

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2011.04.013

论矿产权利金对产权关系的法律改造^{*}

袁华江

(北京市律师协会 自然资源法律专业委员会,北京 100020)

摘要:权利金无论在智力财产领域,还是在自然资源的用益领域,都是产权关系的体现;基于物的母体权利形成的权利束,是用益人以权利金为经济对价获取的物权性权利。运用物权的观念,对矿产所有权的权利结构从产权关系角度重新进行构造,以矿产权利金为连结资源所有权与用益权的经济纽带,培育以市场体现国有矿产资源所有者权益为主的资本机制,使国有矿产在社会生产中真正转化成为国有资本,并获得应有的增值收益。

关键词:矿产;权利金;产权;物权构成;债权构成;所有者权益;经济地租;矿业权

中图分类号:D922.36 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2011)04-0080-08

秘鲁著名经济学家赫尔南多·德·索托在《资本的秘密》一书中指出:资产并不生下来就成为资本,只有被用于生产过程并满足资本家对剩余价值的欲求,才转化为资本。要使资产成为资本,必须有一个转化过程,即创造一种合适的所有权机制,使资产的潜能发挥出来并被加工成实实在在的东西。

矿产资源在绝大多数国家被其宪法或单行专门法确立为国家所有,由于其赋存位置、储量与品位具有不可预知的不确定性,国有矿产要从实物形态转化为资本就必须有合理的所有权机制作为转换渠道。

矿产权利金在中世纪诞生时的原始含义是:矿产归王室所有,采矿要向王室缴纳产出矿产的1/8。匈牙利早期的采矿立法机构规定1/7至1/10的采矿收入必须缴纳给国王作为权利金。因此,矿产权利金反映的是矿产资源所有者与使用

者之间的用益法律关系,是物权法研究领域里的重要课题,它已经成为市场经济国家对稀缺资源管理与利用的重要法制手段。“权利金是矿业权人开采和耗竭了矿产资源所有权人的不可再生的矿产资源而支付的费用。开采矿产资源不管其是否赢利,均需向矿产资源所有者(通常是国家)缴纳权利金^[1]”。

一、矿产权利金的法律性质辨析

矿产权利金是非矿产所有人因开采矿产资源而向矿产资源所有人支付的一种补偿性财产性权益。这种权益的法律性质集中表现在:它是非矿产所有人在事实上享有矿产所有权的占有、使用、收益权能而支付的对价。由于绝大多数国家立法确立的是矿产国有制,矿产权利金的支付在形式上就呈现出从矿业权人到国家的单向资金流动特

^{*} [收稿日期]2011-03-31

[作者简介]袁华江(1972—),男,重庆市人;法学硕士,北京市律师协会自然资源法律专业委员会委员,主任律师,主要从事自然资源法律实务与研究。

点,这个表象特点使得税费项目繁多的中国社会中,人们普遍认为矿产权利金就是一种国家征收的税金。然而,这种认识抹杀了税与费的区别,可能导致分配格局的混乱,影响税收的调控作用。

对于矿产权利金的认识,离不开对国家作为一般法律主体如何行使其矿产所有权的认识。有学者提出,一项产权之所以被共有,是因为它可获得的租金低于实施排他性权利的成本^[2]。我国的矿业在计划经济时代曾经是国有企业一枝独秀,正是在意识到矿业开发的巨额资金、高技术要求后,我国法律逐渐建立了矿业的多元化主体结构。国家的矿产所有权要得到充分的实现,必然要权衡“实施排他性权利的成本”,显然,矿产得不到充分开发,国家矿产所有权也得不到体现,虽然“排他性权利”得到了保障,却未产生合理的经济效益。故国家需要将矿产所有权中的占有、使用、收益权能分享予矿业权人,以促使其通过矿业权人的投资开发,实现自身的所有者权益;而前述权能的有期让与不是无偿的,国家基于其所有权收取的基本经济对价正是矿产权利金。

