

# 我国压覆重要矿产资源 管理形势分析与展望

■ 余良晖<sup>1,2,3</sup>/姚震<sup>4</sup>/孙国锋<sup>5</sup>

(1. 中国自然资源经济研究院, 北京 101149; 2. 自然资源部资源环境承载力评价重点实验室, 北京 101149; 3. 中国地质矿产经济学会, 北京 101149; 4. 中国地质调查局发展研究中心, 北京 100037; 5. 河南省地质调查院, 郑州 450001)

**摘要:** 当前, 我国压覆矿产管理形势呈现积极变化。国家层面上, 压覆矿产资源评估向区域评估方式发展, 压覆矿产的占用补偿制度建立和评审备案简政放权改革需求进一步受国家重视。地方层面上, 进一步规范压覆矿产管理、落实区域评估方式和推动压覆矿产网络查询方向发展; 统筹压覆矿产资源调查与评估, 前置压覆矿产资源调查工作以加速推进建设用地审批。文章分析认为, 压覆查询和审批网络化发展新趋势, 要用好现有抓手, 关注压覆矿产资源审批与管理的发展动态。

**关键词:** 压覆; 重要矿产资源; 审批管理; 调查评估

中图分类号: F407.1; F062.1 文献标识码: A 文章编号: 1672-6995 (2020) 08-0023-06

DOI: 10.19676/j.cnki.1672-6995.000480

## Analysis of the Management Situation of Overlaid Important Mineral Resources in China and Perspective

YU Lianghui<sup>1,2,3</sup>, YAO Zhen<sup>4</sup>, SUN Guofeng<sup>5</sup>

(1. Chinese Academy of Natural Resources Economics, Beijing 101149; 2. Key Laboratory of Carrying Capacity Assessment for Resource and Environment, Ministry of Natural Resources, Beijing 101149, China; 3. Chinese Society on Economics of Geology & Mineral Resources, Beijing 101149; 4. Development Research Center, China Geological Survey, Beijing 100037; 5. Henan Institute of Geological Survey, Zhengzhou 450001, China)

**Abstract:** At present, the management situation of overlaid mineral resources in China is changing positively. At the national level, the evaluation of overlaid mineral resources has developed towards regional evaluation, our country further emphasizes the construction of the occupation compensation system for overlaid mineral resources and the reform requirements of simplifying administration and delegating authorities for evaluation and registration. At the local level, there will further standardize the management of overlaid mineral resources, implement regional evaluation methods and promote the development of overlaid mineral resources network query; We will coordinate the investigation and the evaluation of the overlaid mineral resources, and take the investigation of the overlaid mineral resources in advance to accelerate the accreditation and approval of the construction land. According to the analysis, the paper considers that the networking development of the inquiry and approval of overlaid mineral resources is new trend. We should make good use of the existing methods and pay attention to the development trend of the approval and management of overlaid mineral resources.

**Key words:** overlaid; important mineral resources; accreditation and approval administration; investigation and evaluation

**压**覆矿产资源是指因建设项目实施后导致矿产资源不能开发利用。建设项目压覆矿产资源

审批是矿产资源保护领域的一项重要管理工作, 对避免或减少压覆重要矿产资源、提高矿产资源安

收稿日期: 2020-04-24; 修回日期: 2020-05-14

▲ 基金项目: 压覆矿产资源专题研究(WKZB1911BJM500351)

▲ 作者简介: 余良晖(1977—), 男, 江西省上饶市广丰人, 中国自然资源经济研究院研究员, 工学博士, 主要从事矿产经济与管理研究。

全保障能力、协调推进建设项目正常开展发挥了重要作用。加强压覆矿产资源审批管理,做好调查评估、审批、登记等服务,也有利于维护矿业权人的合法权益<sup>[1]</sup>。当前,我国经济建设正在转向高质量发展,城市化和工业化进程加快,建设项目压覆矿产资源的情形呈现快速增长态势,相关问题愈发突出<sup>[2]</sup>,开展压覆矿产管理形势跟踪分析具有重要意义。

## 1 我国压覆矿产资源管理概述

### 1.1 压覆矿产资源的制度体系

在法律法规层面,主要依托《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)和《中华人民共和国矿产资源法实施细则》。其中《矿产资源法》第三十三条明文规定:“在建设铁路、工厂、水库、输油管道、输电线路和各种大型建筑物或者建筑群之前,建设单位必须向所在省、自治区、直辖市地质矿产主管部门了解拟建工程所在地区的矿产资源分布和开采情况。非经国务院授权的部门批准,不得压覆重要矿床。”因此,压覆矿产资源管理具有明确的法律依据。

