



# 济南市采矿权有偿取得办法之探讨<sup>\*</sup>

徐孟军,潘春光,张大力,寇薇

(济南市国土资源局,山东 济南 250014)

**摘要:**采矿权有偿取得是矿法规定的一项基本制度。济南市结合该市矿产资源开发管理和矿业经济发展实际,对实现采矿权有偿取得和有偿使用制度等方面进行了有益的探索,并逐步形成了一套科学合理的采矿权价款征收、资源有偿使用及管理办法,为进一步提高济南市矿产资源规范化、科学化管理水平积累了宝贵经验。

**关键词:**矿产资源;采矿权;有偿取得;济南市

中图分类号:F407.1

文献标识码:C

## 0 引言

随着我国社会主义市场经济体制的建立,1996年,修改后的《矿产资源法》明确增加了矿业权(探矿权、采矿权)有偿取得并可以依法转让的规定。随后,国务院先后发布了《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)》等3个配套行政法规,正式揭开了矿业权有偿取得和有偿使用改革的序幕。我国建立的矿业权有偿使用制度,是在矿业权管理领域实行市场经济的一次重大变革,也是我国矿业经济适应社会主义市场经济改革的重要举措,它是建立资源开发良性经济体制的最有效途径,也是整顿规范矿产资源开发秩序的治本之策。其中,变采矿权有偿取得和无偿取得的“双轨制”为“单轨制”是当前矿产资源有偿使用制度改革的重要任务之一,也是难度最大的改革任务之一<sup>[1-3]</sup>。

山东省是国务院批准开展煤炭资源有偿使用制度改革的8个试点省份之一。济南作为山东的省会城市,从2004年起就以章丘煤炭资源整合为契机,对煤炭资源以及其他矿产资源的有偿取得和有偿使用进行了积极探讨,探索实现矿产资源有偿取得的道路,并取得一定成绩<sup>[4]</sup>。

## 1 济南市采矿权有偿取得的做法

(1)认真清理采矿权,变采矿权取得的“双轨

制”为“单轨制”。济南市早在2004年起就在章丘市开展了煤炭资源整合工作。在煤炭资源整合过程中,针对当时煤矿“点小面多”的特点,利用关闭、合并、重组等多种形式,逐步完善小煤矿退出机制,将集体、个体的小煤矿数量大幅压减,使资源配置方式由国家行政分配逐步转向市场化配置,积极推进采矿权由无偿取得向有偿取得的根本性转变。同时,根据国家有关政策,对企业无偿占有属于国家出资探明的煤炭采矿权进行认真清理,并严格依据国家有关规定对剩余的资源储量评估作价,缴纳采矿权价款,基本改变了采矿权管理中一部分采矿权人缴纳价款和使用费,而另一部分采矿权人未缴纳有关费用的局面,逐步实现了矿业权市场的平等。

(2)针对采矿权价款采取分阶段评估、分阶段征收的方式进行。按照国家有关规定,采矿权价款的缴纳可以一次缴清,也可以分期缴纳。但是,在现实中,让采矿权人一次缴清价款存在着不合理的成分。一方面,采矿权人一次缴纳的价款数额较大,往往会出现采矿权人缴纳完价款后,就没有能力再进行资源开采和生产改造,即使能进行采矿,也会由于资金不足导致企业效益不好,负担过重,甚至由于资金原因忽略矿山的安全投入,造成安全隐患。另一方面,一次性评估的资源有时需要开采十几年甚至几十年,而评估时使用的经济参数就可能因为经济社会的发展而偏低,从而给国家造成一定的损失。

\* 收稿日期:2009-08-05;修订日期:2010-09-13;编辑:曹丽丽

作者简介:徐孟军(1956—),男,山东长清人,主要从事国土资源矿政管理工作;E-mail:chunguangpan@163.com。

另外,一次性缴纳价款也会造成一届政府占有后来政府应得的所有资源收益,使资源的可持续利用和可持续发展得不到保障。因此,济南市对采矿权价款评估和征缴采取分阶段的方式进行,一般分矿种采取3~5年进行采矿权价款评估和征缴,取得了良好效果。

(3)实行采矿权价款征收和储量核减挂钩的办法,多退少补。在对采矿权进行3~5年评估的基础上,济南市根据矿产资源管理实际和采矿权人开发实际,摸索出采矿权价款评估、征收与储量核减挂钩的办法,使采矿权价款征收工作更加科学、合理、规范。一般而言,采矿权人取得采矿权后,有很多不确定性因素制约着资源的开发、利用和保护,例如,基建未完成不能开工,开采受气候等方面影响,政府行政干预停采等等,导致缴纳的价款不能反映资源的开采利用情况,也会给企业造成不必要的损失。另一方面,个别企业受利益驱动可能存在采富弃贫、多采少报、擅自核销储量、随意浪费处置资源等现象,而采用价款征收和储量核减挂钩的方式就杜绝了上述情况的发生,克服了开发利用和采矿权评估相脱节的弊端,督促矿山企业努力提高“回采率”,合理利用资源,从而体现了国家对资源的有效保护和合理利用<sup>[5]</sup>。