(一) 矿产权利金是产权关系的反映,区别于税收

学术界对“产权”研究颇丰。刘诗白教授认为:产权的涵义,不仅仅是指财产所有权,而且也包括财产支配权,或实际占有权。财产关系是一个历史范畴,它是随着所有制的具体形式的变化而变化的。在所有制出现两权分离的情况下,会有这样一种财产关系,这就是:“人们对经济物品没有所有权;但是却拥有在一定时间内和一定程度的支配权、收益权、处置权,可简称为实际占有权。^[3]”

一个物权的权利主体通常只能是一个,即:一物一权,但物权的对世性并不排斥物的充分利用,尤其是在自然资源领域,社会经济发展对资源的渴求对上至天宇、下达地心的绝对所有权观念提出了改革的挑战,财产规则在物的社会化利用过程中,逐步“紧跟物权社会化的步伐,没有过分强调物权的排他性,允许当事人通过谈判,对物权进行再界定,从而有利于物权的有效配置^[4]”。矿业权就是矿产所有权人对自身物权重新配置的结果,

这一配置的基础法律关系包括了所有权与使用权的有机互动,它使矿业权人取得了一定程度的支配权、收益权、处置权。因此,矿产权利金是矿产所有权与矿业权之间得以配置的财产利益基础,它反映的是市场经济中的产权关系。因为,不能将产权权利束简单地等同于所有权,这不仅是因为用严格意义上的所有权范畴难以概括生动复杂的现实财产关系的运动,而且因为产权结构在理论上的划分是基于财产关系在现实运动中的各项权能的社会分离,市场经济中产权运动的主要形态是价值运动^[5]。所有权权能的分离是实现物的价值的基本途径。

税收是国家为实现其职能,凭借其政治权力,依法参与社会主体的财富分配,强制、无偿取得的财政收入。它与矿产权利金存在本质区别:

(1) 矿产权利金的付出方在法律上可以取得一定的权利,因此,矿产权利金的支付不是无偿的,国家既具有国家职能的行使者身份(审查申请或受让矿业权的主体是否符合准入条件),也具有一般民事主体的身份。而国家征税是无偿的,纳税人是行政相对人身份。

(2) 矿产权利金只有在矿业权人拟获得矿产开发权利时,通过特定程序支付给国家;而国家征税是强制、定期的发生。

(3) 征收的主体不同。税收的征收主体是代表国家的各级税务机关和海关,而矿产权利金的收取主体在国外都是矿政管理部门,而非税务管理部门,这从一定层面上也反映了二者的不同。

我国在中外合作开采油、气田领域征收的矿区使用费是国际上通行的矿产权利金,但却是由税务机关负责征收管理,且原油和天然气的矿区使用费均以实物缴纳。可谓一种特例。

(二) 矿产权利金在国内外法律制度上普遍具有生态法益的背景

由于矿产存在于土地当中、海洋之下,在自然资源开发过程中必然要发生对环境的改变。这促使了国家通过对环境资源开发利用行为收费以实现所有者的权益,或对保护环境资源的主体进行经济补偿,以达到保护环境和促进资源有效利用的目的。国家对环境污染者或自然资源利用者征

收一定数量的费用并用于生态环境的恢复或用于开发新技术以寻找替代性资源,其生态补偿是国家通过对矿产资源的探矿权人、采矿权人征收一定数量的矿产资源补偿费以实现国家作为资源所有者的权益。从性质上分析,矿产资源补偿费是矿产资源所有权人凭借所有权取得的租金,是矿产资源使用者向其所有者支付的租金,英美法系国家称其为权利金^[6]。足见,通过适当的方式对矿产资源的稀缺性与耗竭性进行补偿,可以达到矿产资源的持久利用,促进经济与生态环境的和谐发展。

哥伦比亚《矿产法》强调:根据宪法规定,对国有不可再生资源的开发,要按坑口矿产品及副产品数量缴纳一定比例特许开发费。为保护自然环境,生态采矿,《矿产法》要求:矿产品出口企业应将出口 FOB 价格最低 5% 的收入(注:矿产权利金的一种)用于造林项目^[7]。

