矿产资源管理

矿业权抵押备案制度改革建议*

范振林

(中国国土资源经济研究院,北京 101149)

摘　要:矿业权作为一种用益物权,应当依法进行流通和转让。矿业权抵押市场需求日益广泛,但是相关的配套制度并没有完全建立起来,导致实践中矛盾比较突出。分析了矿业权抵押的制度现状以及存在问题,重点分析了抵押各方风险与预防机制,提出了完善我国矿业权抵押的对策建议。

关键词:矿业权;抵押;备案

中图分类号:F205　**文献标识码**:A　**文章编号**:1001 - 0076(2015)04 - 0001 - 07

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001 - 0076.2015.04.001

Reform Proposals for the Mortgage Hi ingS ystem of Mini g Right

FAN Zhenlin

(Chinese Academy of Land and Resources Economics, Beijing 101149, China)

Abstract: As a usufructuary right, the circulation and transfer of mining right should be conducted based on laws. The market demands of mining right mortgage are increasing extensively, but the relevant supporting system is not completely established, which leads to contradiction in practice. This paper analyzed present mortgage system of mining right and existing problems, focused on risk and prevention mechanism of the different parties in mortgage, and put forward some countermeasures and suggestions on how to complete the mortgage system of mining right in our country.

Key words: mining right; mortgage; registration

本世纪初,中国市场经济发育不足,市场诚信体系不健全,为支持矿产资源开发企业融资工作,国土资源部门出台相关法规对矿业权抵押进行制度规范,才使得矿业权抵押有了具体的操作依据。鉴于矿业权本身所具有的财产权利价值属性日渐突出[1],受多重因素制约,全球矿业经济整体下滑,除了经济增长放缓、新兴经济体增长预期下调、矿产品需求趋缓、新增矿山产能持续释放等因素之外,资源价格的下跌、勘查 - 开采产业链断裂及引起的勘查开发成本激增,导致矿业企业融资艰难等问题[2],以矿业权作为抵押标的向银行等金融机构申请融资逐渐增多,矿业权抵押市场日益活跃,但相关的配套制度不完善,实践中矛盾比较突出,亟待重构矿业权抵押备案制度。

1　矿业权抵押备案现状

1.1　矿业权抵押法律法规沿革

矿业权抵押是矿业权流转的一种方式[3]。法律上对矿业权流转作出规定是在 20 世纪 90 年代,1996 年 8 月,第八届全国人大常委会第 21 次会议审议通过了《关于修改 < 中华人民共和国矿产资源

* **收稿日期**:2015 - 06 - 20
基金项目:国土资源部 2014 年两权项目(1211410243005)
作者简介:范振林(1981 -),男,助理研究员,主要从事资源经济和管理政策研究。

法 > 的决定》,修改的核心内容之一就是建立矿业权有偿取得和依法转让制度,以此改变我国长期以来在矿产资源使用上的无偿性、无期限性、无流转性的状况,但修订后的《矿产资源法》对于矿业权转让的条件规定非常严格,在实际操作中很难实施。到 1998 年,国务院先后颁布《矿产资源勘查区块登记管理办法》(国务院令第 240 号)、《矿产资源开采登记管理办法》(国务院令第 241 号)和《探矿权采矿权转让管理办法》(国务院令第 242 号)三个配套行政法规,进一步明确了矿业权流转的条件和程序。2000 年国土资源部颁布实施《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发[2000]309 号),第一次明确界定矿业权为财产权和"抵押"概念内涵,提出可以以出售、出租、抵押等多种方式进行流转,并且肯定了以矿业权设定抵押的合法性。2011 年又颁布《国土资源部关于进一步完善采矿权登记管理有关问题的通知》(国土资发[2011]14 号),原则上明确了采矿权抵押期限、采矿权转让和抵押实现条件及抵押备案解除的条件等相关要件。2007 年国家颁布《物权法》(中华人民共和国主席令第 62 号),明确规定探矿权与采矿权是一种用益物权,完全可以用于抵押,并明确了抵押相关事项。2014 年国土资源部印发《关于停止执行〈关于印发矿业权出让转让管理暂行规定的通知〉第五十五条规定的通知》(国土资发[2014]89 号),停止执行"309 号文"第五十五条规定。2015 年,国土资源部颁布实施《国土资源部关于采矿权人为他人债务提供担保的采矿权抵押备案有关问题的通知》(国土资发[2015]56 号),规定采矿权人可以以其所有采矿权为他人债务提供担保,但抵押备案申请书需抵押人、抵押权人及债务人三方分别签字盖章。

