

我国矿业权抵押备案中存在的问题及建议^{*}

孔宁, 许书平, 冯驰, 郭丽娜

(国土资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘要:矿业权作为用益物权,具备可抵押的必要条件。对于矿业权人来说,作为一种愈加重要的融资手段,也具有抵押矿业权的现实需要,但矿业权抵押及其备案制度却一直存在较多争议。主要梳理矿业权抵押备案的相关规定,分析矿业权抵押存在争议的原因,辨析矿业权抵押合同,抵押权设立及实现与矿业权抵押备案之间的关系,提出完善矿业权抵押备案制度的政策建议。

关键词:矿业权;抵押;备案;合同

中图分类号:F205 文献标识码:A 文章编号:1001-0076(2018)02-0032-04

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.02.006

Problems and Suggestions in the Record of China's Mining Rights Mortgage

KONG Ning, XU Shuping, FENG Chi, GUO Lina

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

Abstract: Mining right, as a usufruct right, has the necessary conditions for mortgage. For mining rights holders, it is one of the increasingly important means of financing. There is an urgent need for mortgaging mining rights, but the relative filing system has always been controversial. This article mainly sorts out the relevant provisions of the mining rights mortgage filing, analyzes the reasons for the existence of disputes on the mining rights mortgage, analyzes the mining rights mortgage contract, the establishment of mortgage rights and the realization of the relationship with the mining rights mortgage filing. Finally, the policy suggestions for perfecting the mining rights mortgage filing system are put forward.

Key words: mineral right; mortgage; registration; contract

地质找矿是一种高投入、高风险、长周期、高回报的活动,在各地普遍采取招拍挂方式出让探矿权后,探矿前期资金投入巨大,但缺乏畅通的融资渠道,探矿权人普遍有着以探矿权作为抵押进行融资的诉求;而矿山企业出于偿还贷款、矿山建设、技术改造以及企业生产经营需要等多种考虑,以自身或第三方所持有采矿权为抵押,向金融机构取得贷款,已经成为矿山企业融资的重要手段和商业银行重要的信贷业务之一^[1]。鉴于此,矿业权抵押有着重要的现实意义。但是,目前各方对矿业权抵押认识不

一,在矿业权抵押过程中出现不少纠纷,矿业权抵押备案制度亟需规范完善。

1 矿业权抵押备案的相关规定

1999年,国土资源部出台《探矿权采矿权评估管理暂行办法》(国土资发[1999]75号),规定“以探矿权、采矿权设定抵押的,应经登记管理机关审查登记,在抵押实现时按探矿权、采矿权转让办理有关手续”。这是国土资源管理部门第一次对矿业权能否抵押做出确定的规定。

* 收稿日期:2018-01-12

作者简介:孔宁(1983-),男,汉族,山西洪洞人,副研究员,主要从事矿产资源管理政策研究。

2000年,国土资源部出台《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发[2000]309号)(以下简称309号文件),规定“探矿权、采矿权为财产权,统称为矿业权,适用于不动产法律法规的调整原则”,是第一次明确了矿业权属性,适用不动产法律法规,奠定了矿业权抵押的理论基础;同时规定“矿业权设置抵押时,矿业权人应持抵押合同和矿业权许可证到原发证机关办理备案手续”,将矿业权抵押审查登记改为了抵押备案制度,并一直延续至今。

2011年,国土资源部出台《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)(以下简称14号文件),明确了采矿权抵押备案的申请资料和抵押备案的条件,规定采矿权需符合缴清价款、权属无争议、未被扣压查封、未抵押备案或债权人间就受偿关系达成协议等5个限制条件。对抵押人及抵押权人共同的抵押备案申请,符合上述规定的予以备案,备案后抵押期限内不允许转让。

2014年,国土资源部废除了309号文件的第55条,目的是与《物权法》和《担保法》相衔接,允许矿业权人为第三方进行抵押。

2017年,最高人民法院出台了《关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》,明确了抵押合同有效性与抵押备案之间的关系,对矿业权抵押备案的效力予以明确。

