

# 油气矿业权竞争性出让改革追踪研究

司 芎, 景东升, 罗 玲, 郭继刚, 韩亚琴

(自然资源部油气资源战略研究中心, 北京 100032)

**摘 要:** 油气矿业权竞争性出让能够更好地发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府的调节作用, 保障矿业权人依法平等参与矿产资源勘查、开发活动, 形成以竞争出让为主, 社会多元主体参与有序的油气资源勘查开发市场新格局。本文对油气矿业权竞争性出让改革进行跟踪研究, 梳理了油气矿业权竞争性出让改革概况, 分析了竞争性出让的积极意义和存在的问题, 以问题为导向, 给出了油气矿业权竞争性出让政策建议, 建议建立拟出让油气区块项目库、加大油气区块竞争性出让力度、完善地质资料汇交与共享机制、积极推进油气区块“净矿”出让、探索“价+率”形式征收出让收益。

**关键词:** 油气矿业权; 竞争性出让; “净矿”出让; 改革

**中图分类号:** F407.22 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2021)S2-0037-05

## Tracking research on the reform of competitive transfer of oil and gas mining rights

SI Xiang, JING Dongsheng, LUO Ling, GUO Jigang, HAN Yaqin

(Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Natural Resources, Beijing 100032, China)

**Abstract:** The competitive transfer of oil and gas mining rights can better give play to the decisive role of the market in resource allocation and the government's regulatory role, and ensure that mining rights holders participate in the exploration and development of mineral resources on an equal basis in accordance with the law. The new pattern of the market for the exploration and development of oil and gas resources in an orderly manner. This paper conducts a follow-up study on the reform of the competitive transfer of oil and gas mining rights, combs the overview of the reform of the competitive transfer of oil and gas mining rights, analyze the positive significance and existing problems of the competitive transfer, and give out the competitiveness of the oil and gas mining rights based on the problem. Recommendations on the transfer policy. It is recommended to establish a project library for the oil and gas blocks to be transferred, increase the competitive transfer of oil and gas blocks, improve the geological data collection and sharing mechanism, actively promote the transfer of “net mines” of oil and gas blocks, and explore “price+rate” The form of levy of transfer proceeds.

**Keywords:** oil and gas mining right; competitive transfer; “net mine” transfer; reform

### 1 油气矿业权竞争性出让改革概况

我国矿产资源属于国家所有,我国通过矿业权制度管理矿产资源有序勘探开发。目前,我国的矿

业权流转分为两级市场。一级出让市场由国家出让矿业权,二级转让市场由矿业权人再次流转矿业权<sup>[1]</sup>。在一级市场中,我国要求全面推进矿业权竞争性出让,以招标、拍卖和挂牌的方式出让矿业权,严格控制矿业权协议出让。

油气矿业权属于国家一级管理,改革之前均采取非竞争性出让方式取得,并且只允许中国石油天然气集团有限公司(以下简称“中石油”)等4家石油公司进行石油、天然气勘查工作。自2010年起,原国土资源部开始探索油气矿业权竞争性出让改革。2015年,习近平总书记在中央财经领导小组第十一次会议上,提出了“供给侧结构性改革”方略,希望应

收稿日期: 2021-09-06 责任编辑: 宋菲

基金项目: 自然资源部部门预算项目“油气探矿权区块设置与出让管理研究”资助(编号:2021YQTKQ)

第一作者简介: 司芎(1987—),女,博士,助理研究员,主要从事油气矿业权管理及政策法规研究等方面的工作, E-mail: six@sinooilgas.org.cn。

引用格式: 司芎,景东升,罗玲,等. 油气矿业权竞争性出让改革追踪研究[J]. 中国矿业, 2021, 30(S2): 37-41. doi:10.12075/j.issn.1004-4051.2021.S2.027

用矿业权竞争性出让制度,引入多元主体,加大勘探开发力度,维护国家资源所有权益,提高矿产资源开发效率,提振矿业经济。2017年2月,中共中央办公厅和国务院办公厅印发了《矿业权出让制度改革方案》的通知,要求以招标拍卖挂牌方式为主,全面推进矿业权竞争出让,严格限制矿业权协议出让,下放审批权限,强化监管服务。选取山西、福建、江西、湖北、贵州、新疆6个省(区)有序开展试点。2019年12月,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)(自然资规〔2019〕7号文),要求除协议出让外,对其他矿业权以招标、拍卖、挂牌方式公开竞争出让。

