

江西省矿区生态修复补偿问题与对策

徐 斌¹, 傅 伟²

(1. 江西财经大学 江西经济发展与改革研究院 江西 南昌 330013;

2. 江西经济管理干部学院 财贸管理系 江西 南昌 330088)

摘要: 江西省属国有矿区生态修复中存在生态补偿制度不合理; 生态补偿体系不完善; 生态补偿管理不健全; 生态补偿市场不充分; 生态补偿资金不到位等问题。完善江西省属国有矿区生态修复补偿的原则包括: 开发与治理协同; 新账与旧账分治; 政府与市场结合; 分类与共建并进。文章提出江西省属国有矿区生态修复补偿的对策建议为: 构建生态监测和生态标准两种体系; 建立补偿评估与补偿谈判两种机制; 完善事前补偿与事后补偿两种制度; 优化环境税制和补偿费用两种手段; 运用直接融资和间接融资两种方式; 加强环境法规和生态管理两种保障。

关键词: 江西省; 矿区; 生态修复; 补偿机制

中图分类号: F206 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095 - 0098(2015) 06 - 0069 - 06

作为矿产资源大省, 江西矿产资源种类繁多、储量丰富, 开发与利用比较活跃, 造成了巨大的生态环境的破坏, 仅江西赣州因稀土开采造成的生态环境破坏而需要治理的费用就高达 380 亿元。党的十八届三中全会作出《关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 提出要健全自然资源资产产权制度和用途管制制度, 实行资源有偿使用制度和生态补偿制度。江西矿业经济总产值对 GDP 的贡献度很高, 丰富的矿产资源为经济社会快速健康持续发展发挥了巨大的保障作用。与此同时, 我省正在积极建设生态文明先行示范区, 探索建立省属矿区生态修复补偿机制, 对促进我省绿色崛起具有十分重要的意义。

一、江西省属国有矿区开发与利用情况

2014 年江西省地矿局共实施各类地质矿产勘查项目 293 项, 合同总经费约 7.5 亿元。其中: 中国地质调查局项目 27 项, 经费 6234 万元; 中央财政项目 7 项, 经费 4436.6 万元; 中央地勘基金项目 6 项, 经费 7508 万元; 省地勘基金项目 28 项, 经费 8182.9 万元; 自有矿权投资项目 73 项, 经费 8299.17 万元; 地矿单位矿权合作项目 28 项, 经费 8029.7 万元; 对外矿产勘查项目 120 项, 经费 3.18 亿元。为客观、准确地反映我省国有矿区开发与利用现状, 我们基于中部六省的视角, 分别从矿业单位个数、固定资产投资、主营业务收入、成本费用利润率、产品销售率等方面来分析我省矿区经济发展水平。

(一) 中部六省矿业企业单位数情况

从表 1 可以看出来, 2013 年中部六省采矿业中湖南和河南的企业单位数最多, 分别为 1442 个和 1236 个, 而江西、安徽、山西处于一个层次, 分别为 520 个、479 个、446 个。其中, 四大类采矿业中, 江西矿业企业分布较为均匀, 而山西、湖南多集中于煤炭开采业。

收稿日期: 2015 - 09 - 16

基金项目: 江西省社会科学规划项目“江西省属国有矿区生态修复补偿机制研究”(14ZT34); 江西省高校哲学社会科学重大课题攻关项目“江西工业园区转型发展升级研究”(ZDGG1403)

作者简介: 徐 斌(1978 -), 男, 江西南昌人, 博士后, 副教授, 硕士生导师, 主要从事产业经济研究;
傅 伟(1983 -), 男, 江西南昌人, 博士, 讲师, 主要从事资源经济研究。

表 1 中部六省矿业企业单位数情况

单位: 个

	江西	湖南	湖北	河南	安徽	山西
采矿业	520	1442	774	1236	479	446
煤炭开采和洗选业	165	783	147	493	61	419
黑色金属矿采选业	95	128	145	137	118	21
有色金属矿采选业	151	241	54	337	71	3
非金属矿采选业	109	287	420	261	223	—

