

## 对矿产资源流失与浪费的综合诊治

发布时间：2008-03-27 文章来源：投稿 文章作者：康纪田

**摘要：**采矿权设立和行使中，矿产资源补偿费的固定性、行政性、象征性价格过份低于其价值，而且是在开采出矿产品销售后的收入中按税收的方法和环节进行强制性征收。这种计划经济的产权理论和法律制度，是矿产资源资产流失和大量浪费的综合性原因，必须整体性治理。

**关键词：**矿产资源；流失与浪费；综合诊治；采矿权

采矿权的设立和设立后的开采，总是伴随国有矿产资源资产大量流失和大量浪费。这个公认的事实不是由于市场配置中在技术上非排他性使用造成的，而主要是采矿权设立和行使的各环节中，关于矿产资源权利安排的理论认识和法律规定在多方面的失误所致。为保障矿产资源国家所有的应有收益和资源节约，必须对流失和浪费的症状予以综合诊断和治理。

### 一、囿于劳动价值理论而回避了矿产资源的固有价值。

传统的观念认为：自然资源没有价值。“中国学者对自然资源的理解并不包括自然资源的价值性。显然，自然资源的性质在中国尚需进入深入研讨”。[1]囿于劳动价值理论的“资源无价论”在矿产资源的价值方面更是认识的死角。矿产资源的无价论是国有矿产资源流失和浪费的认识前提。

矿产资源原本是有价值的。首先，矿产资源原有价值是矿产品价格的主要部分。通过开采与土地分离后的矿产品的价值组成：包括矿产勘查时和矿产开采时的社会必要劳动所创造的价值，两者的活劳动和物化劳动构成各自的投资和成本，剩余劳动构成各自的利润。除此之外还有更高的超额利润。超额利润所表现的价格是矿产资源的原有价值。其次，矿产资源国家所有权是矿产资源的价值表现。所有权设立其上的物必定具有价值，价值构成是所有权存在的基础。最后，稀缺性是矿产资源价值存在的必然性。价值起源于稀缺，并决定于稀缺程度。只有异常丰富的物，任何人可以随意获取才不具有价值。随着经济的发展，矿产资源的紧缺是世界性的制约瓶颈，其价值越来越大。

但是，法律并没有认可矿产资源的原有价值。《矿产资源法》及相应的配套法律中，对矿产资源投入劳动进行勘探了的才称探矿权价款，在矿产开采销售后才认可矿产资源补偿费。资源补偿费的固定性、行政性、象征性价格并不体现矿产资源的价值。法律规定缘于学者片面理解马克思劳动价值论。马克思在《资本论》中指出：经过抽象的劳动产品具有价值，土地的使用者支付给所有者的价格是地租。并在论述地租时对矿山也作了论述：“真正的矿山地租的决定方法和农业地租是完全一样的。”[2]矿产资源补偿费来自于马克思的矿租论述。学者的理论观点是：“在社会主义社会矿产资源归代表全民的国家所有，为了取得矿产资源的使用权而付给国家的价格相当土地所有者的地租，特称之为矿山地租，或简称矿租。”[3]这种局限于劳动价值理论而在矿产资源补偿方面套用矿租的思维定势，是因为偷换了概念。马克思认为矿山地租与农业地租完全一样的前提是西方国家当时的矿产资源属土地的一部分而随着土地私有。土地私有制的土地使用者租地种庄稼与租地开采矿产的性质完全一样，都是通过对土地劳动投入获得利润和租金。在社会主义国家，土地与矿产资源分别公有，已不是合二为一的私有了。在这个前提下，开采矿产已不是对土地的利用而获得利益，应该是单纯地通过开采使矿产转化为矿产品。单纯地开采矿产后，与使用土地获得收益完全不同。因为使用土地可完整地返还被租用的原物，土地所有者获得租金的同时仍然具有对土地的完整所有权。单纯地开采矿产后，国家在获得矿租的同时则失去了对

