

# 关于莱芜市砂石土矿开采及管理现状的调研报告

常存杰,高俊峰,赵坤,曹中锋

(莱芜市国土资源局,山东莱芜 271100)

**摘要:**莱芜市砂石土矿资源丰富,分布广泛而相对集中,质量好、开发潜力大,优势突出。莱芜市国土资源局对全市砂石土矿资源开发利用现状和监督管理情况开展全面摸底调研,分析了砂石土矿采矿权设置、监督管理等方面存在的问题,并研究提出了对策建议。

**关键词:**砂石土矿;监督管理;莱芜市

中图分类号:F401 文献标识码:C

## 0 引言

莱芜市砂石土矿资源丰富,分布广泛而相对集中,质量好、开发潜力大,矿产优势突出。合理有效开发砂石土矿资源,维护矿业权市场秩序,对推进全市矿业经济持续健康发展具有重要意义。

莱芜砂石土矿资源涉及建筑用灰岩、建筑用砂、冶金用白云岩、熔剂用白云岩、砖瓦用页岩、熔剂用石灰岩、水泥用石灰岩、建筑用花岗岩、饰面用花岗岩、饰面用大理石(灰岩)、长石、玄武岩等12种。其中,建筑用灰岩、白云岩估算资源储量10亿t以上;建筑用砂和花岗岩估算资源储量数亿立方米以上,其他矿产多零星分布。目前,砂石土矿企业共62家,其中建筑用灰岩矿24家、建筑用砂矿14家,白云岩矿9家,砖瓦用页岩矿5家,水泥用和熔剂用灰岩矿2家,其他矿种8家。总矿区面积5 km<sup>2</sup>,查明资源储量2.35亿t。2012年矿石总产量693.4万t,矿业从业人员1532人,直接矿业产值1.04亿元<sup>[1]</sup>。

砂石土矿为全市钢铁、电力、建材等工业发展提供了资源保障,也带动了选洗、加工、运输等相关产业的发展。从产能看,部分矿山企业未能达到规模化生产,个别矿山企业长期停产,主要原因是市场需求不均衡。建筑用灰岩等矿种受建筑市场形势下滑的影响产量也有所降低,熔剂、水泥用灰岩、冶金用

白云岩企业运营态势良好,但受买方市场控制,利润水平较低,价格在15元/t左右;建筑用砂、瓷石市场较好,价格在30元/m<sup>3</sup>左右,50%左右销往济南、滨州、淄博等地,但2012年主要外运道路维护影响了对外销售,经营状况差异明显。

## 1 监督管理主要做法

(1)大力整治,维护良好矿业开发秩序。始终对乱采滥挖行为保持高压态势,国土资源部门联合监察、工商、安监和公检法等有关部门,分矿种、分区域、分阶段深入开展整治活动,严厉打击各类矿产资源违法行为。2004年,市委市政府组织砂石专项整治;2005—2008年,深入整顿规范矿产资源开发秩序,集中清理、取缔三区两线可视范围内露天砂石矿点;2009—2010年,集中关停粘土砖厂;2013年,开展矿产资源规范化达标活动,制定露天矿山规范化标准,明确5大项18小项达标要求,从根本上规范了砂石资源开发秩序。

(2)深化改革,积极培育矿业权市场。扎实推进矿业权有偿使用制度改革,市场化建设不断上台阶:2001年,成功敲响全省采矿权拍卖第一槌;2005年,对新上和到期砂石土矿一律实行招拍挂出让;2010年,在全省率先实行砂石资源出让年度计划管理,实现定点、定期、定量市场化供应;2011年,实行矿业权网上交易,采矿权出让更加公开、公正、透明;2012

收稿日期:2013-08-14;修订日期:2013-08-27;编辑:陶卫卫

作者简介:常存杰(1968—),男,山东莱芜人,主要从事矿产资源管理和基建工作;E-mail:lwgtzykgk@163.com。

年,编制矿业权设置方案,砂石土矿布局进一步优化,设置程序更加规范。

(3)科学整合,推进资源集约开发利用。开展矿产资源整合和深化整合,科学编制整合方案,细化到重点区域、重点矿种。大力推广轮锯开采等先进生产技术,对零散采点、污染环境、规模偏小的矿点逐步关停,压减比例达50%以上,“小、散、乱”问题得到有效解决。

