

论我国的探矿权作价出资制度

范小强

内容摘要：探矿权属于用益物权已经被物权法所确认，探矿权作为权利人的财产权理应像采矿权那样被允许作为股东的出资方式之一，而实践中各地的规定又不尽一致。可喜的是，探矿权作价出资已经被更多的企业所探索，并被部分省区所认可。

关键词：用益物权 探矿权 出资 地勘单位

笔者在实践中曾与某省工商局主管公司注册的领导进行过交流，其不同意探矿权作为股东设立公司的出资方式，理由主要是：第一，探矿权、采矿权属于《公司登记管理条例》第十四条规定的特许经营权；第二，探矿权、采矿权的价值具有较大的不确定性，评估值亦不可靠。

这里的核心问题涉及到探矿权的法律性质及其资本化问题。

一、探矿权的法律性质

1.探矿权申请人经行政许可而获得探矿权

2003年8月，我国通过了《行政许可法》，第十二条第二项规定：“有限自然资源开发利用、公共资源配置以及直接关系公共利益的特定行业的市场准入等，需要赋予特定权利的事项”，可设定行政许可。这就明确了：勘查矿产资源的探矿权具有行政许可属性。

其实，《矿产资源法实施细则》已经规定矿产资源许可证制度，该法第五条第一款规定：“国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源，必须依法申请登记，领取勘查许可证，取得探矿权；开采矿产资源，必须依法申请登记，领取采矿许可证，取得采矿权。”

2.从取得探矿权的程序来看，其属于行政许可类别中的行政特许

根据国务院法制办公室主任杨景宇《关于〈中华人民共和国行政许可法（草案）〉的说明——2002年8月23日在第九届全国人民代表大会常务委员会第二十九次会议上》，行政许可分为五类：普通许可、特许、认可、核准和登记。其中，特许“是由行政机关代表国家向被许可人授予某种权利，主要适用于有限自然资源的开发利用、有限公共资源的配置、直接关系公共利益的垄断性企业的市场准入等。”

①

杨景宇主任关于“特许”的解释与《行政许可法》第十二条第二项的规定相对应，因此，《行政许可法》第十二条第二项的内容就是法学上所说的行政特许。

这类行政许可与其他一般许可相比，特点主要有：第一，这类许可是出让财产权的许可；第二，这类许可具有典型的设权性质；第三，这类许可的特许人是国家所有权或经营权的代表；第四，这类许可一般都有数量限制，因为资源是有限的；第五，申请人要取得这项许可，必须依法缴纳相关费用；第六，这类许可可以转让。

^① 详见 http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2003-10/30/content_5323224.htm

3.探矿权具有财产权属性

探矿权的财产权属性主要表现在三方面：第一，探矿权人享有法定的权利，而行使这些权利能够为探矿权人带来潜在收益；第二，可以依法转让。《行政许可法》第九条规定：“依法取得的行政许可，除法律、法规规定依照法定条件和程序可以转让的外，不得转让。”可见，《行政许可法》在原则上是禁止行政许可转让的。但是，通过行政特许取得的财产权是可以转让的，例如，依法取得的土地使用权、探矿权、采矿权、海域使用权等。根据《探矿权采矿权转让管理办法》第五条，具备法定条件后，可以转让探矿权。第三，行政许可被撤销后，被许可人的合法权益受保护。根据《行政许可法》第六十九条的规定，由于行政许可决定机关或者其上级机关根据利害关系人的请求或者依据职权，撤销了违法设定的行政许可，被许可人的合法权益受到损害的，行政机关应当依法给予赔偿。第四，如果由于公共利益需要收回特许权的，应当按照征收原则处理。

4.探矿权属于财产权中的用益物权

2007年6月，我国通过了《物权法》，将经行政许可取得的探矿权，在民事基本法中明确地确立为用益物权。探矿权申请人通过行政许可的方式获得探矿后，可以充分利用法律的授权，积极投入各种生产要素或者寻求各种各合作者继续对矿产资源进行后续勘查。从预查、普查到详查，再到勘探，随着勘查程度的深入，探矿权人一般有三种处理方式：第一，一直持有探矿权直到转为采矿权；第二，探矿权人可以以其作为出资方式设立新公司；第三，探矿权人还可以将

