

自然保护区内矿业权处置进展跟踪

——以湖南省为例

张博¹ 利广杰²¹

(1. 中国自然资源经济研究院, 北京 101149;

2. 北京中环格亿技术咨询有限公司, 北京 100012)

【摘要】: 自然保护区内矿业权清理处置工作部署开展以来, 各地陆续出台相关工作方案及政策。为及时总结实践经验, 为完善矿业权退出处置相关制度提供借鉴参考, 本文以矿业权处置工作进展较好的湖南省为典型案例, 从处置程序、补偿方式和标准方面系统梳理了湖南省出台的自然保护区内探矿权采矿权退出处置方案的主要内容, 分类整理了政策实施过程中多部门联动集中处置、发布矿山关闭和补助资金公告、开展生态修复等方面的情况, 总结了湖南省推进矿业权退出处置工作在退出补偿科学明晰、责任分工明确、实施“一矿一策”、处置结果和资金补偿公示公开方面值得借鉴的经验, 并在此基础上, 提出加强顶层设计确保政策稳步推进、加强部门间沟通协作解决实际问题、进一步细化矿业权退出补偿政策化解关键矛盾、实施差别化的管理政策避免“一刀切”等进一步推进保护地内矿业权处置工作的建议。

【关键词】: 自然保护区 矿业权退出处置 矿业权退出补偿

【中图分类号】: D9 **【文献标识码】:** A

妥善处理矿产资源开发与生态环境保护的关系是生态文明建设的重要要求, 建立保护地内矿业权退出机制, 引导矿业权分类处置对推动矿产资源领域生态文明建设具有十分重要的意义。原国土资源部发布《关于印发〈自然保护区内矿业权清理工作方案〉的通知》(国土资发[2017]77号)部署开展国家级自然保护区内矿业权清理工作, 为贯彻落实国土资发[2017]77号文要求, 各省(区、市)自然资源主管部门及时响应, 陆续颁布出台了保护地禁止限制勘查开采范围内矿业权处置方案。目前, 湖南省通过出台处置方案, 保护区内探矿权采矿权处置相关工作进展较好, 已取得一定成效, 作为典型代表, 可以通过及时总结经验、查找制度短板, 为全国稳步推进保护地内矿业权处置工作提供借鉴和参考。

1 湖南省制定矿业权退出处置方案

2017年12月, 湖南省出台了湖南省自然保护区内采矿权退出处置方案和探矿权退出处置方案, 方案明确对涉及自然保护区的探矿权采矿权逐一进行整改, 通过直接关闭注销、部分避让退出、整体补偿退出、停止审批等方式确保自然保护区生态环境得

作者简介: 张博(1985-), 女, 汉族, 山东临沂人, 硕士研究生, 副研究员, 从事矿业权管理方面的研究工作; 利广杰(1983-), 男, 汉族, 广西钦州人, 硕士研究生, 高级工程师, 从事环境咨询管理方面的研究工作(通讯作者)。

基金项目: 自然资源部地质勘查及矿产资源管理所属二级项目“矿业权管理领域落实生态文明建设相关技术支撑”(121102000000190028)

到有效保护。经梳理，由于各类退出方式涉及不同行政部门的工作，处置程序有所差异。

1.1 采矿权处置程序、补偿方式和标准

采矿权三类退出方式的处置程序均由地方人民政府主导，多部门配合，主要涉及作出矿山关闭决定、确定退出范围、签订补偿协议、办理注销登记手续外，还要进行剩余资源储量备案登记、应退价款和备用金核算，办理退付手续等工作(图 1)。

