**从顶层设计上保障我国矿业转型升级**

**《全国矿产资源规划（2016-2020年）》权威解读**

矿产资源是我国经济社会发展的重要物质基础，矿业是我国重要的基础产业，矿产资源保护与合理开发利用事关国家现代化建设全局。党中央、国务院高度重视资源安全和矿业发展工作。

　　11月2日，国务院正式批复同意《全国矿产资源规划（2016-2020年）》。

　　11月29日，国土资源部召开《全国矿产资源规划（2016-2020年）》发布会。至此，由国土资源部会同国家发改委、工业和信息化部、财政部、环境保护部、商务部组织编制的全国矿产资源规划正式发布实施。《规划》在内容上具体系统阐述了提高资源保障能力、加快资源利用方式转变、深化矿产资源管理改革的目标、思路、任务和政策举措，被誉为今后一个时期我国矿产资源管理改革与矿业经济发展的总体蓝图和行动纲领。近日，参与制定《规划》的相关部门负责人就《规划》进行了权威解读。

**《规划》对我国资源安全及矿业发展形势有怎样的判断？**

　　“十三五”时期，我国基本资源国情没有变，资源在发展大局中的地位和作用没有变，资源环境约束趋紧的总体态势没有变。当前和今后一个时期，我国资源安全及矿业发展既存在老问题，也面临新要求。

　　一是资源安全问题依然严峻。多数大宗矿产储采比较低，石油、天然气、铁、铜、铝等矿产人均可采资源储量远低于世界平均水平，资源基础相对薄弱。当前，我国能源资源需求增速放缓，但需求总量仍将维持高位运行，预计到2020年，我国一次能源消费量约为50亿吨标准煤，铁矿石7.5亿吨标矿，精炼铜1350万吨，原铝3500万吨。受国际矿业市场影响，国内勘查投入趋于下行，增大了我国矿产资源安全供应风险。

　　二是新形势下矿业结构调整和转型升级压力大。受世界经济低迷、需求放缓、能源结构调整，以及前期高强度投资所形成的产能集中释放等因素影响，全球矿产品供应总体过剩，价格急剧下跌，矿业固定资产投资增速放缓。国内矿产品价格竞争力不强，矿业企业普遍经营困难，煤炭、钢铁、水泥等行业产能过剩。同时，世界新能源、新材料等战略性新兴产业迅猛发展，非常规能源、稀土、铌、钽、锂、晶质石墨等战略性新兴产业矿产需求逐步凸显，我国相关矿产资源虽有比较优势，但产业发展层次低，资源保护力度有待加强。矿业发展必须适应市场变化，坚持创新发展，加快矿业结构调整和转型升级，发展“创新驱动型、改革引领性、绿色安全型、包容共享型、开放互利型”5型矿业，增强可持续发展能力。

　　三是资源开发利用方式亟需向绿色安全转变。我国矿产开发集约化规模化程度不够，小型及以下矿山占比88.4%，但产能占比不足40%。部分矿山采富弃贫、采易弃难，资源浪费现象仍然存在。长年积累的矿山环境问题突出，采矿累计占用损毁土地超过375万公顷。加快转变资源开发利用方式，推动矿业绿色低碳循环发展的任务十分繁重。

　　四是发展更高层次开放型经济亟待提升矿业国际合作能力与水平。世界经济深度调整、复苏乏力，国际贸易增长低迷，全球矿业市场更加复杂多变，资源竞争和垄断不断加剧。推进“一带一路”建设，加强产能合作和基础设施、装备制造、国际金融等领域的广泛合作，为我国拓展矿业国际合作提供了新的发展空间和平台。但总体上看，我国企业参与国际矿业市场竞争的能力不够强，配套政策、人才队伍还不能满足矿业全球化和现代化的要求。

　　五是全面深化改革要求加快矿产资源管理体制机制创新。当前，矿业发展的活力动力不足，资源约束趋紧、生态问题突出、民生诉求多元等相互交织，矿产资源管理领域深层次矛盾亟待解决，特别是资源配置政府干预仍然较多，矿业权市场规则不完善，现代矿业市场体系尚不健全，资源开发经济调节和利益分配机制不够合理。

**《规划》将重点解决什么问题？**

　　《规划》明确，到2020年基本建立安全、稳定、经济的资源保障体系，基本形成节约高效、环境友好、矿地和谐的绿色矿业发展模式，基本建成统一开放、竞争有序、富有活力的现代矿业市场体系，显著提升矿业发展的质量和效益，塑造资源安全与矿业发展新格局。

　　《规划》重点解决5方面问题：一是确保全面建成小康社会资源安全供应。加快传统地质矿产工作向大地质、大资源、大环境转型，全面提高公益性地质调查服务能力和水平。着力打造以市场为导向的多元投资平台，持续推进找矿突破战略行动，夯实资源基础。集中力量建设103个国家能源资源基地，守住资源安全供应底线。加强国家规划矿区重点监管，着力打造新型现代化资源高效开发利用示范区。强化战略性矿产的保护与储备。加强战略性矿产监测预警，增强风险防控能力。

