

江苏省人民代表大会常务委员会 关于限制开山采石的决定

(2001年8月24日江苏省第九届人民代表大会
常务委员会第二十五次会议通过)

为有效保护生态环境和自然景观,保障和促进本省经济、社会的可持续发展,根据《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国水土保持法》等有关法律、法规的规定,结合本省实际,对限制开山采石作出如下决定:

一、本省行政区域内的山地丘陵必须加以保护,严禁非法开山采石。

二、下列区域、地段列入禁止开山采石区(以下简称禁采区):

(一)设区的市的城市规划区范围内;

(二)自然保护区、风景名胜区和地质遗迹保护区范围内;

(三)港口、机场、军事设施等重要设施的保护范围内;

(四)铁路、高速公路、国道、省道等重要交通干线和重要旅游线路至两侧直观可视的范围内;

(五)本省境内长江、淮河、大运河、太湖等主要流域性河流两岸、湖泊岸线和水库、堤坝至两侧自然地形的第一层山脊及水土流失重点防治区范围内;

(六)法律、法规和省人民政府规定禁止开山采石的其他地区。

省、设区的市人民政府应当根据前款的规定具体划定禁采区。

三、禁采区内不得开办新的开山采石企业。

除国务院国土资源行政主管部门批准并颁发采矿许可证的开山采石企业外,禁采区内其他开山采石企业由县级以上地方人民政府予以关闭。采矿许可证到期的,必须立即予以关闭。采矿许可证未到期的,应当制定关闭计划,在本决定施行之日起三年内分批予以关闭;其中,严重影响景观的,必须立即予以关闭。确因特殊需要继续开采的,必须经省人民政府批准。

对开山采石企业关闭前的开采量,县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门应当逐年核减。开山采石企业不得超量开采。

四、对禁采区内采矿许可证未到期予以关闭的开山采石企业,地方各级人民政府应当做好善后工作;对开山采石企业采取转产以及开发利用采矿废弃地等措施的,地方各级人民政府应当给予扶持。

五、在禁采区以外的地区开山采石,贯彻从严管理的原则,按照矿产资源规划实行限制性开采,并逐步缩小开采范围和开采量。采矿权人必须严格按照县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门核定的开采范围、开采方式、开采量进行开采。

采矿权人在开采过程中,必须做好环境治理工作。采矿权人应当向有关国土资源行政主管部门作出书面承诺,并缴纳矿山环境恢复治理保证金。保证金本金及利息属采矿权人所有,由县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门监督使用,专项用于矿山环境恢复治理。矿山环境恢复治理保证金的收缴及使用管理办法,由省人民政府另行规定。

六、对开山采石企业供应民用爆炸物品的，依照国家有关法律、法规的规定办理，民用爆炸物品供应单位应当按照有关行政主管部门核定的计划向开山采石企业供应爆炸物品。

对予以关闭的开山采石企业，有关行政主管部门应当核销其民用爆炸物品供应计划；公安机关应当收回核发的有关许可证件；民用爆炸物品供应单位不得向其供应爆炸物品；供电单位不得向其供电，任何单位不得向其转供电。

七、在禁采区内非法开山采石的，由县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门责令立即停止开采，没收违法所得，并处以违法所得百分之五十以下的罚款，违法所得无法计算的，处以五万元以上十万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

在禁采区内的开山采石企业未按期关闭的，由县级以上地方人民政府责令关闭，没收违法所得，并处以三万元以上五万元以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

采矿权人不按照核定的开采范围、开采方式、开采量开采的，由县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门责令改正，没收违法所得，处以违法所得百分之三十以下的罚款，违法所得无法计算的，处以一万元以上三万元以下的罚款；拒不改正的，由原发证机关吊销采矿许可证。

八、民用爆炸物品供应单位、供电和转供电单位违反本决定供应爆炸物品、供电和转供电的，分别由公安机关和电力管理部门依照《中华人民共和国民用爆炸物品管理条例》和《电力供应与使用条例》予以处罚；对直接负责的主管人员和其他直接责任人员，由其主管部门给予行政或者纪律处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

