

非煤矿山企业全生命周期各环节监管与执法职责清单

非煤矿山企业的运营管理贯穿矿产勘探、项目立项、建设施工、生产运营及闭坑注销的全过程，涉及自然资源、生态环境、应急管理、水利、公安、发展改革、市场监管、林业等多个行政管理部门。根据《中华人民共和国行政处罚法》相关规定，省、自治区、直辖市可以决定将基层管理迫切需要的县级政府部门行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办事处行使。洛阳市人民政府据此出台的实施方案，标志着行政执法权限与力量向基层延伸，乡镇人民政府开始集中行使部分行政处罚权及相关的行政检查权、行政强制权。此改革要求重新审视并细化在矿山企业生命周期各环节中，县级专业部门与乡镇人民政府之间的职责分工与协作边界，确保“放得下、接得住、管得好”，杜绝监管真空与执法推诿。为明确各行政机关法定职责，确保每一主体的监管执法权均有明确法律支撑，需结合赋权事项对各环节职责予以系统梳理。

为明确各行政机关法定职责，确保每一主体的监管执法权均有明确法律支撑，本所律师结合相关法律法规及赋权事项，对全生命周期各环节职责进行如下分析：

一、各职能部门法定职责依据分析

职能部门	法定职责依据
自然资源部门	《中华人民共和国矿产资源法（2024 修订）》第十四条：“国务院自然资源主管部门会同有关部门负责全国矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督管理工作。县级以上地方人民政府自然资源主管部门会同有关部门负责本行政区域内矿产资源勘查、开采和矿区生态修复等活动的监督管理工作。国务院授权的机构对省、自治区、直辖市人民政府矿产资源开发利用和监督管理情况进行督察。”
应急管理部门	《中华人民共和国安全生产法（2021 修正）》第十条第二款：“应

	急管理部门和对有关行业、领域的安全生产工作实施监督管理的部门，统称负有安全生产监督管理职责的部门。”
生态环境部门	《中华人民共和国环境保护法（2014 修订）》第十条：“县级以上地方人民政府环境保护主管部门，对本行政区域环境保护工作实施统一监督管理。”
水利部门	《中华人民共和国水法（2016 修正）》第十二条第四款：“县级以上地方人民政府水行政主管部门按照规定的权限，负责本行政区域内水资源的统一管理和监督工作。”
林业部门	《中华人民共和国森林法（2019 修订）》第九条：“县级以上地方人民政府林业主管部门，主管本行政区域的林业工作。”
公安机关	《民用爆炸物品安全管理条例（2014 修订）》第四条第二款：“公安机关负责民用爆炸物品公共安全管理 and 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。”
发展改革部门	《企业投资项目核准和备案管理办法（2023 修订）》第三条：“县级以上人民政府投资主管部门对投资项目履行综合管理职责。县级以上人民政府其他部门依照法律、法规规定，按照本级政府规定职责分工，对投资项目履行相应管理职责。”
市场监管部门	《中华人民共和国市场主体登记管理条例》第五条：“县级以上地方人民政府市场监督管理部门主管本辖区市场主体登记管理工作，加强统筹指导和监督管理。”

二、全生命周期各阶段具体职责分工分析

1. 第一阶段：探矿权相关环节

管理环节	事项内容	主管单位	配合单位	执法权限归属	法律依据或政策依据
企业设立登记	办理非煤矿山项目公司营业执照	市场监管部门	无	市场监管部门	《中华人民共和国市场主体登记管理条例》第二十一条
探矿权审批	组织勘查区块划定、勘查实施方案审查，核发勘查许可证	自然资源部门	无	自然资源部门	《中华人民共和国矿产资源法（2024 修订）》第十四条
日常巡查与违法行为发现	对非法占用土地、破坏土地条件等行为进行巡查	乡镇人民政府	无	乡镇人民政府（限赋权范围内）	《中华人民共和国行政处罚法（2021 修订）》第二十三条
违法线索移送	发现无证勘查等超出权限事项的处理	乡镇人民政府	自然资源部门	自然资源部门（接收并查处）	

