

矿业权行政管理实务

矿业律师的实务经验与视角

PRACTICAL ISSUES
IN MINING ADMINISTRATION

MINING LAWYER'S
EXPERIENCES AND PERSPECTIVES

蒋文军/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

矿业权行政管理实务

矿业律师的实务经验与视角

PRACTICAL ISSUES
IN MINING ADMINISTRATION

MINING LAWYER'S
EXPERIENCES AND PERSPECTIVES

蒋文军/著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

矿业权行政管理实务:矿业律师的实务经验与视角
/ 蒋文军著. —北京:法律出版社, 2012. 9
ISBN 978 - 7 - 5118 - 3909 - 1

I. ①矿… II. ①蒋… III. ①矿产权—行政管理—研究—中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 201234 号

矿业权行政管理实务

——矿业律师的实务经验与视角

蒋文军 著

编辑统筹 法律应用出版分社

策划编辑 聂颖

责任编辑 聂颖

装帧设计 李瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

经销 新华书店

印刷 世纪千禧印刷(北京)有限公司

责任印制 陶松

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

印张 19.75

字数 259 千

版本 2012 年 10 月第 1 版

印次 2012 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3909 - 1

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序一

一次有益的探索

曾绍金*

蒋文军律师的新作——《矿业权行政管理实务——矿业律师的实务经验与视角》就要出版了。蒋律师将书稿发给我,要我看看并写几句话。我遵嘱,在看后想了又想,写下了这些文字,算是有感而发。

2009年2月,中国矿业联合会应国土资源部矿产开发管理司的要求,在海口市召开了一次矿产资源法修改研讨会。在这次会议上,我结识了蒋律师,对矿产资源法修改中的相关问题交流了看法。尽管彼此的工作基础和所处的环境存在差异,但对矿产资源法的理解却有不少相同之处,交流中彼此提供了不少借鉴和启发。

此番读罢这本书,深深感到服务于基层矿产资源管理部门的法律工作者对矿政管理中的实际现象、问题,以及解决的思路有着更为深入的理解和研究。书

* 曾绍金:曾任国土资源部矿产开发管理司司长、中国矿业联合会常务副会长。

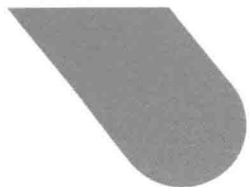
中展现出来的问题意识及研究视野的深度和广度,让我十分钦佩。

1982年,中央决定加强对我国矿产资源的管理,将原地质部调整为地质矿产部,并赋予其矿产资源管理的职能。1986年我国第一部《矿产资源法》颁布实施。由于当时的经济社会、管理体制等多方面原因,这部法律是在计划经济的背景下制定的,带有浓厚的计划经济色彩,主要体现在以下几个方面:探矿权、采矿权(以下统称矿业权)属于行政特许权;探矿权人是国有地勘单位;采矿权人由中央及各级地方计划统一安排;管理方面是按所有制体制划分;在法律层面没有矿业权市场,只有国家计划下的矿产品市场。1996年修改的《矿产资源法》,在法律层面确立了矿业权的有偿取得制度,矿业权经批准可以转让,同时取消了矿业权人的所有制划分。之后,我国不断建立和完善了与市场经济相适应的民商事、行政、经济等法律体系。2007年10月实施的《物权法》,更是在民事基本法的层面明确了矿业权的用益物权地位。

在21世纪初的十余年里,我国的矿业形势在各个方面发生了极大的变化。一是矿业经济机制的变化;二是矿业管理体制的变化;三是经济社会发展对矿产品需求的急剧变化。凡此种种,必然会出现各种利益关系的调整乃至难以避免的冲突。除了矿业经济活动的不规范行为与规范行为之间的冲突外,还有矿产资源法律法规与相关民商事及行政法律法规之间的不协调问题。在这样的历史条件下,无论是直接或间接参与到矿业经济活动中的市场主体,还是矿政管理机关,都面临着前所未有的新问题,而这同样也向从事矿业法律服务的律师们提出了新的挑战。