九、国土资源行政主管部门违反本决定规定，擅自颁发采矿许可证的，对其直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予行政处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

十、本决定所称开山采石，是指在山地丘陵露天开采石材石料及其他矿产资源的行為。

十一、本决定自 2001 年 10 月 1 日起施行。

关于限制开山采石的决定（草案）的说明

2001 年 8 月 20 日在省九届人大常委会第二十五次会议上

省国土资源厅厅长 杨任远

主任、副主任、秘书长、各位委员：

我受省人民政府的委托，现就《关于限制开山采石的决定（草案）》（以下简称《决定》）作如下说明：

我省经济比较发达，山岭资源有限，矿产资源的开发利用程度较高，对自然生态环境的负面影响日益严重，社会对此反映强烈。省人大常委会主任会议提出以决定的形式制定地方性法规，在全省范围内控制开山采石，以有效保护生态环境和自然景观。《决定》的制定是保障国土资源可持续利用和经济社会可持续发展的一项重要举措，将为我省加强矿产资源规划、管理、保护和合理利用提供重要的法律依据和法律手段，对贯彻落实资源、环境基本国策具有十分重要的意义。

一、制订《决定》的必要性

随着我省经济的迅速发展和城乡建设步伐加快，对矿产资源特别是砂、石等普通建筑材料的

需求量剧增，开山采石的矿山企业数量迅速增加。统计资料表明，2000年度全省拥有各类矿山5033个，从业人员43.2万人，开发利用矿产共60种，固体矿产资源开采总量达2.36亿吨。其中，从事砂、石等建筑材料及其他非金属矿产开采的矿山企业4781个，从业人员27.5万人，开发利用矿产共48种，固体矿产资源开采量达2.01亿吨，这些矿山企业大多数集中在丘陵山区和铁路、公路两侧附近进行露天开采。开山采石企业经济类型复杂，生产技术条件较差，生产技术水平较低，开采方法不科学，经营方式落后，在开采过程中重开发，轻保护；重经济效益，轻环境效益；重采掘进度，轻安全生产。由于缺乏统一规划，存在布局不合理问题和盲目发展现象，在浪费和破坏矿产资源的同时，造成严重的生态环境问题，一些地区的自然生态恶化，治理成本不断加大，自然景观难以有效恢复。

这些问题引起了人大代表、政协委员的密切关注。各级地方政府及其有关部门也予以了高度重视，各地纷纷采取措施整治开山采石。经省人大常委会批准，1999年12月苏州市人大常委会制定了《苏州市禁止开山采石条例》，苏州市人民政府据此制定实施了《苏州市禁止开山采石实施规划》，分期分批限期关闭开山采石企业。南京、连云港等市人民政府也制定了有关专项规划，并组织实施露天开采矿山整治。省人民政府还组织开展了全省矿业秩序治理整顿。这些整治措施取得了一定的成效，也为强化开山采石管理积累了经验。为了在全省范围内加大对开山采石的整治力度，在保障矿产资源的有效供给的同时，加强自然景观和生态保护，促进经济、社会、资源、环境的协调发展，制定《决定》，确实很有必要。

二、起草的主要过程

在全省范围内限制开山采石，尤其是在全省范围的一定区域禁止开山采石，涉及农村集体经济组织和农民的利益，涉及矿产资源供需平衡和相关产业的发展，涉及各级地方人民政府及其有关部门的责任，所调整的关系比较复杂。

为落实起草任务，明确工作责任，省国土资源厅与省人大农委、省政府法制办联合成立了《决定》起草小组，省人大农委、省政府法制办提前介入，派人员参加起草工作。

起草小组为了明确起草工作的指导思想，准确把握法律调控的目的、依据、范围、手段，广泛收集有关资料，认真开展调研论证，2月底至3月初先后赴苏州、江阴、徐州、连云港、南京等市进行实地调查研究。自3月中旬形成初稿以后，广泛征求意见，反复修改形成草案送审稿，于4月底提请省政府审核。

