

关于我国采矿项目用地保障有关问题的思考

杨红辉¹ 徐蕊² 孔垂锦^{3*}

1. 云南省不动产登记中心（云南省自然资源厅建设用地事务中心），中国·云南 昆明 650224

2. 国家级昆明经济技术开发区管理委员会，中国·云南 昆明 650224

3. 昆明理工泛亚设计集团，中国·云南 昆明 650224

摘要：采矿项目用地保障是保障矿产资源开发利用、支撑实体经济发展的关键环节。本文梳理了现行法规框架下采矿用地的类型划分，总结了当前国内采矿项目用地保障的普遍做法，分析实践中面临的用地审批周期长、复垦修复责任落实难、不同类型采矿用地衔接不畅等突出问题，结合我国矿业管理改革方向，从优化用地分类管理、简化审批流程、完善复垦保障机制等方面提出针对性建议，为完善采矿项目用地保障制度、提升矿业用地管理效率提供参考。

关键词：采矿项目；用地分类；用地保障

Reflections on Issues Concerning Land Allocation Guarantees for Mining Projects in China

Yang Honghui¹, Xu Rui², Kong Chuijin^{3*}

1. Real Estate Registration Center of Yunnan Province(Construction Land Affairs Center of Yunnan Provincial Department of Natural Resources), China Yunnan Kunming 650224

2. Kunming National Economic and Technological Development Zone Administrative Committee, China Yunnan Kunming 650224

3. Kunming Ligong Fanya Design Group, China Yunnan Kunming 650224

Abstract: Land use assurance for mining projects is a critical component in ensuring the development and utilization of mineral resources and supporting the growth of the real economy. This paper reviews the classification of mining land types within the current regulatory framework, summarizes common practices of land use assurance for domestic mining projects, and analyzes prominent challenges encountered in practice, including lengthy land approval processes, difficulties in implementing reclamation and restoration responsibilities, and poor coordination among different categories of mining land. In light of China's mining management reform direction, the paper proposes targeted recommendations focusing on optimizing land classification management, streamlining approval procedures, and enhancing reclamation support mechanisms, aiming to provide insights for improving the Land use assurance system for mining projects and boosting the efficiency of mining land management.

Keywords: Mining project; Land use classification; Land use assurance

0 引言

矿产资源安全是支撑经济社会平稳运行的重要基础。采矿项目作为矿产资源开发利用的空间载体，其用地保障的科学性、便利性直接影响矿业开发的效率与质量。当前我国经济转型升级对能源和重要矿产资源的需求仍保持稳定增长，进一步理顺采矿项目用地管理逻辑、破解用地保障中的堵点难点，是推动矿业高质量发展、筑牢国家资源安全屏障的必然要求。近年来，随着我国自然资源管理制度改革不断深化，矿业权出让、用地审批等环节的管理要求持续调整，对采矿项目用地保障工作提出了新的更高要

求。2022 年 11 月，自然资源部印发《关于做好采矿用地保障的通知》（自然资发〔2022〕202 号），提出采矿项目用地保障的政策措施，并要求各省（区、市）结合自身实际制订实施细则，加强采矿用地保障力度^[1]。矿山开采往往周期较长（采矿权一般在 30 年以内），其中大部分涉及土地占用和地表破坏。按照现行法律法规和矿山开采项目的特点，应办理用地手续，规范矿山开采项目使用土地管理。其中，依据《土地管理法》和《矿产资源法》规定，采矿用地属于建设用地^[1]，涉及永久性建设的需办理建设用地手续；涉及临时使用的应办理临时用地手续（最长 5

年),并对露天开采土地及时进行复垦恢复,避免出现长期占用、不能还地的情况。《矿产资源法实施条例(征求意见稿)》中进一步明确,采矿权人应当按照国家有关规定履行矿山土地复垦、生态修复义务,明确了土地复垦和生态修复的责任落实要求,同时对采矿项目用地的取得方式做出了更贴合当前矿业发展实际的引导性规定,为采矿用地的分类管理提供了新的制度基础,也进一步划分了不同使用情形下采矿用地的管理边界。

1 采矿用地的类型

目前,采矿项目相关的用地分类主要依据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》(简称《用地用海分类指南》),以及正在征求意见的《矿产资源法实施条例(征求意见稿)》,具体如下:

1.1 《用地用海分类指南》

按照该指南,采矿项目用地类型主要为“工矿用地”。“工矿用地”是现行国家土地用途分类标准中的一级地类,指用于工矿业生产的土地。其下又分为“采矿用地”“工业用地”及“盐田”三个二级地类。其中,“采矿用地”指采石、采矿、采砂(沙)场,尾矿堆放用地、砖瓦窑等地面生产用地及排土(石)^[1]。“工业用地”指工矿企业的自用库房、生产车间、装备修理及其附属设施用地,包括专用铁路、停车场、码头和附属道路等用地,包括工业生产必须的研发、设计、中试、测试用地,不包括采矿用地^[2]。“盐田”指用于以自然蒸发方式进行盐业生产的用地,包括晒盐场所、盐池及附属设施用地^[2]。综上,采矿用地主要包含直接服务于矿产资源开采的各类建构筑物的用地,工业用地主要包含工业产品生产、加工及研发等用地,二者内涵上有明显区别。

