

论我国矿业用地法律制度中的权利冲突与协调

■ 任洪涛

(海南大学法学院, 海口 570228)

摘要: 我国矿业用地实践中所存在的问题有其深刻的经济、社会、文化等根源, 但究其原因在于矿业用地法律制度中的权利冲突。冲突的现实表征为矿业权与土地物权之间的冲突以及矿业权与环境权之间的冲突。对于我国矿业用地法律制度中权利冲突的解决之道在于四个方面: (1) 转变矿业用地从指标管制走向规划管制; (2) 合理降低矿业用地取得成本; (3) 注重矿业用地法律关系中的权利衔接; (4) 推动矿山生态修复法律责任的实现。

关键词: 矿业用地; 法律制度; 权利冲突; 解决之道

中图分类号: DF461; F407.1; F062.1 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995 (2019) 02-0025-06

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.0000190

Discussion the Rights Conflict and Coordination in the Legal System of Mining Land in China

REN Hongtao

(Law School of Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: The problems existing in the practice of mining land in China have their profound economic, social and cultural roots, while tracing it source, the reason is the conflict of rights in the legal system of mining land. The realistic manifestation of conflict is the conflict between mining rights and land property rights as well as the conflict between mining rights and environmental rights. The solutions to the conflict of rights in the legal system of mining land in China lie in four aspects: (1) changing the mining land from index restraints to planning control; (2) reasonably reducing the cost of mining land acquisition; (3) paying attention to the rights connection of the legal relationship of mining land; (4) facilitating the realization of the legal responsibility of mine ecological restoration.

Key words: mining land; legal system; rights conflict; solutions

1 我国矿业用地法律制度的价值目标

矿产资源的不可再生带来的日益严峻的资源供需形势, 以及矿业开发造成土地破坏所带来的环境问题, 使得人们越来越重视对矿业用地法律制度的研究。对矿业用地法律制度的设置并不单纯是国家制定用地规则, 更重要的是传递、推行被国家认同

和接受的价值取向和价值追求。矿业用地法律制度中的价值取向和价值追求是由矿业实践活动的性质所决定的, 本质上是矿业用地管理者在立法时对利益追求的取舍问题。

1.1 理想目标: 矿业用地的公平

公平的本质是人与人之间利益关系的衡平, 也

收稿日期: 2018-11-17; 修回日期: 2018-12-06

▲ **基金项目:** 2018年度国家社科基金青年项目“生态修复性司法模式及其实践路径研究”(18CFX072); 2016年度司法部国家法治与法学理论研究课题“生态修复市场化运作的法律保障研究”(16SFB5036); 2018年度海南省哲学社会科学规划课题“海南自贸区(港)建设中的生态修复法律责任问题研究”(HNSK(QN)18-13)

▲ **作者简介:** 任洪涛(1984—), 男(蒙古族), 陕西省韩城市人, 海南大学法学院副教授, 海南大学生态文明法治研究中心秘书长, 环境法学博士, 研究方向: 环境与资源保护法。

是法律制度的核心价值之一。我国矿业用地中的利益矛盾和利益冲突十分尖锐和复杂，这就要求管理人员在矿业用地的现行法律体系下，利用法律规则以求得不同利益主体之间的利益衡平，最终实现用地公平与公正的目标。

首先，公平价值观有利于衡平政府、农民、企业三者之间的利益矛盾。我国目前的矿业用地利用方式，矿企主要考虑征地成本、土地复垦及后期管护等成本费用；农民考虑矿业用地被征收后的赔偿标准，以及失去土地后的就业保障等关系民生的问题；而政府考虑的是土地资源管理与配置，要求既保证人民基本生活水平的提高，又能增加地方财政收入。同一块土地资源承载和担负着政府、农民、企业三方不同的利益诉求。而公平价值观的确立有利于衡平和解决政府、农民、企业三者之间的利益矛盾。这就要求政府始终秉持公平的理念对土地资源进行配置与管理，要求矿业用地的公平利用不仅是形式上的公平，更要达到实质的公平。