数据来源: 2014 年中部六省统计年鉴。

(二) 中部六省矿业固定资产投资情况

表 2 中部六省矿业固定资产投资情况

单位: 亿元

	江西	湖南	湖北	河南	安徽	山西
采矿业	252.17	647.61	369.67	602.91	341.19	1475.01
煤炭开采和洗选业	49.55	255.40	—	187.27	145.89	1157.95
黑色金属矿采选业	27.74	48.91	—	20.74	56.54	101.56
有色金属矿采选业	48.22	133.28	—	246.6	44.76	23.73
非金属矿采选业	115.39	192.46	—	87.55	83.52	25.72

数据来源: 2014 年中部六省统计年鉴。

从表 2 可以看出来 2013 年在中部六省采矿业固定资产投资中山西是投资最多的, 达 1475.01 亿元, 江西是最少的, 为 252.17 亿元。其中, 四大类采矿业中, 江西非金属矿采选业固定资产投资最高, 为 115.39 亿元; 黑色金属矿采选业固定资产投资最低, 为 27.74 亿元。

(三) 中部六省矿业主营业务收入情况

表 3 中部六省矿业主营业务收入情况

单位: 亿元

	江西	湖南	湖北	河南	安徽	山西
采矿业	940.49	1900.43	1274.25	5339.33	2146.65	5654.19
煤炭开采和洗选业	184.14	878.27	113.04	2842.03	1456.78	5505.30
黑色金属矿采选业	200.87	191.49	423.53	205.24	411.6	30.73
有色金属矿采选业	384.56	479.72	81.14	1471.28	88.94	107.06
非金属矿采选业	170.91	348.23	493.05	413.12	187.46	11.09

数据来源: 2014 年中部六省统计年鉴。

从表 3 可以看出来 2013 年中部六省矿业主营业务收入差距明显, 山西采矿业的主营业务收入最高, 达 5654.19 亿元; 其次是河南, 其主营业务收入达 5339.33 亿元, 江西采矿业的主营业务收入最低, 为 940.49 亿元。其中, 四大类采矿业中, 江西有色金属矿采选业最高, 为 384.56 亿元, 而非金属矿采选业最低, 为 170.91 亿元, 这与对应的固定资产投资不相符合。

(四) 中部六省成本费用利润率情况

表 4 中部六省成本费用利润率情况

单位: %

	江西	湖南	湖北	河南	安徽	山西
煤炭开采和洗选业	8.23	—	11.59	7.1	0.06	5.28
黑色金属矿采选业	10.6	—	4.36	11.8	7.98	4.94
有色金属矿采选业	8.55	—	18.37	14.6	10.31	18.41
非金属矿采选业	10.3	—	11.81	13.1	8.19	—

数据来源: 2014 年中部六省统计年鉴。

从表 4 可以看出来 2013 年中部六省矿业成本费用利润率高低不平, 例如煤炭开采和洗选业, 湖北成本费用利润率为 11.59%, 而安徽为 0.06%。对于江西四大类采矿业来说, 其成本费用利润率相对较为平稳, 煤炭开采和洗选业、黑色金属矿采选业、有色金属矿采选业、非金属矿采选业分别为 8.23%、10.6%、8.55%、10.3%。

(五) 中部六省产品销售率情况

表5 中部六省产品销售率情况

单位: %

	江西	湖南	湖北	河南	安徽	山西
煤炭开采和洗选业	98.68	99.31	99.28	98.3	99.28	92.47
黑色金属矿采选业	100	99.31	97.77	98.4	98.34	88.85
有色金属矿采选业	99.13	99.13	96.92	99.2	99.39	99.61
非金属矿采选业	99.62	99.11	97.45	98.9	98.19	——

数据来源: 2014 年中部六省统计年鉴。

从表5可以看出, 2013 年中部六省矿业产品销售率相对平稳, 例如有色金属矿采选业, 江西、湖南、湖北、河南、安徽、山西的产品销售率分别为 99.13%、99.13%、96.92%、99.2%、99.39%、99.61%。对于江西四大类采矿业来说, 黑色金属矿采选业的产品销售率最高, 为 100%, 煤炭开采和洗选业的产品销售率最低, 为 98.68%。

