

## 附件 2:

# 中宁县自然资源局 关于《加强矿产资源开发管控切实保护生态环境管理细则》起草说明

为加强我县矿产资源开发管理，切实保护生态环境，促进矿产资源开发利用与生态环境保护相协调，根据实际，中宁县自然资源局牵头修订了《关于加强矿产资源开发管控切实保护生态环境管理细则》（以下简称《细则》）。现将有关修订情况说明如下：

## 一、修订的必要性

一是 2022 年 3 月 16 日，中宁县人民政府印发《关于加强矿产资源开发管控切实保护生态环境管理细则的通知》（中宁政规发〔2022〕2 号），有效期至 2025 年 4 月 15 日，现已过期。

二是新颁布的《中华人民共和国矿产资源法》已于 2025 年 7 月 1 日起施行，本次修订的《细则》需要依据最新的《中华人民共和国矿产资源法》来重新制定。

三是机构改革后，原《细则》已不适用于当前各部门相关职责范围。

鉴于以上原因，需要重新修订《细则》。

## 二、修订过程

为了保证修订后的《细则》科学规范，中宁县自然资源局根据《关于开展 2024 年行政规范性文件制定后评估工作的通知》

第五条规定，委托宁夏天器律师事务所开展原《细则》评估调研活动及新《细则》的修订工作。

在充分采纳相关部门、乡镇人民政府意见后，修订了《关于加强矿产资源开发管控切实保护生态环境管理细则（征求意见稿）》。于2025年10月17日提交政府专题会议研究，按照会议要求，再次征求了各相关部门、乡镇人民政府、矿山企业的意见，并进行了进一步修改完善。

### 三、主要内容说明

《细则》共分七章二十五条，主要内容包括：

#### （一）、总则部分

1、第一条：原《细则》依据原《中华人民共和国矿产资源法》和《矿产资源法实施细则》制定。鉴于新颁布的《中华人民共和国矿产资源法》已施行，本次修订将依据更新为最新的《中华人民共和国矿产资源法》，并结合本县实际制定《细则》。新《中华人民共和国矿产资源法》第一条明确规定“为了促进矿产资源合理开发利用，加强矿产资源和生态环境保护，维护矿产资源国家所有者权益和矿业权人合法权益，推动矿业高质量发展，保障国家矿产资源安全，适应全面建设社会主义现代化国家的需要，根据宪法，制定本法”，以最新法律为依据使《细则》在修订根源上更契合国家对矿产资源管理的新要求，保证依据精准且符合时代发展。

2、第二条：明确本县行政区域内矿产资源的开采、生态修复及监督管理适用本《细则》。新《中华人民共和国矿产资源法》

第二条规定“在中华人民共和国领域及管辖的其他海域勘查、开采矿产资源，开展矿区生态修复等活动，适用本法”，本次修订对适用范围规定的细化，是遵循上位法对矿产资源开发全流程监管要求的体现，将开采及生态修复等重要环节纳入，确保《细则》能全面覆盖本县矿产资源管理各方面，使管理有法可依。

3、第三条：在对各乡镇、农（林）场的责任表述上，强调对辖区内矿产资源履行属地管理责任。《中华人民共和国矿产资源法》虽未直接明确乡镇级属地管理责任的具体表述，但在整体管理体系中，地方政府对辖区内资源管理负有责任。如第五十六条规定“县级以上人民政府自然资源主管部门和其他有关部门应当按照职责分工，加强对矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督检查”，从管理体系逻辑延伸，乡镇作为基层政府单元，明确其对辖区内矿产资源的属地管理责任，与上位法中对地方政府在矿产资源管理方面的责任要求相契合，突出核心职责。

## （二）、矿产资源规划、审批部分

1、第四条：原《细则》规划期限为 2021 – 2025 年，本次修约为《中宁县矿产资源总体规划（2025-2030 年）》。新《中华人民共和国矿产资源法》第九条规定“国家对矿产资源勘查、开采实行统一规划、合理布局、综合勘查、合理开采和综合利用的方针。国务院自然资源主管部门会同国务院发展改革、应急管理、生态环境、工业和信息化、水行政、能源、矿山安全监察等有关部门，依据国家发展规划、全国国土空间规划、地质调查成果等，编制全国矿产资源规划，报国务院或者其授权的部门批准

后实施”。随着时间推移和经济社会发展，原规划期限临近，结合本县矿产资源开发利用现状及未来发展需求，制定新规划以适应新形势，符合上位法对矿产资源规划时效性和前瞻性的要求，确保矿产资源开发在科学合理规划指导下进行。