其次，公平价值观有利于缓解建设用地指标与耕地占补平衡之间的矛盾。矿业生产往往需要占用较大面积和较多数量的土地，如果特定地区的建设用地指标全部用于当地的资源开发类工业用地，会导致所在区域规划建设用地指标极度紧缺。地方政府为了避免其他建设项目的占补平衡指标的缺少，往往暂缓或者不给矿区建设用地指标。我国矿区普遍存在着建设用地指标与耕地占补平衡的矛盾与冲突。矿业用地管理以公平价值观为指导原则，使得土地管理者在土地资源配置的过程中，会着重考虑利益相关主体之间的矛盾和冲突。

最后，公平价值观有利于化解企业负担与农民就业安置之间的矛盾。一方面，矿企有着巨大的用地需求，而土地征收成本也愈发沉重，不利于其长期健康发展；另一方面，大量的农村集体土地被征收后，土地所有权性质由集体变为国有。矿企目前以货币安置最为普遍。这种方式是将安置补助费一次性发放给被征地农民，无保障解决失地农民长期稳定的生活。通过在矿业管理中确立公平价值观，能够清晰地审视失地农民就业安置与矿企负担之间的关系，也能明确地认识到失地农民对就业保障的

殷切盼望和需要，进而能够完善有利于减轻企业负担和失地农民就业安置的制度环境。

1.2 核心价值：矿业用地的效率

市场经济法律制度的效率价值是所有法律规范、法律制度及其运作活动应普遍遵循的核心价值。确立矿业用地的效率价值观，同时也是提高土地利用效率，缓解土地资源瓶颈、实现矿业健康持续发展的重要途径。

首先，效率价值观有利于提高土地资源的市场化配置水平。在市场经济条件下，土地资源主要通过市场进行配置，政府的作用是为市场的充分竞争创造公平、宽松、高效的制度环境。土地利用与管理中以效率为价值观，变革了工业用地的出让机制，也成功地探索出区域土地利用的共享机制。跨区域土地合作开发机制允许建设用地指标跨省区调剂使用，考虑我国矿产资源分布不均的现实情况，地区间宜通过土地有偿转让、共建基础设施等多元形式，实现矿业用地跨区域的整体开发。

其次，效率价值观有利于优化矿业用地的取得方式。效率价值观作为用地制度最为核心的价值目标之一，为人类实际配置土地资源提供了不可或缺的衡量标准，更有利于土地资源的优化配置及高效利用。我国现行的矿业用地取得方式主要有国有建设用地划拨、国有建设用地出让、国有土地租赁、国有土地作价出资（入股）、国有土地授权经营等几种方式，但矿业用地取得方式和使用时间的现有规定早已不能满足现实社会经济发展的需要。我国矿业用地试点地区通过发挥地役权和土地租赁等土地利用制度的优势，促进矿业用地取得方式的不断优化，是效率价值观在矿业用地法律制度中的集中体现。

最后，效率价值观有利于切实落实矿业用地的监管。要从根本上解决土地资源有效利用的问题，必须端正对效率的认识，深刻认识到矿业用地效率体现的是一种有效用的投入产出关系。我国矿业用地的监管工作任重道远，尤其是在我国经济转型和社会转轨的关键阶段，如何从制度上、法律上来健全土地监管工作，实现土地资源保护和矿业经济发展对用地需求之间的协调，这需要运用效率价值

观来管控和调整矿业用地行为。

1.3 重要任务：矿业用地开发利用的可持续性

矿业用地的可持续利用是实现矿业经济持续发展的重要基础和前提。其中，协调好矿业经济发展、矿区生态环境改善与土地资源可持续利用的关系，是矿业用地法律制度的战略性价值，这对土地管理与矿业繁荣均具有深远的意义。

首先，可持续发展价值观有利于提升矿业用地的利用管理水平。矿业用地管理是土地行政管理部门和矿企为了促进矿业用地的有序与高效利用而进行的全过程管理活动。土地管理工作是一定社会条件下的自觉、有目的的活动，需要有先进的理论和方法对其进行指导。需要将整个土地管理过程中的经济、法律、行政、技术等各种因素作为一个整体来研究，形成一项系统的管理科学。因此应坚持矿业用地的可持续发展价值观，促进矿业用地制度和生态文明建设的有效衔接，进一步提升矿业用地的利用管理水平。

