

国家社科基金重大项目“我国自然资源
资本化及其对应市场建设研究”

工作简报

济南大学绿色发展研究院主办

2016年第3期

【文献摘编】

试论矿产资源的资源、资产与资本一体化管理

刘欣

我国长期沿用以“发证、收费、监督”为主要内容、偏重行政手段的矿产资源管理制度和管理模式。近年来，虽经实施政府机构改革、推行资源分类分级管理和有偿使用制度等措施，基本形成了矿产资源集中统一管理的格局和矿业权为核心的管理制度体系，但现行矿产资源管理体制、机制和法制仍然存在不少不适应市场经济发展要求、不利于实现资源保护和合理利用管理目标的问题，必须借鉴矿业发达国家的实践经验，在提升矿产资源开发利用监管水平的同时，建立完善矿业权市场和矿业资本市场，全面实施矿产资源的资源、资产和资本的一体化管理，通过

生产要素的多元化和市场流动性机制来实现最佳的经济效益和社会效益。

资源、资产与资本的概念及相关关系

全面准确地理解资源、财产、资产和资本等概念特别是它们之间的相互关系，既应遵循和尊重其原义，又要注意结合所适用的对象和范围以及现代社会发展的规律，当然也有必要借鉴当代经济学包括会计学的基本原理，但不宜完全照搬或套用其规定。

资产应当是国家或企业、个人所有的具有价值、能够通过使用或者生产经营获得收益、包括权利在内的有形财产和无形财产，其主要特征是能够给所有者带来收益。只有既稀缺同时又具有明确所有者的自然资源才可能转化为自然资源资产。

根据会计学理论，资产与资本的定义及内涵尽管明显有别，如资产分别由经营者即企业所有，而资本则属于企业所有者，但二者在本质上却有着历史性的渊源和关联，即资本的抽象性与资产的具体化特征之间有着相互转化的关系；所不同的是，相对于初创时期的资本，无非是当代资本和资产出现了货币化的价值表现形式，并且资产与资本之间由单向转化变成了双向互动关系。当然，按照秘鲁学者索托的观点，二者的所有权性质更加明晰，由此使资本化运作更加顺畅，这也正是市场经济理论的基本特征和要求。

资产和资本都能够投入生产经营过程中担当生产要素，但由于资产更注重物或者财产的实体和形态，而资本更侧重于物或者财产所内含的价值，因此，资产的表现形式是外在而直接且具有

多样性，而资本则是通过货币或者股权等可进行经济价值计量的形式、以增值营利为目标并往往以单一的投资方式体现出来。

资源资产化和资本化的含义及二者关系

所谓矿产资源的资产化，是指矿产资源通过依法取得并行使矿业权，使特定的矿产资源进入市场，通过开发利用活动产出并销售矿产品获取收益，或者通过矿业权的转让等方式获取收益。矿产资源的资本化则是指不直接经营矿产资源勘查开发和矿业权运作，而是通过矿产勘查风险投资和融资、企业改制重组或兼并、股权移转、期货交易等方式进行投资或者融资，间接地控制矿业权或者对矿业权施加影响从而获利的过程，其实质是以矿产资源的价值为基础，实现资本的流通和价值的增值。当然，这一过程与矿产资源的开发利用应当是一致但不一定是同步的。这既是市场经济机制运行的通行做法，也是在经济全球化的背景下投资多元化、社会分工专业化特征在矿业领域的体现，对于降低矿产资源勘查开发风险、促进矿业良性发展具有重要意义。

严格来讲，矿产资源的资产化和资本化都是以矿产资源的价值为基础，并以矿业权的流转为核心，因此二者具有很多的相似性和一致性，都是通过矿业权的变动来实现获得收益的目标，但资产化与资本化之间的区别在于前者主要着眼于矿业权本身及其所涉及的矿产资源的开发利用活动，而后者则通过矿业权的投资、融资或者股权的变动间接地对矿业权和矿产资源开发利用活动施加影响。

实现矿产资源的资源、资产与资本一体化管理途径

实现矿产资源的资源、资产和资本一体化管理，是对传统的微观直接型资源管理体制、机制和方式进行的重大变革和创新，首先要解决体制性难题，清除制度性障碍，并从管理内容、管理职能和机构人员等方面进行必要调整。

