

三稀评述 | 战略性矿产保护前移至建设项目规划选址和成本管理环节

战略性矿产关系国家资源安全和产业链供应链安全，重大工程、城镇建设等项目又经常需要占用大量空间，如何在推进建设的同时保护地下重要矿产资源，已经成为国土空间治理中的重要问题。7月7日，自然资源部发布《自然资源部关于做好建设项目压覆矿产资源管理工作的通知》（以下简称《通知》）。该《通知》是新《矿产资源法》及其实施条例关于压覆矿产资源管理要求的配套细化，也是2010年以来压覆矿产资源管理制度的更新延续。从制度内容看，该《通知》集中回答了建设项目提前查询地下矿产资源、战略性矿产原则上不得压覆、压覆补偿纳入工程建设成本等关键问题。其核心作用，是把战略性矿产保护要求前移到规划选址、压覆审批和项目成本管理环节，防止建设项目只看地上空间、忽视地下资源，推动资源保护与工程建设在项目早期同步考虑。

一、新规核心在于推动地下矿产资源保护前置纳入项目论证

压覆矿产资源管理解决的核心问题，是地上建设和地下资源之间如何协调。铁路、公路、水利、能源、城镇建设等项目占用的是地表空间，但地下可能分布着已经查明的矿产资源，也可能存在已有矿业权。项目一旦建成，如果导致这些资源无法继续勘查开采，就形成压覆矿产资源。换言之，建设公路、厂房或城镇设施时，既要判断地表空间是否适合建设，也要查明地下是否存在重要矿产资源、是否已有单位依法取得矿业权。

新规把战略性矿产保护放到更靠前的位置，是为了在项目定

方案之前先把资源情况查清楚。自然资源部相关司局负责人解读指出，2025 年以来，新《矿产资源法》及其实施条例相继发布实施，对压覆矿产资源管理提出了更新更高要求。《通知》在此背景下制定，重点是保障国家矿产资源特别是战略性矿产资源供应安全，统筹资源安全和社会经济发展。从制度设计看，新规并非单纯增加审批环节，而是要求项目在规划、选址、审批和成本测算阶段就把矿产资源因素纳入考虑。

二、新规形成前期查询、审批聚焦、流程衔接和补偿规范的管理闭环

与此前制度相比，新规的变化可以概括为四个环节：先查询、再判断、依法审批、合理补偿。

对比事项	出台前	出台后	实际含义
制度基础	2010 年以来主要依据原 137 号文等规定办理	新《通知》依据新《矿产资源法》及其实施条例制定，原 137 号文同步废止	管理规则与新法律制度衔接
管理对象	重点是压覆重要矿产资源审批	调整为压覆战略性矿产资源审批	保护重点更加集中到关系资源安全的矿产
查询环节	资源查询要求和服务方式相对分散	建设项目选址选线时主动查询，省级以上自然资源主管部门通过“一张图”提供服务，并在 5 个工作日内反馈	项目早期即可识别地下矿产资源和矿业权情况
审批流程	压覆矿产资源评估报告报批前需完成评审备案，审批时限为	不再要求报送审批前完成评审备案，审批时限缩短至 10 个工作日	审批程序更集中，办理时间更明确

程	20 个工作日		
用地报批	用地报批时还要审查压覆矿产资源相关内容	用地报批时不再审查压覆矿产资源相关内容	压覆事项放在专门审批环节处理
补偿安排	补偿协商已有基础，但协议路径仍需进一步规范	明确可共同委托第三方评估，依法公平合理补偿，补偿费用纳入工程建设成本	建设单位需把压覆补偿作为项目成本提前测算

注：“137 号文”指原国土资源部于 2010 年发布的《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》。依据自然资源部 2026 年新通知，该文件已随《自然资源部关于做好建设项目压覆矿产资源管理工作的通知》施行而同步废止。

空间查询前置，是为了让项目在选址选线阶段尽早发现资源约束。《通知》要求，编制实施国土空间规划，应充分考虑矿产资源分布，衔接已有矿业权设置和矿产资源规划；建设项目选址选线时，应主动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通过“一张图”提供压覆查询服务，并在 5 个工作日内反馈查询结果。这一安排的意义，是把“建到哪里”与“地下有什么”提前放在一起判断。

