

新常态下我国非油气探矿权退出机制研究^{*}

王世虎^{1,2}

(1. 中国国土资源经济研究院, 北京 101149; 2. 国土资源部资源环境承载力评价重点实验室, 北京 101149)

摘 要:探矿权长期低成本占用、过期探矿权清而未尽、探矿权人履责不到位、行政监管不到位等已成为探矿权管理亟待解决的问题。通过梳理探矿权退出管理中存在的难点和问题,结合矿业新常态对探矿权管理提出的新要求,认为需要完善非油气探矿权退出法治建设,创新探矿权事中事后监管方式,发挥经济手段在探矿权退出中的调节作用,发挥信息公开在探矿权退出中的监督作用。以期为探矿权退出管理提供参考。

关键词:非油气探矿权; 勘查区块; 退出机制; 矿业新常态; 矿业权制度

中图分类号:F205 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-0076(2019)01-0176-05

DOI:10.13779/j.cnki.issn1001-0076.2019.01.031

Study on Exit Mechanism of Non-oil-gas Exploration Rights Under the New Normal in China

WANG Shihu^{1,2}

(1. Chinese Academy of Land and Resource Economics, Beijing 101149, China; 2. Key Laboratory of Carrying Capacity Assessment for Resource and Environment, Ministry of Land & Resources, Beijing 101149, China)

Abstract: Long term low cost occupation of exploration rights, unclear expiration of exploration rights, unfulfilled responsibility of exploration rights holders, and inadequate administrative supervision have become urgent problems to be solved in the management of exploration right. By sorting out the difficulties and problems existing in the exit management of exploration rights, and combining the new requirements of mining new normal for the management of exploration rights, this paper put forward some suggestions which were improving the rule of law construction for the exit of non-oil-gas exploration rights, innovating the way of supervision in and after mineral exploration rights, exerting the regulatory role of economic means in the exit of exploration rights, and exerting the supervisory role of information disclosure in the exit of exploration rights. The main purpose of this paper was to provide reference for the exit regulations of exploration rights.

Key words: non-oil-gas exploration rights; exploration blocks; exit mechanism; new normality of mining industry; the system of mining right

探矿权退出管理包括有效期内部分勘查区块退出、有效期内和有效期届满全部勘查区块退出、探矿权注销和吊销以及退出过程中的权责履行监管。近年来,不少学者也对探矿权物权属性、探矿权公告注销、探矿权退出方式、勘查周期合理性、探矿主体信用监管等开展了相关研究,对指导探矿权管理有一

定指导价值^[1-8]。与成熟矿业市场国家的探矿权人在探矿权有效期内主动注销探矿权相比,我国探矿权人在有效期内和有效期届满主动注销(退出)探矿权的少,有效期届满后探矿权被公告注销的多,探矿权出让后的事中事后监管薄弱,导致探矿权退出执行效果仍落后于管理实际需要。近年来,随着自

* 收稿日期:2018-11-05

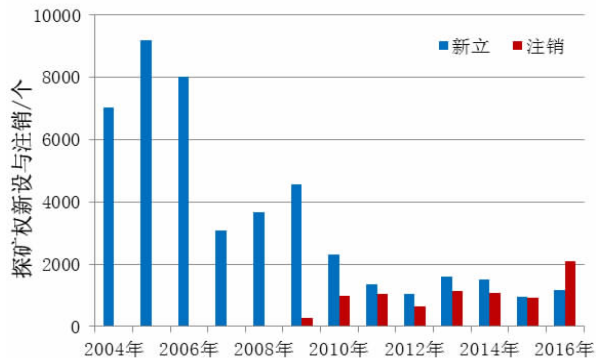
基金项目:中国地质调查局地质调查评价专项“重要矿产资源市场监测与综合评价”(12120113093200)

作者简介:王世虎(1980-),男,山东沂水人,副研究员,主要从事自然资源经济与产业政策研究。

然生态空间用途管制趋于严厉,行政手段干预探矿权退出也存在较大争议。本文分析了矿业新常态下加强探矿权退出监管的必要性,梳理分析了探矿权退出管理中存在难点和问题,并提出了完善探矿权退出机制的对策建议。

