

南四湖非法采砂治理对策

马小友¹, 赵跃伦², 赵建², 刘秋岭³

(1. 济宁市高级职业学校, 山东 济宁 272031; 2. 济宁市国土资源局, 山东 济宁 272017; 3. 济宁市人民检察院, 山东 济宁 272000)

摘要:介绍了南四湖黄沙资源情况及非法采砂情况, 分析了打击非法采砂面临的困境, 提出了联合执法常态化, 建立执法部门之间的协调机制, 召开座谈会推动立法, 制定南四湖资源环境保护规划, 加大经费投入, 加强宣传教育等治理措施。

关键词:非法采砂; 执法困境; 解决措施; 南四湖黄沙

中图分类号: TV882.9

文献标识码: B

1 南四湖黄沙资源状况

南四湖为自北向南串联一起的南阳湖、独山湖、昭阳湖和微山湖四湖的总称, 因位于山东省西南部的济宁以南故名。南四湖地处鲁中南沂蒙山脉西侧山麓堆积平原和黄河冲积平原接合部的隐伏断裂带上, 原系古泗水流域之地。12世纪黄河南泛, 侵夺了泗水河道, 因排水不畅而淤积成湖。东西宽5~22.8 km, 南北长122.6 km, 总面积1233 km²[1]。

南四湖及周边河道蕴藏着丰富、优质的黄沙资源。据勘察, 南四湖湖底第四系松散层分为3个含水层段, 黄沙就分布在3个含水层段当中。第一含水层段平均在湖底下0~44 m之间, 其中砂层厚度5.85~22.8 m, 平均厚度12 m; 第二含水层段平均在湖底下44~81 m, 其中砂层厚度12.80~15.95 m, 平均厚度14.28 m; 第三含水层段平均在湖底下81~112 m, 其中砂层厚度6.30~9.95 m, 平均厚度7.82 m。3个含水层段之间存在2个隔水层段即粘土层如图1所示。

黄沙的成因, 一部分是在南四湖形成之前就已存在, 其成因是天然岩在自然状态下, 经古河道急水的作用力长时间反复冲撞、摩擦产生的, 正所谓“急出砂”; 另一部分是南四湖形成之后淤积而成, 南四

湖属于潜水型平原湖泊, 水流挟砂能力较小, 因此南四湖入湖河道携带的泥砂在入湖口段淤积, 并向湖内延伸, 形成许多浅滩, 而淤积的泥沙, 经过多年沉积, 蕴藏了一定的黄沙资源。之所以出现不同的砂、粘间隔层, 这是由于各次泛滥沉积在时间上、空间上、微域地貌上的差异条件所形成的。

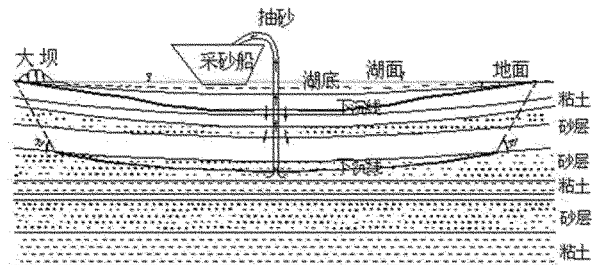


图1 采砂塌陷及影响范围示意图

2 南四湖内采砂情况

20世纪90年代, 南四湖内采砂船零星出现, 规模很小。2001年长江禁止采砂, 大量采砂船退守骆马湖, 后沿京杭运河北上进入南四湖, 因为来钱快, 从湖里采砂又极易操作, 当地将其形象地称之为“喝砂”。一时间, 当地百姓纷纷加入采砂行列, 大规模采砂从此兴起[2]。

南四湖内山东省微山县辖区、北湖辖区、滕州市辖区、江苏省沛县辖区等均有采砂船只。微山县境

收稿日期: 2013-06-17; 修订日期: 2013-07-20; 编辑: 陶卫卫

作者简介: 马小友(1975—), 男, 山东鱼台人, 高级讲师, 主要从事土地管理方面的教学研究; E-mail: maxiaoyouxiansheng@126.com。

内的采砂集中在欢城镇、留庄镇、付村镇。2011年联合执法检查发现,微山县辖区范围内湖面采砂船329条,北湖辖区内有23条船,滕州市辖区内有76条,沛县辖区有80条船,整个南四湖有508条采砂船。

