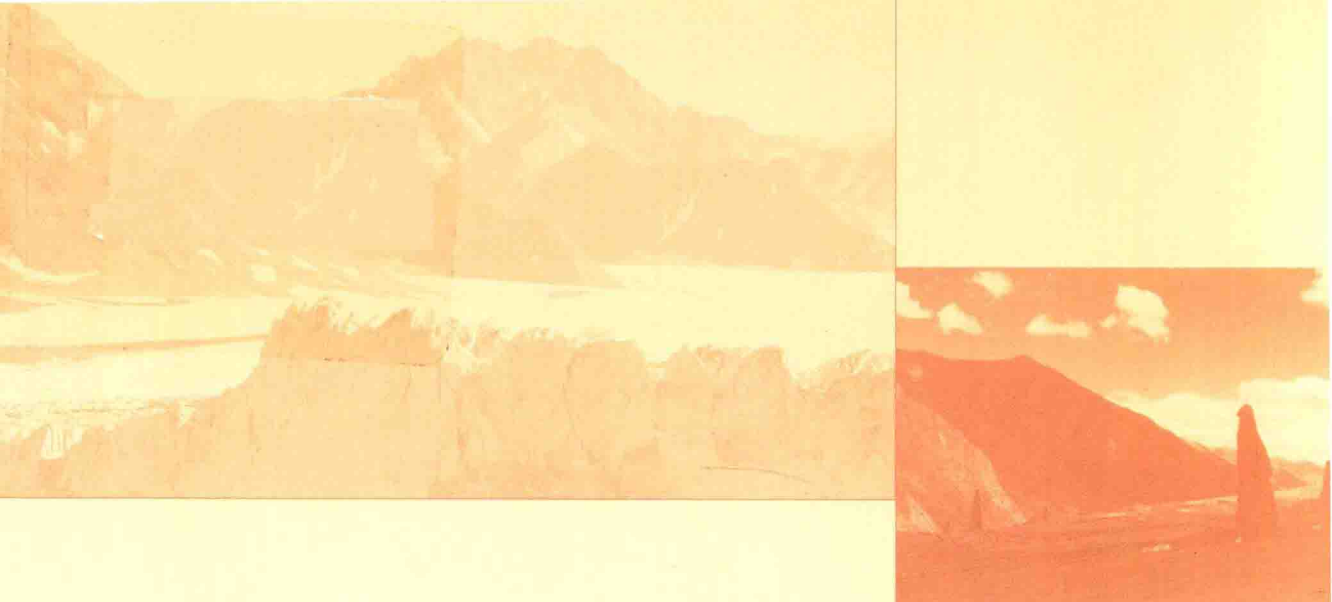




固体矿产探矿权 投放影响因素分析 及实证研究

王联军 著

地质出版社

固体矿产探矿权投放影响因素 分析及实证研究

王联军 著

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

固体矿产探矿权投放影响因素分析及实证研究 /

王联军著. — 北京: 地质出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-116-10635-2

I. ①固 … II. ①王 … III. 矿产权—研究—中国

IV. ① D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 261969 号

Guti Kuangchan Tankuangquan Toufang Yingxiang Yinsu Fenxi Ji Shizheng Yanjiu

责任编辑: 贺秋梅 房 媛

责任校对: 韦海军

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路31号, 100083

咨询电话: (010) 66554528 (邮购部); (010) 66554611 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 66554686

印 刷: 北京地大彩印有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 8.25

字 数: 180千字

版 次: 2017年11月北京第1版

印 次: 2017年11月北京第1次印刷

定 价: 68.00元

书 号: ISBN 978-7-116-10635-2

(如对本书有意见或建议, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

前 言

由于历史原因和制度因素，以及涉及多方的利益关系，探矿权管理一直是管理实践中的难点同时也是理论与制度研究的热点问题，而探矿权的投放则是其中的核心。研究探矿权投放，对于厘清理论困惑、指导管理实践都具有重要意义。

在考察全球及我国经济增长、矿产品价格与勘查投入周期性变化的基础上，提出了我国探矿权投放与经济增长、国际矿产品价格存在正相关关系，而与严格规范探矿权管理的相关政策发布负相关的假设，并开展实证分析进行验证。研究选取了2004～2013年10年期间我国各省探矿权投放的面板数据，并选择了铜、铅、锌、锡、镍、铝等6种伦敦金属交易所（LME）界定的基本金属矿种为固体矿产代表，以探矿权投放数量和勘查面积作为因变量，以居民消费品价格指数等6项指标作为控制变量，分别以国内生产总值、LME有色金属现货成交价格、政策因素为关键变量开展面板数据分析。结果显示：我国探矿权的投放，与经济增长及国际矿产品价格间存在显著的正相关关系，而与规范探矿权管理的相关政策文件存在显著的负相关关系。

