

自然保护区内矿业权该如何退出？

近日，《中共中央办公厅、国务院办公厅就甘肃祁连山国家级自然保护区生态环境问题发出通报》，对甘肃省有关部门和领导进行了严厉问责。

此次中央对环境生态问题问责，范围之广、力度之大，前所罕见。随后，国土资源部下发了《自然保护区内矿业权清理工作方案》，在对国家自然保护区内矿业权进行核查清理的同时，严禁新矿权进入自然保护区。与此同时，河南、湖南、青海、内蒙古、广西、宁夏等省（区）也纷纷出台文件，严禁新矿权进入自然保护区，已设立的矿权也要全部退出。

自然保护区内探矿权、采矿权退出有着重要的时代背景。特别是党的十八大确立“五位一体”总体布局，把生态文明建设放在突出地位以来，矿产资源开发和环境保护的矛盾越来越凸显。在生态优先的新形势下，对自然保护区的矿产资源开发进行严格的限制，弥补矿产资源开发的历史欠账，符合重典治乱的基本理念。按照目前的政策要求，探矿和采矿行为必须全面退出自然保护区已经不可避免。那么，自然保护区内原有的合法矿业权该如何退出，又该如何保障矿业权人的合法权益？近日，中国矿业报记者就此采访了全国知名矿业专家、北京金诚同达律师事务所土地矿产法律顾问吴永高。

中国矿业报：我国现行的矿产资源开发和环境保护政策规定都有哪些？

吴永高：矿产资源开发和环境保护的矛盾由来已久，也是客观存在的。探矿活动对生态环境扰动较小，对保护区内动植物和自然生态造成的影响十分有限，探矿又属于“寻宝”活动，从政策上来说应当是鼓励的。采矿活动可能对自然保护区的环境影响较大，可能对自然保护区的土地、动植物、地质环境、水、空气等生态环境造成污染和破坏。

为此，我国《矿产资源法》确定了重要地区限制采矿的制度，《森林法》、《草原法》、《水法》也对矿产资源开发涉及森林、草原和资源保护等做出了限制性规定。《自然保护区条例》、《风景名胜区条例》、《地质遗迹保护管理规定》、《湿地保护管理规定》等行政法规和政策文件也涉及矿产资源开发和环境保护的规定。

自然保护区内的探矿权采矿权必须依法退出，其法律依据主要是《自然保护区条例》和环保部等十部门联合印发的《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》（环发[2015]57号，以下简称“十部门57号文件”）。

中国矿业报：矿业权要退出自然保护区，首先要明确自然保护区的边界范围和功能区分划。目前在矿业权退出自然保护区方面还存在哪些障碍？

吴永高：明确自然保护区的边界范围和功能区分划是矿业权退出的前提。经过60多年的发展，特别是20世纪90年代以后，我国自然保护区的建设取得了长足进步，自然保护区的数量迅速增加，类型日益丰富，面积显著扩大。截止到2015年底，我国现有各类自然保护区共计2740个。自然保护区面积14702.8万公顷，约占国土面积的14.8%。（编者注：截至2016年，全国共建立各种类型、不同级别的自然保护区2750个。）

我国的自然保护区建设在取得成效的同时，也存在很多问题。有的保护区划定的不够科学，很多地方为争取上级财政补贴，在没有经过科学论证的情况下，随意申请划定自然保护区；有的因为各种创建活动，过分追求保护区面积的增加等。这些问题的存在，导致部分自然保护区目前仍然存在保护区边界范围不清楚和功能规划分区不明确的问题，这和探矿权、采矿权退出自然保护区息息相关。因为探矿权采矿权退出自然保护区必须界定两个问题：一是要界定探矿权采矿权是不是在自然保护区范围内，二是要界定探矿权采矿权是不是在自然保护区的核心区和缓冲区范围内。