1996年修改《矿产资源法》后,2002年全国人大组织了一次全国矿产资源法执法检查,当时的全国人大常委会委员长李鹏在总结时明确提出,在新的历史条件下,有必要对现行矿产资源法进行修改。十年来,这项工作仍在进行中。

矿业权是一种用益物权,对其依法予以保护,是市场经济发展的内在要求,关系到经济发展、社会稳定。另一方面,矿业权与传统的物权毕竟存在较大的差别,矿产资源的开发利用不仅仅关乎矿业权人自身的经济利益,同



时还涉及安全生产、环境保护乃至社会经济发展中的资源保障等重大问题。因此,在依法保护矿业权的同时,如何切实做好对矿业权的行政管理,既是国土资源管理部门应当认真思考的问题,也是矿业界共同关注的问题。

本书从矿政管理的实践出发,在大量案例和素材的基础上,对矿政管理中的诸多重要问题进行了深入的研究和思考。这一成果,为矿业经济活动、矿政管理、涉矿司法审判乃至矿产资源法的修改,都提供了很好的参考和借鉴,无疑是一次有益的探索。

2012年5月18日于北京

序二

一部具有鲜明实践特色的矿政管理法律 实务研究成果

林耘埜*

改革开放以来,中国特色社会主义法律体系已经形成,为建设法治政府提供了重要的法律保障。2010年8月,温家宝总理在全国依法行政工作会议上的讲话中指出,市场经济应当是法治经济,加快建设法治政府是发展社会主义市场经济的必然要求,建设法治政府的核心是依法行政;政府不仅要按照法定权限办事,还要按照法定程序办事,否则就很难保证实体公正和结果公正。温总理的讲话深刻地阐明了依法行政的内涵及其重要意义。

矿业领域是矛盾和问题较为集中、突出的领域。对于承担着矿政管理职能的国土资源管理部门来说,依法行政、依法管矿显得尤为重要。2007年10月起实施的《物权法》,从民事基本法的层面明确了矿业权的用益物权地位,由此向矿政管理提出了更高、更

* 林耘埜:现任云南省国土资源厅副厅长。

新的要求。依法行政,从大处说,是为了维护广大人民群众的根本利益;从小处讲,也有利于对我们干部自身的保护。所以,我经常在不同场合,向我们的矿政管理干部反复强调,在矿政管理活动中,一定要“依法、依规、依程序”。

2010年7月,为了进一步加大矿政管理依法行政的力度,经厅党组研究决定,我厅特聘请云南震序律师事务所的矿业法律服务团队作为我厅的矿政管理法律顾问(以下简称顾问团队),顾问团队的负责人就是蒋文军律师。蒋律师是一位执业经验丰富,具有较高理论素养的资深律师。自2008年起,蒋律师就专注于矿业法律领域,并创建了矿业法律服务团队。他出版的多部矿业法律实务专著,在业界产生了较大影响。

两年来,蒋律师带领的顾问团队在我厅的矿政管理活动中所发挥的作用,远远超出了我们起初的预期和想象。从对矿政管理中的具体问题提供法律咨询,到参与我厅矿政管理政策的研究和制定,再到对我省矿政管理干部和矿业权人进行法律培训,顾问团队所提供的专业和卓有成效的法律顾问服务,为我厅在矿政管理方面的依法行政发挥了独特而重要的作用。他们对相关问题所出具的法律咨询意见,对重大问题进行的专题研究,给我们带来的不仅仅是他们对特定问题所提出的倾向性意见和建议,更有执业律师所特有的观察问题、思考问题、解决问题的方法、视野和角度。他们分析问题时所表现出来的严谨、缜密和逻辑条理,对于矿政管理干部来说无疑具有十分重要的启发意义。因此,顾问团队不仅发挥着法律专业“外脑”的智囊作用,同时还成为我们对相关问题进行观察时的“第三只眼”。

