

# 临沂市人民政府

## 关于加强非煤矿山采空区治理工作的 指导意见

临政发〔2016〕16号

各县区人民政府，市政府有关部门、单位，临沂高新技术产业开发区管委会，临沂经济技术开发区管委会，临沂临港经济开发区管委会，临沂商城管委会，蒙山旅游区管委会：

为严防采空区塌陷造成危害，确保人民群众生命财产安全，根据《山东省人民政府办公厅关于加快全省非煤矿山转型升级提高安全环保节约质效管理水平的意见》（鲁政办字〔2016〕95号），现就加强全市非煤矿山采空区治理工作提出如下指导意见。

### 一、深化对采空区治理必要性和紧迫性的认识

我市矿产资源丰富，开采历史悠久，矿山采空区分布点多面广。据初步统计，全市现有非煤矿山采空区101个、面积787万平方米，其中石膏矿采空区655万平方米。部分矿山存在地质资料不全、开采不规范、边界不清晰等问题，多数废弃矿山无法进入勘察，加大了采空区治理难度。目前，经过多年开采，部分矿山特别是石膏矿地质条件发生较大变化，采空区已经到了集中坍塌的高峰期、凸显期，随时都有塌陷的可能。采空区

塌陷极易造成群死群伤矿难，导致周边区域地下水枯竭，建筑物损毁，道路开裂，地表陷落，严重威胁人民群众生命财产安全。

省委、省政府高度重视采空区治理工作，要求我市治理工作走在全省前列。各级各有关部门要牢固树立安全发展理念，充分认识采空区治理的重大意义，以对人民群众生命财产安全高度负责的态度，切实增强紧迫感和责任感，采取有力措施，狠抓责任落实，扎实做好非煤矿山采空区治理工作。

## **二、明确任务目标**

落实非煤矿山企业采空区治理主体责任、县区政府（开发区管委会）监管责任，建立采空区治理工作长效机制，切实加强采空区隐患排查、日常管理治理和监督工作。按照“减存量、零增量”的要求，利用三年时间，在全省率先完成采空区治理任务。到 2016 年年底，完成全市 30% 的采空区治理，优先治理对地面建（构）筑物构成重大隐患的采空区，立即组织居民搬迁避让；到 2017 年年底，完成全市 60% 的采空区治理；到 2018 年年底，完成全市所有采空区治理，确保不再形成新的采空区。

## **三、坚持治理原则**

**（一）科学治理。**充分发挥专业机构作用，加大实地勘察力度，科学编制治理方案，加快推进治理工作。

**（二）先急后缓。**对采空区上方有建（构）筑物特别是有村庄的，立即组织人员躲迁，防止发生伤亡；对危险空区，尽快制定治理方案，及时组织实施；对相对稳定空区，先行设立

警示标志，适时组织治理。

**（三）源头控制。**推动采空区治理从事后处置向事前预防转变。对所有地下矿山，必须采取有效采空区治理措施，坚决杜绝只生产不治理，确保在对老采空区治理的基础上不再产生新的采空区。

**（四）企业主体。**按照“谁开采、谁治理”的要求，采空区治理责任主体为开采企业，所在县区政府（开发区管委会）负责督导落实企业完成治理工作。

#### **四、严格方法步骤**

**（一）开展调查评价。**按照 2016 年 4 月 20 日全市非煤矿山采空区治理工作领导小组全体会议确定的时间节点，委托有资质的地质勘查单位或中介机构对所有采空区开展详细调查，进行危险性评价，编制采空区分布图、建立采空区数据库，为综合防治提供基础依据。

1. 开展采空区调查。通过以下方法摸清采空区位置、分布范围、体量规模、形成时间、危险性和防治责任主体等情况。

**（1）资料搜集与调查访问。**调查搜集区内相关环境地质、水文地质、矿山地质成果，矿山开采历史，开发利用方案和矿山安全设施设计、矿山采掘工程平面图、井上井下对照图、矿山开采工程布置图，有无突发性采空区坍塌发生及其发生时间、塌陷面积、塌陷深度、造成的人员伤亡和财产损失情况，以往采空区调查、监测、治理情况及成果，地表变形情况和防治措施等资料。

**（2）地面调查。**主要包括：工作区地形地貌、地质构造以

及水文地质特征，矿层分布及范围、开采深度和厚度、开采方式，不良地质现象类型、分布位置与规模，地表变形和建筑物变形等方面。

(3) 采空区勘察。通过资料搜集与调查访问、地面调查工作还不能查明采空区特征时，应辅以必要的物探、钻探、井下三维扫描及岩土测试等手段，进行采空区勘察。

2. 开展采空区稳定性、危险性评价。根据调查结果，对采空区的稳定性和突发性坍塌的危险性进行评价，划定突发性采空坍塌隐患区和危险区。

3. 编制采空区分布图，建立数据库。根据调查结果，建立采空区调查情况数据库，编制采空区平面及断面分布图并实行动态信息跟踪管理，为开展采空区治理和管理工作奠定基础。

