

矿业权出让制度改革简述

自去年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《矿业权出让制度改革方案》(以下简称《中央方案》),确定山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆为试点省(区)以来,国土资源部通过出台有关文件、组织召开座谈会、开展调研等方式,加强指导,协调推进试点工作。各试点省(区)高度重视,迅速启动改革试点工作方案编制工作。下面我们具体简述全国性的《矿业权出让制度改革方案》以及个别试点省(区)出台的相关改革措施。

一、《矿业权出让制度改革方案》---全面推进竞争性出让 调整矿业权审批权限

为贯彻落实生态文明体制改革要求,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《矿业权出让制度改革方案》,要求以招标拍卖挂牌方式为主,全面推进矿业权竞争出让,严格限制矿业权协议出让,下放审批权限,强化监管服务;提出用3年左右时间,建成“竞争出让更加全面,有偿使用更加完善,事权划分更加合理,监管服务更加到位”的矿业权出让制度。

《中央方案》明确了改革主要思路,即以矿产资源规划为基础,以市场化出让为主线,以创新出让方式为重点,突出问题导向,坚持试点先行,全面推进矿业权竞争性出让,严格限制协议出让行为,调整矿业权审批权限,强化出让监管服务,确保“放得下、接得住、管得好”,建立符合市场经济要求和矿业规律的矿业权出让制度。要求坚持市场竞争取向,遵循矿业发展规律;更好发挥政府作用,确保矿产资源国家安全;保障国家所有者权益,维护矿业权人合法权益等基本原则。

完善矿业权竞争出让制度方面,《中央方案》强调,做好矿业权出让基础工作,对油气与非油气矿产等特殊情形下的重叠设置作出专门规定。除特殊情形外,矿业权一律以招标拍卖挂牌方式出让,由市场判断勘查开采风险,决定矿业权出让收益。改革矿业权出让收益管理,出让收益可按年度分期缴纳。对探矿权,取得勘查许可证时首次缴纳金额不低于一定比例,其余部分在转为采矿权后按年度缴纳。创新矿业权经济调节机制,全面调整探矿权占用费收取标准,建立累进动态调整机制,有效遏制“圈而不探”现象;根据矿产品价格变动和经济发展需要,适时调整采矿权占用费和最低勘查投入标准。

严格限制矿业权协议出让方面《中央方案》要求一般不得协议出让矿业权,特殊情形通过试点不断完善。协议出让范围严格控制在国务院确定的特定勘查开采主体和批准的重点建设项目,以及大中型矿山已设采矿权深部。协议出让必须实行集体决策、价格评估、结果公示,建立协议出让基准价制度,完善国家财政出资探矿权管理。

《中央方案》提出,下放审批权限、强化监管服务。国土资源部负责石油、烃类天然气、页岩气、放射性矿产、钨、稀土 6 种矿产的探矿权采矿权审批,负责资源储量规模 10 亿吨以上的煤以及资源储量规模大型以上的煤层气、金、铁、铜、铝、锡、锑、钼、磷、钾 11 种矿产的采矿权审批,其他原由国土资源部审批的下放省级国土资源主管部门。同时,强化矿产资源规划对矿业权出让的源头管控作用;严格出让交易监管,建立全国联网的矿业权出让信息公开查询系统;加强配号监管服务,全面实行痕迹管理;改革矿业权人监管方式,全面实行矿业权人勘查开采信息公开制度。

《中央方案》要求国土资源部、财政部等部门按照职责分工,加强协调,组

织做好改革相关工作。选取山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆 6 个省(区)有序开展试点。2017 年启动试点工作；2018 年在继续试点、总结经验的基础上，出台和修改完善相关规范性文件；在总结评估试点工作的基础上，2019 年在全国推广实施。

二、《湖北省矿业权出让制度改革方案》

湖北省委、省政府印发《湖北省矿业权出让制度改革工作方案》，明确了完善矿业权竞争出让制度、严格限制矿业权协议出让、下放审批权限和强化监管服务三大内容和 15 项工作任务。

作为全国 6 个矿业权出让制度改革试点省份之一，湖北将此次改革与国土资源节约集约示范省创建工作紧密结合，呈现出四大亮点：

- 1) 突出净矿出让，创新矿业权出让方式。矿业权出让前妥善解决好矿业权与土地使用权、林地使用权、道路使用权等其他权利之间的关系，让竞得人不再受土地、地面附着物及固定资产等权益制约，实现矿业权出让公开、公平、公正交易。
- 2) 突出生态开发，创建绿色发展示范区。突出以生态环境承载力为矿产资源开发底线的发展理念，强化矿产生态开发准入管理，实现资源开发、生态保护和社会效益的有机统一。
- 3) 突出“多规合一”，严守生态保护红线。切实做好矿产资源、土地利用、生态环境及城市开发边界等相关规划的衔接。
- 4) 突出科技管矿，强化监管服务体系。在全国率先实现矿产资源管理绿色化、信息化全覆盖，实行矿产勘查开采年度信息公示制度，强化事前事中监管、随机抽查、失信行为联合惩戒和信用等级评价制度，营造“依

