

矿业权出让收益制度及与价款制度衔接 有关问题研究

王建忠, 孔宁, 许书平, 陈志广

(国土资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘要: 近年来,按照中共中央、国务院关于生态文明建设等的有关要求,矿产资源有偿使用制度将探矿权价款、采矿权价款调整为矿业权出让收益,这一改革是维护国家所有者权益的有效举措,是深化和完善矿产资源有偿使用制度的重要进展。本文系统梳理了我国矿业权从无偿授予到全面有偿5个阶段的历史沿革和转变过程,分析了探矿权价款、采矿权价款制度存在的突出问题和矿业权出让收益制度的改革特点,重点就出让收益制度与价款制度之间的衔接问题进行了讨论,并就进一步完善矿业权出让收益制度、做好新旧制度的衔接,以及矿业权审批登记管理工作提出有关政策建议。

关键词: 矿产资源; 矿业权出让收益; 价款; 有偿取得; 制度衔接

中图分类号: F205 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-4051(2018)12-0024-06

Research on issues related to mining rights transfer proceed and the connection with the mining rights price

WANG Jianzhong, KONG Ning, XU Shuping, CHEN Zhiguang

(Strategic Research Center of Oil and Gas Resources, Ministry of Land and Resources, Beijing 100034, China)

Abstract: In recent years, in accordance with the relevant requirements of the Party Central Committee and the State Council on the construction of ecological civilization, the system of paid use of mineral resources adjusts mining rights price to the mining rights transfer proceeds. This reform is an effective measure to safeguard the rights and interests of the state's owners and an inevitable requirement for improving the system of paid use of mineral resources. The article systematically sorts out the historical evolution of the five stages of China's mining rights paid acquisition system, and analyzes the problems existing in the mining rights price and the reform highlights of the mining rights transfer proceeds system. At the same time, it points out the institutional connection problem between the mining rights transfer proceeds and mining rights price in management practice, and puts forward the policy recommendations to further improve the mining rights transfer proceeds system and the mining rights approval registration management.

Keywords: mineral resource; mining rights transfer proceed; mining rights price; the compensation for acquiring mining rights; institutional cohesion

1 矿业权有偿取得制度历史沿革

1986年之前,我国矿产资源实行的是单一的行政计划配置机制,国家出资开展勘查工作,找到

矿后由工业部门组织国有矿山企业开采。《矿产资源法》颁布后,逐步实行计划与市场配置结合的矿产资源有偿使用配置制度^[1],实现了矿产资源

收稿日期: 2018-07-20 责任编辑: 宋菲

基金项目: 国土资源部油气资源战略研究中心项目“矿业权审批登记管理研究”资助(编号: 2017KZGL0208)

第一作者简介: 王建忠(1984—),男,博士,助理研究员,研究方向为矿产资源政策法规、油气资源信息化建设和信息分析研究, E-mail: wangjz@sinooilgas.org.cn。

引用格式: 王建忠,孔宁,许书平,等. 矿业权出让收益制度及与价款制度衔接有关问题研究[J]. 中国矿业, 2018, 27(12): 24-29. doi: 10.12075/j.issn.1004-4051.2018.12.037

由无偿取得转变为无偿与有偿“双轨并行”,再到全面有偿使用制度的转变^[2]。我国矿业权有偿取得由矿业权出让方式决定和实现^[3],大致可分为以下5个阶段。

1.1 矿业权出让实行申请批准方式无偿授予(1986~1996年)

1986年《矿产资源法》及配套法规规定,矿产资源属于国家所有,国家对探矿权、采矿权出让实行以申请批准方式无偿授予,不向矿业权人收取价款。

1.2 探索招标、拍卖、挂牌竞争方式出让,初步实行有偿取得制度,价款为国家出资勘查的收益(1996~2003年)

