



大成能源矿业观察

Energy and Mining Observer



2015年第3期 总第10期

目录

03/新法播报

03/国土资源部取消探矿权采矿权协议出让申请审批

03/国家能源局下发通知调增部分地区2015年光伏电站
建设规模

04/国土资源部关于油气资源合理开发利用“三率”最
低指标要求（试行）的公告

04/国土资源部关于做好矿业权设置方案审批或备案核
准取消后相关工作的通知

08/行业观察

08/2015年光伏发电行业相关政策解读（1月-6月）

12/ 能源国企“混改”有哪些机会？哪些门槛？

18/中石油透露总体改革方案，油气改革锁定管网
分离

21/中国企业海外矿业并购需要知己知彼

29/律师实务

29/建设项目压覆矿产资源审批及补偿有关法律
问题浅议

41/联系我们



大成律师事务所

国土部：取消探矿权采矿权协议 出让申请审批

近日，国土资源部下发《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》（下称《通知》），自印发之日起施行，有效期五年。

《通知》对国土资发〔2012〕80号文进行了修改，明确：协议出让探矿权、采矿权，应符合矿产资源规划及国家相关产业政策，符合协议出让条件的，按探矿权、采矿权审批登记权限，由登记管理机关审批登记颁发勘查许可证、采矿许可证，不再单独进行协议出让申请审批。《通知》还规定了“在勘查、开采项目出资人已确定并经矿业权登记管理机关集体会审的情况下”准许以协议方式出让探矿权、采矿权的五种情形。

（来源：国土资源部）

法规链接：《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》

国家能源局下发通知调增部分

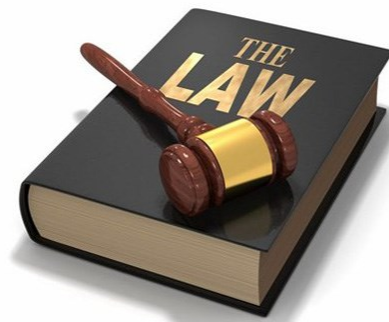
地区2015年光伏电站建设规模

近日，国家能源局发布《关于调增部分地区2015年光伏电站建设规模的通知》（下称《通知》）。

《通知》提出，全国增加光伏电站建设规模530万千瓦，主要用于支持光伏电站建设条件优越、已下达建设计划完成情况好以及积极创新发展方式的新能源示范城市等地区建设光伏电站。其中，河北、内蒙增加建设规模最多，达70万千瓦。《通知》强调，各有关能源主管部门应在本通知下发

后1个月内报来与调增规模对应的光伏电站项目名单，并及时与电网企业进行衔接，落实配套电网建设相关事项，各项目原则上应在2015年内开工建设，2016年6月30日前建成并网发电。电网企业应及时制定配套电网建设方案，协调推进配套电网建设和改造，做好电网接入和并网运行服务等工作。

（来源：国家能源局）



国土资源部关于油气资源合理开发利用“三率”最低指标要求（试行）的公告

国土资规[2015]16号

为强化油气资源合理开发利用的监督管理，促进油气开采企业节约与综合利用油气资源，依据《中华人民共和国矿产资源法》等法律法规，制定油气资源合理开发利用“三率”最低指标要求(试行)，现予以公告。

2015年6月25日

附件：1.石油资源合理开发利用“三率”最低指标要求（试行）.doc

2.天然气资源合理开发利用“三率”最低指标要求（试行）.doc

链接：<http://www.china5e.com/rule/news-872602-1.html>

国土资源部关于做好矿业权设置方案审批或备案核准取消后相关工作的通知

国土资规〔2015〕2号

各省、自治区、直辖市国土资源主管部门，中国地质调查局及部其他直属单位，部机关各司局：

为贯彻落实《国务院关于取消非行政许可审批事项的决定》（国发〔2015〕27号）文件精神，深化矿产资源管理改革，减少审批事项，突出和加强矿产资源规划的宏观管控能力，进一步推进矿产资源勘查开发布局优化调整，现就取消矿业权设置方案审批或备案核准后的有关事项通知如下：

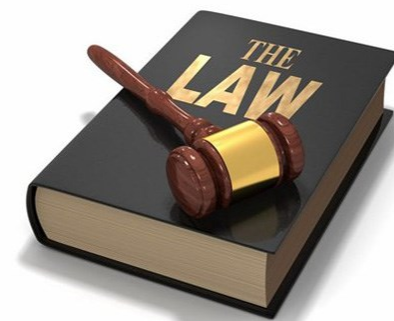
一、取消矿业权设置方案审批或备案核准制度

严格执行《国务院关于取消非行

政许可审批事项的决定》（国发〔2015〕27号），部、省两级停止矿业权设置方案的审批或备案核准，与之对应的地方各级国土资源主管部门承担的初审、复审、审核等一并取消。

二、矿业权设置方案相关内容纳入矿产资源规划统一管理

将矿业权设置方案与矿产资源规划中的勘查开采规划区块有机融合，统一为“矿业权设置区划”，作为规划的重要组成部分，在总体规划或专项规划中设“矿业权设置区划”专门



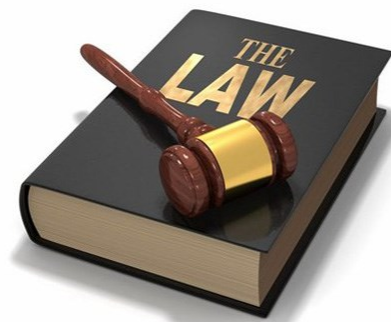
篇章，对矿产资源勘查开发布局进行细化安排，编制实施管理按照《矿产资源规划编制实施办法》（部令第55号）的规定执行。已上图入库的矿业权设置方案继续有效，直接纳入第二轮矿产资源规划。在第三轮矿产资源规划审批发布之前，确需增加或调整矿业权设置区划的，依据《国土资源部办公厅关于贯彻落实〈矿产资源规划编制实施办法〉严格规划管理的通知》（国土资厅发〔2013〕24号），按照勘查开采规划区块调整的要求对第二轮矿产资源规划进行调整。其中涉及到国家规划矿区、对国民经济具有重要价值矿区（以下简称“两矿区”）的，由省级国土资源主管部门提出调整意见报部，经报备系统数据检查通过后直接上图入库；“两矿区”以外的，由省级国土资源

主管部门提出意见，或由相关地市级、县级国土资源主管部门提出调整意见、报省级国土资源主管部门同意后，由省级国土资源主管部门统一通过报备系统上图入库。本《通知》下发之日前，已上报部、省待审批或备案的矿业权设置方案，经报备系统数据检查通过后直接上图入库。

三、进一步深化和完善矿业权设置区划工作

第三轮矿产资源规划要充分利用和吸纳矿业权设置方案已有成果，切实做好矿业权设置区划工作，进一步细化勘查开采的空间布局安排。对于《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》（国土资发〔2006〕12号）中“矿产勘查开采分类目录”规定的第一类矿产，以及按规定调整为第一类的矿产，应依据勘查工作程度进行矿

业权设置区划，原则上不要求划定勘查规划区块，达到详查以上（含详查）勘查程度的，应划定开采规划区块。对于第二类矿产，以及按规定调整为第二类的矿产，要依据资源赋存状况、地质构造条件和勘查程度等，划定勘查、开采规划区块。其中，地热、矿泉水等流体矿产开采规划区块划分勘查程度要求，由各省（区、市）根据实际情况确定。对于第三类矿产，以及按规定调整为第三类的矿产，可直接划定集中区、备选区等，明确区内矿业权投放总量控制、最低



开采规模、矿山地质环境保护与恢复治理措施等准入要求；对确需进行详细安排的市县，可根据实际情况和管理需要，在规划中划定开采规划区块。勘查风险分类调整，由省级国土资源主管部门结合本地实际，综合考虑矿床类型、勘查深度和地质工作程度等因素，经专家论证、集体决策、社会公示后予以实施，调整内容上传至矿业权统一配号系统，纳入信息化监管。

矿业权设置区划工作由省级国土资源主管部门统一部署和组织开展，其中“两矿区”规划矿种的矿业权设置区划由省级国土资源主管部门负责划定，在省级矿产资源总体规划中落实。其他矿业权设置区划，由省级国土资源主管部门组织推进，根据实际情况在市级或县级规划中落实具体的

矿业权设置区划内容。各地在矿业权设置区划工作中，应优先保证国家紧缺矿产和重要矿产勘查开采。有关编制要求参照《省级矿产资源规划编制技术规程》和《市县级矿产资源总体规划编制指导意见》（国土资厅发〔2015〕9号）。

四、规范矿产资源勘查开发项目的规划审核

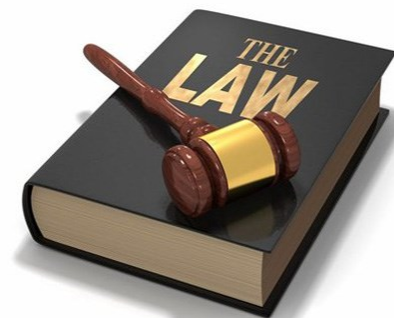
有关国土资源主管部门应依据矿产资源规划，切实做好矿产资源勘查开发项目的规划审核。重点审核是否符合禁止、限制等规划分区管理要求，是否与规划矿种方向一致（砂石粘土类矿产只需矿种大类符合即可），是否符合矿业权设置区划要求。矿业权设置区划中明确划定勘查开采规划区块的，原则上一个区块一个主体。砂石粘土类矿产开采，不得