实行投资权与勘查开采权利分开制度

根据《物权法》的有关规定，矿业权首先是一种物权和财产权，这种财产权的形成主要取决于资本投入即投资，然后才能够通过生产经营或者流通获取收益。“资本为王”的市场经济原则以及《公司法》关于“揭开公司的面纱”的理论，说明投资权与所有权是一致的。《矿产资源勘查区块登记管理办法》第五条也规定：“勘查出资人为探矿权申请人。”但是，现行《矿产资源法》以及《矿产资源开采登记管理办法》和《探矿权采矿权转让管理办法》等法律法规均规定采矿权人须为投资人与开采者二位一体，这种固化的资质要求显然是对计划经济体制下各类企业所有权、经营权不分、“大一统”式结构特征的延续和保留，有悖于现代市场经济的基本规则，加大了矿业投资成本，从而催生出大批规避法律、名实不符的矿山企业，采矿权投资人和生产经营者并非统一体，而是通过合作协议方式联结起来的利益共同体。这在中小企业中的表现尤为突出。

而且，由于现行法律法规规定矿业权转让的受让方也应具有矿产勘查、开采的资质，导致一些只具有资本优势的私营企业和自然人规避法定程序转而进行私下交易，从而助长了倒卖矿权行为。

因此，应对相应法律法规进行修改，实行投资权与勘查权、开采权分开，从根本上实现投资权（所有权）和收益权与经营权（开采权）分开，严厉查处非法转让矿业权行为，对矿业权转让行为按超率累进税率征收交易税，以利于完善矿山企业治理结构，做到权责明晰、健康发展，也有利于矿业权市场规范有序和资源开发利用的有效监管。

深化矿产资源有偿使用制度改革

从理论上讲，采矿权人占有和支配国家所有的矿产资源，应当支付相应的对价，但实践中存在不少问题和争议。矿业权价款的本义是对现有矿业权人对当年国家出资勘查投入给予合理补偿，在实际操作过程中却逐渐演化为矿业权的价值补偿，而且不少地方违背规律，对探矿权、采矿权无论是否由国家出资勘查，一律要求企业缴纳价款，加之高额价款缴纳的时间偏紧，加重了企业的负担。其中部分国有企业和地质勘查单位通过矿业权协议出让和转增国家资本金等政策倾斜，在很大程度上规避和减轻了价款缴纳义务，这在客观上形成了新的不平等竞争。

为此，应当结合矿产资源潜力评价、矿业权核查和矿产资源利用现状调查等工作，通过对储量登记、地质资料和地勘队伍勘查成果登记档案的核查，对历史上国家所做的勘查工作和勘查投入以及相关政策规定进行全面清理。对无偿或者低价占有国家投资形成的地质成果的要进行重新评估和资产化处置，以合理方式进行追偿；逐步取消国有企业和地勘单位享受的超国民待遇政策，除非涉及国计民生的重大开发建设项目，原则上应防止出现不利于保护国有资源权益、维护市场正常竞争秩序的政策和管理

行为。在此基础上，对探矿权、采矿权出让规定进行调整：对未做过勘查工作的空白矿产地，以及探矿权人自行勘查的，一律不再收取价款；对已经缴纳探矿权价款的，在转为采矿权后，不再重复性收取采矿权价款或者收取两者之间的差价。同时，有关部门要结合有偿使用制度改革对矿产资源开发相关税费进行统筹调整和设计，合理调整矿山企业税费负担水平，企业要负担生态环境整治费用，适应提高矿产资源补偿费费率探矿权、采矿权使用费征收标准，充分体现国家资源性资产收益权，规范各种费款的不当减免。

