

投资评级 看好

上次评级 看好

左前明：能源行业首席分析师

执业编号：S1500518070001

联系电话：010-83326712

邮箱：zuoqianming@cindasc.com

高升：煤炭钢铁行业首席分析师

执业编号：S1500524100002

邮箱：gaosheng@cindasc.com

李睿：煤炭行业分析师

执业编号：S1500525040002

邮箱：lirui@cindasc.com

信达证券股份有限公司

CINDASECURITIES CO., LTD

北京市西城区宣武门西大街甲127号

金隅大厦B座

邮编：100031

# 新《矿产资源法》核心要点及对煤炭行业影响分析

2025年7月3日

事件：2024年11月8日，《中华人民共和国矿产资源法（修订草案）》经十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过，自2025年7月1日起施行。这是矿产资源法自1986年颁布实施以来的第一次大修，一方面，新《矿产资源法》愈加体现了统筹发展和安全、开发与保护、市场主导资源配置、物权保护与平等、谁开采谁修复等创新理念；另一方面，其在矿业用地、开采战略性矿产资源征收土地、探采“直通车”、油气探采合一、矿业权收回补偿等诸多方面实现新突破。新《矿产资源法》的实施，标志着煤炭行业从“规模速度”向“质量效益”的历史性跨越，短期阵痛将倒逼行业加速出清落后产能，长期看有利于构建“安全、绿色、高效”的现代煤炭工业体系，对保障国家矿产资源安全、促进矿业高质量发展具有重大意义。

## 点评：

### 一、新《矿产资源法》在制度设计上实现四大维度突破，从行政配置到市场化治理的系统性革新

- 矿业权出让：建立“竞争为主、协议例外”的市场化配置机制。**1996年《矿产资源法》确立的探矿权采矿权申请审批制，已难以适应市场经济条件下矿业权配置需求。2017年国土资源部（现自然资源部）决定委托山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆6个省开展试点，明确要求全面推行招标拍卖挂牌等竞争性出让方式，加速矿业权市场化配置进程。试点取得了明显的成效，矿业权的市场化配置成为矿政管理的共识。新法确立矿业权竞争性出让的基础性地位，明确招标、拍卖、挂牌为主要出让方式，仅允许法律规定的特殊情形（如国家战略资源保护、公益性项目）采用协议出让，从制度层面消除行政干预导致的市场不公。例如，针对过去协议出让中存在的“地方保护主义”，新法要求出让矿业权的自然资源主管部门应当提前公告拟出让矿业权的基本情况、竞争规则、受让人的技术能力等条件及其权利义务等事项，不得以不合理的条件对市场主体实行差别待遇或者歧视待遇。这一变革打破了资源省份在原“申请审批制”下资源分配的行政壁垒，通过市场发现机制引导优质资本流向优质高价值矿种，推动矿产资源向技术实力强、环保水平高的市场主体集中。
- 权益保障：构建物权独立、期限稳定、补偿明确的权利体系。**1996年《矿产资源法》确立了勘查、开采矿产资源的行政许可制度，要求市场主体需依法申请并经审批取得勘查许可证、采矿许可证，完成行政登记后方可从事矿业活动。这一制度设计体现了通过行政权力直接配置资源开发资格。2020年《民法典》的出台标志着矿业权法律属性的根本性转变，明确“依法取得的探矿权、采矿权受法律保护”，明确了矿业权的物权属性。然而，制度衔接的滞后性导致实践矛盾凸显，比如行政审

批与物权处分交织、行政处罚与侵权责任混淆等问题频发，矿业权人合法权益受损的案例屡见不鲜，暴露出传统管理模式与物权法治要求的深层冲突。新法首次将矿业权纳入物权保护范畴，实行“物权登记”与“勘查开采许可”分离制度，即，矿业权证书作为不动产凭证，非因公共利益不得随意收回，且收回时需按市场评估价给予全额补偿。针对探矿权期限过短导致的勘探投入不足问题，新法将探矿权首次期限延长至5年（旧法为3年），允许续期3次（每次5年），并创设“探矿权保留期”制度，因自然灾害或政策调整导致勘查中断的，可申请最长2年保留期。在用地保障方面，新法明确矿业用地可通过出让、租赁、临时使用等多元方式取得，工业广场土地使用期限与采矿权期限一致（最长30年），临时用地补偿标准细化至地表附着物、青苗损失等具体项目，有效降低企业长期投资风险。