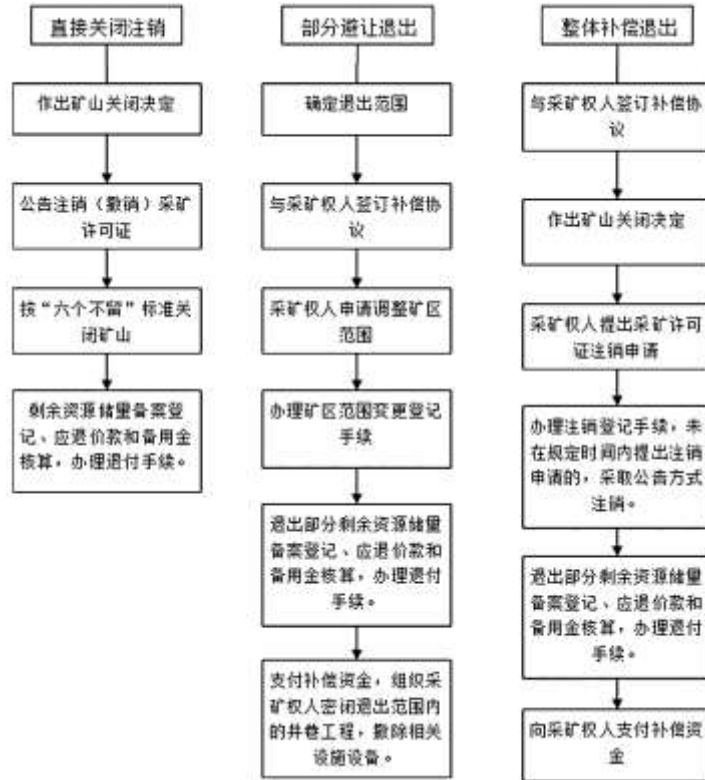


图 1 湖南省自然保护区内采矿权处置程序

采矿权的补偿方式中列明除直接关闭注销的，整体退出或部分退出的采矿权均由县级人民政府组织进行补偿，资金来源除县级财政外，对于省、市发证的采矿权由省、市财政予以补助。

补偿标准列明省级发证采矿权的省级标准，且明确指出为最高标准，市县级发证采矿权由市县级人民政府确定，部分退出和整体退出的补偿范围主要是矿山有无开拓工程和选厂和补偿标准见表 1。此外，采矿权价款按退出范围内有偿处置的剩余资源储量进行核算，退付采矿权人；地质环境治理备用金按退出范围面积核算，退付至县级人民政府组织地质环境治理。

表 1 采矿权退出补偿方式及补偿标准

退出方式	补偿内容		补偿标准
部分退出	退出范围内的开拓工程和重新编制报批相关资料需产生的费用	退出范围内有 1 处主井、副井等重要开拓工程	120 万元/矿
		有 2 处(含 2 处)以上重要开拓工程	200 万元/矿

	退出范围内无重要开拓工程	布置 1 处其他开拓工程	45 万元/矿
		布置 2 处(含 2 处)以上其他开拓工程	55 万元/矿
	退出范围未布置开拓工程		30 万元/矿
整体退出	无单独选厂矿山		600 万元/矿
	有单独选厂矿山		800 万元/矿
	未进行矿山建设	编制和报批相关资料费用	30 万元/矿
	开展矿山建设但未形成完整开拓和生产系统, 未投产		参照部分退出补助标准 (建设选厂的, 选厂单独计算)

1.2 探矿权处置程序、补偿方式和标准

县级人民政府是探矿权退出处置的责任主体, 三类退出方式的处置程序由发证机关为主导, 县级人民政府参与补偿及后续退出事项, 其中发证机关要确定探矿权退出的范围、选取置换的勘查区块、同财政部门测算补偿资金、办理注销登记手续(见图 2)。

