

国土资源干部培训系列教材

矿产资源监督管理

KUANGCHAN ZIYUAN
JIANDU GUANLI

刘胜富 柏元夫 主编

1. 173
SF

地质出版社

内 容 摘 要

矿产监督管理是由法律形式规定下来的一种管理行为。本书基于矿产资源开发与利用两个方面,讲述了矿产资源开发利用全过程的监督管理内容、方法与相关技术。适合广大从事矿产资源开发利用监督管理工作的干部和有关人员培训与自学。

图书在版编目 (CIP) 数据

矿产资源监督管理/刘胜富, 柏元夫主编. -北京: 地质出版社, 2001.5

国土资源干部岗位培训系列教材

ISBN 7-116-03418-8

I. 矿… II. ①刘…②柏… III. 矿产资源-资源管理-干部培训-教材 IV. F426.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 028569 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

电话: (010) 82324508 (邮购组); (010) 82310976

责任编辑: 柳 青 张小明 王 璞

责任校对: 田建茹

*

北京市朝阳隆华印刷厂印刷 新华书店经销

开本: 850×1168^{1/32} 印张: 3.25 字数: 86000

2001 年 5 月北京第一版·2001 年 5 月北京第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 7.00 元

ISBN 7-116-03418-8

P·2192

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

国土资源干部岗位培训系列教材
编审委员会成员

主 委 任 员	孙文盛			
	王世元	王瑞生	甘藏春	仲伟志
	李烈荣	邵厥年	孟宪来	胡存智
	郭永祥	黄宗理	曾绍全	潘文灿
	潘明才	薛平		

前 言

国土资源干部岗位培训系列教材的编写是国土资源部组建之后立即着手进行的一项工作。历时两年，包括《国土资源行政管理》、《资源与环境知识读本》、《地矿行政导论》、《土地行政管理》、《国土资源执法监察实务》、《土地利用规划》、《土地利用管理》、《地籍管理》、《土地经济学》、《土地信息技术》、《乡镇土地管理》共 11 本培训教材，在 2000 年——一个新世纪的开端陆续问世，这标志着国土资源干部岗位培训事业将步入新的阶段。

编写这套系列教材含有这样的信念：国土资源是人类生存和发展的基本条件，是社会经济发展的重要物质基础；国土资源管理是国家重要的事业组成，高效的管理有赖于高素质的干部队伍，有效的培训能开拓视野、发展技能、开发潜力，提高广大干部在今日瞬息万变的世界中面对挑战、创造性行政的能力。作为培训学习的结果，我们的干部将变得更富有才干、充满活力。

培训不仅是一系列课程和活动，而且是日复一日，终其一生的过程。本系列教材旨在面向广大的国土资源管理干部，提供从事管理的知识与理论基础。毫无疑问，国土资源管理实践涉及的内容将比本系列教材更丰富、更生动，并充满创意。本系列教材作为管理入门，也明显存在着过于理论化，篇幅冗长，部分内容陈旧、重复，疏漏与错误难免的不足。尽管如此，本系列教材毕竟满足了干部岗位培训的教材需要，解决了有无问题。