其次，可持续发展价值观有利于促进矿业经济结构转型战略实施。对矿业经济结构转型而言，不仅要求代表矿业生产力发展的增长方式的可持续性，而且要求反映矿业生产关系的经济体制的可持续性。由于矿产资源具有不可再生性和枯竭性，在矿产资源的开发利用过程中必须始终坚持可持续发展理念，善于利用新技术与新工艺，加快清洁开采与资源综合利用技术的研究与应用，减少矿区废物的排放，提高矿业用地的利用效率，降低环境污染，改善生态环境，走绿色矿业发展的道路。

最后，可持续发展价值观有利于矿业领域的生态文明建设。自改革开放以来，我国矿业高速发展，表现出独特的生命力，但同时也造成了巨大的环境问题。矿业环境问题已经成为一个严重的社会问题，危害了相关权利人的权益。为了应对矿业环境问题的挑战，人类需要引入可持续发展的土地伦理观，开创出一条能够支撑人类永续发展的用地途径。

2 我国矿业用地法律制度中权利冲突之现实表征

矿产资源依附于土地资源而存在，使得矿业权与土地物权以及相关居民的环境权三者之间不可避免地发生着各种紧密联系，而我国现行的法律法规、地方性立法、政策性文件在矿业用地的规范方面存在着诸多不一致的地方，这种制度现实必然会带来各项法律权利之间的冲突与纠纷。

2.1 矿业权与土地物权之间的冲突

在我国现行的矿业法规和土地管理法规背景下，矿业权人的矿业权与矿业用地相关权利人的土地物权有着不可避免的冲突性。由于矿产资源赋存于地表或地下，对土地有着天然的依附性，矿业权人在实施勘查、开采矿产资源活动时必然要对土地进行改造和开发，造成矿业权与土地物权在空间上的交叉与碰撞，导致矿业权人不可避免地与矿业用地上原有的土地相关权利人发生一定程度的冲突与纠纷。

一是矿业权与土地所有权之间有所冲突。在我国，土地资源分为国家所有和农村集体所有两种形式，而矿产资源却不分地域和矿种一律为国家所有。两项所有权体系的错位与不协调，造成了权利主体行使矿业权与土地所有权之间的冲突。从矿业权与国有土地所有权之间的关系上看，矿业权人在国有土地上勘查、开采矿产资源时，除了需要通过行政许可获得矿业权，还必须取得相应矿业用地的使用权。根据《国有土地出让、转让暂行条例》第12条规定，工业用地出让的最高年限为50年；而根据我国矿业法规的相关规定，一般探矿权的存续期限最长为3年，石油、天然气的探矿权最长为7年，采矿权的存续期限最长为30年。在矿业勘查、开采实践之前，矿企对矿业用地使用权期限只是一种估算，实际的使用年限可能远短于出让合同中确定的土地使用期限。这造成了矿企的沉重负担和土地资源的严重浪费。

从矿业权与集体土地所有权之间的关系上看，按照《土地管理法》第43条和57条的规定，矿业权人勘查、开采矿产资源涉及使用集体土地的，就得按照征用的方式先把集体土地征为国有土地后，再将该土地出让给矿业权人；或者与有关集体组织约定使用其所有的土地。而《宪法》第10条又将土

地征用严格限制在“公共利益”需要的范围内，且没有对“公共利益”的范畴进行明确，故矿业权人即使在合法取得矿业权之后，也可能出现无法取得相应的矿业用地使用权，进而无法行使矿业权的情形。

