

自然保护区内矿业权的存续基础及法律规制

胡伟，孟磊

(中国地质大学(北京)，北京 100088)

摘要：我国对于自然保护区内矿业权退出问题的规定尚未形成较为完善的法律体系，导致自然保护区内矿业权难以存续、矿业权人利益难以保障。文章从立法层面、实践层面和科学层面对自然保护区内矿业权的存在基础进行论证，主张以对各因素赋值、数值叠加的方式作为分类规制的依据，以新质生产力为绿色发展进行深度赋能，以“双阶理论”为主要理论基础，运用系统思维从公法和私法两个维度提出自然保护区内矿业权的妥善处置路径。

关键词：自然保护区；矿业权；环境保护；双阶理论；新质生产力

中图分类号：D922.62；F407.1；F062.1 **文献标识码：**A **文章编号：**1672-6995(2023)

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.001094

Survival Basis and Legal Regulation of Mining Rights in Nature Reserve

HU Wei, MENG Lei

(China University of Geosciences (Beijing), Beijing, 100088)

Abstract: China has not yet formed a relatively complete legal system on the withdrawal of mining rights in nature reserve, which makes it difficult for mining rights in nature reserve to survive and difficult to guarantee the interests of mining right holders. This paper demonstrates the existence basis of mining rights in the nature reserve from the legislative, practical and scientific levels. It advocates that the method of assigning values to various factors and numerical superposition should be used as the basis of classification regulation, the new quality productivity should be used as the depth of empowerment for green development, and the "two-stage theory" should be the main theoretical basis. The proper disposal path of mining rights in nature reserve is proposed from two dimensions of public law and private law by using systematic thinking.

Keywords: nature reserve; mining rights; environmental protection; two-stage theory; new quality productivity

0 引言

自然保护区是对有代表性的自然生态系统、珍稀濒危野生动植物物种的天然集中分布区、有特殊意义的自然遗迹等保护对象，依法划定并予以特殊保护和管理的区域，是承担野生动植物和自然生态系统保护的重要载体。建立自然保护区作为“就地保护”的重要措施^[1]，体现了对特定物种及其生态系统相互作用的一种更完整的认识^[2]。1956年至今，我国保护区的建设与管理已有近70年的历史，不同时期有不同理念，针对的问题也有所差异。目前，我

收稿日期：2024-4-26；修回日期：2024-08-13

基金项目：自然资源部信息中心“国有自然资源资产立法理论支撑研究”（38122023019）

作者简介：胡伟（1999—）男，湖北省仙桃市人，中国地质大学（北京）法律硕士研究生，主要从事自然资源与环境保护法研究。

通讯作者：孟磊（1972—）男，北京市人，中国地质大学（北京）法学系主任、教授，法学硕士，主要从事环境资源法学及行政法学研究。E-mail：mengl@cugb.edu.cn。

国自然保护区建设与保护区内矿业权相互关系的处理规则、国家资源安全与生态文明建设的战略格局，呈现出错综复杂的形势，具言之：

一是历史遗留问题凸显。我国自然保护区和矿业权的重叠面积大，其划定存在一些问题，如随意划定、边界不清、功能分区不明确等。据统计，我国3343个矿业权所涉及区域与427个国家级自然保护区相互重叠，重叠区域面积占国家级自然保护区面积的12.2%^[3]，这是“抢救式”背景下发展起来的自然保护地体系带来的历史遗留问题，对于矿产资源丰富，但大面积位于自然保护区内的矿区更是如此。这也意味着一旦自然保护区内大量矿业权退出，将对矿业权人的利益和矿业发展造成巨大影响。