《南澳大利亚矿业法》规定:其矿业部长可设立一项采矿矿区复原基金,部长应将收取的矿产权利金总额的 50% 用于基金。并可将任意数额的基金用于以下目的:为采矿过程中破坏的土地恢复;为实施防止和限制采矿作业对环境造成的破坏而制定的措施;为促进减少采矿作业对环境造成破坏或损害的采矿工程方法的研究。

市场经济时代,虽然企业是治理能矿资源开发污染的义务主体,其在竞争矿业权时就必须同时对矿山环境的生态恢复进行规划(目前,我国各自治区已将矿山环境治理规划、矿山环境治理恢复保证金的交纳作为取得出让矿业权的必备条件),但政府也是引导治理矿山环境的重要因素。1993 年匈牙利通过第 48 号采矿法,规定国家采矿权利金收入的一定比例将投入中央环境保护基金。通过投标,将该基金用作于土地恢复工程(而非支持企业主)。最初,矿产权利金收入投入的比例为 20%,由于该国预算紧张比例先是下调为 10%,然后又进一步下调至 5%^[8]。第 48 号采矿法第 20 条第(8)款规定:国家每年将利用所征收采矿权利金的 10% 建立独立的基金会,用于支持地貌的恢复工作,该项工作不由矿业企业承担。基金的使用规则应由政府立法规定。

不难发现,矿产权利金虽然虽是矿产所有权权益的体现,但各国制定法无不将其打上生态保护的法治烙印,使其与一国社会及其民众的生存利益、生活质量利益紧密相关,这种获得法律肯定的利益使矿产权利金具有生态法益的背景,它体现了法的价值是以法与人的关系为基础的,在于谋求人的解放与发展。

(三) 矿产权利金的本质是一种社会主义条件下的经济地租

矿产资源不仅赋存于土地当中,而且是有限与不可再生的,并与土地被垄断所有。世界上绝大部分国家的立法将土地与矿产规定为国家所有;在土地可以私有的国家中,大部分国家在法律上也普遍地确立了矿产资源脱离于土地归国家或地方政府所有。

地租是土地所有者凭借其土地所有权,分享土地经营使用劳动所创造的剩余产品的一部分非劳动收入,马克思称之为“土地所有权在经济上借以实现即增殖价值的形式”,它体现了构成一定社会生产方式的生产关系和土地关系。马克思认为,土地的质量优劣和生产率的差异,是产生级差地租的条件和基础,而土地经营权的垄断则是产生级差地租的原因。

社会主义消灭了土地私有制,但并未消灭土地所有权及其垄断。我国当前还存在着土地的国家所有权与集体所有权——土地所有权垄断。在市场经济条件下,各市场主体也还有自身的局部利益要求。故土地所有权在经济上要得到实现,则必然以土地使用权与所有权的分离为前提,即:土地使用权的获取或让与都应是无偿的,而实现土地有偿使用的实质就是收取地租。在我国,矿产则比土地更加集中化、垄断化,它只有一种所有权形式。矿产资源赋存位置、品位高低的不同、开发条件的优劣,再叠加上我国《宪法》、《矿产资源法》规定的矿产国家所有权之制度背景,是矿产资源地租得以产生的基础。不可再生矿产品具有的天然经济优势使其可以凭借垄断价格出售,由此产生的超额利润就转化为矿山垄断地租。因此,在国家出让矿业权时,我国矿业权人交纳的对价是针对国有矿产资源支付的,承载着为获取矿

产资源交换价值而去完成支付使命的介质就是矿产权利金,它是矿产资源的经济地租,包括绝对地租和级差地租,绝对地租相当于基础权利金,级差地租相当于超权利金或超额利润税,前者是一次性缴纳的的权利金,后者是最低权利金。