二、江西省属国有矿区生态修复存在的问题

为保护与修复我我省属国有矿区的生态环境, 实现我省矿产资源可持续开发, 省国土资源厅 2008 年出台了《江西省矿山环境治理和生态恢复保证金管理暂行办法》等, 这些政策的实施有力推动了我我省属国有矿区生态环境的保护, 但仍存在一些问题, 如省属国有矿区生态环境恶化凸显, 矿业开发与矿区保护的矛盾严重, 已成为矿产经济发展的瓶颈。

(一) 生态补偿制度不合理

目前, 我国矿产资源相关税(费)包括两大类: 第一类是资源税, 即《中华人民共和国资源税暂行条例》中的各类矿产资源税收; 第二类是资源管理的相关税费: 包括资源补偿费、探矿权使用费、采矿权使用费、国家出资勘探形成的探矿权价款和采矿权价款。^[1]在高层次的矿产资源税费制度中, 没有矿区生态补偿方面的条款。2006 年财政部、国土资源部、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》及 2008 年《江西省矿山环境治理和生态恢复保证金管理暂行办法》原则上提出了对矿山进行环境治理和生态恢复, 但是在具体的分区域、分种类如何进行补偿方面没有细则出台。

(二) 生态补偿体系不完善

生态补偿是相关利益者之间关于生态环境的责、权、利统一对等的过程, 需要相应的制度支持和技术支撑。我国现行矿产资源开发的法律法规中, 如《中华人民共和国矿产资源法》, 对矿区生态环境破坏只提出原则性的补偿, 不但没有界定利益相关者的权利和义务, 更没有明确补偿方式和标准等, 导致各矿区生态环境补偿主体单一、补偿标准偏低、补偿资金不足、补偿期限太短, 引发了一系列社会矛盾, 影响矿区经济的可持续发展。同时, 矿区生态环境补偿的技术支撑还不够: 生态补偿标准体系、生态价值评估体系、生态环境监测体系没有完善, 缺乏统一、权威的指标体系和测算方法。^[2]

(三) 生态补偿管理不健全

生态补偿管理涉及国土、环保、农业、林业、水利、税务等众多政府部门, 各部门都有相关的管理职能, 有些职责交叉, 难免产生冲突, 有些职责缺失, 难免产生真空, 没有形成一个统一、高效的协同管理机制, 因此在矿区生态环境补偿管理上难以形成合力, 容易出现管理越位或缺位问题。与此同时, “重规划轻监督”的现象也比较严重。对于矿区企业事前对生态环境的保护、事中对矿区受损者的补偿、事后对生态环境的修复等缺乏全程监督和控制, 因而矿区生态环境修复往往流于形式。

(四) 生态补偿市场不充分

现行的矿区生态环境治理主要依靠政府财政支出, 缺乏市场化运作的多元化投资。这种补偿方式一方面导致政府负担过重, 无力主导矿区生态环境的修复治理; 另一方面市场化运作的不足使得矿区生态环境修复补偿缺乏足够的资金支持。矿区生态补偿市场的不充分还包括: 一是缺乏生态补偿价格评估机制, 表现在评估机构不一、评估体系不清、评估技术不高, 导致生态补偿价格随意性大; 二是缺乏生态补偿公平谈判机

制,表现在生态补偿方式、补偿标准都是由相关政府部门确定,矿区生态环境受损者缺乏参与的平台和积极性,导致生态补偿不合理;三是缺乏生态补偿市场融资机制。目前,我省矿区生态环境修复补偿仍以政府主导模式为主,多是由政府财政支出,生态补偿资金获取渠道较少,生态补偿资金获取总额不大。

