

落志筠 著

矿产资源利益 公平分配制度研究



中国政法大学出版社

矿产资源利益 公平分配制度研究

KUANGCHAN ZIYUAN LIYI
GONGPING FENPEI ZHIDU YANJIU



中国政法大学出版社

2015 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

矿产资源利益公平分配制度研究/落志筠著. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 1

ISBN 978-7-5620-5796-3

I. ①矿… II. ①落… III. ①矿产资源开发—利益分配—研究—中国 IV. ①F426. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 002565 号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话	010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	9
字 数	210 千字
版 次	2015 年 1 月第 1 版
印 次	2015 年 1 月第 1 次印刷
定 价	32.00 元

前 言

自然资源是人类生存和发展的重要物质资料，支撑着全球经济建设和社会发展。然而资源终会枯竭，无论是可耗竭的矿产资源，还是可再生的水资源、粮食资源终有一天会消失殆尽。人类的需求与自然的供给矛盾对立。一旦人类需求超过地球所能提供的能量和物质总和，无论是可耗竭资源，还是可再生资源，都会产生资源不足的问题。如何有效处理资源供给与需求之间的日益激烈对抗的冲突已成为全球面临的重大问题。

矿产资源作为典型的可耗竭资源，其需求与供给之间的矛盾更加紧迫。若不有效解决这一问题，则未来可见的十几年、几十年内，资源约束对经济建设和社会发展将更加严重，甚至使经济活动“窒息”。在科技工作者努力改进技术、提高资源利用率、发掘可替代资源的同时；作为法学研究者的一员，也应从制度层面解决资源约束问题。资源枯竭一方面有其自然规律的作用，但其间更加重要的因素则在于人类行为的干预。良好的、有序的人类行为会促使资源利用和谐稳定发展；反之，野蛮的、混乱的资源开发利用行为会加剧资源的耗竭与枯竭。目前我们的矿产资源开发利用行为恰恰属于后者，让本已濒临枯竭的矿产资源雪上加霜。如何以法律制度有效地规制人类的行

为以解决矿产资源供需矛盾是当下法学研究者面临的重要课题。

制度约束人的行为，但制度构建应当符合公平正义的要求才能发挥其应有作用。在矿产资源开发利用中，行为者的主观逐利可以成为引导、约束其行为的突破口。本书基于生态现代化的视野，从矿产资源利益公平分配的角度，意欲调整各利益主体的行为，实现矿产资源的经济利益与生态利益协调、矿产资源的效率价值与公平价值协调，并最终实现矿产资源的开发与保护并重，满足经济现代化与生态现代化建设的需要。本书应用经济分析、系统分析、比较分析以及实证分析等理论工具，研究我国矿产资源利益公平分配制度的建设，提出了构建矿产资源私人利益分配制度、矿产资源公共利益保障制度以及矿产资源后代利益保障制度的矿产资源利益公平分配制度模式，从而为我国矿产资源管理政策制定以及法律完善提供理论依据。主要研究内容及其结论如下：

第一，以生态现代化的新视角界定矿产资源、矿产资源利益及矿产资源利益公平分配的概念，在此基础上论述矿产资源利益公平分配制度的应然。人类改造自然的能力不断进步，进入人们视野的矿产资源的内涵外延不断变动，矿产资源利益的范围也在不断调整，生态现代化视野下，矿产资源利益包含了当代人利益与后代人利益，也包含经济利益、社会利益与生态环境利益。矿产资源利益分配片面追求私人效率，严重地冲突了社会公平，产生了一系列社会问题和生态环境问题。作为调整利益分配的法律，应当公平地分配矿产资源利益，保障代内公平和代际公平的实现。矿产资源利益公平分配制度的目的在于实现秩序、安全、和谐价值。矿产资源利益分配的应然主体包括当代人和后代人，当代人又具体体现为国家所有者、矿业投资人和资源地居民。利益主体在参与矿产资源利益分配时应

