

WOGUO KUANGYEQUAN
FENJI SHENPI ZHIDU YANJIU

» 我国矿业权 分级审批制度研究

国土资源部油气资源战略研究中心

地 质 出 版 社

我国矿业权 分级审批制度研究

国土资源部油气资源战略研究中心

许书平 吴裕根 张应红 著
程绪平 丁 锋 孔 宇

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

内 容 提 要

本书全面总结了我国矿业权分级审批制度现状,系统梳理了我国矿业权管理相关法律法规,理清了我国矿业权分级审批制度发展演变历程和部、省两级审批权限调整变化过程,总结矿业权分级审批制度经验做法,指出存在的主要问题,跟踪中央、地方矿业权审批简政放权改革进展,提出合理划分矿业权审批权限总体思路、保障措施和方案建议。

本书可供矿业权行政管理人员、科研人员及相关专业高校师生参阅。

图书在版编目 (CIP) 数据

我国矿业权分级审批制度研究 / 许书平等著. —北京:地质出版社, 2016. 8

ISBN 978-7-116-09911-1

I. ①我… II. ①许… III. ①矿产权-分级-审批制度-研究-中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 202812 号

责任编辑:柳 青

责任校对:张 冬

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)66554632(编辑室)

网 址:<http://www.gph.com.cn>

传 真:(010)66554686

印 刷:北京地大彩印有限公司

开 本:880mm × 1230mm 1/32

印 张:3.625

字 数:110 千字

版 次:2016 年 8 月北京第 1 版

印 次:2016 年 8 月北京第 1 次印刷

定 价:25.00 元

书 号:ISBN 978-7-116-09911-1

(如对本书有建议或意见,敬请致电本社;如本书有印装问题,本社负责调换)

前 言

党的十八大以来，党中央、国务院高度重视行政审批制度改革，大力推进简政放权、转变政府职能。党的十八届三中全会提出，要进一步简政放权，深化行政审批制度改革，最大限度减少中央政府对微观事务的管理。新一届国务院组成以来，把推进行政体制改革、转变政府职能作为开门办的第一件大事，把简政放权、放管结合、优化服务作为“先手棋”和“当头炮”。

按照中央部署，国土资源部大幅取消矿业权相关审批事项，大力推进矿业权审批权限下放，成效显著。经国务院批准，已取消了探矿权采矿权协议出让申请审批、矿业权投放计划审批、煤炭矿业权审批管理改革试点省煤炭矿业权审批项目备案核准、矿业权设置方案审批或备案核准等多项行政审批事项。为加快推进矿业权审批权限下放，实现“放得下，接得住，管得好”，国土资源部不断创新矿业权分级审批管理制度，健全完善矿业权审批权限划分标准和授权方式。

但近年来，由于矿产资源管理形势和矿业市场形势发生了重大变化，矿产资源法律法规及相关配套管理措施未能及时跟进，矿业权审批权限分级管理制度已逐步显现出不适应当前管理的实际，在矿业权管理中存在的一些深层次矛盾和问题尚未得到有效解决：一是矿业权审批存在“一放就乱、一乱就收”的问题；二是地方为争夺矿产资源配置权，存在违规越权审批，人为造成“大矿小开、一矿多开”的问题；三是中央对地方审批的矿业权，存在宏观调控抓手不够的问题；四是中央与地方对各自审批的矿业权，存在政策不一致，在管理上形成“双轨制”的问题；五是矿业权管理层级越高，审批所经的层级和环节就越多，存在审批效率低和审批成

