

我国矿业权注销存在的问题及建议^{*}

吕建伟

(中国国土资源经济研究院, 北京 101149)

摘要:随着过期矿业权、政策性退出矿业权等不断积累,大量的矿业权有待处置注销,但现有政策仅规定了依申请注销的办理程序,通过对矿业权注销的难点问题梳理、对相关法律法规进一步理解,结合当前改革提出的一些规章制度,对矿业权注销提出了相关建议。

关键词:矿业权;过期;注销;权利

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2018)02-0036-04

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.02.007

Problems and Suggestions of Mining Rights Cancellation in China

LYU Jianwei

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

Abstract: With the continuous accumulation of the expired and policy-based withdrawal mining rights, a large number of mining rights have to be disposed. However, existing policies only stipulate the procedures for the cancellation of applications. This paper sorts out the difficulties related to the cancellation of mining rights and related issues to further understand the laws and regulations put forward by the reform. Finally, some relevant suggestions are proposed for mining rights cancellation.

Key words: mining rights; expired; cancellation; rights

《矿产资源勘查区块登记管理办法》(国务院令 第240号)和《矿产资源开采登记管理办法》(国务院令 第241号)规定,矿业权人停止勘查开采活动的,应当提出注销申请(探矿权需要保留的除外),经审查批准后办理勘查许可证或采矿许可证注销手续。但近年来,大量勘查许可证或采矿许可证过期失效的矿业权、与自然保护区等禁止勘查开采区域重叠的矿业权、煤炭行业去产能等政策性关闭矿山的矿业权等处置问题,已日益成为各级国土资源主管部门规范矿业权管理的难点,同时也与保护矿业权人合法权益、督促矿业权人履行义务到位密切相关。本文结合实地调研,梳理地方的做法、存在的问

题以及意见建议,对矿业权注销问题进行了一定的研究和思考,并提出了完善矿业权注销的政策建议。

1 矿业权注销的难点问题

1.1 大量过期矿业权不主动申请难以注销

据统计,截至2017年6月底,全国矿业权统一配号系统中共有非油气矿业权登记数据17.03万个,过期的有9万个,超过50%。其中,探矿权5.09万个,过期的占57%,过期1a以上的44%,过期5a以上的24%;采矿权11.94万个,过期的占51%,过期1a以上38%,过期5a以上15%(表1)。

^{*} 收稿日期:2018-01-12

基金项目:中国地质调查局地质调查计划项目“国土资源开发与保护基础地质支撑计划”下属工作项目“全国矿产资源勘查开采监测与管理技术支撑项目”(DD20160091)

作者简介:吕建伟(1987-),男,汉族,山西吕梁人,硕士研究生,助理研究员,从事矿业权管理方面的研究工作, E-mail:276689740@qq.com。

表 1 超出许可证有效期矿业权的过期时间情况

Table 1 Statistics of expired mining rights

类型 时间		探矿权	采矿权	合计
1 年以内	数量/个	6 438	14 950	21 388
	占比/%	12. 65	12. 52	12. 56
1—2 年	数量/个	3 684	9 915	13 599
	占比/%	7. 24	8. 30	7. 98
2—5 年	数量/个	6 702	18 481	25 183
	占比/%	13. 17	15. 47	14. 78
5—10 年	数量/个	10 019	16 341	26 360
	占比/%	19. 68	13. 68	15. 47
10 年以上	数量/个	2 200	1 260	3 460
	占比/%	4. 32	1. 05	2. 03
合计/个		29 043	60 947	89 990

这些过期矿业权数据大量累积,造成了全国矿业权统一配号系统数据库质量不断下降,不利于矿产资源开发管理的科学决策,特别是过期矿业权区域是否可以新设矿业权,已成为优化开发布局的一个障碍。但目前,在《矿产资源法》规定了依申请注销,为明确非申请类注销的办理程序的情形下,登记机关需在矿业权人提出申请的前提下,办理注销登记手续,而实践中许多矿业权人不申请注销,由此导致大量勘查许可证、采矿许可证超出有效期且无法办理注销手续。

