

我国矿业权评估行业发展存在的问题及建议

孟 刚, 赵亚利, 吴韞婧, 卜小平, 王升辉

(国土资源部油气资源战略研究中心, 北京 100034)

摘 要: 本文在总结我国矿业权评估制度建设历程的基础上, 分析了当前我国矿业权评估行业发展存在的主要问题。针对这些问题, 并根据改革的进度和矿业权评估行业发展的需要, 提出了加强矿业权评估理论研究, 重新界定“矿业权价款”内涵, 加强行业自律管理, 提高矿业权评估监督管理水平, 提高评估机构准入条件和内部管控能力, 加强矿业权评估执业队伍建设, 修改、完善矿业权评估准则等建议。

关键词: 资源储量; 矿业权; 评估; 建议

中图分类号: F407.1 文献标识码: A 文章编号: 1004-4051(2014)10-0039-05

Problems and suggestions in the development of mining rights evaluation industry in China

MENG Gang, ZHAO Ya-li, WU Yun-jing, BO Xiao-ping, WANG Sheng-hui

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

Abstract: This paper was based on the summary of mining rights evaluation system construction in China, analysis of the current main problems in the development of mining rights evaluation industry in our country. In view of these problems, and based on the progress of the reform and development needs of the mining rights evaluation industry, put forward to strengthen mining right appraisal theory research, establishing “the price of mining rights” connotation, improve the ability of the supervision and administration of mining rights assessment, strengthening industry self-discipline management, improve the appraisal institutions access conditions and internal control ability, strengthening the construction of mining right evaluation practice team, modify, improve the mining rights assessment criteria such as suggestions.

Key words: mineral resources; mining rights; evaluation; suggestion

新中国成立后, 我国实行矿产资源国家所有的制度, 对矿产资源的勘查、开发利用进行统一规划, 按国民经济发展需要进行有计划的开采, 没有设置矿业权, 没有建立系统的管理体系来对矿产资源的勘查、开采活动进行科学管理。直到 20 世纪末才设置了矿业权, 建立了矿业权管理系统, 对矿产资源的勘查、开采活动进行了规范, 分别设置了探矿权和采矿权。同时, 将矿业权的设置由“行政划拨”变为“有偿使用”, 保护了国家和其它矿业权人作为特殊的民事投资主体的利益不受损失。随着国家实行探矿权、采矿权(统称矿业权)有偿取得制度, 并可以依法

进行出让和转让, 催生了矿业权评估行业的建立和发展。经过十多年的不断发展和完善, 矿业权评估行业已建立了比较完善的行政监督管理和自律管理体系。

1 我国矿业权评估行业发展历史沿革

1.1 矿业权评估管理法律地位的确定

1996 年 8 月 29 日第八届全国人民代表大会第二十一次会议通过《关于修订〈中华人民共和国矿产资源法〉的决定》, 修改后的《中华人民共和国矿产资源法》规定“国家实行探矿权、采矿权有偿取得制度”。

1998 年, 国务院发布了《矿产资源勘查区块登记管理办法》(国务院令 240 号)、《矿产资源开采登记管理办法》(国务院令 241 号)和《探矿权采矿权转让管理办法》(国务院令 242 号)等三个法规。法规规定: “申请国家出资勘查并已经探明矿产地的矿业权的采矿权人, 申请人除依照规定缴纳矿业权

收稿日期: 2014-02-03

作者简介: 孟刚(1974—), 男, 博士, 国土资源部油气资源战略研究中心副研究员, 主要从事矿产资源储量管理和矿产资源经济研究。
E-mail: 66558948@163.com。

使用费外,还应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的矿业权价款”。“国家出资勘查形成的矿业权价款,由国务院地质矿产主管部门会同国务院国有资产管理部门认定的评估机构进行评估;“转让国家出资勘查所形成的矿业权的,必须进行评估。从此建立了矿业权登记、流转的管理制度,矿业权评估行业正式诞生了。

1.2 矿业权评估机构及评估师资格管理的建立

1999年,国土资源部发布实施的《探矿权采矿权评估管理暂行办法》(国土资发[1999]75号)对矿业权评估的基本原则、程序、依据、评估报告的主要内容、评估机构的责任及评估结果确认的程序等都做出了具体规定。2000年,国土资源部发布实施的《探矿权采矿权评估资格管理暂行办法》(国土资发[2000]302号)对矿业权评估机构的业务范围、资格条件、权力和义务,以及相关责任等做出了规定。这是建立中国矿业权评估制度和矿业权评估市场框架的两个基础性重要文件。

