

非法采矿屡禁不止的原因与对策^{*}

丁志平

(内蒙古自治区乌海市国土资源局,内蒙古乌海市,016000)

摘要:从法制宣传、社会、经济、管理、法制等方面分析入手,阐述了非法采矿屡禁不止的原因,直击非法采矿,进而提出了根治的相应对策。

关键词:矿产资源 非法采矿 原因剖析 对策建议

中图分类号: F205 **文献标识码:** B **文章编号:** 1001-0076(2006)05-0010-05

Causes and Solutions to the Failure of Constantly Forbidden Illegal Mining

DING Zhi-ping

(Wuhai Bureau of Land and Resources, Wuhai City, Inner Mongolia 016000, China)

Abstract: In this paper, analyzing the causes of the failure of constant forbidden illegal mining in the fields of legal system propagation, society, economy, management, legal system and so on, the author puts forward some corresponding countermeasures for combing-out illegal mining.

Key words: mineral resources; illegal mining; the causes analysis; countermeasures

自1986年《中华人民共和国矿产资源法》颁布实施以来,全国各地非法采矿从未间断,就连全国自上而下开展的矿业秩序专项治理整顿也未能彻底取缔,而屡禁不止。特别是近年国家实行的煤炭关井压产政策、矿业权招标投标挂牌有偿出让制度、旧城改造大规模建设、高载能工业项目的大批上马、城镇化建设步伐的快速推进,矿产品市场如火如荼,矿产品价格一路飙升,矿业经济趋热。受利益的驱动,不法分子铤而走险。长期以来,我们的矿政工作囿于计划经济体制的思维模式,处处被动管理,根治非法采矿的相应对策没有跟上。笔者试从法制宣传、社会、经济、管理、法制等各个方面分析入手,阐述非法采矿屡禁不止的原因,抛砖引玉,旨在引起社会各界的普遍关注,共同来保护我们十分珍贵而有限的矿产资源,为全面建设小康社会和构建和谐社会提供资源保障。

1 非法采矿的现状

非法开采,特别是盗采矿产资源已成为各级政府和社会关注的一个难点、热点问题。为此,全国从南到北,从东到西,地方各级党委和政府及国土资源部门投入了大量的人力、物力、财力,采取高压态势进行重拳打击,但是由于利益的驱动及管理方面还存在许多缺陷,非法采矿总是在取缔—回潮—再取缔—再回潮的恶性循环中反复,屡禁不止。非法采矿形式多样,规模不一,暴利丰盈。

盗采煤炭的不法行为,有三种方式:一是利用上世纪末本世纪初国家依法关闭的矿井,进行大肆盗采,攫取暴利。这些煤矿既有主巷道井口,又有自然通风井口,而且与相邻煤矿巷道犬齿交错,彼此相邻。不法分子只要利用现代化的装载机、挖掘机,少则一两个小时,多则一两天的时间便轻而易举地把

* 收稿日期 2006-02-19 修回日期 2006-08-12

作者简介:丁志平(1964-),男(蒙古族),内蒙古乌兰察布市人,高级经济师,大学文化,现从事国土资源经济研究和管理工作。

井口挖开,巷道修通,道路筑好。他们利用手提式汽油发电机发电、照明,机动三轮车、四轮车进行盗采,多数是在凌晨一点到凌晨五点钟,出一车运走一车,第二天不留任何痕迹,少则百余吨,多则二三百吨,每吨纯利润至少在50元以上,有的高达100多元,一夜便可暴利5 000至15 000元。二是利用废弃井硐盗采残留煤柱,从中攫取暴利。住在煤矿区的不法分子,他们利用天时地利的大好时机,人工挖开井硐,有的利用畜力车,有的干脆人背肩扛,大肆盗采原煤。他们不分白天黑夜,利用与执法人员的时间差,进行猖狂盗采。偷挖出的煤,均直接卖给了专门收购盗采煤的煤老大。一蛇皮袋煤可获利2~5元,一骡子车煤可获得40~60元。即使被当场被逮住,他们声称自家用煤,面对这些人,有拘留权的公安部门也显得无奈。三是位于煤矿区的不法分子开设“房中井”“院中井”,在其房内或院内挖掘井硐,盗采煤炭,极其隐蔽,既难查处,又难发现,除非有人举报。2005年9月1日《中国国土资源报》就曾报道了山东省淄博市淄川区两级镇张某、翟某、陈某、郭某4农民在家中开设“房中井”^[1],查处盗采原煤1 350余吨,导致6户村民房屋开裂,损失7万多元,4名盗采者以危害公共安全罪和妨害公务罪,被淄川区人民法院分别判处有期徒刑8年、5年、3年和3年。乌海市国土资源局和乌海市公安局的执法人员曾在乌达矿区当场查获两起在炸药库房内和加油站院内开设井硐盗采煤炭行为。

