

矿业权评估技术动态

2015 年第 1 期（总第 13 期）

中国矿业权评估师协会技术工作委员会

2015 年 1 月 15 日

编者按：如何界定、全面准确地理解矿业权价款的内涵，不但是矿产资源有偿使用制度及矿业权管理的基础性理论问题，而且是矿业权评估专业体系的核心问题。本期《矿业权评估技术动态》汇集四篇关于矿业权价款方面的文章，对理解矿业权价款概念具有一定的参鉴意义。

准确理解矿业权的内涵及后来出现的异化问题，有必要考虑三个因素：一是相关制度出台的背景、目的及其变化；二是矿业权价款与矿产资源补偿费、资源税的制度定位、实现方式及三者之间的相互关系；三是矿业权竞争性出让的对象与目的。

改革与完善矿业权价款制度乃至矿产资源有偿使用制度和矿业税费制度，则需借鉴国际惯例、统筹规划并遵循三个“有利于”原则：一是有利于有序实现国家作为所有者的资源权益；二是有利于矿业企业自觉保护和合理开发利用资源并实现其自身可持续发展；三是有利于维护资源地为主的地方利益。

本刊旨在为矿业权评估沟通交流提供平台，“百家之言”文中观点不代表本刊立场。

本期内容

◆百家之言

- 矿业权价款的性质与内涵评析..... - 1 -
- 矿业权价款改革走向何方..... - 15 -
- 关于矿业权价款的理论思考..... - 19 -
- 矿业权价款的经济性质及其评估完善建议..... - 26 -

■ 矿业权价款的性质与内涵评析

刘欣 国土资源部开发管理司

探矿权价款、采矿权价款（以下合称矿业权价款）作为矿业权有偿取得的主要表现形式，最初是为适应计划经济体制向市场经济体制转轨而设立实施的一项重要管理制度。随着矿业权有偿取得及矿业税费制度改革持续推进，矿业权价款的内容发生了扩延，不仅成为中央和地方财政收入的重要来源，而且在保护与合理开发利用资源等方面发挥了经济杠杆调控功能。在矿业经济快速发展、矿业权交易活动空前活跃的形势下，矿业权价款已不单是一个与矿业权出让及价值评估相关的具体问题，而是同矿产资源有偿使用、矿业权市场建设、矿产资源储量评审、协调国家与矿业权人之间的利益关系以至矿产资源勘查开发管理、维护国有资源权益等诸多方面密切关联，可谓牵一发而动全身。因此，在整体探索和推进矿业权管理制度改革的过程中，针对矿业权价款方面存在的诸多问题，分析与明确矿业权价款的内涵与定位，区分与协调其同矿业权有偿出让管理之间的关系，规范与完善矿业权价款收取与管理制度，是十分必要的。

一、矿业权价款的依据和定义

矿业权价款源于 1998 年 2 月国务院公布施行的《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》和《探矿权采矿权转让管理办法》等三个行政法规中所作的相关规定，后来针对矿业权价款的收取与管理陆续出台了若干个相关的规范性文件，但对探矿权价款、采矿权价款的概念均未作规范的定义或对其内涵作出准确完整的阐释。

（一）行政法规及释义。

1998 年 2 月国务院公布并施行的《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个行政法规对收取矿业权价款作出明文规定。如《矿产资源勘查区块登记管理办法》第十三条规定，“申请国家出资勘查并已经探明矿产地的区块的探矿权的，探矿权申请人……应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权价款”；《矿产资源开采登记管理办法》第十条规定，“申请国家出资勘查并已经探明矿产地的采矿权的，采矿权申请人……应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的采矿权价款”。

按照《〈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〉条文释义》中的解释，探矿权价款、采矿权价款是有关主管部门作为特定的行政主体，依法将国家投资探明矿产地的探矿权、采矿权出让给符合条件的申请人。在当时已探明矿产地多为国家出资探明的情况下，为了避免国拨地勘费所形成的国有资产流失，实现国有资产的保值增值，作为此类探矿权、采矿权申请人，必须按照经评估并缴纳经确认（后改为备案）的结果缴纳探矿权价款、采矿权价款。1998年针对《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个行政法规出台原地矿部负责人在答记者问时所作的解释，探矿权价款、采矿权价款是为了实现国家的勘查投资回报，由有意取得国家出资探明矿产地的探矿权、采矿权申请人按照经评估认定并经主管部门确认的结果缴纳的费用，但在提出“勘查投资回报”一说后并未有进一步阐释。

（二）规范性文件。

1998年三个行政法规出台后，国家有关部门先后下发了《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》（财综字〔1999〕74号）、《关于探矿权采矿权使用费和价款管理办法的补充通知》（财综字〔1999〕183号）、《探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法（试行）》（国土资发〔2003〕197号）等一系列相关规范性文件，对如何收取、使用和管理矿业权价款作出了具体规定。但是，其中出现了两种性质、适用范围和征收方式均不相同的“矿业权价款”，也就是说，在国家勘查投资收益性质的矿业权价款之外，又增加了另一种含义的矿业权价款制度。

1999年6月财政部、国土资源部联合下发的《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》第四条明确：探矿权价款是“国家将其出资勘查形成的探矿权出让给探矿权人，按规定向探矿权人收取的价款”，采矿权价款是“国家将其出资勘查形成的采矿权出让给采矿权人，按规定向采矿权人收取的价款”；“探矿权采矿权价款以国务院地质矿产主管部门确认的评估价格为依据”。《关于探矿权采矿权使用费和价款管理办法的补充通知》中明确：“国家出资”是指中央财政和地方财政以地质勘探费、矿产资源补偿费、矿业权使用费和价款收入以及各种基金等安排用于矿产资源勘查、开发的拨款。这里指明了探矿权价款、采矿权价款的来由以及二者之间的差异，国家勘查投资收益性质的矿业权价款的有关要素进一步明确，但没有按下定义的规范和标准对探矿权价款、采矿权价款的实质内涵作出诠释。

2000年11月国土资源部出台的《矿业权出让转让管理暂行规定》第十七条规定，“以批准申请方式出让经勘查形成矿产地的矿业权的，登记管理机关按照评估确认的结果收缴矿业权价款。以招标、拍卖方式出让经勘查形成矿产地的矿业权的，登记管理机关应依据评估确认的结果确定招标、拍卖的底价或保留价，成交后登记管理机关按照实际交易额收取矿业权价款。”这表明，为了实现矿业权无偿取得向有偿取得的转变，实现国家投资收益的保值增值，除采取传统的“申请授予”（即“申请在先”）方式外，对有些国家出资勘查形成矿产地的矿业权也采用了招标、拍卖的竞争性出让方式，即由申请人按照市场竞争形成并经管理机关确认的矿业权成交价支付对价后取得矿业权，使国家获得了投资收益之外的溢价性收入，这一成交价即成为有别于国家勘查投资收益类价款的又一种矿业权价款形式，从而使矿业权价款的内涵更加丰富。但未对原有的“矿业权价款”概念所发生的这一变化作出专门解释，从而产生了一定的误解。

2004年4月国土资源部发布实施的《关于进一步加强探矿权采矿权价款管理的通知》（国土资发〔2004〕97号）中规定，“价款是国家依法出让探矿权采矿权取得的收入，包括以行政审批方式出让探矿权采矿权取得的全部收入和以招标、拍卖、挂牌等方式出让探矿权采矿权并按照成交确认书或出让合同等取得的全部收入”；要求各级国土资源主管部门“及时、足额收取国家出资勘查形成的探矿权采矿权价款……切实加强招标、拍卖、挂牌出让探矿权采矿权价款的收缴管理”。该文件是在《矿业权出让转让管理暂行规定》的基础上，对“矿业权价款”内涵与外延作了进一步明确与扩展，反映出管理机关对两种类型的价款实行趋同化管理的思路，在其后颁布实施的《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》（国土资发〔2006〕12号）及相关规范性文件在关于竞争性出让矿业权的规定中，尽管少有直接引用，但采用竞争性方式包括协议出让矿业权必然涉及相应价款的收取，均表明沿用了这一新类型的“矿业权价款”概念，从而在获得非高风险矿产探矿权、采矿权溢价性收入的同时，也使矿业权价款制度的内容复杂化，对如何准确地理解和把握矿业权价款内涵、适用矿业权评估管理规定等造成了负面效应。

2006年8月财政部、国土资源部、中国人民银行联合颁布实施的《关于探矿权采矿权价款收入管理有关事项的通知》（财建〔2006〕394号）规定，“探矿权采矿权价款收入是指中央和地方人民政府探矿权采矿权审批登记机关通过招

