

文章编号: 1004-4116(2021)04-0094-04

对甘肃矿山生态保护修复资金管理 的思考及建议

梁廷栋

(甘肃省自然资源规划研究院, 甘肃 兰州 730073)

摘要: 矿山开采生产的生态保护与修复工作, 涉及自然资源、生态环境、水利、林草等多部门, 结合矿政管理工作实际, 梳理了矿山生态保护修复资金类型, 总结剖析了目前不同部门分头管理存在的问题, 在此基础上, 提出应整合各部门矿山生态保护修复方案及资金, 形成管理合力, 把生态保护修复工作贯穿到从地质勘查、矿山建设、开采、闭坑、管护的全过程, 边开采边治理, 整体保护, 综合整治, 系统修复。

关键词: 矿山生态修复; 问题; 建议; 甘肃

中图分类号: P 621; X 14 **文献标志码:** A

矿山生态保护与修复工作涉及自然资源、生态环境、水利、林草等多个行业管理部门, 按照法定授权, 都不同程度的承担着生态保护与修复职能, 但因职能及管理侧重点不同, 各行其是, 没有形成合力。因此, 整合矿山各类生态保护与修复方案及资金十分必要。

1 矿山生态保护修复资金类型及管理现状

矿山生态保护与修复工作, 现有矿山和新建矿山开采生产对生态的破坏, 在相关管理部门的指导监督下, 按照“谁破坏谁修复”原则, 由矿山企业承担修复责任。资金主要有:

1.1 排污费

生态环境部门负责: 矿山开采产生的粉尘、噪声、固体废物、震动四类污染纳入排污费征收范围。

矿山污染物主要为废石表土, 根据《排污费征收使用管理条例》, 排污者建成工业固体废物贮存或者处置设施、场所并符合环境保护标准, 或者其原有工业固体废物贮存或者处置设施、场所经改造符合环境保护标准的, 自建成或者改造完成之日起, 不再缴

纳排污费。

固体废物污染环境防治法规定, 产生的工业固体废物执行排污许可管理制度。矿山开采设计有废石场, 大多数矿山没有缴纳废石的排污费。

固废法第一百零二条规定: 擅自倾倒、堆放、丢弃、遗撒工业固体废物, 或者未采取相应防范措施, 造成工业固体废物扬散、流失、渗漏或者其他环境污染的; 贮存工业固体废物未采取符合国家环境保护标准的防护措施的, 由生态环境主管部门责令改正, 处以罚款, 没收违法所得; 情节严重的, 报经有批准权的人民政府批准, 可以责令停业或者关闭。矿山废石的管理现状是, 因制度落实及监管不到位, 废石堆放不规范的问题仍然存在, 加之没有征收排污费, 未起到有效威慑企业的作用, 也不能弥补环境损害。

1.2 矿山地质环境恢复治理基金、土地复垦费

由自然资源部门负责。《矿山地质环境保护规定》第二条明确, 矿山地质环境是指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。《土地复垦条例》明确, 土地复垦是指对生产建设活动和自然灾害损毁的土地(耕地、林地、草地), 采取整治措施, 使其达到可供利用状态。前两项费用按

收稿日期: 2021-05-25

作者简介: 梁廷栋(1994~), 研究方向为生态治理规划与土地整理。E-mail: 402371803@qq.com

照矿山地质环境恢复治理方案、土地复垦方案确定的数额由矿山企业出资设立银行专户,专款专用于本矿山生态修复。矿产资源有偿使用费是企业缴纳,由国家财政集中安排使用,用于矿山尾矿治理与开发利用,及因采矿活动引起的次生地质灾害的勘查与防治,矿山地质环境保护治理等。

1.3 水土保持费

由水利部门负责。水土保持费由水土保持补偿费和水土流失防治费两部分构成。

(1) 水土保持补偿费

根据《甘肃省水土保持补偿收费标准》,开采矿产资源,建设期间,按照征占用土地面积每平方米1.4元一次性计征。开采期间,石油、天然气以外的矿产资源按照开采量(采掘、采剥总量)每吨0.7元计征。