2、第五条：原《细则》严禁在“一线四区”范围内新设采矿权，新《细则》除明确国家战略性矿产开发外，对禁止新设采矿权的区域进行更细致规范列举，如明确自然保护区核心区和缓冲区、永久基本农田集中区等，同时规定已设采矿权应限期退出且退出方案需报县人民政府批准。《中华人民共和国矿产资源法》规定勘查、开采矿产资源应遵守生态环境保护相关法律法规，《自然资源部生态环境部国家林业和草原局关于加强生态保护红线管理的通知（试行）》等文件对生态保护红线及各类生态敏感区域保护有明确规定。本次修订严格遵循这些规定，进一步强化对生态敏感区域的保护，防止矿产开发对生态环境造成破坏，保障生态安全。

3、第六条：对县级权限范围内矿产资源重大事项的决策程序进行重新梳理和规范。如县级矿产资源规划经县人民政府常务会议审定后，由规委会研究决定再依法报上级自然资源主管部门批准实施；矿山企业的延续、注销等事项由县自然资源主管部门依法作出，作出决定前应提请县人民政府专题会议研究等。《中华人民共和国矿产资源法》第十五条规定“县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同有关部门，根据全国矿产资源规划和本行政区域国民经济与社会发展规划等，编制本行政区域矿产资源

规划，报本级人民政府批准后实施，并报上一级人民政府自然资源主管部门备案”，明确了县级在矿产资源规划方面的权限和程序。同时，在涉及林地、草原占用时，明确须依法办理相关审批手续，这是遵循《中华人民共和国森林法》中林地使用审批、《中华人民共和国草原法》中草原征占用审批等相关规定，确保矿产开发活动不侵犯其他自然资源合法权益，维护生态系统完整性，使矿产资源规划和审批工作更加规范化、法治化。

### （三）、矿产资源监管部分

1、第七条：在各部门监管职责方面，依据《中华人民共和国矿产资源法》以及相关部门职能分工文件，对各部门职责进行进一步细化和明确。新《中华人民共和国矿产资源法》第五十六条规定“县级以上人民政府自然资源主管部门和其他有关部门应当按照职责分工，加强对矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督检查，依法及时查处违法行为”。如县发展和改革局在县级权限范围内配合上级部门开展煤矿监管；县自然资源局负责非煤矿山监管，并依法履行多项具体职责，包括采矿权出让、登记等各个环节的管理及常态化巡查等；明确了县公安局负责依法监管矿山开采领域的民用爆炸物品公共安全管理，和民用爆炸物品购买、运输、爆破作业的安全监督管理，监控民用爆炸物品流向的职责；新增县林业和草原局负责加强矿山企业使用沙化土地的监管，并做好矿山企业征占用林草资源的审核审批管理等；修改中卫市生态环境局中宁县分局在县级事权范围内，负责检查矿山企业生态环境保护措施落实情况，污染防治设施运行情况，

污染物达标排放情况，同时修改县水务局的职责为依法监督矿山企业落实矿山开采中的水土保持措施等。通过明确各部门职责，避免监管空白或重叠，形成有效监管合力，符合上位法对多部门协同监管矿产资源开发利用活动的要求，提高监管效率，保障矿产资源开发活动合法合规进行，同时保护好生态环境。

2、第八条：保留并强调了矿产资源巡查制以及乡镇、农（林）场主要负责人的第一责任人地位，新加入了履行属地管理职责的要求。将原先的“田长制”“林长制”“山长制”“河长制”等制度要求，修改为属地管理原则，更能够充分发挥基层力量，及时发现和制止违法违规矿产开发行为，保护生态环境。

3、第九条：要求各乡镇人民政府和自然资源主管部门创新监管方式，运用无人机、卫星遥感、大数据等科技手段建立完善矿产资源监管体系。新《中华人民共和国矿产资源法》第五十九条规定“国务院自然资源主管部门组织建立全国矿产资源监督管理信息系统，提升监管和服务效能，依法及时公开监管和服务信息，并做好信息共享工作”。运用科技手段创新监管是落实上位法提升监管和服务效能要求的具体体现，通过科技手段可实现对矿产资源开发的全方位、实时化监测，提高监管精准性和及时性，有效打击违法违规行为，更好地保护矿产资源和生态环境。

#### （四）、矿产资源规范化开采部分

1、第十条：与原《细则》一致，强调矿区所有占地必须依法办理用地手续，持证矿山须公示相关信息。《中华人民共和国土地管理法》规定任何单位或个人进行建设，需要使用土地的，

必须依法申请使用国有土地；《中华人民共和国矿产资源法》第三十五条规定“矿业权所在地的县级人民政府自然资源主管部门应当公告矿业权人勘查、开采区域范围”。这是保障矿产资源开发合法合规的基本要求，确保矿业活动在合法土地使用基础上进行，同时保障公众知情权和监督权。

