



沂水县矿业用地状况探析

唐俊杰

(沂水县国土资源局, 山东 沂水 276400)

摘要:矿业用地相对复杂,既有露天开采,又有地下开采;既有矿区用地,又有配套通道及生活设施用地;既有永久性建筑,又有临时性建筑。以沂水县为例,对当前矿业用地现状及存在的问题进行简要分析,并就如何规范管理矿业用地促进地方经济发展提出建议和对策。

关键词:矿业用地;现状;山东沂水

中图分类号:F301.2

文献标识码:C

矿业用地位于土地管理和矿产资源管理的“结合部”,是当前国土资源管理工作相对薄弱环节。它主要包括地勘用地、采矿用地、选矿用地、尾矿库用地、建设厂房地等附属用地,具有占地面积大、用地情况复杂、恢复治理难度大,易引发纠纷等特点。近年来,沂水县矿业经济快速发展,导致全县矿业用地规模不断膨胀,矿业用地问题不断积累。

1 沂水县矿业发展用地现状

沂水县位于鲁中南地区、沂蒙山腹地。全县已发现矿产资源45种。优势矿产主要有铁矿、钛铁矿、石英砂岩、水泥用灰岩、白云岩、玄武岩、瓷石等^[1]。2012年全县矿业产值188亿元、实现矿业税收5.78亿元,占全县地方财政收入的30%。已初步形成了以生产铁精粉、玻璃纤维拉丝及水泥制造等为代表的矿产品加工中心。

目前,全县设置探矿权44个,勘查区登记面积304.16 km²,占全县总面积的12.49%,其中,铁矿25个,面积137.26 km²;金矿11个,面积121.84 km²。采矿权设置71个,批准划定矿区范围总面积20.96 km²,其中铁(钛)矿用地12.17 km²。除11个矿山开采方式为地下开采外,其余矿山开采方式均为露天开采。

2 当前矿业用地取得的方式

2.1 勘查用地

按照法律规定勘查用地可以办理临时用地手续,经县级以上人民政府土地行政主管部门批准,土地使用者与土地权利人签订临时使用土地合同并支付临时使用土地补偿费。但在勘查项目实施过程中所有探矿权人都没有按规定办理临时用地手续,而是采取直接与土地权利人签订临时使用土地合同并支付临时使用土地补偿费的方式取得用地。导致出现因土地权利人要求的土地补偿过高而引发与探矿权人的纠纷,甚至发生聚众阻挠依法批准的勘查工程施工的事件。

2.2 采矿用地

采矿区、尾矿库用地是矿业用地的主要部分,一般占地面积较大,目前仅有国有企业莱芜钢铁集团鲁南矿业有限公司办理了合法用地手续。从沂水县总体情况来看,由于小型矿山居多,此类项目根本无法办理农地转用及征用有关手续,在实践中,通常是由采矿权人与矿产资源所在地的村、乡(镇)等集体经济组织协商,并向其缴纳一定的地上物、用地等方面的补偿费^[2]。私自租用集体土地是当前采矿用地的主要表现形式。

2.3 矿山办公生活等附属设施永久性建筑物用地

由于历史原因,过去的国有矿山工业广场办公、生活等矿业附属设施永久性建筑物用地均以行政划拨的方式取得。近年来,随着依法规范用地已有部

收稿日期:2013-08-13;修订日期:2013-12-05;编辑:王秀元

作者简介:唐俊杰(1978—),男,山东沂水人,工程师,主要从事国土资源管理工作;E-mail:sdystjj@163.com。

分矿山企业办理了农用地转用及建设用地手续取得用地。但仍有相当部分企业采取私自租用集体土地的方式取得用地。

3 当前矿业用地存在问题及产生原因

3.1 矿业违法用地现象突出

据调查,全县开采区已占用土地 317 hm²,其中合法用地 11.59 hm²,违法用地 305.41 hm²。违法用地中永久性建筑物及设施用地 36.76 hm²,其中占用农用地 15.11 hm²;露天采矿挖损土地和堆放矿石等压占土地 268.65 hm²,占用农用地 80.40 hm²。另有尾矿库 51 座,占用土地约 86.67 hm²^①。之所以出现这些问题,一是部分矿权人对矿业用地的取得存在错误认识。认为办理了勘查许可证、采矿许可证就具备合法手续;无论占用集体或承包户的土地,只要达成用地协议,不需再办理用地审批手续;不了解取得矿业权行政许可和矿业用地行政许可是 2 个不同的审批程序。二是绝大部分矿权人认为如果依法办理用地手续,则涉及很多费用,增加用地取得成本,不如直接采取私自租用农民集体土地的方式用地,即“以租代征”。

