

关于过期探矿权的探讨——以浙江省为例*

徐奇栋¹, 吕晓澜²

(1. 浙江省地质调查院, 浙江 杭州 311203; 2. 浙江省国土资源厅, 浙江 杭州 310012)

摘要:矿业权审批系统中逾期未注销探矿权的存在, 已成为国土资源管理部门面临的一个亟待解决的问题。探矿权过期的原因既有探矿权人自身原因, 也有矿政管理部门、中介服务机构和国家政策等各方面的原因。为了解决这个问题, 一是要加强制度研究, 从制度上扫除壁垒; 二是要加大清理工作, 解决历史遗留问题; 三是要创新监管方式, 形成新的管理秩序。

关键词:过期探矿权; 勘查许可证; 注销

中图分类号: F205 文献标识码: A 文章编号: 1001-0076(2017)04-0007-04

DOI: 10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2017.04.002

Discussion on Expired Exploration Right—The Case of Zhejiang Province

XU Qidong¹, LV Xiaolan²

(1. Zhejiang Institute of Geological Survey, Hangzhou 311203, China; 2. Department of Land and Resources of Zhejiang Province, Hangzhou 310012, China)

Abstract: The existence of expired but not canceled exploration right in the approval system of mining right has been an extremely urgent problem to be solved for mining administrative organizations. The reasons leading to expiration of exploration right could be resulted from the exploration right possessor, mining administrative organizations, intermediary service agencies and national policies. In order to solve this problem, the following three aspects need to be focused. Firstly, strengthening institutional research to remove barriers from the system; secondly, increasing the clean-up work to solve historical problems; thirdly, proposing innovative regulatory approach to form new management order.

Key words: expired exploration right; exploration license; cancel

过期探矿权的存在, 将影响国土资源管理部门对勘查许可证的统计和科学管理, 将影响其他探矿权人申请探矿权和进行勘查, 影响矿产资源的勘查和开发^[1-2]。党的十八大以来, 在简政放权、深化行政审批制度改革的要求下, 建立适合新形势要求的过期探矿权管理政策显得尤为重要。本文从过期探矿权现状、产生原因分析和对策建议三方面进行探讨, 以期对过期探矿权管理提供借鉴。

1 当前过期探矿权现状

1.1 涉及数量多, 占比重较大

根据浙江省矿业权审批系统中勘查许可证数据统计, 截止2016年5月底, 全省共有勘查许可证555个, 其中逾期未注销勘查许可证127个, 占总数的22.9%。

* 收稿日期: 2017-01-20

作者简介: 徐奇栋(1987-), 男, 浙江绍兴人, 采矿工程专业, 硕士研究生, 主要从事矿政管理研究。

吕晓澜(1964-), 男, 浙江绍兴人, 在职研究生, 主要从事矿产资源政策法规、资源管理研究。

1.2 涉及矿种多,其中金属矿产所占比例明显

过期探矿权中,涉及能源矿产11个(主要为地热),金属矿产(包括铅锌矿、钼矿、金矿、铜矿等)64个,非金属矿产(包括普通萤石、叶腊石等)52个。金属矿产占较大比例,为50.4%,其次为非金属矿产占40.9%,能源矿产占8.7%。

1.3 普查阶段比例大,呈中间多、两头少现象

过期探矿权中,预查阶段3个,占总数的2.4%;普查阶段84个,占总数的66.1%;详查阶段27个,占总数的21.3%;勘探阶段13个,占总数的10.2%。可以看出,普查阶段过期探矿权数量最多,占三分之二之多,预查和勘探数量较少,呈现中间多、两头少的现象。

1.4 涉及面广,时间跨度大

过期探矿权中,共涉及探矿权人94家,其中涉及省内国有地质勘查单位10家³⁴个,占总数的26.8%;涉及地质勘查单位25家,其中涉及省内勘查单位的勘查项目有118个,占总数的92.9%;过期时间在一年之内的共计64个,占总数的50.4%;超过一年的共计63个,占总数的49.6%。从统计数据看,一是过期探矿权涉及的探矿权人和勘查单位数量众多,特别是国有地勘单位占比比较高;二是过期时间跨度大,最长的时间跨度将近10年之久。

2 产生原因分析

通过对当前出现大量过期探矿权的分析,其产生的原因可以概括为四个方面,即:探矿权人自身原因、矿政管理方面原因、中介机构服务原因以及政策法规法规方面的原因。

2.1 探矿权人法律意识淡薄

探矿权人作为探矿权的法定主体资格,是地质找矿出资人和受益人,但是有些探矿权人因自身原因导致探矿权过期。一是由于个别探矿权人不学法。根据我国现有的探矿权管理制度,对探矿权的许可期限作出了明确规定,应当在许可期限届满前30日内向登记管理机关提交延期申请。而在实践中,很多探矿权人自认为放弃探矿权不需要办理探矿权注销手续。^{互方数据}二是由于个别探矿权人不守法。有