一是自然保护区的边界范围不清楚。根据《自然保护区条例》规定，“自然保护区的范围和界线由批准建立自然保护区的人民政府确定，并标明区界，予以公告。”但实践中，基于当时申请划定自然保护区的不科学，管理上的粗放和混乱，特别是土地权属的矛盾，导致相当部分自然保护区在建立时没有明确的坐标，自然保护区的边界范围并不清楚。如果自然保护区的边界范围不清楚，直接导致如何认定探矿权和采矿权是否在自然保护区范围内这个问题的出现。如果不能确认探矿权采矿权在自然保护区范围内，就不能适用自然保护区的相关规定，要求探矿权采矿权退出就缺乏充足的法律依据。

二是自然保护区的功能分区不明确。按照《自然保护区条例》的规定，自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区。不同的功能分区保护力度是不一样的，其中核心区和缓冲区内范围内不允许建设任何生产设施，严格控制人类活动，实验区范围则允许有一定的生产设施和建设项目。但实践中我国已有的自然保护区还有相当比例没有明确划分功能区。根据十部门 57 号文件，要求探矿权采矿权必须退出的是自然保护区的核心区和缓冲区。所以，判断探矿权采矿权是否处于核心区和缓冲区就非常关键，如果自然保护区没有划定核心区和缓冲区，那么认定探矿权采矿权必须退出也是存在争议的。

中国矿业报：自然保护区的矿业权该如何退出？

吴永高：无论是目前自然保护区的法律政策还是矿产开发的实际需要，对探矿权采矿权退出自然保护区都应该区别对待，切不可搞“一刀切”的政策。无数次历史经验证明，“一刀切”、“层层加码”的政策往往是矫枉过正，用力过头，无法达到自然保护区和矿产资源开发的利益平衡，无法实现保护生态环境的初衷。

根据《自然保护区条例》的规定，禁止在自然保护区内开矿、采石、挖沙等行为，从矿产资源开发利用的角度，可以看出所禁止的是采矿行为，并没有禁止探矿行为。《自然保护区条例》第二十七条规定，进入自然保护区核心区的科学研究观测、调查活动应当经自然保护区行政主管部门批准。所以，进入自然保护区的核心区的公益性、基础性地质调查活动，也应当得到自然保护区行政主管部门的批准。但在办理审批手续时，应当通过环境影响评价的程序，来评估地质调查活动对环境造成的影响。

而对采矿权退出自然保护区，可通过两种途径，对边界范围和功能分区明确的自然保护区，所有矿业权可一律退出。而对边界范围和功能分区不明确，甚至盲目追求“高大上”且没有保护功能的自然保护区，则可以通过调整自然保护区范围的方式使部分采矿权合法化，从而达到“退出”的目的。

前文提到，截止到 2015 年，我国自然保护区保护面积达到 14702.8 万公顷，约占整个国土面积的 14.8%。矿产资源的赋存地也多在崇山峻岭、奇峰险川之间，和设定的自然保

保护区的范围多有重叠。环境保护属于公共利益，“环保优先”是一个普遍的原则，任何以牺牲环境保护为代价的经济发展都是不可取的。但我们也必须认识到，矿产资源开发利用不仅仅涉及矿业权人的利益。矿产资源及能源安全是国家安全的重要组成部分，关系一国的经济安全和社会稳定。目前世界上很多国家都将保障矿产资源安全作为国家资源战略的首要目标。我国政府也明确提出到2020年，基本形成比较完善的能源安全保障体系，能源自给能力保持在85%左右。

所以，涉及到矿产资源开发利用问题时，应当采取“两害相权取其轻”的基本思路，合理评估自然环境生态系统保护和矿产资源开发的利益平衡。特别是针对原来自然保护区设定不科学，保护对象、保护等级和保护区划定范围没有经过科学论证的，应当经过重新科学论证、合理划定；对涉及战略性矿产资源勘查开采的，保护区能够缩小范围或者异地补划面积的，应当调整保护区的范围，为矿产资源开发做好铺垫。