- **生态修复与管理优化：建立责任明晰、科技赋能的现代治理体系。**1996年《矿产资源法》虽涉及矿区生态保护，但相关条款多为原则性表述，未明确责任主体、修复标准及监管措施，导致实际执行中缺乏可操作性，难以有效约束企业行为，环境治理效果不佳。新法新增“矿区生态修复”专章，构建矿区生态修复责任体系与实施机制：一是确立“自然恢复为主、人工修复为辅”的修复原则，要求遵循因地制宜、科学规划、系统治理、合理利用的方针；二是明确责任主体框架，规定采矿权人承担全生命周期修复义务（不因权属变更而灭失），历史遗留问题由属地政府兜底；三是建立全流程管理制度，实施修复方案前置审批（与开采方案同步编制、同步报批、同步实施）；四是创设专项费用保障机制，强制要求企业将生态修复成本纳入生产成本核算，实行专户存储、专款专用、专项审计，确保资金足额投入修复工程。

## 二、新《矿产资源法》对煤炭行业的影响：短中期产业调整阵痛与长期格局重塑的双重变奏

- **短中期：煤炭行业面临“三重挤压效应”，或加速市场分化。**一是**资源获取门槛陡升**。竞争性出让通常推高矿业权获取成本，资源获取壁垒抬高，中小企业获取矿产资源难度增大，面临资源接续难题，或将加快中小煤矿退出；据我们统计，目前我国小于30万吨、30-60万吨/年（含两端）的正常生产煤矿产能分别为0.23亿吨/年和3.41亿吨/年。同时，“探采直通车”制度下，具备勘探开发技术优势的头部企业（如中煤能源、国家能源集团）或将有利于提前锁定晋陕蒙新等优质煤田。二是**成本曲线整体上移**。矿产资源开发涉及的生态修复保证金、智能化改造、安全设施升级等均提出更高要求，煤矿生产运营成本或确定性增加，进而传导至价格端，对煤价中枢底部形成支撑。三是**市场格局加速重构**。新法对矿产资源开发提出更高要求，更加着重强调资源保护，倡导资源的合理开发，遏制无序竞采，有望催化行业的整合重组，提高行业集中度，进而有助于稳定行业供给，减少煤炭市场波动。
- **长期展望：市场化、绿色化、集约化驱动产业升级。**一是市场化驱动资源优化配置，竞争性出让背景下或将催生“资源+资本+技术”新型商业模式，扩大矿业权交易市场规模，衍生出矿山资源开发领域的创新型金融产品。二是绿色转型加速，在生态修复强制要求下，煤炭企业加速推广

“采前预防、采中控制、采后修复”技术体系，加强煤矸石发电、矿井水综合利用、土地复垦等技术开发应用，促进煤炭深加工产业链延伸，提升行业可持续发展能力。三是伴随行业整合重组和智能矿山技术的推广应用，煤炭产能结构有望进一步优化，有助于形成“大基地、大集团”的集约化发展格局，行业集中度迈上新台阶，或将增强行业抗周期能力。

