

积极做好西部矿产资源规划研究工作

——浅谈加强西部地区矿产资源保护和合理利用规划的建议

□ 国土资源部规划司司长 潘文灿

一、提高认识,统一思想,树立积极为实施西部大开发战略服好务的观念

实施西部地区大开发战略是党中央的重大决策。党中央、国务院历来十分重视促进地区经济合理布局和协调发展,逐步缩小全国地区之间的发展差距,实现全国经济社会的协调发展,最终达到全体人民的共同富裕。江泽民总书记近年来多次强调,加快开发西部地区,对于推进全国的改革和建设,对于保持党和国家的长治久安,是一个全局性的发展战略,不仅具有重大的经济意义,而且具有重大的政治和社会意义。加快中西部地区发展的条件已经基本具备,时机已经成熟。

江泽民总书记强调,加快开发西部地区,是一个巨大的系统工程,也是空前艰难的历史任务。既要有紧迫感,抓紧研究方案、步骤和政策措施,又要做好长期奋斗的充分思想准备。在发展社会主义市场经济的条件下,加快开发西部地区,要有新的思路,新的工作方法。要适应建立社会主义市场经济体制的要求和新的对外开放环境,充分考虑国内外市场需求的新变化,按客观经济规律办事。国家要加强宏观调控,研究提出符合实际的政策措施。要按照有所为、有所不为的原则,统筹安排,有计划有步骤地进行开发,防止刮风,防止“一哄而起”。在编制下一个五年计划时,要把加快开发西部地区

作为一个重要方针。

朱镕基总理近日在甘肃、青海、宁夏考察工作时强调,加快西部地区发展是邓小平同志关于中国现代化建设战略思想的重要组成部分,是促进各地区共同繁荣、共同富裕的必然要求,我们一定要按照江泽民总书记近年来多次重要讲话和指示精神,站在现代化建设全局和长远发展的高度,统一思想认识,不失时机地实施西部大开发战略。

加快西部地区的发展,实施西部大开发战略,对于保持西部地区政治和社会稳定,促进民族团结和保障边疆安全都具有重大意义。西部地区少数民族聚居比较集中,又地处边疆。加强西部地区的经济发展和社会进步,实现各民族共同富裕,才能进一步巩固和发展平等、团结、互助的社会主义民族关系,大大增强整个中华民族的凝聚力,才能保持民族地区的稳定和巩固祖国边防。

加快西部地区的经济发展,可以促进国民经济持续快速健康发展,推动我国现代化建设第三步战略目标的实现。西部地域广大,自然资源丰富,有巨大的发展潜力,也是一个巨大的潜在市场,加快发展西部地区可以促进各种资源的合理配置和流动,为国民经济的发展提供广阔的空间和巨大的推动力量。

国土资源是国民经济和社会发展的重要物

质基础,是国家和社会存在及发展的载体。加强西部地区国土资源的合理开发利用规划,特别是合理开发西部地区的矿产资源,对于改善西部地区的交通运输、能源动力等经济发展条件有重大的推动作用。同时,国土资源的合理开发利用及其后续产业可为地方增加致富就业的机会,有利于促进地区经济的发展。

二、矿产资源规划研究的意义

矿产资源保护和合理开发利用是西部大开发的重点内容之一,如何发挥其在西部区域经济中的作用?西部地区矿产资源的开发利用潜力究竟如何?优势表现在哪些方面?受到哪些因素的制约?在开发序次、规模、方式上应如何总体规划 and 部署?所有这些都是当前应该首先研究与考虑的问题。西部地区的矿产资源调查评价与勘探工作一直是薄弱环节,对于矿产资源潜力缺乏全面的认识和综合评价,这既不利于矿产资源保护和合理开发利用,还会影响工业布局的合理性,以及交通等基础设施布局。因此,在综合分析评价西部地区矿产资源潜力的基础上,组织编制矿产资源规划具有十分重要的现实意义。

1. 统筹规划西部地区矿产资源的开发利用,有利于促进西部地区区域经济的发展、产业结构调整、基础设施的合理布局与规划及生态环境保护和建设。

我国西部地区经济是国家宏观经济的重要组成部分。西部地区的矿产资源勘探、开发同样是国家矿业经济的有机组成部分。第一,在社会主义市场经济条件下,西部矿业经济活动必须与国家的矿业经济发展相协调,要与全球矿业经济相联系,不能仅注重西部发展,忽略其在全国宏观经济中的地位,忽略全球经济和国家宏观经济对其发展的影响;第二,西部各省(区、市)的矿业经济发展必须与整个西部经济发展相协调,不能只顾本区域的利益或过度损耗本地区的资源,影响其他区域的发展;第三,要统筹规划,综合开发和治理。