4. 编制提交调查成果。调查评价结束后，提交以下成果：  
(1) 调查评价报告。内容主要包括：调查区地质环境条件、矿山开采历史和开采情况，采空区分布及特征、采空区稳定性评价、采空区危险性评价以及采空区治理措施建议、治理责任人等内容。  
(2) 采空区平面分布及危险区分区图，采空区断面分布图。  
(3) 采空区调查数据库。

**(二) 编制防治规划 (2016 年 8 月中旬)**。罗庄区、郯城县、兰陵县、沂水县、沂南县、平邑县、蒙阴县、莒南县、临沭县、临港区和蒙山旅游区要以县区政府（开发区管委会）名义，在前期调查摸底的基础上，有针对性地编制非煤矿山采空区防治规划并组织实施。防治规划包括：规划文本、编制说明、防治规划图、重点防治工程规划表四部分。

1. 规划文本。内容包括：总则、采空区概况、规划编制指导思想 and 基本原则、规划目标、防治任务和防治重点、主要措施和工作部署、保障措施等。

2. 编制说明。内容包括：任务由来、编制依据、章节组成、编制单位和组织形式、编制过程、主要成果、有关问题说明等。

3. 防治规划图。主要包括：本辖区采空区分布及危险性评价图、防治规划图。

4. 重点防治工程规划表。主要包括：防治工程名称、治理对象、治理面积、工程措施、计划实施时间、资金预算、治理责任等。

**(三) 编制防治方案(2016年8月下旬)**。各县区在编制防治规划的同时，按照“一矿一策”的要求，成熟一个，制定一个，对所有非煤矿山采空区逐个制定具体防治方案。采空区防治方案由防治方案文本、施工图及附件三个部分组成。

1. 防治方案文本。内容包括：编制依据、防治目标、防治区范围、预防措施、治理工程设计、监测工程设计、施工组织设计、投资估算等。

2. 施工图。主要包括以下图幅：地质环境条件图、工程地质剖面图、总平面布置图、分项工程平面布置图、分项工程典型剖面图、监测布置图、重点项目和部位细部大样图、新工艺和新方法实施说明及大样图等。

3. 附件。主要包括：设计工程量计算书、基础资料统计表、治理工程预算书、治理工程设计试验报告等。

**(四) 实施预防和治理工程(2016年9月—2018年9月底)**。

根据防治方案要求，实施重点非煤矿山采空区预防、治理和监测工程。

1. 对一时无法开展治理的采空区，通过安置永久性警示标志、发放避险明白卡、制定避险应急预案、开展搬迁避让等预防措施，做好险情和安全隐患防范工作。

2. 通过采取自然沉降、工程措施，彻底消除突发性采空区坍塌等安全隐患和险情。(1) 对具备自然沉降条件的采空区，可在采空区上方地面进行物理隔离，隔离区内农田采取种植树木等方式，尽量减少人员进入隔离区；同时，对隔离区农田的承包户，由当地政府给予适当补助。(2) 对历史形成的采空区，埋深较浅的治理措施主要有：开挖回填、高能量强夯、全部垮落法等；对埋深较深的治理措施包括充填注浆、覆岩结构加固补强及灌注桩等。(3) 对生产矿山开采过程中形成的采空区，治理措施主要有：地下生产金属矿山全部采用尾砂或者废石回填工艺，严禁出现新的采空区。石膏矿山必须补上采空区治理欠账，具备放顶条件的，实施人工强制放顶；不具备放顶条件的，进行充填治理。采用空场法的其他地下生产非金属矿山具备采空区崩落条件的，严格顺序崩落，崩落一段生产一段，严禁形成大面积采空区，未崩落塌实的，不得生产；因水文地质条件等原因不具备崩落条件的，顺序回填采空区或者采取其他治理措施，未按设计填实或治理的，严禁生产。

3. 做好非煤矿山采空区监测工作，对分布范围较大或危险性较大的采空区，必须布设地表变形监测设备，查明地表变形特征、变化规律和发展趋势，为防治工作提供依据。

4. 认真做好矿山关闭工作。县区政府（开发区管委会）确认关闭的非煤矿山企业，要依据《矿山开发利用方案》《矿山安全设施设计》《环境影响评价报告》《矿山闭坑地质报告》《土地复垦方案》《矿山地质环境保护与恢复治理方案》和《水土保持方案》等要求，履行安全、水土保持、土地复垦、生态恢复和环境保护等闭坑义务，并由县区政府（开发区管委会）组织国土、环保、安监、水利等部门对相关治理工程验收合格后，依法注销企业相关证照，确保矿山关闭到位。

**（五）进行验收总结（2018年10月—2018年11月底）。**采空区治理工作结束后，各县区政府（开发区管委会）向市安委会书面申请验收，市安委会组织中介机构进行现场验收。

以上步骤为采空区治理整体性安排，各县区可根据实际情况，按照“方案制定一个、实施一个，工程完成一个、验收一个”的要求，本着能快则快、保证质量的原则，不受上述时间节点的限制，提前完成采空区治理任务。