矿产资源监督管理是国土资源行政管理的重要内容，围绕着这一内容我们组织编写此书，作为本系列教材的补充，一并出版。

本系列教材的完成得到了许多人的支持和鼓励，从各册教材的编著者，以至更多的为教材提出建设性反馈意见和付出辛劳的各级领导干部、专家、学者，在此一并表示感谢。

《矿产资源监督管理》编委会

主 编 刘胜富 柏元夫
编写人员 刘胜富 柏元夫 金愉中
 唐祖永 林维聪

目 录

前 言

绪 言	1
第一章 矿产监督管理概论	4
第一节 矿产监督管理的主体与职能	4
一、矿产监督行政管理机关	4
二、矿产督察员	5
三、矿山企业地质测量机构	6
第二节 矿产监督管理内容与程序	6
一、矿产监督的任务	6
二、矿产监督管理范围	7
三、矿产监督管理的形式	8
四、矿产监督管理的阶段及工作内容	8
五、矿产监督管理的程序	10
第三节 矿产监督管理制度	11
一、矿产资源监督管理工作制度	11
二、督察员制度	14
第二章 矿山设计与监督管理	17
第一节 矿山设计基本知识	17
一、矿山设计的基本要求	17
二、矿山设计的任务	18
三、矿山设计的内容	18
第二节 矿山设计的监督管理	23
一、矿山设计应有可靠的基础	23
二、矿山设计应认真执行有关的法律政策	24
三、矿山设计应重视资源的综合利用	24
四、矿山设计应重视安全生产	25

五、矿山设计应重视环境保护	25
第三章 矿山生产的监督管理	27
第一节 矿山生产勘探的监督管理	27
第二节 采选工艺、方法和综合利用的监督管理	28
一、确定合理的开采顺序	28
二、采用合理的开采方法	28
三、选择合理的选矿工艺	29
四、对共生、伴生矿产应综合开采利用	30
第三节 矿山储量管理	31
一、矿量管理	31
二、矿石损失与贫化的管理	33
三、矿产储量动态管理	34
第四节 矿山“三率”指标的监督管理	35
一、“三率”是考核矿山企业优劣的重要指标	35
二、规范“三率”指标的制定	36
三、“三率”考核是生产矿山监督管理的重点	37
第五节 矿山安全生产监督管理	38
一、矿山进行安全生产监督管理的要求	38
二、矿山安全管理制度	40
三、矿山安全生产监督管理职责和手段	42
第四章 生产矿山的环境监督管理	44
第一节 矿山生产对环境的影响	45
一、露天采矿场对环境的影响	45
二、排土场对环境的影响	45
三、地下开采塌陷对环境的影响	46
四、固体废弃物对环境的影响	46
五、矿山开发对土地的占用和破坏	46
六、矿山生产设备的噪声污染	46
七、矿山废水对环境的影响	47
第二节 矿产开发的环境监督管理机构和制度	47
一、矿产资源开发环境监督管理机构	47

二、矿产资源开发环境监督管理基本制度	48
第三节 矿山地表与岩层移动的监测与管理	49
第四节 矿山环境监测的内容和制度	50
一、监测内容	50
二、监测项目	50
三、监测制度	51
第五节 土地复垦	51
一、矿山土地复垦的基本要求	51
二、复垦方式	51
三、土地复垦的基本步骤	52
四、排土场的土地复垦	53
五、尾矿场的土地复垦	53
六、露天采矿场的土地复垦	53
七、地下开采塌陷区的土地复垦	54
第五章 矿产资源所有权及其管理	56
第一节 矿产资源所有权概述	56
一、矿产资源所有权的特征	56
二、矿产资源所有权的行使方式	57
第二节 探矿权	59
一、探矿权的登记管理	59
二、探矿权管理制度	61
第三节 采矿权	68
一、采矿权的登记管理	68
二、采矿权管理制度	69
第四节 矿业权流转	76
一、矿业权流转及管理	77
二、矿业权流转评估	78
三、矿业权评估管理	82
第五节 矿业税费制度	85
一、资源税	85
二、矿产资源补偿费	87

附录 矿产资源综合利用	89
一、加强矿产资源综合利用的对策	89
二、矿产资源综合利用的途径	90
三、矿山固体废弃物的综合利用	90

绪 言

矿产资源是人类赖以生存和发展的生产和生活资料的基本源泉，是人类社会的劳动对象。在人类漫长的文明史中，矿产资源的开发利用及分配情况直接影响着社会生产力发展和社会文明。从某种意义上说，人类社会发展的历史，实际上就是矿产资源开发利用的历史。

