

自然资源部办公厅文件

自然资办发〔2024〕39 号

自然资源部办公厅关于严守土石料利用 政策底线 进一步完善矿山生态修复 激励措施的通知

各省、自治区、直辖市自然资源主管部门，新疆生产建设兵团自然资源局：

为推动落实《国务院办公厅关于鼓励和支持社会资本参与生态保护修复的意见》（国办发〔2021〕40号）、《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》（自然资规〔2019〕6号）、《自然资源部办公厅关于加强国土空间生态修复项目规范实施和监督管理的通知》（自然资办发〔2023〕10号），充分发挥激励政策的正向引导作用，进一步严格规范管理，着力解决历史遗留废弃矿山生态修复项目实施过程中过度采挖、违规

销售土石料等问题，确保矿山生态修复规范有序开展，现就有关事项通知如下。

一、严格矿山生态修复项目管理边界

（一）准确界定矿山生态修复项目性质。矿山生态修复项目要以治理受损地质环境、复垦利用损毁土地、恢复重建生态系统，改善矿区及周边人居环境，提升生态产品供应及服务能力为核心目标。不得将工程建设项目、矿产资源开发项目、煤田（层）灭火排险项目等“包装”成矿山生态修复项目立项实施。

（二）厘清生态修复与开发建设管理边界。采矿损毁土地复垦修复坚持宜农则农、宜建则建，对拟保留用于开发建设的存量采矿用地（包括义务人灭失且国土变更调查地类认定为“采矿用地”的历史遗留废弃采矿用地，以及存在义务人且已办理建设用地审批手续的采矿用地，下同），不再设立生态修复项目，按照建设项目立项并依法履行相关审批程序。对于经批准设立的建设项目动用砂石料以及非砂石类生产矿山在其矿区范围内产生砂石料等情形中涉及对外销售的，按照工程建设项目动用砂石料等相关规定执行。

二、明确合理利用土石料的要求

（三）坚持科学合理原则。要按照“必要合理”“影响最小化”要求，在保障地质环境稳定、有利于生态修复工程施工和后期自然恢复前提下，严格控制新采挖范围和新产生土石料（指只能用作普通建筑材料的砂、石、黏土）数量，防止过度治理对地

形地貌、植被水体等造成新的破坏。项目实施范围内现存废弃采坑底部区域原则上不得进行新的采挖，修复后采坑底部标高不得低于修复前最低标高。对于确有必要进行削坡减荷、危岩清理的，应由具备相应地质灾害防治资质单位进行严格评估论证和工程设计后实施。

（四）优化方案编报审查要求。矿山生态修复项目不单独编制土石料利用方案，有关土石料利用情况纳入矿山生态修复方案进行专章说明。县级自然资源主管部门应组织编制矿山生态修复方案，细化工程设计，合理确定原地遗留土石料量和新产生土石料量、用于本修复工程数量以及对外销售数量。涉及土石料对外销售的矿山生态修复方案及其工程设计，须经县级人民政府同意，报上一级自然资源主管部门审查同意后实施。各地可根据项目投资额度、土石料对外销售数量等情况，对矿山生态修复方案及其工程设计进行提级审查。经审查同意的矿山生态修复方案及其工程设计原则上不得调整，因实施环境和条件发生重大变化确需调整的，按原程序报批。调整内容涉及的工程应当立即停工，待批准后再行实施，不得边报批、边施工。

（五）严格土石料处置程序。按照矿山生态修复方案及其工程设计新产生的土石料及原地遗留土石料，应当优先用于本修复工程，确有剩余的可进行对外销售。凡涉及剩余土石料对外销售的，均应由县级以上地方人民政府组织纳入公共资源交易平台体系进行，不得由项目承担单位、施工单位或个人直接销售或以赠

与、互换等方式擅自处置，销售所得收益均应纳入本级人民政府财政账户，实行“收支两条线”管理，并保障土石料收益全部用于本地区生态修复。

三、发挥激励措施综合效用

（六）加强矿区资源综合利用。推动废石、煤矸石、尾矿等采选活动产生的一般矿业固体废弃物在生态修复工程中的生态化利用，在严格污染风险管控、符合土壤环境质量要求、确保环境安全前提下，鼓励用于土壤改良、采坑及塌陷区回填等。鼓励矿区内优质表土和乡土植物等就地利用。对现状为废弃矿山、经科学论证后具备重新设置采矿权条件的，应依法依规办理采矿权出让、登记审批。

