

矿业故事会

——中国矿业权制度变革史

一、矿业权的由来

矿业权这个概念从古罗马法时就出现了，在当时矿产资源被归为物矿业权的范畴，并且罗马法规定，矿产资源所有权属于国家，但国家可以将有些矿产出租给贵族和私人去开采。在古罗马时期的某些城市，很多自由人可以从国家或私人所有的矿产中租下某些矿坑，这些小矿主要向国家交纳一定数量的产品，凡愿意开采的开采者，个人可以取得开采出的矿产的一半，另一半要交给国家。西方矿业权的概念完善和发展的鼎盛时期是在二十世纪六十年代，那时随着西方国家大多走向了工业化，矿产资源的开发和利用也受到了前所未有的重视。

从上世纪 50 年代到上世纪 70 年代中叶，矿业是中国实行计划经济非常彻底的领域：地勘成果由中央财政出资并无偿向国有企业提供；企业消耗的地质勘查成果不计入矿产品成本，其货币价值沉淀在利润中上缴国家。

矿产资源无偿使用，这种高度计划经济的制度设计，是在当时生产生活对矿产品较低水平消耗的背景下运行的。到 1978 年，我国矿业总产值只有 242.6 亿元。

党的十一届三中全会，开启了重点搞经济建设，改革开放之火，先在那些矿产资源集中但经济落后的地区燃烧起来。“靠山吃山”成为当地农民脱贫致富的重要途径，由此引起的乱采滥矿业秩序问题，对原有矿产资源管理体制提出严峻挑战。

1986 年起，我国进行了矿产资源的有偿使用制度改革，致使中国矿业权市场不断发育。截止 2021 年底，我国原油产量为 19897.6 万吨，天然气产量为 2052.6 亿立方米。全国有效期内非油气探矿权共计 9426 个，登记勘查面积 10.66 万平方千米。

二、探矿权、采矿权入法

1986年3月19日，第六届全国人大常委会第15次会议通过《中华人民共和国矿产资源法》。该法第三条规定：“国家保护合法的探矿权和采矿权不受侵犯，保障矿区和勘查作业区的生产秩序、工作秩序不受影响和破坏。”“采矿权不得买卖、出租，不得用作抵押。”

1986年4月12日，第六届全国人大第4次会议通过《中华人民共和国民法通则》，其第81条规定：“国家保护合法的采矿权。”因此，探矿权和采矿权的概念早已为公众所熟知。

1994年3月26日，国务院颁布《中华人民共和国矿产资源法实施细则》，其中第六条规定：“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。”从此，探矿权、采矿权及探矿权人、采矿权人的概念有了权威解释。

三、矿权转让、出让制度的建立

1996年8月29日，第八届全国人大常委会第21次会议第一次修正《矿产资源法》。这是我国从法律层面正式确立探矿权、采矿权有偿取得和依法转让制度，也是对探矿权、采矿权实行资产化管理的开始。

同时颁布的还有《中华人民共和国煤炭法》，该法律是为了我国煤炭行业发展规范化、法制化，完善我国煤炭法律法规体系，合理开发利用和保护煤炭资源，规范煤炭生产、经营活动，促进和保障煤炭行业的发展，而制定的法律。于1996年8月29日通过，自1996年12月1日起施行。现行版本为第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议修改。

1998年2月12日，国务院同时颁布《矿产资源勘查区块登记管理办法》（国务院令第240号）、《矿产资源开采登记管理办法》（国务院令第241号）、《探矿权采矿权转让管理办法》（国务院令第242号），在行政法规层面较为系统地

细化了探矿权、采矿权的有偿取得和依法转让制度，明文规定探矿权、采矿权可以通过招标投标方式有偿取得，结束了单一的通过行政审批授予探矿权、采矿权的历史。

2000 年 10 月 31 日，原国土资源部印发《矿业权出让转让管理暂行规定》（国土资发〔2000〕309 号）。该部门规章进一步健全了探矿权、采矿权有偿取得和依法转让制度。

2003 年 6 月 11 日，原国土资源部印发的《探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法（试行）》（国土资发〔2003〕197 号）规定，除具有特殊情形外，矿业权一律以招标投标挂牌的方式授予。从此，矿业权审批登记机关一般不再采取协议出让方式授予矿业权，公开出让矿业权又新增了挂牌方式。

2003 年 8 月 27 日第十届全国人大常委会第 4 次会议通过《行政许可法》，认可了已探索、实施多年的矿业权出让制度，明确规定：实施有限自然资源开发利用行政许可的，行政机关应当通过招标、拍卖等公平竞争的方式作出决定。

《矿业权出让转让管理暂行规定》（国土资发〔2000〕309 号）第 17 条“以批准申请方式出让经勘查形成矿产地的矿业权的，登记管理机关按照评估确认的结果收缴矿业权价款”之规定，其实就是协议出让矿业权的具体做法；

