

# 第五篇 矿业生产的监督管理

矿产资源是人类赖以生存和发展的生产和生活资料的基本源泉，是人类社会的劳动对象。在人类漫长的文明史中，矿产资源的开发利用及分配情况直接影响着社会生产力发展和社会文明。从某种意义上说，人类社会发展的历史，实际上就是矿产资源开发利用的历史。

截至 1999 年底，我国探明储量的矿产共 155 种，其中能源矿产 8 种，金属矿产 54 种，非金属矿产 90 种，其他水气矿产 3 种。我国探明有储量的固体矿产产地 17561 处，已探明的矿产资源总量大约占世界总量的 12%，仅次于美国和前苏联，居世界第 3 位，其中有 20 多种矿产在世界上具有优势地位。可以说，我国是世界上矿产资源总量比较丰富、矿产种类比较齐全的少数几个资源大国之一。

矿产资源是我国经济社会发展的重要物质基础，从我国目前的生产和需求水平而言，我国 90% 以上的能源，80% 的工业原料来自于矿产资源。我国人口众多，资源相对不足，能否有效地开发利用矿产资源，已成为关系到国家经济和社会可持续发展的重大问题。

我国矿产资源开发利用历史悠久。新中国成立后，随着国家工业化进程的加快和经济的迅速发展，我国矿产资源的开发利用规模不断扩大，至今已成为世界第三矿业大国，已形成了支撑我国国民经济发展的比较完整的矿业工业体系。2000 年，全国生产矿山企业总数达 17.2 万个(其中国有矿山企业 1.1 万个)，矿业从业人员达 1500 多万人，全国固体矿产矿石总产量为 43.97 亿吨，生产原油 16 044.1 万吨，天然气 223.13 亿立方米，矿产值为 4506.35 亿元。矿业已成为我国工业结构中的支柱性产业之一。

几十年来，我国矿产资源开发利用取得了显著成就，但同时还存在着许多有待解决的问题，主要问题是：

- (1) 矿产资源的地质勘查投入不足，矿山后备资源问题日趋严峻。
- (2) 矿产资源开发利用中资源浪费严重。
- (3) 矿产资源开发利用中存在着严重的环境污染与破坏。
- (4) 部分地区矿业秩序仍较混乱，局部地区非法采矿、越界开采问题仍很严重。

矿产资源是地球赋予人类极其宝贵的不可再生资源，对矿产资源的合理开发利用和保护是解决当今人类社会面临的“人口、资源、环境”问题的重要内容，也是我国实现可持续发展战略目标的重要内容。本篇正是基于矿产资源开发与保护两个方面，向读者介绍矿产资源实施立法管理涉及监督管理方面的内容、方法与相关技术，增加依法行政的知识与能力。

# 第一章 矿产监督管理概论

矿产资源开发监督管理是国土资源管理的重要内容，是根据《中华人民共和国矿产资源法》和其他相关法律、法规的规定，在国务院赋予的职能范围内，由各级政府对矿产资源开发依法进行的监督管理，其监督管理的主体是政府管理部门或机构。

矿产资源开发、监督管理的任务是维护矿产资源国家所有权、保障矿业权人的合法权益；控制矿产资源的消耗速度，阻止浪费甚至破坏矿产资源的开发行为，保证矿产资源的合理开发与利用。破产监督律赋予的权力，是对矿产开发行为的单向监督，是一项政策法律性强、技术含量高、难度大的管理工作。

## 1.1 矿产监督管理的主体与职能

矿产监督管理是由法律形式规定下来的一种管理行为，其监督管理的主体是政府管理部门或机构，并具有全社会参与管理的特点。法律法规规定了矿产监督管理机构的组织形式，并在政府与企业中形成管理网络，赋予主管部门、协管部门的不同管理职能。

根据我国管理体制，体现矿产监督管理职能的主体主要有三种：

### 1.1.1 矿产监督行政管理机关

矿产监督行政管理机关有三个层级：①国家国土资源主管部门；②省、自治区、直辖市国土资源主管部门；③县、地(市)矿管机构。不同级别的矿产监督部门负责的范围不同，监督管理内容也有所区别。