在上述研究结果的基础上，从全国层面对我国2003～2013年间探矿权投放对国内经济增长及国际矿产品价格波动的响应过程及响应效果进行了分析，结果显示：我国新立探矿权数量、面积均对国内经济增长及国际矿产品价格波动有较好的响应关系，印证了省级数据实证分析的结论；对响应效果的分析显示，我国探矿权投放相对于矿产品价格波动的响应程度明显过度，引发了一系列的不良影响；而融资渠道不畅、收益分配制度不合理及矿产勘查监管措施乏力是其响应过度的主要原因，并就此提出了调控的必要性。

最后，提出了相应的政策建议：一是以“所有者权益分成比例”作为探矿权公开竞争出让的标的，以实现所有者与经营者共担风险，减轻探矿权人资金压力、降低探矿权人勘查风险和采矿权人价格剧烈波动风险，保持市场主体相对稳定；二是改革现行的探矿权使用费制度，提高基准费率，加大阶梯比，并设定浮动区间，以便于管理部门可根据市场波动情况开展有效调控；三是加快建立矿产勘查资本市场，以实现非矿资本理性有序地进入矿产勘查开采市场，减少非矿资本投资矿业盲目性，从而实现在一定程度上缓解探矿权投放量剧烈波动。

目 录

前 言

第 1 章 绪论 1

1.1 选题背景及意义 1

1.2 研究目标及拟解决的关键问题 2

1.3 研究内容 2

1.4 研究方法 3

1.5 主要成果及创新点 3

第 2 章 理论基础与研究现状 6

2.1 探矿权投放理论基础 6

2.2 我国探矿权投放和制度建设现状 9

2.3 已有研究与文献综述 15

2.4 概念界定与数据描述 22

第 3 章 经济增长对探矿权投放的影响研究 24

3.1 问题的提出 24

3.2 经济增长对探矿权投放的影响 24

3.3 小结 48

第 4 章 矿产品价格对探矿权投放的影响研究 49

4.1 问题的提出 49

4.2 矿产品价格对探矿权投放的影响 49

4.3 小结 72

第 5 章 政策因素变动对探矿权投放的影响研究.....73

5.1 问题的提出73

5.2 政策因素变动对探矿权投放的影响73

5.3 小结84

第 6 章 探矿权投放对影响因素的响应效应分析.....85

6.1 6 个矿种探矿权的响应过程分析85

6.2 全矿种口径的探矿权投放的响应过程分析106

6.3 探矿权投放响应后效的实证分析108

6.4 探矿权投放调控的必要性及国内实践112

6.5 小结114

第 7 章 完善我国探矿权投放管理政策的建议115

7.1 建立全国矿产勘查资本市场以理顺投资渠道115

7.2 建立风险共担机制以理顺分配关系116

7.3 提高持有成本以遏制“圈而不探”118

7.4 小结119

第 8 章 结论与展望120

8.1 结论120

8.2 研究展望121

参考文献122

第1章 绪 论

1.1 选题背景及意义

由于历史原因和制度因素，以及涉及多方的利益关系，探矿权管理一直是管理实践中的难点同时也是理论与制度研究的热点问题，而探矿权的投放则是其中的核心。研究探矿权投放，对于厘清理论困惑、指导管理实践都具有重要意义。

由于以中国为代表的“金砖四国”工业化的驱动，从2003年以来，国际矿业进入第四个增长周期，全球矿产勘探支出从2002年的29亿美元增加到2012年的最高峰值294亿美元，10年间增长了10倍。但2013年全球矿产勘探支出比2012年又大幅下降了29%，全球矿业处于振荡下行调整周期。从国内来看，我国探矿权投放对这次行情波动的响应也比较显著，根据国土资源部矿业权登记数据库数据，截至2014年6月30日，国土资源部矿业权登记数据库数据中有效探矿权数23901个，其中2002年12月31日以前设立3012个，这意味着2003～2014年12年间新立的53222个探矿权中，保留下来的探矿权数为20889个，过期、灭失、退出数量为32333个。其中，2003～2008年6年间新立探矿权数量达40751个，而2009～2014年6年间新立探矿权数量仅12471个，从年均新立探矿权数上来说，前者是后者的3.27倍。整体表现为与国际矿产品市场价格波动的精准合拍、过度反应。