在管理层面,目前主要有5个文件作支撑。《关于规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》(国土资发〔2000〕386号)明确了压覆矿产资源的内涵,对建设项目压覆矿产资源的审查和审批等内容做了具体规定。《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》(国土资发〔2010〕137号)则在国土资发〔2000〕386号文的基础上,进一步规范和细化了压覆重要矿产资源审批的流程。《国土资源部关于进一步改进建设用地审查报批工作提高审批效率有关问题的通知》(国土资发〔2012〕77号)改进了建设项目用地压覆重要矿产资源审查工作,提高了用地报批效率。《国土资源部办公厅关于办理建设项目压覆矿产资源导致矿业权范围变更事项的通知》(国土资厅函〔2015〕771号),对被压覆矿业权范围变更登记作了具体要求。《国土资源部关于改进和优化建设项目用地预审和用地审查的通知》(国土资规〔2016〕16号),对压覆重要矿产

资源的审查提出了改进要求,即预审阶段不再对单独选址的审批类建设项目是否压覆重要矿产资源进行审查。

在服务层面,原国土资源部发布了《建设项目压覆重要矿床审批服务指南》,该指南适用于属国务院自然资源主管部门负责审批的建设项目压覆重要矿床(矿产资源)的申请和办理。

### 1.2 压覆矿产资源管理模式

我国压覆矿产资源管理实行国家—省—市(县)三级管理方式。国务院授权由自然资源部代表国家统筹管理全国压覆矿产资源。自然资源部矿产资源保护监督司承担具体管理职责,负责压覆矿产资源审批管理,制定全国性的压覆矿产资源审批与管理的政策。自然资源部负责审批压覆石油、天然气、放射性矿产,或压覆《矿产资源开采登记管理办法》附录所列矿种(石油、天然气、放射性矿产除外)累计查明资源储量达大型矿区规模以上的矿产,或矿区查明资源储量规模达到大型并且压覆占三分之一以上的矿产。

各省(自治区、直辖市)自然资源主管部门负责制定和发布适用于本辖区的压覆矿产资源管理政策,履行本辖区压覆重要矿产资源的管理职能。除自然资源部负责审批之外的,由各省(自治区、直辖市)自然资源主管部门负责审批建设项目压覆重要矿产资源。

各市(县)自然资源主管部门履行本辖区压覆非重要矿产资源的管理职能,主要开展查明矿产资源的压覆资源储量统计、核实与上报工作,负责建设项目压覆非重要矿产资源的审批。

## 2 国家压覆矿产管理的形势变化

### 2.1 压覆矿产资源评估向区域评估方式拓展

2019年3月,国务院办公厅发布了《关于全面开展工程建设项目审批制度改革的实施意见》(国办发〔2019〕11号),提出推行区域评估:“在各类开发区、工业园区、新区和其他有条件的区域,推行由政府统一组织对压覆重要矿产资源、……评估评价事项实行区域评估。实行区域评估的,政府

相关部门应在土地出让或划拨前，告知建设单位相关要求”。开展区域评估，将有利于提高政府主管部门对压覆矿产资源的综合审批效率，也有利于促进土地合理开发利用。在未来的发展中，区域评估方式将可能成为压覆矿产资源评估的一个重要手段与方法。

## 2.2 国家对压覆矿产的占用补偿制度建立提出新要求

2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，提出推动自然生态空间系统修复和合理补偿。按照谁破坏、谁补偿原则，建立健全依法建设占用各类自然生态空间和压覆矿产资源的占用补偿制度，严格占用条件，提高补偿标准。目前，压覆矿产资源补偿存在一些较为突出的问题，如对建设项目压覆矿产资源的补偿范围理解不一，自然资源管理部门协调压覆补偿问题的难度较大；参照有关法律时，矿业权人有主张补偿可得利益诉求；存在建设单位随意缩小压覆评估范围的现象；铁路建设项目压覆矿产资源的补偿，争议问题较为复杂等。同时，针对国家出资查明的矿产资源压覆补偿处理方式已有探索实践，但存在制度欠缺。因此，尽快建立压覆矿产资源的占用补偿制度有利于完善和提高压覆矿产资源的管理水平。

