



以储备机制推动矿业权市场建设初探^{*}

刘相玉,赵成,周群

(泰安市国土资源局,山东泰安 271000)

摘要:作为国有资产的矿产资源如何有效地按市场规律运行,已成为建立我国现代矿产资源管理体制的核心问题。在矿业权一级市场不完善,二级市场发展不活跃,有形市场建设尚未全面推开的情况下,从矿业权市场建设中存在的问题入手,分析了建立矿产资源储备制度的必要性,对如何发挥矿产资源储备机制的推动作用提出合理性建议,以期推动矿业权市场建设。

关键词:矿业权市场;建设;储备机制

中图分类号:F407.1 **文献标识码:**C

作为国有资产的矿产资源如何有效地按市场规律运行,已成为建立我国现代矿产资源管理体制的核心问题。目前,矿业权一级市场尚不完善,二级市场发展不活跃,有形市场建设尚未全面推开,非法交易、变相转让矿业权现象还普遍存在。一级市场作为矿业权市场的基础和源头,对矿业权市场健康发展尤其重要,如何通过一级市场这个龙头有效带动矿业权市场健康快速发展,成为各级矿产资源管理部门研究的重要课题。

1 矿业权市场存在问题

1.1 政府主动抓局面未形成

(1)宣传不到位。依法有偿使用矿产资源的法制观念还未被各级领导、矿业权人全面接受,有的还停留在计划经济时代国家分配、无偿使用的思想上。思想认识的滞后,使矿业权市场发育明显慢于土地市场。

(2)基层政府推动机制未形成。矿业权的出让主要由市、县级国土资源部门操作,出让成本费用由同级财政分成中列支,而两权市场收益分配中地方政府收益比例偏低,造成组织矿业权出让的积极性不高。

(3)各地矿产资源丰度、开发利用程度以及在

地方经济中的地位不同造成了重视程度不一。矿产资源丰富地区,在丰厚利益的影响下,地方政府比较重视矿业权市场的整顿、管理和规范。而矿产资源贫乏地区,由于矿产资源产业的影响力偏低,矿业权市场发展迟缓^[1]。

1.2 矿业权流转存在薄弱环节

目前,矿业权非法转让行为比较普遍,有的转让不登记,有的擅自转包他人开采,有的以变更为名行转让之实。对私下非法转让矿业权行为,在调查取证时,矿业权人和受让方多数不配合,查处难度较大,即使查处也多采取督促其补办转让手续了事,很少进行严厉处罚,打击力度不够。目前,矿山企业多数属于小型矿山,发证权在县级国土资源部门。小型矿山由于规模小,经营门槛低,其流转数量和频率都很高,而小型矿山的转让审批权在省级国土资源部门,由于上报环节多,审批时间长,采矿权人不可避免地产生产畏难情绪。部分地方政府部门管理不力或者某种程度上的不作为也是导致矿业权非法流转现象普遍存在的重要原因。

1.3 矿业权价款评估存在漏洞

矿山企业有偿处置的采矿权价款是以评估价为依据,评估结果关系到国家资源性收益的多少。评估结果与储量核实报告及价款评估方法有着密切联

* 收稿日期:2010-12-23;修订日期:2011-02-22;编辑:王秀元

作者简介:刘相玉(1959—),男,山东泰安人,主要从事国土资源管理工作;E-mail:tazgb@126.com。

系,目前核实报告及评估报告大多由企业先期垫付费用,待缴纳采矿权价款时再扣除。部分矿山企业为了少缴价款,极力授意编制者压低矿产资源储量,虽然储量核实及价款评估有严格的编制规范和审查批准程序,但是由于企业储量数额大,指标选取也有一定余地,给国家收益造成了很多隐性损失。评估机构资质入门条件过于宽泛,评估市场存在恶性竞争现象,部分评估机构及评估师队伍素质与市场经济发展的需要还有差距^[2]。

