

规范矿业权价款征收管理的建议

□ 陈 蔚

矿业权价款是国家将其出资勘查形成的矿产地、矿业权空白地的矿业权出让给矿业权申请人时，按规定向矿业权申请人收取的价款，包括采矿权价款和探矿权价款，是纳入一般预算管理的非税收入。湖南省矿产资源丰富，是全国十大矿业省份。2001年以来，湖南省着力推行矿业权有偿取得制度改革，对新设矿业权以招标、拍卖、挂牌方式出让，对原无偿取得的矿业权，在延续或变更登记时实行有偿处置。目前，各地在矿业权价款征管工作中，大力推行“单位开票、银行代收、财政统管”的非税收入征管新模式，逐步取消执收单位收入过渡户，使矿业权价款直达财政，实现“收支两条线”管理。特别是2007年11月省财政厅、国土厅联合印发《湖南省探矿权采矿权价款管理暂行办法》以来，进一步规范了收缴程序，加大了清欠力度，价款收入呈现快速增长态势。全省征收矿业权价款从2002年仅1736万元增至2010年的11.2亿元，9年间增长了64倍。矿业权价款收入正成为政府非税收入新的增长点，为促进资源环境与经济社会协调发展、增强政府调控能力发挥了积极作用。

虽然近几年湖南矿业权价款收入高速增长，但由于体制、机制等因素的影响，当前矿业权价款征管方面仍然存在一些亟待解决的问题。

（一）征管法规建设滞后。目前，我国矿业权市场发育不健全，相关法律、法规及制度不完善，专门的国有资源有偿使用收入管理制度还没有出台，矿业权价款征收管理缺乏法律的支撑和保障，难以做到依法管理。

（二）资源产权制度缺失。长期以来，人们普遍认为对自然资源可以“无价”或廉价获取，忽略资源领域的产权问题，导致资源家底不清、产权关系模糊、无偿占用资源等问题，国家权益未

得到充分保护，矿业权市场难以健康发展，矿业权有偿取得制度改革难以深入推进，矿业权价款征收管理难以规范。

（三）征管机制不健全。一是征管职责界定不清、征管主体含糊不明的问题比较突出。有关文件仅原则规定矿业权价款收入由财政部门及其非税收入管理机构负责征收管理，国土资源部门依审批发证权限负责具体执收。而相应的具体征管责任并没有细化落实，容易出现管理真空地带。即便是财政内部，矿业权价款征管职能也没有统一归口，分散在非税管理机构、综合、经建等部门。这种多方征收、多头管理的格局带来一系列问题：管理环节衔接不够紧密，政策和管理上的漏洞难以及时修补，收入增减变化难以做出

2001年以来，湖南省着力推行矿业权有偿取得制度改革，对新设矿业权以招标、拍卖、挂牌方式出让，对原无偿取得的矿业权，在延续或变更登记时实行有偿处置。

准确分析等，致使政策制定和执行不畅，造成价款收入流失。二是部门协征协管难以有效联动。尤其是财政和国土部门的合作机制尚未形成，难以在信息资源共享、矿业权价款减免等方面充分合作，容易形成价款征管上的漏征漏管。

（四）征收行为不规范。一是采取协议方式出让采矿权现象普遍存在。矿业权本应一律采取招标、拍卖、挂牌方式出让，但实际上协议出让所占比重相当大。据湖南国土部门情况通报，2009年全省共出让采矿权2794宗，应收价款7.1亿元。其中招拍挂出让588宗，仅占出让总宗数的21%，占总价款的16.9%；协议出让2206宗，占

到出让总宗数的79%，其应收价款高达5.9亿元，占总价款的83.1%，是招拍挂出让价款的4.9倍。二是对欠缴价款的矿山业主违规发放许可证。在一些矿山业主无故欠缴、拒缴、未足额缴纳价款的情况下，职能部门仍发放采矿许可证，致使价款拖欠愈发严重。仅2007、2008两年，矿山业主欠缴招拍挂出让的省级采矿权价款就多达2.47亿元。三是随意缓减免。全省仅职能部门对改制国企应缴的矿业权价款直接扣减金额就高达7.67亿元，这意味着低价或无偿占有矿产资源的现象非常严重，国家权益在大量流失。