难能可贵的是,在每一法律服务年度结束后,顾问团队都会将在该年度中为我厅提供的法律服务成果进行分类梳理,汇编成册,作为年度总结报告提交给我们。每年的总结报告都是厚厚的一本,足有20万字以上。

蒋律师所撰写的《矿业权行政管理实务——矿业律师的实务经验与视角》一书,汇集了顾问团队两年来实践经验的总结和思考的结晶。通读本书,我本人感到受益良多。此前工作中提出的许多问题,在书中都找到了答案;现在正在思考的一些问题,在读完本书后也得到了不少启发,颇有豁然

开朗之感。本书有两个十分鲜明的特点。首先,本书具有非常强的实用性。书中所讨论的问题,大多来源于实际的案例,且基本上都是矿政管理实践中具有典型意义的重要、前沿问题。故其研究成果对于矿政管理实践乃至矿产资源法的修订均具有较大的参考价值和借鉴意义。其次,本书具有非常强的可读性。为了使本书读起来不至于费力,作者在写作方式上颇下了一番工夫,尽量采用较为通俗易懂的表达方式,深入浅出,从而使其较之通常的法律专业著作更具有可读性。

目前,对矿业法律问题进行专门、深入研究的著作不多,而从实务的角度专门讨论矿政管理问题的专著更是凤毛麟角。惟其如此,本书的独特价值才格外凸显。

感谢顾问团队,两年以来,他们为我厅提供了及时、优质、高效的专业法律服务,不但为我们解惑,还分担了不少工作,在很大程度上减轻了我们的压力和负担;感谢本书作者蒋文军律师,他在为我们提供法律服务的过程中,能够沉下心来,将顾问团队的实务经验和理论思考总结、梳理出来,与广大矿政管理干部分享,善莫大焉。

衷心祝愿蒋律师带领的顾问团队今后在矿业法律专业领域再接再厉,取得更大的成绩,并为大家奉献更多的佳作!

是为序。

2012年5月20日于昆明

前言

2007 年颁布实施的《物权法》将矿业权规定为一种用益物权,学界乃至实务界亦多将其视为一种不动产物权。但是,与一般的用益物权或不动产物权相比,矿业权具有很大的特殊性。矿产资源的开发利用,不仅仅关系矿业权人个体的财产权利,还持续地关系国计民生。社会经济的发展,离不开矿产资源的支撑,矿产资源的有限性和不可再生性要求我们必须对矿产资源最大限度地合理、节约地开发利用。矿产资源的无序开采和破坏性开采,无疑将损害一个国家和社会的资源保障能力,从而对社会经济的可持续发展造成不可挽回的不利影响。此外,矿产资源的开发利用,还涉及安全生产和环境保护等问题。凡此种种,决定了矿业权是一种公权与私权的合成体。公权与私权犹如一个硬币的两个方面,不可分割地融合于矿业权这一权利之中。诚如金海统先生所言,在这种权利上,公权和私权平等地起着作用。它与传统物权的最大区别就在于其性质上存在两面性,一面体现为私权,另一面则展现为公权,并且公权和私权在内容上无法分割予以成立单独的权利。由此可见,矿业权作为一种行政管制色彩较重的特殊物权,是一个复杂

的权利复合体:既是一种用益物权,也是一种基于行政许可而获得的权利;既体现为一种民事财产权,又体现为一种特许的经营权或行业准入资格。

有鉴于此,矿业权的设立、取得、存续、流转、变更、延续和终止,均受到公法的管制。甚至可以说,对于矿业权而言,行政权力的影响如影随形、无处不在。矿业权人既是用益物权人,同时也是行政相对人。一个民事主体能否取得矿业权、矿业权的流转能否进行、矿业权期限届满后能否获得延续、矿业权是否应当被终止(如撤销、吊销或注销)等,均取决于矿政管理部门依法作出的行政决定(如行政许可或行政处罚)。