1 矿业新常态下加强探矿权退出监管的必要性

矿业新常态是经济新常态的响应。2014 年中央经济工作会议研判我国经济进入新常态,基于经济发展速度变化、结构优化、动力转换特点,我国矿业也进入新的发展阶段。具体表现在:大宗矿产品价格持续低迷,需求增速放缓,在去产能大背景下,煤炭、铁、铜、铝等矿产的每年新增产能大幅萎缩;自2013 年以来采矿业固定资产投资额已经连续四年出现下滑,矿山企业数量和矿山年产矿量也双双下降,而大中型矿山企业数量占比提高至 13.0% 以上,矿业规模化和集约化程度进一步显现;2017 年全国非油气矿产地质勘查投入资金 198.36 亿元,较 2012 年下降了 61.1%,已经连续五年呈下滑态势。非油气探矿权数量和登记面积均呈现下降态势,截至 2017 年底,全国有效期内非油气探矿权共计 21 235 个,较 2011 年末减少 42.0%;登记勘查面积 36.33 万 km²,较 2011 年末减少 27.2%。与此相对应的探矿权准入与退出处于不平衡状态,2004—2016 年,全国新立非油气探矿权总量 4.55 万个,而注销非油气探矿权总量不足 0.9 万个(图 1)。受矿业供给侧结构性改革、行业去产能、自然生态空间用途管制、环境影响评价等政策影响,探矿权投放数量和速度大幅降低。



(数据来源:中国国土资源统计年鉴)

图 1 2004—2016 年全国非油气探矿权新立与注销情况
Fig. 1 New establishment and cancellation of non-oil-gas exploration rights in China from 2004 to 2016

矿业新常态对地质工作和矿业权管理工作提出一系列新要求,矿业权政策开始从重审批转向矿业权事前事中事后的全面监管。例如,国土资源部印发《矿业权人勘查开采信息公示办法(试行)》(国土资规[2015]6 号),改革矿业权年检制度,推行企业信息公示、社会监督、主管部门随机抽查和“黑名单”管理监管制度,加强矿业权人履行法定义务和合理开发利用矿产资源的监管。国土资源部办公厅印发《关于全国矿业权统一配号系统数据库清理有关事项的通知》(国土资厅函[2016]2010 号)提出加强注销和吊销矿业权清理、不一致矿业权数据的清理、过期矿业权数据的清查。国土资源部等六部门联合印发的《关于加快建设绿色矿山的实施意见》(国土资规[2017]4 号)提出将绿色发展理念贯穿于矿产资源规划、勘查、开发利用与保护全过程,引领和带动传统矿业转型升级,提升矿业发展质量和效益。国土资源部印发《自然保护区内矿业权清理工作方案》的通知(国土资发[2017]77 号)提出做好矿业权稳妥有序退出保护区基础工作,并确保新设矿业权不再进入自然保护区。

总之,为适应新时代自然资源管理要求,落实生态文明建设理念,遵循地质找矿和矿业发展规律,规范探矿权管理,维护探矿权利益相关人权益,需要着力解决制约探矿权监管缺位、空位、失位的体制机制问题,以此来激励探矿权人加大勘查投入,加快无效勘查区块退出,提高地质矿产勘查程度和效率。

2 当前探矿权退出管理存在的有关问题与原因

2.1 探矿权退出法律法规不健全

一是我国探矿权许可制度不够明确,特别是探矿权许可年限和续期问题,不利于探矿权依法有序退出。《矿产资源法》和《矿产资源法实施细则》没有明确探矿权许可年限、延续机制等问题;《矿产资源勘查区块登记管理办法》明确了许可年限,但没有明确延续次数;《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》(国土资规[2017]14 号)第八条提出“非油气探矿权延续时,未提高勘查阶段的,应当缩减不低于首次勘查许可证载明勘查面积的 25%”,虽然建立了探矿权延续与区块退出挂钩机制,但根据现有制度设计,每个勘查阶段有效期满后都有一次不提高勘查阶段而用核减区块面积的方