2、第十一条：原《细则》规定矿业权人在开采过程中对农用地、草原造成损害的要依法给予补偿并恢复生产条件归还土地，新《细则》进一步明确矿业权人应当依法履行修复义务，恢复土地原状或达到可供利用状态，并依法承担生态修复赔偿责任。新《中华人民共和国矿产资源法》第四十五条规定“因开采矿产资源导致矿区生态破坏的，采矿权人应当依法履行生态修复义务”，本次修订强化矿业权人生态修复责任，不仅要恢复生产条件，更要从生态修复更高标准出发，确保土地资源和生态环境得到有效保护和恢复，符合上位法对矿区生态修复责任主体和要求的规定。

3、第十二条：与原《细则》相同，要求矿区相关地点设置洒水、喷雾等设施防止污染和扰民问题。《中华人民共和国环境保护法》规定排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者，应当采取措施，防治在生产建设或者其他活动中产生的废气等对环境的污染和危害；《中华人民共和国大气污染防治法》对工业污染防治有相关规定，要求采取有效措施减少粉尘等污染物排放；《中华人民共和国环境噪声污染防治法》对工业噪声污染防治作

出规范。此条规定是贯彻落实这些法律法规对矿区环境保护的要求，减少矿产开发活动对周边环境和居民生活的负面影响。

## （五）、推进绿色矿山建设部分

1、第十三条：原《细则》要求持证矿山按照“谁开采、谁治理、谁恢复”原则编制实施相关方案，新《细则》强调全县境内所有持证矿山企业应当按照“谁开采，谁治理”“边开采，边修复”的原则，严格履行矿山生态修复治理义务推进绿色矿山建设。新《中华人民共和国矿产资源法》第四十五条规定“因开采矿产资源导致矿区生态破坏的，采矿权人应当依法履行生态修复义务”，第四十七条规定“采矿权人应当按照经批准的矿区生态修复方案进行矿区生态修复”，本次修订更加强调生态修复的及时性和全过程性，与上位法要求一致，从源头上减少矿产开发对生态环境的破坏，推动绿色矿山建设向更高水平发展。

2、第十四条：对矿业权人取得矿业权后的工作流程进行更详细规定，要求必须完成矿山开发利用方案、地质环境保护与土地复垦方案等多项方案，按照规定办理矿山用地手续并在取得开采许可证后方可开工建设，正式投产一年内必须达到自治区级绿色矿山建设标准。新《中华人民共和国矿产资源法》对采矿权人开采矿产资源前应编制矿区生态修复方案等有相关规定，同时自治区关于绿色矿山建设也有标准和要求。本次修订依据这些规定，细化矿业权人从取得矿业权到开展生产活动以及达到绿色矿山建设标准的各个环节要求，确保绿色矿山建设工作有章可循，促进矿产资源开发与生态环境保护协调发展。

3、第十五条：原《细则》规定开采活动结束前矿山企业要履行整治修复义务经县矿产资源管理部门组织验收合格后方能关闭退出，新《细则》明确矿山企业闭矿前必须清理堆料、拆除设施设备，严格履行矿山整治修复义务，需经县自然资源局联合相关部门组织验收合格。新《中华人民共和国矿产资源法》第四十一条规定“采矿权人应当在矿山闭坑前或者闭坑后的合理期限内采取安全措施、防治环境污染和生态破坏。县级以上地方人民政府应当组织有关部门加强闭坑的监督管理”，第四十八条规定“矿区生态修复由县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同生态环境主管部门等有关部门组织验收”。本次修订进一步明确验收主体为县自然资源局联合相关部门，使验收工作更加科学、全面，符合上位法对矿区生态修复验收要求以及多部门协同监管的规定，确保矿山闭坑后的生态修复工作得到有效落实。

4、第十六条：与原《细则》类似，对不履行绿色矿山建设责任和矿山整治修复义务的企业或个人，由县矿产资源管理部门依法明确其治理责任限期督促整改。新《中华人民共和国矿产资源法》对采矿权人不履行生态修复义务等违法行为规定了相应法律责任，如第六十五条规定对未按照规定进行矿区生态修复等行为的处罚措施。此条规定是保障绿色矿山建设和生态修复工作顺利进行的必要措施，符合上位法对不履行生态修复义务行为的处理规定。

5、第十七条：与原《细则》一致，规定经整治修复的矿山及历史遗留废弃矿山由乡镇人民政府进行属地管理，包括设立警

示标识防止私挖盗采和在雨季汛期强化地质灾害预警监测等内容。《中华人民共和国矿产资源法》虽未直接明确乡镇对整治修复后矿山及历史遗留废弃矿山的属地管理责任，但从地方政府对矿产资源管理及地质灾害防治等整体责任体系来看，乡镇政府应承担相应职责。如第三十六条规定“县级以上地方人民政府应当组织有关部门加强对地质灾害易发区内矿产资源勘查、开采活动的监督管理，预防和减轻地质灾害”，乡镇作为基层管理单元，对辖区内相关矿山进行属地管理，符合上位法对闭坑矿山监管以及地质灾害防治的要求，充分发挥乡镇政府属地管理作用，保护已修复矿山生态成果，保障人民生命财产安全。

