

我国油气资源勘查开采管理改革的几点思考¹

韩亚琴

(自然资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘要：2017年前后，党中央、国务院先后出台涉及矿业权出让制度改革、矿产资源权益金制度改革、油气体制改革、自然资源产权制度改革等多个文件，对油气资源管理改革思路做出重要指示。文章通过梳理我国油气勘查开采管理基本制度，分析改革的原因和思路，提出改革举措执行过程中存在的出让方式与资源优化配置的矛盾、放开市场给政府管理带来的挑战、油气资源管理标准等方面面临的问题，依据存在的问题提出建议：（1）灵活运用出让方式，制定科学合理的出让制度；（2）深化“放管服”改革，提高政府决策能力和服务意识；（3）发挥市场作用，逐步培育油气行业协会等服务型机构；（4）抓紧推进油气审批“互联网+”的模式，着力提高决策能力；（5）推进法律法规“废改立”，推动油气资源管理建立合理合法的统一制度。

关键词：油气；矿业权管理；改革；勘探开发一体化

中图分类号：F407.1；F062.1 文献标识码：A 文章编号：1672-6995(2020)11-0000-00

DOI：10.19676/j.cnki.1672-6995.000451

Thoughts on China's Oil and Gas Resources Exploration and Management Reform

HAN Yaqin

(Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources of the People's Republic of China, Beijing 100034)

Abstract: Around 2017, the Party Central Committee and the State Council successively issued a number of documents related to the reform of the mining right transfer system, the reform of the mineral resources royalty system, the reform of the oil and gas system, and the reform of the natural resource property right system, giving important instructions on the reform of oil and gas resource management. The article sorts out the basic system of oil and gas exploration and management in China, analyzes the reasons and ideas for reform, and puts forward the contradictions between the reform measures and the optimal allocation of resources in the implementation of reform measures, the challenges brought by market liberalization to the government management, and oil and gas resource management standards, finally, this article puts forward suggestions based on the existing problems: (1) flexibly using the reform measures and

¹收稿日期：2020-03-12；修回日期：2020-03-24

基金项目：地质行业基金项目“油气矿业权登记审批制度改革研究”（2019YQKYQ）

作者简介：韩亚琴（1988—），女，辽宁省大连市人，自然资源部油气资源战略研究中心助理研究员，管理学硕士，主要从事油气矿业权管理、政策法规研究等。

formulating a scientific and reasonable transfer system; (2) deepening the reform of "delegate powers, and improve regulation and services" to improve the government's decision-making ability and service awareness; (3) making full use of market mechanism function and gradually cultivating service-oriented organizations such as oil and gas industry associations; (4) promoting the "internet +" model of oil and gas approval and focus on improving decision-making capabilities; (5) promoting the establishment of reasonable and legal unified system of oil and gas resource management through the "abolish, amend or pass" the laws and regulations.

Keywords: oil and gas; management of mining rights; reform; the integration of exploration and development

1 我国油气矿业权管理基本制度改革历程

1.1 基本制度确定阶段（1998—2011年）

1996年第八届全国人民代表大会常务委员会议通过了《关于修改〈矿产资源法〉的决定》（以下简称“决定”），该决定依据当时的社会主义市场经济的新形势和国家多年来对矿产资源管理的经验，主要涉及三方面内容修改：一是明确了勘查矿产资源必须依法申请，经批准取得探矿权，并办理登记；二是对探矿权实行有偿取得的制度，并规定探矿权人要完成法定最低勘查投入后，经依法批准可将探矿权转让；三是对矿产资源勘查实行统一的区块登记制度^[1]。

依据1996年《矿产资源法》的基本思路，1998年国务院出台《矿产资源勘查区块登记管理办法》《矿产资源开采登记管理办法》《探矿权采矿权转让管理办法》三个配套法规，对《矿产资源法》的操作办法做出具体的阐释和补充。其中包括油气区块登记管理、探矿权取得方式、探矿权有偿取得、最低勘查投入、油气试采等制度，构成了我国油气矿业权管理制度的基础。