#### 1. 国务院国土资源主管部门

国务院国土资源主管部门是国家最高层级的矿产资源监督管理行政机构。其主要职责为：制定有关矿产资源开发利用和保护的监督管理规章，监督检查矿产资源法律、法规和规章的执行情况，受理对违反矿产资源法律、法规行为的检举、控告，依法执行违反矿产资源法律、法规行为的行政处罚，会同有关部门建立 矿产资源开发利用考核指标体系等。

#### 2. 省、自治区、直辖市国土资源主管部门

省、自治区、直辖市人民政府国土资源主管部门的主要职责为：根据国家法律、法规要求，制定本行政区内矿产资源开发利用和保护的监督管理制度，监督法律、法规和规章执行情况，指导市县级人民政府管理部门的监督管理工作，依法处置违反矿产资源法律、法规行为的案件等。

#### 3. 县、地（市）矿管机构

市县级人民政府矿产资源管理部门的主要职责为，根据法律、法规与上级主管部门制定的规定要求，制定本行政区矿产资源开发利用和保护的监督管理制度，监督检查全民所有制矿山企业、非全民所有制矿山企业和个体采矿户合理开发利用和保护矿产资源的行为，依法处理违反矿产资源法律法规行为的案件等。

### 1.1.2 矿产督察员

矿产监察员是国务院国土资源主管部门和省级人民政府国土资源主管部门的派出人员。矿产监察员有权以自己的名义实施监督，其行为效力与其派出政府部门相同。依照《矿产资源监督管理暂行办法》，矿产督察员主要向重点矿山企业或矿山企业集中的地区派出。

矿产督察员依法具有采矿监督的职权。矿产督察员有权监督检查矿业权人执行矿产资源法律法规的情况、监督检查矿山企业合理开发综合利用矿产资源的情况、对违反矿产资源法规的行为依法制止和处置。

### 1.1.3 矿山企业地质测量机构

《矿产资源监督管理暂行办法》规定，矿山企业的地质测量机构是本企业矿产资源开发利用和保护工作的监督管理机构。矿山企业的地质测量机构业务上接受人民政府国土资源主管部门或管理部门的指导。

矿山企业的地质测量机构在矿产资源开发利用和保护监督中，依法履行下列职责：①做好生产勘探工作，提高矿产储量级别，为开采提供可靠地质依据；②对矿产资源开采的损失、贫化以及矿产资源综合开采利用进行监督；③对矿山企业的矿产储量进行管理；④对违反矿产资源法律法规的行为及其责任者提出处理意见并可越级上报。

## 1.2 矿产监督管理内容与程序

根据《中华人民共和国矿产资源法》规定，矿产资源监督管理的基本内容包括产权监督和行为监督。产权监督就是监督国家矿产资源所有权、合法的探矿权和采矿权是否得到有效保护，是对矿业权权益的管理。行为监督就是监督矿产资源开发利用行为是否依法实施，以及开发工作秩序、生产秩序是否有可靠保障。

矿产资源监督管理内容是法律赋予的，未经法律确定的矿产资源监督管理内容不具法律效力。

### 1.2.1 矿产监督的任务

矿产监督管理的主要任务概括起来有如下几个方面：

(1) 监督矿业权人履行法定义务，包括依法缴纳资源税和资源补偿费，定期提交工作报告，投入最低工作费用，保证矿山安全和职工健康等。

(2) 监督矿业权人在矿业权赋予的权利范围(包括时间、空间范围等)内从事矿业活动。

(3) 检查矿业权人是否按批准的勘交计划或采矿计划进行矿业活动，以保证矿产资源得到合理的开发利用。

(4) 监督检查矿业权人执行经批准的环境保护计划方案情况。

(5) 监督检查矿业权人执行经批准的矿地复垦计划和复垦效果。

(6) 对不依法缴纳资源补偿费和矿业权使用费、不执行矿业环境保护计划和矿地复垦计划义务的矿业权人，依法扣除违约保证金。

(7) 查处非法矿业行为。

矿产监督管理工作的重点是对矿产资源合理开发利用的监督管理,应以制定与考核“开采回采率”、“采矿贫化率”和“选矿回收率”为中心,能反映矿山企业资源效益、经济效益和社会效益和社会效益的综合性指标。