位于规划划定的禁止开采区范围内，且需符合本地区矿业权总量控制、最低开采规模和矿山地质环境保护等准入条件要求。此外，以下几种情形视同符合矿业权设置区划要求：

（一）财政全额出资勘查的探矿权；

（二）已设探矿权转采矿权，且拟设采矿权矿区范围未超出已设探矿权勘查范围的项目；

（三）扩大勘查开采面积不超过原面积25%的矿业权；



（四）已设采矿权深部勘查需设置探矿权且为同一主体的；

（五）经省级人民政府批准的矿产资源开发整合项目。

第三轮矿产资源规划发布实施前，以第二轮矿产资源规划和已上图入库的矿业权设置区划为依据进行审核。

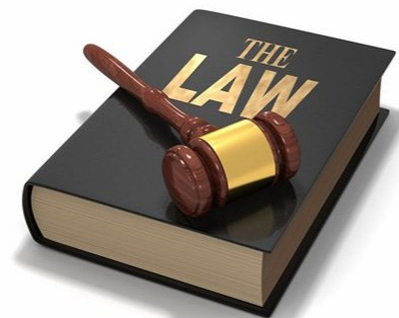
五、强化矿业权设置区划编制实施的监督检查

各省（区、市）要高度重视和加强矿业权设置区划编制实施工作，确保矿产资源勘查开发布局合理。部将强化对勘查开发项目规划审核情况的信息化监管，重点监管是否按要求编制矿产资源规划，拟配号项目是否符合规划审核要求，并对相关审核记录存查，作为后续监管工作依据。部将

将定期组织省级国土资源主管部门开展矿产资源规划中矿业权设置区划实施情况的检查，确保应编尽编、科学编制、编批一致，并将有关情况进行通报。

本通知自发布之日起，废止《关于印发〈煤炭国家规划矿区矿业权设置方案编制要求〉的通知》（国土资厅发〔2006〕26号）、《关于煤炭国家规划矿区矿业权设置方案修编有关规定的通知》（国土资厅发〔2010〕42号）、《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），本通知印发实施前印发的文件中管理要求与本通知不一致的，以本通知为准。各省（区、市）国土资源主管部门要按照本通知规定，对相关文件进行全面清理。



2015年光伏发电行业相关政策

解读（1月-6月）

一、产业政策回顾

2014年以来，光伏产业日渐回暖，国家各光伏政策也陆续出台，仅2014年第四季度就出台了光伏相关政策十余个，包括规范光伏开发秩序、开展光伏扶贫工程、推进分布式示范区建设等一系列政策措施，大力拓展国内光伏市场。

但因光伏项目改核准制为备案制后各地审批节点延后、项目融资困难等原因，2014年全国新增并网光伏发电容量1060万千瓦，仅完成年初目标的76%。

虽然2014年装机量未能达标，但是2015年国家能源局对于光伏装机量依然制定了17.8GW的高目标。就

目前的运行情况看,2015年光伏装机量的增长十分明显。根据国家能源局的统计，截至2015年6月底，全国光伏发电装机容量达到3578万千瓦，其



中，光伏电站3007万千瓦，分布式光伏571万千瓦。1-6月，全国新增光伏发电装机容量773万千瓦，其中，新增光伏电站装机容量669万千瓦，新增分布式光伏装机容量104万千瓦。

二、2015年1~6月光伏发电行业相关政策

- 1) 2015年2月6日《关于征求发挥市场作用促进光伏技术进步和产业升级意见的函》国能综新能〔2015〕51号
- 2) 2015年3月10日《光伏扶贫试点实施方案编制大纲(修订稿)》
- 3) 2015年3月15日《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》中发〔2015〕9号
- 4) 2015年3月17日国家能源局《关于下达2015年光伏发电建设实施方案的通知》国能新能【2015】73号
- 5) 2015年3月20日《关于改善电力运行、调节促进清洁能源多发满发的指导意见》
- 6) 2015年4月27日《关于加强对工商资本租赁农地监管和风险防范的意

见》

7) 2015年5月6日中共中央、国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》

8) 2015年6月1日《关于促进先进光伏技术产品应用和产业升级的意见》
国能新能【2015】194号

三、政策研究

1、开发政策研究

(1)根据国家能源局《关于推进分布



式光伏发电应用示范区建设的通知》，可以看出国家以示范区为试点，融合电力改革思路、智能电网建设等，创新分布式发展模式。

根据通知示范区年度规模指标不足，可按照“先备案，后追加规模指标”方式建设和管理;鼓励示范区开展分布式光伏发电区域电力交易试点，允许分布式光伏发电项目向同一变电台区的其他电力用户直接售电，电价由供用电双方协商，电网企业负责输电和电费结算。

(2)在《光伏扶贫试点实施方案编制大纲(修订稿)》中，国家对光伏扶贫的具体形式、补贴方式、收益分配给出了建议。开发方式相对灵活，但是光伏扶贫项目本质还是要落实到扶贫上。大纲中给出的建设方案有三种形式：户用分布式光伏项目、荒山荒坡

大型集中光伏电站、农业设施光伏项目。贫困户获益方式是：户用的持续20年提供给用户3000元/户年;大型地面提交获得净利润的50%。政策针对户用及农业形式项目对初始投资补贴70%，贷款5年贴息，增值税3%;针对大型地面项目初始投资补贴40%，资本金20%，贷款10年贴息。

(3)根据《关于进一步深化电力体制改革的若干意见》中发〔2015〕9号，国家逐步逐步向符合条件的市场主体放开增量配电投资业务，鼓励社会资本投资配电业务。

在售电方面，鼓励电网的配售分离，这将在未来催生一大批售电公司，售电主体可以通过多种方式在电力市场中购电，且各市场主体应通过签订合同达成购售电协议。这将使它

们间形成充分的市场竞争，将一改分布式发电，尤其是分布式光伏接入的难题(自发自用以外的余量上网部分，甚至是全额上网)。同时，这也会倒逼光伏发电成本的进一步下降(平价上网)，吸引更多的资本投向分布式光伏领域。“新电改”全面放开了用户侧分布式电源市场。准许个人投资建设的分布式电源接入各电压等级的配电网络和终端用电系统。准许鼓励专业化能源服务公司与用户合作或以“合同能源管理”模式建设分布式电源。

(4)根据国能新能【2015】73号《关于下达2015年光伏发电建设实施方案的通知》，2015年国家下达全国新增光伏电站建设规模1780万千瓦。指标针对不同开发形式分配了容量，总体还是鼓励自发自用的分布

式项目以及具有社会效益的光伏扶贫项目。总体指标可以分解为以下几种形式：

1)大型地面并网电站及余电上网分布式地面电站受规模指标控制，该部分全国26个省份规模指标总规模指标为1640万kW；

2)光伏扶贫试点省6个：河北、山西、安徽、宁夏、青海和甘肃，该部分的总规模指标为140万kW；

3)不受规模指标限制的情况：

5个规模指标未设上限的四个直辖市(北京、天津、上海、重庆)和西藏；全部自用的地面分布式电站；

屋顶分布式电站。

2、技术政策研究

根据发改环资【2014】3001号《关于印发能效“领跑者”制度实施方案的通知》，可以看出国家要推动用能

产品、高耗能企业等的技术进步，促进节能减排，并对能效“领跑者”进行鼓励和推广。

而半年后推出的《关于促进先进光伏技术产品应用和产业升级的意见》国能新能【2015】194号，也是能效“领跑者”政策在光伏产业的一个实施。该文件对不同形式电池组件的光电转换效率、衰减率等做了强制性要求。根据文件附件，2015年6月起开始安装并网的项目使用60片156多晶



组件，必须达到155W，否则拿不到国家补贴。同时，领跑者计划准入标准首次被量化，达到技术指标的光伏产品将优先享受相关政策的支持。领跑者计划通过建设先进技术光伏发电示范基地、新技术应用示范工程等方式实施。达到文件中规定的技术水平，即可进入该计划。

3、保障政策研究

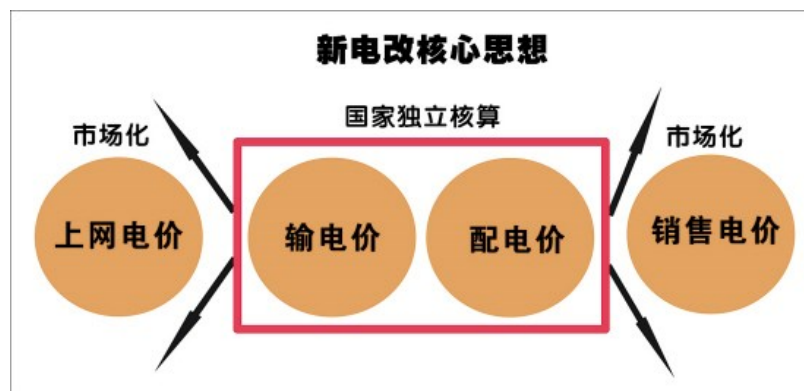
《关于改善电力运行、调节促进清洁能源多发满发的指导意见》的发布主要针对西部一些地区趋于严重的弃风、弃光现象，旨在为风电及光伏发电项目满发多发保驾护航。文件中指出，政府在编制年度发电计划时，优先预留水电、风电、光伏发电等清洁能源机组发电空间；鼓励清洁能源发电参与市场，对于已通过直接交易等市场化方式确定的电量，可从发电计划

中扣除。

四、行业机会分析

1.光伏扶贫带来的契机

“光伏扶贫”不仅可满足贫困家庭自用，还可通过向电网售电获得收益，增加贫困家庭的直接收入。同时，农村地区占我国的大多数，开发农村贫困地区的分布式光伏产业，是对光伏电站和城市分布式光伏的有力补充。企业通过开发光伏扶贫电站，能够获得当地政府的各项支持，有利于工作的开展。



2.加入“领跑者”计划有利于宣传企业

“领跑者”计划及国家对主要设备技术参数的强制要求代表了国家对技术水平的日益重视。加入该计划，重视技术进步，不仅使项目发电量有所保障，国家对此还有一定鼓励政策，更有利于树立企业形象。