二是部分战略性矿产资源供应紧缺。中国作为工业制造大国，现处于工业发展的关键上升期，国内战略性矿产资源的消费量连年攀升，但战略性矿产储量消耗远高于新增矿产储量。尽管针对紧缺战略“工业粮食”的找矿突破战略行动一直在进行，但对于紧缺型矿产呈现“中间大、两头小”、战略性供应链断裂等国际竞争风险，以及资源储备、开采、回收利用及技术创新能力较弱等问题，致使我国锂、钴、镍等关键矿产资源呈现高度对外依赖的态势^[4]。部分战略性矿产存在的供需缺口风险，引发了对资源安全的担忧。这也意味着自然保护区内大量矿业权退出将影响国家战略的实施和国家安全的保障。

1 自然保护区内矿业权面临难题

自然保护区内矿业权的存续难题体现在法律和实践层面上，矿业权益保护难题则体现在公法和私法层面上。

1.1 自然保护区内矿业权的存续难题

1.1.1 法律规定不系统

对于自然保护区内矿业权退出的问题，我国尚未形成系统完善的法律体系，难以实际应用，矿业权退出在实践中饱受争议，面临法律适用上的瓶颈^[5]。2022年自然资源部、生态环境部、国家林业和草原局联合出台《关于加强生态保护红线管理的通知(试行)》，规定某些情形下允许矿业权延续、变更、保留及新设矿业权。该规定具有很强的现实意义，但属于部门规章，处于试行阶段，且出现与现行法律矛盾的现象，如《关于进一步加强涉及自然保护区内开发建设活动监督管理的通知》规定“对自然保护区内已设置的商业探矿权、采矿权和取水权，要限期退出”。如今，需要法律、行政法规做出更细致的规定，理顺下位法相互重叠、冲突和执行力不强的问题，为矿业权的存续提供更系统完善的法律保障。

1.1.2 实践中缺乏因地制宜、科技创新的模式

甘肃、河南、内蒙古等地区出台有关规范性文件，对于自然保护区内矿业权均限期退出且禁止新设矿业权^[6]，在矿业权退出自然保护区的实践中，不论矿种、矿业权种类、开采方式、功能区划及资源安全等问题均限令矿企退出，这些做法不符合合理行政的原则。由于矿区和自然保护区重叠面积较大，较多矿企拥有合法矿业权，矿业权退出不仅面临退出补偿、职工安置等直接问题，也影响到矿区生态恢复的开展，而且大量矿业权退出，直接关系到地

方经济发展和就业问题，尤其是矿区和自然保护区重叠面积大的矿业大省。

经济发展和环境保护的矛盾由来已久，在其他矛盾更凸显的领域已找到解决或平衡路径，如将工业化工废物转化成可利用物质^[7]，利用磷石膏制硫酸联产水泥、通过纯烧高炉煤气进行发电等，不仅避免污染环境，还带来了经济效益。矿区和自然保护区的重叠面积大，限制矿业权存续可能会导致矿产资源供应紧张，不利于矿产资源行业的长期稳健发展，在具体处置过程中需要变废为宝、科技创新的思路。

1.2 矿业权益保障难题

1.2.1 管理机关的权力边界不清

保护区内矿业权退出涉及公权力和私权利的碰撞，国外自然保护区较为重视与利益相关方的沟通，并有相应的途径进行陈述、异议、诉讼和仲裁等，如加拿大、英国均有相应规定。我国自然保护区的管理更多是政府行为，而管理机关的权力边界缺乏明确指引，在上下级政府进行申请和审批的过程中鲜见与利益相关方的沟通，这可能导致矿业权人的合理诉求难以表达和实现。

自然保护区矿业权退出仅为政策上的术语表达，而非一种明确的法律规定，无法明确行政机关基于何种依据要求矿业权人退出。《自然资源部办公厅关于政策性关闭矿山采矿许可证注销有关工作的函》规定，自然资源主管部门收到地方政府有关矿山关闭的通知后可直接注销采矿许可证并公告。此种矿业权公告退出方式虽简易，但以注销程序性方式实现实体化退出混淆了实体行为和程序行为的区别，同样不利于矿业权益的保护，这也说明管理机关权力边界不清易导致权力滥用。