省政府法制办在对草案送审稿审核过程中，先后征求了省有关部门、单位和有关市人民政府的意见，两次召开由有关部门参加的协商会议。为借鉴省外经验，省人大农委、省政府法制办与省国土资源厅联合赴浙江省湖州、绍兴等地进行考察调研。根据各部门、各地方的意见，反复研究，对草案送审稿作了必要的修改完善。

该《决定（草案）》，经省人民政府第61次常务会议讨论通过，提请省人大常委会本次会议审议。

三、几个主要问题的说明

1、关于《决定》的名称

按照《江苏省人大常委会2001年度各次常委会会议议程安排》，《决定》的名称为“关于禁止非法开山采石的决定”。起草过程中，考虑到矿产资源法律法规对非法采矿已有明确的界定，并且明确予以禁止，开山采石是在特定区域内以特定的开采方式开采矿产资源的采矿活动，必然受矿产资源法的调整。考虑到加强对生态环境和自然景观的保护的同时，也应当保障矿产资源的有效供给，对开山采石进行限制是必要的，为此，将《决定》的名称明确为“关于限制开山采石

的决定”。

2、关于禁采区的划定问题

在全省范围内实行严格的限制性开山采石，并在一定的区域内划定禁采区禁止开山采石，既保证矿业活动的正常进行，以满足经济建设对矿产资源的需要，又对本省境内的山地丘陵加以保护，这是实施《矿产资源法》明确的统一规则、合理布局的方针的举措，是《决定》草案中的一项制度。划定禁采区是矿产资源规划的重要内容，为保证《决定》的实施与矿产资源规划的制定、实施相互衔接，《决定》草案第二条对禁采区的划定作出比较详细的规定。特别是第二条第一项规定，设区的市的城市规划区列入禁采区范围，加大了生态环境和自然资源的保护力度，使《决定》更具江苏特色。

3、关于禁采区内原有开山采石企业的关闭问题

《决定》草案第三条规定，禁采区内不得开办新的开山采石企业。除国务院国土资源行政主管部门批准并颁发采矿许可证的开山采石企业外，禁采区内其他开山采石企业由县级以上地方人民政府予以关闭，采矿许可证到期的必须立即关闭；采矿许可证未到期的应当在本《决定》施行之日起三年内分批予以关闭。但是，由于《决定》草案规定的禁采区范围比较大，禁采区内原有的开山采石企业数量比较多，其中，既有作为重要工业原料基地的矿山企业，如中国水泥厂、江南水泥厂的水泥原料矿山；又有一些地区开采比较集中，开采量较大，客观上已经成为某个城市建设所需的矿产资源供应基地，如徐州市九里山地区采石场；还有一些山体确实已无保留的价值，需要开山采石企业继续进行整治性开采等等，为了满足经济建设对矿产资源的基本需要，避免矿产资源供需矛盾，实现矿产资源供需平衡，《决定》草案规定，确因特殊原因需要继续开采的，必须经省人民政府的批准。

4、关于矿山环境恢复治理承诺和保证金问题

矿山环境恢复治理是矿产资源法律法规明确规定的采矿权人的义务，针对采矿权人在矿产资源开采过程中对环境恢复治理不力的现象比较普遍，根据“谁破坏，谁治理”及“负担和补偿”的原则，借鉴广东、河北等省的经验，《决定》草案建立了矿山环境恢复治理承诺和保证金制度，并对此作出了原则规定。建立矿山环境恢复治理承诺和保证金制度很有必要，一方面可以有效的促进所有采矿权人履行治理环境的法定义务，另一方面在采矿权人治理环境不力或治理不符合验收标准时，可以将保证金本金及其利息用于组织实施矿山环境整治。为确保保证金用于矿山环境恢复治理，《决定》草案规定：“保证金本金及其利息属采矿权人所有，由县级以上地方人民政府国土资源行政主管部门监督使用，专项用于矿山环境恢复治理。”

