

技术方法

# 矿产资源基准价款体系的研究及应用

——以莱芜市为例

赵坤<sup>1</sup>, 辛猛<sup>2</sup>, 亓锦<sup>1</sup>, 张宪尧<sup>1</sup>

(1. 莱芜市国土资源局, 山东 莱芜 271100; 2. 山东大地矿产资源评估有限公司, 山东 济南 250014)

**摘要:**在基层采矿权价款征管实践中,因地域条件、矿业权市场、经济状况、人为因素等产生的采矿权价款差异这一难题,影响了资源优化配置对经济发展的导向性作用。结合基层采矿权基准价款评估工作实践,以莱芜市基准价款体系的建立为例浅析采矿权基准价款体系的创新过程。

**关键词:**矿业权;采矿权;基准价款;矿业权评估

中图分类号:F426.1

文献标识码:C

**引文格式:**赵坤,辛猛,亓锦,等.基层矿产资源基准价款体系的研究及应用——以莱芜市为例[J].山东国土资源,2015,31(12):74-78.ZHAO Kun, XIN Meng, QIN Jin, etc. Study and Application of Benchmark Price System of Basic Mineral Resources——Setting Laiwu City as an Example[J]. Shandong Land and Resources, 2015, 31(12): 74-78.

## 1 基准价款体系的研究背景

### 1.1 矿业权价款征管现状

我国实行矿业权有偿取得制度以来,矿山数量多、规模小,资源利用效率和集约化程度较低,生产技术水平及管理水平参差不齐,财务核算规范程度不同,致使在同一时间阶段,相同区域、相同矿种、相近的开采技术条件、相近的生产管理模式下,评估结论差异较大,给价款征管工作带来较大难度和困惑,成为基层矿产资源管理部门在采矿权价款征管工作中遇到的诸多问题之一<sup>[1-6]</sup>。

### 1.2 矿业权价款评估的现状

矿业权评估行业诞生仅十年有余,期间虽经历了由《矿业权评估指南》到《矿业权评估准则》的三次完善与调整,但相比于中国经济的高速发展、矿业权市场的快速崛起壮大以及矿产品价格的剧烈波动,评估理论建设和实践还是严重滞后。

建立符合当地矿产资源管理实际、适应当地经济发展规划的采矿权基准价款体系,是在现有国家矿产资源管理制度下进行的有益探索和实践创新。该文以莱芜市15种矿种采矿权基准价款体系的建

立为例,浅析采矿权基准价款体系的创新研究及应用<sup>[7-11]</sup>。

## 2 采矿权基准价款体系的研究与建立

### 2.1 采矿权基准价款体系建立的可行性

国有土地所有权归国家所有、国有土地使用权施行有偿取得制度,与矿产资源的相关制度有着天然的相似性。采矿权的价款征缴可以借鉴国土资源部门在土地管理过程中设立基准地价的管理模式,进行采矿权基准价款体系的建设,以更好的服务于采矿权的价款征缴工作。

### 2.2 采矿权基准价款体系建立的初步设想

为进一步加强全市矿业权有形市场的建设,推进采矿权价款的评估和征管工作更加科学、规范、有序,2013年9月,莱芜市决定在辖区内开展15个矿种的基准价款评估工作。

为了充分发挥采矿权基准价款在价款征管工作中的作用,莱芜市国土资源局在充分调研的基础上提出了采矿权基准价款体系建立需具有如下的基本功能和作用:

(1)有利于弥补当前矿业权评估理论严重滞后

收稿日期:2015-09-22;修订日期:2015-11-21;编辑:程光锁

作者简介:赵坤(1980—),男,山东莱芜人,工程师,主要从事矿山管理工作;E-mail:18668955339@163.com

于市场的不足,通过定期更新及时调整体系,可以及时反映矿业权市场中矿业权价款总体水平和变化趋势,让市场参与各方有相对公允的价值参考,提高政府和矿业权评估行业的公信力。

(2)将进一步统一全市采矿权价款征收的基础,提高政府收益,有效避免国有资产流失,维护矿产资源的国家所有者权益和矿业权人的合法权益。

(3)将有效规避人为因素影响,推进依法行政,保证采矿权有偿出让和价款征管工作更加科学、规范、有序。

(4)丰富了矿产开发利用管理的科学化与规范化内涵,在加强矿产资源勘查、促进矿山合理布局、优化资源配置、有效调控矿产品的产能、提高资源利用率和综合开发利用水平以及矿山环境保护等方面发挥重要作用。

