

关于《中华人民共和国矿产资源法实施条例 (征求意见稿)》的说明

一、立法的背景和过程

2024年11月8日,《中华人民共和国矿产资源法》经十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过,将于2025年7月1日起施行。新《矿产资源法》贯彻落实党中央、国务院决策部署,在总结我国矿产资源管理实践经验的基础上对1996年矿产资源法进行了全面修订,在保障国家矿产资源安全、矿业权出让方式、矿业权物权登记、矿业用地、矿区生态修复等方面作出了许多创新性规定。为保障新《矿产资源法》贯彻实施,亟需制定配套法规:一是新《矿产资源法》确定的“权证分离”、油气探采合一、矿业用地、矿产资源储备和应急等改革思路和制度框架需要在配套法规中落实落细。二是新《矿产资源法》作出的矿业权出让转让管理、矿产资源储量管理制度等授权性规定,需要国务院制定具体办法细化完善相关制度措施。三是现行《矿产资源法实施细则》《矿产资源勘查区块登记管理办法》《矿产资源开采登记管理办法》《探矿权采矿权转让管理办法》等《矿产资源法》配套行政法规分别对应不同时期的矿产资源法律制度,相互

之间未能实现很好的衔接，甚至存在一定的冲突和矛盾，需要按照新《矿产资源法》进行全面整合，统一纳入实施条例，为矿产资源管理提供更加坚实的法治基础。

制定《矿产资源法实施条例》是深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署的重要举措，是健全完善矿产资源法律制度体系、深化矿产资源管理制度改革的必然要求，是强化国家能源资源安全保障、推动矿业高质量发展的现实需要。自然资源部高度重视《矿产资源法实施条例》起草工作，专门成立了《矿产资源法实施条例》起草工作领导小组和起草小组，多次召开专题会议进行部署，研究重大问题。在深入调查研究和广泛听取地方自然资源主管部门、行业协会、矿山企业以及有关专家学者等方面意见的基础上，起草形成了《矿产资源法实施条例（征求意见稿）》（以下简称实施条例）。

二、起草的总体思路

实施条例既是对新《矿产资源法》的细化完善，也是对矿产资源管理实践的全面总结和持续提升。实施条例起草工作坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和二十届二中、三中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记重要指示批示精神和党中央、国务院决策部署，遵循以下总体思路：**一是注重系统衔接**，将新《矿产资源法》确定的改革思路和制度框架落实落细，增强可操

作性。**二是注重改革创新**，对新《矿产资源法》中的重大改革和仅作出原则性规定的管理制度开展深入研究，进一步明确管理思路和具体措施。**三是注重管理实际**，将一些未纳入新《矿产资源法》的有关制度措施在实施条例中进一步研究明确，更好地为矿产资源管理工作提供依据。

三、实施条例的主要内容

实施条例共八章七十五条，对新《矿产资源法》进行了全面细化。主要内容如下：

（一）完善地质调查制度。**一是加强基础性地质调查和成果更新。**规定县级以上人民政府自然资源主管部门会同有关部门应当根据经济社会发展需要、地质科学技术水平和地质现象变化情况，加强基础性地质调查工作并定期更新调查成果。**二是明确地质调查的职责分工。**规定国务院自然资源主管部门负责组织开展全国地质调查。县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同有关部门组织开展本行政区域内的地质调查。地质调查工作可以由国家和地方有关地质调查机构承担。**三是强化地质调查工作保障。**规定县级以上地方人民政府应当保障本行政区域内的地质调查工作顺利实施，并将所需经费列入政府财政预算。任何单位和个人不得阻挠、妨碍地质调查机构依法开展地质调查工作。

（二）完善矿产资源规划制度。**一是明确规划效力。**规定经依法批准的矿产资源规划是矿产资源勘查、开采和保护

的基本依据。矿产资源规划应当依法向社会公布。**二是明确规划体系。**规定全国矿产资源规划应当对地质调查工作和矿产资源勘查、开采和保护等作出总量、结构、布局安排，划定能源资源基地和国家规划矿区。省级及以下矿产资源规划应当对全国矿产资源规划的目标任务在本行政区域内进行细化和落实。县级以上人民政府自然资源主管部门可以根据需要，会同有关部门编制特定领域、重要矿种、重点区域等矿产资源规划。

（三）完善矿业权管理制度。一是完善矿业权出让制度。规定矿业权出让部门应当会同有关部门对拟出让的矿业权区块进行核查，确保其不在生态保护红线等勘查开采禁止区域内。明确国家实行同一矿种探矿权采矿权出让同级管理制度，国务院自然资源主管部门负责石油、烃类天然气、页岩气、天然气水合物、放射性矿产、钨、稀土等战略性矿产资源的矿业权出让。明确矿业权协议出让的具体情形和竞争性出让的管理程序。**二是完善矿业权登记制度。**规定矿业权出让部门应当设立矿业权登记簿，并核发矿业权证书。矿业权的设立、变更、转让、抵押和消灭，自记载于矿业权登记簿时发生效力；矿业权证书是矿业权人享有该矿业权的证明；同时，对矿业权续期、勘查区域面积核减、探矿权转为采矿权、探矿权保留、优先取得新发现的其他矿产资源的矿业权，矿业权转让、抵押、变更、收回、消灭等登记作了具体规定。

