

自然保护地体系重构中矿业权分类处置的思考

余星滢¹, 李伟¹, 王峰¹, 冯聪¹, 樊笑英¹, 杜雪明¹, 姜杉钰¹, 刘皓²

(1. 自然资源部咨询研究中心, 北京 100035;

2. 中国地质大学(北京), 北京 100083)

摘要: 以国家公园为主体的自然保护地体系重构,对于维护国家生态安全、建设生态文明和美丽中国具有重大战略意义。当前是自然保护地体系从规划、体制、职能三方面进行重构的重要时间窗口,深入了解和掌握自然保护地体系重构的指导思想、管制规则、工作进程,主动加强矿产资源规划协调,共同推动生态环境友好的资源开发利用规则制定,对于统筹生态安全与资源安全,妥善处理保护地涉及的矿业权问题具有重要的实践指导意义。本文从保护区范围调整、规划衔接、资源安全影响评估、分层分类差别化处置等方面提出了建议。

关键词: 自然保护地体系; 矿业权; 勘查开发; 分类处置

中图分类号: F407.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2020)01-0030-04

Reflections on classified disposal of mining rights in reconstruction of nature reserve system

YU Xingdi¹, LI Wei¹, WANG Feng¹, FENG Cong¹, FAN Xiaoying¹, DU Xueming¹,
JIANG Shanyu¹, LIU Hao²

(1. Consulting and Research Center, Ministry of Natural Resources, Beijing 100035, China;

2. China University of Geosciences(Beijing), Beijing 100083, China)

Abstract: Reconstructing the nature reserve system with national parks as the main body is of great strategic significance for safeguarding national ecological security, building ecological civilization and beautiful China. At present, it is an important period to reconstruct the natural protection area system from three aspects of planning, system and function. It is appropriate to understand and master the guiding ideology, control rules and working process of the reconstruction of the natural protection area system, actively strengthen the coordination of mineral resources planning and jointly promote the formulation of rules for the development and utilization of eco-friendly resources, so as to coordinate the ecological security and resource security. It is of great practical significance to dispose the mining rights involved in protected areas. This paper puts forward some suggestions on the adjustment of the scope of protected areas, the match of planning, the impact assessment of resources security, and the hierarchical, classified and differentiated disposal.

Keywords: natural reserve system; mining rights; exploration and development; classified disposal

2019年1月23日,中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》,提出了保护地体系重

构的整体构架,即以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充,实施自然保护地统一设置、分级管理、分区管控。

收稿日期: 2019-03-28 **责任编辑:** 刘硕

基金项目: 中国地质调查局“生态红线内矿业权调查与监测评估”项目资助(编号:DD20189610)

第一作者简介: 余星滢(1972—),女,博士,自然资源部咨询研究中心地质矿产研究所副所长,主要从事矿政管理和矿业市场方面的研究工作, E-mail: yuxd2005_bj@163.com。

引用格式: 余星滢,李伟,王峰,等. 自然保护地体系重构中矿业权分类处置的思考[J]. 中国矿业, 2020, 29(1): 30-33. doi: 10.12075/j.issn.1004-4051.2020.01.021

此前,中央已从规划管控、体制改革、职能整合三个方面对自然保护地体系重构进行了战略部署。在我国自然保护地体系重构的时间窗口,深入了解和掌握自然保护地体系重构的指导思想、管制规则、工作进程,主动加强矿产资源规划协调,共同推动生态环境友好的资源开发利用规则制定,对于统筹生态安全与资源安全,妥善处理保护地涉及的矿业权问题具有重要的实践指导意义。

当前理论界对自然保护地涉及矿业权的研究主要侧重于国外经验借鉴^[1-2]、保护区内矿业权退出机制、保护区范围界定方面,但对于自然保护地体系重构对矿业权处置的影响尚无系统研究。

1 保护地内矿业权分层处置的政策背景

我国各级各类保护地内之所以存在一定数量的矿业权,具体来看,主要有以下几个原因:一是我国能源和矿产资源富集区域与重要生态环境保护区在空间上存在一定比例的重叠^[3],且在20世纪80年代“有水快流”的矿业开发政策背景下,生态环境保护意识薄弱,矿业权设置“多、小、散、乱”^[4],导致一些矿业权设置在生态功能重要和敏感区;二是20世纪80年代进行保护区抢救性划定时,一些保护区划定范围过大、权属不清、功能区划不够明确、没有具体拐点坐标^[5]、管理相对宽松,产生了一些矿业权设置的模糊地带,部分矿业权在经过合法的环评手续后,得以设置;三是自然保护区划定之前未充分考虑已设矿业权情况,没有赋予相关矿业权人知情权和申请听证权^[6],又缺乏相应的安置补偿退出制度,在退出机制不健全、保护区管理相对宽松的情况下,相关主管部门对部分位于实验区的矿业权办理了延续手续;四是不同类型保护地对矿产资源勘查开发的禁限政策有一定的差别^[7];五是还有少数违法违规审批的情况。