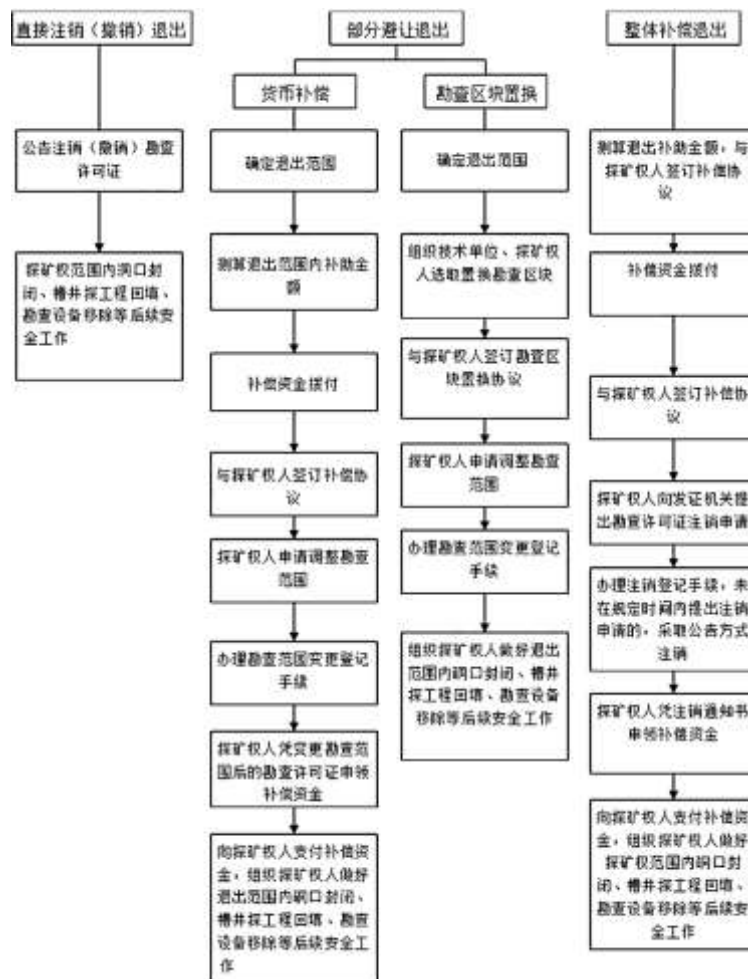


图 2 湖南省自然保护区内探矿权处置程序

探矿权的补偿方式中列明除直接注销(撤销)退出的,部分避让退出和整体补偿退出的探矿权均由财政部门拨付补偿金至县级人民政府,由县级人民政府支付补偿资金。

探矿权退出的补偿方式列明货币补偿和勘查区块置换两种,其中对于整体退出的探矿权货币补偿资金包括探矿权取得成本、勘查成本和其他成本,部分避让退出的探矿权补偿资金包括勘查成本和其他成本;对剔除与保护地重叠范围后剩余部分勘查范围周边存在无缝紧邻且符合自然保护区管理政策的勘查区域的商业性探矿权,可用不大于剔除范围面积的无缝紧邻区域予以勘查区块置换,若避让退出范围无实质勘查投入的商业性探矿权,不予补偿。

表 2 探矿权退出补偿方式及补偿标准

退出方式	补偿方式	补偿标准
部分退出	货币补偿	勘查成本+其他成本
	勘查区块置换	避让退出部分选取勘查区块置换
整体退出	货币补偿	取得成本+勘查成本+其他成本

2 政策实施情况

从各地市自然资源局公布的矿业权退出情况看,各地按照处置方案的有关要求,对保护区范围内采矿权、探矿权进行全面调查摸底、分类梳理、系统分析,积极推进自然保护区内矿山关停和生态修复工作,多数已完成退出补偿和生态修复工作。

2.1 多部门联动集中处置

湖南永州所属的道县自然资源局会同财政、环保、林业、农业等职能部门,与探矿权人作词协商达成一致意见,保护区内的一处锡矿普查探矿权以整体退出方式处置,退出勘探面积 14.75km²,补偿金额 876.33 万元,探矿权人对勘查区域进行恢复治理后办理了探矿权注销登记手续。

衡阳市成立了由县委常委、常务副县长任组长,环保、国土、林业、界牌镇政府等单位负责人为成员的自然保护区内矿山关停工作小组,成员单位根据自身职责,开展通知下达、现场监察、设备撤离、工棚拆除、动态巡查等工作,分别制定采矿权退出处置方案,对保护区内的高岭土、钠长石等采矿权实施设备撤离、工棚拆除、动态巡查等工作,完成南岳衡山国家级自然保护区内 17 家矿山企业的退出处置。

2.2 发布矿山关闭和补助资金公告

按照处置方案的要求,湖南省自然资源厅在核查矿业权与自然保护区重叠情况后,按照采矿权退出处置程序,对被地方人民政府关闭的采矿权发布废止公告,并告知矿业权人申请办理采矿权注销登记手续;对被地方人民政府关闭且未在规定时间内申请办理注销登记手续的采矿权,在省自然资源厅网站发布了采矿许可证注销公告,公告中列明了采矿权名称、许可证证号及矿山关闭的时间。目前,湖南省自然资源厅已在门户网站发布 32 个采矿权注销公告和 6 个采矿权废止公告。