规范和管理矿业权的设立、取得、存续、流转、变更、延续和终止的法律制度,就是矿业权行政管理制度(以下简称矿政管理制度)。矿政管理制度是我国矿产资源管理制度的核心内容。矿政管理的目的,一方面在于维护国家矿产资源所有权及矿产资源的开发管理秩序,另一方面在于维护矿业权人的合法权益。但是,由于种种原因,现实中如何较好地平衡这两个方面的利益,远非一件轻而易举的事。矿政管理也由此成为各种矛盾集中、突出的领域。

2010年7月,我与郭庆和郑海波律师组成的矿业法律服务团队(以下简称矿业团队)荣幸地被云南省国土资源厅聘请为矿政管理法律顾问,成为该厅矿政管理中的专业法律“外脑”。至今,我们担任该厅矿政管理法律顾问已近两年。在担任矿政管理法律顾问期间,我们为云南省国土资源厅提供了大量专业、高效的法律服务:就矿政管理和审批中的相关问题出具的法律意见和代为起草的公文及文件均分别超过百余份(件),撰写的培训讲稿6份,出具的专题调研报告5份,总计60余万字;为全省国土资源系统进行了大规模培训5次,参训人数达200多人次;根据云南省国土资源厅的要求,对矿业权人进行了两次大规模的普法培训,参训人员多达600余人;深入地参与了相关矿管政策的草拟与制定,并提出了诸多合理化建议;就涉矿民事案件中如何协调行政权和司法权的关系,向云南省国土资源厅出具了专题报告,并协助其与云南省高级人民法院就若干较为重大的问题进行了有效的沟通协调。目前,矿业团队已深度介入云南省国土资源厅的日常矿



政管理和政策制定中,成为该厅矿政管理中不可或缺的外围团队。

云南省国土资源厅在矿政管理中引入专业法律“外脑”的探索和经验表明,专业的行政管理机关需要专业的法律顾问,专业的法律顾问才能更好地满足专业行政管理机关在法律服务方面的专业和深度需求。

由于我们得以深入介入矿政管理实践,参与矿管政策的研讨和制定,从而有机会接触到了矿政管理实践中形形色色、层出不穷的法律问题。

我国现行矿政管理的基本法律《矿产资源法》诞生于1986年,1996年进行了首次修订,至今已经实施了近26年。其间,我国矿产资源的产业政策及开发利用形势发生了天翻地覆的变化。鉴于《矿产资源法》的诸多规定已经严重滞后于矿政管理的实践需要,而对其进行全面修订又是一项庞大而艰辛的系统工程,难以一蹴而就,国土资源部和各省(区)地方政府不得不出台种种规章和规范性文件,为矿政管理实践提供指导。一方面,这些规定与作为上位法的《矿产资源法》出现了种种冲突和矛盾,同时,这些规定之间也难免出现种种不协调、不一致乃至严重冲突之处;另一方面,随着我国社会主义法律体系的不断健全和完善,与矿政管理密切相关的公司法、企业法、行政法(包括行政复议法、行政许可法、行政处罚法、行政诉讼法、行政强制法等)以及物权法的不断修订、完善和颁布实施,在矿政管理中如何理解和适用这些法律中的相关规定,有效防范行政法律风险,对矿政管理部门而言无疑是一项重大的挑战。虽然我国立法机关已将《矿产资源法》的修订列入了重要议事日程,但其完成仍有待时日。因此,在现阶段的矿政管理实践中,矿政管理部门仍将面临诸多困惑。

矿政管理人员在实务中遇到的很多法律问题或困惑,与法律相关规定本身存在的模糊、不周延、不合理乃至滞后有着莫大的关系,当然也与他们对我国现行与矿政管理密切相关的民商法中的相关规定的不熟悉有关。

