

我国矿业权出让方式政策演变及建议^{*}

许书平, 孔宁, 陈志广, 王建忠

(国土资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘要:党中央、国务院对建立符合市场经济要求和矿业规律的矿业权出让方式高度重视,多次出台文件作出部署。为深入领会中央关于矿业权出让制度改革精神,系统梳理回顾了新中国成立以来我国矿业权出让方式管理政策历史沿革,深入分析了我国矿业权出让从以申请批准方式无偿授予,到全面推进矿业权招拍挂有偿出让管理政策演变的原因,总结管理中存在的主要问题,在此基础上提出完善矿业权出让方式管理政策建议,为推进矿业权出让方式制度改革提供参考。

关键词:矿业权;出让方式;管理政策;演变

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2018)02-0007-05

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.02.002

Evolution and Suggestions of Mining Right Transfer in China

XU Shuping, KONG Ning, CHEN ZHiguang, WANG Jianzhong

(Strategic Research Center for Oil&Gas Resources, Ministry of Land&Resources, Beijing 100034, China)

Abstract: The Central Committee of the Communist Party and the State Council pay high attention to transfer methods of mining rights, and successively have issued a lot of laws and regulations to make the transfer methods of mining rights meet the requirements of the market economy and mining development. In order to deeply comprehend the spirit of reform of mining rights transfer system, this paper has reviewed the history and developed evolution of mining rights transfer system since 1949, and analyzed the reasons of mining rights transfer methods, which is changed from free to paid in depth. At the same time, this paper has also summarized the problems of government in the management, provided management policy suggestions on improving transfer methods of the mining rights. It is of great significance to offer the useful information and datum for the reform of mining rights transfer system.

Key words: mining rights; transfer methods; management policy; evolution

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,属于国家所有。国家通过出让矿业权,实行矿产资源所有权与使用权相分离,实现对矿产资源的配置和维护国家所有者权益。党中央、国务院对建立符合市场经济要求和矿业规律的矿业权出让方式高度重视,2015年中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,2017年中办、国办印发《矿业权出让制度改革方案》,先后对矿业权出让方式改革作出了部署。为深入领会中央关于矿业权出让制度改革

精神,本文对我国矿业权出让方式管理政策演变进行梳理、分析,并针对当前管理中存在的问题提出政策建议,为推进矿业权出让制度改革提供参考。

1 管理政策历史沿革

1.1 改革开放之前,国家对矿产资源勘查开采实行严格的计划管理制度

改革开放前,国家实行公有制占绝对统治地位

^{*} 收稿日期:2018-01-12

作者简介:许书平(1978-),男,江西崇仁人,副研究员,主要从事矿产资源开发管理政策研究。

的计划经济体制。在矿产资源管理领域,矿产资源勘查、开采由国家投资,国有地勘单位按照国家计划从事矿产资源勘查工作,找矿成果上交国家,国家将矿产资源查明储量以无偿划拨方式,由国有矿山企业开采,实行国有国营。

1.2 1986—1996 年,矿业权出让实行申请批准方式无偿授予

改革开放后,矿产资源勘查、开采工作迅速发展,由于矿产资源管理法制不健全,在工作中存在不少问题,为此,国家 1979 年开始组织专门力量起草《矿产资源法》,1986 年颁布实施,提出探矿权、采矿权的概念,建立了探矿权、采矿权审批登记管理制度,明确规定:“勘查矿产资源,必须依法登记。开采矿产资源,必须依法申请取得采矿权。”1987 年颁布实施的配套法规《矿产资源勘查登记管理暂行办法》和《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》,对探矿权、采矿权申请主体、申请审批程序等作出了具体规定。

按照 1986 年《矿产资源法》及其配套法规的规定,国家对探矿权、采矿权出让实行以申请批准方式无偿授予,即使申请登记的勘查、开采范围是国家出资形成的矿产地,也不向探矿权人、采矿权人收取价款或出让收益。

