

全面推进两权有偿使用竞争出让



山东省国土资源厅副厅长 李锋

探矿权、采矿权(以下简称“两权”)有偿使用、竞争出让是国家为在社会主义市场经济形势下合理配置资源,推动矿业持续健康发展而设立的法律制度。山东省认真贯彻实施这一法律制度,统一、开放、竞争、有序的两权市场正在形成和发展。截止2003年5月份全省出让转让两权2111宗,获价款48.835亿元。仅2003年1-5月两权出让转让即达311宗,获价款11.383亿元。

1 法规制度与时俱进

探矿权、采矿权是探矿权人、采矿权人依法从事勘查、采矿活动的权利,是在矿产资源国家所有权不变的前提下对其占有、使用收益和处分的权利,所以它是财产权。伴随着我国改革开放的进程,山东省和全国一样,两权管理大体经历了4个阶段。一是管理无序的阶段。1986年我国第一部《矿产资源法》出台以前,国家没有两权管理法律制度。“有水快流”的政策、“靠山吃山”的观念加上短缺经济的需要,矿业发展的同时也伴随着乱采乱挖、破坏浪费资源现象的蔓延。二是有序无偿的阶段。1986年《矿产资源法》出台到1996年《矿产资源法》修改之前的10年,勘查、采矿活动纳入了依法管理的轨道。但是由于《矿产资源法》是在计划经济的框架下产生的,探矿、采矿的权利仍然由国家有关部门无偿分配,由地质矿产主管部门统一颁发或补发勘查许可证或采矿许可证,企业无偿取得、无偿使用,探矿权、采矿权不能流转,所以勘查许可证、采矿许可证只能是法律凭证,不是真正的财产权。

在上述两个阶段,由于计划经济条件下探矿权、采矿权的多部门管理和无偿分配的制度不适应社会主义市场经济新形势,造成了国家和勘查单位的探矿权(即财产权)大量无偿流失,地勘单位陷入困境,地勘工作全面萎缩;矿山企业对无偿取得的矿产资源缺乏珍惜和合理利用意识,开发盲目、利用率低的现象大量存在,加剧了矿产资源短缺的矛盾。三是两权有偿使用、依法流转的阶段。1992年党的十四大宣布我国实行社会主义市场经济制度。1996年修改后的《矿产资源法》发布实施,矿产资源法律制度 and 社会主义市场经济制度基本接轨。《矿法》明确提出了“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度和两权的转让制度。特别是1998年2月国务院240、241、242号令发布了《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》和《探矿权采矿权转让管理办法》,使我国矿产资源管理进入了探矿权、采矿权有偿使用、依法流转的实施阶段。探矿权采矿权由“凭证”变为真正意义上的“财产权”,为探矿权人、采矿权人在市场经济形势下建立投入产出的企业机制,通过依法经营探矿权、采矿权求生存求发展,从法律制度上铺平了道路,激活了探矿权、采矿权市场。四是两权竞争出让阶段。2000年国土资源部发布了《矿业权出让转让暂行规定》,中纪委驻国土资源部纪检组发布了《矿业权审批登记发证工作廉政建设规定》,开始了两权竞争出让,并步入纪律执行的新阶段。

两权招标采购挂牌竞争出让制度和《矿产资源规划》的出台,使市场配置资源被纳入宏观调控轨道,不仅推动了矿产资源规模开发、合理布局、科学利用,保护了矿业权人的合法权益,而且推动了诚信政府、阳光政府、高效政府建设。