(5)引入合格矿业权评估机构,通过政企双方紧密协调配合,共同探讨基准价款体系建立的思路、程序和方法,同时对当前的矿业权评估理论进行有益的探讨和尝试。

## 2.3 采矿权基准价款体系的建立

### 2.3.1 采矿权基准价款的定义

采矿权基准价款的确定首先要由人民政府国土资源行政主管部门根据管理需要,划定基准价款的范围和矿种。当地行政管理部门委托有资质的矿业权评估机构,通过收集资料,按照采矿权价款评估的通用方法对基准价款范围内的矿山进行采矿权价款评估,在价款评估的基础上,在当地行政管理部门指导下,主要通过定量和定性分析、收集区域经济发展规划和矿山设置规划,经与当地经济规划部门、国土资源行政主管部门进行深入的交换意见后综合确定的划定范围内各矿种的平均价款水平。该价款水平即反映当地经济发展状况水平,同时又具有前瞻性和指导区域矿山设置和产业布局的规划引导作用。在具体实践中表现为单位可采储量价款值的形式。

### 2.3.2 采矿权基准价款体系的组成要素

采矿权基准价款体系建设围绕明确和建立基本要素展开,依据采矿权基准价款体系建立的初步设想和设定的体系应具有的基本功能、作用,莱芜市国土资源局与矿业权评估机构经充分讨论后确定了采矿权基准价款体系所包含的基本要素,主要包括:采矿权基准价款体系的基准日;采矿权基准价款体系的矿种范围;采矿权基准价款体系的区域(或管理)

范围;采矿权基准价款体系成果的结论形式;采矿权基准价款体系成果的载体形式;采矿权基准价款成果验收;采矿权基准价款的公布实施。

### 2.3.3 采矿权基准价款体系的建立过程

采矿权基准价款体系的建立过程既有对矿业权评估过程的借鉴又有根据体系建立的基本框架进行的创新和探索,既是相关理论体系的探索过程又体现了采矿权基准价款体系与采矿权价款评估理论的不同,同时也能更准确的把握采矿权基准价款体系的内涵。

根据工作实践,各项工作的实施是一个交错进行的过程,按照工作内容或性质分为如下几个主要过程和阶段:

辖区内拟设立基准价款范围内矿山总体情况的调研;

样本矿山采矿权价款评估、初步结论测算;

矿业权出让市场历史交易资料的统计分析;

政府相关部门的沟通协调;

莱芜市国土资源局、矿业权评估机构与代表性矿山企业的座谈;

采矿权基准价款成果验收;

采矿权基准价款的公布实施。

该文以其中的两个基本过程和阶段,介绍基准价款体系的建立过程:

(1)采矿权基准价款体系中基准价款初步结论的测算过程

采矿权价款评估是本基准价款评估项目的前提和基础性工作。采矿权价款评估的过程即是基准价款结论形成的过程。根据《中国矿业权评估准则》,采矿权评估主要采用了折现现金流量法、收入权益法和可比销售法。

按照莱芜市国土资源局及评估机构评估项目组制定的工作程序和计划,3种基本矿业权评估方法的选择运用过程如下:

根据《中国矿业权评估准则》,按照所选取的评估方法的要求收集资料,选取参数,合理确定评估值。

评估人员分析、对比收益途径评估方法和市场途径评估方法对同一样本矿山评估值的差异。

以小组为单位讨论两种途径确定的样本矿山评估值的异同,确定合理性因素,剔除不合理因素。

结合收集的样本矿山交易资料、评估机构掌握

的其他地区基准价款评估情况,统计并确定评估过程中所选取参数的取值范围,用相对具有普遍性的参数替代体现个性的参数、用更为接近实际的参数代替以前年度确定的需要更新的参数。

项目总负责人召开小组成员会,按照小组确定的统一参数对收益途径评估方法确定的评估值与市场途径确定的评估值进行拟合。

各小组对修正后的评估结论按照矿种和区域等进行横向和纵向的比较分析,形成小组初步结论,由项目总负责人汇总形成基准价款初步结论。

#### (2) 采矿权基准价款体系成果验收过程

首先,采矿权基准价款体系的成果载体为采矿权基准价款评估报告,该报告不同于一般的采矿权评估报告;其次,采矿权基准价款体系的建立过程中,中介机构出具的采矿权基准价款评估报告,根据经济行为本质以及该经济行为所涉及合同关系的角度看,采矿权基准价款评估报告属于著作权中单位作品的范畴,采矿权价款评估报告属于著作权中委托作品的范畴。这使得采矿权基准价款评估报告的审查内涵远远大于一般矿业权评估报告审查的内涵。再次,采矿权基准价款评估报告审查过程除了对评估方法的适用性、评估结论的合理性、评估程序的完整合规性、相关参数选择的合法性等进行审查外,还要对基准价款体系建立程序的合理性、开展工作的充分性、调查资料和调查范围的完备性、评估方案的合理性、基准价款体系的指导性、相关结论与区域经济规划的匹配性进行审查。

