

稀土产业政策法律制度的困境及出路

廖建求

摘要: 为了应对稀土资源的最有效开发利用和可持续利用两大关键问题, 强化稀土产业政策法律制度的供给是大势所趋。然而, 反思和完善现有稀土产业政策法律制度的基础、公共性、供给主体及规制手段等因素则是重中之重。稀土产业政策法律制度供给应坚持稀土自然属性、资源法思维、资源需求侧管理理念、激励倾斜原则, 重点解决公共性不足及弥补、供给主体多部门、规制手段不全等问题。

关键词: 稀土产业政策法规; 公共性; 供给主体; 规制手段

中图分类号: D922.620.4 文献标识码: A 文章编号: 1671-0169(2016)05-0021-09

DOI:10.16493/j.cnki.42-1627/c.2016.05.003

稀土资源关系着国家的福祉和未来, 为了应对稀土资源的最有效开发利用和可持续利用两大关键问题, 强化稀土产业政策法律制度的供给是大势所趋。因此, 需对现有稀土产业政策法律制度的基础、公共性、供给主体及规制手段等因素进行反思和完善。

一、对象内涵阐释

据学者对产业政策和产业政策的描述, 两者在主体、内容、目标等方面具有高度的一致性。产业政策被描述为这样的一套政策体系, 即通过重点发展产业和限制发展产业范围的明确, 产业组织的规范引导和产业布局的优化调整, 实现国家对某一产业或领域内的产业进行宏观的科学管理, 进而使产业呈现结构合理化、现代化^{[1](P399)}。产业政策法规则被描述为规范调整产业政策制定、实施、评估、调整等过程中产生的社会关系的法律规范统称, 它的立法宗旨是通过产业调节这一宏观调控手段, 促进国民经济持续、健康、协调良性运行。可以看出, 产业政策法规是对产业政策的法律化, 产业政策、产业制度与产业政策法规协同变迁的共同使命, 是政府通过相应经济、行政及其法律手段, 对资源在行业之间及其行业内部进行有效配置和由此产生的利益分配进行干预, 以及对企业行为进行某些限制和诱导, 从而使产业可持续发展。

从构成要素看, 产业结构、产业组织、产业技术和产业布局方面的政策法律制度是稀土专项产业政策法规的主要内容。综合性的稀土产业政策法规有《2009 年—2015 年稀土工业发展规划》、《稀土工业产业发展政策》、《国务院关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见》(国发〔2011〕12 号)、《广西稀土矿产资源规划》等。以稀土结构优化与调控为目的并解决稀土产业集中问题即“马歇尔

基金项目: 国家社科基金项目“全球经济复苏趋缓背景下我国‘调结构’与‘稳增长’的协同机理及实证研究”(12CJL016); 湖北省社会科学基金项目“稀土资源保护的法治对策研究”(2012048); 国土资源部法律评价工程重点实验室开放课题“稀土资源补偿法律制度评价与实践”(CUGFP-1407)

作者简介: 廖建求, 法学博士, 中国地质大学(武汉)公共管理学院副教授(湖北 武汉 430074)

冲突”的产业结构政策法主要有《关于促进企业兼并重组的意见》(将稀土列为6个重点重组的行业之一)、《关于组建全国性稀土企业集团有关问题的通知》、《产业结构调整目录(2005年)》等。为稀土企业设立和推出设定标准的产业组织政策法主要体现为《稀土行业准入条件》、《稀土企业准入公告管理暂行办法》、《内蒙古稀土上游企业整合淘汰工作方案》等。促进稀土产业技术进步为主旨的产业技术政策^①法表现为江西省制定的5项稀土地方标准。对稀土进行区位优势及合理化的产业布局政策法包括《国务院关于将钨、锡、锑、离子型稀土矿产列为国家实行保护性开采特定矿种的通知》(国发[1991]5号)、《赣州市稀土产业布局意见》等。

二、现实基础和理论基础并重

稀土产业政策法律制度的制定必须以我国稀土资源的自然属性作为现实基础,同时必须以资源法思维、资源需求侧管理理念及激励倾斜原则为理论基础。这些现实基础和理论基础是判断一项稀土产业政策法律具有合理性的重要标准。