1.2.2 矿业权人的私法保障不足

从矿业权制度的本质上看，其设立之初是为了吸引社会投资^[8]。现行的《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）脱胎于我国计划经济时期，强调对矿产资源的行政管理，在一定程度上导致市场发挥作用有限，致使作为市场主体的矿业权人的权益无法得到更充分的保障^[9]。矿业开采需要巨大的前期资金投入，面对高投入、高风险的矿业领域，矿业权人为我国的矿业发展投入了大量的资金和技术，促进了我国矿业的发展。然而大量的矿业权退出不仅给地方政府带来财政压力，也使得矿业权人的前期投入化为沉没成本。强制矿业权退出不仅违背矿业权制度设立初衷，也不利于对矿业权人信赖利益的保护。

从矿业权退出补偿机制上看，矿业权退出补偿机制不完善，主要体现在缺乏私法的公平理念、市场化交易理念等。一是保护区内矿业权退出的补偿标准不明确、补偿方式单一。各省份补偿金的构成情况不一，多数地方政府并未制定具体的补偿标准，笼统地表述为“合理补偿”“合法补偿”。未充分以协商方式探索多元、灵活的补偿模式，如异地置换和缩小矿区范围。因此产生许多遗留难题，或是矿山企业对退出补偿方案不满意，或是地方政府基于各种理由拖延退出。二是自然保护区内矿业权退出的后续处置方式不灵活。矿业权退出后，以市场化方式推进生态修复、矿区二次利用、生态产品价值实现等缺乏大范围应用。

2 自然保护区内矿业权的存续基础

“生态保护红线”并非“禁区”，亦非“无人区”^[10]。无论是从立法层面、实践层面和科学层面均有条件平衡自然保护区和矿业权之间的矛盾，并可从不同角度对自然保护区内矿业权的存续进行深层次赋能。

2.1 立法层面自然保护区内矿业权有存续空间

2.1.1 现行法中的矿业权

关于自然保护区内矿业权的规定主要有《矿产资源法》和《中华人民共和国自然保护区条例》（以下简称《条例》）。《矿产资源法》和《条例》虽然均禁止在自然保护区内进行采矿，但均有兜底条款，根据兜底条款的立法精神可推知自然保护区内有采矿权的存在基础。对于探矿权而言，《条例》第二十六条规定在自然保护区内禁止开矿，“开矿”一词表达的含义并不清晰，从语义上开矿和采矿更接近，而从立法目的上探矿有助于查明我国矿产资源储量^[11]。如今应景式勘查行不通，不可万事当前只讲绿色，为了绿色而绿色^[12]。探矿权探得是未来，绿色勘探既推进地勘技术的更新升级，也能促进地勘单位高质量发展。

2.1.2 新修法中的矿业权

《矿产资源法》已经进行了全面的修订，以适应新时代的发展需求，修订总体思路突出保护矿产资源安全，加强资源的勘探开发和增储上产，《矿产资源法》（修订草案二次审议稿）第十六条将《矿产资源法》中明确规定自然保护区不得开采矿产资源修改为“法律、行政法规规定在一定区域范围内禁止或者限制开采矿产资源”，第二十四条更是明确了自然保护地范围内可进行符合管控要求的勘查、开采活动。为妥善处理保护和发展的关系，《条例（修订草案）》（征求意见稿）将自然保护区区分为核心保护区和一般控制区，在相关条文中体现了“两区”的分类规制和“正面清单”，如位于地下的保护区，核心保护区地上部分按照一般控制区保护管理；在一般控制区中同样明确规定已依法设立的矿泉水、地热采矿权在符合原有不超出已核定的生产规模、不新增生产设施的前提下允许继续开采。这充分说明矿业权存续的法律基础和国家资源安全战略相一致，新修法强化了自然保护区内矿业权存续的法治保障。