新立探矿权数量的急剧增长，反映的是流动资本特别是非矿资本集中大量进入矿产勘查行业，在增加了我国矿产勘查投入水平的同时，也出现了圈而不探、投入不足、技术人员投入不足导致勘查质量下降等问题。

相对于其他商品，矿产品供给与需求长期价格弹性均较高，而短期价格弹性均较低，即：无论供给增加还是需求减少的时间均很长，从而使供不应求时，通过价格调节机制实现供求平衡的时间很长。矿产资源容易出现供给相对不足，与供给相对过剩交替出现的局面。价格表现上，就是市场价格的大幅波动，而矿产品价格的剧烈波动，会造成社会总体福利的巨大损失。为此，即使是市场体系成熟的国家也未放手让主要矿产品市场完全由价格机制去调节，而是通过建立国家战略储备与企业强制储备等手段，抑制价格的大幅波动。

与成熟市场体系的发达国家相比，现阶段我国的矿产勘查行业有着显著不同的特点：一是矿业权投放在我国是政府审批行为；二是国有地勘单位仍然是绝对勘查服务市场的主力；三是政府财政资金在勘查投入资本中占有相对较大的比重。基于上述三个方面的原因，我国政府对矿产勘查市场的调控能力相对较强，因而可以在研判经济增长及矿产品价格波

动趋势的基础上，提前预判市场对矿业权投放需求，从而采取相应的应对措施。为此，很有必要对我国经济增长、矿产品价格与探矿权投放之间的相关影响关系及作用机理有一个相对准确的把握。

1.2 研究目标及拟解决的关键问题

1.2.1 研究目标

对既往数据的研究表明，矿业属于典型周期性行业，矿业周期与全球宏观经济周期呈高度正相关。一般认为在全球层面上，经济增长、矿产品价格和矿产勘查投入三者之间的作用机理是：局部地区的经济增长导致矿产品需求的增加，从而拉动矿产品价格上涨，而矿产品价格上涨又直接引致矿产勘查投入的增加，而勘查投入的增加又在一定程度上显现为新立探矿权数量的增长。

在我国，从 2003 年国际矿业进入第四个增长周期以来，我国勘查投入大幅度攀升，与此同时新立探矿权数量也井喷式增长，这后伴随着国际矿产品市场价格的回落，新立探矿权数量也急剧下降，由此，作者得出国内探矿权投放也与国际矿业周期密切相关的初步假设，并试图通过 2004 ~ 2013 年 10 年间的省级面板数据及全国数据分析进行证实。

在上述研究的基础上，作者试图分析新立探矿权数量激增之后对矿产勘查行业的影响效应，并结合我国的市场及政策环境，研究提出趋利避害的政策建议。

1.2.2 拟解决的关键问题

本研究拟解决如下的关键问题：

- 1) 通过实证研究证实我国探矿权投放对经济增长、国际矿产品价格及探矿权投放规制政策的相关关系；
- 2) 弄清我国探矿权投放对经济增长、国际矿产品价格及探矿权投放规制政策的响应机制及驱动因素；
- 3) 系统总结 2003 ~ 2013 年间我国探矿权投放的综合效应；
- 4) 研究提出我国探矿权投放宏观调控的手段及政策建议。

1.3 研究内容

本书拟开展如下三个方面的研究：

- 1) 在考察全球及我国经济增长、矿产品价格与勘查投入周期性变化的基础上，提出了我国探矿权投放与经济增长、国际矿产品价格存在正相关关系、而与严格规范探矿权管理的相关政策发布负相关的假设，并开展实证分析进行验证；

2) 在实证研究的基础上, 对我国 2003 ~ 2013 年探矿权投放对国内经济增长及国际矿产品价格波动的响应过程及相应后果开展分析;

3) 在上述两项研究的基础上, 研究提出我国探矿权投放调控手段的政策建议。

1.4 研究方法

(1) 实证研究法

本次研究采用面板数据分析方法 (panel analysis) 对经济增长、矿产品价格与固体矿产探矿权投放三者关系开展数理实证研究 (empirical research)。

面板数据 (panel data), 也称平行数据, 或时间序列与截面混合数据 (time series and cross section data) 或混合数据 (pool data), 是指在时间序列上取多个截面, 在这些截面上同时选取样本观测值所构成的样本数据, 即个体在不同时点的重复观测数据。面板数据分析方法是最近几十年来发展起来的新的统计方法, 广泛应用于社会科学, 流行病学, 和计量经济学。面板数据可以克服时间序列分析受多重共线性的困扰, 能够提供更多的信息、更多的变化、更少共线性、更多的自由度和更高的估计效率。在本书的研究中, 首先运用面板数据的单位根检验与协整检验来考察经济增长、矿产品价格与固体矿产探矿权投放之间的长期关系, 然后建立计量模型来量化它们之间的内在联系。