(一) 作为现实基础的自然属性

不同地区经济发展阶段性及经济增长周期性特点是国家设定宏观调控预期指标、调整宏观经济政策时必须充分考虑的因素。各稀土资源区域在成长阶段、发展重点、经济周期、生态要素、约束条件等方面呈现出的巨大差异,导致了我国难以在政策目标、调控力度、调控周期、调控手段等方面对稀土资源进行完全统一、科学有效的产业政策规制。从产业政策和产业政策法同源的视角察之,稀土资源产业政策法律制度要以稀土资源区域效益为目标,就必须重视并以稀土区域特征为现实基础;稀土产业政策法律制度要形成合理的稀土资源区域结构效率,就应以稀土区域结构均衡为基础。在区域分布上,北方轻稀土主要分布在白云鄂博地区,南方中重稀土分布比较分散。这就自然地形成了中国稀土行业实行南北分治局面。“南重北轻”的自然属性,决定了稀土产业政策法律制度的价值取向、调整对象、具体制度及其实施范围呈现出南北相异特点。如在深加工技术激励制度方面,北方应更加注重稀土永磁材料、稀土发光材料、稀土抛光材料等应用领域,而南方应更加侧重磁光存储材料、热屏蔽涂层材料磁致伸缩材料、激活剂、玻璃激光材料等技术领域。在市场主体^②的整合模式^③、规模经济及竞争力方面,北方稀土经过以包钢稀土为主导的整合过程后走上了中国北方稀土(集团)高科技股份有限公司集中控制的道路,而南方稀土则仍然是央企主导矿业集团(五矿集团、中色集团、中国铝业)和地方主导的矿业公司(广晟有色、厦门钨业、赣州稀土矿业公司、湖南稀土集团公司等)并

① 稀土产业技术政策包括:各种代表性地质结构的稀土矿床的开采模式;稀土提取工艺技术的优化及其消除环境影响的技术措施;离子型稀土资源实现保护性和环境友好开采的基本条件和方法措施;离子型稀土资源开采的工程模式和实施要求;离子型稀土资源工程开采模式的长效性评价与监测的技术规范化问题。

② 所有企业中,国有企业33家,地方中小型民营企业近170家。我国目前合法登记的从事稀土矿山开采的生产企业共有100多家,开采许可证共有123个,稀土冶炼分离能力已超过20万吨,存在着总体的产能过剩和产品的结构性过剩,造成巨大浪费。经过产业重组兼并后,2010年,江西拥有稀土采矿权88个,稀土冶炼分离企业20余家,年分离能力约6万吨。参见陶春:《我国稀土资源产业发展问题及其对策研究》,载《稀土》2011年第3期,第98—101页。

③ 也有学者将现有整合模式归纳为:内蒙古模式——传统稀土企业掌控重组;川桂模式——引入外来战略投资者重组;赣粤模式——地方国有企业与中央企业竞争重组;湘闽模式——地方国有企业担纲重组。参见任福兵:《中国稀土产业整合模式研究》,载《内蒙古社会科学》2011年第6期,第110—114页。

存争夺的局面。再如，重轻稀土的稀缺性程度决定了南北稀土储备法律制度的战略重点相异^①，北方以中度储备为战略构建轻稀土储备法律制度，而南方则是以高度储备为战略构建重稀土储备法律制度，不同的稀缺程度也决定了轻重稀土资源税的税率存在差异化，如中重稀土的税率为 27%，轻稀土税率内蒙古为 11.5%、四川为 9.5%、山东为 7.5%^[2]。

（二）作为理论基础的思维、理念与原则

产业法模式和资源法模式是矿产资源开发利用法律的两大立法思路。尽管它们都主要围绕矿产资源保护与利用、开发与管理过程中发生的社会关系而展开具体法律制度设计，但是所选择的问题视角与核心理念仍然存在相异之处。产业法以产业发展为核心设计各项矿产资源开发利用法律制度，旨在为探矿业、采矿业的发展壮大创造科学、合理的政策机制和法律环境。资源法以资源安全和生态安全为核心，从人与自然和谐共处、资源综合利用以及可持续发展的角度规范各类矿业权主体在矿产资源勘探、开采过程中的各类行为。产业法思维模式在稀土资源开发利用立法中大行其道，而资源法思维模式式微，促使稀土产业政策法律制度的各种缺陷逐渐呈现，不完备、有缺陷的稀土产业政策法律制度在制度实施实效方面就会造成诸多社会经济、环境生态、资源安全问题。比如，稀土对经济社会发展的保障不可持续性问题；稀土勘查乏力且后劲不足引发不可持续问题；稀土开采破坏环境及稀土元素提炼所致生态损害问题。无论是出于稀土产业政策法律制度不足与缺陷的克服还是解决稀土行业存有的社会经济保障乏力、环境生态破坏和损害、资源安全受损等问题的需要，都有必要将稀土产业政策法律制度的供给模式从矿业法转向资源法思维模式。该模式下的稀土安全观是经济安全、生态安全、社会安全、政治安全有机融合、良性互动，稀土产业政策法律制度体系框架理应围绕资源安全和生态安全而搭建。