2 整顿秩序优化环境

山东省已发现各类矿产150种,其中居全国前10位的58种,资源总量居全国第七位。矿山企业8600多家,从业人数89万人。年矿业产值近800亿元,占全省GDP的近8%。矿产品及其一次加工产品占全省工业产值的31.9%。全省81%的工业和99%的能源靠矿业提供原材料。矿业产值居全国第二位。黄金和煤炭、石油等重要矿产的产量分别居全国第一、二位。矿业开发的秩序不仅直接关系到全省两权市场能否健康发展,而且事关全省经济秩序和社会稳定。试想,无证采矿、乱采滥挖不制止,行政无偿分配资源的做法不终止,哪个探矿队伍还投入资金、进行风险勘查,哪个企业还花钱买探矿权、采矿权?所以勘查开采秩序是建立两权市场的前提。为此,国务院1995年33号文件《治理整顿矿业秩序,维护矿产资源国家所有权》等文件下发后,省政府几乎每年下发文件,连续8年以不同形式治理整顿勘查开采秩序。整顿治理坚持“政府抓、抓政府”、“反复抓、抓反复”。各级政府成立领导小组,政府和部门、企业层层签定责任书。各级国土资源部门牵头、会同有关执法部门、综合部门、企业主管部门成立工作机构,制定治理整顿方案,坚持密切配合、各司其职、齐抓共管。以各级领导、矿区群众、矿业权人为重点,利用各种形式、各种媒体宣传矿法、开展培训,提高珍惜资源、依法办矿、依法管矿的法律观念和知识水平。坚持全面治理和重点治理、专项治理相结合,突击查处和平时监管相结合,监督管理和矿业权人自律相结合,8年来,共取缔、关闭小建材、小煤矿等各类违法采矿4400余起,惩治违法人员250余人,矿产资源勘查开发秩序一年比一年好。1998年全省实现了矿业秩序全面好转,国土资源部在山东省召开了现场会。2001年实现了矿产资源勘查、开发秩序根本性的好转,各级政府和矿业从业者由致力

于有序开发转为着力研究科学开发、合理利用。整顿秩序为“两权”的公平竞争营造了良好环境。两权管理方面,1998年至2000年大力推进有偿使用制度,使行政分配无偿使用的两权制度成为历史;2001年又大力推进两权出让招标、拍卖、挂牌制度,开始了公开、公正竞争出让的新阶段。

3 加强资源宏观调控

两权市场建设的目的是推动矿产资源开发利用的“有序有偿、供需平衡、结构优化、集约高效”和可持续利用。按照上述标准衡量,山东省矿产资源开发亟待解决的主要问题:一是资源相对短缺。山东省矿产资源储量仅相当于全国的3.5%,居全国第七位,而年开发量为全国的16%,居第二位,石油、黄金、铁矿等45种主要矿产多数不能满足需要。二是矿山规模小、资源利用率低、结构布局不合理。全省8600处矿山,大中型矿山只居2.7%,难以形成规模开发、科学利用;石膏矿回采率不到20%,煤炭资源采出率只有30%多;矿山分布散乱、部分矿种开发供过于求。三是破坏环境。全省采矿造成地面塌陷320平方千米,海咸水入侵500余平方千米等。四是市场配置资源的盲目性日益显现。以上问题难以有效控制,因此急需做好矿产资源规划,加强宏观调控,使矿业权出让转让纳入规划的调控之下。2001年初,根据国务院对全国矿产资源规划的批复和国土资源部的布置,山东省着手编制全省矿产资源规划,于2002年9月由省政府发布实施;同时市、县规划编制也压茬进行。为了确保规划的科学性和权威性,省政府成立了以分管省长为组长、18个有关部门领导参加的规划工作协调小组,由国土资源厅、各有关厅局和山东省地质科学实验研究院组成的专家队伍集中搜集资料、论证研究、多方征求意见。规划根据可持续发展、市场经济原则和经济效益、资

源效益、环境效益相统一的原则确定了禁止、限制和允许的勘查开采区域和矿种。针对全省后备资源储量不足的实际确定了找矿靶区,规划期内可望增加一批大中型矿产地。提高了最低允许开采规模。如煤炭最低允许开采规模由1万吨提高到30万吨,个别开采边角煤的新建矿和现存生产煤矿最低规模必须在6万吨以上方可颁发采矿许可证。加强了开发利用方案、环境影响评价和安全条件的审查。规划期内停止新办石膏、饰面石材等采矿许可证。遇有影响规模开发、招标采购的重大问题省府领导亲自协调。如菏泽煤田和聊城煤矿预测区都是关系全省下世纪煤炭开发的重大问题,去年常务副省长和分管副省长分别召开协调会,强调必须按照规划,由省国土资源主管部门有步骤地组织探矿权、采矿权招标采购。新的城市、交通等基础设施建设要避免重要矿产资源。省领导指示各部门支持国土资源厅开展工作。几年来全省关闭了城市规划区、风景旅游区、地质地貌景观保护区、重要交通沿线和海岸线可视范围内的露天采矿。全省矿山数量由13000多个压缩到2003年的8600个。根据利用两个市场、两种资源的要求,山东省鲁能物矿公司和几大矿务局已到国外省外取得煤炭探矿权几十亿吨,拓宽了山东省矿产资源的开发领域。全省矿业合理布局、规模开发、科学开采、供需平衡、保护环境和充分利用国内外两个市场两种资源的新格局正在逐步形成。

