

引用: 竺成林, 韩亚琴, 高阳, 等. 油气矿业权审批登记制度改革进展与展望[J]. 中国石油勘探, 2023,28(6):15-24.

Zhu Chenglin, Han Yaqin, Gao Yang, et al. Progress and prospects of the reform of the approval and registration system for oil and gas mining rights[J]. China Petroleum Exploration, 2023,28(6):15-24.

油气矿业权审批登记制度改革进展与展望

竺成林 韩亚琴 高阳 王建忠

(自然资源部油气资源战略研究中心)

摘要: 近年来, 行政审批制度改革受到党中央、国务院高度关注, 在这一背景下, 自然资源部持续推进油气矿业权审批登记制度改革。文章在梳理 1998 年以来油气矿业权审批登记制度的基础上, 结合调查研究, 按照不同时期改革特点将油气矿业权审批登记制度改革历程划分为 3 个阶段。对油气矿业权审批登记制度改革与实践取得的成效进行了总结: 一是通过推动政府职能转变, 激发油气上游市场活力; 二是通过精简审批事项, 改善营商环境; 三是引入“互联网+”, 提高审批登记效率; 四是通过完善制度, 促进油气资源勘探开发。结合当前改革新形势, 油气矿业权审批登记制度改革仍然面临新挑战, 下一步应进一步转变政府职能, 促进企业政府目标同向; 转变管理理念, 推进全生命周期管理模式; 继续完善“互联网+”审批模式, 实现互联互通; 优化和完善矿业权管理, 促进油气资源增储上产。

关键词: 油气矿业权; 审批登记; 简化审批; 互联网+

中图分类号: TE11 **文献标识码:** A **DOI:** 10.3969/j.issn.1672-7703.2023.06.003

Progress and prospects of the reform of the approval and registration system for oil and gas mining rights

Zhu Chenglin, Han Yaqin, Gao Yang, Wang Jianzhong

(Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources)

Abstract: In recent years, the Central Committee of the Communist Party and the State Council of China have attached great importance to the reform of the administrative approval system, according to which the Ministry of Natural Resources has continuously promoted the reform of the approval and registration system for oil and gas mining rights. The approval and registration system for oil and gas mining rights since 1998 are reviewed. After investigation and research, the reform process of the approval and registration system for oil and gas mining rights is divided into three stages according to the characteristics of reform in various periods. The achievements of the reform and practice of the approval and registration system for oil and gas mining rights are summarized: (1) The vitality of oil and gas upstream markets has been stimulated by promoting the transformation of government functions; (2) The business environment has been improved by streamlining approval procedures; (3) The efficiency of the approval registration system has been improved by introducing “internet+”; (4) The exploration and development of oil and gas resources have been promoted by perfecting the system. In view of the current new situation, the reform of the approval and registration system for oil and gas mining rights still faces new challenges. Finally, some suggestions are proposed: (1) Further transform government functions to promote the alignment of goals between companies and government; (2) Transform management concepts to promote whole lifecycle management mode; (3) Continue to improve the approval mode of “internet+” to achieve the interoperability; (4) Optimize and improve mining rights management system to promote the increase of oil and gas reserves and production.

Key words: oil and gas mining rights, approval and registration, streamline approval procedure, internet+

基金项目: 自然资源部地质勘查与矿产资源管理项目“油气探矿权区块设置与出让管理研究”(2023YQTKQ)。

第一作者简介: 竺成林(1993-), 男, 湖南岳阳人, 硕士, 2019年毕业于贵州大学, 助理研究员, 现主要从事油气体制改革研究方面的工作。地址: 北京市西城区复兴门外大街1号自然资源部油气资源战略研究中心, 邮政编码: 100860。E-mail: zhuc@sinooilgas.org.cn

通信作者简介: 韩亚琴(1988-), 女, 辽宁大连人, 硕士, 2014年毕业于中国地质大学(北京), 助理研究员, 现主要从事油气体制改革、矿产资源法律法规研究方面的工作。地址: 北京市西城区复兴门外大街1号自然资源部油气资源战略研究中心, 邮政编码: 100860。E-mail: hanyq@sinooilgas.org.cn

收稿日期: 2023-07-14; 修改日期: 2023-10-26

0 引言

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央从全局出发,优化营商环境,为经营主体松绑减负,优化创新行政监管机制,把转变政府职能作为深化经济体制改革和行政体制改革的关键^[1]。2019年,十九届四中全会通过《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,将行政审批制度改革作为优化政府职责体系的重要环节纳入推进国家治理体系和治理能力现代化的顶层设计中。油气矿业权审批作为行政审批事项之一,近年来,自然资源部按照党中央要求在优化行政审批事项、精简审批要件和提升服务质量方面持续推进油气矿业权行政审批制度改革,提高了审批登记的效率,符合油气勘探开发规律,也减轻了矿业权人负担。但油气矿业权审批制度的深化改革仍面临新形势和新挑战,如何结合当前改革背景,进一步转变政府职能,简化矿业权审批登记,推进智能审批系统建设,加强审批登记服务和完善矿业权审批登记管理政策,是当前面临的重要课题。

