

从页岩气探矿权申请人条件看探矿权申请人条件变化的趋势

范小强

迄今为止，国土资源部针对页岩气探矿权出让进行了两轮招标。2011年6月国土资源部举办的中国首轮油气探矿权公开招标中，中石油、中石化、中海油、延长石油以及中联煤层气、河南煤层气等公司受邀投标。2012年9月国土资源部公布了第二轮页岩气探矿权招标公告，2012年12月对“前三名中标候选企业予以公示”。至此，国家对页岩气探矿权申请人条件日渐明朗，从页岩气探矿权出让方式和申请人条件的变化透露出探矿权申请人条件变化的趋势。

一、关于页岩气探矿权出让的实践

1、从出让方式看

第一轮探矿权出让采用邀请招标方式，邀请的六家企业都是国有石油或煤层气龙头企业，中标企业分别为中国石油化工股份有限公司和河南省煤层气开发利用有限公司；第二轮探矿权出让采用公开招标方式，83家各类企业参与共20002平方千米的20个区块招标。

2、从竞标企业的经济性质看

第一轮竞标企业都是国有企业，都是油气类专业企业；第二轮竞标企业既有中央国企，又有地方国企，还有民营企业。

3、从公示结果看

从第二轮招标公示结果看，有两家民营企业取得排名第一的不俗业绩；从企业经营范围来看，公示排名第一的企业可以分为勘查技术类公司、能源投资类公司、煤炭开发类公司、电力天然气类公司。

4、从探矿权申请人的条件要求看

《国土资源部关于加强页岩气资源勘查开采和监督管理有关工作的通知》（国土资发〔2012〕159号）强调：“页岩气探矿权申请人应当是独立企业法人，具有相应资金能力、石油天然气或气体矿产勘查资质；申请人不具有石油天然气或气体矿产勘查资质的，可以与具有相应地质勘查资质的勘查单位合作开展页岩气勘查、开采。关于资金能力和勘查资质等的具体要求，在招标文件等竞争性出让文件中另行确定。”

根据第二轮招标公告，探矿权投标人条件为：（1）在中华人民共和国境内注册的内资企业或中方控股的中外合资企业，注册资本金应在人民币叁亿元（30000万元）以上，具有良好的财务状况和健全的财务会计制度，能够独立承担民事责任。（2）投标人应具有石油天然气或气体矿产勘查资质，或已与具有石油天然气或气体矿产勘查资质的企事业单位建立合作关系。（3）投标人应为独立法人，不得以联合体投标。具备条件者经过资格审查，并交纳投标保证金后，具有投标资格。

二、关于探矿权申请人条件的一般规定

《探矿权采矿权转让管理办法》第七条规定：“探矿权或者采矿权转让的受让人，应当符合《矿产资源勘查区块登记管理办法》或者

《矿产资源开采登记管理办法》规定的有关探矿权申请人或者采矿权申请人的条件。”

按此，探矿权申请人的条件应该在《矿产资源勘查区块登记管理办法》中明确规定。但是，《矿产资源勘查区块登记管理办法》并没有关于探矿权申请人条件的相关规定，只是在《关于进一步规范探矿权管理有关问题的通知》（国土资发〔2009〕200号）有所规定。

探矿权申请人条件一般为：第一，申请人性质方面。探矿权申请人应是企业法人或事业单位法人。第二，勘查技术及资质方面。探矿权申请人不具备地质勘查资质的，应依法委托具有相应地质勘查资质的勘查单位编制勘查实施方案并开展地质勘查工作。第三，申请人资金实力。探矿权申请人的资金能力必须与申请的勘查矿种、勘查面积和勘查工作阶段相适应，以提供的银行资金证明或石油企业的年度项目计划为依据，不得低于申请项目勘查实施方案安排的第一勘查年度资金投入额，同时不得低于申请项目勘查实施方案安排的总资金的1/3。探矿权人申请新立探矿权时，应将本次申请的、以往申请的和已经取得探矿权的全部勘查项目所需的资金累计计算，并提供相应的资金证明。

实践中，探矿权申请人的条件往往由探矿权出让机关在出让公告中以个案形式予以明确，但是个案之间关于法人种类及其企业注册资金的要求差别较大，各地对同样的矿种的探矿权申请人条件设置的条件大相径庭，这损害了中国法制统一，也不利于各资源地区和相关企业的平等竞争。随便举几个例子就很说明问题。

《广东省德庆县金山金矿普查探矿权挂牌出让公告》（肇矿交（出
让）告字（2011）1号）强调：“报名参加竞买的资格条件：凡在中
华人民共和国境内具有探矿权申请资质条件，具备投资人民币400万
元以上银行存款证明的各类企事业单位或有限责任公司，法律另有规
定者除外，均可报名参加竞买，不接受联合竞买。”

《广西苍梧县奇龙金矿普查探矿权挂牌出让公告》（桂探告字
（2011）11号）强调：“竞买申请人资格要求：凡在中华人民共和
国境内注册的企业法人或事业单位法人，且注册资金在500万元（含）
以上的单位均可报名参加本次探矿权挂牌出让竞买。本次挂牌不接受
申请人联合竞买。不接受受让探矿权需要军事部门出具调查意见的企
业竞买。”