在担任云南省国土资源厅矿政管理法律顾问期间,每一法律服务年度结束后,我们都对在该年度中为该厅提供的法律服务成果进行分类梳理并汇编成册,提供给该厅备存。到目前为止,我们已向该厅制作和提供了2010年度和2011年度的《矿政管理法律服务工作总结汇报》(以下简称《工

作汇报》)两册,总计逾 50 万字。《工作汇报》将法律服务的内容分为法律意见书、代起草文件、修改文件、专题调研报告、培训讲稿等几大类。整理、编制《工作汇报》主要有两个目的:一是向云南省国土资源厅全面总结和汇报矿业团队在该年度里的工作内容和成果,同时为该厅将来处理类似问题提供借鉴和参考;二是为了便于矿业团队自身的总结、学习、积累和提高。这一做法得到了云南省国土资源厅领导的高度赞赏和评价。

由于《工作汇报》中所涉及的问题不少具有普遍性和典型性,一直以来,我们都怀有一个想法,就是将《工作汇报》中所涉及的,以及我们在为云南省国土资源厅提供法律顾问服务过程中遇到的一些问题及思考予以梳理并汇编成册出版,以为矿政管理实践提供一些借鉴和参考。无独有偶,云南省国土资源厅矿管处的领导也向我们提出了这样的建议。一拍即合之下,我们从 2012 年 3 月开始,着手撰写这本书。

在担任云南省国土资源厅矿政管理法律顾问的过程中,我们深深感到,云南省国土资源厅的领导和矿管干部都是极具思想和创新精神的,他们在向我们提出诸多难以回答的问题的同时,也为我们提供了很多解决问题的启发和思路。我们之间就许多疑难问题所进行的交流和探讨,在很大程度上打开了我们的视野和思考维度,让我们受益匪浅。我们虽为该厅的“顾问”,但在不少场合或问题上,在该厅厅领导和矿管处各位领导犀利的“追问”和思考面前,我们经常会陷入“被顾问”的惭愧中。因此,我们在交流中对相关问题的探讨,也一并纳入了书中。本书中提及的很多问题,凝聚了他们的启发、思考和智慧。尽管如此,需要特别强调的是,我们以矿政管理法律顾问的身份向云南省国土资源厅出具的各种法律意见和建议,仅仅是该厅处理相关问题时的参考,并不必然代表该厅的意见。同样,书中所提出的各种观点,也仅仅代表矿业团队的法律观点。而且其中的不少观点还很可能远不够成熟,存在值得商榷乃至谬误之处。所以,出于对云南省国土资源厅及读者的负责,我们不得不再次重弹“文责自负”的老调。需要特别强调的是,书中的观点,有的系从解释论的角度,对如何理解和适用现行法律相关规定而提出的,有的则是基于立法论的视角,对于现行法律相关规定或制

度的修改和完善而提出的。对此,望读者诸君明鉴。

在与云南省国土资源厅矿政管理领导和干部共事的过程中,我们目睹了他们在人少任务重的高负荷下年复一年、日复一日的默默辛劳和奉献,看到了他们在繁重的工作压力下仍然洋溢和透射出的乐观、敬业、智慧和创新精神。这一切,无时无刻不在感动着我们。这样一个优秀的矿政管理团队,无疑是当前我国矿政管理队伍的缩影。

为了减少读者在阅读上的困难,我们在本书的写作过程中,尽量避免使用艰涩、冗长的学术论文表达方式,而努力尝试以一种较为通俗和简约的文风,将我们遇到的矿政管理实务中的各种法律问题,以及我们的思考,以深入浅出方式介绍给大家。希望藉此实现我们与广大矿政管理干部分享困惑、追问和思考的目的。当然,对于已长期习惯于以“法言法语”思考和写作的我们而言,这无疑是一个不小的挑战和考验。这一良好的愿望能否实现,只能留待读者做出最终的评判。无论怎样,倘若我们在本书中的思考,能够为我国的矿政管理实践提供一定的启发,为我国矿业立法的完善略尽绵薄之力,我们将感到无比的欣慰和荣幸!

