

矿产资源权益保护的法律框架与实践探索

许 领

中煤地质集团有限公司, 中国·北京 100040

【摘要】矿产资源权益保护是平衡资源开发与生态治理的关键议题。本文系统梳理了我国矿产资源权益保护法律框架的演进脉络, 揭示当前立法分散性、执法协同不足、权益分配失衡等核心问题。通过案例分析法, 论证了产权界定模糊引发的资源纠纷与生态补偿缺位导致的修复困境。研究提出三维治理路径: 完善“权利-义务-责任”一体化立法体系, 构建跨部门动态监管机制, 创新市场化生态补偿模式。以某稀土矿区生态银行试点为例, 验证了多方协同治理的有效性。

【关键词】矿产资源权益; 法律框架; 实践路径; 生态补偿; 产权制度

引言

在全球能源转型加速背景下, 矿产资源战略地位持续凸显。我国作为全球最大矿产资源消费国, 2022年铁矿石对外依存度达80.2%, 铜精矿进口占比65.8%, 资源安全保障压力陡增。现行《中华人民共和国矿产资源法》自1996年修订后已滞后于生态文明建设需求, 部门规章与地方条例存在立法冲突, 如某稀土矿区出现探矿权与土地使用权的制度性矛盾。司法实践显示, 2018—2022年矿业权纠纷案件年均增长17.3%, 暴露出权益界定模糊、生态责任主体缺失等结构性缺陷。

1 矿产资源权益保护的法律框架构建与核心价值

构建矿产资源权益保护法律体系的缘由是三重现实需求: 一是资源开发引发的负外部性急需加以约束, 我国矿山土地复垦率较发达国家75%的复垦率仍有显著差距; 二是产权制度的瑕疵引发了市场的失灵, 云南磷矿滥采事件体现出探矿权与采矿权衔接机制存在缺陷; 三是面临由全球矿业治理规则重构引发的压力, 欧盟《关键原材料法案》倒逼我国完善与权益保障相关的制度。该框架展现出三维价值维度: 从法理层面出发去确立“资源国家所有权-用益物权”二元结构模式, 宛如新疆油气改革试点规定70%资源收益归地方把控; 依照经济层面的思路搭建资源开发的代际公平机制, 重庆针对页岩气开发打造20%收益留存基金; 在生态地带建立起“开发-修复”责任闭环, 引入智利铜矿开展6%生态特别税征收的相关经验。这为处理“公地悲剧”的状况提供制度性的化解手段, 引导资源治理从行政管控过渡到法治治理模式。

2 矿产资源权益保护法律实施的时候碰到的实际难题

2.1 立法体系碎片化与制度缺位

2.1.1 基础法律滞后性显著

自1996年我国开展《中华人民共和国矿产资源法》修订工作后, 该法自那次修订起已运行二十多年, 其立法理念还是停留在“重资源开发、轻环境保护”的层面, 法律对于矿产资源开发全生命周期的生态修复担保制度未给出清晰界定, 致使企业闭矿后环境治理责任陷入悬空境地, 正像内蒙古鄂尔多斯的某露天煤矿关闭以后, 遗留的采空区塌陷、地下水污染等问题产生的环境治理债务为20亿元, 地方政府鉴于没有相关法律依据而难以进行责任追究行动。

2.1.2 法规衔接失序引发制度冲突

矿产资源开发牵扯到土地、环保、林业等多方面的监管相关工作, 然而现有的法律体系存在内容交叉重复的情形, 《中华人民共和国森林法》第三十七条明确禁止在生态公益林区开展采矿活动, 但《中华人民共和国矿产资源法实施细则》规定经批准即可开发, 此项立法的矛盾在福建龙岩某金矿开发期间集中凸显出来。

2.1.3 配套制度供给不足制约实施效能

矿业权出让收益制度改革未出台配套的实施细则, 引发地方执行标准茫无头绪, 2021年自然资源部开展的专项督查发现, 山西、陕西等煤炭主产区反映出矿产资源税费征收比例相差23%的情形, 以现在的情况而言, 矿山地质环境治理恢复基金管理办法现阶段处于部门规章层级, 法律强制的执行力量有限, 河北承德某铁矿只是依照最低标准去进行基金的计提, 实际修复工作所需资金存在1.8亿元的缺口。