《探矿权采矿权网上挂牌出让公告》（湘国土资交易中心告字
[2012]03号）强调：“湖南省通道县茶溪矿区金矿普查探矿权——
准入条件：申请人应具有独立的法人资格，不具有地质勘查资质的单
位注册资金不得低于3000万元，具有地质勘查资质的单位注册资本
金（或国家基金）不得低于1000万元。境外申请人还应提交经省军
区和商务部门批准的相关证明。不允许申请人联合竞买。”

上面三例对于同样是金矿普查探矿权的出让，但是探矿权申请人
条件方面，至少有以下几个方面的不同：第一，资金实力的要求是表
现为银行存款证明，还是表现为为企业的注册资金；第二，注册资金
为多少的法人才能成为探矿权申请人差距比较大，从500万、1000
万到3000万；第三，地勘资质与注册资金是否需要挂钩。

三、页岩气探矿权招标对于完善探矿权申请人条件规定的启示

1、原则上按照矿种的风险程度设定对探矿权申请人注册资金的要求

页岩气探矿权申请人注册资金不低于 3 亿元人民币，高资本金对于申请人股东的实力要求非常高，也是保障后期勘查投入的必要措施。但是由于矿种众多，国家不可能针对每个矿种规定特定的注册资金要求，可行的思路是将具有相似风险度的矿种进行属类化规定。《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》（国土资发（2006）12 号）规定了高风险矿种、低风险矿种和无风险矿种，在此基础上可以将高风险、低风险矿种进行再归类，对于出让不同风险类别的矿种设定不同的注册资金要求。必要时国家主管部门可根据国家经济形势进行调整，以此对探矿权出让市场进行必要的调控。而不能任由地方主管部门任意规定，特别是对于国家稀缺矿种、总量控制矿种等。

2、探矿权申请人应具有企业法人资格，以此鼓励国有地勘单位进行公司制改造

在第二轮页岩气探矿权招标的公示结果可以看出，企业法人资格并没有成为国有地勘单位实际参与页岩气勘查的障碍，地勘单位不仅可以与企业法人合作为其提供技术服务，而且还可通过组建的独立公司申请探矿权。河南豫矿地质勘查投资有限公司作为河南省地质矿产勘查开发局的下属企业在“河南温县页岩气区块”和“河南中牟页岩气区块”评标中排名第一，就是典型。

第二轮页岩气招标公告要求申请人必须是企业法人，这顺应了历史潮流，具有很强的暗示性。实践中，还存在很多国有地勘单位与其下属公司分别申请探矿权，造成事业单位资产日益复杂，地勘单位的公益性和盈利性、受托行为与自主行为时常冲突。事实上，很多地勘单位利用与主管部门的良好关系也圈占了数量可观的探矿权，对炒作探矿权起了推波助澜的作用。在这种情况下，强调申请人必须具有企业法人资格，可以推动国有地勘单位改革，鼓励其按照市场主体运营规律进行经营。

3、地质勘查资质不应成为探矿权申请人的必备条件

《矿产资源法》第三条第四款规定：“从事矿产资源勘查和开采的，必须符合规定的资质条件。”矿产资源勘查资质和探矿权申请人条件是两个概念，不能混为一谈。具备探矿权申请人条件的单位依法经过行政许可可以获得勘查许可证，符合矿产资源勘查资质条件的地勘单位经过行政许可可以获得不同资质级别的勘查资质证书。

《矿产资源勘查区块登记管理办法》第五条规定：“勘查出资人为探矿权申请人；但是，国家出资勘查的，国家委托勘查的单位为探矿权申请人。”因此，探矿权申请人应该具有较强经济实力，其承担进行矿产资源勘查所需的资金投入，如果自身不具备勘查资质，需要委托具备勘查资质的勘查单位。勘查单位和探矿权人享有不同的权利、承担不同的义务。

4、应给予国内外市场主体平等的国民待遇

十八大报告强调“逐步建立以权利公平、机会公平、规则公平为主要内容的社会公平保障体系”。从法治的角度看，公平首先是规则公平，以规则公平推动权利公平和机会公平；其次是执法公平。必须更加尊重市场规律，更好发挥政府作用；保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护。不能对市场主体设定额外的条件限制，更不能人为排斥外资企业，保障市场主体平等充分参与探矿权出让的机会。从这个角度看，“不接受受让探矿权需要军事部门出具调查意见的企业竞买”、“不具有地质勘查资质的单位注册资金不得低于 3000 万元，具有地质勘查资质的单位注册资本金（或国家基金）不得低于 1000 万元”等类似的不公平规定不应该出现在出让公告中，保障规则公平不是空话，只有规则制定者秉持公正之心、执法者秉公执法才能做到。

5、页岩气合资合作大有可为

如果能够很好的规范探矿权申请人的条件，将对于吸引更多的民营资本和外资参与我国的地质找矿突破行动具有重要意义。页岩气勘探开发属于国家鼓励类的外商投资产业，外国投资者与我国页岩气探矿权人合资合作将大有可为。

（本文作者范小强系北京市雨仁律师事务所矿产能源部副主任）