综合分析西部地区的国土资源的勘探开发条件,国土资源具有较大的开发潜力。首先西部拥有丰富的土地、林地、草地资源。其次,西部拥有丰富的矿产资源。在全国已探明的 153 种矿产资源中,西部地区探明 121 种,主要以能源、有色金属、重化工非金属矿产资源为主,具有开发优势的矿产资源主要有石油、天然气、煤、锰、铬、钒钛、铜、铅、锌、镍、钴、锡、汞、锑、铂族、稀土、磷、硫、铁、钾盐、铝土矿、重晶石、石棉、芒硝等 25 种,总量巨大、开发程度较低。在 45 种主要矿产中,西部地区探明储量占全国的 51%,有近 1/3 以上的矿产的一半以上保有储量分布在西部,而西部地区 1998 年矿业产值只占全国矿业产值的 20%,固体矿产产出量只占 23%,西部还拥有丰富的太阳能、风能和水电等清洁能源。当然,目前西部国土资源开发也存在不少难点。影响西部矿业经济发展的制约因素很多,较为重要的主要有基础设施相对落后、生态环境脆弱、经济欠发达、人才短缺、财政投入有限、融资渠道不通畅、对外资引入较为困难等,在进行西部矿产资源开发利用的战略布局时,应统筹考虑,合理部署,突出重点,协调发展。只有这样,西部矿业经济才会有活力,西部的矿产资源开发利用才会卓有成效。

2. 科学编制西部地区矿产资源规划,有利于促进西部各省(区、市)矿业经济的发展。

搞好西部矿产资源潜力的综合评价,可以使西部各省(区、市)摸清自己本省(本地区)的“家底”,正确估价本地区内的矿产资源潜力,制定科学的矿产资源保护与开发利用战略。合理规划矿产资源的勘探,开发利用,可以促进西部各省(区、市)矿业的合理布局,调整产业结构,引导和规范矿业市场,避免盲目发展,无序勘探和乱开滥挖。

3. 在社会主义市场经济条件下,运用新机制实施国土资源大调查工作。

开展西部地区基础地质调查和矿产资源调

查评价是开展新一轮国土资源大调查工作的重要内容,是国土资源规划与管理工作的迫切需要,是贯彻落实党中央、国务院关于西部大开发战略在国土资源调查领域的实际行动。科学、全面地认识西部地区的矿产资源潜力,找准工作的主要目标,明确工作任务,突出工作重点,这些都是需要西部地区和中央有关部门着力研究的重要内容。

三、规划研究的总体要求

综合评价我国西部地区矿产资源潜力及其在西部经济发展中的战略地位,分析西部地区矿产资源开发利用的技术经济与社会条件,制定西部地区矿产资源规划;通过规划,指导西部矿产资源保护与合理开发利用。保证西部大开发战略的顺利实施。我认为在规划研究工作中应正确处理以下四个关系:

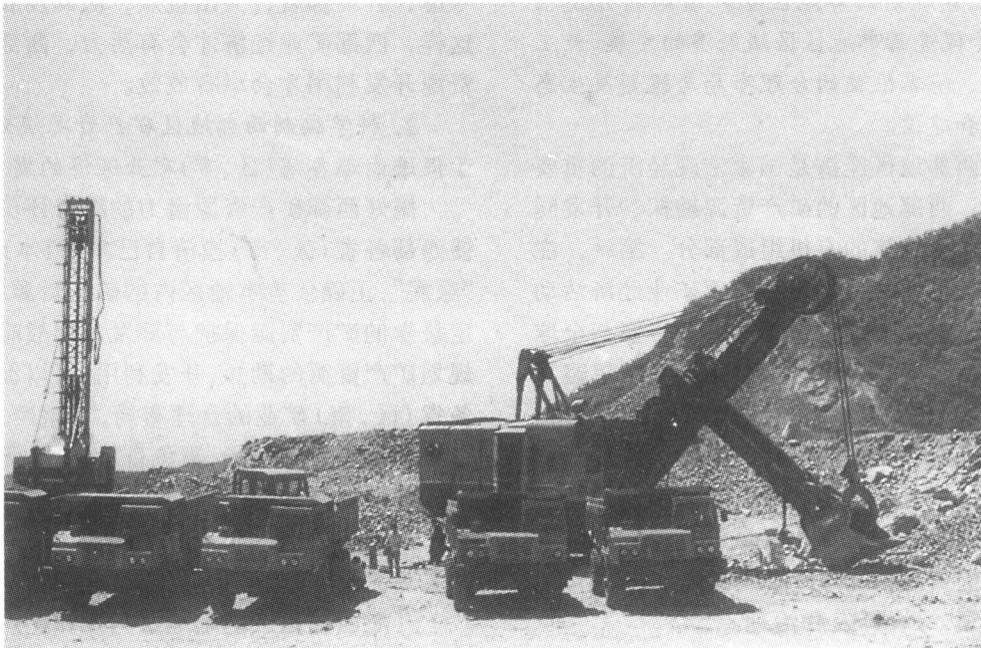
1. 西部地区矿产资源规划研究是一项跨地区、跨部门、综合性的规划研究工作。西部地区的各省(区、市)要相互配合、协调行动,统一要求。