此外，湖南省财政厅根据省自然资源厅申请下达各类自然保护区内省级发证矿业权退出处置财政补助资金的函和省财政预算安排，公布了矿业权退出补助资金明细，包括具体项目、补助金额、退出方式、责任主体等内容，补助资金直接下达至相关市州。

2.3 开展生态修复

南岳县对自然保护区内违法开采行为进行整改，通过召开专题会议，明确了自然保护区内矿山复绿经费由县财政全额出资，确定了施工队伍及监理单位，并抽调工作专班值守在矿山复绿现场，共投入资金 534.5 万元，完成覆土面积 50000m²，铺种草皮 20000m²，苗木种植面积 233000m²，栽植刺柏 58300 株、爬山虎等藤本植物 5000 株，目前树木成活率达到 96%以上。

3 值得借鉴的经验

3.1 退出方式科学分类，补偿标准明晰

湖南省制定的矿业权处置方案从矿业权管理实际出发，根据探矿权采矿权审批登记和勘查开采活动的特点，确定了直接关闭退出、部分避让退出、整体补偿退出等三类矿业权处置方式，并对各类处置方式的处置程序进行详细说明，包括确定退出范围、签订补偿协议、拨付补偿资金、办理变更/注销登记、支付补偿款、拆除设备封闭井口等程序。对于矿业权退出补偿，按照部分退出和整体退出两种情形，采矿权列明两类退出情形的补偿范围，并考虑发证权限，明确省级发证采矿权补偿标准，且定为最高补偿标准，市县发证的采矿权由市县制定补偿标准；探矿权列明两类退出情形的补偿方式和补偿标准的范围，补偿方式除货币补偿，对于部分退出的矿业权可通过区块置换方式进行补偿。此外，采矿权补偿标准涵盖了井巷开拓工程、矿山选厂等建设项目资金投入，探矿权的补偿标准涵盖了探矿权勘查成本、取得成本等探矿权人的资金投入，充分考虑了矿业权人的合法权益，在地方政府与矿业权人协商时也容易被接受。

3.2 责任分工明确，政策实施“一矿一策”

处置方案明确了省、市、县各级人民政府的主体责任，其中省人民政府负责矿业权退出处置的统一领导，市级人民政府负责加强县级人民政府的督导检查，县级人民政府是探矿权采矿权处置的责任主体，主要任务包括制定工作方案、作出关闭决定、与矿业权人签订补偿协议、支付补偿资金、实施矿山关闭、生态环境修复治理、信访维稳等。

除明确各级人民政府责任，财政、自然资源、生态环境、林草、国有资产管理、法制等各部门的责任和工作任务也进行了明确，其中财政厅负责测算补偿资金、补助资金拨付和价款及备用金退付等工作，自然资源负责矿业权清理、变更或注销登记、应退价款及备用金核算等工作，环保、林业、农业等部门负责保护区数据提供、矿业权退出范围确定等工作，国有资产管理部门负责引导国有矿山企业关闭、破产和职工安置等工作，法制部门负责矿业权处理意见确定工作。

从各级政府及各部门分工来看，探矿权采矿权的退出牵涉面广、矛盾突出、处理难度大，为避免地方执行政策中出现“一刀切”的问题，省级人民政府明确矿业权处置中实施“一矿一策”，县级政府和省直部门在处置方式、补偿方式和标准确定的基础上，逐步确定探矿权采矿权处置方案，做到一个矿权、一套方案、一名责任人、一抓到底，积极稳妥地推进了矿业权退出处置相关工作。

3.3 处置结果公示，资金补偿公开透明

为确保矿业权处置工作顺利开展，湖南省主动公开自然保护区内矿业权退出处置方案，并通过电视、网络等媒体加大宣传力度，增强政府及相关部门工作主动性和矿业权人的自觉性，营造了矿业权退出处置的良好氛围。在“一矿一策”实施过程中，及

时对矿业权注销、部分避让、整体补偿等处置结果进行公示，公示内容包括注销矿业权的登记信息、避让退出的勘查开采面积、补偿资金的数额、设备拆除情况、生态环境修复进展等，做到矿业权退出处置和补偿工作公开透明，增强政府公信力。

