

矿山环境恢复补偿机制初探

作者：西北政法大学 李雅萍

1、矿山开发中存在的主要环境问题

。矿山环境是指以矿山企业为中心的周围空间环境和生活于其中的生物群体共同组成的生态系统。1 矿产资源是国民经济与社会发展的重要物质基础。随着工业化和人口的发展，我国对矿产资源的需求和开采规模越来越大。长期以来，我国在矿产资源开发利用中，走的基本上还是一条以浪费资源和牺牲环境为代价的粗放式的发展路子。随着我国矿山建设迅速发展，矿山环境污染和破坏越来越严重，已成为我国环境污染与破坏的一大源头，并成为影响我国经济和社会发展的重要因素

目前我国矿山环境问题较多，突出表现为以下五个方面：

一是采矿活动破坏了大量耕地和建设用地。国土资源部有统计显示：全国因采矿而被破坏的土地达4万多平方公里，并以每年200平方公里的速度增加，其中因矿山开采而沉陷的土地总面积已达60万公顷。被破坏的土地多为农业用地，其复垦率不到12%。

二是采矿诱发地质灾害。全国因采矿引起的塌陷180余处，塌陷坑1600多个，塌陷面积1150平方公里。全国发生采矿塌陷灾害的城市近40个，造成严重破坏的25个，每年因采矿地面塌陷造成的损失达4亿元以上。由于地下采空、地面及边坡开挖影响了山体、斜坡稳定，导致地面开裂、崩塌和滑坡等地质灾害。

三是采矿使矿区水均衡遭受破坏，产生各种水环境问题。如山西省，因采煤造成18个县26万人吃水困难，30万亩水田变成旱地，全省井泉减少3000多处。另据不完全统计，因废渣、尾矿造成水体严重污染的有色金属矿山达30多座。

四是矿山开采中废气、粉尘、废渣排放，产生大气污染和酸雨。煤炭采矿行业废气排放量占全国工业废气排放量的5.7%，其中有害物排放量为每年73.13万吨，主要是烟尘、二氧化硫、氮氧化物和一氧化碳，使矿山地区遭受不同程度的污染。因二氧化硫污染导致的酸雨区面积占国土面积30%以上。

五是采矿破坏自然地貌景观，影响整个地区环境的完整性。

2、矿山环境问题的社会影响

由于矿区环境污染破坏严重，给我国经济发展和人民生活造成了很大的影响：

一是严重影响了矿区人民的日常生活和身体健康。采矿活动使矿区居民可耕地减少，限制了当地农业的发展和人民生活水平的提高。采矿诱发的地质灾害给矿区人民造成了一定程度的灾难。水污染和大气污染容易引发某些疾病，如陕西山阳县钒矿水污染，有害物质与营养成分一同在人体内沉积，可能引发食道癌、宫颈癌、直肠癌等；大气中的五氧化二钒粉尘使长期处于此环境中人咳嗽、咯痰、气短、神经衰弱、肺部干鸣音等症状明显，直接危害矿区人民的身体健康。

二是破坏了矿区的生态系统和生物多样性。采矿业对矿区植被破坏严重，许多矿山几十年寸草不生，生态系统破坏殆尽，植物多样性丧失，栖息其中的动物失去家园，濒临灭绝；矿区水污染使水生生物所处的生态系统严重受损，生物多样性受到威胁。

三是制约了我国的经济的发展。矿业是我国经济的基础产业之一，矿区的环境污染破坏不但使矿区和矿山企业经济发展严重受阻，也影响到矿产业的正常发展，使工业发展的原料和初级产品不能正常供应，影响我国经济发展的良好势头。

二、建立矿山环境恢复补偿机制的必要性与可行性

1、矿山环境恢复补偿的含义

：一是自然生态补偿。环境科学大词典将其定义为“生物有机体、种群群落或者生态系统受到干扰时，所表现出来的缓和干扰、调节自身状态使生存得以维持的能力，或者可以看作生态负荷的还原能力”或是自然生态系统对由于社会、经济活动造成的生态环境破坏所起的缓冲和补偿作用。二是环境法学意义上的生态补偿。通常有广义和狭义之分。狭义的生态补偿，是指对由人类的社会经济活动给生态系统和自然资源造成的破坏及对环境造成的污染的补偿、恢复、综合治理等一系列活动的总称；广义的生态补偿，还应包括对因环境保护丧失发展机会的区域内的居民进行的资金、技术、实物上的补偿、政策上的优惠等一系列活动的总称。矿区环境恢复补偿就是环境法学意义上的狭义生态补偿，即采用经济、行政和法律手段对采矿活动造成的环境污染和破坏予以综合治理，补偿环境的损害，尽可能恢复环境的原有功能，促进矿区经济、环境和社会的可持续发展。¹ 矿山环境恢复补偿与生态补偿紧密相关。生态补偿包括两种含义

