

“借道” 地方政策，临时租地 “风行”

山西露天采煤毁坏黄河水土保持工作调查

作为中国第一煤炭大省，山西给全国工业化进程输送动力的同时，自己的民生和生态却面临巨大挑战。截至 2005 年，采煤区地表沉陷已影响 66 万人¹；2014 年，山西省代表在两会上表态，治理采煤塌陷区涉及人口约 170 万人²；2015 年两会，这个数字增长到 230 万受灾人口³。相当于三峡工程移民人数的 1.8 倍⁴。

2013 到 2015 年，绿色和平三年内多次前往山西省黄河东岸采煤区域，调查发现：

- 山西多座露天煤矿开采借助建设新农村、平整土地、灭火工程等名义，通过临时租地的手段进行征地拆迁移民、霸占耕地林地等。地方政府睁一眼闭一眼成为露天煤矿破坏行为的保护伞。
- 大规模采煤严重毁坏黄河东岸水土保持工程，埋下黄河中下游区域安全隐患。
- 采煤带来的环境和民生问题有增无减，失去了房屋土地的农民流离失所、处境艰难。

尤其对黄河东岸水土保持遭到采煤破坏这一问题，目前相关系统研究几乎为空白，从公开渠道很难找到所造成影响的严重程度和对策。绿色和平希望这份调查能引起相关研究人员、水土保持工作人员以及黄河管理人员的关注。

¹<http://www.shanxigov.cn/n16/n8319541/n8319612/n8321663/n12239672/n12239677/n12239679/12891697.htm>

1

² http://news.xinhuanet.com/politics/2014-03/10/c_119698651.htm

³ http://news.xinhuanet.com/local/2015-05/17/c_1115309231.htm

⁴ 三峡移民人数约 130 万。 http://www.cjw.com.cn/sxkp/shrd/ymgc/201405/t20140514_128763.shtml

1. 山西露天采煤问题百出

山西多座露天煤矿开采借助**建设新农村、平整土地、灭火工程**的名义，通过临时租地的手段进行拆迁移民、霸占耕地林地等，与政府出台的政策偏差很大。地方政府睁一眼闭一眼的态度成为露天煤矿破坏行为的保护伞。

临时租地 —— “创新” 煤矿用地方案

山西省土地资源紧缺，根据山西省国土资源厅的预测，“十二五”期间，全省用地缺口在 60 万亩左右。因此在落地经济发展项目时，则面临国家建设用地资源紧缺、无地可用的状态。更为严峻的是，受非农建设占用和自然灾害影响，山西全省的耕地总量在逐年下降，人均耕地也由 1997 年的 2.25 亩减少为 2014 年的 1.78 亩。⁵

想要开展更多的煤矿项目，就需要有“创新”思路解决煤矿用地问题。从 2011 年山西平朔露天煤矿用地改革试点开始，山西省开始以一种“新”的临时占地改革思路拓宽煤矿用地来源。

采矿用地改革，指采用临时用地方式“租用”农民集体土地，原则上完成采矿和土地复垦的实施周期不超过 5 年，按照“谁损毁，谁复垦”的原则，由露天采矿企业负责在开采后进行复垦，然后将使用权归还农民。因此，用地改革既可以“解决矿山用地矛盾、推进土地采后复垦”，又“保证了农民的利益”。

但现实的情况却并未符合预期，用地改革开展以来，当地农民的生活又迎来了一场大灾难。一些违规企业乘着采矿用地改革的浪潮，将“五年租地采矿”之手伸向了珍贵的为农民集体所有的土地，致使农民流离失所、生计困难，当地生态也饱受摧残。

⁵ <http://www.cre.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=8&id=6987>