综上,采矿权基准价款体系采用专家组评审验收方式,专家组成包括矿业权评估行业的经验丰富的矿业权评估师、国土资源管理部门的管理者及地质方面的专家、大型矿山企业地质部门专家、政府财政、价格、技术经济改革委员会成员等。

### 2.4 采矿权基准价款体系与采矿权价款评估的差异

矿业权评估是个新兴行业,是在落实矿业权有偿处置、满足国家确定矿业权有偿处置价款需要的过程中发展起来的中介服务业。

采矿权基准价款评估是在矿业权价款评估理论不断完善的过程中,为了深化矿产资源市场建设,实现矿产资源资产的合理配置,使有限的矿产资源发挥最大经济和社会效益,根据矿山创新管理模式的需要提出的。制定的基准价款不是具体区域、具体

矿山、具体矿种的矿业权价款的收费标准,是反映矿业权市场中矿业权价款总体水平和变化趋势、融合了当地政府在加强矿产勘查、促进矿山合理布局、控制部分矿产开采规模过快增长、提高资源利用效率和保护矿山环境等方面意图,服务于区域经济发展,为矿山管理更多依赖经济方法、靠市场之手达到矿产资源的优化配置的一系列的区域性、标准性、统一性的价款参考值。

两者的差异主要表现在以下几个方面:

(1) 矿业权评估按照评估对象的不同分为采矿权价款评估和探矿权价款评估。基准价款评估特指采矿权价款评估。

(2) 采矿权价款评估是以采矿权有偿处置为评估目的,对特定评估对象在某一时点的价值进行分析、估算并提供专业意见的服务行为和过程,因此,矿业权价款评估是矿业权价款处置过程的一个组成部分,具有微观特性、体现的是矿山管理过程中的具体问题,是单一性、有特定归属对象的个案评估。采矿权基准价款评估是对具有一定代表性的、归属某一区域的某一矿种的评估行为,其成果——采矿权基准价款是公告价款,该成果具有反映区内某一矿种的平均价款水平及变化趋势的功能,她不作为具体矿山价款的评估,更多体现的是一种事前管理方式而非矿山管理的具体事务性工作。

(3) 当前矿业权价款评估是一种法定行为。目前采矿权基准价款评估是在矿山管理模式创新大背景下,推出的一项创新管理辅助手段或新的管理形式,制定采矿权基准价款,主要是用于规范石材类矿山,特别是对小、散、不规范的露天矿点采矿权价款的评估和征收行为,为现实中差异化的采矿权价款评估和征收提供基本的、最低统一标准。因此,基准价款成果主要是一种指导和规范作用,其存在形式是一种最低标准和矿山管理的行为依据。

(4) 基准价款评估成果的价值内涵远远大于采矿权价款评估的价值内涵,采矿权价款评估的价值内涵仅局限于具体矿种、具体时点、具体的矿产特点下形成的由矿产资源所有权人——国家享有的权益价值,是一种市场即时行为,时效性特别强。采矿权基准价款则不同,既需要考虑市场因素,同时采矿权基准价款的确定还需要考虑当地政府的产业导向、矿山设置规划和资源的优化配置意图,它体现的不仅仅是一个交易的金额,更多的体现的是矿业权这

—特殊生产要素的社会经济价值。

(5) 由于采矿权价款评估与基准价款评估内涵的差异,其评估程序和评估结论的产生必然存在一定的差异,具体表现在:采矿权价款评估结论仅针对具体矿业权、执业过程符合《中国矿业权评估准则》及相关规范,就已经基本满足现有的管理规定;然而,采矿权基准价款评估过程中,矿业权评估师除了要严格按照规范对选取的区域内样本矿山的矿业权进行评估、形成具体的评估结论外,还要根据众多评估样本的汇总情况、结合收集的历年度和近期矿业权交易资料分析确定区域内具体矿种的基准价款,然后根据初步确定的基准价价值再与行业内专家、特别是当地政府部门、矿山发展规划部门进行沟通,在沟通过程中首先由评估机构对基准价款的确定过程和程序进行说明,以便相关部门对基准价款的现实合理性进行论证,然后再由当地政府部门和矿山发展规划部门结合政府规划和矿山发展规划,对基准价款未来实施的合理性进行论证,根据论证结果对确定的基准价款进行必要的修正以体现和满足政府规划和矿山发展规划需要,引导矿业权处置与经济总体发展方向、产业结构调整相向而行。经过以上两个层次的分析论证,最终以修正后的结论作为最终基准价款的结论,并形成基准价款报告,上报政府相关部门进行审核后在全市范围内实施。