标、拍卖、挂牌等市场方式或以协议方式出让国家出资（包括中央财政出资、地方财政出资和中央财政、地方财政共同出资）勘查形成的探矿权采矿权时所收取的全部收入，以及国有企业补缴其无偿占有国家出资勘查形成的探矿权采矿权的价款。”同时规定，对此“探矿权采矿权价款收入”实行中央与地方之间二八分成。这里重申和强调了探矿权价款和采矿权价款的来源即国家勘查投资，但跟《关于进一步加强探矿权采矿权价款管理的通知》（2004）一样，在使用分配上对形同实异的两类“矿业权价款”采取了同一管理方式。

（三）矿业权价款评估指导性文件中的概念。

《矿业权价款评估应用指南(CMVS 20100-2008)》将矿业权价款定义为：“一般是指国家出资勘查投入的权益价值和作为矿产资源所有权人所分享的权益价值。现在一般包括矿业权登记管理部门出让国家出资勘查形成的矿产地、依法收归国有的矿产地、无风险或低风险矿产的矿业权，或者矿业权人转让未进行有偿处置的国家出资勘查形成的矿产地的矿业权，以及根据国家矿业权有偿取得政策规定，向矿业权受让人或矿业权人收取的款项。”这是在《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》（1999）和《财政部国土资源部关于深化探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的通知》（财建〔2006〕694号）等规范性文件的基础上，结合《关于进一步加强探矿权采矿权价款管理的通知》（2004）等有关政策规定，从矿业权评估角度对矿业权价款的外延作了比较全面的概括，却将其内涵扩展为“国家出资勘查投入的权益价值和作为矿产资源所有权人所分享的权益价值”、包括“根据国家矿业权有偿取得政策规定，向矿业权受让人或矿业权人收取的款项”，赋予了矿业权价款过多的内容，并将矿业权价款（部分）视为矿产资源国家所有权益的体现，表现出理解上的泛化特征和操作上的实用主义倾向，难免出现歧义。

由此可见，尽管矿业权价款制度已实施多年，采取总括性、实用性的表述方式，基本明确了矿业权价款的适用范围、并将价款估值任务交由矿业权评估准则及评估机构，但现行法规及政策并未正式对探矿权价款、采矿权价款作出统一、规范、明确、完整的定义与内涵界定，对原有国家出资勘查形成矿产地的矿业权价款概念之外又增加的矿业权竞价型内涵缺乏明确交代，矿业权评估理论方法自身也有待完善，因而存在许多不确定性，给人留下一定的争议与质疑空间。

二、代表性观点

由于法规政策依据与权威性诠释的缺失，不少专家对于矿业权价款的理解和观点莫衷一是，惯于从各自角度作出差异性解读。目前主要有两种代表性观点，即“国家勘查出资及收益”说和“矿产资源价值”说。

（一）“国家勘查出资收益与所有权收益结合”说。

矿业权价款应当指国家出资勘查投入的权益价值和国家作为矿产资源所有权人所分享的权益价值。这实际上跟矿业权价款评估应用指南是一致的。

该观点将矿业权价值分作国家勘查投资权益和探明矿产地的矿产资源所有权两部分。但是，与一般性的投资权与产权之间的关系不同，勘查投资并不是国家享有矿产资源所有权收益的必要条件，而是由于矿产勘查具有风险性而使国家作为特定的勘查活动投资主体、获得一种对风险性勘查成果的股份权即投资收益，既非所国家出资探明矿产地的全部收益，亦非藉此对矿产地资源所有权的分享或者所有权收益的分割。从现行制度看，矿产资源所有权的主要体现形式是矿产资源补偿费而非其他价款的征收，这跟各国普遍实行的权利金制度是相一致的。因此，这种观点不仅与国家矿产资源所有权理论相冲突，而且不符合矿业权价款制度设计关于国家投资补偿的基本精神。

（二）“矿产资源价值”说。

该观点是以矿产资源属于国家所有为前提，认为探矿权价款、采矿权价款分别是探矿权人、采矿权人按国家出资探明并由其支配的矿产资源的价值向国家缴纳的费用。探矿权人、采矿权人支配的矿产资源应当是指该权利所对应的（探矿权）勘查区块或者（采矿权）矿区范围内经国家出资探明的所有矿产资源，所谓“向国家缴纳的费用”即矿业权价款则指已探明矿产资源的价值。根据《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个行政法规《条文释义》所述，“评估的作用是通过评估对由国家出资勘查形成的探矿权或采矿权的现实价值进行评价和估算，确定在这个探矿权或采矿权中国家的投资所创造的潜在价值。这个价值就是……探矿权、采矿权价款。”这里的“潜在价值”也可理解为国家出资探明矿产地所赋存的矿产资源的价值。

若依此理解，则这种矿业权价款的性质就容易由投资补偿型曲解为投资收益型，从而完全取代了国家作为矿产资源所有权人的角色，由此针对全部资源储量征收的矿业权价款会与矿产资源补偿费以及相关的资源税费构成多余重复征收，

导致税费征收体系发生紊乱，而且由于矿业权价款采取前置性而非矿山建成投产之后的收取方式，有违矿产勘查开发规律，导致企业前期投入过大、因而影响其良性发展。这种观点显然有待商榷。

三、两类矿业权价款的概念、内涵及适用范围

《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个行政法规（1998）最先就国家勘查出资形成矿产地的探矿权、采矿权设立矿业权价款制度后，《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》（2003）、《关于进一步加强探矿权采矿权价款管理的通知》（2004）和《国土资源部关于严格控制和规范矿业权协议出让管理有关问题的通知》（2012）等法规政策也先后提出了与矿业权市场竞争方式相关联的另一种矿业权价款。这两类同名异质的矿业权价款分别可称作“国家勘查投资补偿型价款”和“矿业权竞价型价款”，其性质、内涵及适用范围存在着明显差异，在制度上和实践中却时合时离，以致产生乱象，反映出在矿业权市场化改革过程中，矿业权有偿取得制度存在理论与法制方面的不足。

（一）国家勘查投资补偿型价款。

1. 依据及特征。

根据 1998 年《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》的有关规定，申请国家出资勘查并已经探明矿产地的区块的探矿权的，探矿权申请人应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权价款；申请国家出资勘查并已经探明矿产地的采矿权的，采矿权申请人应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的采矿权价款。（其后，管理机关将评估机构所作的探矿权、采矿权评估值由确认改为备案。）

这里的“探矿权价款”和“采矿权价款”，是指在计划经济时期，为了保障国民经济恢复与发展对矿产资源的需求，国家组建大量地勘队伍并实施大规模的勘查投入，将探获的地质成果交由国营企业进行矿产开发利用。为适应建立市场经济体制要求、在矿业投资开发主体由单一国企转变为多种所有制类型主体的形势下，国家开始推行矿业权有偿取得制度，要求各类申请国家出资勘查形成矿产地的探矿权（申请）人、采矿权（申请）人缴纳或者补缴相应的价款，其性质属于国家以其出资勘查形成矿产地所获得的部分收益作为投资回报或者补偿。

2. 勘查投资补偿与基于矿产资源所有权所取得的收益即所有权收益之间的区别。

(1) 风险不同。勘查投资风险较大，勘查成果有无或者大小与投资大小并不成正比，而高风险类矿产勘查的成功率尤低，很可能由于未发现可供开采的矿床而无收益；而所有权收益取决于所有权价值的确定性，只要作为所有权客体的物（特定范围内的矿产资源）或其权利存在，其价值就会存在，只不过这种价值可能因资源或者权利的变化而发生增减。

(2) 表现形式不同。勘查投资补偿表现为勘查投入所占经评估后的矿产资源价值的合理份额；而矿产资源所有权收益主要表现为根据采出的矿产品（固体矿产为矿石）的销售额并结合开采水平计算出的矿产资源补偿费，国外通称“Royalty”即“权利金”。

(3) 归属范畴不同。作为勘查投资补偿的矿业权价款属于矿业权有偿取得范畴，是多年来实行由国家出资进行矿产资源勘查的体制和机制、通过大量投资形成了大批价值可观的矿产地的历史背景下，国家作为矿业出资人和管理者，要求申请人支付对价、包括无偿取得探明矿产地的矿业权人补缴的对价。相关的探矿权（申请）人、采矿权（申请）人按规定缴纳经评估确认的探矿权价款或者采矿权价款，符合市场公平原则，也是维护国有资源性资产不流失的基本要求；作为所有权性收益的矿产资源补偿费属于矿产资源有偿开采范畴，只有进入生产流通领域后才开始征收，并且根据矿产品的销售量和开采回采率进行计征。

(4) 存续时间不同。矿业权价款是探矿权、采矿权申请人在取得国家出资勘查形成矿产地的探矿权、采矿权之前所缴纳的费用，包括大量国有的矿山企业和勘查单位对已无偿取得的国家出资勘查形成的矿产地而补缴的费用。矿业权价款是计划经济体制下国家出资勘查、国营企业开发的闭路循环模式下存在的特殊历史现象，终将随国家退出商业性地质勘查、矿业权人所占有的国家勘查出资探明的矿产地包括相关的地质成果全面实现有偿处置而逐步消亡；而矿产资源补偿费征收将与特定权利主体对矿区范围内的矿产资源实施开采或者生产的行为共存。

