

贵州省乡镇矿的调查

金 愉 中

在矿产资源法规执行情况大检查中,笔者到贵州省各地、县了解乡镇矿业整顿情况。总的讲,矿业秩序正在步入法制的轨道,但在乡镇矿山的发展过程中,存在着一些较为突出的问题。表现在以下几个方面。

发展失控 前几年在“有水快流”片面口号的引导下,贵州省的乡镇矿在两年内,由0.2万个猛增到1.7万个,虽经1988、1989两年的清理整顿,仍有1.1万个,其中约50%不具备科学办矿的条件,但又不能关闭。原因是:乡镇矿业产值占全省矿业总产值的50%以上,关停过多,对全省的能源、原材料供应有重大影响;而且善后工作难度极大。

资源浪费严重 据贵州省有色金属工业公司统计,贵州民采铝土矿石每年近200万t,但消耗的铝土资源储量达1000万t,开采回采率不到20%;小煤窑回采率只有15%左右。

安全事故多 一般讲,个体矿明显地多于集体矿,无证采矿要多于有证采矿。1989年贵州省乡镇煤矿百万吨死亡率是统配煤矿的10多倍。

环境污染严重 如在务川汞矿一带,矿农用明朝时期的原始炼汞工艺,使空气中汞含量超标100多倍,水中超标10多倍,粮食中超标20多倍。在水城地区,土法炼焦,不仅主焦煤资源损失巨大,而且遍地冒烟,严重污染环境。

矿产品流通领域管理混乱 由于倒卖矿石有利可图,一些与矿业无关的政府部门、事业单位、文艺单位、群众团体以及部队武警纷纷成立公司经营矿产品。对内高价争购,对外压价竞销(如高铝熟料已从100\$/t跌

到60\$/t)。这一方面进一步刺激非法采矿;一方面使国家利益受到损害。

国营矿合法的采矿权得不到有效保护 如六枝矿务局所属的7个矿已核定了矿界,领取了采矿许可证,但仍有526个无证小窑在其矿区范围内非法采矿。

导致产生上述问题的主要原因有:

1. 从管理体制上看,中央与地方的财政“分级包干,分灶吃饭”调动了各级政府当家理财,发展经济的积极性。但往往涉及到经济纠纷时,地方上更多地考虑自身的利益。因此,很容易成为代表利益的一方。对于产在当地的属国家所有的矿产资源,显然是以留作地方开采更为有利。这样就增加了采矿权属纠纷调处的难度。

2. 对《矿产资源法》的宣传尚未深入。相当多的群众、基层干部没有依法办矿的意识;不知道矿产资源属国家所有,认为祖祖辈辈生活的土地下面的矿产非我莫属。一些国营矿山企业混淆了矿产资源的所有权与开采权的关系,认为取得采矿权后,就有权支配矿体的划分,非法允许小矿进入矿区开采。

3. 少数基层政权的干部参与办矿,他们的切身利益与乡镇矿有直接的利害关系,因此,他们不仅不能秉公执法,反而成了乡镇矿业治理整顿的难点所在。一些国营矿山企业的干部、职工以“入股”“协作”“技术咨询”等形式参与办乡镇矿,助长了小窑的乱采滥挖。遵义锰矿在1989年的一次清理中,就查处了100多人。

4. 矿管机构从属关系不顺,力量不足,现全省87个县(市)已有77个建立了县级矿管机构,但有的挂靠在乡镇企业局,有的隶

属于有关工业主管部门。因此,在处理采矿纠纷时,往往代表了矛盾的一方,难以秉公执法。矿管机构还普遍存在着人员技术素质低、活动经费严重不足等问题。

5. 矿产资源法规不完善。主要表现在:第一、内容上的不完备,如谁代表国家对矿产资源行使管理权,《矿产资源法》并没有准确地指定。因而在解决、处理问题时,涉及到众多部门和各级政府,经过多方面、多层次的协商,这不利于问题的尽快解决。往往由于某方代表的利益而争执不止,问题的解决一推再拖。又如私营矿山是当前已存在的事实,对其管理的办法,在矿法中还没有相应的规定。第二、有些法律条文原则化,给具体执法操作带来多解性。如《矿产资源法》第34条规定:国家“鼓励乡镇集体矿山企业开采国家指定范围内的矿产资源”。但是,哪一级政府或哪一级主管部门代表“国家”,允许乡镇集体矿山“开采国家指定范围内的矿产资源”?各基层矿管机构是按各自的理解,进行乡镇矿山审核发证工作。由于尺度不一,给矿管工作带来了一些混乱。第三、法律条文的不确切。如《矿产资源法》第47条规定:“矿山企业之间的矿区范围的争议,由当事人协商解决,协商不成的,由有关县级以上地方人民政府根据依法核定的矿区范围处理”。既然已经有了“依法核定的矿区范围”,就应当依法行政;既然须“由当事人协商解决”,那么“依法核定的矿区范围”的法律作用是否有效!

6. 以个人的谈话代替政策,代替法律,也是造成矿业秩序混乱的一个重要原因。曾在一段时间内,一些领导人片面强调放开搞活,忽视管住管好,提倡国家集体个人一起上,大矿大开、小矿放开,有水快流。使大批根本不具备办矿条件的乡镇矿蜂涌而上,它们浪费资源、污染环境、安全事故频繁,对国营矿山的正常生产构成了破坏因素。在

1987年的全国乡镇矿业开发管理会议上,各有关方面提出了对乡镇矿业进行治理整顿的意见和办法,决定对非法开采的乡镇矿实行关、停、并转。尽管在以后的整顿工作中,各级政府及有关方面作了许多工作,但是,片面口号所带来的一系列遗留问题,在许多地方至今仍干扰着乡镇矿业的健康发展。

针对当前矿管工作中突出存在的问题,建议在今后的工作中重点抓好以下工作。

1. 加快矿产资源法实施条例的制定工作,并尽快实施,以完善矿业法规。

2. 进一步搞好矿产资源法规的宣传工作,肃清片面口号的消极影响,使广大干部、群众树立矿产资源属于国家所有的观念;树立“十分珍惜,合理利用和有效保护矿产资源”这一国策的观念;树立依法办矿的观念。

3. 理顺机构关系。从思想上,组织上,业务上搞好基层矿管机构的建设,使之有效地履行其各项业务管理职能。

4. 搞好部门协作,加强与工商、税务、公安、银行、交通、电力等部门的横向联系,特别是要通过对矿产品流通领域的有效管理,来搞好矿业秩序的综合治理。

5. 着手乡镇集体矿山企业和个体采矿监督管理办法的制定。在乡镇矿山整顿发证工作完成以后,为了保证整顿成果的巩固和使之在依法办矿的道路上长期稳定发展,必须立即着手乡镇矿业的监督管理工作。

6. 搞好矿产资源开发的统筹规划,使各种所有制形式的矿山企业协调发展。今后除了要切实保证全民所有制矿山企业的主体地位外,还要进一步搞好乡镇矿山的整顿提高,搞好乡镇骨干矿山的建设,采取有效措施限制个体采矿的消极作用。以实现乡镇矿业在依法办矿的道路上持续健康发展。

(地矿部矿管局乡镇矿管理处)