（七）促进矿区土地资源盘活利用。各地在编制县、乡级国土空间总体规划及其详细规划时，要充分考虑本行政区域内社会经济发展、产业布局用地需求、矿区土地利用现状、自然地理条件等因素，因地制宜确定矿区土地复垦利用方向。在确保城镇建设用地总规模和城镇开发边界扩展倍数不突破，且符合国土空间总体规划布局优化方向的前提下，对拟保留用于开发建设的存量采矿用地，可按程序纳入城镇开发边界，并优先纳入土地储备库。矿山生态修复项目实施范围内涉及零散耕地、园地、林地、其他农用地等需要空间置换和布局优化的，可纳入矿山生态修复方案一并依法审批；涉及永久基本农田调整的，严格按照有关规定办理。在确保调整后本行政区域内各地类面积基本稳定的前提

下，允许矿山生态修复项目实施范围内复垦修复新增耕地、园地、林地、草地等农用地按规定认定地类后，用于占补平衡。

（八）畅通指标流转使用渠道。各地要全面落实采矿项目新增用地与复垦修复存量采矿用地相挂钩、城乡建设用地增减挂钩、耕地占补平衡等政策，结合实际完善工作制度、细化管理要求，推动新增和腾退指标合理使用。鼓励地方积极探索拓展存量采矿用地复垦修复新增农用地指标流转使用渠道，将存量采矿用地复垦修复为林地、湿地，按照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》，经年度国土变更调查变更为林地、湿地后，可按有关规定认定用于林地、湿地占补平衡，根据修复面积给予用林定额和湿地指标奖励。

四、建立健全防控机制

（九）强化协同监管。地方各级自然资源主管部门要加强业务监管与督察执法协同配合，建立完善矿山生态修复监督检查信息共享机制，对违法违规行为早发现、早制止，增强工作合力，提升监管效能。要探索建立诚信档案和信用评价制度，将从事矿山生态修复活动的单位和个人违法违规信息纳入相关信用信息公示系统并实施信用惩戒。要进一步畅通公众监督和举报渠道，有效发挥社会监督作用。

（十）压实属地责任。县级自然资源主管部门要认真落实项目组织实施主体责任，通过公开竞争方式确定项目承担单位和施工单位，建立健全项目合同管理制度，在相关合同中明确土石料

利用要求、各方权利义务、违约责任等。要强化项目实施全生命周期监管，严格执行监理、审计、验收等制度。市级自然资源主管部门要督促县级自然资源主管部门履行主体责任，加强方案实施、土石料对外销售等监督管理。省级自然资源主管部门要结合实际细化相关要求，加强对市、县工作的监督指导。

五、严肃查处违法违规行为

（十一）明确违法违规认定情形。由县级（含）以上地方人民政府组织实施、责任人灭失的历史遗留露天开采类矿山生态修复项目，有下列情形之一的，认定为违法采矿行为：①未按规定履行项目立项程序，采挖土石料或其他矿产资源；②经批准的项目实施过程中，超出批准范围（含平面和高程）采挖土石料；③经批准的项目实施过程中，剩余土石料销售收入由施工方或项目方占有；④经批准的项目实施过程中，施工方或项目方将剩余土石料以赠与、互换等方式擅自处置。有下列情形之一的，认定为违规处置土石料行为：①经批准的项目，虽按照方案及其工程设计施工，并将剩余土石料纳入公共资源交易平台体系处置、销售收入全额纳入本级人民政府财政账户，但土石料销售数量超出方案及其工程设计规定数量；②经批准的项目，剩余土石料销售收入虽全额纳入本级人民政府财政账户，但未纳入公共资源交易平台体系处置；③经批准的项目，剩余土石料虽纳入公共资源交易平台体系处置，但销售收入未全额纳入本级政府财政账户、未实施“收支两条线”。

(十二) 严肃查处整改违法违规行为。各级自然资源主管部门对涉嫌违法采矿、违规处置土石料等行为，要组织调查核实，查证属实的要及时制止，对违法采矿问题严肃查处，对违规处置土石料问题纠正整改。涉嫌犯罪的，移送司法机关追究刑事责任；涉嫌职务违纪违法的，移送纪检监察机关处理。对以生态修复等各类名义违法采矿、严重破坏生态问题，将作为督察内容纳入国家自然资源督察。部将针对违法违规问题突出地区，综合运用公开通报、集中约谈、挂牌督办等手段，督促问题整改到位。

各地要结合实际研究出台实施细则或办法，加强跟踪评估并及时完善，确保有关要求和政策措施落地见效。工作中遇有重大问题及时报部。



公开方式：主动公开

抄送：国家自然资源总督察办公室，各派驻地方的国家自然资源督察局。

自然资源部办公厅

2024 年 7 月 31 日印发

