



微信公众号



视频号

投稿邮箱:zhongmeidizhibao@126.com
新闻热线:(010)63952790

中煤地质报

ZHONG MEI DI ZHI BAO



中国煤炭地质总局

主管主办

中煤地质报社出版

2025年7月

3

星期四

国内统一连续出版物号

CN 11-0320

邮发代号 17-83

第51期

(总第2988期)

采访对象简介

曹旭升,矿业律师,中国农工党党员,北京京师律师事务所矿产资源法律事务部主任,中国地质大学(北京)法学硕士校外导师,自然资源法治研究中心研究员,全国律师协会环资能委委员,北京律协能源自然资源环保委副主任,尼日利亚中国矿业联合会法专委主任,中国老科技工作者协会自然资源分会矿业法治专家委员会(小组)主任(组长),中国地质矿产经济学会资源经济与规划专业委员会副主任,自然资源法学会常务理事,国家矿山安全监察局法律顾问,最高检刑事申诉专家库专家。

新矿产资源法落实党中央、国务院决策部署,确立了我国矿产资源管理工作的指导思想、基本原则和制度体系,是矿产资源领域的基础性、统领性法律,在我国矿业法治史和矿业发展史上具有里程碑意义。贯彻实施好新矿产资源法是当前和今后一个时期自然资源管理工作的重中之重,近日,本报记者采访了曹旭升律师,从地勘行业的角度对新矿产资源法作了解读。

记者在激发矿业勘查开发市场活力、保障国家能源资源安全方面,政府、企业社会各界应作出那些努力?

曹旭升:2021年11月18日,矿产资源安全已经与粮食安全一起,被写入《国家安全战略(2021—2025年)》。2022年10月2日,习近平总书记给山东省地矿局第六地质大队全体地质工作者的回信明确指出:“矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,矿产资源勘查开发事关国计民生和国家安全。”党的二十大报告,党的二十届三中全会及近几次中央经济工作会议,反复强调矿产资源安全的重要性和产业链供应链安全的重要性。我国产业链和供应链安全、全国统一大市场的构建,实体经济的支撑,2029年和2035年目标及第二个百年奋斗目标的实现,均离不开矿产资源的供应。因此,保障我国矿产资源安全是当务之急。我认为,一是要统一认识,加强中央对矿产资源安全的统一部署和领导,分矿种统筹集中管理,层层落实保障矿产资源安全的具体任务;二是在省级

新矿产资源法的十大亮点

2025年7月1日,新修订的《中华人民共和国矿产资源法》正式施行。这是矿产资源法自1986年颁布实施以来的第一次大修,对保障国家矿产资源安全、促进矿业高质量发展具有重大意义,有十大亮点值得关注。

亮点一:保障国家矿产资源安全

矿产资源是工业的粮食和血液,是经济社会发展的物质基础。随着工业化、城镇化的快速推进,我国对矿产资源的需求和消耗日益增大。同时,随着绿色低碳革命在全球的推进,对矿产资源及其控制权的争夺成为大国博弈的核心。保障国家矿产资源供给安全,是建设中国式现代化必须面对的重大问题。新矿产资源法将保障国家矿产资源安全作为重中之重,从法律上构建了全面系统的矿产资源安全保障体系。一是第一条增写“保障国家矿产资源安全”作为矿产资源法的立法目的之一。二是第三条将“贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全”确立为矿产资源开发利用和保护工作应当遵循的基本原则。三是建立战略性矿产资源特殊保护制度,将关系国家经济安全、国防安全和战略性新兴产业发展需求的重要矿产资源纳入战略性矿产资源目录,并对其部分特殊矿产资源实行保护性开采;战略性矿产资源原则上不得压覆;开采战略性矿产资源确需使用农民集体所有土地的,可以依法实施征收。四是新增“矿产资源储备和应急”一章作为第五章,第一次从法律上明确矿产资源储备的法律地位,构建产品储备、产能储备和产地储备相结合的战略性矿产资源储备体系。五是第十五条对积极促进矿产资源领域国际合作提出法律要求。由于矿产资源全球空间分布客观上具有不均匀性,世界上没有哪一个国家的矿产资源是应有尽有或者能够完全满足需求。保障国家矿产资源安全,必须用好两种资源、两个市场,促进国内国际双循环。

