

The Existing Problems and Countermeasures of Mine Land Use in China in the New Period

Qiong He

Shaanxi Mineral Resources Investigation and Evaluation Center, Xi'an, Shaanxi, 710065, China

Abstract

China is relatively rich in mineral resources. In the new era, social production and life gradually increase the demand for mineral resources, resulting in unprecedented mining pressure on mine land. Therefore, mine land management is particularly critical. Land resource is an important carrier of social production and life, resource exploitation will be affected and restricted to a certain extent. The state has put forward a series of policies for mine land use. Under the background of more and more strict land use control, the problems of mine land use have become increasingly prominent. In order to further solve the problems of mine land use in China in the new period, this paper analyzes these problems and puts forward specific countermeasures.

Keywords

mine land; temporary land; policy; compensate

新时期下中国矿山用地存在的问题及对策分析

贺琼

陕西省矿产资源调查评审中心, 中国·陕西 西安 710065

摘 要

中国矿产资源较为丰富, 新时期社会生产生活逐渐提高了对矿产资源的需求, 导致矿山用地面临着前所未有的开采压力, 因此矿山用地管理工作尤为关键。土地资源是社会生产生活的重要载体, 资源开采离开土地将受到一定的影响和限制。国家针对矿山用地提出了一系列的方针政策, 在对土地用途管制越来越严的大背景下, 矿山用地存在的问题日渐凸显。为了进一步解决新时期下中国矿山用地存在的诸多问题, 论文就这些问题进行分析, 并提出具体的解决对策。

关键词

矿山用地; 临时用地; 政策; 补偿

1 引言

目前, 矿山企业矿业权用地中存在手续办理期限长、制约因素多、矿业用地退出困难等有关问题, 做好矿山用地管理工作, 有利于常态长效抓好生态环境保护与矿产资源开发利用工作, 进一步推动矿产资源开发工作绿色安全高效发展。

2 新时期下矿山用地的分类及特殊性概述

国家实行土地用途管制制度, 编制土地利用总体规划 (国土空间规划), 规定土地用途; 任何单位和个人不得擅自、买卖或者以其他形式非法转让土地。土地使用权可以依法转让; 各级人民政府应当采取措施, 合理规划, 严格管理, 保护、开发土地资源, 制止非法占用土地的行为; 使用土地的单位和个人必须严格按照土地利用总体规划确定的用途

使用土地; 为了特定公共利益的需要 (详见《土地管理法》第四十五条), 确需征收农民集体所有的土地的, 可以依法实施征收; 建设项目施工、地质勘查需要临时使用土地的, 应当尽量不占或者少占耕地。临时用地由县级以上人民政府自然资源主管部门批准, 期限一般不超过二年^[1]。土地资源主要分为三种类型: 农用地、未利用地和建设用地。而矿山用地主要是根据实际用途划分的, 其中包括采矿区 (或盐田) 用地、选厂用地、尾矿库用地和矿山其他用地 (管道用地、仓储及一些场站配套设施用地、矿山内部交通运输用地等), 这种分类方法与《土地管理法》中的建设用地相符合, 但在矿山用地的实际使用中, 主要是根据未利用地和农用地进行分类管理。

相比于其他类型的建设用地来说, 矿山用地在实际应用过程中具备不可更改性特征。在选址过程中, 建设用地会重点考虑市场价值和成本投入, 但对于矿山用地而言, 由于受到开采技术和资源赋存的限制, 区位成为关键决定性因素, 待采矿区位明确之后, 才能确定生产用地、井场用地以

【作者简介】贺琼 (1991-), 女, 中国陕西榆林人, 本科, 工程师, 从事地质调查与矿产勘查研究。

及仓储用地等；部分矿山用地并未被列入建设用地规划中，这是因为征转使用的审批难度较大，且需要较长时间；矿山用地使用时间通常是由矿产资源可供开采的时间长短所决定的，一旦出现资源枯竭，就会随之终结矿山土地的使用。总体来看，与其他类型的建设用地相比，矿山用地的使用时间较短，其本身创造的经济效益也低于其他建设用地（工业用地、经营性用地）。

3 新时期下矿山用地存在的诸多问题分析

3.1 矿山用地取得“难”