研究选取了 2004 ~ 2013 年 10 年期间我国各省探矿权投放的面板数据, 并选择了铜、铅、锌、锡、镍、铝 6 种伦敦金属交易所 (LME) 界定的基本金属矿种为固体矿产代表, 以探矿权投放数量和探矿权新增勘查面积作为因变量, 以居民消费品价格指数等 6 项指标作为控制变量, 分别以国内生产总值、LME 有色金属现货成交价格、政策因素为关键变量开展面板数据分析。

(2) 对比分析法

通过我国探矿权投放数量与投放面积对国际矿产品价格波动、我国勘查投入对国际矿产品价格波动的响应程度对比, 作为我国探矿权投放驱动因素及后续影响研究分析的基础。

(3) 文献研究法

在综合研究已有文献的基础上, 提出了我国探矿权投放与经济增长、国际矿产品价格存在正相关关系、而与严格规范探矿权管理的相关政策发布负相关的假设, 并开展实证分析进行验证。

1.5 主要成果及创新点

1.5.1 主要成果

1) 2004 ~ 2013 年 10 年间的省级面板数据分析证实, 铜铝铅锌锡镍 6 种基本金属中

的铝铅锌锡镍矿的探矿权投放与经济增长及相应矿产品价格具有正相关关系，而与规范探矿权管理的政策有负相关关系；铜矿由于在短周期内的价格波动幅度较大且资源分布与经济增长存在空间上的错位而导致与经济增长及铜金属价格的相关性不明显，但与规范探矿权管理的政策具有与上述 5 矿种相同的负相关关系。

2) 与经济增长对探矿权投放的长周期影响相比，探矿权投放对矿产品价格波动的响应较为及时且非常显著；同时政策措施的调控效果影响非常显著，在较短期内明显超过矿产品价格及经济增长因素的影响效应。

3) 2003 ~ 2008 年，我国新立探矿权数量急剧增长，极大地摊薄了勘查投资增加所带来的单位面积投资强度增长效果，全国探矿权单位面积投资强度虽略有上升，但总体来说还存在较大差距。

4) 新立探矿权数量急剧增长与单位面积平均投资强度普遍不足共存的“悖论”，一方面显示出市场主体的不理性，另一方面也反映出矿产勘查投资渠道的不畅，同时也反映出政府宏观调控的不足。

5) 探矿权投放的实质是资源所有者的一种权利让渡，出让方和受让方，都是平等的市场主体，二者是公平自愿的合作关系，双方利益的结合点在于预期可能被发现的经济可采矿床的开发收益。因此，从公平的角度上来说，应当改变目前所有者前端分散获取收益的办法，改为后端分散实现收益，在有效缓解受让方资金压力的同时，也实现所有者和经营者的风险共担，更加有利于行业的健康可持续发展和国家资源安全。

6) 探矿权使用费是较为有效的探矿权投放调控手段之一，而我国目前的探矿权使用费政策远不能达成上述目的。为此，需要对我国探矿权使用费政策进行调整：一是提高探矿权使用费最低标准；二是设立一定的浮动区间以便于政府针对不同矿种的不同行情形势行使宏观调控权力，从而实现有效的“削峰填谷”，保证探矿权出让市场的相对平稳运行。

7) 国外经验表明，矿产勘查资本市场是非矿资本进入矿产勘查领域的较好形式，可以实现技术与资本的融合，降低了矿产勘查投资的准入门槛，有效减少非矿资本进入的盲目性并可极大地降低投资风险，并在很大程度上缓解新立探矿权数量暴涨的压力。

1.5.2 创新点

本项研究主要有以下 4 个方面的创新点：

1) 通过对我国 2004 ~ 2013 年 10 年间的铜铝铅锌锡镍 6 种金属探矿权投放的基于省级面板数据的实证研究，证实了 6 种金属探矿权投放与经济增长及矿产品价格存在显著的正相关关系，而与规范探矿权管理的相关政策的影响呈显著负相关关系；