2.2 实践层面自然保护区内矿业权可分类处置

2.2.1 国外自然保护区内矿业权分类规制的借鉴

联合国环境署将自然保护区划分为多种类型，其中一类就是自然资源可持续利用保护区，体现出了平衡生态保护与自然资源可持续利用的理念。世界自然保护联盟规定的各类自然保护区最初均禁止矿业活动，后通过提高环境标准，对符合标准的允许开展矿业活动，同时放宽自然保护区外围的开发限制，以此实现绿色可持续发展。如今，仅少数国家采取严格管制方式，如巴西不断扩大自然保护区范围、加大管制，造成了自然保护区有名无实、矿业活动严重受挫、贫苦民众生计受到威胁的“三输”局面^[13]。

2.2.2 我国宜采取自然保护区矿业权的程度性划分模式

重点成矿区与自然保护区大量重叠，如全面禁采必将加大资源安全风险^[14]。全面禁采不仅不可行也无必要，以饶河东北黑蜂自然保护区为例，该自然保护区重点保护对象是纯种东北黑蜂和天然蜜源植物，如果自然保护区内采矿能与黑蜂繁育和蜜源植物生长相协调一致，则完全可以在自然保护区内进行矿业活动。本文以行政法上的合理行政原则、比例原则等进行引入，主张通过对保护区内的矿业权进行七类程度性分类（表1），并通过比重赋值、叠加数值的方式为自然资源主管部门是否允许进行矿业活动提供粗略的思路。例如：功能区和环评分别占30%和20%的比重，其余几类各占10%的比重，程度从强至弱分别赋值4分、3分、2分、1分，同时规定存续和退出的数值标准，根据自然保护区内矿业权的具体情况，依次按照各自比重对赋值进行相加，判断其是否在标准内，在标准内则可存续，在标准外则或补救或退出。

程度性划分模式立足于我国的国情，对于不同地区、不同矿种和不同环境现状采取不同处置方式，有助于逐步探索出中国特色的自然保护区矿业权分类处理机制。

表1 不同划分模式下自然保护区内矿业权的管控程度

划分模式	管理程度			
	强	次强	次弱	弱
功能区	核心区	一般控制区		
环评	环境影响程度明显	环境影响程度轻微	环境影响程度显著轻微	无环境影响
层级	国家级自然保护区	地方级自然保护区		
矿业权	采矿权	探矿权	绿色勘查	公益性矿产资源调
取得方式	违法手段取得的矿业权	合法手段取得的矿业权		
矿种	普通性矿种	战略性矿种		
地区	发达地区	较发达地区	欠发达地区	

2.3 科学层面协调生态环境保护和资源开发

2.3.1 环境保护和资源开发的科学发展思维

环境法的发展历经三代，第一代以命令和规制为特点，第二代以融合市场经济措施为特点，第三代以环境保护综合化为特点^[15]。具体体现为从最初的“资源开发为主，兼顾环境保护”，逐步演变为“资源开发与保护并重”，再到如今的“生态优先、绿色发展”。由此可见，环境保护愈发系统、综合和科学，如今我国环境法迈向第三代，正在加快制定适度化的生态环境法典^[16]。

以陕西省地质勘查基金项目为例，其晶质石墨矿的储量级别约为200万吨的大型矿床，但因部分矿区和保护区重叠而被迫停止^[7]。面对部分战略性矿产资源供应紧缺的现状，需统筹生态保护与资源安全，“双碳目标”是在经济社会正常发展的情况下实现碳达峰碳中和，同样应在矿产资源的合理开发中实现生态环境保护、国家矿产资源安全，以及二者高质量联动。

2.3.2 新质生产力赋能绿色矿山

新质生产力的“新”体现在科技创新推动产业创新；新质生产力的“质”，则着眼质态和质效^[17]。新质生产力以创新、低碳、绿色等新发展理念突破传统的粗放式经济增长模式，可从理念、机制和技术等方面对绿色矿业发展进行新质生产力的深度赋能。