2、建立矿山环境恢复补偿机制的必要性

如前所述，矿区土地、大气、水的污染和破坏以及地质灾害等突出环境问题严重影响矿区人民的日常生活和身体健康甚至生命财产，使矿区生态系统破坏严重，生物多样性也受到威胁，影响了矿区乃至全国的经济的发展。因此，必须建立健全矿山环境恢复补偿机制，解决矿业经济活动中存在的上述问题。

3、建立矿山环境恢复补偿机制的可行性

1. 国家法律及有关规定是实施矿山环境恢复补偿机制的依据：

《中华人民共和国矿产资源法》第 32 条规定：开采矿产资源，应当节约用地。耕地、草原、林地因采矿受到破坏的，矿山企业应当因地制宜的采取复垦利用、植树种草或者其他利用措施。开采矿产资源给他人生产、生活造成损失的，应当负责赔偿，并采取必要的补救措施。《中华人民共和国水土保持法》第 18 条规定：因采矿和建设使植被受到破坏的，必须采取措施恢复表土层和植被，防止水土流失等。

我国《环境保护法》确立了“污染者付费、利用者补偿、开发者保护、破坏者恢复”的原则；针对矿区土地复垦问题，《矿产资源法》、《水土保持法》、《土地复垦条例》都规定了“谁破坏、谁复垦”、“谁复垦，谁受益”的原则。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》第二十五章第三节“加强矿产资源管理”中，明确指出要完善矿产资源开发管理体制，健全矿山环境恢复补偿机制。这些规定，使矿区环境恢复补偿机制的实现有了法律、政策的保障。

2. 现有矿山环境保护和治理的路子为矿区环境恢复补偿机制提供了基础：我国实行的排污收费政策，对企业超标排放污染物征收排污费，包括了矿山企业的超标排污；自 90 年代初期在全国试行征收生态环境补偿费；资源管理部门开征了资源费等。矿区征收的这些税费虽未完全用于环境恢复，但为我国进一步健全矿山环境恢复补偿打下了基础。

3. 部分矿山环境恢复补偿的实践为实施矿山环境恢复补偿机制提供了可借鉴的模式：绍兴市在矿山生态环境保护与治理工作中，积极调整矿山布局结构，实施矿山生态环境治理，以治理备用金制度为平台，努力筹措治理资金，取得了初步的成效。湖北省在矿山环境治理中强化管理手段，加大治理力度，对矿区复垦，尾矿、尾砂处理再利用探索出有效路径。山东省平阳县、南宁市江宁区等根据当地特点，探索出了矿山环境恢复治理的新路子。

三、对建立、健全矿山环境恢复补偿机制的思考

1、建立和完善相关法律、法规。建立矿山环境恢复补偿机制的相关法律法规，加强矿山生态环境保护和环境恢复治理立法，为建立矿山环境恢复补偿机制提供法律依据。

完善现有的法律、法规。关于土地复垦的规定笼统的散见于土地复垦和相关法律、法规中，而传统上实行国家征用被破坏土地，费用由国家和矿业公司（乡镇与私营企业除外）分

摊的单一做法。虽然以“谁破坏，谁复垦，谁受益”的原则为指导，但复垦规定既没有明确界定破坏者的责任与义务，也没有明确复垦者应享有的权利，大大挫伤了意欲复垦者的积极性。而云南滇西实行“谁破坏、谁负经济责任”，企业主动加大科技投入，多渠道筹措环境治理资金，多途径整治矿山环境，实现了经济、环境的双赢。

。我国在制定矿山环境恢复的有关法律时，应具体、明确，便于实践中执行。1 复垦政策与立法应详尽、明确、可操作性强。如德国的《矿山还原法》为了便于土地还原再造，规定在开矿时将表层土按剥离的先后顺序堆放在一边，开采后还原土地时，先填底土和无害垃圾，然后再按顺序回填各表土层。土地还原后，按规定第一年种绿肥，第二年种甜菜，从第三年开始种植粮食作物。5年后，也就是待土地充分熟化后，采矿公司才把土地移交给农民耕种

