



政策解读 2

向矿产资源管理新时代迈进



华东油气南川页岩气田石桥1HF井压裂施工现场。沈志军 摄

新《矿产资源法》将于7月1日起施行,这是《矿产资源法》历经近40年改革实践的第一次大修,对保障国家油气资源安全、促进油气行业高质量发展具有划时代意义。
新法实施后,油气资源获取成本将提升20%~30%,技术与管理转型升级成为破局关键。

□西南油气副总经理 熊亮

《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称新《矿产资源法》)于2024年11月8日经十四届全国人大常委会第十二次会议审议通过,自2025年7月1日起施行。这是自1986年《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称1986年《矿产资源法》)颁布实施以来,历经近40年改革实践迎来的第一次大修,对保障国家油气资源安全、促进油气行业高质量发展具有划时代意义。

新《矿产资源法》共分为八章八十条,内容丰富,亮点众多,修订内容较好地回应了过去矿产资源开发管理中焦点和难点问题,将为油气资源的勘探、开发和利用提供更加有力的法律保障。

制度创新:激发市场活力与保障权益兼顾

矿业权竞争性出让,大力提升勘探开发水平。新《矿产资源法》第十七条明确规定,矿业权应当通过招标、拍卖、挂牌等竞争性方式出让,法律、行政法规或者国务院规定可以通过协议出让或者其他方式设立的除外。

矿业权出让方式是矿产资源管理制度的核心内容。新《矿产资源法》将多年来实践中行之有效的“招拍挂”矿业权出让制度上升为法律条款,是矿产资源管理的重大制度变革,有利于建立公开公平公正的矿业权市场,充分调动市场主体投资找矿的积极性,对提高矿产资源的高质量勘探和效益开发水平。

新《矿产资源法》通过深化改革矿业权出让方式和完善相关制度,吸引更多优质企业和投资进入油气行业,中央企业、地方国企、民企等同台竞争,成交溢价倍数高,导致获取矿业权难度大幅增加,倒逼油公司必须提高油气资源的高质量勘探和效益开发水平。

分离物权与活动许可,合法保障矿业权人权益。自1986年《矿产资源法》颁布实施以来,探矿权、采矿权“一证载两权”矛盾不断凸显。新《矿产资源法》第二十二条、第三十三条明确规定,矿业权物权登记与勘查许可、开采许可相分离,保障了矿业权物权的独立性,切实保护矿业权人的合法权益,同时兼顾行政管理机关对矿产资源勘查、开采行为的行政管制;明确了矿产资源勘查开采的工作流程,先进进行物权登记取得矿业权证书,再根据最新的地质综合研究认识,实事求是编制勘查方案、开采方案,报有关部门批准,取得勘查许可证、采矿许可证后,方可进行油气勘探开发工作。

新《矿产资源法》第三十六条明确,在勘查过程中发现可供开采的石油、天然气等矿产资源,探矿权人依法履行相关程序后,可以进行开采,但应当在国务院自然资源主管部门规定的期限内依法取得采矿权和采矿许可证。这保护了矿业权人的合法权益,降低了矿业权人的成本,缩短了开采周期,加快了从勘探到生产的速度,同时也要求矿业权人调动勘查的积极性,

加大勘探力度,加快提交探明储量,取得采矿权和采矿许可证,确保油气开发依法合规。

事实上,探矿权和采矿权仅是矿业权的不同阶段,探转采是探矿权人法定权利。探矿权人探明矿产资源储量享有取得采矿权的权利,这是探矿权人的合法权益,绝对不是简单“优先”的问题。所以新《矿产资源法》第二十三条明确规定“探矿权人在登记的勘查区域内,享有勘查有关矿产资源并依法取得采矿权的权利”,删除“有权优先”的表述,使矿业权人申请探转采的法定权利更加明晰。