1 改革背景

近年来,矿业权申请要件复杂、审查要求多、行政审批事项相互“捆绑”前置、许可证办理进度慢等问题饱受社会诟病,导致行政审批效率低,影响矿业权人开展勘查开采工作。十八大以来,党中央、国务院高度重视行政审批制度改革工作,把简政放权、放管结合、优化服务作为主要抓手,优化营商环境,为经营主体松绑减负,对行政监管机制进行优化创新,加快推进向服务型政府的角色转变。2012年以来,自然资源部持续推进油气矿业权的审批登记制度改革,在转变政府职能、简化审批、完善政策方面取得了一定成效,随着经济社会的不断发展和油气勘探开发形势的不断变化,改革面临新的形势和挑战。

2 改革历程

油气矿业权审批登记制度改革经历了制度稳定期(2017年以前)、改革探索期(2017—2019年)和改革突破期(2019年底至今)3个阶段(表1)。

表1 油气矿业权审批登记制度改革事项统计表

Table 1 Statistics of the reform items of the approval and registration system for oil and gas mining rights

改革事项	改革阶段	改革内容
申请主体	制度稳定期 (2017年以前)	原有石油天然气勘查开采资质的4家石油公司基础上,引入3家中标企业,主体资质和勘查资质初步放开
审批权限		将煤层气矿业权部分审批权限委托给山西省国土资源厅
办理方式		将“接办一体”改为“接办分离”
审批方式		“线下审批”改为部门内部的“网上审批”
申请主体	改革探索期 (2017—2019年)	取消石油天然气行业的勘查资质
审批权限		将煤层气矿业权部分审批权限委托给山西等6个省(区)国土资源厅
监管方式		将矿业权年检制度改为油气勘查开采信息公示制度
申请资料		取消、细化、整合矿业权申请材料
重叠处置		明确了新设矿业权与已设矿业权重叠处置规则
申请主体	改革突破期 (2019年底至今)	取消主体资格限制,全面放开勘查开采市场
审批权限		煤层气下放至省级自然资源主管部门审批
探矿权许可证年限		原探矿权申请期限“新立3~7年,延续2年”修改为“新立5年,延续5年”
出让探矿权		按照简化的要件和流程办理
申请资料		在取消、细化、整合矿业权申请材料基础上,部分要件采用共享、查询方式
管理制度		将原“试采需获得试采批准书,试采1年”改为实行“油气探采合一制度,报告后可开采5年”
报件方式		由线下报件改为互联网申报
审批方式		全程无纸化审批

续表

改革事项	改革阶段	改革内容
开发利用方案 审查方式	改革突破期 (2019 年底至今)	采矿权申请之前提交审查
重叠处置		在继承前述新设矿业权与已设矿业权重叠处置规则后进一步简化和细化
综合勘查		允许综合勘查, 无需办理探矿权增列矿种, 取得储量可直接申请采矿权; 采矿权深部可进行勘查, 无需办理探矿权证
查重服务等		开通矿业权查重服务、面积计算服务、坐标转换服务等
许可证载体		将纸质矿业权证改为矿业权电子证照
配号方式		将局域网单独编号改为全国统一配号
公示公开		开通服务提醒, 完善矿业权证查询服务, 实行开发利用方案审查结果公示等

2.1 制度稳定期（2017 年以前）

我国的矿产资源审批登记制度以 1996 年修订的《矿产资源法》和 1998 年国务院出台的《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》3 个配套法规（简称“一法三令”）为核心。“一法三令”规定了矿产资源统一的区块登记制度、探矿权有偿取得制度、探矿权取得方式、矿业权管理期限、油气勘查开采准入、矿业权审批权限，以及矿业权申请要件的具体要求，构成了我国油气矿业权审批登记管理的基础。

其中《矿产资源勘查区块登记管理办法》和《矿产资源开采登记管理办法》还具体规定了油气矿业权审批登记的 5 个方面：一是石油天然气主体资质。仅国务院批准的中国石油、中国石化、中国海油、延长石油四家获准可以在国内从事油气资源勘查开发。二是石油天然气的审批权限。国务院地质矿产主管部门负责勘查开采石油、天然气矿产的审批。三是石油、天然气勘查许可证有效期。勘查许可证有效期最长为 3 年，石油天然气勘查许可证最长为 7 年，每次延续时间不得超过 2 年。四是实行油气试采制度。探矿权人在勘查石油、天然气等流体矿产期间，需要试采的，应当向登记管理机关提交试采申请，经批准后可以试采 1 年；需要延长试采时间的，必须办理登记手续。五是明确了矿业权申请材料。探矿权申请需要提交申请登记书和申请区块范围图等共 9 项资料；采矿权申请需要提交申请登记书和矿区范围图等 8 项资料。此外，2000 年开始，油气矿业权人每年向国土资源部提交年度勘查开采报告，2001 年后，建立油气督察员制度，对矿业权人勘查开采过程中履行法定义务的

情况进行检查。

2012 年开始，国土资源部开展了油气矿业权审批登记制度改革试点，一是 2015 年在新疆地区油气探矿权出让中首次放开市场，并针对中标企业发放油气勘查资质；二是 2016 年国土资源部印发《关于委托山西省国土资源厅在山西省行政区域内实施部分煤层气勘查开采审批登记的决定》（国土资源部令第 65 号），委托山西省国土资源厅在山西省行政区域内实施部分煤层气勘查开采审批登记^[2]；三是自 2014 年开始实行油气矿业权审批登记接办分离，即政府大厅接件，相关司局办理；四是国土资源部部内实行网上审批，但没有实现无纸化审批，申请人报件仍然需到政府大厅。

