

国土资源部信息中心系列成果(33)

WTO与 中国矿产资源管理

何金祥 著

地质出版社

国土资源部信息中心系列成果 (33)

WTO 与中国矿产资源管理

何金祥 著

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

在深入剖析 WTO 原则精神及其对矿产资源管理影响因素的基础上, 本书讨论了新的历史条件下政府在矿产资源管理中的地位、作用、首要职责、应遵循的基本方针等方面问题。重点讨论了 WTO 环境下应如何面对我国化石能源、金属和非金属矿产资源及矿产经济存在的问题及解决思路 and 解决途径, 并就 WTO 环境下我国矿产资源管理面临的全球化挑战、矿产资源管理的总体战略及若干理论问题进行了探讨。

本书可供管理部门、矿业企业和有关院校师生参考和使用。

图书在版编目 (CIP) 数据

WTO 与中国矿产资源管理/何金祥著. —北京: 地质出版社, 2004. 12

ISBN 7-116-04314-4

I. W... II. 何... III. 矿产资源—资源管理—研究—中国 IV. F426.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 131030 号

责任编辑: 孙亚芸 祁向雷

责任校对: 田建茹

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

电 话: (010) 82324508 (邮购部); (010) 82324573 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京长宁印刷有限公司

开 本: 787 mm × 1092 mm^{1/16}

印 张: 16.75

字 数: 404 千字

印 数: 1—800 册

版 次: 2004 年 12 月北京第一版·第一次印刷

定 价: 46.00 元

ISBN 7-116-04314-4/F · 193

(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社出版处负责调换)

前 言

我国加入世界贸易组织（WTO），是党中央、国务院面向新世纪做出的一项英明而重大的战略决策，对推进我国的社会主义现代化建设事业和经济发展，将会产生广泛而深远的影响。

WTO 是一个规制各成员方政府行为的具国际法地位的世界性组织。加入 WTO，标志着我国政府将严格信守承诺，开始全面履行和行使相关义务和权力，全面融入世界主流，自愿按照世界各国共同制定的“游戏”规则，全面依法、透明、公开、公正管理各项经济活动和事务。

尽管 WTO 主要涉及和影响的是与国际贸易有关的各项活动，但事实上，WTO 也深刻影响着国家经济活动和管理活动的方方面面，包括政策制定、法规执行、计划组织、决策实施、运作程序等。矿产资源管理是一项重要的经济管理活动，当然，也会受到 WTO 规则的严格制约和全面影响。

矿业是最重要的基础产业，矿产资源管理关系到国民经济发展的全局，影响到我国今后几十年的长远发展。面对加入 WTO 后我国面临的新形势、新局面、新挑战，我国矿产资源应如何管理，应遵循什么样的管理思路，应贯彻什么样的基本方针和原则，应着重应对哪些挑战，应制定什么样的发展与竞争战略，是一个关系到我国未来发展前途的根本大事。

在经济全球化的背景下，加入 WTO 也推进了矿产资源管理工作，使它已不仅仅是本国简单的资源管理问题或经济管理问题，而是涉及政治、外交、经济、法律、文化、社会、安全、就业等多方面因素的大课题，关系到国家的形象和尊严，关系到国家经济、社会、资源、环境的可持续发展和长治久安。事实上，在经济全球化条件下，矿产资源管理还关系到国家间的竞争战略问题。

矿产资源在我国经济发展中占有举足轻重的地位，其产值在 2002 年已占到我国国民经济总产值的 19.1%。然而，相关产业历经过去多年的发展与扩张，矿产资源被大量消费，我国的矿产资源性产业，无论在上游还是在下游，无论对资源本身还是对生态环境，都已产生了一系列值得关注和解决的问题，需要认真对待。这包括资源日趋短缺，浪费严重，环境污染与破坏日益加剧、生态恶化，产业的国际竞争力发展缓慢、应对措施不力等。之所以如此，既有客观因素，也有主观因素；既有历史与体制原因，也有思维、理念、认识与管理方式方法等原因。在新的历史条件下，在市场自由开放与全球竞争环境下，我们必须要对我国矿产资源管理所面临的各种问题进行认真思考、深入分析、缜密研究，以求在 WTO 的运作环境下建立起一套新的思维观念和创新的管理模式，用积极、负责的态度管理好我国的矿产资源，全面保障我国经济发展所需的矿物原料资源，保护生态环境，迎接新时代的竞争与挑战，为子孙后代造福。

我国矿产资源管理的底子计划经济，在指导思想、管理方式和运作机制上，与

WTO 环境下的市场经济模式极为不同。要深入研究加入 WTO 后的矿产资源管理问题，其核心任务，就是要客观地分析、把握和解决如下问题：

——在新的历史条件下，我国矿产资源管理的基本方针应是什么？应如何根据市场经济理论和模式，解决我国面临的一些基本问题和原则问题？

——在 WTO 条件下，政府在矿产资源管理中的地位、作用、首要职责以及管理方式应如何变化？

——我国化石能源、金属、非金属矿产资源管理的基本思路应是什么？应优先关注什么问题？在新时期要有效地进行矿产资源管理，还应考虑、注意哪些方面的问题？应寻求什么样的综合解决途径？应如何提高我们的矿产资源管理水平？

