

# 矿业整合的法律依据、模式与边界警示

宋洁霞

摘要：本文梳理了我国矿业整合的法律依据，总结出了五种矿产资源整合模式即企业并购模式、控股参股模式、关闭退出模式、市场配置资源模式和优势企业集中模式，在此基础上提出矿业整合不应突破的边界底线，这些底线主要有三个：对物权的尊重；对矿业企业自由竞争的呵护与对矿业垄断的警惕；对政府信誉和法律的敬仰。

关键词：矿业整合；模式；企业并购

自 2005 年以来，矿业整合之路已经历了 5 年的历程。随着国家对矿业整合力度的不断加大，矿业整合之路已进入了实质操作阶段。通过分析矿业整合政策出台的背景及主管部门的整合目标，可知：我国现阶段是在杜绝慷国家之慨和官商勾结私分矿业权的基础上整顿矿业。矿业整合的意义不仅体现在整顿经营方式和管理体制方面，更是维护国有资产和人民权益的重要举措。

笔者将矿业整合的法律依据及矿企整合大潮中采用的主要整合模式进行汇总和陈述，使大家对矿业整合有一个更加清晰的认识。

## 一、矿业整合的法律依据

本文中汇总的“法律”依据，是广义上的法律，泛指一切对矿业整合具有指导性、规范性作用的法律、法规、规章和政策。由于自 2005 年第一轮矿业整合大潮开始至今，各主管部门分别联合或单独出台过很多《意见》、《通知》等性质的文件，现按照时间顺序仅将中央各部委出台的在全国范围内有重大影响的矿业整合文件汇总如下：

- 1、关于加强煤矿安全生产工作规范煤炭资源整合的若干意见（安监总煤矿[2006]48号）
- 2、国务院办公厅转发国土资源部等部门对矿产资源开发进行整合意见的通知（国办发〔2006〕108号）
- 3、国家煤矿安全监察局关于做好煤炭资源整合项目安全设施设计审查与竣工验收工作的通知（煤安监监察〔2007〕43号）
- 4、关于进一步推进矿产资源开发整合工作的通知（国土资发〔2009〕141号）
- 5、国家安全监管总局关于进一步推进金属非金属矿山资源整合和整顿关闭工作的通知（安监总管一〔2010〕31号）
- 6、关于进一步规范煤矿资源整合技改工作的通知（安监总煤监〔2010〕185号）
- 7、关于推荐全国矿产资源开发整合先进矿山的通知（国土资发〔2010〕166

号)

## 二、矿业整合的模式

结合矿业整合的法律依据及矿山企业法律服务经验，矿业整合过程中主要出现的整合模式主要有五种：第一种：企业并购模式；第二种：控股参股模式；第三种：关闭退出模式；第四种：规划优先，市场配置资源模式；第五种：优势企业集中模式。以下分别对这五种模式进行简要阐述：

### （一）企业并购模式

这里的企业并购采取狭义上理解，仅指合并、兼并及收购这三种形式。

#### 1、合并

合并是指两个或两个以上的企业互相合并成为一个新的企业，具体包括吸收合并和新设合并两种。

#### 2、兼并

兼并是指一个企业通过产权交易获得其他企业的产权，使这些企业的法人资格丧失，并获得企业经营管理控制权的经济行为，相当于吸收合并。

#### 3、收购

收购是指一家企业用现金、股票或者债券等支付方式购买另一家企业的股票或者资产，以获得该企业的控制权的行为。具体包括两种形式：资产收购和股权收购。

采取该种模式整合的案例有很多，较为突出的是郴州市新田岭矿区。新田岭矿区位于郴州市北湖区境内，矿区面积 21.74 平方公里，是我国最大白钨矿矿区，世界第二大白钨矿区。矿区现保有的钨矿资源量 30 万吨，钼、铋等资源量 2 万多吨，资源总价值 300 亿元以上，可开采年限 50 年以上。全面“整合”之前，有 14 家证照齐全的矿业企业，另有无证开采的矿山十余家。由于缺乏整体开发规划和开采控制，采矿点“多、小、散、乱”，矿业秩序混乱，粗放经营资源综合利用率低，违规违章开采，安全隐患较大，而且过多的采矿点、选矿厂和尾砂库，破坏了植被，污染了环境，带来了地质灾害隐患。