中国土地管理法条例规定以及地方政策生态环境保护条例相互交织，只给国家战略资源矿山发展以及大型国营矿山留有“一线生机”，而其他矿山企业直接被“拒之门外”，难以通过合法合规方式取得用地。尽管国家逐渐意识到这一问题，并在规范矿山用地基础上提出了一系列的方针政策，但仍无法解决一般矿山企业用地“难”的问题。导致这一问题出现的主要原因是由下列几方面因素构成的：首先，法律法规的高度限制了一般矿山企业用地，也成为后续出台的一系列保障、改进矿山用地“通知”“意见”不可逾越的红线；其次，矿山用地在规范管理过程中存在区域性特征，难以在短期内纳入土地利用总体规划，因此在用地指标规划过程中会受到一定的限制，即便能够占用一定的矿山用地指标，也可能无法与事先预留的区位空间相对应；最后，由于矿山用地申请范围不应覆盖生态保护区、重要矿产资源，因此导致部分企业只能望而却步。

3.2 存在不合理的“以租代征”行为

《土地管理法》第六十三条规定的“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，土地所有权人可以通过出让、出租等方式交由单位或者个人使用”，也是国家“稳妥有序推进矿业用地以农村集体经营性建设用地入市方式使用”的依据，貌似可以租用土地，但矿业权人、土地所有权人（农村集体组织）或土地使用权人（村民）法律意识淡薄，不管出租土地是否符合用途管制要求，不办理合法的用地手续，直接与当地村组或村民签订租用协议取得土地使用权，从而使双方利益最大化。

通过调查发现，采取农用地转用征收、出让的供地方式，矿山企业为取得用地需要支付土地补偿费、耕地开垦费、土地出让金等巨额费用，企业的用地成本负担加重，还需履行法律规定的土地征收的相关繁琐程序；对农民而言，征地后使其失去了赖以生存的土地使用权。因此，双方更愿意采用互惠互利的“以租代征”形式出租土地，故成为许多矿业企业主要的用地方式之一。

3.3 矿山用地难以顺利退出

矿山用地难以顺利退出主要体现在下列几点：

①征用出让年限超过实际使用时间，土地面临着长时

间的闲置问题。尽管国家将工业用地的最长出让时间规定为50年，但缺乏低于50年出让的制度的支持，因此工业用地的取得基本都是按照50年来实现的。实际上，大多数企业的矿山土地使用年限远远低于50年，在工作结束后，企业不需要再使用土地，土地闲置问题也就日益突出。

②尽管国家法律明确规定，如果土地使用者不再使用，或者是使用时间届满的，国家可以对土地资源予以收回，但由于具体收回方式并未具备明文规定，因此导致矿山闭坑完成复垦结束后仍旧停留在企业手中。

③塌陷隐患的采矿区后期处理工作面临着诸多问题。采用地下开采方式进行资源开采的矿山，从技术角度上难以恢复到正常状态中，地表土地也只能在长时间的沉降后再进行二次安排。尽管国家针对无法恢复的塌陷土地提出了由国家进行征收的政策，但在具体实践中，由于缺乏管理细则，政府机关对塌陷土地的认定、征收方式、土地资源恢复治理等内容并不明确，同时受到地方政策的影响和限制，大量塌陷土地难以在短时间内征收回来，涉及居民迁移的，难以落实具体迁移的安置点，对社会生产生活造成了一定影响^[2]。

4 应对矿山问题的具体对策和建议

4.1 制定详细的专项指导政策

新时期下，根据国家法律法规政策，针对矿山用地的分类原则和特殊性，可以从省级层面制定针对性较强的矿山用地专项指导性政策，将矿山用地纳入合理的管理范畴内，加强矿山开采与生态文明建设的有机结合，努力探寻绿色开发的新途径，助力于加快社会经济建设进程；细化矿山用地收回和后续恢复治理后用地“退出”等各项规定，明确资源收回的具体内容、方式方法；明确针对塌陷地的收回方法，并给予资源型城镇发展、建设一定的支持，避免由于采矿塌陷给资源型城镇造成的社会生产生活不好的影响^[3]。

