

致中国矿业界同仁的一封信

发表时间 :2022-06-28 09:58:08 来源：中国矿业网

“节约集约用地 严守耕地红线”，是今年第 32 个全国土地日的宣传主题。十分珍惜、合理利用土地和切实保护耕地是我国长期以来的基本国策。矿用土地，作为土地资源的重要组成部分，在矿业开发利用、土地节约集约利用、矿山生态修复、国土空间开发规划等方面中发挥着重要而独特的作用。如何统筹好土地管理与矿业开发的关系，使矿业开发利用与中央节约集约用地精神、相关法律法规相衔接？多年来，国家相关部门坚持法治为先、问题导向、综合治理，在持续推进相关政策改革、保障矿业正常运行的同时，有效提升矿业用地的综合开发利用水平。

矿业用地的特殊性

土地，是人类生产生活中不可或缺的自然资源。矿产资源勘查和开发离不开对土地资源的占用、开发、利用等，矿业用地一般指矿业权人依法进行矿产勘查、采矿、选矿、修复治理等矿山生产活动所必须占用的土地，分为矿产勘查用地和矿山生产用地。

在土地管理上，我国实行土地的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。土地的所有权不允许以任何形式转让，但土地使用权可以依法转让。土地使用权和矿业权两权分离，采取两套完全不同的准入制度。矿业用地的相关规定散见于《民法典》《土地管理法》《矿产资源法》《土地复垦条例》等法律法规及规范性文件中。

对于勘查用地，《土地管理法（2019 年修订）》第五十七条规定，建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有的土地的，由县级以上人民政府自然资源主管部门批准。临时使用土地的使用者应当按照临时使用土地合同约定的用途使用土地，并不得修建永久性建筑物。临时使用土地期限一般不超过二年。据此，在法律层面上，矿产勘查用地被明确界定为临时用地。

《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），进一步明确和细化了临时用地相关内容：矿产资源勘查、工程地质勘查、水文地质勘查等，在勘查期间临时生活用房、临时工棚、勘查作业及其辅助工程、施工便道、运输便道等使用的土地，包括油气资源勘查中钻井井场、配套管线、电力设施、进场道路等钻井及配套设施使用的土地可界定为临时用地使用范围，等等。

对矿业生产用地，《土地管理法（2019 年修订）》第四条规定，国家实行土地用途管制制度，将土地分为农用地、建设地和未利用地。其中，建设地包括了工矿用地。

2020 年，自然资源部发布《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类

指南（试行）》，将工矿用地进行了细分。工矿用地指用于工矿生产的土地。其中，工业用地指工矿企业的生产车间、装备修理、自用库房及其附属设施用地，包括专用铁路、码头和附属道路、停车场等用地，不包括采矿用地。采矿用地指采矿、采石、采砂（沙）场，砖瓦窑等地面生产用地及排土（石）、尾矿堆放用地。

在用地取得上，矿山生产用地可通过临时用地、征地、集体经营性建设用地入市的方式获得。对于使用时间短、并且可以快速修复的土地，可以适用临时用地的法律规定，按照现行临时用地的要求办理用地手续。依据 2019 年修订后的《土地管理法》，除由政府组织实施的能源基础设施建设需要用地外，大部分经营性采矿用地已无法通过土地征收方式进行供地；集体经营性建设用地入市成为新的供地方式，规定“土地利用总体规划、城乡规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”。

应该看到，矿业用地尤其是采矿用地，由于矿产资源赋存条件、开采方式不同，与一般建设用地相比具有明显的特殊性、复杂性。有研究曾将采矿用地的特殊性归纳为：采矿用地利用方式不同对土地的影响不同；采矿用地类型多，情况复杂；采矿用地的使用期限由矿产资源开采周期决定，等等。

同时还应看到，矿用土地在法律属性上归属建设用地的工矿用地，又可细分为矿产勘查用地和矿业生产用地，而矿业生产用地又可细分为工业用地和采矿用地两个细类。因此，矿业用地的取得须根据每个项目的具体情况分别对待，灵活采用临时用地、征地、集体经营性建设用地入市等不同方式解决。而现实中，矿业用地审批涉及自然资源、林业、环境等部门，相关法律法规衔接不畅。尤其是采矿用地，按建设用地管理，长期以来存在用地取得时限长、成本高、退出难等问题。

