

矿产经济

中国矿业权市场的现状与发展趋势

张应红

(中国国土资源经济研究院, 燕郊 101149)

[摘 要] 矿业权管理制度与矿业权市场对促进矿业经济健康发展具有十分重要的意义。本文对矿业权及其价值进行了界定, 分析了中国矿业权市场发展现状、矿业权及矿业权市场的特性, 在此基础上, 对中国矿业权市场未来发展提出了建议。

[关键词] 矿业权 矿业权市场 现状与发展

[中图分类号] F407.1 [文献标识码] A [文章编号] 0495-5331(2002)01-0053-05

矿业权市场的培育和发展, 对促进矿产资源勘查、开发投资多元化, 维护国家和矿业权人的经济利益, 发挥市场对资源配置的调节作用, 保障矿业经济的健康发展具有十分重要的作用。随着经济全球化的发展和我国对外开放不断扩大, 我国矿业权市场的发展、规范与完善问题, 日益引起矿业人士的关注。目前我国矿业权市场究竟发展到了什么程度, 今后又将怎样发展, 便成为人们认识和探讨的焦点。

1 矿业权的资产属性与矿业权市场

矿业权是指自然人、法人和其他社会组织依法享有的, 在一定的区域和期限内, 进行矿产资源勘查或开采等一系列经济活动的权利。我国矿业立法将矿业权分为探矿权和采矿权。探矿权是指探矿权人在依法取得的勘查许可证规定的范围和期限内, 勘查矿产资源的权利。采矿权是指采矿权人在依法取得的采矿许可证规定的范围和期限内, 开采矿产资源的权利。

1.1 矿业权的资产属性及价值体现

按照物权理论, 矿业权属于他物权, 它是从矿产资源所有权中派生出来的、对矿产资源进行勘探、开采等一系列活动并享有因此所得收益的一种排它性的权利, 它是矿产资源所有人将矿产资源的使用权让与他人, 允许他人使用。由于矿产资源是一种不可再生的耗竭性资源, 矿产资源的开采过程, 也是所有者的实物随开采而消失的过程, 因此, 矿业权又不是一般性的他物权, 而是一种准物权。

在我国矿业界, 关于矿产资源价值的问题曾有不少争论, 按照稀缺性、有用性、独占性等理论, 现已基本取得共识, 认为矿产资源具有价值。但就矿业权价值体现的问题目前在认识上还存在分歧, 一种观点认为矿业权价值就是矿产资源的价值; 另一种观点认为矿业权价值就是地勘成果的价值。这两种观点都是不正确的, 前一种观点是把矿产资源价值和矿业权价值混在一起, 实际上它们有本质区别。我国矿法规定矿产资源属国家所有, 而矿业权属投资者所有; 后一种观点是没有搞清矿业权与地勘成果之间的关系, 矿业权人投资矿产资源勘查获得地勘成果, 地勘成果只有与矿业权结合在一起才能体现其价值。否则, 虽拥有某一区域的地勘成果, 如果没有该区域的矿业权, 地勘成果难以实现其价值。我们认为矿业权价值是对矿业权范围内矿产资源未来开发的全部价值扣除矿产资源所有权价值和未来开发投入预期价值的部分, 它的大小受未来预期的影响, 与前期投入的多少并没有必然的联系。

1.2 矿业权的有偿取得和依法流转

1986 年颁布的《中华人民共和国矿产资源法》, 由于当时我国仍是计划经济体制, 对矿产资源的财产权属性认识不够, 把矿业权的设立仅仅看作是一种行政许可权, 忽视了矿业权的财产权特性, 实际上, 此时的矿法对矿业权实行的是无偿取得制度。在资源开发中, 矿产资源的国家所有者权益得不到体现, 国家花费大量投入探明的矿产资源被多种类型的投资主体开采, 不但造成国有资产的大量流失,

[收稿日期] 2001-11-18; [修订日期] 2001-12-04; [责任编辑] 余大良。

[作者简介] 张应红(1946年-), 男, 1985年毕业于包头钢铁学院, 2001年毕业于中南财经政法大学, 工商管理硕士, 研究员, 现主要从事矿业经济理论与政策、土地与矿产资源产权理论与市场研究工作。

而且助长了采矿者损失浪费和大量占有矿产资源的行为。为加强对矿产资源的管理,有效保护和合理利用矿产资源,修改后的矿产资源法规定:“国家实行探矿权、采矿权有偿取得的制度”,“开采矿产资源,必须按照国家有关规定缴纳资源税和资源补偿费”。自此,明确了国家实行矿业权有偿取得的原则。