式延续该探矿权的机会,从预查阶段开始的非油气矿产探矿权在考虑分阶段核减区块面积的情况下,理论上最长持有年限可达 15 年,而从普查阶段开始的探矿权最长持有年限也长达 11 年。实际情况是,许多探矿权获得了多次延续审批,长期停留在某一勘查阶段(例如普查阶段)的时间超过 10 年(图 2)。例如,2017 年 12 月 29 日,国土资源部发布关于有效期内矿业权基本信息的公告(2017 年第 44 号),对国土资源部负责审批登记且仍在有效期内的 656 个探矿权信息进行统计分析,其中处于普查阶段且经历时间(指自授予许可证之日起至 2017 年 11 月 30 日所经历年限)在 9~11 年的探矿权有 71 个,依据《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《国土资源部关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知》(国土资发[2009]200 号)、《关于矿产资源勘查登记、开采登记有关规定的通知》(国土资发[1998]7 号)的有关规定,从探矿权登记编码、变更登记程序、延续登记规则等要求来看,这些处于普查阶段的探矿权延续登记至少有三次,且每次延续并没有提高勘查工作阶段(除非公告信息有误),明显与有关规定不符。这种探矿权超长持有年限设计机制既不利于提高矿产勘查工作程度和勘查效率,也不利于勘查区块的退出和再准入。二是法律法规的双重性问题。例如,《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》(国土资规[2017]14 号)第八条第 1 款规定“中央或者地方财政全额出资勘查的探矿权,未提高勘查阶段的,不用缩减勘查面积。”就因为投资主体和资金来源不同而采取差别化的对待,有失法律的公平性,也不利于培育勘查市场的竞争性。

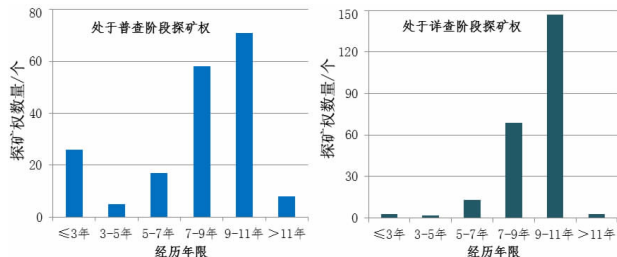


图 2 非油气探矿权经历年限

Fig. 2 Years of experience in non-oil-gas exploration rights

2.2 探矿权退出监管不够规范

一是过期探矿权清而未尽。新世纪以来,我国已连续开展了若干次矿产资源勘查开发秩序整治整顿工作,对非法违法以及过期探矿权进行了若干次

清理,但仍存在探矿权有效期届满超过半年甚至十余年而未注销现象。例如,2017 年 9 月 8 日,广西壮族自治区国土资源厅公布《关于 2016 年底部分过期废止探矿权的公告》(桂国土资公告[2017]24 号),该公告列出了截至 2016 年底全区 412 个过期废止的探矿权清单。2018 年 1 月 2 日,吉林省国土资源厅发布《关于过期废止探矿权的公告》,公告列出了截至 2017 年底全省 552 个过期废止尚未办理注销登记的探矿权。通过对上述这些过期探矿权分析来看,有效期止到公告注销之日经历年限少则 1 年,长则达 10 年以上(图 3)。二是对不履行法定义务的探矿权人处置法律依据不足和处置力度不够。当发生主动放弃探矿权、探矿权有效期届满、探矿权被吊销的情形,探矿权人可能为规避缴纳相关费用、提交年度报告、汇交地质资料等法定义务而故意不主动注销探矿权,一定程度上侵害了国家维护资源安全的权益。三是探矿权监管权责界线不清,部、省、市、县四级地质矿产部门都参与监管,而县级地质矿产部门有时并不掌握探矿权相关登记信息,加上专业技术人员极少,难以做到真正意义上的监管。

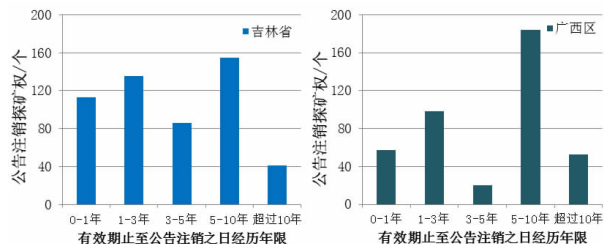


图 3 公告注销过期探矿权情况

Fig. 3 Announcement cancellation of expired non-oil-gas exploration rights

2.3 勘查区块被长期且低成本占有

《关于矿产资源勘查登记、开采登记有关规定的通知》(国土资发[1998]7 号)提出矿产勘查申请登记工作范围是以基本单位区块数(基本区块、1/4 区块、小区块)来进行登记,这一规则在勘查区块投入监管中并没有发挥实际作用,探矿权人会将会将勘查投入过度集中于个别区块,可能出现绝大多数区块根本不投入工作的情形,尽管这种财务核算能够满足最低勘查投入平均要求,但不利于提高地质勘查和矿产勘查工作程度。另外,自 1998 年国务院颁布《矿产资源勘查区块登记管理办法》以来,我国探矿权使用费和最低勘查投入标准就没有调整过,探矿权持有成本相对较低,与矿业市场联动机制也不够。