南四湖内采砂船多为改装的采砂工程船,最好的船价值100多万,可采砂深度达70多米。采砂船通过上钻机直接往湖底打钻,达到砂层部位,然后下套管,通过大功率动力设备带动的抽砂泵将砂层内的流沙抽出。一个砂眼可采几百立方米砂,一个价值4万多元的30马力的水泥船一夜可净赚三四千元,一个价值50多万元的300马力采砂船一夜可净赚1万元左右,一个价值100万元600马力的大吨位吸砂王一夜可采砂上万吨,粗砂价格每吨五六十元,净赚40多万元。

南四湖采砂全是无证采砂,因为南四湖省级自然保护区下一步要升格为国家自然保护区,力主全面禁采,因此没有给任何一条船办理采砂许可证。

3 采砂的危害

多数采砂者对采砂区域的地质条件和砂层分布不了解,对抽取的砂层的深度和厚度把握不准,抽取过程中不可避免地将粘土层、粘土质砂层等隔水类土层同时抽取。吸砂结束后,并不采取任何封孔措施,使钻孔中直接残留砂砾,成千上万个钻孔形成了各含水层之间的竖向水力联系,沟通了地表湖水或其他地表水。水砂被抽走后,上部土层必然产生塌陷,据调查,地表塌陷的最大深度可以接近或者超过抽取砂层的厚度,地表塌陷边角小,一般在 $30^{\circ} \sim 35^{\circ}$ 之间。由于砂层的流动性,采砂造成的影响范围会远大于实际抽采面积。在塌陷边界附近形成地表裂缝,危及地面构筑物安全。非法采砂的危害巨大,具体表现如下:

(1)河道采砂会破坏主航道。采砂船一般采用“之”字型的作业路线,所过之处,给河床留下的不是深坑就是砂石堆、泥土墙。一些高的砂石堆、泥土墙甚至越过河面,阻挡船只航行。河道采砂后,河床地形地貌变形,航道稳定性变差,给船只航行安全造成严重影响。

(2)威胁堤防、桥梁、枢纽安全。在堤防、桥区、枢纽船闸等区域内乱采乱挖,导致河床严重下切,加上洪水的不断冲刷,河堤等建筑物基座会面临被掏

空的危险,危及两岸人民群众的公共安全和防洪堤、桥梁、枢纽及码头安全,甚至危及到国家南水北调重大工程安全。如有的采砂者利令智昏,竟然在距离二级坝几十米的地方采砂。

(3)破坏水生植被,破坏生态平衡。采砂造成湖底大幅塌陷,塌陷深度很深,湖水很深,湖底光照不到,水温很低,水生植物无法生长,致使植物种类减少,鸟类鱼类的数量减少。

(4)威胁矿井生产安全。微山县崔庄煤矿矿井作业面2/3在昭阳湖水面以下,煤层埋深较浅,最浅处180m,最浅处位于矿井西南边界部位,距离二级坝约2.5km。根据中国矿业大学所作的《昭阳湖和地面塌陷坑内采砂对微山崔庄煤矿安全生产影响评估报告》,“当采砂深度达到60~80m时,在防砂煤柱范围内,一般基岩厚度小于65m,将破坏下组之上的隔水层,沟通湖水、上组和下组的水力联系,在已经按预留防砂煤柱开采范围内,将沟通老采空区和地表水及松散层的水力联系;新的采掘活动也会沟通上部含水层,造成湖水和松散层地下水和水砂灌入矿井等灾难性后果。在防水煤柱范围内,导水裂缝带高度可达65~77m,将造成湖水松散层含水层和基岩风化带与基岩含水层的水力联系,增加矿井涌水量和排水负担,一旦矿井用水量超过排水能力,也将造成淹井事故”。

4 治理非法采砂的困境

非法采砂危害甚多,引起了执法部门的高度重视,多次联合执法,查处了一批违法乱纪者,如2009年初至2011年9月,刑事拘留106人,行政拘留7人,起到了一定的震慑作用,但是在执法中也面临着种种困境,难以根治非法采砂行为。