——在全球化背景下，世界的经济联系日益密切、日益交融，我国矿产资源产业（矿业）面临哪些方面的挑战？应如何认识？

——为应对竞争和挑战，我们应如何改进原有管理模式？应如何进行管理创新？

——为适应形势和环境的变化，提高管理效率、效益和水平，我们的组织机构应如何变革调整？

——在新的历史条件下，面对我国的具体国情，我国矿产资源管理的总体战略应当着重考虑些什么？

WTO 条件下的矿产资源管理是个新课题。如何切中和深入地对我国矿产资源管理的要害进行研究，客观地说，我们并没有十分把握。我们的基本思路和出发点是，要针对存在的问题进行研究，既要研究矿产资源管理总体方面的一般性问题，也要研究各大类矿产资源面临的具体问题，并试图提出解决方案或建议。我们认为，在我国，化石能源矿产资源与金属矿产资源、非金属矿产资源，所处的状况和面临的问题与挑战是不同的，对我国经济影响的重要性和特殊性也是不同的，必须要分类加以研究和探讨。同时我们也认为，研究资源问题，离不开产业，资源与产业始终是一家，不可分离。

研究中，我们也碰到如下难题：①我国传统所论的矿产资源管理并不包含产业内容，许多收集到的资料不能很好地和产业问题相匹配，或对应起来，如何开拓新的思路和研究方式，紧扣研究主题，将两者有机地整合在一起，说明问题，是一大难题；②资源问题、资源管理问题和产业管理问题，严格地说，既有区别又有联系，如按老做法，将它们加以区分，分别进行讨论，似乎能更准确一些，但难免会回到老框框、老套路中去，事实上也不符合笔者的认识和思路，本次研究，我们将三者合为一体加以讨论，虽认为合理，但也总觉有不足；③当前我国矿产资源管理到底存在哪些方面的核心问题，如何在 WTO 框架机制范围内加以解决，在我国具体国情下究竟该如何去做，有些我们还难以严格把握；④限于时间关系和各种原因，相关事实的案例和调查，我们尚不能进一步了解和开展。

本项目按部领导指示精神由国土资源部信息中心设定，时间为一年六个月，由管理与发展室何金祥博士为项目负责人和执行人。项目在执行过程中，得到了信息中心领导、本室、兄弟处室和其他单位曹新元、宋国明、奚生、吴传璧、刘伟、戴自希、付庆云、吴初国、尹丽文、张丽君、刘吉祥、金敦和、阎卫东、陈丽萍、姜贵善、葛振华、王淑玲、张新安、施俊法、马建民、陈春仔、张苒、刘爱群、张英存、徐曙光、丁晓红、项仁杰、徐立铨、刘树臣、李树枝、刘燕平、尚昌顺、尚风升、王家枢、刘增洁、曹异生、吴智慧、陈莉、林刚、何金武、张勇、杨振忠等同志以及国土资源部司局领导的大力支持和帮助，

在此一并表示由衷的感谢。

由于时间关系和笔者水平有限，书中对许多问题的讨论和描述还仅仅是初步的或是不成熟、不准确的，错误和疏忽在所难免，敬请广大读者批评指正。

作者
2004 年 10 月

目 录

前 言

第一章 关于 WTO 和矿产资源管理	(1)
一、基本概念	(1)
二、基本认识	(2)
三、矿产资源管理的基本原则	(5)
四、矿产资源管理的主要理论基础和依据	(6)
五、新的历史条件下, 深入研究矿产资源管理的意义	(8)
第二章 WTO 影响我国矿产资源管理的主要因素	(9)
一、市场经济原则	(9)
二、透明度原则	(10)
三、非歧视原则	(11)
四、自由贸易与市场开放原则	(12)
五、公平竞争原则	(13)
六、投资自由化原则	(14)
七、保护知识产权原则	(15)
八、允许例外和保障措施原则	(16)
第三章 WTO 环境下, 我国矿产资源管理总体应遵循的基本方针	(19)
一、以加强、完善矿业市场功能为主导, 健全完善矿产资源管理体系	(19)
二、以构建、完善符合 WTO 规则的法律法规体系为基石, 指导和规范矿产资源 管理工作	(22)
三、以促进矿产资源产业国际竞争力的提高为首要目的, 全面推进矿产资源的 管理工作	(24)
四、以实行政务公开、政策透明为先导, 大力改革矿产资源的管理工作	(26)
五、以 WTO 为动力, 加速矿业企业改革, 支持优势产业走向世界, 扶持幼稚 产业成长	(28)
六、以 WTO 规则为指南, 强化服务、监管职能, 加强矿产资源宏观调控管理	(29)
七、以国家利益为核心, 维护国家总体政策的协调性	(31)
八、以保障国家资源安全、产业安全为根本战略目标, 全面构建国家矿产资源 新型管理体系	(32)
九、以保护生态环境为基础, 保证国家矿业可持续发展	(34)
第四章 WTO 环境下, 政府在矿产资源管理中的地位、作用、首要职责及运作 方式的变化	(37)
一、WTO 环境下, 政府在矿产资源管理中的地位	(37)
二、WTO 环境下, 政府在矿产资源管理中的作用	(39)

