

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.03.017

欢迎按以下格式引用:胡德胜. 市场全球化下的战略性自然资源国家治理[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2016(3):129-135.

Citation Format: HU Desheng. State governance on strategic natural resources in the era of market globalization[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2016(3):129-135.

市场全球化下的战略性 自然资源国家治理

胡德胜

(西安交通大学 法学院,陕西 西安 710049)

摘要:中国在原材料出口限制措施案和稀土等产品出口案中的相继败诉,表明中国在战略性自然资源治理方面离市场经济的要求仍有相当差距。符合世贸组织规则的中国战略性自然资源良好治理机制的构建,必须以承认这一差距为思想动力,深入理解市场规律,辩证认识国家自然资源永久主权同世贸组织规则之间的关系与衔接,通过提高体现战略性自然资源稀缺价值的资源税费、制定和执行旨在保护环境的严格而科学的环保制度、建立战略性自然资源类原材料产品储备制度和跟踪制度的路径而完成。

关键词:中国原材料出口限制措施案;中国稀土等产品出口案;世贸组织规则;战略性自然资源;治理

中图分类号:DF969

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2016)03-0129-07

紧随中国入世10周年,世贸组织争端解决机构先于2012年2月22日通过美国、欧盟和墨西哥诉中国铝土、焦炭、萤石、镁、锰、矽铁、矽化碳、黄磷和锌九种原材料产品出口限制措施三案(下称“原材料出口限制措施案”)的裁决报告,后在2014年8月29日通过美国、欧盟和日本诉中国稀土、钨、钼相关产品出口三案(下称“稀土等产品出口案”)的裁决报告。案件涉及中国对作为商品的战略性自然资源类原材料产品所使用的出口关税、出口配额、出口配额行政管理和分配、出口许可证发放条件以及最低出口限价等限制措施是否符合世贸组织规则和中国入世协定的审查。虽然最终裁决认可了中国一些诉求,但都不是关键性的,其裁定中国的限制措施在整体上违反了世贸组织规则和中国入世协定。案件虽结,事情却并未了结。这是因为,一方面,由于裁定建议“争端解决机构要求中国使其措施符合其在世贸组织中的义务,不致这‘一系列措施’产生不符合世贸组织规则的结果”,中方还有许多事情要做:取消被裁定违反世贸组织规则和中国入世协定的措施,制定新的但符合规则和协定的措施以管理案件所涉九种原材料之源的自然资源。另一方面,该案裁定将影响到中国对其管辖范围内战略性自然资源的管理。

中方声称,其所采取的、被裁定为违反世贸组织规则及中国入世协定的出口限制措施,是出于保护环境以及可用竭自然资源的需要,满足了保护可用竭自然资源、保护人类生命健康等例外条款的条件。果真如此的话,中国就需要制定新的但符合规定和协定的替代性措施。然而,这对于缺乏真正认识和全面理解市场经济的中国而言,并非易事,需要讨论和研究。

修回日期:2016-01-01

基金项目:国家社会科学基金重大项目“生态文明法律制度建设研究”(14ZDC029)

作者简介:胡德胜(1965-),男,河南卫辉人,北京大学法学学士,英国邓迪大学哲学博士,西安交通大学法学院教授,博士研究生导师,主要从事国际法和比较法、环境资源能源法与政策研究。

一、自然资源管理是国家经济事务管理不可或缺的重要方面

人类的任何活动都是直接或者间接利用自然资源的活动。政治上国家存在的客观现实,决定了这些利用活动必然具有政治的烙印和国家的影响。在某种意义上,20世纪两次世界大战的发生就是国家(主要是强国)争夺自然资源的结果。战后,以美国为主的市场经济大国主导了国际政治、金融和贸易秩序制度的设计,形成了以联合国机构体系、布雷顿森林体系以及1947年《关税与贸易总协定》(后为世贸组织取代)为支撑基础的战后国际秩序格局。

