

探索矿产资源整合的长效机制*

康纪田

(娄底行政学院,湖南 娄底,417000)

摘要:矿产资源不断升值和人们安全需要层次提升,彰显粗放式矿业开发的落后,因而需要进行全国性的矿产资源整合。这种整合,在取得成效的同时也存在许多并不令人满意的事实。这主要是由于政府取代市场、政策替代法律而产生的。总的认为:既然资源整合属于市场的经常性行为,就必须建立和完善规范矿产资源整合的法律制度,让必要的矿产资源整合在市场上依法进行。

关键词:矿业;资源整合;安全与健康;政府行为;法律制度;市场推动

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2010)03-0008-05

Exploring the Long-term Mechanism of Integration of Mineral Resources

KANG Ji-tian

(Loudi Administration Institution, Loudi, Hu'nan 417000, China)

Abstract: With mineral resources becoming more valuable and improvement of people's safety needs, and the extensive type of mining development relatively backward, mineral resources integration is operated. This integration have already obtained some effects, but there were many unsatisfactory facts because of the replaced market by government and the replaced law by policy. Since the integration of resources is regular market action, we must establish and improve the integrated legal system of mineral resources, and the necessary integration of mineral resources is operated according to the law in the market.

Key words: mining industry; integration of resources; safety and health; government action; legal system; market impulse

我国从2005年开始进行全国性的矿产资源整合,其目标是整顿矿业开发秩序、造就一批大型矿山企业和建设安全的矿业场所等。根据这些目标,在全国各地的矿业领域里成功地整合了一些产能不足、安全投入少、管理能力差、矿产资源枯竭以及矿井布局明显不合理的矿山。经过几年的矿产资源整合以后,我国在矿业开发秩序、矿山环境保护等方面都有明显好转,并得到了社会多数人的认可。但是,各界在矿产资源整合的科学性和正当性方面存在较

多争议:没有经过试点成功后再向全国铺开,存在较多的盲目性;矿产资源整合应当由市场推动,而不应由政府主导,尤其是按计划指标关闭一些矿山似乎又回到了计划经济时代;过于急躁,在关闭和整合矿山以后留下了诸多的隐患;暂时性的资源整合并没有很好地达到预期的目标,特别在安全方面,等等。矿产资源整合中的这些瑕疵,集中说明资源整合的制度不完善,为了矿产资源整合的科学性和正当性目标,必须建立科学的矿产资源整合制度。而且,矿

* 收稿日期:2009-12-12;修回日期:2009-12-29

基金项目:2009年湖南省哲学社会科学规划课题(编号:09YBB185)

作者简介:康纪田(1957-),男,湖南新化人,法学副教授,主要从事矿产资源法研究。

产资源整合是市场经济建立和完善过程中的经常性措施,因此,必须建立矿产资源整合的长效机制。

1 科学创建矿业发展的市场准入制度

矿产资源整合的基本对象是不合理的矿井布局。在全国普遍存在矿山布局的“多、小、散、乱”现象,一块资源有多个矿山主体,大矿山周围有许多小矿山,甚至形成楼上楼的重叠现象。这不利于资源规模开发和大型机械化开采,造成矿山资源纠纷不断,安全事故频发,资源浪费严重,而且给政府监管带来了障碍等。为了发展规模经济和充分利用资源,促进矿山安全高效生产,必须果断地进行矿业开发的资源整合。

本来,矿业开发的“多、小、散”是矿产资源作为土地的组成部分而分别归属于私人所有的一些国家难以避免的现象。因为地表权分属于不同的多个主体,而制约了地下资源开发权的整体设置所出现的分散布局现象。而我国是矿产资源独立于土地并归属于单一主体支配的国家所有权,完全可能、而且应当整体布局和成片开发。但是,我国在计划经济向市场经济转变的历史条件下,为了有水快流,尽量多地开采矿产品以满足高速发展的经济需要;对经济可持续发展的战略认识不足,过分依靠资源和环境的消费;矿产资源规划和开发计划的经验不足等原因,导致开发秩序紊乱的格局,因而没有运用好矿产资源单一所有权的国情。