三是明确矿业权人的权利义务。规定探矿权人享有排他性勘查有关矿产资源、依法将探矿权转为采矿权、依法使用土地等权利，并需要履行综合勘查、综合评价等相关义务；采矿权人享有排他性开采有关矿产资源、获得并销售采出的矿产品、依法使用土地等权利，并需要履行综合开采、综合利用和矿区生态修复等义务。

（四）规范勘查开采管理。**一是规范勘查许可、采矿许可管理。**规定矿业权人申请勘查许可证、采矿许可证，应当分别提交勘查方案、开采方案和矿区生态修复方案等相关材料。原矿业权出让部门应当自收到申请之日起四十日内，作出行政许可的决定。原矿业权出让部门认为勘查方案、开采方案、矿区生态修复方案需要评审的，可以委托专家对方案进行评审，但不得向矿业权人收取评审费用。专家评审所需时间不计算在行政许可时限内。**二是明确方案编制要求。**规定编制勘查方案，应当根据登记的勘查矿种、范围，勘查技术规范、绿色勘查等勘查工作要求，合理选择并明确勘查工作方法、工作进度和勘查活动结束后的清理恢复等部署安排；编制开采方案，应当根据登记的开采矿种、范围和资源赋存情况，开采技术规范、资源合理开发利用、绿色矿山建设等开采工作要求，合理选择并明确开采方式、开采顺序、开采方法，以及资源综合开采、综合利用的措施等部署安排。**三是强化勘查开采管理要求。**对矿业权人绿色勘查、综合勘

查、综合评价、地质勘查质量管理、绿色矿山建设、油气探采合一、闭坑管理等作出规定。

（五）完善矿业用地管理。**一是明确矿业用地范围。**规定勘查用地包括地质勘查作业，以及为满足地质勘查作业需要搭建或者修建生活用房、工棚、运输便道等临时使用的土地；采矿用地包括采掘矿产资源等采矿作业，以及为满足采矿作业需要堆放采出的矿石、废石、废渣，修建工业厂房、井巷工程、尾矿库、生活服务设施、交通运输设施等临时或者永久使用的土地。**二是完善勘查用地管理。**规定勘查矿产资源需要使用土地的，经县级以上人民政府自然资源主管部门批准，可以临时使用土地。临时使用土地的期限与探矿权期限一致。**三是完善采矿用地管理。**规定露天开采战略性矿产资源的采掘场所以及为堆放采出的矿石、废石、废渣等需要使用土地的，经科学论证，具备边开采、边复垦条件的，经省级以上人民政府自然资源主管部门批准后，可以临时使用土地。明确采矿用地可以协议出让。

（六）健全矿产资源储量管理制度。**一是明确矿产资源储量审查确认制度。**规定查明可供开采矿产资源、储量发生重大变化等情形，矿业权人应当编制矿产资源储量报告，由省级以上自然资源主管部门组织审查确认。**二是完善压覆矿产资源管理。**规定省级以上人民政府自然资源主管部门应当建立完善矿产资源压覆查询服务系统。建设项目论证时，建

设单位应当根据查询结果，科学拟定建设项目选址选线方案，避免和减少压覆矿产资源。无法避让，确需压覆矿产资源的，建设单位应当对建设项目选址选线合理性等进行论证，并编制建设项目压覆矿产资源调查评估报告，报送县级以上人民政府自然资源主管部门。**三是完善战略性矿产资源压覆审批管理。**规定除国务院、国务院有关部门或者省级人民政府批准的重大建设项目外，战略性矿产资源原则上不得压覆。压覆石油、烃类天然气以及放射性矿产等战略性矿产资源的，由国务院自然资源主管部门批准；压覆其他战略性矿产资源的，由省级人民政府自然资源主管部门批准。

（七）健全矿区生态修复制度。**一是强化采矿权人矿区生态修复义务。**规定因开采矿产资源导致矿区地质环境破坏、土地毁损、生态系统破坏的，采矿权人应当依法履行矿区生态修复义务。采矿权人不得通过转移财产、虚假转让采矿权等形式逃避矿区生态修复义务。**二是明确矿区生态修复费用监管机制。**规定采矿权人应当按照国家有关规定设立矿区生态修复费用专用银行账户，足额提取矿区生态修复费用，专门用于矿区地质环境恢复治理、地貌重塑、植被恢复、土地复垦等矿区生态修复活动；采矿权人应当与矿区所在地县级人民政府财政部门、自然资源主管部门、金融机构共同签订矿区生态修复费用监管协议。**三是明确矿区生态修复验收管理。**规定采矿权人按照矿区生态修复方案完成生态修复

后，应当及时向矿区所在地县级以上地方人民政府自然资源主管部门提出验收申请。矿区生态修复验收合格后，土地权利人应当加强管护和利用，防止抛荒和违法占用。

（八）完善矿产资源储备和应急管理制度。**一是明确战略性矿产资源矿产地储备机制。**规定国务院自然资源主管部门会同国务院有关部门建立中央储备与地方储备、政府储备与企业储备协调联动的战略性矿产资源矿产地储备机制。**二是明确矿产储备地划定条件和轮换动用机制。**规定因经济发展、生态保护、技术条件等原因暂时不宜开发利用的矿产地，符合矿种、地质工作程度和储量规模要求的，可以划定为战略性矿产资源储备地。在保障矿产地储备规模总体平衡的前提下，储备的矿产地可以进行轮换动用。**三是加强矿产资源安全预测预警。**规定国务院发展改革、工业和信息化、自然资源等有关部门加强对矿产品供求变化、价格波动以及安全风险状况进行综合监测、分析，并定期进行安全预警。