其出售给其他公司。

二、探矿权可以作价出资的理由

（一）从公司法第二十七条可以推断，股东可以采用探矿权作价出资

《公司法》第二十七条规定：“股东可以用货币出资，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；但是，法律、行政法规规定不得作为出资的财产除外。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。法律、行政法规对评估作价有规定的，从其规定。全体股东的货币出资金额不得低于有限责任公司注册资本的百分之三十。”

《公司登记管理条例》第十四条规定：“股东的出资方式应当符合《公司法》第二十七条的规定。股东以货币、实物、知识产权、土地使用权以外的其他财产出资的，其登记办法由国家工商行政管理总局会同国务院有关部门规定。股东不得以劳务、信用、自然人姓名、商誉、特许经营权或者设定担保的财产等作价出资。”

为了准确理解《公司法》第二十七条，需要了解该法修订的背景。

《全国人大法律委员会关于《中华人民共和国公司法（修订草案）》修改情况的汇报——2005年8月23日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》显示：“有些常委委员、全国人大代表和地方、部门、企业、专家提出，实际生活中，股东向公司出资的财产形式呈现多样化，如以依法取得的采矿权出资，通过‘债转股’形式以债权出资等，法律、行政法规中难以对此一一列举，最好采用概括

的办法，以适应实际需要。法律委员会经同国务院法制办研究认为，从我国的实践和其他国家的规定看，可以作为股东出资的财产，应当是公司生产经营所需要、可以用货币评估作价并可以独立转让的财产。同时，为保证公司资本的确定性，防止以价值不确定的财产向公司出资可能带来的风险，法律、行政法规可以根据实际情况，对不得作为出资的财产作出规定。”

1.矿业权具备“非货币财产作价出资”法定要素

根据我国现行法律，非货币财产作价出资的法定条件为：

第一，可以用货币估价

探矿权的价值可以通过矿业权评估机构根据评估规范确定，国家出资勘查形成的探矿权需要缴纳探矿权价款，而探矿权价款就是在评估机构依法评估并经国土主管部门备案后确定，因此，不同勘查阶段的探矿权价值完全可以通过专业评估机构来发现。对于探矿权价值评估而言，地质资料是否充分、勘查矿种的不同、所处勘查阶段的差异、储量评估是否确定及矿业权评估人员自身素质高低等因素的存在确实对探矿权价值评估有影响，但是探矿权价款的评估实践表明，探矿权价值是完全可以由评估确定的；联系到探矿权作价出资、探矿权转让等特定情形进行的价值评估，都可以成为当事方确定探矿权价值的重要参考依据。此外，矿业属于周期性行业，矿产勘查的阶段特征明显、投资周期较长、矿产品价格波动加大等都会影响其价值的确定。但价值的不易确定绝非难以确定。

因此，虽然探矿权的价值评估并不容易，但是这不能成为拒绝矿

业权作价出资的理由。探矿权价款评估的实践表明，探矿权价值是可以通过评估，用货币估价的。

第二，可以依法转让

《探矿权采矿权转让管理办法》第五条规定探矿权可以依法转让，这说明探矿权具有流转的合法性。

第三，探矿权不是特许经营权

根据我国现行法规，特许经营权包括商业特许经营权、市政公用事业特许经营权等。商业特许经营是指拥有注册商标、企业标志、专利、专有技术等经营资源的企业，以合同形式将其拥有的经营资源许可其他经营者使用，被特许人按照合同约定在统一的经营模式下开展经营，并向特许人支付特许经营费用的经营活动。

市政公用事业特许经营，是指政府按照有关法律、法规规定，通过市场竞争机制选择市政公用事业投资者或者经营者，明确其在一定期限和范围内经营某项市政公用事业产品或者提供某项服务的制度。主要适用于城市供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业。

主要理由如下：

首先，国家有关规范性文件将矿业权与特许经营权并列论述的事实表明：矿业权与特许经营权不同。《国务院办公厅转发国资委关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知》（国办发[2005]60号）将专利权、非专利技术、商标权、土地使用权、探矿权、采矿权、特

许经营权等资产进行并列^①，《企业财务通则》（财政部令第41号）将水域、探矿权、采矿权、特许经营权等并列^②，这说明在政策法规及实务操作中矿业权与特许经营权都被认为是两个不同性质的权利。