二是矿业权与土地使用权之间有所冲突。由于土地使用权和土地他项权利实质上皆是土地相关权利人依法对土地进行利用并取得收益的权利，故此处论述的土地使用权是包括土地他项权利在内的广义的土地使用权。矿业权与土地使用权的行使指向同一地块时，便会出现何种权利优先使用，如何对另一种权利补偿的问题。根据物权成立在先或物权效力优先原则，在已经设立土地使用权的土地上是不能再设立矿业权的，同样，在已经设立矿业权的矿区范围内也不能再设立其他土地使用权，否则行使任何一项权利都会干涉到另一项权利行使的自由。但是，对事关国计民生或者具有战略意义的矿产资源而言，应当终止已经成立的土地使用权而设立矿业权。涉及国有土地的，国家自然会将土地使用权收回并对土地使用权人进行补偿；涉及集体土地的，国家会将其进行征用，并对土地所有权人和使用权人进行相应的补偿。对于一般矿产资源来说，往往是在矿业权人的请求下，先由土地所有人和土地使用权人协商一致终止土地使用权人对土地的利用，然后由矿业权人通过与土地所有权人订立土地使用合同而享有对该幅土地的利用。

三是土地使用权对矿业权取得的限制。法律明文规定了不能设立矿区的地方，并详细列出了限制的范围。如《矿产资源法》第20条规定，非经国务院授权的有关主管部门同意，不得在下列地区开采矿产资源：港口、机场、国防工程设施圈定地区以内；重要工业区、大型水利工程设施、城镇市政工程设施附近一定距离以内；铁路、重要公路两侧一定距离以内；重要河流、堤坝两侧一定距离以内；国家划定的自然保护区、重要风景区，国家重点保护的不能移动的历史文物和名胜古迹所在地；国家规定不得开采矿产资源的其他地区。另外，我国长期坚持实行最严格的耕地保护制度，18亿亩耕地保护的底线是坚决不能碰的，出于保护耕地的目的，

在重要耕地保护区域也是不能设立矿业权的。

2.2 矿业权与环境权之间的冲突

矿产资源作为环境要素的物质载体和空间体现，是自然生态环境系统的重要组成部分，在对其开发、利用、加工及废弃物处置各环节中，无疑会对自然环境的质量和功能造成一定的影响和损害。同时，矿业权人行使矿业权时必然会影响对相关环境权利的保障，随着生态文明和环境权理念的逐步确立，矿业权与环境权的冲突也会愈发严重。

一方面，矿业权与环境权之间的价值取向有所冲突。从价值取向角度上来看，环境权着眼于环境资源的生态价值，矿业权着眼于环境资源的经济价值。矿业权人行使矿业权的目的是为了满足不同人民不断增长的物质和文化生活需要，提高人们的生活的品质。然而，在矿产资源开发和利用过程中，矿业权人会过度扰动矿区的自然生态，并产生很多无法利用的废弃物，造成矿区生态破坏与环境污染，这就造成了矿业权主体和环境权主体为实现自身权利价值之间的冲突和博弈。现实中矿业权人关注的目标和重点是矿业开发所带来的经济价值，经济利益最大化是其唯一的价值取向，而在“人类中心主义”占主导的生态伦理背景下，这种纯经济性色彩的价值取向带有明显的片面性。

环境权是寻求人与自然和谐共生的价值取向，是维护公众环境利益的法律基础和依据。自然环境和人类都是世界的重要组成部分，都具有存在的内在价值，都具有存在和发展的权利，没有高低贵贱之分，矿区内的人与自然和谐共生也是生态文明建设的价值目标。环境权主体要求矿区在发展矿业经济的同时，应当以实现自然生态平衡、社会和谐有序和人的全面可持续发展为目标，最终达到实现矿区经济效益、生态效益和社会效益的有机统一。总之，矿区生态环境能否得到有效的保护，归根结底取决于矿业权人和矿区其他社会主体的自觉和自律，取决于人类在多大程度上自觉认识和尊重自然规律，并主动调整矿业权的行使方式，使得矿业权和环境权在价值目标上具有一致性。