2) 系统分析了 2003 ~ 2013 年探矿权投放对国内经济增长及国际矿产品价格波动的响应过程，并分析相应后果及主要影响效应；

3) 提出了政府应当以探矿权投放为抓手，加强对矿产资源勘查投资活动的调控的观

点，并提出对现行探矿权使用费标准政策的改革方案，以期通过探矿权使用费标准的调节实现对矿产资源勘查投资活动的调控；

4) 提出了资源所有者与矿业经营者风险共担的理念，创立了“资源所有者权益分成比例”概念，并指出探矿权和采矿权的出让均应当以“资源所有者权益分成比例”为公开竞争标的，从而实现资源所有者与矿业经营者共担矿产品价格风险的目的，有效促进矿产勘查开采。

第2章 理论基础与研究现状

2.1 探矿权投放理论基础

2.1.1 产权理论

产权理论认为：没有产权的社会将是一个效率绝对低下、资源配置绝对低效的社会。美国芝加哥大学教授罗纳德·科斯提出的“确定产权法”认为在协议成本较小的情况下，无论最初的权利如何界定，都可以通过市场交易达到资源的最佳配置，因而在解决外部侵害问题时可以采用市场交易形式。科斯产权理论的核心是：一切经济交往活动的前提是制度安排，这种制度实质上是一种人们之间行使一定行为的权力。因此，经济分析的首要任务界定产权，明确规定当事人可以做什么，然后通过权利的交易达到社会总产品的最大化。因此完善产权制度，对矿产资源开发利用和保护具有重大的作用。市场经济需要完善矿产资源产权，在保证国家对矿产资源宏观调控、统筹规划的前提下，应尽可能扩大产权的流转范围，因此建立产权交易市场是产权制度的客观要求，产权交易的结果最终将引导矿产资源流向最有效率的地区或部门，流向能为社会创造更多财富的用户。

马克思产权理论认为，产权首先是财产主体对财产所拥有的排他性、归属性关系或权利，实质上体现着人们之间的权利关系。产权制度是法律规定的财产制度，具有强制性，并在社会经济生活中起基础性的决定作用。产权制度具有激励创造、外部性内部化、降低交易成本等功能，并为经济行为的合作创造了条件。我国宪法规定矿产资源国家所有，因此，矿产资源产权属于国家所有，因而所有的法律与经济关系的发生都基于矿产资源产权国家所有的基础。

2.1.2 物权理论

物权是直接支配特定的物并排除他人干扰的权力。在我国，所有权制度、用益物权制度、和担保物权制度是我国物权制度的三大核心。物权的所有权包括占有权、使用权、收益权和处分权。用益物权是指所有权人以外的其他民事主体对他人所有物享有的以占有、使用、收益为目的的权利。它仅以所有权中的占有、使用、收益为全部内容，不具备处分权和恒久性，受所有权人设立用益物权时对标的物的使用方式、使用费用约定等的约束。有学者认为，从性质上来说，探矿权就是一种用益物权。

2.1.3 稀缺理论

稀缺性是指，相对于人的欲望，一定时空内的人力与非人力资源是无法满足所有人的所有需求的。稀缺规律是经济学的基本出发点，对稀缺资源进行合理配置并组织相应的生产、分配、交换与消费过程，是经济学产生和存在的全部理由。从理论上来说，它可以分成经济稀缺性和物质稀缺性。如果资源的绝对数量并不少，可以满足人类相当长时期的需要，但由于获取资源需要投入生产成本，而且在投入一定数量生产成本的条件下可以获取的资源数量是有限的、供不应求的，这种情况下的稀缺性就称为经济稀缺性。如果资源的绝对数量短缺，不足以满足人类相当长时期的需要，这种情况下的稀缺性就称为物质稀缺性。矿产勘查的探矿权、勘查资本和技术力量三要素，都不可能无限制供给，都属于稀缺资源，随着外部环境的变化，会显现出内部结构上的相对过剩或紧缺。

2.1.4 地租理论

马克思认为：“地租是土地所有权在经济上借以实现即增值价值的形式”，“真正的矿山地租的决定方法，和农业地租完全一样”。马克思指出：“不论地租有什么独特的形式，它的一切类型有一个共同点：地租的占有是土地借以实现的经济形式”。资本主义地租就是农业资本家为获取土地的使用权而交给土地所有者的超过平均利润的那部分价值。矿山地租指工业资本家为取得采掘地下矿藏的权利而向土地所有者支付的地租。由于矿山的数量有限，也存在着经营的垄断，使矿产品必须按劣等生产条件决定的生产价格出售，因而优中等矿山可以取得超额利润而转化为矿山地租。杨泓清（1999）也认为，马克思的地租理论和劳动价值论是矿业权评估的理论基础，前者适用于矿产资源本身价值评估，后者适用于地勘成果评估。