最为狡猾、危害最大、规模最大的非法采矿当数以探代采,不法分子手中持有国土资源部门颁发的勘查许可证。探矿是假,采矿是真,他们假借勘探为名,大规模、肆无忌惮地开采煤炭、铁矿石、金矿、高岭土、风化煤等金属、非金属矿产资源。煤炭富集区如此,黄金富集区亦然。不法分子往往动用大型机械进行采掘,边探边采,边采边卖。留下的只是裂缝的塌陷区、凹凸不平的采掘坑。他们投入甚少,暴利多多。因此产生了一系列矿权纠纷,超层越界开采、非法转让矿权等违法采矿行为案件。全国各地经重拳出击,5年查处非法采矿12.31万起^[2],涉及金额3.19亿元,没收非法所得和罚款23 979万元,没收矿石21 234万吨,2 493人因严重违反矿产资源法律法规被依法追究刑事责任。《国土资源报》曾于2005年8月30日报道^[2],苏皖交界的南京钢铁集团冶山矿区纠纷、长广煤矿区内的大小煤矿纠纷、青海三江

源自然保护区、湖南雪峰山金矿区、小秦岭地区等非法采金和湖南香花岭锡矿安源矿区非法采矿,以及内蒙古小金矿区等环境问题,通过整顿得到了解决。笔者认为,这些重点矿区一旦疏于管理,肯定会再次出现反弹。

为了保护国家宝贵的矿藏,站在风口浪尖的国土资源管理人员,与猖狂、狡猾的非法盗采者展开了一场特殊战争。许多盗采者设有盯梢者,在国土资源局和矿区出入口有专人盯梢,只要车辆一出动,就马上通风报信,执法人员赶到现场时,往往扑个空。非法盗采者一般是午夜开工,凌晨四五点钟结束,这也给查处工作增加了不小的难点。不仅如此,不法分子还配有红外线望远镜,即使在漆黑的夜晚,也能观察到前来执法人员的动向。往往在盗采现场,被我执法人员逮个正着的只是哪些被雇用的采掘工,漏网的大鱼却是盗采者。盗采者为了逃避处罚和法律的制裁,专门出钱雇用身有残疾的人员到国土资源部门接受处罚,声称是自己干的,无奈的国土资源部门多数也只能是以罚款了之。非法盗采者惯有的伎俩是“猫捉老鼠”游戏,和“你走我走,你来我退”,打时间差,捉迷藏。于是国土资源部门不得不采取“矿区井口堵、出入路上截、夜间蹲点、巡回检查防”等方法,^[24]24小时动态执法巡逻检查,对重点矿区、重点矿种,进行重点巡查,有效地遏制了非法采矿的发生。在盗采的不法人员中,既有背后充当保护伞的国家工作人员,又有无业游民、两劳释放人员、吸毒人员、氓流,也有矿区下岗职工、当地村民,还有带有黑社会性质的地痞渣儿。他们破坏资源,危害社会稳定,拉拢腐蚀干部;他们钻法律的空子、监管的漏洞、打击不力的软肋,铤而走险。

2 非法采矿屡禁不止的原因

近年来,部分产业投资比例过大,能源、原材料供求紧张,从而导致一些矿产品需求旺盛,市场价格普遍上涨。受利益驱动,非法采矿特别是非法开采煤矿、铁矿、金矿和乱采滥挖现象屡禁不止,常打不绝,甚至在局部地区还非常严重。非法采矿存在的因素是多方面的,既有经济方面的,又有社会方面的,也有管理方面的,还有宣传方面的,更有法制方面的。笔者认为,主要有以下几个方面:

2.1 法制宣传工作不到位

自1986年《中华人民共和国矿产资源法》颁布

以来,由于一些政府部门和社会各界对矿产资源属国家所有的严肃性认识不足,因此导致矿政管理工作随意下放在不同部门。有的设在计委、经委,还有的设在建材局、地勘局代管。于是长期以来不重视矿产资源法律法规宣传工作,使得社会上还不知道我国曾颁布施行了《矿产资源法》,更不知道挖砂、取土、打石、掏金、采煤、探矿必须依法办理采矿许可证和勘查许可证。难免在一些国人的头脑中形成这里是我们的地方,地下的资源就属于我们自己的。更有甚者不知道《宪法》中明确规定,一切自然资源属于国家所有。这就使人们自觉不自觉地违法采矿。究其原因是我们的法制宣传教育没有跟上。在现实中,许多地方基层干部群众矿产资源法律意识淡薄,不少乡镇、村干部和村民错误地认为土地是集体所有,开采集体土地范围内的矿产资源理所当然,非法采矿行为屡屡发生。

