《中国矿业权评估准则（2016年修订）》（征求意见稿）

**修 订 说 明**

**一、修订背景**

从上个世纪九十年代初至今，矿业权评估走过了近二十个春秋。2003年《国务院办公厅转发财政部关于加强和规范评估行业管理意见的通知》，正式确立矿业权评估是我国六类评估专业资格之一。2012年国务院印发的《服务业发展“十二五”规划》，明确将矿业权评估列为“积极发展的商务服务业”。近二十年来，国土资源部先后制定发布了一系列专门规范矿业权评估方面的政策文件，中国矿业权评估协会于2008年～2010年发布施行19项评估准则，矿业权评估一直在规范的轨道上运行。随着矿业权市场的建立和逐步完善，特别是矿业权评估业务规模逐年增长，评估业务规模逐步扩大，类型逐步扩展。在我国全面深化改革、全面依法治国的战略部署下，矿业权评估也迎来了改革发展的新机遇，同时也面临着巨大的挑战。新形式下，发布实施的矿业权评估准则，越来越不适应新的环境，修订工作势在必行。

**（一）“矿业权评估准则”依据的主要法律依据发生变化。**2014年以来国家对矿产资源管理相关法规和文件规章进行了较大的修订，特别是国务院取消非行政许可审批事项、取消中央指定地方实施行政审批事项、清理规范国务院部门行政审批中介服务事项等，涉及矿业权评估利用相关专业报告要求的规范内容，客观上要求对“矿业权评估准则”进行调整和修订。需要注意的是，全国人大常委会对《中华人民共和国资产评估法（草案）》进行的三审稿，对评估程序、评估方法、执业责任等方面进行的规定，将对矿业权评估产生一定的影响。

**（二）适应国家宏观管理的需要。**“矿业权评估准则”应当立足于维护国家和社会公众利益的宗旨，积极应对新常态下矿业权市场发展和矿业权评估执业实践面临的挑战，强化矿业权评估师的执业责任，细化对矿业权评估师防范执业风险的指导。

特别指出，国家审计署2015年、2016年发布的针对20个省、4172宗矿业权审计公告，均提出矿业权评估准则的问题，“矿业权交易评估的相关准则弹性较大，评估方法、参数的选用缺乏刚性约束”“从矿业权评估机构执业情况看，现行评估准则选择性操作空间大，有的评估机构借机按事先约定价格出具评估报告，监管部门却无法追究其责任”。需要对矿业权评估准则做出调整。

**（三）适应包括税制改革、矿政管理制度、上市公司监管制度改革等在内的制度、政策变化的要求。**2014年以来，国家对矿产资源有偿使用制度和矿业税费制度、资源税全面进行改革；对矿业权出让、矿产资源交易等出台了新的规定。2014年证监会出台的《上市公司重大资产重组管理办法》允许非评估机构出具评估报告，充分体现了市场配置资源的总体要求，对矿业权评估行业来说，要充分利用“矿业权评估准则”来体现专业权威性。

**（四）适应国家对矿业权评估行业资质、资格改革的要求。**2014年以来，国家对矿业权评估行业资质、资格制度进行改革，取消矿业权评估机构的行政审批，调整为行业自律；取消矿业权评估师准入类职业资格，调整为水平评价类职业资格。

**（五）解决矿业权评估实践与评估准则之间存在的矛盾。**评估实践超前于评估理论，评估理论超前于评估准则，评估准则是评估理论的高度概括，是评估实践的高度浓缩。“矿业权评估准则”2008年实施以来，评估准则已经出现一些与矿业权评估实践不相符合的地方，亟待完善。

（**六）满足矿业权评估新型实务的需要。**近年来，矿业权评估业务已由单一的矿业权价款评估逐步形成包括矿业权价款评估在内的业务类型多元化格局，矿业权评估二级市场（矿业权交易、矿业权抵押贷款和融资、企业并购重组和企业改制涉及的矿业权转让等）、境外并购涉及的矿业权评估业务等业务逐渐增多，迫切需要出台准则加以规范。

**（七）评估理论认识的整体提升与发展。**随着评估理论及评估实践的发展，对评估理论的认识提高，评估理论认识进一步深化、全面，促进矿业权评估行业的发展同时，对《矿业权评估准则》提出了更高要求。

**（八）增强社会对矿业权评估的信任和理解，回应社会持续不断对矿业权价值、价款评估结果差异的质疑。**矿业权价款和矿业权价值，及其两者之间的逻辑关系，是矿业权评估专业体系最基本的理论问题，也是社会各界多年以来一直关注的问题，更是困扰评估机构开展业务的基本理论问题，由于对此基本问题的含糊、回避，给矿业权评估行业造成了一定的影响。近年来，社会各界对矿业权价值、矿业权价款评估结果差异广泛关注，不断对其差异提出质疑，影响了行业的健康发展。

