



日照市岚山矿业权市场 建设调查研究

王玉祥,徐启营

(日照市国土资源局岚山分局,山东日照 276807)

随着社会主义市场经济体制的建立与完善和我国成为世贸组织的正式成员,大力培育和规范矿业权市场,运用市场机制配置矿产资源显得日益紧迫和重要。适应这一需要,近年来岚山在矿业权使用制度改革方面作了有益的探索,取得了一定成效,但也存在一些问题。及时总结经验,找出不足,这对今后的矿业权市场建设十分必要。

1 矿业权市场状况

日照市岚山办事处位于日照市东南部,陆域面积 265km²,域内已发现 17 种矿产,探明储量或部分探明储量的 6 种,正在开发利用的主要有石棉、蛇纹岩、花岗岩、河沙、粘土等。现有采矿企业 45 家,从业人员 4100 余人。2001 年矿业总产值 1.4 亿元,矿业已成为岚山经济的重要组成部分。

自 2001 年推进矿业权使用制度改革以来,已有偿出让采矿权 9 宗,占矿业权总数的 20%,其中,协议出让 4 宗(花岗岩采矿权 1 宗、河沙采矿权 3 宗),招标出让 3 宗(花岗岩采矿权),拍卖采矿权 1 宗(河沙采矿权)。另外,改制矿业权 1 宗(市石棉矿与上海宝钢集团合资 1200 万元,成立“宝鑫矿业资源有限公司”,开采加工蛇纹岩)。采矿权市场配置率,河沙 100%、花岗岩 14%,蛇纹岩 50%。

2 市场配置资源成效

通过调查对比笔者发现,市场配置资源有以下成效:

(1) 采矿权人珍惜、保护资源的意识增强。采矿权的有偿取得,使采矿权人十分珍惜资源,不断采取措施加强对资源的开发保护,主动协助国土资源部

门监督管理。5 月 18 日岚山河沙采矿权拍卖后,采矿权人出动 2 台车、5 名工作人员,在主要路口、交通要道设置岗哨,举报私采乱运车辆,大力支持管理部门的执法管理工作。

(2) 资源开采利用率提高。市场配置资源是公开、公平、公正的竞争过程,优胜劣汰,开采技术、设备等资质条件好的采矿权人会脱颖而出,使资源开采利用率显著提高。通过对 16 家花岗岩开采加工企业的花岗岩开采利用情况调查对比发现,以招标方式取得采矿权的 4 家同以无偿方式取得采矿权的 12 家相比,花岗岩开采利用率平均提高 12%。河沙拍卖后,开采回采率提高了 17%;由于拍卖后沙资源价格大幅度上涨,促使建筑行业节约利用资源,沙资源利用率提高了 15%左右。

(3) 资源的经济效益提高。多年来,由于矿业权的无偿取得,致使矿产品低价销售,其经济效益没有得到充分发挥。岚山河沙拍卖前,河沙市场价格 17 元/m³左右,与岚山港口回填用土、乱石 12 元/m³相差无几。拍卖后,河沙市场价格上涨到 50 元/m³,这一宝贵的有限的和不可再生资源的价值才真正体现出来。

(4) 资源的国家所有权益充分体现。《矿产资源法》明确规定“矿产资源属国家所有”。矿产资源的国家所有权包括对矿产资源的“占有、使用、支配、收益”,但由于多年来矿业权的行政审批、无偿授予,国家在矿业权方面没有收益,税费征收比例也比较低,每年国家还要投入大量资金用于勘探,国有权益得不到体现;市场配置资源,取得采矿权必须先向国家交纳采矿权价款,矿产资源的国有权益因之得以实现。据统计,2001 年岚山河沙开采销售量约 160000m³、国家收取税、费 9.8 万元,每立方米沙国家收益不足 0.7 元,今年进行河沙采矿权拍卖后,储量 133000m³的河沙采矿权,拍卖价 890 万元。加上