1.3 1996—2005 年,矿业权出让以申请批准为主,探索推进以招标、拍卖、挂牌方式出让,实行有偿取得制度

随着我国改革开放不断向纵深推进,矿产资源勘查、开采投资主体除国有地勘单位和国有矿山企业外,还出现了私营、个体、外商等多种经济类型的主体,计划经济体制下建立的矿业权无偿授予制度,已越来越不适应社会主义市场经济体制要求,国家出资开展勘查探明的矿产地,被非国有单位无偿占有,严重侵害了国家利益,造成国有资产流失。

为此,1996 年修正后的《矿产资源法》,建立了探矿权、采矿权有偿取得制度,但探矿权、采矿权的出让仍实行以申请批准方式授予。1998 年颁布实施的配套法规《矿产资源勘查区块登记管理办法》和《矿产资源开采登记管理办法》,扩展了矿业权出让方式,增加了招标出让方式,对出让国家出资勘查并已探明矿产地的探矿权、采矿权,收取探矿权价款、采矿权价款。

为适应社会主义市场经济发展,培育和规范矿

业权市场,2000 年国土资源部印发了《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发[2000]309 号),进一步扩展了矿业权出让方式,增加了拍卖出让方式。由于文件对矿业权出让方式的适用情形没有明确规定,在执行中不具有强制执行性,各地矿业权出让方式选择具有较大的自由裁量权,存在以申请批准和招标采购方式出让的“双轨”制,政策执行不够规范。

为规范矿业权出让行为,明确矿业权出让方式的适用情形,增强政策执行刚性,2003 年国土资源部印发了《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(实行)》(国土资发[2003]197 号),在已有出让方式基础上,增加了挂牌出让方式,规定了招标、拍卖、挂牌出让方式的适用范围,矿产地必须以招标、拍卖、挂牌方式出让,对无需勘查即可直接开采的矿产必须以招标、拍卖、挂牌方式直接出让采矿权;同时,为更好地保护生态环境和利用资源,还对招标方式适用范围还作出了专门规定。

各地对以招标、拍卖方式出让矿业权进行了积极探索,根据本地实际情况,本着先易后难的原则,从砂石等建材类矿产开始逐步扩展到其他矿产。如浙江省 2000 年首次以拍卖方式出让普通建筑石料采矿权,2003 年完成了普通建筑石料采矿权有偿使用单轨运行^[1];2000 年山西省国土资源厅成立后,就把矿业权市场建设列入了重要议事日程,进行了积极探索,2002 年下发了《关于整顿规范建材矿山开采秩序 推进采矿权招标投标有关问题的通知》,对全省石料、河砂等乙类矿产资源停止了采矿权行政审批,全部采用招标、拍卖方式公开有偿出让^[2]。

1.4 2006—2014 年,招拍挂方式出让矿业权范围不断扩大,增加了协议出让方式

随着矿业经济复苏,矿产品价格上涨,勘查、开采技术进步,简单以矿产地作为招拍挂出让矿业权的标准,不完全符合地质工作规律和市场经济规律,对成矿富集区和沉积型矿产,虽然地质勘查工作程度不高,达不到矿产地标准,但勘查风险已经很低,以申请批准方式出让,申请人取得探矿权容易获得超额收益,不利于维护国家权益,并极易导致炒卖矿业权的行为,扰乱矿业市场秩序。

2005 年国务院印发了《关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》(国发[2005]28 号),要求全面实行探矿权、采矿权有偿取得制度,采取市场竞争方式出让探矿权、采矿权,规范矿业权市场,研究

解决探矿权、采矿权无偿和有偿取得“双轨制”问题的有效措施。

按照国务院工作部署,2006年国土资源部印发了《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》(国土资发[2006]12号),根据矿产资源自然赋存特点和以往地质工作程度,将矿产资源勘查分为高风险、低风险、无风险三类,实行不同的出让方式,对高风险类勘查以申请批准方式出让探矿权,对低风险类勘查以招拍挂牌等市场竞争方式出让探矿权,对无风险类勘查以招拍挂等市场竞争方式直接出让采矿权;同时,增加了矿业权协议出让方式,对应以招拍挂出让的,符合规定情形,经批准可以不实行招拍挂,以协议方式定向出让给投资主体。

