

# Discussion on the Coordinated Development and Connection of Mineral Resources Planning and Territorial Space Planning

Guojun Huang<sup>1</sup> Jianxiang Guo<sup>2</sup> Zhen Li<sup>3</sup> Yunquan Pang<sup>1</sup>

1. Guangxi Mineral Resources Reserves Evaluation Center, Nanning, Guangxi, 530028, China

2. Guangxi Fourth Geological Team, Nanning, Guangxi, 530028, China

3. Guangxi Institute of Geological Survey, Nanning, Guangxi, 530028, China

## Abstract

Mineral resources planning and territorial space planning are important components of the territorial space governance system. At present, under the new development pattern of domestic and international dual circulation reinforcing each other, scientifically planning and ensuring the stable supply of mineral resources is of great significance for achieving the country's macro strategic goals and promoting the construction of the dual circulation system. This article aims to deeply explore the intrinsic logical connection between mineral resources planning and territorial spatial layout. Referring to the situation of "multiple plans integration", it explores the methods for the coordinated development of the two, thereby providing specific suggestions for strengthening the organic connection between the two and offering a reference for the connection between mineral resources planning and territorial spatial planning.

## Keywords

Mineral Resources planning Land spatial planning Coordinated development and connection

# 矿产资源规划与国土空间规划的协同发展与衔接问题探讨

黄国军<sup>1</sup> 郭建祥<sup>2</sup> 李镇<sup>3</sup> 庞运权<sup>1</sup>

1. 广西矿产资源储量评审中心, 中国·广西 南宁 530028

2. 广西第四地质队, 中国·广西 南宁 530028

3. 广西地质调查院, 中国·广西 南宁 530028

## 摘要

矿产资源规划和国土空间规划, 这是国土空间治理体系里的重要组成部分。当前, 在构建国际国内双循环相互促进的新发展格局下, 科学规划并保障矿产资源的稳定供给, 对于实现国家宏观战略目标、推进双循环体系构建具有重要意义。本文旨在深入探究矿产资源规划与国土空间布局之间的内在逻辑联系, 参照“多规合一”的情形, 探究二者协调发展的方法, 从而给出强化二者有机衔接的具体建议, 给矿产资源规划与国土空间规划的衔接提供参考。

## 关键词

矿产资源规划; 土地空间规划; 协同发展与衔接

## 1 引言

矿产资源的合理规划与供应保障, 是社会发展的基础支撑, 这有助于实施国家战略, 促进双循环体系的建设。当下, 我国矿产资源的供需矛盾依旧很突出。矿产资源开采地域受限, 多种资源空间重叠, 规划协调起来就复杂了。所以, 矿产资源规划与国土空间规划有机衔接非常重要。

## 2 矿产资源规划和国土空间规划的关联

### 2.1 矿产资源规划的定义与特点

矿产资源规划, 这是按照规定程序制定、批准的一种纲领性文件。它能指导矿产的勘查、开发利用与保护, 有着不少独特属性, 如战略意义、具有指导作用、具有综合性、有分配性、有政策性与预测性等。这是国家对矿产资源宏观调控的落实, 也是矿产资源战略规划得以施行的重要手段。与此同时, 这也是各级人民政府自然资源主管部门依法行事的基石, 旨在规范自然资源的审批流程, 并对矿产资源的勘探、开发利用及保护举措实施有效监管。规划若经批复即视为有效且有法律效力。若未得到批准开展矿产资源的勘查、开发与管理工作, 必然会造成管理秩序混乱, 也会构成违法

【作者简介】黄国军(1971-), 男, 中国广西百色人, 本科, 高级工程师, 从事地质找矿与矿产资源管理研究。

行为，其对应的法律责任需由责任人承担。

## 2.2 国土空间规划的定义与特点

国土空间规划是国家空间发展战略的蓝图，也是可持续发展规划的关键领域，为各类开发活动、保护措施及建设项目提供了根本性、指导性的依据。它以资源环境承载力、国土空间开发适宜性评价为根基，针对国土空间开发与保护，给出了特定区域在时间和空间上的安排，给国家和自治区发展战略以及主体功能区战略的落地实施提供了空间保障。这些举措意在梳理并规范全区建设活动的秩序，作为国土空间用途管制实施的基本准则，同时成为专项规划及市县等下级国土空间规划的核心参照依据，兼具战略性、综合性、约束性、协调性功能，其广泛涵盖了总体规划方案、详细规划方案及相关专项规划内容。国家科学构建了国土空间规划体系，精细划分为“五级三类”架构体系。五级则涵盖了从国家至乡镇的国土空间总体布局，三类则包括总体规划、详细规划以及矿产资源规划等相关专项规划。国土空间总体布局为详细规划奠定了坚实基础，也是各专项规划的根本依托与指导。

