

## 经验交流

## 平阳县努力探索矿山恢复治理的新路子

刘邦锁,陈纪平

(平阳县国土资源局,山东 平阴 250400)

平阳县地处济南、泰安、聊城三市交界处,辖 12 个乡镇(办事处),346 个行政村,36.12 万人,总面积 827 km<sup>2</sup>,其中山区丘陵占总面积的 56.8%,地形地貌素有“六山三滩一平原”之称。由于境内拥有大小山头 800 多座,山石资源丰富,加之一河之隔的鲁西北平原“三石”市场需求旺盛,近年来平阳县以“三石”生产为主的建材业发展迅速,年产值达到 12.26 亿元,已成为农村群众增收的一个重要产业。但采石产生大量采坑立面,为保护地质地貌景观、开展地质环境治理提出了新的课题。过度开采,再加上大多数已采矿山分布在交通要道沿线,直接造成了农用地减少、水土流失面积增大,甚至存在滚石、滑坡、坍塌、放炮开山伤人等安全隐患,严重影响生态环境和投资环境。据初步调查,全县已开采矿山 115 个,其中已废弃矿山 47 个;破坏山体面积 196.4 hm<sup>2</sup>,涉及 7 个乡镇,32 个村,4012 多户群众。2004 年以来,平阳县国土资源局从实际出发,坚持以科学发展观为指导,以列入第七批全国生态示范区建设试点县为契机,借鉴运用土地开发治理的经验和机制,积极探索废弃矿山地质环境综合治理的途径,实行治山整地相结合,兴废利民相统一,取得了初步成效,走出了新路子。

## 1 统一思想理清思路

为促进平阴经济社会的可持续发展,使废弃矿山重现生机,平阳县国土资源局把矿山恢复治理工作作为国土资源开发管理的重点工程来抓。首先,从统一三方面的思想认识、理清工作思路入手,努力营造矿山恢复治理的浓厚氛围,形成了齐抓共管的整体合力。

### 1.1 统一领导思想认识

充分发挥国土资源管理部门的职能作用,积极为县委、县政府当好参谋助手。通过县长办公会、书记办公会、县委常委会议,主动作好汇报,引起领导重视,争得领导支持,努力把矿山恢复治理纳入全县经济社会发展的大盘子,与经济社会发展的任务同规划、同部署、同落实。充分利用全县国土资源管理工作年会,举办专家讲座和乡镇村干部培训班,宣传矿山恢复治理的必要性、重要性和紧迫性;使广大干部认清矿山恢复治理是“民心”工程和“德政”工程,从而增强矿山恢复治理工作的责任感和使命感。

### 1.2 统一群众思想认识

目前,平阳县山石开采还处于劈山炸石,露天掘进的粗放状态,带有明显的竭泽而渔、急功近利的色彩,虽然给产业户和部分群众带来了一定的直接经济效益,但给生态环境、投资环境、国土资源保护开发等方面造成了显而易见的负面影响。搞好矿山恢复治理,既需要对废弃的矿山进行综合开发,也要对交通干线两边的矿山进行关停,短期内会影响部分群众的经济效益,在社会上和群众中势必会产生误解和对立等情结。对此,平阳县国土资源局及时印制了上万份明白纸,刻录了电视片,通过登门宣讲,定期赶大集,给三石业户播放录像片等,广泛宣传国土法规,宣传矿山恢复治理的重要意义。通过宣传使广大群众认识到粗放的“三石”开采只会一时得利,留给后代的是破碎山河,搞好矿山恢复治理和保护开发是长期受益,造福后代的明智之举。从而克服了断了财路,影响致富;停了矿山,影响发展等

收稿日期:2005-11-04;修订日期:2005-12-03;编辑:王先起

作者简介:刘邦锁(1962-),男,山东东平人,经济师,主要从事矿产管理工作。

错误思想和模糊认识,树立了快治理、快受益,舍小利、长得利的思想观念。

### 1.3 统一干部职工的思想认识

对矿山恢复治理这一难啃的硬骨头,平阳县国土资源局党组一班人一开始心里没有底,干部职工普遍存在着畏难情绪。主要表现在“三难三怕”上,即发动群众难,怕惹麻烦;资金筹措难,怕添负担;技术操作难,怕搞不好,脸难看。针对这些思想,局里一方面组织干部职工深入学习有关法律法规和政策文件,学习中央和省市领导同志的重要讲话;另一方面分期分批组织干部职工到河北省鹿泉市、浙江省台州市等先进地区进行实地参观学习;并自己给自己算细账,算明白账,算优势账。通过分析形势,找准了方向,找出了打好矿山治理攻坚战的 4 个有利条件:一是中央大的政策允许,省市主管部门支持,政策环境有利;二是县委、县政府重视,以平阴被列入第七批国家生态示范建设试点县为契机,矿山恢复治理面临难得的机遇;三是多年开展土地开发治理积累了丰富的实践经验,自身条件比较成熟;四是社会各界和群众关注,社会舆论氛围浓厚,外部环境比较宽松。这些都使全局上下坚定了信心,形成了共识,增强了做好这项工作的责任感和使命感。

