

国外矿业权出让制度经验及比较研究^{*}

李世祥¹, 冯驰², 薛双娇¹, 吴巧生¹

(1. 中国地质大学(武汉), 湖北 武汉 430074; 2. 国土资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘要:我国正处于矿业权出让制度改革阶段, 通过学习国外经验, 可为完善我国矿业权出让制度提供借鉴和参考。采用文献归纳法和比较法, 选取加拿大、澳大利亚等6个国家进行梳理和比较研究。重点从矿业权出让方式、审批权限、监管方式及税费管理这四个方面分析国外的主要做法, 并与我国矿业权出让制度进行对比分析, 从而获得对我国的启示。

关键词:矿业权制度; 矿业权出让; 国外; 中国

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2018)02-0019-05

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2018.02.004

Comparative Study on the Experience of Mining Rights Transfer in Abroad

LI Shixiang¹, FENG Chi², XUE Shuangjiao¹, WU Qiaosheng¹

(1. China University of Geosciences (Wuhan), Wuhan 430074, China; 2. Strategic Research Center for Oil & Gas Resources, Ministry of Land & Resources, Beijing 100034, China)

Abstract: The transfer of mining rights is in the course of reforming in china. By learning from foreign experience, it can provide reference for improving China's mining rights transfer system. Through literature induction and comparison methods, six countries including Canada and Australia are selected for combing and comparative research. Focusing on the four aspects of the mining right transfer method, approval authority, supervision method and taxation management, this paper analyzes the main foreign practices and compares it with domestic mining right transfer system to gain enlightenment for China.

Key words: mining rights system; transfer of mining rights; foreign countries; China

在矿业权设置、取得与流转整个制度体系中, 矿业权出让制度至关重要。矿业权出让制度涉及到矿业权的出让方式、权限、程序、监管及税费制度等方面。2017年中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《矿业权出让制度改革方案》, 选取山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆6个省(区)开展矿业权出让制度改革试点。选取6个具有代表性的矿产资源国家, 梳理其矿业权出让管理制度, 通过中外对比, 借鉴其经验, 为我国健全完善矿业权出让制度提供借鉴和参考。

1 国外矿业权出让制度经验

为研究不同的政治体制、社会发展不同阶段及矿业发展不同程度的国家在矿业权出让制度上的区别, 选取加拿大、澳大利亚、俄罗斯、法国、巴西、南非这6个国家进行梳理和对比。

1.1 矿业权出让方式

不同国家的矿业权设置有一定差异, 部分国家在探矿权和采矿权上进行细化, 部分国家还设置了

^{*} 收稿日期: 2018-01-08

基金项目: 国土资源部油气中心《矿产资源管理改革研究(2017)》项目

作者简介: 李世祥(1979-), 男, 湖北巴东人, 教授, 博士生导师, 主要研究方向为资源环境政策。

与探矿权采矿权相关的其他权利。目前主要矿业国家矿业权出让方式包括申请授予、协议出让、招标、拍卖等。加拿大等 6 个国家的矿业权出让方式对比如表 1 所示。

表 1 六国的矿业权出让方式对比
Table 1 Comparing the ways of mining rights transfer in six countries

国家	出让方式		特点
	探矿权	采矿权	
加拿大	申请授予,初级勘探权申请易,成本低	油气矿产主要拍卖和工作承诺招标;非油气矿产为申请授予,有“自由进入”与“政府自行决定”制 ^[1]	先到先得;只代表所有权,不包含开发的权利,开发须申请采矿许可和租约
澳大利亚	申请授予为主;细分为小范围探矿权和大范围探矿权	申请授予为主;勘探许可证和保留权许可证持有人享有优先权	申请所需条件控制较严格,流程较完善;部分州设置专门的矿业权,各州间有一定的区域差异
法国	申请授予为主;细分为排他和非排他勘探许可证	申请授予为主;国有矿山企业或国家指定的某些矿业公司可申请开采特许权	需要通过省长或部长进行申请,部分可申请开采特许权;采矿许可证的累计量有一定规定
俄罗斯	国家级矿产地以招标采购方式为最主要方式,联邦级矿区勘探许可证只能通过拍卖方式获得,境内有 3 个油气开发项目采用产品分成协议出让并严格管控		与我国目前矿业权改革全面推进竞争性出让的要求类似
巴西	申请授予为主,对石油、天然气、核能等实行国家垄断,对砂、石、黏土实行批准制,对大部分矿产及矿业公司实行特许制		申请授予流程较完善
南非	申请授予为主,投标的方式处于完善中,还设有保留许可证、技术合作许可证、社区优先探矿或采矿权等相关优先权		其他方式缺乏;矿业权有关的优先、保留权较独特