三、WTO 环境下, 政府在矿产资源管理中的首要职责·····	(43)
四、WTO 环境下, 政府在矿产资源管理中运作方式的变化·····	(47)
五、WTO 环境下, 政府在我国矿产资源管理中需要处理好的四种基本关系·····	(50)
六、小结·····	(53)
第五章 WTO 环境下, 我国化石能源矿产资源的管理 ·····	(55)
一、我国化石能源矿产资源管理的现状·····	(55)
二、我国化石能源产业的状况·····	(57)
三、WTO 环境下, 我国化石能源矿产资源管理的基本思路·····	(62)
四、WTO 环境下, 我国当前化石能源矿产资源管理需要优先关注、解决的问题·····	(65)
五、WTO 环境下, 我国化石能源矿产资源管理需要考虑的基本问题·····	(70)
六、WTO 环境下, 解决我国化石能源问题的主要途径·····	(74)
七、WTO 环境下, 改进我国化石能源矿产资源管理的主要政策措施和方法·····	(78)
第六章 WTO 环境下, 我国金属矿产资源的管理 ·····	(83)
一、我国金属矿产资源管理的现状·····	(83)
二、我国金属矿产资源产业的状况·····	(86)
三、WTO 环境下, 我国金属矿产资源管理的基本思路·····	(93)
四、加入 WTO 后, 我国当前金属矿产资源管理需要解决的基本问题·····	(95)
五、WTO 环境下, 我国金属矿产资源管理应该考虑到的问题·····	(97)
六、WTO 环境下, 解决我国金属矿产资源问题的主要途径·····	(101)
七、WTO 环境下, 我国金属矿产资源管理可考虑的分类思路·····	(105)
八、WTO 环境下, 改进和提高我国金属矿产资源管理的主要政策措施和方法·····	(108)
第七章 WTO 环境下, 我国非金属矿产资源的管理 ·····	(112)
一、我国非金属矿产资源的管理现状·····	(112)
二、我国非金属矿产产业的状况·····	(114)
三、WTO 环境下, 我国非金属矿产资源管理的基本思路·····	(119)
四、加入 WTO 后, 我国当前非金属矿产资源管理需要解决的若干主要问题·····	(122)
五、WTO 环境下, 我国非金属矿产资源管理应该考虑、注意到的一些问题·····	(123)
六、WTO 条件下, 解决我国非金属矿产资源问题的主要途径·····	(125)
七、WTO 环境下, 提高我国非金属矿产资源管理的主要政策措施和方法·····	(128)
第八章 WTO 环境下, 我国矿产资源管理绩效的总体评估体系 ·····	(133)
一、总体思路·····	(134)
二、指导原则·····	(134)
三、参数选定·····	(135)
四、评估体系·····	(138)
五、评估方法和步骤·····	(141)
六、小结·····	(142)
七、意义·····	(142)
第九章 WTO 环境下, 我国矿产资源管理的创新思路和目标 ·····	(143)
一、指导理论创新·····	(143)

二、政策创新·····	(147)
三、制度创新·····	(150)
四、体制创新·····	(152)
五、运行机制创新·····	(154)
六、理念创新·····	(157)
七、管理方式创新·····	(159)
八、管理手段创新·····	(161)
九、目标·····	(162)
第十章 WTO 环境下, 完善和促进我国矿产资源管理水平提高的组织保障 ·····	(164)
一、目前国土资源部的管理职能及运作状况·····	(164)
二、目前体制下国土资源部矿产资源管理所遇到的一些主要难题·····	(166)
三、WTO 环境下, 国土资源部管理职能应当加以调整、完善·····	(169)
四、WTO 环境下, 国土资源部改革创新的方向·····	(171)
五、WTO 环境下, 优化国家矿产资源管理机构设置的设想·····	(173)
六、模式说明和检验·····	(175)
七、小结·····	(179)
第十一章 国际上矿产资源管理的发展趋势 ·····	(180)
一、资源-产业管理、生态管理的分开管理趋向资源产业管理、生态管理的 综合管理·····	(180)
二、管理趋向信息化·····	(182)
三、管理趋向模型化、定量化、数字化·····	(184)
四、管理趋向着眼全球化·····	(185)
五、管理趋向民主化、程序化、规范化·····	(188)
六、管理理念显著更新·····	(189)
七、资源数量管理趋向价值核算与评估管理·····	(190)
八、管理趋于综合化·····	(192)
九、矿业投资限制趋于减少·····	(193)
十、政府服务功能、监督功能和透明度不断加强·····	(194)
十一、给我们的启示·····	(196)
第十二章 WTO 环境下, 我国矿产资源管理面临的全球化挑战 ·····	(197)
一、经济全球化的挑战·····	(197)
二、政治经济化的挑战·····	(199)
三、市场全球化的挑战·····	(201)
四、贸易全球化的挑战·····	(202)
五、投资全球化的挑战·····	(203)
六、人才全球化的挑战·····	(205)
七、决策科学化的挑战·····	(207)
八、矿业服务全球化的挑战·····	(208)
九、矿产资源利用全球化的挑战·····	(210)

