

[首页](#)[机构](#)[动态](#)[公开](#)[服务](#)[互动](#)[数据](#)[专题](#)您现在的位置: [首页](#) > [动态](#) > [要闻播报](#)

## 《自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见》政策解读

2019-12-24 来源: 生态修复司

【字号: 大 中 小】 【打印】 【关闭】 分享到:

近日,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》(以下简称《意见》)。《意见》出台基于怎样的背景?有哪些政策创新和突破?地方推进有关工作要注意哪些问题?对此,自然资源部国土空间生态修复司负责人进行了解读。

“出台《意见》,是我部贯彻落实习近平总书记在民营企业座谈会上重要讲话精神的一项举措。同时,也是切实履行我部‘两统一’职责,通过自然资源政策激励,吸引社会各方投入,探索推行市场化运作、科学化治理的矿山生态修复模式,实现生态效益、社会效益和经济效益相统一。”该负责人开宗明义。

### 《意见》出台背景

#### 大量欠账,财政资金杯水车薪

我国矿山生态修复历史欠账多、问题积累多、现实矛盾多,且面临“旧账”未还、又欠“新账”的问题。据遥感调查监测数据,截止2018年底,全国矿山开采占用损毁土地约5400多万亩。其中,正在开采的矿山占用损毁土地约2000多万亩,历史遗留矿山占用损毁约3400多万亩。

目前,从中央到地方各级财政投入不足,市场化机制尚未完全建立,缺乏激励社会资本投入的有效政策,资金问题已成为矿山生态修复的制约瓶颈。与此同时,一些大型矿山企业面临存量建设用地无法盘活、新增建设用地获取难等问题。“近年来,一些地方积极探索矿山修复多元化资金筹措方式,取得了不少成功经验。但总体看,仍存在激励政策不明晰、支持力度不够、可操作性不强等问题。”该负责人介绍。

党的十九大提出“构建政府为主导、企业为主体、社会组织和公众共同参与的环境治理体系”,《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“按照谁修复、谁受益原则,通过赋予一定期限的自然资源资产使用权等产权安排,激励社会投资主体从事生态保护修复”。

该负责人表示,《意见》将矿山生态功能修复和后续资源开发利用、产业发展统筹考虑,明确了一系列激励政策。这些政策面向包括民营企业在内的各类社会投资主体,大力动员全社会力量,加入国土空间生态保护修复的大军中来。

### 《意见》主要内容之一

#### 据实核定矿区土地利用现状地类

在我国一些矿区,尤其是地下水水位较高的平原矿区,如山东济宁、安徽淮北等地,地下采矿导致地表塌陷积水可达十多米,许多土地已无法恢复原用途。

本着尊重历史、实事求是原则,《意见》提出,已有的因采矿塌陷无法恢复原用途的农用地可据实核定。

“据实核定矿区土地利用现状、权属、合法性,是因地制宜开展生态修复和综合利用的前提和基础。”该负责人表示,首先还是坚持耕地保护优先理念。一方面,要强化矿山企业生态保护修复责任,最大限度避免造成新的土地破坏、特别是耕地破坏;另一方面,要严格认定标准和审批程序,对已有因采矿塌陷确实无法恢复原用途的农用地,经省级自然资源主管部门会同相关部门组织核实并征得土地权利人同意,报自然资源部核定后,可以变更为其其他农用地或未利用地,涉及耕地的据实统筹进行核减,其中涉及永久基本农田的按规定进行调整补划,并纳入国土空间规划。

《意见》强调,耕地核减不免除造成塌陷责任人的法定应尽义务。

### 《意见》主要内容之二

#### 鼓励矿山土地综合修复利用

“通过赋予土地使用权等激励政策,鼓励矿山土地综合修复利用,是政策措施含金量所在。”该负责人指出,

《意见》明确,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。一是在符合国土空间规划前提下,修复后拟改为经营性建设用地的可采取两种实施模式:第一种是由地方政府整体修复后,进行土地前期开发,以公开竞争方式分宗确定土地使用权人;第二种是将矿山生态修复方案、土地出让方案一并通过公开竞争方式确定同一修复主体和土地使用权人,并分别签订生态修复协议与土地出让合同。二是修复后拟作为农用地的,可由市、县人民政府或其授权部门以协议形式确定修复主体,签订国有农用地承包经营合同,从事种植业、林业、畜牧业或渔业生产。

《意见》还明确，依据新修订的《土地管理法》中集体经营性建设用地入市的有关规定，对历史遗留矿山废弃土地中的集体建设用地，集体经济组织可自行投入修复也可吸引社会资本参与。修复后国土空间规划确定为工业、商业等经营性用途，并经依法登记的集体经营性建设用地，土地所有权人可出让、出租用于发展相关产业。