取土、挖砂(河道采砂除外)、采石以及烧制砖、瓦、瓷、石灰的,根据取土、挖砂、采石量,按照每立方米1元计征。

排放废弃土、石、渣的,按照每立方米1元计征。

(2) 水土流失防治费

水土保持法第五十五条规定,在水土保持方案确定的专门存放地以外的区域倾倒砂、石、土、矸石、尾矿、废渣等的,由县级以上地方人民政府水行政主管部门责令停止违法行为,限期清理,按照倾倒数量处每立方米十元以上二十元以下的罚款;逾期仍不清理的,县级以上地方人民政府水行政主管部门可以指定有清理能力的单位代为清理,所需费用由违法行为人承担。

1.4 森林植被恢复费

由林草部门负责。《甘肃省森林植被恢复费征收使用管理暂行办法》,凡勘查、开采矿藏和修建道路需要占用、征用或者临时占用林地,用地单位应当向林业主管部门预缴森林植被恢复费。

森林植被恢复费实行专款专用,80%用于被占用或临时占用林地所在单位经营范围内造林,整地、抚育等。《草原征占用审核审批管理规范》要求,矿藏开采和工程建设等征收、征用或者使用草原的,收取草原植被恢复费。《关于同意收取草原植被恢复费有关问题的通知》规定,草原植被恢复费专项用于草原行政主管部门组织的草原植被恢复、保护和管理。

水土保持费及森林植被补偿费由水保及林草部

门收取后,统筹用于全省及区域内水土保持及森林植被恢复,没有专项用于收费矿山的生态治理修复工作。

2 矿山生态保护修复资金使用存在问题

2.1 生态保护修复基金及费用由不同管理部门收取,各自监管实施,没有形成合力

矿山生态保护修复工作涉及自然资源、生态环境、水利、林草等不同部门,生态保护与监管政出多门,可操作性差,执行自由度大。虽然明确了“谁破坏,谁修复”的原则,但管理部门之间的责权利关系不明确,部门之间联合监管的力度不到位,互相推诿的情况时有发生。

2.2 不同部门生态保护与修复项目及费用相互重复计算

矿山生态保护与修复工作,在矿产资源开发利用、地质环境保护与恢复治理、土地复垦、环境保护与恢复治理、水土保持等方案中有所体现。如矿山废石堆放,自然资源部门侧重于防范地质灾害,生态环境侧重水土污染防治,水保部门在水土保持方面,应急管理在工程安全中涉及,另外,废石在地貌景观修复、地下充填采矿等工程中也会涉及。但这些方案由各主管部门审核监管,相互之间衔接融合不够,生态保护与修复的人力、物力、财力分散,管理力度不集中,没有形成技术及管理合力,对工作影响较大。

2.3 治理工程及费用设计的偏低,修复资金总体不足

目前矿山地质环境保护与恢复治理方案、土地复垦方案的年限按矿山服务年限编制的。低于五年期的矿山方案,工程部署及费用核算相对易于落实,服务年限超过五年的矿山,以五年为一个阶段,规范要求第一个五年期要详细编制工作计划,实际上第一个五年前一两年的工程及费用可预见,后几年及第二个阶段以后的工程不可预见,无法部署,加之有的矿山地质情况复杂,后几年的工程量和费用无法落实,导致生态修复费用总体偏低。

2.4 缺乏可行的修复标准及技术创新

矿山生态保护与修复没有严格的规范规程标准,也没有严格的检查验收制度和标准,无权威的技

术部门支撑,各管理部门各说各的,难以保证生态修复设计的落实和修复质量。

2.5 矿业权人生态修复意愿不强

矿山开采对环境的破坏难以避免,而生态环境保护与修复需要投资,在企业生态保护与修复意识不强,法律约束不严的情况下,为了获取更多的经济效益,企业很难自觉按规定开展生态修复。

3 对矿山生态保护修复资金管理的思考及建议

3.1 整合矿山生态修复方案及资金,减少重复工作,减轻企业负担

矿山开采生产生态保护修复方案涉及:自然资源部门的《开发利用方案》、《地质环境恢复治理方案》、《土地复垦方案》;生态环境部门《生态环境保护与恢复治理方案》;水利部门《水土保持方案》,方案章节安排上内容重复多,按模板填充情况较多,针对性不强,企业要跑的政府部门多,与“多审合一,多证合一”放管服政策不符。同时生态保护修复资金各部门收取、监管、返还不一,各自为政,被挪用的问题很难杜绝。应整合上述五方案,统筹资金,在国家层面尽快出台矿山生态保护修复的技术及标准,减少重复工作,减轻企业负担。

