

矿产资源规划与国土空间规划同步协同问题的研究

周玉兰

桂林市临桂区地质环境监测站 广西 桂林 541000

摘要:在矿产资源规划管理的过程中发现一些问题,思考在国土空间规划的顶层设计下同步协同才可以有效衔接两者,本文通过分析国土空间规划和矿产资源规划的重大意义,并进一步分析矿产资源规划与国土空间规划同步协同问题,提出同步协同衔接的有效对策。

关键词:矿产资源规划;国土空间规划;衔接;关键问题

根据全国自然资源工作会议精神和桂自然资发〔2019〕8号文件的要求,广西各市都在陆续编制出国土空间总体规划(2020—2035年)编制工作,通过编制规划,力求解决各市国土空间规划、保护、开发、监督和治理中存在的复杂问题,实现资源节约和社会科学发展的目标。矿产资源的规划建设也一直在进行,截至2020年,前面已经进行了三轮矿产资源规划的编制实施,因此,今后,我们将进一步完善矿产资源规划编制实施的工作,将这个工作更体系化和有效化。目前,矿产资源规划与国土空间规划同步编制,为推进二者的统筹衔接提供了重要契机,有利于强化矿产资源勘查开发的空

1 国土空间规划和矿产资源规划的重大意义

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图,是各类开发保护建设活动的基本依据。建立国土空间规划体系并落实到位,将土地利用、规划等空间规划融合为一体,解决目前出现各种问题,是实现国土空间规划的必然之举,关系着国家的经济和社会健康快速发展,具有重大意义。目前,我国国务院已经对国土空间规划作出重大部署,各级各类空间规划必将进一步做好科学空间规划设计和实施监督,今后,原来存在的多规问题将逐渐解决。所以,目前通过国土空间规划,实现全国统一的体系,避免重复等问题,空间规划关系着人们的生活工作环境,科学合理布局,是实现和谐社会的关键环节。

根据目前调研统计,我国矿产储量虽然整体还是比较多,但是需求总量与资源存储开发量是成反比的,因而,矿产资源的基本国情这些年没有较大变更,矿产资源的合理规划开发,对于国家经济发展的意义巨大。矿产资源规划及环境节约,是我国资源规划特别需要注意的,消费总量较高和资源不可再生矛盾仍存在。许多新型能源、新兴产业、生态建设和民生保障等原(燃)材料和产品来自能源资源型矿产品,而国内资源需求量仍较大,因此,在协同国土空间规划的基础上,做好矿产资源规划,具有重大意义。

2 矿产资源规划与国土空间规划同步协同问题

2.1 各级矿产资源规划定位与衔接问题

矿产资源规划实施中,主要包括了国家级规划、省级规划、市级规划、县级规划四个等级。各级矿产资源规划定位

和衔接中^[1],设计到了国家、省级市级、县级四个层级,如果任何一级有重复或冲突问题,未能及时发现,则可能造成工作重复做,成本和效率将大大提高,也会直接影响矿产资源规划实施效果。

2.2 矿产资源规划与国土空间其他规划的关系协调问题

矿产资源的特点是有一定的隐蔽性,如果未勘察和开发,是不能直接确定它的实际储量,那么,在对矿产资源规划中,只能先行根据国土空间规划并考虑其他资源规划,做好多方面的开发步骤和量的一致,从而才能实现土地合理利用和开发的目标。但是,现实中,我国的很多自然保护区还是没对空间规模做下具体界定的,这也造成了虽然知道应各资源规划协同,但要真的具体落实资源矿产年度计划,还是具有一定的规划难度。

2.3 矿产资源勘查开发空间的不确定性与国土空间布局确定性之间的矛盾

根据编制的规划,我国的国土空间布局是确定的,但是矿山资源规划虽然大体确定,但是具体到勘查开发空间,则具有不确定性。除了少数露天开采的矿产资源外,多数矿产资源的赋存状态是隐伏的,无论是勘查还是开采,均存在较大的不确定性。即使是明确了拐点坐标的国家能源资源基地和国家规划矿区,只有设立了具体的探矿权和采矿权,才真正涉及具体的用地空间落位。因而,要统筹地上地下资源开发的关系,是国土空间规划需要解决的难点。

2.4 矿产资源规划的法律地位不明确,与国土资源规划不能同步

矿产资源规划的《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)是关于矿产资源规划的基本法律,它的规定都是原则性的、概述性的规定,目前虽然在《矿产资源法》中已经有了条框式的规定,涉及到了“国家对矿产资源的勘查、开发实行统一规划、合理布局、综合勘查、合理开发和综合利用的方针”,但有关的配套细则还需进一步细化,出台相关各方面的落实法规、规章或政策。2012年颁布的《矿产资源法实施细则》已经初步作出了补充,但相比其他资源规划的法律法规稍显薄弱。