4.1 违法游击战

采砂船只的活动具有明显的游击战特点:一是昼伏夜出,利用夜幕的掩护工作3~4h后即停止采挖;二是利用执法人员的公休日、节假日进行采挖;三是专职监视执法人员,七八个船组成一伙,有采砂的,有运砂的,有放哨的,放哨渔船一看到执法人员,立即用现代通讯设备通知正在非法采砂运砂的船只,等执法人员赶到现场时,违法人员早已闻风而逃,有的甚至是弃船跳水而逃。空有采砂船停在那里,执法人员无法调查取证,也没法处置船只。因为

依现行法律规定,执法人员只能对正在非法采砂的船只进行处罚,对空驶、停泊的船只无权处罚,所以只有不了了之。一旦执法人员离开,采砂者又会卷土重来。

4.2 暴力抗法

在查处非法采砂行为中,经常遭遇暴力抗法。一般情况下,采砂船七八只结成一伙,每个采砂船上都会有10名以上的船员,并且在船上配备了竹篙、棍棒、匕首、酒瓶、石头等器物。而执法人员一般只有三五人,根本没法靠近采砂船,稍微一靠近,他们就会扔酒瓶、石头等,即便执法人员登上采砂船,采砂者不是配合调查,而是用棍棒、匕首威胁执法人员的人身安全^[3]。

即便是县乡村联合执法,人多势众时,采砂者也不主动配合。有的采砂者爬上采砂架,三四十米,长时间不下来,执法人员束手无策。有的采砂者为了逃避制裁,不计后果,寒冬腊月就跳入水中。执法人员一是顾及跳水者的人身安全,二是避免事态扩大,对言行过激的跳水者亲属只能忍让,甚至不得不放弃执法。

4.3 相关执法部门之间协调难

南四湖的行政管理既有中央序列部门,如淮河水利委员会、沂沭泗水利管理局、南四湖水利管理局等,也有地方序列的部门,如微山县渔业综合管理委员会、微山县水利局、微山县国土资源局等。地方序列中又涉及山东、江苏、安徽三省,而且山东、江苏两省的边界不清,这给违法乱纪分子提供了跨省作案的便利条件,也加大了打击难度,除非三省联合执法,否则很难有效打击。中央地方条条块块之间是不容易协调的,大家都管,“多龙治水”,在相互之间协调机制没有建立或者协调不力的情况下,大家职责交叉,就难以避免互相推诿扯皮的情况,难以做到通力协作、齐抓共管。

就连地方序列微山县内部的相关部门协调起来也有一定的难度。2006年,山东省人民政府《关于在微山县南四湖湖区开展相对集中行政处罚权试点工作的批复》(鲁政发[2006]77号),同意在南四湖开展相对集中行政处罚权工作,在微山县渔业综合管理委员会加挂南四湖管理行政执法局的牌子,单位行政处罚有原行使单方面的渔业法律法规,转为具体行使渔业管理、水资源管理、国土资源管理、

航道保护管理、风景名胜区管理、工商行政管理、林业管理等7个方面的法律、法规、规章规定的湖上行政处罚权。这样非常便于集中处罚,但是部门之间协调关系存在一定的难度。南四湖管理行政执法局往上没有对口单位,与其他相关部门又没有建立起协调机制,部门之间没有建立起文件传阅、信息共享的工作机制,处于孤军奋战的状态,相关的司法解释转发不到这一部门。

4.4 立法上的缺陷

《刑法》第三百四十三条第一款规定:违法矿产资源法的规定,未取得采矿许可证擅自采矿的,擅自进入国家规划矿区、对国民经济具有重要价值的矿区和他人矿区范围开采的,擅自开采国家规定实行保护性开采的特定矿种,经责令停止开采后拒不停止开采,造成矿产资源破坏的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金;造成矿产资源严重破坏的,处三年以上七年以下有期徒刑,并处罚金。《最高人民法院关于审理非法采矿、破坏性采矿刑事案件具体应用法律若干问题的解释》(法释[2003]9号)第三条的规定:非法采矿造成矿产资源破坏的价值,数额在5万元以上的,属于刑法第三百四十三条第一款规定的“造成矿产资源破坏”;数额在30万元以上的,属于刑法第三百四十三条第一款规定的“造成矿产资源严重破坏”;第六条规定:破坏性的开采方法以及造成矿产资源破坏或者严重破坏的数额,由省级以上地质矿产主管部门出具鉴定结论,经查证属实后予以认定。高检和公安部关于公安机关管辖刑事案件立案追诉标准的规定(公通字[2008]36号文):非法采矿罪的立案追诉标准为破坏价值或获利价值达到5万元。