(4)实行采矿权有偿取得与采矿权人对矿产资源开发利用与保护情况相挂钩。一是逐步规范采矿权一级市场。济南市于2009年制定了《采矿权招标拍卖挂牌出让管理规程》,规定新设采矿权原则上一律以公开招标等市场竞争方式对采矿权进行出让,同时,设定采矿权准入门槛,将资源利用、环境保护、安全投入等作为取得采矿权的前置条件加以限制,使矿产资源通过公平、公开的市场竞争配置到优势企业中去。二是严格采矿权二级市场管理,规范采矿权流通过程。对采矿权转让、抵押、变更等情况,根据具体情况确定采矿权评估的办法和方式,严格审核、审批程序,并把矿产资源开发利用和保护的要求纳入二级市场管理办法之中去,逐步建立起良好的市场环境和市场机制<sup>[6]</sup>。

(5)努力提升政府服务性效能,采矿权有偿取得和有偿使用更加体现人性化。在法律法规允许的条件下,从服务型政府的角度考虑,尽可能为采矿权人减轻负担,并在采矿权管理过程中站在服务者的角度上努力提高工作效率,提升服务水平。

## 2 对策建议

(1)进一步建立严格规范的矿业权市场秩序。在矿业权审批、矿山设置和有偿使用等方面探索适合济南市监督管理实际的办法,使矿业权管理更加规范化、科学化。要按照矿产资源总体规划的要求严格矿业权审批管理,采矿权的审批必须符合矿山开采准入条件,对不具备相应的资金、技术条件,达不到安全、环保要求的,采矿权不予审批。对采矿权审批、登记、发证及使用费、矿产资源补偿费减免、资源性资产处置等,要严格按照法定权限、程序和要求办理,实行内部会审、集体决策,并将结果向社会公开。

(2)努力探索矿业权二级市场的规范化管理模式。当前,积极探索加强矿业权市场监管尤其是二级市场监管的力度,是政府职能转变中需要加强的一个薄弱环节。为此,应制定矿业权二级市场规范化管理的相关制度,杜绝矿以承包、租赁等方式变相转让采矿权现象的发生。对采矿权转让必须依法办理转让审批手续,并进行权属变更登记。同时,要根据济南市实际尽快建立相应执法机构,加强矿业权市场监管的队伍建设。

(3)建立和完善矿业权市场交易体系,努力探索建立矿业权有形市场的模式和办法。当前,济南市利用市场化手段配置矿产资源的模式已基本确立,但矿业权市场还很不发育,勘查开发投入、资产管理、市场运作、信息化程度等都有待于进一步提高。下一步,要按照部、省有关要求,加快矿业权市场化建设的步伐,加强矿业权有形市场的建设,建立矿业权交易服务机构,制定并完善矿业权交易管理办法,明确交易条件、方式和程序,建立并完善矿业权市场信息发布、可查询和公开交易制度。

(4)要培育和规范中介组织,并建立高效畅通的现代化信息网络。大力培育发展社会化的矿业权评估、信息服务、代理、法律咨询、经纪等中间机构,发展中介机构,加强矿产资源储量评估师、矿业权评估师、拍卖师队伍建设,规范中介组织行为,提高从业人员素质和执业水平。同时,充分利用现代信息技术,提前在网上向全社会公开发布待出(转)让的采矿权信息以及相关的基础资料等,以体现公平竞争。

## 参考文献:

- [1] 吴鉴. 采矿业市场管理中需关注的几个问题[J]. 资源·产业, 2002, (3): 10-12.
- [2] 《矿业权评估指南》修订小组. 矿业权评估指南[M]. 北京: 中国大地出版社, 2004.
- [3] 王威. 关于解决采矿业“双轨制”问题的探讨[J]. 国土资源情报, 2006, (8): 19-22.
- [4] 徐孟军, 潘春光. 关于深化济南市矿产资源整合工作的思考[J]. 山东国土资源, 2009, 25(4): 5-7.
- [5] 李美亮. 矿业权价款征收制度研究[D]. 中南大学硕士论文, 2009.
- [6] 潘春光, 徐孟军, 徐东来. 一种矿山采矿业权评估办法研究[J]. 国土资源科技管理, 2008, (6): 90-94.

# Study on Getting Payable Mining Rights in Jinan City

XU Mengjun, PAN Chunguang, ZHANG Dali, KOU Wei

(Jinan Bureau of Land and Resources, Shandong Jinan 250014, China)

**Abstract:** Ore mining rights in the acquirement of law is a basic system. Combining with present condition of development of mineral resources management and economic development in Jinan city, study on realizing the compensation of getting and using mining rights is carried out. A series of scientific and reasonable policies of levying mining rights, compensation for the use and management of mineral resources are formed. It will provide some references for forming a standardized and scientific management system.

**Key words:** Mineral resources; mining rights; compensation; Jinan city