遵循权利义务平等原则、贡献原则和共同但有区别原则。

第二,通过梳理现行矿产资源利益分配制度的实然,提出健全我国矿产资源利益公平分配制度的若干建议。我国现有矿产资源利益通过矿业权制度和矿产资源有偿使用制度进行分配,具有历史积极性,适应了当时社会发展需要。但是现有矿产资源利益分配制度存在很多缺陷,不能保障矿产资源利益的公平分配,主要表现为:应然主体未全部进入利益分配体系;利益分配中未遵循权利义务平等原则、贡献原则和共同但有区别原则;产生了矿业秩序混乱、资源安全和环境安全问题突出以及人与自然、社会冲突严重的后果,未能实现秩序、安全、和谐的价值追求。完善的矿产资源利益公平分配制度包括矿产资源私人利益分配制度、矿产资源公共利益保障制度以及矿产资源后代利益保障制度。矿产资源私人利益主体涉及国家所有者、矿业投资人以及资源地居民,完善相应的利益保障制度,实现矿产资源私人利益,激发其节约和保护矿产资源的积极性和主动性。重构资源税制度,完善矿山环境恢复保证金制度以及构建生态环境国家补偿机制,保障矿产资源生态公共利益,以直接的法律制度,强化生态利益的实现,避免私人利益侵入或侵害公共生态利益。拓展矿产资源规划制度,构建矿产资源储备制度以及矿产资源代际补偿基金制度,为后代人利用矿产资源做出制度保障。

本书的研究还存在诸多不完善之处,笔者将会不断拓展理论基础、继续深入调查研究,力争将矿产资源开发利用所涉及的法律制度与社会关系有效衔接,以制度保障矿产资源的合理开发利用,保护良好的生态环境。

目 录

前 言	1
绪 论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	7
三、国内外文献回顾及评述	10
四、研究方法与研究思路	21
第一章 矿产资源利益公平分配的基本理论	25
一、基本概念厘定	25
二、矿产资源利益公平分配的必要性	50
三、以法律制度保障矿产资源利益公平分配	71
第二章 矿产资源利益公平分配制度的应然	86
一、矿产资源利益公平分配制度的价值追求	86
二、矿产资源利益公平分配制度中的利益主体	100
三、矿产资源利益公平分配的原则	124
第三章 现行矿产资源利益分配制度的实然	141
一、现行矿产资源利益分配制度的梳理	141
二、现行矿产资源利益分配制度的不足	160

第四章 健全我国矿产资源利益公平分配制度的若干 建议	187
一、完善矿产资源私人利益分配制度	187
二、构建矿产资源公共利益保障制度	218
三、构建矿产资源后代利益保障制度	235
结论与展望	259
一、结论	259
二、展望	261
参考文献	262
后 记	281

绪 论

一、研究背景

无论是理论法学还是应用法学,法学研究都需要在一定背景条件下进行,法学研究是在特定社会历史条件下能动地反映一定的社会现象:离开了这个特定的背景条件,法学研究就会成为“无源之水,无本之木”。^{〔1〕}矿产资源是支撑国计民生的物质基础,其对国民经济的重要性不言而喻。然而,“历史证明,无论生产怎样发展,物质生活资料丰富到什么样的程度,都无法改变资源‘适度稀缺’的状况,因而也无法消除人们对于社会公正的渴求”。^{〔2〕}矿产资源属于稀缺资源,随着人们的开发利用,数量会越来越少,人们渴求更加公平的分配制度。然而目前的矿产资源利益分配制度却更多地关注效率,而非公平。过度追捧效率使我们面临严重的社会问题和生态环境灾难,也制约社会经济发展。作为资源与利益分配规则的法律,应当承担起公平分配矿产资源利益的重任,构建矿产资源利益公平