第十三章 WTO 与全球化条件下, 我国矿产资源管理总体战略的探讨	(213)
一、逐步与国际接轨, 全面参与和融入全球化进程	(214)
二、根本转变粗放型的发展方式	(217)
三、下决心发展新能源和可更新能源	(221)
四、全面促进技术进步	(223)
五、根本改变我国矿产资源产业在国际分工中的位置	(226)
六、真正实现矿业可持续发展	(228)
七、优先发展我国非金属产业	(232)
八、全面培育人才, 实施人才兴业战略	(235)
第十四章 WTO 环境下, 矿产资源管理的哲学观讨论	(237)
一、矿产资源的发展观	(237)
二、矿产资源的利用观	(238)
三、矿产资源的环境观	(240)
四、矿产资源的财富观	(242)
五、矿产资源的全球观	(243)
六、矿产资源的安全观	(245)
七、矿产资源的科学观	(247)
八、小结	(249)
第十五章 结束语与建议	(250)
参考文献	(255)

第一章 关于 WTO 和矿产资源管理

一、基本概念

所谓 WTO (World Trade Organization, 世界贸易组织), 是指以市场经济机制和多边贸易规则为基础, 以乌拉圭回合达成的各项协定为法律框架, 具有法人地位的一个国际性经济组织, 它的核心是《WTO 协议》, 宗旨是: 促进贸易自由发展; 促进生产和就业; 促进人类共同繁荣; 促进最合理地利用资源; 走可持续发展之路。

WTO 成立于 1995 年, 其主要职能是: ①各项贸易协议的执行、监督和管理; ②协调和解决贸易争端; ③提供多边贸易谈判的场所; ④审议和监督各成员方的贸易政策; ⑤保证全球经济决策一致性。

WTO 的中心目标是促进全球贸易发展, 促进全球经济繁荣。它试图通过寻找各国都能普遍接受的方式和方法, 在合作互利的基础上, 实质性削减关税和其他贸易壁垒, 消除国际贸易中的各种歧视性做法和待遇, 推进世界经济全面发展。

WTO 的理论基础是自由贸易理论, 其基本认知是自由贸易可以为各方带来利益。WTO 正是试图通过促进全球自由贸易的开展, 使全球资源得到合理流动和充分利用, 带动世界各国经济共同发展。

所谓矿产资源, 是指在地壳中或地表由地质作用形成的有用物质的富集体或堆积体, 这里也包括在采矿、选冶或提炼(加工)等经济活动过程中生产、形成的矿产品。所谓管理, 是指对目标对象或管理对象所进行的领导、计划、组织、控制、监督、决策和协调等活动。所谓矿产资源管理, 系指对矿产资源及其相关经济活动和服务所进行的各项领导、计划、组织、控制、监督、决策和协调运作的总称。

在我国矿产资源管理概念中, 有广义和狭义之分。狭义的矿产资源管理主要着重资源本身的管理, 广义的矿产资源管理则添加了一些产业管理的内容, 如矿产品市场、矿产品加工等, 我们以为, 世界经济和贸易投资活动正在快速发展, 在中国加入 WTO 后的新形势下, 过窄的矿产资源管理概念, 不利于矿产资源管理的充分进行, 不利于矿产资源效益的有效发挥, 也有违于各项矿产资源管理的内在联系和客观规律。因此, 本书所论矿产资源管理, 偏重于广义的矿产资源管理。也就是说, 我们所论的矿产资源管理, 是为了实现矿产资源的最有效利用、矿产开发与自然环境的平衡, 以及建立公正的矿业市场秩序, 由政府机构依据宪法和法律, 行使法定职权, 对矿产资源勘查、开发、市场、投资、储备、利用、生产和服务的行为和过程所进行的一切组织活动和管理活动。它不仅包含狭义的矿产资源管理, 即矿产资源储量的统计与价值核算, 矿产资源形势分析, 矿产资源基础信息, 矿产资源的产权和使用权, 矿产资源开发利用规划等, 也包括基础性的矿产资源产业管理, 如矿产品生产、矿产品加工、矿产品供需、矿产品市场和矿业服务市场管理等。即本项目研究的矿产资源管理事实上是包含狭义的矿产资源管理范畴和人们通常所说的产业

管理范畴的综合，或者是两者的一体化和统一。

由上可知，本书所述的矿产资源管理的内涵，包括如下几个方面：①矿产资源管理的主体是代表国家意志的各级政府，矿产资源管理的行为是政府行为；②矿产资源管理的依据是宪法和法律；③矿产资源管理的对象是客观产出的矿产资源（包括已采出的矿产资源——矿产品）和相关市场与服务；④矿产资源管理的内容应是广泛的，包括所有相关产业方面的活动；⑤矿产资源管理的目的是实现矿产资源利用的最佳效益，维护国家利益，维护市场秩序，维护生态平衡，为经济可持续发展提供充足资源保障。