2017年,国土资源部出台《关于完善矿产资源开采审批登记管理有关事项的通知》(国土资规[2017]16号),废止了14号文件。考虑矿业权抵押备案没有法律或行政法规作为依据,且国土资源部对社会公布的行政审批事项中并无抵押备案事项,所以该文件未涉及采矿权抵押备案相关内容。同时,该文件放开了采矿权抵押备案状态不能转让的限制,规定经抵押权人同意的,可办理转让。

2 矿业权能否抵押存在争议的原因

《物权法》规定了债务人或者第三人有权处分的7类可以抵押的财产,而矿业权在法律、行政法规均未禁止抵押,由此可推理,矿业权应当可以抵押。但为何各方对矿业权能否抵押一直有着不同的声音呢?这与矿业权属性的不明确及矿业权价值的明确有着直接关系。

2.1 关于矿业权属性的不明确

《矿产资源法》规定矿产资源属于国家所有,探矿权、采矿权为勘查、开采矿产资源的权利,并通过出售矿产品等方式获取收益。2007年出台的《物权法》,将矿业权归属为用益物权,这在当时引起了很大的争议。争议的原因在于探矿权、采矿权是一种通过行政许可的授予而取得的权利,带有一定的公权色彩,与传统的用益物权区别较大^[2],其延续、变更、转让等均需登记管理机关的行政许可,特别是探矿权、采矿权延续需行政许可,到期未延续会面临吊销勘查、采矿许可证的处罚,且探矿权延续时未提高勘查阶段需缩减勘查范围,这表明矿业权除了不具备处置权,甚至不具备完整占用、使用的权利,而可抵押物的根本原则是所有权明确且有权处分,所以各方对矿业权能否抵押一直存在争议。

2.2 关于矿业权价值的不确定

2.2.1 探矿权价值的不确定

对探矿权抵押认识不一,其主要原因在于探矿权标的物不明确,以及价值难以确定。探矿权标的物究竟是地质资料、资源储量还是埋藏的矿产资源?探矿权持续期间,是不断通过资金技术投入,对埋藏的矿产资源发现认识的过程,对于不同的勘查阶段,其发现认识的程度也有不同。既然是发现认识的过程,尤其在勘查程度较低阶段,对埋藏矿产资源的储量、范围、品位等并不能完全确定,所以即使是探矿权价款评估,一般也需达到普查以上的勘查程度。根据《担保法》确立的抵押金额原则不能超过抵押物价值的原则,因为抵押物价值难以确定,所以目前多数地方并不承认探矿权抵押,即使抵押,管理机关也不对其抵押行为进行备案。

2.2.2 采矿权价值的不确定

总体上,各方对采矿权抵押持认可态度,但看法并非完全一致,其主要原因同探矿权一样,是因为采矿权标的物以及价值同样难以确定。首先,确定采矿权的价值时,应采用采矿权价款评估,采矿权评估还是包括井巷工程、厂房设备在内的资产评估?采矿权价款评估时,因为采矿许可证有效期最长不得超过30a,且依照目前的评估方法,30a后的资源折现已经很低,所以对矿产资源储量评估年限也以30a为界,即采矿权价款评估标的物的是最长年限

为30 a的拟动用资源储量;采矿权评估时,评估的是矿区范围内所有的矿产资源;而由于部分矿山企业的经营范围仅限于开采出售矿产资源,所以在确定以采矿权为抵押物的价值时,有时将企业固定资产也计算在内。以上这三种以采矿权为抵押物确定其价值方法,评估金额相差很大。其次,采矿权持续期间,是矿产资源不断开采消耗的过程,抵押物对应的标的物是变化的、不断减少的,按照《物权法》对抵押人及抵押物的要求来看,抵押人是不能有故意使抵押物价值减少的行为的,这与采矿权本身的属性是有本质冲突的。所以,登记管理机关对采矿权抵押普遍持较为谨慎的态度。