由于一些地方重发展、轻保护,在自然保护区内进行盲目开发、过度开发、无序开发,使自然保护区受到的威胁和影响不断加大,有的甚至遭到破坏,引起了中央领导的高度重视。习近平总书记多次针对自然保护区违法开发建设活动作出重要批示,要求以坚决态度予以整治,其中采矿活动是清理整治的重点。根据2015年以来保护地内矿业权处置的不同范围和工作进展,保护地内矿业权清理处置大致可以分四个层次。

第一层次:2015年5月19日,原环境保护部联合国家发展改革委员会、财政部、原国土资源部等十部门发布《关于进一步加强涉及自然保护区开发建设活动监督管理的通知》,明确对自然保护区内已设

置的商业探矿权、采矿权和取水权,要限期退出;对自然保护区设立之前已存在的合法探矿权、采矿权和取水权,以及自然保护区设立之后各项手续完备且已征得保护区主管部门同意设立的探矿权、采矿权和取水权,要分类提出差别化的补偿和退出方案,在保障探矿权、采矿权和取水权人合法权益的前提下,依法退出自然保护区核心区和缓冲区。该政策的覆盖面是全部自然保护区,对其中合法矿业权的处置原则是保障权益、依法退出,但没有明确时间节点和相关配套政策。

第二层次:2017年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅通报甘肃省祁连山国家级自然保护区生态环境问题,随即原国土资源部下发《关于印发自然保护区内矿业权清理工作方案的通知》,要求全国各省(市、区)完成国家级自然保护区内的矿业权清理核查,并根据中央环保督察和绿盾行动要求,全面开展矿业权清理退出。根据中央环保督察的整改要求,甘肃、陕西、黑龙江等省(市、区)陆续出台了自然保护区内矿业权退出相关地方性政策,并明确了国家级自然保护区内矿业权的退出时间表。

第三层次:2018年6月,自然资源部下发《关于进一步核实分析保护地内矿业权有关事项的通知》,将清理核实范围从国家级自然保护区扩大到国家级自然保护地(包括国家级自然保护区、国家公园、国家级风景名胜区),尚未提及如何处置,但总体政策方向也是应退尽退。

第四层次:2018年底,全国各省(区、市)生态保护红线划定方案初步确定,但对新划入红线评估实验区的矿业权如何处置,政策尚未明确。此外,据初步汇总统计,除国家级自然保护地以及省级自然保护地外,还有约占保护地总面积1.79%的市级自然保护区;占比3.85%的县级自然保护区及森林公园^[8]内的矿业权如何处置政策不明,都是当前自然保护地体系重构中,主动加强规划协调,参与管控规则制定的政策着力点。

2 保护地体系重构的相关政策背景

2019年1月23日,中央全面深化改革委员会第六次会议审议通过了《关于建立以国家公园为主体的自然保护地体系指导意见》,提出了保护地体系建设的整体构架,即以国家公园为主体、自然保护区为基础、各类自然公园为补充,实施自然保护地统一设置、分级管理、分区管控。此前,中央对自然保护地体系重构已从规划管控、体制改革、职能整合三个方面进行了战略部署。

一是从规划管控的角度,从守住国家生态安全

底线的目标出发,2017年2月,中共中央办公厅、国务院办公厅发布《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》,要求以主体功能区规划为基础,划定并严守生态保护红线,实现一条红线管控重要生态空间。

二是从管理体制改革的视角,从解决交叉重叠、多头管理的碎片化问题出发,2017年9月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《建立国家公园体制总体方案》,推进国家公园体制试点,建立统一事权、分级管理体制,加强重要自然生态系统的原真性、完整性保护。

三是2018年3月,从行政管理职能整合的视角,十三届全国人大一次会议审议通过《国务院机构改革方案》,将原来分散在多个部门的各类保护地管理职责整合纳入国家林业和草原局,并加挂国家公园管理局牌子,统一监督管理以国家公园为主体的各类自然保护地。

目前,以上三方面工作都取得了显著进展。根据《关于划定并严守生态保护红线的若干意见》确定的时间表,第一批京津冀3省(市)、长江经济带11省(市)和宁夏回族自治区共15省(区、市)的红线划定已于2017年底完成,2018年7月前后陆续通过国务院审批,第二批山西省等16省(区、市)红线划定初步方案已基本于2018年底完成,经部委审核后,将报国务院审批。根据《建立国家公园体制总体方案》,预计我国将建60~200个国家公园,覆盖6%~9%的国土面积^[9]。2018年6月起,国家林业和草原局启动了对全国各级各类自然保护地的集中大排查,全面系统排查和预防整治自然保护地内破坏自然资源的违法违规情况,并对自然保护地底数、现状数据,包括批复情况、管理机构、四至边界、规划图件、各类自然保护地交叉重叠情况等进行摸查,为下一步整合、优化和完善各类自然保护地提供决策参考^[10]。以上三方面工作涉及我国自然保护地范围、功能、管控规则的重大调整,将对相关矿业权处置产生重大的政策影响。

