

矿产资源管理

美国矿业行政概况及启迪^{*}

杨璐

(国土资源部矿产开发管理司, 北京, 100035)

摘 要 介绍了美国地矿行政管理机构的设置及职能、矿业法概况、矿业权管理制度, 指出了其地矿行政管理的特点, 据此对我国的矿业管理提出了四点建议。

关键词 美国 矿业行政管理 制度 特点 建议

1997年11月18日, 原地矿部组织省政府秘书长赴美考察团, 考察了美国四个州、六个市和华盛顿特区及其在科罗拉多州、亚利桑那州的派出机构; 走访了州政府的土地管理机构及亚利桑那州塞浦路斯市迈阿密铜矿、图森阿沙科铜矿和内华达州的3个采矿场; 参观了联邦政府能源部设在丹佛的再生能源实验室等。通过考察, 我们学习和了解了美国联邦和州政府对海上石油、天然气和陆地矿业权的管理模式、权利金收取的方法、矿业开发的监督管理等情况以及利用光能、风能等自然资源和再生能源的技术, 目睹和感受到了美国现代化矿山生产、严格的科学管理以及先进的科学技术。在如何建立我国社会主义市场经济下的地矿行政管理方面得到许多启迪和帮助。

1 美国地矿行政管理制度

美国是一个矿业大国, 自1872年《矿业法》问世以来, 进行严格的依法管理已有125年的历史, 积累了许多宝贵的管理经验。同时, 美国又是一个市场经济十分发达的国家, 在矿业管理中充分体现了其把握市场经济运

作之要害、适应市场经济发展之规律的特长, 这正是我们发展社会主义市场经济、改革我国地矿体制过程中迫切需要学习和借鉴的, 现就考察的情况分几方面进行介绍。

1.1 美国地矿行政管理机构及其职能

美国的地矿行政管理机构设在联邦政府内政部, 主要职能是管理联邦政府和印地安保留地土地上的自然资源, 除矿产资源外, 还包括野生动物、植物、鱼类资源。与矿业行政管理直接相关的是矿产资源管理局和土地管理局, 他们分别行使对海上和陆地矿产资源的开发管理及权利金征收工作, 是我们此次考察的重点机构。

1.1.1 矿管局(MMS)

矿管局主要职能一是对全国外海大陆架(三海里以外)矿产资源的开发实行招标和租让; 二是对联邦公有土地、印第安保留地以及外海大陆架矿产资源的开采进行权利金的征收及管理, 办公机构分华盛顿和丹佛两部分, 华盛顿办公室主要负责外海大陆架油气资源的矿地出让管理; 丹佛办公室负责海上和陆地矿产和油气的权利金征收等管理。美国矿管局对于外海大陆架管理的主要任务是: (1)

^{*} 收稿日期, 1998-08-29 杨璐, 国土资源部矿产开发管理司采矿权管理处处长

利用地球物理方法(三维地震)进行基础性海洋地质工作。对海底油气资源进行预测和评估,为国家租让矿地和矿业公司的开发活动提供必要的数据库。(2)资源开发价值评估。根据市场价格,对预测的海底资源进行评估,确定其是否具有开发价值而成为“储量”,这是政府进行矿权租让时确定租让标底的重要参考数据。(3)矿地租让。政府采取招标的方式出让矿地,高于政府规定的标价者有中标可能性。政府负责向中标公司出具该矿地油气储量、储油层厚度、含水量、开发风险系数等一系列基础数据。开发后,矿业公司向政府缴纳矿地租金和权利金。(4)环境评价。开发前要多部门对可能产生的环境破坏以及采取的预防措施进行严格的审查,并让公众参与评价,直到各方均满意为止。

对权利金的征收管理是矿管局一项十分重要的工作,除华盛顿和丹佛作为全国海上和陆地权利金征收中心外,联邦政府还在全国十多个重要地区设立派出机构,主要任务有三类:第一类为权利金征收。以矿山实际生产量为基数,按销售额的一定比例征收。一般陆地石油为 12.5%,海上石油为 16.67%,大陆其它矿产为 5%~8%。海上石油是联邦政府收取权利金的主要来源。矿管局从 1982 年成立至 1996 年已为联邦政府征收到 860 亿美元的矿产和油气权利金。第二类为权利金的审核。完全由计算机系统处理,矿管局将掌握的矿山生产情况与矿山上报的生产报表进行核对,基本准确的下达征收通知,否则通过有关部门进行专门核查。第三类为权利金的使用分配。50%返还到矿产所在地的州政府(外海油气也返还到附近的州政府),此款只能用于本州教育及其公共设施、民众福利事业的建设;另 50%上缴国库。在州政府所属土地和印地安人土地上开采矿产资源,所征收的权利金全部留在当地。