1998 年到 2017 年间的油气矿业权审批登记制度较为稳定，保障了我国油气矿业权审批登记工作的平稳进行，一些小的改革试点工作为后期的改革进展积累了实践经验，但随着市场经济的发展、油气勘探开发条件的变化和国内营商环境改革等原因，现有制度不能够满足矿业权的审批需求。

2.2 改革探索期（2017—2019 年）

2017 年到 2019 年间，国务院和自然资源主管部门持续推进审批制度改革的探索，主要体现在优化行政审批事项、精简审批要件两方面。

一是取消石油天然气行业的勘查资质。近 20 年来我国石油天然气行业一直施行勘查资质制度，这一制度已不适用于市场化改革的环境。2017 年 9 月 22 日，国务院印发《关于取消一批行政许可事项的决定》（国发〔2017〕46 号）^[3]，正式取消了“地质勘查资质审批”事项。同年 10 月，国土资源部发布《关于

取消地质勘查资质审批后加强事中事后监管的公告》，通过实行地质勘查信息公开、加大监督检查力度、建立地质勘查单位异常名录和黑名单制度、推进行业诚信自律体系建设、制定标准规范等工作措施，做好取消审批后的地勘行业监督管理工作，保障地质勘查工作有序发展^[4]。

二是下放煤层气审批事项。2017年6月7日，国土资源部印发《关于委托山西省等6个省级国土资源主管部门实施原由国土资源部实施的部分矿产资源勘查开采审批登记的决定》（国土资源部令第75号），委托山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆6个省、自治区国土资源厅（以下简称6省（区）国土资源厅），在本行政区域内实施原由国土资源部实施的部分矿产资源勘查、开采审批登记^[5]。

三是监管环节中推行油气信息公示制度。为提高监管效率，降低监管成本，依据《矿产资源法》和《企业信息公示暂行条例》（国务院令第654号）等法律法规的有关规定，国土资源部印发《矿业权人勘查开采信息公示办法（试行）》（国土资规〔2015〕6号），正式启动油气勘查开采信息公示工作，开始在油气领域全面推行“双随机、一公开”监管，即检查项目随机、检查人员随机、检查过程公开的监管方式^[6]，2017年，矿业权人勘查开采信息公示制度在全国范围内施行。

四是精简审批要件。为推进矿业权管理精细化、标准化、公开化，国土资源部经整理归纳、精简补充，颁布实施了《国土资源部关于进一步规范矿业权申请资料的通知》（国土资规〔2017〕15号）。国土资规〔2017〕15号文件，将政务大厅公布的原办事指南中的油气矿业权申请报件的10个类型细化至19个类型；取消了4项申请材料，将6项要件合并为2项申请材料^[7-8]。

五是明确矿业权重叠处置规则。2017年国土资源部发布《关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知》（国土资规〔2017〕14号）^[9]《关于完善矿产资源开采审批登记管理有关事项的通知》（国土资规〔2017〕16号）^[10]，首次从制度上明确了新设矿业权与已设矿业权重叠时的处置规则。

2017年到2019年间，油气矿业权审批登记制度没有进行大的变革，主要集中对油气勘查资质、审批权限、监管和申请要件4个矛盾点进行针对性的改革探索，在激活市场、减轻企业负担和提高审批效率方面取得了初步的改革成效，但距离适应当前油气矿业权审批登记的要求还有很大的差距。

2.3 改革突破期（2019年底至今）

2019年后，自然资源部连续印发《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）》（自然资规〔2019〕7号）（简称7号文）、《自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知》（自然资规〔2023〕4号）（简称4号文）和《自然资源部关于深化矿产资源管理改革若干事项的意见》（自然资规〔2023〕6号），在优化行政审批事项、精简审批要件和提升服务质量方面取得了较大的突破。

2.3.1 优化行政审批事项

一是优化审批制度。2019年，自然资源部印发7号文进行了四方面改革：（1）调整勘查许可证持证期。为减轻相对人办事成本，根据矿产勘查工作的实际规律，规定以出让方式设立的探矿权首次登记期限延长至5年，每次延续时间为5年；（2）放开油气勘查开采市场。规定从事油气勘查开采应符合安全、环保等资质要求和规定，并具有相应的油气勘查开采技术能力。（3）实行探采合一制度。规定根据油气不同于非油气矿产的勘查开采技术特点，针对多年存在的问题，实行探采合一制度。（4）规定煤层气矿种审批权限下放。7号文规定将煤层气审批事项正式下放到省级自然资源主管部门^[11-12]。

二是简化审批流程。包括：（1）探矿权出让审批登记。2021年自然资源部办公厅印发《自然资源部矿业权出让登记工作规程（试行）》（自然资办发〔2021〕74号）^[13]，出让探矿权依据矿业权申请登记表、出让合同、出让收益缴纳凭证、互不影响和权益保护协议或不影响已设矿业权人权益承诺（若存在与已设矿业权范围重叠）等材料即可办理矿业权登记。

（2）优化油气开发利用方案审查。2021年5月，油气矿业权开发利用方案开始施行前置审查，即申请人按照自身办理采矿权的进度，提前向自然资源部报送油气开发利用方案，办理采矿权时不需要再重新组织专家审查开发利用方案。2023年，自然资源部印发《关于印发油气勘查实施方案、开发利用方案及勘查开采工作进展报告编写大纲的通知》（自然资发〔2023〕34号），在原油气开发利用方案基础上，删除了投资估算及经济效益、安全、环保及土地复垦等相关内容。