### 1.1 油气矿业权竞争性出让局面初步形成

2010年,原国土资源部开始在油气领域进行矿业权出让改革试点,鉴于我国油气资源勘探的高风险性,并且可出让区块均不是国家出资探明的矿产地,同时从事石油、天然气勘查并申请登记资质条件没有放开,探矿权竞争性出让工作选择从邀请招标方式开始试点。2011年,原国土资源部在页岩气潜力评价的基础上优选了两个区块作为邀请招标出让试点,投标人资格扩大到具有对外合作专营权的两家煤层气企业,通过综合评标成功出让。2012年,原国土资源部面向具有从事海上勘查开采资格的中国海洋石油集团有限公司(以下简称“中海油”)、中石油、中国石油化工集团有限公司(以下简称“中石化”)3家企业,采取邀请招标方式,通过评比勘查实施方案,成功出让南海、黄海2个石油天然气区块探矿权,开创了常规油气探矿权竞争性出让的新局面。邀请招标方式开启了竞争性出让油气探矿权进程,成为油气资源管理领域的创新尝试,为公开招标提供了经验<sup>[2]</sup>。

### 1.2 油气矿业权竞争性出让试点稳步推进

为摆脱了天然气矿业权出让所受到的资质限制,2012年,页岩气被正式批准为中国第172个独立矿种,原国土资源部组织开展了页岩气探矿权招标,此次招标采取公开招标的方式,成功出让了19个页岩气区块的探矿权,共引入16家投资主体,在社会上引起广泛关注,竞标人参与热情高,勘查承诺投入大,是油气矿业权出让改革的破冰之举。2013年,原国土资源部选取银额盆地、南黄海、塔里木盆地共17个石油天然气区块,在4家具有资质的石油企业中采取竞争性谈判方式出让探矿权。2015年,为加大油气勘查开采投入力度,促进油气上游投资主体多元化,原国土资源部以新疆为试点,首次公开面向社会组织了石油天然气探矿权

的招标出让,成功出让4个油气区块,引入3家投资主体,常规油气探矿权出让试点改革迈出实质性步伐<sup>[2]</sup>。

### 1.3 油气矿业权竞争性出让试点全面铺开

2017年,《矿业权出让制度改革方案》《关于深化石油天然气体制改革的若干意见》《矿业权出让收益征收管理暂行办法》的出台,更加突出了市场配置、有偿使用等改革关键词,自然资源部积极探索油气矿业权竞争性出让方式,着力研究解决改革试点过程中出现的难点和热点问题,紧锣密鼓地在试点省推进油气矿业权的竞争性出让工作,分别委托贵州、山西、新疆等试点省举行了贵州正安页岩气探矿权拍卖出让、新疆常规油气探矿权挂牌出让和山西煤层气探矿权招标、挂牌出让,改革迈出了新步伐。2019年,《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)》出台,提出全面推进矿业权竞争性出让,由此我国除特定条件下的协议出让外,均以竞争性方式出让矿业权,矿业权的权利义务关系也逐步明确。2020年,自然资源部组织开展贵州挂牌出让页岩气探矿权,成功出让6个油气区块,引入3家投资主体,首次实行“价+率”收取出让收益。2021年,贵州省自然资源厅组织开展招标出让煤层气探矿权,成功出让5个煤层气区块,引入1家投资主体。2021年,自然资源部组织开展新疆挂牌出让油气探矿权,成功出让3个油气区块,引入2家投资主体。

2011年以来,共完成15次油气(含页岩气、煤层气)探矿权出让,成功出让87个区块,除三桶半油外,39家企业(曾)进入到油气上游市场(表1)。

## 2 油气矿业权竞争性出让的积极意义

从邀请招标到公开招标,再到拍卖和挂牌,油气矿业权管理改革循序渐进、稳步开放。实现了放开市场、平等准入、激发市场活力,初步形成了开放、竞争、有序的市场经济新体制机制。

### 2.1 开放油气资源勘查开采市场

《中华人民共和国矿产资源法》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,国务院批准具有油气勘探开发资质的只有中石油、中石化、中海油、延长石油4大国有石油公司,因而其他企业,无论是国企还是民企,都不能进入勘查开采领域。油气矿业权竞争性出让,不断尝试引入更多市场主体,从页岩气批准为独立矿种到放宽勘探开发资质准入门槛等多种形式。自然资规〔2019〕7号文明确开放油气勘查开采市场,在中华人民共和国境内注册,净资产不低于3亿元人民币的内外资公司,

表 1 油气探矿权竞争性出让情况  
Table 1 Competitive transfer of oil and gas prospecting rights

