资源管理的基础,其内容包括建立统一的矿产资源储量分类标准、矿产资源的储量的审批管理、矿产储量登记统计管理等。

(1) 矿产资源储量分类分级。矿产资源储量分类分级是定量评价矿产资源基本准则,是进行矿产资源的有关计算、统计、评价、交易与管理的重要前提。我国矿产资源储量分类分级源自前苏联,属于技术型分类系统。

1999年12月,国家质量技术监督局批准、颁布了新的《固体矿产资源/储量分类国家标准》(GB/T17766—1999),它是依据矿产勘查阶段和可行性评价及其结果、地质可靠程度和经济意义,将固体矿产资源进行的综合分类(见表)。

固体矿产资源储量分类表

地质可靠程度 分类类型 经济意义	查明矿产资源			潜在矿产资源
	探明的	控制的	推断的	预测的
经济的	可采储量 (111)	预可采储量 (122)		
	基础储量 (111b)			
	预可采储量 (121)			
	基础储量 (121b)			
边际经济的	基础储量 (2M11)	基础储量 (2M22)		
	基础储量 (2M21)			
次边际经济的	资源量 (2S11)	资源量 (2S22)		
	资源量 (2S21)			
内蕴经济的	资源量 (331)	资源量 (332)	资源量 (333)	资源量 (334)?

说明:表中所用编码(111~334),第1位数表示经济意义:1=经济的,2M=边际经济的,2S=次边际经济的,3=内蕴经济的,?=经济意义未定的;第2位数表示可行性评价阶段:1=可行性研究,2=预可行性研究,3=概略研究;第3位数表示地质可靠程度:1=探明的,2=控制的,3=预测的,b=未扣除设计、采矿损失的可采储量。

(2) 矿产资源储量审批管理。为建立社会主义市场经济要求的矿产资源储量管理工作, 根据国土资源部、国家计划发展委员会、国家经济贸易委员会、中国人民银行、中国证监会共同发布的《矿产资源储量评审认定办法》, 我国将过去由政府机关统一审批储量报告的制度改革为由中介组织进行评审, 再由政府机关认定的制度, 实行“谁评审, 谁负责”的原则, 政府只管评审的程序, 对其内容不承担责任。

(3) 矿产储量登记统计管理。矿产储量登记统计管理是矿产资源管理的重要组成部分。通过矿产储量的登记和统计分析: 一是可以全面掌握国家的矿产资源家底情况, 实现矿产储量的动态管理; 二是可以建立矿产资源的实物账户和价值账户, 为矿产资源核算并纳入国民经济核算体系奠定基础; 三是可以为国家和有关管理部门进行矿产资源利用的规划、计划、调控以及制定有关政策提供依据, 为勘查开发利用矿产资源提供信息。依据现行规定, 矿产储量登记是储量统计的基础, 储量统计是储量登记的延续。

①矿产储量登记管理。依据《矿产储量登记统计管理暂行办法》(部令第20号)(以下简称“储量登记办法”)的规定, 矿产储量的登记是体现国家对矿产资源的所有权, 实现国家对矿产资源管理的需要而设立的一项储量注册程序。这是国家对矿产资源的认定过程, 也是探矿权人、采矿权人必须履行的一项法定义务。在市场经济条件下, 通过对探矿权和采矿权的管理来监督探矿权人和采矿权人履行该项义务。

②矿产储量统计管理。我国矿产储量统计工作, 始于20世纪50年代初期。1986年《矿产资源法》公布, 规定“各类矿产储量统计资料, 实行统一的管理制度, 按照国务院规定汇交或填报”。从此, 矿产储量统计工作走上了法制化轨道。矿产储量统计管理在建立科学的并具有操作的矿产资源储量登记统计管理办法和比较完善的四级政府管理体系等方面(包括一年一度的矿年储量表及相应储量通报的编制和有关数据库的