2.1.5 劳动价值理论

马克思的劳动价值理论认为，一切商品的价值都是由人的劳动创造的，凝结在商品价值中的社会必要劳动时间，是决定商品价格变动的终极原因。然而，随着现代经济生活的发展，劳动创造商品价值的形式和作用方式，已经表现出越来越多的丰富多样性。如果仍然拘泥于只有工人的生产劳动才可能创造商品价值的分析，就无法对下述复杂情况做出合理的解释了。本书认为，矿产勘查活动也是一种劳动，也创造价值，自然也应当参与分配。

2.1.6 分配理论

马克思把分配的含义分为两个层次。首先是生产要素本身的分配，这种分配关系决定着生产的全部性质和运动；其次是产品的分配，这种分配完全由生产决定，分配结构取决

于生产结构。在资本主义生产条件下，产品分为资本和收入部分，作为收入的产品也就是活劳动创造的价值，其中一种收入为工资，另两种收入形式为利润和地租。工资归劳动力所有者，利润归资本所有者，地租归土地所有者。

威廉·配第认为，商品的价值是由生产它所消耗的劳动决定的，生产商品所用的劳动时间决定了商品的价值量，价值量的大小受劳动生产率的影响，劳动分工会促进生产率的提高；工资是维持工人生活所必需的生活资料的价值，地租是土地产品的价值扣除生产资料的价值和劳动力的价值（工资）后的剩余部分，即剩余价值；生产资料的价值是既定的，地租的大小取决于工资的多少。

亚当·斯密认为，使用价值大的东西，交换价值往往很小；交换价值大的东西，使用价值往往很小。使用价值和交换价值不统一，形成一个“价值悖论”。在斯密看来，商品的价格或交换价值由三部分构成：即劳动工资、土地地租和资本利润；工资、利润和地租是一切收入的根本源泉；一切赋税和以赋税为收入来源的收入，归根到底都是来自这三种收入源泉；劳动不仅衡量商品价格中分解劳动的那一部分价值（即工资），而且衡量商品价格中分解成地租和利润的那些部分的价值。

在萨伊看来，生产三要素既然都创造价值，从而是价值的源泉，则各个要素的所有者就应分别依据这些要素各自提供的生产性服务，取得各自的收入：劳动的所有者得到工资、资本的所有者得到利息、土地的所有者得到地租。

19世纪70年代，作为传统经济学的对立面出现的。经济学家杰文斯、门格尔和瓦尔拉斯等人分别发表了自己的著作，他们放弃古典学派的劳动价值论，提出以主观效应为基础的边际效用价值论，形成了所谓的“边际革命”。边际学派认为劳动、资本和土地的收入分配是按相同规律决定的，那就是它们的效用，商品的价值决定于它的边际效用，商品的边际效用是递减的；劳动是不同质的，其本身就难以量化，如果用劳动来测量商品价值，就像用一把自身长度不确定的尺子来量物体的长度一样。边际学派所主张的效用，只是人们对商品使用价值的主观评价。

在新古典综合学派的分配理论中，他们把凯恩斯宏观经济学和新古典的微观经济学结合起来，把凯恩斯的财政政策和新古典的微观经济结合起来，形成美国混合经济的理论体系。再分配理论方面，他们继承了新古典学派的边际生产力理论，一般均衡理论和凯恩斯的国家干预主张，他的分配理论其实是三种观点的综合，反映在萨缪尔森的《经济学》教科书里。

收益分配理论认为，生产要素在收益分配中所占的比重主要取决于其在生产中的边际贡献的大小决定。矿产资源收益主要来源于矿产资源资产所有者财产权益和经营者的投资收益，经营者又可以细分为矿业权人、风险勘查投资人和勘查服务技术队伍三类，三者共同合作开展矿产勘查工作并依据贡献大小参与收益分配。

2.2 我国探矿权投放和制度建设现状

2.2.1 我国探矿权出让方式制度变革

我国探矿权出让方式制度变革大致可以分为六个阶段,包含四个层面的内容:即从探矿权的不分类到分类出让;从探矿权的无偿取得到有偿取得;从仅为行政审批出让方式转向行政审批与市场竞争出让方式相结合;从竞争性出让方式的任意性规定到强制性规定。

第一阶段(1986~1998年):探矿权采矿权不分类均采用申请审批方式无偿授予。1986年的《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称矿法)规定了国家在矿产资源管理中的所有权与使用权的适当分离原则,法律创立了探矿权和采矿权制度,但由于计划经济的烙印,仍然规定探矿权、采矿权由国家通过行政许可无偿授予并不得流转。1996年修改的《中华人民共和国矿产资源法》,适应市场经济体制转型的要求,确立了探矿权采矿权有偿取得制度且允许其有条件的流转,从此拉开了探矿权采矿权有偿授予的历史一幕。但此时的有偿取得具体指的什么矿法并没有明确,至国务院三个配套法规的出台。