## 2.3 对压覆矿产资源评审备案的简政放权改革有新要求新变化

2019年12月，自然资源部出台了《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》（自然资规〔2019〕7号）（以下简称“7号文”），要求建设项目压覆重要矿产资源，应当编制矿产资源储量报告，申请评审备案。涉及建设项目压覆的重要矿产资源，由省级自然资源主管部门负责评审备案，油气和放射性矿产资源除外。压覆评审备案一直以来是压覆矿产资源管理中的一个重要环节，7号文的出台，进一步对压覆矿产资源的评审备案权责向地方倾斜提出要求，有利于地方自然资源主管部门开展相关业务工作。2020年4月，自然资源部办公厅出台了《关于做好建设项目压覆重要矿产

资源审批服务的通知》（自然资办函〔2020〕710号），重点为围绕4个方面要求提升服务：推进特定区域调查评估；解决取消压覆矿产资源储量登记后的工作衔接问题；建设项目压覆重要矿产资源查询服务系统的建立；互联网远程中报渠道的开通服务。

## 3 地方压覆矿产管理的形势变化

目前，有多个省（区）出台了压覆矿产资源管理相关文件，对地方压覆矿产资源管理发挥了重要作用。其中，2019年部分省（区）相继出台了管理文件。如《湖南省自然资源厅关于规范建设项目压覆重要矿产资源管理工作的通知》（湘自然资规〔2019〕3号）、《浙江省自然资源厅关于进一步规范建设项目压覆矿产资源管理的通知》（浙自然资规〔2019〕9号）、《区域压覆重要矿产资源评估指导意见》（桂自然资办〔2019〕319号）、《福建省自然资源厅关于开展压覆矿产资源区域评估的通知》（闽自然资发〔2019〕138号）等。相关文件的出台，一是进一步推进了压覆矿产审批规范管理；二是压覆矿产资源的区域评估等细化政策，有利于延伸和优化压覆矿产资源管理方式。

### 3.1 压覆重要矿产资源管理向规范化推进

以湖南省为例。2019年8月，湖南省自然资源厅发布了《规范建设项目压覆重要矿产资源管理工作通知》（湘自然资规〔2019〕3号）。该通知主要围绕以下内容做出具体部署：一是要严格管理矿产资源被压覆的范围；二是要明确压覆审批的权限；三是要求做好压覆矿产资源管理和土地管理的衔接工作；四是规范压覆重要矿产资源的补偿工作；五是做好压覆矿业权的变更和注销登记工作。该通知的出台，将推动湖南省建设项目压覆重要矿产资源管理工作向规范化迈进，“范围”“权限”“衔接”“规范”等核心关键词将会成为湖南省压覆矿产资源管理工作向前发展的关节点。

### 3.2 积极落实和推进区域压覆重要矿产资源评估

以广西为例。2019年8月，广西壮族自治区自

然资源厅办公室印发了《区域压覆重要矿产资源评估指导意见》（桂自然资办〔2019〕319号）（以下简称《意见》）。《意见》明确了区域压覆重要矿产资源评估定义和区域评估组织及工作目标，并具体提出了区域压覆重要矿产资源评估方法和步骤，主要包括调查评审、协调补偿、审批登记；对区域压覆矿产资源评估成果应用和区域压覆矿产资源评估监督管理提出了明确要求。《意见》呈现出新的特点：一是进一步细化调查、评审、补偿等事项的工作流程，补偿协议内容，审批、登记和矿业权变更或注销工作流程和内容；二是明确区域压覆重要矿产资源评估的责任部门和经费来源<sup>[3]</sup>。

另外，2019年8月，宁夏也印发了《宁夏回族自治区压覆重要矿产资源区域评估工作规程》（宁自然资发〔2019〕324号）（以下简称《规程》）。《规程》出台的主要目的是要破解项目评估耗时长、成本高的问题，落实“放管服”改革要求和优化压覆矿产管理与服务。《规程》主要针对压覆重要矿产资源区域评估的4个方面做了明确规定，分别是区域条件、工作依据、工作流程和报告编制等。另外，《规程》对压覆重要矿产资源区域评估报告的评审及备案，压覆重要矿产资源区域评估报告的审批和压覆重要矿产资源区域评估成果的应用等内容也做了具体要求。《规程》提供了明确的操作规程与制度要求，将有利于全面推动宁夏压覆矿产资源区域评估工作。

