

# 论小型建材矿产的 矿业权制度改革

莒县国土资源局 杜永俊 厉运德 王忠民

为适应社会主义市场经济条件下市场配置资源的要求,国家实行了矿产资源有偿使用制度改革,县(市)国土资源管理部门对权限范围内矿产资源的开采一律要按照程序通过招标、拍卖或挂牌的方式出让采矿权。笔者认为相较其他矿产来说,小型建材矿产应首先进行矿业权制度改革,取消行政审批,进入矿业权市场,实行有偿使用。

## 1 小型建材矿产矿业权制度改革必要性

### 1.1 小型建材矿产现状是进行矿业权制度改革主要原因

建材矿产是最早被人们发现和利用的矿种,从早期的陶器、石器到现在的玻璃、水泥,建材矿产开发和程度和范围远远正超过了其他矿种,成为经济建设中不可缺少的重要生产要素。由于建材矿产大多出露于地表,开采容易,除了国家建立大、中型矿山外,乡镇企业、私营业主也纷纷涉足小型建材矿产的开发和利用,对一些“小而散”的矿产进行开采,以满足经济建设对建材矿产的多层面需求。

小型建材矿山在改革开放初期作为大中型矿山的补充,为缓解当时的建材市场需求压力,解决农村剩余劳动力问题,增加地方收入等方面起过非常积极的作用。但随着近年来矿业

权制度改革的不断深入,小型建材矿产企业的一些弊端也逐渐暴露出来。有的小型矿山企业越层越界,盗挖国有大、中型矿山企业的资源;有的技术落后、采富弃贫,造成资源浪费;在近一两年出现的安全事故中,有一半以上出现在乡镇小型矿山。因此,对小型建材矿产进行矿业权制度改革就显得十分必要了。

### 1.2 市场经济发展的现实是小型建材矿产进行矿业权制度改革的内在原因

人类的生产活动离不开建材矿产的使用。随着社会经济不断的发展,人们对建材矿产资源的需求越来越大。但建材矿产是有限的,在生产规模不断膨胀的同时,连常见的小型建材矿产也日益显得稀缺。因此必须通过一种有效的方式把有限的资源加以合理配置,以实现资源的最优作用。在社会主义市场经济条件下,小型建材矿产作为一种生产要素,在产权清晰的情况下,使用任何一类建材矿产都是有偿的。这会激励使用者以尽可能少的资源得到最大的效益,避免了对资源的浪费。同样,作为产品供给方的矿山企业也必须在矿业权市场上通过有偿取得的方式取得采矿权,进行生产,只有这样才能使有限的资源得到合理的配置。

在改革开放初期,由于经济基础薄弱,我国经济增长主要是通过增加生产要素投入数量来实现的增长,即

经济增长方式是粗放型的。而现在已具备了相当的经济规模,由粗放型向集约型转变,即经济增长主要是通过提高生产效率来实现。这种经济转型也要求我们改变对建材矿产的生产方式,即不能通过无偿取得采矿权的方式盲目“铺摊子”,否则只能造成了低水平的重复建设和资源浪费。因此培育、建设矿业权市场,把市场配置方式作为矿产资源配置的基础性方式,已成为必然的选择。

### 1.3 维护矿业权秩序是进行矿业权制度改革的直接原因

这些年来,由于人们对矿产资源国有的观念不强,由此引发的后果则是无证采矿、乱采滥挖、采富弃贫等现象,严重干扰了矿业秩序,国家每年都要进行运动式的整顿、检查,检查后上述现象又迅速回潮、反弹,矿业秩序一直得不到很好的维护。小型建材矿产中的零星石材开采尤其如此,无证采矿者采用“你进我退,你退我采”的办法,很难管理。这其中关键原因是管理者与被管理者的关系只对立,不统一。采矿权人认为维护矿业权秩序是矿管部门的事,与己无关,有的甚至有对立情绪。但建立矿业权市场后,进入市场的采矿权人出于自身利益的需要,会自发维护矿业秩序,与国土资源管理部门站在同一立场上,这就促进了矿业权秩序好转。可见,为了维护矿业秩序,也必须进行矿业权制度改革。

