

矿产压覆管理对城市土地开发与房地产项目推进影响研究

李庚洪

会泽县土地收购储备中心, 云南 曲靖 654200

DOI:10.61369/RER.2026010008

摘要： 在新型城镇化和资源安全保障两项战略相互交织的背景之下，矿产压覆管理成为协调城市发展与矿产资源保护的关键政策手段，对土地开发、房地产项目推进有着比较深远的影响。本研究深入剖析矿产压覆管理给城市土地供应、开发成本、项目进度带来的影响机制，其理论价值在于完善土地管理和矿产资源保护交叉领域的学术研究，现实意义在于为优化审批流程、平衡资源保护与发展需求给予决策参考。通过分析政策实施的现状，发现其致使项目前期周期变长、开发不确定性增多等现实困境，从制度优化与协同治理方面探讨应对策略，具备重要的理论与实践意义。

关键词： 矿产压覆管理；城市土地开发；房地产项目；推进；影响

Research on the Impact of Mineral Resources Overlay Management on Urban Land Development and the Advancement of Real Estate Projects

Li Genghong

Huize County Land Acquisition and Reserve Center, Qujing, Yunnan 654200

Abstract： Against the backdrop of the intertwining strategies of new urbanization and resource security, mineral resources overlay management has emerged as a crucial policy tool for coordinating urban development with the protection of mineral resources, exerting a profound influence on land development and the progression of real estate projects. This study delves into the mechanisms through which mineral resources overlay management affects urban land supply, development costs, and project timelines. Its theoretical value lies in enhancing academic research at the intersection of land management and mineral resource protection, while its practical significance is to provide decision-making references for optimizing approval processes and balancing resource protection with developmental needs. By analyzing the current status of policy implementation, this study identifies practical challenges such as prolonged project pre-phases and increased development uncertainties, and explores countermeasures from the perspectives of institutional optimization and collaborative governance, holding significant theoretical and practical implications.

Keywords： mineral resources overlay management; urban land development; real estate projects; advancement; impact

引言

矿产压覆管理是在建设项目实施之前，针对拟占区域的矿产资源展开调查评估的一项程序性制度安排，目的在于维护国家能源资源安全。当城市化步入中高级阶段后，建设用地的需求急剧增加，矿产压覆问题越来越明显，成为房地产项目前期报建手续里的关键环节。其办理效率对项目开工时间、资金周转速度、开发成本控制有着直接的关联。认真研究矿产压覆管理给城市土地开发、房地产项目推进带来的影响，既是优化营商环境、提高城市治理效能的实际需求，也是建立科学高效的土地与资源协同管理机制的必然选择。

一、产压覆管理的政策内涵与城市土地开发的关联逻辑

（一）矿产压覆管理政策的演进与核心要义

我国矿产压覆管理制度是随着工业化、城镇化进程慢慢建立

起来的，其政策框架主要依照《矿产资源法》、配套法规来建立。该制度设计的核心要点是确立矿产资源优先保护原则，这就要求工程建设在进行选址的时候要避开重要矿产资源分布地区。管理实践涵盖了压覆必要性论证、压覆范围界定、补偿协议签订等环节。随着行政审批制度改革不断深入，管理政策在坚守资源保护

作者简介：李庚洪（1991.03-），男，汉族，云南会泽人，本科，中级经济师，研究方向：建筑与房地产经济。

底线的同时，逐渐朝着优化服务、提高效率的方向去调整，这体现了国家对于经济发展与资源安全关系的动态平衡考量。不同省份根据本地资源禀赋出台实施细则，进而形成了差异化格局，这增加了跨区域开发企业的政策适应成本。矿产压覆管理作为国土空间用途管制的重要部分，其实施效果直接影响城市土地开发的可行性与经济性，对城市空间拓展、项目布局产生深远影响。