其次，矿业权不是“经营权”，也不是“特许经营权”。矿业权不是“经营权”，也不是“特许经营权”，理由在于“矿权既不是体现‘所有权和经营权分离’的‘经营权’，也不是体现市场准入资格的‘经营权’，而是对‘矿’即矿产资源这种物质性财产的占有使用权。国家出让探矿权和采矿权，是体现了矿产资源这种物质性财产‘所有权和占有使用权的分离’”^③

最后，矿业权与特许经营权的基础不同。

A 特许经营权不可以转让，而矿业权可以依法转让。

B 特许经营权的获得一般以已经确定的经营项目为前提；例如垃圾处理项目在特许经营权人获得权利前已经确定性的存在；商业特许经营权人在获得特许权之前，已经与特许人就特定项目进行了充分协商。而矿业权的获得之初，矿业权人对于将来的经营对象、经营规模、投资概算都是无法确定的。

C 特许经营权人所享有权利指向的对象既可以是有形资产，也可以是无形资产；而探矿权人所享有权利所指向的对象既可以是不动产，例如发现矿产地，又可以是有形动产，例如矿产品。

^① 《国务院办公厅转发国资委关于进一步规范国有企业改制工作实施意见的通知》（国办发[2005]60号）规定：非国有投资者以实物资产和专利权、非专利技术、商标权、土地使用权、探矿权、采矿权、特许经营权等资产评估作价参与企业改制，由国有产权持有单位和非国有投资者共同认可的中介机构，对双方进入改制企业的资产按同一基准日进行评估；若一方资产已经评估，可由另一方对资产评估结果进行复核。

^② 《企业财务通则》（财政部令第41号）第五十七条第二款规定：企业进行重组时，对已占用的水域、探矿权、采矿权、特许经营权等国有资源，依法可以转让的，比照前款处理。

^③ 张文驹，《矿权性质及其市场制度》，《中国地质矿产经济》2003年第10期。

D 特许经营权人所获取的权利既可以来源于政府有关部门的授权，也可以是享有知识产权的权利人的授权；而探矿权人所获权利通过主管部门的特许而取得，取得之后，主管部门还要对探矿权人的履行义务情况进行监督检查。

第四，该非货币财产没有设定担保

根据《公司登记管理条例》第十四条，只要股东用于出资入股的探矿权没有设定担保，就具备“非货币财产作价出资”的条件。

2.探矿权不属于“法律、行政法规规定不得作为出资的财产”

探矿权出资能够成功实施，至少需要两方面的法律支撑：第一，既要在相关矿业立法中对其有所规定，另一方面矿业权作为出资标的物用于出资必须被公司立法所准允。

矿产资源法及其配套法规没有禁止探矿权的作价出资，而《公司登记管理条例》第十四条禁止股东以劳务、信用、自然人姓名、商誉、特许经营权或者设定担保的财产等作价出资，没有禁止股东以探矿权作价出资。

（二）允许探矿权作价出资在某些地方规范性文件中已有明确规定

虽然我国矿产资源法及其三个配套法规没有明确规定探矿权作价出资，但是河南、广东等省的地方性法规明确规定了探矿权可以以作价出资、作价入股。例如，《河南省实施<矿产资源法>办法》第三十四条规定：“探矿权人在完成规定的最低勘查投入后，经依法批准，可以将探矿权以出售、作价出资等方式转让。已经取得采矿权的矿山企业，因企业合并、分立，与他人合资、合作经营，或者因企业资产

出售以及有其他变更企业资产产权的情形，需要变更采矿权主体的，经依法批准，可以以出售、作价出资等方式转让。探矿权、采矿权的转让，按照国务院《探矿权采矿权转让管理办法》执行。”

《广东省矿产资源管理条例》第三十八条规定：“探矿权、采矿权经依法批准，可以以出售、作价入股等方式转让，具体办法按国务院《探矿权采矿权转让管理办法》执行。”

新疆维吾尔自治区人民政府曾经对探矿权作价出资进行规定，有利于探矿权作价出资在这些地区的实施。《新疆维吾尔自治区人民政府办公厅印发自治区关于促进中小企业发展实施意见细则的通知》（新政办发〔2011〕126号）规定：“积极支持放宽公司非货币出资方式。申办有限责任公司的，股东非货币财产出资比例可以达到注册资本的70%。在自治区试行以债权转股权的方式增加公司注册资本，试行以矿业权出资设立公司或增加公司注册资本。”