资源需求侧管理应成为稀土产业政策法律制度的理念。从资源产业法律制度演变的角度看，传统能源法律唯一关注的是法律如何解决并确保供应问题，至于如何去抑制利用中产生的浪费或对资源产生的外部性加以内化则置若罔闻。显然，传统资源产业法律制度固有的致命缺陷是没有相应法律制度应对能源需求的管理或对能源生产和利用效率的管理。这无疑是一种内在存有缺陷的、外在会带来经济延误的法律发展。这种资源法律发展只管理供应而不调节需求，在实践中导致了一种严重不平衡的供应和利用问题的解决方式，即当供应充分时，不顾利用效率加以分配^②。此等理念是在“能量永恒”信念基础上形成资源法律与政策指导思想，往往以满足和增加消费为目标，而没有关注资源的稀缺性，很少甚至没有考虑到需要对资源产品的消费数量和选择进行调节或限制。因此，稀土产业政策法律制度在稀土资源合理利用和有效保护上必须确立稀土资源需求侧的管理理念。

产业政策的制定和实施，既是政府对国民经济进行管理的一项重要职能和一种调控手段，又是国家为了促进国民经济持续、快速、健康发展而从宏观战略调控的角度对产业结构施加有效调整和优化的重要手段^{[3](P162)}。法律框架、法律制度、法律宗旨及其具体的法律手段都是一定社会时期的经济思想、主张、经济规律和经济现象的集中映射。因此，优化稀土产业结构和合理化产业空间布局，是产业结构优化理论和产业空间布局理论在稀土产业政策中所追求的具体目标。但是反观稀土产业政策法律制度，它更多地体现了产业结构优化目标而对合理化空间布局关注不够。因而应通过

① 对内蒙古包头、四川等轻稀土资源生产基地实行中度储备，即价格低的稀土氧化物根据内外矿产品价格及市场需求来确定储备规模，进而调整生产量及出口配额，储备期一般以 1~2 年为限；而对江西、广东等五省的离子型稀土矿实行高度储备，在保证国内消费情况下，将其他矿区进行无限期的封存储备。但是，此观念在《稀土工业产业发展政策（征求意见稿）》中没有得到贯彻，它只要求包头白云鄂博搞好稀土资源储备，而对未来更加稀缺的南方离子型重稀土提出收储意见。

② 其实，我国稀土目前面临供给侧的产能过剩、去产能问题。如稀土行业协会专家王仲山指出，中国稀土年产量达 11 万吨左右就可以完全满足内销和出口，近年来不顾需求的大量开采已经造成大量库存，稀土问题的根本是产能过剩。稀土目前的产能过剩问题是法律政策长期忽视资源需求侧管理理念而造成的。

法律制度进行稀土产业布局时将更多激励配置给稀土资源储备地区。这种激励配置机制基于以下理由：其一，资源作为公物，稀土所在地区对稀土资源具有很强的依赖性如“靠山吃山，靠水吃水”，在不给他人利用带来阻碍的前提下，稀土所在地区得以合乎公物设置目的的方式对稀土加以自由利用^①，这也是稀土资源利用中的一种主要形式。稀土储备意味着所在地无法行使其资源的自由利用权，理应通过获得更多的激励得到补偿。其二，福利国家是国家众多面相之一，福利国家的职能之一就是确保公众共享资源的福利，相应地，政府对稀土资源品质担保、稀土资源保护、稀土损害赔偿及对稀土储备区提供激励就成了“现代政府义不容辞的责任”^{[4](P97)}。其三，要使这些稀土资源储备区域摆脱“资源诅咒”这一外部性效应，改变稀土储备地区的产业结构，给稀土资源储备地区带来稳定利益预期，减少地区间因稀土利益不同而产生的利益博弈，就必须依赖政府的激励性法律制度加以矫正，如国家从战略高度将稀土应用研发和应用产业向稀土储备地区布局，再以政策引导、税费减免、财政补贴、金融帮助等激励措施向这些稀土产业进行倾斜。

三、公共性不足及弥补

从产生那天起，法律的根本任务就在于协调和化解矛盾。作为在诸多矛盾聚集的宏观调控领域，最严重的应当是公共性不足问题。这种公共性不足主要体现为：公共管理政策法律制度的制定偏离社会公共利益；政府是宏观调控决策执行的唯一合法机构，而自治性团体的辅助主体地位仍未得到确立；政府宏观调控机构是社会公共物品生产提供的唯一供给主体，作为受控主体组织的自治性团体不是合作者和竞争者；在宏观调控政策决策形成过程中，受控主体组成的自治性团体仍然没有主动参与决策过程甚至也没有成为宏观调控政策决策的影响者^{[5](P182-194)}。

