

成果要报

2013 年 第 3 期（总第 14 期）

浙江财经大学中国政府管制研究院

浙江省政府管制与公共政策研究中心 编

2013 年 9 月 10 日

WTO 框架下我国自然资源出口管制政策与 法律问题研究

对我国而言，自然资源已经演变为促进国民经济健康稳定发展、加快转变经济发展方式和推进产业结构调整的重要支柱。自然资源的过度开采、生产与消费所带来的环境污染问题也使中国不堪重负。基于此，我国自本世纪初以来开始对部分自然资源采取出口税、出口配额等限制措施，并逐步加大出口管制的范围和力度。不过，这一系列出口限制措施引发了美国、欧盟、日本等主要的资源进口国的强烈不满，继而在世界贸易组织（以下称 WTO）框架下起诉我国。

我国的自然资源出口管制措施面临以下尴尬境地：一方面，按照 WTO 的司法裁决，低出口价格等措施确实违反了我国应承担的 WTO 义务，与贸易自由化原则相悖；另一方面，出口限制

措施并没有实现我们的预期目标，例如减少自然资源产品的出口、解决环境污染问题等。针对这一现状，本项目提出以下对策与建议：

一、适度调整出口限制措施

出口限制的实施效应十分有限。如自 2004 年以来，中国政府所分配的稀土出口配额都没有完全用完，每年度的实际出口量只占出口配额的 50%到 60%左右。同时，中国已经逐步成长为一个重要的自然资源进口国，由此导致出口限制措施的重要性与必要性正在不断下降。此外，出口限制措施确实违反了中国应承担的 WTO 义务。所以，中国应逐步缩小出口税与出口配额的实施范围，直至将出口税限定于《中国入世议定书》所规定的范围，同时取消出口配额措施，否则中国就应认真考虑这些出口限制措施如何与 WTO 规则保持一致。具体来讲，中国应确保这些措施在 GATT1994 第 11 条第 2 款以及第 20 条项下可获得免责。特别是，在制度设计和具体实施时，中国应保证出口限制措施是为了“应对严重短缺”（GATT1994 第 11 条第 2 款 a 项）或“为了保护可用竭的自然资源”（第 20 条 g 项）而采取的。

二、提高法律规范的位阶、效力与统一性

目前，有关自然资源的法律文件大多为国务院国土资源部和工业与信息化部制定的部门规章，其法律位阶与效力很低，而且还存在法出多门、多头管理的弊端，缺乏内部的统一性。法律文件的位阶与效力很低使得主管部门的权限受到了很大的

限制。同时，多头管理使得政府管制措施之间出现了重叠或冲突，政府管制的科学性和效果大打折扣。

建议由国土资源部和工业与信息化部联合发布或直接由国务院发布有关自然资源的行业准入、开采与生产的法律文件。待条件成熟时，由全国人大常委会修订《矿产资源法》，将该法的调整范围从当前的自然资源的勘查、开采环节拓宽至生产、流通、消费等环节，并进一步健全各项违规行为的处罚办法。或者由全国人大常委会专门制定一部《自然资源保护法》，作为统领自然资源管理体制的纲领性文件。

三、资源税向从价征收转变

在近年来资源价格不断攀升的情况下，从量计征的方式已经脱离实际，资源税收入不能随资源产品价格和资源企业收益的变化而变化，税负水平过低，难以反映资源的稀缺程度，造成资源浪费。由从量计征改为从价计征之后，资源税税额能随着产品价格的变化及时进行调整，有利于发挥税收对社会资源再分配的调节作用，也有利于资源的合理开发，减少浪费和节约使用。因此，今后应逐步全面推行从价征税的资源税改革，并且其税率也应确立为销售收入的 5%-10%。

四、兼顾生产减量与环境保护

对于资源性行业来说，环境污染问题基本上可通过两个途径来解决：一是减少可导致污染的生产活动，二是提高环境标准并加以严格执行。我们在当前阶段应重视自然资源的严格保

护，同时适度减少自然资源的利用，例如减少采矿权证书的发放数量。在减少开采与生产量的同时，我们还应确保资源与环境保护的重要地位，将核定的行业准入条件、自然资源开采、生产指标与环境保护要求紧密挂钩。尽管现有的开采与生产总量控制办法都提及“保护和合理利用矿业资源”（《开采总量控制矿种指标管理暂行办法》第1条）或“保护环境”（《稀土指令性生产计划管理暂行办法》第1条），但在确定指标总量、分配指标以及监督企业使用指标或计划时，资源与环境保护的重要性还没有得到充分的体现。

五、提升我国自然资源行业的产业集中度

我国的自然资源通常具有分布广泛和不均衡等特点，自然资源行业中中小企业比较多。这一方面导致私采滥伐、超计划指标生产等各种非法开采与加工现象比较严重，另一方面由于政府监管成本高、难度大，环境污染等外部性问题也始终难以得到有效的解决。通过组建大型企业集团，可以有效整合过于分散的产能，提升行业集中度，同时减少企业在开采和初加工等环节的低效率竞争，促进产品深加工业务的发展，另外还能降低政府的监管成本和难度。

（撰稿人：刘勇）