第二阶段(1998~2003年):探矿权不分类以申请在先和招标、拍卖出让方式有偿出让;采矿权不分类以申请审批和招标、拍卖出让方式有偿出让。1998年颁布实施的《矿产资源勘查区块登记管理办法》(国务院240号令)(以下简称《办法》)对探矿权有偿取得制度的内容进行了具体规定。将探矿权、采矿权使用费和国家出资勘查形成矿产地的探矿权、采矿权价款作为探矿权采矿权有偿取得的两项基本制度。《办法》规定了探矿权依据申请在先的原则进行审批。《办法》第八条规定:“登记管理机关应当自收到申请之日起40日内,按照申请在先的原则作出准予或者不予登记的决定”,并在第十六条对出让方式进行了补充规定,“探矿权可以通过招标投标的方式有偿取得”。作为市场竞争的招标方式首次作为非强制性的规定出现在行政法规中。2000年国土资源部发布的《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)(以下简称《规定》)首次对矿业权出让作了定义。《暂行规定》第十五条规定,“矿业权出让是指登记管理机关以批准申请、招标、拍卖等方式向矿业权申请人授予矿业权的行为”。《规定》没有规定各种出让方式的适用范围,却规定了批准申请、招标、拍卖三种矿业权出让方式的基本程序,并突破《办法》(国务院240号令)的规定,将矿业权拍卖出让作为矿业权出让的方式。但由于这些规定都比较含糊,并且不具有强制性,在矿业权出让管理实践中通过招标、拍卖方式有偿出让探矿权的情形比较少见,申请在先的行政审批仍是此阶段探矿权出让的主导方式。此阶段较前一阶段矿业权的出让方式由单一的行政审批出让增加到行政审批、招标和拍卖三种方式,所增加的两种竞争方式均不具有强制性,矿业权取得从此由无偿变为有偿。

第三阶段(2003~2006年):探矿权分类以申请在先、招标、拍卖、挂牌四种方式出让;采矿权分类以申请、招标、拍卖、挂牌四种方式出让。2003年国土资源部发布实施的《探

矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)》(以下简称《办法》)初次建立了我国探矿权的分类出让制度,从国家出资、地质勘查程度、储量规模、矿种自然赋存条件、社会经济价值等要素方面,对不同情形的新设探矿权规定了招拍挂三种出让方式及各种方式的基本程序。《办法》规定了应当采用招拍挂方式出让的四种情景,即:国家出资勘查并已探明可供进一步勘查的矿产地、探矿权灭失的矿产地、国家和省两级矿产资源勘查专项规划划定的勘查区块;规定了新设采矿权应当采用招拍挂方式出让的四种情景,即:国家出资勘查并已探明可供开采的矿产地、采矿权灭失的矿产地、探矿权灭失的可供开采的矿产地、主管部门规定无须勘查即可直接开采的矿产、国土资源部、省级主管部门规定的其他情形。此阶段较前一阶段探矿权出让从不分类变成了分类,竞争出让方式由招标、拍卖两种增加到招标、拍卖、挂挂牌三种,三种竞争方式均具强制性,探矿权有偿取得的内涵发生变化(价款内涵的扩大)。《办法》还规定了必须限定采用招标出让的5种情形(略)和禁止招拍挂的4种情形(略)。自《办法》发布实施后各地以招拍挂竞争方式出让的探矿权采矿权数量迅速增多,对上述三种情形的新设探矿权采用招拍挂方式出让成为强制性规定。

第四阶段(2006~2011年):探矿权分类以申请在先、招标、拍卖、挂牌、协议5种方式出让;采矿权分类以招标、拍卖、挂牌、协议4种方式出让。2006年国土资源部发布实施的《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》(国土资发〔2006〕12号)(以下简称12号文)对197号文进行了修正完善,确立了现行探矿权分类出让管理制度的基本框架。12号文按照矿种不同将矿产勘查开采分为三类,对探矿权的出让方式重新进行了规定。12号文首次确立了风险分类出让管理探矿权的办法,即按照勘查风险将矿产资源分为高风险矿产类、低风险矿产类分别确定不同的出让方式。原则上高风险类矿产的探矿权采用申请在先的行政审批出让方式,低风险类矿产的探矿权采用招拍挂市场竞争出让方式,无风险类直接出让采矿权;对于国家级重点矿产资源开发项目、危机矿山资源接替项目等几种政策性优先情形则可以采用协议出让方式;对于环境保护有特殊要求的地区、共伴生组分多等原因对勘查开采技术有特殊要求的矿产地,探矿权的出让则必须采用招标方式。2010年《国土资源部关于鼓励铁铜铝等国家紧缺矿产资源勘查开采有关问题的通知》(国土资发〔2010〕144号)对12号文所规定的政策性优先协议出让范围进行了补充,将扩大探矿权采矿权毗邻区域范围,属国家紧缺矿产的情形进行优先协议出让,对应当招标的情形进行了补充,规定低风险类国家紧缺矿产主要采用招标方式出让,并对《矿产资源勘查开采分类目录》中的铁矿分类进行了调整。