一般性普遍利益与具体性特殊利益、政治国家与市民社会、公共权力与私人权利，犹如跷跷板一样，在稀土资源宏观调控中至今未找到均衡点，公共性的缺失或者不足很可能会引发对稀土产业政策法律制度合法性及合理性质疑。比如，号称“统筹安排稀土矿产勘查、开发、利用与保护，加快广西稀土工业调整与产业升级，引导广西稀土工业持续、健康、有序发展”为宗旨的纲领性文件《广西稀土矿产资源规划》就有所体现。虽然广西国土资源厅将职权范围的制定行业规划通过委托私人主体（广西有色金属集团稀土开发有限公司）的形式实现，提高了主管部门的效率也保证了一定程度的民主性。但此种公私协力的做法欠缺法律明确性、参与主体的单一性、编写程序的不明确性、规划的非公示性等，只能让学界对该规划的合法性和实际效果产生怀疑。规划作为一种法规，其对稀土资源的规制应是稀土产业所需要的并为稀土产业利益所设计和操作。该稀土产业规划再次说明了“规制通常是产业自己争取来的，规制的设计和实施主要是为受规制产业的利益服务”^[6]，针对资源保护和开采的各种不同的监管措施往往是为受监管的稀土产业的财产权人所享有的特权而设定。再如，2013年3月12日，由包头市环保局和内蒙古自治区稀土行业协会主导并有多家稀土公司参与的17家单位召开会议，中心议题之一便是重点研究并制定内蒙古稀土企业在开采生产中排放氨氮污染物的限值，此举目的是向《稀土工业污染物排放标准》编写组提供一份与内蒙古稀土分离企业的氨氮污染物排放现状相关的翔实、有据可依的数据材料，以争取根据分离工艺的不同而对内蒙古稀土分离企业采用单独的氨氮污染物的排放限值标准^[7]。此事件中稀土企业、行业协会及环保局的协同行为无疑解决了稀土工业污染物排放标准制定中的信息不对称问题，但其目的未免会导致该标准的制定失去正当性和公共性。甚为严重的是，这些稀土产业宏观调控政策可能会对不同

① 正如日本学者盐野宏指出，自由利用“是公物的使用形态的原型，存在着公物的最大特色”。参见[日]盐野宏：《行政法》，法律出版社1999年版，第773页。

社会主体产生损益各异的影响，甚至造成国民经济的净损失^{[8](P1)}。

因此，为了确保稀土产业政策法律制度的公共性，至少应采取如下举措。首先，稀土产业政策的法律调整必须以社会公共利益为本位。对稀土开采、产品深加工、技术开发、技术运用等产业链条上的各类企业进行规划引导、政策扶持、利益保护和限制，其所要达到的根本目的就是为了维护稀土可持续性所体现的社会整体利益，尽管这些产业政策客观上会不可避免地对某个稀土企业的个体利益或某群稀土企业的群体利益产生某种积极或消极的影响。其次，现实中的产业政策“不是由不受利益冲突影响、安全地蛰伏在教科书中、一门心思计算最优政策的社会计划者所决定的”^{[9](P19)}，而是不同集团基于各自不同的政策偏好与该政策相关联的利益冲突加以平衡后作出一项集体选择的决策结果。所以探究一项政策选择机制尤其重要，这种机制分为实质正当性和程序正当性。就稀土产业政策来说，政府应事先根据公民的知情权提前将该地区因稀土资源开发中已经发生而外界未知的，或虽未存在但可能会出现各种危及稀土公共性的风险信息告知公众，并应为公众提供该风险应对的基本技能。再次，处在稀土资源利益链条上的各利益相关者甚至社会一般公众应享有稀土产业政策制定的参与权、稀土产业政策执行中的监督权、稀土违法行为的举报权及对违法行为处理结果的异议权、特定主体基于对稀土的习惯性使用和长期使用及与文化联系而产生的资源权利及基于意愿为稀土保护所产生的成本补偿请求权等应得到实体法和程序法所确认和保障。

当然，为了增强稀土产业政策的公共性及合理性，相关政策制定主体也采取了一些举措。例如，于2012年5月启动的《推进稀土行业兼并重组的实施方案》就是在工信部、国土资源部、国资委、地方政府等各方面共同参与下制定出来的。在纵向约束机制上，上位主管机关也加强了对下位主管机关的政策文件的审查，目的主要是确保下位主管机关出台的稀土产业政策符合国家战略意义上的规划意图。如2012年5月11日，国土资源部地质勘查司组织专家对内蒙古自治区国土资源厅编制的《内蒙古自治区稀土等矿产勘查专项规划》进行了预审。但是，参与稀土资源产业政策制定的利益相关者主体范围仍然有待扩大，各相关主体的权利义务有待明确，参与的步骤程序仍有待制度化，政策制定的上级主体对下级主体提供的政策审查备案也需法律常态化。

