**对政府编制绿色矿业发展规划的思考[[1]](#footnote-1)**

吴尚昆，侯华丽，董煜

(中国自然资源经济研究院，北京 101149)

**摘要**：编制与实施绿色矿业发展规划是推进矿业领域绿色发展的重要手段，各地不断进行实践，为规划编制工作提供了有益探索。规划编制在总体思路上需要坚持目标导向和问题导向，在规划内容上需要坚持分类统筹和体现特色，在组织方式上需要坚持部门联动和公众参与。在规划领域上重点围绕绿色勘查、绿色矿山建设、绿色矿业发展示范区建设和矿业绿色发展等四个方面，明确主要任务、重大工程和规划实施保障措施等内容。绿色矿业发展规划是一项新兴的矿产资源专项规划，需要在实践中不断完善规划理论与方法。

**关键词**：绿色矿业；规划；绿色勘查；绿色矿山；绿色矿业发展示范区；矿产资源规划

**中图分类号：**F407.1；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：1672-6995（2019）04-0000-00**

**DOI：**10.19676/j.cnki.1672-6995.0000241

**Thoughts on the Government's Preparation of Green Mining Development Plan**

WU Shangkun, HOU Huali, DONG Yu

(Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149)

**Abstract:** The preparation and implementation of green mining development planning is an important means to promote the green development of the mining industry. Local governments continue to practice and provide useful exploration for planning and preparation. In the overall planning, the planning needs to adhere to the goal orientation and problem orientation. In the planning content, it is necessary to adhere to the classification and coordination and reflect the characteristics. In terms of organization, it is necessary to adhere to departmental linkage and public participation. In the planning field, the focus is on green exploration, green mine construction, green mining development demonstration zone construction and mining green development, and clear the main tasks, major projects and planning implementation safeguard measures. Green mining development planning is an emerging special planning for mineral resources, and it is necessary to continuously improve planning theories and methods in practice.

**Key words:** green mining; planning; green exploration; green mine; green mining development demonstration area; mineral resource planning

**1 背景**

自2005年浙江省湖州市开始绿色矿山建设的实践探索以来，10多年间，经过各级政府部门的积极推进，矿业企业的深入实践，全社会已经形成了矿业绿色发展的广泛共识，绿色矿山建设典型模式不断涌现，支撑技术不断创新，全社会已经形成了绿色发展长效机制不断完善。2017年3月，原国土资源部、财政部和原环境保护部等六部委出台《关于加快建设绿色矿山的实施意见》（国土资规〔2017〕4号），标志着绿色矿山建设从“试点探索”转向“全面实施”。其中提出“落实责任分工，统筹协调推进”，各地积极落实相关要求，编制绿色矿业发展规划或绿色矿山建设规划，强化对各项工作的统筹安排。内蒙古、江苏、安徽、重庆等省份专门编制了绿色矿山建设规划，内蒙古自治区包头市编制完成了全国首个地级市绿色矿山建设规划，这些实践为规划统筹绿色矿业发展工作提供了有益的探索。但是政府在编制绿色矿业发展规划中还存在一些问题，如规划编制组织上没有形成部门合力，只依靠自然资源管理部门；规划没有很好地体现地区资源开发和产业发展特点；规划主要任务不够明确等。

推进绿色矿业发展是一项系统工程，涉及到区域内的各类矿产资源，不同类型的矿山，从勘查、开采到选冶的多个产业环节，同时还涉及到方方面面的利益相关方，面对的问题错综复杂。规划编制与实施已成为政府落实绿色发展理念，统筹推进绿色矿业发展各项工作的重要手段，也是强化资源管理的重要依据。本文着重就规划编制的思路和内容进行一些探讨，以期为政府部门编制绿色矿业发展规划提供参考。

**2 规划定位**

绿色矿业发展规划是矿产资源规划体系中一项重要的专项规划，是对总体规划目标任务的落实和细化，同时也是企业编制绿色矿山建设规划（或方案）的主要依据。绿色矿业发展规划是政府对绿色矿业发展的系统谋划和统筹部署，通过规划将绿色发展新理念和高质量发展新要求在矿业领域具体化，有利于在政府各部门、矿山企业和涉矿群众之间形成共识，为绿色矿业的发展夯实思想基础；通过规划协调部门之间工作，使矿山企业能更加清晰地知道发展方向和建设目标，有利于提高效率；通过规划解决发展中的短板，按照轻重缓急、稳步推进的原则，达到事半功倍的效果；通过规划确定重要保障措施，有利于推进各项任务的顺利完成。