2000年,国家人事部和国土资源部共同制定发布的《矿业权评估师执业资格制度暂行规定》(人发[2000]82号)规定,“矿业权评估师执业资格须通过考试获得。考试实行全国统一大纲、统一命题、统一组织的办法,原则上每两年举行一次。”“矿业权评估师执业实行注册登记制度,国土资源部为矿业权评估师的注册管理机构。”2003年,矿业权评估师成为国务院设置的六类资产评估专业资格之一。

1.3 矿业权评估师队伍的建设

2001年,国土资源部委托吉林大学和地质大学(武汉)承办全国矿业权评估师执业资格考试和每年一次的矿业权评估师后续教育培训工作。2001年、2002年、2005年、2007年、2009年和2012年先后举行了6次矿业权评估师执业资格考试。截止到2013年2月,共有791人考试合格获得矿业权评估师执业资格,其中668人已经在评估机构注册执业,现有矿业权评估机构113家。

1.4 矿业权评估行业自律管理的落实

2006年3月,中国矿业权评估师协会成立,同年8月,国土资源部将其负责的行业管理职能全部移交至中国矿业权评估师协会(国土资发[2006]539号),从此矿业权评估行业管理和行政管理分离,建立了较完善的矿业权评估管理体系,这标志着我国矿业权评估行业进入行业自律管理与政府监督管理的新阶段。自成立至今,中国矿业权评估师协会制定了协会内部管理和行业基础性制度、资质资格管理类制度、自律管理类制度。

1.5 矿业权评估准则体系的建立

1999年,国土资源部组织编写了第一本《探矿权采矿权评估方法指南》,为矿业权评估执业提供了基本指导意见。由于当时矿业权评估的理论和方法才刚刚起步,2001年和2004年又分两次对《矿业权评估指南》进行了修编,完善了矿业权评估理论和方法体系,有效的指导矿业权评估师进行评估执业。

中国矿业权评估师协会自2006年成立以来,具体负责组织实施中国矿业权评估准则体系建设,组织编写了《中国矿业权评估准则》。通过多次研讨、论证,分别于2008年8月正式发布实施了第一批九项准则,2011年1月发布实施了第二批八项准则。

1.6 矿业权评估管理制度的完善和发展

为进一步规范矿业权评估管理,促进矿业权评估行业健康发展,2008年国土资源部印发了《矿业权评估管理办法(试行)》(国土资发[2008]174号)、《国土资源部关于规范矿业权出让评估委托有关事项的通知》(国土资发[2008]181号)、《国土资源部关于规范矿业权评估报告备案有关事项的通知》(国土资发[2008]182号)等三个规范性文件,2011年部又印发了《国土资源部关于加强矿业权评估行业管理的通知》(国土资发[2011]40号)。上述相关文件进一步明确了国土资源部是全国矿业权评估行政主管部门,中国矿业权评估师协会是行业自律管理组织;明确了矿业权评估师、矿业权评估机构的取得、执业和日常管理要求;明确了矿业权评估的监督管理职责;规范了评估委托和评估报告备案等有关事项;明确了矿业权评估活动监督的属地化管理;建立了评估活动备案制度等。

2 我国矿业权评估行业发展存在的主要问题

矿业权评估行业经过十多年的不断发展,已初步建立了比较完善的矿业权评估管理制度和矿业权评估准则体系,基本涵盖了矿业权评估管理制度的各个方面,维护了矿业权评估市场的公平、公正、公开,促进了矿业权评估行业健康发展。由于我国矿业权评估是一个新兴行业,在其快速发展过程中还存在一些问题,主要表现在以下几个方面。

2.1 实践中突破了“矿业权价款”的概念,对矿业权价款的认识产生混乱

“矿业权价款”一词源于国务院第240号令第十三条和第241号令第十条规定,凡申请国家出资勘查并已经探明矿产地的区块的探矿权或探明矿产地的采矿权的,探矿权或采矿权申请人除依照规定缴纳探矿权或采矿权使用费外,还应当缴纳经评估确认的国家出资勘查形成的探矿权或采矿权价款。矿

业权价款包括三个法定要件,三者缺一不可。一是国家出资勘查;二是已经探明的矿产地的区块或矿产地;三是经评估确认。“价款”的法律意义是严格区别于(探矿权或采矿权)使用费、矿产资源补偿费和资源税的,国家收缴价款目的是考虑在社会主义市场经济条件下,为切实保护中央政府在传统的计划经济体制时期作为特殊的民事投资主体,投入近千亿元地勘费用探明的大量矿产地和形成的矿产资源资产不被流失,维护国家作为投资者的权益。