四、主体分散多元及协调

根据制度经济学的观点，制度变迁分为强制性变迁和诱致性变迁。在强制性制度变迁中，政府在制度供给、制度执行中处于主导地位，并以政府的强制力作为动力，又称为自上而下的秩序构建方式。而在诱致性制度变迁中，自发性的行为始终居于主动地位，当这种行为方式蔚然成风而为人们所遵守时，则可能被国家认可成为具有强制力的共同规则，又称为自下而上的自发秩序模式。减少以市场主体个人利益最大化为指导的行为负外部性，增加市场总体上的正外部性，是各项法律制度与政策的起源。基于社会公共利益而对稀土资源进行限制开采、资源储备、技术更新、生态恢复、企业集中、综合利用、利益补偿等均属于稀土公共管理的制度范畴。依古典公共行政理论看，官僚机构和公共企业是公共管理的两种主体，都向社会提供公共产品。官僚机构的主要职责是管理非经济事务如法律政策的制定、教育和医疗卫生的提供等，而公共企业主要承担公共部门提供无效率但又不能交由市场机制完成的经济行为^{[10](P27)}。稀土资源管理离不开公共管理的这两种主体，尤其是政府机构对稀土资源开发利用及保护等秩序的建构和维护。目前我国稀土管理实行的是不同部门分类专业管理的体制，即各部门及地方政府都在自己的所辖事项范围提供着规范稀土资源开发、利用、保护的制度范式。在中央政府部门这类供给主体体系中，占主导或居核心位置的是稀土行业主管部门，辅助主体则在与稀土管理事项有关的范围内供给政策法律制度。此外，各稀土资源聚集地的地方政府及税务部门也在积极出台一些引领稀土持续发展的行动方案及扶持稀土企业的财政税

收政策。例如,据国务院颁发的行政法规规定,地方政府对稀土开采、生产、流通环节的行业管理负总责,是追究各类稀土违法行为的责任主体;《福建省加强稀土资源保护科学开发稀土资源行动方案》的发布主体是福建省经贸委和省国土资源厅;赣州市国税局也出台了支持稀土产业基地建设的税收政策(共30条意见),并以财政补贴的政策优惠形式鼓励稀土企业兼并重组。

从稀土产业政策法律制度供给的主导主体的历史变迁看(如表1所示),国家发改委供给稀土产业法律政策的时长就达20年,这说明国家对稀土资源是非常重要的,同时也折射出稀土在整体工业中的重要性及其对我国经济发展的促进作用是巨大的。在国家发改委主导稀土资源产业政策法律制度供给时期,主体的权能无所不包,政策法律涉及稀土工业发展的任何有关工作。2008年,在国务院机构改革与重组的大背景下,稀土行业管理方面的政策法律制度供给职能回归工业与信息化部(稀土推广应用曾归口冶金工业部管理),而投资规模控制、出口总额控制、产业发展规划及中长期发展规划等产业政策法律制度则仍然由国家发改委供给。虽然有学者指出,矿产资源管理机构的配置、政府机构职责和权限的划分有时还缺乏行政组织法的法律依据^[11],但是这一变革更加有利于国家发改委和工业与信息化部在稀土产业发展中各尽其责、各显其能。

表1 稀土产业政策法律制度供给的主导主体的演进历程

时间段	1975—1985	1986—1987	1988—1997	1998—2002	2003—2007	2008—
名称	全国稀土推广应用领导小组	全国稀土开发应用小组(下设办公室)	国务院稀土领导小组(下设办公室)	国家计委稀土办公室	稀土办公室	原材料工业司金属材料二处(稀土处)
隶属部委	冶金工业部	国家经委重工业局	国家计划委员会	国家发展计划委员会	国家发展与改革委员会	工业与信息化部
职责	稀土推广应用	稀土行业的宏观管理,稀土工业的技术研发与推广,稀土生产、进出口管理及企业管理等	稀土行业的宏观管理,稀土工业的技术研发与推广,稀土生产、进出口管理及企业管理等	拟定稀土产业的发展战略与规划,发现稀土产业发展中的重大问题并提出政策建议	稀土工业发展的有关工作	提出稀土行业发展规划、政策,参与管理稀土行业的固定资产投资;拟订稀土产品年度生产指令性计划和出口总量计划,负责协调稀土生产、技术进步、技术监督、统计等工作,指导组建稀土行业协会

从稀土产业政策法律制度的供给辅助主体及其主管事项看(如表2所示),各主体间及其政策法律制度的协调是最大的问题。其一,虽然在制度上明确了多部委对稀土政策法律制度进行供给,