这一系列法律法规和规范性文件(参见表 1),整体上共同构成了我国矿业权抵押的基本制度框架。从矿业权抵押制度改革的实践上看,明显有"滞后"于矿业经济发展的改革倾向,矿业权抵押制度改革和矿产资源金融制度创新"一慢一快"形成鲜明对比。

表 1　与矿业权抵押相关的法律法规及规范性文件一览表

法律法规及部门规章	颁布部门	颁布时间	备注
民法通则	六届全国人大	1986.04	法律;明确财产权的法律地位及权利
矿产资源法	六届全国人大	1986.10	法律;严格禁止采矿权流转
矿产资源法实施细则	国务院令第 152 号	1994.03	行政法规及文件;严格禁止采矿权流转
担保法	主席令第五十号	1995.10	法律;明确财产抵押权利和抵押登记
矿产资源法(修正)	八届全国人大	1996.08	法律;允许探矿权、采矿权一定条件下转让,但禁止倒卖牟利
探矿权采矿权转让管理办法	国务院令第 242 号	1998.02	行政法规及文件;对探矿权、采矿权的转让条件作出具体明确规定
探矿权采矿权评估管理暂行办法	国土资发[1999]75 号	1999.03	部门规章;矿业权可以设定抵押,需要审查登记,实行审查登记制
矿业权出让转让管理暂行规定	国土资发[2000]309 号	2000.11	部门规章;首次明确矿业权为财产权,并扩大转让的内涵和外延,将"抵押"列为可以采取的转让方式之一;登记备案制
国土资源部关于进一步完善采矿权登记管理有关问题的通知	国土资发[2011]14 号	2011.01	部门规章;明确采矿权抵押申请的要件;抵押实行备案制度
物权法	十届全国人大	2007.10	法律;明确矿业权的用益物权地位和权利
国土资源部关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知	国土资发[2009]200 号	2009.12	部门规章;加强探矿权转让管理,依据不同方式 1 -5 年
关于停止执行〈关于印发矿业权出让转让管理暂行规定的通知〉第五十五条规定的通知	国土资发[2014]89 号	2014.07	部门规章;同物权法衔接,恢复了财产抵押的法定范围
国土资源部关于采矿权人为他人债务提供担保的采矿权抵押备案有关问题的通知	国土资发[2015]56 号	2015.04	部门规章;明确了矿业权抵押的法定范围

1.2　矿业权抵押规模分析

2005 年以来,国土资源部机关共批准登记新立和扩能采矿权 363 宗,同期办理采矿权抵押备案仅 90 宗(83 宗办结,7 宗待办),占登记新立和扩能采矿权的比例不到 1/4。从矿种看,主要以煤炭(50 宗)、铁矿(12 宗)、钾盐(9 宗)为主。总体来看,探矿权没有办理抵押备案,采矿权抵押备案申请数量也较少,占比较低,但矿种比较集中(见图 1)。

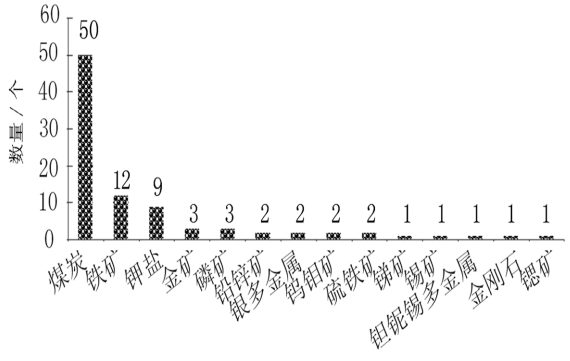

图 1　2005 –2014 年采矿权抵押备案矿种及累计数量

1.3　矿业权抵押效果分析

一是矿业权抵押能够满足矿业权投资者的资金需求,矿业企业也迫切需要矿业权抵押。截至 2013 年底,我国共拥有 12.5 万个矿业权,包括 9.2 万个采矿权、3.3 万个探矿权。在取得矿业权时要求一次性支付较大额度的矿业权价款和使用费,矿业权投资者还没有从矿业权的使用中获得收益,一般难以筹集巨额资金。