但是,实践中部分省、市、自治区明显突破了“矿业权价款”的概念,搭乘“矿业权价款”的便车,在空白地的矿业权出让过程中,使原本不需缴纳探矿权、采矿权价款的矿业权,或国家虽投资做过地质工作,但未达到矿产地标准的矿业权也要缴纳矿业权价款。这样不但将矿业权价款泛化使用,而且还错误的将矿业权人缴纳矿业权价款的行为等同于矿业权人向国家购买矿产资源资产,将矿业权价款与矿产资源资产的概念混淆,误导矿业权人及其他相关当事人对矿业权的认识和使用,严重违反了《矿产资源法》。

2.2 主管部门的监督管理无法全面到位,行政监管能力不足

目前,全国多数行业存在着“重审批、轻监管”的现象,矿业权评估行业也不例外,部、省两级国土资源主管部门对矿业权评估的监督管理体系不健全,管理方式和管理手段不强,管理效率不高,对矿业权评估机构的执业行为监管不及时。近几年来,未对矿业权评估执业、评估报告的备案进行过系统检查。多数省份表示,省级国土资源主管部门在矿业权评估方面的角色基本上只是矿业权评估业务的主要用户之一,对在本省区域内进行矿业权评估执业的评估机构缺乏监督管理,未能实施有效的行政监督管理。

同时,矿业权评估是又一项专业性较强、专业跨度较大的综合性工作,它涵盖了地质矿产、采选加工技术、经济、法律等多个专业领域,而国土资源行政主管部门工作人员的专业能力与矿业权评估监督管理工作的需要还有一定的差距。同时,国土资源行政主管部门的监督管理的手段不强,监督管理水平还比较差,难以胜任行政监督管理工作,造成评估执业监督管理无法全面到位。

2.3 行业自律组织建立时间不长,行业自律管理有待加强

虽然行业自律组织—中国矿业权评估师协会已经建立,也开展了大量工作,行业自律管理制度建设取得积极进展,但由于行业自律组织建立时间不长,协会人员较少,行业自律管理经验不足,行业内基础

性的数据库系统建设滞后,部分监督管理制度和机制尚未完全建立和落实。

目前我国的矿业权评估行业的自律监管力度还不是很强,检查工作的力度和全面性还有待提高。特别是在诚信档案的建设和管理,诚信档案的社会公开,评估机构的分级管理,评估人员执业诚信道德评比,评估机构的退出机制建设,以及对评估机构执业服务考核等方面,缺乏相应有效的管理制度和具体措施,行业自律管理的职能未能充分发挥。

2.4 矿业权评估机构规模较小,评估机构内部管理有待加强

目前,我国现有矿业权评估机构 113 家,注册执业矿业权评估师 668 人,平均每个机构还不到 6 人,评估机构的规模普遍较小。造成目前我国评估机构的规模较小主要原因有五个方面,一是我国矿业权评估行业发展时间较短,还处在发展壮大阶段;二是我国评估机构注册门槛较低,一个评估机构仅需 3 名矿业权评估师就可成立,对相关专业人员配置要求不高,各专业至少有一名本科学历的从业人员即可;三是目前我国推行的摇号遴选评估机构的管理制度,不利于评估机构的发展壮大,反而是有的评估机构为了提高中签机率,把原有的评估机构一分为二。四是我国矿业权评估机构未实行分类分级管理制度,所有的评估机构不论规模大小,其执业范围都是一样的,评估机构为了经营成本的最小化和利润的最大化,也不利于评估机构的规模壮大。五是评估师队伍建设滞后,评估师考试报名门槛很高,考试间隔较长,考试合格条件较高,造成报名参考的人员较少,考试合格的人员更少,历经十余年的发展,全国矿业权评估师的数量还不足 800 人,这与矿业权评估行业的发展极不相称。

虽然评估机构内部管理体系已基本健全,相应的管理制度也已基本建立。但只有少数规模较大的、管理较为规范的机构能够执行相应的管理制度,对评估师的执业行为进行有效控制,有效避免执业风险事故的发生。而其它规模较小的机构则把主要的精力都用于机构的生存和发展上,对评估师的执业行为和评估机构存在的执业风险难以进行有效监控,形成潜在的隐患,威胁到整个矿业权评估行业的健康发展。

2.5 矿业权评估机构专业人员构成不合理,人员素质参差不齐

评估从业人员较少,专业构成不合理,难以满足矿业权评估业务的要求。目前,矿业权评估机构从业人员的所学专业主要集中在地质和财会专业,约

占总人数的64%，而采矿、选矿和法律专业从业人员仅占36%左右，平均每个评估机构拥有采矿(1.8人)、选矿(1.4人)和法律(1.2人)专业人数全部在2人以下。这种专业配置的不均衡对评估执业的质量影响较大，造成评估执业水平不高，评估结果公信力不强，对矿业权评估行业的健康发展形成了较大的制约。