本高的问题；六是按勘查投资规模、勘查面积等划分矿业权审批权限，存在政策执行刚性不强的问题。

在此背景下，全面梳理总结矿业权审批分级管理相关工作，提出一些具有针对性和可操作性的政策建议，供国土资源部决策参考，既是矿政管理支撑工作人员的责任也是义务。为此，国土资源部油气资源战略研究中心设立科研项目开展专题研究，做了大量基础研究工作：一是系统梳理了自民国以来我国颁布实施的矿产资源法律法规，理清了我国矿业权分级审批制度发展演变过程；二是系统梳理了自1998年矿业权授权审批制度建立以来，部、省两级矿业权审批权限调整变化过程；三是通过大量查阅各类文献资料，与各级管理人员、矿业权人、专家等座谈、研讨、咨询，深入了解矿业权分级审批制度和审批权限划分现状，全面总结管理中好的经验做法，剖析存在的主要问题；四是与广东、湖北、内蒙古3省（区）国土资源系统科研单位合作，跟踪研究3省（区）矿业权分级审批制度改革探索工作进展，总结经验做法，指出问题；五是对国土资源部正在开展的矿业权审批制度改革工作进行跟踪研究，总结经验做法，提出改进建议；六是对中央与地方事权划分、行政审批制度改革进行研究，把握简政放权、转变管理职能发展方向和最新要求；七是在上述研究工作的基础上，对现行管理制度与历史上不同时期的管理制度、国土资源部与地方国土资源主管部门正在开展的管理制度改革探索，进行比较研究，去粗取精、去伪存真，提出合理性的政策建议。

本书是在国土资源部油气资源战略研究中心领导下，在国土资源部矿政管理相关司局指导下，在内蒙古自治区国土资源信息院、湖北省矿业权储备交易中心、广东省国土资源档案馆的大力支持下，在国土资源部油气资源战略研究中心有关处室的大力协助下完成的，在此表示衷心感谢。同时，也要特别感谢冯驰、董晓方、郭丽娜、史登峰、王升辉、卜小平、孟刚、冯志刚、刘丽君、王楠、姜文利、叶晗等为本书写作过程中所提供的各方面帮助。

由于水平和时间所限，本书所做的研究性工作还只是局部的和阶段性的，不妥之处在所难免，敬请批评指正。

目 录

前 言

第一章 我国矿业权审批管理概况	(1)
第一节 矿业权审批登记制度建立	(1)
第二节 矿业权审批事项和内容	(2)
一、探矿权审批事项和内容	(2)
二、划定矿区范围批复	(7)
三、采矿权审批事项和内容	(8)
第三节 建立矿业权审批登记制度的重要意义	(10)
一、充分体现矿产资源国家所有权意志	(10)
二、避免重复勘查,提高资金利用效率	(10)
三、保护矿业权人合法权益	(11)
四、维护矿产资源勘查开发秩序	(11)
五、加强矿产资源勘查开发宏观调控管理	(12)
第四节 矿业权审批登记管理基本情况	(13)
一、我国矿业权审批登记管理情况简要回顾	(13)
二、我国矿业权审批登记现状	(17)
第二章 我国矿业权分级审批制度现状及历史沿革	(18)
第一节 我国矿业权分级审批制度的建立	(18)
第二节 我国矿业权分级审批制度现状	(19)
一、探矿权、采矿权实行集中统一管理	(19)
二、探矿权实行部、省两级审批	(19)
三、采矿权实行部、省、市、县四级审批	(19)
四、国土资源部可对探矿权、采矿权审批 进行授权	(20)

五、市、县级采矿权审批权限划分由省级 制定法规确定	(20)
六、探矿权、采矿权转让实行“谁登记、 谁批准”	(20)
七、探矿权、采矿权实行“谁审批、谁接收申请、 谁登记发证”	(20)
八、将探矿权、采矿权部分审批事项授权(委托) 地方国土资源主管部门核实、审查	(21)
九、实行探矿权、采矿权统一配号制度,实现登记 信息共享共通	(22)
第三节 我国矿业权分级审批制度历史沿革	(22)
一、《中华民国矿业条例》建立的分级审批制度	(23)
二、《中华民国矿业法》建立的分级审批制度	(23)
三、《中华人民共和国矿业暂行条例》建立的 分级审批制度	(24)
四、《中华人民共和国矿产资源法》及其配套法规建立 的分级审批制度	(25)
五、修订后的《中华人民共和国矿产资源法》及其 配套法规建立的分级审批制度	(26)
第三章 我国矿业权审批权限划分现状及调整变化过程	(29)
第一节 我国矿业权审批权限划分现状	(29)
一、探矿权审批权限划分现状	(29)
二、采矿权审批权限划分现状	(30)
第二节 我国矿业权审批权限调整变化过程	(31)
一、1998~2004年矿业权审批权限逐步下放	(31)
二、2005~2008年矿业权审批权限逐步上收	(32)
三、2009年至今矿业权审批权限逐步下放	(35)
第四章 我国矿业权分级审批经验做法及存在的问题	(37)
第一节 我国矿业权分级审批经验做法	(37)
一、建立了基本符合管理工作实际的矿业权分级	

