

文章编号: 1009 - 0258(1999)04 - 0001 - 05

# 矿产资源补偿费是矿产资源 国家所有权的具体体现\*

王传才, 孔庆友, 曲延波, 袁振林

(山东省地质矿产厅, 山东 济南 250013)

**摘要:** 阐述了建立矿产有偿开采制度的重要意义和矿产资源补偿费的性质, 以及经济手段对有效保护和合理开发利用矿产资源的制约作用。指出征收矿产资源补偿费是维护矿产资源的国家所有权益, 建立矿产资源勘查、开发良性循环机制和社会主义市场经济体制的必然要求, 是一项完全符合国际惯例的法律制度。

**关键词:** 矿产资源; 国家所有权; 矿产资源补偿费; 有偿使用

**中图分类号:** P923.2; P416.1

**文献标识码:** C

自国务院第 150 号令发布实施《矿产资源补偿费征收管理规定》以来, 短短五年就为国家征收矿产资源补偿费 50 多亿元, 有力地促进了我国矿业经济, 尤其是地勘事业和地方经济的发展。现在, 矿产资源属国家所有, 征收矿产资源补偿费是国家的资源性资产收益, 以及所有采矿权人都应履行对国家缴纳矿产资源补偿费的法定义务等观念, 已越来越深入人心。这说明《矿产资源补偿费征收管理规定》的贯彻实施, 不仅使我国矿产资源的国家所有权益真正在法律上、经济上得到充分体现, 同时也是社会主义市场经济与国际接轨的必然要求, 完全符合国际惯例。下面从几个方面分析国家征收矿产资源补偿费的必要性。

## 1 建立矿产资源有偿开采制度的重要意义

《矿产资源补偿费征收管理规定》的颁布实施, 标志着我国长期以来无偿开采矿产资源历史的结束, 是我国矿产资源法制建设的又一项新成果, 是适应社会主义市场经济发展的行政管理的新举措。

### 1.1 维护矿产资源国家所有权所必须的重要法律制度

我国宪法明确规定, 矿产资源属于国家所有。《矿产资源法》进一步规定了国家对矿产资源实行有偿开采, 开采矿产资源必须依法缴纳资源补偿费等制度。这些规定也符合我国《民法通则》的基本原则, 即国家对矿产资源享有占有、使用、收益和处分的权能。然而, 长期以来沿袭的矿产资源无偿使用的做法, 却使矿产资源国家所有权不能得

\*收稿日期: 1999 - 09 - 24; 修订日期: 1999 - 11 - 30; 编辑: 游文澄

作者简介: 王传才(1945 - ), 男, 山东淄博人, 高级工程师, 从事矿产资源开发监督管理工作。

到实现。在计划经济条件下,无偿占用矿产资源的现象相当严重,无论是国有矿山企业,还是集体、私营、个体甚至“三资”矿山企业,谁开采就属于谁,谁抢占谁得利,这种既非法又不合理的局面,导致了矿产资源权属纠纷和矿业经济秩序混乱。因此,矿产资源必须有偿使用,当作为国有资产的矿产资源被消耗时,国家在经济上理应得到补偿。为维护国家对矿产资源的所有权,保障国有资产收益的实现,国家必须建立矿产资源有偿开采制度,通过征收矿产资源补偿费的方式实现对矿产资源的财产权益。

### 1.2 有利于建立矿产资源勘查、开发的良性循环机制

当今世界,人口、资源、环境已经成为国际社会普遍关注的重大问题,尤其是有限的、不可再生的矿产资源问题更显突出。矿产资源是人类生产生活资料的基础源泉之一,也是国民经济和社会发展的重要物质基础。我国有95%以上的一次性能源、80%以上的工业原材料来自矿产资源<sup>[1]</sup>。由于矿产资源在生产中不断被消耗,因此必须给予补偿,才能保证采矿业的需要,进而保证国民经济的持续、稳定、健康发展。寻找新的接替资源,必须投入大量的勘查资金,在当前国家经济相对困难的状况下,仅靠财政拨款显然是不现实的。因此,通过征收矿产资源补偿费,并通过法定程序弥补财政对地勘费投入的不足,在一定程度上可以缓解国家财政紧张的矛盾,形成勘查、开发的良性循环。