我国的矿产资源补偿费,在性质上似与国际通行的权利金相同。事实上,在一些国际矿业媒体关于中国矿业的介绍文章中,均直接将我们的矿产资源补偿费译作权利金了^[9]。矿业经济制度中,矿产权利金与地质勘查费用或矿产资源枯竭补偿费不同,后者是由于资金和劳动的投入而形成,矿山地租则是基于矿山的所有权和矿产资源的丰度引起劳动生产率的提高而形成的。

二、矿产权利金具有突出的经济属性,是用益物权的物权构造基础

(一)矿产权利金的经济属性

矿产权利金是矿业权权利主体支付给矿产资源所有者的经济价款,在矿产所有者与开发者之间实际上存在着一个合同关系,于我国而言就是:矿业权出让合同。矿产开发者提出的矿业权出让申请实乃合同的要约,如果矿产开发者的矿业权出让申请得到受理,那么,国家的允诺就是期待性的,矿产开发者还必须满足行业准入条件的审查,而最关键的是:矿业权出让合同的成立必须得到对价的支持,对受允诺方而言:对价的付出为自身寻求到了对方允诺之利益的保证。在英美法系,对价还兼具了证明功能,有对价支持的允诺被视为证明了合同双方具有进行互惠交易的意愿。

矿产权利金的对价属性是特定的,区别于税收的“公共对价性”。在征收主体上,矿产权利金是一国矿产管理部门或财政部门,征收主体是特定的,而矿产权利金对价的支付主体,也仅限于符合各国法律规定的准入主体。美籍奥地利经济学家约瑟夫·熊彼特认为,税收具有“共同对价性”(本质)、“非营利性”(界限),税收国家的建置原则,必须反映在“公共目的”以及“国家目的”的两个面向^[10]。矿产权利金在民法上是国家矿产资源由矿业权人占有、使用、收益而取得的债权性收益,矿产权利金给付的实质就是国家要求相对方给付对价的请求权,即要求相对方为自己的付出

对等给付。另一方面,国家为市民提供社会公共物品的对价即是向国民征税,它具有公共对价性、非营利性。因此,矿产权利金的经济属性更加突出,而且这种经济属性还被上升到了制定法层面。根据合同法的一般原理,一个业已生效并履行中的合同,其对价条款一般不得单方变动。但矿产资源不仅稀缺,还是一国经济发展,尤其是现代国家国防、航天等领域不可或缺的产业基础。因此,世界各国的法律普遍确立的矿产权利金的动态征收模式。

1996年,泰国颁布《泰国矿产权利金费率法》(BE2509)规定:锡特许开采权利金的征收应当以锡矿石的价格作为依据,若每60公斤锡矿石的市场价格超过三千泰铢,应当按照部级条例规定的费率征收,这项规定必须按不同水平进行制定,最多不得多于市场价超过三千泰铢部分的60%。若每60公斤锡矿石市场价格不超过三千泰铢,权利金将被免除。该法对含钨的氧化物矿物特许开采权利金作了类似规定,并指出:其他矿产特许开采权利金应当按照部级条例规定的费率进行征收,不得超过市场价格的15%,该法强调按照矿物稀缺性、产业价值的不同,由泰国部级条例决定市场价格的计算、权利金支付的控制机制。2007年,泰国“其他矿产”的开采权利金已上升至不超过市场价格的20%,且还可由矿业部长提升至不超过市场价格的30%。

(二)矿产权利金是矿业权作为用益物权的物权构造基础

目前,中国法律体制中尚未确立地上权。

日本学者认为,物权不以对价为要素(地上权、法定地上权),即无对价约定也可成立地上权。但约定对价且登记则有对抗力。此依物权种类而不同,地役权不能登记,永佃权例外,要以约定对价为其基本要素,而租借权以对价为当然要素。“用益他人之物的权利(利用权)”在民法上为物权构成,且为用益权之原则形态。但“用益他人之物”的目的也可依租借合同或借用合同而达成,而此合同上的租借权、借用权是债权。这样用益权(利用权)在我国民法上表现为物权属性的用益物权和债权属性的租借权、借用权两种