为防止部分非国有企业无偿占有矿产资源造成的国有资产流失等问题^[4],1996年,《矿产资源法》(修正)规定,探矿权、采矿权实行有偿取得的制度。1998年,《矿产资源勘查区块登记管理办法》(国务院令第240号)、《矿产资源开采登记管理办法》(国务院令第241号)规定,申请国家出资勘查并已经探明矿产地的探矿权、采矿权,应当缴纳价款,并增加了矿业权招标出让。此后,为适应市场经济发展需要,2000年,《矿业权出让转让管理暂行规定》(国土资发〔2000〕309号)又增加了矿业权拍卖出让,并规定以批准申请及招标、拍卖形式出让经勘查形成矿产地的矿业权的,应收取矿业权价款。

1.3 分类有偿制度逐步确立,价款为出让矿业权收益(2003~2005年)

2003年,《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)(简称“197号文”)增加了矿业权挂牌出让,并且规定了矿业权招标、拍卖、挂牌出让的适用范围。该文件出台之后,各地在探矿权采矿权价款收取、分配和使用等方面进行了探索,取得积极进展的同时也暴露出一些问题。2004年,《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)(简称“97号文”)明确了价款包括以行政审批方式、招标、拍卖、挂牌等方式出让探矿权采矿权取得的全部收入,突破了“国家出资探明形成矿产地”的范畴。2005年,《国务院关于全面整顿和规范矿产资源开发秩序的通知》(国发〔2005〕28号)要求全面实行探矿权、采矿权有偿取得制度,研究解决探矿权、采矿权无偿和有偿取得“双轨制”问题的措施。

上述法律法规和规范性文件规定,将矿业权出让方式由申请批准方式扩展到申请批准和招标、拍卖、挂牌方式出让,初步建立了我国矿业权的分类出让制度^[5]。

1.4 竞争出让范围不断扩大,分风险有偿出让逐步完善,价款为出让国家出资勘查形成矿业权收益(2006~2017年)

2006年,《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》(国土资发〔2006〕12号)(简称“12号文”)将矿业权出让方式规定为“申请在先、招标、拍卖、挂牌、协议”,并按找矿风险分为高风险、低风险、无风险三类实行分方式出让,招标、拍卖、挂牌出让矿业权的适用范围比197号文有所扩大,尤其是砂石土矿,全部采取市场竞争方式出让。12号文首次提出了4种特殊情况可以有偿协议方式出让。2006年,《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)对价款收入概念又做出规定,指通过招标、拍卖、挂牌等方式或以协议方式出让国家出资勘查形成的探矿权、采矿权时收取的全部收入,对比97号文,对价款定义的范围有所缩小,即出让非国家出资勘查形成的探矿权、采矿权收入,不再计入价款收入。2010年,《财政部国土资源部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)(简称“1018号文”)进一步明确了国家出资探明矿产地的定义及成果的处置,补充明确了矿业权有偿取得相关政策界限。

矿业权分类出让制度的建立,实现了矿业权出让从无偿到有偿,从申请在先方式到竞争性取得为主等变化,在优化资源配置、维护国家所有者权益、加强廉政建设等方面发挥了重要作用。

1.5 矿业权出让收益制度取代探矿权采矿权价款,实行全面有偿(2017年至今)

2015年,中共中央、国务院印发《生态文明体制改革总体方案》,要求完善矿产资源有偿使用制度,理清矿产资源有偿取得、占用和开采中所有者、投资者、使用者的产权关系,研究建立矿产资源国家权益金制度。2017年2月,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》,要求全面推进矿业权竞争出让、改革矿业权出让收益管理。2017年4月,国务院印发《矿产资源权益金制度改革方案》(国发〔2017〕29号),将探矿权价款、采矿权价款调整为矿业权出让收益。2017年6月,为落实以上改革方案,理顺矿业权有偿取得收费关系,财政部国土资源部印发《矿业权出让收益征收管理暂行办法》(财综〔2017〕35号)(简称“35号文”),该办法对新设矿业权出让收益分成、征收、缴纳及监管等问题,以及已设矿业权出让收益与探矿权采矿权价款的衔接等问题做了规定^[6],标志着矿业权出让收益全面取代矿业权价款。这一改革是维护矿产资源国

