

破解煤矿地质灾害难题的有益探索

——金沙县沙土镇处置煤矿地质灾害的做法

□刘川林

煤电、水电开发是贵州实施能源开发战略的一大手笔,以西电东送为主体的工业发展日趋迅猛,其中煤炭采掘业也随之发展,对原始农业生产模式形成了冲击,引发了以煤矿开采带来的各种地质灾害、环境污染等与人民群众生产、生活之间的社会矛盾,这种矛盾正与日俱增,成为社会的一大不稳定因素,是摆在人们面前的一道难题,金沙县沙土镇在探索实践中成功地走出了一条处置煤矿地质灾害问题的新路子。

一、基本情况

沙土镇位于金沙县东部,总面积144.21平方公里,镇镇人口约5万(含流动人口1.5万),全镇以传统农业、工矿企业为经济支柱,煤矿采掘业最为发达。集镇北面有6个村约45平方公里的采煤区,煤层赋存较浅,露头煤分布较宽,地表人烟密集,有3间有证煤

矿、4间新建煤矿,有证煤矿通过技改后,扩大了生产规模,在三联、红旗等村引发了地表开裂塌陷、山体滑坡、岩体开裂、房屋开裂倒塌、水源枯竭、堰塘干涸、庄稼被裂缝冒出的煤气熏死等严重地质灾害,有数百亩耕地被破坏,大面积庄稼减收、绝收。由于没有一个从根本上处置地质灾害的办法,政府一直采取“头痛医头、脚痛医脚”的办法去缓解矛盾。自1997年以来,发生了数十起因煤矿地质灾害问题而引发的群体性聚众堵厂、断路、上访、上街游行、厂群械斗和聚集到镇政府讨吃、宿等事件,曾一时间矿区社会动荡,民不安生,企业不能正常生产,相关产业受到较大影响,矛盾冲突日益尖锐。针对这一系列问题,沙土镇政府率先运用承包土地经营权的依法有偿流转,破解了处置煤矿地质灾害赔偿搬迁安置这一难

题。

二、方法措施

二00五年初,沙土镇党政一班人经过深入调研,在对全镇农村外出定居户、转产农户进行全面调查后,发现农村存在有大量可以有偿流转出的承包土地和可出售的闲置住房,这对处置煤矿地质灾害提供了重要的信息,在认真查阅、学习《地质灾害防治条例》、《农村土地承包法》、《土地管理法》、《煤矿法》等法律法规后,该镇党委政府提出了由导致灾害的煤矿全部承担受灾群众的房屋赔偿、搬迁、安置经费的构想,并对灾民的房屋如何赔偿、土地问题如何解决、搬迁安置补助费如何界定、采取何种搬迁安置方式、搬迁前灾民的生产生活如何解决、灾民迁出后的生活保障等一系列复杂而具体的问题进行了可行性研究。多次召集群众代表、

煤矿法人及村干部开会研究,制订方案,帮煤矿算帐、和群众谈心,寻找煤矿业主和灾民都能接受的处理问题的切入点,对达成共识的问题以专题会议纪要的形式固定下来,逐步缩小分歧,统一思想。于二〇〇五年四月出台了《沙土镇有证煤矿开采区地质灾害赔偿搬迁安置方案实施细则》(试行),提出了“迁得出、安得下、稳得住、不反弹、能发展”的地质灾害搬迁安置指导思想和“政府出面、企业出钱、分散安置、统筹兼顾、依法办理”的搬迁安置原则。

“迁得出”即指灾民能高高兴兴地搬出灾区,不留搬迁遗留问题;“安得下”即指企业赔偿搬迁安置费用基本能使灾民重建家园,灾民没有或少有经济负担;“稳得住”即指灾民迁入地的生产生活环境要比灾区好,灾民纳入迁入地村委会村民同等管理,灾民无后顾之忧,愿意定居下来;“不反弹”即指灾民彻底迁出灾区,不再重返灾区定居;“能发展”指灾民在新的定居点有生产生活出路,有好的发展环境。

“政府出面”即指政府负责平衡煤矿和灾民之间的利益关系,协调好彼此间的意见分歧,统一各方思想,作好服务工作,有序推进工作的开展,为整个搬迁安置工作提供组织保障;“企业出钱”即指灾民赔偿、搬迁、安置费用全部由引发地质灾害的责任煤矿承担;“分散安置”即灾民根据自身实际,因地制宜所选择的较为灵活的非集中安置方式(是在没有集体预留土地可安置的情况下提出的);“统筹兼顾”,即指在搬迁安置过程中,根据受灾程度按照先重后轻、先急后缓、核实清楚一户搬一户的原则,兼顾各方利益,统筹推进整