所开采矿产的全部所有权。矿产开采的可耗竭性区别于土地使用的特性。

矿租性质的矿产资源补偿费和使用费不能体现矿产开采的耗竭性，这就需要全面理解马克思的地租理论以后，充分认识矿产资源的固有价值，以合理的价格表现其价值。

## 二、以用益物价格取代所有权价值而丢失了矿产资源的固有价值

初设采矿权的设立，是国有“矿产资源实行资产化管理，把块段资源作为国家特定资产，以一定程序和形式通过评估价值出让给业主，而置换出国家所有权的身份。”[4]采矿权如此设立有其明显的特征：首先，采矿权客体的独立性。矿产资源资产化以后特定的矿产，与国有矿产资源有着界限明确的分割，由采矿权人占有的矿产能实现排他性的支配。其次，矿产所有权的特定性。采矿权设立，是国有公共资源向私人物品转化的完成，是矿产资源国家所有权的分解。通过分解，国家失去了对特定矿产的控制权。最后，矿产资源的耗竭性。特定出来的矿产由确定的采矿权人支配，采矿权的行使是逐步从地裹中开采出矿产品。该产品系采矿权行使的结果，归采矿权人享有。采矿权人直接取得该矿产品的所有权。矿产资源特定为矿产，矿产开采为矿产品，是采矿权设立和采矿权行使的过程，也是矿产资源向私人所有的矿产品转化过程。如此以往，理论上会使矿产资源耗竭殆尽。

采矿权的特征可以折射出传统的采矿权物权属性的局限性。传统理论将采矿权定位在他物权，认为矿山企业的开采是对国有矿产资源的开发利用，矿产资源是国家所有权和矿山开采权的共同客体。“既然如此，我们不妨照此思路，在矿产资源上设置新型用益物权。”[5]中国人民大学为主拟制的《物权法草案建议稿》，将采矿权定位于第三章“用益物权”之下。也有少数学者将采矿权定位为准物权归于他物权之列。根据物权理论，用益物权的客体与所有权客体是同一的，用益物权的客体在经过一定时期的使用后要向所有权人返还用益物的本体。而采矿权行使的排他性支配是开采权利人自己的矿产，不是开采他人所有的矿产资源，而且，矿产一经开采就转化成矿产品，开采后的耗竭性，无法承担返还本体的义务。因此，根据采矿权的特征，应“大胆地承认采矿权属自物权而不是用益物权，还原本来属性。”[6]因为采矿权的行使，“正是在不断消耗矿产资源的过程中来处分矿产资源的，从而使它与旨在用益而不是消耗和处分财产的他物权有了本质的区别”。[7]

忽视矿产资源权利行使后客体可耗竭性和独立性特点，以用益物权安排采矿权权利属性，其结果与“资源无价论”殊途同归。商品交换是商业权利的交流，价格也就是商品上权利的价值。价格能否反映商品的真实价值，在于对商品权利界定是否清晰和准确。“支配交易的真正基础是物品或资源所有者对它所拥有的权利，价格只是对附着于这一物品上权利的衡量。它只有在能向交易当事人表达正确的激励信息时，才能有效地引导资源的配置。”[8]用益物权的用益价格远远低于所有权的交换价值，那么，在国有矿产出让时，以矿产使用价格出让了矿产所有权的价值。矿主们利用两种权利中价格与价值差额暴富，国家则在出让时基本上损失了矿产的原有价值。

## 三、权力在市场外配置采矿权则不可能反映矿产资源的原有价值

“十一五”规划特别强调市场配置资源的基础性作用和政府职能的转变。采矿权的设立也应基本上由市场完成，政府只是在市场失灵时进行干预和管制，施行一定的调控和再配置。事实上恰好相反，我国采矿权的设立根本不在市场上完成，而是由法律制度规定政府在市场外配置。

首先，理论界定了政府配置的必要性。参加《行政许可法》起草的专家认为：“在有限资源领域，完全靠市场自发调节来配置资源，不仅会导致资源配置的严重不公，而且还会导致资源配置的低效率。因此，由政府通过许可的方式配置有限资源……特许是指行政机关代表国家依法向相对人转让某种特定权利的行为。特许的主要功能是分配稀缺资源。”[9]这种理论的失误在于以资源“有限”、“稀缺”作为强制性的公共权力配置的依据，否定了市场经济的作用。因为经济学的基本假设是：资源总是稀缺的。

其次，在法律上认可了行政配置的强制性。一是规定单向的行政许可取代市场配置。《行政许可法》第53条规定：“行政机关按照招标、拍卖程序确定中标人、买受人后，应当作出准予行政许可的决定。”这一规定在采矿权设立时的具体落实是国务院《矿产资源开采登记管理办法》第13条：“采矿权可以通过招标投标的方式有偿取得……中标人办理登记手续领取采矿许可证，成为采矿权人。”二是用行政手段征收矿产资源补偿费。国务院颁布的《矿产资源补偿费征收规定》中明确了对民事财产的交易施行强制性征收，而不是民事支付。三是对违反民事财产交易规则者，按税收征收办法实施强制性的行

