

生态补偿“求解”·鄂尔多斯矿区调查

矿产资源开发既关系国家经济命脉,又容易引发生态危机和环境问题。面对“金山银山”的诱惑,我们该如何留住“青山绿水”?《经济日报》记者奔赴“煤都”鄂尔多斯,调研当地建立矿产资源生态补偿机制的实践与探索,从中发现存在的问题与矛盾;也通过对典型案例的剖析,思考如何激发各方的积极性和创造性,使资源型城市通过生态补偿制度安排,避免重蹈“矿挖完了,以后怎么发展”的困境——

# “煤都”的探索与困惑

本报记者 杜铭



武家塔煤矿抽取采坑内的污水,经沉淀后用于绿化。图为沉淀池。

## 矿区复垦的武家塔样本

与很多传统大型露天矿为绿化而绿化的单一治理模式不同,武家塔人还积极发展生态产业,向土地要效益

没有飞沙走石、茫茫戈壁,却有绿树成行、草长莺飞——走进内蒙古鄂尔多斯市伊金霍洛旗的内蒙古神东天隆集团武家塔露天煤矿,让人仿佛置身“塞上江南”。

传统的煤矿总给人以“黑色”的印象,而这里满眼都是绿色。这里栽种了沙柳、苜蓿、松树、榆树等耐旱的植被,还搞起了农业种植和多种养殖业,鸡鸭牛羊成群。“要是你秋天过来,还可以品尝我们温室大棚的瓜果蔬菜。”武家塔煤矿安全矿长季治福对记者说,如今这片复垦区已经成了煤矿上的“米粮仓”,出产的农产品主要供应矿上职工食堂。

这样的绿色来之不易。为了这片绿色,武家塔煤矿下了不小功夫。季治福用手指轻轻挖开地下薄薄的一层黑色泥土,露出黄色的沙子。“为了防风固沙,我们采用了麦子和苜蓿套种的办法。麦子根系发达,长得快。第一年麦子长到1尺多高,第二年苜蓿长到1米高,解决了风化的问题。”为了在沙地上“长”出黑土,让荒漠变成绿洲,武家塔煤矿已经默默耕耘了十年。

地处陕西和内蒙古交界地区毛乌素沙漠边缘的武家塔矿区,水资源缺乏、植被稀少、风沙肆虐。周边生态环境十分脆弱,风蚀、沙化和水土流失比较严重。从

1988年开始开发建设至今,随着武家塔逐步建成百万吨级露天矿,武家塔矿的排土场也逐渐堆积了720万立方米的采煤剥离废弃物,给矿区生态环境带来日益严重的压力。复垦成为矿区迫在眉睫的重任。

矿区复垦工作是矿区生态补偿机制的核心内容。从2004年开始,神东天隆集团公司逐年对矿区排土场进行复垦建设。高低不平的排土场被修整为整齐划一的平地,武家塔人在平地上用网格状的沙柳锁定流沙,防风抗旱能力强的苜蓿、柠条、沙打旺落户排土场,并在矿区周边种下了大量的杨树、松树,形成了“乔、灌、

草”结合的主体防护网。为保障水源,武家塔人还在排土场内修建了一座占地15亩的人工蓄水池,露天矿采坑内的污水在蓄水池经过沉淀处理之后,用于排土场植物的绿化。为了节约宝贵的水资源,武家塔露天煤矿又在排土场内铺设了四通八达的喷灌设施,既节水又有效地保障了绿化的效果。到2013年,共建设规模排土场顶部1900亩,坡面1300亩,复垦区的绿化面积达到85%以上,荒漠变成了绿洲。

与很多传统大型露天矿为绿化而绿化的单一治理模式不同,武家塔人还积极发展生态产业,向土地要效益,为煤矿的后继发展未雨绸缪。他们从1400亩绿化带中开辟出150亩地,种植瓜果蔬菜,打造绿色无公害蔬菜基地。随着20多个品种的瓜果蔬菜喜获丰收,武家塔煤矿的员工吃上了绿色无公害食品。不仅如此,武家塔人还准备在未来十几年内,把矿区打造成集观光旅游、高效农业种植、养殖于一体的生态旅游矿区。

## 采访感言

作为调整损害与保护生态环境主体间利益关系的一种制度安排,生态补偿机制的重要性不容忽视。我国矿山环境治理形势十分严峻,矿区的总复垦率不到10%,与国外大多数国家的50%以上的土地复垦率相比,差距巨大。如何探索建立一套适应我国国情、具备较强操作性的矿产资源生态补偿机制,一直是政府部门和学界探讨的热点问题。在推动生态补偿相关法律制度出台、建立矿山环境治理和生态恢复资金筹措的良性运行机制等方面,各方都有过呼吁。

武家塔露天煤矿成了矿区复垦工作的典型后,前来取经的人络绎不绝。记者采访后也不禁追问,为什么武家塔煤矿会投入这么大的精力和财力进行复垦工作,是什么力量促使他们如此下功夫把这件事情做好?