〔1〕 黄锡生:《水权制度研究》,科学出版社2005年版,第1页。

〔2〕 孙晓春:“社会公正:现代政治文明的首要价值”,载《吉林大学社会科学学报》2005年第3期。

分配的制度体系。

（一）我国面临矿产资源危机

矿产资源是人类生存与社会可持续发展的重要物质基础，是支撑国计民生的主要支柱。我国 80% 的工业制成品原料和 95% 的能量来自于矿产资源，占国民生产总值 7% 左右的矿业支撑着占国民生产总值 90% 左右的其他产业的发展。^{〔1〕}矿产资源在现代工业社会中扮演着重要的角色，已成为影响国家富强、社会繁荣的决定性因素之一。一个国家发展的潜在实力，很大程度上依赖于矿产资源的丰富程度。矿产资源在当前全球化背景下成为衡量一国经济、社会发展、综合国力强弱的重要标志。国家间发生的一些争端多与争夺、控制矿产资源有关。无论是过去、现在还是将来，矿产资源对一国的发展都具有举足轻重的战略意义。无数事实告诉我们，若对矿产资源问题缺乏远见，或掉以轻心，都必将会对一个国家的发展产生巨大的损失和障碍^{〔2〕}。

然而，矿产资源危机却已步步紧逼。一本名为《矿产资源与中国经济发展（社会版）》的报告以触目惊心的数据，彻底颠覆了我们一直持有的“中国地大物博”的常规理念。报告以大量事实证明，“除煤之外，我国主要的矿产资源都已告急”。报告指出，我国的油气资源现有储量已不足 10 年消费，即使将最终可采储量计算在内，也只可勉强维持 30 年左右消费；而在铁、铝、铜等重要金属矿产储量上，无论是相对数量还是绝对数量，中国已无大国地位。^{〔3〕}2002 年 11 月在北京召开的“矿

〔1〕 李万亨：《矿产经济与管理》，中国地质大学出版社 2000 年版，第 98 页。

〔2〕 国家经贸委研究室：《中国矿业企业发展问题研究报告》，国家经贸委 2003 年版，第 3 页。

〔3〕 张静：“中国资源危机报告：走出去的机会”，载《四川物价》2003 年第 3 期。

产资源与产业持续发展”专题座谈会上，一份题为《未来20年中国矿产资源的需求与安全供应问题》的报告首次提出，在未来20年，中国石油、天然气、钢铁需求缺口为60亿吨、2万亿立方米和30亿吨，铜缺口将超过5000万吨，而精炼铝缺口为1亿吨。可见，我国主要能源矿产以及金属矿产缺口已十分明显，矿产资源危机正步步紧逼。

（二）矿产资源利益分配不公加剧矿产资源危机

我国已进入资源危机时代，现有利益分配制度则加剧了这种危机。长期以来，在“效率优先”理念下，我国绝大多数领域包括矿产资源开发利用领域对于效率最大化趋之若鹜。这样的做法虽然在由计划经济向市场经济转型过程中，对不断做大“蛋糕”、增加社会财富总量有着积极的意义。然而，效率最大化的分配制度却忽略了公平原则，以致在矿产资源利益分配中存在（资源地居民）应当获益而未获益、（国家所有者）实际获得利益远远小于其应当获得利益以及（矿山开发者）享有利益而未承担相应外部成本等不公平现象。这些分配不公加剧了矿产资源危机，在制约我国经济增长的同时，也带来一系列社会问题。

1. 未充分保障相关主体利益，造成资源浪费

矿产资源利益分配中涉及的权益主体主要包括：作为所有者的国家（以中央政府和地方政府来实现其权益）、作为开发者的矿业权人（即矿山企业）、资源地居民以及未来有权使用矿产资源的子孙后代。目前矿山企业以投资获取经营收益，国家通过资源有偿使用制度获得所有者权益，而资源地居民则较少获得资源开发的利益（且承担资源开发带来的生态环境问题等负利益），后代人利益则根本未体现在目前的利益分配格局中。已进入利益分配链中的利益主体的利益保障也并不到位，其中国家所有者权益并不能通过目前的资源有偿使用制度得到全面而