**3 规划目标指标设置**

规划目标是规划编制的核心，决定着未来发展的方向。规划指标是规划目标的具体量化。绿色矿业发展规划目标指标，不能等同于矿产资源总体规划的目标指标，而是对总体目标的细化；也不能等同于矿山企业建设绿色矿山的目标和指标，要突出目标和指标的指导性和操作性。绿色矿业发展规划目标指标一般包括绿色矿山建成数量或比例，既有总的数量又有分矿种的（或开采类型）建成数量；绿色勘查项目数量；绿色矿业发展示范区建成数量；“三率”达标率；矿山地质环境治理恢复面积；矿业节能减排指标；相关标准研制和政策出台情况等。以上指标可根据实际情况进行调整。

**4 规划编制需要坚持的基本原则**

**4.1 坚持目标导向，明确“发展成什么样子”**

坚持目标导向，就是紧紧围绕既定目标开展工作，重点要真正明晰并严格执行任务时序安排。第三轮矿产资源总体规划中明确提出了发展绿色矿业、建设绿色矿山和绿色矿业发展示范区的目标和任务要求，但在具体工作部署上还比较宏观。据统计，全国31个省级矿产资源总体规划提出到2020年建成绿色矿山的数量总数约1万座，共明确了近100个绿色矿业发展示范区的建设任务。编制绿色矿业发展规划需要对总体规划的目标进行细化落实。比如，《重庆市绿色矿山建设规划》提出到2020年全市绿色矿山总数超过100家，建成3个绿色矿业发展示范区的发展目标。

**4.2 坚持问题导向，解决“关键性环节”**

坚持问题导向是习近平新时代中国特色社会主义思想极为鲜明的特征，要把问题作为研究制定政策的起点，把工作的着力点放在解决最突出的矛盾和问题上。“发现问题、正视问题、解决问题”是规划编制应遵循的重要方法论。规划编制前要深入扎实开展实地调研，全面摸清区域内矿山建设、产业绿色发展、机制构建等的基础情况，找出制约绿色发展的关键问题和薄弱环节，对照发展目标和相关标准，确定规划解决的核心问题。如，《内蒙古自治区绿色矿山建设规划》中提到“绿色矿山建设理念仅停留在后期建设上，没有从勘查、开发、保护与治理的源头上规划，矿山开发设计之初未考虑绿色矿山建设”等具体问题，这些问题就是规划任务设置的切入点。

**4.3 坚持分类统筹，推进“差别化管理”**

分类统筹是规划编制的重要方法之一，特别是绿色矿业发展规划涉及到多矿种、多类型、多规模、多领域，坚持分类统筹，才能使任务更加清晰明确。在绿色矿山建成数量上，需要区分矿山开采规模的大小，按大型矿山、中型矿山和小型矿山分别提出，主要考虑到规模不同建设的基础不同，一般情况下大中型矿山的建设基础较好，可适当提高建成的数量；也要区分矿山所处的开发阶段，对于新建矿山要按照绿色矿山标准要求进行规划、设计、建设和运营管理，一步到位，对于生产矿山，则需要明确逐步建成绿色矿山的部署；还要区分矿山的开采方式，充分考虑露天开采、地下开采和联合开采等不同生产方式矿山的绿色矿山建设侧重点。

**4.4 坚持体现特色，避免“千篇一律，千区一面”**

体现特色是规划科学性和合理性的重要表现。每个地区都有自己的优势矿种，由于资源的赋存状况不同，各自的开发利用方式也不同，进而形成下游冶炼和深加工等特色产业。由于区域发展的定位不同，生态环境条件和承载能力的不同，绿色矿业发展所面临和解决的问题也不同，所以在绿色矿业发展的具体方向上也会产生差别。因此，规划的编制要从地区的实际出发，体现资源、环境、管理和发展等方方面面的特点。如《内蒙古包头市绿色矿山建设规划》中主要突出铁矿和砂石等非金属矿山，两类矿山数量占到全市矿山总数的70%以上。

