

国外矿业权转让规制对我国矿业权转让管理的启示^{*}

张维宸, 鹿爱莉

(中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

摘要: 利用归纳分析法和比较分析法, 分析国外矿业权转让规制, 研究我国矿业权转让中存在的主要问题及其原因, 提出完善我国矿业权转让管理的政策建议。建议从三个方面加以完善我国矿业权转让管理: (1) 从思想观念上, 充分认识到矿业权转让交易的特定性; (2) 从法律制度建设上, 严格限定矿业权转让交易的条件; (3) 从执行力和公信力上, 强化矿业权转让分类分级登记。

关键词: 矿业权转让; 规制; 国外; 管理; 启示

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-0076(2017)04-0001-06

DOI: 10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2017.04.001

The Enlightenment from the Rule and Regulation of the Transfer Transaction of Mining Rights in Abroad to China

ZHANG Weichen, LU Aili

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

Abstract: The rule and regulation of transfer transaction of mining rights in abroad was analyzed and main problems existed in China and its cause were studied through inductive analysis and comparative analysis in this paper. Then, three aspects of suggestions were put forward to improve the transfer transaction management of mining rights, which included the specificity of transfer transaction of mining rights should be fully recognized from the aspect of ideology; the conditions for the transfer of mining rights should be strictly limited from the aspect of the legal system construction; the classified registration of the transfer transaction of mining rights should be developed form the aspect of executive force and credibility.

Key words: transfer transaction of mining rights; rule and regulation; abroad; management; enlightenment

政府对进入二级市场的矿业权转让进行监管是国际通用的做法。允许矿业权人将矿业权横向转让, 是一种平等主体之间的民事行为。随着矿业的发展和实践, 各国根据自己的国情, 逐渐建立了矿业

权转让的二级市场, 虽然各国规定的转让方式、转让条件、转让程序及国家监督管理的内容不尽相同, 但目的都是为了更好地保护权利人的权益, 保证国家对矿业权市场进行有效的调节和控制, 防止投机炒

* 收稿日期: 2017-03-17

基金项目: 国土资源部“矿业权管理转让中的交易制度研究”课题

作者简介: 张维宸(1974-), 高级工程师、副研究员, 主要研究方向: 国土资源法律政策、国土资源规划、国土资源节约
与高效利用等

卖矿业权现象的发生。

1 国外矿业权转让规制

由于各个国家的经济、政治、法律、环境等方面存在一定的差距,矿业经济在国家中的地位和作用也不尽相同,这里在分析矿业权转让基本特点的基础上,基于法治建设、市场建设和矿业经济建设三个方面对法治和市场机制建设发达国家、市场机制建设尚未健全国家和矿业经济发达国家的矿业权转让规制进行概略性分析,期望对我国矿业权转让规制建设能够起到抛砖引玉的作用。

1.1 法治和市场机制建设发达国家的矿业权转让规制(以美国、澳大利亚为例)

美国是法治建设较为完备的国家,基于市场经济不同发展阶段和合理配置矿产资源、充分发挥矿产资源利用效率的需要,先后通过了多部与矿业权规制有关的法律法规。对矿业权转让,主要依据两部法律,即:《通用矿业法》和《矿产租赁法》。《通用矿业法》中规定的矿业权转让方式主要为签订契约或租约方式的转让。涉及矿业权转让的契约或租约应当在矿产资源所在地县级主管部门的不动产登记簿中记载,相关文件证据也应当提交土地管理局进行归档^[1]。《矿产租赁法》中规定的矿业权转让和转租必须得到土地管理局的批准,方可进行。同时规定了矿业权承租人的资质条件、转让形式、转让费用以及外国人租赁矿业权的特定条件等。