**二、基本原则**

**（一）合法合规、尊重科学**

矿业权评估准则，属于行业自律管理体系范畴，其相应内容必须限定在国家相关法律法规框架范围内；必须与国家相关税费体制项一致；必须与矿产资源勘查、开发等技术规范相衔接，必须符合矿产资源勘查、开发的规律；必须符合估值的一般原理；必须符合社会中介服务行业的执业特点。

**（二）适应实践、适度超前**

矿业权评估准则，是一定时期内评估理论的概括和评估实践的高度总结。在修订矿业权评估准则中，一方面应充分考虑现阶段评估实践提出的问题，另一方面也要体现评估实践的变化趋势；一方面应考虑与原有评估理论或认识的衔接一致，另一方面，也要考虑新的评估理论，特别是与矿产资源法律制度紧密相关的评估理论的发展趋势。

**（三）规范行为，防范风险**

矿业权评估准则，是规范评估师执业行为的具体规则，指导矿业权评估师执业实践的最佳做法。但也应当清晰、完整认识到矿业权评估师的执业风险。具体来说，应当做到的，但现行评估理论支撑力度、现行评估执业手段、客观条件限制等根本做不到的，不应当出现在评估准则中；应当做到的，但由于执业成本等原因有困难做到的，谨慎出现在评估准则中；应当做到的，现行评估理论支撑、现行评估执业手段具备、评估执业成本允许等能够做到的，应当体现在评估准则中。

**（四）合理借鉴，创新发展**

国际上评估理论与实践的迅速发展，国内其他评估专业评估准则积累的成熟经验，为矿业权评估准则的修订提供了有益的参考。目前，国际上影响较大的主要的准则包括国际评估准则（IVS）、美国专业评估执业统一准则（USPAP）、英国的评估与估价准则（红皮书），澳大利亚（VALMIN），加拿大（CIMVAL），南非（SAMVAL）。这些准则采用的国际评估界通用的概念、原理、方法和技术，是矿业权评估准则进一步完善的有益帮助。

**三、修订范围**

本次对发布实施的19项矿业权评估准则，进行全面修订。

**四、修订过程**

2013年至2014年，国土资源部矿产资源储量司委托矿评协完成《矿业权评估准则修订研究》和《矿业权评估参数确定指导意见修订研究》两个项目的研究。本项目研究是问题导向性研究，总体思路是收集问题、归纳问题、研究分析问题，在此基础上提出具体的修订准则建议。在本项目研究过程中，通过实地调研和函件征询，收集了大量的意见和建议，项目组对收集到的意见和建议，进行了归纳，针对提出的意见和建议，三次集中会议研讨，就重大、疑难、普遍问题进行研究分析，最终形成处理意见和建议。为准则的修订奠定了基础。

2015年8月，王寿祥会长主持召开矿业权评估准则修订启动会，提出了目标、任务和原则要求。随后，组织三十多位矿业权评估领域专家，开展包括《参数指导意见》在内的评估准则修订工作。

2015年9月，项目组形成《参数指导意见》修订初稿，广泛征求矿业权评估机构、相关监管机构的意见，项目组对征求意见进行了汇总归纳。

2015年10月27日-29日，项目组结合征得的意见，对《参数指导意见》修订初稿进行了系统、细致的修改完善。形成《参数指导意见》（修订报送稿）。

2016年1月27日，项目组根据国土资源部矿产资源储量司的意见，对《参数指导意见》（修订报送稿）进行完善，最终形成《参数指导意见》（修订稿）。

2016年3月23日，矿评协全面组织矿业权评估准则修订工作。

2016年4月11日-4月26，矿评协全面组织二十多名行业专家，对矿业权评估准则集中进行修订起草工作。形成本修订征求意见稿。

**五、修订的主要方面及内容**

**1、总体框架格式与内容，进行了适当调整。**

对修订的评估准则合体编印 “一本书”。合体编印本增加四部分内容，一是前言，二是使用说明，三是用词说明，四是术语和定义。“前言”的格式与内容参照相关国家标准编制；“使用说明”主要说明准则架构、准则作用、准则适用范围、准则效力；用词说明主要对表示严格程度的用词进行了界定；为了减少重复和矛盾，严格、严谨统一专业术语，将准则涉及的重要术语和相关定义集中，形成“术语和定义”，这也是目前其他评估行业通用的做法。