4 规范两权一级市场

两权市场建设的目标是要统一、开放、竞争、有序。两权市场建设的重要环节是建立供需平衡的“市”和规范操作的“场”。供需平衡包括探矿和采矿需求平衡,采矿和矿产品市场供需平衡。供需平衡才能供需两旺,矿业才能健康发展和可持续发展。这要靠加强规划和宏观调控来解决。所

谓规范操作的“场”就是公开、公正和操作规范的交易场所。2000年11月,国土资源部《矿业权出让转让管理暂行规定》颁布后,山东省国土资源厅进行了认真学习和探讨,下发了认真贯彻暂行规定的通知,全省停止了无偿授予采矿权的做法。制定了《山东省矿业权招标采购暂行办法》以及招标、拍卖、挂牌出让公告、查询、运作程序、成交合同等一系列文件。进一步规范了评估工作,如对煤炭储量套改后压低可采储量等问题做了妥善处理。按照省政府简政放权的要求把厅79项审批事项压缩到31项,把审核发放勘查许可证、采矿许可证的时限由法律规定的40天压缩到20个工作日。重点项目特殊需要的可以3天办理完毕。各级实行窗口办文和审批程序、审批结果公示制,做到政务依法、诚信、公开、透明。贯彻中纪委驻国土资源部纪检组《矿业权审批登记发证工作廉政建设规定》,进一步强调了两权出让转让纪律。2001年选择青州、嘉祥、莱城、五莲、莱州、胶南等6县(市、区)进行了招标采购试点。各试点市、县成立了以市、(县)长任组长,国土资源、发展计划、监察、公安、财政、审计等部门主要负责人为成员的矿产资源使用制度改革领导小组,具体领导两权制度改革工作,协调关系,维护市场秩序,依法管理价款和保证工作经费。省厅对各试点县的矿点选取、实施方案一一协助把关并派人到现场指导。2002年4月,省厅在潍坊召开了全省采矿权市场建设工作会议,两权招标采购工作在全省全面展开。如胶南市储备河砂1700万立方米,花岗岩2941立方米,大理岩和白云岩13000立方米。仅两年分两次拍卖16宗河砂采矿权获价款3476.7万元,每立方米价款达26.9元。昌乐一次拍卖河砂50万立方米,获价款1765万元,高出底价1065万元,每立方米获价款35元。省厅去年10月挂牌出让昌邑县东辛庄一莲

花山地区铁矿探矿权,经竞买人多次竞价、最终以368万元成交,高出评估价120万元。

5 引导激活二级市场

所谓两权二级市场,应该是指社会投资所形成的两权转让市场。这应该是社会主义市场经济形势下两权的主体。由于目前有些规定仍把国家投资、地勘单位或企业持有两权登记的探矿权、采矿权的流转叫“转让”,因此本文所说的两权二级市场暂时也包括这一部分。国务院242号令发布之初,两权转让迟迟不能启动。主要问题:一是不想转让。许多探矿权人、采矿权人不知道两权是财产。不少地勘单位把探矿权无偿送人,只要对方答应以后地质工作仍然由他们做就心满意足了。许多企业改制做资产评估,不包括采矿权。二是不敢转让。有的部门越权行政,强令地勘单位服从他们的“资源分配方案”。三是不会转让。有些两权转让人由于种种原因转让价款迟迟不能到手。对此,山东省一方面层层举办法规培训班,一方面严格执法保护矿业权人合法权益,引导激活了两权二级市场。一是地质勘查社会投资连年增长。1996年全省地勘投资4097万元,其中市场投资不到一半;现在每年地勘投资超过3亿元,其中80%以上是社会投资。二是境外来山东省矿业投资和山东省到省外、国外投资年年增长。三是投资矿业的领域扩大,不仅包括传统矿业部门,而且包括非传统矿业部门和单位。如山东鲁能物矿公司1998年开始涉足矿业,目前已成为拥有几亿资产,从事煤炭、黄金、石膏等多矿种开发,并到省外投资的大型矿业公司。四是探矿权的有序流转,为地勘单位结构调整和生存发展注入了生机和活力。如1998年山东煤田地质局持有的巨野煤田郭屯井田和龙固井田的探矿权,分别以889.76万元和6001万元转让给了山东鲁能物矿公司和新汶矿业集团