## **五、落实保障措施**

**（一）加强组织领导。**市政府已经成立了全市非煤矿山采空区治理工作领导小组，由市政府主要领导任组长，分管领导任副组长，发改、国土资源、安监、财政、住建、地震、水利、交通运输等市直有关部门和相关县区政府（开发区管委会）主要负责人为成员。领导小组办公室设在市安委会办公室，负责全市非煤矿山采空区治理协调、调度、考核等工作。各县区要参照市里的做法，成立相应领导机构，负责全面组织开展辖区内采空区调查治理工作，编制本区域防治规划、建立数据库；

筹集资金，组织实施历史形成、责任灭失非煤矿山调查和防治工程，组织、监督检查非煤矿山采空区调查和防治，并对防治项目、工程组织初验；对有关部门提出的矿山关闭意见做出决定，并依法组织实施；对采空区治理企业主体责任进行追溯。同时，每半月向市领导小组办公室报告工作进展情况，重大情况随时报告。

## **（二）明确工作职责。**

发改部门负责积极争取将采空区治理项目列入国家、省投资计划；对不符合有关矿山工业发展规划和矿区总体规划、不符合产业政策、布局不合理等矿山向县区政府（开发区管委会）提出关闭意见，并对关闭及关闭是否到位情况进行监督和指导。

国土资源部门负责指导监督历史形成、责任灭失非煤矿山采空区调查治理工作，用好用足地质环境治理恢复保证金、城乡建设用地增减挂钩政策，协调解决受采空区安全威胁村庄搬迁安置的用地指标，组织开展搬迁选址的地质灾害危险性评估；对无采矿许可证和超层越界开采、资源接近枯竭、不符合矿产资源规划和矿业权设置方案的矿山向县区政府（开发区管委会）提出关闭意见，并对关闭工作及关闭是否到位情况进行监督和指导；组织矿山关闭过程中闭坑地质报告的审查、批复，对矿山土地复垦工程、地质环境治理工程进行验收。

安监部门负责监督正在生产的非煤矿山企业对采空区进行调查治理，安全生产专项资金优先用于采空区调查和防治技术研究；对不具备安全生产条件的矿山向县区政府（开发区管委会）提出关闭意见，并对关闭及关闭是否到位情况进行监督和

指导；监督关闭安全措施的落实，对安全隐患防治工程进行验收。

财政部门负责筹措历史形成、责任灭失矿山采空区调查治理经费，会同有关部门修改相应资金使用办法，做好资金拨付以及资金使用情况监督；按照国家有关规定制定对关闭矿山的补偿政策。

住建部门负责指导受采空区安全威胁村庄的危房改造和农村新型社区建设，会同规划、国土资源等部门负责采空区的抗震防灾规划编制工作；做好采空区搬迁新建房屋建筑工程（限额以上）的勘察设计、质量安全监督、施工许可、竣工验收等建设管理工作。

房管部门负责对受采空区安全威胁村庄的棚户区改造计划进行申报、审批。地震部门负责做好受采空区安全威胁村庄搬迁选址的抗震（含矿震）可靠性评估工作，加强矿震监测和预报预警，为破坏性塌陷预测提供依据。

水利部门负责组织监测地下水水位、水质，研究采空区塌陷导致饮水困难的解决方案；对矿山关闭过程中水土保持工程进行验收。

交通公路部门负责在受到采空区威胁的路段设立警示标志或实施道路改线避让。

环保部门负责对破坏生态环境、污染严重、未进行环境影响评价的矿山向县区政府（开发区管委会）提出关闭意见，并对关闭及关闭是否到位情况进行监督和指导；对矿山关闭过程中生态环境保护工程进行验收。

工商部门负责配合有关部门加强对地下矿山营业执照的管理，对履行完闭坑程序的地下矿山依法变更或注（吊）销营业执照。

非煤矿山生产企业是采空区调查治理的责任主体，负责开展本矿山采空区调查评价，编制防治方案，按照有关要求实施预防、治理和监测工程，消除安全隐患。

**（三）强化智力支持。**加强与科研机构、高等院校的技术合作。邀请山东科技大学等相关科研机构在临沂设立科研工作站，成立矿山灾害预防控制中心，针对我市非煤矿山地压与地层、矿山灾害与控制等课题进行研究，为采空区治理提供技术支持。

**（四）营造舆论氛围。**充分运用报刊、广播、电视和网络及微博、微信等媒体，广泛宣传发动，加强舆论引导，营造企业和社会各界大力支持、积极参与采空区治理的良好氛围。

**（五）严格考核问责。**制定采空区治理考核办法，加强日常考核督导，对措施得力、成效显著的县区，由市政府进行通报表彰，并通过以奖代补方式给予支持。对进展缓慢、不能如期完成任务的，及时进行通报批评；对工作失职、造成事故的，严肃追究相关责任人责任。将拒绝履行采空区治理义务的矿山企业列入生产经营单位安全生产不良记录“黑名单”。

临沂市人民政府

2016年8月16日

(2016年8月17日印发)