

整顿矿业秩序 促进地质环境与社会效益协调发展

崔 伟¹, 李国强², 袁振林², 张全健², 刘 晶³

(1. 山东大学, 山东 济南 250011; 2. 山东省国土资源厅, 山东 济南 250014, 3. 山东省地质科学实验研究院, 山东 济南 250013)

摘要:山东省在矿产资源勘查开采秩序整顿工作中, 突出重要交通沿线、海岸线和自然保护区、风景名胜区、城市规划区的地质环境保护工作, 通过健全机制、强化措施、规范管理, 促进了地质环境和社会效益的协调发展, 同时分析了维护良好地质环境的治本之策。

关键词: 治理整顿; 保护; 地质环境; 社会效益; 协调发展

中图分类号: F205

文献标识码: A

地质环境的治理整顿是矿产资源勘查开采秩序整顿工作的重要内容之一, 维护良好的矿业秩序, 尤其是保持“两线(重要交通要道沿线和海岸线)三区(自然保护区、风景名胜区和城市规划区)”良好的地质环境, 是社会主义市场经济发展的必然要求, 是适应加入 WTO 新形式的客观需要, 是促进矿产资源合理开发和有效保护、实现地质环境与社会效益协调发展的重要因素。几年来, 山东省矿产资源勘查开采秩序整顿工作, 坚持“在保护中开发, 在开发中保护”的总原则, 抓重攻难, 整治结合, 矿业秩序实现了从乱到治、从无序到有序的转变, 目前, 矿产资源勘查开采秩序正朝着科学有序的方向发展。然而, 应该更清醒地看到, 因矿业开发造成的地质环境的破坏和人类生存环境逐渐恶化的状况, 仍有不同程度地存在, 如重要交通沿线两侧因采石造成的“麻子脸”、“牛皮癣”山坡, 大面积的耕地因地下开采所造成的不同程度的塌陷等。尤其是一些地方, 为追求短期的经济利益, 而忽视了对地质环境的保护, 盲目上马高代价、低效益的矿山、冶炼企业, 不仅造成了地面塌陷、地质地貌景观的破坏以及崩塌、滑坡、泥石流等地质环境和地质灾害问题, 而且带来了大气、水体、土壤的污染。因此, 保持良好的地质环境,

保护人类赖以生存的家園, 有效抑制由于资源开发而牺牲的环境代价, 已成为矿产资源勘查开采秩序整顿工作的一项重要任务。在近几年已取得的整顿维护矿产资源勘查开采秩序成果的基础上, 2001 年以来, 山东省突出抓了“两线三区”范围内的地质环境保护和治理整顿工作, 有效地促进了环境效益、经济效益和社会效益的协调发展。

1 加强领导, 健全机制是关键

治理整顿矿产资源勘查开采秩序, 尤其是保护好地质环境, 是整顿和规范市场经济秩序的重要内容, 是各级政府的一项重要职责。对此, 省人大、省政协视察矿业开发工作时多次提出, 对“两线三区”周边地质环境要加大治理力度, 省委、省政府领导也非常重视, 多次提出要求。2001 年 9 月份以来, 省长、副省长多次听取汇报, 部署、安排整顿工作, 张高丽省长最近在调查研究时也多次指出, 土地、矿产资源是最重要的, 要保护好、管理好、使用好。1998 年, 省政府办公厅下发了《关于加强城区和交通沿线地质地貌景观保护工作的通知》, 2001 年省政府办公厅在制定的《山东省矿产资源勘查开采秩序整顿工作实施方案》中, 将保护地质环境列为整顿工作的

收稿日期: 2002 - 03 - 18; 修订日期: 2002 - 10 - 14; 编辑: 张天祯

作者简介: 崔伟(1965 -), 男, 山东济南人, 讲师, 从事环境地质、水文工程地质的教学科研工作。

一项重要内容,明确要求各地严格遵守环境保护和土地复垦的法律法规规定,最大限度地减少矿业活动对土地和地质环境的破坏。近几年,全省继续坚持完善了“政府抓、抓政府,反复抓、抓反复”和“一手抓整顿,一手抓维护”的工作方针,使政府统一领导,国土资源部门组织协调,公安、工商、环保、安全等有关部门联合执法,齐抓共管,企业自律,社会监督的整顿工作运行机制得到进一步健全完善,保持了“一级抓一级、层层抓落实”的工作格局,为矿产资源勘查开采秩序整顿,尤其是“两线三区”地质环境治理整顿工作的开展创造了良好的外部环境,形成了有力的组织保证体系。

