

关于辽宁省矿产资源 可持续发展的思考

● 徐德明(副厅长) 张应魁 张 利

本文从分析辽宁省矿产资源的基础和约束条件入手,重点探讨资源配置与产业经济双重促进和整体性可持续发展战略及行动对策。

一、矿产资源可持续发展的供给能力与约束条件

(一)供给能力。

辽宁省矿产资源品种齐全、配套程度较高,共发现各类矿产 110 余种,有探明储量的 71 种,产地 700 余处,保有储量潜在价值 1.68 万亿元(不包括铀、地热、地下水、矿泉水)。而且大部矿产资源仍具有良好的找矿远景。资源供给能力主要表现为:

1. 近 1/9 的矿产资源探明储量保证程度低,找矿难度大,长期靠外进弥补不足。尤其是铜、铅锌、煤炭资源缺口持续扩大;铝土、镍、钨、钾、磷资源贫乏,完全依赖外进。加之局部地区地下水资源匮乏,直接影响能源、有色、化肥工业和辽中南沿海工业城市群经济发展。

2. 半数以上的矿产资源探明储量基本保证,并拥有资源潜力和找矿远景,但资源优势远未充分转变成经济优势。传统大宗出口创汇矿产品结构不合理,缺乏优质高档名牌产品,加之竞压价出口,使滑石、菱镁、硼、钼、金刚石在市场竞争中处于不利地位;铁、锰、石油质量差,直接影响资源利用率和经济效益;红柱石、硼铁矿、硅灰石、高岭土、沸石、白云石、膨润土、优质石材等大量以非金属为主的矿产资源利用、加工程度低,附加值低。

3. 1/3 的矿产具潜在资源优势,现有探明的资源储备不足。金、银、煤成(层)气、石墨、硫铁矿探明储量难以满足开发需要;铀、地热、含钾岩石、长石、共伴生金红石、油页岩和新材料所需的稀有稀土矿产资源,开发利用程度低。

4. 具有资源潜力,待勘查探明的矿产资源:玛瑙、兰宝石、绿柱石、石榴石、水晶等宝石类 and 重晶石、卤水等矿产,可作为矿业发展的补充资源和矿业经济新的增长点。

(二)制约矿产资源可持续发展的因素。

1. 尚未真正建立起适于现代市场经济的矿产资源管理、社会保障和矿业市场三个体系。

2. 利用结构不适应,资源供需矛盾加剧,损失浪费突出。首先是产业结构不合理,石油加工、有色冶炼、化学工业所需矿物原料和煤炭远大于省内资源供给能力。同时,电子、轻工、新材料产业对辽宁省以非金属、稀有稀土元素矿产科技开发不足、利用程度低,资源优势不能充分发挥;其次是条块分割的资源利用(利益)格局,使资源广泛占有、低效利用。

3. 地质勘查不适应。由于地勘工作萎缩,多数大宗矿产新增探明储量难以补偿开采耗折,主要靠吃“七五”以前资源家底,一半以上的骨干矿山缺乏后备资源而导致危机。尤应引起重视的是,近年矿产勘查的“短平快”使地质勘查结构与储量级别结构失衡,违背勘查规律的短期行为,将直接影响辽宁省以盲矿勘查为主的新一轮找矿和矿山稳产,造成资源后劲不足。

4. 技术进步不适应,制约了资源的利用、加工、消费和环保。

二、矿产资源可持续发展战略

根据《辽宁省 1996—2010 年国民经济与社会发展规划》战略目标,21 世纪初叶将提前进入矿产资源消费高峰期,尤其是新材料革命替代以金属为主的传统工业原料,进入“非金属”和“材料科学”时代,对矿业经济提出了更高层次的目标。为此,有必要及早确定辽宁省矿产资源可持续发展战略。战略构思是:

加速建立“三个体系”(矿产资源可持续发展的资源管理体系、社会保障体系和矿业市场体系);全面实施“三大战略”(结构优化、科技兴矿、国际合作战略);坚持“加强勘查”和“保护、节约、合理利用矿产资源”的发展方针,深入落实“综合勘查、综合利用、清洁生产(开发)”和“立足省内、利用省(国)外”的资源对策;充分发挥资源、地缘、社会的整体优势;最大限度地保证国民经济和社会发展需求,全面提高资源、经济、社会、环境效益,巩固发展资源基础,为重振辽宁经济做出更大贡献。为实现这一战略构思,应采取如下的对策与措施:

(一)统一规划资源开发、调整利用结构、合理进行矿业布局。

1. 在资源利用上,一是突出优势、发展加工、促进转化。大力发展石油(化)、黑色金属及冶金辅助原料、菱镁矿、硼、滑石、水泥原料、玻璃原料、金刚石玉石等宝玉石、钼、金(银)等十类主导性矿产资源;稳步发展煤、铜铅锌、硫磷化工原料、轻工原料、建材原料等五类基础性矿产资源;加速发展煤成(层)气、地热等新型能源和红柱石、水镁石等新型矿物原料和矿业延伸加工、综合利用及矿物新材料等新兴矿业资源。注重整体性高质量发展,控制传统矿业的采矿强度、规模和低水平加工,支持并鼓励利用新兴矿业资源和发展精深加工,促进传统矿业向新兴矿业转化、新兴矿业向主导矿业转化、资源优势向经济优势转化。二是结合优化资产(本)结