　　二是着力推进新常态下矿业经济持续健康发展。大力推进供给侧结构性改革，抓好“三去一降一补”任务落实，提升矿业竞争能力。实行差别化政策，优化矿产开发利用结构，大力发展天然气、煤层气、页岩气、地热等清洁高效能源。实施“三深一土”战略，大力发展新技术、新工艺和新装备，加快推动传统矿业转型升级。培育和发展有市场竞争力的矿业企业，引导形成以大型集团为主体、大中小型矿山、上下游产业协调发展的资源开发格局。加强国内资源基础好、市场潜力大、具有国际市场竞争力的稀土、稀有稀散、锂、优质石墨等矿产的合理开发与有效保护，促进战略性新兴产业发展。

　　三是加快推动勘查开发布局调整和矿业绿色发展。全面落实生态文明建设要求，促进资源开发与环境保护协调发展。优化矿产开发布局，划定具有资源和环境保护功能的禁止、限制开发区域，严格准入管理，强化环境保护。划定267个国家规划矿区和28个对国民经济具有重要价值的矿区，推进矿产资源集中开发和有效保护。全面推进绿色勘查、绿色矿山和绿色矿业发展示范区建设，建立领跑标准，典型示范引领，多方共同推进，加大政策合力，加快转变资源利用方式和矿业发展方式。大力推进矿产资源节约集约与综合利用，确保规划期末主要矿产资源产出率提高15%。完成50万公顷历史遗留矿山地质环境治理和土地复垦。

　　四是积极促进矿业开放共享发展。坚持开放合作、互利共赢，发展更高层次开放型矿业经济。坚持资源惠民利民，补齐小康短板。实施地质调查与信息服务计划，全面推进“一带一路”矿业合作。提高矿业领域对外开放水平，营造良好投资营商环境，促进矿业资本市场互联互通。健全矿业“走出去”政策机制，加强重要矿产开发合作。积极参与全球矿业治理。支持贫困地区合理有序开发优势能源资源，促进脱贫致富。

　　五是全面深化管理改革增强矿业发展活力与动力。着力推进重点领域和关键环节改革，推动开放油气、铀勘探开发市场，引入社会资本，加快勘探开发进程。扩大矿业权竞争性出让范围，完善符合市场经济要求和矿业规律的矿业权出让方式。深化矿业权审批制度改革，调整下放矿业权审批权限。研究建立矿产资源国家权益金制度，推进矿产资源税费制度改革。强化诚信体系建设，改革矿产资源监管方式。健全现代矿业市场体系，完善宏观调控政策体系。

**《规划》如何进一步保障我国能源资源安全？**

　　主要有6大举措保障我国资源安全：一是切实提高公益性地质调查服务水平。加快传统地质矿产工作向大地质、大资源、大环境转型，主动服务新型工业化、信息化、城镇化和农业现代化建设，做好生态建设、防灾减灾、重大工程和海洋资源开发保护的支撑工作。二是持续推进实施找矿突破战略行动。突出影响全局的能源矿产、大宗矿产和战略性新兴矿产，聚焦鄂尔多斯等16个含油气盆地勘查薄弱地区，东昆仑等26个重点成矿区带，加快部署开展地质矿产调查工作，查清成矿条件、圈定找矿靶区。着力打造以市场为导向的多元投资平台，鼓励和引导社会资本投入地质找矿。三是集中力量建设103个国家能源资源基地。将国家能源资源基地，作为保障国家资源安全供应的战略核心区域，统筹安排，重点建设，在生产力布局、基础设施建设、资源配置、重大项目设置、财政资金投入及相关产业政策上给予重点支持和保障。力争到2020年，大型煤炭基地生产能力达到全国的95%以上，石墨、稀土等资源基地超过80%，钨、锡、锑、磷、钾盐等资源基地达到50%左右。四是加强对国家规划矿区重点监管。将267个国家规划矿区作为支撑国家能源资源基地建设的重要载体，加强统一规划，推动规模化集约化开发，着力打造新型现代化资源高效开发利用示范区。五是强化战略性矿产的保护与储备。建立保护性开采特定矿种动态调整机制，合理调控钨、稀土等开采规模。加强焦煤肥煤等稀缺和特殊煤种、晶质石墨、稀有稀散金属等战略性新兴产业矿产的保护。对当前技术经济条件下无法合理利用的矿产和尾矿资源，严格限制开发，避免资源破坏和浪费。建立国家和企业共同参与，矿产品和矿产地相结合的战略储备体系，保障矿产资源供应安全和代际公平。加大原油储备力度，科学合理确定有色金属、稀贵金属等国家战略储备规模、品种、结构，完善储备制度。健全矿产地储备机制，加强对钨、稀土、晶质石墨等战略性矿产重要矿产地的储备，探索采储结合新机制。六是强化战略性矿产监测预警。将石油等24种国家战略性矿产，作为矿产资源宏观调控和监督管理的重点对象，在资源配置、项目资金、财政投入、矿业用地、重大项目等方面加强引导和差别化管理，健全监测预警机制，引导产业发展，增强风险防控能力。

