

# 我国矿山环境治理恢复基金制度的构建

杨凌雁, 李花华

(江西理工大学文法学院, 江西 赣州 341000)

**摘要:**“矿山环境治理恢复基金制度”在国务院发布的《关于印发矿产资源权益金制度改革方案的通知》中取代了自 2006 年确立的矿山环境治理恢复保证金制度,这是一项制度创新。施行十余年的矿山环境治理恢复保证金制度并未有效阻止矿山环境的持续恶化,该文件的发布,表示了矿山环境治理专项资金制度改革的决心。构建矿山环境治理恢复基金制度,建议在顶层框架设计上设立统筹工作的协商组织、确定统一的基金名称、确认基金的法定地位和采用市场基金的模式;完善基金计提制度,统一计提范围、规范计提方法;完善基金使用制度,应贯穿过程性的审核程序、自主计提和自主配置的使用方式;完善动态监管、公众参与和企业矿山治理信用系统等监督机制。

**关键词:** 矿山环境治理恢复保证金; 矿山环境治理恢复基金; 制度改革

**中图分类号:** F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2018)12-0077-06

## The construction of the restoration fund for mine environment system in China

YANG Lingyan, LI Huahua

(School of Law and Humanities, Jiangxi University of Science and Technology, Ganzhou 341000, China)

**Abstract:** *Notice on the Reform Plan of The Royalty of Mineral Resources* published by the State Council, “the restoration fund for mine environment system” replaced “the restoration deposit for mine environment system” established in 2006 which run more than 10 years but did not improve the mine environment effectively, which is a system innovation. The release of this document represented the determination to change the special fund system for mine environmental management. Establishing the mine environment restoration fund system, suggestions are giving as follows: the top framework design should be reasonable, and the provision system should formulate an unified plan and carry out method of extraction; the use system should strengthen the whole process audit procedure, and determine the way of extraction and domination; and the supervision mechanism should be improved, such as dynamic supervision, public participation and credit system of mining management.

**Keywords:** the restoration fund for mine environment; the restoration deposit for mine environment; system innovation

矿产资源是国民经济和社会发展的基础,但在矿产资源开发利用中,我国的矿山环境已遭到了严重破坏,仅污染严重的有色金属矿山就占

21.66%,污染较严重的矿山占 43.42%<sup>[1]</sup>。矿山开采造成大气、水体、土壤、噪音、固体废弃物等方面的污染频发,其治理和恢复成本非常高。以赣州稀土矿山的开采及治理为例,因生产经营方式粗放,及早期的工艺落后,造成了严重的资源浪费和环境污染,严重影响矿区周边群众的生活<sup>①</sup>。原工业和信息化部副部长苏波指出,经初步测算,仅恢复治理赣州因

**收稿日期:** 2018-04-17 **责任编辑:** 赵奎涛

**基金项目:** 江西理工大学博士启动基金资助(编号:jxxjbs13025)

**第一作者简介:** 杨凌雁,女,博士,讲师,主要从事环境与资源保护法学等方面的教学与研究工作。

**通讯作者简介:** 李花华,女,硕士研究生,研究方向为环境与资源保护法学, E-mail: 993897422@qq.com。

**引用格式:** 杨凌雁,李花华.我国矿山环境治理恢复基金制度的构建[J].中国矿业,2018,27(12):77-82. doi: 10.12075/j.issn.1004-4051.2018.12.023

<sup>①</sup> 摘自 2012 年发布的《中国的稀土状况与政策》的支撑文件赣南环境报告。2012 年 4 月,国家多个部委组成的联合调研组发布了赣南环境报告。报告称,稀土开采污染遍布赣州的 18 个县(市、区),涉及废弃稀土矿山 302 个,遗留的尾矿(废渣)达 1.91 亿 t,被破坏的山林面积达 97.34 km<sup>2</sup>,仅治理残留的废渣就需 70 年。

稀土开采造成的环境污染就需要 380 亿元。以赣州稀土矿山不到 100 亿元的净资产无法承担高额的修复费用,企业存亡堪忧,更不用说持续履行矿山环境治理恢复责任。矿山环境治理不到位,资金筹措成为制约矿山环境治理恢复的核心问题。