法办矿、诚信办矿”的氛围。

三、 《江西省矿业权出让制度改革试点实施方案》

《江西省矿业权出让制度改革试点实施方案》主要包括四方面内容：一、指导思想；二、改革目标；三、改革内容；四、保障措施。其中第三部分改革内容为重点部分，主要包括五个方面内容。一是全面实行矿业权公开出让，严格实施矿产资源规划。二是严格限制矿业权协议出让，严格控制协议出让范围等。三是进一步规范已设矿业权的管理，规范与生态保护范围重叠矿业权的管理，规范探矿权增减面积，科学开发利用矿产资源等。四是继续简政放权下放审批权限，对省、市、县国土资源主管部门审批登记权限的采矿权矿种进行了非常明确的规定，继续将 34 个矿种之外的储量规模大中型非金属矿产采矿权审批下放给设区市国土资源主管部门，将原由省国土资源厅审批的磷、钾和储量规模中型（含）以下的钛、铋、汞、宝石、玉石等 7 个矿种采矿权（含新设、延续、转让、变更、注销审批）下放给设区市国土资源主管部门。五是加强事前管控强化监督管理，规范矿业权出让收益缴纳，严格矿业权出让、交易、审批监管，强化监督管理等。

四、 《贵州省矿业权出让制度改革试点实施方案》

2018 年 5 月 1 日，贵州省国土资源厅发布《贵州省矿业权出让制度改革试点实施方案》（以下简称为《实施方案》）。

（一）《实施方案》主要内容

《实施方案》分为：总体要求、改革试点内容和保障措施三方面，提出用 3 年左右时间，总结形成可复制、可推广的矿业权出让贵州经验，建成“竞争出让更加全面，有偿使用更加完善，事权划分更加合理，监管服务更加到位”的矿业权出让制度。《实施方案》原则上与《中央方案》的体例和内容保持基本一致，

主要变化是将矿业权出让制度改革与本省“三大战略行动”有机衔接，吸纳了本省 2012 年以来资源配置改革取得的成果。本省矿产资源勘查开发，要牢固树立和践行绿水青山就是金山银山的理念，强调生态优先，绿色发展，需融入国家对矿产资源权益金制度改革、探明储量的矿产资源纳入自然资源统一确权登记、绿色矿山建设的要求等内容。《实施方案》较《中央方案》篇幅增加较多，主要考虑是针对本省需要改革的突出问题，从完善矿业权竞争出让制度、严格限制矿业权协议出让和承接、下放审批权限，强化监管服务等三大点 16 个小的方面来进行撰写，细化了改革内容，使之在改革工作中更具有操作性。

(二)对几个主要问题的说明

一是在《中央方案》三条基本原则的基础上，贵州省结合大力贵州矿业领域生态文明建设的需要，在基本原则中增加了一条“坚持生态优先，集约节约优先，发展绿色矿业。”

二是从五方面把握改革重点。此次改革，重点是全面推进矿业权竞争性出让、严格限制协议出让、改革出让收益管理、创新矿业权经济调节机制、承接下放审批权限等 5 个方面。

——在完善矿业权竞争出让制度方面，明确“竞争出让是原则，协议出让是例外”思路，充分发挥市场配置资源的决定性作用，全面推进矿业权竞争性出让，由市场判断勘查开采风险，决定矿业权出让收益。同时，强调尊重矿业发展规律，做好矿业权出让前期准备工作，明确了矿业权出让条件和程序。对非油气矿业权与油气矿业权、砂石土矿业权与其它固体矿业权确需重叠的进行了明确。扩大出让区块各类地质资料和勘查成果公开范围，减少信息不对称。

——在严格限制矿业权协议出让方面，严格按照《中央方案》的要求，将

原 5 种协议出让情形调整减少为 2 种情形，即国务院确定的特定勘查开采主体和批准的重点建设项目、大中型矿山已设采矿权深部。同时强调，进一步规范协议出让程序、加强事后管控，协议出让必须实行集体决策、价格评估和结果公示；以协议出让方式取得的矿业权，10 年内原则上不得转让。提出财政全额出资开展勘查的，可以采取申请审批方式授予探矿权，不再缴纳探矿权出让收益和探矿权占用费，完成规定的勘查工作后注销探矿权，纳入国家出资勘查形成的成果清单管理。

——在改革矿业权出让收益管理方面，在《实施方案》中作了衔接，提出按照国家有关矿业权出让收益征收管理的相关规定，结合本省实际另行制定实施意见。

——在创新矿业权经济调节机制方面，充分利用经济手段有效遏制“跑马圈地”、“圈而不探”现象，全面调整探矿权占用费收取标准，建立累进动态调整机制。遵循矿业发展规律，减轻企业尤其是勘查企业的负担，避免出现矿业权人还未取得收益就要缴一大笔费用，前期负担过重等问题，提出改革矿业权出让收益管理，对于探矿权，取得勘查许可证时，首次缴纳金额不低于一定比例，其余部分在转为采矿权后按年度缴纳。探矿权转为采矿权的，不再另行缴纳矿业权出让收益。具体办法按照《国务院关于印发矿产资源权益金制度改革方案的通知》（国发〔2017〕29 号）和《财政部 国土资源部关于印发〈矿业权出让收益征收管理暂行办法〉的通知》（财综〔2017〕35 号）的相关规定，结合本省实际另行制定。

