

邹城市采煤塌陷地治理存在的问题及建议

李庆强, 苗伟

(邹城市国土资源局, 山东 邹城 273500)

摘要:采煤塌陷地治理是一项历时长远, 涉及国计民生的大事, 需要各级完善相关政策, 创新治理举措, 形成综合治理的合力, 才能有效加快治理步伐, 造福塌陷区群众。结合邹城市采煤塌陷地治理实际情况, 对当前采煤塌陷地治理过程中遇到的主要问题进行分析, 并针对问题提出了相应的整改建议。

关键词:采煤塌陷地; 治理情况; 存在问题; 建议; 邹城市
中图分类号:TD88 **文献标识码:**C

采煤塌陷地治理关系到采煤塌陷区环境恢复和塌陷区群众的生产生活切身利益问题, 是一项迫在眉睫、亟待加快推进实施的民生工程、社会工程。近年来, 国家、省市各级高度重视采煤塌陷地治理, 扎实推进实施, 取得了阶段性治理成果。但是随着采煤塌陷地治理的深入推进, 该项工程进入了攻坚阶段, 遇到了诸多新的困难和问题, 导致治理步伐明显放慢, 这需要上级政府和职能部门从政策制定、资金扶持等层面给予有力的支撑, 以破解难题, 加快推进实施。该文以全国煤炭基地邹城市为例, 就遇到的困难和问题予以详细分析, 并提出了合理化建议。

1 治理现状

邹城市煤炭资源十分丰富, 为我国八大煤炭生产基地之一, 目前已探明煤炭储量为41亿t, 含煤面积357 km², 占境域面积的22%, 目前市内有煤生产矿井9对。长期以来, 由于煤炭采掘, 地面塌陷地质灾害十分突出, 产生了大量的塌陷区。截至2009年底, 该市已塌陷土地5 600 hm², 采煤塌陷造成7所学校、17家工厂、23个村庄搬迁, 10多个村人均耕地不足200 m², 严重影响了矿区群众的生产生活。目前, 采煤塌陷地仍以每年160~200 hm²的速度增加, 据此推算到2050年, 该市采煤塌陷地面积将达1.3万hm², 将有67个村庄搬迁, 大面积粮田积水成湖, 20多万群众将失去赖以生存的土地。面对日趋

严重的采煤塌陷问题, 该市坚持规划先行的原则, 聘请中国煤炭科学研究院专家, 编制了全市2001—2010年采煤塌陷地综合治理规划。在此基础上, 该市根据塌陷速度、深度、地理状况等实际, 大力推行排矸填充、挖深垫浅、借势利用、浅层平整四大模式, 推进实施治理。据统计, 1998年以来, 该市多方筹措资金1.8亿元, 先后实施了平阳寺403 hm²、北宿唐村373 hm²和北宿800 hm²三大重点治理工程, 累计综合治理采煤塌陷地2 067 hm², 恢复耕地733 hm²^[1-2]。通过采煤塌陷地综合治理, 改善了矿区的生态环境, 增加了有效耕地面积, 调整了产业结构, 昔日的采煤塌陷地, 成为集农耕、养殖、休闲和观光旅游为一体的生态高效立体农业园区, 取得了较为显著的经济效益、生态效益和社会效益^[3]。但是, 剩余未治理的采煤塌陷地, 多为计划经济时期采煤形成的塌陷地、积水较深的塌陷地, 加之受当前政策、资金等因素制约, 今后该市采煤塌陷地治理工作将任重而道远。

2 存在的主要问题

(1) 计划经济时期形成的采煤塌陷地治理资金筹集困难。邹城市采煤塌陷地多是在计划经济时期形成的, 这一时期, 矿区有力支援了国家各业建设。按照国家、省、济宁市土地复垦有关规定, 采煤塌陷地治理项目, 属计划经济时期的塌陷地和闭坑的塌

* 收稿日期: 2010-10-22; 修订日期: 2010-11-02; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 李庆强(1973—), 男, 山东邹城人, 主要从事国土资源政策调研工作; E-mail: zcglqq@126.com。

陷地,以财政扶持资金为主;属新发生的采煤塌陷地,采煤企业应自行出资履行复垦义务。目前,该市历史遗留采煤塌陷地面积多达2 667 hm²。在国家、省、济宁市财政扶持资金不能及时到位的情况下,地方政府无法拿出足够的资金治理,导致计划经济时期形成的采煤塌陷地治理进展缓慢。