2、建立资源有偿使用制度。由于我国矿产资源单一矿少，综合伴生矿多，虽然实行排污收费政策，但受“资源无价、原料低价、产品高价”的扭曲价格体系影响，采富弃贫，只注重经济效益，缺乏对环境保护的考虑，使矿区环境千疮百孔，植被破坏严重，污染得不到有效控制。建立资源有偿使用制度，促使企业合理开采、使用矿产资源，间接补偿了环境的损害，增强了环境保护和资源保护之间的有机联系。

3、矿产资源规划中应强调矿山生态环境规划。矿产资源规划是根据国家或地区经济中长期规划、国家或地质矿产资源特点和开发利用现状，对矿产资源勘查、保护和合理利用，矿山生态、环境保护和建设等，在时间上和空间上所做的总体安排和布局。矿山生态环境保护作为矿产资源规划的一部分内容虽被提及，但在实际执行过程中作用衰微。因此，应在矿产资源规划中注重矿山生态环境规划，加强其实施，以促进矿产资源勘查、开采与生态建设和环境保护协调发展。

4、矿山环境恢复应有资金保证。资金是矿山环境恢复补偿机制实现的关键。只有资金到位，才能顺利推动矿区环境恢复补偿机制的实施。

，促进矿山环境恢复补偿机制的实现。2 税收：我国目前只对六种矿产品征税，目的主要是调节因开采条件不同而产生的级差收入，且与其他的矿产税收发生重复，同时与国外相比税率偏高，计税依据不是以产量来计算，使矿山企业为追求最大经济利益争相扩大矿产产量和开采规模，根本不注重环境保护和恢复。因此，应确立普遍征收为主的税收机制，扩大征税范围，调整税率，完善计税依据，弱化其原有的调节级差收益功能，发挥资源税的生态功能

环境恢复保证金和矿山恢复基金：环境恢复保证金制度被视为矿山生态环境保护的一个重要组成部分在发达国家普遍应用。通过保证金制度刺激矿业公司主动实现环境保护义务。如矿业公司对开采的矿山不治理，政府就动用保证金叫其他的工程部门来实施复垦。如矿产公司不交保证金，也不实施矿区的复垦工作，矿产主管部门可终止其开采，这将会给公司造成很大的经济损失。据此，西藏在2003年出台了《黄金矿山地质环境恢复保证金制度》，将矿山环境恢复保证金用作采矿权人对矿山环境恢复承诺的抵押。

矿山复垦基金：在国外，矿山复垦基金对矿区生态环境恢复作用巨大。如美国矿山复垦基金除大量的保证金外，还包括个人、公司和各种组织的捐赠、滞纳金、罚款、行政收费及用于投资所获取的利润和基金利息等。我国在矿山环境恢复中，应借鉴这些有益的做法，积极推进矿山环境恢复保证金和矿山环境恢复基金制度建设，健全矿山环境恢复补偿机制。

政府承担与转移支付相结合：由于矿业为当地经济贡献较大，使矿山所在地区的经济优于同类地区，当地财政应拿出部分资金用于矿山环境治理；同时，矿区为其他地区提供了矿产品和生产原料，支持了非矿区的经济发展，这些地区理应通过横向转移支付补偿矿区的环境损失。

探索其他资金渠道：如贵州省从 2004 年 9 月起，征收煤炭价格调节基金，主要用于矿区地质灾害治理等四个方面，既平抑了煤炭市场价格，支持了矿区经济结构调整和后续非煤产业发展，又为矿区环境恢复筹措了资金。应鼓励各地区从实际出发，为矿区环境恢复探索不同的资金渠道。

5、清洁生产的税收优惠。税收优惠是国家对生产者改进技术和工艺流程、减少污染物排放、资源消耗所给予的一种正面的税收激励和间接的财政援助，其作为一种环境保护手段，为许多国家重视。我国在矿山环境保护中，应引入税收优惠机制，鼓励矿山企业实行清洁生产和发展循环经济，补偿他们因此所减少的收益。

参考文献：

- [1] 周朗.国土资源部：五大问题危害矿山——访国土资源部地质环境司司长姜建军博士【N】.人民日报，2005 年 04 月 08 日第十六版.
- [2]黄锡生.矿产资源生态补偿制度探究.【C】.2005 年“保护生态安全国际研讨会”会议论文集汇编，第 261 页.
- [3] 赵国青主编.外国环境法选编（下）【Z】.中国政法大学出版社,2000 年 10 月，第 763 页.
- [4] 先礼琼.龚少华.构造自然资源开发利用的经济补偿机制 [J].特区经济,2005 年第 6 期，第 312 页.

作者简介：李雅萍.陕西省杨陵人。（1969 年 3 月 10 日—）.西北政法大学助教.