(4)完善制度,规范矿产资源开发管理。积极推进矿产资源制度化、规范化管理,先后出台《砂石资源开发管理暂行办法》《关于进一步加强矿产资源勘查开采监督管理和执法监察工作的意见》《莱芜市矿产资源规范化达标活动实施方案》等10余个规范性文件,对矿产资源出让、监管、查处等全过程建立了完善的制度体系,矿政管理日趋规范。

(5)充分论证,严格砂石土矿准入条件。合理提高最低生产规模,建筑砂石项目开采规模不低于5万 $\text{m}^3/\text{a}$ ,水泥用灰岩不低于15万 $\text{t}/\text{a}$ 。矿权出让前,充分征求村、镇、区和相关部门意见,尽量消除和避免矿地纠纷。加强地质环境保护,对易造成严重破坏或开采后难以恢复治理的区域一律不设置采矿权。

## 2 存在问题

### 2.1 资源配置方面

一是矿权设置影响因素多。砂石土矿价款实行了中央、省、市三级分成,区、镇两级基本无收益,对设置采矿权积极性不高。有些区域便于开采、易于治理,但由于是基本农田,无法设置采矿权。

二是矿业权设置方案灵活性差。矿业权设置方案周期8年,相对于市场供求关系和资源需求而言,矿权设置缺少应有的灵活性。三是资源开发与城市建设存在矛盾。城市规划建设范围不断扩大,加上部分新上项目占地压矿,这些地方一律禁止设置矿业权,造成了资源浪费,不利于长远发展<sup>[2,3]</sup>。

### 2.2 开发监管方面

一是未形成监管合力。砂石土矿资源开发监管、加工、运输、销售等环节涉及多个监管部门。有的部门重收费轻监管,对加工造成的粉尘污染、选洗产生的废水污染、运输超载压坏道路等问题,部门职责落实不到位,压力往往集中到国土资源部门。国

土资源部门内部对矿产资源管理工作重视程度不如土地,矿政管理人员偏少,难以及时有效跟踪监管。二是采矿证到期延续不及时。由于经营状况不佳,地质环境治理保证金等规费不能及时缴纳等原因,采矿权人不能按期延续,易出现超期开采。三是自用与外销难界定。部分项目建设场地平整涉及砂石资源,是就地填方、建设自用,还是对外销售很难界定,易出现以场平名义,对外销售砂石资源现象。四是矿山企业自身管理不规范。砂石土矿利润空间小,难以配备专业技术人员,采富弃贫、浪费资源、违规开采、破坏环境等现象较难杜绝<sup>[4]</sup>。

### 2.3 出让、审批方面

一是审批要件内容重复,审批程序复杂。地质环境治理恢复方案、水土保持方案、土地复垦方案、环境影响评价报告等专业报告费用高、编制周期长、内容重复,难以统一标准,有效实施监管。审批需层层上报直至部批准,程序复杂,工作效率低下。二是出让门槛低。对竞买资格限定条件少,竞得人在资金投入、技术管理方面都难以保证质量,增加了监管负担。三是到期采矿权资源管理需规范。出让年限到期而有剩余资源量的,强行关闭将侵犯当事人权益,容易引发上访。但无限期地开采,既不符合法律,也不利于维护良好的矿业秩序<sup>[5]</sup>。

### 2.4 地质环境管理方面

一是由于治理所需费用往往超出保证金数额,出让到期后,采矿权人治理积极性不高。二是由于地质环境治理保证金根据矿种、平面面积、开采方式等来确定,对开采造成地质环境的破坏程度缺少有效分析,造成保证金缴存标准不合理。山砂矿等开采面积大,保证金缴存数额高,而治理费用相对较低的矿山,征收难度大。三是损毁山体治理历史欠账多、难度大。

### 2.5 其他方面

一是地方关系难处理,矿地矛盾易发生。砂石土矿企业占地具有临时性质,办理用地手续难。采矿权人既要与土地所有权村组和村民协商使用土地,又要协商村庄道路以及用水用电等问题。虽然采矿权人一般会给周边村民适当补偿,但矿山企业给予的补偿往往和周边群众的期望值相差较远,极易引发矛盾和纠纷。二是供求关系不稳定,效益难保证。三是矿法宣传不到位。四是砂石土矿违法开