在研究对象中,加拿大的探矿权及非油气矿产的采矿权,澳大利亚、法国、巴西和南非的矿业权主要以申请授予的方式出让,少量特定情形下以招标和拍卖方式出让。值得注意的是,在法国,只有国有矿山企业或国家指定的矿业公司才可以申请开采特许证。在俄罗斯,矿业权出让主要采用招标和拍卖的方式。

通过对比发现,即使都以申请授予的方式进行出让时,不同国家的准入条件也不太一致。比如,加拿大的条件较宽松,先到先得;澳大利亚的探矿权授予需要申请人为探矿权持有人或已获得矿区资料,采矿权申请中探矿权持有人具有优先权;法国在申请授予中需要获得省长或部长的许可或是申请特许权;巴西对探矿权面积分矿种进行限制。

1.2 矿业权出让审批权限

在研究的 6 个国家当中,加拿大、澳大利亚、俄罗斯和巴西属于政治体制相似的联邦制国家,但不同国家矿业权审批权限划分不尽相同。加拿大主要在省级政府,巴西主要在国家矿业生产局,而俄罗斯分联邦级矿区和地方级矿区进行审批管理。

南非所有矿产资源方面的事务由矿产能源部长负责,因此审批权限主要在部长。法国的采矿权主

要由经济财政工业部部长审批,而探矿权主要由省级审批。6 个国家的矿业权审批权限具体对比见表 2。

1.3 矿业权出让监管方式

不同国家矿业权审批权限划分不同,因此不同国家的监管方式差异也较大。

在研究的四个联邦制国家中,加拿大进行定期监管,澳大利亚和俄罗斯均要求对矿业权的授予进行公示,巴西计划设立专门的监管机构^[2]。加拿大主要采取定期监管和合规申报的方式,各省在监管方面有一定区域差异。在加拿大,采矿许可前必须进行环境影响评估,进行定期监管,如定期提交复垦报告。澳大利亚主要通过审批信息信息公开的方式进行监管,主要通过互联网向大众公开。俄罗斯设有专门的监督机构,其联邦自然资源利用监督局的主要职能是对找矿、勘探、开采矿物有关的钻探工作和矿产开采实行统一监控,对这些资源的环境影响进行监督。俄罗斯矿业权的授予也需要进行公示,一方面是尊重公众的知情权,另一方面有利于社会公众进行监督。巴西目前的矿产资源探矿权和采矿权的授予和生产监督管理主要由国家矿产生产局(DNPM)负责,也计划设立专门的监管机构。

另外,法国对于探矿权和采矿权出让的监管服

表 2 六国矿业权出让审批权限比较			
Table 2 Comparing the approval authority of mining rights transfer in six countries			
国家	审批权限	特点	
加拿大	大部分的勘查开采许可由省级自然资源主管部门签发	联邦自然资源部及其下设的国家能源局负责联邦直属土地以及三个少数民族地区的矿业权审批工作	取得许可的过程比较复杂,在矿山建设阶段或采矿阶段的许可过程中,最重要的一个环节是环境影响评估
澳大利亚	矿产能源部部长		部长权利较集中但各州之间有一定的区域差异
法国	探矿权和采矿权的审批权限在省长或经济财政工业部部长	矿山开采特许权由国务委员会以法令的形式授予	省长和部长有几乎相同的审批权限,未具体划分;特许权的授予类似于招标的方式
俄罗斯	联邦级矿区主要在俄罗斯联邦政府	地方级矿区主要在地方机关的审批委员会	前两者范围外的矿区再由国家联邦机关和相应地方机关共同组建的审批委员会
巴西	矿业能源部部长		国家级矿产地使用权拍卖委员会负责国家矿产地拍卖
南非	矿产能源部部长		矿业权办理程序较简单 部长权力较集中

务主要由政府下属的矿业部负责,南非影响矿产资源勘查开发的法律法规由国家层面负责,两国的监督机制有待完善。

1.4 矿业权有关税费管理

各国在矿业权相关费用上设有税费、固定费用、

权利金、补偿费等,部分国家在权益分配上也有一定方案。比如,联邦制国家可以选择各省进行征收(如加拿大)、各州政府征收(如澳大利亚)或各级联合税收管理(如俄罗斯和巴西)。表 3 对 6 个国家的矿业权相关税费金制度进行了梳理。