随着我国矿业经济形势的发展,矿业权转让也越来越频繁,为了让更多的拥有高技术和高管理水平的投资者参与到矿业开发投资中来,矿业权投资者亟需矿业权抵押融资,而企业所有制性质、规模是影响矿业权抵押的重要因素,国有和大型企业信用抵押占比高于私人控股和中小型企业,矿业企业抵押的这种分化和差异较其他行业更加明显,在缺乏有效抵押物和保证的情况下,中小型和民营矿业企业获得贷款艰难。

二是受矿业市场高收益率的影响,各类金融机构包括商业银行纷纷扩展矿业权抵押担保业务,但是抵押信息不对称,影响矿业权抵押发展。

工业化和城镇化发展对矿产资源的刚性需求增长,矿业权抵押融资已经成为矿业权市场高度发展的必然产物,矿业权抵押融资的基础是庞大的矿业权抵押贷款资产,还贷本质上依赖矿业权及其资产的收益(现金流量)或者矿业权市场转让交易价值的实现,如今中国矿业经济还远没有发展到超越资源消耗性经济的阶段,包含矿产资源在内的各类资源消耗量越来越大,而矿产资源是耗竭性、不可再生的,具有较大价值和较高的市场收益率。随着商业银行等金融机构资金来源的多元化,对收益和风险的要求也会不同,矿业权抵押贷款为商业银行等金融机构参与矿业勘查开发提供了获得收益的一种途径,各类金融机构包括商业银行纷纷扩展矿业权抵押融资债务业务。据调研,上海浦东发展银行融资项目中矿业方面融资所占比例相对较高,也获得较好的经济效益。其他银行及各类金融机构也增加矿业融资业务如工商银行 、农业银行、中国银行、建设银行、交通银行、国开行、民生银行、华夏银行 资产管理公司、农信社 其他股份制银行及地方银行等。

由于矿山开采大多在地下并且埋藏较深,环保要求也越来越高,金融机构很难了解到具体情况,矿业权抵押融资资料专业性极强,也很难对其市场价值做出预测。信息的不对称导致金融机构一般仅接受采矿权抵押。但实践中存在着探矿权要求抵押的情况,对于信用程度高的企业也接受详查和勘探探矿权抵押,但数量较少,普查和预查探矿权由于风险极大、不确定因素较多,金融机构均不会接受其抵押。

三是矿业权抵押备案并非所有矿业权人融资的必需事项。在部发证的新立和改扩建矿业权一般均需向银行等金融或投资机构融资,但实际只有约1/4的采矿权人获准抵押备案;客观上存在采矿权申请银行贷款抵押备案时,若存在分期缴纳采矿权价款或价款缴纳尚未完成的,国土资源部并未批准其抵押备案,这类矿权人仍然可以用其他方式获得融资;实践中,一些采矿权人向非银行机构融资时,国土资源部也未对其核准抵押备案,但也并未影响其融资活动。

2　矿业权抵押备案制度问题、风险与预防机制分析

2.1　矿业权抵押问题分析

2.1.1　法律法规相对滞后

现阶段,关于矿业权抵押的相关法律法规较多,

共有 5 部法律、2 部法规、6 部规范性文件,矿业权抵押行为涉及国土资源管理法律法规政策、行政执法、操作规程、抵押标准和司法等综合运用。相关规定较多且比较分散,大多是解释性规定,年度跨度较大,有的规定之间衔接不够甚至相互矛盾(登记与备案之争等),造成当前矿业权抵押融资管理缺乏明确、统一、规范的制度、标准和权责利等。各级国土资源主管部门、矿业权人、金融机构以及司法机构呼吁出台一部统一的规范性文件,集成各项法律法规、政策和标准,明确抵押基本流程和职责界限、程序、标准、指导和规范矿业权抵押行为,提升工作水平和效能。