2.4 探矿权信息服务水平仍不够高

矿业权人勘查开采信息公示制度刚刚建立,探矿权公示还没有实现全覆盖,同时也存在公开信息零散、不完整和信息格式不规范等问题。例如,历史注销探矿权信息、探矿权变化过程(探矿权首次设立时间、历次变更登记、延续次数和延续年限、区块核减等)、探矿权人历年勘查作业活动、履行其他法定责任报告等情况基本没有公开。这些问题已经影响社会用户对探矿权信息分析和研究使用,也不利于公众对探矿权利益相关者和管理者的监督。

3 推动探矿权退出制度建设的思路建议

3.1 完善探矿权退出法治建设

(1)积极推进矿产资源法修订工作,完善矿业权制度改革。首先将现行《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》(国土资规[2017]14号)等有关规定整合纳入矿产资源法,减少规范性文件并提高法律层级效力。其次重构探矿权许可体系,清晰明确每种探矿权的有效期限、探矿权人的权利和义务、延续规则、退出机制、法律责任等内容。(2)矿产资源法中明确探矿权强制性退出条款。《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》(国土资规[2017]14号)第八条建议调整为:非油气探矿权延续时,应当提高符合规范要求的勘查阶段,同时必须缩减不低于首次勘查许可证载明勘查面积的25%。另外,删除第八条第1款关于中央或者地方财政全额出资勘查的探矿权,未提高勘查阶段的,不用缩减勘查面积的规定。这样做实际上缩短了探矿权最长持有年限,有利于激励探矿权人加大勘查投入;符合国际通行做法,从技术层面加快勘查区块的退出和再准入,提高勘查区块利用效率;同时也有利于培育勘查市场的公平性和竞争性环境。

3.2 加强探矿权退出监管机制

(1)健全探矿权公告注销制度,明确注销适用范围,简化探矿权注销条件和程序。有效期内主动放弃探矿权和有效期届满未依法申请延续的,适用注销程序,由登记管理机关直接办理探矿权注销手续即可。(2)强化探矿权勘查作业监管。围绕勘查作业工作量和勘查投入、探矿权占用费(租)缴纳、

勘查成果资料汇交等反映探矿权人履行法定义务的关键参数,综合比对勘查项目实施方案、提交的勘查年度报告、探矿权人月度(季度、年度)勘查作业台账、勘查项目年度支出的会计核算报表、矿产资源勘查项目年度公示信息,审计监督探矿权人勘查投入的真实性和有效性。(3)加强失信惩戒力度。建立探矿权权利终止与探矿权人履责义务分离制度,从法律角度明确探矿权依法注销和吊销并不意味着探矿权人法定义务的终止。通过信息公开、检查和审计结果,对不履行法定义务、不履行勘查项目合同要约的探矿权人列入异常名录或严重违法名单,除了限制或禁止其准入矿产勘查开发行业,依法依规对其违法违规行为进行处罚;同时,对信息公开、汇交勘查成果资料弄虚作假实行零容忍,应该直接吊销许可证。(4)进一步厘清中央与地方政府矿业权监管职责,加强部省两级矿产督察员建设,同时引入具有专业技术力量的第三方参与勘查作业审计与监督,探索将勘查作业现场核查、勘查年度报告检查、勘查投入审计等工作纳入矿产督察员职责。

3.3 充分发挥经济手段在探矿权退出过程中的调节作用

(1)提高探矿权持有成本。通过国际比较,一般探矿权占用费(矿地租金或土地使用费)占勘查投入(以最低勘查投入为低限)的比例至少保持在10%及以上,才有利于探矿权人加快勘查投入、加快勘查区块甄别和筛选、加快勘查区块退出。同时,探矿权占用费和最低勘查投入标准应根据矿业市场条件适时调整,这样即激励探矿人加快勘查投入(矿业行情好时),又能考虑企业投融资情况,减轻企业压力(矿业行情不好时)。(2)改变勘查投入考核方式。从目前勘查投入总额平摊于全部勘查区块(满足最低勘查投入要求),调整为以基本勘查单元(经纬度 $1^{\circ}\times 1^{\circ}$)满足最低勘查投入标准进行考核,优点如下:一是避免探矿权人申请勘查区块范围过大;二是促使探矿权人加快勘查投入,避免勘探作业活动过度集中于个别区块;三是有利于提高整个区块的勘查工作程度;四是便于实现勘查区块精细化管理。