4 进一步推进保护地内矿业权处置工作的建议

4.1 加强顶层设计确保政策稳步推进

以政府为主导制定矿业权退出处置方案是确保相关工作稳步推进的关键，目前已公布的矿业权退出处置方案为省政府出台文件、多部门联合发文、单部门发文等多种形式，执行时存在矿业权人、市县地方政府及相关部门对省直部门联合下达处置方案持不同意见的情况，增加了矿业权退出处置政策推进落实难度。因此，国家层面出台统一明确的保护地内矿业权退出处置政策，明确退出范围、补偿标准、财税政策等内容，是解决政策落实困难的主要解决途径。

4.2 加强部门间沟通协作解决实际问题

目前部分省(区)已公开发布的保护地内矿业权分类处置工作方案，以省级人民政府为责任主体，自然资源、环保、林业、水利、财政、人力资源、工商等部门均在矿业权分类处置工作的有相应的职责，建议在政策执行中，针对生态保护红线和保护地范围调整造成矿业权重叠、矿业权退出补偿渠道不畅通等问题，应加强自然资源与林业、财税、工商部门间的沟通协调和信息共享，确保实际问题。

4.3 进一步细化矿业权退出补偿政策化解关键矛盾

目前，湖南省提出的补偿政策退出补偿考虑了矿业权人实际投资情况，多省制定的矿业权退出补偿政策也提出剩余资源量的价款清退或者返还剩余服务年限内对应的矿业权出让收益金，但矿业权退出补偿标准偏低、补偿资金不到位等仍是关键性问题。建议政府及财政部门进一步完善退出补偿政策，明确合理补偿范围和科学评估方法，鼓励探索多途径的补偿方式，充分考虑解决职工就业和安置、企业债务问题、后续生态环境恢复治理资金短缺等方面的情况，参照煤炭、钢铁去产能的相关措施，设立专项奖补资金，从税收、资金人员分流安置等多方面给予政策支持，最大限度地减轻企业的负担，保证矿业权退出工作平稳推进。

4.4 实施差别化的管理政策避免“一刀切”

辩证地看待环境保护与矿业开发的关系，在“一矿一策”实施矿业权退出处置工作中，正确处理环境公共利益与企业合法权益之间的矛盾。同时，建议结合目前自然保护地正在开展的评估调整工作，充分考虑自然保护地设立的保护目标、保护类型、保护区域实际情况，对保护区域进行类别划分或保护级别划分，在适当类别或适当级别分区内允许矿业权生存，对符合绿色勘查标准的勘查活动，以及自然保护地生态环境影响极小的清洁能源、资源，研究差别化的管理政策。

参考文献:

[1]湖南省人民政府办公厅关于印发《湖南省自然保护区内采矿权退出处置方案》和《湖南省自然保护区内探矿权退出处置方案》的通知(湘政办明电[2017]103号)[Z]. 2017-12-01.

[2]永州:道县局扎实清理自然保护区内矿业权[EB/OL]. http://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/xxgk/gzdt/sxxx/201709/t20170905_4484079.html

[3]衡阳：南岳衡山自然保护区生态保护和修复工作见成效[EB/OL]. http://zrzyt.hunan.gov.cn/xxgk/gzdt/sxxx/201709/t20170905_4484266.html

[4]南岳衡山国家级自然保护区管理局 2019 年工作总结及 2020 年工作计划[EB/OL]. <http://www.nanyue.gov.cn/zrbhqglj/xxgk/ghjh/20200206/i761693.html>

[5]湖南省自然资源厅采矿许可证注销公告 [EB/OL]. http://zrzyt.hunan.gov.cn/zrzyt/xxgk/tzgg/201902/t20190221_5277778.html. 2019-02-18.

[6]湖南省财政厅. 湖南省自然资源厅关于下达第二批涉及自然保护区矿业权退出补助资金的通知(湘财建二指[2019]6号) [Z]. 2019-02-26.

[7]贺冰清, 冯聪. 自然保护区矿业权退出与补偿问题及对策研究[J]. 中国国土资源经济, 2020, 33(06):4-9.