三是鼓励矿产资源综合勘查。2023年5月，自然资源部印发4号文，规定：（1）采矿权人在矿区范围深部、上部开展勘查工作，无须办理探矿权新立登

记。(2)探矿权人对油气勘查区域内的矿产资源开展综合勘查、综合评价的,无须办理勘查矿种变更(增列)登记,按照实际发现油气的地质储量编制矿产资源储量报告。(3)同一勘查区域内,除油气可以兼探铀矿、钾盐、氦气、二氧化碳气^[14]。

2.3.2 精简审批要件

2023年5月,自然资源部印发4号文,对油气矿业权申请资料按照规范、精简、公开的原则依法修改。一是取消申请资料中的地质资料汇交凭证、环境影响评价报告及环保部门的批复文件、国务院批准设立石油公司或者同意的批准文件、煤炭矿业权许可证、煤层气与煤炭范围关系图等5项资料。二是改变资料获取途径,企业营业执照、符合国家限制及政策调控申请材料的证明文件等2项资料改为通过政府间信息共享获取,不再要求申请人提交。三是调整部分要件,对采矿权延续登记提交油气田探明已开发可采储量标定报告,其中属于“采矿期间累计查明矿产资源储量发生重大变化(变化量超过30%或达到中型规模以上的)”情形的,需提交矿产资源储量评审备案文件。油气矿业权登记不再提交“国务院批准设立石油公司或者同意的批准文件”^[14]。

2.3.3 提升服务质量

十八大以来,按照“放管服”改革要求,自然资源部陆续出台多项举措,为提升行政审批服务质量,矿业权申请审批在方便管理矿业权人和向社会提供更加优质的服务等方面做了大量工作。自然资源部2020年发布《关于矿业权申请资料实现互联网远

程申报的公告》^[15],在自然资源部政务服务门户网站开通了矿业权登记申报系统。2021年1月,自然资源部发布《矿业权登记信息管理办法》(自然资办发〔2020〕32号)^[16],全国勘查许可证号、采矿许可证号实行统一编码制度等,对全国矿业权统一配号系统进行了升级和改造,优化矿业权配号流程。自2021年7月1日起,自然资源部本级应用电子勘查许可证、采矿许可证;完善升级勘查许可证、采矿许可证等矿业权登记信息的查询服务;开通矿业权到期提醒服务;推出了矿业权空间查重服务、2000国家大地坐标转换下载服务、矿业权面积计算服务、探矿权面积缩减比例计算辅助服务。

2019年以后,油气矿业权审批制度改革进展到了相对成熟阶段,经历了前期的充分探索,无论是改革理念还是改革实践均较过去有了比较大的突破,但在精简、优化和完善政策方面还有提升的空间。

3 主要改革成效

油气矿业权审批登记制度改革工作开展以来,整体改革的方向和改革理念发生了根本性的改变,一是油气矿业权审批登记的流程由过去的串联管理逐步向并联管理转变;二是油气矿业权审批登记审批事项由过去的审查逐步向公示、报告等方式转变;三是油气矿业权审批登记审批环节中的主动服务意识逐步加强。这些标志性改革,破解了多年来存在的难题,清除了改革发展中的障碍,取得了较大的改革成效(图1)。

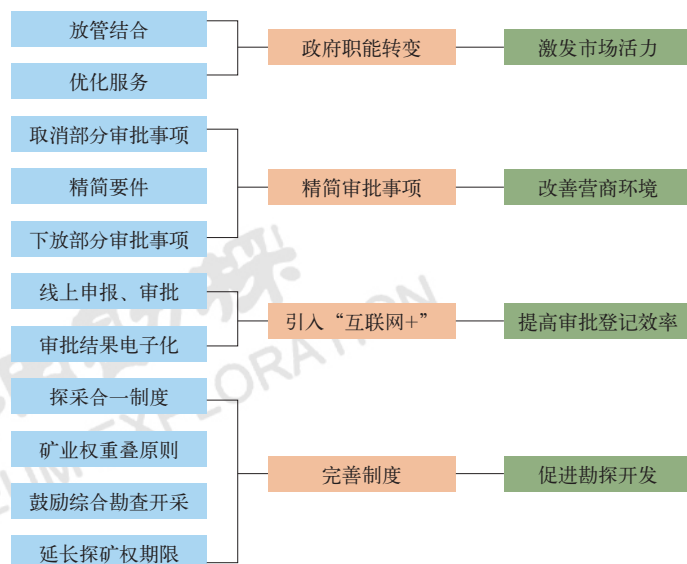


图1 油气矿业权审批登记制度改革成效图

Fig.1 Achievements of the reform of the approval and registration system for oil and gas mining rights

3.1 通过推动政府职能转变, 激发油气上游市场活力

一是通过放管结合, 促进油气矿业权由“严进宽出”向“宽进严出”转变, 简化竞争出让项目的登记流程, 采用勘查开采信息公示制度强化事中事后监管; 二是优化服务, 提升政府服务能力和水平, 提供矿业权空间查重服务、2000 国家大地坐标转换下载服务、矿业权面积计算服务、探矿权面积缩减比例计算辅助服务等。这些改革措施均从不同方面厘清了政府与市场的边界, 有利于推动政府职能转变, 激发油气上游市场活力。