实践中采取的矿业权抵押备案制度是一种以"审批方式"办理的具有登记功能的备案,已不适应当前市场经济形势深入、多元发展的需要,缺乏统一配套的法律法规"滞后、碎片化"问题逐步显现,政策"不管用、不好用、不够用"的问题比较突出。

2.1.2　抵押评估亟待规范

矿业权作为一种无形资产,不具有实物形态,属于非货币性长期资产,具有特殊的风险特征,矿业权与其他资产组合所生产的矿产品价格受市场的影响也较大,在创造经济利益方面存在较大不确定性;矿业权价值的风险特征以及不确定性因素趋多,导致价值评估具有高风险性,从而导致矿业权价值的不确定性大。同时伴随着矿山服务年限减少,资源越来越少,储量变动导致价值的不稳定性,而矿业权抵押价值评估理论、方法还不成熟。一是矿业权评估发展时间较短,对市场化的矿业权价值评估,在基本理论、方法模型、参数取值和评估责任等方面还处于探索阶段,与现阶段矿业经济发展的要求存在差距;二是缺乏统一公认的评估方法选择标准,易造成同一矿权不同方法、同一方法不同评估机构和同一机构同一方法产生不同的评估价值,且差异较大,给抵押权人带来困扰。

实践中差异更大。矿业权公开交易案例较少,参考价值较小,交易时间、矿种也有差异,市场价格波动导致价值确定缺少依据;评估参数选取存在更大差异,突出表现在:储量认定、投资成本选取、生产能力确定、产品方案选择以及抵押授信额度等。金融机构最关心的是抵押物的变现价格对债权的保障程度,基于矿业权抵押特殊性和存在的较大控制风险,金融机构(即便是商业银行)通常设定较低的抵押率,或者要求借款人同时提供其他形式的担保,以弥补和防范矿业权抵押可能产生的法律风险、商业风险和评估固有风险。

银行等金融机构设定的最高抵押率为评估值的 50%,最低为评估值的 20%,一般在 30% ~40% 左右,远低于房地产评估值的 70%,而实际情况,基于矿业是高风险(隐蔽性和耗竭性等)、高收益产业投入高、周期长[4],受资源禀赋、市场和技术发展等因素的制约[5],银行机构实际设定抵押率更低,不同类型矿业权抵押测算值在 4.65% ~34.5% 区间浮动(参见表 2),不同区域、不同矿种和不同银行机构设定的抵押率也相差较大,非固定值。

表 2　矿业权抵押标准情况

时间/年	省份	矿权类型	矿种	金融形式	抵押机构	评估值/万元	贷款额度/亿元	抵押率/%
2009	河南	采矿权	铁矿	抵押债权担保	华林证券有限责任公司	232 154.5	8	34.5
2010	安徽	采矿权	煤矿	抵押借款	中国农业银行	92 781.7	3	32.3
2010	吉林	采矿权	钼矿	抵押借款	中国建设银行	201 487.29	2.54	12.6
2011	云南	采矿权	铅锌矿	抵押借款	中国农业银行	279 400	1.30	4.65

2.1.3　抵押风险边界不清、责任不明

抵押权人捆绑责任,规避风险。矿业权抵押的高风险性倒逼抵押权人往往把国土资源部门捆绑在一起,形成风险共担、"矿业权抵押必须经国土部门审批才能成立"的假象,以国土部门审批为必要条件,目的是降低抵押风险,提高矿业权对抵押债务的保障程度。

现阶段,在国土部门矿业权抵押备案过程中,存在错位和越位现象。一是监管和服务。现有法律法规对于矿业权抵押的规定较为笼统、原则,可操作性不强,风险责任、监管和服务尚未完全建立;二是抵押备案存废问题。企业在申请矿业权抵押备案时,按照现有法律法规和抵押程序看,国土资源部门还需要对矿业权是否具备抵押条件进行审查,承担了较重的审查责任和风险,这种管理方式还是带有行

政审批色彩,与《物权法》的规定存在差距,客观上也使得矿业权抵押备案时间较长,事前或事后备案、审查有无必要性和备案登记等也有争议。

2.2　矿业权抵押风险与预防机制分析

目前在矿政管理中,矿业企业融资中的矿业权抵押现象引人注目,从经济逻辑来看:矿业权抵押(权)→担保物权→[1 放权,2 还权]→[1 经营权、流转权、抵押权、承包权……等权利;2 完整的所有权(含抵押权)]。所以不管矿业权转让制度如何变革,矿业权抵押融资都是不可避免的问题,关键在于矿业权抵押的风险和预防机制。