3.2 矿业用地整治难度大

矿业用地经开采后,整治工程复杂,工程量大,复垦复绿成本较高,甚至产出效益抵不上治理成本,导致矿业用地整治的积极性不高,矿业用地整治难度极大。一是采矿权人在采矿过程中没有严格执行矿山地质环境治理恢复方案和土地复垦方案对用地进行治理;二是有些矿山企业所属资源尽管开采完毕,但没有及时办理用地退出,使得这些已破坏的土地不能复垦,恢复其用途;三是矿山企业在办理开采手续后,没有通过土地审批程序,致使矿山企业所占土地面积无从查阅,一些应缴纳的费用如土地复垦费、地质环境治理保证金等也没有缴纳,最终导致有些矿山企业滥用土地的现象发生。

3.3 矿业用地破坏土地资源现象突出

一是露天采矿场占用破坏土地资源。由于露天开采是一种高速度、大规模改变自然景观的生产活动,它在短时间内削平山头,填平山谷,在缓坡上截出陡崖,将绿地变成裸岩荒地。因此对土地资源、地貌景观和植被造成了一定程度的破坏;二是矿山固

体废料场、尾矿库占用破坏土地资源。占用及破坏土地类型以山地、荒坡为主,其次为草地、林地,同时它的淋滤液或废液对土壤和水源造成污染;三是矿山生产设施、矿场建设占用土地资源。主要包括办公、居住用房、工业广场、洗选厂房、各类加工场地、球磨车间、仓库等,这些地面设施主要以硬化地面和永久性建筑物为主,占用了较多的土地资源。特别是矿山闭坑后,矿山地面设施基本废弃,其占用土地难以复垦利用,造成了大量土地资源的闲置和荒芜。

3.4 部分探矿权圈占面积过大

早期探矿权设置由于采取行政审批方式,致使很多探矿权人圈占大面积地盘,近年来尽管不断整合和压缩探矿权,但尚未从根本上解决这一问题。经济高速发展促进完善了压覆矿产资源的有关政策实施,对维护矿权人的合法权益带来了合理依据,但同时也对后期新上建设项目带来了弊端。主要体现在建设项目在编制压覆矿产资源地质调查报告时,由于对项目压覆的矿业权及外推 1 000~2 000 m 调查区涉及的矿业权需征得相关矿权人同意并签订协议这一规定要求,为部分矿权人提不合理要求,漫天要价提供了依据,致使报告迟迟不能评审,引发了矿权人与建设单位的矛盾纠纷,导致用地手续迟迟不能办理,阻碍了建设项目的顺利推进,给基层国土部门带来了较大压力。

4 对策建议

4.1 规范完善机制妥善处理各方利益

矿业用地要在当地政府主导下由矿权人、乡镇、村委会、村民及相关建设单位等一同协商,协商结果做到公平、公正、公开。针对矿业用地中的矛盾纠纷问题,要由县政府牵头,成立由国土资源、林业、农业、环保、公安、安监等部门联合组成的领导小组,负责矿业用地纠纷的协调和处理工作。

4.2 做好土地利用总体规划修编

在修编土地利用总体规划时,要结合矿产资源规划和矿业权设置方案,对确定鼓励开采区内的开采用地予以充分考虑,提供用地保障。一是对拟建设的大型矿山、重点矿山矿业用地要与土地利用规