亮点二:全面推进竞争性方式出让矿业权

1996年的矿产资源法对探矿权、采矿权实行的申请审批制,已经完全不能适应市场经济条件下配置矿业权的需要。2017年,中办、国办印发《矿业权出让制度改革方案》,在山西、福建、江西等6个省(区)开展试点,要求以招标投标挂牌方式为主,全面推进矿业权竞争性出让。试点取得了明显的成效,矿业权的市场化配置成为矿政管理的共识。新矿产资源法将多年来实践行之有效的招标投标挂牌出让矿业权的制度上升为法律。第十七条明确规定,矿业权应当通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式出让。这是重大的制度创新,是对矿产资源管理方式和利用方式的根本性变革,对提高矿产资源的开发利用和保护水平具有重要意义。在全面推进市场化方式设立矿业权的同时,新矿产资源法也对招标投标挂牌出让制度作出例外规定,即法律、行政法规或者国务院规定可以通过协议出让或者其他方式设立的除外。

亮点三:将物权登记与勘查开采许可相分离

1996年的矿产资源法规定,勘查、开采矿产资源,必须依法分别申请,经批准取得勘查许可证、采矿许可证,并办理登记。2020年的民法典规定:依法取得的探矿权、采矿权受法律保护,明确了矿业权的物权属性。由于没有专门的矿业权物权登记制度,长期以来,勘查许可证、采矿许可证具有“一证载两权”的特点,即勘查许可证、采矿许可证既是物权证书,也是行政许可证书。实践中,矿政管理机关以行政权力侵犯矿业权人物权的行为时有发生,矿业权是“公法化”的私权。为了切实保护矿业权人的合法权益,同时兼顾矿政管理

层面充分做好“放管服”,为关键急需矿种的矿业勘查开发开辟绿色通道,鼓励矿业勘查,支持矿业开发;三是在地区层面提高矿产资源安全意识,盘活呆死矿,依法及时办理探转采、矿业权延续、矿业权变更等登记审批事项;四是在县级层面改变工作作风和思维模式,让矿业勘查项目复工,让矿业开发项目复产;五是在舆论方面加大对矿业的正面宣传力度,让社会各界了解矿业的重要性和矿业对我国政治、经济、军事发展所作出的巨大贡献,从而理解矿业、支持矿业。

记者:与新矿产资源法配套出台了哪些新的行业政策和制度规定?与煤炭(田)化工地质单位有什么联系?

曹旭升:我总结梳理了新矿产资源法的34项新制度。煤炭(田)化工地质单位是地质勘查、生态修复的主体和部分矿业权的持有者,与其中约一半的新制度紧密相关,如地质调查、战略性矿产资源、科技创新、绿色勘查开采、矿产资源压覆、矿区生态修复、绿色勘查开采、矿业大数据、矿业权出让及登记等新制度,对于地勘单位开展业务和进行矿业权经营具有重要意义。比如科技创新新制度,新矿产资源法的多个条款鼓励科技创新,这意味着若企业实践中取得新发现、新成果,将成为企业的加分项,为企业发展赢得主动。绿色勘查开采新制度,在新矿产资源法出台之前,实际上这项制度已经在执行,将来矿业勘查开采必须达到绿色勘查开采标准,否则就难以延续且可能面临矿业权被退出风险。大数据新制度,今后矿山的实际开采、储量等各种数据都会融入大数据,利用全国各行业的各类数据构建中国大数据,不仅有利于构建国内统一大市场,也将对中国矿业走出去产生积极作用。矿业权出让制度,全面实施招拍挂,改变了过去只要有人申请行政机关就要设置矿业权的“申请在先”方式。

机关对矿产资源勘查、开采行为的行政管制,新矿产资源法实行矿业权物权登记与矿产资源勘查开采行为许可相分离的制度。第二十二条规定:设立矿业权的,应当向矿业权出让部门申请矿业权登记。符合登记条件的,矿业权出让部门应当将相关事项记载于矿业权登记簿,并向矿业权人发放矿业权证书。第三十三条规定:矿业权人取得矿业权后,进行矿产资源勘查、开采作业前,应当编制勘查、开采方案,报原矿业权出让部门批准,取得勘查许可证、采矿许可证。未取得许可证的,不得进行勘查、开采作业。这一规定表明,作为物权证书的矿业权证书,与作为行政许可证书的勘查许可证、采矿许可证具有完全不同的法律属性。非依法法律规定,非法定程序,矿政管理机关不得随意注销矿业权人的矿业权证书,不得随意剥夺矿业权人的物权。