《探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法（试行）》（国土资发〔2003〕197 号），规定了“主管部门不得以招标投标挂牌的方式”出让矿业权的五种情形，事实上，其中可以新设矿业权的，就是应当以协议方式出让的情形，但未明示。其中可以新设矿业权的情形是：符合矿产资源规划或者矿区总体规划的矿山企业的接续矿区、已设采矿权的矿区范围上下部需要统一开采的区域；为国家重点基础设施建设项目提供建筑用矿产；法律法规另有规定以及主管部门规定因特殊情形不适于以招标投标挂牌方式授予的。

2006 年 1 月 24 日，国土资源部发布《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》（国土资发〔2006〕12 号），首次使用矿业权“协议出让”概念，并列举了允许协议出让的四种情形。

2012 年 5 月 15 日，国土资源部发布《关于严格控制和规范矿业权协议出让

管理有关问题的通知》（国土资发〔2012〕80号），规定了准许以协议方式出让探矿权、采矿权的五种情形。

2015年9月29日，国土资源部发布《矿业权人勘查开采信息公示办法(试行)》，自2016年7月1日起施行，进一步加强矿业权人履行法定义务和合理开发利用矿产资源的监管。

四、近年的矿业权制度改革

2017年2月27日中办、国办印发的《矿业权出让制度改革方案》(厅字〔2017〕12号)，确定了新一轮矿业权制度改革方向。

2017年3月22日，国土资源部、财政部、环境保护部、国家质量监督检验检疫总局、中国银行业监督管理委员会、中国证券监督管理委员会联名印发《关于加快建设绿色矿山的实施意见》（国土资规〔2017〕4号），明确要求：“新立采矿权出让过程中，应对照绿色矿山建设要求和相关标准，在出让合同中明确开发方式、资源利用、矿山地质环境保护与治理恢复、土地复垦等相关要求及违约责任，推动新建矿山按照绿色矿山标准要求进行了规划、设计、建设和运营管理。对生产矿山，各地要结合实际，区别情况，作出全面部署和要求，积极推动矿山升级改造，逐步达到绿色矿山建设要求。”

2017年4月13日，国务院印发《矿产资源权益金制度改革方案》(国发〔2017〕29号)，将探矿权采矿权出让价款调整为矿业权出让收益，适用于所有国家出让矿业权，体现国家所有者权益。

2017年6月29日，《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）出台，从严、从紧明确了几项各地做法不完全统一的政策。

2018年3月13日，根据第十三届全国人民代表大会第一次会议批准的《国务院机构改革方案》，组建自然资源部，将原有国土资源部划归自然资源部，进一步细化管理机构。

2019 年 12 月 31 日，自然资源部发布《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》（自然资规〔2019〕7 号），自 2020 年 5 月 1 日起实施。其中最为重要的改革是：其一，积极推进“净矿”出让，认真审核、合理确定出让范围，避让禁止限制勘查开采区，并在出让前做好与用地用海用林用草等审批事项的衔接。其二，允许协议出让的情形收窄为：“稀土、放射性矿产勘查开采项目或国务院批准的重点建设项目，自然资源主管部门可以协议方式向特定主体出让矿业权。基于矿山安全生产和资源合理开发利用等考虑，已设采矿权深部或上部的同类矿产（《矿产资源分类细目》的类别，普通建筑用砂石土类矿产除外），需要利用原有生产系统进一步勘查开采矿产资源的，可以协议方式向同一主体出让探矿权、采矿权。”其三，开放油气勘查开采市场，规定“在中华人民共和国境内注册，净资产不低于 3 亿元人民币的内外资公司，均有资格按规定取得油气矿业权。”

来源：

百度百科、经济观察报、中国自然资源报、搜狐-铺路石第二、峻峰监理

编辑：

上矿所 Bouli Liu

免责声明：

本报告是基于上海联合矿权交易所认为可靠的已公开信息编制，但上海联合矿权交易所不保证所载信息的准确性和完整性。本报告所载的意见、评估及预测仅为本报告最初出具日的观点和判断，在任何情况下，本报告中的信息或所表述的意见并不构成对任何人的投资建议。本报告所载的资料、工具、意见及推测仅供参考，并非作为或被视为出售或购买证券或其他投资标的的邀请或向人做出邀请。

本报告版权仅为上海联合矿权交易所所有。未经上海联合矿权交易所书面同意，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制、发布、转发或引用本报告的任何部分。若上海联合矿权交易所以外的机构向其客户发放本报告，则由该机构独自为此发送行为负责，上海联合矿权交易所对此等行为不承担任何责任。

如未经上海联合矿权交易所授权，私自转载或者转发本报告，所引起的一切后果及法律责任由私自转载或转发者承担。上海联合矿权交易所将保留随时追究其法律责任的权利。