## 1 矿山环境治理恢复基金制度的历史沿革

### 1.1 矿山环境治理专项资金制度的三个发展阶段

1) 2006 年以前,矿山环境治理专项资金制度探索阶段。20 世纪 90 年代,随着我国经济快速发展,矿产资源的需求量大幅增长,混乱无序的开发造成了矿山环境急剧恶化,出现大量法人主体灭失的矿山。政府的治理压力越来越大,无法在治理遗留废弃矿山的的同时,兼顾新矿山的治理,便转向探索以企业承担治理责任为主的模式,并开始借鉴当时相对成熟的“三同时”保证金制度的经验,多省开始探索如何有效进行矿山环境治理恢复,国家层面也逐步推进矿山环境治理专项资金制度建设。在 2003 年 12 月国务院发布的第一部《矿产资源政策》白皮书中,首次以文件形式提出建立矿山环境治理保证金(以下简称“保证金”)制度。

2) 2006 年至 2017 年,矿山环境治理保证金制度阶段。2006 年,国土资源部、财政部、环境保护部<sup>①</sup>联合发文《关于逐步建立矿山环境治理和生态恢复责任机制的指导意见》(财建[2006]215 号),明确要求各省市建立保证金制度,要求采矿权人按照规定缴纳保证金,保证金制度在全国大规模推广,但实践结果并不乐观。理论界和实务界开展了广泛研究,认为各地保证金名称不一、用途各异和政策差异,导致具体适用不清晰;“先治理、后返还”的模式导致企业资金压力大、欠账率高、生态欠账多;保证金标准过低,企业持被动治理心态、难以自觉进行矿山环境治理恢复;保证金制度配套制度不完善,保证金制度难以发挥作用;缺乏公众参与、公众监督,容易发生合谋产生地方政府寻租。同时提出了科学制定保证金的收取标准、收取方式、返还途径,多元化保证金形式,严格矿山环境规划和环境影响评价制度,强化政府环境责任等建议<sup>[2-10]</sup>。理论界和实务界开始达成共识,保证金制度难以解决矿山环境持续恶化的问题,并且开始探索新的专项资金制度。在“简政放权、放管结合、优化服务”改革的要求下,矿山环境治理专项资金制度由“政府监管”的保证金制度,转为企业自主使用、自主治理、“政府监督”的矿山环境治理恢复基金(以下简称“恢复基金”)制度,以强化“谁污染、谁治理”的主体责任。2013 年,作为保证金制度的第一批试点地陕西省,率先暂停

提取保证金。

3) 2017 年至今,矿山环境治理恢复基金制度阶段。随着税费改革全面铺开,作为促进资源节约利用、促进环境保护的重要途径,税费改革关系到企业的生存发展,其中资源税改革对矿山企业关系尤为重大<sup>[11]</sup>。矿产资源方面的立法相对缓慢,缺少完整、系统、高阶位的矿山环境保护立法,矿山环境治理恢复责任的法律依据、责任落实细则、配套制度等需在矿产资源立法中体现。伴随着税费改革和矿产资源立法工作的开展,2017 年 4 月,《关于印发矿产资源权益金制度改革方案的通知》(以下简称《改革方案》)中明确提出了要构建恢复基金制度。2017 年 7 月,财政部、国土资源部、环境保护部联合发布《关于取消矿山环境治理恢复保证金建立矿山环境治理恢复基金的指导意见》(征求意见稿,财办建[2017]73 号,以下简称《征求意见稿》),同年 11 月正式文件《关于取消矿山地质环境治理恢复保证金建立矿山地质环境治理恢复基金的指导意见》(财建[2017]638 号,以下简称《指导意见》)发布,明确取消保证金制度,但企业应承担矿山环境治理恢复责任,以基金的方式筹集矿山环境治理恢复资金。

### 1.2 恢复基金制度与保证金制度的比较

恢复基金制度优于保证金制度的制度设计,能有效改善矿山环境治理恢复资金筹措难、矿山企业资金压力大的问题,激发企业以积极的心态去践行矿山环境治理修复,还能实现去行政化,使主管部门监督管理流程更加流畅。

