



我国矿山环境保护政策法规的展望

李海婷, 王世虎

(中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

摘要:近年来,我国在矿山环境保护方面陆续实施了一系列新的政策,颁布了若干新的法规。在总结我国矿山环境保护新进展的基础上,分析我国矿山环境保护立法方面存在的若干问题,并提出要在法律层面明确对矿山环境的保护、制定专门保护矿山环境的行政法规和完善矿山环境治理恢复保证金制度的建议。

关键词:矿山环境保护;矿山环境治理;政策法规;恢复保证金

中图分类号:F407.1

文献标识码:C

矿产资源是人类社会发展的重要物质基础。我国矿业的快速发展,在为经济社会发展提供重要物质保障的同时,也累积了不少矿山环境问题。矿山环境保护既关系到当地人民的生产生活,也关系我国经济社会的可持续发展。我国矿山环境保护立法方面已经取得了一些新进展,但还存在一些问题,并有待完善。

1 矿山环境保护政策法规的新进展

1.1 制定标准规范矿山环境保护行为

目前,关于矿山环境规范管理的一些内容已被列入国土资源部的标准化工作当中。近年来,国土资源部先后制定并实施了《矿山地质环境影响评估技术工作要求》、《矿山地质环境调查技术要求》和《矿山环境保护与综合治理方案编制规范》,为规范矿山环境保护行为和开展矿山环境保护工作奠定了良好的基础。2005年9月7日,国土资源部与环保总局、科技部还联合发布了《矿山生态环境保护与污染防治技术政策》。

1.2 探索建立矿山环境治理和生态恢复责任机制

2005年8月18日,国务院发布《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》(以下简称《通知》)。《通知》指出要探索建立矿山生态环境恢复补偿制度,新建和已投产生产矿山企业要制定

矿山生态环境保护与综合治理方案,报经主管部门审批后实施。对废弃矿山和老矿山的生态环境恢复与治理,按照“谁投资、谁受益”的原则,积极探索通过市场机制多渠道融资的方式,加快治理与恢复的进程。同时,《通知》还要求建立矿山环境恢复保证金制度,制定相应的矿山环境恢复与综合治理方案,以确保采矿权人能切实履行矿山环境恢复与治理的责任。

2006年2月10日,财政部、国土资源部和环保总局联合下发《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》,要求从2006年起要逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制,新建和已投产矿山企业要制订矿山生态环境保护与综合治理方案,并提出达到矿山环境治理及生态恢复目标的具体措施。

1.3 专门立法保护矿山地质环境

长期以来,矿山地质环境保护缺乏专门的立法,只是散见于一些相关法律法规的某些条款之中,缺乏独立、统一和具有针对性的法律法规或规章对其加以规范^[1]。2009年3月2日,国土资源部发布《矿山地质环境保护规定》,适用于因矿产资源勘查开采等活动造成矿区地面塌陷、地裂缝、崩塌、滑坡,含水层破坏,地形地貌景观破坏等的预防和治理恢复,矿山地质环境保护走上法制化的道路。2009年12月31日,国土资源部又发布《国土资源部关于加

* 收稿日期:2010-11-26;修订日期:2011-03-10;编辑:王秀元

作者简介:李海婷(1982—),女,安徽合肥人,主要从事国土资源法律理论和经济政策研究;E-mail:snowchery619@sohu.com。

强矿山地质环境治理项目监督管理的通知》,要求建立制度、加强监督、规范管理、注重成效,确保中央财政支持的矿山地质环境治理项目的实施效果。

2 有关矿山环境保护政策法规的思考

随着一系列政策法规的公布实施,我国矿山环境保护立法取得可喜进展,矿山环境保护工作已有了良好的基础。但是,我国矿山环境保护方面的政策法规还不够完善,还需要进一步思考并加以完善。

2.1 《矿产资源法》中未明确矿山环境保护制度

作为矿政管理的一个重要组成部分,矿山环境保护制度应当在《矿产资源法》中予以明确。但现行《矿产资源法》对矿山环境保护的规定不够系统和完整,存在内容缺位的问题。《矿产资源法》第二十一条、第二十二条和第三十二条只是原则性地体现了矿山环境保护的精神,没有具体规定矿山环境保护的内容和方式,矿山环境保护作为一项制度在矿法中没有明确表示出来,无法为关于矿山环境保护的行政法规和部门规章的制定提供法律上的有效依据。

2.2 矿山环境保护的内容在法律层面的规定分散

我国有关矿山环境保护的内容散见于不同的法律中,《矿产资源法》、《环境保护法》和《水土保持法》等多部法律中对矿山环境保护都有规定。分散的规定导致实践中针对性和可操作性不强,并且矿山环境保护由多个部门管理,存在多个执法主体,职责交叉,容易造成彼此间推诿扯皮,法律责任不清,对执法责任追究制和违法处罚责任追究制的监管责任不到位等问题^[2],不利于矿山环境保护法律规定的落实。

2009年5月1日起生效的《矿山地质环境保护规定》(以下简称《规定》)系统规定了矿山地质环境保护的规划、恢复治理、监督管理和法律责任,是第一部关于矿山地质环境保护的专门立法,必将有助于保护矿山环境和促进矿区可持续发展。但其仅仅是部门规章,法律效力等级较低,无法有效解决现实中日益严峻的矿山环境问题。这主要表现在两个方面:一方面,根据《立法法》第八十二条的规定,该《规定》只在国土资源系统的权限范围内施行,而矿山环境保护要涉及多方面的法律关系,部门规章难以作出有效的规定;另一方面,根据《行政诉讼法》