1.1.2 土地管理局(BLM)

土地管理局是美国联邦政府对公有土地

的管理机构。政府的管理宗旨是对土地实现“多目标持续利用”,除矿产开发外,通过对土地利用科学规划,达到保护和恢复自然生态,保护野生动物、植物、森林、文化古迹,保护旅游资源等目的。对于陆地上矿产资源的管理,土地局主要承担的工作有:联邦公有土地和地面属于私有、地下属于国家的矿产资源的探矿权、采矿权的申请、租让和出售的管理;参与印第安保留区矿业权租让前的评价;对矿山企业开发矿产资源进行监督管理。

土地管理局还在全国矿产资源较多的市县设立了派出机构,代表联邦政府进行矿权的出让和出售工作。

1.2 美国矿业法概况

1872 年《通用采矿法》(General Mining Law)是美国颁布的第一部矿业法,目前仍在沿用。为鼓励人们开发中西部(美国大部分联邦公有土地在中西部),该法规定,只要发现矿产资源,就可在公有地上自由地立杆标界,在地面上圈定出范围,从而可获得勘探或开发的权利。政府对开发者的唯一条件是,每年用于该地的开发费用不得少于 100 美元,矿产开采后不需要向政府交纳租金和权利金。按每亩 2.5 美元的价值可获得土地所有权。《通用采矿法》中适用的矿产称为“可标定矿产(Locatable Mineral)”。

1920 年《矿产租让法》将价值高、面积大、人们争相开采的石油、天然气、煤炭、磷、钾、硫、沥青等矿产从《通用采矿法》中划分出来。这些矿产只能由采矿者向国家租用,开采者不仅要向国家按矿区面积缴纳每英亩 1.5~2.0 美元的矿地租金,而且要逐年缴纳不低于矿产品销售额 8.5%~12.5%的权利金。这些矿产在租矿法中被分为两类,一类为已知矿产地,用竞标的方法出让矿权,中标的申请者缴纳标金(红利)后方可取得矿权;另一类为未知矿产地,开采者向国家申请后便取得矿权,不需缴纳费用,只在开采后缴纳租金和权利金。所以《矿产租让法》中所适用

的矿产被称为“可租让矿产(Leasable Minerals)”。

1947年通过的《建材矿法》将砂石、石材、粘土等建筑原料矿产从《通用采矿法》中分离出来,规定对这些矿产采取标价出售的方法出让采矿权。采矿者一次性买下矿权后,不再向政府交纳租金和权利金,这类建材矿产通常被称为“可售矿产(Salable Minenals)”。

《通用采矿法》中没有包括地热这一矿产,因此,1970年《地热法》专门规定了对地热也采取与租矿法相类似的方法出租矿权。

为加强对煤炭的开发和管理,1976年美国国会通过了对租矿法中煤矿出租方式的修正案,规定对煤矿开发,不论是已知矿产还是未知矿产,一律以竞标的方式出让矿权。1987年美国国会又通过了另一租矿法修正案。其修改背景是,由于当时油气矿区的出租速度很快,以致政府因来不及对已知矿区进行划定和评估而将其按未知矿区出租,使政府损失了本应得到的这部分已知矿区的标金(红利)。因此在1987年的修正案中对陆地石油和天然气矿权均以“口头竞标”的方式出租,即“拍卖”,政府对油气矿区不再评估标底,大大节省了管理的人力和精力。

1993年,美国国会着手对《通用采矿法》进行修正,迄今该工作仍在进行之中。

1.3 美国的矿业权管理制度

美国100多年来对矿业的依法管理体现了发达国家顺应市场经济特点的管理体制。

1.3.1 管理权限的划分

美国矿产资源的所有权以及管理权依据所依附的土地、海域的所有权划分。领海矿产资源分属海域相邻的州政府;三海里以外的大陆架矿产资源属于联邦政府。这种划分在工作中权限明确,操作简便。

由于历史原因,美国土地的所有权属分四类:联邦政府的公有土地、州属土地、私有土地和印第安保留地,除印第安保留地由联邦政府代为管理外,其余均由所有者管理。

陆上矿产资源权属依土地权的权属亦分为四类,除此之外还有一种特例是地表土地为私人所有、地表下的矿产资源归国家所有。这一情况源于历史原因。这部分矿产资源虽由联邦政府管理,但在开发中的许多问题必须征得土地所有者同意后方可实施。

根据土地、海域的权属性质,联邦政府、州政府和私人分别只对属于各自土地上的矿产开发进行管理,征收各自土地上的矿地租金和权利金,管理权限明确,没有交叉和扯皮,操作简便、易行。