总的来说,主要是由于我国矿业市场准入制度的缺乏而导致“散、小、多”的现象,也导致矿产资源整合本身的无序。这从矿产资源整合的变化过程可以证实,初次资源整合的“技改工作尚未完成,政府又出台了新的整合标准,原来整合矿井规模又远远低于新的标准,令整合矿井再次进入整合重组的复杂程序,原有整改方案不得不重新设计,已结束或正在施工的工程不得不报废或暂停^[1]。”矿产资源整合总是摸着石头过河,看一步走一步,结果是整了又停,停了再整。对此,有人对山西省煤炭资源整合作过调查:“在一轮又一轮整合中,单井规模下限从9万t提高到30万t,再由30万t提高到现在的90万t,门槛在逐步提高^[2]。”资源整合的政策变化使得一些煤炭老板无所适从,整合中大量的投入以后又没有生产而导致严重亏损。如果一开始就规定了高门槛,矿主明知达不到产能就不得进行首期技改投入,

就可以避免很多损失。

其实,在我国法律制度安排上,一直缺乏矿业开发的准入制度。虽然《矿产资源法》在第15条强调“设立矿山企业,必须符合国家规定的资质条件”,但是,矿山企业设立的资质条件具体是什么,标准、规模、范围等有哪些,至今没有这方面的规定。因此,政府部门审查批准企业设立时,主要以申请人是否持有特定的矿产资源为依据,能够占有一定的矿产资源就能获得进入开发市场的批准。矿业准入制度的缺乏,仅从采矿权“招、拍、挂”以及采矿许可证的内容就可以知道。按照国务院关于《探矿权采矿权转让管理办法》及其系列规定,探矿权、采矿权施行有偿取得制度,通过招标、拍卖、挂牌等方式确定中标人或买就人,缴纳相关费用后则可以登记并领取采矿权许可证。采矿许可证首先是该范围矿产资源归属的产权证,其次是有权对该范围进行开采并获得矿产品的市场准入证。采矿许可证获得过程和内容的都没有关于资质条件的具体标准。

因此,我国矿业立法必须设置矿业市场准入制度,这也是多数国家的普遍经验。在矿业发达国家,一般都设置了矿业特别许可制度,规定未经特许授权任何人不得开发矿产资源。许多国家将矿业特许制度列入宪法、矿业法和刑法的规定中。在法国、巴西、波兰等国家的矿业立法中,重点规定了矿业特许制度,由矿业法规定特许权授予的系列标准,政府机关根据法定标准对申请人的开发计划、环境保护、场所安全与健康、矿业用地、矿区建设方案、技术力量以及管理能力等进行审查,对于符合法定条件的准予进入矿业开发市场,设立矿山企业。我国矿业立法应当借鉴矿业发达国家的经验,合理地创建矿业特许权制度,以此规范矿业开发市场和给予矿山企业一种法定的预期行为。制订科学的矿业市场准入制度的条件已经基本具备,客观实践的发展也需要这个制度的引导。

2 全面构建资源产权流转制度

在矿产资源整合过程中,被整合矿山的资产如何流转或怎样折价入股已成为一大难题。在煤炭资源整合中,山西省对被整合矿山的煤炭资源实施直接补偿机制,对已交纳资源价款的剩余资源按政府确定的比例补偿给退出者。退出矿山的剩余矿产资源价款、矿山生产投入的成本以及相关其它资产价

值等,一般由指定的评估机构评估,评估价格就是退出矿山的交易价格。这种由行政手段支配的补偿机制,很难真实地反映剩余矿产资源和其它资产的价值。

学者总结认为:矿产资源整合的采矿权价款确定不规范,采用行政手段统一采矿权价款标准而排除市场竞价,主要是中介市场不成熟^[3]。对于退出矿山的资源资产评估,目前还缺乏熟悉矿产资源特性并合理评估其价格的法人型评估组织进行有效评估。我们过去在这方面重视不够,现在又很难在短期内发展起来。因中介市场不成熟导致的不合理价格而阻碍了资源的流转,影响了矿产资源的整合成交。矿业市场的发展,必须依赖于成熟的中介组织,如交易市场机构、评估机构、信息服务组织、法律咨询服务所以及经纪人等社会性组织为市场服务。

