

我国生态补偿机制研究

——以矿产资源为视角

张月盈

(北京师范大学法学院 北京 100875)

【摘要】生态补偿是生态文明建设的一部分,矿产资源开发利用对我国生态环境和自然资源造成严重破坏。矿产资源生态补偿机制有利于平衡生态效益和经济效益。本文对矿产资源生态补偿的内涵进行阐述,总结分析矿产资源生态补偿的现状和不足,提出建立相关法律法规、推进政府和市场共同发挥作用、加强监管制度的完善路径。

【关键词】矿产资源;生态补偿;多元化生态补偿

随着我国环境问题日趋严重,生态文明建设进程不断加快,生态补偿机制的作用日益凸显。党的十八大、十九大报告以及一系列文件中都对生态补偿机制进行了阐述。矿产资源开发造成的污染和矿区事故一直都是社会关注的焦点,一些地区已开始生态补偿的试点。为保障国家的长治久安,促进矿产资源的合理开发,需要建立完善的矿产资源生态补偿机制,将实践中的宝贵经验上升为制度规范。

一、矿产资源生态补偿的内涵

(一)生态补偿的内涵

2005年《关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》首次提出建立生态补偿机制,至今已经有十五年的时间,期间相关的政策法规不断完善,生态保护补偿的实践也取得了巨大的成果。

对于生态补偿的概念,生态学和经济学领域的学者都进行过研究,环境法学者也对其进行了探讨。这一词语的概念与西方国家常用的“生态系统服务付费”(PES, Payment for Ecosystem Services)这一术语的概念相近。目前学术界关于生态补偿的概念还没有达成共识,有很多不同的观点。其中普遍认可的观点是生态补偿有广义和狭义之分。从狭义的角度理解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,以及为增进环境保护意识,提高环境保护水平而进行的科研、教育费用的支出。^[1]基于以往研究,本文认为生态补偿的内涵应包含以下几方面:(1)生态补偿是生态服务受益者给予生态服务提供者的补偿,包括后者付出的成本或遭受的直接或间接的损失。(2)生态补偿的目的是为了实现生态服务功能的可持续性。(3)体现了环境正义的理念。即人类生存发展的同时不能损害后代人的生存发展,应保障后代人的权益。

(二)矿产资源生态补偿的内涵

早在20世纪20年代,国外学者就开始关注矿产资源开发引发的环境问题,我国学者在20世纪80年代逐渐开始对生态补偿进行理论研究,进入21世纪后才将理论与实践结合起来。矿产资源生态补偿就是将生态补偿概念应用到矿产资源开发实践的产物。本文探讨的矿产资源生态补偿的内涵,应从广义角度理解生态补偿的概念:矿山企业开发矿产资源导致矿区周围的自然资源、生态环境破坏、矿业城市丧失可持续发展机会,通过资金扶持、财政补贴、税收减免及政策优惠等一系列活动治理、恢复、校正造成的影响的一系列活

动的总称。^[2]本文认为,矿产资源生态补偿具有以下特性:

(1)持久性。因矿产资源开发遭到破坏的生态环境和自然资源修复需要长期的努力。(2)复杂性。针对矿产资源的生态补偿除了环境和自然资源外,还包括矿业城市丧失的可持续发展机会。

在矿产资源生态补偿中,政府和煤炭企业作为矿产资源开发的受益者应当给予矿业城市和矿区居民补偿。政府是公共利益的代表,具有保护和改善矿区生态环境的责任和增进社会福利等义务,是补偿责任的主要承担者,主要是对无法明确责任人的废弃矿山实施生态补偿。对于新建矿山和责任人明确的矿山,应有煤炭企业承担责任,负责修复、重建由其行为或活动造成质量下滑的矿区生态环境,补偿矿区居民、其他非矿企业和组织等矿区生态利益提供者丧失的机会成本,将矿区生态服务功能恢复至或超过原有水平。

二、我国矿产资源生态补偿的现状和不足

(一)我国矿产资源生态补偿制度的现状

我国矿产资源十分丰富,大多分布在西北地区,在大规模开发的同时,也带来了一系列环境问题,主要表现为大气污染、水资源短缺、水土流失、地表塌陷等。为了更好的解决环境问题,我国出台了很多规范性文件。2007年《山西省煤矿可持续发展基金征收管理办法》出台后,山西省成立了第一批矿产资源改革综合试点,标志着矿区生态补偿改革创新时代的开启。2008年国务院发布《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》指出,完善矿产资源有偿取得制度,探索建立矿山生态环境恢复补偿制度。《全国矿产资源规划(2008-2015年)》明确要全面实施矿山环境恢复治理保证金制度。2009年修正的《矿产资源法》规定矿山企业应当因地制宜地采取复垦利用、植树种草等措施。2014年修订的《环境保护法》规定建立生态保护补偿制度。此后,国家有关部门先后出台了《关于加强国家矿山公园建设的通知》、《关于开展生态补偿试点工作的指导意见》、《土地复垦条例》等政策,解决了关于矿山环境建设、土地复垦等问题。2015年《关于加快推进生态文明建设的意见》指出,发展绿色矿业,健全生态保护补偿。此后国家不断出台新政策,规范矿山企业的行为,减少对环境的损害。