2. 各省(区、市)的矿产资源规划研究工作,要以邓小平开发西部地区理论为指导。贯彻中央关于人口、资源、环境的基本国策,实施可持续发

展战略和科技兴矿战略,从实际出发,坚持经济效益、资源效益、环境效益和社会效益的统一,维护矿产资源的国家所有权益,兼顾当前和长远、中央和地方利益,在国家政策和规划的指导下,发挥各自的区域优势,因地制宜,加强矿产资源勘探,有效保护和科学合理地开发利用矿产资源,保障国民经济和社会发展对矿产资源的需求。

3. 从全局出发,做好与相关规划、政策的衔接。各省(区、市)矿产资源规划目标任务必须与国民经济和社会发展规划紧密结合,与《西部地区开发战略规划》相结合,与相关政策相衔接。特别是要注意矿产资源的规划与相关基础设施建设、产业结构调整、生态环境建设、科学发展规划等紧密结合,真正使西部地区的资源优势转变为经济优势,真正使规划落到实处。

4. 要妥善处理发展与保护的关系,促进矿业的可持续发展。通过矿产资源保护和合理利用规划,引导矿产资源利用方式从主要依靠建新矿,单纯追求矿产品数量,转到主要依靠科技进步,提高资源利用效率上来,转到以提高经



经济效益为中心的轨道上来,实现资源利用方式从粗放型向集约型转变。切实加强矿山生态环境保护,最大限度地减轻矿业活动对生态环境的污染和破坏,依靠科技进步,实现矿产资源开发与生态环境保护的良性循环。

在开展西部矿产资源规划研究时,要坚持以下五项基本原则:

第一,开发和保护并举,提高资源利用效率。

第二,统一规划,合理布局,积极勘查,保护开采,综合利用。

第三,矿产资源开发利用与区域经济发展相结合,调整优化产业结构。适度发展资源加工业和原材料工业。

第四,坚持矿产资源开发利用的经济效益与资源效益、环境效益、社会效益四统一,防止破坏生态,污染环境。

第五,坚持加快西部矿产资源保护性开发,处理好“实际需要”和“开发可能”的关系,重点与一般的关系。要突出重点,要体现“有所为,有所不为”的思想。

四、规划研究的重点内容

1. 现状与前景分析。

(1) 自然地理与社会经济发展概况;

(2) 矿产资源现状分析:地质工作程度、矿产资源现状、矿产资源优势和地位;

(3) 矿产资源开发利用现状、矿业在西部地区经济发展中的地位 and 作用,存在的主要问题;

(4) 矿产资源开发利用的前景分析,已开发矿产资源产地潜力、待开发矿产资源产地潜力、市场前景分析;

(5) 地质生态环境现状与趋势分析。

2. 地质矿产调查评价与勘探。

(1) 基础地质调查,以 1:25 万为基本比例尺,围绕西部基础地质问题开展区域地质调查和围绕西部生态地质环境保护与建设开展生态地质环境调查评价。在主要成矿区带开展区域化探、区域重力的调查,提高西部重要成矿区带中大比例尺高精度航空物探、航空遥感调查程度。