3.新的电改方案带来新的发展模式

新电改背景下，售电主体趋于多元化，微电网有望快速发展，分布式将是其中很重要一环。同时由于电费结算方式将发生改变，分布式电费难收取问题也有望得到解决。在电改影响下，分布式光伏未来将实现网内、网外的能源互联互通，一方面，分布式智能微电网互联可实现内部的相互供、售电等，另一方面，分布式电站

的集中运维及大网的集中互联也将促使由单一的分布式售电转型全面的售电平台。

据粗略测算，全国售电市场容量约为2.3万亿元。我国目前纳入输配电价改革试点的地区包括深圳、内蒙古西部、安徽、湖北、宁夏、云南等，这些地区有望率先开展售电放开试点。今后的趋势是，拥有电源资产，区域背景深厚的电企有望争取到更多的大中型工商业用户，因此更大可能受益于电改售电侧放开。

4.碳交易市场的建立助推新能源行业发展

2013年，我国在北京、上海、天津、重庆、广东、湖北、深圳等7个省市，启动了碳排放权交易试点工作。目前试点运行情况总体平稳。我

国计划2015年底试点结束后于2016年建设全国性碳交易市场,新能源企业的参与将带来一定的额外业务收入。预计碳交易市场形成后全国碳配额量约40-45亿吨,总的配额比例中大概会



有5%-10%的CCER指标量,也就是2-4亿吨左右。

(来源：中国能源网
作者：李宜真 焦姣 赵娜)

能源国企“混改”有哪些机会？ 哪些门槛？(清单)

油气行业有望形成多元化市场竞争主体。

新一轮波澜壮阔的国企改革大幕已经拉开。9月13日，中共中央、国务院印发了《关于深化国有企业改革的指导意见》，对深化国有企业改革作出了重大部署。作为国企改革的顶层设计，《指导意见》系统阐述了全面改革的总体要求、原则和整体思路，勾勒了国有企业改革发展路径。

这场改革关乎中央和地方逾15万家国有企业、100多万亿资产和3000多万职工利益，承受着全社会的殷切期待。在经济进入新常态、改革进入深水区的当下，这场改革注定没有和风

细雨，只能义无反顾勇往直前。

此轮改革将如何释放改革红利？

如何让一些暮气沉沉的国有企业重新焕发活力？如何促进相关领域的转型升级？本报将分行业连续报道。

9月13日，中共中央、国务院印发《关于深化国有企业改革的指导意见》。国家发展改革委副主任刘鹤表示，发改委召开改革专题会议，结合电力、石油、天然气、铁路、民航、通信、军工等领域改革，开展不同领



混合所有制改革的试点示范。随后，作为国企改革顶层设计《关于深化国有企业改革的指导意见》的“N+1”配套政策出台，国企“混改”的六大负面清单正式公布，首次明确了“负面清单”非禁止皆可为，将为民资提供更大市场空间，明确了各类资本可以进入哪些领域、行业，以及可以进入到什么程度，有利于各类资本根据负面清单的要求，参与国企“混改”，寻找投资机会。那么，广受关注的能源国企“混改”将从哪里入手？政策又将带来哪些利好呢？

政策

一、国企“混改”公布六大负面清单

《意见》要求有效探索主业处于重要行业和关键领域的商业类国企“混改”。其中，列出了六大负面清

单，指出了实行国有独资、国资绝对控股、国资控股、国资主导的关键领域和重要行业。

第一，重要通信基础设施、枢纽型交通基础设施、重要江河流域控制性水利水电枢纽、跨流域调水工程等领域，实行国有独资或控股，允许符合条件的非国有企业依法通过特许经营、政府购买服务等方式参与建设和运营。

第二，重要水资源、森林资源、战略性矿产资源等开发利用，实行国有独资或绝对控股，在强化环境、质量、安全监管的基础上，允许非国有资本进入，依法依规有序参与开发经营。

第三，江河主干渠道、石油天然气主干管网、电网等，根据不同行业领

特点实行网运分开、主辅分离，除对自然垄断环节的管网实行国有独资或绝对控股外，放开竞争性业务，允许非国有资本平等进入。

第四，核电、重要公共技术平台、气象测绘水文等基础数据采集利用领域，实行国有独资或绝对控股，支持非国有企业投资参股以及参与特许经营和政府采购。粮食、石油、天然气等战略物资国家储备领域保持国有独资或控股。

第五，国防军工等特殊产业，从事战略武器装备科研生产、关系国家战略安全和涉及国家核心机密的核心军工能力领域，实行国有独资或绝对控股。其他军工领域，分类逐步放宽市场准入，建立竞争性采购体制机制，支持非国有企业参与武器装备科研生产、维修服务和竞争性采购。

第六，对其他服务国家战略目标、重要前瞻性战略性新兴产业、生态环境保护、共用技术平台等重要行业和关键领域，加大国有资本投资力度，发挥国有资本引导和带动作用。

二、单独成立石油管网总公司或成可能

可以说，国企“混改”的六大负面清单，明确了各类资本可以进入哪些领域、行业，以及可以进入到什么

程度，有利于各类资本根据负面清单的要求，参与国企“混改”，寻找投资机会。

中国企业研究院首席研究员李锦表示，不对民间投资主体单独设置附加条件，有利于打破“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”等隐性壁垒。此前有些领域民资难以进入，主要是国家没有明文规定哪些领域可以向民资放开。这个负面清单是政府“放权”与行业“退出”的实质性动作，也是混改的核心。

在为混改营造良好环境部分，《意见》提出进一步简政放权，最大限度取消涉及企业依法自主经营的行政许可审批事项，是为民间资本参与混改创造便利条件，减少一些条条框框，有利于提升改革效率，使民间资本的



参与更容易。具有垄断势力、财务绩效良好的国有企业缺乏引入非公有资本的内在动力，在引入非公企业资本时，常常对于混合所有制企业的经营范围和区位布局制订“特别条款”，加上人员身份转换和安置障碍，影响了非公有资本参与混改的积极性。破除行政垄断、消除非公经济发展的“玻璃门”。

李锦认为，“尤其是石油领域的改革，根据《意见》，将在石油天然气主干管网部分实行网运分开、主辅分离。也就是说，之前业内讨论的将三家石油公司的管网抽出来单独成立石油管网总公司或许将成为可能，这将为石油领域的重组和混改提供空间。”

中国社会科学院工业经济研究所所长黄群慧表示，包括能源、交通、医

疗、教育、通信等在内的领域一直是民营资本进入意愿比较高的领域，明确列出非禁即入的“负面清单”，降低了民营资本参与混合所有制企业改革的不确定性。

例如“在江河主干渠道、石油天然气主干管网、电网等领域，实行网运分开、主辅分离，除对自然垄断环节的管网实行国有独资或绝对控股外，放开竞争性业务，允许非国有资本平等进入”。实际上形成了国企混改的两张“负面清单”，一方面明确地列出了上述需要国资独资或控股的几大领域，另一方面明确了即使上面负面清单之内的一些业务也是允许非公有资本进入的。

事实上，在石油领域，中国石化已打响了央企混合所有制改革“第一枪”。2014年7月份，中国石化正式

公布混合所有制改革的引资方案，确定将通过增资扩股的方式引入社会和民营资本。

三、民资进入能源领域还存在经济门槛

国家能源局相关负责人表示，能源行业是国民经济的基础行业，关系国家安全和国民经济命脉，十分关键；涉及供求运价、体制机制、组织形式、科技创新等多个层面，十分复



杂。目前，民资进入能源领域存在哪些问题？

国务院发展研究中心企业研究所所长赵昌文表示，应当鼓励民营资本进入到能源行业，包括一些有自然垄断性质的环节。目前我国的能源产业除了石油和天然气外，煤炭、电力、新能源已经完全对民营资本放开。即使是石油和天然气，也在一些环节已经放开。

事实上，“新36条”（《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》）及其配套细则出台后，民营资本进入能源领域已无太多的政策障碍。民营资本进入到一些特定的能源领域，不仅存在行政准入许可，还存在经济上的门槛。

比如石油和天然气的输气管道，已

经对民营资本开放，但由于资金规模大、回收期长，并不是所有民营资本都有兴趣或有能力去投资。在勘探开采领域，由于矿产资源属于国家所有，加上勘探开采领域是高风险的，



需要很强的技术经济能力，目前绝大多数民营企业缺乏相应的技术能力，也可能不愿意承担勘探开采失败的风险损失。

对能源领域进行改革，一定要先

对能源产业分类，像石油天然气行业、电力行业、煤炭行业、新能源行业，性质完全不一样，有些是完全竞争的行业，比如新能源的很多领域国有企业并不多，民营企业占主导地位。煤炭行业的国有企业数量虽然不少，但其竞争程度比石油、天然气行业高许多，现在市场不好不仅跟体制有关系，与市场环境也有很大的关系。

展望

一、油气行业有望形成多元化市场竞争主体

国家发改委相关负责人多次表示，今年年底还将公布一个混合所有制改革计划，在能源（石油、天然气、电力）等进入门槛较高的领域，要向非

国有资本推出符合产业政策、有利于转型升级的项目。

多位分析师也认为，国企改革配套文件和油气改革方案有望陆续出台，油气改革将进入实质推进阶段。

油气行业成为混改的重点对象，也有望成为改革的领头羊。今年以来油气改革一直在推动。今年7月份，为促进油气上游投资主体多元化，新疆6个石油天然气区块将公开对外招标。

目前，石油行业仍是进口环节行政性垄断程度高。只有中化、中联油、中联化、中海油和珠海振戎5家企业具有原油进口权，只有中化、中石油、中石化、中海油和珠海振戎5家企业具有成品油进口权。勘探开发也高度垄断。常规油气勘探仅有中石