构、进行占用资源调整或再配置,实施战略重组。对未实行有偿占用资源的矿山企业,由于经营亏损长期不达产而闲置资源,共伴生资源不综合利用又不有效保护的;由于技术管理水平低“三率”指标长期达不到设计要求又不采取改进措施的,特别是未经省储量管理部门或有关工业部门批准,企业自行提高采矿品位、造成资源潜在报废或擅自改变资源用途、降低使用价值而造成资源损失浪费的,要进行必要的清理并相应进行调整或再配置,盘活存量,提高利用率。三是充分利用两种资源、两个市场,发展矿产品进出口贸易。

2. 在资源储备上,坚持分类指导、加强控制的基本原则。一是优势和潜在优势矿产资源可根据市场需求和矿业发展,适度储备。二是资源不太充裕的能源、化工矿产,保持适当开采速度,限制 5~10 年经济储备。三是资源紧张不足的有色、宝玉石矿产,实行保护性限量开发,控制 5~10 年储备。四是稀有稀土、放射性、特种非金属、战略性矿产资源,控制 10~15 年战略储备。五是省内需要且拥有资源潜力但开发利用不足的新能源、新型矿物原料、综合利用的共伴生矿产等,鼓励开发,不做储备。

3. 在矿业布局上,结合省区域经济总体布局 and 矿业扶贫工程,发展各具特色的矿产资源经济区。沿海区建成以石(化)、钼、菱镁、滑石、金刚石、建材为主的高起点、高层次、外向型规模矿业前沿,与“海上辽宁”战略相衔接;中部区构成以黑色、有色、煤、建材为主的传统矿业基地与新兴矿业龙头;东、西部区发展以金、硼、铅锌、建材为主的矿业脱贫致富的经济增长点和矿业根据地。“矿业脱贫致富”决不是有水快流,小打小闹,而是要组织发展区域集约化的强有生命力的矿业,带动区域经济发展。

(二)加大勘查力度、调整勘查结构、增加资源储备。

辽宁省地质勘查程度高,深入系统研究不足,特别是某些对成矿作用影响深刻的重大基

础地质问题悬而未决,始终困扰着深层找矿工作,迫切需要运用新一代“矿产型知识体系”新理论,应用勘查新技术、新方法,在实施重点基础科研攻关引路、系统矿产综合研究推进的基础上,深化认识、理清思路、科学布局新一轮地质勘查,实现找矿突破。

1. 地勘工作发展。根据省 1996~2010 年规划 9~10% 的经济增长速度,考虑到地质勘查的超前性和提高资源保证程度的紧迫性,储量增长速度须高于经济增长速度与其匹配。据权威专家预测:国民经济发展大量需求而储量不足的十几种大宗矿产,储量增长速度以 15% 为宜,大约 5 年翻一番,框算三大类地质与科研“九五”勘查费用需 80~100 亿元,各级政府与部门应采取有效措施、多渠道筹措、吸引资金支持这项危机、紧迫的基础性事业。

2. 勘查结构调整。应在确保矿产勘查重点的同时,对基础地质和科研、环境地质施以必要的政策倾斜。

矿产地质:致力于石油、天然气、煤、金银、铜、铅锌、硼、金刚石、氧化锰、铀、石灰石等国民经济急需矿产的突破性进展,缓解危机矿山接续资源;加强可供利用的煤成(层)气、地热、红柱石、水镁石、硅灰石、高岭土、石墨等新能源和非金属为主的新矿物原料的战略普查。

基础地质与科研:在重点安排主要成矿区带、城市和经济开发区 1/5 万区调、物化探的同时,对关系成矿规律的重大的基础地质开展攻关,系统研究成矿规律,进行新一轮成矿区划和预测,提供找矿靶区。

环境地质:在实施水文、工程和环境地质勘查工程同时,充分发挥地矿工作在全省国土综合整治、利用及生态管理中的重要作用。

(三)依靠科技进步,调整产品结构,发展集约化规模矿业经济。

1. 大力推广采选冶、综合利用新技术工艺,加速矿业技术改造,提高资源利用率。辽宁省含铁钛硼矿半工业试验取得优异成绩,低品

位磷铁、含钾岩石、共伴生铝土、粘土、油页岩及煤矸石、磷石膏附产硫酸等综合利用技术已过关,对众多的贫难矿利用极为有利,其关键在于集约化与规模经济,要加速全省硼、菱镁、滑石、金刚石、矿泉水等优势资源的跨地区、跨行业的矿业集团发展。同时,加大矿业技术改造力度,提高整体素质,切实提高资源的“三率”水平。

2. 发展精深加工、开发新型材料,调整产品结构,增强竞争能力。辽宁省矿产品精深加工、新材料开发,尤其是以非金属、稀有稀土金属利用方面的科研和产业尚有许多空白与不足有待发展,打出一批具有较强竞争能力和牵动作用的高科技含量、高附加值的系列优质、高档、名牌矿产品和新材料。