进入新时代，生态文明建设、经济社会高质量发展对土地管理、矿产资源合理开发提出了新的更高要求。衔接好相关法律法规，处理好依法采矿与合理使用土地关系，成为矿业用地政策改革完善的落脚点。

探索采矿用地方式改革

长期以来，自然资源部高度重视矿业用地政策研究与改革实践，在采矿用地改革上进行大量积极而有益的探索。

法律规定了临时用地制度，为采矿用地方式改革提供了遵循。为创新采矿用地管理方式，推进采矿用地管理制度改革，2005 年原国土资源部通过《关于对广西平果铝土矿采矿用地方式改革试点方案有关问题的批复》，同意在广西平果铝土矿设立采矿用地供地方式改革试点，探索将原来先征收后出让的方式改革为

以临时用地的方式供地，既保障矿山企业用地，又严格保护耕地、维护农民土地权益。

2011 年，原国土资源部分别在山西平朔露天煤矿、内蒙古鄂尔多斯市露天煤矿、云南磷化露天磷矿等地区扩大采矿临时用地方式试点改革；2012 年在山西省范围内扩大试点范围，选择 10 座露天煤矿和铝矿开展采矿临时用地方式改革，探索采矿用地新的供地方式。

广西平果铝土矿采矿临时用地方式改革试点验收后，学术界和相关政府部门基本肯定了临时性采矿用地方式的价值，被认为是采矿用地制度改革等重大创新。扩大试点改革，不仅有效化解了采矿用地供应矛盾，合理调整了政府、企业和农民的三者利益，而且节约集约利用了土地，促进了矿产资源开发利用。更为重要的是，实践探索中矿用土地存在的问题得以逐步厘清，相关政策不断完善。

2016 年，原国土资源部联合四部委发布的《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》明确提出，要完善用地政策，根据不同矿种和开发方式，建立差别化、针对性强的用地政策。该文件对矿用土地管理改革的内容已有所涉及。

2020 年 6 月，自然资源部印发《关于做好采矿用地方式改革试点有关工作的通知》提出，探索采矿用地政策，组织开展试点政策实施效果评估，推动试点成果的政策转化。之后，自然资源部抓紧研究完善矿业用地政策，保障采矿用地合理需求。积极推进《矿产资源法》修改，研究制定集体经营性建设用地入市指导意见文件；按照《自然资源部关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》要求，积极推进“净矿”出让，做好与用地用海用林用草等审批事项的衔接，确保矿业权人可以正常开展勘查开采工作。

对矿用土地政策走向，有专家认为应掌握几点：土地供应政策与国家产业政策、国家发展规划紧密相连，属于国家鼓励类产业的，土地供应自然就相对宽松；土地供应指标、供应标准各个行业不一样，战略性矿产资源的用地审批应该比较容易，等等。

加快释放土地政策红利

土地复垦是提高土地社会效益、经济效益和生态效益的重要途径，更是矿业权人使用土地而必须依法履行的义务。

《土地复垦条例》规定，生产建设活动损毁的土地，按照“谁损毁，谁复垦”的原则，由生产建设单位或者个人负责复垦。但是，由于历史原因无法确定土地复垦义务人的生产建设活动损毁的土地，由县级以上人民政府负责组织复垦。露天采矿、烧制砖瓦、挖沙取土等地表挖掘所损毁的土地；地下采矿等造成地表塌陷的土地；堆放采矿剥离物、废石、矿渣、粉煤灰等固体废弃物压占的土地，由

土地复垦义务人负责复垦。

修订后的《矿山地质环境保护规定》明确，采矿权人应当依照国家有关规定，计提矿山地质环境治理恢复基金，统筹用于开展矿山地质环境治理恢复和土地复垦。

党的十八大以来，生态文明建设上升到前所未有的战略高度，相关制度密集出台。党的十九大报告提出，建设生态文明是中华民族永续发展的千年大计。在把握新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局的实践中，矿业领域的土地复垦被赋予了新的内涵和外延。