序号	时间	区块位置	矿种	方式	成功/拟出让 区块数/个	准入条件	竞得人	出让 收益
1	2011 年	重庆、贵州 等第一轮	页岩气	邀请招标 综合评标	2/4	中石油、中石化、中海油、延长 石油、中联煤层气、河南煤层气	中石化 1、河南 煤层气 1	—
2	2012 年	南黄海	油气	邀请招标 勘查方案 评比	2/2	中石油、中石化、中海油、延长 石油	中石油 1、中石 化 1	—
3	2012 年	湖北、重庆、 贵州等 8 个 省第二轮	页岩气	公开招标 综合评标	19/20	在中华人民共和国境内注册， 注册资本金在人民币 3 亿元 以上 具有石油天然气或气体矿产 勘查资质或与已具有资质的 企事业单位建立合作关系 的内资企业和中方控股的中外 合资企业	煤电类国企、省 属能源投资公司、省属地质类 企业、民企等 16 家企业	—
4	2013 年	银额、南黄 海、塔里木 盆地	油气	竞争性谈判 勘查方案评比	14/17	中石油、中石化、中海油、延长 石油	中石油 1、中石 化 4、中海油 6、 延长石油 3	—
5	2015 年	新疆第一轮	油气	公开招标 勘查投入比较	4/5	在中华人民共和国境内注册、 最终绝对控股股东或最终实 际控制人为境内主体、净资产 10 亿元(含)以上的内资公司	山东宝莫 1、海 城石油机械 1、 京能 2	—
6	2017 年	贵州正安	页岩气	拍卖	1/1	在中华人民共和国境内(不含 港、澳、台)注册、最终绝对控 股股东或最终实际控制人为 境内主体、净资产人民币叁亿 元(3 亿元)以上的内资公司	贵州省产业投 资(集团)有限 责任公司 1	12.9 亿元 分两期缴纳 首期:60% 转采:40%
7	2017 年	山西	煤层气	公开招标 综合评标	10/10	在中华人民共和国境内(不含 港、澳、台)注册、最终绝对控 股股东或最终实际控制人为 境内主体、净资产人民币贰亿 元(2 亿元)以上的内资公司	蓝焰、美锦能源 等 8 家企业	—
8	2017 年	新疆第二轮	油气	挂牌	3/5	在中华人民共和国境内(不含 港、澳、台)注册、最终绝对控 股股东或最终实际控制人为 境内主体、净资产人民币壹拾 亿元(10 亿元)及以上的内资 公司	中曼 1、新疆能 源 1、申能 1	27.383 8 亿元 分两期缴纳 首期:20% 转采:80%
9	2018 年	山西	煤层气	挂牌	2/2	在中华人民共和国境内(不含 港、澳、台)注册、最终绝对控 股股东或最终实际控制人为 境内主体、净资产人民币壹拾 亿元(10 亿元)及以上的内资 公司	山西昔阳丰汇 1、山西平遥煤 化 1	9.2 亿元 分两期缴纳 首期:30% 转采:70%
10	2019 年	山西	煤层气	公开招标 综合评标	5/10	在中华人民共和国境内(不含 港、澳、台)注册、最终绝对控 股股东或最终实际控制人为 境内主体、净资产人民币伍亿 元(5 亿元)以上的内资公司	山西蓝焰煤层 气等 5 家企业	—
11	2020 年	山西	煤层气	公开招标 综合评标	8/8	在中华人民共和国境内注册， 净资产不低于 3 亿元人民币 的内外资公司	山西蓝焰 2、山 西蓝焰煤层气 4、山西昔阳丰 汇煤业 2	—

续表 1

序号	时间	区块位置	矿种	方式	成功/拟出让 区块数/个	准入条件	竞得人	出让 收益
12	2020年	山西	煤炭采空区 煤层气	挂牌	3/3	在中华人民共和国境内注册, 净资产不低于3亿元人民币 的内外资公司	自贡华气1、山 西蓝焰2	58.5万元 一次缴纳
13	2020年	贵州	页岩气	挂牌	6/6	在中华人民共和国境内注册, 净资产不低于3亿元人民币 的内外资公司	贵州页岩气4、 贵州天然气能 投1、贵州管网1	金额:511万元 收益率:0.3%
14	2021年	贵州	煤层气	招标	5/5	在中华人民共和国境内注册, 净资产不低于3亿元人民币 的内外资公司	贵州页岩气5	金额:1 066万元 收益率:0.3%
15	2021年	新疆	油气	挂牌	3/3	在中华人民共和国境内注册, 净资产不低于3亿元人民币 的内外资公司	新疆互盈2、北 京星凯1	金额:6.9953亿元 收益率:0.3%