保护投资人的资本权利

矿产勘查活动是以资本为核心并以追求增值为目的开展的，国家遵循“谁投资，谁受益”的原则，依法保护投资者的合法权益，受聘从事具体勘查工作的地勘单位按照与投资者即探矿权人签订的协议进行施工并获得劳务报酬，这是发展市场经济的基本要求。但是有专家提出以技术劳务分享资本收益的主张，并用“勘查工作取得的地质成果属于知识产权”加以佐证。这显然需作具体分析。多数知识产权的保护对象如作品、专利技术和商标等，主要是依靠智力劳动、科学技术等主观因素创造的；而地质资料及其所代表的地质找矿成果则是通过风险投资、钻探实验劳动、理论研究分析以及技术设备等多种因素综合作用的结果，反映的是尚未为人们所认知的地质现象等客观存在以及一定的地质规律，就个体或者特定区域而言具有独创性、新颖性和识别性并凸显其实用性，在总体上则常呈现出找矿的规律性和反复性。这与知识产权的创新性基本特征有着明显差别。而且由于矿产勘查活

动存在巨大的风险性，往往资本因素发挥的作用远大于智力因素，只不过最终都凝结为智力成果。因此，如果投资者即探矿权人为了调动勘查施工人员的积极性，同意其以专业技术成果入股，或者同意分享一定比例的收益，当属正常理解；如果将他人出资、自己出力勘查取得的成果视为自己的知识产权，那是不能成立的。

建立统一、开放、竞争、有序的矿业权有形市场和信息网络平台

一是健全矿业权转让法律法规，按照投资权和勘查、开采权利分开以及促进资源合理开发利用、保护国有权益、鼓励资本流动等原则，对矿业权转让、受让主体以及转让条件和程序进行细化和补充。

二是清理勘查开采行为，严厉查处非法转让矿业权行为，尤其是对未完成最低勘查投入、圈而不探的探矿权人进行依法查处直至吊销探矿权。同时完善管理制度，建立定期区块退出机制，对矿业权转让行为按超率累进税率征收交易税，以防出现勘查投机和矿业权炒卖等问题。

三是规范矿业权市场，完善包括矿业权信息披露、矿业权评估、矿业权交易、矿业权流转备案登记和市场监管等内容的交易规则，减少行政干预，突出市场服务功能，保护市场参与各方的利益，使矿业权人和投资者之间能够在公开、公平、公正的市场环境中进行自由交易。

四是逐步建立全国统一、公开的矿业权出让、转让有形市场和与之配套的矿业权审批及信息服务网络平台，便于管理部门全

面及时把握各地矿业权登记、变动、合法有效等情况，包括管理相对人在内的社会公众能够获取矿业权及矿业权人基本情况，查询或者发布矿业权转让信息等，从而有效实现国家对矿产资源实施动态监管和有效调控的目标。

建立资本市场和风险勘查机制

发育的资本市场是开展商业性勘查工作的重要保证。矿产资源勘查开发是一项投资大、周期长、风险高的产业，要建立勘查开发的顺畅进入和自由退出机制，必须得到资本市场的有力支撑。目前，我国矿业资本市场尚未形成，现行法律法规对企业申请上市融资的要求过高，勘查开发企业很难达到境外上市融资的标准。随着经济体制转轨，我国正在形成国家出资勘查转向商业性勘查为主、国家投资为辅的矿产勘查模式，借鉴国外成功经验，通过资本市场进行融资既可以使勘查项目得到所需的资金，也有利于控制风险，因而成为必然选择。

目前，应对作为国际矿业资本市场的运行模式进行研究分析，一是利用国内外金融机构期望促进金融产品与矿业结合的有利时机，建立合作关系，提供信贷支持。二是以矿业项目为基础，发挥投资公司的优势，开展多种形式的资本技术结合与合作。三是充分考虑矿业特点，降低矿业公司和地勘单位上市融资的门槛，以中央地质勘查基金为基础，大力培育发展我国矿业资本市场，加快经营性地勘单位企业化进程，在对国内各类矿山企业或者矿业公司进行整合、规范的基础上，探索建立风险勘查创业板块，支持符合条件的勘查开发企业到国内外市场融资。

为此，要制定相对宽松的矿业上市规则和与矿业权相关的股权转让备案制度，完善矿业权抵押担保和评估制度，探索实施矿业权保险和以矿业权未来收益为基础的证券化制度以及期货交易制度，从而形成“多元投资，风险共担，权益共享”的模式，为筹措勘查资金、降低和控制风险、保证矿产勘查开发项目顺利运作并推进矿业资本的社会化开通良性发展的道路。