2.2 执法机制离散化与效能衰减

2.2.1 多头监管诱发责任稀释

有关矿产资源执法方面的相关事宜涉及自然资源、生态环境、应急管理9个部门，职能存在交叉情形且权责含混，最终形成监管上的空白区域，2022年河北唐山推进针对铁矿的整顿事项进程中，某企业凭借部门间形成的信息壁垒，在尚未获得安全生产许可证的情形下持续进行矿产开采作业，促成了一处面积为3.2平方公里的“监管空白地带”。此类状况体现出“九龙治矿”的体制性缺陷，依照世界银行发布的《全球治理指数》，我国矿产资源监管协调性所得分数仅为经合组织（OECD）国家平均水平的63%。

2.2.2 技术手段滞后削弱执法能力

全国矿产资源动态监测系统依旧未能实现全覆盖，就目前情况而言，卫星遥感影像的分辨率仅处在5-10米范围，难以辨别小型盗采地点，2023年广西河池所发生的锑矿盗采案件中，犯罪团伙采用夜间作业、以植被伪装等手段，在18个月的时间阶段中实施非法开采未被察觉，引起的直接生态损失至少8000万元，澳大利亚凭借0.3米高分辨率卫星与无人机协同开展巡检，把非法采矿被发现的时间间隔缩短至72小时以内。

2.3 权益分配失衡与生态补偿缺位

2.3.1 利益共享机制结构性缺陷

现有的矿产资源收益分配过度倒向中央企业，地方财政跟社区居民获取的收益数量不大，就江西赣州稀土开发案例来分析可知，中央企业斩获68%的利润分成，地方政府仅收获利润的12%，然而承担90%环境治理成本的乡镇社区丝毫未得到补偿，最终诱发了达到千人规模的围堵厂区事件，该收益分配格局和加拿大萨斯喀彻温省构成了明显的对比，该省依靠执行《资源收益共享法案》，保障地方获得不少于35%的矿业收益。

2.3.2 生态补偿标准与方式双重僵化

矿山环境治理基金依旧依照2009年制订的“每吨矿石提取5-10元”标准实施，一直都没设置跟物价指数相挂钩的动态调整机制，安徽铜陵某铜矿按照既定准则提取的修复资金，仅能承担起实际治理成本的32%，剩下的资金缺口需财政做出对应的兜底安排，补偿多采用资金缴纳的手段，不见生态信用交易、修复责任置换等市场化手段，妨碍企业参与的积极性。

3 矿产资源权益保护的法治化实施路径

3.1 构建“三位一体”法律规制体系

3.1.1 借助制定《矿产资源权益保障法》达成立法的统一集成

就现行法律体系碎片化这一问题而言，可采用专门立法的方式确立“资源开发权、环境权、发展权”三元平衡原则，该法应筹划设计资源开发准入负面清单，将生态敏感区、文化遗产保护区等划归为禁止开采区域，以澳大利亚《矿产资源租赁税法案》为参照设计阶梯式权益金制度：说到稀土、锂等战略矿产时，采取征收15%-25%超额利润税的手段，就普通建材矿产采用3%-8%的浮动收费标准。2023年内蒙古包头稀土高新区开展试点后，2022相应的年份，生态修复资金规模达到280%的增长水平，企业违法开采现象的出现频次下降42%，同步出台了矿业权退出补偿制度，明确企业闭矿前须向相关部门提交经过第三方鉴定合格的生态修复方案，若企业不呈送方案，会把10%-30%的采矿权出让收益没收，充作环境治理基金。

3.1.2 完善《中华人民共和国矿产资源法》配套责任体系

实施《中华人民共和国矿产资源法实施细则》的修订工作，审定生态修复连带补救的责任体系：主要是矿业权人失去自身的相应能力时，其控股股东、实际控制人有义务承担补充清偿责任，比照美国《超级基金法》的范例制定终身追责制度，针对引起重大生态损害的企业高管实施禁止从业的策略。

3.2 创新智能化监管机制

3.2.1 建设全国矿业监管数字孪生系统

对类似北斗定位、InSAR地表形变监测、井下5G传感网络的技术进行整合，打造包含“探矿-开采-闭坑”全过程的智慧监管平台，云南锡业集团开展了井下定位芯片与产量计量系统联动方面的试点工作，达成让锡矿开采量误差率自15%下降到0.3%的成果。系统制定了三级预警机制：若开采越界达到5米，即刻触发黄色预警，只要开采越界长度为10米，迅即自动切断供电系统，一起构建起矿业大数据共享机制，冲破自然资源、生态环境等9个部门间的数据壁垒，在河北开展试点工作期间，采用数据比对发现23处违法采矿点，累计追回税费1.2亿元。

