

地区矿产资源开发生态补偿机制的探索与建议

古明双

西藏大学 西藏拉萨 850000

摘要: 生态补偿对保护生态环境具有重要意义,可以有效弥补生态资源开发带来的负面影响。生态补偿机制的建立历来受到高度重视。十六届五中全会首次提出了“谁开发谁保护、谁受益谁补偿”原则,成为生态补偿遵循的首要原则。此后,生态补偿机制多次调整,不断完善,成为推动高质量发展的新举措。十九大报告明确提出建立市场化、多元化的生态补偿机制。矿产资源的特殊性决定了矿产开发区恢复缓慢。加快矿产资源的合理勘查、开发和利用,明确资源的多重保障路径,建立有效的矿产资源生态补偿机制,是避免资源浪费和生态破坏的有效途径。

关键词: 生态补偿; 生态环境保护; 矿产资源; 开发利用

Exploration and suggestion on ecological compensation mechanism of regional mineral resources exploitation

Mingshuang Gu

Tibet university, The Tibet autonomous region Lhasa, 850000

Abstract: Ecological compensation is of significant importance for protecting the ecological environment and can effectively offset the negative impacts of ecological resource development. The establishment of an ecological compensation mechanism has always been highly emphasized. The 5th Plenary Session of the 16th Central Committee first proposed the principle of “whoever develops, whoever protects, whoever benefits, compensates,” which became the primary principle guiding ecological compensation. Since then, the ecological compensation mechanism has been adjusted and continuously improved, becoming a new measure to promote high-quality development. The 19th National Congress Report clearly stated the need to establish a market-oriented and diversified ecological compensation mechanism. The special characteristics of mineral resources determine that the recovery in mineral development areas is slow. Accelerating the reasonable exploration, development, and utilization of mineral resources, clarifying multiple safeguards for resources, and establishing an effective ecological compensation mechanism for mineral resources are effective ways to avoid resource waste and ecological destruction.

Keywords: Ecological compensation; Ecological environment protection; Mineral resources; Development and utilization

引言:

矿产资源生态补偿是实现高质量发展的有效途径,明确补偿机制中的客体、补偿模式、补偿标准等是实现区域经济发展和构建资源生态友好型社会的重要措施。山东省是矿产资源大省,国内已探明矿产资源均有分布,其中金、铅等12种矿产资源储量全国第一,半数以上资源储量全国前十。山东省也是矿产资源开发大省,丰富的矿产资源储量和资源开发为经济发展提供了基础性保障,但同时也决定了矿产资源的不可再生性,过度开发利用将导致资源消耗和枯竭。矿产资源的开采和利用不可避免地存在环境污染、生态破坏的问题,不利于经济高质量可持续发展的实现。本文以山东省为例提出建立

生态补偿有效机制,全面改善矿区生态环境,促进经济高质量发展。

一、山东省矿产资源开发及生态补偿现状

1. 山东省矿产资源概况

山东省矿产资源类型多样、储量丰富、地域分明,适宜集约开发。根据《山东省矿产资源总体规划》,截至2015年底,山东省已发现矿产资源147种,其中已探明储量的矿产资源85种,矿产地2775处。

(1) 山东省经济发达,经济发展过程中对矿产资源的需求越来越大,特别是随着工业化、城市化的加快,以矿产资源为原材料,其需求更大。但是,我省矿产资源面临着分布不均衡、总量不足等问题。前文表示的资

源储量很大,但原油、煤炭、部分建材非金属等能源储量很少。而且地表浅层资源开采比较容易,深层矿产开采需要一定的技术投入,面临开发和投资难题。

(2)对山东省来说,最迫切需要解决的是矿产资源开发技术水平,由于山东省地理环境复杂,矿产资源的发现和开采存在一定难度,需要投入大量资金用于技术设备的开发和引进。要通过政策手段推进资源保护力度,推动资源、社会、经济协调发展。

2.山东省矿产资源生态补偿现状

目前,山东省矿产资源生态补偿的法规和措施较少。其中,《山东省矿产资源补偿费使用管理办法》规定,矿产资源补偿费主要用于矿区生态环境建设、矿区勘查开发和收取补偿费的有关部门管理费用;对于矿产资源保护扶持项目,主要用于矿区开发中对矿山企业的技术补偿;《办法》还规定了煤炭、非能源矿产和油气资源矿产资源补偿费的减收比例。这一部分主要是针对山东省申请免于矿产开发的群体。从税费和补偿资金的征收情况来看,大部分资金用于山东省矿产开发相关部门的行政管理,但面对环境和生态治理的迫切需要,剩余的为数不多的资金远远不足以支撑其需求。