3. 全面推广清洁生产、清洁能源,有效保护矿产资源与环境。

(四)加速可持续发展的机制与能力建设,优化配置资源,促进矿业健康发展。

1. 矿产资源管理体系。一是健全法制体系,尽快制定修改辽宁省与修改后矿法配套的地方勘查、储量(资源性资产)、开发、经销和地质灾害管理法规体系、规章、制度,推进市、县地矿主管部门独立执法政府职能到位。二是要建立起有效宏观调控下的市场配置资源机制,在全国矿产资源规划指导下,统一规划全省矿产资源的总供给、总需求,指导矿产勘查、开发;对纳入省规划利用的矿产资源一律实行有偿取得矿业权,依法转让;并根据不同矿产资源在国民经济中的不同作用,探索竞争性与非竞争性资源的配置与管理制,探索由直接调控资源配置转向资源权益相结合的间接经济调控方式,以在更大程度上发挥市场配置资源的基础作用。三是推进资产化管理,建立起省内三级矿产储量登记、统计体制与省统一核算、分析制度和国民经济实物、价值帐户体系;在矿业权变动或国家投资取得的勘查成果转让时,必须进行矿业权评估,谨防国有资产流失。四是强化地质勘查与矿山环保管理,实施勘查区(下转第 17 页)

资本和劳动的投入后已发现的资源,即已形成的资产(produced assets),其实这就是矿业权,它是资产,如果投资来自国家,就是国有资产。二是不把“地质成果”纳入“国有资产”的概念,因为地质成果如果是公益性的(如科研、区调),它无须作为国有资产管理;如果是市场性的且涉及矿产资源,那么它就是矿业权,无须再定义一个新概念。在市场操作中,矿业市场只接受“矿业权”而不接受“地质成果”。但考虑到我国矿法中过去没有矿业权的概念,“地质成果”作为一种过渡概念还是有必要的。三是不笼统地把“储量”概念纳入“国有资产”的范畴,因为在这里储量如果指的是商品的概念(这时又进入到矿产资源市场使用者的位置),它已包含在“矿业权”之中;如果指的是国家所有,加强管理,避免浪费丢失的概念(这时又进入到矿产资源最终所有者的位置),那么涉及的是一个“国

家财富”而不是“国有资产”概念。两个概念的区别在于:对“国有资产”要从商品的角度,即价值的角度进行管理,而对于“国家财富”主要从自然资源的角度,即实物的角度进行管理。一个是市场行为(这时国家是市场的一员),一个是政府行为,界线是很清楚的。由于储量兼有“资产”与“财富”的两重性,市场和政府对储量的关注与兴趣有很大区别,在市场中可把属于国家资金探明的储量纳入国家拥有的矿业权范畴,进行国有资产管理;在政府中则把所有已探明的储量和未探明的资源均纳入矿产资源范畴,进行矿产资源管理。四是集体、个体、外商投资取得的矿业权不是国有资产。总之,作为一种矿产资源性资产,国有资产是国家作为矿业权人投入资金所取得的资产(包括有远景的勘查区、矿化显示区、物化探异常区、矿床、储量)。

(地矿部)

(上接第 22 页)块登记、地勘成果保护和有偿转让制度;加强矿山环境全程监督,并采取有力的行政、经济、法律综合防治措施。

2. 社会化服务与保障体系。一是资源利用的协调、监督与评价机制,在省府直接领导下,由省地矿厅组织省有关部门、各市政府编制“省矿产资源规划”,省矿产资源委员会(规划分配联络组)审议规划并协调实施;组织省内三级督察员队伍实施矿产开发“三率”监督;组织省矿业资产评估机构对矿产资源可持续发展影响决策评价、费用效益分析和矿业权、地勘成果评估。二是多渠道、多方式的投入机制,集中必要的财力,对纳入规划的勘查、开发、综合利用项目,积极纳入各级政府和部门的发展计划;省地质勘查资金将择优支持,滚动发展,对纳入省矿业扶贫工程的重点项目,给予必要的政策优惠;并努力开辟矿业市场融资渠道。

3. 统一、开放、竞争、有序的矿业市场体系。重点是加速矿业权市场、发展要素市场;扩大矿产品市场、规范成果市场的建设和与其配

套的中介、咨询服务机构组建;对纳入资源规划利用的部分矿产资源进入市场竞争分配,有偿出让、转让矿业权并同步转让地勘成果,扩大国际性勘查劳务和矿产品交易;以现代市场机制,突破利益纠纷,保障矿业秩序,促进健康发展。

(五)加强国际合作,不断提高矿产资源可持续发展水平。

认真贯彻我国关于可持续发展国际合作的方针、原则和公平性、持续性、共同性的国际准则,实施外向牵动、加强合作。当前的重点是:

1. 部分大贫难矿产资源的合作勘查、开发;
2. 建立紧缺资源的国外供矿基地;
3. 引进推广煤、多金属、稀有金属综合利用工艺技术;
4. 推进“三废”利用、地质环境和灾害治理工作;
5. 制定资源进出口政策,人才培养,信息交流等。

(辽宁省地矿厅)