2.2 社会作用的直接影响

中华人民共和国成立后,祖国百废待兴。农业要发展、工业要发展、经济要发展、社会要发展,推动了对自然资源的强劲需求,矿产资源也不例外。曾几何时,矿山星罗棋布、遍地开花。国家既不收费,又少收税,而且制定了许多优惠政策鼓励人们大干快上,一直持续到今。斗转星移,到了 21 世纪的今天,由于大规模的经济建设,祖国繁荣昌盛,长期行政划拨无偿取得的矿产资源与市场有偿出让取得的矿产资源双轨并存,形成效益落差。无序、无度、掠夺性开采矿产资源,使有限的资源越来越少。回过头来,人们才感觉到当今矿产资源十分珍贵。国家进行宏观调控,采取关井压产,那些被废弃的矿井、矿山采场、河道砂砾给非法采矿者留下了可乘之机。一方面大量的矿山井硐没有依法闭坑,另一方面过去我们封堵矿山,只是简单地用铲车封堵口子,挖断道路。盗采者只要动用现代化的装载机、挖掘机,少则一两个小时,最多只有一两天的时间就可重新挖开井口,修通巷道,筑好道路。这是社会作用长期积累的结果,为如今不法分子们非法开采矿产资源提供了便利条件和可能。不法分子用极小的违法采矿成本,便可获得暴利。

2.3 受利益驱动而铤而走险

由于近年来国家对煤炭行业实行关井压产等调控政策,加上实施矿产资源规划,办证门槛抬高,无

一定规模和不具备生产条件的不予审批办证,煤炭矿山数量减少,因而煤炭产量有所下降,煤炭市场供不应求,煤价一路飙升。非法采煤、卖煤、用煤环环相扣,个个有利可图。不法分子受利益的驱动,置国家矿产资源法律规定而不顾,铤而走险。目前采煤业的诱惑^[3],用“一月暴富”来形容,实不为过。一个合法小煤矿日进万元。没有多少投入的非法采矿,其暴利可想而知。难怪不法分子戏言:“比抢银行、贩毒都来得快,并且不承担坐牢、杀头的危险。”马克思曾说过,只要有 300% 的利润,资本家就敢冒上绞刑架的危险。用这句话来诠释不法分子在对利益诱惑时那种要钱不要命的德行,惟妙惟肖^[3]。在巨大的利益诱惑下,一些地方非法开采活动十分猖獗,屡禁不止。因此造成安全事故频发,仅 2005 年上半年我国发生一次死亡 30 人以上特别重大煤矿事故就有 6 起^[3],死亡 485 人^[6]。广西平阳曾在非法开采最为严重的时候^[4],一个山岭不到 1 km² 的地方,就有十多个非法井口,从业人员达 100 多人,可以说是“白天车水马龙,夜晚灯火辉煌”,事故时有发生。盗采煤炭资源如此,非法开采铁矿、金矿等矿产资源亦然。平阳是这样,其它地区也如此,由可见一斑。

2.4 矿政管理手段滞后

之所以在我国非法开采屡禁不止,主要是因为我国矿政管理部门的管理工作没有跟上去,囿于计划经济体制的思维模式,处于被动管理,根治非法采矿的相应对策没有跟上。近年来,虽然各级政府和国土资源部门采取了高压态势,进行重拳打击和取缔,但是由于矿政管理存在一些缺陷,按下葫芦又起瓢,难以走出“整治—反弹—再整治—再反弹”和“取缔—回潮—再取缔—再回潮”恶性循环的尴尬怪圈。矿业权双轨制并存一天,就会有无偿取得者采富弃贫,有偿取得者想尽办法超层越界,会有官矿勾结,影子股东,猫鼠一体的腐败滋生。当前一个突出的问题是,矿政管理中探矿权管理薄弱,一些个体私营企业主打着“勘查”的幌子从事非法开采活动,以探代采,不亚于盗采。一些探矿权人持勘查许可证非法开采矿产资源^[5],法规规定勘查许可证是登记取得,进入门槛低。但这一鼓励风险勘查的规定被一些投机取巧的人利用,他们从低门槛进入其勘查领域后,持勘查证进行非法开采,一些违法行为在