（二）城市土地开发中的矿产资源约束特征

城市土地开发所面临的矿产资源约束呈现出明显的空间异质性、时效性特点。就空间分布而言，于2025年7月1日开始施行的新《矿产资源法》明确规定：“编制国土空间规划的时候应当对建设项目的空间布局进行合理规划，从而避免、减少压覆矿产资源”，而矿业权（尤其是探矿权）范围乃是依据成矿规律来划定的，一个探矿权的平面范围有可能达到数十甚至上百平方公里，处于成矿带上的城市在扩张进程中必定会与这些已设立的矿业权出现空间重叠的情况，进而形成资源保护与开发建设之间的权利冲突。从资源类型方面进行分析，战略性矿产资源受到了严格的压覆审批管控，《新矿产资源法》提出要求：“战略性矿产资源原则上是不可以被压覆的，要是确实需要压覆，那就应当经过国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门批准。”。对于城市发展拓展区域而言，普通建筑材料用矿产相关矿业权分布相对广泛，部分矿业权为交通运输的便利性，选址于城市周边或郊区。矿产资源约束还呈现动态变化特征，随着康养旅游等各类新兴产业的发展，如地热等资源势必会被进一步开放利用，将在城市及周边新设探矿权、采矿权，而根据《云南省自然资源厅办公室关于建设项目压覆矿产资源查询范围有关要求的通知》：“建设项目周边涉及地热水、饮用天然矿泉水探矿权、采矿权，查询范围原则上为建设项目两侧或周边向外推2500m”，进一步增加了土地开发前期调查不确定性。城市土地开发还需考虑现有探矿权转为采矿权的可能性，尽管探矿权阶段矿业权人可以城市土地开发者通过签订互不影响协议的方式暂时缓解相互发展之间的矛盾，但未来采矿活动仍可能与城市规划产生冲突。这些约束特征决定了矿产压覆管理在城市土地开发决策中具有前置性、基础性地位，直接影响土地供应节奏与开发模式选择。

（三）房地产项目开发流程与压覆管理的衔接节点

房地产项目开发遵循严格的行政审批链条，矿产压覆管理作为资源保护的前置性制度安排，主要嵌入项目立项与用地规划许可阶段。在土地出让前，储备机构需完成压覆矿产资源调查评估，将评估结论纳入土地出让条件，但实际压覆处置责任通常在土地使用权竞得后转移至开发企业。项目方在取得土地后、申办建设工程规划许可证前，须向自然资源主管部门申请压覆矿产资源查询，核实用地范围是否涉及已设矿业权。若存在压覆情形，开发企业需与矿业权人协商签订压覆矿产资源协议或互不影响协议，明确补偿金额及权益处置方式，并将协议文件作为申报建设工程规划许可的前置要件。这一环节与项目核准或备案、建设用地规划许可证核发存在并联或串联关系，任何环节的滞后都将直接影响后续施工图审查和施工许可办理进度。压覆审批通过后，如涉及矿产资源储量登记或补偿费用缴纳，还需履行相应行政手

续，这些程序性要求使压覆管理成为贯穿项目前期始终的关键控制节点，其办理效率直接决定项目从土地获得到实质性开工的时间跨度。

二、矿产压覆管理对城市土地开发的多维影响

（一）土地供应节奏与空间布局的制约效应

矿产压覆管理政策的实施深刻影响着城市土地供应的时序安排与空间分布格局。在土地储备环节，存在矿产压覆的区域通常需要进行更加详尽的储量分割计算与风险评估，这大大延长了土地收储的周期，使得原本可以快速推向市场的成熟地块变为需要较长时间整理的潜在供应地块。部分城市为了避开复杂的压覆审批流程，往往会优先供应那些已经签订互不影响协议或者补偿协议，并且已经支付了补偿金额，亦或是不存在压覆风险的区域。如此一来，土地供应在客观上便集中于非矿区，而处于资源富集区的土地则被延期供应，甚至会被长期搁置。这种选择性的供应策略在短期内确实保障了供地效率，然而从长远来看却扭曲了土地市场的空间结构，让城市发展的不均衡性变得更加严重。从城市空间布局方面来看，矿产压覆区的划定实际上构成了城市扩张的“禁区”或者“限制区”，使得城市发展轴线不得不绕开这些区域，这也许会造成城市形态的破碎化、交通成本的升高。特别是在资源型城市转型阶段，大量采矿区与城市规划区高度重合，矿产压覆管理成为了决定城市空间发展方向的关键因素，直接对新区选址、产业布局、基础设施建设路径的选择产生影响，进而塑造出独特的城市空间演进轨迹。