管理), 通过多年的探索和完善, 我国的矿产储量表体系, 已经成为国家唯一具有权威性的矿产资源综合信息统计资料。

2. 地质资料汇交管理。根据《矿产资源法》第14条的规定: “我国的矿产资源勘查成果档案资料实行统一管理。”国家设立地质资料汇交管理制度的目的: 一是为了维护矿产资源国家所有权益, 地质资料作为矿产资源最详细的说明书, 国家必须要对其进行统一管理, 以实现国家管理矿产资源的需要; 二是通过向社会提供借阅使用地质资料, 更好地发挥它的经济效益和社会效益; 三是通过对汇交资料的二次开发, 为政府管理决策和企业经营决策提供信息和依据。因此, 要按照“统一领导、分级管理、统一标准、资源共享”的方针, 实施“地质资料管理工作法制化、馆藏机构标准化、地质资料数字化、社会服务网络化的地质资料管理系统工程”。

(1) 地质资料汇交管理机构。全国和省(区、市)地质资料馆是国家集中管理地质资料的事业单位, 负责接收、收集、整理和保管汇交的地质资料, 并提供借阅使用。全国地质资料馆负责接收、保管全国范围内重要的具有全局性意义的地质资料; 省(区、市)地质资料馆负责接收、保管本行政区内应予汇交的所有地质资料。

(2) 地质资料的汇交范围。地质资料的汇交范围包括:

①区域地质调查资料, 包括各种比例尺的区域地质调查报告图件;

②矿产地质勘查资料, 包括普查、详查、勘探以及矿山基建、生产勘探和闭坑地质报告;

③各类石油、天然气地质资料;

④各类海洋(含远洋)地质调查、矿产调查资料;

⑤各类水文地质、工程地质勘查资料;

⑥各类环境地质、灾害地质调查资料;

⑦地震地质资料;

⑧地球物理、地球化学、遥感地质勘查资料;

⑨地质科学研究成果及综合分析资料;

⑩其他地质资料,包括天体地质、火山地质、极地地质、第四纪地质、新构造地质、冰川地质、黄土地质、冰土地质以及土壤、沼泽调查等地质资料。

(3) 地质资料汇交义务人及其权利。地质资料汇交义务人是指矿产资源的探矿权人、采矿权人以及其他从事地质工作的单位和个人。地质资料汇交义务人对其汇交的地质资料享有如下权利:占有、使用、转让和收益的权利;申请保护商业性秘密的权利;申请科技成果奖的权利;在其合法权益受到侵害时,可以向有关部门提出申诉,或者依法向人民法院起诉。

(4) 地质资料汇交的有关要求。具体规定了地质资料汇交期限要求,地质资料汇交份数要求及违反地质资料汇交管理法规的处罚等。

3. 矿产资源规划管理。矿产资源规划是国家对矿产资源处置权的体现。国家要对全国矿产资源作战略储备,并对鼓励开发、允许开发、限制开发和禁止开发的矿种和地区作出统筹规划。矿产资源规划管理包括全国矿产资源规划的编制与组织实施两个基本环节。

(1) 矿产资源规划的概念和目的。根据《矿产资源法》第七条的规定,“国家对矿产资源的勘查、开发实行统一规划,合理布局,综合勘查、合理开采和综合利用的方针”。在《矿产资源法实施细则》中进一步明确原地质矿产部(现国土资源部)负责组织编制全国的矿产资源规划。

矿产资源规划是国民经济与社会发展总体规划的一个组成部分,是指一个国家或地区,以协调社会经济发展,使资源得以优化配置、合理开发利用为宗旨,以资源的合理积累、储备、消耗及保护生态环境为主要内容,按照法定程序制定的,用于指导矿产资源勘查、开发规划编制以及矿产资源具体政策制定的综合性规划。

我国对矿产资源实行统一规划的目的:一是为维护矿产资源国家所有权益,加强国

家对矿产管理开发利用的客观调控,体现国家作为矿产资源所有者的意志,合理处置矿产资源;二是协调长远与当前,国内与国外、中央与地方、地方与地方之间对矿产资源的需求,促进矿产资源的优化配置与合理利用;三是节约利用有限的矿产资源,有效保护资源与环境,促进国民经济持续、快速、健康发展。

(2) 全国矿产资源规划的编制和实施。1997年,原地质矿产部组织国务院有关主管部门和各区(区、市)人民政府编制的《1996~2010年全国矿产资源规划》报告中,将全国矿产资源规划的主要内容分为两个方面:

①根据国民经济和社会发展对矿产资源的需求,依据我国矿产资源现状、潜力以及矿业发展和国内外矿产品市场的变化,提出了我国矿产资源勘查、开发发展战略及相应的方针政策,规划出需要由国家储备的矿种(或矿区)和一定时期鼓励开发的矿种、限制开发的矿种以及禁止开发的矿种或某矿种的某些矿产地。