### 1.3 符合建立社会主义市场经济体制和进一步改革开放的客观要求

遵循市场经济发展规律是建立社会主义市场经济体制的基本准则。矿业经济是市场经济的重要组成部分,在矿业领域,建立与社会主义市场经济相适应的法律制度,调整各种经济主体之间的权益关系,符合我国建立社会主义市场经济体制和进一步改革开放以及希望加入世界贸易组织的客观要求,也符合党的十五届四中全会关于“按照国家所有、分级管理、授权经营、分工监督的原则,积极探索国有资产管理的有效形式”的要求。随着市场经济的发展,将会形成国有、集体、私营、个体、“三资”矿山企业等各种经济成分并存的局面。因此,通过经济手段调节各种经济主体之间利益关系的平衡,并保护其合法权益至关重要。如果国家不实行矿产资源有偿开采制度,将会面临中外采矿者同吃“矿产资源大锅饭”的尴尬局面,势必造成国有资产的大量流失。因此,向采矿权人全面开征矿产资源补偿费,创造公平竞争的环境,有利于促进矿业经济的健康发展。

### 1.4 我国需要建立与国际惯例接轨的矿产资源有偿开采法律制度

世界上绝大多数矿业大国,均早已开征了与我国矿产资源补偿费性质相同的费种,如权利金、矿业地租等,大多数国家称其为权利金。我国企业到国外采矿,都毫不例外地遵守所在国的法律,进行有偿开采。据统计,已有40多个国家以法律或法规的形式规定了采矿者需向资源所有者支付资源补偿费,并对征费方式、费率、费用的归属及使用方式都作了规定。拿美国来说,仅征收石油的权利金,每年均在40多亿美元,已成为美国联邦政府有关矿业经济权益的一项重要收入<sup>[2]</sup>。可以说征收矿产资源补偿费,不仅符合国际惯例,而且有利于矿业的对外开放,特别是在中国加入世界贸易组织后,随着非关税壁垒,如许可证制度等各种限制制度的取消,有偿开采制度将会显得更为重要,从而成为确保国家资源性资产收益的一项重要法律制度。

## 2 矿产资源补偿费的属性

《矿产资源补偿费征收管理规定》是根据《矿产资源法》有关规定而制定的,其中第一条提到制定的目的是“为保障和促进矿产资源勘查、保护和合理开发,维护国家对矿产资源的财产权益”,第十一条又明确指出“矿产资源补偿费纳入国家预算,实行专项管理”。上述规定不仅明确了矿产资源补偿费是国家对其所有的资源性资产——矿产资源合法的财产收益这一属性,而且也明确了补偿费是国家预算收入的组成部分。

然而,长期以来社会上对矿产资源补偿费属性的认识,并不都是全面而准确的:有的单纯从其征收主体考虑,认为补偿费由地矿行政部门具体负责征收,其性质属行政性收费,因而有的市(地)发生了对补偿费征收营业税、所得税的奇怪现象;有的从补偿费的使用方向出发,简单地认为国家征收矿产资源补偿费是为了实现对矿产资源的耗竭补偿。前者没有认清矿产资源补偿费是国家对资源性资产的财产收益,征收矿产资源补偿费凭借的不是国家政治权力,而是国家对矿产资源的财产所有权,是一种有偿取得的经济权利。1995年通过的《预算法》规定“所有国家的自然资源包括土地、矿产、森林、草原等都属于国有资产”,而作为国有资产是不能随意流失的,第一要保值,第二要收益,第三要增值,资源补偿费恰恰是国有资产收益的一种方式。后者则对矿产资源补偿费在使用方向上所体现的国家对资源性资产收益的处分权能认识不清。补偿费在使用方向上看似是对资源耗竭的补偿,其实它们是完全不同的两个概念,有着本质的区别。征收的补偿费就地地上缴中央金库,纳入国家预算管理,当国家拿不出很多地勘费来建立资源耗竭的良性循环时,就可以通过法律规定,使已纳入国家财政预算的补偿费用于补助地勘投入的不足,这是体现了国家的意志,但并不等于补偿费就一定是弥补资源的耗竭。