第五十二条和第五十三条的规定,人民法院审理行政案件,以法律、行政法规和地方性法规为依据,参照国务院部、委根据法律和国务院的行政法规、决定、命令制定、发布的规章。这造成了部门规章的法律效力实际上低于地方性法规,在客观上影响和制约了部门规章作用的发挥。

2.3 矿山环境治理恢复保证金制度有待完善

(1)各省保证金制度的具体名称和适用范围有所不同。根据2005年国务院《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》和2006年国土资源部与财政部、环保总局《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》的要求,目前绝大多数省份已出台管理办法建立了保证金制度^[3],但保证金制度的具体名称各省表述不一,安徽省表述为“矿山地质环境治理恢复保证金制度”,内蒙古自治区表述为“矿山地质环境治理保证金制度”,四川、云南等省表述为“矿山地质环境恢复治理保证金制度”,辽宁、甘肃等省表述为“矿山环境恢复治理保证金制度”,河北、福建等省表述为“矿山生态环境恢复治理保证金制度”,重庆、江西等省表述为“矿山环境治理和生态恢复保证金制度”。除具体名称外,各省保证金制度的适用范围也不尽相同,如“矿山地质环境治理保证金制度”侧重于防治矿山开发造成的地质环境破坏及诱发的地质灾害,“矿山生态环境恢复治理保证金制度”则适用的范围更广,但多缺乏具体可操作性,在实践中难以真正执行。

(2)保证金的收取标准不尽合理。《矿山地质环境保护规定》首次以部门规章的形式明确规定了矿山地质环境治理恢复保证金制度,其第十八条第二款规定,矿山地质环境治理恢复保证金的缴存标准和缴存办法,按照省、自治区、直辖市的规定执行。目前各省矿山地质环境治理保证金的收取标准不尽合理,有些省份是按照采矿许可证登记的面积收取,有的省份是依据建设规模收取,也有的省份只是象征性的收取少量保证金。从实际的运行情况来看,最终收取的保证金有时无法满足保护矿山环境的实际需要。究其原因,主要是因为关于矿山地质环境治理恢复保证金制度的部门规章法律位阶较低,并且在缴存标准上缺乏统一的规定,进而导致执行力不强,可操作性欠缺。

3 对策建议

(1)修改相关法律明确对矿山环境的保护。首先,鉴于《矿产资源法》对矿山环境保护方面规定的缺失,修改《矿产资源法》时应当考虑加入这方面的内容,明确矿山环境保护的管理分工、治理恢复方案和治理恢复保证金制度,以为相关下位法的制定提供上位法依据;其次,修改《环境保护法》时建议明确国土资源行政主管部门和环境保护行政主管部门在矿山环境保护方面的职责分工,并增强有关矿山环境保护条款的可操作性和约束性。

(2)制定专门保护矿山环境的行政法规。我国关于矿山环境的专门保护不能只停留在国务院的部门规章和规范性文件上,有必要制定独立、统一和具有针对性的行政法规对其加以规范。在《矿山地质环境保护规定》生效后,要注重总结实施效果,并进行评价,加以完善。在条件成熟的时候,提升《矿山地质环境保护规定》的法律位阶,由国务院出台《矿山环境保护条例》^[4]。

(3)完善矿山环境治理恢复保证金制度。矿山环境治理恢复保证金制度是矿山环境保护的重要措施。在法律层面确认矿山环境治理恢复保证金制度的同时,还要在行政法规中构建我国矿山环境治理恢复的制度体系。矿山环境治理恢复保证金制度的完善至少要包括两方面的内容,一方面要在全国范围内统一其名称和适用范围,另一方面要科学规定保证金的收取标准,既要避免标准过低使保证金制度流于形式,又要防止标准过高使保证金制度无法执行。

参考文献:

- [1] 刘建伟.我国近十年来矿山环境保护的回顾与思考[J].水文地质工程地质,2009,(6):137-138.
- [2] 白雪华.完善我国矿山环境补偿机制思路探讨[J].中国国土资源经济,2008,(4):21-23.
- [3] 任凤珍,蒋北辰.我国矿区环境保护的法律思考[J].河北法学,2007,(2):116-120.
- [4] 戈华清.论我国矿业环境保护法律制度[J].煤矿环境保护,2002,16(2):5-8.

The Outlook on Policies and Legislations of Environment Protection in Mines in China

LI Haiting, WANG Shihu

(Chinese Economics Academy of Land and Resources, Beijing 101149, China)

Abstract: In recent years, a series of new policies have been implemented and some new regulations have been promulgated for environment protection in mines. Based on the new progress of environmental protection in mines in China, the defects occurred in legislation for environmental protection in mines are analyzed. It is suggested that the content of environment protection in mines should be clearly expressed in laws, and special administrative rules and regulations for protecting mine environment should be formulated, and the system of restoring the environment in mines should be perfected as well.

Key words: Environment protection of mines; environmental restoration management; policies and legislations; restoration funds