各地结合本地区实际情况,纷纷出台了规范矿业权出让方式管理政策,一些地方在国家政策基础上,进一步扩大了招拍挂出让范围,以招拍挂方式出让的探矿权所占比例越来越高,2006年以来近10年里,采矿权以协议方式出让占比46.87%,以招拍挂方式出让占比38.92%^[3]。

1.5 2015年至今,全面推进招标、拍卖、挂牌方式出让矿业权,严格限制协议方式出让矿业权

2013年至2015年,国家对19个省(区、市)开展矿产资源领域专项审计,发现一些地方没有严格执行招拍挂出让管理政策,擅自扩大协议出让矿业权范围,违规出让矿业权,造成国家权益受损。按照国务院决策部署,2015年国土资源部印发了《矿产资源领域专项整治行动工作方案》(国土资发[2015]100号),在全国范围内组织开展了矿产资源领域专项整治行动,并要求研究完善矿业权招标拍卖挂牌出让管理办法,扩大市场竞争出让矿业权范围,进一步严格规范协议出让。

2015年中共中央、国务院印发了《生态文明体制改革总体方案》,提出要完善矿产资源有偿使用制度,建立符合市场经济要求和矿业规律的探矿权采矿权出让方式,原则上实行市场化出让。

各地按照党中央、国务院决策部署和国土资源部工作安排,落实审计发现问题整改,加大推进矿业权招拍挂出让力度,严格限制矿业权协议出让。据统计,至2016年,全国有23个省(区、市)全面实行招拍挂方式出让矿业权^[4]。

为充分发挥市场在矿产资源配置中的决定性作用和政府的作用,全面推进矿业权有偿取得制度,切

实维护国家所有者权益,2017年中办、国办印发了《矿业权出让制度改革方案》,在山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆等6个省(区)开展矿业权出让制度改革试点,探索全面推进矿业权竞争性出让,除协议出让等特殊情形外,对所有矿业权一律以招拍挂方式公开出让,由市场判断勘查开采风险,决定矿业权出让收益;同时严格限制矿业权协议出让的范围,仅限定在国务院确定的特定勘查开采主体和批准的重点建设项目,以及大中型矿山已设采矿权深部。《矿业权出让制度改革方案》对矿业权出让制度改革作出了顶层设计,为我国矿业权出让方式改革指明了方向。

2 管理政策演变原因分析

我国矿业权出让方式,从1986年《矿产资源法》确立以申请批准方式无偿授予,经过30多年管理政策演变,正朝着全面实行矿业权招拍挂竞争出让方向推进。据学者通过对美国、澳大利亚等70多个国家和地区矿业权出让方式系统研究,以申请批准方式出让矿业权是这些国家最普遍的做法^[5]。可以说,在矿业权市场化出让方面,我国已走在了世界前列。深入探究我国矿业权出让方式管理政策大变革的原因,主要有以下几方面。

2.1 主动适应社会主义市场经济体制变化

改革开放后,我国逐步从高度计划经济体制向社会主义市场经济体制转变,市场在资源配置方面发挥的作用越来越重要,从辅助性作用到基础性作用,再到决定性作用。矿产资源管理积极顺应社会主义市场经济体制转变,持续减少行政手段,增加使用经济、市场、法律手段。为优化矿产资源优化配置,大力引进各种经济类型投资主体,积极推进市场竞争方式出让矿业权,在出让方式上,从增加招标到拍卖再到挂牌;在出让范围上,从矿产地到低风险、无风险勘查开采区再到所有区域;在出让政策执行上,从可选择性执行到刚性必须执行,充分显示了矿业领域市场化不断发展成熟。

2.2 我国地质工作程度总体较高的基本国情

新中国成立后,百废待兴,大规模经济建设急需各类矿产资源,国家把地质工作摆到了“先行”地位,举全国之力投入大量人力、物力、财力在全国范围内开展地质调查和矿产勘查工作,经过几十年来

大规模投入,已基本消灭了地质工作空白区,我国陆域中比例尺区域地质调查实现了全覆盖^[6],发现了大量矿(化)点和矿化线索,与美国、澳大利亚等全球绝大多数国家相比,我国利用财政资金开展的地质工作程度总体相对较高,为我国实行招拍挂出让矿业权奠定了较好的地质工作基础。