**《规划》将具体从哪些方面推动我国矿业转型升级？**

　　主要从5方面推进：一是调整资源开发利用结构。综合施策，促进矿业经济平稳发展。稳定国内石油供应，控制煤炭开采总量，加快清洁高效能源矿产勘查开发。2020年，石油稳定在2亿吨，天然气达到1700亿立方米，煤炭控制在39亿吨。稳定国内铁矿供应能力，适度扩大铜铝镍等矿产开发规模，适当控制铅锌钼矿产开发强度，保护性开发钨锡锑等矿产，鼓励金银等贵金属矿产勘查开发。保障磷硫钾矿产供给，推进重要功能性非金属矿产高效利用，规范建材非金属资源管理。二是优化矿产开发区域布局。着力推动资源开发与区域发展、产业升级、环境保护、城乡建设相协调。实施矿业权设置区划制度，实行一个勘查开采规划区块一个主体，严禁将矿产地化大为小和分割出让，优化矿山布局。三是强化资源节约集约循环利用。合理调控能源资源开发利用总量。按照法律规定继续将钨、稀土开采总量列为约束性指标，分别定为12万吨/年和14万吨/年，强化保护。按照落实能源消耗总量和强度双控行动，将煤炭开采总量确定为39亿吨/年，控制增量，调整存量。严格矿产开发准入门槛。实施一批矿产资源节约与综合利用示范工程，提高资源利用水平。大力发展矿业领域循环经济。力争规划期末主要矿产资源产出率提高15%。四是大力推进矿业领域科技创新。按照绿色开发、节约集约、智能发展的思路，发展勘查、开发与利用技术体系。加快矿山企业技术、工艺和装备改造。加快建设数字化、智能化、信息化、自动化矿山，大力发展“互联网+矿业”，促进企业组织结构和管理模式变革，加快传统矿业转型升级。五是培育和发展有市场竞争力的矿业企业。鼓励企业根据市场需求，延伸产业链，调整矿产品生产结构，提升产品附加值。鼓励地方根据实际依托矿产资源优势大力发展资源深加工项目，推进资源产业一体化发展。将化解过剩产能与推动资源整合、企业兼并重组和解决失去生存发展条件的矿山企业密切结合起来，引导形成以大型集团为主体，大中小型矿山、上下游产业协调发展的资源开发格局。

**《规划》将从何处着手推动矿产资源管理改革、增强矿业发展活力？**

　　主要有7项改革举措：一是开放油气、铀勘探开发市场。稳步推进油气勘查开采体制机制改革，逐步放开上游勘探开发市场，引入社会资本，加快勘探开发进程。加大铀矿勘查开发体制改革，有序放开铀矿勘查开发市场，积极引导社会资本进入铀矿勘查领域，加快铀矿勘查开发进程。二是扩大矿业权竞争性出让范围。建立符合市场经济要求和矿业规律的矿业权出让方式，探索扩大矿业权竞争性出让范围，着力破解制度性障碍，吸引社会资本和风险投资。将矿业权出让竞争性环节纳入公共资源交易平台。三是推进矿业权审批权限下放。四是推进矿产资源税费制度改革。建立矿产资源国家权益金制度。调整探矿权采矿权使用费标准，完善最低勘查投入制度。实施矿产资源税从价计征改革，合理确定资源税税率水平。全面清理涉及矿产资源的收费基金，规范征收行为。加强矿产资源税收优惠政策管理，提高资源综合利用效率。建立评估机制，将资源所有者权益和生态环境损害等纳入自然资源及其产品开发利用成本。五是改革矿产资源监管方式。全面推行矿业权人勘查开采信息公开制度，建立矿业权人“黑名单”制度，完善社会监督、政府抽查、失信退出相配套的矿产资源监管体系。加强矿产资源储量登记管理，健全符合我国国情并与国际对比互认的资源储量管理制度体系，加强资源储量动态监测。建立完善矿产资源勘查开发综合监管平台。六是强化矿产资源宏观管理。制定战略性矿产目录，并作为矿产资源宏观调控和监督管理的重点对象。建立战略性矿产监测预警机制，建立战略性矿产监测预警报告制度。完善矿产资源宏观调控政策体系，加强国家矿产资源安全战略研究。强化矿产资源规划管控，严格规划分区管理、总量调控和开采准入制度。七是健全现代矿业市场体系。建立健全矿业权有形市场，加快发展矿业资本市场和中介服务市场，形成统一开放、竞争有序的矿业市场体系。积极稳妥发展混合所有制企业，培育具有市场竞争力的矿业市场主体。培育资源型产品期货市场，发展商品期权、商品指数期货等交易工具，发挥期货市场价格发现和风险管理功能，增强服务实体经济能力。（来源：国土资源部）