市场规律激励市场主体追求以廉价的原材料和劳动力进行生产,高价出售商品以获取高额利润。在自由贸易体制下,结果必将是经济落后国家的自然资源类原材料以超低价流向经济发达国家,损害前者长期的社会和经济及其可持续性。战后一段时期内,经济发达国家的私人资本正是在这种国际秩序格局下,利用经济落后国家(特别是前殖民地国家)缺乏对自然资源进行有效管理的能力的机会,无偿或几乎无偿地开发后者的自然资源,廉价购买基于自然资源的初级原材料,从而大肆掠夺后者的自然资源,进而掌握后者的经济命脉、操纵后者的政治命运。美国学者爱德华·利默(Edward E. Leamer)对1958年和1975年这两年60个发达国家和发展中国家的贸易模式进行研究的结果表明:发达国家主要是劳动和资本密集型工业产品的净出口国以及原材料和资源密集型工业产品的净进口国,相反,发展中国家却是工业产品的净进口国和原材料的净出口国^{[1]87}。由此,出现了政治独立和经济独立的不合理割裂。

为了维护其主权完整,发展中国家从20世纪50年代起开展了争取包括自然资源永久主权在内的经济主权与建立国际经济新秩序的斗争,国家的经济主权载入了国际法律文件。特别是1974年12月12日二十九届联大决议通过的《各国经济权利和义务宪章》不仅再次确认和强调了各国对其本国境内的全部自然资源享有完整和永久的主权,而且确定和强调各国对其境内的一切经济活动也享有完整的和永久的主权。然而,“一国的自然资源应当用来为该国经济、人民福祉、社会、文化等各项事业的发展服务,为世界经济的发展服务,而不是占而不用”^[2]。

二、世贸组织成员方的市场监管活动应该尊重市场规律

从简单却非常发达的罗马商品经济开始,市场经济不断发展:商品从货物发展到了货物与服务皆有,货物从有形发展到了有形与无形并存;商品生产者或服务提供者从简单地满足消费者的明显需求到挖掘消费者的潜在需要而创造、引导、满足消费需求;市场从有形的集市发展到了各种有形与无形市场共生,从有界发展到了总体上的无疆。根据微观经济学关于经济人和完全竞争市场的假设,市场通过亚当·斯密(Adam Smith)所谓的“看不见的手”进行运转,具有富有效率、最大化财富、鼓励创新、最大化消费者和生产者的盈余、满足人们的欲望并且促进达到良好政治和经济结果的功效。

殖民活动的开始标志着市场全球化的开始,尽管当时的主要领域是原材料市场和销售市场。当今世界,无论一国愿意与否,市场全球化都已经成为一个事实:第一,跨国经济活动主要是通过市场进行,尽管既有合法的公开市场,也有非法的地下市场(如走私等)。第二,大多数国家特别是经济总量占世界经济总量绝大部分的20个国家主要都实行以市场经济为主的经济体制。而且20多年来,许多国家出于不同的原因都经历了或仍在经历着经济转型,即从政府主导的中央计划经济向私人部门依据市场行情主导的市场经济进行转型^[3]。这也决定了,一国如果要想融入世界经济的主流,就必须以市场经济为主,无论是管理国内经济还是对外贸易、投资活动都应该尊重市场规律。第三,世贸组织有着162个成员方(2015年11月30日),其规则是市场主导型的。作为世贸组织的成员方,必须遵守以促进世界自由公平贸易为目标的该组织规则以及相关协定。不可否认,世贸组织在理论上并不排斥非市场经济的经济体成为其成员方,但是非市场经济的经济体并不能享受完全市场经济地位经济体所享有的全部利益。因此,对于作为世贸组织成员方的中国而言,更需要从思想上和行动上切实完成从计划经济向市场经济的转型。