1.3.2 政府按矿种确定不同的出让方式

1872年出于当时对矿业开发的粗浅认识,美国政府在《通用采矿法》中对几乎所有矿产采取同一种管理模式,即用可标定法出让矿权。随着经济和矿业开发活动的发展,不同矿种逐步显示出在国民经济发展中的不同作用和地位,同时各矿种间不同的开发特点决定了矿业管理工作的难易程度;同时,在市场中相差悬殊的价格引导着矿业开发活动的兴衰。根据这些特点,美国目前矿业法律法规中规定了按矿种确定不同的出让方式:

(1) 包括金属矿产在内的大部分矿产作为可标定矿产,靠申请获得矿权,取得矿权不需交纳费用。国家在开采过程中从征收的矿地租金和权利金中得到利益的补偿。

(2) 石油、天然气、煤、肥料矿(硫、磷、钾)及沥青在美国工农业发展中起着重要作用,由于矿床面积大、矿石产值高,人们争相开采,是矿权的“卖方市场”。因此政府最先将这些矿产从可标定矿产中分离出来,采取出租方法出让矿权,进而又规定一律采用竞标的方式出让矿权,这样在规范开采活动的同时,确保了政府在开发活动中的利益。

(3) 建筑材料矿物原料类矿产一般矿床构造简单,开采技术要求不高,在市场需求量很大的当今,美国政府采取一次性出售的方式出让采矿权,既减少了开采前审批的繁杂手续,保证了开发市场的需求,又降低了管理

成本,提高了管理效率。

上述这些符合矿业开发自身规律和国情的出让方式,使得管理工作因切合实际而变得卓有成效。

1.3.3 环境保护为开矿审核中的重要内容

无论是海上还是陆地矿产的开发,政府在审批时,最重要的内容是对矿山开发的环境影响问题及防治措施进行审核。审核的方法和程序是:

(1) 开发者提交开发海域或地面区域的环境影响报告书。要求对每一阶段的开发活动对环境的影响均作出预测,并提出防治措施。如海洋开发,要阐述对鱼类、海鸟及其他海洋微生物生长环境的影响、对鱼类汛期的影响、对鱼类繁殖期和繁殖地的影响等等;陆地开发,要提供可能对自然生态、自然景观、包括土质、水质等环境的影响预测,如在旅游区、野生动物栖居地、国家保护的鸟类、鹿类、牧区等地开采,更要提供大量的论证材料和详细的测量数据。

(2) 环境影响报告书提交后,政府将按规定向矿区地方政府和民众公布,征集意见。三个月后,根据反馈的民众意见重新修改报告。修改后的报告再次征求意见,再次修改。对于民众提出的意见和问题必须研究出解决的办法,反复沟通,力求将因开发可能造成的破坏降到最低程度,直到报告通过。

(3) 环境影响报告书还要在各有关政府部门之间反复征求意见,如农业部、林业部等,由其审查对农业和林业方面的影响,提出

意见,再做修改。反复循环。

一般一个环境影响报告书要经过 4~5 年的时间才能走完全部程序,直到各方都满意,方可动工开采。对于开发与环境保护矛盾冲突较大的矿山项目,在各方意见相持不下时,可提交内政部裁定。

在开发活动中,当开发者不按承诺的方案进行环境保护时,当地民众可随时向土地局或者法院提出诉讼。

矿业公司在矿区开发前还要向政府交纳一定数量的“复垦保证金”,用于日后矿山闭坑的复垦工作。复垦如期完成的,保证金退还;不按计划复垦的,由政府将保证金用于复垦工作。一般保证金的数额大于复垦费用。

综上所述,对于一个矿山来说,其矿产资源开发方案的制定和审核是以环境影响报告书的审核通过为前提的。没有一个各方都满意的环境保护措施,矿山开发不可能提到议事日程上来。

1.3.4 严格的权利金征收管理制度

联邦政府对矿产资源国家所有的原则完全体现于国家对权利金的征收管理方面。在法律上,无论何种性质的企业开采矿产资源,其地位是平等的。征收权利金是政府进行矿政管理的中心,一切工作都围绕着这个中心进行。矿山生产后,政府对矿山企业生产经营的管理、产量和销售额的核算等等,其目的就是:准确地计算企业应缴纳的权利金数额。反之,与此无关的方面政府不予干预。

(待续)

THE SURVEY AND ENLIGHTENMENT OF AMERICAN MINING ADMINISTRATION

Yang Lu

(The Department of Mining Management, the M. L. R., Beijing, 100035)

ABSTRACT American mining administrative organization and its authorities, the survey of mining laws, and the management regulations of mining rights in the U. S. A are introduced in this paper, the features of its mining administration are pointed out, and four suggestions on mining management in China are put forward.

KEY WORDS the U. S. A, mining administration, regulation, features, suggestions