### 3.3 全国首个建设项目压覆矿产资源状况网上查询系统

为保护和合理利用矿产资源，2019年7月，宁夏回族自治区自然资源厅组织开发的“压覆矿产资源状况网上查询系统”上线运行。该查询系统的上线运行主要是改变之前的线下纸质往来函件方式，通过网上远程查询答复的方式进行办理。查询系统的上线运行，有利于提升宁夏压覆矿产资源管理的信息化水平，也有利于节约社会资源与成本，尤其是对涉事矿业权人和建设单位<sup>[4]</sup>。宁夏压覆矿产资源网上查询系统的推行，为全国压覆重要矿产资源管理向网络化发展提供了借鉴与参考。

## 4 建设项目压覆重要矿床审批管理情况

### 4.1 部级压覆重要矿床审批情况

2018年，《自然资源部办公厅关于内蒙古自治区包茂高速公路包头至东胜段改扩建工程项目压覆重要矿产资源的复函》（自然资办函〔2018〕958号），同意内蒙古自治区包茂高速公路包头至东胜段改扩建工程项目压覆已查明煤炭资源储量46799.60万吨，其中：万利一矿扩大区划定区内压覆煤炭资源储量12771.36万吨；东胜煤田铜匠川板洞梁煤炭勘探探矿权（保留）内压覆煤炭资源储量2323.13万吨；矿业权外压覆已查明煤炭资源储量31705.11万吨。2019年，自然资源部政务大厅接收建设项目压覆重要矿床（矿产资源）申请共10件<sup>[5]</sup>。其中，《自然资源部办公厅关于绥芬河至满洲里高速公路海拉尔至满洲里段公路工程项目新增压覆重要矿产资源的复函》（自然资办函〔2019〕1071号），同意绥芬河至满洲里国家高速公路海拉尔至满洲里段公路工程项目新增压覆已查明煤炭资源储量19014万吨。《自然资源部办公厅关于大牛地气田建设项目压覆重要矿产资源的复函》（自然资办函〔2019〕684号），同意大牛地气田（286口气井、11个集气站含放空区和进站道路、1个值班点和1个塔榆阀室）项目压覆已查明煤炭资源储量21596万吨。

### 4.2 地方压覆矿产资源审批情况（以广西和陕西为例）

2019年，广西壮族自治区共审批了重大建设项目压覆重要矿产结果39件<sup>[6]</sup>，同比增长2.6%。其中，6月份审批的比例相对较高，共有7件。（参见图1）主要申请单位为南宁市城市建设投资发展有限责任公司，共有13件，占全年总审批数比重为33.3%；其次是广西新发展交通集团有限公司，共有4件，占全年总审批数比重为10.3%。从分布区域上看，广西壮族自治区项目压覆矿产资源主要涉及的区域为南宁地区，以审批数量计算，涉及南宁地区的压覆审批结果数量约占全区总数的35.9%。

陕西省压覆矿产资源审批企业附属建设项目占比近1/3。2019年，陕西省建设项目压覆重要矿产

资源事项清单共27项<sup>[7]</sup>。其中企业附属建设项目的压覆重要矿产资源事项8个，占总数的29.6%；风电建设项目压覆重要矿产资源事项6个，占总数的22.2%；另外还涉及输气管道、水库、铁路和油气等项目的压覆重要矿产资源事项若干。从审批分布的时间段来看，二、三季度是2019年度压覆重要矿产资源审批工作的高峰期，全面的清单数量趋势呈现倒“U”型变化（图2）。从分布区域上看，主要集中在神木、榆林、府谷和西安等地。

## 5 压覆矿产资源调查与评估形势变化

### 5.1 前置压覆矿产资源调查工作以加速建设用地审批

以浙江省为例，该省长兴县通过全面调查辖区内的矿产资源，形成压覆矿产资源地图，并汇入该县的“一张图”系统，形成“白名单”区域。今后，涉及建设用地项目，通过系统查询，如处于“白名单”区域内，则无须压覆矿产资源审查直接报批。通过统筹、前置调查资源情况，前置了压覆矿产资源调查工作，有利于缩减建设用地审批的时间。经业内人士估算，该“白名单”制度实施后，可为有压覆矿产资源的建设项目审批缩减60个工作日，可为无压覆矿产资源的建设项目审批