然而,矿业市场建立和完善的关键障碍是矿产资源流转的制度困境。由于采矿权不能流转的制度原因存在,即使建立了中介市场也无用武之处。因为,在我国现行制度结构下,矿产资源是不能流转的。《矿产资源法》规定严格限制采矿权流转,并且禁止以流转形式牟利。学者认为,“矿产资源属于国家所有,因而不能买卖。采矿权人缴纳采矿权价款后获得的是矿产资源使用权和产品处分权,而不是终极处分权^[4]。”学术界认为“不能买卖”与法律限制流转的对象都是指“矿产资源”,这种制度和理论属于走入了误区。误区的关键是“矿产资源”与“矿产资源资产”的区别。国家作为唯一所有权主体的客体是笼统的“矿产资源”,包括勘探查明的和未知的、可以支配的和当前技术不能支配的。国家与其它主体都可以有的客体是指特定块状的“矿产资源资产”,简称矿产。矿产是矿产资源中特定出来的、可以直接控制的、能用货币计量的预期经济利益,是国有矿产资源与私人矿产品的中间物品,独立于笼统的矿产资源之外。在这个区别的基础上可以认识到,流转的对象是矿产而不是矿产资源。而在实质上,矿产资源的不确定性是不可能交易的。因此,矿产资源属于国家所有而不能买卖,特定出来的“矿产”与其它国有资产的一样,属于可自由流通物。

区别于国有矿资源的国有矿产,平等地进入市场并以价格信号的导向流入市场主体,受让主体可以将市场竞争所得的矿产自由流转而不受限制,这

是财产性矿产的本来面目。这样,持有矿产的人可以依特许权授予而由自己开发,也可以通过多种形式的流转后让有其它资质的、最会利用的能人开发。就像土地使用权人与房地产开发商之间的关系一样,将土地归属权与对土地进行开发的许可资质分开。如此分开,不但能够走出矿产资源整合困境,并且因为矿产权能够自由流转而可以避免今天这种运动式的资源整合。因为矿产资源在一级出让市场的严格限制和二级市场的基本禁止,才导致今天这种运动性的矿产资源整合。所以,为了真正能够让市场进行资源整合,必须在法律上将“矿产”从“矿产资源”中独立出来。这样,就可以设置矿产的自由流转制度、建立相应的流转市场和培育矿业的中介组织,全面建立市场整合资源的长效机制。

3 独立构建矿业安全与健康制度

从矿产资源整合的最初动因和主要目标来看,很大部分是为了通过根治矿难而实现矿山安全生产的目标。小矿往往乱挖滥采、投入小和管理差而不安全,国有矿山企业投入多、机械化程度高而相对安全。因而在煤炭资源整合中要求有年产煤炭亿吨级以上的大型矿业集团。然而,从理论上来说,矿产资源整合的产权改革与根治矿难并没有必然联系。事实上如此,2009年从山西焦煤集团的屯兰矿难到当年11月的黑龙江鹤岗新兴矿难(死108人)的四起全国大矿难,其中有三起属于大型国有煤炭企业,说明大企业并不必然安全。对此,学术界曾结论:“我国频繁发生的矿难,原因并不在于产权不清,因此,所谓的产权改革并不会使这种现象得到有效缓解^[5]。”

以产权改革的矿产资源整合手段去实现矿业安全的目标,属于温饱问题解决以后为了人们安全与健康的高层次需要而进行的积极探索,也是迫不得已的一种手段。当人们在安全与健康的高层需要与一如既往的矿业生产环境相冲突时,还没有更好的其它手段予以缓解。对于企业的经济增长和劳动者的生命健康两者之间如何选择,是由制度结构决定的。劳动者在工作场所安全与健康条件的共享物品,只能由企业供给,但企业在投入成本供给共享物品时,必然地要减少总产出,这与资方产出最大化的经济人理性不吻合,因而必须依靠制度强制资方提供安全与健康物品,不提供则承担更大的责任。

问题是现在没有强制矿山企业提供必要共享物品的制度安排,特别是安全生产方面的物品。《矿产资源法》没有这方面的规定,1992年制定的《矿山安全法》是生产安全法,而不是矿山职业安全法,这从其立法目的就清楚。法律的调整对象、方向和内容是由立法目的来引导的,而《矿山安全法》的立法目的体现在第1条:“为了保障矿山生产安全,防止矿山事故,保护矿工人身安全,促进采矿业的发展,制定本法。”基本目的是“矿山生产安全”,为了基本目的所追求的目标是“采矿业的发展”。“矿山生产安全”与“矿山职业安全”两者的方向完全不同,分别从属于不同的法域,前者属于民法,后者则由劳动法调整。而且,《矿山安全法》没有关于保护矿工健康的规定。在工作场所,安全与健康条件是不可分割的、相互依存和相互转化的整体关系。特别是在事实上,矿山职业病的慢性死亡比矿难直接死亡的人要多,损失的成本要大,对家庭造成的痛苦更严重。然而,制度建设中总是忽视了对矿工的健康保护。

