

济南市人民政府办公厅

济政办字〔2016〕70号

济南市人民政府办公厅

关于深入推进采煤塌陷地综合治理工作的通知

各县（市）、区人民政府，市政府各部门：

为深入做好采煤塌陷地综合治理工作，根据省政府有关文件精神和我市工作部署，经市政府同意，现就有关问题通知如下。

一、全市采煤塌陷地基本情况

我市煤炭开采历史悠久，自明清两代就有相关记载，开采鼎盛时期出现在上世纪80年代前后，煤矿数量达200余处，年产量近500万吨，其中章丘市于1987年列为全国首批重点产煤县（市）。煤炭开采业为全市经济社会事业发展

和能源保障作出了积极贡献，但由于煤矿数量多、规模小、基础性差、技术力量薄弱，国有、乡镇、村、个体等办矿体制并存，管理水平参差不齐，致使当地自然生态环境受到不同程度破坏，后期虽逐步实施治理，但也形成一定面积的采煤塌陷区域，主要集中在济南高新区和章丘市。据统计（不含辖区内2处省属煤炭企业），目前我市 $\geq 10\text{mm}$ 塌陷地面积8.82万亩（不包括济阳县境内新矿集团新阳煤矿，下同），需治理面积5.92万亩，已治理3.64万亩，未治理2.28万亩，共投入治理资金6.57亿元。2016年规划治理面积1.15万亩，已完成治理0.62万亩，正在治理0.26万亩，未治理0.27万亩。

二、总体要求

（一）工作思路。认真落实省、市部署要求，创新完善政策机制，加大资金投入力度，统筹考虑地上和地下的关系问题，加快推进采煤塌陷地综合治理和有效利用，促进煤炭企业转型升级，维护人民群众合法权益，保障全市经济社会持续健康发展，为加快推进生态济南建设作出积极贡献。

（二）基本原则。

1. 政府主导，规划引领。坚持政府主导地位和企业治理主体地位，明确法定责任义务，加大监管和资金投入力度。依据塌陷地整治标准和验收办法，编制采煤塌陷地综合治理专项规划，合理安排治理时序，分阶段并按时限要求完

成工作计划和任务目标，确保治理工作落实到位。

2. 分类施策，高效利用。坚持开发治理与高效利用相结合，牢固树立大区域、大生态和大环境的治理理念，不断创新治理体制机制和治理模式。按照不同塌陷区实际状况，因地制宜，分类施策，引导塌陷区从传统农业向多元化产业发展，着力提升采煤塌陷地治理的经济、社会和生态效益。

3. 统筹兼顾，一体推进。坚持预防与治理并重，以恢复生态环境、促进产业发展、保障群众利益为目的，统筹谋划采煤塌陷地治理与促进煤炭产业转型工作，推进采煤塌陷地综合治理步入健康发展轨道。

（三）责任主体。坚持谁破坏、谁治理的基本原则，紧密结合我市实际，以 1999 年 1 月 1 日为时间节点，之前因采煤活动产生的采煤塌陷地、责任主体已灭失的采煤塌陷地、已按政策规定征用的采煤塌陷地，认定为历史遗留采煤塌陷地，治理责任主体为县（市）区政府（含济南高新区管委会，下同）；之后因采煤活动产生的塌陷地认定为新增采煤塌陷地，治理责任主体为采煤企业。

（四）工作目标。通过建立防治并重、治理与利用相结合的采煤塌陷地综合治理机制，逐步缩减现有塌陷地规模，使采煤塌陷区生态环境得到有效恢复，土地整治取得明显效果，资源节约型和环境友好型社会建设取得重大进展。2016 年完成省政府下达的 1 万亩治理任务。力争到 2020 年，煤

炭企业治理已稳沉采煤塌陷地达到 100%，无新增塌陷地；地方政府治理历史遗留采煤塌陷地达到 100%。

三、治理模式和方法

根据采煤塌陷地现状、类型、分布及环境条件状况，采取农业复垦、生态复垦、产业复垦三类模式进行分类治理。对轻度塌陷区采取“划方整平法”，通过削高填洼、配套水利设施等措施恢复农业耕种；对中度塌陷区采取“挖深垫浅法”，通过挖鱼池筑台田，形成上粮下渔生产格局；对面积较大且包含轻度、中度各种类型的复合型塌陷区采取“产业治理法”，综合运用上述治理方法，发展种植、养殖、农产品加工、旅游观光等适宜产业，打造多元化高效生态产业园区。

治理责任主体为煤炭企业的，引导煤炭企业建立完善“应治尽治、不拖不欠”的治理工作机制，可采取三种方式治理：一是自行组织复垦；二是发包给有条件的第三方复垦；三是协商当地政府，缴纳土地复垦费，由当地政府组织复垦。治理责任主体为地方政府的，地方政府可自行组织复垦，也可按照“谁投资、谁受益”的原则，实行市场化运作，吸引社会资本参与治理和后续经营。

