

论建立和完善我国矿产资源产权市场交易机制

李晓文

(武汉大学环境法研究所, 湖北 武汉 430072)

摘要: 如何规范、完善矿产资源产权市场交易是我们面临的迫切问题。因矿产资源所有权在我国属国家所有, 国家的管理在矿产资源产权交易中起着举足轻重的作用, 所以建立、完善矿产资源产权市场交易的机制首先需建立、完善矿产资源产权交易的管理体制。其次产权制度是矿产资源产权市场机制的核心内容, 所以需要建立、完善与市场经济相适应的矿产资源产权制度。从矿产资源产权交易形式看, 矿产资源产权交易市场由一级市场和二级市场组成, 在阐述了矿产资源的“两权分立”后, 笔者阐述了如何建立、完善矿产资源产权交易的两级市场。最后, 由于矿产资源的稀缺性、不可再生性, 笔者阐述了对矿产资源产权交易需要采取必要的限制。

关键词: 矿产资源; 产权交易; 产权制度

中图分类号: D922.62

文献标识码: A

矿产资源是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础。矿产资源为人类提供了 95%以上的能源来源, 提供了 80%以上的工业原料, 提供了 70%以上的农业生产资料, 矿产资源在人类社会的发展中起着非常重要的作用。^[1] 我国拥有的矿产资源总量虽然特别大, 但是长期以来, 矿产资源产权交易制度的不规范、不合理, 造成了资源的大量浪费。随着我国市场经济体制的建立和完善, 我国的矿产资源产权改革应该走市场化的道路, 这点无需置疑, 如何规范、完善矿产资源产权市场交易已成为迫在眉睫的问题。

1 建立、完善矿产资源产权交易的管理体制

矿产资源所有权在我国属国家所有, 所以国家的管理在矿产资源产权交易中起着举足轻重的作用。1996年8月29日, 八届全国人大常委会正式通过了《矿产资源法》修正案, 由于该法的立法过程处于多个有关主要管理部门和地矿主管部门并存的时代, 部门管理色彩很浓, 法律条文中也体现着矿产资源分割管理的迹象。现在有关工业部门都已撤销, 而新的统一有序的管理体制却未理顺, 条块分割、相互掣肘、管理越位与缺位并存, 这些都影响着国家有效管理, 是造成矿产资源交易市场秩序混乱的重要原因之一。

建立科学的矿产资源分类管理制度是实行矿产资源有序交易的基础。矿产资源的所有权, 作为一种财产的所有权, 统一属于国家, 而且集中于中央政府, 这是无可争辩的。但仅仅说国家统一所有, 而不明确具体权能的政府管理权限, 不建立和实行具体权能政府分级管理的制度和政策, 也是不适宜的。^[2] 为了正确处理矿产资源产权交易中中央与地方、地方与地方之间的经济利益关系, 从而建立矿产资源交易的正常秩序, 必须建立矿产资源的分类、分级管理制度。

我国新修改的《土地管理法》将土地划分为耕地、农用地、建设用地三类, 对三类土地的管理级别、管制程度作了不同规定, 相应的其使用权交易的审批程序的规定也分别不同, 这种作法有效地控制了土地使用权交易的混乱的状况。对这一成功经验我们应当加以借鉴。具体来说, 就是以对国计民生的不同重要程度为依据, 将矿产资源产权划分为三类, 分别管理。关系国民经济命脉、国家资源安全的少数重要矿产、优势矿产和特大型矿床由中央政府

管理；砂、石、粘土等普通建筑材料矿产由市、县级管理；其他矿产由省级管理。同时为适应我国现有的政治、经济体制改革，将各级国土资源部门作为矿产资源产权主管部门。

2 建立、完善与市场经济相适应的矿产资源产权制度

党的十六届三中全会提出建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的现代产权制度。建立、完善矿产资源产权制度是矿产资源产权市场机制的核心内容。矿产资源产权制度的主要内容包括所有权与使用权，这里的使用权即所谓探矿权和采矿权。产权制度的建立要有利于维护矿产资源国家所有权，有利于保障探矿权人、采矿权人的合法权益，促进矿产资源的优化配置和矿产资源勘查、开采产业的健康发展。笔者认为可以按照政企分开、出资者所有权与企业法人财产权分开的原则，建立与社会主义市场经济相适应的矿产资源勘探出资人与矿产资源勘探企业法人、矿业生产经营法人财产制度。马克思在《资本论》中指出过，资本能够固定在土地上，即投入土地，这样投入土地的资本，称为土地资本，它属于固定资本的范畴。同理，资本也能固定在矿床(体)上，即投入矿床(体)而成为矿产资源资本。只有这样把矿产资源的所有权属于国家和因出资人投资进行风险找矿勘探成功形成的矿产资源资本所有权属于出资者这二者区别开，并同时建立起使找矿勘探企业和矿业生产经营企业拥有包括所有出资者投资形成的包括矿产资源资本的全部法人财产权，才能真正吸引风险找矿勘探和矿业开发投资者，也才能真正实现矿产资源产权的转让。

3 建立、完善矿产资源产权交易的两级市场

从矿产资源产权交易形式看，矿产资源产权交易市场由一级市场和二级市场组成。

我们把矿产资源产权同资源所有者发生的初始分离称为矿产资源产权的一级流转。矿产资源产权一级市场是由国家垄断的，必须充分体现国家作为矿产资源所有者的意志和权益。尽管世界各国政府对矿产资源产权的具体出让原则、出让条件和出让形式的规定各不相同，但主要的出让形式有授与、协议、招标、拍卖、工作计划交易等。^[3] 以上几种矿产资源产权出让方式并存，各有所用并互为补充，不同的国家根据本国情况选择不同的出让方式，配套组合构成矿产资源产权一级出让市场的基本框架体系。