3.2 通过精简审批事项, 改善营商环境

一是通过简政放权取消部分审批事项。将油气勘查资质取消, 把主动权交给市场和企业, 在油气上游市场引入新的主体, 扩大经营主体自主权, 有利于促进上游油气市场的竞争。二是精简要件, 减轻申请人负担。油气矿业权 2017 年第一次精简, 10 类探矿权申请资料由 25 项精简至 15 项; 8 类采矿权申请资料由 24 项精简至 18 项, 减少 6 项。2023 年第二次精简, 探矿权申请资料精简至现在的 14 项; 采矿权申请资料精简至现在的 15 项, 大大减轻了申请人负担。三是下放部分审批权限。煤层气矿种出让登记权限的改革, 进一步释放改革红利, 调动投资者的积极性, 有利于管理部门统筹煤层气煤炭资源开发, 整合既有资源, 打破条块分隔。四是将试采审批事项改为开采报告制度、将开发利用方案审查前置等措施均降低了矿业权取得的成本, 优化了营商环境。

3.3 引入“互联网+”, 提高了审批登记效率

根据矿产资源管理改革要求, 油气矿业权申报从线下申报过渡到互联网线上申报, 实行矿产资源勘查许可证、采矿许可证电子证照, 推进全国统一配号系统的措施, 矿业权人无需亲自到政务大厅提交申请材料, 从提交矿业权申请到领取矿业权证仅在电脑前就可以完成, 加快了政府部门的审批速度, 大大提高了审批登记的效率。

3.4 通过完善制度, 促进了油气资源勘探开发

一是实行探采合一制度。解决了油气资源在探转采过渡期间开采的合法性问题, 符合油气资源勘查开采的规律, 便于矿业权人统筹规划, 合理安排生产建设, 降低了成本, 保障了勘查到开采的顺畅

衔接, 提高资源利用效率。二是油气矿业权重叠问题。国土资源部发布的国土资规〔2017〕14 号、国土资规〔2017〕16 号和自然资源部印发的 4 号文, 从制度上明确和细化了油气与非油气矿业权重叠时的处置规则, 从法律层面有利于维护矿业权人权益。三是允许油气矿业权人综合勘查开采, 进一步简化了办事程序, 为新一轮找矿突破战略行动扫清了障碍, 对于未来矿产行业的发展也具有积极的意义。四是勘查许可持证期的延长符合油气勘探开发的规律, 有利于减少政府审批数量和减轻矿业权人的负担, 提高效率, 促进油气资源勘探开发。

4 面临的新形势与新挑战

4.1 政府职能转变尚有提升空间, 矿业权登记服务需要优化

目前油气矿业权审批登记制度在一些环节和领域还没有改革到位, 该放的权还没放, 关键环节未突破, 需要加大改革力度。一是未实现规范性和标准化, 以煤层气矿权管理为例, 7 号文提出矿业权出让权限改革, 煤层气矿业权由省级自然资源管理部门负责审批, 增加了省级自然资源管理部门承担的矿业权出让登记工作任务。在以 7 号文为依据的前提下各地出台了一些具地方特色的规定, 有的明显不同于 7 号文的规定。这就导致出现同一个矿业权人在不同地区申报煤层气矿权需要准备不同材料的情况。同时, 在一些地区煤层气矿业权审批时限拉长, 申报要件增加, 审批环节更为复杂。二是通过放开市场引入了诸多主体, 但对新进入企业的培训指导还不够。油气行业是资金密集、技术密集、高风险和长周期行业, 新进入主体开展勘探开发工作需要面临诸多困难, 需要政府加强指导。

4.2 矿业权审批登记改革力度不够, 管理理念相对落后

一是审批登记要件需要进一步简化。我国的矿业权管理制度从“行政许可登记制”向“用益物权登记制”过渡, 登记要件同样需要进行改革。《民法典》规定采矿权、探矿权属于物权, 而且是一种用益物权, 矿业权登记属于物权登记范畴, 登记要件可以参考借鉴不动产登记相关法律法规规定, 但矿产资源具有耗竭性, 不同于一般的不动产, 不能全盘借鉴不动产登记的现行做法。在“出让+审批登记”制度

框架下，要件标识了权利信息，体现了监管目的，成为变相的监管手段，是一个承载行政许可、物权和监管的混合载体，矿业权登记应转向以用益物权登记为主。因此，需要继续精简登记要件，采取直接取消、共享获得、转变提交节点等方式设定登记要件。

二是矿业权审批流程需要简化。当前油气矿业权审批流程仍然比较复杂，从报件到领证需要经过比较长的流程，各个环节还存在串联审批的情况，审批时间仍然有较大的压缩空间^[17]。

4.3 “互联网+”的审批功能不完善，应加强功能升级改造

目前的油气矿业权审批登记系统于 2020 年 5 月开始启用，经过 3 年的运行，初步解决了矿业权申报、审批从线下到线上的过渡问题，但未完全实现“一网通办”，仍需升级改造。一是与相对人之间的互联互通，应实现完全的网上咨询、网上预审、网上反馈；二是与各关联部门之间的互联互通，应打通与省厅、其他部门的联网等功能。

4.4 矿业权管理政策不够细化，需进一步完善

一是探采合一，制度在执行过程中还存在一些需要完善的内容。比如探采合一与当前制度衔接的问题、矿业权审批与探采合一制度间存在矛盾、探采合一制度与两证管理的衔接、探采合一制度的监管责任未落实、制度不健全等问题^[18]。

二是推进地勘行业质量保障体系建设力度不够。矿业资本市场的发展必然要求划清政府与市场的边界，政府主导的评审不宜作为解决市场问题的主要手段，地质勘查资质取消，意味着对勘查单位的从业门槛不再强制要求，对勘查单位的行为也削弱了约束，勘查单位交由市场竞争决定后，在勘查市场逐步构建的初始阶段，急需建立适应新形势的行业指导规范和