有效地保障；矿山企业只追求眼前利益，行为短视，极大地浪费了稀缺的矿产资源。可见，目前矿产资源利益分配模式不能充分地保护各相关利益主体的利益，导致利益主体在资源利用过程中的主观能动性受限，不考虑长期利益，只重视眼前利益，矿产资源浪费现象严重。

2. 代内公平实现尚不到位，代际公平无从谈起

矿产资源是全人类共同的财富，不仅应在当代人之间利用，也应当为后代人所用。这就要求矿产资源利益分配既要考虑代内，也要考虑代际，这就是“公平”的问题。而目前，矿产资源利益在矿产资源所有者、开发者和资源地居民之间的分配并没有充分体现公平原则，导致一些利益主体利益受损，进而影响资源利用效率，制约经济发展，表现出资源代内分配不公平。至于代际公平则更是空白。资源的公平分配既要求代内公平，又要求代际公平，前者是指资源在当代人之间的配置要符合公平原则，后者是指资源配置、分配在当代人和后代人之间也应当符合公平原则。我们作为当代人应当为子孙后代，即后代人的生存可能性负责。现实地来说，后代人的生存可能性是指，当世界总人口达到人口顶峰时，我们应依照“人类安全保障”等具体标准，确保留存的资源能够满足所有人（包括当代人和后代人）的最低限度的需求。^{〔1〕}矿产资源也当如此，不仅应实现代内公平，也应为子孙后代的生存可能性负责，符合利益代际公平分配的要求。

3. 矿产资源可持续力受限，社会经济发展受到制约

矿产资源可持续力是指矿产资源满足人类社会发展的需要的能力，具体而言，这种能力受到时空条件、科学技术和自然环

〔1〕〔日〕加藤尚武：《资源危机——留给我们解决的时间不多了》，曹逸冰译，石油工业出版社2010年版，第4~5页。

境条件的影响,在这些条件既定时,矿产资源在时空上合理配置与替代,在质与量上均能满足人类社会发展的需要,此即矿产资源的可持续力。其中“合理配置”是指就现有矿产资源在当代与后代之间最优分配以实现社会利益最大化;“替代”是指以科学进步为条件,用潜在的未来可发掘矿产资源和目前尚未研发而未来新发现的资源来代替现有矿产资源,包括减少现有矿产资源消耗和高效率利用矿产资源。^{〔1〕}矿产资源可持续力强调人矿协调性,代内与代际矿产资源分配的公平性,以及矿产资源动态发展能力等。^{〔2〕}目前矿产资源分配在代内公平和代际公平上均表现不佳。矿产资源的可持续力受限,而可持续力关系到国家经济安全和子孙后代的生存发展。这一问题不解决,不仅当下社会经济发展受限,更会影响到子孙后代的生存。

综上,矿产资源利益并未在所有利益主体间公平地分配,这加剧了主体对资源的争夺,使得原本客观稀缺的矿产资源因主观因素而变得更加稀缺,矿产资源危机更加紧迫。

(三) 公平分配矿产资源利益是当下重要课题

矿产资源具有耗竭性,是不可再生资源。矿产资源的形成是自然力作用的结果,不受人类意志的支配,在人类出现之前的几十亿年漫长地球演化中自然形成。因此,一旦被开采,在人类历史相对短暂的时期内,绝大多数不可再生。矿产资源只会越用越少,特别是那些优质、易探、易采的矿床,目前在这个世界上已屈指可数。资源·素材学会资源经济部门委员会编写的《世界矿物资源数据总汇》中对地球上主要金属的枯竭年限做出