而伴随着生态文明建设的深入推进，矿区生态修复政策红利不断释放。2015年，《中共中央、国务院关于加快推进生态文明建设的意见》明确，要加快治理突出生态环境问题，开展矿山地质环境恢复和综合治理。同时，我国加快推进立法修法工作，如长江保护法、森林法、防沙治沙法、土地管理法，及矿产、草原、自然保护地、国土空间开发保护等方面的重要法律，为国土修复提供全面法律支撑。中央财政安排生态保护修复相关转移支付资金，真金白银地支持生态保护修复。京津冀周边、汾渭平原、长江经济带、黄河流域等重点地区历史遗留废弃矿山环境修复治理被纳入其中。

如何建立矿山生态修复的市场化机制？鉴于土地资源的再开发、再利用是矿山生态修复中的主要利益来源，业内专家认为应充分释放矿山生态修复中的土地政策红利。

2019年底，自然资源部印发《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》，通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等政策，激励社会主体投入矿山生态修复，解决激励政策不明晰，矿山建设用地无法盘活、新增建设用地获取难等问题。例如，已有的因采矿塌陷无法恢复原用途的农用地可据实核定；对历史遗留矿山废弃国有建设用地，可通过赋予矿山生态修复投资主体后续土地使用权的方式，激励社会资本投入；可按有关规定采取划拨、出让、租赁等方式提供土地使用权，可采取弹性年期出让、长期租赁、先租后让、租让结合的差别化土地供应方式；矿山存量建设用地修复后的腾退指标可以流转使用。

事实上，对于矿山生态修复中土地开发利用的支持激励政策相关规定中早有体现，散见于不同时期的不同文件中。

例如，《土地复垦条例》规定了退还耕地占用税、确定长期使用权、政府给予补贴、用作补充耕地指标等土地复垦激励措施。《节约集约利用土地规定》（国土资源部令第61号）鼓励社会资金参与城镇低效用地、废弃地再开发和利用，鼓励土地使用者自行开发或者合作开发。《历史遗留工矿废弃地复垦利用试点管理办法》（国土资规〔2015〕1号）规定了历史遗留工矿废弃地复垦利用的奖励

政策，将历史遗留工矿废弃地复垦按照建设用地增减挂钩管理。《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》（国土资发〔2016〕63号）从土地复垦和产业发展相结合角度，提出坚持开放发展理念，将矿山地质环境恢复和综合治理与相关产业发展融合推进。《关于改进管理方式切实落实耕地占补平衡的通知》（国土资规〔2017〕13号）规定，历史遗留工矿废弃地复垦形成的新增耕地节余部分，均可纳入补充耕地管理，用于耕地占补平衡。

《关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》（自然资规〔2019〕6号）被认为是在坚持“谁破坏、谁治理”“谁修复、谁受益”的原则下，集中规定了矿山生态修复领域中的土地支持政策，充分释放了矿山生态修复领域的土地政策红利，为矿山生态修复市场机制的建立提供了政策保障。

2021年11月，国务院办公厅印发《关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》，将矿山生态保护修复纳入重点领域，在规划管控、产权激励、资源利用等方面予以政策支持。鼓励社会资本参与生态保护修复方案编制，在符合法律法规政策和规划约束条件的前提下，合理安排生态保护修复区域内各类空间用地的规模、结构、布局和时序。修复后的集体建设用地，符合规划的，可根据国家统一部署稳妥有序推进农村集体经营性建设用地入市，生态保护修复主体可在同等条件下优先取得使用权。社会资本投资修复并依法获得的土地、海域使用权等相关权益，在完成修复任务后，可依法依规流转并获得相应收益。

近年来，我国矿山生态修复中涌现出的一批批典型案例和成功模式，佐证了土地政策红利充分释放带来的积极效应。例如，江苏徐州潘安湖采煤塌陷区生态修复以“矿地融合”为理念，带动了区域产业转型，维护了土地所有者权益；上海的“深坑酒店”项目、威海华夏城矿坑修复项目，都是对矿山生态修复后土地资源的再利用。

当然，矿用土地政策法规的完善不可能一蹴而就，既需要理顺历史遗留的问题，也需要契合时代发展的背景，更需要多方合力，创新举措。相信，随着相关法律法规研究的深入、改革探索经验的不断积累，矿用土地政策将在协同矿业开发与土地节约集约利用、推进生态文明建设与矿山生态修复中发挥更大的作用。（中国矿业报）