的探矿权人明知道放弃探矿权应当办理探矿权注销手续,但在找矿突破无望或者为了逃避履行法定义务,不愿意汇交地质资料、土地复垦、环境恢复治理等义务,导致不能正常办理注销手续。三是由于个别探矿权人不学法。探矿权人出现股权争议、矿权交叉重叠等纠纷,从而使探矿权无法进行延续登记而造成过期。

2.2 探矿权管理服务精细化规范化有待加强

探矿权登记管理机关在探矿权管理过程中,对过期的探矿权应当及时按照法律规定依法作出注销处理。但实际管理过程中存在部分矿政管理人员工作不到位,管理不够严等情况,致使探矿权过期的现象。一是管理服务不够精准。探矿权人领取勘查许可证时,没有及时发放探矿权人权利义务告知书,没有主动提前告知探矿权人义务;在探矿权即将到期时,因探矿权人联系方式变化没有更新导致不能够精准提醒探矿权人及时办理延续或注销手续。二是管理不够严格。在探矿权到期后,登记管理机关没有严格执行《矿产资源勘查区块登记管理办法》第三十条规定:责令限期改正;逾期不改正的,由原发证机关吊销勘查许可证^[3]。实际工作中,存在职责不清、互相推诿的情况,没有及时下发责令限期办理勘查许可证注销的文书,导致勘查许可证过期未办,被注销的数量越来越多,情况越来越严重。此外,过期探矿权的存在,与矿政管理部门自身管理工作不到位也有很大关系^[4-5]。

2.3 地质勘查中介服务水平有待提高

地质勘查中介服务机构利用勘探方法、技术等手段为探矿权人服务,但是其服务质量的好坏,也直接影响到探矿权的管理。一是依法勘查意识淡薄。具有地质勘查资质的中介服务机构不仅为探矿权人提供中介服务,而且本身也拥有大量探矿权,也是探矿权人。从前述统计情况看,中介服务机构作为探矿权人,其过期未注销勘查许可证的数量占比达到26.8%,体现出法制意识的淡薄。二是服务不到位。勘查单位作为中介服务机构,应当协助探矿权人依法勘查,高效找矿评价,提供优良的服务。但其中大部分过期原因是由于中介服务机构没有及时编制地质勘查报告,导致探矿权人无法汇交地质资料,不能及时办理注销手续。

2.4 政策法规不够完善

过期探矿权的出现,还有政策法规方面的原因。一是探矿权管理方面的法律法规不完善。在实践中,对探矿权人长期不申请注销的,一般会采取公告的形式强制注销过期探矿权,但是公告依据的法律标准不一致,采取的公告形式也会有差异,而且吊销勘查许可证的程序也不够明确。出现上述情况,都是因为缺少明确的操作规范和实施办法。二是国家或地方政府的政策调整。近年来,国家和地方政府针对重点项目建设保障、矿产资源规划等情况,出台了一些相应的政策。但是存在探矿权勘查范围与重点建设项目施工范围交叉、勘查范围不符合矿产资源规划布局等现象,而探矿权人与政府因政策处理而导致探矿权过期的情况在实际探矿权管理中并非个别现象。

3 对策与建议

大量过期未注销勘查许可证的沉淀,不仅扰乱地质勘查市场秩序,而且阻碍地质找矿突破,诱发国家利益损失,产生履职风险。特别是国土资源部门作为探矿权审批登记、颁发勘查许可证的登记管理机关,应当引起高度重视,完善制度,明确职责,规范流程,强化监管,彻底解决过期勘查许可证注销问题。

3.1 健全探矿权管理制度

目前,对探矿权管理的主要法律依据是1996年的《矿产资源法》和1998年的《矿产资源勘查区块登记管理办法》,但是现行法律法规已明显不适应现在的探矿权管理,因此需要从法律规范角度来健全过期探矿权管理制度。建议以《矿产资源法》修改为契机,将过期探矿权管理写入《矿产资源法》,从法律角度作出明确规定。制定强制探矿权人履行注销义务的相关机制,并尽早出台《过期探矿权管理办法》,管理办法应当明确注销勘查许可证的责任主体、注销程序、操作流程、监管措施、惩戒措施等。对勘查许可证到期后探矿权人不申请注销的,应当强制其履行法定义务,提交项目报告、资料汇交、资金投入报表等文件,并追究探矿权人的相关责任。同时探索简化注销程序,减少登记要件,降低退出成本,由探矿权人自行承担注销后的法律责任,确保注销勘查许可证既具有合法性,又具有便捷性。

3.2 全面清理过期探矿权

过期探矿权的严重程度,取决于登记库清理的力度和频次^[6]。按照分类处置、依法办理的原则,明确时间进度、工作要求和各级国土资源管理部门的职责,对过期勘查许可证进行全面清理。建议登记管理机关要责令探矿权人限期汇交地质资料、办理勘查许可证注销手续,有关地质勘查中介服务机构要在规定期限内编制地质勘查报告并协助探矿权人做好地质资料汇交工作。一是做好服务。在办理勘查许可证时,要书面告知探矿权人权利和义务,以及违反探矿权过期规定所需承担的后果;在勘查许可证到期3个月前,要通过短信、网络、电话等方式,提醒探矿权人到期1个月前办理注销手续,力争做到精准提醒。二是强化管理。在勘查许可证到期后,要及时责令探矿权人限期改正,要求探矿权人在规定期限内办理注销手续。对于确实不能办理的,须对探矿权进行标注并说明原因。三是严格监管。对于经责令改正但在规定期限内不汇交地质资料、不办理勘查许可证注销手续的,要依法予以查处、吊销勘查许可证。对于找到不探矿权人的,无法完成注销义务的,应当公告注销。

