

# 浙江省砂石土矿管理经验总结及启示

曾凌云 王联军 史登峰

(中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

**【摘要】**浙江省在砂石土矿开发管理工作中坚持规划管控,不断优化砂石土矿开发布局;推行“净采矿权”出让,强化资源市场配置;积极引导使用先进技术,提升开发利用水平;坚持环保优先,促进矿业绿色发展;坚持转变职能,持续深化审批制度改革。经验启示:(1)优化布局方面,科学编制第三轮矿产资源规划并严格实施;(2)市场出让方面,进一步完善矿业权招标投标挂牌出让程序,推进矿业权网上交易;(3)审批登记方面,建议一方面深入推进简政放权,另一方面进一步提高审批效率;(4)环境保护方面,在砂石土采矿权选址、出让、审批中落实生态保护优先的原则,严格环评准入,落实矿山地质环境治理恢复责任,严格执行保证金制度。

**【关键词】**砂石土矿;管理经验;启示;浙江

**【中图分类号】**F407.1;F062.1

**【文献标识码】**C

**【文章编号】**1672-6995(2015)09-0026-03

我国砂石土资源总量丰富,为经济社会快速可持续发展提供了重要支撑。同时,砂石土矿山量大面广,对地表生态环境和自然景观影响较大,做好砂石土资源管理工作是矿产资源领域落实生态文明建设的重要内容。按照矿产资源法律法规的规定,砂石土矿由省级以下国土资源主管部门负责审批发证和日常监管。多年来,各地砂石土矿管理制度不断完善,开发利用水平不断提升,但对照中央关于大力推进简政放权转变职能、强化资源市场化配置和大力推进生态文明建设等方面的要求还有不小差距。浙江省在砂石土矿管理方面走在全国的前列,已经建立了较完善的砂石土矿管理制度,在管理实践中效果明显,及时对浙江省砂石土矿开发管理的先进经验进行分析总结,对于国土资源部研究出台进一步规范和完善全国砂石土矿管理的政策制度具有重要的借鉴意义。

## 1 浙江省砂石土资源开发利用现状

浙江省是矿产资源“小省”,能源和金属矿产较少,砂石土等非金属矿产相对丰富,资源储量较大,全省几乎均有分布,但受基础设施建设及区位交通状况的影响,其开发利用的地域性明显,主要集中在舟山、温州、湖州、台州、杭州等经济发展水平较高的地区。截至2014年底,全省共有砂石土矿采矿权829个,从业人员2.5万人,年矿石采掘量4.4亿吨,矿业总产值114亿元,实现利润10.2亿元。砂石土矿采矿权数量、矿石采掘量、矿业总产值分别占全省的66.5%、84.1%、79.81%。

浙江省砂石土资源开发利用的主要特点为:一是开采矿种以露天开采的普通建筑用砂石粘土为主;二是砂石土资源规模化、集约化利用水平较高,大型矿山436个、中型矿山73个,分别占全省砂石土矿山总数的52.6%、8.7%;三是投资主体以民营资本为主,产业外向度低;四是砂石土资源需求旺盛,2010至2014年共提供砂石土矿产资源22.27亿吨,平均每年在4.45亿吨以上。据测算,每年平均需建筑石料矿产5亿多吨,缺口约8000万吨左右,供需矛盾突出;五是保障经济发展与保护生态环境,砂石土资源开发与维护群众权益和社会稳定的压力增大。

**收稿日期:**2015-07-22; **修回日期:**2015-08-18

**基金项目:**中国地质调查局国土资源大调查项目(12120113080500);中国地质调查局国土资源大调查项目(12120115058501)

**作者简介:**曾凌云(1983-),男,湖南省株洲市人,中国国土资源经济研究院助理研究员,理学硕士,主要从事矿业权管理相关研究工作。

## 2 浙江省砂石土矿管理典型经验总结

多年来，浙江省政府及国土资源等部门高度重视砂石土矿的开发管理工作，在砂石土矿开采准入、市场出让、部门协调、审批登记、价款使用、安全生产和环境保护等方面陆续出台了一系列规定，形成了较完善的砂石土矿管理制度，在管理实践中取得了良好效果，其主要经验可总结如下。

### (1) 坚持规划管控，不断优化砂石土矿开发布局。

一是严格执行矿产资源规划分区管理制度，严格按照“规划禁采区内的矿山关停，规划限采区内的矿山收缩，规划开采区内的矿山集聚”的要求，强化规划实施。全省规划开采区内的矿山数从期初的 1306 个减少到 2014 年底的 949 个，规划限采区内的矿山数从期初的 1432 个减少到 435 个，分别减少了 27%和 69%，规划禁采区内的矿山已基本关停。二是严格执行采矿权设置方案制度。以县（市、区）为单位编制采矿权设置方案，将采矿权设置方案作为采矿权审批的前置条件，明确规定未批准设置方案的不得新设采矿权。三是严格实施采矿权“双控”管理制度。统筹考虑市场需求，通过规划方式明确规划期末采矿权指标控制数，并分解为年度计划指标控制当年采矿权投放数。

### (2) 推行“净采矿权”出让，强化资源市场配置。

浙江省国土资源厅于 2010 年出台相关政策，2013 年进一步细化完善，推行“净采矿权”出让制度。在采矿权选址时，由乡镇政府提出申请，县级人民政府牵头，国土资源主管部门会同涉矿相关部门联合踏勘。在采矿权出让前通过确权、补偿、公示、告知等步骤，将相关政策处理到位，使竞得人不再受土地、地面附着物及相关固定资产等权益制约，在竞得采矿权完成采矿登记后即可顺利进场开展矿山建设和开采活动。明确砂石土采矿权出让县级所得向乡（镇、街道）、村（社区）分配使用的比例，充分调动基层工作积极性，有力保障矿区群众权益。