(2) 矿产资源调查评价,对西部矿产资源潜力较大、预期经济效益较好的地区加强矿产资源潜力调查评价和异常查证工作。

(3) 商业性矿产勘探工作,根据国家产业政策和工业布局的总体规划要求,坚持经济效益、资源效益、环境效益和社会效益的协调统一的原则,实行公益性与商业性矿产勘探工作的分开运行,以盈利为目的的商业性矿产勘探工作,实行在政府宏观调控下的业主依法投资负责制,鼓励引导企业投资西部地区矿产资源勘探和开发,促进矿业的可持续发展。

在区域布局上,围绕西部重要资源经济区开展矿产资源勘探工作。在矿种上,要把石油、天然气、煤层气、铀、铜、铅锌、金、银、铂族、锰、铬、硫等急需矿产作为重点。以市场需求为导向,开拓有较大市场需求和效益型矿产。并做好其他矿产的勘探,满足各类矿山企业的需要。

3. 矿产资源开发利用。

矿产资源的开发要以市场为导向,以经济效益为中心,在国家规划政策的指导下,以促进西部区域经济发展为目标,更要考虑“四个效益”的统一。

(1) 国内资源短缺的矿种,西部地区资源丰富的矿产,应鼓励它勘探、开发、利用。

(2) 在国际市场有优势,但市场容量有限的矿产,应该明文规定控制其开发规模和速度,以防止产生出口越多获汇越少的恶性循环。

(3) 对西部资源丰富,满足国内市场需求为主的矿产,积极开发适销对路的矿产品,限制开发供过于求的矿产。

4. 矿产资源合理利用与保护。

坚持“在保护中开发,在开发中保护”的总原则,实现矿产资源利用方式从粗放型向集约型方式的转变。

(1) 建立完善矿业权市场,依法加强矿业权管理,保护矿业权人利益;促进矿业投资多元化;发挥中介机构在矿业权市场中的作用。

(2) 保持良好矿业秩序,依法办矿,严格

执法;禁止滥采乱挖、破坏矿产资源的行爲。

(3)提高资源利用率和综合利用水平。依靠科技,提高矿产资源利用水平,实现资源优势转化,加强矿产资源储备。

(4)集约开发矿产资源,转变资源利用方式和消费方式,要集约开发。

(5)加强矿产资源开发中的生态环境保护,严格执行环境影响评价制度,坚持“三同时”制度,加强监督管理。

5.地下水的勘探开发与地质生态环境保护。

(1)西部地区地下水与地质生态环境背景。

1)地下水区域分布特点及在水资源勘探开发利用中的地位和作用。

2)地下水勘探、开发、利用现状和存在问题。

3)地质生态环境背景及存在问题。

4)地下水和地质生态环境背景与区域经济发展战略之间的关系。

(2)关于西北干旱区地下水勘探、开发与保护。

1)地下水勘探开发利用潜力评价,地下水勘探开发潜力研究的重点地区;西北内陆盆地山前戈壁平原;水资源相对充足的冲洪积扇前缘地下水浅埋带。

2)深层承压水勘探与开发利用。重点地区包括内陆盆地(准噶尔盆地、塔里木盆地、吐鲁番盆地、河西走廊及下游区)河流下游的细土平原区和沙漠区、陕甘宁盆地和鄂尔多斯盆地等。

3)缺水地区找水。包括沙漠边缘缺少地表水和地下淡水的地区,沙漠腹地石油基地,水质达不到国家和地方饮用水水质标准的地区,边防哨所等。

4)地下水监测网建设。西部地区地下水动态(水位、水质)监测网的建设与优化布局,重点经济区地下水污染监测等。

5)地下水污染防治措施。对城市和重要工业及能源基地必须提前制定出相应的地下水污染防治措施,确保地下水不被污染,防治过渡开发地下水可能引起荒漠化问题等。

(3)西北干旱区地质生态环境保护。

1)区域地质生态环境评价。划分地质生态环境类型和地质生态环境分区。重要经济区(城市、工矿、石油和其他能源基地等)和绿洲带(包括农业区)是地质生态环境评价的重点地区。

2)地下水勘探开发与经济发展对地质生态环境的影响评价。包括地质生态环境承受能力评价,水资源勘探开发利用模式和经济发展方向的建议。

3)地质生态环境保护措施。

4)地质生态环境监测。主要是与绿洲带土壤盐渍化和下游土地荒漠化有关的地学因子的监测,包括地下水位、水质、土壤盐分等的监测,地质生态环境监测应与地下水监测网的建设统一考虑。