家所有者权益的有效举措,是深化和完善矿产资源有偿使用制度的重要进展,也是促进资源全面节约和高效利用、维护矿产资源公平公正配置、营造公平的矿业市场竞争环境的必然要求。

2 矿业权出让收益制度改革必要性及与价款制度的衔接

2.1 价款制度存在的问题

价款制度自实施以来得到不断完善和深化,对于维护国家权益、促进资源节约利用等方面发挥了积极作用,但也逐渐暴露出一些突出问题,主要表现在:①价款定义及征收范围标准的数次变更,造成了矿业权有偿取得时价款征收的“双轨制”问题,虽然后续出台了《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)(简称“694号文”)及《财政部国土资源部关于探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的补充通知》(财建〔2008〕22号)(简称“22号文”)等文件,专门对价款征收“双轨制”问题加以解决,但因为政策的不连续性及管理实践中对价款认识的差异,导致需对以往很多的矿业权补征价款。根据《审计署关于2448宗矿业权的审计结果》(2015年第3号公告)、《审计署关于1724宗矿业权的审计结果》(2016年第2号公告),矿业权价款欠征、欠缴问题比较突出;②由于存在行政方式配置资源等非市场竞争出让,导致一些相对人低价获得矿业权,甚至低买高卖,矿产资源国家所有者权益保护不到位,甚至廉政隐患^[7],公平竞争的市场秩序难以保障;③部分矿业权初次取得成本高,尤其探矿权价款缴纳期限较短,在未取得收益的情况下缴纳价款,前期负担过重,不符合矿产勘查开发工作的高风险、长周期规律^[1];④价款的“异化”和“扩大化”,超越“已探明的矿产地”收取探矿权采矿权价款^[8],不是国家出资也需要交纳矿业权价款,探矿权人自己投资勘查取得找矿成果,或者采矿权人自己投资补充勘查发现新增加资源储量,在申请采矿权或者采矿权扩大矿区范围时,部分地方要求矿业权人交纳价款^[9];⑤矿业权价款评估机构参差不齐、评估结果差异大,容易造成国有资产流失。甚至有些地方取消矿业权评估程序,以行政定价/询价方法收取探矿权采矿权价款^[9-10]。因此,矿业权有偿取得制度有必要进一步改革。

2.2 矿业权出让收益与价款制度在衔接上的有关规定

矿业权出让收益取代探矿权价款、采矿权价款后,两者的性质、计征对象、计征方法和分配比例都

有所差异^[11-12],其经济内涵既包括国家对矿产资源的所有者权益,又反映国家投资矿产地的投资收益。因此,新旧制度之间的衔接问题尤为重要,35号文对此做出了相应规定。

1) 解决前后出让收益征收不公平问题。对以往按照12号文主要以申请在先方式取得的探矿权,各地对是否征收探矿权采矿权价款做法不一。调整为矿业权出让收益后,为维护国家矿产资源所有者权益,保持新旧制度下矿业权人税负总体平衡,对已转为采矿权的,如果已经完成有偿处置,不再征收采矿权出让收益,否则按剩余资源储量以协议出让方式征收出让收益。对无偿占有属于国家出资探明矿产地的探矿权以及无偿取得的采矿权,应缴纳价款但尚未缴纳的,按照“老问题老办法、新问题新办法”原则^[13],以协议出让方式征收矿业权出让收益。其中,探矿权出让收益在采矿权新立时征收;采矿权出让收益以22号文规定的2006年9月30日为剩余资源储量估算基准日征收。

