

加强砂石土开采管理 , 切实保护矿产资源*

孙 德 利

(大连市金州区矿产资源管理办公室 , 辽宁大连市 , 116100)

摘 要 : 从保护矿产资源的角度 , 介绍了砂石土无序开采的现状 , 分析了造成这种现状的主要原因 , 在明确砂石土的矿产资源属性的基础上 , 提出了治理无序开采的相应对策。

关 键 词 : 砂石土 ; 矿产资源 ; 无序开采 ; 管理 ; 对策

中图分类号 : F205 ; TD872+.8 文献标识码 : A 文章编号 : 1001-0076(2006)05-0015-04

Strengthening Management and Protection of Sand , Stone and Clay Resources

SUN De-li

(Administrative Office of Mineral Resources of Jinzhou Dist. , Dalian , Liaoning Province 116100 , China)

Abstract : This article introduces the present situation of random mining of sand , stone and clay resources , and analyzes its causes , and definitely points out that sand , stone and clay belong to mineral resources , and brings forward some corresponding countermeasures for protecting resources and combing-out illegal mining.

Key words : sand , stone and clay ; mineral resources ; random mining ; management ; countermeasures

我国是个国土资源大国 , 国土面积和矿产资源总量都居世界第三位 , 但同时我国又是个人均国土资源占有量的小国 , 人均耕地资源只有世界平均水平的 1/3 , 人均矿产资源指数仅为世界人均水平的 1/2。国土资源是关系到国计民生的基础 , 切实保护、合理开发利用国土资源具有十分重要的意义。但近年来 , 无序开采砂石土而造成的大量国土资源被破坏的现象日益严重 , 大有愈演愈烈之势 , 并且已经成为群众来信来访的一个热点问题。作为国土资源的行政主管部门 , 如何积极寻求对策 , 加大监管力度 , 从源头上狠刹乱采滥挖砂石土的行为 , 从而切实保护国土资源是亟待解决的一个重要课题。

1 砂石土无序开采的现状

据国土资源部的统计数据 , 我国自 1996 年至 2004 年间 , 耕地面积减少约 1 亿亩。造成耕地面积

锐减的主要原因除了土地荒漠化、农用地转建设用地等原因外 , 大量地开采砂石土导致的耕地破坏也是主要原因之一。现在有的地区小采石场、取土场、挖砂场可谓是“星罗棋布” , 非法采挖者置生态环境、国土资源的保护于不顾 , 大肆采石取土挖砂 , 严重破坏了耕地、矿产资源、河道、林地和草地 , 满目苍夷 , 令人触目惊心。非法采挖行为大致可以归纳为以下几类 : 村民在自家的承包土地里挖砂 ; 村民擅自将自家的承包土地转让给他人挖砂 ; 村干部擅自同意他人在本村区域内采石取土挖砂 ; 社会闲散人员以威逼、恐吓等手段强行开采砂石土等。这几类非法采挖行为的共同点都是没有取得任何部门的行政许可 , 其结果对土地、矿产、河道、林业等都造成了很大的破坏 : 大量的耕地被破坏甚至灭失 ; 河床和堤坝受损严重 , 影响了河道的正常泄洪功能 ; 破坏了大量的绿化植被和有限的山体资源 ; 在地质灾害易发区

* 收稿日期 : 2006-01-28 ; 修回日期 : 2006-08-30

万方数据

作者简介 : 孙德利 (1971-) , 男 , 辽宁大连人 , 工程师 , 管理学硕士 , 主要从事矿产资源与地质环境的管理与研究工作。

很容易引发崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害,给人民群众的生命财产安全带来极大的隐患。另外,由于非法开采砂石土行为没有取得行政许可,缺乏各部门的有效监管,从而逃避缴纳税、费,造成了国家资产的大量流失。

2 砂石土无序开采的主要原因

2.1 基层群众法律意识淡漠

改革开放以来,我国在立法方面做了大量的工作,法制建设取得了显著成效。随着普法教育的不断深入,民众的法律意识也明显增强。但应该看到,最基层的广大群众还有很多仍处于不学法、不懂法的阶段。特别是对我国已经颁布实施 20 年的《矿产资源法》知之甚少。很多开采者根本没有砂石土属于矿产资源的意识,更缺乏矿产资源属于国家所有、是国有资产的观念。