审批制度	(37)
二、不断丰富和完善矿业权审批权限划分标准	(38)
三、建立了矿业权转让“谁登记、谁批准”制度	(38)
四、不断健全完善上下级登记管理机关沟通机制	(39)
五、不断健全完善上级登记管理机关对下级管理 机关监管机制	(40)
六、不断完善矿业权宏观调控措施	(41)
第二节 我国矿业权分级审批存在的主要问题	(42)
一、对矿业权审批权限的规定，存在下位法与上位法 规定不一致的问题	(42)
二、矿业权审批权限过于向上集中	(43)
三、探矿权、采矿权审批权限划分不对等，存在分属 不同登记管理机关审批的问题	(44)
四、矿业权延续、变更审批权限只上收不下放的 问题	(44)
五、探矿权划分权限的勘查计划投资标准过低	(45)
六、矿业权设置重叠和探矿权申请先后顺序界定的 问题	(45)
七、矿业权审批权限划分标准中存在制度漏洞，影响 制度刚性执行	(46)
八、矿业权审批权限划分调整频繁影响稳定预期	(47)
九、对全国矿业权投放调控缺乏有力抓手	(47)
十、对新立和扩大勘查范围探矿权申请项目，存在部分 决策权被省级国土资源主管部门掌握的问题	(48)
第五章 我国矿业权分级审批制度改革进展情况	(50)
第一节 我国矿业权审批简政放权改革进展情况	(50)
一、矿业权行政审批事项取消工作进展情况	(50)
二、矿业权审批环节中部分审批事项下放情况	(52)
三、矿业权审批权限下放工作进展情况	(53)
第二节 煤炭矿业权审批制度改革试点进展情况	(54)

一、保障煤炭矿业权审批改革试点工作顺利推进的 主要措施	(55)
二、煤炭矿业权审批改革试点取得的主要成效	(55)
三、审批管理改革试点中存在的主要问题及 改进建议	(57)
第六章 地方矿业权分级审批改革探索	(58)
第一节 广东省矿业权审批分级管理改革探索	(58)
一、广东省矿业权审批登记基本情况	(58)
二、广东省矿业权审批权限划分情况	(59)
三、广东省矿业权审批权限调整变化情况	(60)
四、广东省矿业权分级审批制度改革取得的成效	(62)
五、广东省矿业权分级审批制度改革中存在 的问题	(63)
第二节 内蒙古自治区矿业权审批分级管理改革探索	(64)
一、内蒙古矿业权审批登记概况	(64)
二、内蒙古矿业权审批权限划分情况	(65)
三、内蒙古矿业权审批程序调整变化情况	(66)
四、内蒙古矿业权分级审批制度改革取得的成效	(67)
五、内蒙古矿业权分级审批管理中存在的突出 问题	(68)
第三节 湖北省矿业权审批分级管理改革探索	(68)
一、湖北省矿业权审批登记概况	(68)
二、湖北省矿业权审批权限划分情况	(69)
三、湖北省矿业权审批权限调整变化情况	(70)
四、湖北省矿业权审批程序和方式调整变化情况	(71)
五、湖北省矿业权分级审批制度改革取得的成效	(72)
第七章 中央事权划分和简政放权改革研究	(73)
第一节 中央与地方事权划分研究	(73)
一、中央与地方事权划分现状	(73)
二、中央与地方事权划分存在的突出问题	(74)