2. 第二阶段：项目立项与矿区确权阶段

管理环节	事项内容	主管单位	配合单位	执法权限归属	法律依据或政策依据
项目核准或备案	审查项目是否符合产业政策、规划布局等	发展改革部门	无	发展改革部门	《企业投资项目核准和备案管理办法（2023 修订）》第三条
矿区范围划定与采矿权审批	组织采矿权审批，评审备案“三合一”	自然资源部门	无	自然资源部门	《中华人民共和国矿产资源法（2024 修订）》第十四条

	方案,核发采矿许可证				
环境影响评价审批	对环评文件进行技术审查并作出批复	生态环境部门	无	生态环境部门	《中华人民共和国环境影响评价法(2018修正)》第二十三条
水土保持方案与取水许可审批	审查水土保持方案,批准取水申请	水利部门	无	水利部门	《中华人民共和国水土保持法(2010修订)》第二十六条;《中华人民共和国水法(2016修正)》第四十八条
安全预评价指导	对建设项目安全设施“三同时”提出监管要求	应急管理部门	无	应急管理部门	《中华人民共和国安全生产法(2021修正)》第三十一条
施工前期违法行为查处	对擅自占地、临时建设等行为实施处罚	乡镇人民政府	无	乡镇人民政府(依据赋权清单)	洛政〔2023〕18号文赋权事项第1、2、4、5、6项
专业违法线索通报	发现涉及审批类违法行为的报告义务	乡镇人民政府	县级主管部门	县级主管部门(负责查处)	

3. 第三阶段：矿山、选矿厂、尾矿库建设审批阶段

管理环节	事项内容	主管单位	配合单位	执法权限归属	法律依据或政策依据
安全设施设计审查	对矿山、尾矿库等高危项目安全设施设计进行专项审查	应急管理部门	无	应急管理部门	《中华人民共和国安全生产法(2021修正)》第三十三条
尾矿库设计省级审批	尾矿库设计需报省级审批的事项	应急管理部门(省级)	县级应急管理部门	省级应急管理部门	《尾矿库安全监督管理规定(2015修正)》第七条
建设用地与工程规划许可	核发建设用地规划许可、工程规划许可及用地手续	自然资源部门	无	自然资源部门	《中华人民共和国城乡规划法(2019修正)》第四十条;《中华人民共和国土地管理法(2019修正)》第五十三条
民用爆炸物品许可	审批爆破作业、购买运输许可	公安机关	无	公安机关	《民用爆炸物品安全管理条例(2014修订)》第三条
占用林地审核	对建设项目占用林地进行审批	林业部门	无	林业部门	
施工过程综合执法	对施工扬尘、遗撒物料、非法弃置、户外	乡镇人民政府	无	乡镇人民政府(依据	洛政〔2023〕18号文赋权清单第7、8、12、24、26、28、33、34、56-59

	广告、消防违法等行为处罚			赋权清单)	项
专业安全隐患通报	发现安全、环保等专业隐患的通报义务	乡镇人民政府	县级应急、生态环境部门	县级专业部门(负责处置)	

4. 第四阶段：正式生产运营阶段

管理环节	事项内容	主管单位	配合单位	执法权限归属	法律依据或政策依据
安全生产许可证管理	核发、延期安全生产许可证	应急管理部门	无	应急管理部门	《安全生产许可证条例(2014修订)》第二条
安全生产监督检查	对企业安全生产实施日常监督检查	应急管理部门	无	应急管理部门	《中华人民共和国安全生产法(2021修正)》第十条
排污许可管理	核发排污许可证,监管排污行为	生态环境部门	无	生态环境部门	《中华人民共和国环境保护法(2014修订)》第四十五条;《排污许可管理办法》第三条
采矿权延续与动态监管	办理采矿许可证延续、变更,开展年度储量监测	自然资源部门	无	自然资源部门	《中华人民共和国矿产资源法(2024修订)》第十四条
取水许可监管	对取水量、节水措施等进行监督检查	水利部门	无	水利部门	《中华人民共和国水法(2016修正)》第四十八条
属地高频执法	对扬尘、废水排放、固废倾倒、耕地林地破坏、消防违法(赋权范围内)等行为处罚	乡镇人民政府	无	乡镇人民政府	洛政〔2023〕18号文赋权事项
重大隐患线索移送	发现重大安全隐患或专业环境问题的移送义务	乡镇人民政府	县级专业部门	县级专业部门	