开采销售过程中征收的税费,国家直接收益 400 万元,每立方米沙 30 多元。可见,采矿权的无偿授予使大量国有资产流失。

3 主要做法与经验

(1) 领导重视。岚山办事处十分重视矿业权市场建设,先后召开了 4 次办事处主任办公会,专题研究部署这项工作,成立了由办事处主任任组长,3 名副主任任副组长,国土资源、水利、林业、公安、交通部门主要负责人为成员的矿业权改革领导小组,下设办公室,具体负责有关政策的制定与落实。

(2) 制定、实施改革方案。制定了《岚山办事处矿业权改革实施方案》;通过市场调查分析,首选储量较大,开采加工技术简单,市场需求量大的建筑用沙作为改革适用矿种,从议标到招标、拍卖,到股份制,循序渐进,不断深化。

(3) 积极为市场机制开路,停止了矿业权的行政审批,取缔了部分开采规模小、资源开采利用率低的采矿点,加强了矿业秩序特别是即将进行招标采购的矿产资源开采秩序的治理整顿,先后查封了阿掖山地质环境保护区、城市规划区内的 6 家采石点和绣针河内的 14 处采沙点,为矿业改革创造了良好的市场条件。

(4) 加强矿业权市场管理。采矿权招标、拍卖后,从 7 个职能部门抽调 20 名工作人员,成立了综合执法大队,分班 24 小时值班巡查,严厉打击滥采乱运行为,维护好正常的市场秩序,保证了采矿权人的合法权益,增强了人们参与矿业权竞争的信心。

4 存在的问题

(1) 矿业市场竞争的不平等。目前大多数矿业权是无偿授予,少数几家是有偿使用,无偿与有偿并存,客观上造成了采矿权人参与市场竞争的条件不平等,形成了事实上的不公平。岚山现有 28 家花岗石开采加工企业中,26 家是无偿使用矿业权,4 家通过招标取得采矿权,他们生产的石子在同一市场销售,市场价格 38 元/ m^3 。无偿取得采矿权的企业,扣除加工费 6 元/ m^3 、人工费 8 元/ m^3 、运输费 12 元/ m^3 (运到岚山港)、资源费税 3 元/ m^3 外,每立方米有 7

元左右的利润;而有偿取得采矿权的企业每立方米有 4~5 元的采矿权价款,每方石子只有 3 元左右的利润。河沙采矿权拍卖价款 24.8 元/ m^3 ;加上机械挖掘、装车费 4 元/ m^3 ,资源费税(地矿、水利、税务、工商)8 元/ m^3 ,每方成本价已达 36.8 元/ m^3 ,而周边地区,如江苏的赣榆、临沂的莒南等地沙资源仍是无偿开采,运到岚山成本不过 30 元/ m^3 ,与岚山当地的沙在同一市场竞争,明显不平等。

(2) 市场运行监督管理机制不健全,有关矿业权改革的规章、制度不健全,对矿业权的市场运行缺少必要的调控措施。特别是对一些扰乱矿业权市场秩序的私采乱运和随意提高矿产品价格的行为,没有具体的处罚规定和标准。

(3) 市场秩序管理难度较大。岚山河沙矿权拍卖后,沙价格上涨,受利益驱动,私采盗运河沙现象严重。有些盗采者不择手段,出动人员盯梢,这里执法人员一出动,那里手机也打到采沙点;有的运沙车辆加盖帆布,伪装成其他货物;特别是一些社会地痞参与河沙经营,与执法人员对抗,甚至围攻威胁执法人员,给执法监督工作带来极大困难。

5 建议和措施

矿业权市场建设需要在实践中不断探索完善。为培育和完善矿业权市场,以下几个方面工作需要进一步加强。

(1) 加大矿业权使用制度改革的宣传力度。几十年来,矿业权一直是无偿授予,现在突然转为有偿使用,加上人们对矿业权市场建设方面的法律、政策知之甚少,思想会一时转不过来,只有加大有关法规、政策的宣传力度,才能为矿业权市场建设创造良好的社会舆论氛围。