从上述分析可以看出,矿产资源补偿费是一种所有权性质的收费,类似房租、地租等,是国家对其资源性资产的财产收益,是所有权人理应享有的占有、使用、收益和处分的权利。在社会主义市场经济条件下,国家将开采权授予某企业,同时有权取得补偿。这也正是国家矿产资源所有权在经济上的体现,完全符合国际惯例,否则,矿产资源国家所有权的财产收益就会无故丧失。

从世界主要矿业大国的有偿开采制度看,我国征收的矿产资源补偿费的性质,与国外的权利金、红利、矿地租金等大体相当,是国家依其对资源的所有权而取得的补偿。权利金制度已普遍在英、美、法系国家实行,任何人开采矿产资源都必须缴纳权利金,严格遵守资源国家所有权的法律规定。我国可在征收矿产资源补偿费的基础上,借鉴国外征收权利金的做法,改变目前费率过低,征收入库难的状况,从法律的高度进一步规范资源补偿费的地位,真正体现矿产资源的国家所有权,确保资源性资产的财产收益。

## 3 征收资源补偿费是实现矿产资源有效保护和合理开发利用的重要经济手段

进入80年代以来,矿产品的消费量增长较快,而矿产储量增长缓慢。我国矿产资源

的特点是中、小型矿床多,大型、特大型矿床少;贫矿多,富矿少;难采、难选、难冶矿多,易采、易选、易冶矿少;共生、伴生矿床多,单一矿床少。尽管我国矿产资源十分有限,一些地方为了追求短期、局部的利益,造成的不合理开发和资源浪费却极为严重。尤其是乡镇集体矿山企业,在开发利用矿产资源的过程中,由于缺乏合理的开发规划和科学的管理手段,生产技术及设备落后,粗放经营,资源回收率低,采富弃贫,采易弃难等情况普遍存在,造成了矿产资源的严重浪费和破坏。目前,我国矿山“三率”水平普遍较低,据统计,9种主要有色金属的采矿回采率为53%,选矿回收率为62%,采选总回收率为33%,采选冶总回收率为30%,远远低于国外先进水平<sup>[2]</sup>。因此,必须十分珍惜、有效保护和科学合理开发利用矿产资源,不断提高矿产资源的保护和合理利用水平,促进我国经济和社会可持续发展战略目标的实现。在社会主义市场经济条件下,保护和合理利用矿产资源的宏观调控是必不可少的。征收矿产资源费作为一项经济制约手段,在对矿业权市场的间接调控和对企业采矿活动的直接调控中将起到重要作用。众所周知,开采回采率系数是核定缴纳补偿费数额的重要指标,而开采回采率系数又是由核定回采率和实际回采率决定的,实际回采率低,则多缴纳资源补偿费,反之,则少缴纳补偿费。因此,矿山企业只有充分回收、合理利用矿产资源,实现最高的实际回采率,才能降低补偿费的缴纳数额,从而实现企业利润的最大化。如果采富弃贫,采易弃难,乱采滥挖破坏浪费矿产资源,那末就会降低实际回采率,大大增加缴纳补偿费的数额,从而达到其追求最大经济效益的目的。