表2 稀土资源产业政策法律制度的供给辅助主体及其主管事项

部门	主管事项
工业和信息化部、商务部、新闻办 发展改革委	负责稀土相关的重大政策发布与释疑,对外宣传稀土政策 控制稀土投资规模和出口总量;制定《稀土工业产业政策》、《稀土工业中长期发展规划》等宏观政策
发展改革委、财政部、国土资源部 财政部	负责稀土战略储备 出台对稀土的财税支持政策
国土资源部	控制管理稀土资源的勘查、开采,整顿稀土开采秩序,进行稀土资源地储备
环境保护部	稀土开发中的环保整治与污染防治,严格执行稀土企业环境准入标准
商务部	管理稀土出口配额的分配,协调我国与他国间的稀土贸易关系
海关总署	打击稀土产品的走私行为
质检总局	出口稀土产品的质量检验监管
监察部	监督检查地方政府和有关部门落实稀土政策情况

但各部委的供给分工并不明确。例如，稀土战略储备是由国家发展与改革委员会、财政部、国土资源部共同负责，但各自为稀土战略储备供给的哪些产业政策内容不清楚，这样难免出现相互推诿扯皮的现象。其二，按照已有制度安排，同一稀土产业事项可以由多个政府部门承担，这必然导致稀土产业政策供给资源的浪费，也可能是没有政府部门来对该项产业政策进行供给，因为各主体间权、责、利得不到清晰界定。如，工业和信息化部与国土资源部均可以对稀土开采秩序进行行业管理，但两者的职能权限未明，可能会出现交错执法现象。其三，当稀土产业政策法律制度供给主体处在同一位阶时，各自职权范围内制定的政策法律制度对其余供给主体没有拘束力，同时如果没有法律授权的机构对它们的行为加以协同的话，稀土产业政策法律制度就不会自动地达到整体政策效应最优。因为各部门所代表的部门利益、小范围的集体利益、个体利益等会偏离综合安全观所要求的社会公共利益。

例如，主管稀土的处室从国家发改委划到工信部原材料司，但稀土资源行业管理权限移交并不彻底，行业主管职能归工业与信息化部，稀土行业发展规划的职能仍被国家发改委把持。工业与信息化部建立了“稀有金属部级协调机制”，职责之一便是应对稀土资源的利益协调，但是这种部级协调机制也只能在工业与信息化部内部发挥功效，无从解决工业与信息化部与其他部委、中央政府与地方政府之间就稀土产业管理事项方面的冲突协调问题。为了促进稀土产业区域协调发展，国土资源部于2010年6月11日在赣州市召开稀土等矿产资源开发监管区域联合行动首次联席会议，研讨并制定了《南方五省（区）稀土等矿产资源开发监管联合行动方案》（初稿），但该方案的顺利实施仍然面临五省（区）之间就稀土资源利益博弈困局及部分省（区）不切实贯彻行动方案而产生的责任难以追究等难题。各辅助部门对稀土管理也仅仅从某个专业角度介入稀土资源开发利用某一环节的工作，由于缺乏统一规划和协调，稀土资源无法从总体上作经济核算，国家财政部门也并不掌握稀土资源的使用、保护以及收益等情况，最终会使稀土的资源价值管理、保护、储备等意图在具体产业政策制度中落空。这样的管理模式必然造成稀土资源的乱采滥伐、不合理开发及环境破坏。因此，必须改观目前关于稀土资源的管理条块分割，由更高层次的立法机关人大常委会或者最高立法机关授权有关机关供给有利于稀土资源统筹开发利用的基本政策制度规范并对这些辅助主体的制定权限、制定过程及执行活动加以规范和协调。

五、规制手段不全及其优化

概括起来，稀土产业政策的规制手段大致分为三大类：一是为了保障稀土资源有效开发利用而运用的经济诱导手段，具体包括财政、税收、金融、价格、外贸等方式；二是为了保证稀土资源存量而促使稀土资源自身可持续所运用的鼓励、允许、限制、禁止、配额制、许可制等直接管制手段；三是引导稀土资源开发利用者符合国家稀土资源战略而运用的以经济展望、劝告及提供其他信息为表现形式的行政、信息指导手段。

直接管制手段一直居于首要地位^①。这虽然增强了稀土资源产业政策的强制力和效应性，也反映了稀土资源作为战略资源而必须采取特别保护措施的本质需求，也为政府强行过多干预稀土资源