——在调整下放矿业权审批权限方面，此次改革，对省、市两级矿业权审批权限划分也作了相应调整。省国土资源厅承接国土资源部第 75 号部长令委托

下放的矿业权审批登记权限,负责除石油、稀土等 6 种矿产外的探矿权审批登记;负责煤(国土资源部 2011 年已授权下放)、锰等 29 种矿产的采矿权审批登记。除部、省国土资源管理部门负责审批登记 35 种矿产的采矿权外,其他原由省级国土资源管理部门审批的,全部下放到市(州)级国土资源管理部门审批登记。县级国土资源管理部门审批登记权限不变。对国土资源部下放的审批权限,本次未再下放。在下放矿业权审批权限同时,强化矿业权出让事前、事中、事后监管服务。

三是坚持统筹改革。将矿业权出让制度改革与国家生态文明试验区、内陆开放型经济试验区、大数据综合试验区,全民所有自然资源资产有偿使用制度改革、自然资源统一确权登记、探明储量的矿产资源纳入自然资源统一确权登记试点改革统筹,全面考虑、相互融合,将矿业权出让制度改革向纵深推进。

四是充分吸纳了《关于矿产资源配置体制改革的意见》(黔党发〔2012〕18 号)、《关于加强砂石土资源开发管理的通知》(黔府办函〔2014〕5 号)、《关于全面推进矿业权招拍挂出让制度的通知》(黔府办发〔2014〕33 号)、《省人民政府关于煤炭工业淘汰落后产能加快转型升级的实施意见》(黔府办发〔2017〕9 号)等制度建设和取得的改革成果,将“政府管控资源、市场配置资源、平台交易资源”的原则贯彻始终。增加了绿色矿山建设的要求。

五是以三大战略行动为统领。提出与大扶贫战略行动结合,鼓励矿产资源开发与农村“三变”改革融合发展,助推扶贫攻坚,构建矿产资源扶贫新机制。提出与大数据战略行动结合,加快智慧矿山业态项目建设,强化监管服务,实现资源勘查开发管理体系化、规范化、信息化、档案化。提出与大生态战略行动结合,推行“多规融合”,源头管控,坚持生态优先、严守生态红线,全面落实生态文

明试验区建设的要求，守好生态和发展两条底线，强化资源勘查开发合理布局、节约集约利用和矿区生态保护，发展绿色矿业。

六是减少审批程序、简化报件材料。明确提出简单沉积矿床或经简单地质工作就能查明资源的 21 种矿种（主要为岩石类）可由财政出资查明资源储量，不再新设探矿权，直接以招标投标挂牌方式出让采矿权；提出协议出让、招拍挂出让的不再进行划定矿区范围审批。将《土地复垦方案》、《矿山地质环境保护和综合治理方案》和《矿产资源开发利用方案备案意见》“三案合并”为《矿产资源绿色开发利用（三合一）方案》，减少了 2 个审批事项，又为全面推进绿色矿山建设找到了制度抓手。

七是探索建立“政府统筹、平台交易、部门登记”的矿业权出让新机制，新出让矿业权须国土资源管理部门会同发改、工信、环保、安监、林业、水利（水务）、住建、交通、能源等有关职能部门提出，明确出让方式，报同级政府，经批准同意后由国土资源管理部门移交公共资源交易平台公开交易，成交确认后，由竞得人凭出让合同和相关要件到国土资源管理部门申请矿业权登记。

八是新增加“完善矿业权退出及储备机制。”因自然保护区等生态红线需要变更或者撤回已经作出的矿业权许可的，应当依法给予矿业权人补偿。不符合现行矿业权准入条件的，不再批准矿业权延续登记。结合自然资源统一确权登记和探明储量的矿产资源纳入自然资源统一确权登记改革试点工作，进一步完善《贵州省矿产资源储备暂行办法》，探索建立矿产资源储备长效机制。

九是改革试点工作进度安排，2017 年制定《实施方案》，启动试点工作；2018 年在继续试点、总结经验的基础上，出台或修改完善本省相关规范性文件；2019 年总结评估试点工作，向国家和省委省政府报送试点工作总结报告。

十是《实施方案》的合法性。《实施方案》是对《中央方案》的细化，未突破《中央方案》的总体框架和基本内容。《实施方案》明确的矿业权审批权限，涉及到《矿产资源法》、《矿产资源勘查区块登记管理办法》（国务院令第 240 ）、《矿产资源开采登记管理办法》（国务院令第 241 ）及其配套文件有关规定的，国土资源部已以 75 号部长令明确以委托的方式下放给省国土资源厅。涉及《贵州省矿产资源条例》有关矿业权出让规定的，参照国土资源部以省长令明确，以委托的方式下放审批权限。

《实施方案》对完善矿业权竞争出让制度、严格限制协议出让、下放审批权限强化监管服务三个方面进行了详细规定，未设置自由裁量事项，也不存在与公共利益或不同利益群体之间发生冲突情况。