山西露天开采的煤矿不下 30 座，如下图所示，其中不乏混水摸鱼临时租地进行露天煤矿开采的企业。

山西省部分露天煤矿分布示意（图中黑色方块表示露天煤矿）



地图说明：

- 大同市：露天煤矿分布在浑源、广灵、天镇等地，隶属于百川煤业、中汇大地煤业、山西能源公司等。这里的煤矿有的打着“治理小流域、平整土地”的旗号进行露天开采。
- 晋中市：露天煤矿分布在灵石、昔阳、和顺等地，隶属于华瑞煤矿、吕鑫煤业等公司。据当地人称，开矿挖毁了许多古窑洞，其中古墓、壁画、元宝和古印等文物被毁。
- 临汾市：露天煤矿分布在汾西、乡宁等地。以“地质灾害治理避让搬迁工程”等为口号开矿。
- 吕梁市：露天煤矿分布在交口、孝义、岚县、临县等地。隶属于山西能源产业集团、永兴煤业、晟凯煤矿等。岚县的露天煤矿打着“灭火工程”的旗号⁶租用农民土地，于 2009 年开挖，2012 年停工。至今，村民没有看到煤矿恢复的土地，还给农民的是一片不能耕种的烂摊子。
- 朔州市：露天煤矿分布在平鲁、山阴。
- 忻州市：露天煤矿分布在河曲、保德、五台、宁武、原平等地。规模浩大的露天煤矿，距离黄河近的不到 1km，开矿毁坏了多年的水土保持林地，增加黄河水土流失风险。
- 阳泉市：露天煤矿分布在盂县、平定。

⁶ 政府文件

难以兑现的“新农村”承诺

新农村建设，原本是当地村民对未来生活的一种热切的希望和盼头，但是在很多山西露天煤矿的开采区，却变成了流离失所的代名词。煤矿企业打着“新农村建设”的名义，对农民的土地进行“临时租地”后，承诺在新的地方划地建新农村搬迁房，但承诺往往落空。

山西省忻州市保德县义门镇南岭村位于山西省西北部，与陕西省隔黄河相望。义门镇所处地理位置矿产资源丰富。2011 年，同舟煤矿（大同煤矿集团忻州同舟煤业有限公司露天煤矿）开建并向当地居民征地。

在搬迁前，同舟煤矿明确表示租用土地的期限为 5 年，煤矿开采结束后将土地变“良田”还给农民，同时许下承诺，将为村民新建“新农村”搬迁房，按 30 平方米 / 人免费分配。目前，同舟煤矿同部分村民签订的租地合同即将到期，但是 2011 年征迁时承诺的“新农村”搬迁房，建好的寥寥几栋，紧靠煤矿，刚建好，屋后塌方的山石就落到了大路上，村民们都不敢搬进这样的“新农村”。

南岭村不是个例，除保德县之外，山西省的多数露天煤矿，如晋中市灵石县、吕梁市交口县等，都有煤矿开采企业在“临时租地”时承诺为村民修建“新农村”搬迁房。但是大多数“新农村”目前仍未落成，村民们只能拿着补偿款暂时找地方租住，守望“新农村”建成，这种等待大部分都是落空的。

而零星的几座已经建成的“新农村”搬迁房，比如山西省临汾市汾西县团柏乡李家坡村的新农村建设房，却存在着各式各样的质量问题，如建在填土区之上，易塌陷，或者与煤矿一墙之隔，无法让村民安心居住。



2014 年 6 月，山西省临汾市汾西县团柏乡李家坡村，新农村房子建在露天煤矿填埋区 40 米深的大坑上，一边建一边开裂和倒塌，村民看着 800 多间新房不能居住，感到被骗，心里非常难过。©邬海洋/Greenpeace

2. 大规模采煤严重毁坏黄河东岸水土保持工程，埋下黄河中下游区域安全隐患

山西地处黄河中游，由于暴雨集中、植被稀疏、土壤抗蚀性差，一直以来都是我国水土流失最严重的地区，水土流失面积超过 10 万平方公里，约占全省总土地面积的 70%。有研究表明，河曲、保德等县所在的“煤炭金三角”一带开采煤矿每年平均减少径流量 20%以上，输沙模数增加 30.9%，泥沙颗粒平均增大 24.3%。

为了减少水土流失，国家补助河曲县、保德县一带种植退耕还林地，主要种植柠条、柳树、榆树、杨树、枣树等，每村约有 600 至上千亩林地，每亩地补助约 90 到 100 元。由于水土流失治理已取得了较好的进展，2000 年河曲、保德县还被评为“蒙晋西北黄土缓坡丘陵类型区退耕还林（草）试点示范县”。

但是，绿色和平发现，河曲县、保德县附近的 5 个露天煤矿大量占用耕地、林地，已使这些水土流失治理工作的成果被大量损毁，涉及村庄 30 多个，粗略估计涉及占用林地上万亩。