（二）矿业权竞价型价款。

此类价款是与矿业权竞争性出让制度密切相关、并且是为适应矿业权管理市场化改革的需要而产生的，主要以《矿业权出让转让管理暂行规定》（国土资发〔2000〕309号）、《探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法（试行）》（国土资发〔2003〕197号，以下简称197号文）、《关于进一步规范矿业权出让管理的

通知》（国土资发〔2006〕12号，以下简称12号文）、《国土资源部关于进一步完善矿业权管理促进整装勘查的通知》（国土资发〔2011〕55号）和《国土资源部关于严格控制和规范矿业权协议出让管理有关问题的通知》（国土资发〔2012〕80号）等法规政策的下发实施为主要依据。此前矿业权出让主要采取直接申请授予（或称“申请在先”）方式，在上述规范性文件、尤其是12号文颁布实施后，除对高风险矿产探矿权按“申请在先”方式出让外，原则要求以招标投标挂牌方式对特定条件下的探矿权、采矿权实行竞价出让，最终以申请人兑现的成交价即为应缴纳的探矿权价款、采矿权价款。显然这属于一种以市场溢价为主、兼顾环境资源保护（经常通过招标出让矿业权方式体现）的价款，特别是拍卖及其特殊表现方式的挂牌出让是按照“价高者得”的规则，通过多方竞价，有利于实现国家收益最大化，并在这一竞争过程中选定具备相应资本实力的矿业投资人，使资源得到优化配置。在实践中，出于操作简单、追求最大收益以及纪检监察工作的要求，各地已普遍实行以拍卖、挂牌为竞争性出让的主要方式，而对招标方式较少采用、协议出让方式则严格控制。因此，以下在分析竞争性出让矿业权方式过程中，主要是指拍卖和挂牌这两种竞价方式。经评估确认（备案）的探矿权、采矿权价格，成为该拟出让矿业权的底价。以底价为基础，经过拍卖、挂牌等方式公开竞价的结果，即为矿业权申请人应当缴纳的矿业权竞价型价款。

按照上述12号文及有关规范性文件的相关规定，作为矿业权竞争出让成交价的探矿权价款或者采矿权价款分别对应不同的出让方式及适用范围，具体归纳为下列几种情况。

1. 以下两种情形，应当以招拍挂方式出让探矿权并按规定缴纳价款：

- （1）12号文《矿产勘查开采分类目录》设定的第二类（低风险类）矿产；
- （2）对于12号文《分类目录》设定的第一类（高风险类）矿产，已进行过矿产勘查工作并获可供进一步勘查的矿产地或以往采矿活动显示存在可供进一步勘查的矿产地。

2. 以下三种情形，应当以招拍挂方式出让采矿权并按规定缴纳价款：

- （1）12号文《矿产勘查开采分类目录》设定的第三类（无风险类）矿产；
- （2）对于12号文《矿产勘查开采分类目录》设定的第一类、第二类矿产，采矿权灭失或以往有过采矿活动、经核实存在可供开采矿产储量或有经济价值矿产资源的矿产地；

(3) 对于 12 号文《矿产勘查开采分类目录》设定的第三类矿产，包括主管部门认定无需勘查即可直接开采的矿产，应以招拍挂方式出让采矿权并按规定缴纳价款。

3. 探矿权人、采矿权人经批准在其勘查区块、矿区范围的深部或者毗邻区域对低风险类矿产进行勘查、开采的，虽无国家勘查投资，也需按探矿权或者采矿权进行评估并按规定缴纳价款。

上述矿业权出让方式及其适用范围，表明进入 21 世纪以来，伴随着矿业市场由冷转热，我国矿业权市场化改革加快推进，资源配置方式已逐步由原来计划性的鼓励型转向市场主导的严格规范型。

值得注意的是，12 号文明确规定，197 号文中对应缴纳国家勘查投资补偿型矿业权价款的两种情形即“国家出资勘查并已探明的可供进一步勘查的矿产地”、“国家出资勘查并已探明的可供开采的矿产地”不再单独适用，表明随着矿业权无偿取得与有偿取得并轨任务的逐步完成，为了严格规范矿业权出让管理、提高矿业权准入条件，国家扩大了实行竞价出让矿业权的范围。由此，作为宽泛意义上的矿业权价款，国家勘查投资补偿型矿业权价款已逐渐被竞价出让形成的价款所取代。

从法理角度看，对 197 号文所规定的“探矿权灭失的矿产地”、“采矿权灭失的矿产地”以及“探矿权灭失的可供开采的矿产地”、实行以招拍挂方式授予探矿权或者采矿权，其中非由国家出资勘查形成的矿产地其原探矿权、采矿权灭失的，相当于无主财产。对于无主财产的归属，近现代民法通常规定由发现人（先占人）取得其全部或者部分所有权。我国《民法通则》规定，无主物归国家所有。该法第 79 条规定：“所有人不明的埋藏物、隐藏物归国家所有。”除非有人有充足证据证明挖掘或者发现的埋藏物、隐藏物为其所有，则该物不属于无主物。由此可见，国家对社会出资勘查形成的矿产地或者勘查成果进行处置是有法理基础的。

同理，对高风险类矿产已进行过矿产勘查工作并获可供进一步勘查的矿产地或以往采矿活动显示存在可供进一步勘查的矿产地，对高风险类和低风险类矿产在采矿权灭失或以往有过采矿活动、经核实存在可供开采矿产储量或有经济价值矿产资源的矿产地，在无他人就勘查开采投资提出权利主张并提供充分的权利证据的前提下，国家是可以将矿产地视作无主物处置的。因此，2010 年财政部、

国土资源部联合下发的《关于加强国家出资勘查探明矿产地及权益管理有关事项的通知》（财建〔2010〕1018号）规定，“国家出资探明矿产地是指中央和地方财政出资开展矿产资源勘查所发现的矿产地”，同时注明，“以往其他经济类型的勘查投入且目前矿业权已经灭失的，也视同国家出资处理。”

（三）两类价款的主要区别。

从根本上看，通过招标、拍卖、挂牌等市场方式或协议方式出让国家出资勘查形成的探矿权、采矿权时所收取的全部收入已经不再单纯是国家勘查投资补偿性价款，而是一种包含了国家勘查投资基本收益并经公开竞争形成的溢价。

1. 性质不同。

如前所述，顾名思义，勘查投资补偿型矿业权价款其性质在于国家出资勘查形成矿产地所获得的一定的投资收益。随着国家出资勘查形成探矿明矿产地及其他地质成果的有偿处置完成，此类价款终将完成其历史使命而消亡。而作为矿业权竞价性质的矿业权价款，是与特定的矿业权申请和出让方式直接相关的、以竞争方式确定的并由申请人支付的溢价性的矿业权成交价格，这类价款制度因竞争性出让矿业权的需要而存续。

2. 目标和原则不同。

勘查投资补偿型价款是为了保证国家的有效投资不流失而收回投资，同时主要从资源管理和经济调控的角度，以引导、促进和稳定社会矿业投资而非以商业性赢利为目标，对国家勘查出资形成矿产地的探矿权、采矿权价款收入采取“成本性收益”即保本性收入而不是完全针对探明的矿产资源价值计算并收取价款的原则。而矿业权竞价型价款主要是在具有一定地质条件、成果资料或者资源基础的矿产地并形成若干家矿业权申请人竞争环境的情况下，为实现国家收益最大化并有利于选择有实力的主体获得资源支配权，而采取市场竞争方式获得矿业权的溢价收入。作为两种特殊的有偿出让方式，招标出让矿业权主要是为了使采选难度大的矿产资源得到有效开发利用并兼顾环境保护，协议出让矿业权主要是出于公共利益需要或使特定范围内的资源得到更好的保护和合理开发利用而确定适格的权利主体，在这两种出让方式下，国家收取价款但并非以追求最大溢价为原则。

3. 适用范围不同。

勘查投资补偿型价款主要适用于计划经济时期因国家专项勘查出资形成的

矿产地及相关地质成果所涉及的探矿权、采矿权的处置，多是针对高风险和低风险类矿产；矿业权竞价型价款则适用于采用市场竞争方式而非申请在先方式出让探矿权、采矿权的多种情形，多针对无国家及社会出资勘查的低风险和无风险类矿产。