2) 明确新增矿种及新增资源储量需补缴出让收益,并实行差别化的征收方法。新增矿种及新增资源储量是否需要补缴矿业权价款,在之前的管理制度中并未明确规定,存在国有资产流失的隐患。35号文规定,对已缴清价款的探矿权,为鼓励矿产资源勘查投资,保证投资人合理风险收益,对于勘查区范围内增列矿种的,应在采矿权新立时比照协议出让方式,征收新增矿种的采矿权出让收益。对已缴清价款的采矿权,考虑到价款主要针对某一计算时点核实的保有资源储量,而以矿产工业指标及据此估算的资源储量是随矿产品市场供需、矿产资源勘查开发利用水平等不断变化的,因此,对于矿区范围内新增资源储量和新增开采矿种,为维护国家矿产资源所有者权益,应比照协议出让方式征收新增资源储量、新增开采矿种的采矿权出让收益。对已经取得的探矿权、探矿权已转为采矿权的、采矿权延续(变更)等情形矿业权出让收益的缴纳情形如图1所示。

3 存在的问题

3.1 对以申请在先方式取得的探矿权,转采时如何征收出让收益

35号文规定,申请在先方式取得探矿权尚未转为采矿权的,应在采矿权新立时以协议出让方式征收采矿权出让收益。但是,已缴清探矿权价款的探矿权,转采矿权时是否应再征收采矿权出让收益没有明确。此外,对于企业自行出资勘查探明的矿产地等情形,按照1018号文规定,是不需缴纳矿业权