① 沂水县国土资源局,沂水县矿山企业采矿用地情况调查,2011年。

划充分衔接,应尽快列入土地利用规划建设用地范围;二是对关闭矿山企业用地应及时进行治理,要与土地复垦结合起来,列入土地复垦整理规划范围;三是建立以矿山企业为主导的工业园区,把相关企业安排在同一区域,发展循环经济、综合利用,形成产业链,可更好地体现节约、集约用地原则;四是大力推进矿产资源整合,提高办矿标准,把好新设采矿权准入关,加大小型露天矿山关停力度。

4.3 采取灵活的供地方式

由于矿业用地面积相对较大,企业在办理建设用地手续时将背上沉重的包袱,政府也在建设用地规模,建设用地指标等因素方面受到困扰,因此要根据实际情况,区别对待:一是矿山企业在地面建设永久性建(构)筑物占用土地的,应当依法办理建设用地审批手续;二是开采矿区占用土地造成土地破坏且能够复垦的,矿山企业可以不办理征地手续,但应当按照国家有关规定负责复垦,并向遭受损失的单位支付土地损失补偿。不能复垦的,应当依法办理农用地转用和征地手续;三是对开采小矿及零星分散资源,土地使用者应当根据土地权属与农村集体经济组织、村民委员会签订临时使用土地合同,办理临时用地手续;四是对已建矿山使用农村集体土地未办理用地手续、其土地利用现状调查地类已变更为建设用地的,经依法处理后,依法取得集体建设用地使用权;五是地质勘查用地要依法办理临时用地手续。

4.4 加大矿业用地整治力度

国土部门要把矿山整治作为矿业管理的一项重要工作,严格贯彻“谁破坏、谁治理”的原则进行治理。一是矿业用地整治要以“以人为本”,以“科学发展观”为指导,本着“宜林则林、宜景则景、宜粮则粮、宜草则草”的原则,因矿制宜地提出切实可行有效的

治理方案^[3-4];二是建立完善矿业用地整治资金筹措机制,可从采矿权价款中提取一定比例资金并足额收取矿山地质环境治理保证金专门用于矿业用地整治;三是建立矿业用地整治机制,按照“谁投资、谁受益”的原则,建立以政府主导、部门参与、企业为主体,积极探索多渠道融资的方式,加快治理与恢复的进程^[5];四是对一些已开采完毕或到期矿山,严格按照“谁破坏、谁治理”的原则进行复垦,验收合格的,除退还地质环境治理保证金和土地复垦费外,应考虑对矿山企业合理综合利用土地资源而产生的土地收益和税收,给予优惠措施,提高企业积极性。

5 结语

解决采矿与用地矛盾,实现矿产资源开发与土地资源保护的双赢需要进一步加强研究和推广先进开采技术,制定和完善相关鼓励政策,促进矿山地质环境保护与治理的实施。通过多方面的共同努力,为建设绿色矿业打下基础,促进矿业经济可持续发展路线的有效实施。

志谢:该文在编写过程中,得到了马新天科长的悉心指导,在此表示感谢。

参考文献:

- [1] 沂水县国土资源局. 沂水县国土资源志[M]. 西安:西安地图出版社,2010.
- [2] 曹爱民. 采矿权与土地使用权的比较[J]. 江苏地矿信息,1997,22(2):24-25.
- [3] 管祥波. 平邑县矿山地质环境保护与治理机制探索[J]. 山东国土资源,2011,27(6):65.
- [4] 刘邦锁,陈纪平. 平阴县努力探索矿山恢复治理的新路子[J]. 山东国土资源,2006,22(2):29.
- [5] 李海婷,王世虎. 我国矿山环境保护政策法规的展望[J]. 山东国土资源,2011,27(6):61.

Analysis on Mining Using Land in Yishui County

TANG Junjie

(Yishui Bureau of Land and Resources, Shandong Yishui 276400, China)

Abstract: Mining using land is very complicated with open pit mining and underground mining. Land using types include mining area using land, auxiliary passages and living area using land, perpetual building and temporary building. Taking Yishui county as an example, present condition and problems occurred in mining using land have been analyzed briefly. Suggestions and countermeasures for normal and manage mining using land in order to promote economic development have been put forward.

Key words: Mining using land; present condition; Yishui county