^① 2000年开始国家就对稀土矿山开采进行“配额制”管理；2002年开始国家禁止外商设立稀土矿山企业从事稀土开采，2005年开始只允许国内企业开采稀土矿产品，具体企业名单由国土资源部控制，在加工贸易类商品目录中增列稀土原矿产品；2006年国家停止发放稀土采矿执照，并对离子型稀土开展了保护性开采专项治理活动；2007年禁止外国资本投资稀土勘察、开采、选矿，并禁止稀土精矿前处理技术出口；2008年国家开展违规稀土矿开采权取缔活动；2010年国家进一步从严控制稀土开采总量指标；2011年首批稀土国际规划区落户江西赣州，国土资源部收回地方采矿权；等等。

市场而出现的“错位”、“越位”提供了可能的机会。例如,十多年运用于稀土出口的配额制最终引发了诸多国际贸易争端,在“稀土案”中我国稀土出口配额制被WTO裁定为违法,继而商务部不得不于2015年1月正式取消稀土出口配额制度,仅凭出口合同即可向企业颁发出口许可证。出口配额制属于限制竞争行为类型中的数量限制,通过政府直接下达出口数量而实现稀土资源保护之目的。在出口配额制取消之下,国务院办公厅试图以《关于加快推进重要产品追溯体系建设的意见》(国办发〔2015〕95号,以下简称“《意见》”)将稀土矿产品、稀土冶炼分离产品纳入重要产品追溯之列而对违法违规开采、生产稀土行为进行规制达到稀土资源保护之目标。因此,对稀土矿产品、稀土冶炼分离产品的生产经营台账、产品包装标识等为主要内容的制度设计将贯穿稀土的开采、冶炼分离到流通、出口全过程。

与直接管制手段相比,对稀土产业政策的经济诱导手段一直处于下风,数量不多,质量也不高,对稀土产业可持续性保障所产生的效应非常有限。财政手段是经济诱导的方式之一,它在稀土产业政策规制手段中居于非常重要的地位。国务院将对实施资源、产品储备的地区和企业给予补贴,并会尽快研究制定有利于稀土新材料开发应用和综合利用的财政政策,促进稀土矿产资源高效开发利用^①。稀土富集的包头市政府最近推出一系列稀土发展的财政措施^②:对符合国家产业政策和环保要求的高端稀土永磁材料、储氢材料、抛光材料生产企业实行2%的季度和年终奖励,对设立博士后科研工作站的企业一次性给予50万元的奖励;对采购北方稀土集团镨、钕、镧、铈类产品的企业实行稀土原料优惠政策^③;对所有采购北方稀土集团原料的企业给予2个月账期基准贷款利息补贴,对稀土科技创新项目给予不高于20%的资金补贴,对企业转型升级技改项目给予不超过300万元的贴息;设立稀土产业发展基金和稀土产业风险投资基金,前者由政府财政资本、金融资本与社会资本共同出资并重点发展稀土永磁、催化助剂、储氢、稀土合金、抛光及电机等应用产业,后者资金来源于从市“科技三项费”。沿用到至2005年的“对稀土进口产品征税、对稀土出口产品退税”的政策目的是国家税务部门为增强稀土出口商品的国际市场竞争力而将稀土商品中所含的间接税退还给稀土产品出口商提供外贸激励。此政策产生了极强的负面效应:此间我国稀土及其产品大量外流到其他国家作为战略资源加以储备,稀土资源开采竞争秩序非常混乱,价格直逼“白菜价”。从2003年到2012年,国家对稀土矿产品和分离产品的出口关税进行了一系列的政策调整^④,税率结构渐趋科学合理,税目和税基得到增加,基本上将稀土的矿种和产品品种出口纳入了关税的调控之下。稀土产品出口关税的调整而设置的制度闸门,能进一步遏制稀土及其产品的外流,维护了国家对稀土的所有权益,进一步有效保障了我国稀土存量。2015年,政府又取消了稀土的出口关税,在出口配额制废除的政策叠加效应之下,我国稀土出口陷入量增价跌的局面,为“黑稀土”产业链的生存提供了空间。2011年4月1日之前,稀土资源税征收的依据是财政部1993年发布的《资源税暂行条例实施细则》,这既无法有效反映出“轻重”之别的稀土稀缺性和应用价值,也无法有效地对“轻重”之别的稀土开采行为进行有效调控。此面貌于2011年4月1日《关于调整稀土资源税税额标准的通知》的颁布才有所改观^⑤。资源税属于地方税,由各地方政府负责