2.2 经济利益的驱动

很多开采者在经济利益的诱惑下,对砂石土等矿产资源滥采乱挖、盗采盗挖。以建筑用砂为例,由于前些年的过度开采,现在优质的建筑用砂已近枯竭,一些开采者就把目光转向了耕地、河床和堤坝,更有甚者在耕地中开采风化岩石,在河道中进行筛洗以顶替优质建筑用砂。旺盛的市场需求和较大的利润空间加剧了砂石土的无序开采,也给建筑工程的质量埋下了隐患。再者,在一些经济比较贫困的地区,部分农民和村干部目光短浅,只顾眼前利益,把卖砂石土当作增加经济收入的捷径。

2.3 市场需求的客观刺激

市场需求客观上引发了砂石土的无序开采。一方面,我国的城市化进程逐步加快,2004 年全国的城市化率已经达到 37%,据预测未来 50 年要达到 75% 以上。城市经济学的研究表明:在城市化率达到 25% ~ 75% 的阶段,是城市化、工业化飞跃发展的阶段,在城市不断“长大”的同时,资源的稀缺性也就愈发凸显出来。在国家宏观调控、严格土地管理的政策下,由于固定资产增长率很高,致使建设用地压力增大。对此,地方政府除加大对存量建设用地的挖潜力度、提高土地资源集约利用水平外,围海造地已成为东部沿海地区解决用地紧张局势的重要途径。于是,作为填海造地材料的砂石土的需求就开始旺盛起来。另一方面,由于基本建设投资不断

加大,建筑材料的需求也持续旺盛,作为生产建筑材料原料的砂石土的需求,自然水涨船高。这些都从客观上加剧了砂石土开采业的过热。

3 砂石土无序开采的治理对策

3.1 加强法律宣传力度,不断强化矿产资源国家所有的意识

《矿产资源法》规定:矿产资源属于国家所有,由国务院行使国家对矿产资源的所有权。地表或者地下的矿产资源的国家所有权,不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。根据《中华人民共和国矿产资源法实施细则》第二条“矿产资源是指由地质作用形成的,具有利用价值的,呈固态、液态、气态的自然资源”的规定,砂、石、土及构成山体的各类岩石属矿产资源。国土资源部下发的国土资函[1998]190 号《关于开山凿石、采挖砂、石、土等矿产资源适用法律问题的复函》中明文规定:需异地开采砂、石、土用于公益性建设的,应按规定办理采矿许可证,矿产资源补偿费原则上应按法规规定酌情减免。凡以营利为目的开采砂、石、土等矿产资源的单位、个人,均应按照矿产资源法及其配套法规的有关规定办理采矿登记手续,领取采矿许可证,矿产品均应按照《矿产资源补偿费征收管理规定》的相关条款缴纳矿产资源补偿费。由此可见,砂石土的矿产资源属性在法律上早已有无可争议的界定,砂石土的开采行为应该受到相关法律的约束。因此,要坚持“教育在先、惩处殿后”的原则,加大《矿产资源法》及其配套法律法规宣传的力度和广度,引导广大群众增强守法意识,牢固树立矿产资源国家所有的观念,增强有偿使用的自觉性。凡开采矿产资源,必须依法申请、经批准取得采矿权,并办理登记,自觉遵法守法。

3.2 做好市县级矿产资源规划、加强砂石土开采的宏观调控

国土资源部下发的《市县级矿产资源规划编制指导意见》中明确提出,市、县级矿产资源规划的主要任务是:具体落实上级矿产资源规划确定的目标和任务,对本行政区内所有矿产资源的保护及所有勘查和开发利用活动的调查、监测和监督做出统筹安排,对本行政区矿山生态环境保护与恢复治理做出统筹安排。

从目前来看,县区级的矿产资源规划还没有受到地方政府足够重视,很多地方还没有进行矿产资源规划。

县区应根据市级矿产资源规划,结合本地的经济发展的需要、矿产资源的赋存和开采情况,对本行政区矿产资源的开发利用调控方向、布局与规划分区、结构调整、开采准入条件、矿山生态环境保护和恢复治理等方面做出详细的、操作性强的规划,并形成具有约束力的文件。在采矿权审批和矿产资源监督管理中,应严格遵守矿产资源规划,使砂石土的开采纳入规范化管理的轨道。

国土资源行政主管部门在加强矿产资源规划管理工作的同时,对本区域内的砂石土开采应加大宏观调控的力度,充分发挥“看得见的手”的作用。对有大中型土石方工程项目,比如填海造地,国土资源主管部门应该积极参与开发商的原料供应地的选择。原则上不再审批新的采石场和取土场。对于已经闭坑的采石场,如果还有利用价值,应从矿产资源补偿费、采矿权使用费或采矿权价款专项资金中,出资进行勘查和采矿权价款的评估,以形成国家出资勘查形成的采矿权,再通过招标、拍卖、挂牌或协议出让的形式,有偿出让采矿权,这样既解决了资源的闲置和浪费,节约并保护了矿产资源和生态环境,又避免了国有资产的流失。