然而,中国大陆似乎缺乏对市场经济全面而深入的理解,缺乏对世贸组织规则是体现市场规律的规则的领悟,缺乏关于政府应该如何调控市场的认识。香港科技大学丁学良教授在2005年接受《中华工商时报》记者采访时,针对如何看待由中国大陆经济学家倡导并参与制定的政策所造成的失误问题时说,“经济学(在中国大陆)还没有成为真正的科学,所以很多不是经济学的思考方式和讨论方式,最后都以经济学的名义在说话。这样提出的建议和对策不出问题才怪”。他还声称,中国大陆上真正意义上的经济学家“最多不超过5个”,“有的著名经济学家连在国际上最好的50个经济系里当研究生的资格都不够”^[4]。无论这些评论是否过激,中国于

原材料出口限制措施案争端解决程序启动之后的情况是:官方声称有关出口限制措施的采取是为了保护环境以及保护可用竭自然资源的需要,符合世贸组织规则和中国入世协定;经济学、管理学和法学学界对此则几乎没有真正的讨论。

具有市场经济地位是一个世贸组织成员方享有该组织规则下全部利益的前提条件。在经济学上,人们按照一国的市场经济在国民经济中的重要性,以及国家或其政府对于市场的干预程度,判断它是一般完全市场经济国家还是非市场经济国家。市场经济在国民经济中具有重要性的标准应该是市场主导,而不是政府主导。完全市场经济国家或其政府市场干预措施的主要特质是,这些措施既非旨在主导市场也未在实质上构成主导市场(否则,实质上与计划经济无异),不会破坏或者已经破坏本已存在的公平的自由竞争情势,在市场失灵的情形下将有助于促进或者业已促进市场恢复到公平的自由竞争情势。也就是说,国家或政府的任何干预措施通常情况下必须遵循中立原则,即其干预措施不得导致任何特定范围或特定产业的市场主体处于更为有利或者不利的市场竞争地位。

三、世贸组织成员方需要以符合市场规律的措施管理其自然资源

虽然自然资源事关国家政治、经济和军事安全,然而市场全球化的现实,特别是世贸组织规则的市场主导性质,要求作为世贸组织成员方的国家对其自然资源的管理活动应该尊重市场规律、必须符合世贸组织规则,即不能同世贸组织规则不一致,不能导致市场主体在国际市场上处于不平等的竞争地位。换句话说,世贸组织成员方在其自然资源管理活动中,其管理措施必须遵循中立原则。

作为世贸组织的成员方,对世贸组织规则必须有这样一种清醒的认识,即它主要是通过规制成员方的直接妨碍国际自由贸易的关税和非关税壁垒以及一定范围内的与贸易有关的措施而促进国际自由贸易。因此,对于成员方在此范围外的管理措施,世贸组织规则并不发生效力。尽管经济学者以及世贸组织的职员在讨论和研究中常常并不区分自然资源与开发利用自然资源后所形成的资源类原材料产品^{[5]38-203},但是国际以及世贸组织的实践表明,世贸组织成员方有权决定哪些事物或者服务是可以流通的商品或服务,即受贸易规则调整的商品或服务。换言之,根据国家主权原则,国家有权决定其管辖范围内自然资源的开发由谁进行,决定开发后的产品是否可以进入流通领域,也即“决定是否将某一(自然)资源纳入国际贸易之列”属于国家的主权权利。因此,处于自然状态下的资源并不是受世贸组织非歧视原则所调整的商品^[2,6-7]。

行文至此,再明显不过的是,作为世贸组织成员方的国家有权根据公开的法律以及符合此类法律的政令,通过确定可以直接作为原材料利用的自然资源中的哪些部分经过何种程序、在何时可以成为市场上的商品,通过确定需要经过开发或者初步加工的自然资源而形成的资源类产品中的哪些部分经过何种程序、在何时可以作为商品性的原材料进入市场流通,并可同时运用征收较高自然资源税费的方式,来保护本国认为应当保护的战略性自然资源,无论其是可再生的还是不可再生的资源。只要这些措施的采取对国内外的有关市场主体一视同仁,无论其是否会导致有关资源类原材料商品的价格上涨,都是符合世贸组织规则的。但是,如果对已经进入市场的原材料商品或者交易设关置卡,且不符合例外要求,则将构成对世贸组织规则的违反,引发国际贸易争端,并在最后不得不尴尬地放弃。