形式^[11]。

按照上述日本法学学者的理论认识,用益物权存在双重构造:物权构成和债权构成。矿业权是通过支付对价取得的用益物权(物权构成),一旦矿业权合法成立,它就区别于矿产所有权独立存在。用益物权作为以所有权为基础而产生的物权,其内容亦包括所有权的四项权能。只是:用益物权的处分权能体现为法律上的处分而不包括事实上的处分^[12]。于矿业权而言,采矿权人无权处分矿产资源(国有),却完全可以处分采矿权项下通过矿石生产的矿产品,矿产品是矿业权人可以合法处分的。因此,投资者只要符合法律规定的准入条件,一旦支付了矿产权利金,就在法律上奠定了矿业权作为用益物权的物权构造基础。相比较而言,这种物权构成式之用益物权的突出特点是:一般而言,收益权能并不是各种用益物权都具备的,而矿产权利金的支付,可以促使采矿权人获得矿产资源的收益,使采矿权兼具占有、收益和特定矿产品的处分权利,因此,矿产权利金是矿业权作为用益物权的物权构造基础。

国家作为矿产资源所有者,在授予矿业权的过程中收取矿产权利金,完成了其所有权占有、使用、收益权能的动态转换。从日本法角度看,既然用益物权可以分为两种构成,这充分证明在社会经济实践中所有权已不是绝对的,而是一个开放的权利束,所有权就像万物之权的母体,成为各类权利孕育的土壤。因此,运用物权观念认识矿产权利金,有助于对矿业权的用益性有更深入的认识,矿产权利金作为用益人支付给物之所有人的对价,其目的是为取得对他人之物(矿产)的占有、使用、收益和对特定矿产品的处分权,这种处分权正是矿业权人通过矿产品销售回笼现金流,获取投资利润的用益保障,也是矿产所有者权益实现的必要分权。

从物权观念看,所有权是一个历史范畴,其内涵和范围随着人类对自然资源的开发利用也在不断发生变化与拓展。

三、我国矿产资源产业领域应当确立矿产权利金法律制度

(一) 法律规定物权的目的,源于人的生而有

欲与资源的稀缺性

这一矛盾所引起的人们之间利益冲突的必然性,通俗地说,是为了解决人与自然资源之间,人与人之间对物的紧张关系而确立的规则。在一个共同体内建立并且维持对物质资料的合理占有,使用和分配的有序状态,是人类历史发展的必然^[13]。一方面为了实现自然资源的最高效利用,另一方面资源物权的所有者为了实现自身的所有者权益,在社会高速发展的过程中都自觉不自觉地对自然资源物权的权利构造提出了以利用为核心的发展要求。台湾法学学者谢哲胜教授在《财产法专题研究》一书中指出:拥有不动产所有者未必加以利用,不加以利用,则无法提供产品和服务供人们所需,所以,法律必须鼓励人们去利用不动产加以生产,因为利用权人才是真正利用不动产以生产产品或服务之人,而所有权人并非直接利用不动产之人,因此,利用权之保障应优于所有权而受保障。

物权的主体应当采用“权利人”的表述。权利人的概念具有高度的概括性和开放性,可以将各种主体纳入其中,能够为未来出现的新型物权及其主体的确定留下足够的空间,也符合我国公有制为主体多种所有制并存的经济形态^[14]。在这种情况下,我国《物权法》将矿业权确定为用益物权,《矿产资源法》则确定了国有矿产资源有偿使用的基本制度。理解和认识了矿产资源所有权的开放性和有偿性,将对我国的矿产税费制度完善起到立竿见影的指导作用。

(二) 我国政府代表国家收取的与矿产有偿使用相关的资费都应当是矿产权利金

当前,我国对矿业企业征收所得税、增值税、城市维护建设税、教育费附加、土地使用税等基本税种。这些都是国家依据法律规定,基于政治权力强制、定期、无偿、以固定比例收取的税金。