3.4 充分发挥信息公开在探矿权退出过程中的监管作用

(1)加强探矿权人勘查开发信息公示力度。制定探矿权信息公开资料清单,除了探矿权基本信息、

探矿权人履行义务信息、当年勘查投资和主要实物工作量外,探矿权变化过程信息也应全部公开,包括探矿权初始设立年限、变更信息、延续次数与每次延续期限、每次核减区块面积、保留次数和每次保留期限等信息,以及探矿权人应缴纳费用、汇交地质资料和勘探报告、干扰或破坏土地面积、土地复垦和环境保护、完成最低勘查投入等法定义务的履行情况,要做到能公开的必须公开。(2)提高地质矿产信息管理能力,不仅要加强整个勘查项目管理,也要加强基本勘查单元(区块)管理,包括每个区块上的探矿权变化过程、每个区块的勘查作业活动和勘查投入、每个区块的成果资料等信息,即有利于精准监控探矿权人的勘查作业活动,有利于提高地质工作程度和矿产勘查程度,也便于后续投资者迅速查询掌握基本信息和服务于其他社会需求。(3)健全完善矿业权业务系统平台。整合统一配号、登记发证、勘查开采公示、公告和到期提醒等服务功能,建立全国统一的矿业权在线系统和省级统一的矿业权在线系统,加强探矿权数据库与图形库的信息关联与实时更新管理,这里也包括有效矿业权与历史灭失矿业权数据库建设。总之,勘查信息公开是加强探矿权监管的重要手段,也是社会公众参与探矿权监督的主要渠道。

4 结语

解决非油气探矿权准入与退出不平衡、探矿权重审批重权益维护而轻退出监管等问题是当前探矿

权管理改革的重要议题,不仅要把法治理念和法治思维贯穿到探矿权管理的全过程,不断创新监管方式,增强政府公信力和执行力,还需要运用经济手段、信息技术手段构建探矿权退出管理新机制,共同推进国土资源法制建设。另外,探矿权人在维护自身合法权益时,要正确理解探矿权的用益物权属性,也要尊重地质勘查规律,敬畏勘查投资风险,恪守行业诚信,优化投资策略,学会及时止损。

参考文献:

- [1] 徐奇栋,吕晓澜. 关于过期探矿权的探讨——以浙江省为例[J]. 矿产保护与利用,2017(4):7-10.
- [2] 黄晶晶,马连新,孙婧,等. 安徽省探矿权管理工作存在问题及对策[J]. 现代矿业,2016,32(9):298-300.
- [3] 王联军. 固体矿产勘查周期设定的合理性实证研究——以安徽、湖北、云南省探矿权为例[J]. 矿产勘查,2015,6(3):318-323.
- [4] 邹谢华,张国桥. 论探矿权退出机制的法律完善——从公告注销勘查许可证的进路[J]. 中国国土资源经济,2014,27(5):28-30,62.
- [5] 张维宸. 关于我国探矿权现状的思考[J]. 中国矿业,2013,22(4):5-7.
- [6] 许书平. 健全勘查区块退出机制 加快促进地质找矿突破[J]. 中国国土资源经济,2010,23(6):42-45,56.
- [7] 李显冬,刘志强. 论矿业权的法律属性[J]. 当代法学,2009,23(2):104-109.
- [8] 田峰. 论探矿权在我国物权体系中的定位[J]. 中国矿业大学学报(社会科学版),2010,12(1):41-44.

引用格式:王世虎. 新常态下我国非油气探矿权退出机制研究[J]. 矿产保护与利用,2019,39(1):176-180.

WANG Shihu. Study on exit mechanism of non-oil-gas exploration rights under the new normal in China[J]. Conservation and utilization of mineral resources, 2019, 39(1):176-180.

投稿网址: <http://kcbh.cbpt.cnki.net>

E-mail: kcbh@chinajournal.net.cn