通过深入调查分析,算清政治账、经济账、明白账,平阳县国土资源局理清了治理思路,确立了治山整地综合开发、兴利除弊、利民为民的工作方向,这是治理工作得以顺利开展的重要基础。

## 2 确保矿山恢复治理工作落到实处

### 2.1 把矿山恢复治理纳入国土资源开发总体规划

矿山地质环境治理是一项投资大,见效慢,技术要求较高的工作,必须与国土资源开发总体规划结合起来,才能发挥其应有的效益和潜力。为此,平阳县国土资源局从一开始就把矿山恢复治理与土地开发整理统一考虑、统一安排、统一规划。一是实地勘察。组织相关专业技术人员对全县所有山石开采矿山进行了一次拉网式检查,掌握了各矿山的现实状态。特别是对废弃的矿山进行了重点勘察,逐一测量划线,并作详细图表,使其分布一目了然。二是摸清底数。在实地勘察的基础上,对所有矿山进行登记造册,做到了经营业户、从业人员、所在村庄、设备、规模产量和占用山体面积等“六个摸清”。三是

搞好规划。本着“立足当前,着眼长远,长短结合”的方针,根据掌握的基本情况和基础数据,把矿山恢复治理纳入土地开发整理的总体规划中,既对已废弃矿山作出详细的规划设计,也对正在开采的矿山的恢复治理拿出相应的工作预案,使矿山恢复治理有规可循。目前,全县第一批规划废弃矿山治理面积 101.34  $\text{hm}^2$ ,第二批 36.14  $\text{hm}^2$ 。

### 2.2 不断扩大矿山恢复治理成果

根据统一规划,平阳县把风景名胜保护区、自然保护区、城市规划区和国道 220 线、105 线“三区两线”可视范围内的被毁山体作为矿山恢复治理的重点对象,分期分批实施治理。为发挥典型引导示范作用,投资 115 万元,率先在国道 220 线刁山坡镇与东阿镇交界处的黑风口路段进行样本试点工程建设。针对试点项目区的特点,采取平面填土造地、立面植绿护体、沟堰恢复整理等工程措施,对废弃矿山和荒沟进行综合治理,把矿山恢复治理的过程变成复垦造地、植绿造绿的过程。目前,试点项目区内已整平山场填土造地 12.33  $\text{hm}^2$ ,土层厚度达到 80 cm 以上,能够保证各种农作物生产的需要;恢复整理荒坡荒沟 36.33  $\text{hm}^2$ ,为植果植树创造了有利条件;沿山体断面砌垒石墙,在石墙与断面之间回填覆土,种植松柏、爬墙虎等植物 2 万余棵,并在山场醒目地段进行植物造型设计,增加景观效果。对试点建设的经验做法,平阳县国土资源局及时进行总结,逐步向面上推广,力争在近 3 年内治理已废弃矿山 137.48  $\text{hm}^2$ 。

### 2.3 不断拓宽投资渠道

平阳县国土资源局坚持把市场机制引入废弃矿山治理的各个环节。按照“谁治理、谁受益”的原则,建立完善利益驱动机制,放开使用权,搞活开发权,推行项目股份化、指标商品化、运作规范化,激发调动各方面投资开发的积极性。在积极争取各级政策支持、征收矿山地质环境恢复治理保证金的同时,重点运用市场化融资手段,对采矿权进行招拍挂,筹集部分启动资金,并借助金土地开发公司的资金、技术等优势,进行募股开发,达到造地生财、滚动发展的目的。2004 年以来,该县广泛筹集资金 1140 万元,为废弃矿山的治理开发提供了资金保障。