- 保德县南岭村有退耕还林地 374 亩，南岭村村民投入了大量的人力、物力、财力修造梯田，拦水打坝，在不适宜耕种的坡地上栽种了各种果树。这样坚持劳作了 10 年的时间，果树早已长成一片片的果园。据南岭村村书记介绍：“如今（2014 年中）因露天煤矿开采，南岭村的退耕还林地已被征用 70-80%。”
- 保德县义门镇王家塬村有退耕还林地 600 多亩，据村长介绍，从 2012 年开始，600 多亩退耕还林地已基本全部被露天煤矿毁坏。
- 保德县义门镇梁家村退耕还林地 800 多亩，为林业局所栽种，是林业局水土保持示范林地。目前均已被煤矿征用或压毁。
- 保德县义门镇武家塔村的退耕还林地从 2014 年春开始，也被露天煤矿开采毁于一旦。
- 该区域有大量露天煤矿，有的距离黄河普遍只有 1 公里左右，稍有规模的降水，即可将酥松的裸土及煤矿挖出的表土冲入黄河，水土流失严重。

目前对煤矿开采引发的黄河流域水土流失问题相关系统研究几乎为空白，从公开渠道很难找到所造成影响的严重程度和对策。希望能引起相关研究人员、水土保持工作人员以及黄河管理人员的关注。避免浪费国家宝贵的治理费用。



2014 年 8 月，山西河曲县猫儿沟露天煤矿在福建人承包下，进行大规模的开采，大量的沙土倒入黄河沿岸。黄河中游山西段是水土流失最严重的地区，大面积的露天煤矿开采，导致水土流失越来越严重。©邬海洋/Greenpeace



2014 年 5 月，内蒙古鄂尔多斯巨能露天煤矿，在黄河对岸和山西省的煤矿隔河相望，经过几千年形成的山体，被露天煤矿开采而破坏，黄河在两片裸露的山体中流过，面临严峻的水土流失问题。©邬海洋/Greenpeace



2014 年 5 月，保德县同舟露天煤矿，曾种满水土保持林地的山被煤矿“剃头”。©邬海洋/Greenpeace

3. 采煤受灾人口和环境问题

近年来，煤炭工业所带来的环境问题渐出水面，空气污染、粉煤灰、土地塌陷、水资源破坏等，无一不是短期难以解决的资金技术难题。众多村落被搬迁，失去了房屋和土地的农民流离失所、处境艰难。

受灾人口超过三峡工程移民

山西省人口众多，煤炭开采背后，留下的是众多荒芜的家园。截至 2005 年，采煤区地表沉陷影响 66 万人；2014 年，山西省代表在两会上表态，治理采煤塌陷区涉及人口约 170 万人；2015 年两会，这个数字增长到 230 万人受灾人口，相当于三峡工程移民人数的 1.8 倍。

同时需指出：上述山西省因采煤造成的采空区所威胁到的 230 万人，主要是针对采煤沉陷及“悬空村”。而露天煤矿所带来的搬迁移民及受灾人口，尚不明确是否已经考虑在内。希望能对此问题得到进一步公开的信息，以推动对煤矿影响居民的关注以及生活改善。

山西省忻州市河曲县初步探明煤储量 120 亿吨，分布面积 400 平方公里，保德县已探明煤炭资源总储量为 127 亿吨。这一带被神府煤田、准葛尔能源富集区、朔州工业区、河东煤田等大型煤炭工业区包围，有大同煤矿集团的同舟露天煤矿⁷、山煤河曲旧县露天煤矿、山西煤炭运销集团的猫儿沟煤矿等多家大型露天煤矿，采煤企业星罗棋布。

2011 年，同舟煤矿以新农村建设”、“平整土地”的名义开建大型露天煤矿，面积涉及保德县内的多个村落，义门镇南峁村就是其中一个。具体到河曲、保德、兴县一带，绿色和平走访过的露天开采的大型煤矿影响村庄数量以及人数举例如下：

- 同舟煤矿涉及影响村庄及居民人数：梁家村 500 人；南峁村 500 人；贾家峁 600 人；荣家沟 1000 人；王家塬 600 人；武家塔 700 人；刘家峁 700 人；小赵家沟 300 人；暖泉村 1500 人，共计 9 村 6400 人。
- 猫儿沟煤矿涉及影响村庄及居民人数：龙门沟村 100 人；刘家沟村 500 人，共计 2 村 600 人。