4.2 提高一般矿山企业的准入门槛

“矿业临时用地”改革创新过程中取得了较为突出的成效，在此过程中，农村集体经济组织、村民保有了土地的所有权和使用权，并在政策规定下获得了一定量的补偿；企业承担了当地居民在矿山临时用地期间产生的损失，也承担了土地复垦期间的损失，这一方法为企业减少了一些不必要的资金支出，实现了两者的“双赢”。因此，在严格复验收和加强监管的前提下，可以加大“矿业临时用地”改革力度，并将临时用地方式推广至一般企业。为此，国家应当制定系统化、完善的土地用途管制措施，并加大对措施执行过程的监管力度，确保各地政府机关都能严格遵循制度规定。

4.3 针对矿山用地的特殊性，实现灵活供地

针对矿山用地类型多样、大多实际使用年限与规定年限不一致的特点，可以针对不同类型的矿山用地，提出针对性较强的政策。例如，针对岩石砾地、沙漠地、戈壁滩等用地，应当加大对这类用地的环境污染控制，可按临时用地的

政策放宽审批;针对占用林地、草地等用地,应当加大对环境污染和生态恢复的管控力度,根据不同区位、类型采取不同的方式进行审批;针对占用永久基本农田和涉及生态保护红线的用地,应当严格把控用地标准,提高各个企业的准入门槛;针对使用时间较短,且能够在短时间内实现修复的矿山用地,则不需要专门办理征转用审批手续,依法按照临时用地审批内容办理用地手续即可^[4]。

在此阶段中,企业必须与土地所有者针对土地资源的使用价值、应用过程中可能会造成的损失进行协商,并确定好补偿方式和补偿金额;临时用地首次批准使用时间应当在4年以内,允许企业根据生产经营和复垦修复状况最多延期4次,每次延长期限不能超过首次批复期限和采矿权有效期,并缴纳一定的延期费用;矿山生产经营结束后不能恢复为可耕种土地的,按建设用地管理,应当按照国家政策规定办理农用地转用,并落实征收手续。针对使用时间在20年以上50年以下的矿山企业,结合用地的区位特点,按照入市协议出让,或者是出租的方式,根据相关规定进行供地,同时根据矿山用地的需要灵活确定出让、出租期限,依法办理相关手续;针对既服务于矿产资源开采,又服务于当地居民的道路等基础设施占用的土地,可与当地土地利用总体、城乡规划进行有机衔接,及时纳入当地的基础设施建设用地。

4.4 明确矿山用地的退出机制

综合矿山用地的获取方式、用地类型、复垦和恢复状态,以及后续服务过程中能否为当地经济建设发展提供助力,能否满足年限使用因素等等,制定详细的用地收回方案、措施,明确收回过程中的检验、补偿和惩罚机制,能够为后续高效

矿山用地收回工作的顺利开展奠定基础。同时,在各地的资源管理部门中设置针对性较强的收回措施、审查机制等,明确审批要件,规范收回程序,帮助各企业顺利解决后顾之忧^[5]。

5 结语

综上所述,矿山用地是影响矿产资源开发利用工作高质量发展的重要因素,加强矿山企业用地管理工作对推动矿产资源开发工作绿色高效发展具有十分重要的意义。论文就新时期下矿山用地的分类及特殊性进行了详细概述,并就矿山用地存在的诸多问题进行了全面分析,同时针对矿山用地问题提出了具体的解决对策,取得了一定的成效。在此阶段中,有关部门应当制定详细的专项指导政策、允许一般矿山企业以临时用地方式获得矿山用地、在矿山用地特殊性基础上实现灵活供地,并明确矿山用地的退出机制,最终为高效开展矿山用地工作奠定基础。

参考文献

- [1] 陈令,刘智华.矿山用地管理数据与国土调查衔接方法研究——以重庆市合川区为例[J].世界有色金属,2023(2):159-162.
- [2] 胡志瑞,王芳,杨超,等.生态文明建设视角下矿业用地问题与对策:以宁夏回族自治区为例[J].中国矿业,2023,32(1):33-37.
- [3] 王春.废弃矿山常见环境问题与生态治理策略[J].造纸装备及材料,2021,50(12):113-114+117.
- [4] 贺爱平.XY煤矿公司生产用地问题与对策研究[D].西安:西安石油大学,2021.
- [5] 贺爱平.露天煤矿企业生产用地问题及其对策探讨[J].企业改革与管理,2021(1):223-224.