从国家行使自然资源永久主权同履行世贸组织规则项下义务相结合的角度来说,第一,“一国既可以授权本国企业开发其境内某处的某一自然资源,也可以许可外国企业或者本国与外国企业共同开发”^[2],但是在准入条件上要一视同仁。第二,一国对于其自然资源经过开发利用而生成的资源类原材料产品,可以决定其是否可以作为商品进入市场流通,可以决定其中哪些部分可以作为商品进入市场流通。但是对于已经进入市场流通的原材料产品,除非在符合世贸组织规则例外条款规定的情形下,不得采取与世贸组织规则不符的、影响国际自由贸易的任何措施。也就是说,世贸组织成员方需要以符合市场规律的措施管理本国管辖范围内的自然资源。例如,世贸组织规则并不禁止成员方为了有效保护可能用竭的自然资源的目的而采取个别例外的影响贸易的关税和非关税措施,但是例外措施的采取应当符合一定的条件(即与其治域内限制生产与消费的措施相配合)^①和有关成员方的入世承诺。

中方在原材料出口限制措施案审理过程中的辩解根据之一是对该第7项的理解必须以承认自然资源永久主权的方式进行,在任何情况下不得干涉一国的自然资源永久主权。该项规定并不要求作为世贸组织成员方

^①《1994年关税与贸易总协定》第20条第7项。

的资源国承担义务,确保使用相关资源类原材料产品的其他成员方的经济发展从相关资源开发活动中获得同等或者同样的利益;该款对中国根据其社会 and 经济发展需要所采取一种综合的和可持续的矿产资源保护政策的主权利予以保护^②。无疑,中方的辩解割裂了国家自然资源永久主权同世贸组织规则项下义务之间的辩证关系,将两者不恰当地对立起来。这是因为:首先,该第7项关于一个成员方的例外措施应当满足同其治域内限制生产与消费的措施相配合的条件表明,它并不要求确保该成员方确保使用相关资源类原材料产品的其他成员方的经济发展从相关资源开发活动中获得同等或同样的利益,而是要求例外措施的采取应当确保该成员方内外使用相关资源类原材料产品的企业享受同等待遇或同样的限制措施。其次,加入一项国际条约本身就是缔约方对其主权的某些方面在一定程度上的放弃,其主权已非绝对^③;参加世贸组织亦然。坚持绝对主权,就意味着必须在包括贸易在内的所有领域中画地为牢。最后,假如中方的辩解成立,而且其他成员方也照此行事,那么,世贸组织将不复存在。

四、关于中国战略性自然资源治理机制构建之建议

在两个系列出口限制措施案中,中方主张出于保护环境以及可用竭自然资源的需要可以采取行政性的原材料出口限制措施,而不必考虑这些措施对市场竞争情势的影响;认为只要限制了自然资源类原材料商品的出口,国内对相关自然资源的开发活动就会减少。的确,长期以来,在所涉自然资源类原材料产品以及稀土资源类原材料产品的出口方面,中国的价格不仅没有体现稀缺性自然资源本身的任何价值(因为实际的资源使用税费几乎为零),而且还承担着相关资源开发利用活动中的巨大环境破坏和环境污染成本(由于立法和管理不科学,执法不严格)。

然而,众所周知,目标和出发点的正确并不一定代表具体行为和措施的正确。中方的辩解是典型的计划经济思想和观念在作怪和发挥作用。在有关学术界,浮躁的学术风气也影响颇大,不少被决策者采纳或者认可的用于调控(市场)经济的学术成果有祸国殃民之势。吴敬琏先生为此批评内地的一些学者和决策者:不懂经济发展的理论,不讨论理论分析的过程,不讨论历史发展脉络,像吃快餐一样只抓结论;没有新的理论内容,只是把“政府计划”的名词换成“政府规划”的标签^[8]。