另一方面，矿业权的发展需求与环境权的环保要求之间有所冲突。矿业权的行使以消耗土地矿产

资源为代价，而环境权的享有必须以一定品质和规模的环境资源要素为基础，二者在矿业用地的使用中存在此消彼长的矛盾。矿产资源的开采利用必然会对有限的土地资源构成压力，矿产资源的不合理开采不可避免地会造成矿区生态环境品质的降低。我国许多重要的矿产资源利用率低下，矿产资源开发造成的生态和环境破坏严重，给可持续发展带来了压力。总之，土地和矿产资源的有限供给与人类发展的无限需求，诱发了矿业权和环境权的冲突。人们既希望社会产品的极大丰富，又要求生活环境的品质良好，权利主体在特定矿区内很难把握矿业权和环境权的平衡。

3 我国矿业用地法律制度中权利冲突的解决之道

我国矿业用地法律制度存在着诸多不足，这不是仅仅依靠制定几部法律、修订几项规章就能有效改良的，如果不加分析而大规模地盲目立法，更有可能导致法律资源的浪费以及矿业用地效益的损耗。建立合理的土地制度体系是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，为此，如何在法治国家建设的背景下重塑我国矿业用地的相关法制，选择好科学合理的改革路径已经成为法学学者研究的一项重要任务和使命。从改革开放之初沿用至今的矿业用地制度，在很多方面已不能适应市场经济发展的需要，亟待一定程度的制度变革和创新。对矿业用地法律制度来说，不改革是最大的风险，改革则可以实现巨大的政策红利。

3.1 转变矿业用地从指标管制走向规划管制

土地作为一种稀缺资源，土地指标管制的方式在我国特定历史时期的确对耕地资源起到了强有力的保护作用。然而，伴随着矿业开发的迅速发展，源于计划体制下的指标体系不断遭到现实的挑战和质疑。土地的利用方式和利用效果关系着一个地区乃至一个国家的经济水平、政治稳定和社会发展，尤其是矿业用地作为土地利用的特殊方式，其开发和利用必然受到公共利益和社会发展的制约。我国现行的征地制度、建设用地指标管制手段不能满足快速增长、多元化的矿业用地需求，这在矿业

经济发达的地区尤其明显。指标配置、行政许可等方式是对土地资源配置的直接干预和调控，实质上是一种管制措施。我国目前以实行建设用地指标配置的方式对矿业用地进行管控，极大地滞后于矿业经济的发展。

在市场经济和法治社会，土地规划是实现私人土地财产权与公共利益平衡的最重要的方式，也是政府管控土地利用的龙头制度。土地行政管理者按照农业、工业、商业等功能的不同，制定土地利用的总体规划 and 专项规划，进而实现土地的合理利用，发挥土地资源的最大价值。土地规划管制可以矫正矿业用地资源在市场配置中的外部性、信息不完全等问题，还可以降低矿业用地市场的交易成本，防止矿业用地征用过程中的权力寻租，是土地管理的必要制度设计。人类对自然资源的利用经历了从地上到地下、从单项到综合、从影响甚微到具有了毁灭性力量的过程，这就要求我们以历史的眼光规划当前的资源利用，为资源的可持续利用创造条件和空间。为此，应当转变我国矿业用地的管理方式，从指标管制转向规划管制，特别是为改变我国目前土地利用整体绩效不高的现实，要在矿业用地规划中要重点考虑矿产资源和土地资源的综合性、战略性、长期性、动态性和可持续发展等特性。

3.2 合理降低矿业用地取得成本

根据我国现行法律相关规定，取得矿业权并不意味着取得相应矿业用地的土地使用权，同样取得土地使用权也不意味着拥有其土地范围内的矿业权。矿企要获得采矿用地使用权，需支付征地费、耕地占补平衡费、土地出让金、土地复垦费、矿产资源税、补偿费和采矿权使用费等各种税费。若加上开采矿产品的其他设备损耗、人工费用等成本，在矿产品价格战日益激烈的今天，矿企的负担过重，难以激发其参与市场竞争的活力。而目前要求矿企承担“征地和复垦”的双重任务，过重地加大了矿企的经济负担，有碍于矿企实施土地复垦的积极性。