〔1〕 余敬、苏顺华、张忠俊:《矿产资源可持续力》,中国地质大学出版社2009年版,第2页。

〔2〕 余敬、姚书振:“矿产资源可持续力及其系统构建”,载《地球科学》2002年第1期。

了描述：“金 20 年、银 19 年、铜 30 年、铁 71 年、锌 26 年、锡 37 年、锰 30 年、铅 24 年、镍 40 年、水银 48 年等。”而 2010 年《BP 世界能源统计》则对能源矿产的耗竭年限作出了说明：“以 2009 年的开采利用规模计算，全球石油、天然气和煤炭的可开采年限为 45 年、46 年和 119 年。”这些资源耗尽则无法为人类生产提供物质支持，但以人类目前状况而言，离开他们，经济将彻底崩溃。

解决矿产资源耗竭性问题的当务之急在于公平分配矿产资源利益。矿产资源是可耗竭资源，从长远看发展技术寻找替代资源无疑具有重要意义，但在当下对现有资源公平合理地分配、配置是我们的首要任务。公平合理地分配矿产资源利益，既能够充分调动矿山企业节约资源的积极性，也能提高资源利用率。矿产资源耗竭悲观论者认为，大多数矿产资源需经过漫长地质年代才能形成，相对短暂的人类历史而言，其是无法重生和不可再生的，因此人们只能在业已形成的有限资源上做文章，节约资源，合理利用，以尽可能延长矿产资源为人类服务的时间；而乐观派虽承认矿产资源的不可再生性，但是基于对人类发展的积极态度，他们认为随着科学技术进步，人类有能力在一些矿产资源枯竭前找到新的可替代资源。即便我们不那么悲观，采纳后一种观点并努力发展科学技术以寻找新的更多、更有效的替代资源，我们依旧不能忽略对现有资源的公平分配和高效利用。这便是矿产资源开发利用中的“开源”与“节流”。“开源”即扩大矿产资源原料来源，包括寻找新储量、再开发已废弃的贫矿、探采潜在资源、人造或寻找替代资源等；“节流”则是指改善现有的开发利用技术水平，将因非正常人为损失减少的矿产资源降到最低限度，最大限度地充分合理利用现有的有限资源。“开源”是依赖技术进步，不断寻找新矿或替代资源，

而“节流”在于调动矿山企业的积极性，高效合理地利用现有资源，尽量地延长其服务期限。在现有矿产资源危机的严峻形势下，若我们尚未在替代资源上有重大突破，那么，通过对现有矿产资源公平分配以调动各方主体合理利用矿产资源的积极性，以求最大程度地延长其使用期限，无疑是当下极为紧要的。本书正是在这种社会历史背景下展开研究的。

二、研究意义

资源是社会经济发展的重要支撑，其中矿产资源更是中坚力量。我国的矿产资源虽在总量上占有优势，但却面临着严重的矿产资源危机，主要表现为矿产资源短缺以及由此引起的生态环境恶化问题。而现有利益分配制度对资源利益分配不公则更加强化了这种短缺及生态恶化。随着我国经济进一步发展，矿产资源供需矛盾将更加尖锐，各相关权益主体之间的利益冲突将更加剧烈。以法律制度公平分配矿产资源利益，切实保障矿产资源相关利益主体的合法权利，将包括国家所有人、矿业权人、资源地居民以及子孙后代在内的所有应然主体纳入利益保障体系，对构建和谐社会有着积极意义。

（一）利于缓解当下的矿产资源危机

矿产资源短缺的形势正日益严峻，在深入调研的基础上，科技工作者提出了以“开源”为基本思路的对策措施，即通过不断进步的科学技术去寻找或创造可替代资源，以缓解甚至根除矿产资源供需矛盾。通过科学技术解决矿产资源危机的方式具有其必要性和重要性，但在当下，单纯地关注通过科学技术寻找可替代资源的思路以解决矿产资源危机存在明显的局限性，并不能从根本上消除资源供需矛盾。理由在于：首先，短时期