4. 收取方式不同。

对于勘查投资补偿型价款，除按正常申请审批程序取得探矿权、采矿权并缴纳相应价款的情况外，由于历史原因，另有一种对已设矿业权的矿业权人在其取得矿业权之后补交矿业权勘查投资补偿型价款的“先取后予”式逆向征收方式，即探矿权人、采矿权人对已取得的探矿权、采矿权在经矿业权价款评估备案后补交价款，这也是解决历史遗留问题的一种方式；矿业权竞价型价款是根据竞争性出让确定的成交价并经主管部门确认（备案）后收取，否则申请人不能取得探矿权或者采矿权，显然这是一种正常的先予后取、钱物交换的交款方式。

四、矿业权价款制度发生错位的背景及原因分析

（一）矿业权价款是在特定历史条件下、与经济体制转轨相适应的制度产品。

在新中国成立后、实施计划经济管理的数十年间，为了满足经济建设需要，国家按矿业产业门类组建了全额财政拨款、人数规模多达百万的地质勘查队伍，先后投入近千亿元开展地质勘查，形成了大批勘查工作程度不同的矿产地和地质成果，统一转由国有矿山企业进行开发利用。随着改革开放深入和市场经济体制逐步确立，原来以国营企业包打天下的垄断格局逐步向国企为主、集体、私营、外商投资等多种经济类型的市场主体共同参与的多元化矿业发展格局。随着探矿权、采矿权市场全面开放，国家在计划经济时期出资勘查形成的大批矿产地及地质成果资料被国有勘查单位和各类矿山企业无偿占有使用，还有大量未形成矿产地或计入矿产资源储量表的地质资料掌握在地勘单位手中，其中有些成为地勘单位集体或者个人对外合作经营或者转让牟利的资本。尤其是各类地勘单位或矿山企业在转让无偿取得的探矿权、采矿权或以此类探矿权、采矿权与他人合资合作时，实际将国家的投资所创造的价值均据为己有，由此引发了人们对新的方式造成国有资产流失问题的关注。

为顺应建立社会主义市场经济体制的需要，1996年《矿产资源法》完成首次修改、1998年《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个配套行政法规颁布实施，由此我国开始了矿业权由无偿取得到有偿取得的制度变革，其主要体现方

式就是征收矿业权价款。但由于当时矿业市场不景气，矿山企业效益普遍不佳，实际上矿业权价款制度的全面实施、无偿取得与有偿取得的并轨目标是由易到难、分阶段实现的，前后经历了大约十年时间。

（二）相关法规政策目标明确，但存在理论研究不足和相关规定与释义缺乏衔接等问题。

《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个行政法规是我国矿业权从无偿取得向有偿取得转变的重要标志，同时也是矿业权价款管理制度设立的主要依据。依此三法规规定，为了解决私营企业、外资企业等各类投资主体无偿取得国家斥资开展风险勘查所形成的大批勘查程度不同的矿产地的探矿权、采矿权问题，相关的探矿权人、采矿权人应当缴纳经评估确认的探矿权价款或者采矿权价款，这是维护国家投资权益、防止国有资产流失的要求，也符合市场公平原则。

按照《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个行政法规的立法本义，在终结由国营企业主导的矿业权无偿取得的历史、全面实施面向各类所有制市场主体有偿投放矿业权改革的过程中，应当将国家已做的勘查投入这种国家专项投资及其收益进行返补，因此需要对国家出资形成的矿产地和相应的地质成果进行价值评估，由申请人或者实际占有、支配这些矿产地和地质成果的探矿权人、采矿权人补交价款，并由“国务院地质矿产主管部门会同国务院国有资产管理部门认定的评估机构进行评估；评估结果由国务院地质矿产主管部门确认”。但是，这看似完整的制度，对于价款如何合理体现国家勘查投资及收益、如何合理确定矿业权有偿取得收费在探矿权人、采矿权人所应承担的矿产资源补偿费等全部税费当中所占的规模比例以及交纳方式等，却未作出明确、易操作的规定，由此影响到矿业权评估行为的客观性和准确性，容易出现类似对同一采矿权基于不同评估目的的评估价值存在巨大差异等问题。

（三）矿业权分类有偿出让制度关于矿业权价款的规定有待明确和完善。

《矿产资源勘查区块登记管理办法》等三个的行政法规设定了旨在维护国家勘查投资必要收益的矿业权价款制度，也标志着矿业权有偿取得制度的建立即矿业权由无偿取得向有偿取得的转变。其中沿用了申请授予并新规定了招标出让的矿业权取得方式，而未设定拍卖（挂牌）以“价高者得”的竞价出让方式，反映出在当时矿业市场仍较低迷而未全面转暖的形势下，矿业权有偿出让制度处于初建阶段，尚未将矿业权出让方式的探索创新作为改革的重点。

其后的 2000 年颁布实施了《矿业权出让转让管理暂行规定》（国土资发〔2000〕309 号），2003 年颁布实施了 197 号文，在保留原有的矿业权出让方式前提下，又先后设定了拍卖、挂牌和协议出让方式，尤其是 2006 年颁布实施的 12 号文，在设定了协议出让方式的同时，对申请在先、招标、拍卖、挂牌和协议出让矿业权的方式及其适用情形作了全面规定，从而使一套适应新的全面向好的矿业市场形势的矿业权分类有偿出让制度体系基本建立起来。作为与竞争性出让方式相关联的竞价型价款由此出现，尽管不同于原有的国家勘查投资补偿型价款，二者却同为矿业权有偿取得制度的经济表现形式，使矿业权有偿取得制度得到丰富与发展。前者是典型的矿业权取得制度市场化改革的产物，后者则记载着与计划经济体制向市场经济体制转轨相适应的、矿业权取得方式由无偿向有偿转变的过程。按照现行规定，对于社会资本热衷的低风险矿产勘查、无风险矿产开采，包括国家出资勘查探明矿产地的矿业权，均实行以招标、拍卖、挂牌方式有偿出让探矿权或者采矿权，从而将维护国家投资收益与发挥市场配置资源的决定性作用有机地结合起来。

问题在于，在作为矿业权分类有偿出让的相关规范性文件中，并未对“矿业权价款”作专门的定性分析，也未明确矿业权竞价型价款与既有国家勘查投资补偿型价款之间的差异性，反而从定名及政策规定适用上采取了趋同式管理，由此产生了一些不利于管理的负面影响。

（四）定义不规范及价款概念的泛化应用，导致实践中作为矿业权竞争出让成交价的价款易与既有“矿业权价款”概念发生混同。

所谓下定义，就是以“被定义者=种差+邻近属概念”的格式，言简意赅地揭示概念所反映对象的本质特征的一种逻辑方法。现有法规政策所作的关于矿业权价款的解释或者定义，侧重于具体操作并起到了指导和规范作用，但从下定义的角度看，基本是指明了“邻近属概念”即包含被定义者的最小的属概念，却对“种差”即同一属概念下的种概念的本质特征未能作出清晰准确的表达，因而难以完整准确地理解矿业权价款的内涵。如《关于清理国家出资勘查已探明矿产地的通知》（国土资厅发〔2000〕32 号）中所下的定义：“探矿权价款是国家将其出资勘查形成的探矿权出让给探矿权人、按规定向其收取的价款”，“采矿权价款是国家将其出资勘查形成的采矿权出让给采矿权人、按规定向其收取的价款”，这里用“按规定”实际并无明确规定的隐晦方式，将确定“种差”即对因获取国家出

资勘查形成的探矿权、采矿权而应收取的价款与其他应收价款加以明确区分的任务一笔代过，因此还不能视为一种真正意义上的下定义。也就是说，没有按照下定义的规范标准就探矿权价款、采矿权价款究竟是什么的实质性问题作出诠释。

另一方面，价款是一种多用于财会方面的记账式款项的通称，而“矿业权价款（即探矿权价款、采矿权价款）”则为与探矿权、采矿权的价值或者收益相关的钱财。也就是说，正如专门针对矿产资源开发利用而向矿山企业征收的一种旨在调节级差收入的税种并冠以广义资源的“资源税”一样，矿业权价款也是一种属概念而不宜将其作为一种专有的概念。在以行政法规确立“探矿权价款”、“采矿权价款”概念之后，又以规范性文件形式将矿业权竞争出让成交价性质的价款同样命名为“探矿权价款”、“采矿权价款”，是对已经特定化概念的泛化适用，难免引发不必要的误解和紊乱。

综上，关于矿业权价款的定义与内涵，行政法规及管理制度均未直接作出规范明确的解释，而是采取实用性的做法，基本解决了短期具体操作的问题，同时也产生了矿业权评估方法及结果不合理、价款收取与资源税费征收相冲突、矿业权人负担过重等问题。尤其是市场竞争方式融入矿业权出让时，导致矿业权价款内涵更趋复杂，容易对矿产资源税费制度设计产生误解。