审批对象转向战略性矿产，是为了把管理重点放在对资源安全影响更大的矿产上。自然资源部解读指出，《通知》落实新《矿产资源法》，将压覆重要矿产资源审批调整为压覆战略性矿产资源审批，并明确可申请压覆战略性矿产资源的项目类型。

《通知》提出，“战略性矿产资源原则上不得压覆”，确需压覆的，应依法申请办理压覆审批手续。这表明，战略性矿产不能简单作为一般建设空间因素处理，可避让的，重点在于通过规划选址优化减少压覆；确需压覆的，则进入依法论证和审批程序。

审批流程优化和补偿规则明确，是为了让建设项目推进更可

预期。自然资源部解读指出，《通知》精简审批程序，将压覆审批时限由原来 20 个工作日缩短至 10 个工作日，并明确用地报批时不再审查压覆矿产资源相关内容。《通知》还提出，压覆矿产资源涉及有效矿业权的，建设单位应与矿业权人加强协商，可以共同委托第三方评估机构进行压覆补偿评估，并依法给予公平、合理的补偿，压覆补偿费用纳入工程建设成本。这意味着，项目是否涉及压覆、由谁审批、怎样补偿、成本如何列支，都有了更清晰的制度路径。

三、新规提升资源保护、工程建设和地方规划协同水平

对资源保护而言，新规有助于避免重要矿产资源在项目推进后才被发现、被协调。矿产资源埋在地下，位置不能移动，开发周期也往往较长。如果建设项目落地后才发现与已查明资源或已有矿业权重叠，后续再调整线路、处理审批、协商补偿，成本和难度都会提高。新规通过规划衔接、查询服务、压覆审批和补偿机制，把战略性矿产保护从单个审批事项扩展为全过程管理事项。

对建设项目而言，新规有助于提高前期论证和投资测算的准确性。建设单位在选址选线阶段主动查询矿产资源分布和矿业权设置情况，可以更早识别资源空间条件，统筹路线方案、建设边界、审批周期和补偿成本。对交通、能源、水利、城镇建设等重大项目而言，压覆补偿费用纳入工程建设成本，意味着资源压覆因素需要在可行性研究、投资估算和实施安排中同步考虑。

对地方治理而言，新规有助于把国土空间规划、矿产资源规划、矿业权设置和重大项目布局放在一起协调。《通知》要求，

在编制实施国土空间规划时应充分考虑矿产资源分布，并衔接已有矿业权设置和矿产资源规划。尤其在能源资源富集区，因与矿业权边界重叠确需调整城镇开发边界的，经论证可结合国土空间规划动态维护进行合理调整。相关安排的实际意义，是让城市建设、基础设施建设和矿产资源保护在同一张空间底图上统筹。

例如某地规划建设一条公路，如果拟定线路下方存在已查明钨矿资源或已有矿业权，建设单位应在选线阶段先查询矿产资源和矿业权情况；如果可以绕避，应在方案比选中优化线路；如果属于规定范围内确需压覆的重大基础设施项目，则应依法办理压覆审批；如果涉及有效矿业权，还应与矿业权人协商补偿，并将补偿费用纳入工程建设成本。该场景表明，新规的重点在于推动项目在早期查清地下资源、权利关系和建设成本。

总体看，自然资源部压覆矿产资源新规的作用，是把战略性矿产保护嵌入国土空间治理和重大项目管理全过程。该政策通过规划选址前移、审批对象聚焦、流程边界清晰和补偿成本显性化，推动资源保护和工程建设从后期协调转向前期统筹。从实施层面看，省级自然资源主管部门压覆查询服务和“一张图”应用质量、压覆补偿指导标准和补偿实践案例库等配套规则完善进展、能源资源富集区内城镇开发边界与矿业权边界及重大项目布局衔接水平，将是观察新规落地成效的重要方面。

作者 韩紫云 中国金属矿业经济研究院（五矿产业金融研究院）