从全国矿产资源生态补偿的视角看山东省的补偿现状,发现目前相关法律存在立法滞后问题,且法律体系尚不完善,这一领域也涉及法律,但总体上过于松散,没有完善的法律结构。特别是没有资源生态保护和补偿等法律文件,无法有效地提供立法支持。对生态补偿的核心要素也没有明确划分,矿区生态环境恢复主体仍然是各级政府,有的地方政府在对一些大型国有矿业企业的约束上缺乏行政约束能力。

二、矿产资源生态补偿机制现存问题

1.生态补偿相关法律体系不健全

随着生态补偿的日益普及,我国也出台了一些政策法律来约束矿产资源生态补偿中相关利益主体的关系,规范矿业企业等开发者的开采方式,为生态环境建设提供了明确的法律支持。但是,与国外的法律制度相比,我们可以看到仍然存在很大的差距,特别是在生态保护和资源补偿方面,不能有效地提供立法支持。生态补偿的核心要素没有明确划分,矿区生态环境恢复的主体仍然是各级政府,一些地方政府缺乏对一些大型国有矿山企业的行政约束能力。首先,从颁布的法律数量来看,我国颁布的相关法律文件很少,可供借鉴;其次,鉴于法律的针对性,对矿产资源开发生态补偿没有详细的划分和行为约束,如补偿方式、标准和资金分配,对矿产开发涉及的资源开发者和生态工作建设者双方的权责界定等;最后,整个法律体系缺乏完整性。大多数关于资源平衡的立法主要体现在个别条款的原则上,因此政策

和法律的实施并没有达到预期的效果。

2.矿产开发税费设置不合理

通过查阅资料发现,现阶段我国矿产资源生态补偿涉及矿产资源补偿费和资源税。但仔细研究可以看出,这些相关税种与生态补偿的性质联系不大,往往是以经济价值为目的征收,对资源的生态价值重视不够。

(1)资源税

资源税从1994年开始征收,是以调节资源开采收入差异为目的而征收的一种税。石油、煤炭、天然气等重要矿产资源都属于资源税征收范畴。从理论上讲,资源税可分为以矿租绝对租赁方式征收的一般资源税和以差别租赁方式征收的差别资源税。这种税是为了缩小不同经营主体之间的收入差距,实现共同发展而向单位、个人或矿山企业征收的。我国现行资源税是从量计征,对调节矿产开采主体收入、促进资源合理利用发挥了积极作用,但调节作用有限,存在一些问题。主要问题是采集标准不合理,采集流程不规范。由于采用固定税率,在实际征税过程中容易出现一刀切的情况,偏离了调节收入差距的初衷,小规模矿业主体并没有得到税收调节所产生的利益,不利于长远发展。一成不变的税率不能准确反映市场价格,不利于激活市场、提高生产积极性和经济长期增长。资源税的另一个问题是,在税制设计时,没有体现环境和生态对税率的影响,无法激励生产者在生产中注重环保,容易在生产中舍小取大,造成资源浪费和生态破坏的问题。

(2)矿产资源补偿费

我国矿产资源补偿制度的重要内容之一是矿产资源补偿费。与资源税一样,这项补偿费从1994年开始征收,主要目的是弥补国家在资源开发上减少的支出,对开发者的开采行为进行征税,但仍存在以下问题:一是补偿率低。这可以直接反映资源的供求关系,可以进一步反映这种资源的稀缺性。费率由矿产品销售收入决定,但矿产资源产品现行价格是根据国家有关政策制定的,不能体现市场价格的变化。现货市场的价格波动一般是在市场交易过程中形成的,这也意味着矿产资源会面临价格体系不完善等问题。在实际开发过程中,矿产资源的补偿率较低,甚至低于发达国家的平均水平,一般为其销售收入的1%-2%。因此,用其补偿率来指导相关企业合理开发利用的作用微乎其微;其次,分配机制不合理。山东省严格按照相关法律规定来征收矿产资源补偿费,其比例为5:5与4:6,分别代表了中央与省、直辖市,中央与自治区的比例分配,因此,分配比例不合理。矿产资源属于国家,国家有权使用和分配其带来的利益。但是,国家和地方政府可能会面临不合理的分配。比如效益只停留在地方政府阶段,补偿费如果被挪用,会阻

碍矿产资源的可持续开发利用；最后，重复收集。在上述税种的基础上，如果再对其征收补偿税，这就会导致重复征收的问题。征收相应税费的目的是为了更好的监督管理。如果实行这种机制，势必增加生产企业的支出，增加负担，给征管带来困难。