《意见》提出，各地依据国土空间规划在矿山修复后的土地上发展旅游产业，建设观光台、栈道等非永久性附属设施，在不占用基本农田以及不破坏生态环境、自然景观和不影响地质安全的前提下，其用地可不征收（收回）、不转用，按现用途管理。

为降低社会投资主体利用矿区修复后土地发展相关产业前期的用地成本，《意见》提出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。

### 《意见》主要内容之三

#### 矿山存量建设用地修复后的腾退指标可以流转使用

为盘活矿山存量建设用地，《意见》明确了激励政策。

一是正在开采矿山将依法取得的存量建设用地和历史遗留矿山废弃建设用地修复为耕地的，经验收合格后，可参照城乡建设用地增减挂钩政策，腾退的建设用地指标可在省域范围内流转使用。

二是正在开采矿山将依法取得的存量建设用地修复为耕地及园地、林地、草地等其他农用地的，经验收合格后，腾退的建设用地指标可用于本企业在省域范围内新采矿活动占用同类农用地。该负责人介绍，这么做的主要原因，一方面是新建矿山用地量大，本地区新增建设用地规划和计划、新补充耕地能力都难以满足采矿用地需求；另一方面是采矿活动可能跨县级行政区，需要在省级行政区范围内统筹“减少存量建设用地”与“新增建设用地”。

三是允许矿山企业对依法取得的建设用地进行修复后发展相关产业。《意见》规定在符合国土空间规划和土壤环境质量要求、不改变土地使用权的前提下，经依法批准并按市场价补缴土地出让价款后，矿山企业可将依法取得的国有建设用地修复后用于商业、服务业等经营性用途。

### 《意见》主要内容之四

#### 历史遗留露天开采类矿山修复工程，可合理利用废弃土石料

一些历史遗留露天开采类矿山在原地遗留有废弃土石料，因实施必要的修复工程也会新产生部分土石料。由地方政府组织合理利用这些废弃土石料，既是开展矿山生态修复的需要，又能增加收益加大对生态修复的投入，达到收益反哺修复的目的。

《意见》规定，对由地方政府组织实施的历史遗留露天开采类矿山的修复，因削坡减荷、消除地质灾害隐患等修复工程新产生的土石料及原地遗留的土石料，可以无偿用于本修复工程。确有剩余的，可由县级人民政府纳入公共资源交易平台进行销售，销售收益全部用于本地区生态修复，涉及社会投资主体承担修复工程的，保障其合理收益。同时，在操作层面作出规定要求。

### 有关监管要求

#### 强化监督和管控，杜绝污染和违法违规问题发生

“好事要办好。《意见》给出这么多途径，就是要释放自然资源政策红利，把国土空间生态保护修复的要求和任务落到实处，既要给予政策激励，又要强调严格管理，坚决防止各类违法违规问题的发生。”该负责人指出，重点是加强对矿山修复形成的耕地及其他农用地质量的监管和加强涉及废弃土石料处置项目的监管。

该负责人还明确，《意见》政策性很强，涉及空间规划、用途管制、耕地保护、资源利用、权益处置等内容，是在总结各地工作基础上的探索创新。由于各地情况差别很大，需要按照《意见》规定，结合实际，因地制宜制定实施办法，明确具体要求和操作程序，确保各项政策措施能够准确落地。部将加强工作督导，对政策实施情况进行评估，发现问题及时纠正。



扫描二维码分享本页面

### 相关文档

自然资源部关于探索利用市场化方式推进矿山生态修复的意见

自然资源部探索利用市场化方式推进矿山生态修复

我国生态修复“负面清单”管控成效显著

数字赋能生态修复

生态修复成为新的投资机会

社会资本可以全程参与海陆生态系统保护修复

生态修复市场，『放活』也要『管好』

辽宁两个生态修复项目获中央23亿元补助

快速入口

国家林业和草原局

中国地质调查局

派出机构

直属单位

国务院部门网站

省级政府

地方自然资源主管部门

学会协会

其他链接



[网站地图](#) - [关于本站](#) - [使用帮助](#) - [联系我们](#) - [网站调查](#)

主办：中华人民共和国自然资源部 承办：自然资源部信息中心 版权所有：中华人民共和国自然资源部

政府网站标识码：bm16000001 京ICP备18044900号-1  京公网安备 11010202007799号

建议使用IE9.0以上浏览器或兼容浏览器，分辨率1280\*720