澳大利亚的矿业权二级市场建设较为完善,澳大利亚实行采矿权转让特许申请制度,防止非法矿业权转让,旨在维护矿业秩序的稳定。无论联邦法律,还是州法律,对矿业权转让的审批、登记、资质条件等均进行了相应的规定。采矿权人转让采矿权前,必须向矿业行政主管部门提出申请,申请经批准后,才能办理采矿权转让登记手续,并且转让生效以报纸声明为前提,同时矿业权转让时,当事人必须到矿产能源部门办理转让登记手续。矿业权转让有自由竞价、勘查许可证持有人可以建立联合股份公司、投资人可以把矿山企业的资产及其产品作为担保进行筹资三种情况^[2]。澳大利亚法律规定,矿业权转让由双方当事人协商议定后,在市场进行合法转让,一般政府不干预。澳大利亚各州都对矿业权转让规定了明确的条件,要求转让人必须履行规定的义务

之后才能转让矿业权,不同的州和不同类型的矿体,法律对其转让还设定了不同的条件。在澳大利亚,采矿权转让交易的前提条件是需经矿产能源部部长同意^[3]。澳大利亚多年来已经形成了较为完善的矿业权评估体系。矿业权评估主要包括矿业权评估和矿业企业的成本评估^[4]。

美国和澳大利亚对矿业权转让做出了明确的法律规定,经批准登记后,矿业权转让方可进行。二者也有所不同,美国视矿业权为不动产物权,澳大利亚视矿业权为一种有价的无形资产。美国采用不动产物权管理、保护的相应规定,对矿业权转让进行管理对转让价格不进行严格约束。澳大利亚采用在市场中合法进行矿业权转让,转让交易由双方当事人协商议定,政府一般不进行干预的规制对矿业权转让进行管理。同时允许不同的州和不同类型的矿体对矿业权转让设定不同的条件,并对矿业权进行严格评估。

1.2 矿业经济发达国家的矿业权转让规制(以俄罗斯、巴西为例)

俄罗斯不鼓励矿业权转让。根据俄罗斯《矿产资源法》和《俄罗斯联邦民法典》,除法定情况外,矿业权人不得将矿区使用权转让给他人。只有法人重组、法人纳新、法人合并、法人分裂、法人重立、母公司转让给子公司、企业主体破产七种情况下,矿业权方能依法转让^[5]。矿业权转让,许可证必须更名。

巴西作为发展中国家,矿业经济在国家经济中具有举足轻重的地位,其矿业权转让条件比较严格。《巴西矿业法典》规定,矿业权转让和转让形式由双方协商决定,矿业权转让收入应缴纳转让税。探矿权仅可以转让给法定继承人或商业继承人。采矿权仅可以转让给依法从事采矿活动者,采矿权转让或抵押必须到政府负责部门办理批准、登记备案手续^[6]。

俄罗斯规定,矿业权资产不可随意转让,这样国家就可以掌握拥有矿业权的法人信息,避免了矿业权市场乱象。巴西规定,矿业权人按法律手续进行矿业权转让,由矿业权产生的权利、义务、限制和效果继续有效。

1.3 市场机制逐步完善的国家的矿业权转让规制(以蒙古国、泰国为例)

蒙古国转让矿业权基本上是出售矿业权。《蒙古国矿产法》将矿业权转让分为两种情况:一是转

让特别行政许可;二是特别行政许可所属场地具体部分的转让。两种情况的转让均需要进行登记申请,并在公众媒体的日报上进行公示。除要求受让人具备法定条件外,没有额外的附加条件,矿业权转让合同生效后,需要将转让申请书连同其它手续提交地质矿产主管部门审批,在地质矿产主管部门申请登记备案后转让合同才可以履行^[4]。

泰国法律规定,探矿权不允许转让,采矿权允许转让。采矿权可以全部或部分转让,采矿权转让的类型有转租、转让。对于采矿权转租,采矿许可证持有人,转租采矿权必须提交申请,由工业部长或其信托人颁发许可证,承租人必须满足采矿权申请相应的条件和要求,并附带申请采矿许可证。承租人在获得采矿权中,必须提交矿业权申请的一般材料,并提供申请之时拥有的勘查许可证(排他勘查许可证、特别勘查许可证)和采矿许可证(PA)。对于采矿权转让,采矿许可证持有人在履行《矿业法》规定的义务后,可以转让矿业权给工业部规定的许可受让人。采矿权受让人必须满足采矿权申请的资质条件和要求。采矿权的转让必须向地方管理部门提出申请并办理登记^[4]。