四、重点工作

(一) 多方筹措治理资金。

1. 积极争取国家及省资金。市有关部门要积极与省相

关部门汇报衔接，最大限度争取国家及省专项建设资金、国家矿山地质环境治理资金等用于塌陷地综合治理工作。（市相关部门分别负责）

2. 统筹各级财政资金。整合市级现有财政专项资金、非税收入等，统筹加大对采煤塌陷地综合治理投入。其中，财政专项资金主要包括中央和省、市财政安排的农业综合开发、环境保护、区域战略推进等有关资金；市级非税收入主要包括矿产资源专项收入和新增建设用地土地有偿使用费。各县（市）区也要积极对接市级政策，统筹整合相关资金，形成支持采煤塌陷地治理工作合力。（市财政局、有关县（市）区政府分别负责）

3. 充分利用采煤企业资金。为减轻煤炭企业压力，确保煤炭企业投入足额资金治理新增塌陷地，可将煤炭企业已缴纳的采煤塌陷地复垦费、平整费等整合到采煤塌陷地综合治理费集中使用；煤炭企业与当地政府签订复垦协议并缴纳土地复垦费的，煤炭企业不再承担相应塌陷地治理义务，治理责任由当地政府承担。（市财政局、市国土资源局、市经济和信息化委、有关县（市）区政府分别负责）

4. 引入社会资本。探索建立采煤塌陷地 PPP（政府与社会资本合作）治理模式，鼓励吸引社会资本投资采煤塌陷地综合治理。相关县（市）区政府要因地制宜，研究制定和贯彻落实社会资本参与塌陷地治理在土地开发利用、土地税

费征缴等方面的优惠政策，探索治理后的塌陷地综合利用措施，使社会资本得到合理收益。（市财政局、市国土资源局、市地税局、有关县（市）区政府分别负责）

（二）实施煤炭资源限采措施。统筹地下煤炭开采布局与地上发展的关系，建立煤炭资源开采监管机制，合理实施限采等措施，依据有关规定淘汰关闭现有开采煤炭企业，不再审批新建煤炭矿山，最大限度减少新增采煤塌陷地。（市发改委、市经济和信息化委、市国土资源局、有关县（市）区政府分别负责）

（三）促进煤炭企业转型升级。引导煤炭企业主动适应经济发展新常态，以加快转变经济发展方式为主线，提高经济增长质量和效益，着力推进转型升级。大力发展非煤产业，以建立煤炭企业总部经济园区为带动，努力融入区域经济发展。积极培育新兴产业，创新商业模式和经营业态，发展供应链服务、技术服务和金融等相关产业。加快推进煤炭产业结构调整，促进循环经济发展和煤炭清洁高效利用，不断培育新的经济增长点。各级要制定支持煤炭企业转型升级的政策措施，协助煤炭企业做好人员分流安置及社会稳定等工作。（市发改委、有关县（市）区政府分别负责）

（四）切实保障塌陷区农民合法权益。

1. 扎实做好压煤村庄搬迁工作。坚持与新农村、城乡一体化、城镇化建设等相结合，加强地方政府与企业合作共

建，创新压煤村庄搬迁模式，提高搬迁实效。按照政府主导、统筹规划、节约资源、合理补偿、高效便民的原则，推进省压煤村庄搬迁中长期规划（2011—2025年）落实，指导煤炭企业积极做好配合保障工作，严格履行压煤村庄搬迁补偿责任，保证补偿资金及时到位。对压煤村庄搬迁新村用地指标，原则上通过增减挂钩政策解决，确保塌陷区农民生产生活条件得到改善。（市经济和信息化委、市国土资源局、市城乡建设委、市规划局、市人力资源社会保障局、有关县（市）区政府分别负责）

2. 建立采煤塌陷地失地农民社会保障机制。一是针对塌陷地造成减产、改变农业耕种性质（水面养殖）等情况，由县（市）区政府协调煤炭企业根据实际情况制定相关补偿标准，给予农民合理补偿。二是复垦后的土地由县（市）区政府统一管理，在保障原土地权利人权益的情况下，因地制宜，可交原集体经济组织或农户继续使用，也可采取土地流转、承包等多种方式，由种粮大户、养殖专业户或企业承包使用，实现土地收益最大化。三是对因采煤塌陷而失地的农民，由当地政府将其纳入社会保障体系给予相应保障，并在就业培训、就业岗位方面优先安排。（市人力资源社会保障局、市财政局、市国土资源局、市经济和信息化委、有关县（市）区政府分别负责）