通过实行探矿采矿“直通车”制度,延长探矿权期限、分离物权与许可证等方式,强化保障了矿业权人的合法权益,进一步激发油气企业的勘探开发热情,加快油气勘探开发进程。

管理优化:用地与生态修复制度完善

优化调整探矿权期限,保障勘查工作稳步推进。新《矿产资源法》第二十四条明确规定,探矿权的期限为五年。探矿权期限届满,可以续期,续期最多不超过三次,每次期限为五年;无正当理由未开展或者未实质性开展勘查工作的,探矿权期限届满时不予续期。期限届满未申请续期或者依法不予续期的,矿业权消灭。

完善原有矿业用地制度,保障合法占地勘探开采。以前勘查用地通过临时用地的方式取得,采矿用地按照工业用地对待,“矿合法、地不合法”的问题大量存在。新《矿产资源法》第三十四条相对于土地管理法律法规作出了制度性突破。一是编制国土空间规划应当考虑矿产资源勘查、开采用地实际需求;二是改变单一供地方式,县级以上人民政府自然资源主管部门应当保障矿业权人依法通过出让、租赁、作价出资等方式使用土地;三是开采战略性矿产资源确需使用农民集体所有土地的,可以依法实施征收;四是勘查矿产资源可以使用临时用地。临时使用的土地属于农用地的,应当恢复种植条件;五是勘查、开采矿产资源用地的范围和使用期限应当根据需要确定,用地期限最长不超过矿业权期限。

建立矿区生态修复制度,加强生态保护可操作性。为了达到“加强矿产资源和生态环境保护”的立法目的,新《矿产资源法》专门增加“矿区生态修复”一章作为第四章,对矿区生态修复作出明确规定。一是明确矿区生态修复应当坚持自然恢复与人工修复相结合,遵循“因地制宜、科学规划、系统治理、合理利用”的原则。二是合理划分矿区生态修复的责任主体,采矿权人是矿区生态修复的责任主体,应当依法履行矿区生态修复义务。三是建立矿区生态修复方案编制制度。开采矿产资源前,采矿权人应当编制矿区生态修复方案,随开采方案报原矿业权出让部门批准;采矿权人应当按照经批准的矿区生态修复方案进行矿区生态修复。四是明确企业的矿区生态修复费用计入生产成本。

生态红线查重主体变化,做好限制区域退

出预案。目前,采矿权申报时“生态红线查重”由各省厅负责,查重内容多,包括永久基本农田、生态保护红线、自然保护区、饮用水水源保护区与水产种质、林(草)地、交通项目、水利项目等,查重时间长。新《矿产资源法》第二十六条规定,自然保护区范围内,可以依法进行符合管控要求的勘查、开采活动,已设立的矿业权不符合管控要求的,应当依法有序退出。

建立矿产资源开发利用水平调查评估制度,排序划档给予差别化政策措施。新《矿产资源法》第五十八条,明确规定国家建立矿产资源开发利用水平调查评估制度,国务院自然资源主管部门建立评估指标体系,县级以上人民政府自然资源主管部门加强对矿产资源勘查、开采情况的汇总、分析,并定期进行评估。事关国家给予各单位的激励约束措施,经评估划定为领先档次的矿山企业,在项目申请、绿色矿山创建、用地用矿、资金申请、融资债券、税费减免等方面,将会加大支持力度;对于经评估划定为落后档次的矿山企业,将予以通报并提出整改要求;对整改态度不积极或效果不明显的,将利用现有政策,采取诚信管理措施。

挑战与机遇:技术与管理转型升级是破局关键

新《矿产资源法》实施后,油气勘探开发行业也将面临着巨大挑战——资源获取成本将提升20%~30%,主要体现在矿业权竞争性出让、生态补偿标准上浮、安全生产投入倍增三大领域。同时,油气企业风险敞口持续扩大,既要应对国际能源价格波动的市场风险,又要防范资源勘查失误、非常规油气开发的技术风险,还需警惕环境责任追究期延长带来的法律风险。据测算,页岩气等前沿领域单井事故风险成本已突破2亿元量级。