为了纠正人治现象,真正以人为本,必须尽快制定以保护矿工基本人权为主要目的的《矿业安全与健康法》,才能从制度上约束矿山企业和维护矿工利益。矿业发达国家在上世纪中期都已制定并有效地实施了《矿业安全与健康法》。美国在1977年通过了《联邦矿业安全与健康法》,并依法设立了矿山安全与健康管理局(MSHA),形成了严密的政府监督体系,法律规定了矿主在安全与健康方面的严格责任制度。矿业安全与健康立法为矿工带来了巨大的效益,到美国考察过的学者总结:“至今学界甚至业界仍把美国大幅度降低矿难事故的功劳记在1977年出台的《联邦矿业安全与健康法》名下^[6]。”我国也有可继承的民国《矿场法》。国民南京政府在1936年颁发了《矿场法》,《矿场法》是一部关于矿业安全与健康保障的法律,其立法目的及调整对象在第2条明确:“关于矿工之工作及待遇,矿场安全及卫生,除依本法规定外,适用工厂法及施行条例之规定。”《矿场法》是《矿业法》、《工厂法》及《矿工待遇规则》的立法条件下制定的,对于维护矿工权益起到了积极的作用,也为我们现在制定《矿业安全与健康法》提供了条件。

4 合理设置矿山企业的退出制度

山西省煤炭资源的整合计划中明确规定,从

2009年到2010年底将全省近3000座煤矿整合成1000座以内。这将有2/3的煤矿被整合,被整合矿井的出路是并入大企业或转让给大企业。由于习惯了当老板的矿主,一般对于作价入股大型矿山企业的合并方式不感兴趣,多数选择了转让资产的退出。特别是一些外省的民营资本普遍选择了退出煤炭开采行业,另行寻找投资渠道。

在多数矿主退出矿山行业时,退出矿山面临着三种退出关系的处置:一是退出者与政府的关系。退出的矿山多数是证照齐全、安全环境基本符合要求,只是由于产能不够或机械化程度不高而被列入整合对象。这些矿主因为补偿不足造成亏损而在政府规定的时间内不愿退出,这时“一些当地政府和国土资源部门对于拒绝接受整合的矿业权人,动辄采用吊销矿业权,责令关闭矿山、不予办理矿业权年检和矿业权延续等威胁手段,强迫拟被整合的矿业权人就范^[7]。”这种退出导致退出企业与政府之间的关系紧张,影响了政府形象,侵犯了企业的权利。二是退出者与受让企业的关系。退出矿山的剩余资源及其它资产转让给大型企业时,被整合矿山的资源赋存状况、地质水文、开采程度等信息资料不齐,大型企业接手这样的矿山以后,要么花费一定成本重新勘查明确,要么只能封存而终止开采,无论如何处置都会造成极大的浪费。三是退出矿主与经营相关人的契约关系。在矿山退出前的开发经营关系中,矿主与矿工的关系最重要。先关闭矿山再处置相关事宜,并要求在短期内完成,那么被整合矿山的矿工去向、社会保障、工伤及健康保护等方面得不到合理安排。同时,退出矿山在开发经营期间的股权、债务以及矿农关系等都来不及有效处置,往往留下一大堆麻烦在那里,最终让社会来埋单。

目前,我国对于矿山企业退出市场时各种关系的处置缺乏明确的法律规定,《矿产资源法》及配套法律中都没有关于矿山企业退出机制的规定。这就很难明晰退出矿山的矿主在相应关系中的权利以及应当承担的责任和义务。因此,矿业立法中应强调矿山企业退出制度的构建。一方面,在矿山企业设立时就应当做出退出的安排。政府应将特定区域矿产进行开发计划中到时的闭坑方案,作为矿山企业设立时审查的重要内容,企业做出的闭坑计划由企业作出承诺,并与审批机关签订相应的矿业行政合同。这种事先行为,能给开发者一种责任承担的提