在理念层面，以可持续发展为价值指引，建设绿色矿山，推动矿产资源开发利用与生态环境保护协调发展。在机制层面，建立科学评估机制，为矿业权分类处置提供更科学的指引，可借鉴芬兰的科学评估机制作为政府采取措施的科学支撑^[18]，前文所提程度性分类亦可为该机制提供全新思路。在技术层面，建设智能矿山，发展矿业领域和环保领域的“黑科技”，如3D可视化智能矿山、潜孔钻机、MapGIS等，在保证开采效率的同时，加强对保护区内开采活动的监测、预警，追求开采过程的低污染、零污染。

3 自然保护区内的矿业权的系统规制

自然保护区内矿业权涉及领域复杂、涉及面广、涉及法律关系多，因此必须运用系统思维，探索公法和私法两个维度的双阶规制。公法和私法的规制路径均要体现发展的眼光，并非采取经济补偿或政府强制的方式退出矿业权即可，其背后有矿产资源安全、生态文明建设、地方经济发展和矿业权人的合法权益保障等多种考量，当下退出矿业权固然简单，但从长远上平衡以上关系才是重中之重，也即本文初衷，而实现以上目的，唯有系统规制。

3.1 自然保护区内的矿业权规制的系统思维

3.1.1 构建多层次立法体系

对于构建法律体系的具体路径而言，正在编撰的生态环境法典的自然生态保护需采用纂修方法来创制新的法律条文，以实现生态可持续为目标构建环境利用权益的衡平规则体系^[19]；《矿产资源法》需进一步厘清矿业权和行政许可的关系，实现权证分离，肯定矿业权的财产价值，明晰“矿业权退出”的内涵，对该政策术语进行法律规范的分类处置^[20]；《中华人民共和国自然保护地法》需加快制定出台，打破各自为政的现况，为自然保护区科学、系统定位和管理提供更明确的指引；《条例》需进一步对管理部门的权能进行科学分类，对自然保护区的划分范围、位置和边界进行更为前瞻性的考虑，并根据不同条件划分不同功能区，以实现矿区和自然保护区的和谐共生；同样，地方环境政策应在符合上位法的同时指引地方立法。

总之，矿业问题、环境问题至关重要，涉及面广，需通过制定上位法为下位法提供法律指引，为管理部门提供规范依据，为矿业权人提供救济路径，并以中央环境政策为指引，通过衔接环保政策，逐步完善多层次、多维度的法律规范体系，为自然保护区内矿业权规制提供法治保障。

3.1.2 以双阶理论进行法律规制

双阶理论的核心思想是将某些复杂的行政行为划分为不同阶段，每个阶段适用不同类别的法律进行规制。它是一个集聚了协议磋商、起草、签订、履行和监督的抽象概念，在行政层面赋予了行政机关选择权、单方协议解除权、协议履行监督权等体现行政优益性的权力，

在民事层面则突出民事双方权利与义务相一致的特征^[21]。在矿业权的语境下，按照双阶理论，针对矿业活动具体类型的差异，在公法和私法两个维度进行规制。顾名思义，“矿”作为国家所有的重要自然资源，意味着公法调整的必然性，“业”体现追求经济利益为导向的行业，包含的是私权性和流转性^[22]。矿业权的设立实质上是行政许可和民事合同，宜适用双阶理论。

吕忠梅在《环境法典编撰论纲》中提出“构建公法手段与私法手段结合、‘权力’与‘权利’沟通、个人利益与生态利益协调的法律规范体系。^[23]”这是自然保护区内矿业权法律规制的中国式理论供给。

3.2 公法角度的解决路径

3.2.1 法无规定不可为的总体思路

法无规定不可为主要针对行政行为的约束。为保障矿业权人的利益，避免不必要的行政诉讼，提升治理体系和治理能力现代化水平，本文认为在缺乏对矿业权退出的明确规定前，应坚持依法行政的原则，法无明文规定不可为：一是在有上位法明确规定的情况下不可随意制定或援引其他规范性文件；二是在没有法律规定的情况下禁止做出相应行政行为；三是在所涉自然保护区内矿业权存有争议的情形下，应当保持行政行为的谦抑性，避免因行使行政优益性不当而损害矿业权人的合法权益；四是在缺乏法律依据和事实依据的情形时作出有利于矿业权人的善意推定。

