

安康市矿山整治存在问题及对策

王 帅^{1*} 杨乾胜²

1. 陕西地矿第一地质队有限公司, 陕西 725000

2. 安康市自然资源局, 陕西 725000

摘 要: 本文围绕矿山整治目标, 分析矿山整治存在的主要问题, 采取严格开采准入, 加强依法关闭, 强化生态修复, 优化矿山布局, 完善相关政策, 强化地方部门协作及监督管理, 阐述了矿山整治基本原则和重要目标, 提出了当前矿山整治几点建议, 旨在为矿山整治提出借鉴和参考。

关键词: 矿山整治; 问题对策; 安康市

一、基本情况

安康市位于秦岭造山带南部和扬子准地台北缘结合部, 地质构造复杂, 成矿条件优越, 是陕西省重要的矿产富集区。截至2020年, 全市共发现各类矿产86种, 其中已查明资源储量矿产47种。已发现矿产资源中, 能源矿产3种, 黑色金属矿产4种, 有色金属矿产11种, 贵金属矿产3种, 稀有、稀土金属矿产10种, 非金属矿产53种, 水气矿产2种。截至目前, 全市境内共有采矿权413个, 探矿权135个。

二、矿山整治存在的主要问题

(一) 企业经营难

一是全市矿山普遍规模小, 产品结构单一, 加上市场低迷, 80%企业处于停产状态。二是产业链条短, 矿产资源利用率水平低。三是企业投入了大量前期资金, 用在技改扩能和其他方面, 大部分企业还没有生产见效, 但又舍不得丢掉矿权, 在观望等待补偿退出政策, 部分矿主对矿山关闭有抵触情绪。

(二) 生态修复难

一是历史欠账难消化。关闭的矿山和处于停产整治的露天矿山较多, 在落实环境影响评价、地质环境保护与土地复垦、水土保持等方面, 短期难消化。二是整治资金难争取。矿区生态环境恢复是一个系统工程, 需要大量的资金投入, 大多数矿山企业由于经营不景气, 积极性不高, 也难以出钱来修复, 只有少数上规模、有实力的矿山企业能积极履行生态修复义务。三是遗留问题难破解。大部分县区对无责任主体的露天矿山的治理还存在畏难情绪, 整治模式和资金来源单一, 缺乏对新机制、新模式的探索和创新^[1]。

(三) 矿山用地规范难

一是惯性思维改变难。一些矿主对办理用地手续积极性不高。矿山企业用地按区域主要分为开采区和加工区, 按目前现行的土地分类标准开采区用途为采矿用地(含采矿、采石、采砂场、砖瓦窑及尾矿堆放地), 加工区用途为工业用地, 这两种用途均为属于建设用地中的工矿仓储用地。按照现行有关规定均应由政府征收后再以出让方式供给企业。但矿山企业具有一定特殊性, 矿产资源枯竭后, 虽然企业拥有该土地使用权却没有继续使用价值, 导致企业依法办理用地手续的积极性不高。

二是土地成本接受难。安康矿山服务年限多在10年左右, 而工矿用地使用年限为50年, 矿山企业需一次性支付50年土地出让金, 土地使用年限超过采矿期, 矿山企业认为变相提高了采矿成本, 不愿依法依规办理建设用地手续。

三是土地报批难。以平利县为例, 全县67个矿山共需用地指标2700亩, 而该县每年新增建设用地指标为仅1000亩, 也就是说平利县3年时间发展用地仅够解决矿山用地问题。四是空间规划调整难。全市由于受总量控制, 又要兼顾刚性用地需求, 有主矿山在空间规划编制上难以纳入范围。平利县仅有4个矿山纳入空间规划, 后期用地报批将全受影响^[2]。

*通讯作者: 王帅, 1986年7月, 男, 汉族, 四川宜宾人, 现任陕西地矿第一地质队有限公司生产经营管理部副主任, 中级工程师, 大学本科。研究方向: 地质矿产。

（四）绿色矿山创建难

绿色矿山创建不是简单的植树复绿，有多项建设标准。不仅建设周期长，而且建设内容多，更要投入大量资金。国家级绿色矿山安康市宝林矿业有限公司平利闹阳坪萤石锌矿，绿色矿山创建从18年开始，历时3年，共计投入资金1300万元，企业目前还在负债经营，一般小的矿山和经营不景气的矿山企业无力投入建设资金。

（五）矿山执法难

一是执法人员和技术力量不足，很难做到日巡查，周报告。二是执法监管未形成合力。矿山监管涉及多个环节，比如市场准入、安全许可、环境评估、水土保持、生态修复、矿山用地用林等，涉及多个监管部门。目前涉矿部门基本上各自按职责范围履职，还未形成监管合力和威慑力，还未形成闭环式管理，往往一个环节出问题，满盘皆输^[3]。

三、主要对策

（一）从常抓不懈的力度，严格源头管控，“治乱”

