

经验交流

平阴县积极探索矿山恢复治理的有效途径

苏昆方

(平阴县国土资源局, 山东 平阴 250400)

平阴县地处济南、泰安、聊城 3 市交界处, 辖 6 镇 1 乡 1 个办事处, 346 个行政村, 36. 12 万人, 总面积 827 km², 其中山区丘陵占总面积的 56. 8%, 有大小山头 800 多座, 素有“六山三滩一平原”之称。多年来, 由于受“靠山吃山”等传统观念的影响, 该县以“三石”生产为主的建材业方兴未艾, 虽然为促进经济发展做出了重要贡献, 但也造成了废弃矿山多、生态环境差、恢复治理难等一系列问题。近年来特别是 2004 年以来, 平阴县国土资源局从实际出发, 坚持以科学发展观为指导, 以被列入全国第七批生态示范区建设试点县为契机, 及早把矿山恢复治理放在了突出位置。目前, 全县已开工治理破损山体 8 个, 完成平面治理面积 50. 63 万 m², 立面 30. 135 万 m², 分别占专项整治任务的 25%, 29. 6% 和 28. 2%。

1 认真分析形势

1.1 认清三个现状, 切实理清思路

平阴县国土资源局通过深入调研和综合分析, 深刻认识到矿山恢复治理工作的 3 个现实特点: 一是面广量大任务重。该县“三区一线”可视范围内共有破损山体 32 个, 破损平面面积 170. 8 万 m², 立面面积为 107. 04 万 m²。二是成因复杂难度大。破损山体情况复杂, 头绪繁多, 恢复治理难度很大, 既有搞基础建设形成的, 也有重点水泥建材企业造成的, 更有大小不一的石子场、石灰窑、石料场开采造成的, 还有一家一户建房子修院墙乱开乱采造成的; 既有长年累月形成的, 也有近年开采形成的, 还有准备上马开发的; 既有主体和责任人明确的, 也有产权纠缠不清的, 还有难以分清主体和责任人的。三是开发治理潜力大。该县在分析现状的基础上, 认为

必须采取“立足实际、分类指导, 平面造地、立面披绿”的思路, 实事求是, 循序渐进, 扎实推进矿山恢复治理工作, 不能盲目追求高起点、大投入、高标准。

1.2 算透三笔大帐, 切实增强信心

一算政治帐。该县充分认识到, 开展矿山恢复治理工作是全面落实科学发展观、构建和谐社会、建设社会主义新农村的必然要求, 是国土资源管理部门履责为公、尽职尽责的具体体现, 既符合中央和各级党委政府的政策要求, 也符合广大群众的切身利益。二算经济帐。破损山体恢复治理虽然一次性投资大, 短期收益不明显, 但综合效益突出, 具有长期收益的可观潜力, 是事半功倍的“绩优股”、“潜力股”。三算生态帐。治理好破损山体能再造秀美山川, 否则, 视觉污染、空气污染会更加严重, 水土流失会更难控制。

1.3 统一三个层面思想, 切实形成合力

一是统一好各级领导的思想认识。认真研究制定了可行性分析报告和工作方案, 及时向上级汇报, 为县委、县政府当好参谋助手。同时, 通过举办专家讲座、乡镇分管负责同志座谈会等方式, 分析和宣传恢复治理破损山体的重要意义, 从而引起县乡领导的高度重视, 争取各级领导的支持。县里专门成立了由常务县长任组长, 县国土、农业、水务、公安、财政等 7 个部门主要负责同志任成员的领导小组, 并把矿山恢复治理工作纳入了全县“十一五”发展规划。二是统一好干部职工的思想认识。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, 同时组织干部职工到外地进行实地参观学习, 进一步统一了思想, 明确了任务, 鼓舞了士气。三是统一好广大群众的思想认识。

收稿日期: 2006-06-08; 修订日期: 2006-11-15; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 苏昆方 (1961-), 男, 山东平阴人, 平阴县国土资源局局长。