第一,恢复基金行政性质有所弱化,降低企业资金压力。保证金由主管部门收取,非经成果验收,保证金一直列支在财政专户上,具有押金的性质。一旦企业不落实矿山修复责任或落实效果不佳,该保证金便被主管部门没收,这种押金具有很强的行政性。根据《指导意见》的要求,企业必须通过建立基金的方式,筹集治理恢复资金,但该资金进入企业在银行设立的基金账户,不再列支财政专户;当发生修复费用时,企业从基金账户提取资金进行核销,并计入生产成本,行政性和审核程序明显弱化了。一旦矿山修复结果未达到要求,主管部门便会追责。这种制度设计,减少了主管部门对企业的监督干预,提高了企业的资金运用效率,有效降低了企业的资金压力,还能督促企业进行矿山修复。

<sup>①</sup> 根据《第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定》,国土资源部已整合进入“自然资源部”;环境保护部已整合进入“生态环境部”。

第二,进一步贯彻损害担责原则,突出企业“主人翁”精神。损害担责是环境保护的基本原则,《指导意见》也明确了企业作为开采生产的受益主体要落实矿山环境治理恢复责任。企业作为理性人,以实现最大经济利益为目的,用最小的成本去获得最大的利益。基于这种动机下,为减少事后修复的成本和可能面临的处罚,企业将以积极心态去预防矿山环境破坏、创新治理方式、降低修复成本。恢复基金制度将会激发企业矿山环境治理恢复的主动性,突出企业的“主人翁”精神。

第三,恢复基金管理模式更加多元,资金来源更加广泛。企业向主管部门缴纳保证金,由主管部门进行保管,在企业完成矿山治理恢复后,经主管部门验收后退回企业,保证金只能归集到财政专户,受其押金性质和财政专户资金的限制,企业和主管部门都无法动用该笔资金,无法进行流转,不具备采用其他资金归集方式并运作的可能。虽然恢复基金的管理模式目前还没有明确规定,无法判断恢复基金是否会采用市场基金的模式。但恢复基金属于民间资本,按文件要求进行专款专用,由企业自主支配,具有资金归集的可能性,资金不停的进入和退出达成平衡可以形成资金池。一旦政策允许,恢复基金可采用市场基金的方式进行托管,发挥市场基金的优势,进行投资升值、吸收社会资本、接收捐赠等。

## 2 矿山环境治理恢复基金制度构建的建议

基于矿山环境治理恢复这一共同目的,保证金制度和恢复基金制度是承接关系。保证金的相关理论,如公共物品理论、外部性理论亦适用于恢复基金,保证金的部分配套制度,恢复基金亦可沿用。为加快恢复基金制度的实施进程,促进实现矿山环境治理恢复,构建恢复基金制度不能完全摒弃保证金制度的理论及实践。

### 2.1 基金管理制度:科学设计顶层管理框架

1) 设立统筹工作的协商组织。建议由自然资源部、生态环境部、财政部三个部门组成矿山生态修复委员会,这个机构属于统筹协调组织,三个部门对各自管理条线进行领导,定期召开会议,利用三个部门的专业优势科学布置矿山生态修复工作,该委员会承担以下职责:构建恢复基金具体管理制度,制定矿山环境治理恢复项目的管理配套规定如矿山修复标准,制定基金计提标准、使用流程,进行监督及其他职能。如果采用市场化基金形式进行运作,还可委托基金管理机构,进行资金归集和提取管理,独立运作实现保值增值。

2) 确定统一的基金名称。《改革方案》《征求意见

见稿》采用的名称为“矿山环境治理恢复基金”,而《指导意见》使用的却是“矿山地质环境治理恢复基金”,目前还尚在探索期便存在名字差异,可想而知,在今后的实践中,还可能出现更多的名称。“矿山环境治理”与“矿山地质环境治理”两个名称的差别将导致对治理范围的不同理解。矿山环境治理的涵义更广,不仅包括矿山地质环境治理,还包括矿山的大气环境、水环境等的治理。因此,恢复基金不应局限于矿山地质环境的治理,应统一基金名称为“矿山环境治理恢复基金”。