这里我们想明确一个基本问题，即矿产品管理是否应属于政府（矿产资源）管理的内容或范畴，或曰矿产品管理是否应是政府行为问题，换句话说，在市场经济条件下，政府要不要对矿产品进行管理。我们认为，在（不成熟）市场经济条件下，政府不仅需要对位于地下未开采的矿产资源进行管理，也需要对已开采出的矿产资源（即矿产品）进行管理，这是由市场经济条件下政府在宏观经济管理中的地位决定的。固然，在市场经济条件下，矿产品生产企业完全可以对矿产品生产成本、销售、价格、产量、质量等进行自我管理、自我调节，但政府无疑仍然在资源有效利用、综合利用、环境保护、国家安全、统筹规划、宏观调控等方面进行着监督和管理。国内有学者依据宪法和法律对这一问题存有疑问，但正是依据宪法和法律，我们感觉政府的矿产资源管理无论在法律上还是在理论与实践上都应包括矿产品管理，在我国现行矿产资源法第 29 条、第 30 条和第 34 条中，都直接或间接规定了政府对矿产品的管理权。

二、基本认识

在当今世界政治经济格局下，WTO 体现着国际经济贸易关系的重大进步，即从以权力为本位到以规则为本位，从无序走向有序。在当今国际关系尚不完善的现实条件下，WTO 是求和平、求发展的必要选择。WTO 体现了国际法的基本精神和准则：首先是主权平等原则，WTO 具有契约性质，各项协定都是在自愿和协商一致的基础上达成的；其次是公平互利原则，即承认发达国家与发展中国家在经济、技术等方面的差异，对广大发展中国家利益以适当照顾；第三，求合作以共谋发展，由于发达国家在资金和技术上有优势，而发展中国家在人力和自然资源方面有优势，因而两者优势互补，有利于世界共同发展。

WTO 是在多边合作的反复协商过程中诞生的。它的形成既是据理力争的过程，又是相互妥协让步的过程，最终才构成了各成员方都能遵守的一系列原则、标准、规则和决策程序。世界各国都围绕着这些原则、标准、规则和决策程序，在国际经济关系的共同领域中开展合作共存，从而形成了一种特定国际经济关系的体制模式。尽管这种体制模式的建立出自各国自身利益的需要，但同时也反映着不同时期内世界各国是基于共同利益基础而进行合作的关系。它建立了适合当今世界经济贸易往来的“游戏规则”，对促进世界经济发展、维系多边合作和平衡，都具有重大的现实意义。

WTO 不同于一般论坛性的国际组织，也不同于一般专业性的国际组织，而是一个规制各成员政府整个国际贸易行为的世界性组织，它的目的就是试图通过对所有成员方的国际贸易活动做出统一制度性安排，保障世界经济的平稳运行。也可以说，WTO 的实质就在于，通过规制一国政府的（行政）行为，来改变政府在经济运行中的地位、作用和职

能。WTO 对成员方政府行政行为评价的惟一标准，就是“统一、公正和合理性”。

表面上看，WTO 主要涉及和影响与国际贸易有关的各项活动，事实上，WTO 深刻影响着日常经济活动和管理活动的方方面面，包括政策制定、法规执行、计划组织、指挥领导、决策实施、运作程序，等等。

WTO 通过 WTO 规则而起影响和规制作用。WTO 规则，是一整套完整的经济贸易和法律制度框架，是所有成员方政府都必须共同遵守的基本准则。WTO 的各项规则，对成员方所有涉及与贸易有关的经济活动和管理活动的各个方面都有约束力和影响力。

矿产资源是一种自然资源，也是一种宝贵资产。矿产资源管理活动是一项重要的经济活动，因此，要受到 WTO 规则的全面影响和制约，这包括矿产资源的基本政策、管理方式、运作方式、运作程序、法律法规、贸易纠纷、仲裁制度、知识产权、专利保护、国营企业、政府采购，等等。矿产资源管理既包含一般意义上的管理，也包含特殊意义上的管理。说矿产资源管理包含一般意义上的管理，是因为矿产资源管理带有一切经济管理活动的自然属性，即进行所谓的计划、组织、领导、控制和协调作用，这也是一切管理活动的基本职能所在。说它包含特殊意义上的管理，是因为矿产资源本身具有特殊性：①许多矿产资源深埋于地下，能否有效地被发现，带有极大的风险性和不确定性；②矿产资源是不可再生资源；③许多矿产资源的利用价值是不确定的，还有待进一步研究；④矿产资源在某种程度上关系到国家经济安全 and 国家安危；⑤矿产资源的开发和利用，关系到人类的生存环境和生态系统，在某些情况下，还关系到人民的生命财产安全。因此，矿产资源管理又不同于一般意义上的经济管理，它是关系到国家长治久安的大事，关系到国民经济发展的全局。