蒙古国和泰国要求矿业权转让必须满足一定的条件,向管理部门提出申请,并办理登记手续。

纵观各国矿业权的法律规定,为保护矿业权转让的安全,在各自国情的基础上,对矿业权转让均作出了限制条件下允许转让的规定,在主体资格、年限、转让方式、国籍等方面进行了限制。矿业权转让是按合同进行的,是一种要式交易,受让人必须承担出让方原来的各种义务。国家监督矿业权转让,依法收取相应的资源税费。

2 我国矿业权转让中存在的主要问题及原因

目前,虽然我国矿业权二级市场已经基本建立,但由于我国《宪法》《物权法》《矿产资源法》及其配套法规,对矿业权转让的规定比较泛泛,矿业权交易市场也是刚刚起步,受观念、经济、政治、法律、环境等影响,矿业权二级市场仍然存在一些问题。

2.1 矿业权转让中存在的主要问题

(1)隐形和私下交易多。依法履行审批手续的矿业权转让少,矿业权隐形转让和私下交易多。矿业权人多是通过变更企业的资产产权、变更法人代

表等形式进行矿业权转让^[7]。

(2)制度可操作性差。矿业权转让的配套制度适应性不强、可操作性较差,加上矿业权交易信息渠道不畅,供需双方缺乏交易的信息平台,交易的公平性和公正性与“互联网+”时代脱节。

(3)定价体系缺标准。对矿业权评估定价体系没有统一的标准规范,矿业权作价出资、租赁和抵押等政策法规尚有待于进一步完善,再加上矿业权评估行业自律制度缺失,部分中介机构为了“自身的经济利益”而放弃职业操守,从而造成矿业权转让交易双方难以准确衡量矿业权的价值,进而造成矿业权转让交易市场的混乱。

(4)规则约束力差。矿业权转让交易规则的约束力不强,从而造成寻租行为也时有发生。

2.2 矿业权转让问题的原因剖析

造成矿业权转让交易问题的原因是多方面的,主要是政策本身和政策执行存在延迟性、特殊的现实国情等。

从政策本身和政策执行延迟性来看,主要原因包括:

(1)矿业权变更登记存在纰漏。矿产资源法律法规对矿业权变更登记的规定缺乏与时俱进,导致了矿业权变更本质上就是矿业权转让。有些是矿业权人已经发生了变化,却没有到矿产资源管理部门进行变更登记,仍沿用矿业权申请时的企业名称和采矿许可证等证照^[8]。

(2)矿业权转让审批手续繁琐。矿业权转让申请成本较大,转让审批时间长、程序不标准。按照法律法规的规定,探矿权、采矿权转让审批权限主要集中在部省两级国土资源主管部门。由于采矿权是部、省、市、县四级审批制度,但采矿权转让在遵循“谁审批、谁监管”的原则下,还需要到部省级国土资源主管部门备案,这样对于那些建材砂石、粘土矿及其他矿种的小型矿山采矿权转让带来不必要的麻烦。

我国《合同法》第四十四条规定:“依法成立的合同,自成立时生效。法律、行政法规规定应当办理批准、登记等手续生效的,依照其规定。”《探矿权采矿权转让管理办法》第十条规定:“探矿权、采矿权转让合同自批准之日生效。”我国《公司法》第七十二条规定:“有限责任公司的股东之间可以相互转

让其全部或者部分股权”。在市场经济中,时间就是金钱,为了争取时间,抓住机会成本,当矿业权转让交易市场还存在一定漏洞时矿业权转让方和受让方未经报批已经进行了矿业权实体转让。

(3)矿业权评估体系有待规范。矿业权转让交易的基础是矿业权价值评估,即使国家对此不进行评估要求,转让方和受让方也将对矿业权价值进行评估。然而,目前我国对矿业权评估中介机构的管理并不规范,相应的管理制度、监督机制、评估方法等标准并不统一,尤其是缺乏相应的奖惩制度和退出机制,从而造成有些评估机构的“背信弃义”。