亮点四:实行探矿采矿“直通车”制度

1996年的矿产资源法规定,探矿权人有优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权。实践中,优先权的规定使探矿权人心存疑虑,担心在找到可供开采的矿产资源后,不能直接将探矿权转为采矿权,而需要面临与其他经营主体的竞争,仅在同等条件下才能取得采矿权。为了鼓励勘查,切实保护探矿权人的合法权益,新矿产资源法实行探矿采矿“直通车”制度。第二十三条明确规定:探矿权人在登记的勘查区域内,享有勘查有关矿产资源并依法取得采矿权的权利。这一规定表明,取得采矿权是探矿权人依法享有的权利内容之一,探矿权转采矿权,只需具备一个条件,即探矿权人探明了可供开采的矿产资源。只要探矿权人探明了储量,就必然能获得采矿权,不再将开采方案的审批作为设立采矿权的前置要件。同时,新矿产资源法还创立了新型的探矿权保留制度。第二十五条第二款明确:为了公共利益的需要,或者因不可抗力或者其他特殊情形,导致探矿权暂时不能转为采矿权的,探矿权人可以申请办理探矿权保留,原矿业权出让部门应当为其办理。探矿权保留期间,探矿权期限中止计算。

亮点五:特别注重对矿业权人合法权益的保护

保护矿业权人合法权益,是优化矿业营商环境,吸引矿业投资、繁荣矿业市场、促进矿业可持续发展的关键。新矿产资源法围绕保护矿业权人合法权益作出多项制度安排。一是不再对国有、集体和个体矿山企业区别对待。新矿产资源法落实民法典关于平等保护物权的原则,删除了1996年矿产资源法有关“国有矿山企业是开采矿产资源的主体”以及第五章关于“集体矿山企业和个体采矿”的规定。二是建立矿业权收回补偿制度。第二十六条明确:矿业权期限届满前,为了公共利益需要,原矿业权出让部门可以依法收回矿业权。矿业权被收回的,应当依法给予公平、合理的补偿。三是对油气矿业权实行探采合一制度。第二十六条明确:石油、天然气等矿产资源勘查过程中发现可供开采的石油、天然气的,探矿权人依法履行相关手续后,可以进行开采,但应当在国务院主管部门规定的期限内依法取得采矿权和采矿许可证。四是延长探矿权期限,《矿产资源勘查区块登记管理办法》规定的探矿权有效期最长是三年,每次延续时间不得超过二年。实践中,矿山企业普遍反映探矿权期限太短,导致企业不是在续期就是在续期的路上。为了鼓励更多的资本投入地质勘查,新矿产资源法对探矿权期限作出优化调整。第二十四条明确:探矿权的期限为五年。探矿权期限届满,可以续期,续期最多不超过三次,每次续期为五年。五是赋予矿业权人优先取得新发现矿产资源的权利。第二十三条规定:矿业权人有权依法优先取得登记的勘查、开采区域内新发现的其他矿

资源。新制度将给煤炭(田)化工地质单位带来什么新机遇?

曹旭升:新矿产资源法由八章八十条构成,其中包含了生态环境保护、矿业高质量发展、保障矿产资源安全、科技创新、国际合作等一系列新机遇。抓住机遇,就能把企业做大做强,让企业行稳致远,我选取一些重点条款作点评。

其中,第八条“国家完善政策措施,加大对战略性矿产资源勘查、开采、贸易、储备等的支持力度,推动战略性矿产资源增加储量和提高产能,推进战略性矿产资源产业优化升级,提升矿产资源安全保障水平”,表明战略性矿产资源非常重要,对于煤炭行业来说,在做好煤炭勘查的同时,更要做好煤共伴生矿产的开发利用,抓住战略性矿产资源勘查开发的新机遇。