（二）土地开发成本构成的变动与传导

矿产压覆管理通过直接支出与间接成本双重路径重塑土地开发成本结构，并通过价格机制向房地产市场传导。直接成本层面，当建设项目无法避让矿产资源时，开发主体需承担压覆矿产资源补偿费用，该费用以资源储量价值为基础，综合考虑矿业权人已投入的勘查投入、采矿权价款等因素核定，对于压覆战略性矿产资源或大型矿业权的项目而言，补偿支出可能达到数千万元量级。间接成本层面，压覆调查评估、方案论证、协议谈判等环节消耗大量管理资源和时间成本，开发企业需投入专门团队协调处理，延长资金占用周期，增加财务费用支出。更为隐蔽的是，压覆限制可能导致项目可开发用地减少、容积率受限或建设布局调整，迫使企业优化设计方案以平衡经济效益，这种规划条件约束带来的机会成本往往难以精确量化。从成本传导机制观察，增量成本通过土地增值税前扣除、开发成本计入等方式进入项目总投资测算，最终反映为商品房销售价格的上行压力，在热点城市核心区域，压覆管理带来的成本增量可能通过房价上涨转嫁给购房者，形成资源保护成本的社会化分摊格局。

（三）土地权属关系与利用效能的复杂化

矿产压覆管理制度的实施深刻改变城市土地产权结构，使单一的土地使用权演化为土地权利与矿业权利并存的复合型权属关系。在法律层面，矿产资源所有权归属于国家，矿业权人依法享有勘查开采权利，当建设项目压覆矿业权范围时，土地使用权行

使受到在先矿业权的法定限制，形成同一空间范围内两种用益物权的并存与冲突格局。这种权利叠加状态要求开发企业在取得土地使用权后，仍需与矿业权人进行协商谈判，处理补偿事宜或签订互不影响协议，实质上增加了产权交易成本。在集体土地转为国有建设用地的过程中，若涉及压覆矿业权，征地补偿与压覆补偿并行处理，原矿业权人权益处置与农村集体经济组织补偿安置相互交织，使法律关系更趋复杂。从土地利用效能角度审视，压覆区内的土地开发往往面临建设强度受限、开发时序调整等约束，部分区域因压覆审批未完成而长期闲置，无法及时形成有效供给。更为深远的影响在于，压覆审批形成的权属状态信息若未能与不动产登记信息有效衔接，可能导致后续土地转让、抵押融资时重复核查、重复评估，进一步增加交易成本，降低土地资源的市场化配置效率。

三、矿产压覆管理对房地产项目推进的制约因素

（一）项目前期周期延长与进度不确定性

矿产压覆审批的时间不可控性是房地产项目前期管理面临的最大挑战之一，其不确定性源于多方协商机制的复杂性。在现行制度框架下，压覆处置的核心环节是开发企业与矿业权人之间的民事协商过程，双方就补偿标准、支付方式、权益处置等事项进行谈判，由于缺乏统一的补偿计价标准和强制性调解机制，协商往往陷入旷日持久的博弈状态。对于涉及多个矿业权重叠的项目，开发企业需分别与各权利人逐一协商，任何一方的异议都可能导致整体进度停滞。当压覆涉及战略性矿产资源时，审批权限上收至省级以上自然资源主管部门，行政层级的提升带来更严格的审查标准和更长的办理周期，部分项目从启动压覆调查到取得最终批复文件耗时一年以上。这种时间不确定性给房地产开发企业带来多重负面影响：资金成本持续累积，土地闲置风险上升，已签约的施工单位无法按期进场，材料采购合同面临违约风险。更为严重的是，项目开发计划与市场周期紧密挂钩，压覆审批延迟可能导致项目错过最佳销售窗口，在市场下行阶段入市将承受更大的去化压力和价格折让，对企业经营效益形成实质性冲击。