在县电视台和《平阴公众信息》上开办了矿山恢复治理专栏,组织了 2 辆宣传车定期到基层巡回宣传,并印制了 1 万份明白纸,通过登门宣讲,广泛宣传国土和矿山资源管理法规,宣传矿山恢复治理的必要性、可行性和利民性,在全县上下营造了浓厚的舆论氛围。

2 科学规划确保工程质量

2.1 坚持规划先行,确保一张蓝图管到底

2004 年初,该县组织县乡工程专业技术人员对全县所有矿山进行了一次拉网式调查,掌握每一个矿山的现实状况,特别是对废弃矿山进行了重点勘察,逐一测量划线,并作详细图表,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”。在此基础上,制定了《平阴县破损山体专项整治实施方案》,编制了《平阴县破损山体治理规划》,绘制了 1:5 万的《平阴县破损山体治理规划图》,并逐一明确了破损山体的治理方法、责任单位和责任人、治理时限和保证措施等。

2.2 突出分步实施,抓点连线推动全盘

围绕落实规划方案,制定了“沿线抓点、治点连线、点线扩展、全面推进”的实施步骤,首先把风景名胜、自然保护区、城市规划区和国道沿线“三区一线”可视范围内的被毁山体作为矿山恢复治理的重点对象,分期分批进行治理。通过认真总结试点经验做法,实行典型引路,全县分 2 个批次全面铺开矿山恢复治理工作,第一批次在 2005 年工作的基础上,2006 年重点完成 2 条国道沿线的治理任务,治理立面面积 61.99 hm^2 ,平面面积 108.14 hm^2 ;第二个批次主要集中在 2007 年,重点完成整个“三区一线”范围的治理任务,计划治理立面面积 45.05 hm^2 ,平面面积 62.66 hm^2 ,确保 2 年内全面完成专项整治任务。

2.3 拓宽投资渠道,坚持多条腿走路

坚持“谁治理谁受益,谁投资谁受益”的原则,把市场机制引入破损矿山恢复治理,重点通过 3 条路子解决好资金投入问题。一是对于有项目依托的,充分利用市场手段,通过新增建设用地指标,进行捆绑式运作。二是对于有开发价值的,通过招商引资进行治理。在孝直镇,对高速公路出口等位置,

利用岩体面积大、位置醒目等优势,通过对外招商,搞墙体广告开发,既美化了岩体的视觉效果,也取得了现实的经济效益,赢得了治理资金。三是对于政府作为投资主体的,整合资源,综合治理。黑风口路段、孔子山等都是采取的这种模式,均取得了较好效果。目前,通过这些途径已筹集资金 1480 万元。

2.4 实行专业施工,着力打造一批精品工程

由于矿山恢复治理工作时间紧、任务重、标准要求高,因此选择优良的施工队伍显得尤其重要。根据平阴县破损山体现状,确定了“整理边角、清底整平、客土回填、沿壁围堰、分层造绿、花砖护坡”的治理方法,区分不同的治理环节有针对性地选择专业施工队伍。

3 严格执法建立长效机制

3.1 严格执法坚决“堵”

在科学编制《平阴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,强化矿产资源执法监察,落实巡回检查制度,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,以严查“三区一线”可视范围内的采矿活动为重点,全面展开矿业秩序整顿规范工作,先后依法注销了 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,杜绝了出现新的破损山体。

3.2 推行保护性开发正确“引”

破损山体成因比较复杂,其中很重要的一条还是利益驱动。为此,平阴县注重培植保护性开发的典型样板,总结宣传推广典型经验,重点推出了“尤寨山开发模式”。依靠股份制组建成立的尤寨山开发公司,通过承包孝直镇孔庄村 333.33 hm^2 (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,不仅使孔庄村村民每年增加 30 万元的打工收入,村集体增加 3~5 万元的集体收入,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,该县已在全县 16 座荒山推行了“尤寨山开发模式”,开发利用和保护山场总面积达 1066.67 hm^2 (1.6 万亩),有 21 个村和 2.9 万人直接受益,初步统计每处年收益在 30 万元以上。