可见,对于中国而言,以科学的态度学习和认识市场全球化条件下国家对其管辖范围内的自然资源特别是战略性资源的管理,是一项艰巨的综合性、复杂性的工作。它不仅涉及到需要根据自然科学的前沿成果认识哪些事物可以作为自然资源来进行管理,而且还需要综合运用法学和管理学的理论和方法来制定和实施尊重市场规律、有利于促进市场公平和充分竞争的措施。没有观念上的深刻转变,缺乏对市场经济发达国家国情和干预市场经济措施的全面了解、学习以及理解和认识,不能全面把握世贸组织规则的市场主导性以及成员方的措施不能导致市场主体在国际市场上处于不平等的竞争地位的主线,要想构建一套符合世贸组织规则和中国入世承诺的关于战略性自然资源的治理机制是不可能的。

世贸组织通常认为,受世贸组织规定调整的、可用于贸易的“自然资源”是指“存在于自然环境中的、在生产或者消费中既稀缺又具有经济用途的材料物品,无论其是自然状态还是经过了某种极简单的加工”;同时承认,在能够用于贸易或者消费之前,这种自然资源都需要经过至少某种程度的加工^{[5]46}。过度开发利用(可用竭)自然资源 and 环境污染都属于广义的市场失灵情形。在市场经济发达国家,采取有关措施都是市场监管必不可少的内容。在何种情形下、于什么环节、用哪种措施进行干预,属于政府监管的路径选择问题。根据WTO规则的要求,在自然资源类原材料商品的市场监管路径方面,中国的改革方向应该从以下三个方面着手。

(一) 调控许可环节,提高资源税费,体现自然资源的稀缺价值

对于主要或重要的自然资源或其部分,多数国家根据自然资源永久主权原则,在法律上通过不同形式赋予国家以原始性的管理职权^[9]。仔细分析有关自然资源主权的内容、辩证研究世贸组织规则中与之有关的规定,不难发现,两者之间并无实质性或者根本性的冲突或矛盾。对两者进行衔接的关键,是一国如何运用法学和管理学的理论及其技术、方式和方法,实施本国的自然资源开发战略或政策。一般做法是,对受国

^②中方的这一辩解可见于其在原材料出口限制措施案解决过程中提交的有关文件之中,例如《中国第一次书面意见》第97、120-130、153段,《中国第二次书面意见》第58-59、72-78、162、164、195-219段,《中国在第一次实体会议上的公开口头声明》第36-37段,《中国在第二次专家组会议上的公开口头声明》第223段。

^③参见国际常设法院的司法意见。Jurisdiction of the European Danube Commission between Galatz and Braila, [1927] Publ. PCIJ, Series B, no 14, p36.

家管理的自然资源的开发和利用,需要依法取得政府的批准。主要是通过许可证照或者(行政)许可协议的方式授予个人或企业开发自然资源的权利,要求后者按照法律、证照或者协议规定的条件利用、使用或者销售能源产品,并根据自然资源种类、位置或者边界品位的情况,要求后者缴纳不同方式、不同比例或者不同数额的以特许权使用费或者税收形式体现的自然资源税费^[2,7]。