3 矿产资源规划与国土空间规划同步协同措施

空间控制能力不足一直是矿产资源规划实施的难点,

需要在国土资源规划顶层设计定位后,同步做好矿产资源规划,将空间控制能力想方设法提高。

3.1 矿产资源法修订和完善信息平台,与国土资源规划同步完善

首先,2019年12月,自然资源部公布《中华人民共和国矿产资源法(修订草案)》(征求意见稿),其中,第十二条明确了规划的法律地位,以及与发展规划、国土空间规划衔接的要求。虽然只是未经批准通过的征求意见稿,但体现了解决相关问题的倾向性意见,未来将在此草案基础上进一步完善,相信经过论证和完善,未来出台矿产资源法,能够正式确定法律地位。其次,完善法规政策体系。研究制定国土空间开发保护法,关于国土空间规划的法律目前已经陆续出台了规定,但是相比较矿产资源规划的配套法律政策还相对少,还需要在梳理清楚国土空间规划的有关法律法规、政策、部门规章后,根据各省市情况,出台有关矿产资源的政策及规章。另外,要完善技术标准体系,按照最近制定的《国土空间规划》的文件要求,逐步建设完善我国的国土空间基础信息平台。对此,可配套完善矿山资源规划的有关技术标准体系和信息平台等法律政策及平台。矿产资源规划确定空间数据库,充分考虑市场的需求以及国家的政策^[2],在国土资源规划的顶层设计下,把这些信息结合起来,对有关部门的工作进行协调和规划,分类整理矿产资源信息,然后对数据进行处理,划分数据层,充分使用GIS系统。

3.2 国土空间总体规划的顶层设计为矿产资源规划的基础

《省级矿产资源总体规划编制技术规程》《市县级矿产资源总体规划编制要点》均明确,本级国民经济和社会发展规划纲要、国土空间总体规划是矿产资源总体规划编制的重要依据。因此,在国土空间总体规划中首先得坚持新的发展理念,从当地省市县的情况出发,先做全面的调研调查,摸清楚当地的各资源分布情况,并按照高质量发展要求,做好国土空间规划顶层设计,只有做好顶层设计,以下各资源的空间规划才不会发生更多的重叠部分或降低效率增加成本。特别是矿产资源规划需要协同,能够与国土空间规划相衔接,做到空间控制能力的提升,把握好主体功能区,制定相关的具体制度,并参考之前已有的优秀成果,特别是关于原土地总体利用规划以及其他相关规划优秀成果。力求实现矿产资源规划和统一使用用途管制,避免各资源的重复管制和重复开发,浪费时间和财政支出。总之,矿产资源规划需以空间结构优化和国土空间治理为主要宗旨,形成统一衔接、功能互补、相互协调的空间规划体系。

3.3 统筹地上地下资源,两个规划同步而行

根据《国土空间总体规划》提出的是优化国土空间结构和布局,统筹地上地下空间综合利用,在此基础上,对其他资源的空间科学合理布局,例如,交通水利等设施的建设布局,在空间规划布局时需侧重考虑当地的历史、文化和地方地域特点,加强地方风貌的管控。着在规划中,

合理适当地利用大数据、人工智能、GIS设计技术、乡村规划营造等有关手段,提高规划编制水平。矿产资源的规划也得统筹地上和地下资源规划,使用现代科学技术和规划方法,根据两个规划的文件规定而去梳理总结与矿产资源勘查开发相关生态环境、耕地保护、交通水利、历史文化等方面的国土空间用途管制规则,加强沟通协调,主动参与规则制定,在此基础上查漏补缺,形成系统化、程序化的规划衔接制度和管理办法。

4 结语

综上所述,我国的矿产资源在我国的资源比例中是占比比较高,且具有不可再生性的,因而它的价值极高,关系着国家经济和社会发展的基本,对于矿产资源科学规划,在不违反国土空间规划基础上,协同规划更能合理科学有效,今后的矿产资源规划要进一步调研地方的矿产资源特点,并结合本市的国土空间规划,进行资源勘查、开发利用和保护等,做好空间上的划分和总体布局安排,这对促进矿业经济发展,保障矿产资源的可持续供应具有重要的作用。今后要在国土空间规划的基础上继续考虑两者相协同发展的措施,力求矿产资源规划更加科学及合理。

参考文献:

- [1]王步清,董煜,王尧.含油气盆地矿产资源规划研究的思考——以M沉积盆地为例[J].中国国土资源经济,2013,14(7):20-23.
- [2]陈剑,基于GIS的矿产资源规划信息管理系统应用[J].世界有色金属,2018(12)上:88-89.