在现行矿业法律制度中,直接与矿产有偿使用相关的资费体现在:国家以资源所有人身份征收资源税(被定位于促进国有资源的合理开采,节约使用和有效配置,调节资源自然条件形成的资源级差收入,平衡企业利润水平),此外,还包括矿产资源补偿费、探矿权使用费与采矿权使用

费、中外合作开采石油领域的矿区使用费、探矿权价款和采矿权价款。这些资费的产生根源于地租理论和耗竭性资源补偿——它们都以矿产资源所有权为条件。无论各国对矿产所有权人基于其物权征收的资费冠以何种名称,其性质都理应是矿产产权关系的反映,是用益物权人支付给矿产所有者的经济对价,体现的是矿产资源所有者的经济权益;而不应被定位于其他。

如前文所述,国际矿产权利金实践中,为最大限度地体现所有者权益,绝大多数国家立法确立的都是(基于矿产品价格或价值)从价征收制度,矿产权利金的征收费率并非是固定的,立法都预留了根据市场情况调整费率的机制。

(1)在资源税方面,首先,既已确定其是税金性质,依通行之税法原理,其征收依据应是国家政治权力,而且是定期、无偿、强制的,但我国的资源税显然不是无偿的,矿业权人通过采矿是可以获取投资回报的,这验证了用益物权人为取得他人之物的用益而支付的对价是产权关系的体现,资源税在我国定位存在着“有偿开采”原则和“无偿性”的矛盾。其次,如果作为权利金,资源税亦应从价征收方符合国际矿产权利金制度的实践,但我国现行资源税普遍是从量征收,不能充分反映矿产资源的真实市场价值,丧失了矿产权利金对矿产所有权的产权体现功能。从2010年12月1日起,我国西部12省区原油、天然气的资源税由“从量计征”改为“从价计征”,是对前述问题的有力诠释。第三,资源税作为地方税,很难体现矿产资源的国家所有权。故资源税的实际归属与其定位相矛盾。第四,资源税本应体现“稀缺资源应有选择性地由效率高的企业开采,防止资源掠夺与浪费”,对交通便利、赋存条件好、品位高、开采容易的矿产资源与交通偏僻、赋存条件差、品位低、开采困难的资源,在资源税的征收上应给予差别待遇,从而使矿产开发达到“合理、有效”的目的。反之,普遍征收体现不出级差调节的效果。

(2)在矿产资源补偿费方面,由于我国关于矿产资源法的立法修订迟迟不能最终完成,而资源税、矿产资源补偿费适用的是上个世纪计划经济时代的立法内容,随着我国科技的发展,原有规

定已不适用于大量新型矿产资源的开发利用,使人们无所适从,一个典型的范例是,虽然国务院的行政法规对矿产资源补偿费做了具体规定,但在具体执行中往往会存在“特殊情况”。

河南省《关于修改我省地热水、矿泉水矿产资源补偿费计算方式的通知》(豫价费字[2000]239号)规定,对地热水:(1)能直接形成销售收入的,矿产资源补偿费应征费额按国务院150号令第五条规定的计算方式计算。(2)不能直接形成销售收入,不易按《规定》的计算方式计算应征费额的,按地热水温度实行梯度收费,补偿费按以下方式计征。水温高于25℃低于35℃,按每立方米0.3元计征;高于35℃低于45℃,按每立方米0.35元计征;高于45℃低于55℃,按每立方米0.4元征收;55℃以上的,按每立方米0.5元计征。

《矿产资源补偿费征收管理规定》明确规定了地热资源的征费费率是3%,而且是从价征收。但河南省的规定却是按照温度分级从量征收。这种下位法与上位法冲突的现象还广泛地在其他各省区存在。目前,地热能资源普遍为各国法律规定为国有,按照地热资源形成的电力销售价格或其他服务(采暖、医疗、养生等)收益按比例从价征收。波兰《地质和矿山法》规定的地热资源权利金费率为10%;《希腊地热资源开发法》则直接规定《采矿法》的权利金内容适用于地热资源权利金的征缴。从1985年开始,美国矿产管理部门采用“净利返回定价方法”(NVP)来计算承租人拥有的发电站所利用的地热资源的矿产使用费。这种定价方法是把承租人出售电力收入的一部分列入已开采出的地热资源。与国外的地热矿产资源使用费相比,我国的矿产资源补偿费既没有体现矿产自身的价值,也未能很好地体现国家的矿产资源所有者权益。

