

我国废弃矿山土地利用中的问题与对策

翟春霞¹, 黎敏^{2*} (1. 中国煤炭地质总局地质工程总公司, 北京 100073; 2. 中国地质大学, 北京 100083)

摘要 分析了当前我国废弃矿山土地利用现状, 探讨了当前废弃矿山土地利用中存在的一些问题, 并提出了加强废弃矿山土地利用的一些对策建议。

关键词 废弃矿山土地利用; 问题; 对策

中图分类号 S28 **文献标识码** A **文章编号** 0517-6611(2013)01-00341-02

Problems and Countermeasures on the Utilization of Abandoned Mine Land in China

ZHAI Chun-xia et al (China coal Geology Bureau Geological Engineering Corporation, Beijing 100073)

Abstract The utilization status of abandoned mine land in China was analyzed and existing problems were discussed, several countermeasures for strengthening abandoned mine land use were put forward.

Key words Utilization of abandoned mine land; Problems; Countermeasures

1 我国废弃矿山土地利用现状

废弃矿山土地是矿山开采完毕后留下的土地。我国每年因采矿活动产生大量的废弃矿山, 再加上历史遗留的一些废弃矿山, 使得废弃矿山土地数目巨大。仅以山西省为例, 2012年山西省目前分布在各地的工矿弃址、尾库渣山、硫磺厂废址等多达100多处, 加上过去私挖滥采造成的塌陷、裂缝土地, 废弃土地多达1.2万hm²。大量的废弃矿山不仅压占土地、污染环境, 还容易留下滑坡、泥石流等隐患。如果能将大量的废弃矿山土地利用起来, 将会产生可观的经济效益、生态效益和社会效益。首先, 按照因地制宜的原则对废弃矿山进行开发, 拓展废弃矿山的利用方式, 可以挖掘废弃矿山的经济效益。其次, 废弃矿山一直以来都对生态环境形成巨大的破坏。对废弃矿山进行投资开发, 可将其改变为与周边环境相协调的绿地, 消除地质灾害隐患和安全隐患。此外, 在进行废弃矿山开发的过程中, 能够创造新的就业岗位, 增加当地财税收入, 促进当地经济发展, 产生良好的社会效益。

但是, 当前我国废弃矿山土地在开发利用中也面临一些问题: 在法律政策上, 《矿产资源法》、《土地管理法》、《土地复垦条例》、《矿山地质环境保护规定》等法律法规虽然对废弃矿山土地复垦利用方面有一些规定, 一些地方政府也出台了鼓励开发废弃矿山的政策, 但是, 这些法律政策还不够健全和成熟, 对废弃矿山土地开发活动缺少完备详尽的保障机制^[1]; 在经济上, 废弃矿山土地又面临投资动力缺乏, 投资方向狭窄等问题。这使得我国废弃矿山土地利用水平从总体上看不高, 大量本来具有利用价值的废弃矿山土地被闲置。

2 废弃矿山土地利用特点

2.1 投资规模比较大、资金回收期较长 废弃矿山土地开发利用一般要经历2个阶段: 第一个阶段是对废弃矿山土地

进行复垦, 使其达到可利用阶段; 第二个阶段是在达到可利用阶段的土地上从事各类开发。这就意味着废弃矿山土地利用从初步设计、可行性研究到实施和最终取得经济效益需要经过较长时间。此外, 在对废弃矿山进行开发利用时涉及到建筑、农、林、牧、渔等多个方面, 而这几个方面都需要很大的初始投资。这使得废弃矿山土地开发利用活动具有投资规模大、资金回收期较长的特点^[2]。

2.2 利用方式多种多样 废弃矿山土地利用方式可以多种多样, 比如: 可以与土地整理相结合, 将废弃矿山土地整理为耕地; 与土地开发相结合, 将废弃矿山土地开发成为商业用地、居住用地和工业用地等建设用地; 与养殖业相结合, 将废弃矿山土地开发为养殖用地; 此外, 还可以将废弃矿山土地改造为旅游景观和旅游用地等等。总之, 按照因地制宜的原则, 可以充分发挥废弃矿山土地的经济效益、生态效益和社会效益^[3]。