2 明确目标,规范管理是保障

健全的制度,明确的目标,是搞好矿产资源勘查开采秩序治理整顿工作的保障。只有不断建立新制度、新机制,积极探索新形势下整顿工作综合治理的新路子,才能保障地质环境效益与社会效益的实现。在山东省制定的《山东省矿产资源勘查开采秩序整顿工作实施方案》中将铁路及重要公路沿线两侧、海岸线直观可视范围内、城市规划区、各类自然保护区、重要风景名胜区等设置的“两证”作为清理整顿的重点。凡是在勘查开采矿产资源过程中,造成危害地质环境或地质灾害的,责令限期恢复治理,并按规定予以处罚;新办矿山要严格执行环境影响评价制度和地质灾害危险性评估制度,对应予以处罚而不处罚的,上一级国土资源部门发现后依法从严处理。山东省国土资源厅还下发了《关于对风景区自然保护区城市规划区和重要交通沿线两侧的矿山进行清理的通知》,对“两线三区”的整顿工作做出了具体部署,凡属城市规划区、各类保护区范围内及铁路、省级以上重要公路沿线、海岸线可视范围内的山坡开采普通建筑石料的矿山,小于 5×10^3 t的要限期于2002年3月底前关闭;大于 5×10^3 t的要限期于2002年6月底前关闭。同时,按照有关规定的要求,选择合理区域,通过矿业权招标投标,实施集中开采,规模化经营,妥善处理关闭矿山的安置工作。明确的目标,严格的责任,确保了地质环境治理整顿和保护工作的顺利进行。

3 强化措施,标本兼治是手段

在紧紧围绕省政府确定的整顿工作重点的同

时,始终坚持以合理利用与有效保护矿产资源和地质环境为主题,采取有效措施,突出了“两线三区”范围内的地质环境保护工作。

3.1 强化了矿产资源规划的编制

山东省矿产资源规划已经省政府报国土资源部审查批准,鲁政字[2002]413号文已发布实施。矿产资源规划严格划定了禁采区、限采区、开采区,并制定了各类矿山最小开采规模标准方案,将“两线”可视范围内和“三区”划为禁采区,通过采矿区合理布局,强化了对全省矿产资源勘查开采活动的宏观调控,尤其是对地质环境保护的宏观监控。

3.2 坚决关闭布局不合理矿山

坚持“抓大放小”或“扶大关小”的原则,坚决取缔“小、散、乱”矿山,关停资源利用率低、布局不合理、资源枯竭、破坏资源和地质环境的矿山,对“两线三区”可视范围内已经存在的山坡露天开采普通建筑石料矿山,全部予以关闭。据统计,目前,全省共关闭布局不合理、影响生态地质环境和地质地貌景观等各类矿山(点)1500余处。解决这些问题难度大、问题多,涉及当地老百姓的直接利益和长期养成的“靠山吃山”的习惯势力。对此,各地首先加大了宣传力度,强化矿产资源国家所有、依法有偿、合理开采的法制观念,提高广大干部群众的法律意识,创造良好的舆论氛围;二是强化措施,坚决关闭“小、散、乱”等类矿山,同时,积极为关闭矿山寻找接替矿区,妥善安置采矿区域,打消其后顾之忧。威海市投入资金120万元,对影响自然景观的矿点进行了重点治理,关闭了影响自然景观的矿山20余处,关闭了各类保护区内的矿山(点)56余处;青岛市围绕“山体风貌”、“沿海沙滩”和“自然景观”3个方面,划定40多个地质地貌景观和地质遗迹保护区,狠抓地质环境的保护工作,全部关停了崂山区内布局不合理的采石点及李沧区、城阳区李王公路可视范围内的233家采石场点,保护了崂山风景区,促进了全市旅游经济的发展。