## （六）、生态损害赔偿部分

1、第十八条：原《细则》规定县人民政府履行矿产资源开采生态环境损害赔偿权利主体责任，市生态环境局中宁县分局负责具体工作，新《细则》明确县人民政府按照国家和自治区生态环境损害赔偿有关规定，组织开展本行政区域内矿产资源开采造成的生态环境损害赔偿工作。依据国家和自治区关于生态环境损害赔偿制度的相关文件和要求，如《生态环境损害赔偿制度改革方案》等，明确县人民政府在生态损害赔偿工作中的组织开展职责，确保生态损害赔偿工作依法依规开展，与上级政策要求相契合。

2、第十九条：原《细则》规定县发展和改革、自然资源等部门协同追究赔偿责任，新《细则》明确县发展和改革、自然资源、水务、农业农村、林草等部门等要按照自治区关于落实生态

环境损害赔偿制度职责分工的要求，对违法违规开采矿产资源造成的生态环境损害追究赔偿责任。依据自治区对生态环境损害赔偿制度职责分工的具体文件，进一步细化各部门在生态损害赔偿工作中的职责，确保各部门在生态损害赔偿工作中职责分工，有力推进生态损害赔偿工作有效实施，符合自治区对生态环境损害赔偿工作的整体部署。

3、第二十条：与原《细则》相同，规定生态环境损害赔偿义务人在期限内未修复的，由县人民政府组织进行修复，所需费用由赔偿义务人承担。《中华人民共和国矿产资源法》第四十五条规定采矿权人应履行生态修复义务，当赔偿义务人不履行修复义务时，由政府组织修复并由其承担费用，符合上位法对生态修复责任的规定以及生态环境损害赔偿的基本逻辑，保障生态环境得到及时修复。

4、第二十一条：原《细则》规定拒不履行生态损害赔偿义务的由主管行政部门依法向县人民法院提起诉讼或由县人民检察院依法提起公益诉讼，新《细则》明确由县人民政府作为赔偿权利人，依法向有管辖权的人民法院提起生态环境损害赔偿诉讼，或由县人民检察院依法提起环境公益诉讼，并强调县政府相关部门对失信主体实施联合惩戒。依据《中华人民共和国矿产资源法》以及《最高人民法院关于审理生态环境损害赔偿案件的若干规定（试行）》等相关法律法规，明确赔偿权利人主体以及诉讼途径，同时依据相关信用管理规定，强化对失信主体的联合惩戒措施，提高违法成本，保障生态损害赔偿制度的有效实施。

## （七）、附则部分

1、第二十二条：与原《细则》一致，县人民政府将矿产资源管理纳入国有资产管理重要内容，每年向县人大常委会说明全县自然资源资产管理工作。《中华人民共和国矿产资源法》规定矿产资源属于国家所有，政府对矿产资源管理接受人大监督。如《中华人民共和国宪法》规定地方各级人民代表大会在本行政区域内，保证宪法、法律、行政法规的遵守和执行，审查和决定地方的经济建设、文化建设和社会事业建设的计划。县人民政府将矿产资源管理纳入国有资产管理并向县人大常委会说明工作，符合上位法对矿产资源国家所有以及政府接受人大监督的要求，确保矿产资源管理工作依法接受监督，保障国有资产的合理利用和保护。

2、第二十三条：对《细则》的实施时间和有效期进行了调整，根据实际修订完成时间起实施，有效期4年。明确《细则》生效时间和有效期限，是法规制定和管理的常规要求，确保《细则》在一定时期内稳定实施并发挥作用，同时也为后续根据实际情况进行修订完善预留时间节点，保障《细则》与实际发展情况相适应。

通过本次修订，《关于加强矿产资源开发管控切实保护生态环境管理细则》更加符合新修订的《中华人民共和国矿产资源法》以及相关法律法规和政策文件的要求，在矿产资源规划审批、监管、开采规范、生态修复和损害赔偿等方面进行了全面优化和完

善，将有力推动我县矿产资源开发与生态环境保护协调发展，提升我县矿产资源管理水平和生态环境保护质量。

#### **四、其他需要说明的事项**

本《细则》已完成评估论证和各相关部门、乡镇人民政府、矿山企业征求意见梳理工作，现面向社会各界广大群众公开征求意见建议，欢迎大家提出宝贵意见。

中宁县自然资源局  
2025年11月17日