矿产资源管理是一项艰巨复杂的工作，涵盖管理工作的方方面面，包括政策、方针、法律、制度、战略、决策、指挥、方式、方法、宣传、教育、运作程序等，是科学和艺术的高度综合和统一。矿产资源管理也是一项有组织的系统工程，它要求全盘考虑、评估各种各类复杂问题，权衡利弊，做出英明的决断。有效的矿产资源管理要求有先进的管理体制和制度、健全的法律法规、睿智的领导者、掌握现代技术的高素质群体、牢固丰富的基础学科知识等。

在我国加入 WTO 的新时期，有效的矿产资源管理还需要人们去进行新的探索，还需要人们根据外部条件的变化去进行新的调整和变革，还需要人们去不断地学习。这期间，还特别需要有与时俱进的指导思想和先进的指导理论，因为它们统领各项工作的灵魂。

新时期，我国的矿产资源管理面临众多的抉择，需要参考、借鉴其他相关学科的先进管理理论，以适应新形势和发展的需要。矿产资源管理属于经济管理范畴，因此，从管理角度上说，学习掌握现代经济管理的科学理论、方法和思维方式，应当特别有助于指导、帮助我国的矿产资源管理实践。

1. 决策论

决策是对未来行为确定目标，根据当前和未来的环境和条件，从多种可行方案中选择最优方案的分析判断过程。它是现代经济管理和产业管理的核心。决策论则是应用现代科学技术成就，分析、研究决策科学规律和如何做出正确决策的科学或理论。在现代决策过程中，需要综合考虑各种因素和相互关联问题，可形成多种预案和对策。决策论就是通过一系列要素进行科学的分析和组织，应用定量技术和方法，实施模拟计算和相关程序，

筛选出最佳方案，以达到最佳决策之目的。决策论中包含的定量方法很多，最常用的有概率分析、决策树分析、模拟技术分析等。在我国当前矿产资源管理中，就管理决策而言，面临众多挑战和抉择，因此，深入研究、掌握该理论对我国新时期的矿产资源管理有重要意义。

2. 规划论

无论是企业管理，还是政府管理，都需要对人力、物力、财力和时间进行最合理的安排和利用，都需要从整体上加以考虑，都需要对各种因素和条件进行统筹兼顾、合理调配、最优设计等，目的是使效果最大化或消耗最小化。规划论就是研究、解决这类问题的数学理论和方法。在我国当前资源紧张、矿业下游企业发展无序的情况下，认真学习、掌握该理论对我国矿业发展有重要意义。在实际管理中，常用的规划理论有线性规划和非线性规划等。

3. 库存论

库存投资和维持费用常常是企业经营和政府管理的主要费用。在现代经济发展中，对矿产资源管理来说，研究矿产资源和矿产品储存问题需要使用该理论，因为它是政府管理中一个十分重要的问题。库存管理方面的问题，最主要的是：①在某一规定时间内的合理库存量是多少；②何时是此库存量的合理订货时间。库存论就是研究和解决在什么时间，以多少数量来补充各种库存，以保证库存达到最优的一种定量分析方法。在我国当前矿产资源较为紧缺、许多矿业企业原料紧张的情况下，学习、了解、科学应用该理论有重要意义。

4. 网络计划理论

网络计划理论是20世纪50年代发展起来的一种计划管理的科学方法，也称为“统筹法”。在管理上应用较广的有两种：一种是关键路线法，主要用于成本控制；一种是计划评审技术，侧重于时间的控制。网络计划技术和理论的基本原理是：首先，应用网络图来表达一项计划中各个工作的先后顺序和相互关系；其次，通过计算找出计划中的关键路线，通过不断改善网络计划，选择最优方案并付诸实施；在计划执行过程中进行有效控制，以保证在最合理使用人力、物力、财力的基础上完成计划目标。我国新时期的矿产资源管理也是人、财、物管理的统一，是成本与效率和效益的统一，是计划与安排的统一，因此，研究、了解网络计划理论对新时期的矿产资源管理也有重要意义。

5. 排队论

排队论，又称等候理论，是研究在各种服务系统中设置多少服务人员或设备最为合适、最为有利，既不使顾客或需要者过长地排队等候，又不致使人员和设备过久地闲置不用的理论。

在政府管理中，特别是在矿产资源管理中，许多系统、许多部门在概念上都可以用服务模型来表示。出现排队等候现象，事实上就是提供的服务和需求之间发生了矛盾，如为应对全球化竞争，我国大量矿山、加工、炼制企业的投资改造等。用排队论研究、解决此问题，关键是要建立符合实际的排队模型，通过数学解析方法，求出供需双方都满意的答案。

6. 对策论

对策论，也有人称之为博弈论，就是探求制胜对方的最优方案 and 对策。它要求在做出

对策前，要进行大量的信息情报收集，并运用科学的手段和方法，对其进行过滤、加工、分析，最终以模型、数据来表明对策结果。我国新时期的矿产资源管理，事实上也是与我国的竞争、对决，学习、掌握该理论有利于我们在竞争中获胜。