质量保障体系^[19]。

三是油气与非油气矿业权重叠处理政策不完善。目前对新设置的油气与非油气重叠的情况均有规范性文件规定，但对于存量的矿业权之间的重叠没有具体规定，矿业权与其他要素重叠的处置方式也没有明确，不利于保护矿业权人合法权益，也不利于维护矿产资源勘查开采秩序。

5 改革建议

自 2017 年以来，通过两轮调整，优化了审批，精简了要件，为申请人松了绑，优化了营商环境，激发了市场活力，下一阶段的工作重心应从改革的多少逐渐向改革质量和效果转变，这不仅是登记审批制度下一步的改革要求，也是国家治理体系现代化的体现。

5.1 进一步转变政府职能，促进企业政府目标同向

所有政府都干预市场，世上从未有“经济职能”的政府，政府绝不仅是市场机制的“守夜人”，所有政府都是本国市场上的主要“运动员”之一，政府施政的根本在于了解和回应基层百姓的诉求^[20]。油气矿业权审批登记制度的改革，需要“有为政府”和“有效市场”同向发力，政府必须要转变理念，建立“权力清单”“负面清单”“责任清单”，理清国家主管部门与地方主管部门权责，推进信用管理，建立异常名录，实现全社会监管，下大力气推进政务服务和审批系统智能化，打通部门间壁垒。

5.2 转变管理理念，推进全生命周期管理模式

一是推进矿业权“出让+登记”制度，探索建立矿业权申报登记制度，逐步淡化审批，加强事中事后监管。二是对矿业权申请要件采取直接取消、共享获得、转变提交节点等方式设定（表 2、表 3）。同一部门审批形成的文件不得让申请人重复提供，不

表 2 “出让+登记”模式下探矿权申请资料清单表
Table 2 List of application materials for mineral exploration rights in the “transfer + registration” mode

序号	材料名称	新立	延续	保留	注销	变更			
						扩大勘查区块范围(含合并)	缩小勘查区块范围(含分立)	探矿权人名称	转让
1	探矿权申请登记书或申请书	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
2	申请人的企业营业执照副本	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
3	出让合同	■	■	—	—	■	—	—	—

续表

序号	材料名称	新立	延续	保留	注销	变更			
						扩大勘查区块范围(含合并)	缩小勘查区块范围(含分立)	探矿权人名称	转让
4	矿业权出让收益(价款)缴纳或有偿处置证明材料	◆	—	—	—	◆	—	—	◆
5	勘查许可证正、副本	—	■	■	■	■	■	■	■
6	变更探矿权人名称的证明文件	—	—	—	—	—	—	◆	—

▲ 申请人提交; ■ 内部获取; ◆ 部门之间共享或由登记管理机关通过政府网站进行核查。

表 3 “出让 + 登记”模式下采矿权申请资料清单表
Table 3 List of application materials for mineral mining rights in the “transfer + registration” mode

序号	材料名称	新立	延续	注销	变更				
					扩大矿区范围	缩小矿区范围	开采主矿种、开采方式	采矿权人名称	转让
1	采矿权申请登记书或申请书	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲	▲
2	申请人的企业营业执照副本	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆	◆
3	出让合同	■	—	—	■	—	■	—	—
4	矿业权出让收益(价款)缴纳或有偿处置证明材料	◆	—	◆	◆	—	◆	—	◆
5	采矿许可证正、副本	—	■	■	■	■	■	■	■
6	变更采矿权人名称的证明文件	—	—	—	—	—	—	◆	—

▲ 申请人提交; ■ 内部获取; ◆ 部门之间共享或由登记管理机关通过政府网站进行核查。

同部门之间的行政审批事项不需要矿业权人重复提供相关材料,采用网上查询、部门函审等并联审批方式,既提高效率、保障准确性,也减轻矿业权人负担^[21]。三是继续简化审批手续、推行标准化审批。将开发利用方案改为报备制。理清管理思路,梳理制定事前、事中和事后 3 个管理阶段的管理内容,逐步建立健全贯穿市场主体全生命周期,衔接事前、事中、事后全监管,消除监管盲点。四是在政务服务上下功夫,制定操作性强的,覆盖政策指导、技术服务等全流程、全方位的引导行业主体能够顺利开展油气勘探开发的工作指南。

5.3 继续完善“互联网 +”审批模式,实现互联互通

一是按照加快推行部门内与部门间信息流通电子化、构建便捷沟通渠道、最大程度公开基础信息等原则升级改造目前系统。与省厅联网联通,对如矿业权叠置问题,联网审查,对于已经注销的矿业权叠置问题不再征求省厅意见。充分利用现有的资源平台,逐

步建立各级数据跨平台对接,支撑审批信息跨地区跨部门跨城际共享。二是要加强矿业权审查信息化建设。建立申请人与审批部门的沟通渠道,加强前期指导,明确范文文本,建立注意事项清单,将审批要件和程序前置并联,进一步加快审批速度。实现油气矿业权审批登记网上咨询、网上预审、网上反馈。

5.4 优化和完善矿业权管理,促进油气资源增储上产

一方面,审批登记部门应继续优化服务事项。一是探索建立标准化规范化审批模式和流程,明确“受理”审查标准,完善办事指南,细化示范文本,更好地服务矿业权人;二是在全国范围内加快推进矿业权“一张图”数据共享工作;三是加强对省级自然资源管理部门煤层气矿业权登记审批的规范^[22-23]。