在矿业权的财产权属性被明确后,按照社会主义市场经济的原则要求,矿业权的依法转让便是自然的了,但在 1996 年的矿法修改之前是被明令禁止转让的。《探矿权采矿权转让管理办法》(1998 年 2 月 12 日,国务院令 第 242 号)规定了探矿权采矿权的有条件转让,《矿业权出让转让管理暂行规定》(2000 年 11 月 1 日,国土资发[2000]309 号)第六条规定:“矿业权人可以依照本规定,采取出售、作价出资、合作勘查或开采、上市等方式依法转让矿业权”,“矿业权人可以依照本规定出租、抵押矿业权”。

1.3 矿业权市场

矿业权流转,必然形成矿业权市场。市场是商品交换的场所以及由商品交换所联结起来的人与人之间各种经济关系的总和。市场由 3 个要素构成:一是市场主体,它是指具有独立的经济利益、并具有自主决策权的经济法人主体;二是市场客体,它是通过市场进行交换的有形或无形的产品;三是市场中介,它是联结市场各主体之间的有形或无形的媒介和桥梁,包括交易的场所、交易的中介机构和交易的信息等。所谓矿业权市场就是指矿业权这种特殊商品在流转过程中发生的经济关系的总和。矿业权市场的主体是矿业权人,即矿业权交易双方;矿业权市场的客体就是交易的目的物。矿业权主体之间的种种利益关系的总和共同构成了矿业权市场。

2 中国矿业权市场发展现状

矿业权市场是市场经济的必然产物,也是完整的社会主义市场经济体系不可缺少的部分。从历史渊源来看,应当说我国矿业权制度与矿业权市场是在中断多年之后的重建与创新。1986 年颁布的《矿产资源法》明确了矿业权管理制度,于 1998 年修改后的《矿产资源法》放开了矿业权市场。经过几年的努力,尽管矿业权市场的发展仍相对滞后,但毕竟已跻身于市,并迈出了起始的步伐。对于目前我国矿业权市场的状况,大体可作如下评价。

2.1 矿产资源的国家所有者权益基本实现

除矿业法制建设和广泛深入持久的矿法宣传所起作用外,主要得益于矿政管理体制的改革。首先,政企(事)分开,包括地勘单位属地化管理,以及矿山企业成为“无主管企业”(即不再隶属于原主管工业部门),使矿产资源国家所有权与经营权分离。其次,公益性地质调查与商业性地质勘查的分体运行,不仅将大部分地勘单位推向市场,更重要的是融合了矿产资源勘查与开发之间的互联互动关系,构建了适应社会主义市场经济需要的整体性矿业经济。第三,国土资源部的组建,使矿产资源与其相依附的土地资源的所有者权益及行政管理紧密相连,促进了探矿权、采矿权和国有土地占有使用权有偿取得的市场配置基础地位的一致性。

2.2 规范矿业权市场的法规体系日臻完善

自《矿产资源法》于 1986 年发布及 1996 年修正以来,陆续颁发了有关矿产资源勘查区块登记、矿产资源开采登记、探矿权采矿权转让管理及矿业权评估管理等一系列矿业行政法规与部门规范性文件,有效地规范了矿业权市场。特别是 2000 年先后颁发的《关于涉外非法人企业申请探矿权有关问题的通知》、《探矿权采矿权使用费减免办法》、《矿业权出让转让暂行规定》及 6 部委局联合颁布的《关于进一步鼓励外商投资勘查开采非油气矿产资源的若干意见》,不仅使矿业权市场进一步放开、搞活有章可循,有法可依,而且为扩大矿业权市场的对外开放创造了宽松的投资环境。虽然还不能说矿业权市场的法规体系已经健全(如作为修改后的《矿产资源法》的解释性和可操作性的《矿产资源法实施细则》至今尚未修正发布),但其基本框架和主体内容业已构成。

2.3 矿业权市场要素及市场体系日趋明朗

在矿业权市场中,除市场主体、市场客体外,市场中介也是不可缺少的,如矿业权评估中介、矿业权拍卖中介、矿业权代理、矿业权市场信息服务等。矿业权属于资源性财产权,在其出让、转让的交易中,科学、公正、合理的定价至关重要,须经有资格的评估机构进行价值评估,由国家出资勘查形成的矿业权,需经国务院和省(自治区、直辖市)地质矿产主管部门对评估结果依法确认。为此,在出台《探矿权采矿权评估资格管理暂行办法》和《探矿权采矿权评估管理暂行办法》的同时,组建了一批矿业权评估机