5. 第五阶段：资源枯竭/项目终止·闭坑注销阶段

管理环节	事项内容	主管单位	配合单位	执法权限归属	法律依据或政策依据
地质环境治理与土地复垦验收	组织验收复垦任务完成情况,查验土地类型、面积、质量	自然资源部门	农业、林业、生态环境等部门	自然资源部门	《土地复垦条例》第五条
污染治理终验	对污染防治设施运行及	生态环境部门	无	生态环境部门	《国家计划委员会、国家基本建设委员会、国家经

	治理效果进行最终核查				济委员会、国务院环境保护领导小组关于颁发《基本建设项目环境保护管理办法》的通知》第十条
水土保持设施核销验收	验收水土保持设施,未经验收或不合格不得投入使用	水利部门	无	水利部门	《河南省实施〈中华人民共和国水土保持法〉办法(2021修正)》第二十五条
闭坑治理施工执法	对治理期间扬尘、污水排放等违法行为处罚	乡镇人民政府	无	乡镇人民政府	赋权范围内行政处罚权
闭坑后长效巡查	对原矿区非法盗采、倾倒垃圾等行为持续巡查并处罚	乡镇人民政府	无	乡镇人民政府	洛政〔2023〕18号文赋权事项

三、监管执法协作机制

在实践的过程中已经建立了有效的作机制:

1. **线索移送机制:** 乡镇人民政府在日常巡查中发现不属于其执法权限范围的违法行为, 必须于 24 小时内向有管辖权的县级主管部门书面移送线索及相关证据材料, 接收单位应在 5 个工作日内反馈受理或立案情况。

2. **联合执法机制:** 对涉及多部门职责的复杂案件(如非法采矿伴生环境污染), 由县级人民政府指定牵头部门组织联合调查, 相关单位应派员参与, 形成执法合力。

3. **业务指导机制:** 县级专业部门应每季度至少组织一次对乡镇执法人员的业务培训, 重点围绕违法行为识别、证据固定、法律适用等内容, 提升基层执法能力。

4. **信息共享机制:** 依托县级政务信息平台, 实现企业审批信息、监管记录、处罚决定在县级部门与乡镇人民政府之间的实时共享, 确保监管闭环。

四、意见与建议

在非煤矿山企业全生命周期管理中，已形成“县级专业部门主导审批与核心监管、乡镇人民政府负责属地高频常规执法”的基本格局。职责划分的核心标准在于事项的专业性与技术性。为保障此格局高效运行，本所出具如下法律意见：

1. 建议由县级人民政府依据《中华人民共和国行政处罚法》相关规定，组织相关部门制定《栾川县非煤矿山全生命周期监管执法职责目录》，明确各环节审批、监管、执法主体及程序，作为行政执法权下放与承接的法定依据。

2. 健全双向协作机制：县级专业部门与乡镇人民政府之间应全面落实洛政〔2023〕18号文要求的线索移送、联合调查、案情通报、争议协调机制。县级部门应加强对乡镇人民政府执法人员的常态化业务培训与指导。

3. 强化信息共享与监督：利用政务信息平台，推动矿山企业审批信息、监管信息、处罚信息在县级部门与乡镇人民政府间的双向实时共享。县司法行政部门应加强对乡镇人民政府综合执法的规范化监督，确保执法权在法治轨道上运行。

4. 各县级专业部门应依据本清单所列法定职责，依法履行审批与核心监管职责，不得推诿或变相下放专业监管责任。各乡镇人民政府应严格按照洛政〔2023〕18号文赋权范围行使行政处罚权，不得超越权限实施审批或专业监管行为。县司法行政部门应定期对本清单执行情况进行评估，重点检查职责履行、执法规范、协作机制运行情况，并向县政府提交年度评估报告。本清单未尽事宜，依照相关法律、法规及上级政策文件执行；法律依据变更的，以最新有效规定为准。

河南钼都律师事务所

2026年6月20日