3.3 借鉴日本填海造地经验,节约使用砂石土

我国自建国以来已围海造地 1800 余万亩,在缓和我国沿海地区国民经济各部门对土地资源的需求中发挥了重要的作用。日本在过去的一百多年中从海洋获取了 12 万 km^2 的土地,日本沿海城市约有 1/3 的土地是通过填海获取的。东京从一个小渔村逐步成为国际大都市的过程,就是一个围海造地的过程。20 世纪七八十年代,东京湾的填海工程进入了一个新的阶段。随着日本进入大生产、大消费的时代,生活垃圾大量产生,需要处理。东京人开始将垃圾和泥沙作为填海造地的主要材料。东京的这一做法很值得我们借鉴,用垃圾作为填海造地的材料,一方面可以解决大量的生活垃圾的处理问题,降低了垃圾的处理成本,保护了生态环境,另一方面又节约了大量的砂石土等矿产资源,从而保护了稀缺的国土资源。

3.4 综合治理,加强对砂石土的开采管理

对非法开采砂石土的行为,在治理上应下“猛

药”、“重拳”,只有这样才能彰显法律的威严和政府治理非法开采行为的决心,才能对非法开采者产生足够的威慑力。

由于矿产资源和土地资源、林业资源等存在着相互关联、相互牵制的关系,使得非法采石取土挖砂往往涉及到土地管理、矿产管理、河道管理、林业管理等方面的法律法规。如果非法开采行为造成的破坏后果严重、构成犯罪的,还涉及到《刑法》的相关条款。在工作实践中,对非法开采行为的处理应以“重罚”为原则,即凡是构成犯罪的,坚决移交司法机关;凡是在一种专业法中属于行政违法行为,但是在另一种专业法中属于刑事违法行为的,按犯罪行为论处。以非法占用耕地挖砂为例,从保护土地资源的角度看,《最高人民法院关于审理破坏土地资源刑事案件具体应用法律若干问题的解释》规定,非法占用基本农田在 5 亩以上或除基本农田以外的耕地 10 亩以上的,以非法占用耕地罪处罚。但从保护矿产资源的角度来看,《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》规定,未取得采矿许可证擅自采矿,造成矿产资源破坏的价值,数额在 5 万元以上的属于刑法规定的“造成矿产资源破坏”;数额在 30 万元以上的,属于刑法规定的“造成矿产资源严重破坏”,以非法采矿罪处罚。在国土资源执法检查中经常有破坏耕地挖砂,面积达 10 亩以上,但是破坏矿产资源的数额不足 5 万元的案例,对此,就应该按非法占用耕地罪论处。

在实际工作中,也有适用于刑法相关条款规定的非法占用耕地罪和非法采矿罪的行为,在刑罚程序上比较难操作的问题。主要原因是,法律规定,破坏耕地的鉴定结论要由市级以上的土地主管部门出具,而造成矿产资源破坏或者严重破坏的数额,需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。相对于非法开采者能在短期内完成其违法行为来说,国土资源行政机关要先按照《行政处罚法》规定的一般程序进行处理,在认为其行为已经构成刑事犯罪的再移交公安机关,公安机关再立案侦查、调查取证,并且须由省或市相关部门出具鉴定结论,之后再移交检察机关,最后由法院审理,这一整个过程周期长、成本高,制止违法行为不及时,刑罚的威慑力也有所降低,这也是非法开采砂石土的行为屡禁不止的主要原因之一。鉴于以上分

析,笔者认为,在国土资源行政机关加大执法力度的同时,应采取综合治理的手段,集中打击非法开采砂石土的行为。有关职能部门要密切协作,真正形成齐抓共管的合力。就职能分工来说,各部门都有自己必须履行的职权,而维护国土资源的国家所有权是有关职能部门的共同责任。实践表明,单靠某一部门管理,势必会留下“真空”。因此,各职能部门要增强责任意识,做到各司其职,守土有责,加大监管力度,及时发现和解决问题。对涉及砂石土开采方面的违法违纪的党员干部,要给予其党纪政纪处分,绝不姑息迁就;对一般行政违法行为按各专业法给予相应的处罚;对经现场勘测后,发现有犯罪嫌疑的,可以由公安机关直接介入,需对破坏耕地和破坏