任何制度的施行总是需要一定的成本,理论和实践又总是有差距,风险与收益并不总是反比出现的[6],而矿业权抵押融资制度是有风险的,经过一定的制度设计,这种风险是可控的,而效益却是矿业企业融资结构的转变和提升。矿业权抵押制度的施行风险是对一定主体来说的,主要有国土资源管理部门风险、金融机构风险和矿业权人风险等。

2.2.1　国土资源管理部门风险

国土资源部的风险,其职权与责任为领导、管理和服务全国的矿业权抵押工作。但由于地域广大,情况差异巨大,矿业权抵押制度如何稳妥地嵌入既有的制度体系,这个制度稳妥的嵌入是有风险的,导致国土资源部自然是倾向对矿业权抵押是折衷的或者是稳健的—基于风险可控。即国土资源部的风险在于矿业权抵押具体实行的风险,有否完善的矿业权抵押管理制度设计,是否适应市场经济的要求进行相应的职能转换,因为彼时面对的是矿业权抵押制度相关群体的对话诉求。

地方国土资源厅(局)的风险,在于矿业权抵押制度自身生长、发展运行的良好与否,是否符合地方实际情况。由于现行的政策倾向是加大地方国土资源厅局对矿业权抵押制度(地方矿业权融资创新需要)的责任,所以地方需要的是法律法规的保障,其风险在于其责任的规定,而责任的规定必定要施予其可靠的权力,相较于政策解释上的国土资源部优势,法律法规的保障是地方国土资源部门愿意持续推进矿业权抵押融资制度改革的关键。

2.2.2　金融机构的风险

在我国,矿业权抵押金融机构主要指的是银行和非银行金融机构。由于矿业权带有行政授予的用益物权特性和抵押制度改革不一定能够提高矿业企业信贷可获得性。这类金融机构在矿业权抵押制度施行的制度环境下,由于其实行自主经营、自负盈亏、独立核算,因而风险主要为市场风险、信用风险和操作风险。

市场风险是市场主体天然的,矿业权抵押制度的施行为其业务拓展了市场,也内含着带来相应市场本身带来的相关经营风险。

操作风险:矿业权融资抵押项目属高风险项目。评估参数选取存在较大差异,涉及到评估业务风险包括:评估项目固有风险、法律风险、勘查开发风险、矿产品价格波动风险、管理政策风险、信息不对称风险、价值评估风险、安全生产风险和企业运营情况资金用途风险等,再加上矿业权交易不规范不透明,公开市场抵押案例很少,导致金融机构矿业权抵押操作风险加大。

信用风险是指合同的一方不履行义务的可能性。所有的合约都存在违约的可能性。在矿业权抵押制度下,合同标的物的特殊性,其主要风险在于违约时赔偿的可能性。

在矿业权出让转让管制原则的基本制度下,矿业权流转市场发育的完善与否直接决定了金融机构对矿业权处置的效率。因此金融机构面临的风险主要是,矿业权转让市场的成熟与否。

2.2.3　矿业权人的风险

矿业权人是矿业权的占有者、使用者、收益者、处置者。法律前提是《物权法》规定矿业权属于用益物权,矿业权人享有完整的财产权。在矿业权抵押制度施行的政策框架下,作为一般经济人,矿业权人主要面临着来自三方面的风险:一是自然方面不可抗力导致的亏损;二是矿业权证被依法撤销、吊销或注销,导致依附于有效存续的矿业权抵押权的失效;三是金融机构由于破产等导致信贷的不可获得。矿业的特殊性决定了不管施行何种制度,矿业权人都面临着风险,关键在于风险分担机制的设计和构建,而矿业权抵押为其融资和发展提供了一种可能。现阶段由于矿业权人在抵押融资中处于相对劣势地位,容易采取一定的激进态度来隐形的抵制或者盲目地开展抵押行为,这也是一种客观上的风险,阻碍矿业权抵押契约的发生。