3) 确认基金的法定地位。从目前的文件来看,矿山企业自主提取、自主使用,未作统一归集的要求,恢复基金并非政府性基金<sup>①</sup>,不属于政策管制范围内的基金。政府性基金一旦征收,资金的所有权便发生了转移,由政府统筹用于专项用途,显然,恢复基金不具备政府性基金的性质;而恢复基金还在企业银行的基金专户上,不发生所有权的转移。如果后期政策变化对恢复基金的性质有所调整,恢复基金成为政府性基金,也应遵守法律的保留原则,目前恢复基金仅在部委发布的文件中作规定,不具备足够的合法性,需通过特定行政程序审核,在全国人大及其常委会层面确立其法定地位,以作为征收依据<sup>[13]</sup>。

4) 采用市场基金的模式。建议采用市场化基金形式进行管理,考虑到公司型基金较契约型基金具有延续性、内部管理更加规范,另外恢复基金投资者矿山企业数量众多,资金进出频繁、没有封闭期限,应采用公募的方式,成立开放式的公司型市场基金来归集资金,这个基金具有公益性、不以盈利为目的,主要功能是实现恢复基金的统一归集和运作。考虑到投资者众多,远超 200 人<sup>②</sup>,而且公募基金管理公司较私募基金管理公司,国内有明确的法规要求,管理也更加规范,聘用基金管理公司时侧重选择公募基金管理公司<sup>③</sup>。按照设想,矿山企业作为基金投资者,按要求投入资金,但仅享受所有权,不享受收益,便可形成规模经济,促进矿山环境治理恢复

① 根据财政部《关于加强政府性基金管理问题的通知》(财综[2000]22号)规定,政府性基金是指各级人民政府及其所属部门根据法律、国家行政法规和中共、中央、国务院有关文件的规定,为支持某项事业发展,按照国家规定程序批准,向公民、法人和其他组织征收的具有专项用途的资金,包括各种基金、资金、附加和专项收费。

② 含自然人和法人。

③ 市场基金根据组织形态不同分为公司型和契约型基金,根据基金单位是否可增加或赎回分为开放式基金和封闭式基金,根据基金按是否面向一般大众募集资金分为公募与私募基金。基金管理公司根据资质、业务和管理要求差别分为公募基金基金管理公司和私募基金基金管理公司。

的可持续发展。一是即使企业倒闭,该企业应该承担的矿山环境治理修复费用依然截留了部分资金;二是市场基金可以运用形成的资金池进行投资,产生投资收益,进一步做大资金池;三是恢复基金作为独立运作的法人,可以吸收更多资金,如社会投资、政府拨款和社会捐赠。社会投资通过购买基金份额成为普通投资人,享有投资者的全部权益,投入的资金可以促进恢复基金的长期发展,进而服务矿山企业进行矿山环境治理恢复,但该基金不以盈利为目的,收益不高自然吸引的社会投资是有限的;政府拨款和社会捐赠具有无对价的特点,但应限定捐助资金用于矿山环境治理恢复,基金管理公司应定期公布捐助资金使用情况,捐助人享有知情权和监督权可以查询捐助资金的最终去向。为避免资金耗竭的问题出现,恢复基金仅为新增废弃矿山的治理恢复兜底,存量废弃矿山的治理恢复责任还是由政府承担。当然,以上市场基金模式运行的前提是企业提取资金的便捷性和计提的效率性,根据企业编制的《矿山地质环境保护与土地复垦方案》(以下简称“企业矿保方案”)<sup>①</sup>,企业如果产生恢复治理费用时即可赎回基金份额,到了下一个治理节点再申购基金份额。如果资金不做归集由企业自行管理,只是冠以“基金”的名称,并不是实质上的基金,虽然实现了外部经济性成本内部化,但并不能集中行业力量去做好矿山环境治理恢复工作。目前来看,关于资金监管的程度更倾向于资金不集中监管,而是监督企业提取和使用过程,并验收矿山修复成果<sup>②</sup>。