1.2 《矿产资源法实施条例(征求意见稿)》

《矿产资源法》第三十四条要求,国土空间规划编制过程中应当合理考虑采矿项目的用地需求。《矿产资源法实施条例(征求意见稿)》第三十六条提出,矿业用地包括矿产资源勘查用地和矿产资源开采用地。其中,矿产资源勘查用地指勘查作业直接使用以及搭建或修建的生活用房、工棚、运输便道等使用的土地,可依法依规临时使用土地。矿产资源开采用地包括采掘作业直接使用的土地,以及、生活服务设施、交通运输设施、堆场、工业厂房、井巷工程、尾矿库、配套选矿厂等使用的土地。综上,《矿产资源法》及《矿产资源法实施条例(征求意见稿)》针对采矿项目的用地分类体系与《用地用海分类指南》并不一致。从功能上来看,《矿产资源法》及《矿产资源法实施条

例(征求意见稿)》所指矿产资源开采用地可能与《用地用海分类指南》中的“工业用地”“交通运输用地”“居住用地”“商业用地”等相重合,使得采矿项目转换到《用地用海分类指南》时存在模糊界线。

2 现行采矿项目用地保障的做法及面临的问题

(1) 采矿项目用地分类标准有待进一步规范和细化。一是《用地用海分类指南》中的“采矿用地”(地类概念)与《矿产资源法实施条例(征求意见稿)》中的“矿产资源开采用地”(功能分区概念)内涵并不一致。前者是基于土地用途进行分类,后者是基于矿产资源开发利用的不同阶段划分用地类型,两类分类体系分别对应不同的管理场景,在实际工作中需要做好衔接对应。“采矿用地”仅限地面开采及排土尾矿等直接关联用地,“矿产资源开采用地”除了“采矿用地”的范畴,还涵盖了为满足采矿作业修建的工业厂房、井巷工程及配套的选矿厂、生活服务及交通设施用地。其中,工业厂房、选矿厂用地更接近“工业用地”的范畴,但“工业用地”释义中未直接点到“工业厂房”和“选矿厂”;生活服务设施、交通运输设施则属于基础设施和公共服务设施的范畴,其用地分类范围较为宽泛。二是仅依据功能分区无法精准界定采矿项目用地分类属性,易导致用地审批、规划许可与监管执法口径不一。如选矿厂:若独立于采场且具备完整生产流程,宜按工业用地管理;而紧邻采坑的破碎站则应归入采矿用地。实践中,需依据项目实际功能精准界定用地性质。又如井巷工程,直接服务于采矿作业,其地面附属设施如井口建筑、通风竖井、提升机房等均需占用土地,但其未被纳入《用地用海分类指南》。实践中,因国家层面缺乏实施细则,各地多依惯例模糊归类,容易导致审批错位或监管缺位。

(2) 采矿项目规划用地布局缺乏细化指引,导致用地报批路径不统一。根据当前政策要求,各地自然资源部门应在县乡级国土空间规划中合理安排采矿项目的用地布局,并纳入“一张图”,作为采矿项目的合规性依据^[3]。但采矿项目是纳入规划城镇村建设用地范围内布局并按照批次用地报批,还是可在城镇村建设用地外按照单独选址项目进行报批;是整体项目打包统一报批,还是结合项目具体功能分区分类报批,国家层面尚无统一明确的政策指引,用地审批路径存在模糊地带。虽然各地已结合地方实际进行了相关探索,但因无明确规定,地方对于报批方式理解不一,可能存在反复调整报批方案的问题,进一步拉长用地保障周期。在实际矿山项目中,完整的采矿活动通常既

包含直接开采环节,也包含配套的矿石加工、选矿等生产环节,因此一个采矿项目往往会同时涉及“采矿用地”和“工业用地”两类地类,需要分别按照对应的用地要求办理相关手续,在国土空间规划用途管制中也适用不同的管理规则。

(3)可以临时使用土地的采矿项目范围尚需进一步扩展。临时用地的有效期限一般为2年,工期较长的重大基础设施建设项目施工临时使用土地可延长至4年。但采矿项目开采周期长,实际操作过程中,通常都是滚动采掘,很难在临时用地期限内完成采掘和复垦修复,且不同矿种的开采情况有一定的差异性,因此采矿临时使用土地的使用周期也应该根据具体情况有一定弹性^[4]。在《土地管理法》《矿产资源法》及《自然资源部关于规范临时用地管理的通知》(自然资规〔2021〕2号)等的基础上,2026年3月,自然资源部、国家林业和草原局印发实施《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》(自然资发〔2026〕38号),明确露天开采战略性矿产资源,经地方自然资源(林草)主管部门审查符合要求的,可准予临时使用土地^[5]。38号文解决了露天开采战略性矿产资源的临时用地手续办理问题,但非战略性矿产资源的露天开采仍然无法办理临时用地手续。若非战略性矿产资源露天开采办理建设用地手续,不仅会大幅增加采矿权人的用地成本,拉长项目落地周期,还会在开采结束后产生大量闲置建设用地,既不符合矿山开采“破坏后修复”的本质特征,也不符合节约集约用地的要求。矿山企业只能被迫选择永久用地或“以租代征”,易引发耕地占用、生态修复滞后等风险。