目前,山东省国土资源厅无法对水下环境资源破坏程度作出鉴定,其委托的山东省鲁南地质工程勘察院(中介机构)不具备鉴定水下破坏环境资源程度的资质;而获利价值的认定也并非易事。由于采砂行为持续时间长,随采随售,运砂船只不固定,收购地点不固定,价格不稳定,销售砂不记账等原因,无法认定采出价值。单凭现场查到的一船砂的价值,是达不到5万元的立案标准的。实践中往往当场抓获的非法采砂人,都供认是初次干,因无其他证据相印证,不能认定多次作案。即使供认多次长期作案,依法也不能认定构成犯罪。

4.5 行政执法与刑事司法不衔接

根据《行政处罚法》和国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》的要求,行政执法机关在行政执法过程中应当将涉嫌犯罪案件移送公安机关,公安机关必须受理。然而,当案件进入刑事诉讼程序后,原行政执法机关所收集的材料能否作为刑事侦察、起诉和审判的证据使用。对此,《刑事诉讼法》和国务院《行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的规定》都缺乏明确的规定。现行法律实践中,一般是推倒重来。因为湖上执法有其特殊性,这就给湖上资源环境的保护带来困难。由司法机关重新收集证据,但由于取证时机的丧失,极易导致证据损毁或人为地破坏,增加了取证的困难;比方说采砂,对于行政执法机关依法提取物证、书证、视听材料和影像视频材料,再由司法机关重新取证是不可能的,还有砂有流动性,采砂后时间久,当初的破坏痕迹就不容易寻找。行政证据往往是专业行政人员进行专业的行政审查。在通常情况下,专业人员在审查证据的时候,他对证据的认知要比普通司法人员的认知程度要高,推倒重来不利于资源环境的保护。

5 南四湖非法采砂治理对策

5.1 综合执法常态化

南四湖独特的地域环境,决定了单靠哪一家孤军奋战,都是杯水车薪,效果甚微,必须借鉴现有的综合执法模式,不断总结经验教训。中央与地方、省省之间、地方相关部门综合执法常态化,每年都要在案件的高发期,大张旗鼓,声势浩大开展“百日综合执法行动”,要让群众看到政府保护资源环境的决心和恒心,要让违法乱纪者感受到强大而持久的震慑力。建议扩大综合执法主体,将交通、工商部门吸纳进来,执法环节由采砂扩大到运砂、卖砂,从运输、销售渠道上堵住销赃的漏洞。

5.2 建立健全协调机制

南四湖涉及中央、地方2个行政序列,又涉及山东、江苏、安徽3个省,不建立权威高效的协调机制,就不能很好地保护南四湖资源环境。建议成立南四湖资源环境保护委员会,成员由中央、地方序列的主要行政领导组成,下设办公室,牵头协调关系,统一部署资源环境保护工作。国家已经把资源环境保护工作上升为基本国策,中央和地方政府应该将该之列

入干部考核体系,实行首长负责制,统筹部署南四湖资源环境保护工作,加大奖惩力度,有功之臣重奖,玩忽职守渎职者重罚。

5.3 召开经验交流会推动立法

非法采砂问题在全国范围内具有一定的普遍性,非法采砂的危害也越来越大,越来越受到社会各界的关注,但对其打击管控却存在着一定的难度。鉴于此,一方面建议国家进行相关的立法调研;另一方面地方积极作为,联合其他省市,共同推定立法。南四湖管理当局,配合国家的立法调研,在适当的时机召开资源环境保护经验交流会,水利、国土、环保、航道、林业、渔业、公安、检察、法院等一线执法人员,会同人大、政府官员以及学者专家一起研讨,集思广益,共克难关。分层次依次召开地方、国家级调研会,推动出台《南四湖资源环境保护条例》,推动刑法相关条文的修改完善,推动建立健全行政执法与刑事司法有效衔接机制。如推动将非法采砂罪单独入刑,依据采砂地的生态敏感性,如危及矿井安全区域、重要河流、堤坝两侧一定距离以内、一级水源保护区、珍稀物种保护区、候鸟栖息地等,依据作案次数,依据作案船只的大小多少等等来量刑入罪。在完善立法之前,委托具备鉴定水下破坏环境资源程度资质的机构对水下环境资源破坏程度作出鉴定,推动国土、水利、科技部门联合攻关,才能在现有的法律框架内,实现南四湖采砂治理方面行政执法与刑事司法有效衔接机制,才能有效地打击非法采砂行为。