表 3 六国矿业权出让相关税费金对比	
Table 3 Comparing the related taxes and fees of mining rights transfer in six countries	
国家	税费金管理特点
加拿大	不同省份、不同环节均有税费的要求,初级勘探权和高级开发权主要在申请时征收申请费用,采矿许可主要征收少量固定费用,采矿租约主要按面积收取租金,各省有基本独立的税率和使用费标准
澳大利亚	2012 年,《矿产资源租赁税法案》推行“矿产资源租赁税”(简称“MRRT”),税率 30%。矿产资源租赁税起征点改为:矿产资源企业项目回报率超过澳大利亚 10 年期国债收益率加上 7% 的水平
法国	在出让环节,分别征收权益金和地面租金;在开采环节,主要征收资源税
俄罗斯	实行联邦、自治共和国和地方三级税收管理体制,包括矿产资源开采税、一次性矿产使用费和矿产使用的固定费用等
巴西	申请探矿权每年每公顷交费 0.3~1 美元,不同地区有所差异。开采矿产须缴纳矿产开采财务补偿税,为销售收入的 1%~3%。相关财政收入具体分配:补偿税收入的 65% 属于地方政府、23% 属于州政府以及 12% 属于联邦政府 ^[3]
南非	征收矿区使用税和所得税。矿区使用税一般为税前利润的 10% 左右。所得税,金矿的实际最高税率为约 56%,其他矿山实际税率约 50% ^[4]

2 矿业权出让制度中外对比

在对 6 个国家的矿业权出让方式、审批权限、监管方式及相关税费制度进行梳理的基础上,将各国与我国目前的矿业权出让制度进行对比分析。我们发现,俄罗斯在出让方式的选择上与中国相似,都倾向竞争性出让方式,其他国家仍以申请授予方式为

主。我国的矿业权多级审批机制与 6 个国家不同。在矿业权出让的监管方面,除俄罗斯目前有专门的自然资源监督局外,其他国家的监管方式在我国均有一定的体现。我国的税费制度相比其他国家而言较简单,但在一定程度上也体现了矿产资源国家所有和有偿使用的特点。中国与国外 6 个主要矿业国家的矿业权出让制度对比见表 4。

表 4 中外矿业权出让制度比较							
Table 4 Comparing the institution of mining rights transfer in six countries and China							
国家	中国	加拿大	澳大利亚	法国	俄罗斯	巴西	南非
出让方式	竞争性出让方式为主,特定 2 种情况可协议出让,少量可申请审批授予	申请授予为主	申请授予为主	申请授予为主	竞争性出让方式为主	申请授予为主	申请授予为主
审批权限	国土资源主管部门统一管理,探矿权部、省两级审批,采矿权部、省、市、县四级审批 ^[5]	联邦或省自然资源部门审批	矿产能源部审批	矿产能源部审批	审批委员会三级审批	矿业能源部审批	矿产能源部审批
监管	上级对下级进行管理和监督,政府监管和行业自律组织	环境管理更严格	公开性更好	与中国相似	自然资源监督局负责	与中国相似	与中国相似
相关税费	矿产资源税、矿业权占用费、矿业权出让收益等	各省类似于中国,但税率较高	起征点明确,税率中等	与中国相似	联邦、自治共和国和地方三级税收	申请探矿权需要交费,部门之间权益分配明确	征收矿区使用税和所得税,所得税比中国高

3 对我国的启示

随着我国矿业的发展,矿业权制度正在不断完善,通过国内外对比,发现我国在一些方面的制度已处于较先进的水平。但仍存在需要完善的地方,在出让方式、审批程序、监管、非经济因素的规制以及有关税费管理方面,其他国家可以给我国一些经验和启示,有助于我国矿业权出让制度的进一步完善。

3.1 补充出让方式

我国在 2017 年《矿业权出让制度改革方案》发布之前,主要采用申请授予的方式,而《矿业权出让制度改革方案》中要求采用竞争性出让方式,协议出让方式被严格限制。在这一改革的过渡期间,可以将申请授予作为竞争性出让的补充方式,规定几种特殊情形下使用,比如前景很不明朗的区块、竞争对手极少的区块、环境因素控制非常苛刻的区块等。

在考虑申请授予出让方式时,可参照俄罗斯的“先申请未必先取得”原则,需要对申请人的经济和技术能力综合考察后确定以保证矿业权人的资质。另外,对申请授予所适用的矿产地需要有明确的认定公告制度。一是对空白地、勘查难度很大、储量级别很低的矿产地进行认定;二是在认定和审批阶段进行公开公示,提高整体程序和信息的透明度。其中,矿产地认定的方式可以考虑以下两种:一种是组织专家认定;另一种是将未列入已探明矿产地的范围划为勘查程度低的区域。