3 抵押合同有效性与抵押备案的关系

抵押人与抵押权人签订矿业权抵押合同后,按规定双方可向国土资源管理部门申请备案,但事实上,相当一部分矿业权抵押合同签订后,双方并未到国土资源管理部门备案。矿业权抵押合同是建立矿业权抵押法律关系的重要一环,它的成立、合法关乎整个抵押程序的后续是否能顺利进行^[3]。2017年之前,关于抵押合同未经备案是否有效,以及抵押备案的法律效力等,各方观点并不统一。各地法院在审理矿业权抵押纠纷等案件时,由于缺乏法律明文规定,判定标准也不一致。

2017年,最高人民法院出台了《关于审理矿业权纠纷案件适用法律若干问题的解释》,对审理此类案件明确了标准,该解释第十四条规定“矿业权人为担保自己或者他人债务的履行,将矿业权抵押给债权人的,抵押合同自依法成立之日起生效,但法律、行政法规规定不得抵押的除外。当事人仅以未经主管部门批准或者登记、备案为由请求确认抵押合同无效的,人民法院不予支持。”这条明确了两层意思,一是抵押合同生效时间由抵押合同约定;二是采矿权抵押合同不属法律、行政法规规定需经审批或登记才生效的合同,履行未经备案的采矿权抵押合同亦不损害国家利益、社会公共利益或他人合法权益^[4],即抵押合同的有效性,与国土资源管理部门是否办理矿业权抵押备案无关。

该解释第十五条规定“当事人请求确认矿业权之抵押权自依法登记时设立的,人民法院应予支持。颁发矿产资源勘查许可证或者采矿许可证的国土资源主管部门根据相关规定办理的矿业权抵押备案手

续,视为前款规定的登记。”这条同样明确了两层意思,一是由于《物权法》规定的矿业权用益物权属性,以及309号文件将矿业权作为不动产进行管理,按照不动产抵押权依登记生效的原则,矿业权抵押权的设立应是抵押登记之日生效;二是由于目前法律法规中并无矿业权抵押登记的条款,但国土资源管理部门规范性文件中有关矿业权抵押备案的规定,同时考虑国土资源管理部门为矿业权登记管理部门,所以将矿业权备案视为登记。

4 抵押权实现与抵押备案的关系

上文论述了抵押合同的有效性以及抵押合同是否生效与抵押备案并无直接关系,那么,抵押备案还需要去办吗?笔者认为,不仅需要,而且必须去办,这里就涉及了抵押权实现与抵押备案的关系。

首先,避免因矿业权转让造成的纠纷。国土资源管理部门办理矿业权抵押备案后,该矿业权可正常办理延续,但未经抵押权人同意,不得进行转让。2000年最高人民法院出台的《关于适用〈中华人民共和国担保法〉若干问题的解释》也规定,“抵押权存续期间,抵押人转让抵押物未通知抵押权人或者未告知受让人的,如果抵押物已经登记的,抵押权人仍可以行使抵押权;取得抵押物所有权的受让人,可以代替债务人清偿其全部债务,使抵押权消灭。受让人清偿债务后可以向抵押人追偿。如果抵押物未经登记的,抵押权不得对抗受让人,因此给抵押权人造成损失的,由抵押人承担赔偿责任”。即,如进行抵押备案,除非抵押权人同意,国土资源管理部门将不再为该矿业权办理转让变更登记,即使发生转让行为,抵押权依然存在,可由受让人代替偿还债务;而如未进行抵押备案,矿业权发生转让的,其抵押权不得对抗受让人,抵押权人的损失仅由抵押人负责承担。

其次,优先受偿权的考虑。《物权法》第一百九十九条明确规定,同一财产向两个以上债权人抵押的,拍卖、变卖抵押财产所得的价款依照下列规定清偿:抵押权已登记的,按照登记的先后顺序清偿;顺序相同的,按照债权比例清偿;抵押权已登记的先于未登记的受偿;抵押权未登记的,按照债权比例清偿。即,如矿业权未进行抵押备案,则抵押合同等同于普通的债权合同,抵押权人仅能按照其债权比例进行清偿,而无法对抵押物优先受偿。