国土资源主管部门应当尽快实现从资源管理向实物性的资源管理、权利性的资产管理和价值性的资本管理有机结合、良性互动的一体化管理模式转变，以矿业开发的健康发展吸引和支撑资源资产的市场流转与资本的有效投入，以资源资产的合理有序流转和资本的多元化运作转化为促进矿业实体经济发展的持久动力。在三者转化互动的过程中，必然促使资源管理部门扩大视野和张力，实现职能的正常延伸与扩展：国土资源主管部门将不仅是一个单纯的通过矿业权审批配置资源的部门，也是一个依法行政、对矿产资源开发利用实施监督管理的部门，还是一个对具有巨大价值的国有资源资产进行运营和维护产权市场健康运行、实现保值增值目标负有职责的经济管理部门，此外又是一个与工业、商贸密切相关、主导资源在国内和国外两个市场、参与实体和虚拟两类经济运行的宏观调控部门。

新时期的矿产资源管理，任重而道远。只有立足资源国情，把握经济规律，进一步解放思想、改革创新，尽早实施资源、资产与资本的一体化管理，才能构建保障和促进科学发展的新机制，使矿产资源管理水平得到全面提升。

（王文倩摘编自 2010 年 5 月 21 日《中国国土资源报》）

【文献摘编】

如何理解矿产“资源、资产、资本一体化”

仲伟志

树立矿产“资源、资产、资本一体化”是国土资源部立足国土资源管理实际，着眼形势发展需要提出的新理念。三资的核心是资产化，资产化的关键是要搞清资产化的对象究竟是资源所有权还是资源使用权，或者说资源本身还是资源的用益物权，两者不同，且差异巨大。笔者的理解是：“任何单位和个人不能取得所有权”的自然资源，政府不得以资源形式出卖，企业也不能以资产形式上市转卖，因此，只能以财产形式存在，不能资产化；可以资产化的是其使用权即用益物权，用益物权作为一种经营性资产，既可以依法出让，也可以依法上市转让。

对资源、资产、资本内涵的理解

资源的通俗解释是资财之源。资财可以解析为财产和资产。财产通常解释是我们可以使用、支配、处置，拥有所有权的全部物质财富。

“资产”在1992年财政部发布的《企业会计准则》中，定义为“是企业拥有或者控制的能以货币计量的经济资源，包括各种财产、债权和其他权利。”2001年国务院发布的《企业财务会计报告条例》对资产进行了重新定义：“资产，是指过去的交易、事项形成并由企业拥有或控制的资源，该资源预期会给企业带来经济利益。”《国际会计准则》在框架中将资产定义为“资

产是指作为以往事项的结果而由企业控制的可望向企业流入未来经济利益的资源”。国内外对于资产特点的基本共识是：第一，资产能够给企业带来经济利益；第二，资产都是为企业所拥有的，或者即使不为企业所拥有，但也是企业所控制的；第三，资产都是企业在过去发生的交易、事项中获得的，企业预期在未来发生的交易或者事项不形成资产。由此可见，资产是财产的重要组成部分，但是财产不一定全是资产，资产只是可以投入经营活动并为我们带来收益的那部分财产。资产的来源包括自然人、法人、国家。

资本是资产中最活跃的组成部分，是能够带来剩余价值的价值，是企业经营的本金，即通常所说的预期能赚更多钱的钱。我国《企业财务通则》对“资本”的定义是“企业在工商行政管理部门登记的注册资金”。《公司法》规定注册公司“可以用货币出资，也可以用实物、知识产权、土地使用权等可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产作价出资，对作为出资的非货币财产应当评估作价，核实财产，不得高估或者低估作价。”矿业权符合“可以用货币估价并可以依法转让的非货币财产”条件，符合作为企业工商登记注册本金的要求。因此，可以投入资本运营，可以作为企业工商登记注册的本金。

按照我国“资产=所有者权益+负债”的财务会计核算方法，“资本”和“其他积累”共同构成企业的净资产即所有者权益，是企业总资产的重要组成部分，目前我国不少矿业公司在以矿业权作价出资登记注册时，就经历了上述路径。