## 2.2 基金计提制度:统一计提范围、规范计提方法

1) 实施计提范围比较原则,统筹部门需对地方实践加以指导,统一计提范围。《环境保护法》和《矿产资源法》对企业的矿山环境治理恢复责任作了原则性规定,“开发利用自然资源,必须采取措施保护生态环境”,《矿山地质环境保护规定》第二条进一步明确要求,“造成矿区地面塌陷、地裂缝、崩塌、滑坡,含水层破坏,地形地貌景观破坏等”的企业应该承担恢复治理责任。《指导意见》第三点指出,恢复基金的专项使用范围,与《矿山地质环境保护规定》基本一致,但增加了矿山地质环境监测的费用,并指出不包含土地复垦费用。上述规定较为原则且未涵盖全部与矿产开发相关的环境污染,在实践中易出现理解偏差。建议以立法的方式明确所有新建和在生产矿山企业都要计提恢复基金,在矿山关闭前完成矿山环境治理修复;且计提的资金除用于《矿山地质环境保护规定》第二条规定的地质环境外,还应涵盖矿

产开发行为可能造成的水体、土壤、固体废弃物等的治理恢复。

2) 规范计提方法,公布计提的参考标准。恢复基金的计提依据是企业矿保方案,企业在编写该方案时应参考开采方式、开采年限、矿区面积、矿区破坏程度等因素,其该方案时间跨度长,仅是对未来的预测,受通货膨胀、矿产品价格变化、治理成本浮动影响大,有必要设置缴存方案调整规则<sup>[14]</sup>。相较保证金制度由主管部门制定征收标准,恢复基金制度应更侧重规范企业计提方法,如计提时间、财务处理方法以及银行账户设置。其中,计提时间以企业矿保方案为准,恢复基金账户在企业银行账户中设置,计提恢复基金时应计入“制造费用”科目,在“制造费用”科目下设立明细账,贷方计入“矿山环境治理恢复基金”科目<sup>[15]</sup>。同时,建议地方自然资源部门收集整理保证金制度时期不同类别、不同区域矿山的修复成本大数据以发布参考计提标准,应区分不同矿种的矿山规定最低计提标准,所计提的费用应涵盖矿山治理恢复的全部费用但不设上限。

## 2.3 基金使用制度:明确使用程序

1) 贯穿过程性的审核程序。目前出台的文件均未规定使用程序,制定使用程序既要考虑环境修复的成果,又要兼顾企业的资金压力和生产成本。恢复基金采用专款专用方式,资金仅限使用于矿山环境治理恢复,不得作其他用途。我们更愿意倡导过程性的监督与结果验收相结合的方式,而不是“秋后算账”给予处罚,使用程序的设计及审核的尺寸把握便是资金使用中的关键点。主管部门执法过程中应加强资金使用的监督,根据企业矿保方案内的时间节点,定期监督该专款用于矿山环境治理恢复,及时进行提醒。企业内部也应由风险控制部门监督企业恢复基金及时提取和专款使用,主动规避处罚的风险。

2) 清晰化自主计提、自主配置的使用方式。为企业减负也是《改革方案》的初衷之一,必须改变保证金制度下,先提取、再验收、后资金退出的方式,即使恢复基金制度后期可能进一步发展,但恢复基金

① 根据《关于做好矿山地质环境保护与土地复垦方案编报有关工作的通知》(国土资规〔2016〕21号),矿山企业矿山地质环境保护与治理恢复方案和土地复垦方案合并编报制度。矿山企业不再单独编制矿山地质环境保护与治理恢复方案、土地复垦方案。合并后的方案以采矿权为单位进行编制,即一个采矿权编制一个方案。

② 财政部关于政协十二届全国委员会第五次会议第3961号(工交邮电类356号)提案答复的函(财建函〔2017〕120号)中答复武献华委员:“国土部门只对企业履行恢复治理责任,开展恢复治理的过程进行监管,不干预基金的使用过程。”

自主计提、自主配置的使用方式不可动摇。企业根据其企业矿保方案计提恢复基金,将矿山环境治理恢复费用按照企业会计准则计入固定资产,在预计开采年限内按照产量比例等方法进行摊销计入预计折旧,以转入生产成本,使用恢复基金时借方记“恢复基金”科目、贷方记“银行存款”科目,并在报表中反映恢复基金期初、期末余额、本期变动情况,以便进行纵向和横向比较,加强信息披露<sup>[15]</sup>。同时,企业根据企业矿保方案内的土地复垦费和恢复基金预算实施矿山环境治理,治理区域在地理空间上也有重叠,容易混淆两笔资金的使用范围,为清晰体现恢复基金的使用情况应加以区分,土地复垦费主要用于复垦区内的地形地貌和水层破坏监测以及耕地、园地、林地、草地的管护,而恢复基金用于矿山环境监测和涵盖土壤、水体、固体废弃物的综合治理和环境恢复。

