

民营企业矿业权法律保护初探

枣庄市国土资源局 甘以诺 王锦虎 王锦浩

矿业权是探矿权和采矿权的总称。探矿权是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内,勘查矿产资源的权利,取得勘查许可证的单位或者个人称为探矿权人。采矿权是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利,取得采矿许可证的单位或者个人称为采矿权人。随着我国矿业权市场的逐步建立和完善,矿业经营、矿业权流转正在逐步纳入市场经济体系。在矿业领域,民营企业已占一定的比例。民营企业矿业权如何有效地按市场规律运行、如何保护,已经成为亟待解决的问题。

1 矿业权是一种法人财产权

矿业权是依矿产资源国家所有权权能分离而产生的,是由矿产资源国家所有权派生出来的他物权,具有不动产物权的某些法律特征,也是财产权的一种形式。设立矿业权,可以使矿产资源所有权与人们对矿产资源进行勘查、开采的权利相分离,构成独立的财产权。矿业权以矿产资源为基础,以市场为导向,通过相应的市场法则将资源转换成资本,将技术成果转换成商品,形成具有新的价值的财产权。因而矿业权也是从事矿产勘查、开采企业的投入所造成的法人财产权。一般说,法人财产权是法人企业对自己已经占有的资产具有一种完整的占有、使用、收益和处置的权利。拥有独立的财产是企业法人在法律上被承认的首要条件。

矿产资源有偿使用是《中华人民共和国矿产资源法》确立的一项基本制度。任何单位或个人要想成为矿业

权人,都必须支付一定的价款。这是贯彻党中央、国务院关于实施自然资源有偿使用制度的重要举措之一,也是我国矿产资源管理工作适应社会主义市场经济体制需要的一项重大改革。它确立了矿业权的财产权属性,有利于理顺矿产资源勘查、开发活动中产生的经济关系,明确有关当事人的权利义务。它有利于改善投资环境,吸引多渠道资金投入矿产资源的勘查开发,加快勘查开发进程,提高经济效益,维护民营企业矿业权人的合法权益,提高矿业权人珍惜、保护和合理开发矿产资源的意识。

2 民营企业矿业权的取得

《矿产资源法》、《矿产资源法实施细则》规定“国家对集体矿山企业和个体采矿实行积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理的方针,鼓励集体矿山企业开采国家指定范围内的矿产资源……”“国家依法保护集体所有制矿山企业、私营矿山企业和个体采矿者的合法权益……”

民营企业矿业权的取得,在《中华人民共和国矿产资源法》和国务院颁布的三个行政法规即《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》、《探矿权采矿权转让管理办法》以及《山东省实施〈中华人民共和国矿产资源法〉办法》、国土资源部下发的《矿业权出让转让管理暂行规定》、《探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法》等法律法规和规章中作了明确规定:由探矿权申请人和采矿权申请人向登记管理机关提出申请,登记管理机关审核批准后,登记发证。

根据《宪法》和《矿产资源法》规定,矿产资源属于国家所有,国家享有对矿产资源占有、使用、收益和处分的权利。国家通过依法设立矿业权,实现矿产资源所有权与经营权的分离;矿业权的有偿出让和依法转让,使矿产资源所有权得以通过市场实现。我国的矿业权市场分为以国家矿产资源所有权为核心的国家出让的一级市场和以供求关系为核心的二级市场。现行出让矿业权的方式主要有申请行政有偿授予、协议、招标、拍卖、挂牌等;矿业权流转的方式有出售、作价出资、合作、重组改制、赠与和继承等形式,其中出售和作价出资是两种主要形式。

3 民营企业矿业权管理存在的问题

由于我国矿业权市场正处在发展的初期,相关法律法规的不健全和各种遗留问题在一定程度上影响了矿业权市场的发展。民营企业矿业权在社会环境和自身经营管理等方面都存在一定的问题。

(1) 民营企业立法滞后。民营企业管理的法律法规不健全。矿业权出让流转、有偿使用制度不尽完善,弊端较多,不适应矿业权市场的发展。招标、拍卖出让矿业权是市场化的最佳选择,可有效地解决矿业权的财产权问题;但招标采购过程中,由于缺乏对民营企业主资质及资金等方面的审查,造成许多合法而不合理的问题。如:由于资金不足,导致民营企业主后续工作无力,勘查、开发工作无法进行;由于业主缺乏勘查开发经验及能力,大矿小开,采富弃贫,缩短

了矿山服务年限,造成资源严重浪费;更有甚者,连拍卖价款都无法兑现,使国家不能实现采矿权招标、拍卖的初衷,使资源闲置,延缓了矿业权市场的发展。另外,还没有真正为民营企业创造公开、公正、公平的竞争环境,民营企业主的合法权益还没有得到有效的法律保护。民营企业市场准入的门槛过高,企业的发展得不到有效的扶持,融资难等问题还不同程度地存在。