缩减7个工作日，进一步提高了压覆审批效率。

### 5.2 矿产资源评估评审备案形势（以江西和四川为例）

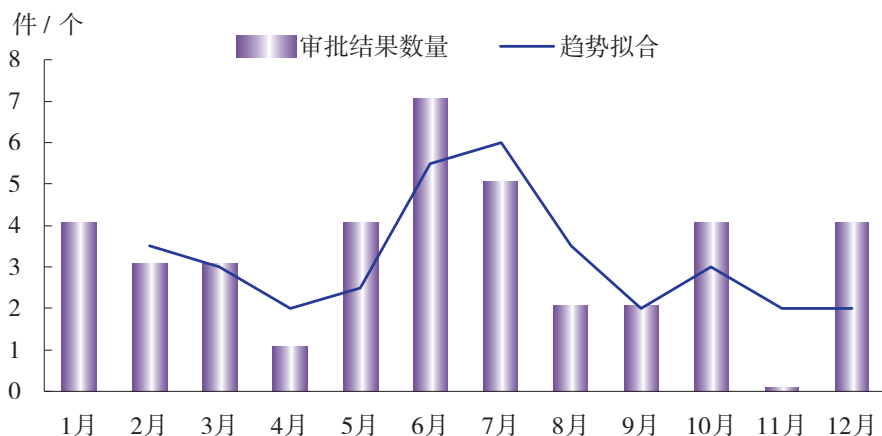


图1 2019年广西重大建设项目压覆重要矿床审批结果分布

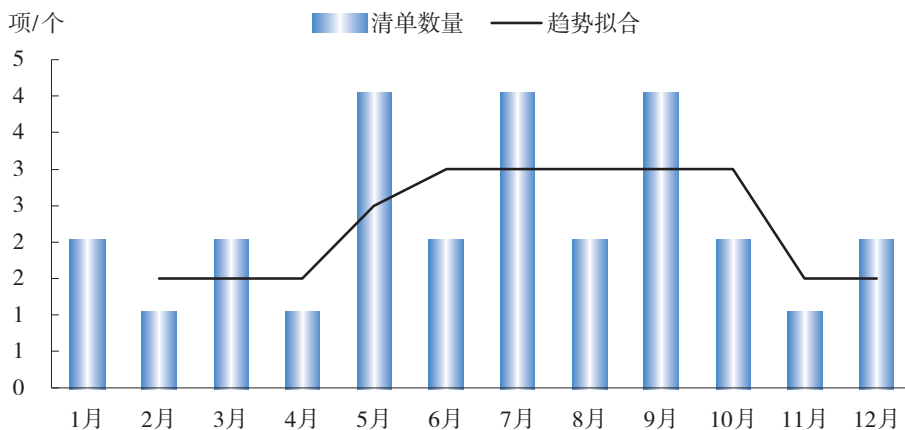


图2 2019年陕西省建设项目压覆重要矿产资源事项清单分布

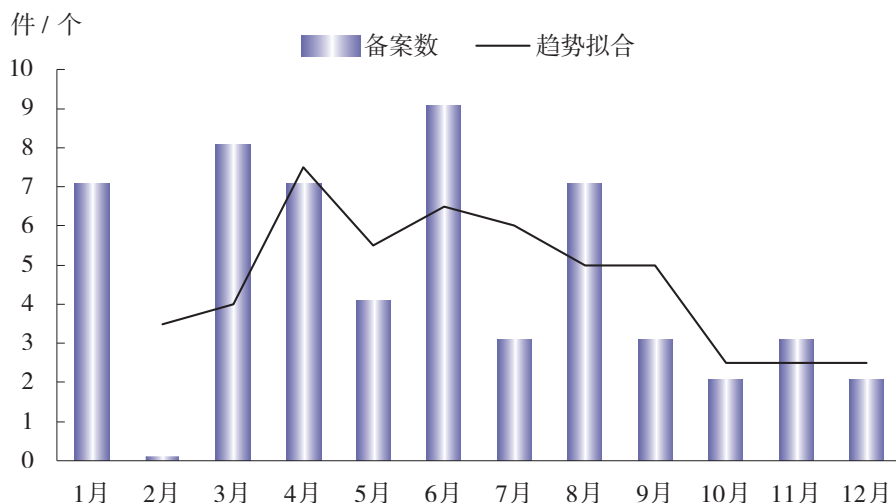


图3 2019年江西省自然资源厅压覆矿产资源评估报告备案分布

2019年,江西省自然资源厅压覆矿产资源评估报告备案55件<sup>[8]</sup>,同比下降36.8%。其中,备案的高峰期在6月份,共9件,占全年的比重10.9%(图3)。从报告编写单位上看,排名第1位的是江西省地质环境监测总站,占总数的21.8%,主要涉及项目为公路建设。其次是江西省地质工程(集团)公司,占总数的14.5%,主要涉及风电项目。从区域分布上看,主要集中在萍乡市、南昌县、乐平市、景德镇等地区。