## 2.3 矿产资源规划与国土空间规划的关系

矿产资源乃社会发展的关键物质根基。合理规划与供应它，这对达成国家战略目标、推动双循环经济建设而言相当关键。矿产资源的赋存与利用保护空间属性明显，所以它是国土空间规划的核心内容之一。矿产资源规划乃国土空间规划的一项专项内容。其编制与实施要和国土空间规划紧密相关，在空间规划视角下对矿产资源规划的编制进行分析，在数据库建设与应用上要协调一致，达成国土空间规划“一张图”管理。

## 3 矿产资源规划与国土空间规划衔接的必要性

### 3.1 矿产资源供需矛盾需协调规划提高内供水平

现今，我国矿产资源主要源自国际市场，国内供给相对稀缺，难以满足经济社会快速发展对矿产资源的巨大需求。每年，我国虽大量出口工业制成品，却也因此间接致使众多矿产资源以商品形式外流，而这些资源的主要消费市场实则不在国内。在此背景下，我国提出了一个战略目标，旨在加速构建以国内大循环为主体，国内国际双循环相互促进、相得益彰的新经济发展格局。矿产资源是社会发展的物质基础，合理规划和供应保障，在国家战略实施、双循环体系建设里那可是相当关键的。

### 3.2 矿产资源开采具有较强的地域限制，需协调规划平衡其影响

矿产资源是自然资源的一种，其开采会受到地理条件的限制，对周边环境的影响也很大。矿产资源规划面临的关键问题是：怎样平衡矿产资源与其他资源的开发与利用。矿产资源规划和国土空间规划若能有效衔接，就能达成国土空间规划的“统一图纸”目标，进而解决此问题。

### 3.3 多种资源间的空间重叠需协调规划平衡开发顺序

在这片辽阔而有限的国土范围内，土地资源、水资源、茂密的林木资源及丰富的矿产资源等各类自然要素，在空间分布上呈现出复杂多样的交织与重叠现象。这些自然资源在空间布局上的相互交错，导致在开发或利用某一资源时，很可能不经意间对其他资源的状态产生影响。这种相互干扰的现象，随之引发了关于如何科学、合理地确定自然资源开发利用先后顺序的深刻议题，需要对此进行解决。矿产资源和其他自然资源在空间上有重叠之处，这便造成了利用优先级的问题。通过矿产资源的规划与国土空间规划的协调，处理好矿产资源与其他资源在空间上的交集以及利用时序方面的问题，同时还需要解决不同矿产资源间的利用时序和结构统一问题。

## 4 矿产资源规划与国土空间规划的衔接难题

### 4.1 在规划层面，生态、粮食、能源以及矿产资源安全之间的平衡难以精准把控

我国27个核心矿产区域与国家级自然保护区存在广泛交叉覆盖，面积高达约39万平方公里，占比超这些矿产区域总面积的9%。在全国划定的267个国家规划矿区中，有68个矿区与重要生态功能区域重叠，占比约四分之一。我国农业生产区与关键战略矿产区存在较大范围的重叠，这些地区占我国耕地总量的近四成。在国家安全这一宏大叙事中，我国既要坚守生态安全与粮食安全的牢固防线，又要紧握手能源与资源安全的战略钥匙。以2023年我国原油净进口量为例，总量高达5.64亿吨，对外依存度已逾七成，这一严峻态势已触及安全预警的临界点，迫切要求强化国内自给能力，构筑能源资源安全的坚实后盾。面对国际大宗矿产价格飙升的常态，国内国际双循环相互促进的新发展格局愈发重要，如何科学合理地平衡生态、粮食、能源及矿产资源的安全关系，已成为国土空间规划研究的核心议题。

### 4.2 矿产资源勘查开发的时空存在不确定性，这使得规划的衔接变得更加复杂

大多数矿产资源都地下开采，露天开采的却极为少。不论是勘探，还是开采，都有着很大的不确定性。理论技术不断发展，信息资料也变得越来越丰富。人们对当下地下矿产资源的时空分布、规模以及边界等方面的认识会不断发生改变。多种因素影响下，矿产资源规划在空间衔接方面，以原则性为主，缺乏可操作性。所以，在时间和空间预知与匹配上，很难完全契合。矿产资源规划在空间控制方面的能力有所下降。解决矿产资源勘查开发空间与国土空间布局冲突的问题，以及地上的地下资源开发协调关系，这可是国土空间规划面临的复杂难题。