笔者认为:(1)中方如果认为某种自然资源十分稀缺或者具有战略性价值,事关国家的经济安全、政治安全或者军事安全,其所采取的措施不应当是对开发出来的已经进入流通领域的自然资源类原材料商品采取有限制出口或者限制流通作用的措施,而是应当在开发许可环节予以控制,这才不至于对不同的市场主体产生不同的利弊影响,从而在结果上构成对不同的市场主体实行差别对待,破坏公平而自由竞争的市场环境。(2)中方如果是真正地想保护可用竭的自然资源特别是稀缺或者战略性自然资源,以求实现对其管辖范围内自然资源的可持续利用^④,那么,对于允许私人部门开发的自然资源且允许后者开发出来的自然资源类产品的全部或部分进入商品流通领域的,完全可以通过大幅度提高资源税费来促进对这些自然资源类产品的节约、高效和循环利用,而不是在国内缺乏限制生产和消费(特别是后者)的科学措施的情形下,采取漏洞百出、效果极差且不符合世贸组织规则和中国入世承诺的出口限制措施。据国内媒体报道,对于稀土类原材料商品的出口限制措施,引发了直接走私活动高发、间接走私活动频繁以及倒卖出口证照文件猖獗等现象,并没有起到任何的实际效用,反而带来了更多的问题^[10-11]。(3)还资源税费以其本来面目,弃税改费,名实相符,体现开发利用国家自然资源的有偿性。亚当·斯密认为,公共资源和土地以及税收是君主或政府的两种收入来源^{[12]383}。类似地,马克思认为,国家通过财产所有权和政治权力这两种权力来参与或进行社会产品分配^{[13]170}。因此,收缴的自然资源税费在性质上并不是税,而是国家因自然资源开发利用者使用作为全民所有的财产而付出的回报。然而遗憾的是,自然资源税费在中国主要被作为税来看待,并准备全面征收资源税来实现自然资源的有偿使用,这类看法在学界也非常普遍^[14]。

(二)制定和执行严格而科学的立法来保护环境

环境问题的核心是生产者或消费者将其活动对环境影响的外部不经济性让社会或第三人承担而不支付费用。对于市场主体在自然资源开发利用过程中对环境影响的外部不经济性问题,市场机制自身不会自行解决^{[15]557},这就需要来自外部的干预。经济学理论认为,解决环境的外部不经济性的最直接的方法是要求市场主体将其外部不经济性予以内部化,由产生外部性影响的一方来承担消除不利影响所发生的和预计发生的全部费用,从而实现社会公平。就治理方法而言,将环境的外部不经济性内部化的方法主要有直接管制方法和经济激励方法。

通过限制自然资源类原材料商品出口的措施来实现在自然资源开发利用活动中保护环境的目标,根本就不符合经济学的理论常识。在这两个系列出口限制措施案中,(1)既看不到中方通过这些措施为相关自然资源开发利用中的环保活动筹集了多少资金,也看不到这些措施为相关自然资源开发利用企业设定有任何环境方面的义务或者强化了相关企业的环保义务。而且,一般认为,一个资源丰富国对资源类原材料产品的出口限制措施将会把利用所限制原材料进行生产的该国企业置于较非该国企业更为有利的竞争地位。在这两个系列出口限制措施案中,利用涉案原材料作为生产资料的中国相关企业由于能够凭借充足的供应特别是低廉的价格而获得优势的竞争地位,这样,中方的限制措施就损害了公平的自由竞争,违反了其入世承诺。(2)其他成员方需要了解的是,这些措施保护了哪部分人类或者动植物的生命或健康,在哪些方面保护着以及如何保护着这部分人类或者动植物的生命或健康,这些措施是否是必需的(即如果没有这些措施,这部分人类或者动植物的生命或健康必将受到严重的损害或者威胁)。遗憾的是,在中方的抗辩中,人们找不到任何答案。当然,也不可能找到合理或者圆满的答案。

自然资源开发利用活动中的环保问题主要有两类:一是自然资源开发利用活动对地表地貌地形植被以及其他自然资源的环境破坏问题;二是自然资源开发利用企业的环境污染问题。运用经济学、管理学和法学的理论或者方法,借鉴市场经济发达国家的做法,解决第一类问题的核心是要求自然资源开发企业根据符合环境影响评价要求的方案进行开发利用活动。在签发许可开发证照文件时必须为开发利用企业设定

^④中方的真正意图是否如此,确实有可疑之处。以稀土类原材料产品出口为例,中国国内主流媒体一直认为:中国对稀土出口进行限制的真正原因,是中国稀土的储量只有世界储量的30%,却一度“敞开大门”,供应了国际95%的市场需求,把贵比黄金的资源卖了个“白菜价”;限制出口是国家策略。见罗汉伟《中国怎样赢得稀土之诉》(《中国经济周刊》2010年第44期)。