另一方面,应继续完善矿业权管理制度。一是完善探采合一制度。明确油气探采合一制度的管理细节,做好油气探采合一制度与用地 / 用海、安全生产等相关许可的衔接;二是完善和细化油气与非油气矿业

权重叠规定的处理, 维护矿业权人权益; 三是从实行地质勘查信息公示公开、加大监督检查力度、建立地质勘查单位异常名录和黑名单制度、推进行业诚信自律体系建设、制定标准规范5个方面做好取消地质勘查资质的后续衔接工作。

6 结论

油气矿业权审批登记改革是油气体制改革中的重要组成部分, 自党的十八大以来, 通过转变政府职能、精简审批要件、引入“互联网+”审批模式的推进, 提高了登记审批效率, 油气矿业权管理制度的完善促进了油气资源勘探开发。但要进一步深化改革, 实现油气矿业权审批登记向高质量发展方式转变, 更好地改善营商环境, 提高效率, 降低企业成本, 必须实施更加积极有为的政策和措施以促进市场、政府和企业的目标同向, 油气矿业权审批登记制度改革才能不断地取得实质性的发展和进步, 从而促进油气资源增储上产。

参考文献

- [1] 马怀德. 深刻认识“放管服”改革的重大意义加快构建现代政府治理体系[J]. 中国行政管理, 2022, 44(6): 6-7.
Ma Huaide. Deeply understanding the significance of the reform of “streamlining administration, delegating power, and improving regulation” and accelerating the construction of a modern government governance system[J]. Chinese Public Administration, 2022, 44(6): 6-7.
- [2] 国土资源部. 关于委托山西省国土资源厅在山西省行政区域内实施部分煤层气勘查开采审批登记的决定[EB/OL]. (2016-04-06) [2023-09-28]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5092464.htm.
Ministry of Land and Resources. Decision on entrusting the Shanxi provincial department of land and resources to implement the approval and registration of partial coalbed methane exploration and extraction within the Administrative Region of Shanxi Province[EB/OL]. (2016-04-06) [2023-09-28]. https://www.gov.cn/gongbao/content/2016/content_5092464.htm.
- [3] 国务院. 关于取消一批行政许可事项的决定[EB/OL]. (2017-09-29) [2023-09-28]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-09/29/content_5228556.htm.
The State Council. Decision on cancelling a batch of administrative licensing matters[EB/OL]. (2017-09-29) [2023-09-28]. https://www.gov.cn/zhengce/content/2017-09/29/content_5228556.htm.
- [4] 国土资源部. 关于取消地质勘查资质审批后加强事中事后监管的公告[EB/OL]. (2017-10-31) [2023-09-28]. http://g.mnr.gov.cn/201710/t20171031_1659007.html.
Ministry of Land and Resources. Announcement on strengthening supervision during and after the cancellation of geological exploration qualification approval[EB/OL]. (2017-10-31) [2023-09-28]. http://g.mnr.gov.cn/201710/t20171031_1659007.html.
- [5] 国土资源部. 关于委托山西省等6个省级国土资源主管部门实施原由国土资源部实施的部分矿产资源勘查开采审批登记的决定[EB/OL]. (2016-06-07) [2023-09-28]. http://g.mnr.gov.cn/201706/t20170614_1510273.html.
Ministry of Land and Resources. Decision on entrusting six provincial-level land and resources management departments, including Shanxi Province, to implement the approval and registration of exploration and mining of some mineral resources originally implemented by the ministry of land and resources[EB/OL]. (2016-06-07) [2023-09-28]. http://g.mnr.gov.cn/201706/t20170614_1510273.html.
- [6] 国土资源部. 矿业权人勘查开采信息公示办法(试行)[EB/OL]. (2015-09-29) [2023-09-28]. https://www.mnr.gov.cn/dt/zb/2017/kyqcrzdgga/beijingziliao/201603/t20160331_2127795.html.
Ministry of Land and Resources. Measures for the disclosure of exploration and mining information by mining rights owners (Trial) [EB/OL]. (2015-09-29) [2023-09-28]. https://www.mnr.gov.cn/dt/zb/2017/kyqcrzdgga/beijingziliao/201603/t20160331_2127795.html.
- [7] 自然资源部油气资源战略研究中心. 新时代矿产资源管理研究[M]. 北京: 地质出版社, 2019.
Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources. Research on mineral resource management in the new era[M]. Beijing: Geological Publishing House, 2019.
- [8] 国土资源部. 关于进一步规范矿业权申请资料的通知[EB/OL]. (2017-12-18) [2023-09-28]. http://g.mnr.gov.cn/201712/t20171229_1715157.html.
Ministry of Land and Resources. Notice on further regulating application materials for mining rights[EB/OL]. (2017-12-18) [2023-09-28]. http://g.mnr.gov.cn/201712/t20171229_1715157.html.
- [9] 国土资源部. 关于进一步规范矿产资源勘查审批登记管理的通知[EB/OL]. (2017-12-14) [2023-09-28]. http://gk.mnr.gov.cn/zc/zxgfwj/201712/t20171222_1710537.html.
Ministry of Land and Resources. Notice on further standardizing the administration of approval and registration for mineral resource exploration[EB/OL]. (2017-12-14) [2023-09-28]. http://gk.mnr.gov.cn/zc/zxgfwj/201712/t20171222_1710537.html.
- [10] 国土资源部. 关于完善矿产资源开采审批登记管理有关事项的通知[EB/OL]. (2018-01-05) [2023-09-28]. https://www.mnr.gov.cn/fw/zwdt/gsgg/201801/t20180105_2085002.html.
Ministry of Land and Resources. Notice on improving the management of approval and registration for mineral resource mining[EB/OL]. (2018-01-05) [2023-09-28]. https://www.mnr.gov.cn/fw/zwdt/gsgg/201801/t20180105_2085002.html.
- [11] 自然资源部. 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) [2021-05-21]. http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200109_2497042.html.
Ministry of Natural Resources. Opinions of Ministry of Natural Resources on several issues concerning promoting the reform of mineral resources management (for trial implementation)[EB/OL]. (2019-12-31) [2021-05-21]. http://gi.mnr.gov.cn/202001/t20200109_2497042.html.
- [12] 韩亚琴. 我国油气资源勘查开采管理改革的几点思考[J]. 中国国土资