2.2.4　矿业权抵押风险预防机制

风险是开展任何一种事业都面临的困扰。矿业

权抵押制度的施行提供了一种对矿业权人“赋权增益的可能性”,关键是处理好矿业权抵押相关方在矿业权抵押制度框架下的行为边界。

矿业权抵押的演进趋势并非是矿业权流转的集中,进而形成一定的规模经营,而是依托盘活矿业生产要素,解决矿业企业勘查开发资金匮乏,降低在矿业市场抵押中的风险与成本。

矿业权抵押的可持续推进,集中表现在抵押的矿业权人是否能给予抵押者或债权人一定的经营安全感,即抵押的矿业企业的经营活动是否具有未来的可持续性,能否提供一个稳定的经营计划,使得抵押矿权的矿业企业可以实现经济收益,最直观的保证就是矿业企业资质性质(是否国企等),或者可以提供一些证明经营可盈利的保证。目前把国土资源部门的备案作为一种抵押的必要条件,相当于抵押有国土资源部门的批准,这样就把风险、责任和国土资源部门紧紧捆绑在一起,再者是否可以提供其他的资产抵押,以增加抵押人或债权人的安全感。

由于矿业权抵押就是矿产资源经营权(或者使用权)的权利派生,矿业权抵押施行风险被化解的有效机制就是处理好矿业权人—抵押权人—国土资源部门、司法部门的主体间行为边界关系。矿业权抵押关系本质上属于一种私人之间的利益关系,因而主要应由市场调节,政府推行或者政府介入等引发的协商成本会耗损财政,降低行政效能,因此矿业权抵押规范主要应是原则性规范而不是强制性规范。国家介入矿业权抵押关系的唯一理由是这种矿业权抵押关系已经涉及到社会公共利益或国有资产安全问题,而这一介入的具体方式,既可以是国土资源部门的行政干预,也涉及到司法机构的依法清偿,同时预防机制自身也面临着健康运行的问题,要求合理划清权责利边界基础上的权力均衡和监督,就需要保证降低矿业权抵押风险的同时,还必须保证矿业权人依法抵押矿业权的自由性,尊重相关方的权利,不仅仅实现单方的抵押意愿,国土、金融和司法机构在法律范围内的行为,必须得到充分的尊重,自由和尊重并不代表是任意的行为,当矿业权抵押后,一切应该按照抵押合同条款进行,不能使矿业企业在行使权利的时候损害到国土资源部门、金融机构和国有资产的利益。因此,在抵押合同中,应严格签订双方抵押时间、标准、权责利以及风险等条款,杜绝界定不明确而造成双方利益的损害。

3　矿业权抵押备案制度改革对策建议

矿业权抵押融资制度需要顶层设计,充分综合、整体考量矿业权抵押管理的合法性、合理性、针对性、可操作性和实效性等。结合时代背景,坚持问题导向,厘清政府与市场关系、充分发挥市场的决定性作用,界定相关方权责利边界,注重协调利益关系,并提高国土资源部门服务效率和监管水平。

同时,借鉴土地、林地等抵押融资和国际抵押融资经验,一是依法明确银行涉及到矿业权抵押融资的业务和风险防范,有效进行监管,避免矿业权融资风险在商业银行过分集中;二是联动中国人民银行、银监会和证监会,构建矿业权资本化全方位、全过程监测监管的矿业权融资风险联防体系,将矿业权抵押和矿业权市场建设监测数据和银行信贷、股市融资、信托、证券化等数据对接共享,设立前瞻性指标体系,建立完善的矿业权抵押融资市场风险预警和调控机制。

就实施步骤来说,近期,应加快制定出台具有基本法性质的《矿业权抵押融资过渡性管理办法》,优化抵押措施,逐步废除矿业权抵押备案制度,促进矿业权抵押法治和市场经济意识明显提升;中期,应构建矿业权抵押登记法律法规体系框架,建成符合法治要求的矿业权抵押登记的实施、监管和保障体系,使依法抵押矿业权成为基本方式;远期,应建成中国特色的矿业权抵押服务体系,根据《物权法》、《担保法》、《矿产资源法》以及《不动产登记条例》等,出台《矿业权抵押登记管理条例》,使全面依法推进矿业权抵押成为根本要求。