3.2.2 完善公权力运行的监管机制

《中共中央 国务院关于全面推进美丽中国建设的意见》明确“严格对所有者、开发者乃至监管者的监管。”监督管理目的是为保障公权力依法行政，自然保护区内矿业权涉及当事人的重大权益，对于此类问题，应建立完善的监管机制。应在考虑自然生态公益和自然资源私益的基础上，采取不同方式、不同要素的利用行为和保护规则，完善行政上的“命令-控制”模式^[18]。

政府监督矿业权人绿色开矿，管理自然保护区内矿业活动，而对政府管理自然保护区的监督也必不可少。可建立自然保护区监测体系和相应的评估考核机制，确保对政府的履职情况进行有效监管，同时建立健全多方主体的监督机制，引入自然保护区共同治理机制，构建矿业权人多渠道申诉方式，使社会能参与治理，公众能监督履职情况，矿业权人能为其权益申诉，政府能科学处置上述问题，确保公权力在合理轨道运行。

3.2.3 自然自然保护区内矿业权的公法规制路径

2015年，力拓、美铝两家企业项目前景堪忧，但为树立企业社会责任形象，主动放弃了西澳大利亚州新矿山开发计划，并同意支付一定费用进行复垦^[24]。借鉴上述案例，本文建议采取提高环境标准的方式规范矿业权的退出，通过严格监管和退出激励措施双措并举实现自然保护区内矿业权的公法规制，一方面保留符合条件的矿业权，可兼顾环境保护和经济发展；另一方面可缓和矛盾，间接清退自然保护区内不符合条件的矿业权。

对于自然保护区内矿业权的规制应在准入端和实施端双管齐下。可采取的方式：一是实

施准入端程序性登记。收集正常登记的信息，为后期工作开展提供信息支撑；收集逾期登记的信息，清理已枯竭或无开采价值的矿藏、废弃矿区，以及不合法的矿业开采项目。二是实行动态化实质性管理。在进行矿业活动前需要提交工作计划，详细描述拟进行的工作、使用的主要设备、开采范围、采矿数量、复垦计划和保证金及全面完整的环评报告。保留符合环评要求、符合主体功能区划和环境政策的矿业权，要求矿业权人进行绿色勘查开发，严格履行矿山开采生态治理义务^[5]。

3.3 私法角度的解决路径

3.3.1 法无禁止即可为的总体思路

法无禁止即可为主要针对矿业权人的利益保护。《矿产资源法》作为一部公法和私法相互交织的法律，体现了以行政行为为代表的公权力与矿业权人的私权利相互博弈的法律特点。整体而言，在当下阶段，《矿产资源法》的修订朝着进一步简政放权、更充分保障矿业权人利益的方向迈进。某种程度上而言，私主体在可控范围内的自由程度直接关乎市场活跃程度，私主体真实意愿的充分表达同样关乎矿业合法权益的保障和实现。自然保护区内矿业权需采取灵活性的分类规制，现阶段由于缺乏具体的法律规定，在公法角度难以处理相关问题时，可从私法角度寻求解决路径。

矿业权出让合同实质上是民事合同，针对当下矿业发展趋势，恪守法无禁止即可为的思路才能更好地保障矿业权人的合法权益。当行政机关作为民事合同的一方主体，以积极态度去协商并寻找替代方案时，才能听到矿业权人的真实声音，使得双方主体在相互沟通中实现利益的多方平衡，从而灵活应对矿业权退出，鼓励矿业权准入，广泛吸引社会投资，助力矿业发展、地方经济发展，实现多方共赢的良性循环。