### 2.4 促进矿山有序开采合理开发

市场需求和利益驱动是矿山无序开采、废弃矿

山不断增多的直接原因。必须采取标本兼治、疏堵结合的办法,才能从根本上保证矿山恢复治理工作取得实效。为此,主要抓了以下三个环节。一是坚决“堵”。在科学编制《平阳县矿产资源总体规划》、坚持实行矿业权审批管理“两个不批,一个论证”的基础上,严格执行禁采区关闭、限采区收缩、开采区集中及最低开采规模的规定,以“三区两线”可视范围内的采矿活动为重点,全面展开矿业秩序治理整顿。依法注销了 43 家企业的采矿许可证,强行拆除了设备,初步解决了露天采矿“小、散、乱”的问题。二是积极“疏”。在依法处理、规范审批、狠堵源头的同时,充分发挥政策的导向作用,积极做好“疏”的文章。按照相对集中、集约开发、规模开采的要求,在矿产资源总体规划的准采区内设立了玫瑰高套和东阿邢沟 2 个建材小区,总面积 38.39 km<sup>2</sup>,储量约 1.4 亿 m<sup>3</sup>,规划设置年生产能力 10~20 万 t 的业户 55 个。三是有序“替”。一方面加大招商引资力度,用平阴山水水泥有限公司、西盟特建材公司等集约化、规范化、规模化的矿产企业逐步替代小、散、乱的“三石”生产业户,靠推广采矿先进技术、先进工艺、先进设备,提高矿产资源回采率,延长矿山寿命;另一方面按照建设资源节约型社会的要求,新上粉煤灰制砖、黄河淤泥制砖等项目,用资源节约型建筑材料逐步替代“三石”产品,缓解市场需求对矿业秩序整顿造成的压力。

### 2.5 努力寻求人与自然和谐发展的新路子

在搞好矿业秩序治理整顿的同时,不断加大教育力度,引导山区群众树立“种果护山、永续经营,吃生态饭、造子孙福”的可持续发展理念,大力推进荒山保护性开发,进一步巩固和扩大了矿山恢复治理成果。通过承包孝直镇孔庄村 5000 亩荒山,栽种经济林木和作物,开发了尤寨山品牌系列产品,不仅使孔庄村 287 口村民每年增加 30 万元的打工收入,而且初步建成了集休闲度假、种植养殖为一体的生态山庄。目

前,已在全县 16 座荒山推行了“尤寨山开发模式”,逐步走出了一条人与自然和谐发展的新路子。

## 3 实现矿山恢复治理的多赢局面

### 3.1 经济效益初步显现

目前,对 12 座废弃矿山进行恢复治理共计投资 1208.46 万元。通过整平山场、填土造地、沟堰恢复整理、占地废渣清运,共新增基本农田 116 余公顷。根据平阳县耕地产出现状,按新增耕地每亩产值约 2000 元/年,净收益约 1000 元/年计算,那么新增耕地的年产值可达到 349.18 万元,年新增纯收益 174.59 万元。照此计算,若 137 余公顷矿山恢复治理工程全部完成,32 个村的 4012 名直接受益农民每年人均可增收 514 元。

### 3.2 生态效益得到提升

在矿山恢复治理过程中,按照“宜粮则粮、宜林则林、宜草则草”的原则,平面植绿覆地,立面植绿护体,使工程区植被得到快速恢复和增加。这样做不仅提高了绿化覆盖率和保水保肥能力,而且改善了矿山地质环境,减少了地质灾害隐患,使废弃矿山由生态环境恶化逐步走向了可持续发展的道路。

### 3.3 社会效益逐步扩大

过去平阴“十山九破头,下雨黄水流,良田遭破坏,脚下路难走”。通过矿山恢复治理,有效改变了部分路段周围“山河破碎、满目创痍”的面貌,巩固和维护了良好的矿业秩序;新增耕地折抵建设用地占用耕地指标,保证了经济建设对土地的需求,确保了平阴耕地总量的动态平衡;“三石”业户的环保意识、资源节约意识明显增强,生产经营方式发生了明显变化。同时,村集体通过发包新增耕地,增加了集体收入,进一步增强了为群众办实事、办好事的能力。

## 薛城积极开展集中处理信访活动

枣庄市薛城分局积极开展土地问题集中处理信访活动,有效地促进了作风大转变,缓解了社会矛盾,维护了社会稳定。通过开展集中处访活动,既解决了往年遗留信访案件,又将不稳定因素化解于萌芽状态。该分局制定了土地问题集中处理群众信访问题工作方案,落实了信访接待责任制,层层签订了信访工作责任书,充实配强配硬接待人员,处信接访形成了受理、交办、督办、反馈“一条龙”。向群众实行了信访公开,切实建立畅通有序、快捷高效的信访工作机制。除坚持开门接访、领导接访日等方式外,还主动带案下访,登门回访,增强了工作的超前性。2005 年共接待来访 28 起,全部按时处结,结案率达 100%。该分局查办信访案件过程中程序规范、档案齐全,并不断创新工作思路,预防为主,主动出击,注重治本,做到了接防不过夜,处防不过周,件件有回音,事事有着落,赢得了人民群众的一致好评。

(殷民祥)