一是从严管控新设矿权。凡在生态保护红线区、自然保护区等限制禁止开采区内一律不新设矿权。二是从严审批矿权。加快关停老、小、散矿山。三是从严加快建设绿色矿山。压实矿山企业“边开采、边治理、边修复”主体责任，对生产矿山2025年底未达到绿色矿山标准的，依法退出。

（二）从优化布局的幅度，提升利用效率，“治短”

一是做好新一轮矿产资源规划编制，重点布局富硒矿泉水、地热、页岩气等新型矿产产业。二是加快矿业基础设施建设，对矿业产业进行优化调整与转型升级，改变小矿企业过多的局面，逐步形成大、中、小型矿山协调发展，实现适度集中、布局优化、集约经营的目标。三是大力提高矿山综合利用率，大力发展精、深、细加工产品，延伸产业链，提高矿产品的附加值。

（三）从问题导向的角度，加快生态修复，“治表”

一是加快整治进度。督促矿山企业及时、足额缴存矿山地质环境治理恢复基金，按照“一矿一策”整治方案，履行治理主体责任，打造一批矿山治理与修复示范基地，新增一批林地、耕地。二是拓宽资金渠道。一方面争取财政资金投入，另一方面依托土地收益注入，将废弃矿山治理与土地复垦挂钩，包装“增减挂项目”，土地收益优先用于矿山生态修复项目。同时撬动社会资本。鼓励单位和个人进行废弃矿山治理，本着“谁修复、谁受益”的原则，配套制定鼓励投资的优惠政策。三是创新治理模式。坚持“山水林田湖草生命共同体”理念，实施综合生态修复，对山上山下、地上地下系统修复、综合治理，融治山、治水、土地复垦、生态修复为一体。

（四）从改革创新的深度，探索完善相关政策，“治缺”

一是与国土空间规划有效衔接，对有开发前景的矿山用地尽可能纳入规划。二是大胆探索创新。针对矿山用地的特殊性和特点，实行分类管理，如，开采区（含无永久建筑物的粗加工区）采用临时用地管理；需建设永久建筑物的工厂和管理用房区域按建设用地管理。三是建立矿山企业灵活用地管理机制。探索采矿企业使用农村集体土地，允许农村集体经济组织将土地作价入股获得收益，不再使用时及时复垦归还村集体。矿山企业工厂和管理区域需使用国有建设用地的，建议引导其向专业的工业园区集中，并结合其产业生命周期，采取弹性年限出让和先租后让等方式缓解矿山企业投资压力，促进土地高效利用。

（五）从立足长远的广度，加强监管，“治标”

一是实行联合审批，由自然资源管理部门牵头组织涉矿部门并联联审，审批信息公开，接受社会各界、矿山企业、新闻媒体监督。二是进行联合执法，由政府牵头，组织生态环境部门、自然资源、应急管理、工信、水利、林业等相关部门共同参与，定期开展联合执法，互通信息，互通情况，对存在的问题共同把脉会商，形成监管合力。三是压实属地政府治理责任，企业主体责任。四是对涉嫌犯罪的矿产违法案件，追究其刑事责任和提起公益诉讼生态索赔等，对拒不履行修复义务的纳入失信企业名录，公开曝光^[4-5]。

四、几点建议

一是加强政策宣传，牢固树立“绿色青山就是金山银山”理念和“在保护中开采，在开采中保护”的辩证思维，正面引导矿山关闭退出。二是尽快制定矿山用地办法，由省政府出台切实管用的用地办法，以解决企业之急，管理之难。三是尽快出台巴山保护条例。安康现有矿山大多处于巴山地区，在政府审批监管中，没有明确的政策依据，难以操作。四是多方筹措资金，聘请第三方技术单位专门对矿山违法开采、越界开采进行技术服务与鉴定，建立一套数

据、一个库、一个平台，一张图，为经济社会健康发展提供优质的基础地理信息服务^[6]。

五、结语

综上，本文通过对矿山整治存在的具体问题进行分析，要求我们在矿山整治方面不仅要树立正确理念、严格源头管控、提升利用效率，还需要加快生态修复、加强监管，从而促使安康市矿山整治的整体提升。

参考文献：

- [1]我国建立健全矿山生态环境恢复治理企业责任机制[J].矿山机械. 2010(20).
- [2]王颖娜,过美超,焦迎迎.浅谈矿产资源开发利用中的矿山生态环境保护[J].低碳世界. 2021(07).
- [3]张兴宏.矿山生态环境恢复治理和土地复垦探索构架[J].世界有色金属.
- [4]计鸿泽.矿山生态环境的恢复与整治[J].世界有色金属. 2018(18).
- [5]赵立峰.矿山生态环境的保护和恢复治理[J].中国新技术新产品. 2017(23).
- [6]沈明霞,李道进.探讨煤炭矿山生态环境的保护和治理[J].资源节约与环保. 2016(09)020(05).