1.2 改革试水阶段（2011—2019年）

1.2.1 改革部署及措施

1998年后的20余年油气矿业权主要管理制度未发生过重大变化。自2011年开始，能源体制改革的呼声不断，2014年6月，中央财经领导小组第6次会议提出要推动能源体制改革，打通能源发展快车道，还原能源商品属性……并强调要加大油气资源勘探开发力度……积极推进能源体制改革，抓紧制定电力和石油天然气体制改革总体方案等^[2]。

2017年4月，国务院印发《矿产资源权益金制度改革方案》，其中提出：矿业权出让环节，将探矿权采矿权价款调整为矿业权出让收益；在矿业权占有环节，将探矿权采矿权使用费整合为矿业权占用费；在矿产开采环节，组织实施资源税改革；在矿山环境治理恢复环节，将矿山环境治理恢复保证金调整为矿山环境治理恢复基金^[3]。

2017年5月，中共中央、国务院印发《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》，提出有序放开油气勘查开采，提升资源接续保障能力。其中对严格区块退出机制、放开油气勘查开采市场和参与主体的安全环保资质等提出指导性意见^[4]。

2017年6月，为贯彻落实生态文明体制改革要求，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《矿业权出让制度改革方案》，核心是改革我国油气原来以申请在先为主的矿业权取得方式，今后矿业权出让要以招标、拍卖和挂牌这三种竞争方式为主，辅以有条件的协议出让，同时下放部分矿产的审批权限，并逐步强化监管服务^[5]。

2017年9月，国务院印发《关于取消一批行政许可事项的决定》，明确取消地质勘查资质审批^[6]。

2019年4月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见》，提出要探索研究油气探采合一权利制度^[7]。

2019年6月，国家发改委接连发布了新版的《鼓励外商投资产业目录（2019年版）》《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》，取消了石油天然气勘探开发关于合资、合作的限制，这一变动突破了我国油气勘探开发的对外合作专营权的限制，意味着外资石油企业可直接获得油气矿业权，开展油气田的勘探开发^[8-9]。

1.2.2 改革实践

自2011—2018年，为落实中央改革指导精神，原国土资源部在油气管理改革中做了五方面工作。一是推进油气探矿权区块竞争出让，实行合同管理。改变原有探矿权出让以申请在先为主的方式，逐步实行油气探矿权竞争出让，2011年到2019年间，陆续组织了11次竞争性出让，涉及到石油天然气、煤层气、页岩气等矿种，出让方式涉及到招标、拍卖和挂牌三种。二是部分放开石油天然气上游勘查开采市场。2015年将新疆作为油气管理改革的试点省区，推出5个石油天然气探矿权区块面向社会企业公开招标，最后三家社会企业竞得了4个石油天然气探矿权。三是将煤层气矿种的审批权限委托省级自然资源主管部门。2016年原国土资源部将山西省行政区域内的煤层气探矿权和中型及以下煤层气采矿权审批权限委托给原山西省国土资源厅，2017年原国土资源部继续将煤层气探矿权和中型及以下煤层气采矿权审批权限委托给山西、新疆、湖北、江西、贵州和福建6省区国土资源厅。四是增加油气区块保障能力。一方面加大油气区块退出考核力度，2013—2018年间全国累计退出油气探矿权空白区块100万平方千米^[10]；另一方面增加油气公益性地质调查资金，为下一步放开油气勘查开采市场奠定基础。五是持续推进制度建设。2017年陆续出台了《矿业权出让收益征收管理暂行办法》《矿业权交易规则》，为改革实践做好制度支撑。

1.3 制度改革初步确定阶段（2019年底）

2019年12月底，自然资源部印发《关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见（试行）》

(以下简称《若干意见》),对油气矿业权管理制度中的出让方式、出让收益、审批权限、开放油气勘查开采市场、探矿权期限、储量管理做出重大改革,此外还提出了“净矿出让”和“探采合一”的理念。主要包括矿业权出让制度、油气勘查开采管理和储量管理改革3方面内容^[11]。