① 参见2011年3月国务院发布的《国务院关于促进稀土行业持续健康发展的若干意见》。

② 参见《包头出台加快稀土产业发展的政策意见》,《包头日报》,2016-05-30。

③ 凡采购镨、钕类产品的企业享受5%的价格优惠,镧、铈类产品的企业享受10%的价格优惠,其余产品的企业享受5%的价格补贴。

④ 2003年,国家对稀土金属及稀土氧化物还实行出口退税政策,到2012年则对其征收15%~25%的出口关税。

⑤ 《关于调整稀土资源税税额标准的通知》对氟碳铈矿、独居石矿等轻稀土征收60元/吨的稀土资源税,对磷钇矿、离子型稀土矿等中重稀土征收30元/吨的稀土资源税,对开采与铁矿共生、伴生的氟碳铈矿、独居石矿等行为除征收铁矿石资源税外还需征收稀土资源税。

管理和支出，在缺乏严格的监督程序下无法完全体现“取之于稀土，用之于稀土”的原则，并且“从量计征”的方式鼓励开采者“采富弃贫”。稀土资源税无法承载国家节约、调控及合理开发利用稀土资源的愿望，故而有学者主张，可持续发展观应成为设计稀土资源税的指导思想，同时应当考虑资源的地理位置、优劣程度、不同开采阶段和开采技术要求等方面的差异^{[12](P98)[13]}。此外，为保护和促进稀土资源的合理开发，遏制乱挖滥采行为，随着稀土资源补偿费费率调整为零^[2]而失去“保护”功能（即促进稀土资源的勘察、保护与合理开发，提高稀土有效利用率，控制“采富弃贫”的不合理开采行为）的情况下，只能通过从价计征、提高稀土资源税率等健全稀土资源税制的手段强化其对稀土资源开发、利用、保护及出口抑制、提升价格方面的功能。

引导稀土资源开发利用者符合国家稀土资源战略而运用的以经济展望、劝告及提供其他信息为表现形式的行政、信息指导手段在目前的稀土资源产业政策中对应体不多。例如，国土资源部在《关于省级稀土等矿产资源开发整合重点挂牌督办矿区名单的公告》中以展望的形式要求稀土资源在2010年底前完成整合任务。为引导稀土产业布局的合理化而下达的《稀土行业规范条件公告管理办法》、《赣州市稀土产业布局意见》就具有很强的劝告性。

从规范条款的强制程度看，产业政策的直接管制手段带有强强制性，稀土企业必须遵照执行；而经济诱导手段和行政、信息指导手段则具有弱强制性，政府产业发展意向往往通过具有激励因素的产业分类管理、税费减免、财政补贴、奖励措施等方式诱导企业行为而实现。稀土资源最有效开发利用和可持续利用，需要强强制性规范条款和弱强制性条款的有效配合。所以，经济诱导手段、直接管制手段及信息行政指导手段在稀土产业政策法律制度中必须协同搭配，打组合拳。当前的迫切任务是，经济诱导手段、信息行政指导手段在稀土产业政策中的地位必须得到增强，同时，为了使稀土资源保护产业政策更加符合产业发展的市场规则，直接管制的行政手段必须得到切实合理的弱化。

参考文献

- [1] 卢炯星. 宏观经济法[M]. 厦门: 厦门大学出版社, 2000.
- [2] 孔繁清, 白杨, 康泰玮. 中国稀土新政发布——图解中国稀土资源税改革[EB/OL]. <http://www.cre.net/show.php?contentid=119515>, 2016-05-27.
- [3] 李昌麒, 刘瑞复. 经济法[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [4] 王智斌. 行政特许的私法分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.
- [5] 刘大洪, 廖建求. 宏观调控的公共性不足及其法律克服[C]. 漆多俊. 经济法论丛(2011年下卷). 武汉: 武汉大学出版社, 2011.
- [6] 张红凤. 西方政府规制理论变迁的内在逻辑及其启示[J]. 教学与研究, 2006, (5).
- [7] 包头环保局和内蒙古自治区稀土行业协会召开关于《稀土工业污染物排放标准》征询修改意见工作会议[EB/OL]. http://www.im-reg.com/hyzx/hyzx_list.php?id=92, 2013-12-08.
- [8] 张德峰. 宏观调控法律责任研究[M]. 北京: 中国方正出版社, 2009.
- [9] [美]阿伦·德雷泽. 宏观经济学中的政治经济学[M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- [10] [英]简·莱恩. 新公共管理[M]. 北京: 中国青年出版社, 2004.
- [11] 蒋莉, 罗胜利. 我国矿产资源管理体制存在的不足及其对策[J]. 安全与环境工程, 2013, (2).
- [12] 陶春. 我国稀土资源产业发展问题及其对策研究[J]. 稀土, 2011, (3).
- [13] 吴海民, 俞雪花. 我国稀土产业发展现状与对策研究[J]. 哈尔滨商业大学学报(社会科学版), 2012, (4).

(责任编辑 周振新)