### 1.2.2 矿产监督管理范围

矿产监督管理的范围包括监督的主地域范围和监督的业务范围。

#### 1. 监督的地域范围

凡在中华人民共和国领域和管辖的领海内从事矿产资源开发活动的国有矿山、集体矿山和个体采矿者,他们的矿产资源开发活动都要受到各级矿产行政管理部门和矿产督察员的监督检查。

#### 2. 监督的业务范围

按照《矿产资源监督管理暂行办法》的规定,矿山从基本建设和保护的监督管理。探采矿产资源必须依法登记,探矿权人和采矿权人应当综合勘查、合理开采和综合利用矿产资源,同时履行环境保护与治理的相关责任。

### 1.2.3 矿产监督管理的形式

根据工作方式、手段和时序的不同,可将矿产监督管理分为如下几种形式。

(1) 事前监督:是指在矿产资源的开发利用行为发生之前,进行相关法律、法规、政策和规定的学习。

(2) 事后监督:是对各种既成事实的矿产资源开发利用行为的监督检查,包括对正当行为的肯定和对各类造成资源损失破坏、浪费、矿权纠纷等违法案件的查处等。

(3) 日常监督:经常性的监督检查工作,如各种报表、巡回年度检查等工作,体现对矿产资源开发利用行为的跟踪监督管理,利于及时纠正不正当的开发行为,及时发现和消除事故、违法隐患。

(4) 瞬时监督:根据需要对资源开发利用情况的即时性抽检或临时调查等,是对矿山企业和矿业权人遵纪守法真实性的有效监督手段。

(5) 立法监督:制定起草各项监督管理的法律、法规,以法律形式,强制性地规范矿产资源开发活动。

(6) 执法司法监督:对违反法律的矿产资源开发利用行为,依法进行查处、起诉,用法律的手段进行矿产监督管理。

(7) 依法行政监督:通过行政干预等方式推动监督工作的开展。通过政府设置的专门机构,配备专职的管理和督察人员,代表国家,依照有关法律、法规和政策,实施对矿产资源开发的监督管理。

### 1.2.4 矿产监督管理的阶段及工作内容

矿产监督工作的对象是开采矿产资源的矿山。按照矿山的形成、发展和消失过程，矿产监督工作可分为初期监督工作阶段、中期监督工作阶段和后期监督工作阶段，而按矿产监督工作自身的发展过程来分，矿产监督工作可分为监督试点阶段、正常监督阶段和终结期监督阶段。各个阶段的监督工作有其不同的内容和要求。在同一内容下，对于不同经济所有制的矿山企业，其监督工作形式亦有所不同。

#### 1. 初期矿产监督工作阶段

初期矿产监督工作是随着矿山企业的孕育和形成而出现的。在矿山地质报告和储量报告提交的基础上，拟建矿山企业的可行性研究阶段是矿山企业的孕育阶段，而矿山企业的设计、建设则是矿山企业的形成阶段。初期矿产监督是对一个矿山企业矿产监督工作的开始，主要包括以下内容：

- (1) 参与对拟建矿山的地质报告和储量报告的审查；
- (2) 参与对拟建矿山的可行性研究论证和设计的审查。

初期矿产监督管理工作的方式为参与式，即参与对拟建矿山的地质报告和储量报告审查；参与对拟建矿山的可行性研究的论证和设计的审查。在参与过程中了解有关的基础资料和原始数据，听取专家的意见，从矿产监督管理角度提出建议。