三、完善我国事权划分的基本思路	(76)
第二节 中央简政放权改革研究	(77)
一、该放的权要坚决放开放到位	(77)
二、该管的事必须管住管好	(78)
三、认真履行宏观管理职能	(79)
四、坚持依法行政	(79)
五、加强中央部门之间、中央与地方之间统筹协调 和衔接	(80)
六、保证中央政令畅通	(80)
第八章 合理划分矿业权审批权限政策建议	(81)
第一节 合理划分矿业权审批权限总体思路	(81)
一、要于法有据	(81)
二、要有利于提高审批效率	(81)
三、要确保地方管理部门“接得住”	(82)
四、要管得好	(82)
五、要充分调动中央和地方两个积极性	(83)
第二节 矿业权审批权限调整建议方案	(83)
方案一：国土资源部仅负责战略性矿产矿业权审批登记， 其余矿产全部授权省级国土资源主管部门 审批登记	(83)
方案二：仍按现行标准划分矿业权审批权限，对标准 进行适当调整	(85)
方案三：审批权限划分与方案二一致，矿业权受理由省级 国土资源主管部门负责，审批登记发证由 国土资源部负责	(90)
方案四：对重要矿种勘查开采项目，省级国土资源主管 部门负责合法合规性审查，国土资源部负责从 宏观层面上进行审批批准	(93)
第三节 配套改革措施	(97)
一、加快矿产资源法律法规修订工作，做到改革	

于法有据	(97)
二、抓好制度设计, 增强矿业权审批宏观调控能力	(99)
三、完善管理制度, 加强矿业权审批工作监管	(99)
四、加强基层管理部门队伍建设和业务培训, 提高工作承接能力	(100)
五、加快推进矿业权管理审批系统全国联网, 实现四级审批实时互动	(100)
主要参考文献	(102)

第一章 我国矿业权审批管理概况

矿产资源属于国家所有，国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度，要求勘查、开采矿产资源必须依法申请登记，取得探矿权、采矿权。国家通过法律、行政法规授权地质矿产主管部门和国务院有关主管部门对探矿权、采矿权进行审批管理。除石油、天然气、放射性矿产等特定矿产矿业权可由国务院授权国务院有关主管部门审批发证外，其余矿产矿业权均由地质矿产主管部门负责审批发证。

1998年3月，国家组建了国土资源部，将原地质矿产部、全国矿产资源委员会及其办事机构的行政管理职能，原冶金部、煤炭工业部、化学工业部、中国核工业总公司、中国有色金属工业总公司等部门和单位行使的矿产资源行政管理职能划入国土资源部，实现了矿产资源集中统一管理。自此之后，国土资源主管部门负责所有矿产矿业权审批发证和管理工作。

第一节 矿业权审批登记制度建立

矿业权为探矿权和采矿权的合称。1986年颁布实施的《矿产资源法》，自新中国成立以来，首次在法律中明确提出了探矿权、采矿权的概念，确立了探矿权、采矿权审批登记制度，规定勘查矿产资源，必须依法登记；开采矿产资源，必须依法申请取得采矿权。

1994年颁布实施的《矿产资源法实施细则》，对探矿权、采矿权作出了明确定义，并明确了探矿权人、采矿权人的权利和义务。1996年修订后的《矿产资源法》，进一步健全完善了探矿权、采矿

权审批登记制度,规定勘查、开采矿产资源,必须依法分别申请、经批准取得探矿权、采矿权,并办理登记。

1998年颁布实施的《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),对矿业权审批登记事项作出了具体规定,明确了矿业权新立、延续、变更、保留、注销等审批要求,对审批权限划分、申请人的资质条件、申请资料要件、申请出让方式、申请最大勘查区块范围、申请最长有效期限等作出了原则性或刚性规定。

第二节 矿业权审批事项和内容

矿业权审批包括探矿权新立、延续、保留、转让、变更和注销审批,划定矿区范围批复,采矿权新立、延续、转让、变更和注销审批。不同的审批事项,审批的要求不同,审批的内容重点也不同。

一、探矿权审批事项和内容

(一) 探矿权新立审批

我国宪法和矿产资源法律法规明确规定,矿产资源属国家所有。国家通过设立探矿权的方式,出让部分矿产资源所有权,由探矿权人进行风险勘查,找到矿后,有优先获得采矿权的权利。由此可见,国家每设立一个探矿权,也即意味着一项权利的诞生。因此,登记管理机关在新立探矿权时,要严格把好准入关,不仅从微观上要严格审查申请事项内容和申请人资质条件,还要从宏观上调控探矿权设置的空间布局和出让时序等。审批的重点应把握好以下几个原则。