3.3.2 完善矿业权存续和退出的市场机制

在总体处置思想上贯彻“共性问题统一尺度，个性问题一矿一策”^[25]。中央层面明确矿业权退出的补偿对象、补偿期限和补偿标准计算方式等，地方层面在此基础上结合本地现实情况明确具体的补偿标准、补偿方式等。在确保分类处置自然保护区内矿业权的基础上，对于保护区内部分开采潜力较小的矿业权、位于生态敏感区域的矿业权，以及不符合开采条件的矿业权等，确需退出的，确保其有序退出。

在具体处置方式上贯彻意思自治原则。一是允许矿业权人和政府就退出事宜进行充分协商。如矿业权人认为矿业权有重要经济价值，允许其陈述申辩，符合要求时，允许其继续采矿；矿业权人如要求置换、调整矿业区域的，经科学评估论证后可以进行调整，但需补缴或退补差价；矿业权在陈述申辩后仍不符合条件，或没有合适的矿业用地用于置换和调整的，则进行矿业权退出。二是采取填补损失的方式补偿矿业权人。先由矿业权人和政府进行补偿协商，协商不一致，可采取专家评估等方式计算补偿金额，用以填补矿业权人的损失。本文认为，通过合理协商和市场评估的方式，辅之以政府公权力介入能够妥善处理矿业权退出问题。

3.3.3 自然保护区矿业权的私法规制路径

矿业权的民事属性十分显著，以民事角度规制矿业权可多维度实现矿业权的目的。有学者指出，勘查许可证、采矿许可证被撤销的矿业权人虽被禁止继续实施探矿、采矿行为，但应允许其在特定期限内“转让其合法的矿业权有关权益”^[26]。这也说明对于矿业权民事的财产属性应与许可的行政属性区分开的规制思路。

2024年4月国务院通过的《生态保护补偿条例》明确，除财政纵向补偿、地区间横向补偿，也可通过市场机制补偿进行环境保护和修复，鼓励、引导社会资本建立市场化运作的生态保护补偿基金。本文认为自然保护区内矿业权的处置迫切需要贯彻此种思路，保护矿业权人的合法利益，核心就是用市场交易去规制自然保护区内的矿山开采和退出，例如可发展矿业文化，建立矿业世界遗产，如抚顺煤矿博物馆，将煤矿工业文化融入到生活中，达到见物思迁，观此物、产共鸣的效果^[27]；可利用矿山独特的地理环境构建“一站式”娱乐和疗养设施，如黄石矿山国家公园，其利用类似“倒葫芦”的矿坑实现废旧矿山的凤凰涅槃^[28]，进而为当地游客提供服务，其收益不仅可补偿原矿山所有者的经济损失，更能带动当地的经济发展，如果处理得当，或许若干年后矿山也是保护区内人文景观的特色风景。

4 结语

资源利用和生态保护作为一个有机的统一整体，应运用系统思维进行法律规制。现阶段大部分的自然保护区正处于从抢救型保护转向规范科学管理的过渡阶段，对于矿业权的定位和矿业权人权益的保护显得尤为紧迫和必要，其顺利过渡绝不能以牺牲部分人的利益为代价。

为调和自然保护区和矿业权的矛盾，应建立多层次、多维度的立法体系，探索有中国特色的自然保护区矿业权分类处置机制，在公法上秉持“法无明文规定即禁止”，私法上秉持“法无明文禁止即可为”的思路，通过公法和私法的双重规制破解自然保护区内矿业权存续的现实困境，进而实现绿水青山和金山银山的相得益彰。