#### 2. 中期矿产监督工作阶段

中期矿产监督工作阶段，是整个矿产监督工作的中心阶段，是矿产监督工作的主体，也是经常性的、工作量最大的监督工作阶段。该阶段矿产监督工作的主要内容如下：

- (1) 监督矿山企业是否达到设计的“三率”指标和综合开发、合理利用指标；
- (2) 督促检查矿山企业制定、完善矿产资源开发和保护制度，以及矿山开发中的环境保护制度；
- (3) 制止破坏、浪费矿产资源的行为；
- (4) 适应新的技术条件和新的经济形势的需要，督促矿山企业进一步提高矿产资源的开发、利用程度；
- (5) 帮助被监督矿山企业解决困难和问题。

#### 3. 后期与终结期矿产监督工作阶段

矿山企业在完成所登记范围内的矿产资源开发后即进入终结期。与之相适应，对该矿山企业的矿产监督工作也进入了后期的终结期阶段。

后期与终结期矿产监督工作阶段的主要内容为：

- (1) 对即将关闭的矿山企业矿产开发利用全部情况进行了解、核实（特别是对地质储量消耗情况的核实），并对该企业的“闭坑地质报告”进行审批；
- (2) 对矿山开发中的环境保护计划与矿地复垦计划的执行情况进行监督，并根据需要在矿山关闭后的规定时限内对两计划的完成实行监督管理。

### 1.2.5 矿产监督管理的程序

程序法律制度是实施法律制度的保证。在实践中，我国矿产监督管理程序包括检查、处

置、报告、处理等步骤。

#### 1. 检查

矿产监督管理机构对探矿权人、采矿权人或其他经济组织的检查应当依法进行。检查前须书面通知被检查单位,个别检查项目需要停产的,应当告知停产期限和区域。监督检查人员执行任务时,应当出示证件,佩带公务标志。被检查单位应当提供检查必需的工作条件和有关文件资料。检查人员应当对被检查物承担 保密义务。检查必须公开进行,检查时应当有被检查单位人员到场。对被检查物需要采样分析测试的,应由检查人员和被检查单位代表共同采样并编号登记,送国家技术监督主管部门认可的理化检测单位检测。检查的目的是收集证据,分清是非。有些项目要求单位自查的,应当提出具体要求,按时验收。

#### 2. 处置

矿产资源管理机构经过检查,发现损害矿产资源的行为,矿管人员可以采取临时处置措施,通知被检查单位限期改正,暂停开采,暂停供应爆炸物品,暂停销售矿产品等。临时处置是对被检查人的暂时约束。可以由检查人员现场作出,最终处理应由有关机关决定。

任何单位或个人不得以检查为借口,擅自确定处置措施,损害探矿权人或采矿权人的利益。矿产资源监督机构在决定或实施处置措施时,一定要以事实为依据,以法律为准绳。防止处置不当,侵害当事人的合法权益。尤其应当注意的是矿产监督管理不要损害探矿权或采矿权以外的权益,避免陷入行政诉讼事务之中。

#### 3. 报告

检查人员应就检查情况及临时处置情况提出报告,送交有关机关。例如,矿产督察员或矿管人员应将检查矿山企业执行矿产资源法律法规情况向所在矿管机构报告,矿山企业应当每年向矿管机构报告矿产资源开发利用情况,各级人民政府矿管机构应当将本地区矿产资源开发利用情况向本级人民政府报告。在报告中,对违反矿产资源法的行为,应当提出处理建议。

#### 4. 处理

有关机关根据监督检查报告,依照法律进行处理,应当行政处罚的,由有关机关决定行政处罚办法;应负刑事责任的,由检察机关提起公诉;应负民事责任的,由当事人双方协商达成协议或由有权机构裁决。

### 1.3 矿产监督管理制度

#### 1.3.1 矿产监督管理工作制度

矿产资源开发监督管理工作制度、包括矿山企业矿产资源开发利用情况统计年报制度、“三率”指标制定与考核制度、矿山企业矿产开发监督年度检查制度等。

##### 1. 年报制度

矿山企业矿产资源开发利用情况统计年报制度,简称为“年报制度”,是要求矿山企业每年定期向国土资源主管部门上报矿产资源开发利用情况的制度,目的是为了全面掌握矿产资源开发利用情况及存在的问题。