矿产资源的程度进行鉴定的,可以采取由省或市的有权鉴定部门向区(县)级国土资源主管部门授权鉴定、省或市有关部门备案的形式进行,这样可以大幅度地缩短处理案件的工作时间、降低工作成本,从而提高工作效率、有利于对非法开采行为的综合整治。

4 结束语

我国是一个人口众多、资源相对不足的发展中国家,土地资源和矿产资源作为不可再生的稀缺资源,对我国实现可持续发展、构建和谐社会都具有十分重要的意义。因此,大力保护、合理开发利用国土资源是我们每个人共同的责任。

全国整顿和规范矿产资源开发秩序工作会议召开

经国务院批准,为系统总结贯彻落实《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》所取得的成绩及存在的问题,分析矿产资源开发管理面临的新形势,明确市场经济条件下矿产资源管理工作新思路,全国整顿和规范矿产资源开发秩序工作会议2006年8月12日在云南省昆明市召开。中共中央政治局委员、国务院副总理曾培炎出席会议并讲话。国土资源部副部长李元代表整顿和规范矿产资源开发秩序部际联席会议总召集人、国土资源部部长孙文盛做工作报告。

曾培炎指出,新中国成立特别是改革开放以来,我国矿产资源开发工作取得显著成就,为经济持续快速健康发展作出了巨大贡献。但是随着我国工业化、城镇化进程加快,矿产资源供求矛盾日益尖锐,矿产资源开发秩序混乱情况日渐严重。国务院决定全面整顿和规范矿产资源开发秩序一年来,各地区、各有关部门认真组织,积极行动,各项整顿和规范措施取得了阶段性成效。但同时也要清醒地看到,目前无证勘查开采,越权审批矿业权,矿山开发中浪费资源、破坏环境等问题还十分突出,必须引起高度重视,尽快加以解决。

曾培炎要求,整顿和规范矿产资源开发秩序,要重点打击违法违规行为,集中开展重点矿区、重要矿种的专项整治,坚决关闭破坏环境、污染严重和不具备安全生产条件的矿山企业,加大矿产资源整合工作力度,突出抓好煤炭行业治理整顿,进一步规范矿产资源开发管理行为。今年全国要基本完成整顿的主要任务,明年要巩固成果,大力推进矿产资源开发的规范建设。

曾培炎说,维护矿产资源开发秩序,要在整顿的基础上加大规范的力度。要大力发展矿业市场,推进有偿使用,培育市场主体,在国家宏观调控下更好地发挥市场配置资源的基础性作用,完善矿产资源价格改革,逐步建立能够反映市

场供求状况、资源稀缺程度、环境治理成本的价格形成机制;完善管理制度,按照权责利相一致的原则,规范利益分配,形成矿产资源勘查、开采的良性循环机制。

曾培炎强调,建立适应市场经济要求的矿业开发运行机制和管理制度,是整顿和规范矿产资源开发秩序的治本之策。按照国家所有、分类分级管理的原则,合理划分中央和地方管理权限,明确管理责任,提高管理效率。完善矿产资源有偿使用制度,包括矿业权有偿取得和矿产资源有偿开采。要明确由国家垄断矿业权一级市场,规范发展矿业权二级市场。加强矿业权转让管理,制止转让过程中谋取暴利的行为。要完善矿产资源开发利益分配机制。矿业权有偿使用的收入要更多地向地方、向基层、向农村、向社会事业倾斜,主要用于改善人民群众的生产生活条件;中央取得的收益,要取之于矿、用之于矿,主要向矿产资源开发地区和中西部地区倾斜。健全和完善矿产资源管理制度,扎实做好资源规划、矿业权管理、监督检查和政策制定方面的工作。建立矿山安全生产、环境保护和生态恢复等补偿机制。要按照国家规定,提取矿山环境治理恢复保证金,专项用于环境治理支出。建立资源衰退产业转产、资源枯竭城市转型的有效机制。加强矿产资源开发管理法制建设。各地区、各部门和单位要切实落实整顿规范的各项任务,抓紧提出完善矿产资源开发体制机制的方案,加强矿产资源管理队伍建设,为促进矿业可持续发展营造有利的社会氛围。

山西、辽宁、山东、四川、内蒙古、河南、云南七省(区)政府领导和云南锡业集团公司负责人介绍了整顿和规范矿产资源开发秩序工作的典型经验。

出席会议的还有各省(区、市)、计划单列市国土资源部门和部机关有关司局、部分直属事业单位的负责人。