个工作开展;“依法办理”即指每个搬迁安置环节都必须符合法律政策规定,并通过法律程序依法予以办理。

在安置方式上,采取有土有房分散安置、有土建房分散安置和无土无房自谋职业分散安置三种,其中以前两种安置方式为主。“有土”指有依法合理流转的足以保证其生产生活生存所需的基本土地(含田和土);“有房”指买有修好的住房;“建房”指重新修建房屋;“无土无房”指有条件的不需要有土和有房的安置,即弃农经商,自谋职业。

在赔偿项目及标准上,分房屋赔偿、每份承包土地经营权流转费、现有人口搬迁安置补助费、经果林及其它附属物赔偿费、院坝赔偿费、现有人口过渡时期生活补助费六种。房屋赔偿标准按照有资质的房产评估单位评估的房屋重置价格赔偿,其它赔偿标准由政府协调煤矿业主和群众代表根据当地农村实际商订:1、土地承包经营权流转费按划地人口计算,每人10800.00元;2、搬迁安置补助费按现有人口计算,每人8600.00元;3、经果林及其它附属物赔偿费按划地人口计算,每人600.00元;4、院坝赔偿标准:混凝土及规则石板院坝20元/米²,三合土院坝10元/米²,普通泥巴院坝5元/米²;5、过渡时期生活费按现有人口计算,每人100.00元。每户各项赔偿费之和基本保证灾民能够“复制”一个比矿区居住环境、生产发展条件好的家园,并约有所余。

在搬迁程序上,采取公开、公平、公正的原则,依法予以办理。

整个方案实施细则的形成过程,坚持了以人为本和以农为本的理念,坚持从群众中来到群众中去、自下而上、自上而下地充分综合各方意见的工作方

法,其方案实施细则合法、合理、合情,得到了业主及灾民的广泛接受和认同。

操作步骤:一是成立了由4名镇党委、人大、政府领导和法庭组成的“沙土镇地质灾害调查协调安置处理领导小组及办公室”,专门负责全镇的地质灾害调处安置工作;二是聘请村干部、村民推选出的灾民代表为协管员,参与整个赔偿搬迁安置工作中的问题处理,增强工作的透明度,做到公开、公平、公正;三是请有资质的地质部门对渝南、南沙、杉林堡三煤矿采区进行地面界线的打桩定界,确定各煤矿赔偿搬迁安置范围;四是界定赔偿中的现有人口、划地人口的范围;五是对煤矿开采区内农户的房屋、圈舍、附属设施、承包土地、人口状况等进行调查登记,张榜公布,确定煤矿赔偿范围;六是制订搬迁安置工作流程,根据灾区农户的搬迁安置申请,逐户核实赔偿类型,再次张榜公布赔偿对象名单。核实灾民落实住房和通过承包土地经营权的流转落实基本土地的情况及灾民向村委会交回承包土地经营权的情况,引导帮助灾民完善诉讼前所需办的各项手续;七是灾民向法院依法诉讼煤矿赔偿,法院下达判决,判决生效后,由煤矿将赔偿金打入法庭,法庭监督分期给付灾民,待灾民全部拆除原住房彻底迁出灾区后,结清赔偿金;八是村委会将收回的灾民承包土地经营权,依法转让给煤矿治理,完善相关手续。灾民在新住地村委会完善土地经营权流转承包手续;九是对迁出灾民进行跟踪回访管理,帮助迁出农户解决生产生活中遇到的问题;十是“地灾办”对各搬迁安置户建立完整的档案。

三、取得的成效

从2005年三月成立“地质灾害调

查协调安置处理领导小组及办公室”至2006年四月,一年来,全镇受灾应搬迁安置农户共101户426人,法院已判决的有49户219人,涉及渝南、南沙二间煤矿的赔偿,其中已迁出农户35户151人,赔偿总金额4828592元,其中房屋赔偿59户共909108元。