构,培训了一批矿业权评估专业人员。通过市场中介的媒体作用,促进了矿业权市场发展。

2.4 矿业权市场运作及交易宗量逐渐增多

据《1999 年中国矿产资源开发公报》资料,当年共审批颁发新建矿山企业采矿许可证 6094 份(其中大型矿山 14 个,中型矿山 28 个,小型矿山 6052 个),通过市场运作,评估采矿权价值 87292 万元,收取采矿权价款 1020 万元和采矿权使用费 298.5 万元;由采矿权人之间横向有条件竞争的矿业权二级转让市场,经审批转让采矿权 147 宗(其中大、中型矿山各 4 个,小型矿山 139 个)。另据新闻媒体报道,自 1998 年至 2000 年的 3 年间,全国共审批转让探矿权 300 余宗、采矿权 760 余宗,其中相当一部分是 2000 年成交的。这充分反映出我国矿业权市场已初具规模。

3 矿业权及矿业权市场的特殊性

在首肯矿业权市场发育尚不充分的同时,也应冷静地思考一下:矿业权市场究竟拥有多大的容量,能有多少交易宗量,应该具有多大规模和采取什么样的交易方式,等等。要回答这些问题,就须对矿业权及矿业权市场的特殊性进行客观地分析。

3.1 矿业权的资源产权性

矿业权人有偿取得矿业权后,便拥有了对矿产资源的占有、使用、收益和依法处分的权利,矿业权属物权,具有财产属性;因此按市场体系划分,矿业权市场属于产权市场,但却具有它的独特性。这是因为矿产资源不同于其他资源,而是一种不可再生的耗竭性资源,即使与其所依附的土地资源相比也不一样。土地资源在开发使用中,只是因用途不同而引起地形地貌和土壤质量(地力)的变化,并不会产生土地实体面积的消失;若按一定年限的使用权出让、转让周期计算,同一宗土地的使用权可有无数次的让渡。矿产资源则不同,随着矿产资源的开采利用,所有者拥有的矿产资源实体不断耗费,直至耗竭,其采矿权的流转也就终结;采矿许可证(即采矿权有偿取得后的使用权)的最长有效期,《矿产资源开采登记管理办法》规定:大型以上矿山为 30 年,中型矿山为 20 年,小型矿山为 10 年,有效期满需继续采矿的可办理延续登记手续;依此推算,一座矿山(一处矿产地)从新建到资源枯竭而闭井(坑)的全部矿山服务年限内,其间的矿业权出让转让是为数不多的。所以矿业权的资源产权性不是永久的可以周期性获利的财产权利,只是一种附着于矿产资源实

体的存在而存在、随实体的耗竭而丧失的非永久性财产权利。

3.2 探矿权的风险投资性

由于地质客体的潜藏性和矿产资源的自然赋存性,决定了地质勘查工作的风险性及其成果的不确定性,致使地勘投入在整体上属于风险投资。按照风险利益机制,理应是风险与利益成正比关系,但在我国矿业中却呈现出反比关系。从矿业的上、中、下游产业,到地质勘查中的普查、详查、勘探,均表现出风险由大到小、收益率由低到高的逆向趋态。这不仅由于从发现众多矿点到探获一个经济矿床的成功率很低(一般只有 1%~2%),而且因为地表矿和浅部矿多数已被探明和各种自然矿藏丰度的下降,找矿难度不断增加,导致单位储量勘探成本越来越高和投资风险越来越大。在市场经济条件下,作为投资主体的矿业公司和地勘单位,为维护自身利益,在决策(承接或投标)某项风险勘探投资时,必然要确定一个最低勘查目标条件,包括可能探获矿床的最低规模条件和最低可获利条件,以此作出肯定或否定的决断。即便达到了最低可接受条件,其投资风险依然很大。在矿业公司(矿山企业)和地勘单位资金短缺,且缺少风险勘查基金作为后盾的情况下,商业性地勘工作在短期内很难在矿业权市场中占有较大的比重。近些年来,地勘工作的萎缩和新增探明储量的减少,除可比投入相对不足外,与矿产资源的有限性和地质工作已有程度不无关系。另外,随着地质勘查风险的增大和矿产资源保证程度的降低,部分矿业投资将向替代资源和再生资源转移,无疑将影响矿业权市场对投资的有效吸引。