我国在设置探矿权转为采矿权的优先权和完善探转采的机制时可以考虑借鉴法国的经验。申请采

矿权时,申请人必须证明他有取得矿业权须有的相关资格和资力,向政府提交相关材料。

3.2 优化出让审批程序

在我国矿业权的出让程序中,作为出让机构的国土资源管理部门还需要对管理相关人的资质条件等进行审查,整个出让程序都由国土资源管理部门负责^[6],工作量大导致处理效率不高,且土地与矿产资源交叉管理的方式存在一定弊端。

可借鉴俄罗斯的做法,考虑将矿业权的出让机构独立出来,或成立专门的招标竞拍委员会或代表国家行使矿产资源所有权的组织,由其代表国家出让矿业权。

3.3 完善矿业权审批监管机制

通过将矿业权审批机构独立出来也可一定程度上解决监管问题,各级国土资源管理部门作为审批监管机关按照审批监管的公法规范,对整个矿业权出让程序进行审批监督。

也可借鉴澳大利亚和俄罗斯,加强信息公开和社会监督,对申请和审批程序全过程做到最大程度的公开,也有利于有投资意向的投资者及时获取信息。具体方式可利用官方网站,通过完善矿业权申请授予的系统,加强矿业权人勘查开采信息公示,实现信息化监管^[7]。

3.4 非经济因素的规制

以竞争性方式出让矿业权,实现“有效市场”与“有为政府”有机统一。竞争性方式符合市场供求关系和资源稀缺性管理要求,能够最大程度地实现

矿产资源所有者的利益。但也存在着出让成本高、主观性强和滋生寻租等不足。

市场投资本身具有盲目性的特点,单纯以竞争因素来选择矿业权出让方式,无法避免炒作矿业权的经济泡沫现象,不利于矿产勘查开发行业的稳定^[8]。

因此,在矿业权规制方面还需要考虑非经济因素,比如技术水平和环境影响等,还需要完善公益性标准。对于部分矿种和预计难度较大的地质勘查项目,为了吸引投资,可以明确规定优先向勘查者授予采矿权。

3.5 统筹资源“税、费、金”改革

我国的权益金制度可充分体现国有资产的价值,权益金体系包括矿业权出让收益、矿业权占用费、资源税和基金。但需要注意的是,权益金必须明确统一的部门负责管理,否则会导致多头管理、权力滥用等负面影响。

我国的资源税可以考虑按照矿区面积或单位面积产出或年总产出情况划定界限,对不同层次的矿区进行考量和征收。资源税税率也不是一成不变的,可学习俄罗斯和巴西,对矿产资源的国际和国内现行市场形势以及发展趋势进行调查分析,需要定期进行评估和调整。同时,综合不同矿种、不同开采方式、不同矿产储量以及不同矿产品的价格等多方面因素,资源税税率可实行差别化管理。

我国的矿业权占用费根据矿产品价格变动情况

和经济发展实行动态调整,符合矿业权市场形势变化的需求。可以借鉴加拿大和澳大利亚的经验,针对不同的矿种设置合适的起征点,特别是一些品位差、价值不高的资源项目可以适当减少。

我国的矿业权出让收益是在出让矿业权时一次性确定,主要表现为竞得人的报价金额,协议出让时按照评估价值、类似条件的市场基准价就高确定。建议在审核竞争者的条件时,要充分考虑其相关资质,鼓励利用先进的技术,提高我国矿产资源的有效利用率。

参考文献:

- [1] 白婧. 中加矿业权法律制度比较研究[D]. 北京:中国地质大学(北京),2015.
- [2] 孙春强,闫卫东,徐曙光,等. 2016 年全球矿业政策与管理形势回顾[J]. 中国金属通报,2017(5):33-34.
- [3] 宋国明. 巴西矿业投资环境分析[J]. 国土资源情报,2012(8):2-8,15.
- [4] 杨景胜. 南非矿业投资环境分析[J]. 中国矿业,2005(10):14-17.
- [5] 张福良,崔笛,靳松,等. 典型国家矿业权管理经验对我国矿政管理的启示[J]. 中国矿业,2015,24(3):21-27.
- [6] 刘永存. 矿业权研究[D]. 重庆:西南政法大学,2011.
- [7] 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,2017,30(7):65-68.
- [8] 李洪斌. 国外矿业权出让方式研究及对我国的借鉴[J]. 中国矿业,2011,20(9):34-37.

引用格式:李世祥,冯驰,薛双娇,等. 国外矿业权出让制度经验及比较研究[J]. 矿产保护与利用,2018(2):19-23.

LI Shixiang, FENG Chi, XUE Shuangjiao, et al. Comparative study on the experience of mining rights transfer in a-broad[J]. Conservation and Utilization of Mineral Resources, 2018(2):19-23.

投稿网址: <http://kcbh.cbpt.cnki.net>

E-mail: kcbh@chinajournal.net.cn