3. 实施塌陷地治理重点工程。根据采煤塌陷地治理有

关要求，各有关县（市）区编制采煤塌陷区综合治理项目规划，建立项目库，分年度有序实施。按照上级统一部署，开展采煤塌陷地生态修复工程，积极申报国家采煤塌陷地综合治理项目和独立工矿区改造搬迁重点工程、棚户区改造工程、国家采煤塌陷地复垦治理重大工程项目。（市环保局、市发改委、市财政局、市国土资源局、市城乡建设委、市规划局、有关县（市）区政府分别负责）

（五）完善制度规划体系。

1. 推动塌陷地治理法制化建设。进一步健全采煤塌陷地综合治理组织管理体制，完善采煤塌陷地及地下水管理长效机制，明确职能，强化责任，确保采煤塌陷地综合治理工作逐步走向常态化、法制化轨道。各县（市）区也要结合当地实际，研究制定相关政策措施，统筹部分资金用于后续管理。（市相关部门、有关县（市）区政府分别负责）

2. 明确塌陷地治理工程建设标准。按照上级有关要求，从项目立项、治理模式、组织实施、竣工验收、监督检查、后续管理等方面明确相关标准，确保采煤塌陷地整治工作依法依规有序开展。各级要将实施方案、监管协议、项目计划书、验收材料等有关资料和数据整理汇总建档，实行档案管理。土地复垦竣工验收后，由乡镇政府（街道办事处）负责对项目区域内的耕地、林木、道路、排灌工程设施等进行管护，并制定管护措施，确保责任到人、管护到位。（市发改

委、市国土资源局、市规划局、市环保局、市经济和信息化委、有关县（市）区政府分别负责）

3. 落实矿山地质环境治理恢复保证金使用制度。按照谁破坏、谁治理的原则，依据《山东省矿山地质环境治理恢复保证金管理暂行办法》（鲁政办字〔2015〕156号）、省财政厅等7部门《关于整合省级财政相关资金加大采煤塌陷地治理的意见》（鲁财建〔2015〕82号）要求筹集治理资金，切实落实企业治理主体责任。具备条件的，可积极申请使用矿山地质环境治理恢复保证金，健全矿山环境治理常态化监管机制，有效减轻企业负担。（市财政局、市国土资源局分别负责）

4. 建立采煤塌陷地土地流转政策机制。建立政府主导、企业参与、依法自愿、管理规范采煤塌陷地土地流转政策机制。采煤塌陷区农村集体土地流转由县（市）区、乡镇（街道）主导，遵从农村土地流转的一般原则，流转收益归原承包方所有，企业在治理项目立项前、治理后的土地流转中均可参与投资经营。建立健全采煤塌陷地土地流转登记备案、流转用途审查等制度，坚持用制度规范管理土地流转行为。（市国土资源局、市农业局、有关县（市）区政府分别负责）

五、保障措施

（一）加强组织领导。成立由分管副市长为组长，市发

改委、经济和信息化委、财政局、人力资源社会保障局、国土资源局、规划局、城乡建设委、环保局、农业局、地税局等相关负责人组成的采煤塌陷地综合治理工作协调小组（部门间工作协调机制），负责采煤塌陷地综合治理工作的统筹协调、监督检查和指导推进。协调小组办公室设在市煤炭工业局，具体承担相关日常工作。有关县（市）区政府要建立相应组织领导机制，统筹协调本地综合治理工作，及时研究解决工作中出现的问题，保障各项工作顺利推进。

（二）落实工作责任。市采煤塌陷地综合治理工作协调小组成员单位及其他有关部门要结合各自职能，按照任务分工认真落实工作责任，切实做好综合治理各项工作。要针对治理工作中出现的问题和困难，及时研究制定相关政策措施，确保治理工作落实到位。要与省相关部门加强对口衔接，积极争取国家和省在资金、项目、政策等方面支持。有关县（市）区政府要积极发挥主导作用，主动协调煤炭企业统筹推进塌陷地治理工作，认真编制规划和制定方案，对辖区内塌陷区域及可能形成的塌陷区域均要明确具体治理责任主体及治理模式，制定时间表、路线图，确保治理工作扎实有序推进。要指导煤炭企业积极履行治理责任，主动配合当地政府开展工作，及时通报井田面积、矿井范围、开采时序及塌陷区域、塌陷程度等信息，按照政府统一规划做好塌陷地治理工作。

（三）强化监督考核。建立由市经济和信息化部门牵头，市有关部门和相关县（市）区政府参与的监督考核机制，完善采煤塌陷地综合治理工程和压煤村庄搬迁项目规划、实施、验收和考核体系，对治理进度、治理质量、资金使用等环节进行全程调度和监督检查，切实保障各项工作落实到位。

济南市人民政府办公厅

2016年10月24日

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，济南
警备区，市法院，市检察院。
各民主党派市委。

济南市人民政府办公厅

2016年10月24日印发