3.3 矿业权市场的关联性

在整个市场体系中,各类市场存在着不同程度的关联。对矿业权市场影响最大的首先是矿产品市场(其主体属生产资料市场,少部分属消费资料市场)。矿产品市场的供需形势和走势,直接推动或制约着矿业的发展。矿产资源勘查的价值体现于矿产资源的开发利用,矿产资源开发利用的价值实现于矿产品的市场销售,由此满足国民经济建设和社会发展的需求。从这个角度看,矿业权市场是以矿产品市场为依托和基础,存在着兴衰与共的链接关系。由于近几年国际矿业不景气,市场疲软,投资效益下降,致使矿业权市场不活跃。其次是资本(投资)市场。市场经济的运行,实质上就是资本运行。矿业权交易的实现是以一定量的资本(资金)投入为前提,也就是说,矿业权市场的活跃程度,在于其吸纳

社会资本(包括国家资本)额度的多少,即矿业投资在资本市场中能占到多大份额。由于目前我国经济体制仍处于转轨时期,由国家投资的公益性地质勘查的资金渠道并未通过资本市场运作,所以矿业权市场对资本市场的依赖性还表现得不太明显。但人们却已明显感到矿业权市场的有效需求不能满足矿业发展的需要。不过,随着我国矿业的扩大对外开放,特别是鼓励外商投资勘查开采非油气矿产资源政策的出台,为我国矿业充分利用“两个市场、两种资源”展示了美好的前景。此外,矿业权市场还与土地市场、技术市场、信息市场、外汇市场等存有一定的渗透和支撑关系(在此不作赘述)。由此可见,矿业权市场不是孤立地存在,其发展的深度和广度,很大程度上取决于相关市场构成的大的市场环境。

3.4 矿业权交易的有限性

上述 3 个特点的综合作用,限定了矿业权市场不可能也不应当与其他市场相比衡,主要表现在两个方面:一是矿业权有形市场的有限性。虽然人们认同矿业权的出让为一级市场,但由于其国家垄断性,使这种交易的绝大多数(除少数项目的公开招标外),仅表现为矿业权申请人与矿产资源主管部门(代表国家所有权人)之间,通过申请、审批、登记、发证及这一过程中矿业权申请人对相关费用缴纳的个别行为,从而淡化了市场交易的气氛和色彩,更多地体现为矿产资源行政管理的程序和手段,也就无须在有形市场中运作;这也许就是至今尚未出现矿业权有形市场(不排除已有少数有形市场运作行为)挂牌运行的主要原因。二级转让市场情况基本雷同,只是具有转让人和受让人两个矿业权人而已。二是矿业权交易宗量的有限性。仅以本文前引数据为例:1999 年全国经审批出让和转让采矿权共 6241 宗,全国日均只有 17 宗,省(区、市)日均仅 0.55 宗,若按县(市)级行政区划单位计算(据《中国统计年鉴》资料,当年全国未含台湾省和香港、澳门特别行政区的县级行政区划单位为 2109 个),全国县(市)年平均只有(接近)3 宗;1998~2000 年全国经审批转让探矿权、采矿权共 1060 宗,即使只按 2 年时间平均计算,全国日均只有近 1.5 宗,全国县(市)年均仅为 0.25 宗。可以估算,日后即便翻番数倍,矿业权市场的交易宗量也不会很大。

另外,还有矿业领域投资大、风险高、进入和退出该领域较困难,社会资金不愿进入该领域;国有矿山企业由于体制的限制、税费负担较重等,普遍经营困难,本身无条件也无能力进入矿业权市场;在加上

我国矿业秩序混乱、地方政府的干预太多,矿业权人的合法权益难以保障,等等,从而影响了我国矿业权市场的发展。

因此,对于矿业权市场未来的发展,不能苛求,客观现实的期望值应该是:不求其大,但求有形,规模适度,运作规范,以能满足矿业权的顺畅流转为目的。

4 对矿业权市场未来发展的建议

基于上述认识,为促进我国矿业经济和矿业权市场的发展,以迎接经济全球化趋势和我国加入 WTO 面临的机遇和挑战,建议对加速我国矿业权市场建设采取以下措施。

4.1 加快中介代理机构建设,促进无形市场向有形市场转化

矿业权有形市场能否长期稳定形成,关键是要建立市场中介代理制。按照交易双方利益关系的不同,应设立受托代理出让方可实行市场运作的非政府职权业务的代理机构,及受托代理矿业权申请人办理矿业权申请和矿业权人转让矿业权等业务的代理机构。前者主要从事由矿产资源主管部门委托进行矿业权申请人申请办理探矿权、采矿权所提交资料的审查与核实,为矿产资源主管部门作出准予登记或不予登记的决定提供服务,有利于减少矿产资源主管部门的非权力性工作,促进工作效率的提高;后者主要从事有关矿业权的申请、转让等代办业务,为矿业权申请人和矿业权人提供服务,有利于工作程序的规范化。中介代理机构必须具有经矿产资源主管部门批准的代理资格及其组成人员的执业资格。

