

Investigate Related Issues on National Policy of Mineral Resources

Yin Lijuan, Wang Haijun

(Chinese Academy of Land and Resources Economics, Beijing, 101149)

Abstract: National Mineral Resources Policy namely is the government decision-making on mineral resources perambulation, exploitation and use, protection and ensuring the current and long-term demand for mineral resources in the social and economy development, and mineral resources being sustainability used. The ultimate objective of this policy is to ensure mineral industry to provide sufficient mineral resources for the social and economy development, promote national mineral industry to have competition on the international market. The function of the national mineral resources policy is to guide for the mineral industry, government, official sectors, managers, more significantly, for these law draftsmen and frames; to adjust and control the benefit and conflict arising from mineral industry; and make clear the relation of beneficial distribution, and compass coincident opinion among government, enterprises and private. This paper briefly analyses the objectives and tasks on national mineral resources policy, and the major factors influence for making this policy, and discuss the problems involved to make national mineral resources policy and the management function of this policy.

Keywords: Mineral resources policy, Objective of the policy, Management function.

国家矿产资源政策相关问题探讨

殷俐娟, 王海军

(中国国土资源经济研究院, 北京, 101149)

摘要:国家矿产资源政策就是关于矿产资源勘查、开采利用、保护和保障社会经济发展对矿产资源的当前和长远的需要, 以及矿产资源的可持续利用的政府决策。其根本目的是保证矿业为社会经济发展提供足够的矿产资源, 并促进一国矿业在国际市场上具有竞争力和矿业的可持续发展。国家矿产资源政策的主要功能是为矿业、政府部门、管理者, 更重要的是给那些法律起草人和法律制定者提供指导; 对矿业中出现的各种利益矛盾进行调节和控制; 并表明利益分配关系, 在政府、企业和私人之间达成一致的意見。本文简要分析了国家矿产资源政策应考虑的目标和任务, 以及影响制定矿产资源政策主要因素。探讨了制定国家矿产资源政策涉及的问题及政策的管理作用。

关键词:矿产资源政策, 政策目标, 管理作用

关于“矿产资源政策”的概念没有统一或标准的界定, 其基本的内涵大多随着一个国家的政治主张和经济发展目标的需要而有所不同。

印度矿产经济学家 R. K. 辛哈在其《矿产经济学》一书中将国家的矿产资源政策表述为“政府对其矿产资源开发的态度”。由此他把制定矿产资源政策应考虑的内容确定为: (1) 对矿产资源进行评价, 扩大矿产储量; (2) 建立矿业权转让制度; (3) 保证矿山的安全生产; (4) 制定矿产品税收政策和设立保护性关税及限额制度; (5) 矿

产资源的保护与替代政策; (6) 建立矿产储备制度等。而西方国家则将国家的矿产资源政策定义为“直接影响矿产勘查、开采和加工的各种法律、法规与管理规章和政府的决策、行动及其对经济社会所产生的影响”^[1]。

我国对矿产资源政策的定义主要是根据不同的历史时期的国内外政治经济形势与矿产资源状况相适应的状况而有所不同, 并采取与其相适应的矿产资源政策。因为矿产资源政策涉及到矿产资源开发利用的各个环节, 如矿产勘查、开发、

加工、消费、回收等过程。所以，国家矿产资源政策就是关于矿产资源勘查、开采利用、保护和保障社会经济发展对矿产资源的当前和长远的需要，以及矿产资源的可持续利用的政府决策。

一、国家矿产资源政策的形式和目的

每个国家都有其国家矿产资源政策。有些是采用独立文件的形式，但多数情况下国家矿产资源政策必须受法律框架的影响，并由政府行政管理部门中的重要政府官员们实施和发布。

一项明确、综合性的独立的国家矿产资源政策有三个主要的功能。首先，它从政府的立场为矿业提供指导。政府根据矿业的发展目标，对矿业中的行为和事物的发展加以引导，使矿业政策具有导向性。使矿业中出现的复杂的、多面的、甚至有冲突的活动状态，纳入到明确的目标上来，规范矿业企业按照什么原则作什么事，不能作什么事。对矿业中出现的各种利益矛盾进行调节和控制。第二，给政府部门、管理者，更重要的是给那些法律起草人和法律制定者提供指导。最后，在准备和起草国家矿产资源政策的过程中，对国家的目标进行舆论宣传，对重要的问题进行讨论，必须鲜明地表示把利益分配给谁，在政府、企业和私人之间达成一致的意见。

以 1987 年加拿大政策为实例，在促进加拿大矿产和金属的勘查、开发、生产和利用的过程中，加拿大政府设立国家矿产资源政策目标和任务主要是^[2]：

- a) 提供公平合理和平衡的财政及管理框架；
- b) 为地区经济发展奠定矿产和金属部门的发展基础；
- c) 在产业的各个方面促进改善技术生产力和增加国际竞争；
- d) 帮助受产业调整影响的工人和社团；
- e) 鼓励增加矿产和金属的出口，并充分利用传统的市场和开辟新市场；
- f) 为产业、联邦和省府、劳动者和公众提供所需的精确的和具有时效的经济、技术和科学信息。