矿业权评估从业人员素质参差不齐，水平相差较大，部分评估人员专业能力不强，从业时间较短，实践经验较少，人员流动性较大，难以胜任矿业权评估业务工作，导致矿业权评估报告的整体质量不高，差错率较大，严重影响了矿业权评估行业的公信力。

2.6 矿业权评估理论和方法的研究不足，评估准则体系尚不完善

现行的矿业权评估理论和方法是多年以前形成的，虽然经过逐步修改和完善，但是还有许多不足之处，还存在着一定的局限性，无法满足矿业权评估业务发展的需要。特别是对矿业权价值等基本概念的认识还存在着一些差异，对其内涵和外延认识还存在着一些争议，导致矿业权评估计算模型精度不高，评估计算方法科学性不强，评估应考虑的各种因素不充分等。

虽然经过多年的不断发展，矿业权评估准则体系已基本建立，目前已分两批共公布了17项评估准则，能够基本满足矿业权评估业务的需要。但是，通过评估实践应用，发现现有的评估准则还存在许多不足之处，难以适应矿业权评估业务发展的需要，亟需修改完善，以提高评估准则的适应性和使用性，维护矿业权评估的权威性和客观公正性。同时，还需要补充剩余的8项矿业权评估准则，如目前急需对矿产资源压覆、矿业权抵押、矿业权拍卖和司法仲裁等相关评估业务进行规范，以促进相关评估业务的发展。

3 政策建议

矿业权评估是实现矿产资源价值货币化的一个必要的手段，是矿产资源储量资产化的一个重要的过程，应当以矿业权评估业务的市场需求为主导，通过不断改革和创新，来积极的适应矿业权评估行业的未来发展。

3.1 尽快重新界定“矿业权价款”内涵，规范矿业权价款缴纳行为

建立矿产资源国家所有权益与勘查投资权益分体运行机制；准确划分国家所有权益与勘查投资权益；调整国家所有权益和勘查投资权益的处置方式。对拓展的价款内涵给予重新界定，从源头上规范矿

业权价款缴纳行为，即不能使矿业权价款概念泛化，又要确保国家作为矿产资源勘查投资人的权益，在全国实现统一、规范的矿业权价款管理制度。同时，进一步明确矿业权价款与矿产资源资产的概念，明确国家对矿产资源的所有权和矿业权人对矿业权的使用、收益权，以及国家和矿业权人二者之间的关系，以提高矿产资源综合开发利用的水平，促进矿业经济健康发展。

3.2 进一步提高矿业权评估监督管理能力

应进一步明确部、省两级国土资源主管部门在矿业权评估方面的行政监督管理的职责，彻底理顺部、省两级国土资源主管部门的行政监督管理关系，建立部、省两级行政监督管理体系，实行部、省两级联动管理的方式。补充完善相关管理制度，强化行政管理手段，充分利用现代网络和科技手段，建立全国矿业权评估网络监督管理系统，创新管理方式，共享信息，实现对全国执业的各矿业权评估机构和矿业权评估师的执业行为进行有效的监控，进一步提高矿业权评估监督管理能力和管理效率。同时，各级国土资源主管部门应进一步提高对矿业权评估工作重要性的认识，高度重视矿业权评估管理工作，选拔、配备能够胜任矿业权评估管理的专业人才充实管理队伍，加强对矿业权评估管理人员的技术培训工作，提高管理人员的业务水平，以满足矿业权评估管理工作的需要。

3.3 进一步加强行业自律管理

进一步完善矿业权评估行业自律管理制度，加强对矿业权评估机构和评估师的执业注册、执业行为、教育培训和对外咨询服务等相关制度建设。建立健全惩戒体制，提高惩戒力度。构建以矿业权评估机构和矿业权评估师为核心的行业管理数据库，对矿业权评估行业进行有效监控。通过数据库的建设，建立矿业权评估师和评估机构的诚信建设考评体系和矿业权评估参数体系。建立评估争议仲裁机制，使得评估报告争议能够得以客观、公正的处理，提高评估行业公信力。建立矿业权评估机构进行分类分级制度，确定各评估机构的类别、级别，实现评估机构分级的动态管理。建立矿业权评估师和评估机构有序退出机制，使得矿业权评估师和评估机构可进可退，净化执业环境，提高社会公众对矿业权评估机构和评估师的认知能力和认可度。