### 4.3 矿产资源的勘查与开发过程通常会涉及到复杂的权属问题

矿产资源乃自然元素之子，它跟山脉、水域、森林、农田、湖泊、草地、海洋构成着国土空间的有机整体，这是

个不可分割的整体。这致使国土空间利用与资源权属关系变得繁杂。在矿产资源的勘查与开发工作中,存在土地、林地、草地、水源等多个权属关系的问题。拿土地来说,就产权归属这一方面而言,事关国有土地及集体所有制土地领域。具体涵盖农田、永久基本农田、林地、草地及水源涵养区等土地分类范畴,产权结构错综复杂,且遵循各异的使用与管理规定。依据我国现行法律法规,矿业权的取得并不当然意味着矿业用地使用权的自动赋予。矿业权获取后,仍需就土地等相关权属事宜历经更为严谨的审批程序与协商洽谈。矿业权人往往很难顺畅获取建设用地审批,致使矿山建设不得不侵占农用地。加之,部分小型矿山擅自用地而未获批准,致使矿地矛盾频发。部分经公开程序出让的矿业权,在办理土地及林权相关手续时遭遇诸多阻滞。这种现状导致矿产资源难以维系长期稳定开采,也无法有效破解矿产资源勘查开发进程中的用地难题,进而对矿产资源规划的顺畅推进与实施构成阻碍。

## 5 矿产资源规划与国土空间规划的衔接建议

### 5.1 强化规划衔接的法律地位

《矿产资源法》新颁布,赋予了矿产资源规划在国土空间规划体系中的地位与作用,让其法律效力得以提升。需制定并完善矿产资源规划与国土空间规划衔接的具体规定与操作指南,确保矿产资源规划和国土空间规划在编制、实施时实现有效衔接。

### 5.2 完善规划衔接的体制机制

要构建起矿产资源规划与国土空间规划衔接的协调机制,搞清楚各级政府还有相关机构在这个过程中各自的职责划分。加强矿产资源规划与国土空间规划的编制和实施进程中的沟通、协调,确保两个规划在目标、内容、时序等方面达成一致。应建立监督和评估机制,定期检查规划执行情况,并及时发现与解决问题。

### 5.3 统筹考虑多种资源的空间重叠问题

编制矿产资源规划时,得充分考量矿产资源和其他资源的空间重叠状况。合理确定矿产资源的勘查、开发顺序与利用方式。要强化与国土空间规划相关的专项规划的连接,确保矿产资源规划和其它资源规划在空间布局上能协调。强化矿产资源勘查与开发进程中的监管,防止这些活动对其他资源造成不良影响。

### 5.4 协调矿产资源勘查开发的权属问题

提议对相关法律法规与政策措施加以完善,明确矿产资源勘查、开发活动中的权属关系与管理要求。强化矿产资源的勘查、开发工作,将土地、林、草、水等权属关系协

调起来并加以管理,确保矿业权人依法拥有矿业用地的使用权。对矿山使用农田以及未经审批的小型矿山开采活动加以监管,保证矿产资源规划能顺利施行,防止权属问题造成阻碍。

## 5.5 加强规划衔接的技术支撑

提议强化矿产资源规划与国土空间规划衔接的技术支撑以及信息化建设。构建并完善一个信息平台、数据共享机制,该平台与信息平台衔接的矿产资源规划与国土空间规划,要做到数据、信息互联互通共享共用。强化矿产资源勘查、开发活动的遥感监测与动态监管工作,以提高矿产资源规划和国土空间规划衔接的精准度与实际成效。

## 6 案例剖析—广西的典型做法

广西通过规划衔接、生态修复、矿政改革、科技创新等多方面举措,让矿产资源开发和国土空间规划能有效协同起来。在考虑生态保护和乡村经济发展的基础上,需明确乡村地区矿产资源的空间分布及开发条件。在协调乡村地区矿产资源开发与生态保护的关系中,全区开展了矿山生态修复工作。这项工作着重修复因矿产资源开发受损的生态区域。要让矿山达成绿色矿山建设与安全生产的标准,这样就能从源头上减少对生态环境的损害。同时,注重科技创新和技术支持,以促进乡村矿产资源的节约和可持续利用。鼓励企业对矿山深部资源进行潜力评价,以延长矿山服务时长。在城镇开发边界范围内,允许合理设矿业权,好让资源开发和城市建设能协调起来。这些措施提高了资源利用效率,也给乡村振兴与区域高质量发展给予有力支撑。

## 7 结论

矿产资源的规划须与国土空间规划实现深度契合,这对于矿产资源的合理开发与高效利用,以及生态环境的保护,具有至关重要的作用。强化规划衔接的法律性,完善其机制,统筹多种资源在空间上的重叠情况,协调矿产资源勘查开发的权属问题,还有强化技术方面的支撑,这些举措能够切实推动矿产资源规划跟国土空间规划的衔接。借助数据分析和图表展示,能直观展示矿产资源规划的实施成效与存在的问题,给规划的改进提供参照。

## 参考文献

- [1] 余星漆;樊笑英;姜杉钰.矿产资源规划与国土空间规划衔接关键问题的思考.国土资源情报,2021(11)
- [2] 范建涛.石化产业布局对城市国土空间规划的影响与对策.石化技术,2024(12)
- [3] 邵文强.大中型水电工程建设用地与国土空间规划协调思路.低碳世界,2024(03)