2.3 地方政府为增加财政收入起到了重要推动作用

早在 2000 年前后矿业经济尚不景气的时候,就有专家学者对地方政府通过经营矿业权增加财政收入进行探讨,有的学者认为对探矿权实行统一有偿出让,可能会与政府管理矿产资源的目标相背离,不利于最大限度促进经济社会发展^[7];有的学者认为政府经营矿业权大有可为,应该严格限制矿业权申请审批方式,采取招标和拍卖方式^[8]。自 2003 年矿业经济复苏后,越来越多的地方政府重视矿产资源管理工作,把矿业权出让作为增加地方财政来源的重要途径,加大地方财政资金开展矿产勘查工作力度,经营矿业权,大力推进以招拍挂等市场竞争方式出让矿业权,获取高额的矿业权出让收益。

2.4 登记管理机关规避行政风险是一个重要因素

随着矿产品价格大幅上涨,矿产资源相关税费政策未能及时进行调整,矿产资源开发一度成为暴利代名词,矿业权管理人员一度成为各方资本重点“围猎”的对象,矿业权管理是廉政风险高危岗位,是重点防范点,党中央和国务院多次强调指出要加强对矿业权出让等重点领域和环节廉政风险防范。矿业权登记管理机关为规避矿业权出让行政风险,主观意愿上选择尽可能减少行政审批自由裁量权,尽量采用市场竞争方式公开,直至全面实行招拍挂方式出让。

3 管理政策演变过程中存在的主要问题

3.1 管理政策法律依据不足

1996 年修正后的《矿产资源法》建立了探矿权、采矿权有偿取得制度,1998 年配套行政法规确定了探矿权、采矿权以申请批准和招标两种出让方式,为适应社会主义市场经济发展,管理机关通过出台规范性文件调整完善矿业权出让管理政策,增加了拍卖、挂牌和协议出让方式。但是社会各方面包括管

理部门内部,对以招拍挂方式出让高风险勘查区探矿权认识不一致,存在分歧,仅以规范性文件调整矿业权出让方式管理政策,法律效力不足,在政策执行中也存在不到位的问题。

3.2 各地管理政策不统一

由于矿产资源法律法规修改滞后,矿业权出让方式管理政策调整主要是通过出台规范性文件进行,各地在国家政策基础上,同时根据本地区实际和本地区管理需求,出台了本地区矿业权出让方式管理政策,各地管理政策演变路径并不完全相同,存在一定的差异,导致中央与地方、地方与地方之间管理政策不一致,甚至差异较大的问题,有的省份全面实行招拍挂方式出让矿业权,有的省份仍然主要以申请批准方式出让探矿权^[9]。

3.3 以“价高者得”方式出让矿业权与矿产资源管理目标并不完全一致

国家管理矿产资源的目的并不仅仅局限于矿业权出让时出让金额越高越好,而是要能够找出、管住、用好矿产资源,为经济社会可持续健康发展提供坚实矿产资源保障。在管理实践中也发现,大型矿山企业、地勘单位、外商投资企业等专业投资主体,对许多地方勘查风险程度较高区块的探矿权实行“价高者得”的竞争出让方式不愿参与,导致虽然以市场方式出让矿业权,但对矿产资源配置优化程度达不到预期目的。

3.4 社会投资者主动寻找找矿靶区积极性受抑制

以申请批准方式出让矿业权,社会投资者为获得成矿潜力较好的区块,会在申请之前开展资料搜集、分析研究、野外踏勘等大量前期工作,有利于充分调动社会投资者寻找有利找矿靶区的主动性、积极性,发现大量国家不掌握的找矿线索。以招拍挂方式出让矿业权,社会投资者即使发现成矿条件较好地区块,也极有可能不能获得该地区块矿业权,因此会出现社会投资者不去主动寻找找矿靶区的情况,而是等待国家发布招拍挂出让矿业权信息,再决定是否参与竞争。