**2、涉及相关法律法规、税制、矿政、主体准入等方面的变化，进行了系统修订**

2014年以来，国家对矿产资源有偿使用制度和矿业税费制度、资源税进行改革；对矿业权出让、矿产资源交易等出台了新的规定，“矿业权评估准则”将以上新的政策、规定精神贯彻其中。

已经发布实施的19项评估准则，规范的主体主要是“注册矿业权评估师”，部分评估准则还涉及“矿业权评估机构”。根据《国务院关于取消和调整一批行政审批项目等事项的决定》（国发〔2014〕27号），人力资源社会保障部、国土资源部《关于印发<矿业权评估专业技术人员职业资格制度暂行规定>和<助理矿业权评估师、矿业权评估师职业资格考试实施办法>的通知》（人社部发[2015]65号）精神，考虑涉及评估报告签字及其相应的法律责任、执业会员登记等，对所有准则统一将“注册矿业权评估师”修改为“矿业权评估师”。在术语和定义中界定矿业权评估师，《矿业权评估报告编制规范》进行相应的要求。

**3、基本准则进行了较大幅度的修改**

矿业权评估业务类型已逐步从单一价款评估扩展为服务于各种经济行为类型，包括抵押贷款、上市公司重大资产重组标的涉及的矿业权评估、境外矿资产（矿业权）评估、侦查立案诉讼审理等涉及的矿业权评估、资产减值测试涉及矿业权资产公允价值估算等在内，已经形成评估业务多元化的格局，需要考虑适应多元化业务格局对矿业权评估的要求。基于这样的评估行业客观实践，对《矿业权评估技术基本准则》进行了较大幅度的修改。具体来说，增加了评估目的、评估对象与范围、评估依据、评估假设等内容；细化了评估原则分类；按照65号文件要求进行了修改重新定义了专业胜任能力要求；取消了所有关于评估程序、评估方法的“偏离条款”；完善补充了评估方法选择应当考虑的因素。

评估对象与范围，提出了评估对象与范围要素组合概念，解决实践中不同勘查勘查阶段及其不同类型资源储量，简单直接比较评估值差异的错误认识和做法。

重新起草《矿业权评估道德基本准则》，主要强化专业胜任能力、维护行业形象等方面；重点围绕胜任、回避、保密、独立性、沟通等方面进行规范。

**4、《收益途径评估方法规范》、《成本途径评估方法规范》和《市场途径评估方法规范》的修订内容**

合并《收益途径评估方法规范》、《成本途径评估方法规范》《市场途径评估方法规范》形成新的《矿业权评估方法规范》；取消折现剩余现金流量法和剩余利润法。形成折现现金流量法、折现现金流量风险系数调整法、收入权益法、交易案例比较调整法、单位面积倍数法、资源价值比例法、勘查成本效用法、地质要素评序法等六种评估方法，将各评估方法中关于评估参数确定注意事项，调整到参数指导意见的同类参数中，各评估方法由基本原理、评估模型公式、适用范围、前提条件、应用程序、注意事项等构成；细化了交易案例比较调整法的交易案例的选择条件，并同时在《矿业权评估参数确定指导意见》细化了可比因素调整系数的确定方法。

**5、《矿业权价款评估应用指南》的修订内容**

严格收益途径评估方法的使用前提条件，不具备收益法条件的，不使用收益法，不“创造”收益法条件使用收益法；考虑目前矿业权价款评估信息公示信息量的增加，和拟施行的价款最低价制度，增加市场法使用内容；提出了评估方法选择的顺序；增加了部分国家出资勘查形成矿产地的评估处理方法；增加了动用应有偿处置而未处置资源储量的评估处理方法。

根据取消价款评估备案、取消矿产资源储量核实对地质勘查资质的要求、取消矿产资源开发利用方案编制对设计资质的要求等，修订了相应内容。

强调了收益法评估只能利用为申请登记编制的矿产开发利用方案，以避免通过不同的开发利用方案左右评估结论的现象发生。

**6、《矿业权评估参数确定指导意见》的修订内容**

进一步精简结构、精炼语言：将相关术语和定义统一调整到“术语和定义”部分；大幅度删除属于知识性内容；删除所有法律法规条文本身内容等；增加并明确操作性或约束性意见；税费类参数，取消了所有属于政策文件本身内容及相关解释，强化细化评估利用税费政策确定相关参数的要求；取消了产品价格确定方法的理论阐述，提出了采用一定时段历史实际价格的算术平均值确定产品价格的要求，时段单位和长短的确定，按照评估计算的服务年限和历史实际价格变化幅度选择。

