

# 矿产企业期待涉矿评估指南“合理化”

本报记者 李志

2017年6月29日,财政部和原国土资源部联合出台《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”),内容包含评估指南的适用及矿业改革等。为贯彻落实35号文,中国矿业权评估师协会于2017年10月25日发布《矿业权出让收益评估应用指南(试行)》(简称“评估指南”)。

2020年6月30日,中央全面深化改革委员会第十四次会议召开,审议通过了《国企改革三年行动方案(2020—2022年)》。该方案涉及了国企混改、国资监管体制改革等内容。结合35号文的执行,业界对评估指南的解读各持意见。

11月13日,来自自然资源部、中国地质大学、中国政法大学、中国黄金、中铝、中色紫金、中铜、山东黄金、内蒙古森工、西山煤电等单位的专家、领导齐聚北京,就“矿业权评估与矿企改革”召开座谈会(见本报11月17日报道)。参会嘉宾围绕主题,从可持续发展的角度发表见解。



## 矿业权并购问题成行业发展掣肘

中国黄金集团资源有限公司副总经理刘凤新在分享经验时称,中国黄金集团资源有限公司此前要并购一个采矿权,按矿业权评估准则评估后,价值1.8亿元,但是评估公司提示评估价值里,是不包含采矿权出让收益。根据35号文,该采矿权需要补缴采矿权出让收益。采矿权出让收益依据2017年评估指南另行评估后,参照当地公示的矿业权出让收益基准价,按“就高不就低”原则缴

纳。我们向评估机构咨询,说采矿权出让收益能评到0.8亿元左右。与出让人谈,人家说只能按1.8亿元交易,若扣除0.8亿元只剩1亿元了,还不够投资成本,所以不愿意承担矿业权出让收益的补缴义务。如果矿业权出让收益由我们公司补缴,交易价就变成了2.6亿元,不但增加了我们公司的并购成本,而且还背离了市场价值,这让我们进退两难。

现在二级市场进行矿业权

转让时,如果不补缴矿业权出让收益,行政机关就不给办理矿业权变更登记手续。评估指南与评估准则之间的矛盾如果处理不好,并购就无法实现。这不仅是我们公司面临的现实问题,而且也是国内所有的矿业权并购、矿业公司并购中都涉及到的问题。这个问题如果不解决,整个矿业权的勘察市场、开发市场、流转市场都会萎缩甚至消灭。建议尽早修订矿业权出让收益评估指南。

## 评估准则与评估指南矛盾致矿权“价值倒挂”

中国煤炭地质总局第一勘探局副局长赵振国关于矿业权转让问题发表了几点看法:第一,权益金制度没有兼顾到企业利益。我们手中的探矿权,不具备自行开发条件,在政策上有限制,我们若想转让,需要缴纳大额出让收益,一旦转让,企业自身利益就没了。第二,实践中,确实已经发现了价值倒挂情形。有一个案例,矿业权转让交易已经签订协议,但交易没有完成。后来,由于权益金制度实施,我们通过公开挂牌方式交易,挂牌价为70余亿元,但直到现在交易也没有完成。按照权益金制度要求,需要缴纳150亿—180亿矿业权出让收益,这已经超过了交易价,形成价值倒挂。第三,关于矿权评估和矿业权出让收益评估,两者之间衔接问题。矿权评估时,无法开采利用的资源,不纳入评估范围。我们遇到的就是,煤炭资源领域禁止开发利用的部分,应该不纳入。但是按矿业权出让收益的法律逻辑,所有的矿产资源都是国家所有,只要是矿区范围内的资源,全要缴纳矿业权出让收益。我们的储量是30亿吨,有17亿吨高硫煤不能开采,但是矿业权出让收益制度下,这17亿吨需要缴纳矿业权出让收益,这让企业觉得没有办法操作。

中铜矿产资源有限公司经理徐宁表示,其所在的公司正面临矿业开发的两难抉择。公司在西藏地区勘查到优质铜矿,但基于现行规定,回报率低,不能满足公司基本的利益需求,这一点,尽管已开展多次开发论证工作,仍没有得出具有可行性的结论。另外,评估机构应保持独立性,矿业评估力求做到客观性。