人类经历了以资源开发划分的“新石器”、“旧石器”、“青铜器”、“铁器”时代。在工业革命时期，英国凭借对煤炭和铁矿资源的大规模开发利用，推动了整个工业迅猛发展，建起了“日不落帝国”的霸权，成为当时世界上最强大、经济最发达的国家。进入 20 世纪以后，美国率先进行了石油及其他重要金属矿产的开发和利用，实现了世界社会资源基础结构的又一次重大转变。美国占世界人口的 1/25，却耗用了世界能源总量的一半（近年为 33%），由此崛起，成为当今世界强国。20 世纪 80 年代以来，新技术革命的兴起，高科技领域将成为 21 世纪的核心产业，世界社会基础资源结构又面临一次重大转变。有识之士指出，在未来世界中，对资源的占有和开发利用水平将继续对世界经济发展和人类文明建设起决定作用，发展的主动权将由拥有高科技开发利用资源的民族与国家掌握。

到目前为止，世界已发现的矿产资源近 200 种，据对 100 多个国家主要矿产资源的价值测算，世界矿产储量潜在总值约有 137.7 万亿美元，其中能源 116.5 万亿美元，占 84.6%；非能源 21.42 万亿美元，占 15.4%。

1991 年世界所有原矿生产产值 15 260 亿美元，占世界各国国内生产总值的 7.1%。中东、东南亚、南部非洲、大洋洲、北美洲、

拉丁美洲等地区矿产资源比较丰富的国家矿产产值在国内生产总值中占有很大的比例。矿产在世界经济中占有重要的地位。

截至 1999 年底,我国探明储量的矿产共 155 种,其中能源矿产 8 种,金属矿产 54 种,非金属矿产 90 种,其他水气矿产 3 种。我国探明有储量的固体矿产产地 17 561 处,已探明的矿产资源总量大约占世界总量的 12%,仅次于美国和前苏联,居世界第 3 位,其中有 20 多种矿产在世界上具有优势地位。可以说,我国是世界上矿产资源总量比较丰富、矿产种类比较齐全的少数几个资源大国之一。

矿产资源是我国经济社会发展的重要物质基础,从我国目前的生产和需求水平而言,我国 90%以上的能源,80%的工业原料来自于矿产资源。我国人口众多,资源相对不足,能否有效地开发利用矿产资源,已成为关系到国家经济和社会可持续发展的重大问题。

我国矿产资源开发利用历史悠久。新中国成立后,随着国家工业化进程的加快和经济的迅速发展,我国矿产资源的开发利用规模不断扩大,至今已成为世界第三矿业大国,已形成了支撑我国国民经济发展的比较完整的矿业工业体系。2000 年,全国生产矿山企业总数达 17.2 万个(其中国有矿山企业 1.1 万个),矿业从业人员达 1500 多万人,全国固体矿产矿石总产量为 43.97 亿吨,生产原油 16 044.1 万吨,天然气 223.13 亿立方米,矿产值为 4506.35 亿元。矿业已成为我国工业结构中的支柱性产业之一。

几十年来,我国矿产资源开发利用取得了显著成就,但同时还存在着许多有待解决的问题,主要问题是:

(1) 矿产资源的地质勘查投入不足,矿山后备资源问题日趋严峻。

(2) 矿产资源开发利用中资源浪费严重。

(3) 矿产资源开发利用中存在着严重的环境污染与破坏。

(4) 部分地区矿业秩序仍较混乱,局部地区非法采矿、越界开

采问题仍很严重。

矿产资源是地球赋予人类极其宝贵的不可再生资源，对矿产资源的合理开发利用和保护是解决当今人类社会面临的“人口、资源、环境”问题的重要内容，也是我国实现可持续发展战略目标的重要内容。本书正是基于矿产资源开发与保护两个方面，向读者介绍矿产资源实施立法管理涉及监督管理方面的内容、方法与相关技术，以增加国土资源系统广大干部依法行政的知识与能力。