五、对策建议

（一）严格区分国家勘查投资收益补偿与资源收益，明确界定矿业权价款性质与内涵。

明确矿业权价款专指国家勘查投资补偿型价款，并将其改称为“国家勘查投资补偿费”并定性为国家地勘投入所形成的矿产地的必要的、合理的经济补偿，亦即有效的国家勘查投入及由此形成的矿产地的资源价值中所获一定收益的价格表现。对于矿业权竞价型价款，则一律不再称作“矿业权价款”而按照不同出让方式为其实际发生的费用定名。在明确了原作为矿业权评估对象的矿业权价款、矿业权价值的基本概念及内涵的基础上，将国家勘查投资补偿型价款即“国家勘查投资补偿费”和矿业权竞价型价款确定为矿业权有偿取得制度的基本内容或者经济表现形式，进而明确矿业权有偿取得和矿产资源有偿开采（主要表现为矿产资源补偿费）构成完整的矿产资源有偿使用制度，最终通过立法将这一基本理论成果上升为法律法规，更好地发挥其维护国家投资权益、调控矿业权设置的科学指导作用。

（二）完善矿业权有偿出让管理制度。

当前我国风险勘查市场存在社会投资倾向于低风险类矿产而高风险类矿产社会投资明显减少的问题，而现行矿业权分类有偿出让制度存在竞价出让幅度和范围明显偏大导致矿业权准入门槛偏高问题，而一些地方偏于追求矿业权的溢价收入，甚至对包括高风险类矿产在内的各类矿产地包括空白矿产地一律实行竞价方式出让，这必将影响和抑制社会性矿业投资。为此，应进一步借鉴美国、加拿大等矿业发达国家关于矿业权分类出让的成功经验，遵循矿业发展规律，清理地方出台的不当规定，鼓励高风险类矿产社会勘查投资，限定追求收益最大化的矿业权出让范围和幅度，改变超前大量收取价款的做法，使矿业权有偿取得与生产环节资源税费征收之间有效衔接，使采矿权人能够将前期勘查投入或者出让价款计入成本再逐年摊销，使企业的成本与收益之间、国家与矿业权之间的利益关系更趋协调，从而促进矿业经济全面可持续发展。

■ 矿业权价款改革走向何方

胡魁 国土资源部咨询研究中心

一、矿业权价款设定的本意

矿业权价款制度是在特定历史条件下为维护国家作为勘查投资者的权益而建立的。1996年8月29日《矿产资源法》修改后，1998年国务院发布了3个配套法规(240、241、242号)。国务院240号令《矿产资源勘查区块登记管理办法》第十三条，明确定义了探矿权价款，“申请国家出资勘查并已探明矿产地的区块的探矿权的，探矿权申请人除依照本办法第十二条的规定缴纳探矿权使用费外，还应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权价款；探矿权价款按照国家有关规定，可以一次缴纳，也可以分期缴纳。”国务院241号令《矿产资源开采登记管理办法》第十条，明确定义了采矿权价款，“申请国家出资勘查并已探明矿产地的采矿权的，采矿权申请人除依照本办法第九条的规定缴纳采矿权使用费外，还应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的采矿权价款；采矿权价款按照国家有关规定，可以一次缴纳，也可以分期缴纳。”国务院242号令《探矿权采矿权转让管理办法》第九条规定，“转让国家出资勘查所形成的探矿权、采矿权的，必须进行评估。探矿权、采矿权转让的评估工作，由国务院地质矿产主管部

门会同国务院国有资产管理部门认定的评估机构进行；评估结果由国务院地质矿产主管部门确认。”依据这三个法规，建立了评估师队伍，成立了评估机构，制定了评估规范（先后称为指南、准则），把探矿权价款和采矿权价款合称为矿业权价款。

法规对矿业权价款的定义必须有 3 个要件：一是国家出资，二是已探明的矿产地，三是评估确认。对于“国家出资”，1999 年财政部、国土资源部联合发文《关于探矿权采矿权使用费和价款管理办法的补充通知》（财综字〔1999〕183 号）进行了明确的界定：“国家出资是指“中央财政和地方财政以地质勘探费、矿产资源补偿费、矿业权使用费和价款收入以及各种基金等安排用于矿产资源勘查、开发的拨款”。对于“探明矿产地”，2000 年国土资源部发布的《关于清理国家出资勘查已探明矿产地的通知》（国土资发〔2000〕32 号）明确了具体要求：“经地质勘查工作发现的具有工业价值或是有进一步工作价值的地段。主要要求：①对矿体分布和埋藏情况有一定的地质调查和必要的工程揭露、控制；②对矿石质量有正规取样化验资料，矿石品位、矿体厚度等指标符合现行矿产工业要求；③矿产地的资源量或储量规模除岩金为 1 吨以上、砂金为 0.5 吨以上外，其他矿种要达到现行《矿床工业 要求参考手册》小型规模上限的 1/2 的标准；④资源量或储量地质控制程度为推断的、预测的资源量及以上。”

二、矿业权价款收缴扩大化

近年来，矿业权价款收缴扩大化的倾向比较普遍，而且愈演愈烈，3 个法定要件都被突破：

第一，不是国家出资也要收缴矿业权价款。有的地方规定企业出资视为国家出资。既有国家出资又有企业出资的矿产地不予分别评估，统统收缴矿业权价款。探矿权人自己投资进行勘查发现矿产地，或采矿权人自己投资增长资源储量，在申请采矿权或采矿权扩界时，一些地方强令矿业权人缴纳价款，否则不予受理。有的地方规定空白地收取价款的最低标准，要求探矿权申请人必须按照每平方千米上万元到数十万元缴纳一定费用后，才可以得到勘查的许可。

第二，超越“已探明的矿产地”收取价款。有的地方只要有国家出资进行过勘查工作，无论是否形成矿产地，在出让探（采）矿权时就要收缴价款。有的地方受理矿业权项目，先责成资料室查阅地质资料，只要做过一点地质工作，即使

是公益性小比例尺基础地质工作也列入收缴价款项目。

第三，不经过评估确认。有的地方取消矿业权评估程序，以行政定价方法收取矿业权价款。由于没有形成矿产地，无法按照科学的方法进行评估，只好“拍脑袋”确定价款的底价。

矿业权价款收缴扩大化，无形中加重了探矿权人、采矿权人的负担，打击了地勘单位和社会资金进行矿产地质勘查的积极性，变相出卖矿产资源，助长了地矿财政寅吃卯粮的现象。对矿业权价款的理论混淆与认识模糊，直接导致了矿业权价款评估和收缴的混乱，危及矿业权出让转让制度的正常运行与健康发展，妨害矿产资源耗竭补偿机制的建立与健全。

三、深层次原因剖析

矿业权价款收缴扩大化明显违背国务院制定的有关行政法规，对矿业权市场建设和矿政管理有种种负面影响，为什么不能得到纠正，反而愈演愈烈呢？伟大的哲学家黑格尔说过：凡是存在的就是合理的。其通俗的解读是：凡是存在的现象都具备所以能够存在的许多必然因素。有必要剖析矿业权价款扩大化的深层次原因。

第一，矿产资源补偿费制度僵化，矿业权价款异化为补偿费漏失的补救。矿产资源补偿费制度建立于 1994 年。当时全球性矿业不景气，矿山企业很困难，矿产资源税与矿产资源补偿费同时出台，旨在树立有偿使用资源的观念，初步形成制度，因此费率定得很低。后来矿业形势好转，矿山企业利润增加，本来是应该增加矿产资源补偿费征收额度的，但是由于种种原因，主要是部门、地方利益之争，矿产资源补偿费费率始终调不动，于是各部门、各地方以各种不同的名目向矿山企业追加各种税费。矿业权价款的扩大化补充了资源补偿费征收的漏失。中国矿业权评估师协会 2008 年《矿业权价款评估应用指南》扩大了矿业权价款的定义：“矿业权价款，是由矿业权登记管理机关确定使用的特殊概念，现阶段是指国家出资勘查投入的权益价值和国家作为矿产资源所有权人所分享的权益价值。”此种扩大化的定义代表了矿政管理部门的利益。

第二，土地财政前行困难，矿业权价款充当后备梯队。1994 年的分税制改革后，中央与地方财权和事权不对称，以及以 GDP 论英雄的政绩观，促使地方另辟财源，土地财政应运而生。一些地方政府依靠出让土地使用权的收入来维持地

方财政支出，属于预算外收入，又叫第二财政。在很多地方，第二财政早已超过第一财政，形成土地财政依赖症。然而，随着改革的深入，土地财政已经成为可持续发展的障碍，逐步退隐历史舞台。一些地方政府开始寻找新的财源，效仿土地财政的做法，以矿业权价款扩大化制造地矿财政。

第三，招拍挂竞价高企，矿业权评估承受国有资产流失的压力。近年来矿业权招拍挂出让形势发展迅猛，有的地方突破按照风险程度不同规定的三种矿业权出让办法，实行一律招拍挂。通过市场竞价的成交价往往高于评估底价。有的理论认为矿业权价款就是市场认可的价格。然而在矿业形势过热的年代，竞价者出价究竟包含了哪些价值要素，企业和理论界都说不清楚。因此有的评估机构为了避免国有资产流失，采取宁左勿右的态度，评估矿业权价款扩大化。