1.3.1 矿业权出让制度改革

一是全面推进矿业权竞争性出让,出让方式主要以招标、拍卖、挂牌方式为主,严格控制协议出让,并规定了协议出让的两种情形;二是提出了“净矿”出让的概念,今后矿业权出让的前期,政府会增加更多的准备工作,包括依法依规避让生态保护红线等,做好区块与用地用海用林用草等审批事项的衔接,以便矿业权人获得矿业权后能够正常开展勘查开采工作;三是将煤层气矿业权审批下放至省级自然资源主管部门,自然资源部负责石油、烃类天然气矿产的矿业权出让、登记。

1.3.2 勘查开采管理改革

一是放开油气勘查开采市场。规定在中华人民共和国境内注册的内外资公司,净资产不低于3亿元,即有资格获得油气矿业权。这是落实改革要求,向符合要求的社会主体开放了油气勘查开采市场。二是实行油气探采合一制度。根据油气勘查开采技术特点,针对多年存在的问题,油气探矿权人发现可供开采的油气资源的,在报告有登记权限的自然资源主管部门后即可进行开采。这是解决油气作为流体矿产如何界定勘查开采阶段的问题。三是进行合同管理。进行开采的油气矿产资源探矿权人应当在5年内签订采矿权出让合同,依法办理采矿权登记。四是调整探矿权期限。根据油气勘查开采工作规律,将探矿权首次登记期限延长至5年,延续时间延长至5年。五是改革油气探矿权考核方式。将原油气探矿权以最低勘查投入完成情况为标准的考核方式改为按照探矿权申请延续登记时扣减首设面积的25%。

1.3.3 储量管理改革方面

一是改革矿产资源储量分类。简化矿产资源储量分类,油气矿产分为资源量和地质储量两类,资源量不再分级,地质储量按预测地质储量、控制地质储量和探明地质储量三级分类。二是简化储量评审备案和登记事项。将矿产资源储量登记书内容纳入评审备案一并管理。三是缩减政府直接评审备案范围。

2 我国油气矿业权管理制度改革原因和改革思路

一是油气供需矛盾突出、缺乏增长的新驱动力。2018年,我国原油对外依存度达到69.8%^[12],天然气对外依存度为45.3%。油气资源上游勘查开采市场主体单一,竞争程度较低,勘查开采市场缺乏增长的活力。石油公司持有的部分探矿权区块长期投入不足,资源的不合理配置不利于有效推动我国油气勘查开采进程,通过放开市场的方式引入更多社会主体,有利于增强油气勘查开采市场活力。

二是突出市场对资源配置的决定性作用,更好地发挥政府作用。从2002年党的十六大

到2012年十八大，一直强调要发挥市场在资源配置中起基础性作用，程度逐步递进。2013年十八届三中全会明确提出要让市场在资源配置中起决定性作用，更好发挥政府作用。油气管理改革也积极顺应社会主义市场经济体制转变。本次改革中放开油气勘查开采市场，积极引入社会投资主体，推行以招标、拍卖、挂牌为主的竞争方式出让矿业权，实行合同管理等措施，均体现了政府对油气市场化改革的决心和政府的管理上向更加合理的努力。

三是立足矿产资源勘查开采实际，解决了油气资源管理多年来存在的突出问题。本次改革当中涉及的将探矿权首次设立期限由原来的3年延长至5年，将延续期限由2年延长至5年，有利于解决目前油气勘探开发面临的探采衔接问题；实行油气探采合一制度，解决了油气资源作为流体矿产在探矿权期间的试油、试气或试采等的合法性问题，也明确了油气探矿权过渡到采矿权的方式，更符合油气资源勘探开发的特点；考核方式上按照探矿权申请延续登记时扣减首设面积的25%，有利于提高政府工作效率，也更有利于促进矿业权人加大勘探开发的投入；此外，储量改革、调整探矿权期限等措施有利于减轻矿业权人负担。以上管理改革措施也是基于对实践中一些成熟、可行经验的提炼总结，并上升到制度层面，为下一步更加正常有序推进油气资源管理提供政策保障^[11]。