南沙煤矿赔偿金额共计2109587元,渝南煤矿赔偿金额共计2719005元。各煤矿的赔偿总金额不足煤矿一年总利润的一半,而赔偿是一次性的,赔偿一户就减少一户的矛盾,不留后遗症,煤矿能够承受,乐意赔偿,不愿因地质灾害矛盾而关闭。法院判决后,相关责任煤矿均及时将赔偿金打入了法庭,并积极配合政府处理相关事宜。在方案实施过程中,煤矿企业、灾民均较为满意。

已迁出的35户中,选择有土有房安置的15户,选择有土建房安置的7户,选择自谋职业无土无房安置的13户;到遵义县定居的3户、贵阳定居2户,有30户选择在沙土集镇周边8个村居定居;有6户从事运输业、2户开皮鞋店、2户搞餐饮业、2户开修理店、1户搞汽车销售、22户从事农业生产及栽时令蔬菜在集镇市场上销售,均走上了生产生活正轨,找到了生存发展的希望。

自从沙土镇党委政府着手地质灾害搬迁安置工作一年来,矿区社会稳定,经济持续发展,灾民满意迁出,企业正常生产,再没有发生一起灾民因煤矿地质灾害问题而堵厂、断路、斗殴事件及上访事件,厂群关系明显改善,干群关系彻底好转,完全恢复了正常的社会生产生活秩序。2005年12月4日,迁出的灾民群众敲锣打鼓自发向沙土镇党委

政府赠送了写着“人民的好政府”的锦旗。

正如沙土镇“地灾办”负责人杨世军所说:“该方案的实施,为政府松了绑,为企业解了困,为群众解了难,取得了阶段性的成效,达到了预期目标”。

四、几点启示

煤电开发是贵州实施能源开发大战略之一。煤电产业也成为煤矿地区的主要经济支柱产业。由于煤矿资源的规模化开采,必然会导致煤矿地质灾害问题,沙土镇的成功探索实践,给我们几点启示:

1、运用农村土地承包经营权的有偿合理流转,来处置煤矿地质灾害的搬迁安置问题,是处置地质灾害问题的有效途径,其方案具有可操作性,符合《农村土地承包法》第十条“国家保护承包方依法、自愿、有偿地进行土地承包经营权流转”的规定。

2、由造成地质灾害的责任煤矿承担矿区灾民的全部赔偿搬迁安置费用,这是解决地质灾害问题的核心问题,符合《地质灾害防治条例》第五条“因工程建设等人为活动引发的地质灾害的治理费用,按照谁引发、谁治理的原则由责任单位承担”的规定。

3、土地被称之为农民的“命根子”,灾民在新的安置居住地通过承包土地经营权的有偿流转方式流转 to 新的承包土地耕种,没有安全隐患,生产生活发展条件比矿区好,灾民能安居下来,这是解决灾民这个弱势群体的根本。而引导有经营意识、经济基础、发展能力的农民弃农经商,向二、三产业转移是国家政策所倡导的,也是缩小城乡差距,减小农业人口,增加农民收入的有效途径,可以说沙土镇的实施方案

取得了“一箭双雕”的效果。

4、政府在处置煤矿地质灾害工作中的职能发生了根本转变。沙土镇成立专门的“地质灾害调查协调安置处理领导小组及办公室”,是政府协调赔偿搬迁安置工作的常设机构,政府职能由以往政府包揽一切,转变为公共服务上来,群众和企业都有反映意见和谋求解决问题的场所,政府在煤矿企业与灾民之间真正发挥了中介协调服务的作用,这是化解矿区矛盾,方案形成共识并得以顺利实施的关键。

5、坚持了以人为本和依法办理的搬迁安置理念,煤矿地质灾害问题属于民事赔偿范畴,法庭在党委政府决策中发挥了参谋作用,法庭和灾民代表、企业老板均参与了煤矿地质灾害赔偿搬迁安置方案的制订,方案充分兼顾了煤矿企业和灾民的利益,使方案有法可依、有章可循,既合法又合理、合情,煤矿业主和群众双方均能接受,把煤矿地质灾害问题有序引入依法解决的轨道,谋求通过法律途径解决煤矿地质灾害难题,这是基层人民政府依法行政、民主执政的体现。

6、关于煤矿开采损坏的农村承包土地的经营权流转费标准,该镇采用的是煤矿企业与灾民共同协商的办法制定的,是按每份承包土地来计算土地经营权流转费的,避免了按面积计算,丈量土地上的操作难度,这是因地制宜,在思维上的一个创新。

(作者单位:金沙县沙土镇党政办公室)