2.3 是一项综合性投入活动 对废弃矿山进行开发利用活动是一项综合性投入活动, 除了人员投入、资金投入、技术投入, 还需要配套法律、鼓励政策等。任何一个要素的欠缺都会使得开发活动难以顺利进行。

3 废弃矿山土地利用存在的问题

3.1 废弃矿山土地权属复杂 由于历史原因, 我国的废弃矿山还存在有主和无主2种情况, 对于无主废弃矿山土地, 投资者投资开发后土地使用权归谁所有, 还是一个尚待商榷的问题。此外, 现行矿业权中仅包括地下使用权, 而不包括地表的使用权, 要使用土地, 就必须取得以地表为客体的土地使用权。在我国土地使用权与矿业权分属不同权利主体的情况下, 难免会出现利益冲突^[4]。

3.2 开发主体单一 废弃矿山的开发活动应该是一个多方参与的过程。但是我国废弃矿山土地开发一般都是走政府投资的管理模式, 即国家投资, 地方配套资金, 企业分摊复垦费用的模式。以政府投资为主体, 社会力量参与度不高。

3.3 投资资金不足 当前地方政府为了大力发展地方经济, 加大了公共投资力度, 紧张的地方财政资金难以保证直

作者简介 翟春霞(1978-), 女, 黑龙江佳木斯人, 工程师, 从事资源经济及项目管理工作。*通讯作者, 硕士研究生, 研究方向: 国土资源管理, E-mail: 471696019@qq.com。

收稿日期 2012-02-07

接投向经济效益缓慢而不显著的废弃矿山土地项目上。而我国废弃矿山土地利用中资金又主要来源于政府。这样,原来由政府投资管理的模式越来越难以满足废弃矿山土地开发的资金需求。此外,由于废弃矿山土地投资具有规模大、回收期长、存在权属风险等特点,社会资金缺乏参与的积极性。这造成我国废弃矿山土地利用投资资金一直不足,废弃矿山土地利用活动不能有效展开。

3.4 收益分配体系不完善 《土地复垦条例》第二十三条提出,对于废弃矿山土地除政府投资外,还可以按照“谁投资,谁受益”的原则,吸引社会投资进行开发。土地权利人明确的,可以采取扶持、优惠措施。但是条例没有对原则中的“受益”做出具体规定,也没有规定如何对权利人不明确的废弃矿山土地进行开发,以及采取何种形式对投资者进行扶持和鼓励,从而容易造成权属不清,引起权属利益纠纷,不利于调动社会各方面的积极性^[5]。

3.5 技术研究不足 不同的矿种开发完毕后,所产生的废弃地在治理技术上各有不同,这使得废弃矿山土地需要进行多种技术开发,技术投入较大,很多企业不愿意进行这方面的研究,加上政府对废弃地技术研究的扶持政策不够完善。造成当前对于废弃矿山土地开发利用的技术研究不足。

4 废弃矿山土地利用对策

4.1 鼓励多种主体参与 改变当前单一的投资主体,就需要鼓励各种力量参与到废弃矿山土地利用中来。当前,政府在废弃矿山土地利用中扮演重要角色,既是管理者,也能成为投资者,在资金、政策、法律等方面发挥巨大的引导作用。但是,除政府之外,集体、企业、个人等主体也能参与到废弃矿山投资活动中来;对于集体而言,投资开发废弃矿山,有利于发挥船小好调头的优势,同时也极大的活跃了集体经济;对于企业而言,企业市场经济中重要的投资主体,能够发挥其资金雄厚、来源稳定、管理健全等优势,废弃矿山投资重点就是吸引各种企业参与进来;此外,个人也能投资废弃矿山土地,既可以独立承包开发废弃矿山土地,也可以合伙或者投资入股。

4.2 多方利用投资方式 废弃矿山土地投资方式可以多种多样,既可以通过常见的投资方式直接投资,也可以通过入股这种间接方式,此外,还可以运用新颖的投资方式,如土地置换^[6]。不断探索新的和多元化的投资方式,有利于筹措废弃矿山土地开发资金,吸引各种主体参与到废弃矿山开发中来,最终形成直接投资、入股、土地置换、租赁等多位一体的投资体系^[7]。