3 保护地体系重构面临的问题及对矿业权管理的影响

由于我国保护地体系正在重构和调整过程中,生态保护红线、国家公园和现有的各级各类保护地政策的目标定位各有侧重,目前这三类管控措施还存在范围交叉重叠、功能无法替代,监管规则衔接不足的问题。虽然这是政策调整中的过程性问题,但还是给相关矿业权管理带来了诸多困扰。

一是范围交叉重叠。根据《生态保护红线划定指南》,生态保护红线划定主要叠合国家级和省级禁

止开发区域,包括国家公园、自然保护区,以及森林公园的生态保育区和核心景观区、风景名胜区的核心景区、地质公园的地质遗迹保护区等10类。各地还可将有必要实施严格保护的各类保护地纳入红线范围。由此看,划入生态保护红线的是保护地体系的核心部分,并不能完全覆盖原有的保护地体系。根据《国家公园功能分区规范》,国家公园四个功能区中,严格保护区和生态保育区纳入红线管理,科普展示区和传统利用区不纳入红线范围^[11]。因此,国家公园会有部分区域位于生态保护红线之外。划分规则、功能分区、保护目标不同,导致生态保护红线、国家公园、原有各级各类保护地交叉重叠的情况普遍存在,因此,禁止矿产资源勘查开发的范围实质是这三者范围并列叠加并取最大值,大幅压缩了矿产资源勘查开发的范围。

二是功能上无法替代。原有的各级各类保护地的设置主要从保护对象出发,其功能定位、管控强度、保护层级等各不相同,对矿产资源勘查开发的禁限政策也有一定的差异,如国家地质公园对矿产资源勘查开发依法实施严格准入管理;再如黑蜂保护区,设立的初衷是保护蜜源植物、禁止外来蜂种进入,因此,有大面积的城镇和工农业生产设施被划入保护区。生态保护红线主要是以“数量不减少、质量不降低”为目标的规划管控手段,政策目标偏重总量和质量控制,在功能上无法替代原有各类保护地设置的丰富内涵。国家公园偏重自然保护地管理体制试点,重点解决各级各类保护地分散多头管理的弊端,只能整合最重要、最有代表性的自然保护区域,也不能涵盖原有的各级各类保护地。如果不考虑原有保护地设置的差别化功能定位,对凡是涉及保护地的矿业权“一刀切”关停,既不科学,也不符合实际。

三是监管规则不完善。目前,现有的法规和规章规范各类自然保护地的管理,如《自然保护区条例》《风景名胜区管理条例》《地质遗迹保护管理规定》《国家湿地公园管理办法》等。生态保护红线管理办法尚未出台,各地遵循的管理原则是:红线范围内的各类保护区,其管控有法律规定的,遵从其规定,新增的评估实验区,原则上按禁止开发区管理。根据《三江源国家公园条例》,国家公园的四个功能区实行差别化保护管理,其中,科普展示区和传统利用区排除工业化开发活动,允许开展限制性的传统生产生活活动和科普、游憩活动^[12]。但无论是生态保护红线还是国家公园,都尚未出台国家层面的管理办法,其法律效力不足以对抗受《矿产资源法》保护的合法矿业权,相关矿业权处置的法律依据需要

完善。

4 思考和建议

当前是自然保护地体系从规划、体制、职能三方面进行重构的重要时间窗口,如何坚决贯彻落实生态文明建设的总体要求,在维护国家生态安全的前提下,保障资源安全,促进经济社会可持续发展,需要深入研究,精准施策。

一是在各级各类自然保护地集中大检查的基础上,对于设立程序不合法、范围划定不合理、功能定位不清晰的予以调整,进一步明确各类自然保护区的具体坐标范围和功能区划,为保护区内的矿业权合理处置创造条件。尽快出台国家级自然保护地内矿业权处置的指导意见,进一步明确生态保护红线、国家公园涉及矿业权处置办法,研究推进自然保护地立法。

二是配合自然保护地体系重构和国土空间规划编制,加强矿产资源规划衔接,积极参与自然生态空间用途管制规则的制定。借鉴世界自然保护联盟关于自然保护地的分类标准^[13],区分动植物保护地、地质遗迹等不同保护目标和要求,推动保护地分级分类差别化管控标准建设。制定生态环境保护不同禁止开发区域和限制开发区域的矿业权准入清单,统一行政、执法、督察、审计标准,确保相关矿业权设置和管理“行政可操作,监管有依据”,避免“一刀切”。