5、关于予以关闭的开山采石企业的善后工作问题

禁采区内予以关闭的开山采石企业，包括采矿许可证到期予以关闭的和采矿许可证未到期予以关闭的两种情况。《决定》草案第五条规定，对采矿许可证未到期予以关闭的开山采石企业，地方各级人民政府应当做好善后工作。对开山采石企业采取转产、整理开发利用采矿废弃用地等措施的，各级地方人民政府应当给予扶持。对采矿许可证到期予以关闭的开山采石企业，《决定》草案未作具体规定，由开山采石企业自行关闭。

6、关于法律责任

为了保证《决定》的贯彻实施，依据《中华人民共和国矿产资源法》及其实施细则的规定，《决定》草案第八条对在禁采区内非法开山采石、在禁采区内应当予以关闭的企业未按期关闭的及采矿权人不按照核定的开采范围、开采方式、开采量开采等违法行为规定了相应的法律责任。

《决定》草案第九条，对国土资源行政主管部门违反本决定规定，擅自颁发采矿许可证、民

用爆炸物品供应单位、供电和转供电单位以及有关主管部门违反本决定擅自供应爆炸物品、供电和转供电等行为规定了相应的法律责任。

7、关于开山采石的定义范围

《决定》草案第十条规定，开山采石是指在山地丘陵露天开采建筑材料及其他矿产资源的行。据有关统计资料分析，2000年度全省从事露天开采的矿山4700多个，约占全省矿山总数的95%；从业人员26.3万人，约占全省矿业从业人员总数的61%；固体矿产资源开采量约2亿吨，占全省固体矿产开采总量的87%。在山地丘陵区露天开采各种矿产资源的行，都在《决定》的调整范围之内。

《决定（草案）》及以上说明，请予审议。

关于《关于限制开山采石的决定（草案）》 的审查意见报告

2001年8月20日在省九届人大常委会第二十五次会议上
省人大农业和农村工作委员会

各位委员：

8月14日，省人大农业和农村工作委员会第18次会议对省人民政府提请省人大常委会审议的《关于限制开山采石的决定（草案）》（以下简称《决定（草案）》）的议案进行了审查，现将审查意见报告如下：

随着经济社会的快速发展，城市、交通等各项基础设施建设步伐的加快，对砂、石等建筑材料的需求量剧增，造成了开山采石企业数量迅速增加。在我省有限的山岭资源上，成倍地提高山石资源的开发利用程度，对自然生态环境的影响十分严重。一是大多数开山采石企业均集中在丘陵山区的铁路、公路、水路等重要交通干线两侧露天开采，在开采过程中，缺乏必要的环境保护治理措施，使一些地区生态环境恶化，治理成本不断加大，自然景观难以有效恢复，严重地影响我省的投资环境和经济、社会的可持续发展。二是开山采石企业多而小，多数生产技术水平较低，不仅造成了资源的浪费，而且留下了严重的安全隐患。为了更好地实施《中华人民共和国矿产资源法》、《中华人民共和国水土保持法》等有关法律、法规，根据我省实际，依据国家法律、法规的有关规定，从保护生态环境、自然景观以及保障社会、经济可持续发展出发，制定《关于限制开山采石的决定》是十分必要的。

年初，我委根据省人大常委会主任会议的要求，随即与省国土资源厅、省政府法制办联合成立了《决定（草案）》起草小组。2月下旬至3月中旬，起草小组先后赴苏州、南京、徐州、连云港以及江阴市、铜山县、九里区、江宁区等市县进行立法调查研究，并到浙江进行了考察。根据立法调研的情况，我委对起草《决定（草案）》的指导思想、框架结构及规范内容提出了建议，并自始至终地参加了起草的全过程。《决定（草案）》在起草过程中，曾多次征求有关市县和省级机关有关部门的意见，反复修改，先后数易其稿，才形成目前的送审稿。8月初，我委在连云港市举办的全省人大农委主任研讨班上，又进一步征求了各地的意见。我认为，《决定（草案）》