（三）从已有的某些规范性文件中，可以推断出探矿权出资的现实存在

中央有关部门及地方政府有关部门的相关文件反映出矿业权出资的现实存在，因为作为具有普遍约束力的规范性文件都是为了规范既存特定性或将来可能出现的不良行为而制定的。例如《财政部、国土资源部关于探矿权采矿权有偿取得制度改革有关问题的补充通知》（财建[2008]22号）规定“财政、国土资源管理部门要加强对以折股形式缴纳价款的矿业权出资情况的核实，具体核实工作可委托具备资质的社会中介机构承担。”

（四）已有利用探矿权出资设立公司的实例

根据《福建闽东电力股份有限公司关于拟投资设立宁德环三矿业有限公司（暂定名）的公告》（2012 临-14）可知，福建闽东电力股份有限公司与福建省第四地质大队（以下简称“地质四队”）共同出资设立宁德环三矿业有限公司（暂定名）。注册资本为人民币 3000 万元，注册地为福建省宁德市。我公司认缴注册资本为人民币 2100 万元，占注册资本 70%；首次出资 1000 万元，以现金方式出资，于公司设立登记前缴纳，资金来源为自有资金；地质四队认缴注册资本为人民币 900 万元，占注册资本 30%，以其拥有的探矿权通过评估作价 857.43 万元[其中，寿宁县天池银金矿（采用地质要素评序法，评估价为 624.18 万元）、周宁县周挡金矿（采用勘查成本效用评估法，评估价为 71.68 万元）、周宁县王宿金矿（采用勘查成本效用评估法，评估价为 78.71 万元）、屏南县里洋钨矿（采用勘查成本效用评估法，评估价为 82.86 万元）]及现金 42.57 万元人民币合并出资，首次出资 857.43 万元，以其拥有的探矿权作价出资，并授权公司经理层签署相关协议及具体开展筹备工作。

另据《福建闽东电力股份有限公司关于投资设立宁德环三矿业有限公司（暂定名）进展情况的公告》，2012 年 7 月 20 日，我公司与福建省第四地质大队正式签订《合资合同》，共同出资设立宁德环三矿业有限公司（暂定名），并于 2012 年 7 月 26 日在宁德市蕉城区工商行政管理局注册成功，取得工商营业执照，根据工商局最终核准，公司名称为宁德环三矿业有限公司。

2012年10月11日，陕西省矿业权交易中心以《陕西省凤县太山庙铜矿详查转让公示》（陕探公字【2012】42号）公示了一起探矿权作价出资案例，转让人名称为西北有色地质矿业集团有限公司，受让人名称为凤县九子沟铜矿有限公司；转让价格为作价548.36万元，占受让方公司13%的股权。

三、建立探矿权作价出资制度的意义

（一）有利于推动国有地勘单位的企业化改制

从事生产经营活动的国有地勘单位改革目标是“逐步转为企业”，逐步成为自主经营、自负盈亏、自我约束、自我发展的经济实体。

而建立探矿权出资入股制度符合《中共中央 国务院关于分类推进事业单位改革的指导意见》（中发[2011]5号）提出的“坚持开拓创新，破除影响公益事业发展的体制机制障碍，鼓励进行多种形式的探索和实践”的改革原则。

（二）这是落实国务院关于加强地质工作的决定，推动建立“矿产资源勘查资本市场”的重大举措

《国务院关于加强地质工作的决定》（国发[2006]4号）规定：“鼓励国有地质勘查单位与社会资本合资、合作，组建矿业公司或地质技术服务公司。鼓励发展多种所有制的商业性矿产资源勘查公司和机制灵活的找矿企业”；“培育矿产资源勘查资本市场，支持符合条件的勘查开采企业在境内外上市融资”；“鼓励各类社会资本参与矿产资源勘查，培育壮大商业性勘查市场主体，确立企业在商业性矿产资源勘查中的主体地位”。