4.2 采取多种方式,尽可能对公益性地勘工作实行市场化运作

这是促进矿业权有形市场的建立和增大矿业权市场交易宗量的有效举措,也是地质勘查工作管理体制由计划经济向市场经济转轨的必由之路。由于公益性地勘工作由国家投资,资金保证程度较高,对地勘单位具有较大的吸引力和竞争性。因此,应从速改变内部定向招标或内部委托承包的运作方式,代之以发布项目公告、公开招标竞标、召开项目洽谈会等多种方式,引入竞争机制,实行公开、公平、公正的市场运行和操作。这对于推进地勘单位的改组、改制、改造而真正成为企业,对于提高公益性地勘工作投资效益,对于促进矿业权市场的相对繁荣,均具有十分重要的现实意义。

4.3 组建适量的矿业权经营实体,构筑矿业权市场的具体形象

市场是商品交换的场所。没有一个长期固定的场所,人们就很难知道和承认这一市场的存在;这正是矿业权市场至今最大的缺憾。为弥补这一不足,首先应筹建一处全国性的矿业权中心市场(或称交易中心)。同时根据目前和今后一段时期内的矿业权交易宗量,可在几个大区分别由某一矿业省份(即以矿业为支柱产业之一的省区)牵头或主持组建一处矿业权市场。这几处市场均应是以矿业权经营为业务范围的企业法人。前期可开展受托组织矿业权招标、商贸洽谈会,以及矿业权信息、咨询服务等业务。日后则可开展向国家预订、预购一批矿产地的探矿权、采矿权和承揽一批地勘项目,再进行转让和转包的业务;就象地产商一样,在有偿取得大宗地块的使用权后所进行的地产经营。如此运作,矿业权市场方能显出勃勃生机。

4.4 进一步规范矿业权市场行为,尽快实现与国际市场接轨

应当承认我国矿业权市场目前还一定程度地存在着发育不良、规则不全、运行不畅的状况,以致外商在涉足我国矿业权市场时,泛泛考察的多,形成意向的少,真正投资的更少。为改变这种状况,国家已颁布了一系列鼓励外商投资我国矿业的政策(包括许多优惠政策)。目前关键是要在国家政策支持下,加快矿业权市场体系建设,完善矿业权市场操作程序和运行规则,更大范围地遵从国际惯例,切实把我国矿业权市场纳入国际矿业权市场作出筹划,以确保“两个市场,两种资源”战略方针的实施,推动我国矿业权市场的兴旺和矿业经济的发展。

[参考文献]

[1] 许晓峰,李富强,孟 斌. 资源资产化管理与可持续发展[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999.
[2] 蒋承松. 地质矿产行政管理[M]. 北京:地质出版社,1998.
[3] 寿嘉华. 国土资源管理理论与实践[M]. 北京:经济管理出版社,1999.
[4] 仲伟志,曾绍金. 矿业权评估指南[M]. 北京:中国大地出版社,2001.

CURRENT SITUATION AND TREND OF THE MINING RIGHT MARKET IN CHINA

ZHANG Ying - hong

(Chinese Academy of Land and Resources Economics Resources Assets & Market Division , Yanjiao 101149)

Abstract :Both management system and mining right market have great significance in promoting healthy development of China 's mining economy. The paper makes a definition in mining rights and its value , and then analyses current situation and characteristics of mining rights and mining right market in China. Lastly, the paper offers the proposals for future development of the mining right market in China.

Key words :mining right , mining right market , current situation and development

“东天山铜金多金属矿床成矿过程和成矿动力学及找矿预测新技术新方法”会议在北京召开

本刊讯 过去几年,在东天山地质找矿连续取得突破。新一轮矿产资源调查评价、找矿勘查、多学科成矿理论研究和新技术新方法试验研究正在全面展开,并初步取得了一系列重要进展,为了推动新理论新方法 与调查评价的结合,地质理论与找矿方法的结合,多学科进行交叉及其创新性科学技术研究,取得事半功倍之效果,于 2001 年 12 月 14 ~ 15 日在中国地质大学(北京)国际交流中心召开了“东天山铜金多金属矿床成矿过程和成矿动力学及找矿预测新技术新方法”会议。会议就地球动力学演化与成矿(包括邻区)、铜、金、铜镍、多金属和铁矿床成矿过程、找矿新技术和新方法、找矿新进展与找矿潜力评价等开展了广泛的交流。来自各行各业的代表 70 多人参加了会议,会议达到了预期效果。