(五) 生态补偿资金不到位

现行矿区生态环境补偿资金大都是“杯水车薪”,难以完全治理和修复矿区的生态环境破坏。一是因为矿区生态环境恢复治理任务重,历史欠账多。2012 年国家 42 个部委组成的联合调研组认为,赣州的污染问题比较严重,稀土开采污染遍布赣州的 18 个县(市、区),涉及废弃稀土矿山 302 个,遗留的尾矿 1.91 亿吨,被破坏的山林面积达 97.34 平方公里,仅残留 1.9 亿吨废渣的治理就需要 70 年。初步治理需要 26 亿多,而整个综合治理大概要 380 多个亿。^[3]二是矿区生态环境恢复治理资金来源单一,矿山企业补偿不够。目前,我省矿区生态补偿主要是以政府为主,几乎全靠财政投入,而财政支出不足,补偿标准过低,不能充分地起到矿区生态环境修复治理的作用。同时,矿山企业多只重视自身利益,对矿山的生态环境保护不够重视,对矿区的生态修复治理工作更是能拖就拖、能赖就赖,补偿资金不是不足就是不到位。

三、完善江西省属国有矿区生态修复补偿的原则

(一) 开发与治理协同原则

生态补偿不是采取矿区“先开发、后治理”的旧模式,而是要把生态补偿纳入矿区开发的全过程,从一开始就要实行“边开发、边治理”的新模式,从矿区开发之始,就要在矿业权转让中明确生态补偿问题,就要在矿区开发的时候明确企业恢复矿山的责任。

(二) 新账与旧账分治原则

矿区面临生态破坏和环境污染问题,应该视具体情况新旧账分别对待。对省属国有矿区历史遗留的生态破坏问题即旧账,由政府负责治理,通过财政支出解决;而对于矿区生态补偿制度出台后出现的生态环境破坏问题即新账,必须由开采企业承担对矿区生态环境的修复,对矿区受损者的补偿等一系列责任。^[4]

(三) 政府与市场结合原则

生态补偿模式包括政府主导、政府直接补偿和市场化运作等多种模式。原来的制度更多倾向于矿区生态环境由政府“买单”,通过财政解决相关的费用。现在要引入市场机制,探索建立全方位、多层次的生态补偿方式,多渠道筹措矿区生态补偿资金。

(四) 分类与共建并进原则

一方面要因地制宜,探索不同类型的生态补偿机制,根据不同的矿区开发现状和生态环境问题进行分区、分时、分类、分层地补偿。另一方面要全局统筹,建立矿区生态环境共享共建机制,整合各个相关利益者对矿区进行共同的生态保护与建设。

四、江西省属国有矿区生态修复补偿的对策建议

(一) 构建生态监测和生态标准两种体系

一是构建矿区环境信息采集和统计体系,加强对矿区生态破坏程度的实时监测分析,提高矿产资源环境统计资料的科学性、系统性和真实性。同时,建立矿区生态环境监测网络和预警系统,通过监测及时掌握矿区生态环境的动态变化,为矿区生态环境的修复提供科学依据,便于采取针对性的有效措施。二是构建矿区生态补偿标准,明确生态补偿内容。应根据矿区的实际生态环境破坏状况,确定生态补偿的主体、客体及标准,避免补偿内容的不完全或重复,低估或高估矿区生态环境损失的程度,对矿区生态环境做出科学、合理的评估,并结合相关利益者的补偿意愿,形成一套完整、系统的矿区生态环境补偿标准。

(二) 建立补偿评估与补偿谈判两种机制

一是建立科学的生态补偿评估机制。矿区生态环境破坏损失涉及土地、植被、水污染和居民健康损害等方面,应由第三方生态补偿体系评估机构来进行生态损失估价。并且,不同的环境污染损失采取的评估方法不同,比如农作物的损失可以用生产率变动分析法、土地损失可以用替代市场法、居民健康受损可以用人力

资本法等等。^[5]因此,需要尽快制定矿产资源开发生态补偿标准的具体评估方法,提出各种评估方法的具体适用范围、操作原则,寻求多种方法结合的最佳途径。二是建立合理的生态补偿谈判机制。生态补偿谈判机制是指矿区生态环境破坏者与受害者双方就补偿方式、补偿标准、补偿期限等进行平等、自愿的一种协商机制。要改变目前完全以政府为主导的生态补偿机制,转向基于市场化的生态补偿协商机制,确立矿区生态环境受损者(包括政府)在生态补偿中的市场主体地位,与矿产开采企业进行公正、公开、公平的谈判,就生态补偿达成协议。