仅有中石油、中石化、中海油和延长石油4张牌照。针对原油加工与成品油销售环节同样存在行政性垄断，中石油和中石化拥有80%以上的炼油能力，全国500万吨/年以上的大中型炼油厂全部属于两大企业，90%以上的市场销售成品油由两大企业提供。

方正证券分析师马宝玲认为，油气改革重点和路径是“四放开”：放开竞争性环节气价，向社会资本放开

上游勘探开发业务，放开管网的第三方准入，积极放开原油进口权。她认为，未来油气行业有望形成多元化市场竞争主体，2家-3家超级巨头、5家-10家中型公司、数十家小型公司。

值得注意的是，由于油气市场被长久垄断，存在竞争主体不足等问题，这也是油气改革的出发点。下一步要推进原油期货上市、发展天然气交易中心，必然需要配套地对市场体制进行改革，即全产业链放宽准入，形成多元化市场主体。

（来源：中国经济网）



中石油透露总体改革方案 油气改革锁定管网分离

虽然国际油价的低迷拖累“三桶油”业绩持续下滑，但也给中国石油[0.24% 资金 研报]天然气行业带来了最好的改革契机。

三桶油的公告均显示，业绩下滑主要是受国际油价低位震荡、油气市场需求低迷等不利因素的影响，同时也都对外传达出了转型、调整以及改革的强烈信号。

在8月27日的中期报告发布会上，中石油总裁汪东进更是对外透露，国家能源局进行的油气体制总体改革方案制定工作目前正在征求意见、修改完善阶段。油气管网分离改革，符合油气体制行业改革的大方向是重点内容之一。

一、炼化板块拯救“两桶油”

8月27日，中石油公布2015年中期业绩。上半年，中石油实现营业收入



8776.24亿元，同比降低23.9%；实现归属于母公司股东净利润254.04亿元，同比降低62.7%；每股基本盈利0.14元。公司董事会决定派发中期股息每股0.06247元。

对于上述业绩，中石油认为，面对

国际油价低位震荡、国内经济下行压力加大、油气市场需求低迷、天然气产销矛盾突出等严峻挑战，中石油突出质量效益，积极主动应对，振奋精神，稳健发展，上半年生产经营实现总体平稳受控运行，业绩好于预期。

主要依赖上游业务的中石油和中海油，上半年业绩降幅均较大。

作为中石油业务主体的勘探生产板块，上半年经营利润329.17亿元，同比大幅降低67.8%。销售板块实现经营利润27.83亿元，同比降低65.8%。2014年“三桶油”中唯一获得净利润增长的中海油，则在今年上半年仅实现油气销售收入770.3亿元，较去年同期下降34.2%；股东应占盈利147.33亿元，同比跌56.14%，三年多来首次落败于中石化。

对于业绩下滑，中海油将责任主要归咎于国际油价走跌和经济下行，该公司表示，上半年平均实现油价为57.53美元/桶，同比下降45.9%。

而中石化的勘探开发业务在上半年也由盈转亏，实现经营亏损18亿元，同比减少收益人民币301亿元。不过，主业在中下游炼化板块的中石化，其炼油和化工业务板块表现则比较抢眼。



半年报显示，今年上半年，其炼化业务经营利润同比增加57%，达到153亿元，化工板块收益则达到了101亿元，同比增加141亿元。受此拉动，中石化从一季度净利下滑87.5%，到上半年下滑幅度缩至22.3%，实现归属于母公司股东净利润224亿元。

而中石油也受益于旗下炼化板块。在勘探与开发板块和销售板块经营利润分别同比大降67.8%和65.8%的同时，中石油炼油与化工板块却实现经营利润46.6亿元，同比扭亏增利近81亿元，实现2011年以来首次整体盈利。而天然气与管道板块也受益于天然气价格的理顺，经营利润同比增长264%。

二、油气改革再进一步

按照国家对能源领域改革的总体部署，油气改革正是今年的重点，而

《石油天然气体制总体改革方案》据悉将制定完毕。

据汪东进在业绩发布会上透露，国家能源局进行的油气体制总体改革方案制定工作，目前正处在征求意见、修改完善阶段。其中，油气管网分离改革，符合油气体制行业改革的大方向，也是重点内容之一。改革会结合中国的油气管网当前的实际情况，分步实施，目标是完全实现管道的独立和市场化。

而中石油董事长王宜林同时称，对于管道拆分问题，公司正根据国家发改委有关规定和政策做好准备。目前，发改委关于油改的征求意见稿已形成，正式文件还未下发。“关于管网分离，我的基本看法是管道专营符合专业化管理的大方向。但中国的天

然气管网建设尚不完全配套和成熟，受多种因素制约。我们更加注重改革在国家宏观顶层设计的基础上分阶段进行。非常期望油气管道下一步的改革能更向着市场化的方向前进。”王宜林说。

因为油气管网主要归中石油所有，有关油气管网分离的改革一直与中石油息息相关。业内人士分析认为，一直以来我国天然气长输管线超过80%隶属中石油，这也成为其他企业进入管输天然气领域的重要阻碍。

2014年，中石油集团曾披露一份《中国石油天然气集团公司油气管网设施公平开放实施办法（试行）》已获集团常务会议审议并原则通过。在业内看来，此次《办法》出台，意在共享管网基础设施，为各类资本进入油气行业提供便利。

三、“三桶油”加紧混改

宏观层面的改革已经箭在弦上，“三桶油”也纷纷加紧有所作为。

继红山油田、西三线合资公司后，近期中石油集团在新疆又成立了新的合资公司——中石油克拉玛依石化有限责任公司。与此同时，中石油还在销售板块引入外部合作者，7月初与广汇能源[1.21% 资金 研报]达成合作协议，同意其租赁中石油新疆销售公司现有的加油站来投资加气站。而新疆油气领域正是中石油实施混合所有制改革的试点。

此外，中石油油品销售业务布局也已低调启动。8月6日，中石油首批智慧加油站在河北销售公司落地，十天后中石油湖南销售公司又宣布与天猫合作，启动“互联网+能源”的全新服务平台，率先开启移动支付的新服务模式。

据透露，重庆、山东、四川等省市也已在紧锣密鼓的筹备当中。此前，中石油也已经与腾讯建立合作关系。

最早打响混改的中石化也在加速全方位深化改革。据悉，继去年千亿民资到账后，中石化不仅在全国多家加油站开设了“易捷汽服店”，还在各地分公司加油站尝试卖菜、卖水果、卖快餐以及卖彩票等新兴业务。此外，中石化新疆新春石油开发有限责任公司近期挂牌成立，标志着其上游



领域也开始展开混改。

作为中国最大的海上油气生产商，中海油则一直在向上下游一体化的综合公司转型。8月4日，中海油审议通过了《总公司炼化产业优化整合方案》，炼化产业改革由此开启。中海油提出要实现公司协同效益最大化、理顺炼化产业体制机制、优化炼化产业结构等目标。

“低油价让石油公司面临比较困难的环境，但也给企业加强投资决策科学性、改革内部管理体制、强化成本



控制提供了前所未有的机遇。”中国石油大学中国油气产业发展研究中心主任董秀成说。

（来源：中国经济网）

中国企业海外矿业并购需要

知己知彼

导读

面对全球经济增长放缓、矿产品需求下降、资源勘查与开发成本不断增高等因素的影响，全球矿业处于深度调整期。根据中国矿联的预测，矿业回暖仍待时日。如何让矿业在全球背景下实现稳步发展，成为矿业届讨论的热点。

随着“一带一路”战略的提出，中国企业“走出去”，寻求国际合

作，在目前的环境下是一个很不错的选择。与此同时，现在国际矿业价格已处于最低点，不少国际矿业公司市值锐减，资金链条断裂，急需海外投资，这为中国企业在海外抄底提供了难得的机遇。而在不久前的一个中国矿业投资论坛会上，中国矿业联合会常务副会长王家华也称，中国企业海外矿业投资并购的最佳时机已经来临。

面对海外投资热的兴起，中国企业应该以什么样的姿态成功并购海外矿业成了业内人士关心的话题。在中国矿业投资论坛会上，王家华表示，企业成功走出去的关键是建立国际化的人才团队和本土化的运营团队，切忌赌博式的冒险，尤其是初次进行海外并购的企业，必须聘请并购顾问，进

行细致调查和研究。

同时，与欧美企业相比，中国企业大部分从业人员对国际相关企业法规比较生疏，在技术上也处于劣势。因此，对于海外投资不能盲目跟风，应考虑自己企业矿产所在的地理位置、矿产品种、储量和质量等自然因素，及其他相关的社会因素，针对不同国家采取不同战略和对策。

那么，中国矿企应该如何化解海外投资风险？

世界经济处于深度调整期，但短期内复苏还乏力，海外矿业投资似乎是一个好时机。

一个最典型的例子是，2015年4月20日，山东钢铁集团（“山钢”）宣布收购非洲矿业有限公司（“非洲矿业”）在非洲塞拉利昂的唐克里里铁

矿及非洲港口铁路服务公司100%股份。

消息称，这次收购75%的股权，山钢只花了1.7亿美元。唐克里里铁矿



属世界级铁矿石资产，储量巨大，为非洲第二大铁矿，也是全球规模最大的赤铁矿和磁铁矿之一。

而在四年前的2011年，山钢花了

15亿美元只获得了该项目25%的股权。有观点认为，山钢的此次收购，是对海外矿山资源的一次成功“抄底”。

不过，业内人士并不认同“资源抄底”的说法，这样的说法在国际政治中非常令人反感，只是在国际铁矿石价格不断走低的情况下，山东钢铁全部接手后，按照目前的进口铁矿石价格，不会亏损。