(2)市场经济时期形成的采煤塌陷地治理费用收取缺乏具体政策支撑。国务院1988年颁布的《土地复垦规定》(国务院19号令)规定,建设期间造成的耕地塌陷和破坏纳入建设成本,生产期间造成的耕地破坏和塌陷纳入生产成本,但具体的补偿标准(内含治理费用)由各省、市、(自治区)制定。山东省1999年颁布的《山东省土地复垦管理办法》(山东省人民政府102号令)规定,具体的补偿标准由物价、财政部门会同国土部门另行制定。但是至今也未制定具体的标准,造成对采煤企业征收治理费用时缺乏有力的政策依据支撑,征收难度较大,严重影响了市场经济时期形成塌陷地的治理进度。

(3)项目立项和治理难度加大。过去,对局部深水区塌陷区,采取底层充填煤矸石、上层覆土的治理模式,能够大规模地实施造地工程。目前,由于煤矸石用途广泛,身价倍增,多被挪作他用。此外,由于该市剩余未治理塌陷区多为积水深度近8 m的深层塌陷,且随着时间的推移,由原来刚开始的局部深层塌陷,变为目前的集中连片大面积深层塌陷,深层塌陷区的所有土源早已沉入水底。由于上述2个方面的原因,采煤塌陷地深水区造地缺乏了土源和煤矸石填充物,很难再大面积恢复耕地。但是,按照部级、省市级项目立项和验收的有关要求,新增耕地面积不得低于塌陷地治理面积的40%。项目立项的新增耕地率条件设置较高,造成目前塌陷地深水区治理项目立项难度加大,十分不利于加快推进治理。

(4)熟土层剥离难。土壤的形成是岩石风化的产物经生物及多种自然因素长期作用的结果,其形成至少需要几百年甚至上千年的时间^[4]。该市采煤区是济宁市乃至全省的重点粮食产区,地貌为平原,土质肥沃,特别是表层“熟土”资源十分宝贵。目前,受即将塌陷区熟土层剥离成本较大、严重缺乏资金的制约,不能提前实施“抢土”措施,治理方式十分被动。只有塌陷稳沉后,才能立项争取资金实

施治理,此时,宝贵的“熟土层”早已沉入水中、陷入深层塌陷,无法重新利用。这样,实施采煤塌陷地治理新“造”出的耕地,由于缺乏“熟土”填充覆盖表层,多为贫瘠田、低产田。

3 对策建议

(1)加大资金扶持力度。针对计划经济时期形成的采煤塌陷地治理遗留问题,建议国家、省、济宁市严格执行各自制定的土地复垦有关规定,设立专项资金,加大扶持力度,加快治理步伐,彻底清理采煤塌陷地治理历史“欠账”。

(2)制定具体的补偿和治理费用收取标准。针对市场经济时期形成的采煤塌陷地,建议省政府尽快制定具体的补偿和治理规费征收标准,以便于地方政府依法依规向采煤企业收取采煤塌陷地补偿和治理费用,解决治理经费匮乏的难题,加快治理步伐,造福塌陷区群众。

(3)降低项目立项门槛。对今后深水区塌陷地的治理,建议国家、省市各级应本着因地制宜、注重生态的原则,以增加矿区农民养殖收入、改善矿区生态环境为目的,多建鱼塘、人工湿地等,适当降低新增耕地率,降低项目立项门槛,扶持采煤塌陷区所在地政府采取切合本地实际的有效模式,加快深水区采煤塌陷地治理。

(4)实施“抢土”措施。为保护宝贵的耕地资源,确保应有的治理效果,建议上级制定相关政策,设立采煤塌陷区熟土层剥离专项资金,对即将塌陷的区域,实施抢土措施,储备足“熟土”,以备采煤塌陷地治理新“造”出的耕地表层覆土,切实“造”出高产田、稳产田。

参考文献:

- [1] 许开营,刘阳.邹城市综合治理采煤塌陷地成效显著[J].山东国土资源,2007,23(12):39-40.
- [2] 蔡德水,李连生,刘洪艳,刘军.济宁市采煤塌陷地治理调查[J].黑龙江国土资源,2009,(9):62-63.
- [3] 许开营,吕芹.让损毁的土地重生——山东省邹城市加强采煤塌陷地复垦的经验[J].国土资源通讯,2008,(22):39-40.
- [4] 孙向阳.土壤学[M].北京:中国林业出版社,2005.

Problems Occurred in Mining Subsidence Management and Recommendations in Zoucheng City

LI Qingqiang, MIAO Wei

(Zoucheng Bureau of Land and Resources, Shandong Zoucheng 273500, China)

Abstract: Mining subsidence management has close relation with people's livelihood. Relevant policies should be perfected by governments at all levels, governance initiatives should be created, comprehensive management be formed in order to effectively accelerate the pace of subsidence management and create benefits of the masses in these areas. Combining with actual situation of mining subsidence governance in Zoucheng city, main problems encountered in mining subsidence management are analyzed, and relative countermeasures for improving management level are put forward as well.

Key words: Mining subsidence; management condition; problems; recommendations; Zoucheng city