3.5 管理到位存在困难

以招拍挂方式和以申请批准方式出让矿业权,是两种不同的管理方式,其管理理念也完全不同。以申请批准方式出让矿业权,登记管理机关按照申

请人提交的申请“被动”审批;以招拍挂方式出让矿业权,登记管理机关要“主动”作为,提前统筹谋划,确定出让的规模、时序、矿种、区域等。在管理实践中管理机关主动作为存在困难,特别拟出让矿业权的科学确定,以及出让时机的把握等,在现有人力、财力情况下,运作好是很不容易的。否则,矿产资源对经济社会发展的保障将会遇到困难。

4 完善管理制度政策建议

4.1 全面深入总结经验做法,及时将管理政策上升为法律制度

2007年中办、国办出台了《矿业权出让制度改革方案》,在山西、新疆等6省(区)部署开展矿业权出让方式改革试点,进一步健全完善矿业权出让方式管理制度。按照全面依法治国要求,在法治轨道上开展工作,确保依法行政,需要对全国各地改革探索特别是重点对中央确定的6个改革试点省的经验做法,进行全面深入总结,将现行规范性文件中有关矿业权出让方式规定经实践证明行之有效的,及时上升到法律法规层面,提高法律效力。对争议较大短期内尚难以达成一致认识的做法,需要组织力量开展专题调研、听取各方意见、吸收借鉴国外做法,进行充分论证,确保新建立的矿业权出让方式管理制度,既符合市场经济要求,又符合矿业规律。

4.2 综合设置矿业权招拍挂出让条件,优化矿产资源配置

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础,矿产资源的合理开发利用与保护事关经济社会发展和生态文明建设。在招拍挂出让矿业权时,不能仅仅局限于眼前利益(出让时成交价格高低),更要考虑长远利益(出让后勘查开采对经济社会发展整体效益),要综合资金、技术、业绩、诚信等要素设置竞争条件,防止简单地“唯价高者得”,实现矿产资源优化配置。出让生态环境敏感地区和民族地区的矿业权,应科学设置准入门槛,明确勘查开采时应遵守的绿色勘查和绿色矿山建设标准,确保竞争取得矿业权的投资主体具有资金、技术优势,有良好的信誉和强烈的社会责任感,采用先进技术进行勘查开采,保护生态环境,促进民族团结,维护社会稳定。出让战略性紧缺矿产矿业权,要将勘查投入、勘查进度、资源开发利用等作为设置出让条件的重要内容,防止矿业权炒作、圈而不探、圈而不采。

4.3 规范完善协议方式出让,作为招拍挂出让矿业权的有益补充

以协议方式出让矿业权,存在一定的自由裁量权,在管理实践中也存在一些管理不规范的问题,需要严格限制,但不能否定其作为招拍挂出让矿业权的有益补充。对于管理不规范的问题,需要进一步完善管理制度,使制度具有刚性和可执行性,既能简化操作又能限制自由裁量权。对于作为招拍挂出让矿业权的有益补充,要充分发挥其优势,弥补招拍挂出让矿业权的不足,如推进矿产资源开发整合和整装勘查,对已设矿业权包围着的中间小块地带或周边零星资源,通过协议出让给整合主体或整装勘查主体,有利于整合工作、整装勘查工作顺利推进,也有利于后续整装勘查、规模开发和充分利用资源。

4.4 与时俱进提升管理理念和管理能力,科学有序出让矿业权

矿业权出让制度改革的最终目标是发挥市场对资源配置的决定性作用和更好发挥政府作用,促进矿产资源勘查开采行业可持续健康发展,为经济社会发展提供稳定资源保障,这对管理机关管理理念、管理能力、管理态度提出了更高要求,特别是在新时代要有新作为,更加需要管理机关主动加强对成矿规律、地质构造等基础地质工作研究,优选出有利的找矿区块,降低出让的探矿权找矿风险,提高社会投资者参与竞争的积极性;需要加强对经济社会发展形势和矿业发展形势研究,合理确定各矿种矿业权出让数量计划安排,做到有序出让矿业权;需要密切跟踪产业发展布局,科学编制矿产资源勘查开采规划,科学设置和布局矿业权。

参考文献:

- [1] 刘欣. 矿业权有偿出让法律制度探析[D]. 北京:外交学院,2003.
- [2] 国土资源部. 建设两权市场力求实效——访山西省国土资源厅副厅长康有全[EB/OL]. (2004-06-25)[2008-03-06]. http://www.mlr.gov.cn/xwdt/dfdt/200406/t20040625_589804.htm.
- [3] 罗小利,曾凌云,史登峰. 矿业权出让监测分析指标体系研究[J]. 中国矿业,2016,25(2):23-27.
- [4] 史瑾瑾,朱清,余瑞祥. 关于矿业权出让监管的思考[J]. 中国国土资源经济,2017(7):65-68.
- [5] 孙春强,陈丽萍. 国外矿业权出让申请在先与招标拍卖

(1)金属矿产矿业权出让总量在减少,但非金属矿产探矿权和采矿权所占比重却在增加,矿产种类的这些变化说明非金属矿产的勘查和开发将是未来发展的趋势之一,应该引起重视^[3,4]。

(2)2015 年是矿业权出让变化的一个转折点,可能与矿业权审批管理方式变化有关。2015 年以后,采矿权数量急剧减少,可能与生态保护区矿业权限制有关^[5,6]。未来一段时期,生态文明建设和供给侧结构性改革对矿产资源勘查和开发将会提出越来越高的要求,矿政管理要适应新的形势,作出一些新的调整^[7,8]。

(3)2015—2016 年,以协议出让探矿权和采矿权数量增加幅度较大,可能与 2015 年矿业权统一配号升级变化有关。对 2015 年之前的配号流程进行优化再造,给地方矿管部门有了更多的选择。矿业权审批制度改革后,如何进一步加强监测监管,提高矿产资源管理效能,将是矿产资源管理面临的新任务。

参考文献:

- [1] 姚华军,付英,何冰清,等. 矿产资源管理研究[R]. 北京:地质出版社,2015.
- [2] 李政,陈从喜,刘臻. 中国金属矿产勘查形势分析[J]. 中国矿业,2017(12):1-6.
- [3] 陈从喜,李政,吴琪. 2016 年中国非金属矿产勘查形势分析[J]. 矿产保护与利用,2017(6):1-7.
- [4] 陈从喜. 前景广阔待开拓——我国非金属矿勘查开发利用浅析[N]. 中国国土资源报,2016-12-17(005).
- [5] 国土资源部. 中国国土资源统计年鉴(2013—2017)[R]. 北京:地质出版社,2017.
- [6] 国土资源部. 中国非油气矿产资源开发利用统计年报(2012—2016)[R]. 北京:国土资源部,2017.
- [7] 吴琪,陈从喜,崔新悦. 矿产资源开发利用现状及建议[J]. 中国矿业,2016,25(12):21-26.
- [8] 陈从喜,吴琪,李政,等. 2016 年中国矿产资源开发利用形势分析[J]. 矿产保护与利用,2017(5):1-7.

引用格式:陈从喜,李政,吴琪. 2017 年中国矿业权出让形势分析[J]. 矿产保护与利用,2018(2):12-18.

CHEN Congxi, LI Zheng, WU Qi. Analysis of the situation of the transfer of mineral rights in China in 2017[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(2):12-18.

投稿网址:<http://kcbh.cbpt.cnki.net>

E-mail:kcbh@chinajournal.net.cn

(上接第 11 页)

的比较[J]. 国土资源情报,2013(5):36-39.

[6] 刘振国,田雪莲,于德福. 新一轮国土资源大调查中基础地质调查成绩卓著[J]. 国土资源,2010(7):25-26.

[7] 蔡微. 从矿产与土地的特性差异看探矿权和采矿权的出让[J]. 资源·产业,2003,5(5):12-15.

[8] 关凤峻. 矿业权出让的几个问题[J]. 中国地质矿产经济,2002(3):4-7.

[9] 国土资源部开发司. 省级矿业权出让管理制度汇编[Z]. 北京:国土资源部开发司,2010.

引用格式:许书平,孔宁,陈志广,等. 矿业权出让制度改革问题研究[J]. 矿产保护与利用,2018(2):7-11,18.

XU Shuping, KONG Ning, CHEN Zhiguang, et al. Evolution and suggestions of mining right transfer in China[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(2):7-11,18.

投稿网址:<http://kcbh.cbpt.cnki.net>

E-mail:kcbh@chinajournal.net.cn