勘查许可证的掩护下瞒天过海。面对新形势下的打击非法采矿,二十几年一贯制的执法手段,难以跟上时代的步伐,国土资源执法监察人员面对的是点多、域长、面广的辖区,人力不足,经费有限,交通工具短缺,技术手段落后,难免矿产资源开发管理出现空白点。

2.5 法制不健全

在我国如果某人偷了别的东西,只要被抓住必然受到法律的制裁。轻则行政拘留,重则被监禁。而要是有人非法开采砂、石、煤等矿产资源,查住了以罚款了事,很少有人被监禁、被判刑,除非规模巨大、危害极大、发生事故。原因就在于我国的立法工作滞后,进而出现了“硬法”与“软法”。矿产资源法同其它专业法一样被称为“软法”,法制的健全,导致打击不力,难怪不法分子有机可乘,如此猖獗。市(县)基层没有违法数额鉴定权,造成对其定性难,按规定非法开采价值5万元以上的煤矿就能定案处理,但只有省、自治区有资质部门能做出评估。当地政府由于资金有限,难以经常性请其前来评估,即使评估出了结果,非法矿主也早已闻风而逃。《行政处罚法》只赋予了国土资源部门的“登记保存”非法采矿工具和矿产品的权力。可以想象,只有没收权和拘留权的国土资源部门面对猖獗、狡猾,甚至暴力抗法的不法分子,其震慑力能有多大?煤炭作为我国主要能源,其开采利润近年居高不下,对非法开采者的诱惑将依然强烈。而如果我们法律、法规、政策,不能明确告知开采者违法开采的代价,就难以引导开采者合法开矿,矿政管理就很难走上科学、合理的良好轨道,非法采矿行为难免长期陷在理性缺失的泥沼中。

2.6 源头没有管住,执法合力尚未形成

非法采矿离不开两个渠道:一是火工用品;二是销售矿产品。首先是对炸药、雷管火工材料的供应和使用监管力度不够,无证矿山的火工用品有的来自有证矿山,有的来自非法渠道。由于来源渠道较多,有关权力部门又疏于巡查监管,给不法分子可乘之机。其次是没有严格把好准运关^[6],准运检查不严,有非法转卖准运证的现象,特别是等米下锅的发电厂、焦化厂、冶炼厂、建筑单位不问来源统统收购,导致无证矿产品畅通无阻。取缔打击非法采矿,涉及到国土资源、煤炭、安监、工商、财政、公安、检察、

法院、纪检、监察、宣传等多个部门,由于认识不足,在工作中往往有推诿扯皮现象,缺乏密切配合,没有形成联合执法、重拳打击的合力。近年来,各级政府虽然在打击取缔非法采矿的过程中,态度坚决,制定了许多相应的措施,采取了不少办法来打击非法采矿行为,无证采矿得到有效遏制,但未能像抓计划生育那样有力度,打击非法采矿往往是一阵风,风头过后,不法分子卷土重来,依然我行我素。一些国家工作人员违规入股参与非法采矿,干扰查处,充当“保护伞”,又助长了非法采矿的蔓延。

3 遏制非法采矿的对策

打击非法采矿是件常抓不懈的重要工作,任重而道远,将是一场持久战。稍有松劲,死灰复燃就会发生。有效遏制非法采矿既是一个重要的理论问题,又是一个重大的实践问题。比如,矿产开发过程中责任制怎么建立?巡查制度怎么建立落实?义务监督员、督察员的作用怎么发挥?如何发挥人民群众在打击非法采矿中的参与举报作用?怎么弥补法律的不足?如何建立监管长效机制?怎样才能形成重拳打击的合力?等等。

3.1 加强法制宣传教育,营造有效遏制非法采矿的执法氛围

各级地方政府和国土资源部门要把矿产资源法律法规宣传教育作为永久性的主题,常抓不懈,充分利用各种新闻媒体、信息载体、网络平台,突出宣传非法采矿行为的危害性和破坏浪费矿产资源应承担的法律责任。突出宣传矿产资源规划的严肃性。突出宣传各级政府打击非法采矿行为的决心、措施。宣传教育工作要面向基层、面向社会各界,宣传教育工作要做到“广播有声、电视有形、报纸有文、网络相通”。通过营造强大的宣传舆论攻势,使非法采矿成为千夫所指,过街老鼠,人人喊打。