3.1　出台《矿业权抵押过渡性管理办法》

目前,宜出台《矿业权抵押过渡性管理办法》,矿业权抵押备案是国土资源部门支持中、小型矿山企业担保融资、服务经济社会的一项具体工作内容。从目前的法律、技术和资本发展保障等层面的障碍来看,矿业权抵押备案停止办理的条件尚不是十分成熟,但必须按照中央简政放权的有关要求,出台过渡性的管理政策措施,在矿业权抵押新法律法规出台前,仍按现有规定办理矿业权抵押备案程序。因要符合国务院审批制度改革要求,矿业权抵押备案制度逐渐向矿业权抵押登记制度过渡,以发挥市场的决定性作用,并明确矿业权抵押登记机关的权责

利,加强矿业权市场服务监管体系建设,建立和完善矿业权抵押融资风险防范体系。

3.2　逐步废除抵押备案,实行自愿登记制度,加强监督和服务

中长期看,应该取消抵押备案制度,实行自愿登记制度。矿业权抵押属于矿业权人和金融机构双方自愿并协商一致的微观市场经济行为,至于矿业权抵押对象、范围、标准和风险问题,则是由债权人按委托方确定原则自己做出判断和衡量,同时按照中央简政放权、转变政府职能、深化行政审批制度改革的相关要求和国土资源部公开的行政审批清单,坚决执行“清单之外无权力”,进一步激发市场活力、发展动力和社会创造力,应该取消矿业权抵押备案制度。

实行自愿登记制度。矿业权抵押属于转让,但不是严格意义上的转让,抵押不等于转让,规定抵押时符合转让条件不意味着实现抵押权时或清偿时仍然符合转让条件。因此,对于矿业权抵押,不必要按照矿业权转让的条件和程序进行管理,只是对矿业权抵押条件进行原则性、形式上规定,属于风险提示性范畴,并非强制性规定,国土资源部门不对抵押资料进行实质性审查,其借贷风险由双方共同承担,仍需金融机构进行尽职调查。

加强监管和服务。从矿业权属性的特殊性,合理开发利用,维护国家矿产资源所有权权益和社会公共利益,确保转让交易和国有资产安全等角度出发,取消矿业权抵押备案制度,实行矿业权抵押自愿登记制度有一定的风险性,需要提高国土资源部门的服务效率和监管水平,加强事前评价、事中和事后监管服务,强化由矿业权抵押引起的实质转让行为的审查、监督和服务。一旦抵押引起矿业权清偿时,涉及到矿业权的转让程序、资质等实质性审查问题,一是要审查转让人是否符合法律要求的矿业权转让条件,即最低勘查投入、权属有无争议、税费是否缴纳等;二是要审查受让人是否具有相应的资质条件等。

3.3　制定《矿业权抵押管理条例》

法律层面应尽快制定《矿业权抵押管理条例》,明确细化矿业权抵押概念内涵、抵押程序、抵押金融机构选择、抵押要件标准、抵押风险和抵押权利责任等条款,优化矿业权抵押管理,完善矿业权抵押管理制度,以便推动矿政管理的精细化,提升矿业权抵押登记管理办法的针对性、科学性、合理性及可操作性,进一步增强普适性。

参考文献:

[1] 沙雪妮,傅鸣珂. 我国矿业权抵押制度刍议[C]//第四届国土资源法制学术研讨会. 北京:中国土地矿产法律事务中心,2013:377 - 379.

[2] 王贤梅. 矿产勘查融资模式的国际启示[J]. 中国国土资源经济,2015(5):62 - 63.

[3] 周攀,杨阳. 国内外矿业权流转制度综述[J]. 科技咨询,2008(3):181

[4] 范振林,马茁卉. 民间资本进入矿产勘查开发领域研究[J]. 中国矿业,2013(10):41 - 43.

[5] 范振林. 矿业的地位与作用浅析[J]. 全国商情,2013(39):10 - 12.

[6] 胡振华,余庙喜,李斌. 农地抵押风险及预防机制分析 - 基于“三位一体”综合农协视角[J]. 中国井冈山干部学院学报,2014,7(4):101 - 110..