7. 系统管理理论

所谓系统管理理论，主要是指用系统论的观点来研究企业的管理问题，作者认为这也适用于本项目研究的矿产资源管理问题。

系统管理理论认为，人类社会是一个有组织的社会，是一个复杂的大系统，在这个大系统内，任何一个组织、部门都是一个子系统，而且是一个开放的子系统，它与周围的环境条件之间存在着动态的相互作用、相互影响，因此，必须要协调好各方的关系，才能最佳地达到管理目标。

系统管理离不开数学方法、模型方法和计算机手段以及行为观点。有人认为，系统管理理论是对现代管理理论的综合。

由上可见，在现代管理科学的各种理论中，似乎都十分强调对管理问题的模型化和定量化。我国的矿产资源管理也应加强探索管理模型化和定量化之路。

三、矿产资源管理的基本原则

我国宪法规定矿产资源归国家所有。政府对矿产资源的管理带有法律上的强制性和行政上的指导性、协调性与服务性。矿产资源管理的基本原则是：①法制原则，即对矿产资源的勘查、开发、加工、利用、管理、保护和对矿业企业的监督、服务都必须依法进行；②经济效益原则，即在矿产资源的勘查、开发、加工、利用、管理和保护过程中，必须要用尽可能少的投入获得最大的产出；③目标原则，即根据实际，确定矿产资源的管理目标和规划，作为实施矿产资源开发、利用、管理和保护的行动指南；④制衡原则，即建立立法、司法和行政三方的管理权限和职责范围，相互监督，防止权力滥用，特别是行政上的自由裁减量；⑤宣传教育与经济工作相统一原则，即宣传教育和经济工作在矿产资源管理过程中必须要做到有机结合，前者为后者服务，后者必须以前者为保证，不允许将两者对立起来；⑥民主管理与集中统一相结合的原则，即是指在矿产资源管理活动中，应充分发挥人民群众当家作主、出谋划策的权力，以及各市场主体自主经营、提出建议的权力，同时，政府对相关矿业活动必须要实行统一的政策和指导，目的是，一方面，通过民主管理，增强人民群众的主人翁责任感，调动企业的积极性；另一方面，是要通过对整个矿产资源经济活动的集中统一管理，使矿产资源经济活动克服盲目性，使整个矿业经济沿着正确的方向有序发展；⑦权、责、利相统一原则，即在矿产资源管理活动中，政府、企业和个人都应承担一定的责任，都应有与其责任相当的经济权力，并能获得与其经济活动效益一致的经济利益。

在 WTO 条件下，矿产资源管理除了要遵守以上基本原则外，还应遵守各种 WTO 规则，这包括下章将要讨论和涉及到的市场经济原则、公平竞争原则、非歧视性原则、透明化原则、自由贸易原则、市场开放原则、保护知识产权规则，等等。

矿产资源管理的基本目标是：①实现和维护国家对矿产资源的所有权和收益权；②保障国家经济发展对矿产资源的需求；③维护矿业市场的正常秩序，保障权益人和市场主体的合法权益；④保障矿业收益在社会中的公平分配；⑤保障国家经济安全；⑥促进矿业经

济发展，推进矿业国际竞争力的提高；⑦实现矿业可持续发展。

四、矿产资源管理的主要理论基础和依据

1. 资源价值论

在传统的价值观念中，人们淡漠自然资源的价值，因而自然资源的利用，包括矿产资源的利用，处于无政府状态，浪费严重。然而，随着社会经济的发展，自然资源不但变得越来越重要，而且变得越来越紧缺，促使人们的观念发生变化，人们越来越认识到自然资源有其价值。这种价值不是由这种商品本身所包含的必要劳动时间决定的，而是由它的再生产所需要的社会必要劳动时间决定的。自然资源体现其价值主要表现在以下方面：

1) 许多自然资源并不是取之不尽、用之不竭的，它对人类社会的发展进程和经济起着至关重要的作用；

2) 人类在开发、利用自然资源过程中需要付出大量劳动；

3) 人类在一些自然资源如矿产资源的再生产、再寻找过程中需要投入巨大劳动；

4) 人类为寻找、开发、利用自然资源所进行的各种准备（劳动），如智力投资、技术研发、生产设备研制等，无疑是自然资源再生产的一部分；

5) 随着自然资源的消耗，人类对其回收、环境治理、替代材料（代用品）的研究和投入也是自然资源再生产的一部分；

6) 自然资源是大自然完整体系的一部分，人类在开发、利用自然资源的过程中，对大自然其他问题的关注、投入和保护显然也是自然资源再生产的一部分。

以上按照马克思的劳动价值论也充分说明，自然资源具有无可争议的价值属性。由于一切管理活动都是有目的的经济活动，所以要维护所有者资产权益，要讲究成本与效益，要保值增值，要为国家经济建设服务。矿产资源属自然资源，自然具有价值属性和特点，因此，自然资源具有价值的理论观点为矿产资源管理奠定了理论基础。

2. 环境危机论

人类要发展经济，改善生活条件，必然要开发利用矿产资源。然而，在开发利用矿产资源过程中，由于种种原因，特别是管理的不力和经济利益的诱惑，使我们的生活环境受到破坏，如生物多样性减少、森林树木大量死亡、自然调节功能减弱等，即出现了环境危机，不仅影响了大自然的和谐共存，也严重影响了人类可持续发展经济。