内,依靠科学技术寻找到或创造可替代资源,成功的可能性甚微。科学技术的进步并不是一蹴而就的,需要长期攻坚研究,而矿产资源耗竭则是迫在眉睫,这样的思路有用“远水”来解“近渴”的嫌疑。其次,以科学技术解决矿产资源危机的实质强调“开源”,看到了矿产资源不可再生对经济发展的制约,却忽视分析了社会因素对矿产资源需求的影响。增加矿产资源供给固然能在很大程度上缓解资源危机,但“开源”还需“节流”,当下矿产资源危机缓解有赖于矿产资源公平配置,以杜绝资源浪费现象。若要减少或避免低效率开采、浪费资源,就需激发矿产资源权益主体高效利用、切实保护资源的主动性和积极性。但这一重任显然无法由科学技术来担当。矿产资源危机的形成原因众多,包括有其自身性质决定的,也有人类行为的选择等原因。就目前业已形成的资源危机原因来看,人类行为产生的影响更加突出,矿产资源本身具有的可耗竭性反而没有社会经济因素产生的影响突出。从现有实际来看,我国矿产资源危机的根本症结在于主体的不合理开发利用。故矿产资源供给总量短时期无法增加时,若要消除矿产资源短缺对社会经济发展的制约效应,最紧要的就是要规范矿产开发利用行为,不断提高资源利用和配置的效率。这就需要公平地分配矿产资源利益,促使矿产资源各利益主体适当实现自身权益。此处的“适当”即是要求:矿产资源所有者在实现所有者权益时关注矿产资源可持续力以及代际公平;矿产资源开发者在获取投资收益时要承担其相应的开发负利益;保障资源地居民的合法权益以促使其保护当地资源环境。矿产资源利益分配法律制度保障各权益主体利益公平实现,在公平的基础上实现效率,推进矿产资源利用从低效益向高效益的转移,优化矿产资源配置。由此可见,矿产资源利益分配制度是解决我国矿产资源危机的制度保障。

（二）利于矿产资源可持续利用，留下子孙后代利用矿产资源的空间

社会经济的可持续发展要求其各方面均是可持续的。矿产资源开发利用为国民经济发展提供重要物质基础，若其本身不具有可持续性，对国民经济的支撑也谈不上可持续发展。《中国21世纪议程》明确提出了要实现矿产资源可持续利用，对矿产资源实行资产化管理，建立资产化管理制度，用以协调、处理资源所有者与开发者、中央与地方之间的经济关系，以期通过强化对资源开发的监管，能够有效地抑制乱挖滥采，促进矿业秩序全面好转，以实现矿产资源合理开发的目标。利益分配制度是恰当地处理矿产资源所有者、开发者等利益关系的法律保障。通过法律制度，我们可以公平分配矿产资源利益，提升利益主体合理开发的积极性，提高利用效率，减少浪费，延长矿产资源为人类服务的期限。已探明矿产资源储量已明确告诉我们，我国的矿产资源基础不容乐观；面对十分严重的资源浪费现状，国家制定了很多措施以解决资源浪费问题，但效果并不明显。之所以如此，一个很重要的原因就是缺乏有效的刺激制度。市场主体缺乏节约资源的刺激，自然就缺乏保护资源的积极性。合理分配矿产资源利益，使投资主体从节约中获利，可以从内因上促进主体提高利用率，变被动节约为主动节约。矿产资源有偿使用制度确有保障矿产资源国家所有者权益，但事实上是强化了资源投入的投资成本。企业应当在投资成本的约束下节约资源，提高利用效率，但是资源有偿使用制度并未在根本上激发矿山企业的节约热情，因而资源开采及回收过程中短期行为比比皆是。同时，国家作为所有权人从资源有偿使用制度中获取了一定矿产资源利益，但是作为管理者，它并没有在制度设置中充分体现对资源可持续利用的要求，也未充分考