四、矿业权价款走到十字路口

一条道路是回归矿业权价款的本源。拨乱反正，正本清源，坚持矿业权价款的法定要件。开展对矿业权价款扩大化问题专项整治，维护国务院作为矿产资源国家所有者唯一代表的行政权威，规范政府行政行为，制止矿业权价款扩张。摒弃各种为矿业权价款扩大化张目的错误理论。切实加强对中国矿业权评估师协会等中介组织的监管，依法规范其从业行为。

另一条道路是顺应矿业权价款扩大化的现实，修改有关行政法规，把矿业权价款与矿产资源补偿费的功能合并，创新矿产资源有偿使用理论，改革评估与收缴方法，简化矿产资源税费制度，以新的制度设计理顺国家和矿产资源勘查开发各主体之间的利益分配关系。

第一条道路的理论论述很多，合理合法，但涉及多方既得利益调整，恐怕积重难返。第二条道路则涉及法律法规修改，得与矿产资源税费制度改革与矿产资源权益及其实现方式改革结合起来。做到矿产资源产权明晰、开采收益分配合理、矿业秩序良好、矿业社区和谐，是一项系统工程，也得及早谋划。

五、纠正各自为政的现状亟待顶层设计

对矿业权价款的性质、评估要领、改革走向存在认识分歧，导致各省区对矿业权价款的把握很不一致。通过省际交流模仿，不同时期又各有变化，走向还不一致，多数在扩大，也有的在收窄。这影响到矿业权出让转让制度的健康发展，是摆在矿政管理面前迫切需要解决的问题之一。无论如何，全国步伐不统一，置

国务院三项法规于不顾，任由省区各自为政的现象应当尽快扭转，是修法还是护法，何去何从的方向性问题亟待顶层设计者定夺。

来源：中国矿业报

■ 关于矿业权价款的理论思考

邢新田

理论来源于实践，但高于实践。只有在正确理论指导下的实践才是主动和成功实践，否则，便是盲目甚至是失败的实践。当前，有些地方政府对矿业权价款经济属性和权益归属认识陷入误区，以各种理由高额征收矿业权价款，出让矿业权。使矿业权出让价格大幅提高，由于价格的自发调节作用，社会需求量与其价格反方向变动。因此，成为当前矿业权市场出现的“两少两降”的主要原因之一，直接制约着“找矿突破战略”实施。所以，加强矿业权价款理论研究，走出误区，势在必行。以下从三方面略述浅见。

一、矿业权价款称谓由来与本质意义

（一）价款称谓由来

矿业权价款称谓来源于国务院第 240 号令第十三条和第 241 号令第十条规定。这一规定确立了国家征收价款三个法定要件：一是国家出资勘查、二是已经探明的矿产地的区块或矿产地、三是经评估确认等。这是国家征收矿业权价款不可缺少的三个法定要件。

（二）价款本质意义

国家征收价款的目的是在社会主义市场经济条件下，为切实保护中央政府在传统的计划经济体制时期作为特殊的民事投资主体，投入近千亿元地勘费，探明的大量矿产地和形成的国家矿产资源资产不被流失，维护国家投资勘查的收益。

从上彰显出价款本质是体现的出资勘查收益，即探矿权勘查价值。因此，即便是国家设置征收价款的历史背景消失了，但社会出资勘查探明矿产地区块或矿产地的价值依然存在，探矿权人或依法转让，获取相当于价款的货币资金，或依法取得采矿权等，以维护探矿权人探矿权的财产权益。

二、矿业权价款经济属性与权益归属

（一）首先要认识矿权属性

矿业权是在矿产资源所有权上设置与让渡的使用权，是相对于矿产资源“自物权”的“他物权”，是用益物权，即矿业权人依法对特定的矿产资源占用、使

用和收益的权利。因此，矿业权具有独立于矿产资源所有权而存在并受公权依法规制的私权特性，为矿业权人的法人财产权，即矿业权人对矿产资源依法勘查与开发，使未知的矿产资源增值为矿产资源资产，即矿产；再增值为矿产品；而流转依法受益。这个过程是矿产资源产权价值运动的过程，是其存在形态改变和价值增值的过程，是矿产资源国家所有权益实现并服务于经济社会发展及其矿业权人受益的过程，所体现的是产权经济关系。

（二）价款经济属性的分析

根据矿业法规确定征收价款的法定要件和矿权属性识别，显而易见，价款经济属性为出资勘查收益，即探矿权人勘查价值—探矿权价值（下同）。

为深刻认识此属性，再根据《地租理论》加以剖析，确认矿业权价款为典型的级差地租（II）。

《地租理论》出于农业地租，因矿业和农业相似，都是从自然界获取物质的初次产业，矿业用“矿产地”，如同农业（种植业）用的“耕地”，矿产品是直接来自于矿产的原产品，是纯自然作用的产物。因此，农业地租完全适用于矿山地租，所体现的是所有者与经营者的经济关系。

为弄清价款为典型级差地租（II），不得不厘清绝对地租和级差地租（I）以及垄断地租与我国矿业税费对应关系及其基本概念。

1. 绝对地租相当于我国现行的矿产资源补偿费。

绝对地租是由所有权决定的。由于矿业生产的不变资本 c 是天然的矿产，其资本有机构成 (c/v) 低于其它加工业，在剩余价值率 $(m' = m/v)$ 相等的情况下，可以创造更多的剩余价值，带来一部分大于社会平均利润的超额利润，便产生绝对地租。体现的是对耗竭矿产资源的价值补偿—矿产资源补偿费，当然归属资源所有者所有。

2. 级差地租（I）相当于我国现行的资源税。

级差地租（I）是由两个与资本形式无关但与物质内容（生产力）有关的因素，即由矿产自然禀赋差异和矿产地所处位置所构成的矿产资源的自然丰度，所产生的级差生产力，而形成的超额收益。正如国家资源税法规规定的“把矿山企业因资源丰度和开发条件优越而产生超额收益，收归国有”。

3. 级差地租（II）相当于矿业权价款—出资勘查价值。

级差地租（Ⅱ）是由矿业权人勘查矿产资源，追加在同一勘查区块上不同的勘查技术、勘查资本、勘查管理等生产要素的经济丰度，所产生的级差生产力，而形成级差收益。体现的是出资勘查价值，相当于矿业权价款，归属矿业权人所有。

但灭失的矿业权，其价款收归国家所有。因矿业权灭失，其探明矿产地区块或矿产地收归国有，当然，其价款为国家所有。

4. 政府经营矿权相当于收缴垄断地租。

垄断地租是指在独特土地（它能带来稀有珍品或独有好位置—产生高的级差地租（Ⅰ）的土地）上，经营垄断特殊农产品，由于产品奇货可居，便产生了垄断价格，带来了垄断利润，即高的级差地租（Ⅱ）。土地所有权将垄断利润转化为垄断地租。某些地方政府经营矿权，正是如此，凭借出让矿权权力，掌控矿权，将有找矿潜力、矿藏相对丰富和资本化增值效益较高的勘查区块，留为地方政府出资找矿，找到矿，市场拍卖，收缴高的价款，实质上相当于收缴垄断地租。

（三）价款权益归属分析

上述清晰分析了矿业权价款实质是出资勘查价值，为典型级差地租（Ⅱ），归矿业权人所有。但在具体归属上还需说明两个问题。

1. 矿业权价款归探矿权人所有。

矿业法规规定价款分为探矿权价款和采矿权价款，即分别是指国家出资勘查探明矿产地区块或矿产地而形成的收益。显然，都是出资勘查价值，其中，探矿权价款归探矿权人所有，名正言顺，采矿权价款归探矿权人所有，也理所当然。采矿权价款是采矿权人有偿获得出资勘查探明矿产地采矿权的对价费用，是探矿权人实现“探转采”创造的价值。因此，探矿权价款与采矿权价款都是探矿权人依法行使勘查权利，而创造的价值。所不同的是：探矿权价款是在地质预查和普查阶段探明矿产地区块形成的价值，是矿产资源寻找和发现的过程；采矿权价款是在地质详查和勘探阶段探明矿产地形成的价值，是对发现的矿产资源控制和探明并将其增值为资源性资产过程。探矿权价款经济意义仅仅说明经勘查已取得资源量，经评定可转入下一步勘查工作阶段；采矿权价款经济意义已说明未知的矿产资源经勘查探明增值为有确定存在空间、能以货币计量、能运用采选技术控制，为采矿权人带来预期经济效益的资源性资产。由上导出如下公式：矿产资源资产