出现环境危机不是人们的本来意愿，而是在一定的社会经济发展阶段，经济运行所导致的结果。经济发展过程中的某些因素，如宏观经济失策、市场失效、市场缺陷、技术进步不对称、非确定性、不可逆性、人口增加、非市场交易资源以及经济发展与环境的取舍关系等，常常有碍环境保护和资源的持续性利用，造成环境危机。以技术进步不对称为例，技术进步对资源开发与环境保护两者来说往往是不对称的。许多技术进步，源于资源开发实际，多集中在开采利用技术，如如何降低开采成本，如何使以前不能开发利用的资源变成可以开发利用的资源等。这些技术进步，在客观上都可能促进资源的开发利用，而不利于环境的保护和持续。另一方面，技术进步往往又较为忽视环境资源的保护与持续，例如如何使一个生态系统功能更为有效，如何使脆弱环境变得更为稳定等。前一种是市场自身力量推动的结果，反应快，周期短，投入产出比高；后一种则是政府干预的结果，非市场经济的自然产物，往往反应慢，时间滞后，周期长，市场收益率低。这就必然使技术

进一步倾斜于资源的开发利用。再以非市场交易资源为例,非市场交易资源如生物多样性、生态系统功能、尚未被人类认识和开发利用的动植物品种等,由于没有市场价值,不能市场中进行交易,往往为人们所忽略,它们时常是伴随其他经济活动被随意处置。事实上,它们不是没有价值,只是超出了人类目前可评估的价值领域和范畴。再以不可逆性为例,尽管大自然有物种千千万万,但某一物种,一旦消失,世上便没有相同的生物体了,而大自然生态系统又是在生物与环境相互作用的长期过程中形成的,有着自己的特点和功能,一旦这种系统某一环节或要素被打乱和破坏,则自然生态功能就很可能瘫痪,这种不可逆性自然可导致严重环境问题,威胁环境持续发展。

因此,环境危机论认为:①市场自身不足以保证环境的可持续力,必须要有人为干预,无论是经济的还是行政的、法律的;②通过对市场修正和补救措施,可以缓解环境问题,但修正和补救措施需要在实践中具体探讨;③大部分自然资源,由于其利用存在不确定性和不可逆性等,都构成潜伏的环境危机。

以上说明,在现代市场经济机制和社会环境下,在资源开发、利用过程中,都可能会有意无意地造成环境损害,需要进行行政干预。由于在现代市场经济条件下,保护环境也是矿产资源管理的重要目的之一,以维护资源产业的可持续发展。因此,环境危机论的提出也为矿产资源管理奠定了理论基础。

3. 资源危机论

在20世纪50~60年代,自然资源危机论调在西方国家风行一时,原因是第二次世界大战期间金属矿产和能源矿产储备迅速降低,资源迅速耗竭。同时,西方国家经济迅速发展,50年代人均国民生产总值以年均3%的速度增长,60年代则超过4%,工业生产在20年间翻了两番,这个速度比20世纪上半叶高出4倍。其结果是,所有重要金属和能源矿产的消费空前升高,综合消费的增长速度年均超过2%,很多矿产超过5%,如铁矿6%,铝9.8%等,资源危机呈现苗头。这种景象酷似广为人知的马尔萨斯模式,有人将此类呈指数增长的消费现象与设想的固定资源基础相比较,提出了资源危机论,预言资源危机迟早会发生。同时,人们也认为,矿产资源开发将不可避免地引起环境变化,破坏环境。特别是易开采矿床日益减少和开发利用低等级矿床,不仅使所产生的废料比例加大,需要投入更多能源,还将开发推进到环境更为脆弱的地区,最终会达到原材料供给自然极限。

尽管随着技术的进步,资源危机并没有真正出现,但人们对资源危机(储存性资源)的担忧始终没有消除,相信自然极限总有一天会到来。同时,人们的关注还增添了新的内容:①重要金属矿床和能源矿床的日益耗竭;②存在某种危险,即污染和生物单一化会破坏极其重要的全球生物地球化学循环,以致维系生命的生态系统将严重受损乃至整个消亡;③天然可更新的“生产性”资源(如淡水、土壤、森林和鱼类)的耗损;④部分对人类有休闲和欣赏价值的环境资源日益丧失和匮乏等。

资源危机论学者认为,储存性资源(主要指矿产资源和土地资源),是经过千百万年才形成的物质,从人类视角来看,其日常供给是固定的,其最终可利用的数量必然存在某种极限,尽管我们不知道这个极限在何处。储存性资源在开发利用过程中的每一个阶段,都需有各种环境资源的匹配。采矿会破坏土壤、植被和排水系统,产生相当程度的水污染和空气污染,降低景观价值,让当地居民产生经济和社会损失。采矿也对健康和建筑产生损害,降低农业生产力、产生严重生命损失事故等,这些都必须纳入采矿成本,并降低