矿产资源产权同资源所有权发生初始分离后，矿产资源产权在不同经济主体间的流转称为二级流转。二级流转形成的市场，可称为矿产资源产权的二级市场。我国的《矿产资源法》第六条明确规定：“探矿权人有权在划定的作业区内进行规定的勘查作业，有权优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权。探矿权人在完成规定的最低勘查投入后，经依法批准，可以将探矿权转让他人。已取得采矿权的企业，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而需要变更采矿主体的，经依法批准可以将采矿权转让他人采矿。”由此可见，矿产资源产权转让是已获得矿产资源产权的法人企业通过合法的形式，将矿产资源产权转手于别的企业的一种交易形式。对于矿产资源主管单位来说，它是一种矿产资源产权授予关系的转移；对于转让者和受让者来说，是权利和义务的转让。^[4] 说到底矿产资源产权转让实际上是矿山企业之间经济利益和经济风险的转让，转让的结果，就是转让者权利和义务的转移和终止，受让者权利和义务的继承和开始。目前，在国际矿业界，矿产资源产权转让的通用做法是通过双边谈判的方式，履行有关的法律手续，签署转让协议来实现。^[5] 对转让者和受让者来说，既是某一地区矿产资源产权的放弃和获取，又是该项目权利和义务的转让，对于以最终获取矿产品为手段，以实现经济目标为目的商业活动，这样一种权利和义务的转让，就不是一般商业性的“合同转让”，而是与《矿产资源法》有关的权利和义务的转让，即矿产资源产权转让。矿产资源产权在二级市场的转让形式主要有全部转让、部分转让、转租抵押及继承等。笔者认为对矿产资源产权交易的二级市场，必须严格规范探矿权、采矿权转让、出租、抵押等市场交易规则、程序；明确规范探矿权、采矿权市场退出机制；明确探矿权人和采矿权人的权利义务；规范探矿权、采矿权市场中的中介服务机构的

管理等。由于按照国际惯例，矿产资源产权的转让可以发生于勘探开发期的全过程，也就是说，在矿产资源产权有效期内的每个作业阶段，矿产资源产权法人都可根据自己的选择，将其有关项目投资额的全部或部分转让出去。实际的矿产资源产权转让过程十分复杂。如探矿权，企业在转让部分或全部探矿权时，其收益往往不是当即实现的，更多地采取买卖选择权（相当于期货市场中的期权）或联合风险经营协议方式，实施分散风险，长期收益，前后期相互支持的战略，达到良性循环的目的。买卖选择权和联合风险经营协议是中小型地质勘查企业运行的一种重要机制。所以在矿产资源产权交易市场中的交易形式应是包括联营、参股、期货在内的多种形式。

4 对矿产资源产权市场交易的限制

矿产资源产权不是一般财产权，矿产资源作为不可再生资源，其产权转让必须受到限制。限制是多方面的。我国小型矿山由于过于分散、粗放，技术装备相对落后，对资源及环境造成的负面影响较大，安全状况也不好，接二连三地发生矿难事故。这里，笔者将重点阐述在矿产资源产权交易中必须交易主体（主要指采矿业的主体）加以限制。

笔者认为根据我国社会主义初级阶段的以公有制经济为主体、多种经济成分长期并存的所有制结构，要进一步明确国有矿山企业是开采矿产资源的主体，同时按《矿产资源法》规定“国家对集体矿山企业和个体采矿实行积极扶持，合理规划，正确引导，加强管理的方针”。国家对非国有和个体采矿的矿种、规模和区域作必要的限定，对具有“重要价值的矿区”和“国家实行保护性开采的特定矿种”，未经国务院有关主管部门批准，任何单位和个人不得开采。另外，要从法律上明确小型矿山的定义，从我国实际出发，依据生产规模、产值以及矿种等因素确定小型矿山的适用范围。要实事求是地设定小型矿山的门槛，对采用落后技术、可能造成资源破坏、环境污染的采矿申请严格审批，对安全生产条件不符合要求的采矿申请一律不予批准，以限制小型矿山进入矿产资源产权交易市场。

参考文献:

- [1] 唐小平. 中国矿产资源[J]. 资源与产业, 2004,(2).
- [2] 王金海. 矿产资源产权的分析与研究[J]. 江汉大学学报, 2002,(2).
- [3] 吴文盛. 试论矿产资源的产权交易[J]. 经济管理. 2002,(5).
- [4] 李裕伟. 关于矿产资源产权交易的思考[J]. 资源产业经济, 2003,(3).
- [5] 沈莹. 国外矿产资源产权制度的分析[J]. 资源研究, 2004,(1).

On perfecting the property right market mechanism of mineral resources

LI Xiaowen

(Research Institute of Environmental Law of Wuhan University & SEPA, Wuhan 430072, China)

Abstract: How the norm, marketing of perfecting the property right of mineral resources are an urgent problem that we face. Because mineral resources ownership belongs to country in our country, national management plays a role in holding the balance in the transactions of property right of mineral resources, Secondly property relations are key contents of the property right market mechanism of mineral resources,

so need to set up, perfect the mineral resources property relations in conformity with market economy. By the look of form of transactions of property right of mineral resources, the property right trade market of mineral resources is made up of primary market and secondary market, in what has been explained mineral resources after" two right is discrete ", I have explained how to set up, perfect market of two grades of the transactions of property right of mineral resources. Finally, because the mineral resources one rareness, the non-renewable, adopt essential restriction needing mineral resources transactions of property right explaining

Key words: mineral resources; transactions of property right; property right system

收稿日期: 2005-10-21

基金项目:

作者简介: 李晓文 (1976-), 女, 湖北人, 武汉大学法学院环境资源法学 2004 级硕士研究生。