蒋文军

2012年7月4日于昆明

Contents | 目录

前言

001

No. 01 个人独资与合伙企业能否成为矿业权人：

矿业权主体资格规范的演进与实践中的误读

001

通过对我国矿业权人主体资格法律制度演变轨迹的鸟瞰,我们不由得惊异于这样的现实:目前的矿业开发领域中,存在着为数不少的以个人独资和合伙形式出现的矿业权人。是什么样的原因造就了这样的异象?本章对此进行了详细的分析与回答。

No. 02 鸡和蛋的悖论：

矿山企业的设立与矿业权的授予,孰先孰后?

015

产生于计划经济时代的我国矿山企业设立登记制度,混淆了主体和客体,在矿政管理实践中引发了不少混乱。本章对这种制度存在的问题进行了剖析,并建议按照主、客区分的原则,重构我国矿山企业的设立登记制度。

No. **03** 矿业权隐名投资纠纷诉讼案引发的思考:

兼谈矿产资源整合中的善意取得 021

对于矿业行业中因隐名投资引发的民事纠纷,司法审判机关应如何处理,以避免司法权与行政权之间可能产生的紧张和冲突?矿产资源整合中,善意取得的认定标准是什么?本章基于矿业权的特殊性,对这些问题进行了探究,并尝试性地提出了自己的观点。

No. **04** 视为准予延续:

一个需要正视和厘清的问题 034

作为一个被长期忽视的规定,《行政许可法》第50条可能给矿政管理部门带来的行政法律风险已初现端倪。如何看待“视为准予延续”的法律后果,如何应对和防范这样的法律风险,是矿政管理部门应当正视与认真思考的问题。本章对矿政管理实践中“视为准予延续”的问题进行了分析和探讨,并提出了完善相关立法的建议。

No. **05** 矿业权证的统一配号:

一个增设的审批环节? 040

矿业权证统一配号制度的目的是什么?其在矿政管理实践中存在什么样的问题,应怎样进行完善?本章对这些问题做了初步的探讨与分析。

No. **06** 矿业权“招拍挂”中出让合同关系的成立与生效:

一个不应该成为问题的问题 044

中标人或竞得人存在违约行为时中标或竞得结果无效吗?不签订

成交确认书或矿业权出让合同对矿业权出让合同的成立或生效有影响吗？本章深入浅出地阐述了合同订立的机理，指出了我国现行矿业权出让制度规范中存在的某些有悖法理的错误。

No. 07 一个法律的灰色地带：

滞纳金超过价款本金时如何处理？ 051

《行政强制法》第45条确立了“加处罚款或者滞纳金不得超过罚款本金”的原则。这一原则是否适用于因逾期缴纳矿业权价款而产生的滞纳金和资金占用费，仁者见仁，智者见智。本章对就此问题产生的争议予以了介绍。

No. 08 剪不断，理还乱：

矿业权转让界定中的困惑与思考 064

矿业权转让的界定，无论是在司法审判还是在矿政管理实践中，都常常是“剪不断，理还乱”的问题。法律、法规、政策的前后不一和起伏不定，给人带来了诸多困惑，造成了种种纷扰。本章着墨较多地对这些问题进行了梳理与剖析，并提出了相关立法建议。

No. 09 矿业权转让合同经批准生效的悖论：

挣扎于法律与道德之间 087

在司法实践中，如何处理和认定未报批的矿业权转让合同的效力，常使人民法院陷入“第二十二条军规”的困境中，不得不在法律与道德之间艰难取舍。造成这一困境的法律根源何在，最高人民法院对破解这一难题有何新的对策？本章对这些问题进行了详细的分析，并提出了立法建议。