武家塔人道出了缘由:矿产资源不可再生,武家塔煤矿也面临同样的境遇。据测算,目前露天矿可采储量5600万吨,按每年300万吨的开采量计算,18年后,武家塔露天煤矿将面临无矿可采、资源枯竭的状况,300多名职工的生计问题将摆在武家塔煤矿决策者面前。于是,他们琢磨着用手上的这块地干点啥,向土地要效益成为必然的选择。

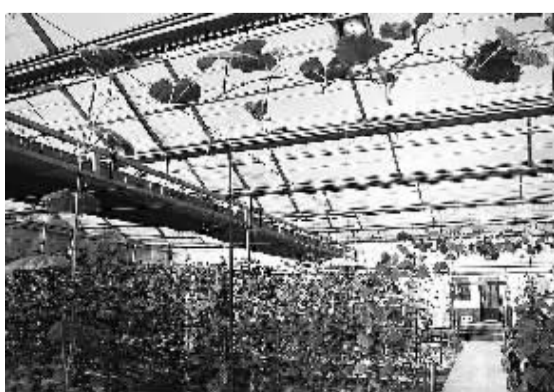
其实,大多数资源型城市最终都将面临同样的问题:矿挖完了,以后怎么办?这就是转型发展的问题。很多地方因为采矿而致富,但环境被破坏了,一部分人无偿占有了生态收益,却把污染留给了地方,生存都成了问题,谈何发展?从这个意义上讲,进行生态补偿,就是为了保障后人公平享有发展的机会。

资源型城市的转型发展和生态补偿,两者大有关系。就拿武家塔来说,草原恢复了,养起了牛羊,搞起了农业,为将来发展生态观光旅游业打下了基础。矿产资源开发者通过生态补偿,为今后的转型留了条“后路”,促进了当地的可持续发展,形成了矿产资源开发与生态文明建设的良性互动。

既然如此,我们为何不能让转型发展转化为资源型城市做好生态补偿工作的驱动力呢?如果能够通过制度安排和政策引导,变被动的“要我治理”为主动的“我要治理”,充分调动地方政府、企业、社会各方面的积极性,就完全可以建立矿产资源生态补偿机制和推进资源枯竭型城市转型发展结合起来,实现生态文明与经济完美融合。



武家塔露天煤矿。



武家塔煤矿在复垦区发展生态农业。

## 保证金制度“保”得了吗

矿山地质环境治理保证金制度是促使矿山企业履行生态补偿义务的有力保障,但目前保证金存缴标准偏低,

无法满足矿山环境保护与环境治理恢复的实际需求

武家塔露天煤矿的实践,是内蒙古鄂尔多斯市矿区复垦工作的一个缩影。上世纪末,鄂尔多斯还戴着“黑三角”的帽子。一批“粗、散、小”型煤炭开采企业给鄂尔多斯造成了严重资源浪费和污染,却没有担负起相应的环境保护责任,个别地区“浓烟滚滚遮天蔽日”。2005年以来,鄂尔多斯市打响了煤炭资源整合、加强生态治理的攻坚战,全面推进矿区环境综合治理和生态补偿工作,取得显著成效。

鄂尔多斯市煤矿局调研员梁永杰介绍,按照“谁开发、谁保护,谁破坏、谁治理,谁受益、谁投入”和“企业所有、政府监管、专款专用”的原则,鄂尔多斯市通过强

制矿山企业缴存矿山地质环境治理保证金,促使矿山企业对生产中造成的地质环境破坏问题进行及时和有效治理。

矿山地质环境治理保证金制度发挥了很大作用。截至2014年9月,鄂尔多斯市910家矿山企业中883家缴存矿山地质环境治理保证金6.6亿元。已有80家煤矿完成首期地质环境治理任务,实现治理68.9平方公里。191家非煤矿山企业完成地质环境治理验收,实现治理16.1平方公里。鄂尔多斯还进一步完善该制度,通过全面推行“一矿一企治理一山一沟”,形成了矿山企业营造碳汇林制度,企业每生产10吨煤植一棵树,累计建成碳汇林9.6万亩。