3.3 严格矿业权审批管理,实施源头管控

自2001年以来,对在重要交通沿线两侧和海岸线可视范围内及各类自然保护区、重要风景名胜区、城

市规划区内,一律停止授予矿业权,逐步实施源头控管,使地质环境进一步得到优化。

3.4 加强矿业权出让转让,促进资源开发的规模化科学化

为优化资源配置,充分发挥市场配置资源的基础性作用,制定了《山东省探矿权采矿权出让转让管理办法》,下发了《关于做好矿业权招标采购试点工作有关问题的通知》等,划定合理的开采区域,对关闭的小、散矿山(点),统一规范到指定地点,一律采取招标采购方式有偿出让采矿权,逐步实现了资源的规模开采和集约经营。据统计,2002年前3个季度,全省已批准出让采矿权近320个,价款6523.23万元,其中各市组织出让采矿权近310个,获采矿权价款6429.97万元;批准转让采矿权67个,转让价格2502.36万元。2002年4月9日,日照市东港区对2处砂场进行了公开拍卖,其中1处储量 $72.5 \times 10^4 \text{ m}^3$,起拍价40万元,最后以294万元成交,是起拍价的7.35倍,高出起拍价254万元。济宁市对石灰石矿开采集中地点,实行集中管理,促进了资源的合理利用,使全省矿产资源集约化、规模化、科学化开采的水平有了明显提高,既保护了矿产资源,又保护了地质环境。

3.5 优化地质环境,促进经济发展

威海市严厉打击乱采滥挖海砂破坏沿海防护林的违法行为,投资2亿多元,对环海路外侧原来因采砂造成的海岸带破坏区进行彻底整治,将几十千米的海岸带建成了威海公园,该地段的地价由原来的每公顷300万元升至1800万元,取得了良好的经济效益和社会效益。据统计,全市共治理矿山(点)58个,喷涂面积 $0.12 \times 10^6 \text{ m}^2$,填石 $3 \times 10^4 \text{ m}^3$,填土 $6 \times 10^4 \text{ m}^3$,绿化面积 $0.20 \times 10^6 \text{ m}^2$,既美化了自然环境,又优化了投资环境。日照市把保护生态地质环境和地质地貌景观作为改善城市投资软环境,维护良好城市形象的重点工程来抓,坚决取缔城市规划区内的全部采矿点,斥资20余万元将4处破旧采石坑改造成人工湖,绿化成城市公园,已成为主要人文景观,优美的生态地质环境,使全市招商引资取得了新突破。烟台市为解决烟青一级公路石材加工点违法占地和影响地质环境问题,出资20万元建立集中的石材加工园。牟平区试推行地质环境治理备用金制

度,若不按规定做好地质环境治理恢复工作,备用金不予返还,直接用于被破坏环境的治理恢复等。通过重点加大地质环境的保护力度,既美化了城市,又保护了环境,更重要的是促进了环境效益、经济效益和社会效益的协调发展。

4 探索维护良好矿山生态地质环境的治本之策是长久之计

地质环境的保护是整顿矿业秩序的重要组成部分,是生产力和经济社会可持续发展的基础,良好的矿业投资环境,有利于推进市场化进程,有利于“请进来、走出去”战略的实施,有利于“两个市场、两种资源”的充分合理利用,有利于转变职能,提高管理效率,有利于环境、经济、社会效益的协调发展。从全省矿产资源勘查开采秩序形势分析,总体上说是稳定、规范、有序的,但是离科学管理、科学开发、科学保护尚有较大差距,尤其是地质环境的保护与治理规章制度需逐步完善。因此,研究一些带有普遍性、规律性的问题,提出具有前瞻性的治理对策,切实解决治理整顿工作中遇到的一些深层次问题,才能推进国土资源管理规范化、制度化、科学化的进程。