合理降低矿业用地取得成本是矿业用地法律制度改革的重要目标。纵观历代土地制度的变迁，土地利用的制度安排都是社会法律制度的基础。对矿

业而言,矿业土地利用制度的优越与否直接关系到矿业法律体系的稳定程度。为了使矿企不必承担过多的征地成本,应当以矿业用地的取得方式为突破口进行革新,实现矿企对不同类型的矿业用地采取不同的取得方式。特别是对于探矿用地而言,完全可采取临时用地或租赁的取得方式。例如,自2005年广西平果铝土矿被设立改革试点以来,经过10多年的努力,已经探索出了采矿用地以临时用地供地的一套完整的经验与做法,并形成了配套的实施办法、制度及规范。

另外,矿业用地法律制度改革的方式可以是制定专门的矿业用地法律规范,也可以是在对现行法律规范进行解释的基础上丰富矿业用地的取得方式。矿业用地法律制度改革应该以市场配置土地资源为导向,以有效降低矿企用地成本为目标,沿着完善土地使用权的路径进行。

3.3 注重矿业用地法律关系中的权利衔接

英美等绝大多数西方国家保持着土地所有权和矿产资源所有权合一的法律传统,土地所有权人的权利是名副其实的“上至天空,下至地心”。这也意味着,土地所有权人当然享有土地中所赋存的矿产资源。由于我国土地所有权归属国家或集体所有,而矿产资源属于国家所有,呈现出土地所有权“二元制”与矿产所有权“一元制”不相匹配的现实,这造成了在同一块土地上的每个权利主体无法就其各自的利益导向达成一致,矿业权主体和土地使用权主体产生冲突的境况。彻底解决我国矿业用地中权利冲突的现实,是一项极为艰难的系统工程,这需要对《矿产资源法》和《土地管理法》进一步修订和完善,并建立一套有效的协调机制。

首先,有效衔接矿产资源规划与土地利用规划,这是解决矿业权与土地物权冲突的治本之策。在资源利用规划的编制阶段,应协调好矿产资源利用规划与土地利用规划之间的关系,使得不同规划都充分考虑到矿业生产和土地利用的现实,找到一个科学有利的平衡点。

其次,将矿业权与土地物权合二为一进行处置。我国矿产资源管理与土地资源管理现在都统一于自然资源部,因此,将两项权利合二为一的可操

作性非常强。在矿业权招标、拍卖前,政府有关部门应将所需矿业用地的土地使用权预先征收或收购,然后在拍卖矿业权时,连同土地使用权一同拍卖。这样既减少了因矿业权和土地物权主体不同所造成的权力行使的冲突,也会降低矿业开发纠纷的几率,大大提高了矿业活动的效率。

最后,协调解决矿业权与环境权之间的冲突。总体上应采用前文所述的战略意义优先原则。在生态多样性保护区、自然保护区、历史人文遗迹保护区等区域内均应严格禁止矿业权的设立;同时充分利用矿业用地的准入制度和退出制度,来维护和涵养矿业用地区域的生态环境。

3.4 推动矿山生态修复法律责任的实现

绿色矿山建设不是单一的环境保护问题,而是一项复杂的系统工程。虽然构建绿色矿山的理念早已在相关政策文件中予以明确,但关于制度落地仍未形成融政策和法律为一体的长效机制。特别是矿产资源的开发离不开用地问题,解决矿业用地的合理利用是进行矿产资源开发的前提。我国传统的矿业权设置方式很少考虑土地的生态利用,造成的生态损害后果相当严重。矿企对经济效益的过度追逐,对土地资源只索取不投入的做法,将加剧矿业用地的地力退化和生态环境恶化,也严重影响到土地资源的可持续利用和经济社会的可持续发展。生态损害是生态环境恶化的一个重要人为因素,生态修复则是解决生态损害问题的有效方式,然而当前生态修复作为生态文明制度建设的重要内容没有发挥出应有的作用,这主要是因为生态修复法律责任的严重缺失。

当然,生态修复既不是传统民事责任承担方式意义上的恢复原状,也不是传统环境行政责任和刑事责任的承担方式,而是一种立足于环境法自身特点而独立存在的应对环境侵害责任承担的必要方式。为此,需要矿山生态修复法律责任与传统法律责任的对接。在刑事法律责任方面,应体现为刑罚设定或者刑事司法实践的生态修复方式的多元化,强调保护环境法益的重要性。而实现生态修复法律责任与民事法律责任的对接,重点应放在修复性司