一系列环保义务,要求其缴纳一定的履约保证金或者提交保函,并规定在开发企业不履行义务时政府有权撤销许可并要求其赔偿或者承担恢复环境的义务或者费用。对于环境污染问题,其解决方法主要由三个步骤组成,即制定科学的污染物排放标准以及对违法排放行为的科学的处罚制度和措施,自然资源开发利用企业的污染物排放活动必须符合污染物排放标准,对于违法排放行为严格追究责任。

(三)建立战略性自然资源类原材料产品储备制度和跟踪制度

全面研究中国关于重要或者战略性自然资源领域的官方文件和实践做法,它一方面似乎希望对这些资源实施可持续性的开发和利用,有关资源类原材料产品的价格处于一种比较高的合适价位;另一方面又担心资源类原材料产品的较高价位会导致使用这些原材料作为关键生产原料的中游产品(特别是在中国未掌握关键提炼技术时来自国外的中游产品)的价格上扬,引发国内下游产品在国际市场上竞争力以及国内消费的萎缩。其实,只要中国能够在整体上和长远上受益,通过提高资源税费以及加强环保的立法和执法来保护并体现战略性自然资源的稀缺价值以及保护环境就是可取的,就是对国家整体利益、对子孙后代负责,可持续发展才不是停留于思想上和口头上而是落实于实践之中。

在市场经济条件下,资本的逐利性不可避免。如果自然资源开发利用活动的风险过大,企业将不愿意投资,而没有风险则会趋之若鹜。对于战略性自然资源,如果资源税费过高且以现金形式缴纳,企业多认为风险太大。针对这一情况,对于体积小、单位价值高的战略性自然资源类原材料产品,对相应的战略性自然资源开发利用活动的资源税费不妨采用以产品分成为主要形式,从而将国家分成的原材料产品作为战略储备,一方面降低国家战略储备的成本,另一方面不损害开发利用企业的资金状况。

为了治理对战略性自然资源无序的、破坏性的开发利用,可以考虑建立相关资源类原材料产品的跟踪制度,使非法开发出来的此类产品没有销路。跟踪制度既应当包括对合法开发出来的原材料产品的跟踪,还应当包括对使用原材料产品作为生产原料的企业的原材料来源的监督。对于使用非法开发出来的原材料的企业,给予严格的处罚,必须让其在经济上得不偿失。中国对爆炸物品跟踪管理制度方面的做法,不妨移植过来。

五、结语

自正式成为世贸组织成员方的2001年12月11日以来,中国经历该组织规则的10多年风雨洗礼,利弊得失各有评说。然而,总体上讲,利大于弊颇多。其一,无论虚实多少,中国是在世贸组织规则的推动下,成为了目前的世界第二大经济体,尽管人均数量仍然处于中间行列。其二,如果没有世贸组织规则的推动,国人完全有可能还生活在不知其内容却处处受其约束的机密“红头文件”笼罩之下。目前,中国仍然没有从世界主要经济体美国、欧盟和日本那里获得市场经济地位的完全认可。尽管有外因(如国际和地缘政治因素),但关键是内因,是缺乏对市场经济科学、全面和深刻的认识和理解。

国内一些人士在批评其他成员方时,称其他世贸组织成员方为了攫取中国的自然资源,一方面关闭了其本国的矿场,另一方面却要求中国廉价出口自然资源类产品^[16]。然而,考察美国稀土类开发企业关闭矿场的原因,并非由于政府命令,而是在中国稀土类产品生产或者出口企业以负价格销售稀土类产品的疯狂行为下而不得已的市场抉择行为。之所以说是负价格,一是因为其单位销售值远远小于开发活动中所造成的环境破坏和污染成本。在中国,自然资源开发利用活动中所造成的环境破坏和污染成本可以由受害者、全民或者政府埋单,在市场经济发达国家却必须由开发利用企业自己消化。二是因为通过各种税收减免退扣措施,中国的自然资源开发利用企业基本上是无偿地开发着属于国家所有的自然资源。但是市场经济发达国家却没有、也不敢这样做。