②根据我国矿业发展状况,结合行业和地区经济发展的需要,对允许开发的矿产资源,合理划定了中央与省(区、市)人民政府规划以及国家储备矿产资源的具体范围,纳入本轮矿产资源规划分配的矿区共4 954个。其中,划归中央规划的800个,委托省(区、市)人民政府规划的3 674个,国家储备的349个,尚存131个矿区未作划定,需进一步协调解决。

全国矿产资源规划编制完成后,拟通过两种主要方式实施:一是监督指导矿产资源行业开发规划和地区开发规划的编制与实施;二是对于纳入全国矿产资源规划并划定了规划开发范围的矿产资源,逐个矿区制定《矿产资源规划意见书》,并通过监督落实《矿产资源规划意见书》的要求来确保全国规划目标的实现。《矿产资源规划意见书》的主要内容,包括矿区资源的开发利用方向,开发规模、资源回收、综合利用和资源保护、环境保护等方面的具体要求。

(3) 矿产资源规划管理的发展方向。我国现行的全国矿产资源规划,实际上是一种矿产资源的行政性分配规划,其基本内容已不能适应我国建立社会主义市场经济体制的要求,影响了市场机制在资源配置过程中基础性作用的发挥,必须予以调整。今后,规划工作将以保障国民经济持续发展对矿产资源的需求,促进资源、环境与社会、经济协调发展为根本目标,有计划、有步骤地开展矿产资源经济区划工作。

矿产资源经济区划是指根据我国生产力的总体布局,在查明矿产资源的地质条件和所达经济条件的基础上,从矿产资源和经济条件的实际情况出发,根据经济发展的需要,按照经济发展水平的地域差异等客观规律,以不同地区间差异性和归纳区内共性的方法,把矿产资源和与其相关的社会经济条件在不同国土地域上,划分出不同类型矿产资源经济区的一项工作。其基本特点是:定性分析与定量分析相结合,以定量分析为主,采用定量化的区划指标,建立适宜的区划模型(包括图示模型和数学模型),科学、直观、准确地反映区划地区内资源条件和社会经济条件最本质的特点,以及区划地区之间的相关关系和主要参数。

通过矿产资源经济区划的研究,把区域资源条件与区域社会、经济条件紧密结合起来,采用实证分析与对比研究,使各要素在区际、区内得到合理关联与协作,促进资源的优化配置和产业的合理布局,从而实现因国民经济与区域经济、资源环境和社会经济的协调发展。依据我国矿产资源区域分布特点以及矿业开发地区经济发展水平的差异,矿产资源经济区划可分为:一级矿产资源经济区划(全国范围的综合性区划)、二级矿产资源经济区划(跨省级行政区的综合性区划)和三级矿产资源经济区划(专项经济区划)。目前各省都在完成省级 2002 ~ 2010 年矿产资源规划的基础上陆续编制地州级和县级的矿产资源经济区划工作。

4. 矿产资源政策研究和制定。矿产资源政策研究和制定是我国矿产资源管理的重

要内容。通过矿产资源形势分析,编制并实施矿产资源规划,研究、制定并实施相应的矿产资源政策,为实施国家矿产资源供需的当前和长远目标进行宏观调控,为合理开发利用矿产资源,促进矿业持续健康发展提供政策依据。

(1) 矿产资源形势分析。矿产资源形势分析是指在相关统计资料和大量实际调查研究的基础上,对现时或未来一定时期内矿产资源供需形势的客观分析和科学预测,并提出矿产资源利用与配置等方面的政策建议。其目的:一是为国家编制矿产资源规划、确定矿产资源发展战略、制定矿产资源政策、实施对矿产资源开发利用的宏观调控提供依据;二是为矿山企业的微观经济决策提供综合信息资料。

依据目标范围和预测期的不同,矿产资源形势分析大致有以下 5 种类型:

①全球矿产资源形势分析:它是根据各国有关管理机构和国际相关组织提供的统计信息,对全球矿产资源储备形势以及矿产品生产、消费、贸易和价格等情况予以分析,并对市场贸易前景、未来供需形势以及世界矿业发展趋势等进行相应预测,目的是国家实施利用两种资源、两个市场战略提供决策依据。