中国矿业联合会常务副会长王家华在不久前出席一个矿业投资论坛上称，中国企业海外矿业投资并购的最佳时机已经来临。

一、海外购矿良机显现

当前，受全球经济增长放缓、矿产品需求下降、资源勘查与开发成本不断增高等因素影响，全球矿业处于

深度调整期。根据中国矿联的预测，矿业回暖仍待时日，因为这既要全球复苏的程度，又要看部分新兴经济体是否突围成功。

至于矿业市场何时开始复苏，有人说需要3年，也有人说需要5年，还有人说需要10年。不过，王家华认为，3年到5年的判断相对比较客观。

“在全球矿业下行深度调整之际，境外有比我们更困难的同行。在全球矿业资本市场上，初级勘查公司的市值已缩水80%~90%，这些矿资产有的是优质的，正是我们收购、并购的好机会。‘一带一路’的国家战略，也给我们走出去创造了新机遇。”王家华说。

实际上，矿业市场上一些有“先知先觉”的矿业企业已经开始行动。

据了解，6月17日，中润资源公布定向增发预案，公司拟募集资金不超过283.68亿元用于收购铁矿国际（蒙古）有限公司、明生有限公司、蒙古新拉勒高特铁矿有限公司各100%股权。

据悉，铁矿国际旗下的伊罗河有限公司，拥有蒙古国巴彦郭勒矿区铁矿，系大型原生磁铁矿，目前正在开采运营的矿区面积达1406公顷。其储量丰富，品位高，铁矿石保有矿石资源量为72546.38万吨。伊罗河公司生产的铁矿石主要供应中国包钢等国内大型钢铁企业。新拉勒高特铁矿公司旗下的英菲尼迪有限公司，主营业务为铁矿勘探和开采及其产品的进出口业务。英菲尼迪公司拥有的蒙古国拉勒高特矿区属于大型原生磁铁矿，可采矿矿区面积935公顷，铁矿资源量

26388.54万吨。

中润资源称，公司房地产业务面临发展瓶颈，矿山业务逐渐成为公司未来业务发展的重点方向，为此，公司急需在现有矿业基础上寻求新的矿山资源。

5月27日，紫金矿业宣布，公司拟通过非公开发行募集资金总额不超过100亿元，用于收购刚果（金）卡莫阿铜矿、巴新波格拉金矿等项目。根据紫金矿业披露，卡莫阿铜矿是一个新发现的世界级大型层状铜矿床，



位于中非铜矿带内。根据2013年英国AMEC技术顾问公司编写的报告，按边界品位1%计算，卡莫阿铜矿控制资源量为铜矿石量7.39亿吨，平均品位2.67%，铜金属量1970万吨；推断资源量为铜矿石量2.27亿吨，平均品位1.96%，铜金属量446万吨；合计铜资源储量约为2416万吨。波格拉金矿是一个世界级的浅成热液型金矿，位列全球在产金矿第36位，并列全球有统计的580个金矿中的第65位。根据公开资料，波格拉金矿的保有探明+控制+推断资源总量为191



吨，平均品位3.47克/吨；证实+概略储量94吨，平均品位5.49克/吨，合计黄金资源储量为285吨。

据中国矿业报记者了解，与许多国内矿企老总不同，紫金矿业董事长陈景河在海外并购的决策上，有一个特殊的思考，在国际矿业火爆时期，从不轻易上阵凑热闹，而一旦国际矿业下行接近触底之时，立马瞅准时机，快速出手拿下。实际上，这也就是紫金矿业在参与国际并购中屡屡得手的秘笈。

市场人士称，紫金矿业往往在矿业市场不景气的时候出手，这样不仅可以低价收购矿业资产，大大降低并购成本，而且就算矿产品价格低位运行，至少不会亏。如果全球大宗商品供应变紧、价格上涨，那么将会带来丰厚的回报。

二、切忌赌博式的冒险

7月24日，一场海外矿业项目的招商路演活动在北京上演。实际上，这个所谓的路演，就是一场矿业项目投资合作招商现场会。根据记者的观察，现场真正的项目投资人并不多，跟记者交换名片的，大多是一些提供技术服务的公司负责人。

主办方拿出了非洲国家的三个矿业项目，尽管主持人很卖力地推荐，力图促成合作，但现场几乎没有应声的。记者特意跟多位现场人士聊了几句，他们的出席，不过是顺带推销一下各自公司的服务项目，对项目投资并没有太大兴趣。

根据记者多年的观察，中国企业在国际经济前景不明的背景下，赴海外投资往往表现得相当谨慎，而在国

而在国际经济形势兴盛阶段，却又争先恐后赶上去凑热闹。

实际上，在国际经济形势大好的背景下，资源类的并购也往往会漫天要价，在这种情况下，一些中国企业在海外的表现缺乏理性，有中国企业为争夺同一个项目，甚至互相抬价。这种来自同一国家企业间“互掐式竞争”，也让许多外国友人“叹为观止”。

前一阶段“矿业热”时期，大批非矿企业及地勘单位纷纷“走出去”投资海外，然而教训惨痛。中国企业海外矿业投资不乏“折戟”的案例：

2009年6月本可能成为中国海外最大并购案的中铝集团与力拓的收购交易终止。中铝集团拟向力拓注资195亿美元以增持其19%股份。然而，计

划几经周折，但最终由于力拓毁约而宣告失败。依据协议，力拓向中铝支付了1.95亿美元“分手费”。

2010年6月紫金矿业终止了对澳大利亚Indophil Resources NL的股权收购。公司公告称，终止原因在于“若干项收购先决条件难以达成”。

2011年4月五矿资源有限公司拟收购的澳洲铜矿商Equinox Minerals被全球最大的金矿商巴里克夺走。巴里克与Equinox Minerals最终达成73亿美元(合76亿美元)的收购协议。



2012年9月由于难以获得蒙古国相关监管方的批准，中国铝业股份有限公司彻底终止了对南戈壁资源有限公司的要约收购，约为9.2亿美元的交易最终告吹。

“中国在海外的矿业投资，大概有80%的失败率。”王家华直言，许多企业仍在“摸着石头过河”。

不过，有观点认为，80%的失败可能还是乐观估计了。王家华所说的“八成”是个概述，没有具体的样本。据悉，此前有机构做过统计，结论是真实情况比八成要严重得多。

过去十多年来，随着国内经济的繁荣，中国迅速在全球范围内收购大宗商品资产，这样做一方面是为了确保国内工厂的原材料来源，另一方面也是为了摆脱对西方原材料的依赖。

如今，越来越明显的是，中国大量采购已经产生了无数的不良投资。很多大规模交易都在亏钱、承担意料之外的成本、或是产出远远不及预期。一些中国投资者已经远离资源业，这种转变意味着，中国投向非洲、拉美和中东等国的钱可能会减少。

中国陷入这种境地的原因是多方面的。在全球资源热潮中，中国是一个后来者，而且经常为西方公司不想买或想卖的资产支付过高的价钱。

王家华认为，专业化程度不足是中国企业进行海外投资的重要掣肘。非专业性主要表现在企业跨行业、跨矿种、跨国家投资的过程中。此外，金融机构投资矿业，虽然财务很擅长，但却缺乏矿产行业常识。

王家华介绍说，目前我国对海外

投资矿业的企业大致分四类：其一是民营矿业企业，很有(经济)实力，但规模较小；其二是地质勘查类企业，专长是技术支撑，但经济总量较低；第三类就是大型矿企，具有技术管理优势，势力较强；第四类就是金融企业，其资本量最大，但对于技术、整个开采与开发的管理处于劣势。然而，即便如此，资本市场已经成为推动矿企“持续出海”的重要力量。

王家华表示，企业成功走出去的关键是建立国际化的人才团队和本土化的运营团队。在海外投资时切忌赌



博式的冒险，尤其是初次进行海外并购的企业，必须聘请并购顾问，进行细致地调查和可行性研究，“要以非常成熟的走出去的发展思路 and 战略进行海外并购。”

三、如何化解投资风险

虽然当前全球矿业还处在深度调整期，但从长期来看，新一轮矿业发展的“超级周期”仍在持续。有观点认为，当前全球新兴经济体和发展中国家的工业化、城镇化正持续推进，在未来相当长一段时间内，矿产资源将保持强劲的需求动力。

随着“一带一路”战略的全面推进，中国企业“走出去”寻求矿业合作，依然是一个非常明智的选择。

不过，中国企业对外投资面临诸多风险，包括缺乏清晰的战略定位；

风险防范意识和能力欠缺；跨文化整合能力弱、公信力不足；法律、税收等制度风险等。因此，学会掌控和驾驭风险，是中国企业征战海外的一门必修课。

有专家建议，矿业企业所面临的投资环境国别差异十分巨大，考虑到中国矿业企业的国际竞争力，对外投资应首选中亚和东南亚地区，其次是澳洲和加拿大，再次是南美洲和非洲。当然，也要视实际情况灵活调整。



王家华认为，跨国公司对外直接投资过程中遇到的最大问题，是如何处理与东道国的利益关系，这就要求矿业企业慎重进行国别选择，并派出



矿业调查机构对拟投资的区域进行实地调查，建立东道国人才储备等，以确保决策的主动性和前瞻性。

与欧美企业相比，中国企业大部分从业人员对国际会计准则和相关企业法规相当生疏，投资并购时在技术

上处于绝对劣势，且对西方文化和商业法规缺乏足够的了解，意识不到调查和战略公关等对并购的重要性。

王家华建议，中国矿业企业应该制定切实可行的跨国战略和并购整合战略，侧重并购扩张，制定稳定、连续而长远的规划，减少随意性和盲目性，以化解各种风险。对于中国矿业企业来说，应该“学懂了再干”，而不是边干边学，遇到问题再补课。