5)典型流域地下水勘探开发与地质生态环境保护研究示范工程。选择基础资料较齐全,地下水勘探开发潜力较大,经济发展前景良好,当地政府积极配合的典型流域,开展地下水勘探开发与地质环境保护的示范研究工程,为西北其他地区提供范例或借鉴。

(4)西南岩溶石山地区地下水勘探与地质生态环境保护。

1)岩漠化的发展规律及其防治措施。

2)研究岩溶水勘探与利用技术方法,特别是地下暗河的勘测追索技术和开发利用技术方法。

3)岩溶地质灾害调查与防治,主要是自然岩溶地面塌陷和地下水开发引起的岩溶地面塌陷的调查与防治。

(5)青藏高原的地质生态环境保护。

在区域地质生态环境调查的基础上,除为局部地区矿产资源开发、基础设施建设及城市、农牧业发展和国防进行必要的地下水勘查工作外,在今后相当长时期内,应以保护其自然环境为主,开展科学研究。在长江和黄河源头区要切实加强地质生态环境调查评价和生态建设。

6.矿产资源勘查开发中科技发展与创新。

在落实西部大开发规划过程中,要加大科技的含量,提高科技贡献率。要根据西部的地质资源环境特点,在基础地质、矿产资源调查评价、勘探、开发等各个环节中加强科技创新与发展的研究,引进国外先进成熟的技术。同时,要加强与周边国家和地区以及其他国家的国际科技交往和合作。为西部地区的可持续利用战略增强环境、社会效益和活力。

(1) 基础地质调查的科学技术,与矿产资源和环境有关的地质问题和调查评价科学技术方法研究。

(2) 矿产资源调查评价与勘探科学技术,重要矿集区、重要成矿区带资源富集机理和规律以及调查评价科学技术的研究。

(3) 矿产资源开发过程中的环境问题及对策研究。

(4) 矿产资源开发相关技术的研究和应用,积极推行高综合利用率、低污染、低能耗的资源开发利用技术。

(5) 地下水资源勘查开发利用科学技术方法研究与应用。

7. 区域评价与重点规划区。

我国西部地区地广人稀、资源丰富,但其空间上的分布不均匀性,已形成规模不等的矿产资源富集区,它的区带性以及组合分布的区域性,为西部经济和社会发展提供了各具特色的资源基础。因此要加强区域评价和重点规划区工作。

(1) 区域评价。

1) 自然地理条件——区域的自然状态,包括地理位置、海拔高度、地形地貌、光照与气候条件等。

2) 技术经济环境——区域的设施条件,包括区域水、电、通讯、交通运输的状况等。

3) 资源富集状况——区域的资源基础,包括矿产类型、矿产地、储量规模、资源远景等。

4) 社会经济水平——区域的社会经济状况,包括国民经济水平、工业发展、劳动力、人口素质等。

(2) 重点规划区,应考虑以下因素:

1) 区域评价的结果较好,技术经济条件优越。

2) 区域资源潜力大、前景好,符合产业政策,有市场需求。

3) 地质调查评价需要。

4) 矿产勘探开发布局及资源保护与合理利用需要。

5) 有重要生态环境建设意义等。

(3) 规划区域的特征。

1) 规划区的特征描述。

2) 规划区的勘查工作方向。

3) 规划区的矿产勘探开发重点。

4) 规划区内的投资方向。

8. 政策与建议。

(1) 需要国家给予的优惠政策,包括:加大财政转移支付力度政策;脱贫解困与城市化政策;基础设施建设支持;生态建设和地质环境保护支持;金融、税收与进出口政策;国有大中型矿山企业改革。

(2) 实施积极的区域资源政策,包括:改变现有土地供应政策;矿业权制度改革;鼓励资源规模开发与综合利用政策;工程建设的地质灾害评价;鼓励发展资源合理的后续加工延伸产业政策;规划、调整区域布局政策。

(3) 建立新型矿产资源勘探开发机制,包括:风险分担机制;用勘探带开发和以资源的开发来带动资源勘探的好机制。

(4) 建立资源勘探与开发的技术进步与创新机制。

9. 规划图件的编制。

为了更形象、客观地反映规划,应编制西部地区矿产资源规划的图件。它包括基础地质、矿产、地下水资源、环境地质资源等方面的内容,图件应建立在 GIS 平台上,由基础数据库的集成而成,西部整体规划图件的基本比例尺为 1:250 万。有的重要成矿区带和重要成矿区可用 1:50 万或更大的比例尺图件。