一是按照分类出让原则确定探矿权出让方式。对新立探矿权,按照勘查风险程度不同,采取不同的出让方式,对高风险类矿产勘

查,实行以申请在先方式设置探矿权;对低风险类矿产勘查,实行以招标、拍卖或挂牌方式出让探矿权,对特殊情形,经批准也可以协议方式出让探矿权;对无风险类矿产勘查,直接以招标、拍卖或挂牌方式出让采矿权,不设置探矿权。

二是按照统一的勘查区块编码原则进行审批登记。矿产资源法律法规确立了矿产资源勘查实行统一的区块登记管理制度。国家按照国际统一分幅标准和编号,把我国领域和管辖的其他海域统一划分成“经度1分,纬度1分”的基本单位区块,在设置探矿权时,要求必须按照以基本单位区块计算的勘查作业区范围进行申请审批。

三是按照允许登记的最大和最小勘查区块范围原则进行审批登记。为防止勘查项目登记面积过大,出现“跑马圈地”的情况,影响矿产勘查工作进程,国家根据各矿产勘查特点,规定了不同矿种允许登记的最大区块数,如矿泉水为10个基本单位区块,金属、非金属和放射性矿产为40个基本单位区块,地热、煤、水气矿产为200个基本单位区块,石油、天然气矿产为2500个基本区块。同时,为优化矿业权布局,从源头上防止矿山小、散、乱的情况反复发生,规定了每个勘查项目登记的最小区块数原则上不能小于1个基本区块。

四是按照排他性原则进行审批登记。矿产资源法律法规确立了探矿权排他性原则,每一个探矿权所对应的区块应当是唯一的,一般不能与其他的探矿权、采矿权使用相同的区块范围,即在同一勘查工作区范围内、同一期限内,不能设立2个或2个以上的探矿权、采矿权。但考虑到我国已登记的油气矿业权勘查开采面积较大,与非油气矿业权的重叠情况难以避免,且油气矿产与非油气矿产赋存层位一般不同,勘查开采时序和空间可以错开,作业上可以互不影响,为合理利用矿产资源,在实际管理工作中,对油气、非油气矿业权在设立时存在重叠问题时,由矿业权人作出承诺或双方签订协议后,允许在同一区域平面范围内,设立油气与非油气矿业权。

五是按照合理布局和有序出让原则进行审批登记。国家通过编制矿产资源总体规划、专项规划和矿业权设置方案,对矿业权设置在宏观层面上发挥战略引导作用,在中观层面上发挥统筹协调作用,在微观层面上发挥管理依据作用。在矿种上,对战略性矿产勘查开发作出统筹部署,调控重点矿种开发利用的规模和结构;在空间上,明确重点、鼓励、限制或禁止勘查开发的矿种和区域,引导勘查开发投入紧缺矿种和找矿潜力较大的地区;在时序上,根据市场需求预测,对勘查开发投资规模和结构作出统筹安排。

(二) 探矿权延续审批

地质勘查工作是探索性很强的工作,在勘查许可证规定的期限内虽完成了勘查设计、进行了部分勘查工作,但可能由于种种原因,没有完全实现勘查目的,探矿权人需要延长勘查工作时间。登记管理机关对探矿权延续申请,应重点审查以下几方面内容。

一是探矿权人是否履行了法定义务,完成了法定最低勘查投入。按照矿产资源法律法规规定,探矿权人应当自领取勘查许可证之日起6个月内开始施工,并向勘查项目所在地的县级国土资源主管部门和登记管理机关报告,按年度完成最低勘查投入。对未履行法定义务的,在限期内又未进行改正的,登记管理机关不予办理延续,对情节严重的,吊销勘查许可证。

二是探矿权人是否在规定的时间内提高勘查工作阶段。为促进探矿权人加大勘查投入,防止“圈而不探”、“跑马圈地”,加快勘查进程,建立了勘查区块退出机制,要求探矿权每次延续时,要提高勘查阶段,不能提高勘查阶段的,要求缩减不低于首次设立时勘查面积的25%。