2019年,四川省压覆矿产资源调查报告共50份<sup>[9]</sup>,其中,主要涉及路桥工程相关项目压覆矿产资源调查报告18份,占总数的36%;油气相关工程项目压覆矿产资源调查报告14份,占总数的28%;另外还有闸坝工程、水库工程和重建工程等相关的压覆矿产资源调查报告。报告编制单位主要有四川省地质矿产开发局所属地质队、四川省地质工程勘察院和四川中成煤田物探工程院有限公司等机构。总体上,2019年四川省压覆矿产资源调查报告评审一次通过率达到68%,其中一次通过且良好的比率达到20%。

## 6 结语与展望

### 6.1 压覆矿产资源管理方面的要求与形势出现新的变化

从国家层面上看,一是区域评估成为压覆评估的新发展方向;二是压覆矿产资源占用补偿制度建立的迫切性更加显现;三是压覆矿产资源评审备案的简政改革需求上升。从地方层面上看,一是要加强落实区域压覆重要矿产资源评估,推动评估效率的提升;二是要进一步规范建设项目压覆重要矿产资源管理。

### 6.2 用好现有抓手,时刻关注压覆矿产审批与管理的新动向

重大建设项目压覆重要矿产资源的审批管理工作重要性显著,把好评估关、审批关、备案关等仍是压覆矿产资源审批与管理的重要抓手。在运用好现有抓手的同时,还需持续关注压覆矿产资源审批与管理工作的新动向,如压覆补偿问题、压覆的法

理依据问题等,加强相关问题的专项研究。进一步完善压覆矿产资源管理的制度体系,对保护矿产资源,保障国家资源安全具有重要意义,也有利于协调保障国家重大工程建设。

### 6.3 压覆查询和审批网络化将会是新的发展方向

网络查询或审批系统将进一步推动压覆审批管理的便捷性。在信息化全面发展的新时代,压覆矿产资源审批与管理的发展进步必须紧扣时代脉搏,实现信息的网络化。笔者认为,在部分省(区)试点创新的同时,应积极总结经验与不足,加快研发建设项目压覆重要矿产资源的远程查询和申报系统,推动无纸化管理模式,降低涉事矿业权人、建设项目单位和政府主管部门的运营成本,全面提升压覆矿产资源管理效率。

#### 参考文献

- [1] 苏轶娜,刘超,余良晖.我国压覆矿产资源管理制度探析[J].国土资源情报,2019(5):33-39.
- [2] 杜鹏.安徽省新建长距离皮带廊道压覆矿产资源调查评估方法浅析[J].安徽地质,2019,29(3):237-240.
- [3] 广西壮族自治区自然资源厅.《区域压覆重要矿产资源评估指导意见》的政策解读[EB/OL].(2019-08-28)[2020-04-24].<http://dnr.gxzf.gov.cn>.
- [4] 中国自然资源报.宁夏:建设项目压覆矿产资源状况网上查询[EB/OL].(2019-07-09)[2020-04-24].<http://zrzyt.nx.gov.cn>.
- [5] 自然资源部政务大厅.办事统计:自然资源部政务大厅2019年政务服务事项办理情况[EB/OL].(2020-03-06)[2020-04-24].<http://www.mnr.gov.cn/>.
- [6] 广西壮族自治区自然资源厅.2019年12月份重大建设项目压覆重要矿床审批结果[EB/OL].(2020-01-13)[2020-04-24].<http://dnr.gxzf.gov.cn>.
- [7] 陕西省自然资源厅.2019年10-12月建设项目压覆重要矿产资源事项清单[EB/OL].(2020-01-13)[2020-04-24].<http://gtzyt.shaanxi.gov.cn>.
- [8] 江西省自然资源厅.江西省自然资源厅2019年12月份压覆矿产资源评估报告备案[EB/OL].(2020-01-02)[2020-04-24].<http://www.jxggt.gov.cn>.
- [9] 四川省自然资源厅.四川省矿产资源储量评审中心关于2019年储量评审结果的公告[EB/OL].(2020-01-17)[2020-04-24].<http://dnr.sc.gov.cn>.