

# **《关于汞的水俣公约》框架下 中国汞矿开采及退出机制的法律问题研究**

**二〇一八年十二月**

北京市雨仁律师事务所

BEIJING YUREN LAW FIRM

支持单位：自然资源保护协会

NATURAL RESOURCES DEFENSE COUNCIL

研究报告撰写人员:

雨仁律师事务所: 申升、霍志剑、赵向利、张雪梅

### 编写单位简介

北京市雨仁律师事务所是以自然资源、金融证券、刑事合规为主的综合性律师事务所。2006 年成立以来,雨仁坚持"专业、执著、前瞻、共赢"的理念,恪守"十秒心态、直言机制、自知之明"工作机制。雨仁在北京设立总部,在上海、深圳、扬州、承德设立四家分所,在多伦多、温哥华、金边、悉尼、卡尔加里、布加勒斯特设有 7 个国外办事处。

### 支持单位简介

自然资源保护协会(NRDC)是一家国际公益环保组织,拥有约 300 万会员及支持者。NRDC 自上个世纪九十年代起 在中国开展环保工作,在北京设有办公室,现有成员 30 多名。作为先进理念的倡导者、实用解决方案的推介者和值得信赖的专业合作伙伴,NRDC 主要通过开展政策研究,介绍和展示最佳实践,以及提供专业支持等方式,促进中国的绿色发展、循环发展和低碳发展。

## 报告摘要:

北京市雨仁律师事务所通过公共渠道，对有代表性的中国汞矿矿山的公开企业相关资料进行收集和分类整理，并结合中国现行政策和法律法规进行分析、总结，为实现《关于汞的水俣公约》（以下简称“汞公约”）要求下中国汞矿退出机制提供参考建议。

自 2017 年 8 月 16 日起《汞公约》对中国正式生效。公约生效后，我国相关行业面临具体的转型压力和挑战。其实，作为首批签约国，我国在公约签订前就已经开始积极进行履约准备。公约生效后，我国为实施履约战略和行动计划，积极推动无汞低汞技术的应用和推广，为汞污染减排及用汞产品替代，开展了多项举措，努力推进汞污染防治工作。

依据 2015 年中国有色金属协会会议报告确定的中国主要汞矿企业信息以及网上的补充查询，报告梳理了十家中国主要汞矿企业，共涉及 1 个探矿权和 7 个采矿权。其中，3 个采矿权已过期，现存有效的是 1 个探矿权和 4 个采矿权。最长矿业权的有效期限截止到 2023 年 5 月 19 日，正常生产经营的是 1 个探矿权和 3 个采矿权。

《汞公约》规定的 15 年期限是允许各国政府逐步淘汰汞矿的最长时限。当国内不再有对汞的需求时，原生汞矿的开采可能会提前终止。

目前我国尚无明确法律规定禁止汞矿探矿权转采矿权，也没有关于限制采矿权延续的规定，且尚未建立汞矿矿业权政策性注销或关闭的补偿机制。鉴于我国已加入《汞公约》，应该为已颁布的政策

提供法律基础，报告建议政府颁布法律法规，明确禁止新的探矿权和采矿权，并严格控制现有汞矿探矿权和采矿权的续期。对于探矿权和采矿权不予续期的补偿加以阐明，并将其与可适用的法律、法规进行整合。

我国政府正积极履行《汞公约》要求的义务，多举措推进汞污染防治工作。我们建议各权威部门落实对原生汞矿的关停工作、完善汞矿矿业权的管理政策、建立并完善汞矿开发退出机制和严格执法确保履约到位等具体措施以有效推进汞矿关闭工作。具体建议包括：

1.颁布国家法规禁止现有探矿权的延续，包括转让的或出售的探矿权。

2.颁布国家法规禁止签发新的探矿权或者采矿权。

3.明确将汞矿的开发利用列入《产业结构调整指导目录》禁止类，同时将其纳入《市场准入负面清单》管理中，以确保在可能涉汞的行业和产业链全面禁止汞的使用。

4.从2032年8月17日起，全面禁止所有原生汞矿的开采，并要求所有现存矿权于2032年8月17日前终止。

5.对于没有实际生产的汞采矿权，通过国家规定禁止汞矿采矿权的延续。

6.在国家法律法规中规定，采矿权的续期期限最长不得超过3年，采矿权的续期期限不能超过剩余储量可开采的年限，以其中较短的情况为准。当国内不再需求汞时，规定拒绝矿业权的续期。这些将有助于国家管控在2032年之前对汞矿的淘汰。

7.制定相关法律法规,要求现有汞矿为健康风险和环境污染提供责任保险,强化其所需承担的经济法律责任,增加汞矿关闭后用于修复的保证金,以及新增环境修复和管理的相关制度。

8.通过市场机制来抑制汞的生产并且促进无汞技术的发展。例如,可以对汞的生产征收税收,这部分资金可以作为补偿关闭矿业公司的主要来源,亦可以支持聚氯乙烯无汞催化剂的研究与应用。

9.通过国家规范,建立汞开采统计系统,要求企业提供详细的生产投入产出清单和目的地跟踪信息。加强地方监管,打击非法汞矿。

10.明确探矿权和/或采矿权不能续期的适用补偿范围。

11.加大财政转移支付力度,给予适当补贴和补偿,鼓励现有汞矿企业转型发展,加大就业培训、创业帮扶和社会保障力度,妥善安置关闭汞矿企业职工,保障区域经济发展和社会稳定。

12.从资源管理和生态环境保护角度做好矿权管理、矿山闭坑、环境治理恢复、土地复垦等方面工作;做好政策宣传,向企业和公众宣传解读《水俣公约》和国内配套政策,争取理解和支持,应积极听取企业和员工的声音,回应社会关切,确保顺利和稳定的社会活动。

13.严格执法,确保履约到位。

14.鼓励汞替代产品的开发和利用,确保相关产业的健康发展。

如需更多信息,请发电邮至 [ZLin@nrhc-china.org](mailto:ZLin@nrhc-china.org)。