5 结论及建议

5.1 暂不允许探矿权抵押

探矿权和采矿权从属性上来讲,有着本质的区别,探矿权更类似于知识产权,即使发现矿产资源,也并不意味拥有开采发现的资源储量的权利。同时,探矿权按照目前的制度设计,在延续时如不能提高勘查程度,则需要缩减勘查面积。探矿权标的物的不明确,与《担保法》和《物权法》对可抵押物的要求不完全相同。所以,笔者认为,在目前的法律框架和制度体系下,允许探矿权进行抵押的条件并不成熟。而采矿权虽然其抵押物在不断减少,但是在对矿体埋藏有充分掌握,明确了可开采利用的矿产资源储量后设立的,且经过多年的实践,采矿权抵押已成为矿山企业融资的重要手段,下一步需要的是规范采矿权价值的评估,理顺采矿权价款评估与采矿权评估之间的关系。

5.2 继续提供采矿权抵押备案服务

如上文所述,国土资源管理部门的抵押备案制度,对于避免矿业权纠纷、保障抵押权人合法权益方面有着重要意义。但是,在中央深化改革、简政放权的背景下,新增行政审批事项难度较大。出于现实意义的考虑,以自愿登记为原则,可由国土资源管理部门提供采矿权抵押备案服务。抵押人、抵押权人共同向国土资源管理部门提出采矿权抵押服务申请,国土资源管理部门向申请人出具接收证明材料,将抵押备案信息对外进行公示,同时在未经抵押权人同意的前提下,不允许转让。

5.3 抵押权实现直接办理变更登记

按照《探矿权采矿权评估管理暂行办法》及《矿业权出让转让管理暂行规定》的相关规定,抵押实

现应按照转让进行办理,这与抵押权实现的初衷是不相符的。首先,矿业权转让是矿业权二级市场的流转,是矿业权人与受让人本着自愿的原则,签订转让合同,经国土资源管理部门行政许可,进行矿业权人变更登记的过程。而抵押权的实现是强制性的,其目的是为维护抵押权人的合法权益。其次,矿业权转让需提供大量的申请资料,例如转让变更申请书,省级国土资源管理部门审查意见等,没有转让方的支持,这些申请资料准备难度较大,这对抵押权的实现是有阻碍的。建议对现有制度规定进行修订完善,抵押权实现时,国土资源管理部门仅审查竞买人、受让人的资质条件,符合要求后直接办理采矿权变更登记。

5.4 明确矿业权抵押登记的法律地位

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,5部规范性文件,大多是解释性规定,缺乏明确统一规范的矿业权抵押管理制度^[5],为进一步维护矿业权人合法权益,在《矿产资源法》修订时,建议充分考虑矿业权抵押的现实意义,明确矿业权抵押备案或抵押登记的法律地位。

参考文献:

- [1] 王爱群,马秋. 矿业权抵押的实现路径——财团抵押与浮动抵押的选择[J]. 中国矿业,2013(10):22-26.
- [2] 张清芳. 我国矿业权抵押融资法律运作机制探讨[J]. 法制与经济,2015(4):114-115.
- [3] 吕静伟,郗伟明. 矿业权抵押法律相关问题的探讨[J]. 法制与社会,2016(24):99-100.
- [4] 向亮. 采矿权抵押未经备案不影响抵押合同效力[J]. 人民司法,2016(23):41-44.
- [5] 范振林,马苗卉. 反思矿业权抵押备案制度[J]. 中国矿业,2015(24):37-41.

引用格式:孔宁,许书平,冯驰,等. 我国矿业权抵押备案中存在的问题及建议[J]. 矿产保护与利用,2018(2):32-35.

KONG Ning, XU Shuping, FENG Chi, et al. Problems and suggestions in the record of China's mining rights mortgage[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(2):32-35.