统计年报要求矿山企业填报的内容有:矿种、矿山企业名称、主管机关名称、设计生产

能力、核定生产能力、设计服务年限、尚可服务年限、职工人数、地质测量机构人数、年产矿石量、产品方案、企业年利润、企业现价总产值、矿床开采方法、开拓方式、采矿方法、年度开采矿段位置、矿体赋存状态及开采技术条件、选矿方法及选矿流程、资源开发利用存在的问题及建议、设计利用储量、年末保有储量、开采回采率、采矿贫化率、选矿回收率、原矿品位、入选品位、精矿品位、尾矿品位、年产精矿量、年现价产值等内容。

年报表中统计数字要求合理、准确，达到三个基本平衡。

#### (1) 储量平衡

年初保有储量—当年采出储量—当年损失储量+当年增减储量=年末保有储量

#### (2) 精矿量平衡

年开采矿石量、出矿品位、选矿回收率、精矿品位及年精矿产量之间关系要基本平衡。

年精矿产量×年精矿品位=年开采矿石量×年开采矿石品位×选矿回收率

#### (3) 损失量平衡

年损失量=年设计损失量+年开采损失量

年开采损失量=年开采正常损失量+年开采非正常损失量

### 2. “三率”指标制定与考核制度

“三率”指标制定与考核是衡量、监督矿山企业对矿产资源开发利用水平的最主要考核制度。“三率”指标的制定，首先由矿山企业论证并提出方案，报省(自治区、直辖市)国土资源主管部门复核、确认后，即作为各级地矿主管机构监督检查企业“三率”的依据。

“三率”指标是一种要符合每个矿山开采实际的阶段性指标。每个矿山都有自己的一种要符合。由于矿山开发的对象以及条件各异，我们不可能提出一个适合某矿种各类矿山统一的、趋同的考核标准。即使是针对性很强的矿山设计，也只能推荐一个原则的控制指标或参考指标供矿山生产设计时参考。特别是随着开采技术的进步，采、选装备的改进以及采选人员素质的提高，“三率”指标要相应地变化。所以，在这项制度中规定，当矿床开采技术条件发生变化和采矿方法改变时，矿山企业应按照规定程序重新制定“三率”指标，再报国土资源主管部门复核、确认。

### 3. 年检制度

矿山企业矿产开发监督年度检查工作制度，简称为“年检制度”根据矿产资源法及有关法规的规定，对在中华人民共和国领域及管辖海域内的各类矿山企业和个体采矿实行年度检查制度。年检工作在各级人民政府的领导下，由各省、自治区、直辖市国土资源主管部门和(地)、县人民政府负责国土资源管理工作的部门组织实施。年检制度可以加强对矿山企业矿产开发的监督管理，督促矿山企业做好工作，促进矿业开发活动的健康发展。

(1) 年检的主要内容：包括矿山企业是否依法取得采矿许可证，按照采矿许可证批准的内容从事采矿活动；是否按照批准的设计要求进行采矿、选矿作业；开采回采率（油、气田采收率）、采矿贫化率、选矿回收率指标制定及定期考核情况；矿产资源开发利用统计年报的填报情况；增减情况，损失量的构成、报销情况及存在的问题；对具有工业价值的共生、伴生矿产的综合开采、综合回收和综合利用情况；矿山地质测量机构的建立及地质测量工作规程制度的制定、执行情况；依法缴纳开采矿产资源的有关税、费的情况；有无违反矿产资源法律、法规的其他情况。