- 源经济, 2020,33(10):49-53.
- Han Yaqin. Thoughts on the management reform of oil and gas resources exploration and exploitation in China[J]. Natural Resource Economics of China, 2020,33(10):49-53.
- [13] 自然资源部办公厅. 自然资源部矿业权出让登记工作规程(试行)[EB/OL]. (2021-12-31)[2023-09-28]. <http://www.raoping.gov.cn/czrpzyi/attachment/0/525/525845/3835311.pdf>.
- The Office of the Ministry of Natural Resources. Regulations on the Registration of Mining Rights Transfer by the Ministry of Natural Resources (Trial)[EB/OL]. (2021-12-31)[2023-09-28]. <http://www.raoping.gov.cn/czrpzyi/attachment/0/525/525845/3835311.pdf>.
- [14] 自然资源部. 自然资源部关于进一步完善矿产资源勘查开采登记管理的通知[EB/OL]. (2023-05-12)[2023-09-28]. http://gk.mnr.gov.cn/zc/zxgfwj/202305/t20230512_2786192.html.
- Ministry of Natural Resources. Notice of Ministry of Natural Resources on further improving the registration management of mineral resource exploration and mining[EB/OL]. (2023-05-12)[2023-09-28]. http://gk.mnr.gov.cn/zc/zxgfwj/202305/t20230512_2786192.html.
- [15] 自然资源部. 关于矿业权申请资料实现互联网远程申报的公告[EB/OL]. (2020-02-26)[2023-09-28]. http://gi.mnr.gov.cn/202002/t20200227_2500002.html.
- Ministry of Natural Resources. Announcement on implementing internet remote declaration of mining right application materials[EB/OL]. (2020-02-26)[2023-09-28]. http://gi.mnr.gov.cn/202002/t20200227_2500002.html.
- [16] 自然资源部办公厅. 矿业权登记信息管理办法[EB/OL]. (2020-06-16)[2023-09-28]. http://gi.mnr.gov.cn/202006/t20200623_2528827.html.
- The Office of the Ministry of Natural Resources. Management measures for registration information of mining rights[EB/OL]. (2020-06-16) [2023-09-28]. http://gi.mnr.gov.cn/202006/t20200623_2528827.html.
- [17] 韩亚琴, 司芾, 姚星. 油气探矿权区块设置与出让管理研究项目[R]. 北京: 自然资源部油气资源战略研究中心, 2021.
- Han Yaqin, Si Xiang, Yao Xing. Research on establishment and transfer management of oil and gas exploration rights blocks [R]. Beijing: Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, 2021.
- [18] 韩亚琴, 司芾. 油气探采一体化管理制度研究项目[R]. 北京: 自然资源部油气资源战略研究中心, 2020.
- Han Yaqin, Si Xiang. Research on integrated management system of oil gas exploration and development[R]. Beijing: Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, 2020.
- [19] 马艳平, 李玉喜. 地质勘查资质与合格人士制度的对比分析[J]. 中国国土资源经济, 2019,32(3):44-48.
- Ma Yanping, Li Yuxi. Comparative analysis on the qualification for geological exploration and qualified persons system[J]. Natural Resource Economics of China, 2019,32(3):44-48.
- [20] 潘维. 信仰人民: 中国共产党与中国政治传统[M]. 北京: 中国人民大学出版社: 76.
- Pan Wei. Believing in the people: the Communist Party of China and Chinese political tradition[M]. Beijing: China Renmin University Press: 76.
- [21] 韩亚琴, 姚星, 景东升. 油气矿业权登记审批支撑与研究[R]. 北京: 自然资源部油气资源战略研究中心, 2021.
- Han Yaqin, Yao Xing, Jing Dongsheng. Support and research on the registration and approval of oil and gas mining rights[R]. Beijing: Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, 2021.
- [22] 韩亚琴, 刘立, 姚星, 等. 关于优化油气资源勘探开发行政审批事项的研究[J]. 中国矿业, 2020,29(6):21-26.
- Han Yaqin, Liu Li, Yao Xing, et al. Research on optimizing oil and gas exploration and development administrative approval [J]. China Mining Magazine, 2020,29(6):21-26.
- [23] 景东升, 韩亚琴, 姚星. 油气资源上游管理改革研究项目[R]. 北京: 自然资源部油气资源战略研究中心, 2020.
- Jing Dongsheng, Han Yaqin, Yao Xing. Research project on upstream management reform of oil and gas resources[R]. Beijing: Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, 2020.