(下转第46页)

玉米和整齐划一的排排良田。该村很重视旧村复垦,村里的群众也很支持,不仅改观了村容村貌,改善了村民的居住环境,为今后建设美丽乡村打下了基础,更重要的是增加了耕地面积,增加了村民的收入。

3.4 严格落实耕地“占一补一”政策

目前上杭县各地正处于建设快速发展时期,经济要发展就必须有工业、能源、国防、基础设施等重点项目,其中有些项目不可避免会占用耕地。因此必须统筹建设与耕地保护之间的关系。坚决落实耕地“占一补一”政策,且补充耕地指标交易价不能低于30万元/亩,保证耕地数量不减少且质量有提升。积极盘活存量建设用地,可以考虑使用存量土地进行地方性项目建设。这样既能满足建设需求,又能保护耕地“红线”。

4 结语

建立国土空间规划体系,科学合理使用土地资源,切实保护耕地“红线”。必须以土地利用总体规划为引领,以资源环境承载力、建设用地总量“双控”和耕地保护红线、生态保护红线、城市开

(上接第30页)

法和损害赔偿责任问题上。例如,法院责令行为人通过补种树木、净化水质等方式来承担法律责任。行政法律责任的焦点应放在对环境行政责任的履行上,如恢复原状、限期治理等履行方式。

建设绿色矿山的关键在于用地方式的可持续性。矿企应当挖掘矿业用地上的其他矿业投资的潜力,比如对工矿厂房等资产的二次利用。以可持续性利用的视角来看矿业用地问题,采矿的结束绝不是矿区土地生命周期的终结,而是另一个新的开始。这就需要对于矿业废弃地、污染地进行修复,实现对土地的再次利用。实践中,矿山生态修复的责任承担是“以采矿企业为主,政府为辅”,但几十年的修复效果不甚理想。究其原因,就在于生态修复法律责任实现不佳。可采取多元主体合作修复的形式,对具体的修复主体来说,这不仅没有削弱责任主体的义务,反而可以大大增强主体的责任意识,一定程度上也体现了环

境治理主体从一元向多元的转变。多元主体参与到矿业用地的生态修复活动中,最终也可形成一种稳固的法律责任实现路径。

参考文献

- [1] 谭西贵,孙明芳.关于增加农民农业收入的思考[J].安徽农业,2004(12):56-57.
- [2] 王姝宇.城镇化进程中耕地保护问题探究[J].吉林农业,2014(6):1.
- [3] 康文玲.我国耕地保护面临的困境及解决对策[J].科技展望,2014(24):26.
- [4] 倪源.关于加强耕地保护的调查与思考[J].农村.农业.农民(A版),2010(8):25-26.
- [5] 崔晓黎.当前保护耕地资源面临的问题与对策[J].决策咨询通讯,2008(2):42-44.
- [6] 丁蓓.基于“三生”空间的国土空间开发利用分析:以浙江省为例[J].中国国土资源经济,2018,31(9):11-18, 34.

参考文献

- [1] 傅英.中国矿业法制史[M].北京:中国大地出版社,2001:7.
- [2] 蔡守秋.从环境权到国家环境保护义务和环境公益诉讼[J].现代法学,2013,35(6):3-21.
- [3] 潘文灿.对广西平果铝土矿采矿用地方式改革的建议:广西平果铝土矿采矿用地改革试点10年的成效、问题及措施[J].中国国土资源经济,2017,30(2):4-8.
- [4] 徐媛媛,李超峰.法治视野下绿色矿山构建分析[J].中国矿业,2013,22(10):56-60.
- [5] 刘鹏.论生态修复的环境法属性[J].政法学刊,2016,33(2):114-119.
- [6] 任洪涛.生态修复法律责任主体社会化研究[J].贵州大学学报(社会科学版),2018,36(2):100-108.