然后，政策文件在与每一个目标任务相关的问题上，陈述政府的立场、法律的规定和对将来管理改革的计划和行政管理进行解释。例如，对于第一个任务，一个平衡的财政和管理体系，所

提问题包括：矿产税、法律规定、运输、环境保护、离岸矿产、北美边界和外国投资。

二、影响政策目标和任务的因素

任何一个国家的矿产资源政策只是全部政策框架和管理系统的一部分，并必须构筑成与该体系的其余部分有效地适应的形式。国家关于环境、外汇、贸易、劳动力等的政策必须与国家实行经济活动的基本规则一道加以考虑。国家矿产资源政策既是实现其他政策和管理方法的基础，又是为拓展国家任务和实现其任务的一种辅助手段。国家矿产资源政策的范围要仔细确定；矿产部门和采矿法律不会孤立于其他部门和法律而单独实施，当起草国家矿产资源政策时，必须认真考虑其他政策和惯例以确保其一致性。

与法律相对照，政策只提供指导而不是提供强迫接受和服从法律的理由。所谓国家矿产资源政策的目的之一就是为法律制定者、行政管理者和产业提供一般指导，但在任何特殊情况下，政策要素的补充和完善可能不是有利或恰到好处的。例如，在印度，矿产资源政策明确表示政府的一个中心目的就是矿产自给自足，即使国家工业消耗的某些矿产类型在印度不存在。这样，政府可以为某些矿产设立进出口壁垒。

矿业不同于其他经济部门。“当政府的矿业开发政策必须认识到矿产资源是不可再生，一旦采出就不能被替代时，适用于这些部门的政府政策能够以保护资源和改善部门的生产能力为目标（堪柏拉，1992）”。由于矿产是不可再生资源，国家矿产资源政策就应考虑自然资源赋存的类型和范围，以及通过勘查和保护使资源具有持续开采的潜力。影响国家矿产资源政策的其他主要因素有：

- 矿产品对经济发展的可供性
- 未发现的矿产资源未来被发现的可能性
- 采矿业的规模和潜力
- 当前的和预计的国内外对矿产的需求和价格
- 按不同规模和方法开采的矿产的可控制性
- 政府在采矿、国家干预和外国投资者方面的历史经验^[3]
- 经济可持续发展潜力
- 政府行政的能力和资源
- 政治因素

三、国家矿产资源政策的框架和管理作用

根据国家矿产资源政策的目标任务，国家矿产资源政策中所涉及的专业性问题被概括分成五类：目标、主权、经济因素、管理机构和立法机关。

1. 具体的政策目标、任务

(1) 保障社会经济发展对矿产资源的需求

主要为国家现代化和工业化提供物质和能量。矿业为一国经济提供了能量供应的 90%，和制造业原材料的 70%。尽最大可能提高国内矿产资源的保障程度，对一个国家经济安全和国防安全是十分重要的，是国家矿产资源政策的根本目标。

(2) 提高矿业在国际上的竞争力

提升产业结构和产业集中度，优化完善矿业的产业链，活跃矿业权市场和矿业资本市场，促进用高技术改造传统的矿业，拥有一批受过良好培训的矿工，促进利用矿产资源方式的根本转变。

(3) 保障矿业的可持续发展

建立集约型的矿产资源利用体系，建立资源优化配置体系，矿业和区域经济协调发展，矿业、政府、社区和谐相处，提供后备资源，发展环保型矿业。

国家矿产资源政策的目标和任务必须适合国家的需要和独有的特征。矿产丰富、高度工业化的国家（美国），其政策的关键要素不一定适合矿产贫乏的工业化国家（如日本、韩国）和地区（如台湾）；有些适合矿产丰富的发展中国家（如智利、赞比亚、巴布亚新几内亚）的政策不一定适合矿产贫乏的非工业化国家。国家矿产资源政策中所提具体问题一般集中在政府的作用、私人部门的作用、就业、经济影响、国家和地区发展、税收、效率、价值增加方式、自给自足程度、环境等^[4]方面。

2. 主权

a) 政府在投资决策中的作用

政府在矿产投资决策中起重要作用。如果是国有矿产企业，这种作用更直接。如果矿业活动由私人部门承担，国家仍然履行两种重要的职责。第一，国家制定管理和财政体制，这会影响私人部门的投资。这样，国家起码直接或间接地决定着一些投资景气因素。第二，国家对产业提出行