1.2 政策性退出矿业权补偿不到位难以注销

党的十八大以来,党中央高度重视生态文明建设,明确推进生态文明建设是国家重大战略。2017 年 6 月,中办国办印发通报,严肃查处祁连山地区生态破坏相关责任人,按照中央领导关于祁连山自然保护区生态环境综合整治的批示精神,国土资源部组织开展自然保护区内矿业权清理工作和退出办法研究,其中如何稳妥推进自然保护区内矿业权退出成为一个难点问题^[1]。2007 年颁布实施的《物权法》在用益物权部分规定,“依法取得的探矿权、采矿权……受法律保护”。就此,矿业权人认为勘查许可证、采矿许可证是维护其用益物权的凭证,在权益诉求得到满足、补偿不到位之前不愿提出注销申请,导致许可证难以办理注销。

1.3 相关义务履行未完成的矿业权难以注销

按照规定,矿山企业需要履行土地复垦、矿山地质环境保护和治理恢复等义务。为了督促矿山企业

履行相关义务到位,各级国土资源主管部门将办理矿业权注销手续作为抓手,相关义务不履行完成就不予办理注销手续。2016 年以来,在煤炭行业去产能工作中,国家将列入去产能目标的煤矿的采矿许可证完成注销,作为煤炭行业化解过剩产能验收标准之一。在近些年的煤炭行业整合关闭、转型升级等工作中,也存在一定数量尚未注销采矿许可证的关闭煤矿。调研中,了解到地方国土资源主管部门往往因土地复垦、矿山地质环境保护和治理恢复义务没有完成,不予办理采矿许可证注销手续。

2 矿业权注销难的法律原因及思考

大量需注销的矿业权难以注销,究其原因,对于矿业权的行政许可属性和物权属性的理解不一致而产生的问题,给相对人的权益保障、义务履行带来影响,给管理机关的依法履行注销登记带来了种种的顾虑。本文通过认真阅读《行政许可法》《物权法》《矿产资源法》等法律法规,结合现行改革措施方向,提出如下思考,以期为注销难得问题提供法律原因分析及解决建议。

2.1 勘查许可证、采矿许可证是一种行政许可证件,仅赋予了探矿权人、采矿权人从事勘查开采活动的权利

《矿产资源法》规定,勘查、开采矿产资源,必须依法取得探矿权、采矿权。《行政许可法》明确,行政许可是行政机关准予法人从事特定活动行为。《矿产资源法实施细则》^[2]规定,探矿权是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内,勘查矿产资源的权利;采矿权是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利;取得勘查许可证、采矿许可证单位或者个人称为探矿权人或采矿权人。因此,矿业权审批是一种行政许可,勘查许可证、采矿许可证是一种行政许可证件,赋予矿业权人从事勘查开采矿产资源的权利。

按照《行政许可法》的规定,被许可人不得超越行政许可范围进行活动。矿业权申请经批准后,登记机关以颁发勘查许可证、采矿许可证的形式,将准予行政许可的决定告知矿业权人,包括许可的勘查开采范围、有效期限等。因此,矿业权人必须严格按照许可的范围、期限等开展勘查开采活动。如勘查许可证、采矿许可证到期,且未依法提出延续申请,应停止勘查或开采活动,直至取得新的勘查许可证、采矿许可证。国务院令第 240 号、第 241 号也规

定,矿业权人逾期不办理延续登记手续的,勘查许可证、采矿许可证自行废止。

2.2 国家所有的矿产资源经有偿处置后,赋予探矿权采矿权的用益物权属性

《物权法》总则中明确,包括用益物权在内的物权,是指权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利。用益物权部分规定,国家所有的自然资源,单位、个人依法可以占有、使用和收益,并明确依法取得的探矿权、采矿权受法律保护。具体来讲,矿业活动中勘查开采的对象——矿产资源,才是探矿权、采矿权用益物权涉及的“特定的物”。新出台《自然资源统一确权登记办法(试行)》(国土资发[2016]192号)要求,坚持资源公有、物权法定和统一确权登记的原则,对探明储量的矿产资源等自然资源的所有权统一进行确权登记,推动建立归属清晰、权责明确、监管有效的自然资源资产产权制度。