针对海外管理人才缺失的问题，王家华认为，中国矿业企业既可以培养一批高素质复合型人才，担当公司海外经营的管理和业务骨干，也可以实施海外机构人员本土化战略，以有效解决信息不对称问题。

不过，王家华同时表示，中国矿业企业“走出去”一定要有国际视

视野，要认识到每个国家的情况都不一样，要针对不同国家采取不同应对战略和策略，切忌一个模式。

他认为中国矿业“走出去”不尽如人意的原因是：在形式上主要是落后的小生产者生产方式；在理念上缺乏国际现代视野；在运行上受到环境、原住民、劳工等问题困扰；在标准上与国际不接轨；在组织上缺乏支撑，都是“单飞”。

王家华说，“走出去”的方略是各种企业要素的组合，把各种企业优势发挥到极致，劣势降到最低才能成功。民营企业打冲锋在于机制灵活，海外并购审批程序相对简单。并购要抓住瞬息万变的机遇，因此民营企业打冲锋顺理成章。风险勘查要有技术的支撑，地勘单位可以自己筹钱勘查，也可以与企业合作勘查，两者结

合效果更好。大企业并购决策速度慢，用接盘的方式才能降低并购成本。

对于具体的路径，王家华建议，对于大型专项基金收购而言，收购对



象是资金链已经处于断裂阶段、有较好矿业资产的初级勘查公司。在目前形势下，并购的对象以上市公司为宜；并购的团队以有丰富运作经验的

团队为宜，本土化战略是首要的战略。

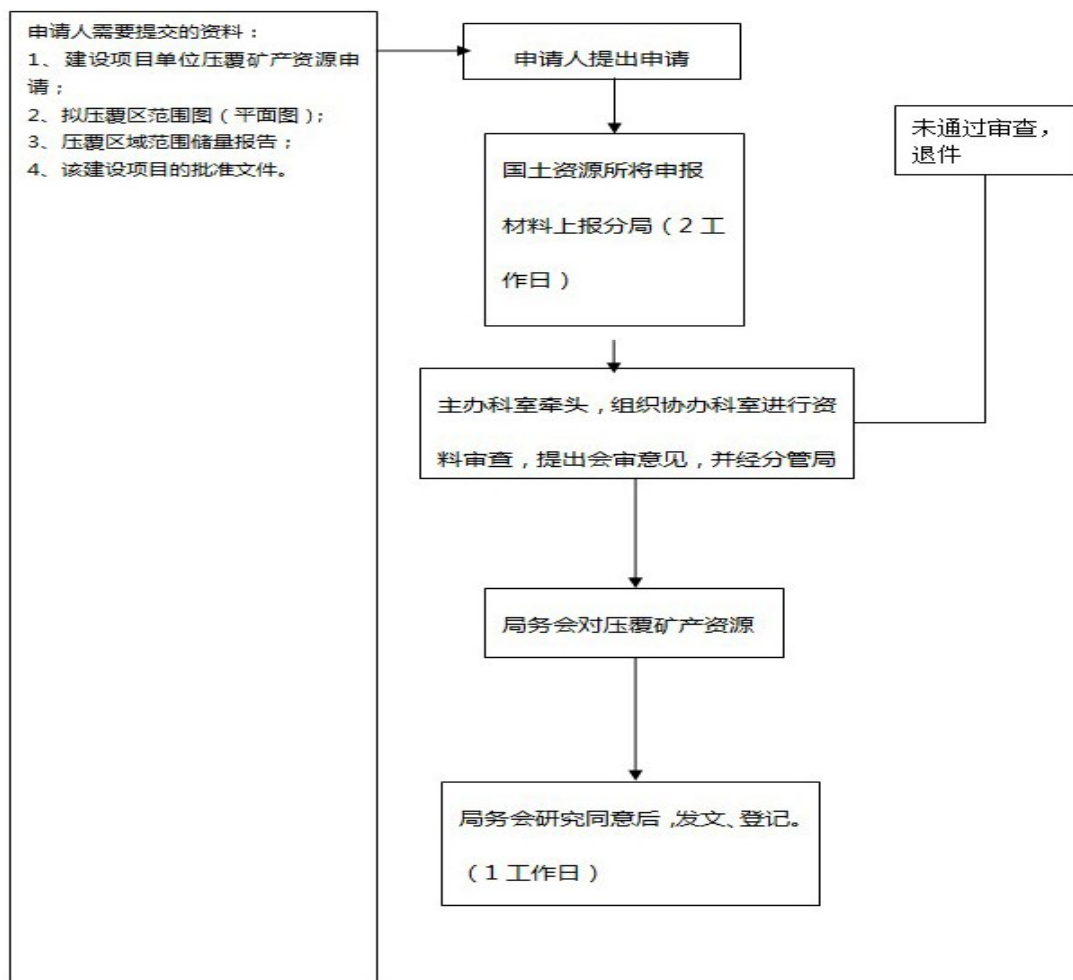
王家华表示，对于资产的并购，现阶段以成熟的项目为宜，以利于迅速形成现金流；并购的项目地以法律健全、对华关系友好、基础设施具备、不确定因素较少为宜；并购的价格以目前市值处于低谷为宜；并购的方式以民营、地勘、大企业、金融机构合理组合为宜。

(来源：中国矿业报)



（作者：钱学凯律师 / 北京大成律师事务所）

建设项目压覆矿产资源流程图



一、压矿审批及补偿规定概述

1、压矿审批相关规定

建设项目压覆矿产资源审批（为表述方便，本文简称“压矿审批”）是《矿产资源法》赋予国土资源主管部门管理矿产资源的一项重要行政程序，旨在通过行政审批程序保护国家矿产资源，保障建设项目的顺利进行，维护矿业权人的合法权利，通过制度安排减少建设项目对矿产资源的随意占压，并协调解决经济工程项目建设与矿产资源勘查开发投资活动之间矛盾和纠纷。

我国现行压矿审批制度规定见于《矿产资源法》及各级国土资源主管部门的规章制度。根据《矿产资源法》第三十三条规定，“在建设铁路、工厂、水库、输油管道、输电线路和各种大型建筑物或者建筑群之

前，建设单位必须向所在省、自治区、直辖市地质矿产主管部门了解拟建工程所在地区的矿产资源分布和开采情况。非经国务院授权的部门批准，不得压覆重要矿床。”

2000年12月28日，国土资源部下发了《国土资源部关于规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》（国土资发（2000）386号，以下简称“386号文”）。386号文规定，需要压覆重要矿产资源的建设项目，在建设项目可行性研究阶段，建设单位提出压覆重要矿产资源申请，由省级国土资源主管部门审查，出具是否压覆重要矿床证明材料或压覆重要矿床的评估报告，报国土资源部批准；需要压覆非重要矿产资源的建设项目，在建设项目可行性研究阶段，建设单位应提出压覆非重要矿产资源申请，由



矿产地所在行政区的县级以上地质矿产主管部门审查，出具是否压覆非重要矿床证明材料或压覆非重要矿床的评估报告，报省级国土资源主管部门批准。经批准可压覆矿产资源的建设项目，在其范围内有采矿权的，应按国家有关规定，由建设单位与采矿权人签订补偿协议并报批准压覆的部门备案，采矿权人应及时到原发证机关办理相应的矿区范围变更手续。重要矿产资源是指国家规划矿产区、对国民经济具有重要价值的矿区和《矿产

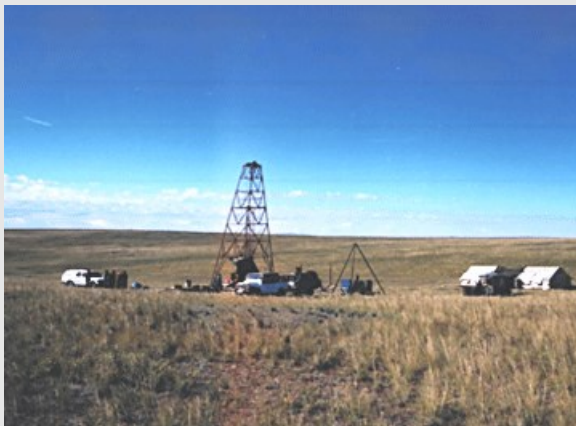
资源开采登记管理办法》附录中34个矿种的矿床规模在中型以上的矿产资源。

2010年9月8日，国土资源部下发了《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》（国土资发[2010]137号，以下简称“137号文”）。137号文规定，凡建设项目实施后，导致其压覆区内已查明的重要矿产资源不能开发利用的，都应按本通知规定报批，未经批准，不得压覆重要矿产资源；建设项目压覆重要矿产资源由省级以上国土资源行政主管部门审批；压覆石油、天然气、放射性矿产，或压覆《矿产资源开采登记管理办法》附录所列矿种（石油、天然气、放射性矿产除外）累计查明资源储量数量达大型矿区规模以上的，或矿区查明资源储量

规模达到大型并且压覆占三分之一以上的，由国土资源部负责审批；重要矿产资源是指《矿产资源开采登记管理办法》附录所列34个矿种和省级国土资源行政主管部门确定的本行政区优势矿产、紧缺矿产；炼焦用煤、富铁矿、铬铁矿、富铜矿、钨、锡、锑、稀土、钼、铌钽、钾盐、金刚石矿产资源储量规模在中型以上的矿区原则上不得压覆，但国务院批准的或国务院组成部门按照国家产业政策批准的国家重大建设项目除外；凡符合审批要求的压覆重要矿产资源申请，国土资源部自受理之日起20个工作日内，做出准予压覆或者不准压覆的决定，并通知申请人和省（区、市）国土资源厅（局），由省（区、市）国土资源厅（局）通知相关矿业权人；省（区、市）国土资源厅（局）办理