取消了原“参数指导意见”附列参考资料。2008年发布的参数指导意见（印刷版）中，列示了生产能力、投资、成本费用、采选技术经济指标、税率、部分矿产品价格等资料，本不属于指导意见内容，而是为帮助评估师执业参考使用。实践中，各界均将其视为刚性要求，而不论其市场变化以及相关统计指标的时效性。对此，未来将其作为行业自律组织服务会员的重要内容，采取其他方式解决，以明晰评估准则的定位和功能。对于属于方法本身有机组成部分的参数，如采矿权权益系数、矿产开发地质风险系数、效用系数、价值指数则予以保留，并通过统计完善系数的使用范围，细化取值范围。对于矿产勘查开发技术规范要求的、矿产开发管理要求的，相对刚性，如煤矿备用系数、国土资源部要求的 “三率”指标等，予以保留并明确要求。对于流动资金扩大指标（比例）、矿山合理服务年限、折现率——风险报酬，进一步明确了要求。

细化了可比因素调整系数的确定方法，并提出了各可比因素调整系数的取值原则和参考范围。

**7、《矿业权评估报告编制规范》的修改内容**

按照“自己不误导别人，防止别人误用”的评估报告基本原则，全面进行了梳理。如，在评估报告名称方面，增加交易方、目的等，以防止评估报告被误用滥用等等。为正确理解、合理使用评估结论，在评估报告基本内容增加“矿业权评估价值定义”和“矿业权评估师声明”等内容。

与术语“评估对象与评估范围”定义相衔接，明晰了评估对象与范围，丰富评估对象与范围内容。

结合评估业务多元化的评估实践，提出评估结论的区间范围的概念。

**8、其他评估准则，根据评估实践中存在的问题，进行了相应的修订。**

**9、有关问题的说明**

**（1）关于矿业权评估对象与范围**

不同于任何专业评估，探矿权和采矿权评估对象与范围具有动态性，同样的探矿权评估对象，可能由于不同的勘查阶段及其相应阶段的资源储量类型，导致不同的评估结果。因此，探矿权和采矿权评估对象与范围应当是评估基准日时点状态的要素组合。矿业权评估对象与范围，由一组要素构成不可分割的一个整体，一个评估对象与范围对应于唯一要素组合。任何不同的要素、要素的任何不同均界定为不同的评估对象与范围，进而得出对应的评估价值。同一评估对象名称的探矿权采矿权，要素组合不同，属于不同的评估对象与范围。

特别是资源储量，由于资源储量存在基于可靠性和经济性差异的不同类型，不同地质勘查阶段的资源储量，即使数量相同，也不能简单直接进行数量比较。由于资源储量估算存在不同标准，应基于相同的估算标准进行数量比较。由于资源储量既是评估对象与范围要素，又是评估参数。作为评估参数时，对推断的内蕴经济资源量（333）不确定性的折扣处理、对预测的资源量(334)?计算与否都与评估方法对应；矿山建设设计折扣（量）处理、开采损失折扣（量）处理属于设计技术范畴，两者均不是对评估对象与范围的调整，以可采储量得出的评估结果并不针对可采储量价值，而对应评估范围。由于资源储量作为矿业权价款处置的重要依据，具有行政性因素，作为评估参数考虑，不对应评估范围。

基于上述认识，在矿业权出让评估应用指南中，增加了“矿业权转让和矿业权出让评估对象与范围的衔接”的内容。

**（2）关于矿业权评估准则总体内容的定位**

不同于国内其他专业评估领域，矿业权评估行业，学历教育、学科建设是一个空白；矿业权评估操作实践和管理实践领域，缺乏成熟的、权威的教材或理论文献作为专业支撑，在这种情况下，各界总寄希望评估准则起到教科书和操作手册的作用，操作和管理过程中遇到的具体问题，在矿业权评估准则中找到对应答案，甚至涉及到相关知识性内容。由于矿业权价款评估结果涉及国家利益，行政管理部门总寄希望评估准则在体例上，形成类似于行政监管框架下的“规范性文件”、“规章”，在监管矿业权评估项目过程中发现的具体专业问题，希望在评估准则中找到对应的答案或责任条款；在内容上，能够体现行政管理意志，管理实践中一些要求，在不能通过相关文件规范时，希望在矿业权评估准则中体现。这些都不是矿业权评估准则应该、能够解决的问题。