按照矿产资源有偿使用制度改革的要求,国家所有的矿产资源需进行有偿处置,之后矿业权人才能进行勘查开采。近些年,探矿权一般是通过招标投标挂牌等方式出让,缴纳相应报价金额进行有偿处置。采矿权往往依据探明可供开采的资源储量进行有偿处置^[3]。新出台的《矿产资源权益金制度改革方案》,进一步明确为维护矿产资源国家所有者权益,所有国家出让矿业权均需收取矿业权出让收益。

按照现行矿业权管理制度,矿业权招标投标挂牌出让在先,出让合同中约定权利人、合同金额、勘查范围或资源储量等。矿业权审批登记在后,且申请人需符合相关资质条件,经审查批准后才能登记取得勘查许可证、采矿许可证。因此,探矿权、采矿权相关的用益物权应以有偿处置文件为凭证。否则,勘查许可证、采矿许可证均设定有效期限,且在有限期限内往往无法完成矿产资源的全部勘查开采,如许可证过期失效,无法有效维护矿业权人的合法权益。

3 完善矿业权注销管理的建议

基于上述思考,针对过期矿业权清理、禁止勘查开采区域矿业权退出以及相关义务履行等问题,提出以下建议:

3.1 对符合法定情形的矿业权,可依法办理勘查许可证、采矿许可证的注销手续

《行政许可法》规定,符合行政许可有效期届满

未延续的,法人或者其他组织依法终止的,行政许可依法被撤销、撤回,或者行政许可证件依法被吊销的等情形的,行政机关应当依法办理有关行政许可的注销手续。因此,建议通过规范相关办理条件和程序,对于勘查许可证、采矿许可证有效期届满且未依法申请延续的,以及探矿权人、采矿权人的法人依法终止的,由登记管理机关直接办理许可证的注销手续。对于与自然保护区等禁止勘查开采区域重叠且不申请注销的矿业权,可以参照“准予行政许可所依据的客观情况发生重大变化的,为了公共利益的需要,行政机关可以依法变更或者撤回已经生效的行政”,由登记管理机关撤回并办理许可证注销手续。

3.2 完善矿产资源有偿处置的相关规定,给矿业权人维护自身合法权益提供切实保障

2006年起,国家持续深化矿产资源有偿使用制度改革,多数矿业权人对占有、使用的矿产资源进行了有偿处置。同时,国家也对煤矿、金属非金属矿山持续进行整顿关闭。针对政策性关闭矿山的矿业权人维护自身权益的诉求,中央和地方进行了深入研究探索,形成了一些有效的做法和措施。2016年,财政部、国土资源部联合印发的《关于进一步做好政策性关闭矿山企业缴纳矿业权价款退还工作的通知》(财建[2016]110号)^[4]规定,对矿业权直接注销且已缴纳价款的矿业权人,其拥有的剩余矿产资源储量对应的已缴纳价款应予以退还。具体由财政部门、国土资源主管部门依据矿山关闭、矿业权注销、剩余储量、已缴纳价款数等情况,进行价款退还。

因此,建议进一步完善矿产资源有偿处置的相关规定,对所有进行矿产资源有偿处置的矿业权,探矿权依据出让合同金额或有偿处置金额、采矿权依据剩余储量和有偿处置金额,进行款项退还,有效维护矿业权人合法权益。对于未进行矿产资源有偿处置的探矿权,按照物权法的原则精神,其尚不具有用益物权属性;对于勘查活动中形成的勘查报告等资料成果,按照谁投资谁受益的原则,作为探矿权人合法权益的重要组成部分,可通过知识产权的转让实现前期勘查投资的商业回报。

3.3 矿山企业是相关义务履行的责任主体,通过加强日常监管与失信惩戒督促义务履行到位,而不是将办理注销登记作为抓手

目前,探矿权人(即持有勘查许可证的企业法

人或事业法人)需要履行汇交地质资料等义务,这些义务基本可以在停止勘查活动时履行到位,进而不影响及时办理注销手续。采矿权人(即持有采矿许可证的企业法人)需要履行土地复垦、矿山地质环境保护与治理恢复等义务,部分义务可以在停止开采活动时履行到位。但土地复垦、矿山地质环境保护与治理恢复等义务,需要依据批准方案中的工作计划、进度安排等进行履行,即使矿山关闭,仍需要一定时间才能完成,部分存在地表塌陷的矿山甚至需要5~10年才能完成土地复垦。