（二）项目规划设计条件受限与方案调整

矿产压覆管理的具体要求直接传导至房地产项目规划设计环节，对功能布局、技术方案和经济指标产生实质性约束。在项目选址阶段，若拟建地块位于矿产压覆区，开发企业必须权衡避让压覆范围与维持项目规模之间的利弊，可能被迫缩小用地范围或调整用地边界，导致项目布局的碎片化。在总平面设计阶段，压覆区的禁建限建要求可能使部分区域无法布置建筑单体，或对建筑高度、层数、密度等关键指标形成限制，迫使设计团队重新组

织功能流线，以牺牲空间品质为代价满足审批要求。从工程技术角度看，矿产压覆可能对地基处理、基础选型、地下室开挖等提出特殊要求，需要采用更加复杂的基础形式或增加工程防护措施，不仅增加工程难度，也可能带来安全隐患。规划设计方案调整往往需要多次反复，在压覆审批意见与规划部门要求之间寻求平衡，消耗大量设计资源和时间精力。方案调整的经济影响更为深远，可能导致项目可售面积减少、产品配比变化，最终反映为项目预期收益下降，影响企业投资决策。

（三）项目融资与销售计划安排的扰动风险

矿产压覆管理会对房地产项目融资安排、销售计划造成扰动风险，原因在于它会影响项目开发进度、成本收益预期。在项目融资环节，金融机构对房地产开发贷款进行风险评估时，非常看重项目前期手续的完备程度和时效情况。而且项目用地前期选址有没有压覆矿业权存在不确定性，这直接会对贷款审批条件、放款节奏产生影响。要是审批延迟超过预期，企业就可能面临贷款资金不能按时到账，还得被迫使用高成本过桥资金的风险，这样一来财务成本增加，流动性压力也增大。要是审批结论要求大幅缩减开发规模或者增加额外投入，原来的融资测算基础就会动摇，可能需要重新协商贷款条款，甚至会面临抽贷断贷风险。在销售计划安排方面，房地产项目一般采用预售模式，从拿地到取得预售许可证的时间节点都是严格依照计划来推进的。任何前期环节出现延迟，都会压缩后期销售周期，进而影响年度销售目标、资金回笼节奏。因压覆审批致使的进度延迟，可能会让项目错过最佳销售窗口，面临更为严峻的市场竞争、价格压力。同时，压复信息的披露也可能会对购房者心理产生作用，影响项目市场接受程度、去化速度，打乱企业整体现金流管理、战略布局。

四、结语

矿产压覆管理作为协调城市发展与资源保护的政策工具，对土地开发与房地产项目推进产生系统性影响。当前制度在实践中呈现协调难度大、成本不确定性强等特点，对土地供应效率和项目推进节奏形成制约。未来改革应强化项目在用地预选址阶段提前进行矿压查询，提前调整避让矿产资源，简化审批程序，建立跨部门协同机制，推动压覆管理从事后补救向事前预防转变，同时，可建议自然资源部门探索建立矿业权压覆实际影响评估机制，对用地范围或规定外推范围压覆矿业权但实际对探矿或采矿行为不构成实质性影响的项目，给予矿压“豁免”政策，构建保障资源安全与促进城市健康发展的管理新格局，为房地产行业创造更加有利的政策环境。

参考文献

- [1] 杨子生. 云南山区城镇建设用地适宜性评价中的特殊因子分析 [J]. 水土保持研究, 2015, 22(4):7.
- [2] 刘慧芳, 毕如田, 文博. 流域“地-矿”土地水资源利用冲突测度确定及土地整治策略 [J]. 农业工程学报, 2017, 033(014):238-249.
- [3] LIANG Hui-hui, ZHU Yi-rong. 工矿型小城镇镇区规划发展策略探讨——以济南市莱芜区牛泉镇为例 [J]. 青岛理工大学学报, 2019(003):040.
- [4] 姬宗皓, 张丰, 李爱军, 等. 济宁中心城区建设用地图划与煤炭资源压覆可持续发展研究 [J]. 山东国土资源, 2015, 31(8):3.