自然保护区的调整是有法律和政策依据的。《自然保护区条例》第十五条第一款规定：“自然保护区的撤销及其性质、范围、界线的调整或者改变，应当经原批准建立自然保护区的人民政府批准。”2013年国务院印发的《国家级自然保护区调整管理规定》中明确，国家级自然保护区调整包括的范围调整、功能区调整及更改名称，并规定了自然保护区调整的条件、程序和审批等内容。北京、青海、陕西等多个省份也出台了相关规定。

在前述情形均排除的情况下，自然保护区的核心区和缓冲区的采矿权，必须关停退出，涉及政府补偿的，应当给予公平合理的补偿。

中国矿业报：矿业权退出自然保护区的补偿依据有哪些？

吴永高：探矿权采矿权退出自然保护区的补偿问题，既有理论依据支撑，也有法律政策的保护。

“信赖保护原则”是自然保护区内合法探矿权采矿权退出获得补偿的重要理论依据。信赖保护原则是行政法中最为重要的原则，属于行政法领域的“帝王条款”。具体是指行政相对人基于对行政主体的授益性、合意性、指导性 etc 等行政行为的信赖而产生的值得保护的利益，这种行为不得随意撤销或者变更，否则应对行政相对人的合法利益给予补偿。因为行政行为具有确定力和公信力，所以政府要遵循基本的诚信原则，不得随意撤销或者变更原来生效的行政行为，确需撤销或改变行政行为的，对于由此给相对人造成的损失应当给予补偿。

从现有的法律政策来看，我国已经在较为广泛的领域建立了行政补偿制度，比如土地管理、防沙治沙、消防、防洪、水资源利用等方面都有行政补偿的法律制度。《物权法》第一百二十三条规定：“依法取得的探矿权、采矿权、取水权和使用水域、滩涂从事养殖、捕捞的权利受法律保护。”《行政许可法》第八条规定：“公民、法人或者其他组织依法取得的行政许可受法律保护，行政机关不得擅自改变已经生效的行政许可。行政许可所依据的法律、法规、规章修改或者废止，或者准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的，为了公共利益的需要，行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政许可。由此给公民、法人或者其他组织造成财产损失的，行政机关应当依法给予补偿。”这是行政信赖利益保护原则的重要体现，也是探矿权采矿权退出自然保护区应当给予补偿的直接法律依据。

十部门 57 号文件中也明确提出，“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。”可以看出，中央层面政策文件对合法探矿权采矿权退出也明确是要给予补偿的。

无论是保护区成立之前设立的矿业权，还是保护区成立之后，矿业权人经过合法程序取得的探矿权、采矿权，都是基于对政府信赖形成的值得保护的利益，属于《物权法》、《行政许可法》等法律法规规定的“信赖保护利益”，因政府原因导致利益受损的，应当给予补偿。

中国矿业报：矿业权退出自然保护区该如何补偿？

吴永高：我国行政补偿原则没有统一法律规定，不同法律中对补偿原则表述不一。从适应依法行政和建设法治政府的要求来看，公平补偿原则应当作为探矿权采矿权退出自然保护区行政补偿的基本原则。政府及其相关部门出于保护自然保护区生态环境的需要，而使探矿权人采矿权人的合法权益遭受特别损害，能够依据社会上公认的公平理念对探矿权人采矿权人进行补偿。在补偿的范围、标准、方式和程序上做到公平合理，较好地体现了社会公共利益和矿业权人合法利益平衡的补偿原则。