2011 年底，同舟煤矿开始对南峁村的土地、房屋、树木、坟墓进行全面征迁。2013 年，南峁村大部分居民已经搬迁，但在绿色和平的实地调研中，村民刘强（化名）一家仍未搬走，他和妻子因为房屋被煤矿爆破损毁以及祖坟被挖而拒绝搬迁，并且一直尝试向各级政府投诉同舟煤矿强征土地的行为。

对于南峁村的征迁，是由保德县协调领导组牵头，组织义门镇、国土局、林业局、南峁村干部及同舟煤业组成 40 多人的征迁协调领导组进驻南峁村。“临时租地”是该征迁过程的主要手段⁸。

⁷同舟煤矿，全称大同煤矿集团忻州同舟煤业有限公司露天煤矿，位于忻州市保德县义门镇，距保德县城约 12 公里，地理坐标为东经 111° 08' 30" ~ 111° 12' 57"，北纬 39° 04' 40" ~ 39° 02' 27"。

⁸南峁村征迁的补偿标准是：土地租用 5 年，人口费 3 万元，平地租用费一年一亩 1600 元，坡地 1200 元，山地 200 元，房子拆迁费 260—860 元 / 平米，新建新农村每人免费获得 30 平米的房子。

刘强（化名）在信访的信件中提到：

“2012 年以来，福建闽商打着同舟煤业集团公司的招牌，为实现属于他们自己的梦，官商勾结，用心良苦，采取拉拢、收买、恐吓、强制等手段，在 10 多个村庄，近 20 多平方公里的采煤区，不顾民情，横行霸道……从非法强行征占土地入手，毁坏民宅，铲除坟墓，排放有毒气体，无恶不作。我的土地 30 余亩，也被强行占用，到目前仍未补偿完善……我的住宅近邻矿区，粉尘、有毒气体铺天盖地的，更个怕的是爆破施工，超常的危爆动力导致我的住宅开裂变形，院内水窖被震毁坏，至今人畜饮水无法解决，直接威胁我一家的生存。”

在后来县政府对于刘强（化名）“关于非法拆迁的信访案件回复”中写到：

“2013 年 8 月，经同舟煤业项目推进协调领导组会议研究，因南岭村新农村建设的需要，决定对南岭村房屋及附着物进行拆迁。工作组根据会议精神，逐户进行动员，并张贴书面通知，要求在十日内结算搬家费、租房费，通知后绝大多数村民一一般走，少数村民（共计 20 人）全部是 60 岁以上的老人仍住着不走，致使新农村“三通一平”工作无法开展，停工近一年。”

刘强（化名）的例子在绿色和平的走访中也不是个例。地方政府对煤矿掠夺性的征地睁一只眼闭一只眼，不仅纵容了临时租地的行为，甚至有些地方政府还和煤企暗中勾结、同流合污。

而最穷困、弱势的农民却往往因此被逼进两难的境地：同意搬迁，则拿着一部分赔偿金流离失所，到处寻找临时住所，等待所谓的“新农村”落成；不同意搬迁而死守家宅，面临的则是日渐逼近的煤田，不知哪一天推门出去，就要掉进硕大的煤坑。此外，还要与弥漫的粉煤灰和震天的爆破声抗争，种植着不知哪天就会被损毁的麦田，圈养着无处可放的牛羊。



2014 年 5 月，南岭村村民的房子离露天煤矿只有 30 余米，为保护房子和土地，他搭起帐篷日夜守护着。

©邬海洋/Greenpeace



2014 年 7 月，山西省保德县同舟露天煤矿的挖掘机正在作业，农民祖祖辈辈赖以生存的土地被露天煤矿破坏。©邬海洋/Greenpeace



2013 年 11 月 走马梁村的地下都已采空，猫儿沟露天煤矿开采的沙土往走马梁村倾倒，大片耕地、林地被毁，2013 年底走马梁村将整体搬迁，村庄即将消失。©邬海洋/Greenpeace

土地复垦 煤田难再良田

山西省原本就耕地短缺严重，近年来受非农建设占用和自然灾害影响，全省的耕地总量在逐年下降，人均耕地也由 1997 年的 2.25 亩减少为 2014 年的 1.78 亩。