这一阶段较前一阶段的探矿权分类更为明确,以勘查风险高低作为分类原则,并增加了政策性优先照顾特殊情形下的协议出让方式,对必须进行招标的条件进行了修改。12号文提出了直接出让招拍挂直接出让采矿权的3种情形,采矿权协议出让的几种情形,基本奠定了采矿权分类有偿出让的政策基础。

第五阶段:(2011~2016年)规范完善12号文确定的风险分类出让方式制度,探索细

化完善现行分类、优化竞争方式。2011 年部发布的《国土资源部关于进一步完善矿业权管理促进整装勘查的通知》(国土资发〔2011〕55 号)(以下简称《通知》)对 12 号文作了一些补充,对协议方式出让探矿权进行了补充规定“除按照 12 号文规定可以协议出让的四种情形之外,已设探矿权需要整合或因整体勘查扩大勘查范围涉及周边零星资源的,可以协议方式出让探矿权。各地不得擅自扩大协议出让范围”。《通知》对整装勘查区探矿权出让方式区别其他区域做出了特别规定,即“整装勘查区主攻矿种空白区的矿业权设置,要与推进已设矿业权整装勘查相结合,可优先配置给整合主体,其他空白区的探矿权向社会公开出让,不收价款”,并对优化竞争条件和方式进行了补充规定,即“出让中遵循三优先原则,即投入大勇于进行深部钻探的优先,国有地勘单位和社会资本联合成立企业,实行资本和找矿技术相结合的优先,勘查单位和矿山企业联合成立企业实得探采一体化的优先”。《通知》还规定在符合矿业权设置方案的前提下,根据技术能力、勘查力量和找矿业绩,为国有地勘单位合理配置高风险勘查空白区的探矿权。《通知》对探矿权分类出让方式的补充规定从实质上是沿着 12 号文的脉络,向细化完善现行分类、优化竞争方式方向所延伸。具体来说,将 12 号文中协议出让的条件明确从四种扩大到五种,并将协议出让的内容进行的扩充,增加了“整装勘查区主攻矿种空白区”这一分类出让控制因素,增加了“可优先配置给整合主体”和“国有地勘单位”的协议出让对象(需要说明的是,这种优先配置虽然没有明确规定是现有出让方式中的哪一种,本书将其理解为一种阶段性的、不具有普遍适用性的特别协议方式,因为从实质上它属于政策性优先的范畴)。从出让方式上,增加了一种对“整装勘查区之外空白区的探矿权向社会公开出让,不收价款”这一“零价款竞争出让方式”。2012 年,部发布的《国土资源部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)明确了可以协议出让矿业权的 5 种情况:国务院批准的重点矿产资源开发项目和为国务院批准的重点建设项目提供配套资源的矿产地;省级人民政府批准的储量规模为大中型的矿产资源开发项目;为列入国家专项的老矿山(危机矿山)寻找接替资源的找矿项目;已设采矿权需要整合或利用原有生产系统扩大勘查开采范围的毗邻区域;已设探矿权需要整合或因整体勘查扩大勘查范围涉及周边零星资源的。可见,我国探矿权出让方式制度在 28 年间经历了大致五个阶段的变革后,目前形成了以 12 号文确定的以勘查风险分类出让为基本原则——高风险类矿产的探矿权申请在先、低风险类招拍挂出让;以政策性优先协议出让、有特殊技术要求的招标出让的制度体系。

第六阶段:(2017 年~)全面推行招标、拍卖、挂牌出让,严格协议出让,取消申请在先。

2017 年 2 月,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》,从 5 个方面对矿业权出让制度改革确立了框架:一是全面推进矿业权竞争性出让,取消了申请在先,并且对招拍挂给出了优先顺序。除协议出让等特殊情形外,对所有矿业权一律以招