3.3 实施从业主体信用监管

随着国家加快构建以信用为核心的新型市场监管体制,因此对过期探矿权的管理也必须转变政府监管职能,改革创新监管手段,不断提升从业主体的信用意识和诚信水平,形成新的管理秩序。建议对于不汇交地质资料、不办理勘查许可证注销手续被吊销勘查许可证的信用信息,要计入失信记录,按照严重失信行为列入信用黑名单,该探矿权人不得申请新的探矿权,不得承担财政出资地质工作项目,并报送信用中心实行多部门联合奖惩;在对失信探矿权人进行联合惩戒的同时,对相关中介服务机构、项目负责人或主编专家采取相应的信用约束,建立完整的信用档案,对存在严重失信行为的中介服务机构、项目负责人或主编专家要限制其从事财政出资地矿项目,并实行联合惩戒措施,使失信惩戒落实到人。

4 结论

通过分析,过期未注销勘查许可证的沉淀,既有探矿权人自身原因,也有矿政管理部门、中介服务机构和国家政策等各方面的原因。为了解决这个问

题,一是要加强制度研究,从制度上扫除壁垒;二是要加大清理工作,解决历史遗留问题;三是要创新监管方式,形成新的管理秩序。同时应该看到,彻底解决过期探矿权的问题不可能一蹴而就,尤其是计划经济向市场经济转型阶段,对探矿权的管理不仅体现在监督管理上,而且必然还涉及到探矿权行政审批等方方面面的工作,这需要在日后探矿权管理过程中逐步解决。

参考文献:

[1] 宋东蕴. 关于中国探矿权管理政策优化措施的探讨[J]. 能源与节能, 2015(8): 19-20.

[2] 邹谢华, 张国桥. 论探矿权退出机制的法律完善——从公告注销勘查许可证的进路[J]. 中国国土资源经济, 2014(5): 28-30.

[3] 国务院. 矿产资源勘查区块登记管理办法[Z]. 北京: 国务院, 1998.

[4] 曹希绅, 谭永杰, 王丽艳. 过期矿业权的成因及其对策研究[J]. 中国矿业, 2012, 21(1): 17-19.

[5] 曹希绅, 王丽艳, 易继宁, 等. 全国矿业权实地核查发现问题分析与处理建议研究[J]. 中国矿业, 2011, 20(7): 40-44, 65.

[6] 王联军, 曾凌云, 罗小利. 徽鄂滇三省固体矿产探矿权管理基本分析研究[J]. 中国矿业, 2015, 24(5): 13-18.

引用格式: 徐奇栋, 吕晓澜. 关于过期探矿权的探讨——以浙江省为例[J]. 矿产保护与利用, 2017(4): 7-10.

XU Q D, LV X L. Discussion on expired exploration right—the case of zhejiang province[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2017(4): 7-10.

矿产综合利用技术助力赣南脱贫

为进一步推进项目实施,对接地方需求,梳理并解决矿山企业综合利用难题,推动综合利用技术示范推广,助力赣南脱贫攻坚,2017年7月27~28日,中国地质调查局郑州矿产综合利用研究所赣南矿产综合利用调查评价项目组在赣州组织召开赣南矿产企业与矿业专家研讨会,就赣南地区矿产资源综合利用技术需求进行精准对接。

围绕赣南矿产资源开发利用现状,并结合赣南矿产综合利用调查评价项目目标任务和进展,技术专家对当前钨、稀土、铅锌、高岭土等矿产资源开发及综合利用技术最新动向进行了汇报和介绍,各县市矿管局和矿山企业代表就赣南矿山企业中普遍存在的共伴生资源回收、固废中有价组分回收、二次固废的整体利用等问题与技术专家进行了研讨交流。

通过需求对接和研讨,与会人员达成共识,要进一步加强产学研结合,推动生产工艺和流程的升级改造,推动选矿与深加工技术的创新与推广,实现矿产综合利用调查成果的转化应用,提高资源利用效率,节约能源,保护环境,实现经济效益、环境效益和社会效益的统一,推进赣州矿业的可持续发展。

赣南矿产综合利用调查评价项目是郑州综合利用所2017年组织实施的新开项目,实施半年来,已先后组织200余人次赴赣州18个县域65家矿山企业调研取样,对赣南扶贫七县钨固废、稀土固废等开展了资源潜力调查,建设挂牌了铅锌矿资源综合利用技术创新示范基地和萤石尾矿综合利用技术创新基地,对高岭土、锂辉石、锡、钨、萤石尾矿等资源综合利用技术进行的创新研究取得了明显成效,受到当地矿管部门和矿山企业的一致好评。

(中国地质科学院郑州矿产综合利用研究所 刘慧)