另外,矿业权转让出现问题的原因,还有特殊的现实国情,主要是:投资者风险意识淡漠、地方政府急功近利等。

(1)投资者风险意识淡漠。当矿产品价格高企时,资本的逐利性和社会投资的高涨性,促使形成了矿业投资中非法转让矿业权的现象屡禁不止。随着社会闲散资金的增多,少数矿业投资成功案例成为人们盲目推崇的对象,矿业权买方市场得以膨胀,但却忽视了矿业投资的巨大风险性^[9]。有些企业从一级市场得到矿业权后,经过包装后,再到二级市场进行矿业权转让,以获取经济暴利。

(2)地方政府急功近利。双重领导体制下的地方国土资源管理部门运行中存在问题。人事权掌控在垂直的上级部门,财政权由地方政府把握。许多地方政府以招商引资为名,为投资者提供矿产地。在矿产资源相对富裕的地区,外部资金对矿业投资表现出明显的偏好性,作为一种融资方式的矿业权转让,地方政府也“希望”通过为投资者提供矿产地等方式进行招商引资。地方国土资源管理部门既怕因此而承担相应的法律责任,又怕得罪地方政府,矿业权转让交易的公正、公平、公开难以落到实处。在矿业权的投资与转让法律体系还不健全的情况下,即使监管体系不断升级,对隐形和私下的矿业权转让交易也难以进行打击。

3 国外矿业权转让交易规制对我国矿业权转让管理的启示

国内外矿业权转让交易均对主体资格、年限、转让的种类方式、国籍等方面作出一些限制也是合法、合理的。首先,我国的国情是中国特色社会主义国家;其次,我国的矿业权管理尚处于过渡或者说是处

于转型阶段,也可以说是尚未成熟阶段;最为重要的是,基于多种原因,我国的矿产资源有偿使用制度还没有真正建立起来,矿业权转让交易市场尚处于调整时期,相关的制度和规则还不完善。

结合国外矿业权转让规制,针对我国矿业权转让交易存在的制度和现实问题,在充分吸收国外矿业权转让规制的做法基础上,笔者认为,结合我国矿业权转让的现实国情,矿业权转让交易的一个重要原则应当是“积极引导矿业权有序转让,坚决防止“不继续投入矿产资源勘查、开采的行为”,禁止“非矿化的炒作”。矿业权转让规制重点应从思想观念引导、法律制度建设、执行力和公信力建设三个方面加以完善。

3.1 从思想观念方面,充分认识到矿业权转让交易的特定性

建议矿业权转让中的交易规则在《矿业权交易规则(试行)》第一条中增加“结合矿业权转让交易的特定性”,用规制的方法引导矿业权转让思想观念的快速转变。矿业权转让交易不同于土地使用权和水权转让交易,有其特定性:从所有权角度来看,矿产资源属于国家所有,矿业权转让并不是所有权转让,水资源(地表水)和土地资源均具有“二元”性——同时存在国家所有和集体所有,水资源(地表水)和土地资源转让可能是所有权的转让;从供需角度来看,矿产资源供给政府垄断性较强(矿产品市场开放性较强),需求比较集中,是间接需求(矿产品是直接需求),而水资源和土地资源供给属于政府不完全垄断(水产品市场开放性较强,土地原位性较强),需求较为分散,是直接需求;从收益确定性来看,矿业权转让受矿产品市场价格影响明显,缺乏基准矿价,转让收益的确定性低于水权和土地使用权转让收益的确定性。

3.2 从法律制度建设方面,严格限定矿业权转让交易的条件

3.2.1 严格标准

国外矿业权转让管理均对矿业权转让人和受让人进行了严格的标准限值。建议我国制定矿业权评估标准规范,约束矿业权受让人资质条件明确转让条件不低于申请条件,并制定分类分区的弹性期限限制条件,同时减少其他限制性前提。