**4.5 坚持部门联动，形成“最大范围内的共识”**

绿色矿业发展规划是由政府主导编制的。当前，按照政府部门的职责，绿色矿业发展和绿色矿山建设工作主要是由自然资源管理部门负责推进，同时涉及到财政、生态环境、工业与信息化、质量监督等相关部门。因此规划的编制需要多部门联动，坚持“规划大家编，规划大家用”，才能形成合力。如《重庆市绿色矿山建设规划》最后由市国土资源和房屋管理局、环境保护局、水利局、质量技术监督局、安全生产监督管理局、林业局、煤炭工业管理局、煤矿安全监察局等八个部门联合发布。一般情况下需要成立由政府主要领导为组长、相关部门负责人为成员的规划编制领导小组，全面领导规划编制工作，研究和协调解决规划编制过程中的重大问题。

**4.6 坚持公众参与，实现“依靠群众、为了群众”**

公众参与已成为政府编制规划的一项重要方法，是坚持“以人民为中心”的重要体现。绿色矿业发展规划涉及矿业企业和广大群众的切身利益，比如绿色矿山建设的时序安排，具有一定基础的矿山要先期建设，基础相对薄弱的矿山建设时序会长一些，规划安排要充分听取矿山企业的意见。还有制定相关政策时，要听取企业和群众的意见和需求，切实解决制约矿业绿色发展的政策障碍。在规划编制中可以采用问卷调查、实地访谈和召开座谈会等形式，听取企业和群众的意见建议，提高规划编制过程的公开性和透明度。

**5 明确规划编制的主要内容**

绿色矿业发展规划一般包括现状基础、存在的主要问题、面临的形势和挑战、规划思想和原则、规划目标和指标、规划主要任务、重大工程和规划实施保障措施等内容。其中规划主要任务是核心，规划内容按工作领域可分为绿色勘查、绿色矿山建设、绿色矿业发展示范区建设和矿业绿色发展。

**5.1 实施绿色勘查**

绿色勘查是指在矿产资源勘查方案设计、勘查施工、工程验收和勘查报告编制等全过程中坚持绿色发展，减少勘查工作对生态环境的影响、提高勘查效率的一种全新的勘查模式。推进绿色勘查工作需要以规范标准为引领，以绿色勘查方法、设备工艺等技术为手段，以科学管理和政策为保障。在规划中需要明确绿色勘查的主体是探矿权人，对新设探矿权和已有探矿权提出绿色勘查的总体要求。将区域内实现绿色勘查的项目数量或比例作为规划指标，并对所有勘查项目进行分类部署，根据工作基础确定达到绿色勘查要求的时序安排。将落实和研制地方绿色勘查规范作为一项重要规划任务，明确编制勘查规范要以区域生态环境条件为基础，区分不同勘查阶段和不同勘查手段。将制定相关管理措施作为推进绿色勘查的政策保障。有条件的地区可以在规划中确定绿色勘查示范项目作为重大工程，发挥重要引领带动作用。

**5.2 建设绿色矿山**

绿色矿山是指在矿山设计、建设、生产和闭坑等各个阶段，按照绿色发展理念，坚持资源利用高效化、开采方式科学化、矿区环境生态化、企业管理规范化、矿区社区和谐化，减少资源开发对生态环境的扰动，减少资源开发的储量消耗、能耗和水耗，减少废弃物的排放，实现资源效益、经济效益、环境效益和社会效益相统一的矿山建设新模式。在规划中需要明确绿色矿山建设的主体是矿山企业，对于新建矿山按照绿色矿山标准要求进行规划、设计、建设和运营管理，对于生产矿山，要结合实际，区分情况做出全面部署和要求，坚持分类统筹，逐步达到绿色矿山建设的要求。将落实绿色矿山建设行业标准规范或研制地方绿色矿山建设标准规范作为一项规划任务，明确矿山环境面貌、开发利用方式、资源节约集约利用、现代化矿山建设、矿地和谐和企业文化形象等绿色矿山建设考核指标要求。落实和细化绿色矿山建设的相关政策，包括矿产资源配置、矿山建设用地、财税和金融政策等，也可以根据实际提出其他约束性政策。