5.4 加大经费投入

中央和地方要不断加大经费投入,加强科技支撑,提升办案水平。配备直升机巡查,配备先进的巡逻船,建设实力雄厚反应迅速的执法队伍。运用现代科技手段,建立行政执法与刑事司法有效衔接的信息共享平台,对录入案件提供从受理到审判的全过程记录,便于动态监控、全面审查、跟踪监督。在案件多发区如候鸟栖息地、砂源密集区、沿岸砂场等等,广设电子眼,强化实时监控,布下天罗地网,一有苗头,立马出击。

5.5 制定南四湖资源环境保护规划

推动南四湖自然保护区,升格为国家级自然保护区,以此获得国家层面的更大支持。建议尽快进行鲁苏两省的勘查定界工作,尽快制定南四湖资源

环境保护规划。南四湖的生态建设规划、环境保护规划、开发利用规划等,需要政府牵头集中攻关,各项规划之间应注意相互衔接,最好同一时段一起制定,相互之间资源共享、信息通畅、协作一致。相关行政部门划定的生态敏感区、禁止开采区、一级水源保护区等,应当成为认定环境资源破坏程度的重要依据,改变现行的仅仅依照金钱数额的大小来量刑的做法,促使行政执法与刑事执法衔接起来。

5.6 加大对老百姓的宣传教育

各级政府切实负起责任,利用地球日、环境日、土地日等,广做宣传,教育群众遵法守纪,勤劳致富,而不要违法乱纪,非法致富,更不要暴力抗法。教育群众热爱家乡,爱护资源环境,维护南水北调重大工程安全,维护国民经济的可持续发展。

宣传教育的同时,辅以经济引导措施,出台优惠

扶持政策,积极引导采砂船主转产、转业,将采砂船只转化为运砂船只,对采砂船只设备实行“拆、改、封、转”处理,对部分困难船主发放过渡期间生活费,在船主基本生活得以保障的前提下,积极将采砂人员引导到其他行业就业^[4]。

参考文献:

- [1] 邱红. 南四湖现状及治理规划讨论[J]. 山东水利, 2003, (11): 6-8.
- [2] 曹革苗, 仇小霖. 浅谈南四湖采砂管理现状及治理对策[J]. 治淮, 2009, (8): 48-49.
- [3] 尹彤, 张亚宁. 济宁市检察院建议: 非法采砂单独入刑[N]. 大众日报, 2012-04-24, (20).
- [4] 张惠新, 胡海燕. 长江水域非法采砂活动为何如此猖獗——农工党安徽省委为治理非法采砂找症结开良方[N]. 人民政协报, 2012-07-11(A03).

Countermeasures on Controlling Illegal Sand Mining in Nansihu Lake

MA Xiaoyou¹, ZHAO Yuelun², ZHAO Jian², LIU Qiuling³

(1. Jining Senior Vocational School, Shandong Jining 272031, China; 2. Jining Bureau of Land and Resources, Shandong Jining 272100, China; 3. Jining Procuratorate, Shandong Jining 272100, China)

Abstract: In the paper, sand resources and illegal sand excavation in Nansihu Lake have been introduced and, difficulties faced in hitting illegal sand mining has been analyzed. Poing to these aspects, some countermeasures are put forward to solve the problem, such as joint law enforcement normalization, the establishment of law enforcement mechanism of coordination between departments, holding a forum to promote the legislation, making Nansihu Lake resources and environment protection planning, enlarging the funds investment and strengthening publicity and education.

Key words: Illegal sand mining; difficulties in law - enforcement; countermeasures to solve the problem; Nansihu lake