(2) 健全完善规章制度。要在国家现有法律、法规、政策的基础上,尽快制定出台适合岚山实际的矿业权改革有关规定、制度,健全矿业权拍卖、评估等中介机构,创造公开、公平、公正的市场秩序。要依法规范操作,防止人为因素影响、“暗箱操作”,导致腐败现象发生。

(下转第 21 页)

3.6 运用经济手段,强化矿山地质环境保护与恢复治理

(1) 建立矿山地质环境保护和恢复治理履约保证金制度,严格矿山地质环境治理责任制。履约保证金应当不低于治理费用。采矿权人应当在领取采矿许可证的同时与国土资源主管部门签订矿山地质环境治理责任书,并分期缴纳治理保证金。保证金由当地国土资源主管部门代收,存入银行专户,专项管理,所有权属于采矿权人。采矿权人履行矿山地质环境治理义务,经国土资源主管部门验收合格,保证金及其利息应当及时退还采矿权人。采矿权人对矿山地质环境实行分期治理的,国土资源主管部门按治理费用将保证金分期返还采矿权人。

(2) 建立与市场经济体制相适应的多元化、多渠道资金投入机制,引导矿山地质环境恢复治理工程向产业化发展。要根据本地区实际,制定有关矿山地质环境恢复治理的优惠政策。在产业政策、税收、财政补贴、信贷、土地使用等方面对矿山地质环境保

护和恢复治理项目、矿山土地复垦项目给予支持,鼓励矿山企业和有关经济组织、单位和个人投资用于矿山环境恢复治理和土地复垦工作。鼓励、引导社会成立专门从事矿山地质环境治理和土地复垦的队伍。

3.7 依靠科技进步与技术创新,提高矿山环境保护工作水平

加强科技创新和新技术、新方法的推广应用,提高矿山环境保护工作的科技含量和水平。加强资源综合利用新技术、新工艺、新方法开发与推广应用,增加科技投入,促进资源综合利用技术进步、产业化。加大矿山环境地质学和环境工程地质学等研究领域资金投入,研究矿业开发过程对地质环境的各种影响及防治技术,研究矿业三废的处理和废弃物回收、综合利用技术,研究先进的采、选技术和加工利用技术,依靠科技进步,提高劳动生产率和资源利用率,保护矿山地质环境。

(上接第 12 页)

(3) 扩大市场配置资源范围。

今后凡新上采矿企业,能以市场方式配置的应坚持市场配置,最后以招标或拍卖方式出让采矿权。对原以行政审批方式取得的采矿权,可以通过协议方式出让,但采矿许可证到期的,需要延续开采的,必须通过市场方式出让。对地区之间矿业权的不平等问题,可以主动与周边地区协商,建议他们尽快通过市场配置资源,减少地区之间矿产品价格差异,创造公平的市场竞争环境。要在培育矿业权一级市场的同时,放开搞活二级市场。

(4) 加强执法队伍建设。市场配置资源后,市场秩序管理任务十分艰巨,单靠国土资源部门执法力量、力度不够,必须建设一支由政府牵头,各有关部门参加的反应灵敏、行动迅速、廉洁勤政、严格执法的高素质的联合执法队伍。

(5) 加强矿业秩序治理整顿。矿业秩序的好坏直接影响矿业权市场的建立。加强矿业秩序治理整顿,制定科学的开发利用规划,合理确定禁采区、限采区和开采区,从严打击私采乱运行为,可以促进矿业权市场的建设和发展。

(6) 加强宏观调控,加强对矿产资源开发利用及市场建设的战略研究,合理确定矿产资源开发规模、速度,使矿业发展与经济发展相适应。对不同的矿种应制定不同的开发政策,如河沙、花岗石等建筑用矿产资源,可以多划分几个矿区,通过招标采购出让采矿权,对采矿人设置一些限制条件,防止矿业权集中垄断市场,任意抬高矿产品价格,引发经济社会问题;对石棉、蛇纹岩等重要矿产,可以采取合资、入股等方式出让采矿权,以便促进优势矿产资源的开发利用,带动地方经济发展。