如果以上引述的基本概念可以作为“三资一体”讨论的起点的话，就不难发现资源、资产、资本三者之间虽然存在一定的内在联系和包容关系，但也有明显的差异，而如何区分这种“差异”，很可能成为我们制度建设成败的关键。

对“三资一体”法律环境的理解

我国从母法（《宪法》）、基本法（《民法》）到专门法（矿法、物权法、公司法等）都相应明确了一些重要的法律原则，其中不乏对建立“三资一体”具有明显指导和约束作用的条款。例如，我国《宪法》第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”从而明确了矿产资源的国家所有即全民所有的单一所有制形式。我国《民法通则》第八十一条第四款规定和《物权法》第四十一条规定，不仅强调了矿产资源不得买卖的法律原则，同时也揭示了买卖的法律本质特征是所有权的转让。《矿产资源法》第三条规定“由国务院行使国家对矿产资源的所有权”明确了国家所有即全民所有的矿产资源，以法律授权形式交由国务院代表行使，即其他任何个人、法人、组织，都不具备代表行使全民所有矿产资源所有权的法律地位。《矿产资源法》第六条第一款第一、第二项分别规定在满足相应的法律要件的前提下，“经依法批准，可以将探矿权转让他人”和“经依法批准，可以将采矿权转让他人采矿”明确了在资源不得买卖的前提下，其使用权可以依法转让的原则。《物权法》第四十条、第一百一十七条、第一百二十条规定，分别明确了矿产资源所有者和用益物权人的权利义务。

《物权法》第一百二十三条将“依法取得的探矿权、采矿权”纳入了用益物权范畴，肯定了探矿权、采矿权的作为不动产用益物权的产权法律地位。

上述法律规定，都是一些与我国国情、国体和市场经济体制的相佐的最基本、最核心的法律制度，既为矿产资源建立“三资一体”制度提供了法律依据，同时也设定了明确界限，应该认真恪守遵循。

对“三资一体”具体形式理解

通过对资源、资产和资本的一般概念理解，对照我国现行的法律规定，已经不难勾勒出建立矿产资源“三资一体”制度的大体框架轮廓。其内在的经济法律关系大体可作以下表述：矿产资源作为国家所有即全民所有的财产不得买卖，即其所有权不得买卖；但探矿权、采矿权作为用益物权，可以依法买卖，并由用益物权人作为资产直接支配；所有权人依法享有矿产资源的所有者收益权和最终处分权，同时承担“不得干涉用益物权人行使权利”的义务；用益物权人依法直接支配所有者的资源财产，并取得直接支配应得的正当收益，同时承担“不得损害所有权人的权益”的义务。按照物权设立不动产以登记为要件，动产以交付为要件的法律规定，探矿权、采矿权作为不动产物权，其“设立、变更、转让、消灭，经依法登记，发生效力。”探矿权、采矿权作价出资设立企业时，首先应当“对作为出资的非货币财产应当评估作价，核实财产，不得高估或者低估作价”，并履行工商登记注册手续。

在上述框架中，矿业权即探矿权、采矿权作为用益物权，在“三资一体”制度中居于承上启下的地位。一方面，矿业权作为不动产物权维系着与资源的依存派生关系，即资源是用益物权的权利客体（包括预期有找矿前景的矿产地和预期有开采赢利前景的探明储量），而用益物权即探矿权、采矿权的权利主体是矿业权人；另一方面，探矿权、采矿权又可以依法作价出资、作价入股、上市融资、收购并购等多种形式参与资本运营，实施资产重组，并可作为资源性资本的货币价值载体，依法评估作价，登记注册企业。

由此可见，“三资一体”衍生关系大体是：“三资一体”之“体”即自然资源为母体；不得买卖的自然资源作为母体派生出的用益物权是形成资源性资产的基本存在形态；资源性资本是资源性资产在特定经济运行模式下的特殊表示方式。为此，我们可以说三资的核心是“资产化”，“资产化”的关键是化在矿业权上，并非化在“不得买卖的资源”上，即资产化在用益物权上，而不是化在所有权上。