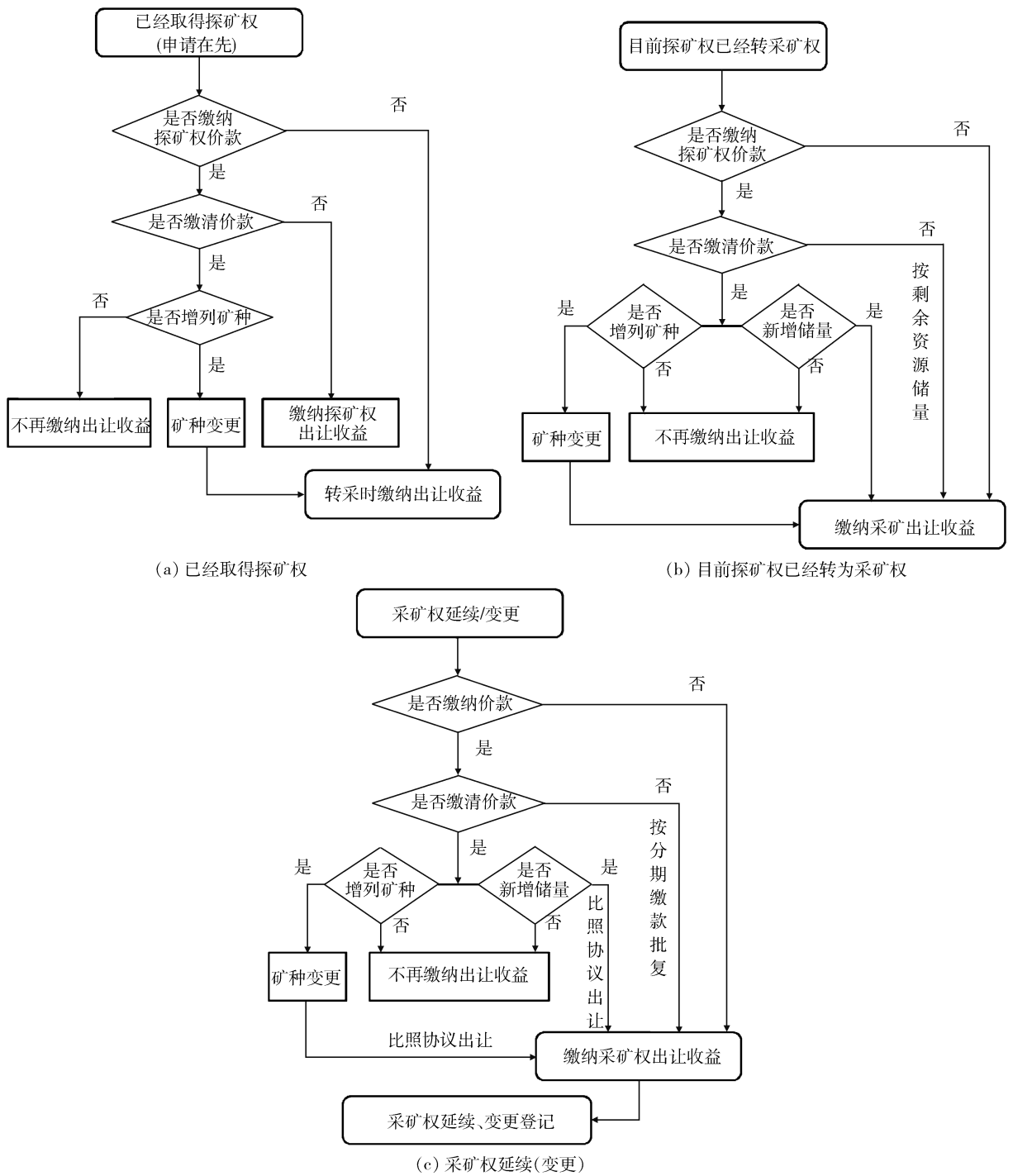


图 1 几种情形下矿业权出让收益的缴纳情况

价款的^[14],目前的政策规定还存在是否应当考虑企业的风险投资和回报,扣除已缴纳的矿业权价款等问题。

3.2 对以申请在先方式取得的探矿权,但涉及国家出资探明矿产地的如何征收出让收益

35 号文规定,对于无偿占有属于国家出资探明矿产地的探矿权,应按协议出让方式征收矿业权出让收益。目前大量的探矿权虽然以申请在先方式取得,但也涉及国家出资探明矿产地,这类探矿权在申

请转采时,应该缴纳探矿权出让收益还是采矿权出让收益没有明确。对于探矿权或是采矿权出让收益的判定,矿山企业将缴纳的金额差距巨大,也存在国有资产流失的风险。

3.3 对协议出让勘查工作空白区探矿权的如何征收出让收益

协议出让勘查工作空白区探矿权,对出让的资源储量甚至是出让的勘查矿种都存在较大的不确定性,出让此种类型的探矿权,如何既能体现和保障国

家所有者权益,又能激发找矿活力,保障矿业权人的合法权益和投资收益,35号文没有明确规定。此外,出让勘查工作空白区或勘查工作程度较低地区的探矿权,如果以金额方式征收出让收益,若在之后的勘查过程中发现与出让收益极不匹配的大规模资源储量,则不利于保障国家所有者权益,存在国有资产流失的风险。

3.4 对矿业权转让是否需要缴清价款没有明确

35号文规定,转让探矿权,未缴纳的出让收益由受让人承担缴纳义务;转让采矿权并分期缴纳出让收益,需缴清已到期的部分,剩余采矿权出让收益由受让人继续缴纳。但22号文规定,实行分期缴纳的矿业权人申请转让矿业权的,应当缴清剩余的矿业权价款后才可办理转让手续。因此,对于已设矿业权在转让时,应当按照35号文还是22号文规定执行,是否必须缴清价款才能转让没有明确。

3.5 市场基准价及出让收益基准率的制定地方政策执行缺乏统一指导

35号文建立了矿业权出让收益基准价制度,提出对属于矿产资源储量较大、矿山服务年限较长,市场风险较高等情形的矿业权,可探索通过出让收益率的形式征收,并将出让收益基准率、市场基准价的制定下放地方(除油气外)并适时调整。目前,福建、江西、山西等省已印发本地区矿业权出让收益征收管理实施办法,河南、内蒙古、广西等省(区)相继发布了本地区矿业权市场基准价。但是,35号文出台后未制定统一的指导细则,导致各地对矿业权市场基准价的征收对象、类型划分、影响因素等认识不统一^[15],且征收标准差异较大^[16],为多种矿产制定市场基准价和出让收益基准率,地方自然资源主管部门面临较大压力,各省(区)出台的政策中也较少涉及出让收益率的规定。此外,部分省(区)以相关配套政策正在研究制定为由,暂停办理矿业权评估、新立、延续、变更等审批工作,影响到除以竞争方式外设立的新立采矿权和涉及征收出让收益的已设采矿权的申请和审批。