(三) 探矿权保留审批

探矿权人在勘查许可证有效期内,探明了可供开采的矿体后,可以提出探矿权保留的申请,保留可供开采矿体范围的探矿权。登

记管理机关在审批探矿权保留申请时，应当重点审查探矿权人是否履行了法定义务和是否存在违法违规勘查行为，可供开采的矿区矿产资源储量报告是否通过了评审和备案。

探矿权保留申请经登记机关批准，可以停止相应勘查区块的最低勘查投入，探矿权保留期限最长不超过 2 年，需要延长保留期的，可以申请延长 2 次，每次不得超过 2 年。考虑到探矿权人在探矿权保留期间申请办理采矿权过程中，可能遇到不可抗力或政府有关部门的原因，致使探矿权人不能在探矿权法定保留时间内按期完成办理采矿权申请审批相关手续，为保护探矿权人的权益，允许探矿权人在提供能够说明原因的相关证明文件后，准予延长保留的次数超过 2 次。

（四）探矿权转让审批

1986 年颁布实施的《矿产资源法》及其配套法规，明确禁止探矿权转让。为适应社会主义市场经济体制的要求，形成和发展矿产资勘查、开采投资多元化局面，运用法律手段管理矿业权市场，促进矿业发展，1996 年修订后的《矿产资源法》，建立了矿业权经批准依法转让制度。为将探矿权转让纳入法制轨道，要求探矿权转让双方必须向登记管理机关提出申请，经依法批准后方可办理变更登记手续。登记管理机关在审批探矿权转让申请时，应重点审查以下几方面内容。

一是探矿权是否具备转让条件。探矿权转让必须具备如下条件：自颁发勘查许可证之日起满 2 年，或者在勘查作业区内发现可供进一步勘查或者开采的矿产资源；以协议出让方式取得的探矿权满 5 年；完成规定的最低勘查投入；按规定缴纳了探矿权使用费、价款；权属无争议等。如为国家出资勘查形成的探矿权且价款未进行过处置，在转让申请审批时，必须先进行探矿权价款处置。

二是探矿权受让人是否具备相应资质条件。探矿权受让人应当具有与勘查项目投资相适应的资金能力，自身不具有勘查资质的，

应当聘请具有勘查资质的单位作为勘查施工单位。

（五）探矿权变更审批

探矿权变更是指在探矿权的存续期间，由于发生一定的法定事由，引起探矿权有关内容的变化，由探矿权人提出申请，报经登记管理机关批准登记，并改变探矿权相应内容的过程。探矿权变更的法定事由包括：探矿权人根据工作情况和实际需要，要求扩大或者缩小勘查许可证上所载的区块范围面积；探矿权人对勘查许可证上所载的勘查对象无工作进展，或在勘查过程中发现了新的矿种，需要改变勘查工作对象；探矿权人将探矿权转让他人，并取得登记管理部门的批准证书，需要变更勘查许可证注册的探矿权人名称；探矿权人在工商管理部门注册的名称改变或注册的办公地点改变等。

当探矿权出现上述法定事由变更时，探矿权人应当在勘查许可证的有效期内，及时到登记管理机关办理变更登记手续，以保证勘查许可证注册事项的合法性。登记管理机关审查探矿权人提出的变更申请，作出准予或者不予变更的决定，准予变更的，应当办理变更登记手续，换领勘查许可证；不予变更的，应当说明理由。

（六）探矿权注销审批

探矿权注销是导致探矿权终止的一种形式，终止后的探矿权不再存在。探矿权的注销可以是因探矿权人自愿放弃探矿权或申请采矿权，是探矿权管理的最终环节。登记管理机关在审查探矿权人的注销申请时，应当全面审查探矿权人在探矿权存续期间履行法定义务的情况，重点包括是否完成最低勘查投入和进行了地质资料汇交，防止探矿权人以探矿权注销方式躲避应尽的法定义务。探矿权人办理注销登记手续后，对注销后的勘查区块在 90 日内无权提出新的申请。