2 建立矿产资源储备制度的必要性

2.1 维护矿业权市场秩序的需要

由于现有法律制度对探矿权使用费和最低勘查投入的规定偏低,致使相当比例的探矿权人不是以找矿为目的,而是圈而不探,伺机转让,牟取暴利^[3]。个人、企事业单位凭借搜集和掌握的地质资料,登记了相当规模的探矿权。这些探矿权一部分是原来国家投资探明的矿产地,没有大的勘探风险,一经转让就可以赚取巨额利润,使矿产资源国家所有权益流失严重,也扰乱了矿业权市场秩序。在现有相关法律法规尚不规范的情况下,建立储备制度,将有利于整治矿业权市场秩序,防止国有资产流失。对圈而不探的探矿权通过注销进行储备;对没能力进行勘探的探矿权通过收购进行储备;对国家已经探明的矿产地和有找矿前景的空白地进行全面勘查并纳入储备。对已经储备的各类探矿权,通过公开出让尽快形成政府收益。随着储备机制的建立和采矿权有偿使用制度改革的推进,规范储量报告和价款评估报告编制程序,由财政资金支付编制评估费用,有效防止企业故意缩小储量数据,逃避或少交采矿权价款,维护矿产资源国家所有的资产收益。

2.2 扩大矿业权市场的需要

以山东泰安为例,泰安市固体矿产储量占全省的一半以上。石膏、岩盐、自然硫、铁、煤等矿产储量丰富,虽然有些已经被探矿权、采矿权占用,但是由于总量大、面积广,通过全面规划和调整,可供储备的资源量非常可观。据初步测算,可纳入储备的石膏资源量100亿t,岩盐20亿t,硫30亿t,铁3.6亿t。煤炭资源储量已被生产矿山全部占用,现在正在开展煤炭资源有偿使用制度改革试点,境内所有煤矿采矿权应收价款收入可观。出让关闭煤矿剩余储

量、压覆煤炭资源储量以及为现有煤矿办理扩界,也可以形成可观的收益。另外,金、银、硫铁矿、各类灰岩、花岗岩、建筑用砂、萤石、长石、地热、矿泉水等矿种也有相当的储备潜力。

2.3 促进矿业权市场良性发展的需要

泰安市矿产资源丰富,开发利用程度高,矿业及下游产业一直是国民经济的支柱产业。随着矿业的快速发展,矿产资源消耗量越来越大。煤作为构成矿业产值的主要矿种,按照目前的生产能力,十几年后大部分煤矿会因为资源枯竭而关闭。要保持矿业经济的稳定增长,矿业开发必须由以煤炭开发为主向煤、铁、金、石膏、岩盐等多矿种规模开发转变。在今后相当长的时期内,全市矿业经济的持续快速发展很大程度上依赖于矿产资源的保障能力。建立矿产储备制度将有利于地质找矿,增加矿产资源储备。通过“储备”这个平台,统筹安排国家和地方财政资金进行公益性矿产资源调查和勘查;吸引社会资金用于地质勘查,获取更多的新增矿产资源储量;调节和优化矿业结构,重新合理配置和融合资源;发挥“两种资源、两个市场”的作用,拓展市外资源,缓解市内资源紧缺压力,以市场促进找矿,以找矿扩大市场,提高矿产资源对矿业经济的支撑能力。

2.4 矿产资源行政管理工作的必要补充

由于矿业经济迅速发展,矿产资源法律法规的部分规定已不能适应当前形势的需要,部分矿业权人钻法律的空子,对地表和露天矿产,以极少的勘查投入获取暴利;更有不法分子受经济利益驱动,无证乱采乱挖国家资源^[4]。对此,仅靠行政手段已达不到应有的整治效果。建立一级市场,则可以通过收购、登记、出让矿业权等经济手段来调控矿业权市场,疏堵结合,缓解行政管理压力,达到维护矿产资源勘查开采良好秩序的目的。

