

从“用地困局”到“制度破局”：自然资源部 38 号文对矿产行业的影响研究

中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融链条） 曲双石

矿业用地问题长期困扰我国矿产行业。矿产资源赋存具有天然的空间刚性，矿山必须“依矿而建”，但严格的土地管理制度要求所有建设用地必须依法办理审批手续，导致部分矿山企业陷入“矿合法、地不合法”的困境，即采矿许可证合法有效但用地手续无法落实，企业长期经营存在一定的合规风险隐患。2026 年 3 月 5 日，自然资源部与国家林业和草原局联合发布《关于进一步做好自然资源要素保障的通知》（自然资发〔2026〕38 号，以下简称“38 号文”），其中第九条针对矿业用地作出重大政策调整。本文基于政策文本条款逐条解读，系统分析该政策对矿产行业产生多维影响，认为新政通过将勘查用地、战略性矿产露天开采纳入临时用地管理，建立“滚动开发”机制，打通增减挂钩与集体经营性建设用地入市渠道，从根本上破解了长期困扰行业的“合法采矿、非法用地”困局。这一制度创新不仅有效降低企业用地成本、提升用地周期匹配度，更推动矿业用地从粗放占用向集约循环利用转型，对保障国家战略性矿产资源安全、促进矿业高质量发展具有深远意义。

一、政策核心内容解读

38 号文第九条共包含四层制度安排，分别针对不同的矿业用地场景，对现行管理制度进行补充完善，为解决矿业实际困难提供了制度依据。

（一）临时用地的“分期分区”与“接续使用”

政策规定：“勘查各类矿产资源、露天开采战略性矿产资源符合临时使用土地要求的，可由地方自然资源（林草）主管部门依权限分期分区批准临时使用土地，原则上每期不超过5年，累计不超过矿业权期限。矿业权续期的可相应申请临时使用土地接续使用。”

这一规定的突破性体现在：首次将勘查用地和战略性矿产露天开采纳入临时用地管理框架。此前，《中华人民共和国土地管理法》规定的临时用地期限一般不超过2年，且适用范围有限，与矿产勘查的长周期、高风险特性严重不匹配。新政将每期延长至5年，并允许随矿业权续期而接续使用，使临时用地期限与矿业活动周期实现制度性匹配。

（二）永久用地的“滚动开发”机制

政策明确：“对不符合临时使用土地要求的采矿项目，要按照节约集约的原则，一次性预留合理空间，滚动开发、分期办理用地手续。”

这是对2022年《自然资源部关于做好采矿用地保障的通知》（自然资发〔2022〕202号）中“滚动开发”理念的延续和深化。所谓“滚动开发”，是指矿山企业可根据开采计划，分期分批次办理用地手续，而非一次性取得全部用地。这种模式既减轻了企业前期资金压力，又避免了土地闲置，符合节约集约用地原则。

（三）乡村地区的增减挂钩路径

政策规定：“在乡村地区使用增减挂钩指标（包括存量

采矿用地复垦修复腾退)的,可按批次办理农用地转用,并依法实施征收。”

增减挂钩是城乡建设用地增减挂钩政策的简称,指通过复垦农村建设用地换取城镇建设用地指标。新政明确将“存量采矿用地复垦修复腾退”纳入增减挂钩指标来源,为采矿项目新增建设用地开辟了新渠道,即企业可通过复垦修复本企业或本地区的历史遗留采矿用地,换取新增建设用地指标。

(四) 集体经营性建设用地入市路径

政策明确:“无法实施征收的,可按照国家统一部署要求使用农村集体经营性建设用地。”

对于位于乡村地区、不涉及公共利益、无法实施征收的采矿项目,新政打通了集体经营性建设用地的入市路径。采矿企业可直接与农村集体经济组织协商,通过入市方式取得用地,无需经历漫长的征收程序。

二、对矿产行业产生多维影响

(一) 勘查企业:用地成本下降,周期匹配度提升

对于矿产资源勘查企业,新政的制度红利尤为显著。勘查活动具有三个典型特征:用地时间不确定(可能随勘查进展延长)、用地位置分散(需随矿点转移)、用地期限较长(优质矿点的详查往往需要3-5年)。旧有的2年临时用地期限严重制约勘查活动的连续性,企业常面临“勘查未结束、用地已到期”的窘境。

新政将勘查临时用地每期延长至5年,累计不超过矿业权期限,使用地期限与勘查周期实现了制度性匹配。企业可

根据勘查阶段的实际需求，分期分区申请用地，用完一块、复垦一块、续批一块。这不仅能减少因用地到期停工续期带来的协调成本，还可降低土地集中复垦的压力。

同时，政策允许不同标段接续使用临时用地，为大型勘查项目的滚动推进提供了制度保障。预计未来勘查企业的用地合规成本将明显下降，勘查活动的连续性、稳定性将显著提升。

（二）战略性矿产：供应保障能力实质性增强

战略性矿产供应是国家资源安全的核心。新政明确将“露天开采战略性矿产资源”纳入临时用地适用范围，是从源头破解战略性矿产供应用地瓶颈的关键举措。

露天开采对土地的占用具有阶段性特征：采区随着开采进度逐步推进，已采区域可及时复垦。动态占用的模式与临时用地的本质特征相符合，即临时性和可恢复性。新政允许战略性矿产露天开采按临时用地管理，每期5年并可随矿业权续期接续使用，相当于为战略性矿产资源开采打通了合规路径。

结合政策第七条明确提出，对战略性矿产的矿业权，可与永久基本农田重叠设置，国家保障战略性矿产供应的政策工具箱已显著充实。对于涉及国家资源安全的战略性矿产项目，用地制约将明显缓解，供应保障能力将实质性增强。