业准入标准。没有政府以发放许可证、租借权和特许权的形式许可，对矿业的投资是不能发展的。

b) 国有企业的作用

政府直接涉入勘查、采矿和矿产加工的程度是制定国家矿产资源政策的关键部分，在这一点上一直有许多争议。

c) 矿产所有关系

在我国法律明确规定矿产资源属于国家所有。通过各种法定的程序，这个所有关系的利益被传递给从事矿业的国家、集体和私人部门。国家矿产资源政策最重要的作用就是说明这一过程，并起调节各方利益和调整政策与法规相一致的作用。

d) 外国参与

外国参与采矿部门有关的基本问题是是否允许它参与，如果允许，它是否享有国民待遇。

3. 经济因素

a) 税收类型、水平和分配

采矿政策应该说明主要的税款形式，并说明应纳税收入所允许的折扣。

b) 进出口限制和成本

过去，许多国家对进出口施加各种控制或对进出口矿产征收税费。为了促进下游加工，对原矿和精矿征收高于金属加工或半制成品的出口关税。90 年代产品市场的全球化，对所有物品的进出口减少控制并降低了关税。国家矿产资源政策中涉及到进出口政策，对矿产生产者和进口者都产生积极的作用。

c) 经济发展和就业条件

矿业在经济发展中起重要作用。在地方水平上，一座矿山的建设会提供新的道路、电力、学校和医疗设施的建设，促进区域发展；它也直接或间接地提供就业机会。一座矿山实质上增强地方经济时，它可能影响现存社会秩序和使传统经济发生变化。矿山关闭也许导致失业和依赖型企业的失败。

d) 节约保护与效率

由于矿产是国家的财富，国家担负着查看资源被有效开发的管理职责。国家矿产资源政策中明确了政府干预矿山生产决策的程度。并通过节约与保护开采政策的实施，以便使矿业达到国家认可的最好的条件进行生产并回收矿产。

e) 土地利用

勘查是决定土地利用的一种方法，采矿是土地实际被利用的过程。一旦采矿在一片土地上开始，其他经济部门对该地的利用就受到限制。国家矿产资源政策除了起到保护环境的作用以外，还通过政府对土地利用征税得到收益和补偿，

4. 法律框架

在国家矿产资源政策中包含有许多法律框架问题。几个主要的问题是：

a) 适用的法律

政策应该描述管理矿产部门的主要的法律，并讨论确定在相互矛盾的法律中优先采取哪一个法律的一般原则。在既有省政府法律又有中央政府法律应用的地方，在政府不同的权限水平上明确和描述相关问题是很有意义的。

b) 勘查和采矿权管理方法

c) 使用期的安全性

5. 管理机构

a) 政府机构的作用

矿产部门相互作用并受许多不同政府机构的管理。国家矿产资源政策通过指明各种机构的作用进行管理；并促进或发展技术进步；给产业、政府、劳动者和公众提供具有时效性和精确的经济、技术和科学信息；帮助受产业影响的工人和社区；增加国际竞争性；帮助投资者。这种作用的效果通常超过了法令规章的履行和强制执行的管理作用。其他的作用还包括：矿产部门投资的促进，改进采矿技术和方法，勘查和资源储量的叙述，信息提供，工人或社区助理，联络和协作的作用等等。

b) 信息可得性

许多矿产政策的一个关键的内容就是信息的收集处理和传播。政策中涉及到的问题包括：政府机构的信息作用；地质信息的所有关系；勘查报告需求和条件；采矿报告需求和条件；由公司向政府提交的信息的保密性和可得性；从政府机构得到信息的成本（总量、总量占总成本的比例或市场能够承受的最大量）；勘查和采矿投资的促进等等。

在社会主义市场经济的条件下，虽然市场经济在大多数场合是有效的，但也存在市场失灵，这就产生了政府干预的必要性，以弥补市场机制的不足。政府对矿业活动的干预，主要是通过国家矿产资源政策来体现。国家矿产资源政策的作用，就是要按照政府的目标去修正市场机制的不足。国家矿产资源政策的制订、颁布和实施，就是要在政府与市场的关系中找到一个相对满意的平衡点。

References(参考文献)

- [1] Zhang Xinan, Chen Liping, Market economy countries mineral resources / reserves management, [R].1997 China Institute of Geology and Mineral Resources Information, Ministry of Geology and Mineral Resources Mineral resources and reserves Management Bureau. 张新安, 陈丽萍, 市场经济国家矿产资源/储量管理, [R].1997, 中国地质矿产信息研究院, 地矿部矿产储量管理局。
- [2] James M Otto .A national mineral policy as a regulatory tool.[J]. Resources Policy,1997,(1).
- [3] Judishi Rees, Natrual Resources Allocation, Economics and Poicy,[M], Commercial Press,2002 [英]朱迪.丽丝, 自然资源分配、经济学与政策, [M], 商务印书馆, 2002。
- [4] James M Otto. Mineral policy, legislation and regulation. [R].2001.UNCTAD