政处罚。《矿产资源补偿费征收规定》第14条：“采矿权人在规定期限内未足额缴纳矿产资源补偿费的，由征收机关处以应当缴纳矿产资源补偿费3倍以下的罚款；情节严重的，由采矿许可证颁发机关吊销其采矿许可证。”

最后，实施中是公共管理机关与私权所有者同一。经过行政许可的采矿许可证，是采矿权设立和登记的产权证，行政许可的国土资源部门，是市场的“裁判员”和“运动员”。

公共权力配置不是在市场上而是在市场外的配置。虽然也以民事的拍卖为形式，但举槌和决定成交的主体是公权力者，不是市场主体。稀缺的矿产资源由政府直接配置，由于政府信息不完全，手段单一的行政定价，既不反映投入的消耗，也不反映产品的价值，更不能反映矿产资源的稀缺程度及其流向，失去了价格导向的核心作用。因而，强制征收的矿产资源补偿费无法反映稀缺的矿产资源的价值。

#### 四、严格限制采矿权流转导致矿产资源大量浪费

我国《民法通则》第81条规定：国家所有的矿藏“不得买卖、出租、抵押或以其他形式非法转让。”1996年修改的《矿产资源法》仍然是严格限制流转。该法第6条规定：“禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利”，第42条规定：“买卖、出租或者以其它形式转让矿产资源的，没收违法所得，处以罚款。”以禁止性法律规定和强制性行政处罚限制采矿权流转，是矿产资源法律制度改革的死角，是计划经济体制最顽固的堡垒。

确立矿产归属的静态采矿权是普通的民事财产权，应当是可以依法自由流转的。民事财产权也只有市场流转中才能发挥其更大效用，通过流转后配置到最需要并能利用的企业或个人所支配。美国的经济学家也这样认为：“为了促进资源从最小价值用途向较大价值用途转移，财产权在原则上应当是可以自由转让的。效率也要求财产权是可以自由转让的。”[10]但是，政府把采矿权的交易严格限制在初始采矿权的设立，明令禁止牟利性的交易和严格限制初始采矿权设立后的二级转让市场，人为地割裂了采矿权流转的利益驱动，造成严重的浪费和其它后果：首先，价值用途的最大浪费。社会强势集团凭借其强大的社会能力大量地从政府那里获取采矿权，非竞争条件下而圈占有矿产成立的采矿权，采矿权人不能认识到矿产资源的价值程度和不具备开采矿产的技术经营能力等，但由于严格限制转让而阻止“由较小价值用途向较大价值用途的转移”，必然是大量浪费。其次，是政府寻租的来源。严格限制流转导致产权残缺，缺少普通财产权支配的排他性和流转性的特点，迫使采矿权人通过公共权利获取或维持矿产资源的占有和阻止竞争者进入，官员也巴不得趁此灰色地带获得个人丰厚的收入。“因此，对限制竞争的如下关系是很有道理的：政府限制竞争的意向会鼓励厂商将钱花费在寻租活动上，而不是花费在生产上。”[11]最后，严格限制下的地下转让造成另一种浪费。严格限制条件下，由于采矿权的本质要求以及支配采矿权的动机和目的诱使采矿权人以地下转让的方式来规避法律。诸如以承包、股权转让、矿山财产转让、扩大投资等形式的地下转让，不是在市场内以价格度量矿产的稀缺，同样造成矿产资源浪费和采矿权市场混乱。

严格限制采矿权流转造成巨大浪费，但在现有法律框架内又不能放开，理由是在理论和法律上将矿产归属的静态采矿权与矿山企业的动态开采权混为一体。《矿产资源法实施细则》第6条规定“采矿权，是指依法取得采矿许可证规定范围内，开采矿产资源和获得所开采的矿产品的权利”。该规定的关键是将矿山企业开采的矿产品作为静态采矿权的产出品，两者的同一没有像土地使用权的取得和房地产开发一样分开。“在西方国家，核准矿业公司登记注册和授予指定矿区采矿权，理所当然地是两个程序；在中国，核准房地产公司登记注册和授予指定范围内国有土地使用权，人们也并没有混为一谈”。[12]在我国则是采矿权与开采权同一，当自由转让采矿权时，则将经严格审查开采资质的行政特许权搭车转让了。开采的市场准入权力被自由转让，其结果是矿难、环境破坏等无法遏制。因此，应当取消采矿权转让的严格限制，但放开的前提必须将矿产归属的采矿权从理论和制度上独立于严格审查批准的开采企业。