四是推进有关制度改革先行先试，为矿产资源法修改积累重要实践经验。关于“净矿出让”的概念提出，是为了解决当前矿业权出让存在的突出问题，更多地压实政府责任，更好地解决企业困难；关于油气矿业权出让收益的改革是为了落实权益金制度改革方案，油气矿业权出让收益和油气矿业权出让收益市场基准价标准的确定，将为下一步油气矿业权出让提供制度支撑，也有利于在实践中验证标准的合理性和可操作性。

3 我国油气矿业权管理制度改革举措执行过程中可能面临的问题

3.1 竞争为主的出让方式与资源优化配置的矛盾

矿产资源管理的目的是为经济社会可持续健康发展和国家能源安全提供资源保障。以竞争方式出让矿业权可以充分发挥市场配置资源的决定性作用，实现国家矿产资源所有者权益，也降低了廉政风险。但在管理实践过程中也有许多难点和弊端：一是拍卖挂牌的竞价方式不符合国有大型企业的投资机制，导致其参与度低，一定程度上不利于矿产资源优化配置；二是以招拍挂方式出让矿业权，是由登记管理机关主导的，再加入“净矿出让”，对现有人力、财力和机制会带来很大的挑战；三是由于当前我国大部分地区的标的区块属于勘探风险高、难度大的区块，“价高者得”的方式使得探矿权人在获得矿业权前就必须支付一定额度的资金，提高了探矿权人成本，不利于促进资源勘探和提高探矿权人的积极性。

3.2 市场的放开，政府管理将迎接全新挑战

《若干意见》明确了放开油气勘查开采市场，打破了石油公司专营的局面，国外主体和国内主体的引入，使得政府将面对更多的市场主体，给油气管理制度的合法性、科学性、标准化和规范化工作带来很大的挑战；更多市场主体的引入将带来更多的管理问题，如何适应

和及时解决诸多管理问题也是政府不得不面临的难题；新进入主体对于国内油气管理领域不熟悉，如何使新进入主体尽快熟悉和掌握各项法律法规，进一步提高行政审批效率等都是政府需要投入大量精力去做的。

3.3 管理多样性，需要油气资源管理统一标准

石油天然气虽然一直是一级登记管理，但落实到具体勘探开发工作的开展上，各地管理政策均不统一，加上矿产资源法律法规修改滞后，油气管理政策调整主要是通过出台规范性文件来补充，各地在国家政策基础上根据本地区实际和管理需求，也出台了地方管理政策，油气区块面积较大，很多区块跨多省，同一矿业权人同一个区块要面临不同的管理政策，因石油公司多年从事油气勘探开发已有相关经验，但由于更多新主体的进入，如果仍然不统一管理制度，会给矿业权人增加很多负担，一定程度上会阻碍油气勘探开发进度。

4 我国油气矿业权管理制度改革建议

4.1 灵活运用出让方式，制定科学合理的出让制度

一是要做好出让规划和计划，建立区块出让储备库，充分发挥公益性地质调查、企业主体、石油公司和地方政府优势，对储备区块进行优选，建立阶梯式出让规划与计划。二是依据出让区块特点确定出让方式，同时兼顾油气作为战略性矿产的定位，不宜大规模地使用“价高者得”的方式，也要充分发挥招标和协议出让的作用：对于空白区块采用招标方式出让，对于有一定工作基础和地质资料的区域采用挂牌方式出让；对于已经发现并已获得稳定产量的区域，采用拍卖方式出让；此外对特殊区域，特殊时期应当采用协议出让的方式出让。三是科学制定出让制度，尽快将好的实践经验上升到制度层面，以便妥善应对放开勘查开采市场的挑战。四是尽快开展“净矿出让”试点工作，积累经验，尽快在全国范围内推广。五是要协调和解决矿业权出让工作与矿业权登记工作的界限，理清思路，由“重审批”逐步向“重监管”过渡。

4.2 深化“放管服”改革，提高政府决策能力和服务意识

政府应当进一步深化“放管服”改革：一是要尽快制定权力清单、责任清单和负面清单，明确管什么，怎么管；二是梳理目前油气勘查开采的审批事项，进一步简化审批流程，能并联则不串联；三是制定合法性、科学性、标准化和规范化的油气管理制度，提高行政审批效率；四是建立多方应急机制，以便积极应对更多市场主体的引入带来的诸多管理难点；五是加强宣传，加大对社会主体的培训力度，使其尽快熟悉和掌握各项法律法规。