前。另一方面,在法律中设专章规定矿山企业的终止。矿山企业在终止时对于环境的承诺、关于矿山水文地质与资源档案资料、尤其是矿业工人的安排以及土地复垦等许多方面均要予以立法,以此建立法定的退出机制。

5 结语

随着矿产资源开发出来的矿产品价值的不断升高以及开发过程中对生态环境、矿工健康安全的影响不断扩大,彰显矿山行业需要更为合理的开发秩序和有效率的开发组织。为此,一场期望摆脱粗放式开发的矿产资源整合运动在全国掀起。总结这场矿产资源整合运动可以得出结论:其一,资源整合是长期性的,不能由政府主导而应发挥市场的基础配置作用。其二,资源整合必须规范化,不能依靠部门政策而应建立完备的法律制度,才能让为人们提供稳定的预期。其三,资源整合能够使企业做大做强而发挥规模效益,但应防止不可再生的稀缺资源过度集中于少数人而形成垄断。最后,资源整合能提

高效率,但无论如何要保障矿工生命安全与健康优先,要维护矿工劳动工资收入,矿工是最宝贵的资源,是这个社会的依靠力量。

参考文献:

- [1] 郝晓旭. 煤炭资源整合过程中的问题及建议[J]. 科学之友, 2009, (9): 75-77.
- [2] 刘刚. 山西煤炭资源整合步入关键时期[N]. 中国矿业报, 2009-9-10(A01).
- [3] 刘晔. 山西煤炭资源整合和有偿使用状况分析[J]. 中国矿业, 2009, (10): 40-42.
- [4] 郝伟明. 山西煤炭资源整合的法律问题探析. [J]. 山西大学学报, 2009, (5): 101-106.
- [5] 何立华. 矿难频发的经济学思考[J]. 山东工商学院学报, 2008, (12): 26-30.
- [6] 石渝. 美国怎样预防和处理矿难[J]. 世界知识, 2005, (20): 40-43.
- [7] 蒋文军. 矿产资源整合存在的问题, [J]. 国土资源, 2009, (3): 43-45.

第四届中国辽宁国际镁质材料博览会

辽宁镁、硼、滑石资源得天独厚,菱镁矿、硼矿、滑石矿等资源储量均居全国之首。其中,菱镁矿资源储量居世界第一位,保有储量达到25.77亿吨,占全国储量的85%,占世界储量的20%,远景储量可达80亿吨。辽宁菱镁矿主要分布在海城、大石桥、岫岩、宽甸、凤城和抚顺等地区,具有储量大、品位高、埋藏浅、易开采的特点。

中国辽宁国际镁质材料博览会(简称“镁博会”)是辽宁省人民政府镁资源保护办公室近年来倾力打造的国际性专业博览会,2004年以来,“镁博会”已成功举办三届,参展企业900多家,其中60多家欧美知名企业参展;参会观众5万多人,其中专业人士3万多人、外商近千人。

第四届“镁博会”定于2010年9月27~29日在辽宁工业展览馆举行,届时将有数百名国内外知名镁、硼、滑石生产企业与来自世界各地的用户进行贸易洽谈、技术交流和项目对接,同时参加行业发展论坛、招商引资等相关活动。

展会期间,还将同期举办第三届中国辽宁国际硼工业展览会和第二届中国辽宁国际滑石工业展览会。

主办单位:辽宁省人民政府镁资源保护办公室、中国五矿化工进出口商会、英国工业矿产信息有限公司

协办单位:中国耐火材料行业协会、中国非金属矿工业协会、中国菱镁行业协会、中国有色金属协会镁业分会、中国无机盐工业协会钙镁盐分会、中国化工学会无机酸碱盐专业委员会、中国非金属矿工业协会菱镁矿业专业委员会、中国非金属矿工业协会滑石专业委员会、辽宁耐火材料工业协会、辽宁省硼工业协会、辽宁省滑石行业协会、海城市人民政府、大石桥市人民政府、岫岩县人民政府、凤城市人民政府、宽甸县人民政府、抚顺县人民政府

相关活动:镁质材料行业发展论坛;硼行业发展论坛;滑石行业发展论坛;镁、硼、滑石行业科技项目交流对接会

时间:2010年9月27-29日

地点:中国沈阳 辽宁工业展览馆(辽宁省沈阳市和平区彩塔街35号)

电话:86-24-23832625

联系人:白女士