



地矿行政处罚

——《违反矿产资源法规行政处罚办法》
条文释义



主编 王燕国 副主编 陈富智

地 质 出 版 社

地矿行政处罚

——《违反矿产资源法规行政处罚办法》
条文释义

主 编 王燕国
副主编 陈富智

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

(京) 新登字 085 号

图书在版编目 (CIP)

地矿行政处罚:《违反矿产资源法规行政处罚办法》条文释义/王燕国主编. —北京:地质出版社, 1994. 12

ISBN 7-116-01827-1

I. 地… II. 王… III. 矿产资源法-中国-解释 IV. D922.62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (94) 第 16151 号

地质出版社出版

(100013 北京和平里七区十楼)

责任编辑:晓康 白铁

*

中国地质大学轻印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所发行
开本: 787×1092¹/₃₂ 印张: 10.625 插页: 1 字数: 200000

1994 年 12 月北京第一版·1994 年 12 月北京第一次印刷

印数: 1—2000 册 定价: 10.50 元

ISBN7-116-01827-1

D·42

前 言

1993年7月2日,地质矿产部第三次部务会议通过了《违反矿产资源法规行政处罚办法》。1993年7月19日,当时的地质矿产部部长朱训同志签署了地质矿产部第十七号令,予以颁布并决定于1994年1月1日起正式实施。

《违反矿产资源法规行政处罚办法》(以下简称处罚办法)是保证《矿产资源法》及国务院颁布的矿产资源法规正确有效贯彻实施的规章,并为违反矿产资源法规行为设立规范的行政处罚程序,以确保地矿行政执法机关依法行政,这样,至少为在行政处罚程序上不违法提供保证。

过去,一些基层地矿行政执法部门和行政执法人员对行政处罚程序的履行不够严肃,错误地认为只要不违反实体法律,程序上不必十分苛求。因此,近年来,在涉及市(地)县地矿行政的执法部门的诉讼案件中,因程序违法而败诉的现象时有发生。这样,不仅给自身行政执法形象造成不利的影响,也程度不同的侵害了管理相对人的合法权益。实践告诉我们,行政处罚是行政执法机关对管理相对人的权利影响最直接、最深刻的一种权力,在行政执法机关行使行政处罚权的过程中,实体法律的意义在于确认法律上行

政处罚权的存在,确定特定的行政处罚所必须具备的要件以及罚则,但如何确认管理相对人的违法事实,则必须通过设定程序性的法律规范加以实现。不认识到这一点,不仅会因程序违法造成适用法律错误以及缺乏对基本违法事实的了解、认定,出现执法不当,也会为少数人以权谋私、滥用职权提供机会。

《处罚办法》的颁布、实施,使矿产资源法规体系中的行政处罚法律制度更趋完善。正确贯彻执行这一制度,保证《矿产资源法》得到全面贯彻实施,也将使各级地矿行政执法人员的行政执法水平不断得到提高。

在1993年11月份地质矿产部矿产开发管理局召开的全国矿管系统行政执法经验交流暨研讨会上,就如何学习《处罚办法》作了一次辅导,应与会同志的要求,尤其是基层组织对《处罚办法》进行培训的需要,王燕国和陈富智同志对他们编讲的辅导材料作了进一步整理,以《行政处罚办法》条款释义为主,编写了这本《地矿行政处罚》。其中,第一章总则,第二章处罚种类与运用,第四章行政复议、行政诉讼及行政处罚的执行,第五章附则由王燕国同志编写。第三章处罚程序由陈富智同志编写。最后,由陈富智统稿。为了方便学习、查寻有关法律、法规、规章,特将与地矿行政处罚有关的法律、国务院行政法规、有关部门规章作为附录列于其后。在编写过程中,除参阅了

一些专家有关行政法学的论著外，还得到地矿部矿产
开发管理局、政法司、地矿部经研院等一些同志的热心
帮助，在此一并表示感谢。

编者

一九九四年十一月

目 录

第一章 总则	(1)
第一节 《违反矿产资源法规行政处罚办法》	
概述	(1)
第二节 条文释义	(11)
第二章 处罚种类与运用	(33)
第一节 规定行政处罚种类和运用的意义	
.....	(33)
第二节 规定行政处罚种类的根据	(34)
第三节 条文释义	(44)
第三章 处罚程序	(70)
第一节 处罚程序的一般理论	(70)
第二节 处罚程序在《处罚办法》中的地位与作用	(73)
第三节 条文释义	(76)
第四章 行政复议、行政诉讼及行政处罚的执行	(147)
第一节 概述	(147)
第二节 条文释义	(148)
第五章 附则	(170)
第一节 概述	(170)
第二节 条文释义	(171)