采易采、难查,国土部门没有过硬执法权,非法开采屡禁不止,执法形势严峻。

### 3 对策建议

#### 3.1 资源配置方面

一是改革利益分配机制,放宽矿业权设置规划。建议砂石土矿出让价款和矿产资源补偿费分成比例适当向地方倾斜。对利润空间较小的矿种,建议部、省不再分成,调动地方政府的积极性。对于采完后较易恢复的基本农田区域,建议放宽限制,允许有条件的设置采矿权。二是完善矿业权设置方案修编机制。建议对矿业权设置方案每2年进行一次滚动修编,提高现实性。三是协调资源开发和城市建设关系。提高资源开发水平,改进生产、加工工艺,加大治理恢复力度,减小或避免资源开发对环境和城市建设的影响,扭转资源开发空间步步退让的局面,最大限度把资源解放出来。

#### 3.2 开发监管方面

一是建立共同监管长效机制。细化政府各部门在矿产资源开发利用各个环节中的监管职责,共同服务于矿业开发和管理。二是加强到期矿山企业监管。督促到期采矿权人办理延续事项,加大超期开采处罚力度,并适当放宽延续限制,防止出现影响采矿许可证延续的现象。三是出台积极稳妥、手续简单的场地平整涉及资源处置办法,对企业场地平整过程中动用的矿产资源协议有偿出让。四是开展规范化管理行动。建立操作性和针对性更强的管理和考核标准,每年表彰扶持一批示范带动能力强的矿山<sup>[4]</sup>。

#### 3.3 出让审批方面

一是简化审批要件,加快审批改革。合并地质环境治理、土地复垦、水土保持方案,制定协调统一的标准,增强方案的可操作性和实效性,简化流程,提速增效。二是提高砂石土矿出让门槛。提高砂石土矿出让最低储量规模和生产规模;对竞买人资质、技术力量、资金实力进行限定;出让前测算地质环境治理保证金,出让时一并收取。三是规范出让到期矿山剩余资源。实行停产申报制度,矿山服务年限

顺延。对出让年限到期,尚有剩余资源的,重新评估后协议出让。

#### 3.4 地质环境管理方面

一是加强日常监管,防止因乱采乱挖遗留难以治理的采坑或采面;督促采矿权人及时足额缴纳地质环境治理保证金;鼓励采矿权人边开采边治理,避免闭坑后一次性治理费用过高。二是根据开采对地质环境的影响程度,灵活确定征收保证金数额。三是加大中央财政和省级财政对地方的支持力度,出台相关“采治结合”的政策,允许企业通过对损毁山体残存资源进行合理开采,销售收入用于恢复治理。

#### 3.5 其他方面

一是适度放宽矿山用地政策。建议针对矿山用地的特殊性,研究制定临时用地政策。探索矿山企业履行社会责任的办法和措施,推广企业帮扶矿区农村发展长效机制,改善地方关系。二是进一步优化矿业权市场。提高生产规模,压减矿山数量,提升资源集约节约利用水平,增强企业抗风险能力。增强公众对矿业风险的认识,防止因市场行情分析不准、供求关系把握不好而盲目投入,造成企业亏损现象。三是加大矿产资源法律法规的宣传,提高全社会特别是矿山企业的矿产资源法律法规意识。四是进一步完善执法监察机制。加快建立由政府为主导,国土资源部门牵头,公安、检察、法院、安监、环保、工商等部门协调配合的共同责任机制,“既查事、又查人”,建立正常的相互通报制度、联合办案制度,形成全面监督、齐抓共管的良好局面。

### 参考文献:

- [1] 孔庆友,张天祯,于学峰,等. 山东矿床[M]. 济南:山东科学技术出版社,2006.
- [2] 李洪奎,彭方思,王虹. 矿产资源规划的地位与作用——以山东省为例[J]. 山东国土资源,2012,28(2):47-51.
- [3] 王虹,王伟宏,于学峰,等. 山东省矿产资源规划编制实施现状与建议[J]. 山东国土资源,2005,21(12):51-52.
- [4] 彭方思. 山东矿产资源现状与对策分析[J]. 山东国土资源,2005,21(12):42-43.
- [5] 中华人民共和国国务院. 矿产资源开采登记管理办法[S]. 1998.

## Deposit Management Condition in Laiwu City

CHANG Cunjie, GAO Junfeng, ZHAO Kun, CAO Shenfeng

(Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China)

**Abstract:** Sandstone resources are very rich in Laiwu city. They are widely distributed and relatively concentrated with good quality, great development potentiality and obvious advantages. Present condition of development and utilization of sandstone resources and supervision and management condition have been surveyed by Laiwu Bureau of Land and Resources. Problems occurred in mining rights settings, supervision and management have been discussed, and relative countermeasures are put forward.

**Key words:** Sandstone deposit; supervision and management; Laiwu city