价值=矿产资源价值+探矿权价值。

因此，探矿权价款和采矿权价款体现的是不同地质勘查阶段的探矿权价值，统归探矿权人所有。或市场流转获取相当于价款的货币收益；或依法获取采矿权；或折资入股与矿山企业联合开采，获取股权等。

2. 矿业权价款归属于探矿出资人和勘查者共同所有。

前述已分析指出矿业权价款体现的是探矿权人创造的价值。但是，由于现行矿业法规规定“勘查出资人为探矿权申请人”，很容易误解为出资者为探矿权人，勘查者沦为勘查资本的“雇佣者”，出资者的“打工仔”。有相当部分人士认为：资本—利息，土地—地租，劳动—工资，是天经地义的，但必须承认这只是生产成本中的项目分配，属于初次分配。党的十八大明确要求，完善收入分配，既要讲效率，又要讲公平。要完善初次分配机制，加快健全再分配机制。鼓励人们通过自己的劳动和智慧获得应有的报酬，多渠道增加居民财产性收入等。而且探矿生产是知识生产，探索性与科技引领性很强，其成功率仅为1—2%，固然勘查资本是不可或缺的重要生产要素，但并不与出资勘查价值正相关，而勘查者的勘查技术则是探矿权创造价值的主导因素。由此可见，相当于价款的探矿权价值凝结着勘查技术创造的价值与勘查资本价值的转移与增值。

因此，理所当然，相当于价款的探矿权价值归属于探矿出资人和勘查者共同所有。按照党的十八大关于构建维护社会公正的收入分配制度的本质要求，遵循探矿生产固有特性，尽快落实《国务院关于加强地质工作的决定》（国发〔2006〕4号）指出的“逐步建立知识、技术、管理等要素按贡献参与勘查开采项目收益分配的新机制”

当然，根据国家有关规定，对取得重大勘查成果的地勘单位，给予奖励是完全应该的，但不能取代获得出资勘查价值的正常收益分配。

三、当前主要问题分析与对策建议

（一）主要问题分析

当前主要问题由于某些地方政府征收矿业权价款严重背离了国家矿业法规确定的三个法定要件，因此，价款经济属性和权益归属受到严重扭曲。其症结原因主要源于三个方面。

1. 误释价款经济属性。

前述明确指出矿业权价款为出资勘查价值，属于典型的级差地租（II），归

探矿权人所有，国家征收矿业权价款是征收国家以往出资勘查探明矿产地的区块或矿产地，经评估确认的收益。而某些地方政府却作了如下误释：

一是将价款本应是出资勘查价值，却误释为国家资源价值。以维护资源国家所有权益为由，高额征收。而且有关行业组织的相关《准则》明确把矿业权价款定义为，主要是指国家作为矿产资源所有权人享有的权益的价值。这实质上是混淆了资源价值与勘查价值的本质区别。资源价值是纯自然作用的产物；勘查价值是人工劳务技术投入价值的增值。

二是将价款本应是体现出让以往国家出资勘查探明矿产地的矿业权，实行有偿取得，却误释为对矿产资源，实行有偿使用。同样，以维护资源国家所有权益为由，高额收缴价款。这实质上是混淆了有偿使用与有偿取得的原则区别。有偿使用源于资源的自然价值，是按照国务院 139 号令和 150 号令的规定，由采矿权人缴纳资源税与矿产资源补偿费，归资源所有者—国家所有；有偿取得源于矿业权，这里专指对以往国家出资勘查探明矿产地的区块或矿产地的矿业权，缴纳价款，有偿取得，归特殊的民事投资主体—国家所有。前者国家所有是专指国家作为矿产资源所有者主体；后者国家所有是专指国家作为特殊的投资勘查主体。因此，前后国家所有的内涵是完全不同的。

上述无论是把价款误释为“国家资源价值”，还是误释为对“矿产资源有偿使用”，其实质都是以维护矿产资源国家所有权益为由，这不仅与矿业权价款的法规规定相悖，而且也明显背离了矿产勘查与开采的特性与规律。维护矿产资源国家所有权益是在将矿产资源采选成矿产品，经市场销售，由采矿权人按国家矿业税费政策规定，缴纳矿产资源补偿费与资源税，这如同收取地租一样，也要待庄家收割入仓以后，这是矿产勘查开发的特定规律。而在探矿阶段，矿产资源还在原地没有动用，其形态尚未改变，无论以什么理由，收缴费用来维护资源国家所有权益都是错误的，是有害的。实际上将出让矿权演变为出卖矿产资源，直接违背了国家《宪法》及《民法》、《物权法》、《矿法》关于矿产资源国家所有不能买卖规定的。这一违规作法，必然受到客观规律的惩罚，直接侵犯了矿业权人的合法利益，制约着找矿突破与矿业发展。

2. 某些地方政府掌控矿权，经营矿权。

主要是有些地方政府在眼前利益的驱动下，错误认为使用矿产资源而升值，

向国家缴纳矿业权价款是顺理成章的。将矿业权价款视为“政府的非税收入的新的增长点”，作为追求地方 GDP 增长和增加地方财政来源的重要渠道，实行“以矿生财”，作为出资找矿，经营矿权的依据。因此，明文规定，凡申请在先的探矿权项目，特别是有找矿潜力的勘查项目，先由地方政府出资作预查和普查地质工作，由地勘单位施工。找到矿，由政府向社会拍卖出让，并不经评估确认，一律由市场公开叫“价”，“价高者”竞得，高额收缴矿业权价款，牟取暴利；再用价款出资勘查。更为严重的是有相当一部分不具备矿产地条件，甚至是“空白地”，也以拍卖高价出让探矿权，收缴价款。

其不良影响是深层次的。一则将地方政府让渡矿权，演变为地方政府掌控矿权，经营矿权。使地方政府“三权合一”，成为授权履行矿产资源所有者特殊民事主体，维护矿业权市场秩序行政管理主体，出资勘查特殊投资主体，与矿业权人争“权”、夺“利”。把建设服务性政府变为矿业权市场的行政垄断者，严重影响着地方政府的形象。二则地方政府经营矿权，完全背离了国家设置与让渡的矿产资源使用权的根本目的。国家出让矿权是借助于产权制度，优选有能力的矿业权人，为实现资源价值，创造前置条件，而不是追求出让费高低。因此，使用矿产资源升值，绝不是国家经营矿权理由，而首先是为探矿权人加大勘查力度，使其增值，直至增值为资源性资产，激励内在动力。正是由于地方政府扭曲了使用矿产资源升值的经济利益关系，导致职能错位，以权寻租，经营矿权，将出让矿权演变为收缴垄断地租。因地勘单位作为施工者，明显剥夺了其勘查矿产资源依法获取财产收益和获取采矿权的权益，挫伤了勘查能动性，背离了矿权出让的根本目的，从源头上制约着找矿突破和矿业健康发展。

3. 由某些地方政府“有禁不止”与中央政府相关部门监管不力的双重作用所致。

国家矿业法规对国家收缴矿业权的规定是清晰明确的，而且《财政部 国土资源部关于加强对国家出资勘查探明矿产地及权益管理有关事项的通知》（财建[2010]1018 号）明确规定“对属于企业自行出资勘查探明矿产地的，不得收取矿业权价款”要求，国土资源部印发了多个规范性文件指出，不得一律拍卖挂牌出让矿业权，即便拍卖挂牌出让矿业权的，也必须防止简单“唯价高者”竞得，坚持综合设置竞争条件。但是，某些地方政府却制定了与国家矿业法规及其部门规范性文件完全相悖的“土政策”。“上有政策，下有对策”，而中央政府相关部

门监管又不到位。因此，导致当前某些地方政府违规行政，滥收矿业权价款出让矿权，并有扩大之势的突出问题。

（二）相关对策建议

1. 加强相关理论研究，走出认识误区。

主要是进一步加强矿权特性、价款属性、权益归属、矿产资源价值链和矿权市场等基础理论研究。从而弄清价款的实质意义、国家征收价款的法定要求与国家出让矿权的根本目的等相关理论问题，为规范矿权价款管理提供理论支持。

2. 完善国家矿业法规，为规范矿业权出让提供法制保障。

主要是通过完善国家矿业法规，以实现公权是没有授权就是非法，私权是没有禁止的就是合法。并以国家法规完善矿产资源产权保护制度，使矿产资源所有者及其相关权利主体经济财产权，都不可侵犯，以激励各自发展矿产勘查与矿业开发的内在动力。使完善的矿业法规成为规范矿权出让的法制保障。

3. 改革与完善矿产资源税费相关政策，维护相关权利人合法权益。

改革与完善矿产资源税费相关政策与缴纳的时序要求，既要切实维护矿产资源国家所有的权益，又要切实防止过重的税费负担，侵占矿业权人的合法利益，为维护相关权利人合法权益提供有力的政策保证。