中色紫金矿业有限公司总工程师廖震指出,现在新疆、内蒙古等很多地方,企业不交矿业权出让收

## 对外依存度不断攀升 矿业企业发展亟须破题

中铝中州矿业有限公司副总经理王乔在发言时表示,作为中国铝业集团下属的全资子公司,中铝中州矿业公司的主要业务包括铝矿勘探、开采业务等。我国铝土矿的对外依赖程度,已经从2014年的31%,上升到2019年的65%。我们与世界著名矿业公司必和必拓交流,他们说铝土矿成本占氧化铝成本的合理区间为20%—30%,现在我们公司占到52%,这导致公司一直在盈利和亏损边缘徘徊。铝土矿的质量,2009年的时候是5.5个单位,2019年的时候下降到4.17,十年时间下降了24%。总体来看,矿业企业对外依存度越来越大,矿石成本占比越来越高,企业越来越困难。

免缓。

第二,共、伴生矿缴纳出让收益问题。共、伴生矿虽然达到工业指标,但是采矿生产过程当中,没有办法单独开采出来,也不产生经济效益,这类矿产不应该评估和征收出让收益。

第三,评估过程中老指标、新指标适用问题。评估过程当中,评估机构往往愿意采用对企业不利的指标,这种“就高不就低”的做法是不合理的。

第四,同一个矿种基准价不同省份差别非常大问题。全国90%铝土矿都在河南、贵州、广西、山西这四个省份,基准价河南明显偏高。实际上,这几年河南铝土矿开采量大幅度下降,矿石价格暴涨,氧化铝企业改用进口矿石,出让收益提高是最重要的原因之一。

第五,矿业权退出之后,出让收益退还问题。现在与土地或基本农田重叠矿业权要退出,与各种保护地和生态红线重叠矿业权要退出,退出时,政府部门说先退出,其他问题今后再讨论,但退出之后,就退出补偿问题没人管,没人赔,已收的出让收益也没人退。

第六,矿山开采过程中储量或资源负变问题。企业通过勘探

增加资源储量,要交出出让收益,但发生负变之后,没有操作政策。负变之后企业只有往外出钱,没有往回收钱的途径。

第七,关于出让收益首付比例和分期缴纳的问题。35号文规定采矿权首付出让收益20%,剩下部分在采矿权有效期内,分年度缴纳。河南省出了一个[2018]5号文,规定低于2000万案值的需一次性缴纳,案值高于2000万的首次缴纳30%,这和35号文比又增加了10%。另外剩余部分,要在采矿权有效期内缴纳,分期年限最多不超过十年,这不利于企业长期发展。

第八,35号文规定矿业权出让收益,要按照评估价值、市场基准价做就高确定。“就高不就低”首先看上去保证国家利益,但企业的挑战不言而喻,要知道是企业创造了就业、税收,所以,建议考虑一下,“就高”之后企业利益谁来保障。

第九,评估指南当中一些系数选择问题。实际操作过程当中,评估机构在系数选择上,往往“就高不就低”,这是因为背后有一个政府的手。评估机构为讨好监管部门,宁可选择置企业于不利的做法。这么做,不厚道。

## 矿业权评估与矿企改革如何实现可持续发展

北京企业法治与发展研究会矿产能源法治研究中心常务副主任曹旭升在听取发言后,总结提出几点疑问,供参会嘉宾继续讨论。1、我国低勘查程度探矿权,采用市场法和收益法评估是否合理? 2、我国服务年限超30年的矿按前30年的标准累计评估是否合理? 3、我国矿产资源储量新标准发布后还按原标准

评估是否合理? 4、我国矿业权一级出让市场与二级转让市场评估价值是否倒挂? 5、我国矿产资源边界品位和工业品位的关联变动,将会给矿业带来什么影响? 6、我国探采积极性和共、伴生矿综合利用积极性会被挫伤吗? 7、《国企改革三年行动方案2020—2022年》会不会因评估受阻?