全面实施矿业权有偿取得制度，规范矿业权征收管理，对保护矿产资源、完善公共财政收入体系和促进资源节约型社会建设，具有十分重要的现实意义。针对湖南矿业权价款征管的现状以及存在的问题，特提出如下对策建议：

(一)深化矿产资源有偿使用制度改革，实现国家权益最大化。一是加快推进矿业权有偿取得制度改革。建立与市场经济体制相适应的资源使用制度，全面推行矿业权出让“招标、拍卖、挂牌”制度。进一步规范出让行为，逐步取消行政授予矿业权，实行市场化配置。同时建立起规范的矿业权出让信息发布制度，促进公平竞争。二是建立矿产资源战略性储备制度。可以考虑以相关国有资源经营公司为平台（如湖南发展投资集团公司），加大投融资力度，采取收购、回收、置换等方式，建立矿产资源储备，有计划地推出矿业权出让，对矿产资源的投入随国际、国内市场变化相机抉择，以充分实现矿产资源的市场价值，谋求国家权益最大化。

(二)加快法制建设，确保矿业权价款征收有规可循。建议尽快出台《国有资源有偿使用收入管理办法》和相关法律法规，制定《矿产资源有偿使用收入收缴管理办法》，完善具体规章制度，构建起一套完备的国有资源有偿使用收入管理的法律法规体系，确保矿业权价款征管规范运作。

(三)完善收缴办法，构建行之有效的征管体系。创新理念，加快建立“国家所有、政府调控、财政统管、收益缴库”的国有资源管理新体制，逐步完善矿产资源有偿使用收入征、管、查运行机制，全面提升征管水平。一是明确征管主体。目前，全省自上而下都已成立非税收入征收管理机构，建议明确赋予其矿产资源有偿使用收入征管主体资格，保证征管工作的系统性和完整性，提高征管效率，增强政策统筹运用能力和执行效力。二是改进征缴方式。改国土部门执收为财政部门直接征收，逐步实行“单位开单、财政开票、银行代收、实时缴库”的征缴模式。在矿业权登记审批场所、矿业权市场或交易中心设立征收窗口，集中统一征收，由非税机构开票，国土部门协征。三是建立协管联动机制。在进一步明确财政与国土部门各自工作职责和征管任务的基础上，加强协调沟通，形成财政与国土部门的工作联系制度，构建有效的协同征收机制，明晰、优化业务流程，切实堵塞管理漏洞。四是健全监督检查机制。建立以财政部门为主，审计、监察、国土等部门相配合的监督机制，实行监管、检查、处理三位一体。矿业权出让全过程实施招拍挂，并对其全方位、全口径监管，为价款的应收尽收提供制度保障。

(四)加大征管力度，推进矿业权价款征收的精细化管理。一是摸清情况。由财政部门会同国土部门进行清理，摸清矿业权人无偿占有属于国家出资探明矿产地的探矿权和无偿取得的采矿权情况、应缴价款数额以及实际缴纳情况等，建立相关费源管理档案，督促矿业权人按规定期限缴纳价款。建立矿业权出让和价款征收台账，详细载明矿业权处置方式、矿业权评估或成交价总额、应缴价款、已缴价款，分期缴纳的还应载明期限与分期应缴、已缴额度等，加强对矿业权价款收入的动态监控。二是建立股权登记及收益收缴制度。对应缴纳的矿业权价款经批准以折股方式缴纳或转增国家资本的，应当到财政部门办理相关登记手续。财政部门应建立健全相关登记制度和股权收益收缴制度，明确由有关职能部门具体负责登记，相关国有资源经营公司持股，非税收入征管机构履行股权收益监缴职责，以防止国有资产流失。三是严格审批。对折股和分期缴纳价款应严格控制。对久拖不缴价款的，要依法予以追缴。全面实行缴纳矿业权价款和确权登记（年审）联动制度，对未按矿业权出让合同约定条款规定缴纳价款的矿山业主，不能发放勘查（采矿）许可证，或延续登记，确保矿业权价款应收尽收。四是健全征收激励约束机制。完善考核机制，加大行政问责和责任追究力度，对超额完成征收预算的部门和单位给予适当的奖励，以调动征收积极性，切实做大矿产资源有偿使用收入蛋糕，开辟财政收入新的增长点。■

（作者单位：湖南省非税收入征收管理局）

责任编辑 冉鹏