第十一条“国家鼓励、支持矿产资源勘查、开采、保护和矿区生态修复等领域的科技创新,科技成果应用推广,推动数字化、智能化、绿色化建设,提高矿产资源相关领域的科学技术水平”,表明矿业新质生产力将会在科技创新中得以体现,这是地勘单位的重要机遇。找大矿、找好矿,需要理论创新、科技支撑。

第十五条“国家坚持平等互利、合作共赢的方针,积极促进矿产资源领域国际合作”是新规定,表明矿业走出去是必然趋势,但我们要在做好国内登记的基础上走出去。

第二十三条“探矿权人在登记的勘查区域内,享有勘查有关矿产资源并依法取得采矿权的权利”,表明探矿权人不仅享有勘查权,而且享有取得采矿权的权利。这改变了原来的规定,也就是探矿权具备转采条件,应当转为采矿权,采矿权的取得具有排他性。

亮点六:对矿业用地作出专门规定

1996年的矿产资源法对矿业用地的取得方式没有作出专门规定。实践中,矿业用地一般依照土地管理法,即勘查用地通过临时用地的方式取得,采矿用地按照工业用地对待,实行招标投标挂牌出让。受计划指标偏紧、供地方式单一以及批矿批地不衔接等因素的影响,“矿合法、地不合法”的问题大量存在,成为长期困扰矿山企业健康发展的突出矛盾和问题。新矿产资源法坚持问题导向,借鉴世界上绝大多数国家首次在矿业法对矿业用地作出专门规定的做法,在第三十四条首次对矿业用地作出专门规定。一是将保障矿产资源勘查、开采用地需求作为编制国土空间规划的要求,从空间规划布局上解决矿产资源勘查、开采必要的用地需求。二是改变单一供地方式,明确自然资源主管部门可以通过出让、租赁、作价出资等多种方式供应矿业用地。矿山企业可以根据开采矿产资源的不同方式,选择不同的用地方式,也可以选择多种用地方式的组合。三是开采战略性矿产确需使用农民集体所有土地的,可以依法实施征收。这是对土地管理法关于土地征收范围作出的特别规定。四是勘查矿产资源可以使用临时用地。露天开采战略性矿产资源使用的土地,符合边开采、边复垦条件的,可以使用临时用地,但必须经过科学论证,临时使用的土地属于农用地的,应当恢复种植条件。五是勘查开采矿产资源的用地期限最长不超过矿业权期限。也就是说,当用地期限与矿业权期限不一致的时候,可以按照矿业权的期限延长矿业用地的期限,以确保矿地期限一致。

亮点七:建立矿区生态修复制度

1996年的矿产资源法仅有个别条款规定矿区生态环境保护,且这些规定多为宣示性条款,可操作性不强。为了实现“加强矿产资源和生态环境保护”的立法目的,新矿产资源法专门增加“矿区生态修复”一章作为第四章,对矿区生态修复作出明确规定。一是明确矿区生态修复应当坚持自然恢复与人工修复相结合,遵循“因地制宜、科学规划、系统治理、合理利用”的原则。二是合理划分矿区生态修复的责任主体,采矿权人是矿区生态修复的责任主体,应当依法履行矿区生态修复义务。采矿权人的生态修复义务不因采矿权消灭而免除;采矿权转让的,由受让人履行矿区生态修复义务。历史遗留的废弃矿区,矿区生态修复责任人灭失或者无法确认的,由所在地县级以上地方人民政府组织开展矿区生态修复。三是建立矿区生态修复方案编制制度。开展矿产资源前,采矿权人应当编制矿区生态修复方案,随开采方案报原矿业权出让部门批准;采矿权人应当按照经批准的矿区生态修复方案进行矿区生态修复。四是明确企业的矿区生态修复费用计入生产成本。采矿权人应当按照规定提取矿区生态修复费用,专门用于矿区生态修复。

亮点八:加强矿产资源规划管理

1996年的矿产资源法只有“统一规划”的原则性要求,没有对矿产资源规划的编制审批作出规定。经过多年的探索,矿产资源规划框架不断完善,内容体系逐步丰富,国家、省、市、县四级矿产资源规划体系已全面形成。在总结多年来矿产资源规划编制实施成功经验的基础上,新矿产资源法第九条将矿产资源规划制度上升为法律。一是明确了矿产资源规划的层级,包括全国矿产资源规划、省级矿产资源规划、设区的市和县级矿产资源规划,共四级。二是明确了矿产资源规划的编制依据,包括国家发展规划、全国国土空间规划以