由此可见,征收矿产资源补偿费这一经济杠杆,对于宏观调控矿山企业的开发活动,引导采矿权人自觉保护与合理利用矿产资源是非常必要的。其一是督促矿山企业珍惜矿产资源,建立起矿产资源国家所有和不可再生观念;其二是地矿行政管理人员可检查其开采情况,监督其是否充分合理利用矿产资源,并通过测定实际开采回采率,制止破坏浪费矿产资源的现象;再就是依据补偿费的减免规定,鼓励矿山企业综合回收,综合利用共生、伴生矿产,提高资源综合利用率。因此,征收矿产资源补偿费,是有效保护和合理开发利用矿产资源的重要经济手段。

#### 4 征收矿产资源补偿费促进了矿业经济的发展

改革开放20多年来,我国社会主义市场经济取得了举世瞩目的成就,矿业经济在国民经济和社会发展中占据了越来越重要的位置,矿产资源有偿开采制度正是顺应社会主义市场经济的客观要求而建立的。国家通过征收矿产资源补偿费等手段,用以调整、规范、平衡各种经济主体之间的权益关系,已经起到促进矿业经济持续发展的作用。

目前,我国地勘单位正面临着重大改革。在地勘队伍实施企业化的进程中,整体地推进地勘事业体制向企业体制转变,推进管理体制的创新,初步建立起与社会主义市场经济相适应的现代企业制度,促使地勘单位成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的市场主体,并在经营机制上实现由依靠国拨地勘费生存向面向市场求发展的转变,这是一项极其艰巨的任务。随着地勘费管理体制由简单下达任务型向指标、投标实施项目专项管理型的转变,国家在保证基础性、公益性地质工作费用的同时,正逐步削减

对地勘费的投入。在这种情况下,矿产资源补偿费作为当前国家对地勘投入不足的补充,对于提高矿产资源在经济发展中的保证程度及促进矿业经济的持续发展,将起到有力的推动作用。

按照《矿产资源补偿费征收管理规定》,矿产资源补偿费主要用于地质勘查,各省(市、自治区)政府对此也作出了相应的规定,从法律上明确了资源补偿费的使用方向。近几年山东地勘经济体制改革的实践表明,由于国家强化了宏观调控和监督职能,减少了地勘费的直接投入,因此一些地方出现了急需矿产资源甚至面临等米下锅的严峻局面。针对这种情况,山东省自1996年至1999年先后安排了第三批地质勘查项目,从返还的补偿费中划拨部分经费用于地勘工作,有力地支持了地勘业的发展。到目前,已有部分项目通过了验收;有些勘查成果为地方矿业的开发提供了依据;有的短、平、快项目(如鲁西北平原区地下水、卤水的开发,济南地区石灰岩、地热的开发,鲁中地区非金属矿的开发等)已取得了一定的经济效益。因此,矿产资源有偿开采制度作为宏观调控手段,对建立符合社会主义市场经济要求的矿业经济关系,促进国民经济和社会的可持续发展,必将会发挥越来越大的作用。

### 参 考 文 献

- [1] 蒋承崧. 努力实现矿产资源的有效保护和合理利用[J]. 中国地质, 1999. (2): 1 - 6.  
[2] 吴监著. 矿法矿政和矿业[M]. 北京: 冶金工业出版社, 1998.

## Compensation Fee of Mineral Resources Particularly Reflects Their State Ownership

WANG Chuan - cai , KONG Qing - you , QU Yan - bo , YUAN Zhen - lin  
( *Mineral Resources Management Division of Shandong Department  
of Geology and Mineral Resources , Shandong , Jinan 250013* )

**Abstract:** The significance of setting up non - gratuitous mining rule , the property of the compensation fee and controlling function of economic measurements in protecting and reasonably mining and utilizing of mineral resources have been stated. Levying mineral resources compensation fee is the requirements to protect state ownership , to set up a good circulation mechanism between mineral resources exploration and development ; and is completely in accordance with the laws rule of international practices and to meet socialism market economy .

**Key words:** Mineral resources ; state ownership ; mineral resources compensation fee ; non - gratuitous