（三）采矿用地模式：从“粗放占用”向“集约滚动”转型

对不符合临时用地要求的采矿项目（如地下开采、永久

性设施用地等），新政提出的“滚动开发、分期办理用地手续”机制，将推动采矿用地模式发生根本性转变。

传统模式下，矿山企业往往一次性办理全部用地手续，导致两大问题：一是前期资金压力大，大量资金沉淀在尚未开采的土地上。二是容易造成土地闲置，部分矿山“圈而不采、占而不用”现象突出。

“滚动开发”机制的实质是将用地规模与开采进度动态挂钩。企业可根据经批准的矿产资源开发利用方案，制定分年度、分区块的开采计划，据此分期办理用地手续。每期用地规模仅覆盖当期开采所需的实际范围，已开采并完成复垦的区域则退出用地范围。

该模式具有显著的经济效益。一是降低前期资金压力，将一次性的大额支出转化为分期投入。二是避免资金沉淀在长期闲置的土地上，提高资金周转效率。三是减少土地闲置，符合节约集约用地导向。该模式不仅是对矿山企业的合规要求，更是经营模式的优化升级。

（四）存量用地盘活：增减挂钩释放新空间

新政允许在乡村地区使用增减挂钩指标，并将“存量采矿用地复垦修复腾退”纳入指标来源，为采矿项目新增建设用地开辟了“以旧换新”的循环通道。

我国历史上形成了大量采矿用地，其中相当部分已闭库或废弃。这些存量采矿用地复垦修复后腾退的建设用地指标，过去主要用于城镇建设。新政明确，这些指标可用于乡村地区的采矿项目办理农用地转用，将带来以下三方面变化。

一是将历史包袱转化为发展资源。拥有历史遗留采矿用地的矿山企业，可通过复垦修复腾退指标，为本企业新项目换取新增建设用地指标，实现“旧地换新地”。

二是区域统筹成为可能。在同一区域内，一个矿山复垦修复腾退的指标，可为另一个矿山的新项目所用，形成区域内存量用地盘活与新增用地需求的良性循环。

三是社会资本参与复垦修复的激励增强。由于复垦修复后可获得可交易的增减挂钩指标，社会资本参与历史遗留矿山生态修复的经济动力将显著提升。

（五）集体土地入市：开辟第三条路径

对于无法实施征收的采矿项目，新政明确“可按照国家统一部署要求使用农村集体经营性建设用地”，为乡村地区采矿项目提供“临时用地”与“征收”外的第三条合规路径。

长期以来，采矿项目取得农村土地主要依赖征收——将集体土地征收为国有后，再通过出让方式取得。但征收仅适用于“公共利益需要”，而大量采矿项目是否属于“公共利益”存在争议，导致用地手续难以办理。

集体经营性建设用地入市制度的建立，为这一困境提供了解决方案。采矿企业可直接与农村集体经济组织协商，通过出让、出租等方式取得集体建设用地使用权，无需改变土地所有权性质。该路径具备显著优势，一是程序简化，无需经历复杂的征收程序。二是主体对等，企业直接与土地所有权人协商，法律关系清晰。三是期限灵活，可根据采矿权期限协商用地期限，到期可续期。四是收益共享，村集体可获

得长期稳定收益，有利于矿地和谐。随着全国统一部署的深入推进，这一路径将成为乡村地区采矿项目用地的重要选择。

三、结论与建议

（一）研究结论

38号文第九条对矿业用地的制度创新，标志着我国矿业用地管理从“一刀切”走向“分类施策”，从“刚性约束”走向“弹性保障”，主要贡献体现在以下方面。

一是理念突破。承认矿产资源开发与土地占用的阶段性特征，将勘查用地、阶段性开采用地纳入临时用地管理，符合矿业活动规律。

二是机制创新。建立“滚动开发”机制，推动用地规模与开采进度动态挂钩，实现节约集约用地与企业降本增效的统一。

三是渠道拓宽。打通增减挂钩与集体经营性建设用地入市两条新路径，为乡村地区采矿项目提供了多元化的用地解决方案。

四是保障强化。对战略性矿产给予特殊政策支持，从用地层面增强国家资源安全保障能力。

总体而言，新政有助于化解矿业用地历史遗留问题，推动矿产资源开发与土地保护利用协调发展，对促进矿业高质量发展具有深远意义。

（二）企业建议

面对政策红利，矿产企业可从以下方面积极应对。

一是重新审视用地策略。对于勘查项目和战略性矿产露

天开采项目，可优先考虑临时用地路径，充分利用“分期分区、接续使用”的制度优势，降低用地成本。

二是科学规划滚动开发。对于需办理永久用地手续的采矿项目，应结合矿产资源开发利用方案，制定分年度、分区块的用地计划，实现“一次性预留、分期办理、滚动开发”。

三是积极参与存量盘活。对持有的历史遗留采矿用地，应主动开展复垦修复，腾退指标可用于本企业新项目，也可通过指标交易获取收益。

四是探索集体土地入市路径。对于位于乡村地区的采矿项目，应积极对接农村集体经济组织，探索通过集体经营性建设用地入市方式解决用地需求。

（三）政策建议

为进一步释放政策红利，建议后续配套政策关注以下方向。

一是细化“战略性矿产”的认定标准和操作细则，避免执行层面的不确定性。

二是明确“存量采矿用地复垦修复腾退”指标的产生、确权、交易规则，打通指标流转的堵点。

三是完善集体经营性建设用地入市用于采矿项目的审批程序、合同范本、监管机制，确保路径畅通。

四是建立矿业用地全生命周期监管机制，确保临时用地到期复垦、滚动开发按序推进，防止政策红利被滥用。