环境保护部南京环境科学研究所副研究员燕守广指出,保证金制度是促使企业主动履行矿山环境恢复治理义务、促进矿山生态环境恢复的重要机制。但我国大部分地区存在保证金存缴标准偏低的问题,无法满足矿山环境保护与环境治理恢复的实际需求,影响了保证金的返还和使用,并且会降低企业对矿山自然生态环境治理的自觉性。鄂尔多斯国土资源局负责人表示,如果企业不进行环境治理工作或验收不合格,启动保证金也难以负担矿山环境恢复治理。

就拿鄂尔多斯这个因煤而兴的城市来说,宏观经济形势的变化和煤价的起起落落,对以企业为主体的治理补偿工作也

带来了很大影响。鄂尔多斯市煤炭局煤炭矿区发展协调服务中心副主任白海军介绍,近年来随着煤炭价格一路走低,鄂尔多斯市大部分煤矿处于停产或半停产状态,生产矿山也大都处于微利甚至亏损状态,大部分煤炭企业短期内无力足额缴纳矿山地质环境治理保证金及土地复垦保证金,多数复垦资金投入不足,进度缓慢。

经济形势对生态补偿工作影响最直接的,莫过于生态移民搬迁。鄂尔多斯出台了移民搬迁“四个一”配套政策,即为转移农牧民提供一套住房、一份工作、一份社保、一份补贴,凡因煤炭开采影响当地群众正常生产生活的,都有明确的补偿标准,近年来累计完成移民搬迁81285人,投入资金143.3亿元。但现在很多企业停产,即使生产也是勉强维持,搬迁工作就此停滞。“过去开煤矿赚大钱,企业为了让农牧民搬迁,即使是一部分人提出比较高的搬迁条件,企业也不在乎,现在是农牧民倒过来催着企业要求尽快落实搬迁。”白海军说。

源价值、市场情况变动,这一问题普遍存在,使受益者没有为资源和生态的利用、破坏、污染付出应有的代价,也损害了保护者的利益,影响了其积极性。迫切完善矿产资源及产品价格形成机制,使之真实体现矿产资源开发过程中产生的生态环境损失。

再从管理体制上来说,尽管我国规定了各级政府和矿山企业对矿山环境和生态恢复的法律责任,但从矿山环境治理和生态恢复资金来源的实际情况看,目前只有国土资源管理部门在“孤军奋战”。由于部门经费整合效果不佳,部门间缺乏协调,造成了管理程序不规范,监管不到位、不彻底,以罚代管,执法尺度不一等现象。鄂尔多斯就存在这样的现象,由于缺乏监管手段,部分企业不履行主体责任,未批先建、手续不全、未建污染治理设施,以及生产管理粗放、不按规定操作、不按标准复垦等现象,对矿区的整体生态环境造成影响。

## “历史欠账”仍需补

仅仅依靠矿山地质环境治理保证金,只能保证“不欠新账”。还需要完善矿产资源及产品价格形成机制,多方

筹集资金,统筹安排解决好历史遗留的矿山环境治理与生态恢复问题

虽然鄂尔多斯市在矿产资源生态补偿方面做了大量工作,但仍有诸多难题有待破解。鄂尔多斯市各类矿山企业较多,特别是露天矿的采坑、排土场、工业广场粉尘污染严重,治理难度大。加之矿区环保历史欠账多,特别是老矿区遗留的生态环境恢复包袱巨大,不仅需要大量资金,治理难度也相对较大,如不能及时治理,极易诱发安全事故。但矿山地质环境治理保证金只适用于新建矿山企业,或新矿山开发新近产生的破坏,只能保证“不欠新账”;而对于历史遗留的矿山环境治理与生态恢复成本这

笔“老账”怎么弥补,仍然没有明确的办法。梁永杰认为,“过去矿山企业开采的利润都上缴国家,企业只负责生产,企业产生的生态损害旧账,要企业自己背负是不合理的。”

目前,对于重点老矿区和遗留矿山,鄂尔多斯市采用在各旗、区吨煤提取资金中统筹1至2元的办法,解决煤矿周边及老采空区、无业主井田内的污染补偿、生态治理和居民搬迁前期工作。2004年以来共申报获批准地质环境治理项目20个,累计投入资金约1.6亿元,完成治理面积10.7平方公里。下一步,鄂尔多斯希望

加大地质环境治理项目争取力度,使用更多国家、自治区专项资金开展治理;建立多元多级地质环境治理投资机制,按照“谁投资,谁受益”的原则,积极鼓励和引进社会资金进行治理。

不仅保证金存缴标准偏低,我国的石油、天然气、煤炭等重要资源的补偿费率只有1%,而国外矿产资源补偿费率一般为10%至16%,即使是美国这样一个矿产资源远比我国丰富的国家,其石油、天然气、煤炭(露天矿)权利金费率也高达12.5%。我国矿产资源补偿费率标准过低,而且不能随矿产资

变『要

『为我

金名