相应的勘查区块或矿区范围变更手续。逾期不办理的，由原发证机关直接进行勘查区块或矿区范围调整，并告知矿业权人；已批准建设项目压覆的矿产资源，各级国土资源行政主管部门不得设立矿业权。

137号文规定的内容与386号文相比，有了较大的调整。第一，该文调整了重要矿产资源的概念，同时不再对“非重要矿产资源”的压覆审批做出规定，只规定重要矿产资源的审批



程序。第二，对“重要矿产资源”进行了重新界定，更多地地下放了审批权。第三，建设项目压覆重要矿产资源的审批程序做出了明确具体的规定，便于操作。第四，将建设单位与矿业权签订协议作为审批必备文件，从程序上给予了矿业权人介入的机会。第五，审批结果通知矿业权人，从而使矿业权人有增加了寻求行政救济的机会。第六，明确了审批工作期限。137号文对压覆重要矿产资源的审批工作无疑具有积极的意义。

国土资源部相关规定发布以后，特别是137号文发布以来，云南、广西、河南、湖南、湖北、江西、福建、山东、江苏、浙江、四川、重庆等各地国土资源主管部门先后发布了关于建设项目压覆矿产资源审批管理的文件，对建设项目压覆矿产资源审批权

和管理流程做出了规定。

2、建设项目压覆矿产资源补偿相关规定

386号文件并没有对建设项目压覆矿产资源补偿问题做出具体规定，只是在第五条规定“经批准可压覆矿产资源的建设项目，在其范围内有采矿权的，应按国家有关规定，由建设单位与采矿权人签订补偿协议并报批准压覆的部门备案，采矿权人应及时到原发证机关办理相应的矿区范围变更手续。”386号文没有对压覆矿产资源审批与对矿业权人进行经济补偿的程序作出具体规定，但从第五条规定内容看，压覆矿产资源批准程序在先，对矿业权人的经济补偿程序在后，在国土资源主管部门对压覆矿产资源进行行政审批过程中矿业权人既没有知情权，也没有参与权，更没有救济权，

只是在行政机关作出同意压覆矿产资源批复后被动地与建设单位进行谈判。此外，386号文只规定采矿权人与



建设单位签订补偿协议，对压覆探矿权项目没有作出规定。

137号文在补偿规定中使用了“矿业权人”的概念，不再对压覆探矿权和采矿权进行区分，同时将建设单位与矿业权人签订的补偿协议作为对压矿审批程序的必备文件，事实上将补偿

程序前置，从而避免矿业权人陷入因行政机关先行批复再与建设单位协商补偿而造成的被动局面。137号文还对建设项目压覆矿产资源的补偿范围进行了规定，“建设项目压覆已设置矿业权矿产资源的，新的土地使用权人还应同时与矿业权人签订协议，协议应包括矿业权人同意放弃被压覆矿区范围及相关补偿内容。补偿的范围原则上应包括：1.矿业权人被压覆资源储量在当前市场条件下所应缴的价款（无偿取得的除外）；2.所压覆的矿产资源分担的勘查投资、已建的开采设施投入和搬迁相应设施等直接损失。”

二、关于压矿审批制度的法律问题

1、要求对压覆非重要矿产资源进行审批缺乏依据

《矿产资源法》第三十三条最后一句的表述是“非经国务院授权的部门批准，不得压覆重要矿床”，该条没有对建设项目压覆非重要矿床做出规定，但386号文不仅规定建设项目压覆重要矿产资源的需要审批，压覆非重要矿产资源也需要审批。137号文没有对压覆非重要矿产资源是否需要审批做出规定，也没有对386号文件是否继续适用予以明确。137号文出台后，各地国土资源主管部门制定的建设项目压覆矿产资源审批管理办法文件中多数省份只规定对压覆重要矿产资源进



行审批，而不规定压覆非重要矿产资源审批问题。山东省国土资源厅2012年12月21日发布的《山东省国土资源厅建设项目压覆重要矿产资源管理办法》（鲁国土资发〔2012〕161号）第二十五条则明确规定，压覆已查明非重要矿产资源或者压覆评估范围内已设探矿权尚未查明资源储量的，由建设单位和矿业权人自行协商解决。但是，仍有不少地方国土资源主管部门仍要求对压覆非重要矿产资源进行审批，如《广西壮族自治区国土资源厅关于进一步规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》（桂国土资发〔2013〕23号）规定，建设项目压覆重要矿产资源由省级或省级以上国土资源行政主管部门审批，建设项目压覆非重要矿产资源由市级国土资源行政主管部门审批；《云南省国土资源

厅关于进一步规范建设项目压覆矿产资源审批工作的通知》（云国土资〔2010〕399号）规定，建设项目压覆中型以上矿产地（无论是压覆部分或是全部），或压覆小型矿产地，但属当地稀缺或具有重要经济价值的重要矿产资源，项目所在地州（市）、县（区、市）级人民政府应出具是否同意建设项目压覆矿产资源的意见；而《重庆市国土资源和房屋管理局关于进一步规范建设项目压覆矿产资源审批管理工作的通知》（渝国土房管〔2014〕566号）则一律规定对压覆矿产资源进行审批，而没有区分重要和非重要矿产资源。笔者认为，上述行政机关的管理规定缺乏上位法基础，其所规定的建设项目压覆非重要矿产资源的审批要求并无法律依据。

2、压矿审批条件不明确

《矿产资源法》第三十三条属于第五章“矿产资源开采”的一部分，可见压矿审批是作为对矿产资源开采的一种管理措施来规范的。从立法目的看，该规定的目的是为了保护矿产资源不被建设项目随意占压而规范的，国土资源部386号文表述为“为了保护合理利用矿产资源，确保用地建设项目的正常运行”，137号文则表述为“对避免或减少压覆重要矿产资源、提高矿产资源保障能力，保障建设项目正常进行……做到既保护矿产资源，又有利于建设项目顺利进行，维护矿业权人合法权益”。可见，压矿审批制度的设立既有保护资源，又有保障建设项目运行，同时也保护矿业权人合法权益的三重目的。

但是，作为一项重要的行政许可事项的设立，各级国土资源主管部门在

规定对建设项目压覆矿产资源行为进行审批的同时，却没有公布建设项目具体的审批内容和相关标准，对究竟什么样的项目该批，什么样的项目不该批，没有一个统一的尺度。《河南省国土资源厅关于加强建设项目压覆矿产资源管理工作的通知》（豫国土资发〔2013〕9号）（以下简称“《通知》”）算是一个例外，《通知》规定了对建设项目压覆矿产资源审批的四项原则：建设项目符合国家法律法规、产业政策，并已通过建设项目立项批复；提高矿产资源保障能力，避免或最大限度地减少压覆重要矿产资源；保障建设项目顺利进行；依法保护矿业权人合法权益。但是，所谓的四项原则并没有具体量化指标，并且相关原则之间直接存在冲突，如何权衡和协调也并非国土资源

主管部门权限所能。比如，就“符合国家产业政策要求、项目已经获得立项批复”原则来说，既然项目立项已经通过，如果不符合国家产业政策，如何获得立项？反过来说，建设项目即使不符合国家产业政策，既然建设单位已经通过发展改革部门获得立项，国土部门如何否定其他部门的立项批复？另外，国土资源部137号文规定项目在选址阶段就要审查、审批压



矿问题，按照2014年5月14日国家发展改革委员会发布的《政府核准投资项目管理暂行办法》有关规定，选址属于项目核准前的准备程序，但显然选址阶段尚未完成建设项目核准工作，项目没有核准就不能认为获得立项批复，如何满足“项目获得立项批复”的原则要求？至于《通知》规定“储量评审机构应根据国家的有关规定，认真开展压覆重要矿产资源评估报告的评审工作，按照最大限度地减少压覆重要矿产资源审批原则，优化选址方案，重点对压覆重要矿产资源必然性进行论证，并对论证结果负责”则就更令人费解了。可以想象，一个缺乏具体条件的审批行为会是什么结果：要么件件都批，要么想批就批，这种审批制度显然不符合我国行政法的合法行政原则即：“法无明文规定

不可为”。

3、对违法压矿缺乏必要的法律制裁

《矿产资源法》第三十三条规定“非经国务院授权的部门批准，不得压覆重要矿床”。从法律规定看，这是一种非常严厉的制度。但是，不论是国土资源部137号文还是各地国土资源主管部门据此做出的相关管理规定，除了重复“未经审批不得压覆重要矿产资源”这一规定外，均没有对建设项目未经审批压覆矿产资源的行政处罚做出任何规定。这就导致全国不少地方出现建设项目已经开工

建设甚至完工但压矿问题仍未解决的现象。其中有的是因为建设单位疏忽，没有及时查询所致，有的可能是建设单位故意不进行报告查询。笔者还遇到某国土厅因为工作人员疏忽漏查了压矿的案例。如果是建设单位的原因漏报，国土资源主管部门还可能要求建设单位补办；而如果是国土资源主管部门失误漏查，建设单位会因矿业权人主张压矿的事实无法确认，而主张自己也没有过错，不接受矿业权人的索赔主张，甚至对矿业权人的投诉不予理会。由于137号文对建设单位违反压矿审批管理规定缺乏严厉处罚，同时也担心因为制裁影响了建设项目的工程进度，导致某些压矿案件矿业权人与建设单位的补偿问题不能及时解决。当然，国土资源主管部门没有规定对压矿建设项目做出停工、



罚款等规定的原因，在很大程序上与这些压矿项目多为国家重点工程有关，国土资源部门也负有保证国家重点工程的使命。这些因素的存在将使《矿产资源法》第三十三条规定的效力大打折扣。