第一章 矿产监督管理概论

矿产资源开发监督管理是国土资源管理的重要内容，是根据《中华人民共和国矿产资源法》和其他相关法律、法规的规定，在国务院赋予的职能范围内，由各级政府对矿产资源开发依法进行的监督管理，其监督管理的主体是政府管理部门或机构。

矿产资源开发、监督管理的任务是维护矿产资源国家所有权、保障矿业权人的合法权益；控制矿产资源的消耗速度，阻止浪费甚至破坏矿产资源的开发行为，保证矿产资源的合理开发与利用。矿产监督是法律赋予的权力，是对矿产开发行为的单向监督，是一项政策法律性强、技术含量高、难度大的管理工作。

第一节 矿产监督管理的主体与职能

矿产监督管理是由法律形式规定下来的一种管理行为，其监督管理的主体是政府管理部门或机构，并具有全社会参与管理的特点。法律法规规定了矿产监督管理机构的组织形式，并在政府与企业中形成管理网络，赋予主管部门、协管部门的不同管理职能。

根据我国管理体制，体现矿产监督管理职能的主体主要有三种：

一、矿产监督行政管理机关

矿产监督行政管理机关有三个层级：①国家国土资源主管部门；②省、自治区、直辖市国土资源主管部门；③县、地（市）矿管机构。不同级别的矿产监督部门负责的范围不同，监督管理内

容也有所区别。

1. 国务院国土资源主管部门

国务院国土资源主管部门是国家最高层级的矿产资源监督管理行政机构。其主要职责为：制定有关矿产资源开发利用和保护的监督管理规章，监督检查矿产资源法律、法规和规章的执行情况，受理对违反矿产资源法律、法规行为的检举、控告，依法执行违反矿产资源法律、法规行为的行政处罚，会同有关部门建立矿产资源开发利用考核指标体系等。

2. 省、自治区、直辖市国土资源主管部门

省、自治区、直辖市人民政府国土资源主管部门的主要职责为：根据国家法律、法规要求，制定本行政区内矿产资源开发利用和保护的监督管理制度，监督法律、法规和规章执行情况，指导市县级人民政府管理部门的监督管理工作，依法处置违反矿产资源法律、法规行为的案件等。

3. 县、地（市）矿管机构

市县级人民政府矿产资源管理部门的主要职责为，根据法律、法规与上级主管部门制定的规定要求，制定本行政区矿产资源开发利用和保护的监督管理制度，监督检查全民所有制矿山企业、非全民所有制矿山企业和个体采矿户合理开发利用和保护矿产资源的行为，依法处理违反矿产资源法律法规行为的案件。

二、矿产督察员

矿产督察员是国务院国土资源主管部门和省级人民政府国土资源主管部门的派出人员。矿产督察员有权以自己的名义实施监督，其行为效力与其派出政府部门相同。依照《矿产资源监督管理暂行办法》，矿产督察员主要向重点矿山企业或矿山企业集中的地区派出。

矿产督察员依法具有采矿监督的职权。矿产督察员有权监督检查矿业权人执行矿产资源法律法规的情况、监督检查矿山企业

合理开发综合利用矿产资源的情况、对违反矿产资源法规的行为依法制止和处置。

三、矿山企业地质测量机构

《矿产资源监督管理暂行办法》规定，矿山企业的地质测量机构是本企业矿产资源开发利用和保护工作的监督管理机构。矿山企业的地质测量机构业务上接受人民政府国土资源主管部门或管理部门的指导。

矿山企业的地质测量机构在矿产资源开发利用和保护监督中，依法履行下列职责：①做好生产勘探工作，提高矿产储量级别，为开采提供可靠地质依据；②对矿产资源开采的损失、贫化以及矿产资源综合开采利用进行监督；③对矿山企业的矿产储量进行管理；④对违反矿产资源法律法规的行为及其责任者提出处理意见并可越级上报。