为了提高企业开发矿产资源的成本,我国实行税费制度。政府向企业征收的税主要包括矿产资源税、探矿权使用费和价款、采矿权使用费和价款等。1993年国务院发布了《资源税暂行条例》,2014年财政部、国家税务总局印发了《关于实施煤炭资源税改革的通知》,规范了资源税制度。矿产资源税一开始只是为了保障资源所有者的权益,并不具备生态补偿的性质,但是在改革之后,中央和地方财政会从征收

^[1] 吕忠梅:《超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新》,法律出版社2003年版,第355页。

^[2] 黄锡生:《矿产资源生态补偿制度探究》,《现代法学》2006年第6期。

的矿产资源税费中设立专门资金用于矿山环境的恢复治理。并且随着我国生态补偿制度的不断完善,绿色税法体系也逐步构建起来。2018年实施的《环境保护税法》解决了征收排污费的制度缺陷,强化了企业生态环境污染责任,实现了企业对环境破坏的量化补偿。矿山企业为了实现可持续发展,必须履行一定的义务,如地质环境恢复治理、土壤污染防治、水土流失治理、土地复垦等。2017年《国务院关于印发矿产资源权益金制度改革方案的通知》将矿山环境恢复治理保证金调整为矿山环境治理恢复基金。

国家和政府大力推动绿色矿山、矿山公园、和谐矿区。目前我国有很多在建的以及建成的国家级矿山公园和省级矿山公园,对改善矿区生态地质环境、推进矿区经济可持续发展有重大的积极意义。2012年我国划定16个试点单位建设和和谐矿区,分布在内蒙古锡林郭勒盟、鄂尔多斯等地。这些试点的建立有助于增强矿山企业的社会责任意识,提高矿区居民的环保意识。

(二) 我国矿产资源生态补偿制度的不足

我国的矿产资源生态补偿机制改善和恢复了矿区生态环境,成果非常可观。有关数据显示,2020年全国新增矿山恢复治理面积约4.16万公顷。其中,在建和生产矿山新增恢复治理面积约1.11万公顷,占26.7%;废弃矿山新增恢复治理面积约3.05万公顷,占73.3%。^[3]但依然存在很多问题。

首先,相关法律法规不健全。一方面,《矿产资源法》和《土地管理法》以及相应的配套法规中虽有矿产资源生态补偿的规定,但规定过于原则性,可操作性较弱,致使我国生态补偿基本内容模糊,如相关主体权利义务界限不清、补偿标准界定困难等。例如《矿产资源法》规定矿山企业开采矿产资源造成耕地、草原破坏的,应采取复垦、植树造林或其他措施。另一方面,地方规范性文件过多,效力层级较低,没有很好解决跨地区的生态补偿问题。因此亟需统一立法,给予各地方普遍的指导。

其次,补偿方式与资金来源单一。生态补偿的方式总体来讲可分为两种,“输血型”补偿包括资金补偿和实物补偿,补偿主体可以通过财政转移支付、提供物质产品向受偿者给予补偿。“造血型”补偿包括智力补偿、政策补偿和项目补偿,这使得受偿者所在地区可以享受咨询服务、优惠政策、项目开发等。目前实践中多为资金补偿和实物补偿,中央及地方政府的财政资金一直是生态保护补偿资金的主要来源,从我国发展程度来看,短期内仍将以政府为主。虽然市场主体也有一定的参与,但参与度仍然很低。没有形成社会公众广泛参与的市场化生态保护补偿模式。在今后的发展中还需拓宽生态补偿方式、探索多样化补偿模式。

最后,监管体制混乱。矿产资源开发关系到多个部门的利益,存在巨大的利益空间,政策执行过程中可能导致各部门权力重复行使,并且缺乏刚性的制度保障,在补偿金发放的过程中可能存在贪污问题。监管不力同时会导致生态补偿的效率有待提升。

以往的矿区环境保护多是“先开采后保护”,现阶段要坚持“边开采边保护”的原则。政府、矿山企业和居民都想使各自利益最大化,矿产资源开发生态补偿就是三者间的利益博弈。政府监管是否到位、企业是否能主动进行生态补偿、矿区居民是否有维权意识等,这些都影响着生态补偿的效果。如何平衡生态补偿各方利益,建立政府、企业和居民共同参

