

矿产压覆难题待解 “问矿中国”投石问路

■ 本报记者 江金祺

“矿产资源压覆一直是困扰矿业发展的重大法律问题。实践中,各地矿业权人诉求不一,各地区执法口径不一,各地法院裁判不一,在全面依法治国背景下,尤其是民法典已经实施的今天,矿产资源压覆问题到了必须解决的时候。”1月10日,在矿产资源压覆十大重点问题专家研讨会结束后,中安智库研究员、北京市京师律师事务所矿产资源法律事务部主任曹旭升接受《中国企业报》记者采访时表示,本次研讨会的初衷是想矿业企业之所想、想矿管机构之所想,邀请到矿政、矿法、地质、矿山设计等领域的专家,与企业、行业协会、矿证管理机构的领导,共同就矿产压覆的重点、难点、痛点问题建言献策,这将作为“问矿中国”的第一步,下一步中安智库和三个研究中心将联合召开《问矿中国》系列研讨会,研讨中国绿色矿法、中国矿业仲裁、中国矿业实务中所遇到重点、难点、痛点问题,提出解决路径,推动矿业法治化进程。

据了解,在矿法修改过程中,矿业界对矿产资源压覆条款并没有达成共识,实践中产生的压覆纠纷较多,社会反响较大,为此,自然资源部正在委托自然资源经济研究院开展矿产资源压覆补偿制度课题研究,为矿产资源压覆政策调整提供理论支持,这也就意味着,2021年将是矿产资源压覆制度重构的一年。为推动这一问题解决,中安智库、中国地质大学(北京)自然资源法治研究中心、天津大学绿色矿法研究中心、北京企业法治与发展研究会等主办方,联合邀请了包括天津大学法学院院长孙佑海、中国矿业权评估师协会副会长张大伟、自然资源经济研究院矿产资源压覆课题组组长余良晖,“137号文”起草者、中国矿业权评估师协会专业委员会副主任张延庆等业内人士进行研讨。

与会专家普遍认为,矿产资源的压覆问题,其影响面之广、影响程度之深、利害关系之复杂,不可能因为一两次的研讨会而有改变,但多数与会专家认为,在解决问题之前,发现问题、达成共识、形成思路更重要。

对此,中国地质大学(北京)自然资源法治研究中心研究员、中安智库理事长苏赢表示:新的发展阶段需要新发展理念,更需要构建新发展格局。我们发起《问矿中国》创新系列,对矿产资源的压覆问题做系统的解析,就是为了将中国矿业所遇到的问题,通过与千万个矿企形成一个专家沟通渠道,凝聚更多的智库智慧,在同一个层面上共同推动中国矿业高质量发展,从而捍卫中国的矿业安全、生态安全和经济安全。

《中国企业报》记者根据与会专家的意见,重点从压覆范围划



定、赔偿与补偿、法律适用等方面,整理出如下专家观点。

压覆范围划定

矿产资源的压覆范围,是这次研讨会的主要内容。压覆范围的界定,直接影响到当事人的权益和责任认定。

自然资源经济研究院原副院长付英说,建设项目压覆主体是建设单位,规划建设压覆主体是地方政府。建设项目压覆范围,包括建设项目用地范围和影响范围,前者指工程建设项目用地红线外所推的安全范围和生态环境保护范围。

北京山连山评估公司董事长刘和发提出,首先要界定直接压覆和间接压覆“是什么”的问题,直接压覆是建设用地,这是直接压覆范围;间接压覆是指工程影响周边的范围。其次,要解决这个范围“谁来定”的问题。

“有关压覆的范围问题,争议一直非常大。”北京国融兴华评估公司副总经理赵炳祁表示,不管法院委托项目,还是建设单位政府主导矿业权人委托项目,直接损失影响范围比较好确定,间接这一块确实比较大。以国融兴华正在做的一个项目为例,矿业权服务年限将近40年,压覆以后,剩下20来年,企业经过充分论证,剩余大概五六年。这个情况怎么补偿。“从我们的观点,这个项目还是要充分发挥律师、评估师、设计院、地质领域的专家论证。”赵炳祁说。

来自煤炭工业协会的专家徐乃忠博士是地灾委员会的秘书长,在他看来,压覆范围、开采塌陷范围等,其理论专业性都很强。关于压覆范围问题,煤矿开采与土地保护是一个矛盾,所以关于“压覆范围”可在小范围来讨论。

与赵炳祁观点基本相同的还有中煤地质集团创新中心副主任郭衍游和北京市雨仁律师事务所律师申升,他们也都认为压覆范围问题,“是争议最多的问题”、“是特别麻烦的问题”。

作为一个地质标准起草者,



郭衍游说,我们本身没有一个专门针对压覆范围的一个行业规范,可能难以出台这个规范。正是因为没有统一规范,当大家引用不同规范的时候,就会产生一些矛盾。

赔偿与补偿

当矿业权人的权益受到损害,能不能及时签下补偿协议,能不能得到及时合理的补偿,已经成为业内普遍关注的话题。

对矿业权的补偿问题,张延庆介绍,“137号文”规定的补偿协议,一是价款问题,这个交给政府和国家;二是勘查投入和建设投资问题,实际上应该考虑矿业权的机会成本。矿业权人投资的成本就是财务成本也应该考虑进去,还有矿业权人投资的预期。