《内蒙古包头市绿色矿山建设规划》中将矿山分为四类推进建设绿色矿山。“巩固一批”，主要针对达到国家级绿色矿山试点单位建设要求的矿山，持续推进建设；“推荐一批”，主要针对基本达到绿色矿山建设要求的矿山，尽早纳入绿色矿山名录；“培育一批”，主要针对基础较好具备建设基本条件的矿山，通过重点培育，尽快步入建设轨道；“督导一批”，主要针对建设基础条件相对较差的矿山，通过管与扶，尽量满足绿色矿山建设要求。

**5.3 建设绿色矿业发展示范区**

绿色矿业发展示范区一般是以市或县或重要资源开发集中区为主，探索解决布局优化、结构调整、资源保护、节约综合利用、地上地下统筹等问题，通过政策机制创新，积极营造良好的投资发展环境，打造形成布局良好、集约高效、环境优良、矿地和谐、区域经济良性发展的绿色矿业发展样板区。省级绿色矿业发展规划中要对绿色矿业发展示范区建设工作进行总体部署，明确具体的建设市、县或重要区域，提出建设目标和主要任务。市、县级绿色矿业发展规划中可分为两类：如果这个市、县未纳入绿色矿业发展示范区建设范围内，可不部署这项工作；如果这个市、县纳入了建设范围，则需要将示范区建设与绿色矿山建设、绿色勘查等工作进行统筹考虑。

**5.4 发展绿色矿业**

矿业主要指的是《国民经济行业分类》国家标准中的采矿业，包括煤炭开采和洗选业、石油和天然气开采业、黑色金属矿采选业、有色金属矿采选业、非金属矿采选业、开采辅助活动和其他开采业。狭义上的绿色矿业是指坚持绿色发展，运用先进技术、工艺和设备，降低资源储量消耗，实现少投入、高产出、低排放，促进资源安全、生态安全和矿业综合经济效益和社会效益协调统一的矿业发展新模式。规划中要明确矿业节能减排的目标指标，并围绕规划目标指标提出重点任务、重大工程和保障措施。

**6 结语**

编制绿色矿业发展规划是一项系统工作，涉及的学科领域和部门较多，探索性和创新性较强，本文只是在参考几个省市规划编制基础上的一些初步思考，有关规划编制理论与方法还需要在实践中不断地完善。

**参考文献**

[1]国土资源部.国土资源部、财政部、环境保护部、国家质量监督检验检疫总局、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会关于加快建设绿色矿山的实施意见[EB/OL].（2017-03-22）[2019-04-02].http://g.mlr.gov.cn/201705/t20170510\_1507255.html.

[2]周进生,韩沐野,金学强.绿色矿业发展示范区建设的经验与建议：以宁东能源化工基地为例[J].中国国土资源经济,2019,32(1):54-58.

[3]李国政.“绿色矿业”的逻辑机理、实践探索与推进策略[J].西部论坛,2018,28(2):79-90.

[4]侯华丽,强海洋,陈丽新.新时代矿业绿色发展与高质量发展思路研究[J].中国国土资源经济,2018,31(8):4-10.

[5]张福良,薛迎喜,马骋,顾安琪.绿色勘查——新时代地质找矿新模式[J].中国国土资源经济,2018,31(8):11-15.

[6]重庆市人民政府.重庆市国土房管局关于加快推进绿色矿山建设的通知[EB/OL].（2018-05-29）[2019-04-02]. http://ww.cq.gov.cn/publicity\_sgtfgj/gtzyny/kc/248257.

[7]包头市自然资源局.《包头市绿色矿山建设规划》经市政府正式印发实施[EB/OL].（2018-12-19）[2019-04-02].https://mp.weixin.qq.com/s?src=11&timestamp=1554192079&ver=1521&signature=myNIx\*QsRXzBbmhq2n-JhMUcevfrRPXpN9qG8h5PYe1AHVmeTUwRMlyiganSNVNlxEtNweJB2\*owb7NYI2yqt9RWv6mfoGyvAqyvrnkTiUNsj73Kybk8fKJcS6Os4B65&new=1.

1. **收稿日期：**2019-04-02；**修回日期：**2019-04-03

   **基金项目：**自然资源部项目“绿色矿山综合奖励与组织实施”（121102000000160012）

   **作者简介**：吴尚昆（1976—），男，河北省滦县人，中国自然资源经济研究院研究员，工学博士，主要从事矿产资源规划与绿色矿业发展研究。 [↑](#footnote-ref-1)