3.2 区别不同矿山地质环境类型,统筹规划,系统治理

甘肃区域地质环境类型复杂,包括北山山地、祁连山地、河西走廊、黄土高原、陇南山地、甘南高原,多是高原山地,干旱荒漠区,生态环境脆弱。矿山生态保护恢复目标和标准要体现甘肃地域差异,合理设置目标,做到技术经济可行,符合矿区实际生态。要兼顾矿区自然条件,保持与相邻区域协调一致,统筹自然修复与人工修复的关系,防止思想上的重视不够而导致投入不足,也要防止过度的人工干预修复。同时矿山生态保护修复是一项系统工程,要把生态保护修复的理念贯穿到地质勘查、矿山建设、开采、闭坑、修复、管护全过程,从生态方案的编制、工程的实施、工程的验收要始终坚持边开采边治理的理念,整体保护,系统修复,综合治理。

3.3 完善相关规范标准,形成良性循环

落实习近平总书记生态文明思想,促进经济转

型升级,矿山生态保护修复工作除了治什么、怎么治、为什么治理这几个基本的问题外,还应区别矿山地质环境类型,制定相应的规范规程去约束治理到何种程度才算合乎标准。明确整合后的方案除了矿区范围变更、开采方式、生产规模变化重新编制方案外,应参照环评方案,明确方案期限,根据不同矿种特点原则上以3~5年为一个周期,滚动编制、审批、实施、验收,防止方案服务周期过长,如有的矿山服务年限20多年,后期出现工程部署不具体,经费预算偏低,可操作性差等问题。一方面让矿山企业治理有迹可循、有法可依,另一方面也可让矿山地质环境修复问题步入“流水线”的工作流程中,减轻矿山企业恢复治理的工作难度,提高矿山企业对治理的积极性。

3.4 加强监管,明确职责,充分调动矿山企业积极性

部分矿山企业的开采会持续很长时间,通常在开始的几年,政府部门的监管与监督工作能持续开展,而在后期相应的监督工作会有一定的放松。要加强对矿山企业闭坑后的监管制度,做到留给后人的只有绿水青山。要分年限对矿山企业进行监督监管,做到边开采,边治理。在矿山生态保护修复工作中,要遵从谁损毁,谁收益,谁治理的原则,矿山企业应担负起治理职责,确保生态保护修复投入,同时政府部门也应制定相应的奖惩措施,对矿山地质环境恢复治理工作卓有成效的矿山企业进行相应的优惠或者奖励措施,对工作完成度不高的矿山企业进行惩处措施,充分调动企业的积极性。

通过全面介绍各管理部门负责的矿山生态修复资金类型,分析实际运行现状,指出了生态修复资金各部门分头管理存在的问题,提出应进一步完善矿山生态保护修复规范标准,整合生态保护方案,细化职责分工,统筹资金,以便形成管理合力,促进矿山生态保护与修复工作良性发展。

参 考 文 献

- [1] 全国人民代表大会常务委员会. 中华人民共和国固体废物污染环境防治法[M]. 北京:中国民主法制出版社,1995
- [2] 李科心. 矿山土地复垦与生态恢复治理措施研究[J]. 矿山测量,2018(3):119-121
- [3] 杨志勇. 关于矿山土地复垦与生态恢复治理措施的几点思考[J]. 建筑技术研究,2018(3):43-44
- [4] 刘艳,顾新,刘晓雷. 关于矿山土地复垦与生态恢复治理方法的研究[J]. 能源与节能,2019(4):82-83

THOUGHT ON FUND MANAGEMENT OF ECOLOGICAL PROTECTION FOR MINES IN GANSU PROVINCE

LIANG Ting-dong

(Gansu Provincial Natural Resources Planning Research Institute, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The ecological protection and restoration work of mining and production involves multiple departments such as natural resources, ecological environment, water conservancy, forestry and grass. Combining with the actual mining administration work, the types of funds for ecological protection and restoration of mines are sorted out, and the existing separate management of different departments is summarized and analyzed. On this basis, it is proposed that the ecological protection and restoration plans and funds of various departments should be integrated to form a joint management force, and the ecological protection and restoration work shall run through the whole process from geological survey, mine construction, mining, pit closure, management and protection. Governance while mining, overall protection, comprehensive remediation, and system restoration.

Key words: fund management; mine ecological restoration; measure; Gansu Province