#### 2.4 完善监督机制

1) 建立矿山环境动态监管机制。自然资源部和生态环境部是矿山环境监管的主要管理机构,《第十三届全国人民代表大会第一次会议关于国务院机构改革方案的决定》对两部有明确的定位,地方自然资源部门和生态环境部门在恢复基金管理上也应有进一步的分工。地方自然资源部门为恢复基金的主要监管部门,对矿山资源开发管理、信息收集整理、开采活动进行监督,执法中应侧重过程管理,对恢复基金计提、使用情况等进行对标对点监督,对不及时计提恢复基金和不及时进行矿山环境治理恢复的企业实施处罚;地方生态环境部门为恢复基金的重要监管部门,行使生态环境监管者职能,执法中应侧重结

果管理,对造成矿山环境污染破坏的企业进行处罚,同时将矿山实地检查情况反馈地方自然资源部门,两部门形成联动。动态监管可以具体从以下几方面来着力。首先,监管的依据要明确。目前缺少矿山环境治理恢复项目的质量监督规定、验收标准和验收办法,仅有的一些规定也多属原则性规定,主观操作空间较大,矿山环境修复依据也不完善,造成工程质量没有保证<sup>[2,12]</sup>。《关于做好矿山地质环境保护与土地复垦方案编报有关工作的通知》(国土资规〔2016〕21号)于2017年1月3日印发,但属于指导性文件,虽然附有较详尽的编制框架,但实施办法还是由地方自行制定,处于探索阶段。标准不明确会导致对矿山环境治理恢复监督不到位,难以实现矿山治理恢复效果,因此,完善矿山环境治理恢复项目的质量监督规定、验收标准和验收办法至关重要。其次,各级主管部门要切实履行法律规定的现场检查和环境监测职责,及时掌握辖区内的环境破坏和治理恢复情况,对历史文化、风景名胜区域内和对水环境、土地环境影响大的矿区,以及往往履行矿山环境责任不到位的中小型企业、偏远地区矿山企业进行重点监管。最后,要合理、及时进行责任追究。对于未按照企业矿保方案开展治理恢复工作的企业,由主管部门和相关单位对其进行阶梯式处罚,根据机构职能和《指导意见》对各阶段的处罚主体、处罚方式、处罚内容进行了梳理,详见表1。此外,如果企业拒不履行矿山环境治理恢复责任、破坏了矿山环境,符合条件的社会组织可以提起环境民事公益诉讼;如果主管部门拒不履行或怠于履行环境监督责任,符合条件的社会组织可以提起行政公益诉讼。

表 1 阶段性处罚的处罚主体、方式及内容

阶段	处罚主体	处罚方式	处罚内容
第一阶段	自然资源部门、生态环境部门	整改提醒、公布异常信息	对未按企业矿保方案进行矿山环境治理恢复的企业,由自然资源部门和生态环境部门要求企业限期整改,并由自然资源部门将其纳入矿业权人异常名录或严重违法失信名单
第二阶段	自然资源部门	限制证照办理	对于逾期不整改或整改不到位的企业,自然资源部门限制其新办采矿许可证及采矿许可证延期、变更、注销,也不批准其申请新的建设用地
第三阶段	自然资源部门、人民法院	公布失信信息、追究法律责任	对拒不履行矿山环境治理恢复义务的企业,自然资源部门将其违法违规信息列入信用记录,纳入全国共享平台向社会公布,由人民法院将其纳入失信被执行人名单

2) 强化对主管部门、矿山企业的社会监督机制。公众从外部开展对主管部门落实矿山环境生态修复的履职监督,督促主管部门对矿山环境治理恢

复进度和效果进行过程监督、在矿山修复效果不佳时及时进行提示或处罚。主管部门应鼓励公众参与矿山环境保护工作,检举和揭发各种违反环境保护

法律法规的行为,保持电话、信函、传真等渠道畅通以便公众及时反映执法建议、提供违法线索。为提高公众的参与积极性,主管部门可以根据对环境保护的推动作用程度设置不同金额的激励、表彰,同时也要注意检举人的信息保密,预防检举人受到打击保护。此外,还应开辟更多途径,让公众参与到企业治理矿山环境的过程中,吸引社会力量参与矿山环境治理恢复,如提供技术、资金支持。