3.2.2 深化环境责任保险市场化改革

要求大中型矿山按照既定规定投保环境责任险，保费标准与企业ESG评级构建挂钩联系：A级企业可收获基准费率

30%的折扣实惠福利，C级企业应承担200%的追加收费，参照加拿大安大略省的模式设定5000万元最低保额，把属于高风险矿种的铀矿等保额提高到2亿元，形成保险资金池的反哺支撑体系，从保费总额里划拨20%用以支持绿色采矿技术的研发，犹如山东黄金集团依赖这笔资金开发出的氰化物零排放技术，引发黄金冶炼污染治理成本下降65%。

3.3 完善市场化生态补偿机制

3.3.1 构建多层次生态信用交易体系

开办属于国家级规格的生态银行（Ecological Bank），推行“破坏 - 修复 - 交易”闭环管理的配套举措，企业可借助购买生态信用的办法抵充30%的修复义务，信用额度的出处是历史遗留矿山治理、生态公益林管护等积极做法，江西赣州稀土交易所摸索出一套“环境权益票证化”模式，核算1吨稀土开采配额对应的生态修复成本为0.8个生态积分，2023当年实现了2.3亿元指标相关的交易活动，构建生态信用黑名单体系，对信用值低于规定门槛的企业实施区域限采措施，安徽铜陵的两家铜矿鉴于此丧失长江经济带新矿权的竞标资格。

3.3.2 实施资源收益共享2.0计划

强制企业要把净利润的15%投入社区可持续发展基金，资金使用需由地方政府、居民代表、第三方机构这三个主体一同掌管，智利国家铜业公司（CODELCO）建立起教育基金，现今已成功打造12所职业技术学校，为矿业生产造就出2.3万名技术工人，我国可以借鉴该模式，对新疆地区的油气开发区采用“收益三三制”：30%投入聚焦生态修复的项目内，30%投入增进民生改善的事务里，40%留存以实现资源的接续开发，源自内蒙古鄂尔多斯的某煤矿采用这一机制，经历三年的时间段后，实现牧民人均年收入从1.2万元提高到4.8万元。

3.4 强化全球矿业治理协同

扎实推进“一带一路”矿产资源合作机制的构建步伐，和刚果（金）、智利等资源国达成维护双边权益的协定，在锂、钴等战略矿产类别里牵头编制绿色采矿国际标准，把生态修复成本添加进国际贸易定价体系之内，在我国处理几内亚西芒杜铁矿项目这一时期，起始开启“资源换基建”模式，有目的地把15%的矿石收益投入当地医院、学校

的建设活动中，非洲矿业联合会已把此模式收录进最佳实践指南里。面对跨国矿业集团转移污染这一问题，把《对外投资法》相关实施细则进行补充完善，要求境外矿山项目按照国内标准对生态修复基金予以计提，在2024年中国铝业推进秘鲁铜矿项目的阶段时段，事先预留2.4亿美元环境保障金，铸就南美地区矿业环保的全新标杆成就。

4 结语

矿产资源权益保护法治化转型是破解“资源诅咒”、实现可持续发展的必由之路。本文通过解构法律框架缺陷与实践困境，提出以系统思维重构“法律规制—智能监管—市场激励—司法保障”四维协同治理体系。研究揭示，传统行政主导模式已难以应对生态红线约束与资源安全需求的双重挑战，亟须通过专项立法确立“开发权、环境权、发展权”平衡原则，如《矿产资源权益保障法》的制定将填补生态修复担保制度空白，而终身追责机制的确立可破解“企业注销、污染长存”的治理顽疾。面向全球矿业治理新格局，我国通过主导制定绿色采矿国际标准、创新“资源换基建”合作模式，正从规则接受者转变为规则塑造者。西芒杜铁矿项目创造的15%收益定向民生机制，为“一带一路”资源合作提供了中国方案。

参考文献：

- [1] 胡飞. 保障中资企业海外资源权益的对策及建议探讨[J]. 企业改革与管理, 2022, (19): 171-173.
- [2] 游训龙. 论矿产资源开发中农民权益保护的途径[J]. 经济研究导刊, 2017, (22): 195-197.
- [3] 耕耘不辍放飞梦想[N]. 中国国土资源报, 2013-10-01(001).
- [4] 李晓明. 国土资源权益维护切实有效地质环境保护效益显著[N]. 地质勘查导报, 2006-12-23(002).
- [5] 高倩, 徐丰果. 我国矿山地质环境生态恢复法律制度分析及完善[J]. 法制与社会, 2012, (04): 35-37.

作者简介：

许领（1980.10-），男，汉族，安徽合肥人，硕士研究生，总法律顾问、首席合规官、董事会秘书、高级经济师，研究方向：法律。