第三十七条“国家鼓励、支持矿业绿色低碳转型发展,加强绿色矿山建设”,绿色矿山建设被写入矿产资源法,意味着建设绿色矿山是矿业开发的前提和基础,违反绿色发展的矿产开发将寸步难行,谁做到绿色发展,谁就占有了先机。

第四章“矿区生态修复”是新增内容,对矿区生态修复作出了详细规定。其中,“矿区生态修复费用计入成本”,意味着用于生态修复的资金是免税的。国家相关部门将制定矿区生态修复技术规范,并指导、协调和监督矿区生态修复工作,生态修复工作得到重视,也成为地勘单位发展的重要契机。

第五章“矿产资源储备和应急”是新规定,对矿产资源储备和应急进行了规制,其中第五十四条表明大数据十分重要。大数据是AI的粮食,让矿业大数据真实有效非常重要,扎实做好大数据将为企业迎来重要商机。



及地质调查成果。市、县级矿产资源规划还要依据本行政区域内矿产资源状况和实际需要。三是明确了矿产资源规划的编制机关,即全国矿产资源规划由国务院自然资源主管部门会同国家发展改革、应急管理、生态环境、工业和信息化、水行政、能源、矿山安全监察等部门编制;省级、设区的市和县级矿产资源规划由同级自然资源主管部门会同同级有关部门编制。四是明确了矿产资源规划的审批机关,即全国矿产资源规划由国务院或者国务院授权的部门批准后实施;省级矿产资源规划经省级人民政府同意后,报国务院自然资源主管部门批准;设区的市和县级矿产资源规划,经本级人民政府同意后,报上一级人民政府自然资源主管部门批准后实施。

亮点九:明确矿产资源督察的法律地位

自然资源部组建后,将土地督察改革为自然资源督察。将矿产资源督察纳入国家自然资源督察体系,是党中央作出的重大决策,也是矿产资源监督管理实践的一项重大制度创新。近年来,派驻地方的国家自然资源督察机构积极开展矿产资源督察的实践探索,取得了一定的成效。按照职权法定的要求,新矿产资源法第十四条对矿产资源督察制度作出规定。一是明确矿产资源督察的主体是国务院授权的机构。根据国务院批准的自然资源总督察、副总督察以及派驻地方的国家自然资源督察机构。二是明确了矿产资源督察的对象是省、自治区、直辖市人民政府,这是自然资源督察与现行的矿产资源督察员制度的最大区别。三是明确了矿产资源督察的内容是矿产资源开发利用情况和监督管理情况。新矿产资源法明确赋予各级人民政府加强矿产资源保护的法定职责,以及县级以上地方人民政府在矿区生态修复方面的统筹和监督管理的法定职责。这一规定对促进矿产资源督察的法治化具有重要意义。

亮点十:完善矿产资源压覆管理

1996年的矿产资源法仅对矿产资源压覆作了原则性规定,要求建设单位必须向所在省、自治区、直辖市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,不得压覆重要矿产资源。实践中,因矿产资源压覆产生的矛盾纠纷大量存在,亟须从法律层面完善相关制度措施。新矿产资源法在总结多年来矿产资源压覆管理成功经验的基础上,在第三十二条对矿产资源压覆管理作出明确规定。一是将避免、减少压覆矿产资源,优化建设项目空间布局作为编制国土空间规划的要求。二是要求建设单位在建设项目的论证时,就要查询占地范围内矿产资源分布和矿业权设置情况;省级以上自然资源主管部门应当为建设单位提供查询服务。三是建设项目确需压覆已经设置矿业权的矿产资源,对矿业权行使造成直接影响的,建设单位应当与矿业权人协商,并依法给予公平合理的补偿。四是战略性矿产资源原则上不得压覆,确需压覆的,应当经国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门批准。

(稿件来源:自然资源部网站)

□ 责任编辑 谢玉娇 □