此外,还存在35号文没有明确规定的以下问题,如:①已评估的矿业权价款结果是否依然有效,35号文于2017年7月1日正式生效,但部分矿业权在7月1日前已评估矿业权价款,且未超过1年的评估有效期,这些矿业权能否按照已评估的结果缴纳价款没有明确;②对勘查区内变更勘查矿种的,是否应按照增列矿种的规定征收出让收益;③已设采矿权中,对未完成有偿处置探矿权已经转成采矿权需征收出让收益的剩余资源储量估算基准日没有

明确;④对采矿权延续时,判定是否涉及新增资源储量缺乏认定程序、主体、基准日、完成时限等相关规定,对采矿权延续、变更是否签订出让合同没有规定;⑤按照694号文规定,对不能进入市场的国家专营矿种,如铀矿等,可暂不进行资本化处置,现阶段矿业权出让收益应如何执行,市场基准价如何制定。

4 建议

4.1 进一步完善矿业权出让收益制度,明确新旧制度的衔接

1) 进一步明确探矿权、采矿权出让收益的内涵、联系和差异。对35号文涉及的新旧制度衔接、征收方法、分配使用、税费负担等出台相应指导意见或补充通知,确保矿业权出让收益制度与探矿权价款、采矿权价款、资源税、矿业权管理、矿产资源储量管理等制度有序衔接、同步推进。

2) 明确在勘查区内变更勘查矿种的,应在采矿权阶段以协议方式征收变更矿种的出让收益。已完成有偿处置的采矿权矿区范围内涉及新增资源储量的认定标准和征收节点。直接出让采矿权或已征收采矿权价款的,上一次有偿处置的评估基准日后增加的资源储量均应为新增资源储量;探矿权转为采矿权的,以采矿权新立时核实的资源储量为准,之后增加的资源储量均为新增资源储量,需缴纳出让收益。

3) 明确严格落实35号文的相关规定,规范矿业权市场基准价、基准率核定。进一步明确矿业权市场基准价、基准率的概念、类型划分、计征对象、影响因素、适用情形等,制定实施细则,规范核定方法、动态调整机制,明确共伴生矿、低品位矿等核定比例。

4) 对于国家出资探明的矿产地和企业自行出资探明的矿产地应当采用差别化的评估方法。为解决矿业权价款在实践中出现的“扩大化”等问题,对于企业自行出资探明矿产地征收的矿业权价款,建议应在矿业权出让收益中予以扣除,保障矿业权人的合法权益和投资收益。

5) 对于出让勘查工作空白区或勘查工作程度较低地区的探矿权,以金额方式征收出让收益存在一定的隐患和风险,建议以出让收益率形式为主征收出让收益。

4.2 对因基准价的制定、新增资源储量的核实、新旧制度的衔接等涉及的矿业权审批登记问题

1) 对涉及明确需要缴纳出让收益的采矿权新立、变更项目,建议参照地方有关做法,由省级自然资源主管部门先行进行矿业权评估,申请人按评估

价缴纳出让收益,并与省厅按照《国土资源部关于印发〈矿业权交易规则〉的通知》(国土资规〔2017〕7号)要求签订出让合同,待基准价出台后,按照“多不退少补”的原则缴纳出让收益。

2) 对于因基准价(率)未出台而无法完成有偿处置的采矿权延续项目,按照《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》(国土资规〔2017〕16号)有关规定,建议可办理 2 年短期延续,但应对矿业权人提出规定时限内完成有偿处置的要求。

3) 对于涉及新增资源储量不明的采矿权延续、变更项目,建议予以办理正常延续,对涉及占用尚未有偿处置的新增资源储量的,按规定征收采矿权出让收益。

4) 鉴于 35 号文未对铀矿等作出特殊规定,建议不应再批准申请在先的探矿权申请项目。对之前无偿取得的探矿权,转采矿权时也应按规定缴纳采矿权出让收益,签订出让合同。

参考文献

[1] 姚华军. 关于创新矿产资源配置机制若干问题的思考[J]. 中国国土资源经济, 2017, 30(8): 4-8.
[2] 林泉贞, 张琪. 关于推进矿产资源有偿使用制度改革思考[J]. 中国矿业, 2014, 23(1): 24-27.