3) 完善企业矿山治理信用体系。各级主管部门应加强恢复基金制度改革的法治宣传,要求企业上报基金计提、使用及企业矿保方案的执行情况,并将上述信息列入矿业权人勘查开采信息公示系统,如果企业没有及时上报信息或治理修复不到位,则在矿业权人勘查开采信息公示系统显示异常,并在全国的权威系统中形成联动。地方自然资源部门应及时更新年检和随机抽查矿山的情况,将违法信息同步到信用中国、国家企业信用信息公示系统、全国法院被执行人信息查询等系统,以扩大影响、提高企业的重视度,形成全国信用信息的共享。

### 3 结 语

建立恢复基金制度,对加强矿山环境治理恢复具有时代意义。《指导意见》对保证金与恢复基金起到一个较好的衔接作用,明确了企业以矿保方案为依据自主提取、自主使用资金,有效降低了企业的资金压力,并发挥其主观能动性履行矿山环境治理恢复责任。与此同时,该制度还需要进一步细化,也还需完善相关的配套制度,如基金计提制度、基金使用制度、基金监督制度等,才能在矿山环境治理恢复中

发挥成效。

### 参 考 文 献

[1] 钱玉好. 技术+资本+政策, 矿山环境修复治理前景广阔[J]. 国土资源, 2016(2): 15-17.

[2] 孙贵尚. 我国矿山环境恢复治理保证金制度体系构成研究[J]. 现代矿业, 2009(5): 10-13.

[3] 张维宸. 我国矿山地质环境治理恢复保证金制度的法律思考[J]. 中国矿业, 2011, 20(11): 43-45.

[4] 陈德敏, 喻寄宏. 关于构建矿业保证金制度的初步研究[J]. 政法论丛, 2007(5): 45-51.

[5] 赵仕玲. 国外矿山环境保护制度及对中国的借鉴[J]. 中国矿业, 2007, 16(10): 35-38.

[6] 王世进, 孟春阳. 论我国矿山环境恢复治理保证金制度的完善[J]. 江西理工大学学报, 2008, 29(4): 49-51.

[7] 孙贵尚, 李建中. 我国矿山地质环境治理恢复保证金制度评估研究[J]. 当代经济, 2014(22): 128-129.

[8] 凌瑞金, 马建刚. 矿山环境治理保证金制度探析[J]. 人民论坛, 2010(14): 100-101.

[9] 程琳琳. 矿山土地复垦保证金制度实践现状及研究进展[J]. 中国矿业, 2010, 19(1): 33-36.

[10] 彭茜, 程宏伟, 喻上坤. 矿山环境恢复治理保证金制度困境与出路分析[J]. 中国矿业, 2017, 26(22): 24-26.

[11] 李胜, 李春根. 资源税改革研析[J]. 税务研究, 2017(8): 38-42.

[12] 杨瑾. 我国矿山环境治理恢复保证金制度研究[D]. 长沙: 湖南师范大学, 2016: 27.

[13] 吴卫星. 论我国环境保证金制度及其合法性问题[J]. 河海大学学报: 哲学社会科学版, 2014(2): 78-82.

[14] 宦吉娥, 李晓伟. 矿山地质环境治理恢复保证金地方制度比较研究[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(4): 30-37.

[15] 刘诗雨, 程宏伟, 彭茜. 矿山环境治理恢复基金会计处理探讨[J]. 当代会计, 2017(10): 3-5.

\*\*\*\*\*

## 2019 年 6 月增刊征稿启事

应广大作者要求,《中国矿业》于 2019 年 6 月出版一期增刊,欢迎投稿(题目后标明增刊)。

投稿栏目:矿业综述、管理专论、经济研究、绿色矿业、采选技术、矿业纵横、地质找矿、地质科普

投稿截止时间:2019 年 05 月 20 日

联系电话:010-68332570/88374941

投稿网址:www.chinaminingmagazine.com