4.3 发挥市场作用，逐步培育油气行业协会等服务型机构

一方面，按照当前的改革步伐，更多的社会主体将进入油气上游市场，想要使新进入企业在油气行业法律法规、业务操作等方面迅速进入角色，除了政府加强服务以外，也要鼓励和支持成立行业协会等服务型机构，为企业提供管理咨询，提高企业工作效率；另一方面，对于不应由政府管理的业务，也应当逐步放到市场中，推动建立健全、健康的市场体系。

4.4 抓紧推进油气审批“互联网+”的模式，着力提高决策能力

为了紧跟油气资源勘查开采管理改革的步伐，应当适时采用新技术、新理念，抓紧推进油气审批“互联网+”模式的建设，建立上游油气勘查开采管理平台，掌握大数据资源。不仅为政府的决策提供有力支撑，提高服务能力，也能够更好地为社会、企业服务。

4.5 推进法律法规“废改立”，推动油气资源管理建立合理合法的统一制度

为保证改革的顺利进行，必须加快油气勘查开采领域法律法规的“废改立”工作。废除或修改当前与油气勘查开采管理改革相悖的法律条款，在此基础上，梳理全国各地关于油气勘查开采管理的法律法规及相关制度，整合优选出科学、合理的制度，再结合各地情况，制定特殊管理制度，逐步制定出符合当前改革实际、有利于促进油气勘查开采的管理制度。

参考文献

- [1]地质矿产部政策法规司,地质勘查计划管理司.矿产资源勘查区块登记管理办法条文释义[Z].北京:地质矿产部政策法规司,地质勘查计划管理司,1998.
- [2]国家能源局.习近平主持召开中央财经领导小组会议[EB/OL].(2014-06-17)[2020-03-12].<http://dublincore.org/documents/dc-xml-guidelines/>.
- [3]国务院.矿产资源权益金制度改革方案[EB/OL].(2017-04-20)[2020-03-12].http://www.gov.cn/xinwen/2017-04/20/content_5187671.htm.
- [4]中共中央,国务院.关于深化石油天然气体制改革的若干意见[EB/OL].(2017-05-21)[2020-03-12].http://www.gov.cn/xinwen/2017-05/21/content_5195683.htm.
- [5]中共中央办公厅,国务院办公厅.矿业权出让制度改革方案[EB/OL].(2017-06-16)[2020-03-12].http://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/201810/t20181030_2287039.html.
- [6]国务院.关于取消一批行政许可事项的决定[EB/OL].(2017-09-29)[2020-03-12].http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-09/29/content_5228556.htm.
- [7]中共中央办公厅,国务院办公厅.关于统筹推进自然资源资产产权制度改革的指导意见[EB/OL].(2019-04-14)[2020-03-12].http://www.gov.cn/zhengce/2019-04/14/content_5382818.htm.
- [8]国家发展改革委.鼓励外商投资产业目录(2019年版)[EB/OL].(2019-06-30)[2020-03-12].http://www.tzxm.gov.cn/flfg/deptRegulations/201907/t20190701_11418.html.

引用信息：原载于《中国国土资源经济》2020年第10期49-53页

[9] 国家发展改革委. 自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)[EB/OL]. (2019-06-30) [2020-03-12]. http://www.tzxm.gov.cn/flfg/deptRegulations/201907/t20190701_11417.html.

[10] 韩亚琴. 浅析我国油气探矿权勘查投入考核方式[J]. 中国国土资源经济, 2019, 32(12):17-20, 85.

[11] 自然资源部. 关于推进矿产资源管理改革若干事项的意见(试行)[EB/OL]. (2019-12-31) [2020-03-12]. http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200109_2497042.html.

[12] 中国石油新闻中心. 《2018年国内外油气行业发展报告》发布[EB/OL]. (2019-1-18) [2020-03-12]. <http://news.cnpc.com.cn/system/2019/01/18/001717430.shtml>.