[3] 朱清, 罗小利, 吕建伟. 基于管理政策的矿业权资产研究[J]. 中国矿业, 2018, 27(10): 25-30.
[4] 孔宁. 我国矿业权转让管理制度解析[J]. 中国矿业, 2014, 23(7): 20-31.
[5] 许书平, 孔宁, 陈志广, 等. 我国矿业权出让方式政策演变及建议[J]. 矿产保护与利用, 2018(2): 7-11.
[6] 蒋郭吉玛. 矿业权出让收益该怎么缴有了说法[N]. 中国矿业报, 2017-07-06(A1).
[7] 朱清, 杨再兴. 矿业权出让制度改革问题研究[J]. 矿产保护与利用, 2018(2): 1-6.
[8] 邢新田. 矿业权价款“异化”及其防止建议[J]. 中国国土资源经济, 2014, 27(1): 8-12.
[9] 连民杰, 赖木收. 铁矿石税费对中国冶金矿山的影响[J]. 中国矿业, 2016, 25(11): 43-51.
[10] 杨德栋, 孟婷婷, 马鹏. 矿业权价款制度改革根源分析及深化建议[J]. 中国经贸导刊, 2018(11): 9-13.
[11] 徐春伟, 武钧琦, 庞璐, 等. 矿业权出让收益制度下黄金企业面临的机遇和挑战[J]. 黄金, 2018, 39(9): 1-4.
[12] 李刚. 矿产资源权益金制度改革探索[J]. 财会月刊, 2018(1): 164-167.
[13] 李刚. 关于完善矿产资源权益金制度的政策建议[J]. 中国矿业, 2018, 27(1): 46-49.
[14] 赵飞, 王毅英. 探矿权转采矿权在出让收益评估时的处理[J]. 科技经济导刊, 2018(26): 245.
[15] 李刚, 张化鹏. 矿业权出让收益市场基准价的探讨与建议[J]. 中国矿业, 2018, 27(6): 36-38.
[16] 李娜, 吕宾. 我国矿业权出让收益基准价现状、问题与对策建议[J]. 矿产保护与利用, 2018(4): 16-21.

2018 年前三季度我国黄金产量 289.745 t

据中国黄金协会最新统计数据显示,2018 年前三季度,国内累计生产黄金 289.745 t,与去年同期相比,减产 23.344 t,同比下降 7.46%。其中,黄金矿产金 246.842 t,有色原料产金 42.903 t。另有国外进口原料产金 83.082 t,同比增长 34.24%,全国累计生产黄金(含进口料)372.827 t,同比下降 0.57%。

2018 年前三季度,全国黄金实际消费量 849.70 t,与去年同期相比增长 5.08%。其中,黄金首饰 538.85 t,同比增长 6.94%;金条 210.85 t,同比下降 5.05%;金币 18.10 t,同比增长 6.47%;工业及其他 81.90 t,同比增长 24.68%。国内黄金消费持续回暖,首饰销售继续稳定增长,金条销售降幅收窄。

2018 年前三季度,上海黄金交易所全部黄金品种累计成交量 4.88 万 t,同比增长 34.70%;成交额 13.17 万亿元,同比增长 31.27%;上海期货交易所黄金期货合约累计成交量共 2.25 万 t,同比下降 29.29%,成交额 6.15 万亿元,同比下降 30.77%。相比于其他商品合约,黄金期货价格近年来一直在较窄区间内波动,交易盈利空间收窄,故交投清淡。但进入 10 月以后,受外盘影响,开始强力反弹。