4.3 完善废弃矿山土地流转机制 只有加强对投资废弃矿山土地企业和个人利益的法律保障,才能确保投资者投资废弃矿山土地的积极性。对于无主废弃矿山土地,如果其在国有土地上,可以通过“招拍挂”方式对废弃矿山土地使用权进行出让。对于集体土地上的废弃矿山土地,使用权可以不纳入市场之中,其他单位或个人通过承包或租赁等方式获得废弃矿山土地使用权。对于有主废弃矿山,继续保持其使用权,也可以通过转让使用权的方式,让其他单位或者个人投

资开发。

4.4 加快出台具体可行的扶持政策 政府应该出台切实可行的鼓励政策,从财政、税收、银行贷款、利益保障等政策方面鼓励多种主体投资开发废弃矿山土地。在财政上,可以对投资废弃矿山土地的企业给予财政补助;在税收上,可以参照“两免三减”的方式,对于投资废弃矿山土地的单位或个人给予减免税等税收优惠;在银行贷款上,对于投资废弃矿山土地的单位和个人给予低息贷款;在利益保障上,通过政府出面签订合同的方式,给予投资者一定年限的废弃矿山土地使用权,鼓励其在获得土地使用权的废弃矿山上进行各种开发。

4.5 加强对废弃矿山土地利用的技术研究 技术研究是矿山土地利用的重要保障。没有技术支撑,各种开发活动就难以实现,也就发挥不了废弃矿山土地效益。加强废弃矿山土地利用技术研究,需要相关的人力、物力投入。废弃矿山土地开发初期,资金、人员投入大,对于政府来讲,在这一阶段更应该加强政策扶持,可以通过财政补贴,税收优惠,低息贷款等方式给企业技术研究提供帮助。通过对废弃矿山土地利用的技术研究,为后续的开发利用提供支撑。

4.6 合理分配废弃矿山土地收益 投资废弃矿山土地所得收益分配涉及到政府和投资者、投资者之间的利益分配。合理分配废弃矿山土地收益要遵循市场分配规律,按贡献大小分配,提高投资主体的积极性。对于政府而言,通过鼓励废弃矿山土地利用开发活动,是为了实现其保护生态环境,合理利用资源的国家职能。因此,政府应该不以获利为目的,重点在政策上给予投资者大力扶持,积极让利。对于集体所有土地上废弃矿山投资收益,企业或个人,可以向集体缴纳租金或集体土地承包金,承包金或租金用于集体年终分红,也可以采取将农民土地作价入股的方式,使农民按照所占股份的多少获得利益^[8]。

参考文献

- [1] 颜世强,姚华军,胡小平. 我国矿业破坏土地复垦问题及对策[J]. 中国矿业,2008(3):37.
- [2] 张媛媛,姚飞,俞珠峰. 矿区土地复垦投资的制度经济学分析[J]. 环境与可持续发展,2006(5):2.
- [3] 马凤钟. 废弃矿山治理后土地的七种用途[J]. 中国土地,2006(10):44.
- [4] 刘新,赵晓龙. 矿山土地复垦存在的主要问题和对策[J]. 科技情报开发与经济,2007(31):228-229.
- [5] 刘洋. 我国矿地复垦存在的问题与对策[J]. 黑龙江省政法管理干部学院学报,2008(5):129.
- [6] 蒋正举,刘金平. 矿山废弃地资产化经营初探[J]. 中国煤炭,2011(7):31.
- [7] 杨王朝,胡全才. 工矿区土地复垦产业化战略[J]. 山西农业科学,1999,27(2):88.
- [8] 孙习稳,南雪玲,杜新波,等. 矿区土地复垦利益关系分析[J/OL]. (2007-09-14)[2012-11-05]. http://www.czlra.gov.cn/html/tdxy_dzke/2007-9/14/oldId3605.html.
- [9] WANG Y,ZHANG X,JIE Y C,et al. In-situ Elimination Effect on Heavy Metals in Contaminated Soil from the Mining Area by Ramie[J]. Agricultural Science & Technology,2012,13(2):375-379.
- [10] 谢后凤,杨忠. 西藏铜多金属矿山土地破坏分析及土地复垦研究[J]. 安徽农业科学,2011,39(15):9376-9378.