“关于压覆补偿,谈判非常难,最后对赔偿金额的认可,也很难统一,归根到底,因为压覆方和被压覆方的诉求差异太大。”北京经纬评估公司董事长刘忠珍在发言中表示,建设项目或规划项目时,在预算中根本没考虑补偿。为此,她建议将“矿产资源补偿费”提前引进建设项目投资预算。

有关赔偿计算问题,自然资源部矿产勘查指导中心庞振山处长表示,矿产资源是国家的,但是查明矿产资源过程有资金和知识产权投入,理应考虑资金收益和知识产权的智慧投入。

“137号文”对压覆补偿有一些原则性规定,但参与讨论的嘉

宾,对这个文件各有建议。

赵炳祁提出,“137号文”于2010年开始执行,这和物权法有冲突。地方政府强烈要求用“137号文”补偿直接损失,而矿业权人坚决不同意。现在走两个极端,政府尽量少补,矿业权人多要,他建议还是要理顺“137号文”和物权法衔接和适用性问题,要综合考虑矿业权人利益。

关于补充和赔偿问题,参与讨论的北京恩地评估董事长唐长钟提出了解决问题的“五维”方案,即点、线、面、时间、心理预期。他说,如果站在官方层面讲赔偿只讲“三维”,站在矿业权人角度来讲必须是“五维”。

来自中国黄金集团资源公司的刘凤新,则从建设单位与矿业权人所签的《补偿意向书》中加以分析。他认为,签订矿业权补偿意向书,矿业权的相关开采工作就不需要再延续了,否则,有一个恶意扩大损失的问题和赔偿额度问题。但是,如果协议里,对“同意压覆而最终没有被压覆”的矿业权,政府部门应该给矿业权办理相应延续。

树人律师事务所律师孙琼认为,目前压覆补偿协议内容相对简单,尤其是对赔偿范围、标准约定非常不明确,她建议,在签订压覆协议方面,不要形式化,可以考虑出台一些指导性的范本。

法律适用

“关于建设项目压覆重要矿

产的有关文件,不仅仅是‘137号文’,各种文件加起来应该是五个文件。”张延庆介绍,通过“137号文”实施,我们考虑重新审视政府压覆矿产资源管理的工作定位问题,正在对压覆审批管理开展调研,推进这项工作,进一步深化矿产资源开发和建设项目,争取能够双赢。

郭衍游直言,在现在环境下,需要政府层面上出台相应规范,多一些指导性的东西。至于“137号文”或者后续的关于压覆文件,可能要考虑国家与市场、资源与矿权的关系,既要考虑国家层面面对特别重要矿产资源的保护,同时考虑矿业权的赔偿部分。

自然资源部油气中心开发室主任许书平认为,邀请不同方面的专家,从不同的角度对矿产资源压覆问题进行研讨,有利于统一思想、凝聚共识,推动课题研究成果,完善管理制度健全。他介绍,重要矿产资源的概念,一直在做动态调整。随着时代的变化、经济社会发展、科技进步,重要矿产资源的概念还会保持适当的动态调整,这就意味着“随之出台的一系列的压覆管理政策制度,既保护矿产资源的安全,同时也维护矿业权人的权益。”

“从内涵来讲,‘压覆矿产资源’术语在专业上让人容易混淆,应当使用‘压覆矿业权’概念来说明问题。”北京市地矿总公司技术总监王德利说,矿业权有很多权益,在建设用地上压覆矿产资源审批里面,矿业权首先弱于土地的审批,矿权和地权没有对等,他建议,要把压覆矿业权写到一定的法律文件里。

北京金诚同达律师事务所律师吴永高针对法律适用,他认为应当站在公平合理的角度去讨论,矿产资源压覆确实问题很多,比如评估范围,包括评估日期,包括压覆范围和影响范围都是不一样的。

天津大学法学院院长孙佑海教授以及中国地质大学(北京)自然资源法治研究中心主任孟磊副教授等专家认为,矿产资源压覆中所遇到的法律问题,应该用法律的手段来解决,在这件事上,部门规章不能替代法律制度。孙佑海甚至疾呼,“137号文”应该尽快修改!他在发言中表示,要根据多规合一的理论,针对压覆矿产造成的损失建成损害评估的标准,在这个基础上,建立合理的补偿或者赔偿制度。这个问题的解决,有利于促进矿产资源法和民法典尽快衔接。

“中国矿业问题不仅仅是矿政管理者、矿业权人或某一个人所面临的问题,而是中国矿业、中国经济必须面对的问题,只有各界专家齐心协力、建言献策,在实践中探索,在探索中前进,在前进中修正,才能不断提出化解问题的有效方案,才能实现中国矿业的高质量有序发展。”中安智库理事长苏赢说。