4. 坚持总结经验，抓好典型，加强专项治理整顿。

既要认真总结矿权出让的正面经验，以资激励，化为矿业行业发扬光大的共同财富；又要及时总结反面经验，加以剖析，严加处理，化为矿业行业汲取的共同教训。特别是对背离国家矿业法规规定，滥征价款的典型案例，进行专项治理整顿，以警示他人，加以约束。以规范地方政府依法行政，防止乱作为。

5. 健全和完善国家包括矿业权价款在内的矿业经济宏观调控体系，加强中央政府监管工作。

“政府有时可以改善市场结果”，是经济学基本原理重要论断。我国社会主义市场经济一个显著特点是国家有较强干预的现代市场经济。因此，健全矿业经济宏观调控体系是规范矿业权市场建设的题中之义，是发挥我国市场经济体制优势的内在要求。特别是有些地方征收矿权价款的乱作为，只有加强中央政府宏观调控与有力干预下才能解决。切实加强中央政府监管，遏制与防止“上有政策，下有对策”，全国服从中央，以充分发挥市场机制作用，建立全国统一的矿业权市场。

■ 矿业权价款的经济性质及其评估完善建议

樊春辉 贵州省矿权储备交易局

矿业权价款分探矿权价款和采矿权价款二类。近些年来，各级国土资源管理部门探矿权、采矿权出让中，由于对矿业权价款的经济性质认识模糊，在探矿权价款或采矿权价款的评估与收取时出现了一定程度的混乱，在一定程度上影响了矿业权市场的建设和矿业的健康发展。本文对矿业权价款的经济性质提出了笔者的认识，在此基础上就如何正确地评估矿业权价款进行探讨。

一、矿业权价款的经济性质

《矿产资源勘查区块登记管理办法》第十三条、《矿产资源开采登记管理办法》第十条分别规定了申请国家出资勘查并已探明矿产地的区块的探矿权的应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权价款、申请国家出资勘查并已探明矿产地的采矿权的应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权价款。《探矿权采矿权转让管理办法》第九条规定转让国家出资勘查所形成的探矿权、采矿权的，必须进行评估。按照出台《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》及《探矿权采矿权转让管理办法》（下称“三个办法”）时的解释，探矿权价款或采矿权价款是解决国家作为矿产资源勘查的投资者的利益如何得到合理补偿的问题，是对国家的投资给予回报。时任地质矿产部部长宋瑞祥就矿产资源法三个配套行政法规答记者问时指出：出现探矿权价款和采矿权价款两个概念，是考虑到本办法出台以前，国家作为矿产资源勘查的投资者的利益如何得到合理补偿的问题；由于过去地勘投资主体是国家，中央财政已投入地勘费近千亿元，探明了大量的矿产地，为了保护国家作为特殊的民事投资主体的利益不受侵蚀，形成的国有资产不被流失；三个办法要求，凡申请取得由国家出资探明矿产地的探矿权或采矿权的，必须对国家的投资给予回报，向国家缴纳经评估认定的一定费用，这笔费用称之为探矿权或采矿权价款。可见探矿权价款或采矿权价款是国家作为投资者应获得的收益，属于资本收益。

中国矿业权评估师协会发布的《中国矿业权评估准则》—矿业权价款评估应用指南（C M V S20100-2008）对矿业权价款的定义为：矿业权价款，是由矿业权登记管理机关确定使用的特殊概念，现阶段指国家出资勘查投入的权益价值和

国家作为矿产资源所有权人所分享的权益价值。一般包括矿业权登记管理机关出让国家出资勘查形成的矿产地、依法收归国有的矿产地、无风险或低风险矿产的矿业权，或者矿业权人转让为进行有偿处置的国家出资勘查形成的矿产地的矿业权，以及根据国家矿业权有偿取得政策规定，向矿业权受让人或矿业权人收取的款项。按照此定义，矿业权价款（探矿权价款和采矿权价款）既包含国家出资勘查投入的资本权益又包含了国家作为矿产资源所有权人所分享的资源权益。

在实施“三个办法”的实际操作中，矿业权价款的评估与收取和国家出资勘查资金的多少无关，实际收取的矿产资源的剩余超额利润（包括地勘投资成本）是矿产资源潜在收益价值扣除社会平均利润（采矿权人应得的超额利润）和国家矿产品所有者权收益（资源税、矿产资源补偿费、采矿权使用费）后的那部分超额利润。这种剩余超额利润实质上还是体现国家所有者的资源权益。国土资源部规定对国土资发[2006]12号文件附件《矿产资源开采分类目录》中的第三类矿产（无资源风险或低资源风险矿产）及依法收归国有的矿产地也要收取矿业权价款就更能说明矿业权价款不是国家投资资本的价值，而是资源权益。这里国家作为矿产资源勘查投资者收取的采矿权价款变成了国家作为矿产资源所有者享有的资源权益（至于投资资本收益是多少并未分出），笔者认为造成了矿业权价款收取的“错位”现象。

矿产资源的超额利润虽然包含了一般人类劳动的价值，但主要是天然形成的，主要取决于矿产资源的有效性、稀缺性与垄断性。实际上是矿产资源开发利用的净价值，是矿产资源的级差收益，矿产资源的自然丰度、开采条件、地理位置、矿产品价格及科学技术的进步是产生这种价值的主要因素。勘查投入的资本收益与矿业权包含的资源储量多少及丰度无关。矿产资源的剩余超额利润与矿业权包含的资源储量多少及丰度有关，而与勘查投入的多少无关。矿产资源的剩余超额利润可大于或小于投资资本收益。

二、完善矿业权价款评估的建议

当前矿业权价款的评估实质上是探矿权或采矿权的价值评估，主要有收益途径评估方法、成本途径评估方法、市场途径评估方法。详查以上探矿权及采矿权的价款评估主要采用以贴现现金流量法为主的收益途径评估方法，其评估值是矿产资源的净现值—矿业权的剩余超额利润，如上所述，它包含了投资收益在内的

资源权益价值，并未分出国家投资收益的多少。

在市场经济条件下，矿业权的投资主体是多元化的，既有政府投入、地勘基金等国家资本，也有外商投资及其它私人资本进入矿业权市场。如果不正确地认识和区分资本权益与资源权益，如上述将资源权益当作资本权益的做法将会造成国家所有者的资源权益流失的问题，探矿权人可能获得本应属于国家所有者的资源权益的不当“暴利”。例如探矿权人转让探矿权时，可能将国家应得的资源权益当作其资本权益转让，就造成国家所有的资源权益的流失并获取“暴利”。

厘清资本收益与资源权益的关系，正确认识国家投资勘查投入的经济性质即资本收益，对于评估各种矿业权投资资本产生的收益包括国家出资勘查的收益，既保证投资者的合法资本收益，又能保障国家矿产资源所有者的资源权益，意义十分重大。总的思路是：包括国家在内的各种投资主体的法律地位应是平等的，应取得一样的资本收益，资本收益与资源权益分开。资源权益在国家出让采矿权时收取。对矿业权价款的评估与其他各种资本收益的评估，笔者认为应采取如下方法：

资本收益（含矿业权价款）=成本+行业平均收益+风险收益

成本——对历史上（使用的勘查规范与费用标准已发生改变时）的勘查投入采用重置成本，对近期（使用的勘查规范与费用标准均未发生改变时）勘查投入采用直接成本。

行业平均收益=成本×地质勘查行业平均利润率。

风险收益=成本×风险收益率。风险收益率视不同地区、不同矿种、不同勘查阶段、不同时期的具体情况制定。它实际是摊销在勘查成功者身上的勘查投入风险损失补偿。

当矿业权的剩余超额利润大于勘查投入资本收益时，在收取勘查投入资本收益后的剩余部分作为国家所享有的资源权益；当矿业权的剩余超额利润小于勘查投入资本收益时，剩余超额利润全部作为勘查投资者的收益。

三、结束语

厘清资本收益与资源权益的经济关系，正确认识勘查投入的资本权益性质，将资本收益与资源权益分开，采用本文提出的合理的勘查投入资本收益评估方法，使各种在法律上处于平等地位的投资主体享有同样合理的投资收益，同时避

免了国家所有者资源权益流失产生的“暴利”现象的出现，利于调动各种投资参加矿产资源勘查的积极性，又能促进矿业权市场的健康发展。

来源：中国知网 <http://www.cnki.net>

送：会长、副会长、秘书长、副秘书长、技术委员会委员、理事
国土资源部相关司、直属和相关事业单位；各省国土资源厅
国务院国资委；中国证监会；相关矿山企业；相关高校；评估机构

编委主任：王生龙

编委：刘和发 刘欣 彭绍贤

本期主编：刘欣

责任编辑：曹波 董良

编辑单位：中国矿业权评估师协会技术工作委员会

电话：010-82321722 传真：010-68355712

电子邮箱：kuangpingxiejs@163.com

地址：北京市海淀区学院路31号 邮政编码：100083