## 2 小型建材矿产已具备进行矿业权制度改革条件

任何一个市场都是由三个要素组成,即买方、卖方和交易标的(多为商品)而且交易标的对买方还必须具有价值和使用价值。《中华人民共和国矿产资源法》第三条规定:矿产资源属于国家所有,由国务院行使国家对矿产资源的所有权。这奠定了政府在矿业权市场中作为卖方的地位。一段时间内,小型建材矿产被投资者视为夕阳产业,不屑一顾。近几年来随着世界经济低迷,国内通货紧缩,原先作为投资热点的第三产业效益下滑;而从事小型建材矿业对劳动者素质要求不高,劳动力价格(即工资)也相应较低,而产品销路较好,投资回收期短。这些优点使中小投资者对投资小型建材矿产重又有了兴趣,这些人作为买方,为矿业权制度改革提供了机遇。作为交易标的的采矿权虽然是一种权力,但它也具有财产属性和商品属性。山东省建材矿产种类繁多,目前国家实行积极的财政政策,通过扩大内需,加大对基础设施的投入来刺激经济增长,山东省境内的高速公路、铁路等基础设施建设对建材矿产需求量大;另外,山东省经济发展很快,对建材矿产的需求量也很大,取得采矿权后矿产品的市场不成问题,可以获得丰厚的利润,采矿权的价值和使用价值也就体现出来了:从这几方面看,矿业权市场的三个要素都具备了。狹

另外,由于小型建材矿产多是在地表开采(地下开采成本过高),因此在矿业权市场上对投资人的素质、设备要求较地下开采矿山要相对低一些。如黄砂只需要采砂船和挖掘机就可以了,有的页岩矿只需要挖掘机作为采矿工具。但地下开采的矿产对“三率”指标、技术人员和设备都要求

较高,普通的投资者还不具备上述条件。一般来说,矿业权市场的门槛越低,进入市场的投资者越多,形成的竞争越激烈,越容易培育和激活矿业权市场。从这个角度看,当前小型建材矿产企业是最适合进行矿业权制度改革的了。狹

## 3 影响小型建材矿产矿业权制度改革的因素

小型建材矿产矿业权制度改革的成败是受各种因素影响的,其中既有主观因素,也有客观因素。主观方面的因素在于领导重视与否,矿管人员的心理状态等等。客观因素有三方面,首先,原有矿管力量强弱影响矿业权制度改革,有的市县矿管机构几年来几经撤并分合,始终处于机构改革的旋涡中,人员进出变动大,原有工作就没搞好,再进行矿业权制度改革难度就大。其次,相邻县市的矿业权制度改革情况也影响本地的矿业权制度改革。如山东省东部县市多已进行了矿业权制度改革,西部未改革的县市的矿产品有的就低价倾销,涌入东部县市,冲击建材矿产品市场,而且还争夺东部县市在外地占领的矿产品市场份额,这样就使东部的投资者不愿在本地矿业权市场上有偿取得小型建材矿产采矿权,影响矿业权制度改革。另外,矿业权制度改革牵扯到乡镇、村各方面的利益,有偿出让后国有收益的分配得当与否也会影响乡镇、村对改革的支持,进而影响矿业权制度改革的成败。狹

## 4 如何进行矿业权制度改革狹

对小型建材矿产依法进行矿业权制度改革的关键在于建立起公开、公正、公平的矿业权市场。这个市场必须是有形的,是通过设立固定场所,为矿业权交易和招标、拍卖提供场

地,为投资人提供建材矿产的各种信息,为矿产评估、法律咨询和拍卖行等中介机构提供服务场所的市场。国土资源管理部门应设立专门“窗口”,使相关单位能在此进行“一站式”服务,进而通过有形市场这个抓手,促进矿业权制度改革。狹

建设矿业权市场可以分两步走:一是建立和垄断矿业权一级市场,对黄砂、花岗岩、石灰岩、页岩等日常需求量大的建材采矿权应停止行政审批,通过有偿取得的方式使其自身价值得到最大的体现。二是逐渐建设矿业权二级市场,即依法流转的市场,与国土资源管理的另一个市场——土地市场一样。有偿出让的一级市场的建立,迟早会带动二级市场的形成,但目前只宜引导其自发形成,并且要随时加以规范,因为在一级市场尚不完善的情况下,盲目发展二级市场造成的混乱反过来会危及一级市场。狹

另外,建立矿业权市场要完善市场进入、运行规则、市场秩序、交易规范、行为准则等方面的相关法律、法规,并与矿产资源规划、地质环境保护等方面的工作结合起来。狹

综上所述,小型建材矿业在国民经济产业结构中属第一产业,即生产原材料的行业,在各行业中居基础地位。其重要地位决定了必须首先依法对它进行矿业权制度改革,建立矿业权市场,施行采矿权有偿使用,使小型建材在社会主义经济建设中得到优化配置,其价值得到最大体现。小型建材矿业权市场的建立同时也可以为其他矿种的矿业权制度改革提供借鉴,为进一步深化矿业权制度打下坚实的基础。