另外,采矿权价款评估,有相对完善的行业规范和基本成型的理论体系。基准价款评估尚谈不上有严格操作规程和严密的基础理论。

## 2.5 采矿权基准价款结论与具体矿山价款评估结论的关系

基准价款体系中确定的基准价款不是具体矿山矿业权价款,也不是具体的收费标准,是由评估人员评估测算后确定的在当前经济条件下反映矿业权市场中矿业权价款总体水平和变化趋势的均衡值和参考值。由于评估时点、经济环境和价值内涵不完全一致,因此,具体矿山价款评估结论不必然与基准价款一致或接近。

鉴于制定基准价款属于矿产资源监督管理工作创新,相关的部门规章、管理体系尚未建立,《矿业权评估参数确定指导意见》(GMV30800-2008)部分参数已经难以全部满足现在矿业权评估的需要、可比销售法评估过程中可比因素的选择,可比因素的

量化,相关参数的权重等尚无统一操作规范,矿业权评估行业亦缺乏相关的评估技术规程,采矿基准价款确定的过程、计算过程参数的选取尚存不足之处,有待在今后工作实践中,随着相关的法规的出台和评估理论的健全而逐步完善。

## 3 结语

采矿权基准价款体系的建立,是莱芜市国土资源局在工作中为了更好的服务于矿山管理进行的探索,难免在总体设计上有疏漏的地方、工作中有不妥的地方,体系投入运行后可能遇到新的未知的情况。莱芜市国土资源局将在现有的矿山管理体系下,结合采矿权基准价款体系具体的运行情况,做进一步的完善和修正。

关于采矿权基准价款体系建立过程中各种评估方法的应用以及相关方法适用性的探讨、评估参数的选取、采矿权基准价款评估法律属性的相关探讨等基础理论性工作需要在以后的工作中不断总结、完善。

## 参考文献:

- [1] 中国矿业权评估师协会.中国矿业权评估准则[S].北京:中国大地出版社,2008.
- [2] 中国矿业权评估师协会.中国矿业权评估参数确定指导意见[S].北京:中国大地出版社,2008.
- [3] 《矿业权评估指南》修订小组.矿业权评估指南[M].北京:中国大地出版社,2004.
- [4] 杜永俊,厉运德,王忠民.论小型建材矿产的矿业权制度改革[J].山东国土资源,2003,19(1):32-33.
- [5] 亓正刚.莱芜市有偿使用矿产资源创历史最好水平[J].山东国土资源,2007,23(3):35-35.
- [6] 韩雄,胡建洲.乙类矿产采矿权价款评估存在的问题与建议[J].中国国土资源经济.2011,(8)38-40.
- [7] 袁怀雨,刘保顺,李克庆.改善矿业权价款评估方法及征收制度[J].地质与勘探.2002,38(1):58-62
- [8] 李美亮.矿业权价款征收制度研究[D].中南大学硕士论文,2009.
- [9] 潘春光,徐孟军,徐东来.一种矿山采矿权评估办法研究[J].国土资源科技管理,2008,25(6):86-90.
- [10] 胡纲.湖北省磷矿采矿权评估现状及价格体系研究[J].中国矿业,2006,15(1):38-41.
- [11] 刘卫东.新时期城市基准地价更新与应用问题研究.经济地理[J].2004,23(2):255-258.

# Study and Application of Benchmark Price System of Mineral and Resources——

## Setting Laiwu City as an Example

ZHAO Kun<sup>1</sup>, XIN Meng<sup>2</sup>, QIN Jin<sup>1</sup>, ZHANG Xianyao<sup>1</sup>

(1. Laiwu Bureau of Land and Resources, Shandong Laiwu 271100, China; 2. Shandong Dadi Mineral Resources Assessment Limited Corporation, Shandong Jinan 250014, China)

**Abstract:** In the practice of levying and managing price item of basic mining right, price difference of the mining right caused by regional conditions, market, economic situation and human factors has affected the guide characteristics of resource optimization allocation to economic development. Combining with the practices of the benchmark price evaluation of basic mining right, setting the establishment of the benchmark price system in Laiwu as an example, innovation process of benchmark price system of mining right has been studied.

**Key words:** Mining right; benchmark price; mining right evaluation