②全国和省级行政区的年度矿产资源形势分析:它是依据国内年度矿产资源的统计资源和国外相关信息,研究本年度矿产资源储备、产供销变化情况以及政府采取的有关重要决策和措施,分析矿产勘查,开发、利用和进出口等方面存在的问题,并提出相应的对策与建议。

③中长期的矿产资源形势分析:它是为国家制定国民经济和社会发展规划、矿产资源发展战略与规划等提供依据,而进行中长期的矿产资源形势分析。

④区域性矿产资源形势分析:它是根据矿产资源自然规律,对区域内矿产资源进行综合分析,确定区域内矿产资源优势,提出优化配置意见和有关矿产资源勘查、开发和利用建议。不定期的专题性矿产资源形势分

析:是根据当时世界资源形势的变化和国民经济发展的需要,或为某项矿产资源政策的发布与实施提供依据而进行的专题性研究工作。如矿产品市场分析、矿产资源储备的分析以及单矿种特定的资源形势分析等。

⑤矿产资源形势分析成果的公布。除区域性和不定期的专题性矿产资源形势分析用于特殊目的外,其他例行的矿产资源形势分析工作成果已形成了固定公布形式,主要有《国外矿产资源年报》、《中国(或省、区、市)矿产资源年报》、《国内外矿产品市场形势年度分析与价格年度通报》、《我国矿产资源对国民经济和社会发展保证程度论证报告》(每五年一轮)以及在上述工作基础上形成的《我国矿产资源若干政策建议报告》(年度)和《国内外矿产资源勘查开发投资指南》(不定期)等。其中,《我国矿产资源若干政策建议报告》是提交人代会的专题,《我国矿产资源对国民经济和社会发展保证程度论证报告》主要提供国务院及其有关管理部门用于制定矿产管理利用的宏观政策,其他形式均是向社会发行的公开成果。

(2) 矿产资源政策的研究和制定。

①矿产资源政策的概念及研究、制定的目标。矿产资源政策是国家为了实现某个时期的社会经济发展目标,而对矿产资源的勘查、开发、利用和保护所制定的行动准则。矿产资源政策的制定应立足于资源和技术、经济条件,把需要与可能、全局的长远利益与局部的近期利益较好地结合起来,应全面反映政治、经济和自然等各种因素。由于矿产资源从被发现到勘查、开发、生产、销售、使用、储备、保护到二次利用,是一个多阶段、多工序的复杂过程,因此,指导这个全过程的矿产资源政策也应该是一个多层次的政策体系。

研究、制定矿产资源政策的目标:一是促进有潜力的矿产的储量增长与消耗速度保持在国民经济发展可接受的范围内,保证国土综合开发和社会经济发展对矿产资源的需求;二是建立矿产资源合理开发、有效保

护、综合利用、节约使用机制,实现矿产资源的持续利用;三是建立合理的税赋、价格、社会负担机制,促进地质勘查业和矿产采掘业经济的发展;四是参与国际资源再分配,充分利用国外资金和资源;五是确定国家对矿产资源的合理储备,维护国家的经济安全。

②矿产资源政策的主要内容。根据我国矿产资源条件和矿业经济发展特点,我国的矿产资源政策包括如下主要内容:

A. 矿产资源勘查政策,是指国家为了加强矿产资源的勘查工作,不断地为矿业开发提供后备基地而采取的一些具体政策,如近些年来提出的加强能源、铜等矿产的勘查政策,引入市场机制,实行探矿权有偿取得和依法转让制度等政策、措施。

B. 矿产资源开发政策,是指为了提高我国矿产资源的利用水平,切实改变粗放经营方式,保证国民经济发展需求,而采取的促进矿业发展、加强矿产开发管理有关政策和措施。如国家鼓励地方政策投资开发矿产资源,鼓励发展各类所有制形式的矿山企业等。

C. 矿产资源经济政策,是指国家为了振兴矿业,使地质勘查业和矿产采掘业取得较好的经济效益而采取的鼓励和倾斜性政策、措施。

D. 矿产资源综合利用政策,是针对我国共、伴生矿产资源十分丰富并具有广阔利用前景的实际情况,国家为鼓励矿产资源的综合利用而采取的一系列优惠政策。如国家对充分回收和合理利用固体废物的,在经济上提供优惠和政策支持;对综合利用矿产资源的生产和建设,实行优惠政策等。