均有资格按规定取得油气矿业权,真正在部门规章层面上明确引入多元主体,扩大了油气市场投资渠道,为市场化配置油气资源起到了积极的引领作用。

## 2.2 营造公平公正油气市场环境

油气矿业权长期采用“申请在先”方式出让探矿权,油气区块主要集中在四大石油公司。油气矿业权的竞争性出让可以更好发挥市场在资源配置中的决定性作用和政府的调节作用,维护矿业权市场公开、公平、公正的有序竞争格局,保障矿业权人依法平等参与矿产资源勘查、开发活动,形成以竞争出让为主,社会多元主体参与有序的油气资源勘查开发市场新格局。

## 2.3 维护油气资源国家所有者权益

2017年以前,油气矿业权采用“无偿取得”的方式。2017年,贵州页岩气拍卖出让,开始征收矿业权出让收益,分首期和转采时两期缴纳,探索了油气探矿权出让收益的实现方式。2020年,贵州页岩气挂牌出让,开始探索以“价+率”形式征收油气矿业权出让收益,金额部分一次性缴纳,转采时以收益率的方式征收出让收益。国家对油气矿业权实行竞争性出让,由市场判断勘查开采风险,决定矿业权出让收益,维护国家对油气资源的所有者财产权益。矿业权出让收益中央与地方分享比例确定为4:6,兼顾矿产资源国家所有与矿产地利益,保持现有中央和地方财力格局总体稳定,促进企业与地方和谐发展。

## 2.4 加大油气领域勘探开发力度

油气矿业权的竞争性出让,带动社会资本投入及相关技术进步,提高生产效率,促进储量产量持续增加,尤其在试点省,如山西省的煤层气、新疆维吾尔自治区的常规油气、贵州省的页岩气发展预期明显趋优。油气上游领域的改革,也迫使传统石油企业积极谋求管理体制机制变革,把握机遇,采取多种

形式主动适应改革<sup>[3]</sup>,如加大资金投入和技术研发,降低勘查开发成本,采取措施吸引社会投资进行混合所有制试点,在新疆、四川、重庆等省(区、市)开展合作,在油气及页岩气开发方面取得重要突破等。

## 3 油气矿业权竞争性出让存在的问题

### 3.1 区块出让与社会期盼仍有差距

目前,油气探矿权区块核减退出力度大,竞争性出让少,出让次数、频度偏低,不能满足市场主体的需求。部分区块面积过小,不利于油气勘探开发工作部署。已退出区块及空白区块勘探程度低,认识程度不够,地质资料少,勘探风险大,同时受“三条控制线”等各种因素所限,新出让区块可选空间小,区块投放少,出让频度偏低,区块出让与社会期盼仍有差距。

### 3.2 竞争性出让区块地质资料难以获取

目前,我国竞争性出让的区块主要来自于以往石油企业退出的区块,油气地质工作较少,汇交的地质资料更少,长期以来,油气地质资料由国家石油公司托管,加之石油公司商业秘密等限制,第三方主体要全面搜集某一地区以往所有的油气地质资料,难度较大,尤其是地震、钻井的原始资料和实物资料难以获取,企业难以先行利用已有资料开展前期研究。

### 3.3 “净矿”出让工作机制正在建立

一是出让前经过多轮的重叠核查,探矿权登记中仍发现存在油气与非油气重叠,反映了部省矿业权数据库可能存在数据不完整、更新不同步等问题,生态保护红线、勘查开采禁止区、水源保护区等数据及时共享、同步更新也存在不足。二是油气探矿权面积普遍较大,具体用地用林区域位置不确定,难以在申请时确定用地用林用草范围,相关行政管理部门前期介入难度大。三是多部门联合踏勘、同步办理协调难度大。建立相关部门矿业权出让前的联合审批及核查涉及内容较多,相关机制尚需完善。

### 3.4 竞争性出让收益征收方式仍在探索中

2017年,贵州正安页岩气勘查区块最终竞拍价为12.9亿元,油气区块竞争性出让第一次征收出让收益,该区块出让收益分两期缴纳,首期缴纳60%,转采时缴纳40%。之后,开展了多次竞争性出让,出让收益按不同比例分期缴纳进行探索,但无论是按多少比例,出让收益的金额和征收比例在探矿权出让时就被确认好了,这种“一锤子买卖”出让组织者表示压力很大,价高了,实际上没有那么好的资源,价低了,造成国有资产流失等。2020年,贵州页岩气勘查区块挂牌出让,出让收益开始探索“价+率”的形式征收,探矿权出让阶段一次性征收竞得金额,采矿权阶段按照上年度销售收入一定比例缴纳采矿阶段出让收益,这种方式一定程度上解决了上述问题,但是竞争性出让征收方式仍在探索中。