历经两年多的整治整合，新田岭矿区终于实现了“14=1”的统一。湖南金属控股集团（以下简称湖南有色）成功并购 14 家钨矿，使之矿区迈上规范化、规模化、集约化，这一“新田岭模式”被业界称之为我省乃至全国的矿业资源整合提供一个模板。

具体细化的话还可分为：国有资产整体划转模式。如 2005 年，赣州将全市所有的 88 个稀土矿采矿权统一作价入股形式组建赣州稀土矿业有限公司。

### （二）控股参股模式

该模式指的是对已改制规范矿业企业，原矿企股东通过股权转让、增资扩股或者股权出资方式引入新的股东，持有被整合矿企的部分股权，以实际控制被整合矿企或参与被整合矿企经营管理的行为。

在矿业整合实践中，该模式也是最常用的方式之一，其优势主要体现在：

1、目标矿企仍然存续，整合方主要通过投入资金、技术等方面的支持，整合行为并不会影响目标矿企的正常生产运行。

2、该模式，在税收方面相对最优，即并购双方只需要缴纳印花税和部分所得税；如果采用资产收购，则还需要缴纳增值税、营业税等等，额外增加并购成本。

3、该模式较之资产收购模式，不涉及矿业权证（包括采矿权证和探矿权证）的变更。

该模式在山西省煤矿整合过程中运用的较多。该模式作为煤矿企业兼并重组的主要形式，并开通了采矿权和资产评估作价入股的“直通车”，这就为各种所有制经济成分融合优化、为建立真正意义上的现代企业提供了组织保障。目前，山西省大部分区域内的煤矿各系统产生了质的变化，尤其是企业的内在素质发生了根本性的变化。

### （三）关闭退出模式

该模式主要指在考虑经营状况、经营规模、生产能力、地区差异等因素的基础上，运行行政权力对不符合生产经营条件及整合规划的中小矿山企业予以强制关闭，从而使主体退出矿业经营市场的行为。

如山西自 2002 年始，对富家坞铜矿、大茅山铜矿进行了破产处置，对富家坞硫铁矿、马形山铜矿和德兴市铜都矿产品开发有限公司硫铜矿予以关闭，由江铜公司统一规划开采。

目前，需要关闭退出主体普遍存在非法开采、资源浪费、环境破坏严重、无序竞争激烈、生产安全形势严峻、自身管理落后等问题。多年来，矿业生产领域广泛存在着粗放开发和采富弃贫行为，加重了环境污染，并且时常导致恶性事故的发生。采取此模式需要解决的关键问题是妥善处理各方利益关系，做好被关闭的部分矿企的补偿，合理解决地方利益和新农村建设投入、公益事业发展等问题，力争做到被关闭企业、职工以及地方政府等各方满意。

### （四）规划优先，市场配置资源模式

南昌梅岭风景区为中心的西山地区，采石场达 49 家。到 2005 年该地区所有采石场全部关闭。新设采矿权一律公开出让，整顿后通过采矿权招拍挂，公开出让 4 家大型采石场。

## （五）优势企业集中模式

如资源整合前，赣州市有萤石采矿权 78 个。赣州市政府规定，一律停止新办萤石采矿许可证，对现有萤石资源开展整合，整合后全市萤石采矿权保留 61 个。

### 三、边界警示

目前，我国矿产资源开发利用普遍存在着资源利用率低、经济效益不高、安全生产条件差、资源浪费和环境污染较为严重等问题。为切实解决以上问题，规范资源勘查开采秩序，改善矿山安全生产条件，科学治理矿山环境，减少地质灾害损失，提高资源利用率，进行矿产资源整合势在必行。