### (3) 积极引导使用先进技术，提升开发利用水平。

浙江省注重引导矿山企业使用先进的设备和生产工艺，通过多种开采方案比较，优选最科学、最环保的开采方案，提高采选三率指标，提升开发利用水平。一是引导矿山企业采用先进的破碎设备、引进喷淋设施、建立封闭式破碎系统，有效降低破碎过程产生的噪音和粉尘；二是引导矿山企业采用皮带封闭式运输取代车辆运输的方式，既能节约成本，又环保安全；三是引导矿山企业采用先进技术、工艺和设备，加强矿产资源的综合利用，即循环利用生产废水，回收生产废渣，做到资源吃干榨尽、污染物零排放。

### (4) 坚持环保优先，促进矿业绿色发展。

一是严格采矿权设置。新设矿山充分考虑自然地形地貌、资源合理利用、生态环境保护等因素，合理确定矿区范围，尽量整体开采，少留或不留边坡，把资源开发、矿地利用、生态保护三者有机统一起来。二是严把环评审批关。对不符合环评要求的新建矿山一律不予颁发采矿许可证。三是严格落实治理责任。采矿权出让成交后，采矿权人必须与所在地国土资源主管部门签订矿山自然生态环境治理责任书，缴纳治理备用金，倒逼采矿权人落实治理责任。四是抓好绿色矿山建设。浙江省从 2005 年底起开始推动绿色矿山建设，做到应建必建，对未按要求开展绿色矿山建设的，年检不予通过，并暂缓办理采矿权延续等登记事项。五是开展“四边三化”生态环境治理专项行动。按照浙江省委、省政府关于做好“公路边、铁路边、水边、山边”的“洁化、净化、美化”工作的部署，扎实开展“四边”区域的废弃矿山生态环境保护与治理恢复工作。

### (5) 坚持转变职能，持续深化审批制度改革。

一是下放审批权限。将省级登记发证普通建筑材料用砂石土矿采矿权审批登记，以及矿产资源开发利用方案、矿山地质环境保护与治理方案和土地复垦方案审查意见的审定权下放至县级国土资源主管部门行使。二是优化审批流程。将砂石土矿采矿权的划定矿区范围与采矿权新立登记程序合并，并于2014年成立了行政审批处，集中办理全厅的行政审批事项，实现采矿权审批网上申报，大大提高了审批效率。三是简化审批要件，将矿产资源开发利用方案与矿山安全设施设计两个要件合并。四是实施差别化管理。根据砂石土矿用途将其采矿权分为经营性、治理性和工程性三类，不同类别采取不同管理措施。对经营性采矿权，一律招拍挂出让，严格执行三区管理原则；对治理性采矿权，可将治理工程一并捆绑招标出让，而且不受规划分区限制；对围垦、标准渔港以及政府全额投资的建设项目专供配套的工程性采矿权，可以协议出让，而且不受规划分区限制，这样既维护了矿产资源国家所有权益，也为经济建设提供了资源保障。

### 3 浙江省砂石土矿管理的经验启示

浙江省建立了较完善的砂石土矿管理制度，砂石土资源管理工作成效突出，通过对浙江省砂石土矿管理典型经验的总结，笔者认为可为规范和完善全国砂石土矿管理制度提供以下经验启示。

一是优化布局方面，科学编制第三轮矿产资源规划并严格实施，对于新设矿业权从数量上实行总量控制，从空间上严格落实规划分区，从产能上设定最低门槛，从技术上进行引导；对于已设立的位于规划限制、禁止区等布局不合理的砂石土采矿权，依法依规进行清理处置，使砂石土资源开发布局持续优化。

二是市场出让方面，建议按照中央全面深化改革对资源配置提出的总体要求，进一步完善矿业权招标、拍卖、挂牌出让程序，推进矿业权网上交易，强化市场配置资源的决定性作用。同时充分发挥政府作用，探索在采矿权出让前尽量把将来开采活动中可能涉及的相关权益提前处置到位。

三是审批登记方面，建议一方面深入推进简政放权，通过修改地方法规等方式尽可能将砂石土采矿权审批权限下放到市、县级国土资源主管部门；另一方面进一步提高审批效率，优化审批流程，推进网上审批，探索矿产资源开发利用方案、环境影响评价、安全生产预评价、土地复垦、矿山环境恢复治理等方面要件的简化与合并，探索经营性和工程性砂石土采矿权的差别化管理政策。

四是环境保护方面，建议按照中央大力推进生态文明建设的相关要求和中央领导同志对矿产资源开发中环境保护的有关指示精神，在砂石土采矿权选址、出让、审批中落实生态保护优先的原则，严格环评准入，落实矿山地质环境治理恢复责任，严格执行保证金制度。同时，对于已建砂石土矿山，强化环境保护和治理恢复的监管和投入，积极倡导绿色矿山建设，“要金山银山，更要绿水青山”，切实处理好保障发展和保护环境的关系。

#### 参考文献：

- ①陈相花.小矿种 大管理[N].中国国土资源报,2013-09-04(09).
- ②陈相花.浙江省规范建筑用砂石黏土矿管理的启示[J].资源导刊,2013(9):52-53.
- ③邱建平.在厅党组中心组专题学习会上的发言[J].浙江国土资源,2013(9):19-20.
- ④邱建平,石玉山.规范砂石土矿管理 保障经济社会发展[J].浙江国土资源,2013(11):33-35.