(2)少数地方政府法制观念淡薄,矿业权市场观念不强,资源资产性观念缺乏。思想观念上的差距,使他们往往错误地认为,矿产资源在当地管辖区域内,就是当地政府的。因此,一旦发现好的矿产资源,便对民营企业横加干涉,甚至将民营企业赶出工作区,从中谋取利益。

(3)部分地方政府部门管理不力,形成了对合法民营企业矿业权的严格管理和对非法企业矿业权的无效管理,甚至出现不该管的管了,该管的又没管好的尴尬局面。由于管理不力,矿业秩序没有根本好转,矿业权人合法权益缺乏保障。部分矿区非法采矿活动屡禁不止,矿业权人合法权益屡遭侵害,严重影响了正常的地质勘查、矿业开发工作,扰乱了矿业权市场。由于矿业秩序混乱,使原本想通过合法渠道获取矿业权的民营企业主望而生畏,不敢涉足;或认为根本没有必要花更大的代价获得矿业权,而直接加入了非法采矿的队伍。

(4)个别民营企业矿业权人法制观念淡薄,受经济利益驱动,违反法律法规,损害国家利益,非法探矿采矿。如:无证、越界探矿采矿;采取破坏性的开采方法开采矿产资源;非法转让矿业权;违法收购、销售国家统一收购的矿产品;探矿、采矿危及国家和人民群众财产生命安全的行为。

(5)民营企业矿业权人的合法财物及生产、工作秩序得不到有效保

护。社会上的不法分子盗窃、抢夺民营企业矿业权人矿产品和其他财物,破坏勘查、采矿设施,干扰矿区、作业区的生产、工作秩序事件时有发生。

4 民营企业矿业权的保护

逐步完善矿业权制度,建立一个产权界定清楚、权属关系有序、管理权限明确的新型矿业权格局是当务之急。有效保护、合理开发利用矿产资源,提高资源利用效率,使有限资源能优化配置,最大限度地减轻矿业对生态环境的破坏,保护民营企业矿业权人的合法权益,走资源可持续利用的发展道路是矿业权改革的重要内容。

(1)加快民营企业立法步伐,建立健全民营企业经营管理的法律体系,为民营企业发展创造公平竞争的法律环境,依法保护民营企业主的合法权益。因地制宜,制定矿业管理的政策,调动民营企业合理开发、保护矿产资源的积极性和主动性。对民营矿山企业与国有企业要一视同仁,做到不歧视、不干涉、多服务。禁止任何单位和个人进入民营矿山企业依法设立的矿区范围内采矿,维护其合法权益不受侵犯。

(2)强化法律法规的宣传教育。一是对各级领导的宣传教育,使各级领导真正做到该放开的放开,该管好的管好。要切实把培育和完善的矿业权市场的工作放在矿政管理工作的中心位置上来,加快矿业权市场建设。要抓住入世机遇,转变政府职能,营造良好的市场环境,推进民营企业矿业权市场的发展。二是对民营企业主的宣传教育,使民营企业矿业权人知法、懂法、守法,严格按法律法规办事,按程序办事,拿起法律武器维护自身合法权益。

(3)加强对民营企业矿业权的管理。加强规划的宏观调控作用,清理不合理产权。对一个矿区设立多个矿

业权的要逐步归并,以避免因争抢矿产资源产生矿业权纠纷和安全隐患;在规划以外和限制或禁止矿业开发的区域,要逐步取消矿业权,达到资源配置合法、有序、科学。

进一步完善民营企业矿业权有偿取得制度。矿业权招标采购应考虑综合因素。一是要明确区分矿业权拍卖对象。二要在加强对民营企业资质和资金审查的同时,综合评定各投标方提出的探矿方案,包括探采结合设想及安全、环境保护等内容,然后决定中标矿业权人。民营企业主在获得矿业权后,应立即进行实质性的工程施工,使资源转化为经济效益。否则,国家在出让矿业权后,只是得到一笔小钱,得不到如劳动就业和税收等更大效益。同时,还必须防止大矿小开,占用较多的储量,长期不能发挥应有的效益,要防止业主在获取矿业权后待价而沽,准备二手倒卖或转包,造成资源呆滞。三是要加强民营企业矿业权作为法人财产权的保护力度,对任何侵害民营企业矿业权的行为都应按相关法规予以制裁。

(4)明确各级政府的责任,维护民营企业矿业权的正常秩序。一是要加大对地方政府管理的规范和约束,监督地方政府执行、落实国家有关法规政策,防止地方政府和当地村民对民营企业矿业权人正常工作的干涉和阻挠。二是要对乱采滥挖的违法行为,对盗窃、抢夺民营企业矿业权人的矿产品和其他财物,破坏勘查、采矿设施,干扰矿区、作业区生产、工作秩序的不法行为加大打击力度。要加强对矿区的巡逻,维护矿业秩序,不应让民营企业矿业权人在承担探矿、采矿责任的同时,又承担护矿的责任。应成立一支专门的主要由地质、矿管、司法、环保等各方面专业人士组成的矿业监管队伍,监督矿业活动的全过程,负责矿山秩序的维护,保证勘查、开采工作的正常开展。