**矿业用地制度亟待创新**

本刊编委 鹿爱莉

新修订的《土地管理法》对农村土地征收、集体经营性建设用地入市制度作出了新规定，同时对矿业用地也产生了重大影响。

矿业用地根据矿业开发的性质一般分为勘查用地和采矿用地：

（1）勘查用地。《土地管理法》规定，建设项目施工和地质勘查需要临时使用国有土地或者农民集体所有土地的，可以办理临时用地手续。临时使用土地期限一般不超过二年，不需要转变土地权属，不用办理农用地转用和土地征收手续，用地期满恢复农业用途，通过土地复垦达到保护耕地的目的。临时用地土地补偿要求与土地权人达成一致，实践中虽然存在协商补偿难现象，但总体上用地矛盾不大。

（2）采矿用地。矿业用地矛盾和问题的焦点主要集中在采矿用地。①采矿用地的概念和范围。《土地管理法》根据土地用途功能的不同，将土地区分为建设用地、农业用地和未利用地三种类型。其中，建设用地中包括了工矿用地。根据《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南（试行）》（自然资办发〔2020〕51号）的规定，采矿用地属于一级工矿用地类型中与工业用地、盐田相并列的二级用地类型，其范围包括采矿、采石、采砂（沙）场，砖瓦窑等地面生产用地及排土（石）、尾矿堆放用地。矿山涉及的其他用地归属于工业用地，包括工矿企业的生产车间、装备修理、自用库房及其附属设施用地，包括专用铁路、码头和附属道路、停车场等用地。②采矿用地供地方式。一是临时用地。由于采矿属于建设项目施工范畴，可以适用临时用地的法律规定，按照现行临时用地的要求办理用地手续。在2005年开展的采矿用地改革试点中，露天采矿按照临时用地政策将用地期限延长至5年，即采取“分期实施、分期供地、到期归还”的矿业用地供给方式。要求完成采矿与复垦的实施周期不得超过5年。采矿临时用地是一种效率较优的制度选择，适用于用地期限较短、较易复垦的采矿用地。二是征地。现行《土地管理法》修订之前，如果采矿发生在农村集体土地上，需通过先行办理农转用审批后征收为国有建设用地，通过划拨或协议出让给采矿权人使用。但是，《土地管理法》修订后，除由政府组织实施的能源基础设施建设需要用地外，大部分经营性采矿用地已无法通过土地征收方式进行供地。三是集体经营性建设用地入市。这是现行《土地管理法》为采矿用地提供的新的供地方式，规定“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”。可以预期，入市的农村集体经营性用地今后将成为采矿用地的主要供地方式。

目前，无论是《土地管理法》还是《矿产资源法》都缺乏对矿业用地法律制度的系统性安排。矿业用地既有法律问题也有经济问题，需要对矿业用地法律内涵和属性、特征、类型、范围、规划、准入条件和标准、可持续利用等方面开展深入研究。此外，矿业用地主要来源于农村集体土地，矿业权行使与集体土地物权的矛盾日益突出，需要对采矿用地与各级国土空间规划的衔接、采矿用地受制于建设用地指标限制的困境和矛盾、不同开采方式与用地方式的创新、增量集体经营性建设用地与采矿用地、矿业用地协商与救济制度、国际经验比较借鉴等问题开展研究。继续深入探索矿业用地取得方式的改革，妥善解决新《土地管理法》实施后矿业用地中的矛盾和问题，对于促进矿业经济可持续性发展、推进生态文明建设，都具有重要的理论价值和实践意义。