(2) 年检的工作方法：年检采用书面审查与实地抽样检查相结合的方法。矿山企业和个体采矿都要填报“矿产开发监督管理年度检查登记表”，要求携带有关资料到发证机关办理年检。资料包括：矿山企业开发利用矿产资源监督管理登记表、《采矿许可证》及登记表、本年度矿石生产量(持销售发票)、年度生产情况、违法行为和安全事故记录、本年度缴纳税费情况(持税费收据)等。对受检不合格的矿山企业和个体采矿业主，应通知其限期改正，并进行复查。复查仍不合格的，矿管机构不得办理采矿许可证注册。对发现有违反矿产资源法律、法规行为的，由有关部门依法进行处理。

矿管机构要及时将检查情况报告本级人民政府和上级矿管机构，并向矿山企业主管部门通报。

### 1.3.2 督察员制度

根据《矿产资源法》和《矿产资源监督管理暂行办法》，为了切实保护矿产资源，节约、合理利用矿产资源，治理矿山环境，依法进行经常性的监督管理，1989年原地质矿产部颁发了《矿产督察员工作暂行办法》。

#### 1. 矿产督察员的工作范围

矿产督察员是政府部门向企业派出的人员，分为国家级和省(区、市)地方级。国家级督察员负责所在省(区、市)的矿产资源开发利用和保护的监督管理工作，重点是国有大型矿山企业，受聘任或委托还可以进行跨省(自治区、直辖市)巡回督察。

地方级矿产督察员负责所在省(区)、所属市(地)管辖区内除国有大型和矿山企业以外的其他国有矿山企业、乡镇集体矿山企业、私营矿山企业和个体采矿业主的监督管理工作。

督察的对象是矿山企业采矿的全过程。即从检查有无《采矿许可证》到开采设计、施工建设、生产活动、储量增减、闭坑以及矿山环境保护与复垦情况。

#### 2. 矿产督察员的职权

矿产督察员依法具有以下职权：

(1) 监督检查矿山企业(含石油、天然气、放射性矿产的矿山企业和地下水开采单位)、其他采矿单位、个人，执行矿产资源开发利用和保护法规的情况；

(2) 督促检查矿山企业制定并完善矿产资源开发利用和保护的制度，制止无证采矿、越界采矿等违法行为；

(3) 有权参加矿山企业有关资源开发利用和保护的会议，进入采矿、选(洗)矿工作现场及其他与采、选矿有关的生产活动场所，调阅有关的文件、图纸、资料和技术报告；

(4) 有权调查、纠正和制止破坏、浪费矿产资源的行为，要求矿山企业领导采取措施加强管理、改进工作、提高矿产资源的利用程度；

(5) 有权参与矿山企业非正常储量报销、储量转出和即将关闭矿山的矿产资源开采利用情况报告的审批；

(6) 监督检查矿山企业“三率”考核指标及考核管理办法的制定和执行情况，指导督促矿山企业准确、及时上报“矿山企业矿产资源开发利用情况统计年报表”；

(7) 监督检查矿山企业矿产资源综合开发、综合利用的情况；

(8) 建议有关部门表扬和奖励保护矿产资源成绩显著的单位和个人，通报违反矿产资



源法规的重大案件；

(9) 派出单位授予的矿产资源合理开发利用和保护的其他监督工作；

(10) 深入实际，调查研究，每季度向聘任部门报告工作情况，每年末向聘任部门和有关主管部门报告全年情况。遇有亟待解决的重大问题，要及时向国土资源主管部门提出报告。

### 3. 督察工作程序

矿产督察员一般按下列程序进行工作、行使职权：

(1) 深入现场听汇报、查阅资料，到采矿、选矿现场，按设计要求检查开采方法、选矿工艺、采矿施工、“三率”指标以及矿产储量管理情况；

(2) 若发现问题，书面通知矿业权人限期改正，追踪监督检查改正情况；

(3) 逾期不改正，造成资源严重破坏、损失的，对企业或企业主管部门有关负责人提出行政、经济、直至吊销采矿许可证的处罚意见，报各级人民政府、国土资源主管部门实施处罚。

## 习题

1 矿产监督管理的内容、任务以及形式？

2 矿山企业年检的主要内容？

3 矿产督察员的职权与工作范围？