(三) 完善事前补偿与事后补偿两种制度

一是完善事前补偿制度。要加强矿产资源开发与矿区环境保护之间的协调。对矿山开采涉及的生态环境问题要与环境保护规划充分衔接,列入规划的许可范围,按照主体功能区的分类要求保障矿区生态环境的修复。因此,矿业权管理机构批准出让矿业权时,必须要求申请开采者在报告中含有相关的矿区生态治理与环境修复计划。对于已经取得矿业权,并进行矿产资源开采,但未履行或履行不足生态环境修复义务的企业,可以暂停开采,限期进行生态环境治理整顿。二是完善事后补偿制度。矿产企业在开发过程中或事后,必须采取足够的行动,实行矿区生态环境的补偿修复。例如,对短期开采的实行“一次性补偿机制”;对中期开采的尝试“年度租金制度”;对长期开采的探索“股份制补偿方式”。^[6]

(四) 优化环境税制和补偿费用两种手段

一是适时开征环境税。应循序渐进,逐步构建矿产资源环境税制。资源环境税的征收可按产量或价格进行征收,税率确定与对环境的损害程度挂钩。在初期,主要针对水、土推行易征的污染排放税目,条件成熟再考虑开征全覆盖的环境税。矿区生态环境修复的税收机制应包括两个方面:(1)惩罚性税收机制,主要是通过强制性税收,迫使企业对生态环境进行修复;(2)激励性税收制度,主要是通过税收优惠或减免,鼓励企业减少对生态环境的破坏。二是适当收取生态补偿费。生态补偿费主要针对矿区环境污染征收,因此可根据矿区面积大小进行征收。有人认为,对于生态补偿费,因与环境税的重合,可考虑“费改税”,将生态补偿费的征收制度设计融入到环境税中。我们认为两者不同,环境税应主要针对修矿区生态环境的修复,生态补偿费主要用于对矿区受损者的补偿。三是可以探索矿区生态环境修复备用金征收模式。对于矿区资源开发的企业,政府可以充分利用采矿许可的权利,强制其交纳一定备用金,保证金的交纳可以在银行建立专门的企业生态修复账户,根据企业在实际开采中对生态环境的损害程度来确定账户金额。

(五) 运用直接融资和间接融资两种方式

一是探索公司化运行机制。由政府发起,社会资本进入,成立专业性矿山生态环境治理投资公司,由公司具体承担矿山生态修复资金筹措、运行和治理项目管理。在所有制性质上,公司可以是政府投资的混合所有制企业,也可以是政府委托的纯民营企业。二是推进矿山生态资产证券化机制。资产证券化是一种金融创新,它可以通过灵活的融资方式,应用于矿山生态环境治理工程中。矿区生态资产证券化基本上可以采取两种方案,第一种是直接将矿区某些权利如矿业权投入证券市场,可以称为直接证券化;第二种是将矿区的某些资产如矿业权抵押贷款进行证券化,可以称为间接证券化。三是探索矿区生态环境治理项目的市场化运作。在有条件的地方,可以按照“谁投资、谁治理、谁收益”的原则,通过生态环境治理项目的市场化运作回收资金并获得土地出让收入,即通过出让矿区生态环境修复后的土地使用权和土地增值收益的方式,拓宽矿区生态环境修复资金渠道。四是探索组建生态银行。生态银行是以促进矿区生态环境建设为目的而经营信贷业务的银行,应和相关银行构建专业性的生态银行或开发相关的生态银行业务为我省矿区生态修复提供资金支持。企业、团体、家庭和个人在“生态银行”开户后,就成为了银行的正式“储户”,并将获得银行发放的“绿色存折”。^[7]储户们通过参与矿区生态环境修复获得的“绿币”,这些“绿币”可以兑换旅游景区门票或其他公共服务,以此提升公众参与热情,让更多的人参与到矿区生态建设中。五是建立矿区生态环保创业投资基金。尽快设立江西省属矿区生态环保创业投资基金,并主要用于矿区生态环境的修复,资金或来源于政策性银行联合出资,或向外部机构投资者募集资金。通过建立生态环保创业投资基金、发行生态建设彩票、培育生态环保信托业等方式为江西省属矿区生态补偿提供资金支持。