第二节 矿产监督管理内容与程序

根据《中华人民共和国矿产资源法》规定，矿产资源监督管理的基本内容包括产权监督和行为监督。产权监督就是监督国家矿产资源所有权、合法的探矿权和采矿权是否得到有效保护，是对矿业权权益的管理。行为监督就是监督矿产资源开发利用行为是否依法实施，以及开发工作秩序、生产秩序是否有可靠保障。

矿产资源监督管理内容是法律赋予的，未经法律确定的矿产资源监督管理内容不具法律效力。

一、矿产监督的任务

矿产监督管理的主要任务概括起来有如下几个方面：

(1) 监督矿业权人履行法定义务，包括依法缴纳资源税和资源补偿费，定期提交工作报告，投入最低工作费用，保证矿山安

全和职工健康等。

(2) 监督矿业权人在矿业权赋予的权利范围(包括时间、空间范围等)内从事矿业活动。

(3) 检查矿业权人是否按批准的勘查计划或采矿计划进行矿业活动,以保证矿产资源得到合理的开发利用。

(4) 监督检查矿业权人执行经批准的环境保护计划方案情况。

(5) 监督检查矿业权人执行经批准的矿地复垦计划和复垦效果。

(6) 对不依法缴纳资源补偿费和矿业权使用费、不执行矿业环境保护计划和矿地复垦计划义务的矿业权人,依法扣除履约保证金。

(7) 查处非法矿业行为。

矿产监督管理工作的重点是对矿产资源合理开发利用的监督管理,应以制定与考核“开采回采率”、“采矿贫化率”和“选矿回收率”为中心。“三率”是衡量矿山企业采选技术和管理水平好坏、资源利用程度高低的最主要、最基本的技术经济指标,是最能反映矿山企业资源效益、经济效益和社会效益的综合性指标。

二、矿产监督管理范围

矿产监督管理的范围包括监督的地域范围和监督的业务范围。

1. 监督的地域范围

凡在中华人民共和国领域和管辖的领海内从事矿产资源开发活动的国有矿山、集体矿山和个体采矿者,他们的矿产资源开发活动都要受到各级矿产行政管理部门和矿产督察员的监督检查。

2. 监督的业务范围

按照《矿产资源监督管理暂行办法》的规定,矿山从基本建设开始,一直到矿山关闭的全过程中,都要加强对资源的开发利用和保护的监督管理。探采矿产资源必须依法登记,探矿权人和

采矿权人应当综合勘查、合理开采和综合利用矿产资源，同时履行环境保护与治理的相关责任。

三、矿产监督管理的形式

根据工作方式、手段和时序的不同，可将矿产监督管理分为如下几种形式。

(1) 事前监督：是指在矿产资源的开发利用行为发生之前，进行相关法律、法规、政策和规定的学习。

(2) 事后监督：是对各种既成事实的矿产资源开发利用行为的监督检查，包括对正当行为的肯定和对各类造成资源损失破坏、浪费、矿权纠纷等违法案件的查处等。

(3) 日常监督：经常性的监督检查工作，如各种报表、巡回年度检查等工作，体现对矿产资源开发利用行为的跟踪监督管理，利于及时纠正不正当的开发行为，及时发现和消除事故、违法隐患。

(4) 瞬时监督：根据需要对资源开发利用情况的即时性抽检或临时调查等，是对矿山企业和矿业权人遵纪守法真实性的有效监督手段。

(5) 立法监督：制定起草各项监督管理的法律、法规，以法律形式，强制性地规范矿产开发活动。

(6) 执法司法监督：对违反法律的矿产资源开发利用行为，依法进行查处、起诉，用法律的手段进行矿产监督管理。

(7) 依法行政监督：通过行政干预等方式推动监督工作的开展。通过政府设置的专门机构，配备专职的管理和督察人员，代表国家，依照有关法律、法规和政策，实施对矿产资源开发的监督管理。

四、矿产监督管理的阶段及工作内容

矿产监督工作的对象是开采矿产资源的矿山。按照矿山的形