公司。探矿权的成功转让打破了行业部门分配资源的传统做法,使矿业权进入了市场,激发了各方投资勘查开发巨野煤田的积极性。新汶矿业集团有偿取得巨野煤田的探矿权,基本解决了面临资源枯竭的难题;山东煤田地质局获得了大量资金,为地勘单位生存发展带来了转机。山东省第一地质矿产勘查院、山东冶勘一队也分别将评估确认价款为2500万元、6376万元的2处铁矿探矿权,作为股份与有关矿山企业实行股份制开发,使地勘单位步入了合作采矿的发展领域。五是采矿权的依法流转,促进了矿山企业资产的优化组合,企业效益大幅增加。乳山市针对本市黄金开采点多、矿小、资源浪费严重的实际,将10个濒临倒闭的小型黄金矿山兼并组建了两大黄金集团,形成了探、采、选、冶、加工一体化的黄金生产体系,年产黄金6000kg,各项主要经济指标居全国同行业的前列。兖州矿业集团公司的评估上市,大量吸纳国内外资金,为其发展壮大成国内规模最大、效益最好的煤炭企业发挥了重要作用。六是地勘单位、矿山企业观念转变,已把多方筹资、投资经营两权作为企业在市场经济形势下生存发展的重要手段。

6 法制体制尚需改革

从山东省两权市场建设的实践看,对当前一些理论问题还需要进一步深入探讨。一是矿业权的“出让”和

“转让”的概念需要进一步统一认识。由于有些文件把两权流转统称为“转让”;“出让”的概念是后来出现的,所以理解不尽相同。许多人把由国家出资形成、而由地勘单位和企业持有勘查登记或采矿登记的两权流转叫“转让”,因此回避招标、拍卖、挂牌,而以评估价或协商价转让,甚至要求以“赠予”方式转让。这不仅造成国有资产的流失,也造成地勘单位和企业的经济损失。笔者认为,“出让”是处置国家财产,是国家行为;“转让”是企业、个人处置自己的财产,是企业、个人行为。国家出资形成的两权,无论是委托谁进行勘查登记或采矿登记,两权都是国家的。其首次流转都是出让而不是转让,都应由国土资源主管部门依法组织招标采购挂牌出让。放弃出让权就是放弃国有资产管理权。

二是探矿权、采矿权的双轨制问题。由于经过勘探形成的探矿权、采矿权以及采矿权空白地都实行了有偿取得,探矿权空白地仍实行无偿登记,所以许多开采普通砂、石、粘土等矿产的采矿权申请人变为探矿权申请人,以求无偿取得大面积探矿权转而进行采矿或作价转让。这种现象如不加以控制,就会像房地产开发商大量圈占土地一样大量圈占两权,扰乱两权市场。笔者认为应尽快做出探矿权、采矿权并轨的有关规定。

三是关于老企业、新企业两权出让的双轨制问题。笔者认为,启动已

有矿山企业采矿权评估,有利于解决新、老矿山企业采矿权使用双轨制问题。对新建企业出让采矿权,既要坚持有偿,又要实行招标、拍卖、挂牌等竞争出让;对老企业采矿权出让不能招标采购的,应只强调通过评估有偿出让。有条件的企业,价款可向国家缴纳;无能力缴纳的可以采取以转作国家资本金或转作国家股份等合适的办法处理。

四是解决探矿权、采矿权评估双轨制和不断完善评估方法。山东省有许多煤炭、铁矿采矿权评估价吨矿不足1元,探矿权评估价吨矿不足1角钱,有的煤矿采矿权价款评估值是负数,而煤矿生产仍然有丰厚的利润,这显然是不合理的。同一个矿体按探矿权评估和按采矿权评估价款相差数倍,一般是按探矿权评估价款较低,这也是不合理的,并由此造成同一个矿产地,买方要求按探矿权评估,卖方要求按采矿权评估的争论不休。希望从两权评估方法和评估行为等方面进一步完善。

五是由于法规和部门干扰等原因,影响两权市场建设。如河砂资源采矿权的招标、拍卖,2001年和2002年上半年尽管有部门干扰,全省仍然推进较快;但是新的《水法》颁布后,难度增大了。又如招标、拍卖、挂牌出让及其价款处置、工作费用都没有法律规定,也增加了工作难度。希望法规对此作统一、明确的法律规定。