(六) 加强环境法规和生态管理两种保障

一是加快生态补偿立法建设。我省尚未建立完整、规范的生态补偿法规制度,在矿区生态补偿领域中的

实践活动依据的是各级政府制定的带有生态补偿性质的规范性文件,比较零星、散落。要紧紧抓住建设生态文明先行示范区的战略机遇,全面强化生态治理制度,根据省属矿区生态补偿的需要,尽快制定或修订江西省属矿区生态补偿修复的指导意见,为矿区环境修复提供强有力的法律保障。二是加强生态补偿行政管理。矿产资源开采造成的生态损害涉及水、土和植被等,而不同的生态损害分别由不同的行政部门管理,不利于矿区生态环境的综合治理。应由环保厅、水利厅、农业厅、林业厅协助,在国土厅成立跨部门的矿区生态环境治理机构,负责全省编制全省省属矿区生态环境整治专项规划,确定工作目标任务,组织分期分批实施。同时,成立矿区生态环境修复工作领导小组,办公室设在国土厅,定期召开领导小组会议制度,负责矿区生态环境修复工作的实施、监测等工作。

参考文献:

- [1]刘云中. 关于完善我国矿权和资源税(费)政策的建议[J]. 中国市场 2013(36).
- [2]王尔德. 国家拟扩大生态补偿机制试点 跨省补偿或将破题[N]. 21 世纪经济报道 2013-4-30.
- [3]任明杰,刘兴龙. 赣州稀土污染样本[N]. 中国证券报 2015-1-30.
- [4]刘洋,李文华. 生态补偿应新旧账分开算[N]. 中国经济和信息化 2010-5-25.
- [5]李启宇,曾凡英,何凡论. 盐矿资源开发生态补偿机制问题与对策:以四川盐矿区为例[J]. 生态经济, 2014(9).
- [6]骆云中,许坚,谢德体. 我国现行矿业用地制度存在的问题及其对策[J]. 资源科学 2014(3).
- [7]邹睿思. 生态价值评估、资源证券化与生态补偿机制探讨[J]. 价格理论与实践 2014(8).
- [8]方彬楠. 门头沟区成立全国首家“绿色银行”[N]. 北京商报 2014-4-14.

Problems and Countermeasures of Ecological Restoration and Compensation in Mining Areas in Jiangxi Province

XU Bin¹, FU Wei²

(1. Research Institute of Jiangxi Economic Development and Reform, Jiangxi University of Finance and Economic, Nanchang, Jiangxi 330013, China; 2. Department of Finance and Trade, Jiangxi Economic Management Cadre College, Nanchang, Jiangxi 330088, China)

Abstract: In the ecological restoration of state-owned mining areas in Jiangxi province, there are some problems such as unreasonable ecological compensation system; imperfect ecological compensation system; unsound ecological compensation management; insufficient ecological compensation market; inadequate ecological compensation funds. The principles of improve the ecological restoration and compensation of state-owned mining areas in Jiangxi Province includes: coordination in development and governance; partition the new account and old scores; combined with the government and the market; and the principle of classification and co-construction and hand in hand. The article puts forward countermeasures and suggestions for the ecological restoration of state-owned mining areas in Jiangxi province: to establish two systems of ecological monitoring and ecological standard, to establish two mechanisms of compensation evaluation and compensation negotiation, to improve two systems of pre-compensation and post-compensation, to optimize two means of environment tax and compensation cost, to use two ways of direct financing and indirect financing, to strengthen two guarantees of environmental regulations and ecological management.

Key words: Jiangxi province; mining area; ecological restoration; compensation mechanism

(责任编辑: 张秋虹)