我国现行矿产资源补偿费实行中央与省、直辖市5:5分成,与民族自治区4:6分成的体制。同时,中央分成的矿产资源补偿费通过项目等方式全部返还地方用于地方矿产资源勘查、保护等支出。然而,矿产资源作为国有资产,矿产资源补偿费当属国家,国家委托地方矿政部门代征的补

偿费应全部上缴国库。其次,中央与地方的分成比例明显失衡,地方分成比例过高,作为国家的财产性收入理应由全民参与分配,但无论是我国理论界还是实务领域,普遍存在为调动地方的积极性应将收入大部分留给地方的观点。

矿产资源补偿费与资源税不同的是前者是按照矿产品销售收入为基数征收的。国务院发布的《矿产资源补偿费征收管理规定》指出“为了保障和促进矿产资源的勘查、保护和合理开发,维护国家对矿产资源的财产权益,……制定本规定”,而财政部、地质矿产部颁布的《矿产资源补偿费暂行办法》第3条却表明:“矿产资源补偿费主要用于矿产资源勘查支出(不低于年度矿产资源补偿费支出预算的70%),并适当用于矿产资源保护支出和矿产资源补偿费征收部门经费补助预算”。征收矿产资源补偿费的定位已经演变为补充地质勘查费用的不足。

(3)矿区使用费与矿产资源补偿费的本质是相同的,都是国家资源所有权经济分配权益的体现。矿区使用费目前仅在中外合作开采石油领域从量征收,国家基于石油资源的不可再生性和重要的国民经济意义而采取了按实物缴纳的策略,在资源危机下尚可理解,但两种于不同领域适用却本质相同的权利金在我国矿产资源法律体系中显得极不协调。

因此,我国目前的矿业税费体制存在着严重的错位问题。计划体制下,人们被物权绝对性严密束缚的思想尚未在社会主义市场经济时期得到完全的解放,造成矿产所有权的利他基础不够充分,而其自利性利益则不能得到市场的确认。产权归根结底是一种物质利益关系。任何产权主体对其产权的行使,都是在收益最大化动机支配下的经济行为,无收益的产权是不可思议的。《澳大利亚北部地方矿产权利金法修正案(1987年第18号)》第10条^[15]就强调:政府在一个年度内,有权按照生产单位销售的商品矿净值的18%征收矿产权利金;如未销售,则按运走的商品矿的净值计算。我国的近邻、资源匮乏的日本以价格为杠杆,以激活工业经济生产、流通、消费各领域中资源利用效率为目的,全面确立了资源有偿使用

制度:建立了矿业权、租矿权、采石权、渔业权、入渔权、流水利用权、温泉权等许可证体系,均无一例外地必须支付权利金方能有偿取得开发权。自然资源的国有性理应保障全民享有自然资源产生的利益,国家应积极、主动地代表全民要求资源用益人支付足够公平与合理的对价。

在国际知识产权贸易领域里,无论商标、专利还是版权、专有技术均可由权利人将其在特定时期授予第三方使用,不仅可以获取使用费,而且可以探测市场前景、拓展市场营销、降低经营风险;这种通过使用费体现出来的经济利益被广泛的冠以“权利金”之名,是无体物产权关系的典型范例。史尚宽先生认为,基于智慧财产权利金的授权行为,使被授权人因契约之合意而获得该权利之实施、利用权能,应属物权行为性质^[16]。这缘于被授权人相当于在授权范围内取得了原权利人的权利,具有对抗第三人的优益地位,从而具有物权或准物权的性质。美国专利法第284条第1款规定,“权利人获得的损害赔偿能够充分地补偿其因侵权造成的损失,但绝不可低于合理的权利金及附加利息”。美国法院判例将现实交易中已确立之权利金比率作为最佳的权利金计算基础。