从严格意义上来讲,我国最初设置矿业权是为

了便于行政管理,矿业权审批属于行政许可审批范畴,行政许可是授予某些符合条件的行政相对人某种资格的行政行为。只是随着《物权法》的实施,“矿业权”的概念变大了,已经不是最初的“矿业权”了。即使这样,矿业权自由转让也不意味着任何市场主体都可以成为潜在的矿业权人,发达国家一般对矿业权的转让受让主体设定严格的准入门槛,确保本国矿业市场的安定有序^[10]。我国《探矿权采矿权转让管理办法》也对矿业权人设置了资质条件,但这些条件还比较泛泛,不利于“严进”的审查,也不利于矿产资源的合理高效利用。另外,为了杜绝和减少以交易为目的的矿业权评估行为蔓延,借鉴美国矿业权作为不动产管理的办法,建议我国加强矿产资源储量评审管理制度建设,建立分矿种的矿产资源储量评审标准,加强矿产资源储量评审和矿业权评估的监督,加快了矿产资源储量确权登记。

澳大利亚矿业权转让条件多采用因地、因时、因矿的原则。建议我国分类分区细化矿业权转让条件,因地、因时、因矿设置矿业权转让条件。“在国际矿业权市场中,许多的矿业权人正是以转让矿业权获利为动力,充分利用矿业权转让带来的经济利益进行融资,以便进一步开采矿产资源,这样既降低了资源开采初期矿产勘探的风险,又有利于提高矿产资源的勘查和开采深度,避免资源浪费^[11]。”我国法律规定,禁止矿业权的转让牟利以及对转让期限条件的限制,实际是计划经济时代的做法沿用到市场经济时代,只能加剧矿业权隐形和私下转让现象,不利于矿业市场的活跃和资源的有效配置。

借鉴国外矿业权转让主体间行为规范和我国《合同法》的有关规定,在矿业权转让交易中,交易是平等的市场主体间的经济行为,转让市场上的交易双方,应当都是公民、企业及其他组织,政府此时已脱离双重身份,不能直接参与民事活动,而是以单一的市场管理者的身份行使行政职能,行使有条件的行政监督管理及依法授予行政许可的职权。要充分发挥法律赋予的监管职责,合理引导矿业权交易行为,使矿业权市场规范、有序、健康的发展。不仅要遵循数量适当、布局合理、信用至上、存优汰劣的原则,对进入矿业权转让交易市场的中介机构进行全面清理整顿。而且要加快建立中介机构的诚信体系,充分发挥行业自律的作用,不断提升中介机构整体素质,减轻政府负担、降低规制成本。依法将中

介机构的业绩情况和基本情况录入数据库,纳入行业信用评价和管理体系内,并结合现有规范建立统一的中介机构信用评价体系和评审办法,设立黑名单目录,及时公布违规违纪中介机构名单,并作出相应惩处。建立信用评价制度和市场清出机制,加强信用动态管理,做到奖惩结合。通过完善制度、加强监管,规范执业行为,提升执业水平,充分发挥中介机构的积极作用,使矿业权转让交易市场健康有序发展。

3.2.2 推进改革

根据政府“简政放权”和最大限度发挥市场在资源配置中起决定性作用的有关规定,建议对矿业权转让行为进行重新认定,循序渐进推进矿业权转让制度改革。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和不断完善,矿业权入股、租赁、抵押、继承等融资模式不断推陈出新,有时已经难以区分矿业权是转让,还是融资。项目融资、集合债券融资、私募股权融资、创业板市场融资、托管经营等多层次、多样化、多渠道的矿业资本市场的涌现和逐步完善,为矿业经济融资带来了广阔的创新融资模式,需要矿产资源管理部门从矿业权转让方和受让方角度对项目融资、集合债券融资、私募股权融资、创业板市场融资、托管经营等事实矿业权转让行为进行重新认定,为矿业经济融资预留一定的空间。

矿业权转让是市场主体之间为了满足各自需求而进行的交易行为。不同市场主体对矿业权所包含的各种权能需求不同,有些市场主体需要转让方将矿业权中的全部权能全部转让,有些市场主体由于资金、经营目标等方面的差异只需要矿业权中的部分职能,因此矿业权转让方式多样化已经成为市场主体的现实需求。国外主要矿业国家都提供了多种矿业权转让方式,矿业权可以全部转让,也可以部分转让(指一个矿业权允许其他市场主体成为共同所有人,即矿业权还是一个;但如果将一个矿业权分割成两个矿业权则需要矿业权出让机关的审核批准)。