- **风险因素：**重点公司发生煤矿安全生产事故；下游用能用电部门继续较大规模限产；宏观经济超预期下滑。

**表：新《矿产资源法》修订前后对比简表**

序号	差异领域	1996/2009 年旧版规定	2024 年新版规定	关键变化点	影响与意义
1	立法目标	未明确“国家安全”条款	新增“保障国家矿产资源安全”为首要目标（第 1、3 条）	纳入总体国家安全观，建立战略性矿产目录	强化资源战略地位，应对大国资源博弈
2	矿业权出让	申请审批制	全面推行“招拍挂”竞争性出让（第 17 条）	市场化配置资源，取消行政主导	资源获取成本提升，倒逼企业技术升级
3	物权与许可分离	“一证载两权”	拆分制度：先登记矿业权证书（物权），后审批许可证（许可）	明确物权独立性，限制行政干预	保护矿业权人财产权，减少行政争议
4	探采衔接	探矿权人“优先取得”采矿权	探采“直通车”制度：依法直接取得采矿权（第 23、25 条）	删除“优先”，确立法定权利+探矿权保留机制	缩短开采周期，激励勘探投入
5	探矿权期限	有效期最长 3 年，续期 2 年（最长 5 年）	期限延长：基础期 5 年，可续 3 次（最长 20 年）	解决“疲于续期”问题，要求实质性勘查	保障长期勘查，遏制圈而不探
6	矿业用地	无专门规定	新增制度：规划保障用地+多元供地+战略矿产可征收土地	解决“矿合法、地不合法”矛盾	确保矿地权利匹配，支持战略开发
7	生态修复	无专门规定	增“矿区生态修复”章节：终身责任制+强制修复方案	确立“自然恢复+人工修复”原则	强化企业环保责任，推动绿色矿山
8	资源储备与应急	无专门规定	增“储备和应急”章节 产品/产能/产地三维储备	首次法律明确储备地位	应对供应链风险，保障矿产安全
9	矿业权人权益	区别对待国有/集体/个体	平等保护：删除“国有主体”条款+公共利益补偿机制	落实物权平等原则	优化营商环境，吸引社会资本
10	规划与督察	规划未入法，督察缺位	四级规划体系+国务院授权机构督察省级政府	提升规划效力，聚焦地方履职	强化中央监管，防止地方保护

资料来源：新疆维吾尔自治区生态环境厅、昌吉回族自治州人民政府、人民网，信达证券研究开发中心

## 研究团队简介

左前明，中国矿业大学博士，注册咨询（投资）工程师，信达证券研发中心副总经理，中国地质矿产经济学会委员，中国国际工程咨询公司专家库成员，中国价格协会煤炭价格专委会委员，曾任中国煤炭工业协会行业咨询处副处长（主持工作），从事煤炭以及能源相关领域研究咨询十余年，曾主持“十三五”全国煤炭勘查开发规划研究、煤炭工业技术政策修订及企业相关咨询课题上百项，2016年6月加盟信达证券研发中心，负责煤炭行业研究。2019年至今，负责大能源板块研究工作。

高升，中国矿业大学（北京）采矿专业博士，高级工程师，曾任中国煤炭科工集团二级子企业投资经营部部长（挂职煤矿副矿长），曾在煤矿生产一线工作多年，从事煤矿生产技术管理、煤矿项目投资和经营管理等工作。2022年6月加入信达证券研发中心，从事煤炭、煤机、钢铁等领域研究。

李春驰，CFA，CPA，上海财经大学金融硕士，南京大学金融学学士，曾任兴业证券经济与金融研究院煤炭行业及公用环保行业分析师，2022年7月加入信达证券研发中心，从事煤炭、电力、天然气等大能源板块的研究。

刘红光，北京大学博士，中国环境科学学会碳达峰碳中和专业委员会委员。曾任中国石化经济技术研究院专家、所长助理，牵头开展了能源消费中长期预测研究，主编出版并发布了《中国能源展望2060》一书；完成了“石化产业碳达峰碳中和实施路径”研究，并参与国家部委油气产业规划、新型能源体系建设、行业碳达峰及高质量发展等相关政策文件的研讨编制等工作。2023年3月加入信达证券研究开发中心，从事大能源领域研究并负责石化行业研究工作。

邢秦浩，美国德克萨斯大学奥斯汀分校电力系统专业硕士，天津大学电气工程及其自动化专业学士，具有三年实业研究经验，从事电力市场化改革，虚拟电厂应用研究工作，2022年6月加入信达证券研究开发中心，从事电力行业研究。