在矿产业领域,我国已开始推广矿业权的招拍挂,缩小协议出让范围,将国有地勘单位的矿业权转化为国有出资,这些举措是对无偿或有限代价取得矿业权的市场复位,矿产权利金制度则是复位的经济基础,它使矿业权作为用益物权得以产生,不仅体现了矿产所有者权益,也使得矿业权人可以合法地以用益权人的身份开发矿产资源,实现矿业权人与矿产资源所有权人的双重经济利益。只有对这个简单的所有权构造机理有了清晰的认识,矿产所有权才能在资源经济时代寻找到利益归宿;在我国资源税改革论证时期,不难看到,运用物权观念,从重新构建矿产资源产权关系角度出发,将资源税、矿产资源补偿费、探矿权使用费与采矿权使用费、矿区使用费、探矿权价款和采矿权价款统一为矿产权利金制度是一效率性途径,不仅可以解决现行矿业税费的错位问题,也可以消除我国矿产业的重复征税现象,适度减轻矿山企业的税负,促进资源的集约开发,培育以市场

调整为主,辅以行政调节与社会调节的矿产资源综合利用机制。

[参考文献]

- [1] 洪水峰,杨昌明.中国矿业税费改革方向初探[J].中国国土资源经济,2004(203):20.
- [2] 张五常.经济解释[M].北京:商务印书馆,2000:429.
- [3] 刘诗白.产权新论[M].成都:西南财经大学出版社,1993:156.
- [4] 季秀平.物权之民法保护制度研究[M].北京:中国法制出版社,2006:33.
- [5] 刘伟,李凤圣.产权通论[M].北京:北京出版社,1997:29.
- [6] 曹明德.矿产资源生态补偿法律制度之探究[J].法商研究,2007(2):23.
- [7] 袁华江.哥伦比亚矿业的法律与经济评述[J].世界经济情况,2010(4):52-53.
- [8] Gabor Katona、Bela Fodor, Introduction of the Mining Royalty System in Hungary [J]. Nonrenewable Re-

sources, VoL 7, No. 1, 1998:4.

- [9] 张新安,陈丽萍,王政立:市场经济国家的权利金管理制度[J].资源·产业.1999(8):14.
- [10] 丛中笑.税收国家及其法治构造[J].法学家,2009(5):90.
- [11] 近江幸治.民法讲义II-物权法[M].王茵,译.北京:北京大学出版社,2006:193-194.
- [12] 房绍坤.论用益物权的内容[J].山东警察学院学报,2006(2):42.
- [13] 黄俊辉.论大陆法系物权绝对性观念的困境[J].福建论坛(社科教育版),2008(12):105.
- [14] 王利明.再论物权的概念[J].社会科学研究,2006(5):81.
- [15] 国土资源部地勘司.各国矿业法选编(下册)[M].北京:中国大地出版社,2005:803.
- [16] 史尚宽.物权法论[M].1979:374.

(责任编辑:杨睿)

On the Legal Reform of Property Relation by Mineral Royalty

YUAN Hua-jiang

(Natural Resources Law Committee, Beijing Lawyers Association, Beijing 100020, China)

Abstract: Royalty is a manifestation of property relations both in the field of intellectual property and the natural resources, and the bundle of rights from the property right as the parent right is the real right obtained from economic consideration with royalty by the usufructuary. Using the concept of property rights, we can reconstruct the mineral ownership structure from the perspective of property relations, and cultivate the capital mechanism which reflects the owners' equity of state-owned mineral resources through the market connecting resources property with usufruct by the mineral royalty which is treated as the economic ties, for the objective that state-owned mineral assets could be really transformed into state-owned capital and that value-added benefits due could be gained in the social production.

Key words: mineral; royalty; property right; property constitution; obligatory right constitution; owners' equity; economic ground rent; property right of mineral resource