参考文献

- [1] 汪劲. 环境法学（第四版）[M]. 北京：北京大学出版社，2018：233.
- [2] (法)皮埃尔·玛丽·杜普，(英)豪尔赫·E.维努阿莱斯. 国际环境法[M]. 胡斌，马亮，译. 北京：中国社会科学出版社，2021:240.
- [3] 蔡旭栋, 刘盼盼. 自然保护区矿业权的是与非[EB\OL]. (2024-5-24) [2024-05-24]. https://www.spp.gov.cn/spp/11yj/202110/t20211021_532984.shtml.
- [4] 于宏源. 关键矿产的大国竞合分化、治理困境和中国选择[J]. 人民论坛·学术前沿, 2023(15):83-90.
- [5] 潘海滨. 自然保护区矿业权处置探讨[J]. 中国国土资源经济, 2018, 31(1):9-13.
- [6] 曾娜, 王思涵. 公私法双重视域下的矿业权退出问题研究[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2021, 35(12):167-174.
- [7] 陈炜华, 李小瑛. 自然保护区矿业权退出机制与权益保护[J]. 中国国土资源经

- 济, 2018, 31(10):66-69.
- [8]李显冬,樊少江.“对赌期权”视角下探矿投融资模式的建构[J].中共青岛市委党校.青岛行政学院学报, 2020(3):58-62.
- [9]李显冬.中国矿业立法研究[M].北京: 中国公安大学出版社, 2006:45.
- [10]生态保护红线评估不是重新划定而是针对问题、解决问题、优化完善[EB\OL]. (2024-05-26) [2024-05-26]. <http://env.people.com.cn/n1/2019/0920/c1010-31364826.html>.
- [11]林潇潇.自然保护区内矿业权法律限制研究[J].湖湘法学评论, 2023, 3(1):36-48.
- [12]王琼杰.统筹好绿色与勘查的关系[N].中国矿业报, 2024-04-19(01).
- [13]李裕伟.国外保护区矿业政策[J].中国国土资源经济, 2018, 31(7):4-14.
- [14]宋建军.推动自然保护地内矿业权分类管理的思考[J].中国国土资源经济, 2021, 34(6):4-10.
- [15]吴卫星.环境权在我国环境法典中的证成与展开[J].现代法学, 2022, 44(4):118-130.
- [16]吕忠梅.中国环境立法法典化模式选择及其展开[J].东方法学, 2021(6):70-82.
- [17]经济日报.向新质生产力要增长新动能[EB\OL]. (2024-05-26) [2024-05-26]. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202401/content_6928827.htm.
- [18]冯聪,王澍,姜杉钰.我国自然保护地矿业权退出机制研究:国外相关经验启示与借鉴[J].中国国土资源经济, 2020, 33(12):37-40, 64.
- [19]汪劲.生态环境法典的编纂思路和构建方法:以实现可持续发展为价值目标和逻辑主线[J].江淮论坛, 2024(1):129-136, 193.
- [20]李艳芳,张舒.自然保护区内矿业权退出的类型化分析与规范路径[J].南京工业大学学报(社会科学版), 2023, 22(4):1-16, 109.
- [21]苏海雨.论行政协议的双阶审查[J].理论月刊, 2018(8):93-99.
- [22]李显冬,刘志强.公权“守护”下的矿业权流转[J].中国改革, 2008(3):73-75.
- [23]吕忠梅.环境法典编纂论纲[J].中国法学, 2023(2):25-47.
- [24]陈丽萍,赵晓宇,陈静,等.国际自然保护区内矿业权处置的十大特点[J].中国矿业, 2018, 27(1):27-31.
- [25]金莉慧.矿业权退出自然保护区的补偿机制探究[J].中国国土资源经济, 2022, 35(9):82-89.
- [26]李显冬,杨城.关于《矿产资源法》修改的若干问题[J].中国国土资源经济, 2013, 26(4):4-9.
- [27]抚顺煤矿博物馆:百年矿山华丽转身蝶变“生活秀带”[EB\OL]. (2024-05-26) [2024-05-26]. https://www.sohu.com/a/732012751_121124691.
- [28]“天坑”变“网红”:黄石国家矿山公园的生态转型之路[EB\OL]. (2024-05-26) [2024-05-26]. http://zrzy.huangshi.gov.cn/zwdt/gtdt/202008/t20200828_684547.html.