3. 复垦治理保证金制度不完善

此制度是对矿业企业的行为规范，根据“谁破坏、谁治理”的原则，需要按照要求制定计划，并委托相关部门进行审查。我国制定了矿山环境恢复管理保证金制度旨在更好地管理和保护矿山资源。制度要求有关矿山企业按照政府出台的环境治理方案，给予一定的保证金，保证如期生产经营。如果违背方案要求，这部分保证金将用于环境管理。该制度实施以来取得了良好的效果，保证了矿产资源的可持续性，更好地实现了经济发展。但该制度提出并运行的时间较晚，目前仍处于探索过程中。面临着征收方式不一致、相关法律政策不明确等问题。这带来了系统的混乱，实现起来效率不高。如果相关标准过于模糊，约束范围就会变得不明确，标准就会变得不统一。所以只有进一步完善保证金制度，才能更合理地开发和利用矿产资源。

三、山东省矿产资源开发生态补偿机制的策略

1. 健全矿产资源开发生态补偿税费制度

山东省表现出绝对地租性质的普通资源税或者矿物补偿费用，征收方式较为普遍，进行矿产资源税制改革需要从国外实践中寻找经验，为完善山东省矿产资源生态补偿机制提供重要支撑。建议借鉴其他国家的经验，整合资源税和矿产资源补偿费，实行使用费制度。采矿权和采矿权使用费由矿业所有权人根据申请区域大小按一定标准每年承担。根据实际情况，许可费可以通过具体金额和价格等多种方式收取。同时，从法律角度，确定矿业使用费费率、支付顺序和使用方向，切实实行矿山使用费征收制度，完善国家矿产资源有偿使用制度。为了规范不同管理层之间矿产资源的收入分配，我们要实行“分级收入”。根据矿产资源管理等级制度的现状，倡导将部分财产收入转移给地方政府用于刺激经济，倡导地方当局积极行动，创造公平平等的政治环境。

2. 完善矿产资源开发生态补偿保证金制度

一是提高保证金标准，根据采矿提出的重建方案，政府已经委托专门机构进行成本核算，保证基金不低于重建费用。考虑到一些企业面临的实际困难，允许分期付款，但要确保所有存款起到震慑和激励作用。第二，有丰富的保障。我们既要严格规定返还保证金的条件，又为了不潜在影响环境，一些计划还可以规定企业的长期责任。根据上述矿产资源生态补偿机制构建原则，建立山东省矿产资源生态补偿保证金制度，矿区环境整治

需要向有关部门支付一定的保证金。企业应当按标准履行环境恢复计划，政府退还保证金。否则，政府可以利用这些资金恢复和管理环境，管理成本超过采矿成本的部分由矿业公司承担。该制度可以在一定程度上改变山东省经济粗放型经济模式促进山东省经济持续健康协调发展。

3. 完善矿产资源开发生态补偿法律制度

通过梳理国内外现行的矿产资源开发生态补偿政策法规，发现国外发达国家为了保证生态补偿的顺利进行，通常会从多方面考虑，如及时出台生态环境开发和矿业市场全面进步的相关法律法规，用法律手段约束矿业企业行为，明确界定矿产资源产权等。但是，对比山东省相关法律的现状，发现立法滞后，法律体系不健全。虽然有法律涉及这一领域，但整体过于松散，没有完善的法律架构。因此，有必要尽快制定相关法律法规，明确矿产资源开发企业在开发中的责任，提高法律的可操作性，供行政部门实施。建立先进的矿产资源生态补偿机制，需要对该机制进行法律规定和权责约束，明确界定补偿机制的核心要素，如主体行为、补偿标准、补偿原则等。

四、结语

所谓生态保护边界，就是在矿产资源开发过程中要尊重矿产资源的整体开发和挖掘，以及在矿产资源开发过程中对生态用地的后续保护和保障。应对现有的矿产资源法进行补充、完善和修改，同时将生态补偿条例提上日程，使两部法律尽可能发挥效力。在此基础上，可以期待外界，也可以出台更多的相关法律，比如《矿产资源开发生态补偿条例》，明确界定补偿机制的核心要素，如主体行为、补偿标准、补偿原则等。

参考文献：

- [1] 李云伏. 完善多元化生态补偿机制[J]. 北京观察, 2023(05): 22.
- [2] 加速健全生态补偿机制[J]. 新理财(政府理财), 2023(04): 26-27.
- [3] 丘水林, 靳乐山. 自然保护区生态补偿机制改革路径探索[J]. 中国国土资源经济, 2023, 36(04): 44-50. DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.000873.
- [4] 陆靖, 孙桂仁, 辛尽, 辛俊会. 黄河流域甘肃兰州段建立生态补偿机制试点的研究[J]. 甘肃农业, 2023(02): 61-63. DOI: 10.15979/j.cnki.cn62-1104/f.2023.02.008.
- [5] 刘国庆. 小流域生态补偿机制的探索与应用——以厦门汀溪流域为例[C]//中国水利学会. 2022中国水利学术大会论文集(第二分册). 黄河水利出版社, 2022: 230-234. DOI: 10.26914/c.cnkihy.2022.057438.