与收益分配的组织机制,对我国生态补偿机制的建设和发展尤为重要。

三、完善我国矿产资源生态补偿的路径

我国关于生态补偿的研究和实践较为落后,这一机制也是社会发展到一定阶段的产物。我国正处在快速发展和探索时期,为此应尽快完善矿产资源生态补偿机制。

(一) 建立和完善相关法律法规

生态补偿属于系统工程,涉及到社会多方利益,矿产资源作为不可再生资源,资源耗竭性和开发的必要性使其具有特殊性,不能简单将其他领域生态补偿的实践经验和法律规定应用在矿产资源领域。西方国家大都制定专门的法律对矿产资源生态补偿进行规定,如美国《矿区租赁法》、《露天采矿法与复垦法》,澳大利亚颁布《矿产资源开发法》,保证金制度和复垦计划是主要的生态环境保护措施。因此应加快出台有关生态补偿的专门法律,注意与其他领域的法律和地方法律文件的衔接和协调,首先是要界定生态补偿的概念,明确相关主体的责任分配,并且对补偿方式、原则、标准、监管等内容进行规定,使生态补偿的各环节、各阶段都有法可依,规范和引导地方立法。

以生态补偿标准而言,目前我国尚未形成一套统一的补偿标准,合理的生态补偿标准是建立有效生态补偿机制、提高生态补偿效率的前提,可以参考国外有利经验,综合各领域专家学者的建议,确定补偿领域、补偿模式、补偿标准等要素,制定科学的生态补偿标准,还需建立一套该标准制定原则和规范的体系。我国西部地区既是矿产资源富集区,也是少数民族的主要聚居区,在充分尊重少数民族地区发展愿望的基础上,确立最大程度保障人民权益的补偿标准和机制,但各地情况具有差异性,建议制定差异化的生态补偿标准,促进形成有效的激励机制。

生态补偿并不是在法律、社会真空中运行,机制的制定需要适应制度背景,确保法律政策和实践的协调发展,还要与国家的其他政策配合,比如乡村振兴、脱贫攻坚等,这些政策都对生态补偿机制提出了较高的要求。地方立法应结合本地区的经济发展状况、环境承载能力、公众环保意识、社会文化等因素。

(二) 政府推进和市场化运作相结合

生态补偿的资金主要来源于政府,对生态补偿起到显著效果的同时导致相关主体习惯性依赖于行政手段,缺乏相关机制的主动构建,政府通常对于生态保护的灵敏度较低,倾向于政策的制定,不利于调动各方面的积极性。近年来我国加大了对生态补偿的资金投入,若继续以政府为主导,不注重市场的作用,会加大政府的财政压力。西方国家的实践表明,矿区生态环境的恢复和治理正在由政府主导向市场力量转变,企业和社会组织的力量逐渐增强。^[4]由于我国在矿产资源生态补偿方面的研究和实践还处于不完善阶段,短期内主要依靠政府进行补偿,但同时也要采取相应措施,逐步发挥市场的作用。

2018年国家发展改革委等九部委联合印发了《建立市场化、多元化生态保护补偿机制行动计划》,明确了要发挥市场的作用,广泛吸纳资金,这也在一定程度上解决了补偿资金来源单一的问题,还意味着政府职能的转变,着重发挥政府的引导作用。政府不再是补偿资金的主要提供者,而是激励各方参与的推动者;对各方之间的矛盾冲突进行协调,进行补偿效果的监测评估,在不断实践中总结经验,进行宣传推

3 [3] 中华人民共和国自然资源部:《中国矿产资源报告2021》,地质出版社2021年版,第18页。

4 [4] 朱九龙、陶晓燕:《矿产资源开发区生态补偿理论研究综述》,《资源与产业》2016年第2期。

广,提高人们生态保护意识。形成政府补偿和市场化补偿相辅相成、互为补充,共同发挥作用,形成“两条腿走路”的生态补偿机制。

补偿政策的实施离不开对象的推动,不应只关注短期的成果,还应注重长期的行为动机的可持续性,在补偿方式的选择上,探索不同方式共同发挥作用的模式。很多居民长期生活在矿区周围,补偿金可能远不能弥补环境污染的影响和机会成本的丧失。当地居民可能更希望政府给予一些技术补偿,提供一些清洁绿色开采、污水处理等技术支持,协助当地居民减少环境破坏带来的影响。我国西部是煤炭资源富集区,山西省是煤炭大省,也是生态补偿的试点,东南沿海地区利用山西的煤炭等资源获得了经济发展,应对山西等地区进行补偿,但山西等西部地区不能完全依赖于经济发达地区的横向转移支付,也不能为了生态补偿放弃经济发展,其自身可以依靠资源优势、调整产业结构等方式,使外部的补偿转化为自我发展的能力,达到生态补偿效益的最大化。