抛开概念面对现实，当前最活跃的“三资一体”现象是越来越多的矿产勘查开采企业，纷纷通过矿业权评估作价上市融资，股权转让、置换，企业收购并购等多种形式，期望实现资本结构或债务结构的改善，达到企业价值增长、效益提高目的。这种做法被我国企业界称作“资本经营”或者“资本运作”。如此定义的道理，在于其划分开了与商品经济的界限，揭示了在市场经济条件下，企业不仅可以经营其商品，而且还可以经营其自身，从而丰富了市场条件下的生产方式和经营方式，彰显了市场经济的

灵活性、多样性和丰富性，使传统的商品经济相形见绌。但是，透过“资本营运”表象究其本质，其运营的对象绝不仅仅是企业的本金，也不限于企业净资产，更多的是以企业市值为基础的，连同负债在内的企业全部资产，其运营的目的和结果实际是企业资产结构从新配置和资产规模进一步放大。从这个角度看，称“资本营运”似又模糊了“资本”与“资产”的界限。我们没必要去修正这个已经被大家接受的概念，应该清醒意识到的是此资本非彼资本，此资本乃资产，大量矿业权资产身在其中，在一并运营或转让。

几个具体问题和建议

所有权行使应更加规范。毫无疑问，矿产资源的所有权管理是一项重要工作，同时也是一项十分严肃的工作。正因如此，我国多部法律都作出了明确规定。但是，实际执行中，竞相争当所有者，竞相主张所有权，竞相采取多环节、多种形式体现所谓“所有权收益”的想法做法，时有发生且不只个别。结果不仅与维护矿产资源所有权的法律规定不符，也把探矿权人、采矿权人搞得晕头转向，苦不堪言。如果允许斗胆问一句“收费是如何使用的？”恐怕就不是所有人都能够说清楚的了。有的同志说过去的收费标准太低，体现不了所有者的权益，因此才作变通。显然这个理由是站不住的。果真如此，也应当通过所有权行使的法定代表——国务院，通过修改现行法规，适当调整收费率，一并修改各级分配比例，以及如何更好地规范所有权收益使用问题，这样做既符合法律规定，也并不复杂困难，是依法行政的题中应有之义。

矿业权评估不能放松。矿产资源“三资一体”的核心是矿业权，矿业权能够以资产、资本方式运行的前提是对矿业权的规范、科学、客观评估。时至今日，国内叫得响的评估机构少之又少，被国际认可的评估机构仍属空白，究其原因可能是多方面的。但是，最根本的是评估工作没能融入市场，评估机构没能真正成为市场主体甚至被行政机关取而代之。尽管我国《物权法》已经实施了三年了，但是，在矿业权评估问题上我们仍然没有解决好资源评估与用益物权评估的本质区别。在矿业权评估尚存诸多亟待改进方面的同时，我国矿业权评估简单化的倾向还在强势抬头。诸如此类，都人为加大了巩固、提高我国矿业权评估水平的难度。矿业权评估是矿业市场建设的重要组成部分，与“三资一体”制度建设密切相关，矿业权评估程序是否规范，结果是否真实可靠，直接影响到三资一体的成败。

市场监管要顺势而动。鉴于矿业权的运行方式已陆续进入金融资本市场的实际，矿产资源管理应该顺应新的形势发展需要，作出适当的调整和完善。其中最重要的是矿业权的全程动态了解和关键环节的监管。这项工作搞好了不仅可以帮助合格矿业权顺畅进入资本市场，促进企业在资本市场做大做强，同时防止不合格矿业权混入资本市场。矿业权全程动态了解目前最重要的抓手是年检，通过年检可以对蓄意炒作矿业权的进行及时的筛选和跟踪监管查处。抓关键环节，最重要的是矿业权入资、入市环节。监管重点，一是严格审查矿业权是否合法有效；二是严格审查矿业权人法定义务履行是否及时、完整；三是严格审查矿业权评估是否真实、可信。

(王文倩摘编自 2010 年 10 月 22 日《中国国土资源报》)

主编：张伟

责任编辑：王文倩

地址：济南市南辛庄西路 336 号济南大学；邮政编码：250022；联系电话：0531—82767650；联系人：王文倩；电子信箱：cfy0610@163.com。

二零一六年一月二十五日