在此背景下,技术与管理转型升级成为破局关键。油气企业要加大数字化技术应用力度,构建“地质云+智能井”技术矩阵,通过三维地质建模提高勘探成功率,借助数字孪生技术实现油气田全生命周期管理。管理创新需聚焦“双碳”目标,建立环境、社会和公司治理(ESG)绩效与资源配额挂钩机制,试点碳捕集项目资产证券化,探索风光储一体化协同开发模式。

在持续升级技术和管理的同时,油气企业也应积极向国际布局寻求发展,提升油气行业的整体竞争力和可持续发展能力。在“一带一路”能源合作框架下,可联合沿线国家建立跨境油气供应链韧性体系,通过共建亚太油气交易中心等方式提升国际话语权,创新“产能合作+技术服务+股权投资”组合模式。

总体来说,新《矿产资源法》在一定程度上解决了长期困扰我国矿业良性发展法律保障不够完善的困境。它将为油气资源的勘探、开发和利用提供更加有力的法律保障,同时促进油气企业持续升级技术、管理,向国际布局寻求发展,提升油气行业的整体竞争力和可持续发展能力。

链接

新《矿产资源法》十大亮点

亮点1 保障国家矿产资源安全

矿产资源是工业的粮食和血液,是经济社会发展的重要物质基础。随着工业化、城镇化快速推进,我国对矿产资源的需求和消耗日益增大。同时,随着绿色低碳革命在全球推进,对矿产资源及其控制权

亮点2 全面推进竞争性方式出让矿业权

1996年的《矿产资源法》对探矿权、采矿权实行的申请审批制,已经完全不能适应市场经济条件下配置矿业权的需要。2017年,在山西、福建、江西等6个省(区)开展试点,要求以招标投标挂牌方式为主,全面推进矿业权竞争出让。试点取得了明显成效。新《矿产资源法》将多年来实践中行之有效的招标投标挂牌出让矿业权的制度上升为法律。在全面推进市场化方式设立矿业权的同时,新《矿产资源法》也对招标投标拍卖挂牌出让制度作出例外规定。

亮点3 将物权登记与勘查开采许可相分离

由于没有专门的矿业权物权登记制度,长期以来,勘查许可证、采矿许可证具有“一证载两权”的特点,即勘查许可证、采矿许可证既是物权证书,又是行政许可证书。实践中,矿政管理机关以行政权力侵犯矿业权人物权的行为时有发生。矿业权是“公法化”的私权。为了切实保护矿业权人的合法权益,同时兼顾矿政管理机关对矿产资源勘查、开采行为的行政管制,新《矿产资源法》实行矿业权物权登记与矿产资源勘查开采行为许可相分离的制度。

亮点4 实行探矿采矿“直通车”制度

1996年的《矿产资源法》规定,探矿权人有优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权。实践中,优先权的规定使探矿权人心存疑虑,担心在找到可供开采的矿产资源后,不能直接将探矿权转为采矿权,而需要面临与其他经营主体的竞争,仅在同等条件下才能取得采矿权。新《矿产资源法》实行探矿采矿“直通车”制度。取得采矿权是探矿权人依法享有的权利内容之一。探矿权转采矿权,只需具备一个条件,即探矿权人探明了可供开采的矿产资源。同时,新《矿产资源法》还创立了新型的探矿权保留制度。

亮点5 特别注重对矿业权人合法权益的保护

保护矿业权人合法权益,是优化矿业营商环境、吸引矿业投资、繁荣矿业市场、促进矿业可持续发展的关键。新《矿产资源法》围绕保护矿业权人合法权益作出多项制度安排:一是不再对国有、集体和个体矿山企业区别对待;二是建立矿业权收回补偿制度;三是对油气矿业权实行探采合一制度;四是延长探矿权期限;五是赋予矿业权人优先取得新发现矿产资源