## 4 油气矿业权竞争性出让的政策建议

### 4.1 建立拟出让油气区块项目库

一是油气矿业权管理部门组织有关单位对每年退出区块和空白区进行地质调查评价和资源潜力评价,开展区块遴选,不断充实出让区块项目库。研究激励机制,鼓励各级资源管理部门、石油企业、社会公众上报油气出让区块,为出让工作提供充分的区块资源。二是加强对拟开放区块原始勘探资料的收集工作,对出让数据库进行动态更新,按相关资源分布、勘查成果及勘探程度等信息,对勘查区块进行分类,为进一步制定出让计划,确定出让区块做准备。三是探索区块项目库对社会公开模式,符合竞争性出让资格条件的企业,通过用户注册便可以方便查询项目库中区块设置相关情况,为潜在市场主体提供便利,提高油气竞争性出让的市场吸引力,还可以设置区块兴趣按钮供用户点击,使管理者侧面了解区块的市场热度。

### 4.2 加大油气区块竞争性出让力度

一是以区块项目库为基础,制定竞争出让计划,油气矿业权出让是国家行为,要综合考虑国家和公众利益,要符合产业政策、符合矿产资源规划、还要考虑对当地社会经济的推动作用和对当地环境、生态等方面的影响,要达到正确引导矿业权人投资及取得较好勘探成果的目的。二是制定出让计划后及时向社会公开,鼓励感兴趣的企业尽早了解拟出让区块的基本信息,提前开展研究。三是增加出让数量和频次,加大区块出让力度,满足社会期盼。

### 4.3 完善地质资料汇交与共享机制

一是进一步加大地质资料尤其是原始地质资料和实物地质资料征缴力度,完善地质资料服务,尤其是石油公司委托保管地质资料的服务功能,保障各

类社会主体均能按规定获得地质资料服务,便于潜在投资人可以提前研究。二是探索商业性地质资料有偿使用机制,支持鼓励石油公司开展商业地质资料服务,也可委托业内有实力的公司、研究机构和大学等,对特定盆地或地区开展油气区块综合地质研究,将研究资料和成果对社会有偿使用。

### 4.4 积极推进油气区块“净矿”出让

一是建立部门联动协调机制。建立用地用林用草审批相关部门协调联动,共同参与矿业权出让前准备工作,探索并联审批。同时,按照“净矿”出让改革思路,强化对涉矿相关法律法规的研究,探索涉矿审批制度的有机衔接。二是构建部省市县四级的油气管理协同体系。明确各级职责与分工,上下联动。部负责制定油气净矿出让政策、协调部门之间行政许可事项、签订出让合同、进行矿业权登记;省级及以下负责油气矿业权区块重叠核查和空间避让,相关行政许可会商预审,开展油气勘查开发的日常监管,协调企地关系等。三是做好“净矿”出让基础工作。按照国务院“互联网+”等要求,健全完善涉及资源勘查开采各要素的大数据汇集、脱密和管理机制,整合部门数据信息,推进共享互通,加快信息化建设,实现“一张图”管理。

### 4.5 探索“价+率”形式征收出让收益

以“价+率”形式征收油气矿业权出让收益,竞得人签订合同后,一次性缴纳竞争确定的出让收益(金额部分),发现可供开采的油气资源进行开采时,每年按照上年度销售收入一定比例缴纳采矿阶段出让收益(收益率部分)。一是竞争确定的出让收益(金额部分)一次性缴纳,而不是分期缴纳,一定程度上可以抑制不理智因素导致过高的竞争价格。二是在开采阶段,按收益率缴纳出让收益,可以更好地维护国家所有者权益,避免国有资产的流失。三是探矿权和采矿权分别按竞争金额和收益率缴纳出让收益,更符合市场经济要求和油气勘查开采规律。

## 参考文献

- [1] 涂亦楠,宦吉娥. 矿业权招标出让的竞得标准研究[J]. 中国国土资源经济, 2017, 30(12): 29-33, 48.  
TU Yinan, HUAN Jie. Research on competitive bidding standard for mining rights transfer[J]. Natural Resource Economics of China, 2017, 30(12): 29-33, 48.
- [2] 赵先良. 迈出实质性步伐[N]. 中国国土资源报, 2017.
- [3] 李国欣,何海清,梁坤,等. 我国油气资源管理改革与中国石油创新实践[J]. 中国石油勘探, 2021, 26(2): 45-54.  
LI Guoxing, HE Haiqing, LIANG Kun, et al. China's oil and gas resource management reform and innovative practice of PetroChina[J]. China Petroleum Exploration, 2021, 26(2): 45-54.