同时，探矿权采矿权退出自然保护区的情形比较复杂，每种情况的具体补偿标准和补偿范围应当单独考量。

对没有完成出让的探矿权采矿权的补偿，主要体现在退还其在取得探矿权采矿权过程中已经缴纳的相关费用，比如探矿权价款、采矿权价款、探矿权使用费、采矿权使用费等。

对到期探矿权，探矿权人不申请延续或者转为采矿权的，探矿权自然终止。如果探矿权人申请延续或者转为采矿权，因自然保护区原因不予办理相关登记的，应当给予探矿权人公平合理的补偿。对探矿权具体补偿的方法和标准有两个，一是成本补偿法：包括取得探矿权过程中已经缴纳的相关费用，如探矿权价款、探矿权使用费等探矿实际勘查投入，资金占用的成本。二是价值评估法：对探矿权的价值进行评估，根据评估结果给予补偿。其中，处于勘查阶段的探矿权到期的，如果其勘查结果没有探明资源量的，经储量评审认为不应该转为下一勘查阶段或者继续进行投入的，探矿权自然终止，不需要给探矿权人补偿。这体现了探矿本身属于高风险的投资行为，特别是在普查阶段的探矿行为，如果因为没有探明资源量而造成投资损失，应当由探矿权人自己承担。杜绝那些本来计划主动放弃探矿权，不再打算进行勘查投入的，现在因为自然保护区退出有补偿政策而不再主动放弃，要求政府给予补偿的情形。

对未到期探矿权，被要求强制退出自然保护区的，应当给予探矿权人补偿。补偿的具体标准同上。

采矿权到期的，如果采矿许可证年限和矿产资源开发利用方案确定的服务年限一致的，到期依法办理注销登记手续，不需要给予采矿权人补偿。采矿权到期的，如果采矿许可证年限短于矿产资源开发利用方案确定的服务年限，采矿权人申请延续，因自然保护区

原因不予办理延续登记的，需要给予采矿权人补偿。对采矿权具体补偿的方法和标准包括两种。一是成本补偿的方法：包括补偿剩余储量对应的价款、矿山基本建设投入剩余年限的折旧费用、资金占用的成本。二是价值评估的方法，对目前的采矿权价值进行评估，根据评估结果给予补偿。未到期的采矿权，被要求强制退出自然保护区的，应当给予采矿权人补偿。具体的补偿的方法和标准同上。

需要指出的是，上述勘查投入和矿山开发基本建设投入，由于不同的勘查技术水平、不同的勘查手段和开发设计方案、实际建设水平等情况，可能投入经费数额差距巨大。具体数额应当经政府相关部门核定或者专业的机构进行审计、评估，充分考虑投资的折旧和摊销性费用。另外，具体的补偿额度应当考虑矿业权退出自然保护区的公益性以及当地政府的财政承受能力，在公平补偿的原则下综合平衡统筹考量。

需要特别强调的是，探矿权人采矿权人退出自然保护区获得政府补偿，并不能因此免责应当履行的其他义务，比如造成地质环境损害应当履行恢复治理的义务、矿山闭坑中的相关义务等。

自然保护区的保护与管理

《自然保护区条例》所称自然保护区，是指对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象所在的陆地、陆地水体或者海域，依法划出一定面积予以特殊保护和管理的区域。

自然保护区分为国家级自然保护区和地方级自然保护区。

国务院环境保护行政主管部门负责全国自然保护区的综合管理。国务院林业、农业、国土资源、水利、海洋等有关行政主管部门在各自的职责范围内，主管有关的自然保护区。

自然保护区可以分为核心区、缓冲区和实验区。自然保护区内保存完好的天然状态的生态系统以及珍稀、濒危动植物的集中分布地，应当划为核心区，禁止任何单位和个人进入；除依照本条例第二十七条的规定经批准外，也不允许进入从事科学研究活动。核心区外围可以划定一定面积的缓冲区，只准进入从事科学研究观测活动。缓冲区外围划为实验区，可以进入从事科学试验、教学实习、参观考察、旅游以及驯化、繁殖珍稀、濒危野生动植物等活动。原批准建立自然保护区的人民政府认为必要时，可以在自然保护区的外围划定一定面积的外围保护地带。

吴永高

曾在国土资源部法律中心工作，曾担任国土资源部法律顾问项目组成员，现为国土资源部不动产登记中心（法律中心）法律顾问。

多年来，他长期从事矿产资源投资并购、矿业权审批登记、矿业用地、矿山环境和矿业权纠纷处理的理论研究和实务工作，曾参与《土地管理法》、《矿产资源法》等多部法律法规修改和土地矿产领域多项国家重大课题研究工作。（来源：中国矿业报）