三、关于“补偿范围”

1、关于压矿补偿规定的立法权限

国土资源部137号文第四条第（三）款规定“补偿的范围原则上应包括：
1.矿业权人被压覆资源储量在当前市场条件下所应缴的价款（无偿取得的除外）；2.所压覆的矿产资源分担的

勘查投资、已建的开采设施投入和搬迁相应设施等直接损失。”虽然137号文使用的是“补偿范围”的概念，但实际上通过规范“补偿范围”达到了规范“补偿标准”的立法效果，实际上也成为了各地处理补偿问题的规范依据。

矿业权是企业财产性权利，根据《物权法》规定，矿业权属于用益物权，建设项目压覆矿产资源，就其行为性质来说属于民法上的侵权。对建设项目压覆矿产资源行为进行审批，实质上就是代表国家对压矿行为的认可。但是批复本身理应并不涉及补偿问题。如果国土资源行政机关批复了压矿，而又必须按照137号文进行补偿，压矿批复就属于“对非国有财产的征收、征用”，根据《立法法》第八条，此事项属于应当通过法律规定

的范畴，而不是部门行政规章所能及。根据《立法法》第八十条第二款规定，“部门规章规定的事项应当属于执行法律或者国务院的行政法规、决定、命令的事项。没有法律或者国务院的行政法规、决定、命令的依据，部门规章不得设定减损公民、法人和其他组织权利或者增加其义务的规范，不得增加本部门的权力或者减少本部门的法定职责。”显然，137号文“减损了矿业权人的权利”，与《立法法》是相违背的。

2、关于压矿纠纷审判的补偿适用标准

压矿补偿原则一直是压矿纠纷案件审判中争议的焦点，基本存在两种认识：第一种意见认为，侵害探矿权的，应仅赔偿探矿权人的投入，主要理由是，根据137号文第四条第（三）



款规定，建设项目如压覆矿产，原则上应在“所压覆的矿产资源分担的勘查投资的开采设施投入和搬迁相应设施等直接损失”范围内补偿矿业权人，即仅仅补偿直接损失，而不应补偿探矿权人可能获得的相应利益。判决也应同上述部门规章所规定的补偿范围一致。如果压覆探矿权，未来是否能取得采矿权尚不确定，探矿权人能否获得实际收益也不确定。因此，在探矿权能否带来经济效益尚不确定的情况下，赔偿探矿权人的投入是较合理的处理方法。第二种意见认为，鉴于我国侵权责任法已经明确将探矿权确定为一种用益物权，故侵害探矿权应赔偿其相应财产价值。而对于探矿权财产价值的确定，是非常专业且复杂的问题，故可以考虑将探矿权价值的评估这一专业问题，交由具有探

矿权评估资质的相应机构来完成。在相应的专业机构出具专业的鉴定报告之后，法院可以将探矿权鉴定报告所确定的探矿权价值数额作为具体确定探矿权人损失的赔偿依据。

137号文规定的“补偿范围”原则被行业普遍理解为“直接损失”原则。虽然部门规章不是人民法院审理案件的依据，但在实践中当事人往往会引用该规定作为拒绝或限制赔偿的依据，地方法院在审理压矿纠纷时或多或少也会援引国土资源部137号文作为



参考依据，导致压矿纠纷审判适用法律的混乱。

最高人民法院民一庭仲伟珩在《内蒙古锡多铁路股份有限公司与天津华北地质勘查总院探矿权纠纷上诉案一侵害探矿权的损害赔偿问题》一文中认为，根据侵权责任法的相关规定，侵害探矿权的，应承担相应的侵权责任。对侵害探矿权的损害赔偿，应是对探矿权作为一种独立的用益物权财产价值的赔偿，而不是仅指对探矿实际投入的直接损失的赔偿；对探矿权的财产价值，必要时人民法院可以委托有资质的专业评估机构确定。这一观点代表了最高法院民一庭的意见，成为全国类似案例审判的指导意见。

四、关于以签订补偿协议作为压矿审批前置条件问题

国土资源部137号文通过两个方面对386号文有关压矿补偿规范进行了补充和修订，一是将386号文规定的审批程序进行了调整，将建设单位与矿业权人签订补偿协议作为压矿审批的必备程序，从而督促建设单位为了早日获得压矿批复尽快与矿业权人达成补偿协议，事实上将压矿补偿程序提前，对矿业权人的利益从程序上给予保护。137号文第四条第（三）款规定，

“建设项目压覆已设置矿业权矿产资源的，新的土地使用权人还应同时与矿业权人签订协议，协议应包括矿业权人同意放弃被压覆矿区范围及相关

补偿内容。”二是对压矿补偿范围进行了规定，实际上对补偿项目进行了限定，降低了矿业权人的预期，对建设项目的顺利推进起到了促进作用。

137号文还通过土地管理措施的衔接推进压矿审批，规定：凡申请办理土地预审或用地审批的，要按照有关规定，提交省级国土资源行政主管部门出具的未压覆重要矿产资源证明或压覆重要矿产资源储量登记有关材料。

否则，不予受理其用地申请。因为储量登记是以压矿审批作为前提条件的，故实际上把用地审批与压矿审批进行了捆绑。

这一左一右的政策规定看起来是一个平衡之策，但仍然存在：首先，对压矿行为进行审批与压矿补偿是完全不同性质的事情，前者是国土资源部门基于法定职权的行政行为，而后者

则是民事主体之间因侵权而进行赔偿或补偿的民事合同行为，压矿审批主要是为了避免和减少建设项目压覆重要矿产资源而作出的规定，其要求在开发建设项目之前，对地下矿产资源进行压覆评估、审查、批准等（参见最高人民法院在唐山不锈钢有限责任公司与唐山市宏文卑家店煤炭有限公司侵权损害赔偿纠纷上诉案民事判决书，（2013）民一终字第60号），行政机关主要考虑建设项目压矿是否合理和必要，是否过多地造成资源破坏和浪费。在市场经济条件下，矿产资源勘查开发基本上属于商业投资行为，如果将矿业权人与建设单位达成协议作为审批要件，则审批似乎变成了对私法领域的法律关系的确认，与《矿产资源法》的要求不符。同时，将补偿协议的签订作为压矿批复条件也没



有上位法的依据。因此，这一程序规定有可能导致因为建设单位迟迟拿不到压矿批复，进而拿不到土地审批手续，从而影响了建设项目的建设进度，对建设单位是不公平的。

其次，由于压矿补偿需要经过调查评估的程序很复杂，事实上签订补偿协议相关工作也无法在短时间里完成，导致建设单位与矿业权人在短时间内也无法完全达成一致。为了满足国土资源部门关于压矿审批关于建设单位提供与矿业权人签订补偿协议的要求，许多建设单位与矿业权人实际上只签订意向性协议。《国土资源部关于进一步改进建设用地审查报批工作提高审批效率有关问题的通知》

（国土资发〔2012〕77号）第二条第（二）款规定，“建设项目用地压覆已设置矿业权重要矿产资源时，对于

建设单位与矿业权人在短期内难以签订补偿协议的，建设单位与矿业权人可先签订意向性协议，协议应包括建设单位承诺按有关规定给予矿业权人合理补偿、矿业权人同意压覆等内容。在省级国土资源主管部门承诺负责按有关规定协调解决压覆矿产补偿等相关事宜、积极采取措施防止因压矿纠纷引发群体事件和安全生产事故后，即可按照《国土资源部关于进一步做好建设项目压覆重要矿产资源审批管理工作的通知》（国土资发〔2010〕137号）规定的权限履行压矿审批手续，经批准后可组卷报批用地。”这种做法导致137号规定的签订补偿协议程序流于形式。

不仅是流于形式，在某些情况下还可能产生负面的效果。福建省矿业开发有限公司于2009年7月27日与合肥

至福州铁路（闽赣）公司筹备组签订探矿权压覆补偿意向书。双方约定：

1、如甲方（建设单位）施工阶段实施的项目确实压覆了乙方（矿业权人）矿权区块，乙方同意对方进行相应补偿后放弃压覆部分区块的探矿权。2、补偿标准以国家有关法律法规为依据，并根据乙方实际投入及取得地质成果确定，具体补偿费另行协商并签订补充协议。这一协议对建设单位来说是有意义的，因为它满足了压矿审批需要，2009年8月31日，福建省国土资源厅鉴于建设单位和矿权人签订



补偿协议，同意被告压覆原告所属的矿区。但是，这种意向书对矿业权人来说，没有丝毫意义，反而为日后纠纷埋下了隐患：建设单位在签订协议后，不履行协议，矿业权人多次与铁路部门、地方政府主管部门反映情况，均未答复，诉至法院，法院判决却认为由于矿业权人在后来没有办理探矿权延续（国土资源主管部门因为铁路项目建设的存在不予办理探矿权延续），导致探矿权人的探矿权失效，不符合意向书规定的“施工开始时确实压覆了探矿权区块”的条件，从而驳回矿业权人要求补偿的请求（详见南昌铁路运输中级法院审理的福建省矿业开发有限公司与京福闽赣铁路客运专线有限公司财产损害赔偿纠纷上诉案民事判决书，(2014)南铁中民终字第11号）。因此，笔者有理

由认为，国土资源部137号文规定压矿审批之前建设单位与矿业权人签订补偿协议的要求不仅缺乏法律根据，而且在实践中也不可行，建议予以修订。





联系我们

内部刊物

仅供交流

顾问： 李晓峰 梁兰芝 许飞鹏 张笑竹

编辑： 许秋芳

联系人： 徐源

联系方式： 010-5813 7799（总机） 010- 5813 7293（分机）

邮箱： yuan.xu@dachenglaw.com

大成律师事务所矿业能源部



DACHENG
LAW
OFFICES

大成律师事务所