3 做好矿产资源储备工作的建议

3.1 调动地方政府积极性

相关部门应加大对无证开采、非法转让矿业权行为的打击力度,加强重点矿区的巡查,维护矿业秩序。对矿业权一级市场收益应进行合理分配,出让成本应在入库分成前予以扣除,充分调动地方政府保护资源,挖掘矿业发展潜力的积极性。

3.2 对可纳入储备的资源进行调查

(1)空白地中具备一定找矿前景的区域。对尚未设立探矿权、采矿权的空白区域进行全面调查,包括资料查阅和现场踏勘,对具备找矿前景的区域逐个建立档案,为政府纳入储备做好准备。

(2)尚未设立矿权的国家投资探明的矿产地。对计划经济时期国家投入勘查的矿产地进行调查,哪些已经被采矿权占用,哪些被探矿权占用,分门别类,登记造册,对资源储量情况进行分析评估,对出让方式进行论证,能出让采矿权的不能出让探矿权,实现矿产资源的收益最大化。

(3)灭失的矿业权。对注销的探矿权进行资料分析,对具备找矿前景和市场需求的注销项目进行登记,为重新出让探矿权做好准备。对已关闭生产矿山进行全面调查,搜集整理剩余资源的储量状况,结合现有相邻生产矿山的扩界,分析论证其再利用的可能性和出让对象及方式。

3.3 挖掘储备潜力

加强国家级公益性地质项目,通过基础性地质工作,为社会各界提供公共产品,为商业性地质勘查提供基础性地质信息,降低商业性投资风险,改善地质勘查投资环境,吸引更多的社会资金投入地质勘查。建立和完善各级矿产资源勘查基金,发挥地勘基金引导社会投入、拉动商业性矿产资源的积极作用,形成投入-成果-收益-投入的良性循环机制,增强地质勘查的自身造血功能^[3,4]。积极实施各类财政投资项目,矿产资源收益分配适当向基层倾斜,提高地方政府投入地质勘查的积极性。

3.4 加强监督管理为政府储备腾挪空间

通过探矿权年检和日常监督,强化县级国土资源系统的监督检查职能,充分发挥勘查督察员的作用。通过严格检查,对年检不合格的项目全部下达限期整改通知书,对整改情况跟踪核查,注重现场和原始资料核实,对不整改和经整改仍不合格的项目坚决进入处罚程序,力求各类违法勘查行为得到彻底查处。通过严格管理,使无投入或者投入很少的项目尽快注销,使投入不足的项目尽快充足投入,实现地质勘查的预期目标和任务。

4 结语

目前,国土资源部下发了关于建立健全矿业权有形市场的通知,充分说明了国家对于矿产资源市场建设的重视。影响矿业权市场建设的因素有很多,该文只是从通过矿产储备促进矿业权市场建设这个角度谈了粗浅的认识,希望能给从事矿产资源管理的同志一点参考。相信,随着矿业经济的快速发展,矿业权市场建设会迎来一个繁荣的发展期。

参考文献:

- [1] 胡远群.我国矿业权市场浅析[J].资源·产业,2003,25(2):32-33.
- [2] 苏文明.周霞.我国矿业权评估管理研究[J].江西有色金属,2005,19(2):16-18.
- [3] 李万亨.矿产经济与管理[M].北京:中国地质大学出版社,2000:142-157.
- [4] 冯建雄,从经济学角度浅析我国矿业权市场[J].资源·产业,2003,25(3):25-27.

Primary Study on Promoting the Mining Right Market by Using Reserve Mechanism

LIU Xiangyu, ZHAO Cheng, ZHOU Qun

(Tai'an Bureau of Land and Resources, Shandong Tai'an 271000, China)

Abstract: As state-owned assets, how to effectively run mineral resources according to market principles has become the core issue in establishing modern management system of mineral resources. Under the condition of imperfect first level mining market, non-active secondary market, and not yet fully opened physical market construction, from the aspect of problems occurred in mining right market construction, the necessity for establishing mineral resources reserve system is analyzed, and some reasonable suggestions for playing the promoting role of the mining right market.

Key words: Mining market; construction; reserve mechanism