3 有关建议

结合采矿项目特点及地方实践,细化采矿项目用地分类标准,采用“临时用地+单独选址用地+批次用地”相结合的方式,差异化保障采矿项目用地需求。

(1)完善“采矿用地”标准,为进一步规范采矿项目用地管理奠定基础。结合《矿产资源法实施条例》制定,修订完善《用地用海分类指南》,明确将采矿项目的井巷工程及配套管理用房等纳入“采矿用地”。针对地类划分存在模糊地带的工业厂房、选矿厂等功能分区,明确纳入“工业用地”或“采矿用地”的标准或实施细则。对于紧邻采矿作业区的破碎站等直接服务采矿生产的设施,明确归入采矿用地范畴;对于独立设置、具备完整加工流程的选矿厂,则按工业用地进行管理,统一规划、审批与监管的口径,避免因分类模糊出现管理错位。

(2)扩大采矿项目临时用地范围,进一步压实复垦责

任,过渡期内按原地类管理。一是建议将临时用地政策适用范围拓展至所有合法合规的采矿项目,凡具备边采边复条件、经专家评审通过且落实复垦保证金的,均可申请临时用地;复垦验收合格后,按原地类管理,不占耕地保有量和建设用地指标。同时,建立临时用地与复垦成效挂钩的动态监管机制,对未按期复垦或质量不达标的,暂停后续临时用地审批,并依法追缴复垦费用。二是在《矿产资源法实施条例》的制定中,增设采矿项目临时用地到期后未及时复垦的法律责任及修复资金监管机制的条款,强化全生命周期管理刚性约束。三是逐步出台配套政策,允许企业根据开采进度分期存储复垦费用,降低企业资金占用压力,同时明确复垦费用计提、存储、使用的监管规则,确保资金专用于土地复垦与生态修复。完善复垦验收后的激励机制,对验收合格的复垦土地,明确可由原采矿权人优先继续使用,允许通过发展林下经济、生态旅游等方式实现土地多元利用,提升企业开展复垦修复的积极性。

(3)国家层面应明确对于确实无法复垦恢复的,作为建设用地管理,并按照“单独选址+批次用地”的方式分类进行报批。

一是对于涉及永久建设的“采矿用地”(井巷工程、尾矿堆放用地、配套管理用房等)及交通运输用地,可以在国土空间规划确定的城市和村庄、集镇建设用地范围外,按单独选址项目依法依规办理建设用地手续。结合国土空间规划动态调整,纳入规划项目清单,作为采矿项目用地审批的合规性依据。二是与采矿项目相关联的产业用地(如用于矿产品深加工及运输的工业厂房和物流用地)和生活配套服务设施(如服务职工的居住、商业和公共服务设施)用地,统一纳入批次用地报批。该类用地属于采矿项目延伸的用地类型,但功能上已超出采矿本身,应在市、县、乡镇和村庄规划中结合城镇建设、农村居民点、产业园区等统筹安排规划布局,推进基础设施和公共服务设施共建、共享、共用。

参考文献:

- [1] 李平. 采矿用地新政激励矿山土地复垦[N]. 中国矿业报, 2023-06-25(001).
- [2] 自然资源部. 自然资源部关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的通知(自然资发〔2023〕234号)[EB/OL].(2023-1-22)[2026-07-02].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202311/content_6917279.htm.
- [3] 自然资源部. 自然资源部关于做好采矿用地保障的

通知 (自然资发〔2022〕202 号) [EB/OL]. (2022-11-18) [2026-07-02]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-11/26/content_5728859.htm.

[4] 杜雪明, 郭琳琳. 关于完善露天采矿临时用地制度的思考[J]. 中国矿业, 2021, 30(S1): 54-55+64.

[5] 自然资源部. 自然资源部、国家林业和草原局关于进一步做好自然资源要素保障的通知 (自然资发〔2026〕38 号) [EB/OL]. (2026-03-05) [2026-07-02]. https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202603/content_7063082.htm.

gov.cn/zhengce/zhengceku/202603/content_7063082.htm.

作者简介: 杨红辉 (1988.02-), 男, 白族, 云南省大理市人, 硕士研究生, 高级工程师, 研究方向: 长期从事自然资源管理和国土空间规划等工作。

* 通讯作者: 孔垂锦 (1994.02-), 男, 汉族, 云南省宣威市人, 大学本科, 工程师, 研究方向: 主要从事国土空间规划、乡村聚落研究、大数据国土空间规划应用等方面。