矿业权市场化改革的思路是“市场化”。“市场化”主要表现为“简政放权”,减少矿产资源管理部门不必要的行政干预,尊重矿山企业的市场主体地位。同时,矿业权市场化改革并不意味着矿业权二级市场脱离政府而完全市场化,政府的职责是监管

和调控^[12],政府应从矿业权转让交易的经营者向组织者、监管者的角色加快转变。在国家法律许可范围内,探矿权市场转让交易可以自由放开,在采矿权进行确权登记的基础上,适度放开采矿权市场转让交易。

3.3 从执行力和公信力方面,强化矿业权转让分类分级登记

国外矿业权转让规制也是特定时期的特殊国情下的矿业权管理策略,当前国情下生产过剩的一个重要表现就是矿业产能过剩,“去库存、去产能、去杠杆、降成本补短板”需要矿产资源管理部门“观大势、谋大事、懂全局、管本行”,经济新常态下的矿产资源供给和需求关系更加紧密要发挥好市场在矿业权配置中的决定性作用,就要解决矿产资源管理部门在矿业权管理中的越位、缺位和不到位并存的问题。要划清政府与市场的边界,处理好政府与市场的关系,妥善处理好行政配置与市场化配置矿业权的关系,减少行政权力对微观经济运行的干预,激活市场主体的活力,引导市场各方主体按照市场规则办事。因为矿业权转让的标的物价值较大,而矿业权转让交易中陌生的交易对象不充分的信息披露、有限责任等带来的交易安全问题也越发的严重,有必要加强矿业权转让登记(不是简单的备案)和公示制度将矿业权转让交易信息向社会公众尤其是利害关系人充分披露,不仅可以严防矿山企业“跑马圈地”,有效促进矿山环境治理恢复,而且可以保障矿业权转让交易的安全,保护矿业权人的合法权益不受侵害。

现行法律制度规定,中央和省两级审批探矿权、中央、省、地级市(州、盟)、县(旗、市)四级审批采矿

权。按照“谁审批、谁监管”的改革思路,转变监管方式,制定实施分类统一的平台转让交易规则和技术标准,完善服务管理的细则、流程和标准,矿业权转让宜采取分类分级登记的管理办法。尊重基层创新实践,促进矿业权转让交易市场不断成熟,为矿业权转让交易的不断升级积累经验。

参考文献:

- [1] 傅英. 矿产资源法修订、理论与研究与制度设计[M]. 北京:中国大地出版社,2006.
- [2] 赵丽娜. 矿业权转让法律规制研究[D]. 沈阳:辽宁大学,2012.
- [3] 王清华. 澳大利亚矿业权授予和转让制度及对我国相关立法的借鉴意义[J]. 河北法学,2011(6):159.
- [4] 国土资源部地质勘查司. 各国矿业法选编[M]. 北京:中国大地出版社,1120.
- [5] 尹玉婷. 俄罗斯矿产资源法律制度研究[D]. 乌鲁木齐:新疆大学,2012.
- [6] 张继武,吴文岳,刘小英. 矿业开采的拉美经验[J]. 经济,2007(2):100-101.
- [7] 丁佳. 行政评可变相转让问题初探[J]. 湖南行政学院学报,2010(2):95.
- [8] 张亿瑞,夏云娇. 我国矿业权流转行政许可现状与对策研究[J]. 中国国土资源经济,2015(3):13-16.
- [9] 刘欣. 矿业权解析与规制[M]. 北京:法律出版社,2011.
- [10] 王继军,赵大为,王彬. 矿产资源有偿取得法律问题研究[M]. 北京:商务印书馆,2014:160-169.
- [11] 梁艳明. 矿业权流转法律问题研究[D]. 长春:吉林大学,2008.
- [12] 张维宸. 我国矿业权市场建设与矿业权调控的关系[J]. 国土资源科技管理,2014(2):118-122.

引用格式:张维宸,鹿爱莉. 国外矿业权转让规制对我国矿业权转让管理的启示[J]. 矿产保护与利用,2017(4):1-6.

ZHANG W C, LU A L. The enlightenment from the rule and regulation of the transfer transaction of mining rights in a broad to china[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2017(4):1-6.