亮点6 对矿业用地作出专门规定

1996年的《矿产资源法》对矿业用地的取得方式没有作出专门规定。实践中,采矿用地通过临时用地的方式取得,采矿用地按照工业用地对待,实行招标投标挂牌出让。受计划指标偏紧、供地方式单一,以及批租批地不衔接等因素的影响,

“矿合法地不合法”的问题大量存在,成为长期困扰矿山企业健康发展的突出矛盾和问题。新《矿产资源法》坚持问题导向,首次对矿业用地作出专门规定:将保障矿产资源勘查、开采用地需求作为编制国土空间规划的要求,从空间规划布局上解决矿产资源勘查、开采必要的用地需求;改变单一供地方式,明确自然资源主管部门可以通过出让、租赁、作价出资等多种方式供应矿业用地;开采战略性矿产确需使用农民集体所有土地的,可以依法实施征收;勘查矿产资源可以使用临时用地;勘查开采矿产资源的用地期限最长不超过矿业权期限。

亮点7 建立矿区生态修复制度

为了实现“加强矿产资源和生态环境保护”的立法目的,新《矿产资源法》专门增加“矿区生态修复”一章,对矿区生态修复作出规定:明确矿区生态修复应当坚持自然恢复与人工修复相结合,遵循“因地制宜、科学规划、系统治理、合理利用”的原则;合理划分矿区生态修复的责任主体,采矿权人是矿区生态修复的责任主体,应当依法履行矿区生态修复义务;建立矿区生态修复方案编制制度;明确企业的矿区生态修复费用计入生产成本。

亮点8 加强矿产资源规划管理

1996年的《矿产资源法》只有“统一规划”的原则性要求,没有对矿产资源规划的编制审批作出规定。经过多年的探索,矿产资源规划框架不断完善,内容体系逐步丰富,国家、省、市、县四级矿产资源规划体系已全面形成。在总结多年来矿产资源规划编制实施成功经验的基础上,新《矿产资源法》将矿产资源规划制度上升为法律,明确了矿产资源规划的层级、编制依据、编制机关和审批机关。

亮点9 明确矿产资源督察的法律地位

自然资源部组建后,将土地督察改革为自然资源督察。将矿产资源督察纳入国家自然资源督察体系,是党中央作出的重大决策,也是矿产资源监督管理实践的一项重大制度创新。近年来,派驻地方的国家自然资源督察机构积极开展矿产资源督察的实践探索,取得了一定的成效。按照职权法定的要求,新《矿产资源法》第十四条对矿产资源督察制度作出规定,明确了矿产资源督察的主体是国务院授权的机构,矿产资源督察的对象是省、自治区、直辖市人民政府,矿产资源督察的内容是矿产资源开发利用情况和监督管理情况,对促进矿产资源督察的法治化具有重要意义。

亮点10 完善矿产资源压覆管理

1996年的《矿产资源法》仅对矿产资源压覆作了原则性规定,要求建设单位必须向所在省、自治区、直辖市了解拟建工程所在地区的矿产资源分布和开采情况。非经国务院授权部门批准,不得压覆重要矿产资源。实践中,因矿产资源压覆产生的矛盾纠纷大量存在,亟须从法律层面完善相关制度措施。新《矿产资源法》对矿产资源压覆管理作出明确规定。一是将避免、减少压覆矿产资源,优化建设项目空间布局作为编制国土空间规划的要求。二是要求建设单位在建设项目论证时,就要查询占地范围内矿产资源分布和矿业权设置情况;省级以上自然资源主管部门应当为建设单位提供查询服务。三是建设项目确需压覆已经设置矿业权的矿产资源,对矿业权行使造成直接影响的,建设单位应当与矿业权人协商,并依法给予公平合理的补偿。四是战略性矿产资源原则上不得压覆,确需压覆的,应当经国务院自然资源主管部门或者其授权的省、自治区、直辖市人民政府自然资源主管部门批准。

(节选自自然资源部网站)