E. 矿产资源保护政策,是指国家为节约利用资源,加强对矿产资源的保护,而制定并实施有关保护政策和措施。

F. 利用两种资源、两个市场政策,是指国家为了弥补国内矿产资源的不足,在资源全球化的趋势下,为充分利用境外资源、适度限制国内矿产品出口而采取的有关政策和措施。如国家鼓励国内企业到国外勘查、

开发矿产资源；对部分重要矿产品实行免征进口税政策。

G. 鼓励外商来中国投资、开发矿产资源政策，是指国家为了吸引境外投资勘查、开发我国的矿产资源而采取的有关政策和措施。

H. 矿产资源的储备政策，是指国家为了防止重大自然灾害的影响及战略性需要而对部份矿产资源及矿产品实行储备的政策。我国对储备政策的研究尚不够。目前，对一些影响国民经济建设及人民生活的大众矿产品（如煤炭、原油等），在部分大中城市建立了生产消费性储备。

五、我国矿产资源管理的历史、现状和改进的方向

自 20 世纪 50 年代初，我国矿产资源管理三项最基本的职责（储量审批、储量统计、资料汇交）就已明确，20 世纪 80 年代开始步入依法管理轨道。

（一）矿产资源管理历史沿革。储量审批工作始于 1953 年。当时国务院成立全国矿产鉴定委员会，主要是负责审查批准各种矿产原料的储量并编制勘探规范，后来更名为全国矿产储量委员会（以下简称全国储委）。1975 年后，各省（区、市）也相继成立了储量委员会。“文革”期间，两级储量委员会停止工作。1979 年开始，各地储量委员会陆续重建。1983 年，恢复全国储量委员会。1987 年，组建国家矿产储量管理局（以下简称国储局）。1988 年正式进入政府管理序列。1993 年，国储局并入原地质矿产部。储量审批工作纳入了地质矿产行政管理范畴，并增加了矿床工业指标审批下达与管理职责。1996 年初，国务院为了加强我国的矿产资源管理，将全国储量委员会，更名为全国矿产资源委员会。产储量审批工作仍是全国矿产资源委员会的职能之一。

储量统计与地质资料汇交管理始于 1955 年。当时，国务院明确地质部负责编制矿产储量表和统计全国的矿产储量，并于

1957 年成立全国地质资料局。“文革”期间，储量统计制度遭到破坏。1973 年才得以恢复。矿产资源法公布以后，明确了我国的地质勘查资料 and 各类矿产储量的统计资料实行统一管理制度。1988 年，经国务院批准发布了《全国地质资料汇交管理办法》（部令第 1 号）。1989 年，原地质矿产部颁布了《全国地质资料汇交管理办法实施细则》（部令第 5 号）。1995 年，制定了《矿产储量登记统计管理暂行办法》（部令第 20 号），确立了矿产储量登记统计工作四级管理体制。

矿产资源规划管理，是根据《矿产资源法实施细则》的规定于 1994 年设立的。为维护矿产资源的国家所有权，加强国家对矿产资源勘查、开发的宏观管理，国务院授权原地质矿产部负责全国矿产资源规划。1997 年，第一轮全国矿产资源规划的编制工作已完成上报国务院审批。目前，正在有计划地组织开展全国性和区域性的矿产资源经济区划工作。

（二）矿产资源管理现状评价。经过 50 多年的实践，我国的矿产资源管理工作，已经形成了一套比较完整的作法，在储量审批管理方面，制定了 17 条管理规章和 52 种技术规范；在矿产储量登记统计和地质资料汇交管理方面，也形成了相应的管理规章和操作规程。矿产资源管理信息系统的研究与建立逐步展开。

50 多年来，虽然我国矿产资源管理工作取得了长足发展，但是，我国矿产资源管理框架的主体部分是在计划经济体制下形成的，尽管已进行过一些改革，但仍不完善，其管理体制和运作机制仍不符合我国发展社会主义市场经济的要求，主要表现在如下几个方面：

1. 由政府部门直接审批储量，已不再符合市场经济要求。在计划经济体制下，矿业投资主体是国家，为了保证国家投资的利益，避免矿业开发风险，所以，我国的矿产储量由政府直接审批。在市场经济条件下，国家不再是矿业的唯一投资者，矿业投资出