虽然 2005 年公司法修订时，允许股东采用符合条件的非货币财产出资入股，但是，由于缺乏探矿权出资入股的操作性细则，并且受制于非货币财产出资比例的限制，在实践中，拥有探矿权的主体与拥有货币资本的投资者及拥有勘查技术和经验的人才共同设立勘查公司在各地的操作并不顺畅。

国家只要提供了良好的制度性载体和社会环境，允许符合条件的各种生产要素首先进入勘查公司，国有地勘单位的矿权资本、技术资本与社会货币资本的融合就会产生巨大的生产力效应，然后勘查公司在审慎监管下进入资本市场或风险勘查市场，这无疑将会调动更多社会资本投资于地质找矿事业，并逐步实现“知识、技术、管理等要素按贡献参与勘查开采项目收益分配的新机制”。

（三）这是落实《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》（国发〔2010〕13 号）的需要

国发〔2010〕13 号文强调：“鼓励民间资本参与土地整治和矿产资源勘探开发。”建立探矿权出资入股制度能够较好的引导民间资本与矿权资本及勘查技术等资本形式有机结合，吸引更多的民间资本参与矿产资源勘查，使勘查公司成为商业性矿产资源勘查中的主体。

（四）这是落实国家战略找矿突破行动计划的必然选择

2012 年 2 月 9 日，徐绍史部长在“找矿突破战略行动动员部署电视电话会议”的讲话指出：打造制度平台，包括找矿投入的平台、利益共享的平台和政策完善的平台；特别强调“社会资本、企业资金、勘查企业都可以以矿权、劳务、技术服务、资金等等形式投资入股，

都可以参与找矿突破”。

建立探矿权作价出资制度必然有助于各种要素以最优组合形成勘查公司。

四、建立探矿权作价出资制度的构想

（一）建议国土资源部会同国家工商总局、财政部联合制定探矿权作价出资的实施办法

由于探矿权作价出资涉及到矿权转让审批、矿权变更登记、矿权评估结果的认可、股东出资的验资、国有资产保值问题、公司注册资本的登记及变更等关键环节，这些环节涉及的主管部门主要有矿业权主管部门、财政部门及工商管理部门等。

三部门可对上述问题进行细化规定，总结曾有的探矿权出资设立公司的实践经验，尽快制定探矿权作价出资的实施办法，这是落实《国务院办公厅关于深化地质勘查队伍改革有关问题的通知》（国办发〔2003〕76号）“国土资源部要继续加强对地质勘查行业的综合管理职能，会同有关部门制订有关政策、法规，健全完善商业性地质工作的市场环境”的迫切需要，也是国家工商总局落实《公司登记管理条例》第十四条第一款^①的法定义务，还是三部门落实引导民间投资的新老“三十六条”的现实需要。

（二）妥善处理非货币财产出资的上限比例限制

《公司法》第二十七条第三款规定：“全体股东的货币出资金额不得低于有限责任公司注册资本的百分之三十。”由于探矿权价值一般

^① 《公司登记管理条例》（国务院令 第156号）第十四条第一款：股东的出资方式应当符合《公司法》第二十七条的规定。股东以货币、实物、知识产权、土地使用权以外的其他财产出资的，其登记办法由国家工商行政管理总局会同国务院有关部门规定。

都比较大，而勘查公司一般属于中小企业，如果以探矿权出资入股，面临的一大问题就是其他股东的配套资金要求比较大，于是超过上限比例要求的探矿权评估溢价部分如何进行财务处理，需要注意。

笔者认为，有两个思路可以选择。

第一，根本性的办法就是修改《公司法》第二十七条第三款，将其修改为“全体股东的货币出资金额不得低于有限责任公司注册资本的百分之三十，但是法律、行政法规另有规定的除外。”这样，国务院就可以作出决定或修改《探矿权采矿权转让管理办法》时予以特别规定。

第二，在非货币财产在注册资本中所占比例最高为70%的限制性条件如果短时间内无法解决的情况下，建议国土资源部先行出台允许探矿权人将金额巨大的探矿权分立后进行评估出资，并为此种“出资式矿权分立”提供绿色审批通道。

以此降低探矿权的勘查区域和评估价值，从而满足出资上限的要求，并且分立后的探矿权可以作为新设公司增资的预留资产，进而最大限度保证投资者的合法权益。

（本文作者系北京市雨仁律师事务所矿产能源部副主任）