#### 五、矿产资源补偿费在开采后征收是浪费的重要根源。

采矿权的设立是国有矿产资源中特定出来的某一矿产所有权的让渡，其设立的基本要求：一是采矿权设立的同时要用矿产的价格体现价值；二是矿产权利发生转移，让采矿权人明确是在支配自己的矿产；三是私人矿产与国有矿产资源有界限明确的分割。这些基本要求是为了“体现矿产资源实现是要花钱买的，损失浪费受损，多回收受益。这将有利于促使矿业权人珍惜和尽可能回收利用矿产资源；又可保证国有资产不会流失，增加国家财政收入。”[13]许多国家的采矿权设立是本着这些要求完成的。

《波兰地质与采矿法》第10条第1款规定：“采矿使用权的设置通过合同来进行。按照合同，取得使用权的应进行补偿”。第83条规定：“采矿使用权补偿费的数量由第10条第1款所指定的合同来规定”。合同发生在交易前，通过交易前的合同约定实现采矿权设立的基本要求，是必须遵循的原则。

我国矿产资源补偿费没有在交易前订立合同，而是在交易后计量收取。《矿产资源补偿费征收管理规定》第3条：“矿产资源补偿费按照矿产品销售收入的一定比例计征”。第4条规定：“矿产资源补偿费由采矿权人缴纳”。这些规定系援引强制性的税收征管环节和方式收缴矿产资源补偿费，在开采者将开采出来的矿产品售出以后从价计征。计征的方式和环节完全脱离了采矿权设立时的基本要求，昭示着开采者不是在支付价款以后开采自己的矿产，而是不需要顾虑矿产的任何成本时，开采他人的矿产资源，就像在他人土地里收割他人的庄稼。本来就存在着矿产资源国家所有权的主体虚拟化，很难真正直接行使权利，还要由法律规定采矿权人白白地开采。这种公共资源免费开采的结果就是经济学家反复引用的“公地悲剧”。浪费的是他人的，是当代人和后代人的，开采出来的是采矿权人的。用大量成本去收边料和利用伴生矿不如用成本开辟更多更丰的新资源。于是，挑肥丢瘦的“吃菜心”行为就是必然的了。《经济参考报》在2005年7月10日刊文统计：“中国煤矿开采率平均只有35%，一些乡镇煤矿只有15%，有的低至10%”。浪费的是采收的3倍，浪费的又不可回采。这是机制使之然，开采者缺乏合理开采的动力。

#### 参考文献：

- [1] [7] 肖国兴. 自然资源法[M]. 北京：法律出版社. 1999, 10, 323
- [2] 马克思. 资本论（第三卷）[M]. 北京：人民出版社. 1972, 873
- [3] 李万亨. 矿业权价值的构成及其经济实现[j]. 中国地质大学学报, 2003, 1
- [4] 王有顺. 实行矿业权流转制度的建议[N]. 中国经济时报. 2004, 11, 25
- [5] 郭洁. 矿业权民法立法浅论[j]. 贵州民族学院学报. 2002, 4
- [6] 康纪田. 采矿权属特许物权的法理困境及其出路[j]. 法治论丛. 2005, 4
- [8] 刘守英. 产权行为与经济绩效[j]. 经济社会体制比较, 1994, 5
- [9] 汪永清. 行政许可法教程[M]. 北京：法律出版社. 2003, 7-9
- [10] (美) A·波斯纳. 法律的经济分析[M]. 北京：中国大百科全书出版社. 1997, 92
- [11] (美) 斯蒂格利茨. 经济学[M]. 北京：中国人民大学出版社. 1997, 386
- [12] 张文驹. 矿权性质及其市场制度[j]. 中国地质矿产经济. 2003, 10
- [13] 袁怀雨. 改善矿业权价款评估方法及征收[j]. 地质与勘探. 2002, 1

编辑员：china028

凡转载本站文章请注明：转自“学说连线” <http://www.xslx.com>

[【评论】](#) [【打印】](#) [【大 中 小】](#) [【关闭】](#) [【顶部】](#)

#### 相关文章

• 矿产资源补偿费征收制度的改革方向

发表评论：

昵称：

Email：

发表内容：

※ 您要为您所发的言论的后果负责，故请各位遵纪守法并注意语言文明。

-感谢访问，如果您觉得该文章涉及版权问题，请联系我们！