(三) 加强监管力度

为了避免渎职现象、维持公平,应加强监管力度,可以成立专门部门或机构进行生态补偿的监督和评估,环境的恢复治理是整体性工程,明确各部门职责和责任,使管理、执法、监督等部门共同参与生态补偿,设置违反协议的后果,明确责任承担。若个体没有履行保护环境的义务可以取消补偿金,矿山企业如果有违规操作,在开采过程中没有相应的环境保护措施也可给予相应的惩罚。比如美国联邦政府为了保证法律的执行,设立了露天采矿与土地复垦执法办公室,并在其他州设有派出机构,若企业违反法律的规定将受到严厉的处罚。^{5[5]}此外,事先评估发现地形复杂特殊,采矿后可能诱发山体滑坡、地面塌陷的地区,要加大人力、物力的投入。

保护生态环境、促进人与自然和谐发展是实行生态补偿制度的根本目的,金钱补偿仅仅是一种激励手段,这就要求明确各主体的条件和要求,避免生态补偿成为圈钱手段。在逐步推进市场化生态补偿机制实施中,面对市场主体的多元性,可以设置一些准入门槛。同时加强信息公开。借鉴德国的实践经验,建立全民开放的矿区资料信息库,矿山企业和政府可以查阅矿区资料。充分利用全国信用信息平台和信用中国网站,建立“黑名单”,可提高生态补偿的透明度,弥补双方信息不对称的弊端,降低市场交易成本,有利于交易

的公平,方便全社会对矿山企业的行为进行监督,形成政府监督、公众监督的合力。

综上所述,生态环境关系全体人民的生活福祉,对相关机制的建立不能仅仅局限于生态目标,还应立足于我国国情,进一步探索与其他发展战略、政策的结合与衔接,还要与当地的文化相融合,是一个极其复杂的过程。应从制度出发,将各地实践经验总结上升为制度规范,把握各要素间的关系,建立科学的生态补偿机制,推动生态补偿实践的进一步落实,缓和经济发展和生态环境间的矛盾,真正将绿水青山变为金山银山。

参考文献:

- [1] 中华人民共和国自然资源部. 中国矿产资源报告 2021 [M]. 北京: 地质出版社, 2021.
- [2] 吕忠梅. 超越与保守——可持续发展视野下的环境法创新 [M]. 北京: 法律出版社, 2003.
- [3] 邹文娟, 方德汕. 法哲学视域下矿产资源生态补偿之理论基础探究 [J]. 海峡科学, 2019 (02): 81-83.
- [4] 李斯佳, 王金满, 张兆彤. 矿产资源开发生态补偿研究进展 [J]. 生态学杂志, 2019, 38 (05): 1551-1559.
- [5] 冯聪, 曹进成. 我国矿产资源开发生态补偿机制的构建 [J]. 矿产保护与利用, 2018 (05): 101-105.
- [6] 赵亮, 任虹. 山西省矿山生态环境补偿机制建设研究 [J]. 环境科学与管理, 2017, 42 (05): 158-161.
- [7] 朱九龙, 陶晓燕. 矿产资源开发区生态补偿理论研究综述 [J]. 资源与产业, 2016, 18 (02): 82-87.
- [8] 曹明德. 矿产资源生态补偿法律制度之探究 [J]. 法商研究, 2007 (02): 17-24.
- [9] 黄锡生. 矿产资源生态补偿制度探究 [J]. 现代法学, 2006 (06): 122-127.
- [10] 丁宝根, 邹晓明. 国外矿产资源开发生态补偿实践及对中国的借鉴与启示 [J]. 老区建设, 2017 (14): 27-31.
- [11] 强海洋. 建立健全国家生态补偿机制研究 [J]. 环境与可持续发展, 2020, 45 (02): 74-78.
- [12] 朱燕. 中国矿产资源开发生态补偿制度研究 [D]. 西北农林科技大学, 2017.

作者简介:

张月盈 (1997.1—), 女, 蒙古族, 籍贯: 内蒙古牙克石人, 北京师范大学法学院, 19 级在读研究生, 硕士学位, 专业: 法学理论, 研究方向: 法理学

^{5 [5]} 参见丁宝根、邹晓明:《国外矿产资源开发生态补偿实践及对中国的借鉴与启示》,《老区建设》2017 年第 14 期。