3.3 建立长效机制有序“促”

(1)集中建立建材小区制度。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,总规划面积 38.39 km²,储量约 1.4 亿 m³,规划设置年生产能力 10~30 万 t 的业户 55 个。

(2)全面推行治理保证金制度。按照“谁破坏、谁投资、谁复垦”的原则,在全县范围内推行了矿山环境恢复治理保证金制度,将责任落实到矿山企业。采矿权人在矿山停办、关闭或者闭坑前,必须完成矿山环境恢复治理工作,确保“治理一片、验收一片、保护一片”,及时还清生态帐。目前,已收取矿山环境恢复治理保证金 140 万元,全县“三石”业户的生态环保意识、资源节约意识也明显增强,生产经营方

式发生了明显变化。

(3)对开发生产资源节约型建材产品的企业和业户实行政策扶持制度。对通过招商引资引进的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,在用地、税收等方面给予优惠,逐步替代小、散、乱的“三石”生产业户,并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。对新上粉煤灰制砖、黄河淤泥制砖等项目给予政策扶持,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和矿山恢复治理造成的压力,为保护矿山、集约开发和节约利用资源创造了有利条件。

(上接第 13 页)

(6)推进系统体制理顺。要尽快促进体制理顺工作全面到位,达到体制理顺,职能健全,素质提高的目的,尽快实现职能到位、编制落实、高效运转。

2.2.3 强化“六种意识”

(1)强化大局意识。全市国土资源工作是一盘棋、一个系统、一个整体,需要精诚团结,合作共事,要有高度的自觉性,自觉维护这个大局、服从这个大局,多协作配合,不推诿扯皮。

(2)强化服务意识。要按照建设服务型机关的要求,提高行政效率,提高行政服务质量,加大政务公开的力度,自觉将各类行政行为置于社会和群众监督之下。要大力推行限时办结制、超时默认制、首问负责制、一次告之制等行之有效的工作制度,最大限度地为基层和群众提供方便、快捷、高效服务。

(3)强化责任意识。要克服畏难情绪,敢打冲锋、善抢头阵,把岗位职责的作用发挥到极致,促进和保障国土资源事业不断上台阶、上水平。

(4)强化自律意识。要严格遵守“四大纪律”、“八项要求”和“五个不许”,坚决执行国土资源系统行政为民措施、工作人员禁令和机关工作人员“十不准”纪律,落实党风廉政建设责任制,推行一岗双责、一岗双考制,完善内部管理机制、学习教育机

制、领导责任机制、监督制约机制、奖惩激励机制等五大机制,强化作风建设和廉政建设。建立依法、规范、科学的审批程序,堵塞漏洞,增强自律自警意识,建设公正廉明机关。

(5)强化创新意识。要学习政策,研究政策,用足用活政策,搞活国土资源供应方式和办法,防止死抠条文、教条执法,促进淄博市经济健康快速发展。

(6)强化人本意识。要通过加强领导,加强管理,加强教育培训,不断提高干部职工的素质,更好地适应新形势新任务的要求。要保持积极进取的精神状态和良好的心态,认真做好本职工作。

国土资源系统要按照“六个着力”的要求,以服务经济建设、实现新发展为中心,坚持“一个围绕,两个强化,三个健全,四个达到,六个突破”的总体思路,即围绕保障经济社会发展这个中心,强化规划管理和执法监察职能。健全征地程序、招拍挂程序、执法监察程序,达到“理顺管理体制,强化执法职能,提升管理水平,提高队伍素质”的目的,在加快国土资源市场配置、增强国土资源保障能力、提升国土资源利用水平、改进国土资源管理手段、推进国土资源依法行政。