吴柏莹，吉林大学产业经济学硕士，2022年7月加入信达证券研究开发中心，从事公用环保行业研究。

胡晓艺，中国社会科学院大学经济学硕士，西南财经大学金融学学士。2022年7月加入信达证券研究开发中心，从事石化行业研究。

刘奕麟，香港大学工学硕士，北京科技大学管理学学士，2022年7月加入信达证券研究开发中心，从事石化行业研究。

李睿，CPA，德国埃森经济与管理大学会计学硕士，2022年9月加入信达证券研发中心，从事煤炭和煤矿智能化行业研究。

李栋，南加州大学建筑学硕士，2023年1月加入信达证券研发中心，从事煤炭行业研究。

唐婵玉，香港科技大学社会科学硕士，对外经济贸易大学金融学学士。2023年4月加入信达证券研发中心，从事天然气、电力行业研究。

刘波，北京科技大学管理学本硕，2023年7月加入信达证券研究开发中心，从事煤炭和钢铁行业研究。

## 分析师声明

负责本报告全部或部分内容的每一位分析师在此申明，本人具有证券投资咨询执业资格，并在中国证券业协会注册登记为证券分析师，以勤勉的职业态度，独立、客观地出具本报告；本报告所表述的所有观点准确反映了分析师本人的研究观点；本人薪酬的任何组成部分不曾与，不与，也将不会与本报告中的具体分析意见或观点直接或间接相关。

## 免责声明

信达证券股份有限公司（以下简称“信达证券”）具有中国证监会批复的证券投资咨询业务资格。本报告由信达证券制作并发布。

本报告是针对与信达证券签署服务协议的签约客户的专属研究产品，为该类客户进行投资决策时提供辅助和参考，双方对权利与义务均有严格约定。本报告仅提供给上述特定客户，并不面向公众发布。信达证券不会因接收人收到本报告而视其为本公司的当然客户。客户应当认识到有关本报告的电话、短信、邮件提示仅为研究观点的简要沟通，对本报告的参考使用须以本报告的完整版本为准。

本报告是基于信达证券认为可靠的已公开信息编制，但信达证券不保证所载信息的准确性和完整性。本报告所载的意见、评估及预测仅为本报告最初出具日的观点和判断，本报告所指的证券或投资标的的价格、价值及投资收入可能会出现不同程度的波动，涉及证券或投资标的的历史表现不应作为日后表现的保证。在不同时期，或因使用不同假设和标准，采用不同观点和分析方法，致使信达证券发出与本报告所载意见、评估及预测不一致的研究报告，对此信达证券可不发出特别通知。

在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议，也没有考虑到客户特殊的投资目标、财务状况或需求。客户应考虑本报告中的任何意见或建议是否符合其特定状况，若有必要应寻求专家意见。本报告所载的资料、工具、意见及推测仅供参考，并非作为或被视为出售或购买证券或其他投资标的的邀请或向人做出邀请。

在法律允许的情况下，信达证券或其关联机构可能会持有报告中涉及的公司所发行的证券并进行交易，并可能会为这些公司正在提供或争取提供投资银行业务服务。

本报告版权仅为信达证券所有。未经信达证券书面同意，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发布、转发或引用本报告的任何部分。若信达证券以外的机构向其客户发放本报告，则由该机构独自为此发送行为负责，信达证券对此等行为不承担任何责任。本报告同时不构成信达证券向发送本报告的机构之客户提供的投资建议。

如未经信达证券授权，私自转载或者转发本报告，所引起的一切后果及法律责任由私自转载或转发者承担。信达证券将保留随时追究其法律责任的权利。

## 评级说明

投资建议的比较标准	股票投资评级	行业投资评级
本报告采用的基准指数：沪深 300 指数（以下简称基准）； 时间段：报告发布之日起 6 个月内。	<b>买入</b> ：股价相对强于基准 15% 以上；	<b>看好</b> ：行业指数超越基准；
	<b>增持</b> ：股价相对强于基准 5%~15%；	<b>中性</b> ：行业指数与基准基本持平；
	<b>持有</b> ：股价相对基准波动在±5%之间；	<b>看淡</b> ：行业指数弱于基准。
	<b>卖出</b> ：股价相对弱于基准 5% 以下。	

## 风险提示

证券市场是一个风险无时不在的市场。投资者在进行证券交易时存在赢利的可能，也存在亏损的风险。建议投资者应当充分深入地了解证券市场蕴含的各项风险并谨慎行事。

本报告中所述证券不一定能在所有的国家和地区向所有类型的投资者销售，投资者应当对本报告中的信息和意见进行独立评估，并应同时考量各自的投资目的、财务状况和特定需求，必要时就法律、商业、财务、税收等方面咨询专业顾问的意见。在任何情况下，信达证券不对任何人因使用本报告中的任何内容所引致的任何损失负任何责任，投资者需自行承担风险。