但在“摸着石头过河”的整合过程中，大家对整合的主体、手段甚至目的等褒贬不一，众说纷纭。而整合过程中遇到的诸多问题也迫使我们必须静下心来，对“矿业整合”做一个全面的深层次的思考。笔者力求将矿业整合纳入到法律、道义、诚信等各层面的框架之内，使其真正实现整合之初衷，成为惠及万民的英明之举。以下对矿业整合过程中可能触及的各层面的边界做一简要概述，希望能起到必要的警示作用。

#### （一）法律层面

##### 1、涉嫌违反矿产资源法、物权法、公司法等诸多法律法规

政府主导的有组织、有计划的矿业整合严重侵犯了企业的矿业权及经营权，尤其是在实际操作过程中，各级主管部门通过各种所谓的“政策”来对中小投资者的矿业物权进行没收、驱赶或强制改造，不仅违反了矿产资源法、物权法、公司法等诸多法律法规还严重地恶化了中国国内投资环境并在国际上产生了极大的消极影响。

##### 2、涉嫌行政垄断，完全违背反垄断法立法精神

在矿业整合的实际操作过程中，在各级主管部门甚至地方政府发布的有关矿业整合的“政策”、“通知”中，我们经常会看到诸如此类的文字：“一个矿区尽可能由一个主体开发，一个主体可以开发多个矿区……”、“三个月内，本辖区的矿业企业数量最起码要减少一半以上……”、“对年产能未达标的企业且不参加兼并重组的企业，不予新增资源，采矿权到期后不予延期……”等等。

这些条款明显违背了市场经济中自由竞争、多种主体并存发展以及禁止垄断性、行政性配置资源的基本规则，错误的将国务院关于地方政府只能发挥“引导”、“鼓励”作用的基本要求，异化为强令企业实施兼并。

#### （二）政府信誉和法律精神方面

在整合过程中政府通常以产能标准作为划分企业大小的标准。而产能标准是

矿业企业进行投资安排及技术改造的主要参照，其应当在一定的期限内具有稳定性和可预见性。否则，矿业企业及其投资者将会陷入无休止的政策风险之中。

事实上，政府却通过不停地变换、增加产能标准的方式，强行将“不能达到产能标准的小企业”列为被整合对象或直接关闭。在这种毫无法律根据、毫无稳定性和可预见性的产能标准政策下，“矿改”变成了一种对中小投资者明目张胆的驱赶运动。在法律权威、政府权威尽失的情况下，完成的所谓整合，为当地投资环境恶化埋下了巨大隐患。

政府政策的多边性与法律法规滞后性的矛盾，使我们法律人承担如何既要维护法律的尊严又要督促政府依法行政的使命，承担既要顺从市场规律又要遵从法治规律的使命

#### 四、结束语

在矿业整合的具体操作过程中，除应预先考虑法律、道义、政府职能定位等诸多边界因素外，还应考虑在金融危机的阴影下，从资源整合中被迫退出来的民间资本如果没有较好的投资途径，很可能会变成“游资”，当国家产业政策无法给这些私有资本以出路时，其必将会对国民经济的正常秩序构成威胁，损害对实业投资的信心，各种炒作之风必然越演越烈。同时，也应充分考虑到外资企业极有可能利用该场大规模的整合浪潮，采取诸如合作/合资方式、战略性投资及曲线收购等多种手段掠夺中国资源，将中国资源占为己有。

总之，矿业整合工作是一系统工程，既不能一哄而起，照抄照搬一种模式，亦不能畏首畏尾，裹足不前。实践中具体采取何种模式，首先要求各主管部门必须高屋建瓴，制定出符合法律原则、经济规律的文件，在此基础上，地方必须严格按照各主管部门发布的指导性、规范性文件并结合当地实际情况，因地制宜，也要针对整合过程中出现的一些不良问题对症下药，双管齐下才能推动我国矿业产业的升级和规模化、集约化发展，使我国的矿业整合政策真正成为惠及万民的英明之举。

（本文作者宋洁霞系北京市雨仁律师事务所律师）