在市场全球化的现实下,中国要针对战略性自然资源构建符合世贸组织规则的治理机制,就必须放弃根深蒂固的计划经济思想,深入理解市场规律,不能动辄“政府主导”就必须放弃已经过时的绝对主权观念,要辩证认识国家对自然资源永久主权同世贸组织规则的关系与衔接,不能为所欲为。因此,科学地大幅度地提高体现自然资源稀缺价值的资源税费,制定并严格执行旨在保护环境的严格而科学的措施和标准,建立战略性自然资源类原材料产品储备制度和跟踪制度,应该是中国战略性自然资源善治机制的基本内容。

参考文献:

- [1] LEAMER E. E. Sources of international comparative advantage: Theory and evidence [M]. MIT Press, 1984.

- [2] 胡德胜. 自然资源永久主权、WTO 规则及私有化或市场化[J]. 郑州大学学报(哲学社会科学版), 2007, 40(2): 67-70.
- [3] LAIRD S. Transition economies, business and the WTO (WTO Staff Working Paper TPRD-98-03, May 2008) [EB/OL]. [2015-11-30]. <http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/90698>.
- [4] 曲力秋. 香港教授: 中国合格经济学家最多不超过 5 个[N]. 中华工商时报, 2005-10-26(02).
- [5] WTO. World trade report 2010: Trade in natural resources[M]. Geneva, 2010.
- [6] TARLOCK A D. Water transfers: A means to achieve sustainable water use [M]// WEISS E B. Fresh water and international economic law. Oxford University Press, 2005: 35-59.
- [7] 胡德胜. 我国矿产资源税费制度的问题识别与改革建议[J]. 法学评论, 2011(4): 119-126.
- [8] 吴敬琏. 经济转型三件事[N]. 南方周末, 2010-08-19(D20).
- [9] 胡德胜. 西部自然资源开发与西部可持续发展关系刍论[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2012, 32(2): 59-65.
- [10] 方辉. 绕道出口配额 中国稀土或有 40% 走私海外? [N]. 中国经营报, 2010-10-09(A06).
- [11] 方辉. 出口配额难求 稀土贸易商漫天要价[N]. 中国经营报, 2010-11-6(A07).
- [12] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下卷)[M]. 郭大力, 王亚南, 译. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [13] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯选集(第 1 卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1972.
- [14] 李毅, 张颖, 李梦生. 世界贸易组织视域下中国自然资源出口限制措施的合法性及替代措施探析[J]. 中国社会科学院研究生院学报, 2015(6): 35-41.
- [15] TIETENBERG T. Environmental and natural resources economics [M]. 6th ed. Addison Wesley, 2002.
- [16] 张丹华. 中国有权合理使用稀土资源[N]. 人民日报, 2010-10-18(03).
- [17] 滕飞. WTO 原材料案中国有输有赢[N]. 国际商报, 2011-07-07(01).

State governance on strategic natural resources in the era of market globalization

HU Desheng

(School of Law, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, P. R. China)

Abstract: China's losses in the case of Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials and that of Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials reveal that China is still far away from the requirements of the market-economy for the governance of strategic natural resources. For constructing a good governance mechanism on strategic natural resources being inconsistent with the WTO rules, China has to recognize this gap and takes it as an ideological driving force. The path for China's completing such mechanism should include in-depth understanding the rules of the market-economy, dialectically understanding the relationship and connection between the State permanent sovereignty over their natural resources and the WTO rules, increasing the rates of the resource royalties/taxations for reflecting the scarcity of strategic natural resources, formulating and implementing a strict and scientific environmental protection system aimed at protecting the environment, establishing reserves and tracking systems of strategic-natural-resource-based raw material products.

Key words: China - Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials; China - Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials; WTO rules; strategic natural resources; governance

(责任编辑 胡志平)