3.4 不断提高评估机构准入条件和内部管控能力

根据《关于经济鉴证类社会中介机构与政府部门实行脱钩改制的意见》(国办发[2000]51号)的要求，借鉴资产评估、土地估价、房地产估价等相关评

估行业评估机构的准入条件,并结合矿业权评估行业未来发展的需要,对矿业权评估机构的准入条件进行相应的修订,同时提高其它矿业权评估从业人员专业胜任能力的要求,进一步规范矿业权评估机构的分支机构的设立和执业行为,做大做强评估机构。建立矿业权评估机构分类分级管理制度,根据评估机构的工作业绩、人员管理、风险管理、技术质量管理、档案管理、注册资本等方面的实际情况,确定现有评估机构的资质等级。按照评估机构资质等级要求,规范评估机构的执业范围。加强对评估机构内部管控制度建设和评估报告的质量检查,建立评估机构资质降级和退出制度,促进评估机构不断提高内部管理体系的运行效果。

3.5 加强矿业权评估执业队伍建设

修改完善评估机构执业人员专业设置条件,提高矿业权评估机构各专业人员的最低配置要求,保证评估执业人员专业的全面性,逐步改善评估队伍专业结构,满足矿业权评估工作需要。加强评估执业人员培训和后续教育,紧跟矿业权评估市场需求和发展要求,为评估执业人员及时培训相关业务领域所需要的评估技能,提高评估执业人员的综合素质和业务能力。根据二级市场需要和特点,有针对性的开展业务培训,增强评估执业人员的适应能力,不断提高执业水平和服务质量。

3.6 修改和完善矿业权评估准则,建立统一标准的质量评价体系

加强矿业权评估理论和方法的研究工作,进一步完善现有的评估理论,以适应矿业权评估行业发展的需要。对现行的矿业权评估准则进行修改完善,继续推出新的评估规范、指南和指导意见,不断完善整个矿业权评估准则体系。通过构建矿业权评估准则动态修订、发布机制,来提高矿业权评估准则的适应性和使用性,使之能够适应未来矿业权评估业务发展的需要。特别是矿业权评估参数体系的动态修订、发布机制,对提高矿业权评估参数选取的合理性,提高矿业权评估报告的公信力起到不可替代的作用。

依据《中国矿业权评估准则》和其它相关规范标

准,制定矿业权评估报告的评价标准,明确合法性、合规性和合理性的审查范围及审查标准,完善评估报告的质量评价体系。使得矿业权评估报告的审查、评价有一个统一的依据和规范,可以有效避免审查人的认知差异,使得评估报告的评价更加客观、公正、合理。

4 结语

在我国,矿业权评估行业经过十多年的发展已日趋成熟,已建立了比较完善的管理制度和准则体系,基本涵盖了矿业权评估行政监督管理和行业自律管理的各个方面,有效的维护了矿业权评估市场的公平、公正、公开。但是,它终究还是一个新兴的行业,正处于快速发展时期,在其发展过程中存在一些问题也是必然的,要勇于面对这些问题,要在发展的过程中逐步加以解决。通过加强行政监督管理力度和行业自律管理水平,来不断规范矿业权评估执业行为,促进矿业权评估队伍的发展和建设,以满足矿业经济发展的需要。

参考文献

- [1] 国土资源部矿产资源储量司. 矿业权评估管理制度执行情况的调研报告[R]. 2012.
- [2] 国土资源部油气资源战略研究中心. 矿业权评估管理与数据库建设研究报告[R]. 2012.
- [3] 国土资源部油气资源战略研究中心. 矿业权评估管理办法研究报告[R]. 2013.
- [4] 中国矿业权评估师协会. 关于二〇一一年度矿业权评估机构年检工作情况的报告[R]. 2012.
- [5] 邢新田. 关于矿业权价款的理论思考[J]. 中国国土资源经济, 2013, (2): 4-9.
- [6] 刘育民. 采矿权价款与采矿权价值若干问题的讨论[J]. 中国矿业, 2009, 18(10): 45-47.
- [7] 赵亚利, 王升辉, 卜小平, 孟刚. 对我国矿业权价款评估管理现状分析与对策建议[J]. 工业技术经济, 2010(9): 51-53.
- [8] 黄先芳. 关于矿业权市场和矿业权评估中几个问题的探讨[J]. 矿业快报, 2003(3): 1-4.
- [9] 肖荣阁, 王淑丽, 石晓琛, 等. 矿产资源评价与矿业权评估[J]. 资源与产业, 2009(6): 38-43.
- [10] 仲伟志, 曾绍金. 矿业权评估指南[M]. 北京: 中国大地出版社, 2004.