4.1 制定落实地质环境保护制度

国家在《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国土地管理法》、《中华人民共和国环境保护法》、《中华人民共和国煤炭法》和《中华人民共和国土地复垦规定》等法律法规中都有明确的规定,对损害地质环境者应当支付由其活动所造成的环境影响费或者治理其造成的环境污染与破坏,即地质环境治理备用金制度,这也是当今世界各国在解决国际国内环境损害责任方面所遵循的一项基本原则。地质环境的损害同其他环境损害一样,对损害者本身的利益无多大的直接影响,重要的是造成了公共环境的损害,如果没有经济制约和激励机制,就难以保证损害者自觉去保护矿山地质环境。因此,国家依法要求采矿权人拿出一部分备用金,用于对矿产资源开发过程中造成的环境损害的补救是必要和合理的,如果采矿权人在采矿过程中达到了地质环境影响评价报告的要求,那么采矿权人预先交纳的备用金予以返还,否则,资源管理部门可直接使用备用金用于地质环境的保护,以补救采矿权人所造成的矿

山地质环境的破坏。不然的话,矿山地质环境损害的后果只能由国家和社会来承担,就等于少数人获益,而造成的损害后果转嫁给了全社会,将会加剧地质环境的恶化,不利于社会的进步,更违背公平、公正的法律原则。因此,实行采矿权人地质环境治理备用金制度,是搞好地质环境保护工作的重要措施。

4.2 要狠抓矿产资源规划的落实

矿产资源规划是实现资源开发利用合理布局 and 有效保护地质环境最重要的宏观调控措施。严格执行规划,按照划定的禁采区、限采区、可采区和最小开采规模标准,审核、审批采矿权,凡是不符合矿产资源规划的采矿权申请,一律不予审批。维护矿产资源规划的严肃性和权威性,充分发挥规划的宏观调控作用,从根本上彻底解决矿产资源布局不合理和地质环境保护问题。

4.3 转变管理方式,提高市场配置资源水平

停止无偿方式授予矿业权,大力培育和规范矿业权市场,推进矿业权的出让转让,实现资源管理方式的根本性转变。通过市场机制,发挥市场对资源的优化配置作用,促进资源的合理开发利用和地质

环境的有效保护。

4.4 转变资源利用方式,促进资源的集约高效利用

在取缔“小、散、乱”矿山,关停布局不合理、破坏资源和地质环境矿山的同时,通过宏观调整政策,积极引导矿业权人走规模、集约化经营的路子。大力推广应用新技术、新方法,发展生态矿山、绿色矿山,对露天开采的建筑石材、河砂等矿种,统一规范到指定地点,一律实行招标采购方式进行采矿权的有偿出让,逐步提高矿产资源集约化、规模化、科学化开采的水平。

4.5 完善监督制约机制,确保矿业秩序长治久安

地质环境保护工作作为矿业秩序维护工作的一项重要内容,继续坚持“政府抓、抓政府”的工作方针,把保护地质环境作为各级政府的一项重要工作内容进行考核,政府可以通过行政的、经济的、法律的手段,制止一切破坏矿山地质环境的违法行为。同时,健全完善矿山督察员队伍,强化对矿产资源开发利用和地质环境保护工作的监督管理,防止各类违法行为的反弹和回潮,确保矿产资源勘查开采秩序的长治久安。

Reorganize Mining Order to Promote Coordinate Development of Geological Environment and Social Efficacy

CUI Wei¹, LI Ke - qiang², YUAN Zhen - lin², ZHANG Quan - jian², LIU Jing³

(1. Shandong University, Shandong Jinan 250011; 2. Shandong Department of Land and Resources, Shandong Jinan 250014; 3. Shandong Institute and Laboratory of Geological Sciences, Shandong Jinan 250013)

Abstract: In reorganizing mineral resource exploration, mining order, geological environment protection work are emphasized in some areas, such as traffic lines, coastal lines, natural protection areas, sceneries, city plan areas. Through mechanism perfecting, countermeasures strengthening and formal management, coordinate development of geological environment and social effects are promoted, and protection countermeasures of geological environment are analysed as well.

Key words: Management and reorganization; protection; geological environment; social effect; developing coordinately