三是结合矿产资源国情调查,查明矿产资源与自然保护地间的空间关系,摸清资源家底,分析“两种资源、两个市场”的资源可供性,评估自然保护地体系重构对矿产资源勘查开发的影响^[14],正常部署生态保护红线内重点成矿区带地质调查和重要战略性矿产勘查。借鉴英国“矿产保护区”理念,对于保护地内新发现的重要矿产地,实施国家收储、特殊保护,视国家重大经济社会发展需要开发,由国务院审批。

四是分层分类分阶段处置各级各类保护地涉及矿业权。对国家级自然保护区、国家级自然保护地涉及的矿业权,坚决应退尽退;对于其他各类保护地、市(县)级保护区、新划入生态保护红线评估实验区内的矿业权,进行分层分类分阶段处置,精准施策。结合我国经济结构调整趋势,重点推动部分消费量下降矿种的矿业权退出各类保护地;对于油气等大宗紧缺矿产、新能源和战略新兴等矿产,整体布局、统一规划,把握合理的处置时序和节奏,分类分阶段逐步退出。在处置方式上,可以采用国家收储、资源置换、补偿退出等方式进行处置,也可考虑参考发达国家经验,提高环保门槛,加大监管力度,允许相关矿业权到期退出^[15]。

参考文献

- [1] 李裕伟. 国外保护区矿业政策[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(7): 4-11.
LI Yuwei. The mining policy of protected areas abroad[J]. Natural Resource Economics of China, 2018, 31(7): 4-11.
- [2] 陈丽萍, 赵晓宇, 陈静, 等. 国际自然保护区内矿业权处置的十大特点[J]. 中国矿业, 2018, 27(1): 27-31.
CHEN Liping, ZHAO Xiaoyu, CHEN Jing, et al. 10 characteristics of mining rights disposal in international nature reserves[J]. China Mining Magazine, 2018, 27(1): 27-31.
- [3] 潘海滨. 自然保护区内矿业权处置探讨[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(1): 9-13.
PAN Haibin. Disposition of mining rights in nature reserves [J]. Natural Resource Economics of China, 2018, 31(1): 9-13.
- [4] 曹开虎. 国土资源部加大矿权整合力度矿业散乱差格局有望改善[N]. 第一财经日报, 2011-11-03(2).
- [5] 余星滌. 生态红线划定中的矿业权处置问题初探[J]. 中国矿业, 2017, 26(10): 26-29.
YU Xingdi. Preliminary discussion on disposition of mining rights in the delineation of ecological red line[J]. China Mining Magazine, 2017, 26(10): 26-29.
- [6] 怎样让自然保护区真正得到保护: 环保部部长李干杰十三届全国人大一次会议答中外记者问[N]. 中国发展网, 2018-03-19(3).
- [7] 董延涛, 那春光, 侯华丽, 等. 自然保护区等禁采区内矿业权处置问题研究[J]. 矿产保护与利用, 2016(2): 9-14.
DONG Yantao, NA Chunguang, HOU Huali, et al. Nature reserve and other prohibited mining areas on the disposal of mining rights [J]. Mineral Protection and Utilization, 2016 (2): 9-14.
- [8] 彭杨靖, 樊简, 邢邵华, 等. 中国大陆自然保护地概况及分类体系构想[J]. 生物多样性, 2018, 26(3): 315-325.
PENG Yangjing, FAN Jian, XING Shaohua, et al. Overview and classification outlook of natural protected areas in mainland China[J]. Biodiversity Science, 2018, 26(3): 315-325.
- [9] 王小军. 国家林草局: 中国预计将建 60 个到 200 个国家公园[N]. 中国新闻网, 2018-07-14(1).
- [10] 寇江泽. 6 月起全国自然保护区大检查将展开[N]. 人民日报, 2018-06-01(4).
- [11] 唐芳林. 科学划定功能分区实现国家公园多目标管理[N]. 青海日报, 2018-01-16(2).
- [12] 青海省人民代表大会常务委员会, 青海省人民政府网. 三江源国家公园条例(试行). <http://www.qh.gov.cn/zwgk/system/2017/06/09/010268127.shtml>.
- [13] PHILLIPS Adrian. Mining, biodiversity & protected areas: an IUCN viewpoint[R]. Representation for the MMSD Expert Group meeting.
- [14] 王琼杰. 下好新时代地质工作这盘“大棋”[N]. 中国矿业报, 2018-02-26(3).
- [15] 朱清, 宋航, 吕建伟, 等. 基于中美比较的保护区与矿产开发管理研究[J]. 中国国土资源经济, 2017, 30(10): 6-12.
ZHU Qing, SONG Hang, LYU Jianwei, et al. Research on protected areas and mineral development management based on Sino-US comparison[J]. Natural Resource Economics of China, 2017, 30(10): 6-12.