按照社会主义市场经济体制的要求,市场主体是各类法人组织,维护合法权益、履行法定义务均要以法人组织为着眼点。《土地复垦条例》^[5]也规定,土地复垦义务人是生产建设单位,涉及采矿活动的义务人为矿山企业。国土资源部、工业和信息化部、财政部、环境保护部、国家能源局联合印发的《关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见》(国土资发[2016]63号)^[6]规定,要将矿山地质环境恢复和综合治理的责任与工作落实情况作为矿山企业信息社会公示的重要内容和抽检的重要方面,强化对主体责任的社会监督和执法监管,督促矿山企业严格按照恢复治理方案边开采边治理;对拒不履行恢复治理义务的在建矿山、生产矿山,要将该矿山企业纳入政府管理相关信息向社会公开,列入异常名录或严重违法名单。

因此,建议完善相关事项的事中事后监管与失信惩戒措施,将相关义务履行的监管着眼于市场主体,而不是矿业权,义务履行的责任不会因采矿许可证的注销而消失。同时,合理确定矿业权注销的办理条件和要件,争取实现勘查活动停止或矿山关闭后及时办理注销手续(需要保留的除外)。对于责任人灭失的矿山,按照相关规定可作为历史遗留损毁土地,“老”矿山地质环境问题由地方政府组织复垦或治理恢复。

3.4 对过期矿业权过期原因进行分类,研究分类处置办法

过期矿业权过期原因大体上可总结为几类原

因:一是矿业权人自身的原因,由于矿业权人法律意识淡薄,对延续应履行相关法律手续不够重视,没有按规定期限申请办理矿业权延续手续,致使矿业权过期;二是政府方面的原因,由于政府出台了一些政策导致一些矿山整合、停办、关闭退出,但未办理矿业权注销登记手续,致使矿业权过期;三是审批登记方面的原因,矿业权已在有效期内提交变更、延续、注销等登记申请,因补充资料或因不符合相关法律政策要求,无法完成审批登记,致使矿业权过期^[7]。针对上述原因,建议进一步细化分类研究,对于诸如自然保护区等生态红线区域内的过期矿业权,建议依据《行政许可法》有登记管理机关办理注销手续。

4 结语

从矿业权出让、矿业权准入、矿业权退出全流程完善和优化矿业权管理制度,不断服务资源管理大局,逐步探索矿业权退出管理与监督管理分离的行政管理机制,优化矿业权退出行政管理程序,确实保护矿业权人权利,保障并监督其履行相关责任,为更好的管理好矿业权保驾护航。

参考文献:

- [1] 董延涛,那春光,侯华丽,等.自然保护区等禁采区内矿业权处置问题研究[J].矿产保护与利用,2016(2):9-14.
- [2] 中华人民共和国国务院.中华人民共和国矿产资源法实施细则[J].矿产保护与利用,1994(3):1-7.
- [3] 刘欣.物权法背景下的矿业权法律制度探析[D].北京:中国人民大学,2008.
- [4] 财政部.国土资源部关于进一步做好政策性关闭矿山企业缴纳矿业权价款退还工作的通知[J].中华人民共和国财政部,2016(5):3-4.
- [5] 国土资源部.土地复垦条例实施办法[EB/OL].(2012-12-27)[2013-03-01].http://f.mlr.gov.cn/201702/t20170206_1436560.html.
- [6] 国土资源部,工业和信息化部,财政部,等.国家能源局关于加强矿山地质环境恢复和综合治理的指导意见[J].青海国土经略,2016(4):27-29.
- [7] 赵杨.矿业权退出的分类和程序初探[J].国土资源,2016(5):44-45.

引用格式:吕建伟.我国矿业权注销存在的问题及建议[J].矿产保护与利用,2018(2):36-39.

LYU Jianwei. Problems and suggestions of mining rights cancellation in China[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(2):36-39.