3.2 大力推行矿业权有偿使用制度,尽快解决矿业权双轨并存问题

我国行政划拨无偿授予的矿业权与市场有偿出让取得的矿业权,不仅仅是收益上的差距与不公平,而衍生蜕变出诸如超层越界、非法转让、官煤勾结、伤亡事故等矿产资源开发秩序问题。因此,各级政府要力抓矿业权招标、拍卖、挂牌有偿出让工作,尽快实现政府在矿产资源管理方式上的根本转变,变

资源管理为资产管理。矿业权的有偿取得,能够促进矿业权人的自我保护,有利于调动其维护矿产资源开发的积极性,从根本上解决乱占乱采问题。

3.3 从源头上查堵监管漏洞,加大重拳打击非法采矿的力度

一是要严把准运关,切断非法采矿者的销售渠道,使他们违法采出的矿产品,无处销售,他们也就无利可图。并严查转卖准运证行为,对违法收购矿产品的企业和个人绳之以法。二是严把火工材料供应和使用关,特别是要依法严厉查处通过非法渠道购买和使用火工材料的行为,要依法严厉查处为非法采矿者提供火工材料的矿业权人。各地要抓住几起典型案例,公开曝光,重拳打击,严惩不贷,产生社会轰动效应和震慑力。特别是偏僻交通不便地区,要加强应对措施,不给违法分子非法采矿的任何机会。同时要增加毁井封口资金投入和力度,以此来增加违法开采的难度和成本,直至使其倾家荡产,再没有违法采矿的能力。非常时期,还可以成立矿产资源¹¹⁰。

3.4 全面实行动态执法巡查责任制,充分发挥综合执法整体联动功能

实践证明,实行矿产资源动态执法巡查制度,能够及时发现和制止违法行为,将问题消灭在萌芽状态,减少不必要的损失,是从源头防范非法采矿的重要举措。动态巡查对“游击式”乱采滥挖及特殊地域的非法采矿行为的预防、消灭十分有效。打击非法采矿行为,要由政府牵头,充分发挥国土资源、煤矿、安监、公安、法院、检查、纪检监察、新闻等部门综合执法整体功能,积极争取多方力量,上下联动,形成合力,重拳出击,攻坚办案。要严肃追究违法当事人的责任,情节严重者由司法机关追究其刑事责任,在打击非法采矿中,职能与责任明确,做到既有分工,又有合作,更重要的是加大综合执法的力度,不让非法采矿者成为漏网之鱼。

3.5 加快矿产资源法律法规的修订和完善,建立矿产资源勘查开发监管长效机制

近年来,各地非法采矿案和数以百计的生命悄

然消灭的矿难,给矿产资源勘查开发监管对症下药提供了个案解剖。重拳打击不是终极目的,最终的目的是实现科学合理的开发和可持续发展,而实现这一目标的手段,必须从法制和机制上加以完善和强化,堵塞监管上的漏洞。今后《矿产资源法》的修订,应在法律责任追究方面有重大突破,操作性更强,打击力度更大。打击非法采矿,进一步整顿规范矿产资源勘查开发秩序是我国经济转型期一项重要举措,矿产资源勘查开发秩序的监管是一项长期的任务,任重而道远,监管机制应是长效的,监管要日常化。基于此,各级党委和政府要把它作为一项工作制度,与领导干部的政绩考核紧密结合在一起,列入综合治理和纠风工作当中,非常时期纪检监察部门要作为重要工作来抓。象抓计划生育一样,关口前移^[6],把责任从市、区一直延伸到乡(镇)、村,实行一票否决。

4 结束语

只要我们敢动真格的,定会邪不压正,还社会一个井然有序矿产开发秩序。

参考文献:

- [1] 王业成. 淄博四农民家中挖煤危害公共安全被判刑[N]. 中国国土资源日报, 2005-09-01.
- [2] 吴岗. 我国5年查处违法采矿12万多起[N]. 中国国土资源报, 2005-08-30.
- [3] 伊芙. 违法成本应加大[N]. 中国国土资源报, 2005-08-30.
- [4] 陈国章. 平阳非法小煤井终于被管住了[N]. 中国国土资源报, 2005-09-23.
- [5] 高原. 堵住漏洞[N]. 中国国土资源报, 2005-09-01.
- [6] 戴道升. 无证开采的原因及整治措施[J]. 国土资源, 2005, (1) 24.
- [7] 张睿. 矿产资源执法难点及对策[N]. 中国国土资源报, 2005-02-17.