但是，这些仅有的耕地在遭受五年的粗放式开采之后，是否能够如此轻易地恢复原本适宜耕种的状态？云南农业大学对山西孝义矿区的复垦研究表明，经过 5 年耕种，复垦土地的部分肥力指标基本接近山西省中等肥力水平的耕地土壤，而中国矿业大学对徐州矿区的研究则指出，复垦后 13 年才能基本接近正常农田水平。



2014 年 5 月，山西河曲同舟煤矿的宣传牌上说：经“三通一平”改造后，复垦耕地，耕地面积将大幅度增加……可谓“高峡出平原，荒山变良田”。现在合同上的 5 年租期将至，“良田”在当地百姓面前却并没有近一点。©邬海洋/Greenpeace

泉、井、河等水资源均受威胁

在绿色和平的调研区域中，各矿区涉及村庄数量多，居民密集，而又均坐落在干旱的黄土高原。山西省的人均水资源占有量少，有限的水资源非常珍贵。当地人原本赖以生的水资源包括：泉水、不多的河流以及降雨，如今都受到煤炭开采的威胁。

● 黄河流域

河曲、保德县一带，除朱佳川河、县川河等比较大的河流之外，在遍布煤矿的山区，临近村庄，往往在沟壑中曾有一些没有名字的小河流⁹，是当地泄洪排水的重要通道。70 年代开始井工开矿后，水流减小，现在沟里仅剩煤矿排出的疏干水。同舟煤矿前的山沟，在“峡谷变平原”的口号下被填平，如果上游来了大雨洪水，没有了河道的黄土坡岂不是会遭殃？

● 井水：

保德县同舟煤矿涉及的梁家村，曾有 3、4 口水井，现已被煤矿填堵；同样是同舟煤矿涉及的永泉村的两口水井，一口于十几年前干枯，另一口曾蓄水 27-28 方/天，现在的水量不到以前的 1/3；武家塔村的幸福泉曾是这个 700 多人村庄的水源，被同舟煤矿用土强行填死，以此逼迫仍住在这里的 20 多户村民搬迁；河曲旧县范家梁村，曾靠村中唯一泉水饮水，开矿之后泉水干枯。

● 泉水：

在采矿之前，几乎每个村庄都有几口清泉。尤其是河曲、保德一带位于天桥泉域，曾有丰富的泉水供给。此外，本地区有山西省十九大岩溶泉之一——天桥泉域，不仅是我国北方最大的岩溶泉之一，而且也位列世界干旱及半干旱区的岩溶大泉之中¹⁰，水资源丰富，对黄河水的水量有补给作用，属于黄河水系¹¹。

⁹ 当地人顺口叫做“大沟”、“前沟”等等

¹⁰ 《关于山西省泉域边界范围及重点保护区划定》，山西省水利厅，1998

¹¹ <http://3986.net/read/eebehcgffcfjejiilnabdi.html>

该泉域的重要性，在于它不仅是人口 311 万的忻州市城市生活及工农业生产的重要供水水源¹²，同时还覆盖了山西省西北部偏关、河曲、保德等县，内蒙古准格尔旗、清水河县，以及陕西省的府谷县和神木县黄河沿岸的广大区域。

但是，通过现场及调研资料的交叉补充，绿色和平发现河曲、保德一带有多个煤矿开采涉嫌位于天桥泉域重点保护区中，其中包括山煤河曲旧县露天煤矿¹³、同煤矿集团忻州同舟煤业有限公司露天煤矿。

绿色和平呼吁相关研究人员、水土保持工作人员以及黄河管理人员能够关注山西露天采煤带来的生态、民生问题，关注进行多年的黄河水土保持工作正在遭受的破坏。希望这份调查能引起各界对这一议题的关注和讨论。

注：为了保护受访者，报告中所出现人名皆为化名。

若想获得进一步的信息，请与绿色和平联系
greenpeace.cn@greenpeace.org

¹² http://govinfo.nlc.gov.cn/sxsfsz/xxgk/sxsslt/201107/t20110718_888042.html?classid=373;416

¹³ 在旧县露天煤矿的环评资料中，认为该矿区不在泉域重点保护区中，因此可以开采。与绿色和平现场考察信息不符合。可以再进行确认。