附 录

中华人民共和国矿产资源法	(177)
中华人民共和国行政诉讼法	(190)
中华人民共和国国家赔偿法	(208)
中华人民共和国国务院令 第 166 号	(222)
行政复议条例	(223)
矿产资源勘查登记管理暂行办法	(238)
全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法	(245)
国务院关于修改《全民所有制矿山企业采矿 登记管理暂行办法》的决定	(252)
矿产资源监督管理暂行办法	(257)
中华人民共和国国务院令 第 152 号	(263)
中华人民共和国矿产资源法实施细则	(264)
中华人民共和国国务院令 第 150 号	(285)
矿产资源补偿费征收管理规定	(286)
中华人民共和国地质矿产部令 第 17 号	(295)
违反矿产资源法规行政处罚办法	(296)
中华人民共和国地质矿产部令 第 1 号	(321)
全国地质资料汇交管理办法	(322)

第一章 总 则

第一节 《违反矿产资源法规行政处罚办法》概述

一、立法过程

1986年《矿产资源法》颁布实施以来，国务院又陆续颁布了一系列有关行政法规。在这些行政法规中均设定了国家行政机关通过具体行政行为对管理相对人权利施加影响的行政处罚权。法律上对行政处罚权的确认，一方面需要从有利于执法上使其进一步具体化，另一方面需要从合法行使行政处罚权过程进行规范。正是在这种情况下，提出并且起草了《违反矿产资源法规行政处罚办法》（以下简称处罚办法）。

这是一部程序与实体相兼，以程序为主的，以部门规章形式制定的法律规范。该项工作由地矿部矿管局牵头组织，1990年5月正式委托中国社会科学院进行研制。有关研究人员先后重点调查了吉林、云南、福建、湖南等地的矿产资源管理情况，对有关省（区、市）涉及矿产资源管理行政处罚的地方性法规、规章及规范性文件进行了专门研究，征询了有关专家学者、地矿部有关司局、当时的国家矿产储量管理局和各省（区、市）地矿主管厅（局）以及部分市（地）县

矿管机构的意见。在此基础上，形成了《处罚办法》的初稿。1992年上半年，地矿部矿管局会同政法司等单位对《处罚办法》初稿多次进行修改完善，于同年7月正式向地矿部第8次部长办公会议提交了《处罚办法》(草案)，并获得原则通过。根据这次会议的要求，地矿部再次对《处罚办法》草案进行研究修改，并向国务院法制局、公安部、财政部、国家工商局、人民银行总行、最高人民法院、最高人民检察院以及部分省(区、市)人民政府征求意见，于1993年6月形成了《处罚办法》(送审稿)。1993年2月2日经地矿部第3次部长会议讨论通过，于1993年7月19日以地矿部第17号部长令发布，并决定自1994年1月1日起施行。

从《处罚办法》立法全过程看，经历了规章制定、提出、在调研基础上的起草、对规章(草案)的审议和规章的通过、公布几个主要阶段。而且在制定规章过程中，使主管部门、专家和地方政府及有关部门的意见相融合，并汲取了其他部门和地方政府在制定有关部门和地方行政处罚办法中的一些有益经验。因此，从立法的角度看，不仅符合基本程序的要求，而且将立法思想同执法实践作到了有机结合。

二、立法的必要性

制定《处罚办法》的必要性主要有以下五点：

1. 确保矿产资源法规的正确实施

大家知道，法律、法规的有效实施是以法律权利的实现和义务的履行为特征的。而法律权利的实现和义务的履行又是以法律责任的承担为前提的。规范法律责任的实施过程，既可以对行使权利者合法行政提供条件，对其不当行为提供救济，也可以对不履行义务者进行行政制裁，对依法履行义务者的合法权益提供保护，以保证社会关系的正常运行。

正是由于法律责任是法律正确有效实施的保证，所以，根据矿产资源法规中规定的法律责任，通过制定违反矿产资源法规的行政处罚办法以保证矿产资源法规得以有效实施就成为制定《处罚办法》的基本目的之一。

2. 促进我国矿产资源法规体系的建立健全

从8年来《矿产资源法》执法实践情况，尤其是1989年、1992年两次全国性的《矿产资源法》执法检查反映出来的问题来看，我国地矿法制很不完善，突出表现在现行法律规范过于抽象，操作性差；在实体法中应该明确的诸如行政处罚主体地位、法律、法规适用原则等不够明确，严重影响了行政执法效力。而《处罚办法》正是为了解决这些问题，完善、完备我国矿产资源管理法规体系而制定的。它标志着我国对违反矿产资源法规行为依法进行行政处罚已步入法规化、规范化和制度化的阶段。

3. 保证各级矿管部门依法行政

地矿行政执法工作是以地矿行政部门依法行使裁量权，进行行政执法为内容的。而保证地矿行政工作依法行政的前提是有可依照的法律、法规，其中包括对违反法规行为进行制裁的程序性规范。否则，地矿行政部门的行政执法将无从度量，无法可依。《行政诉讼法》、《行政复议条例》颁布实施以来的实践表明，地矿行政部门的行政行为是否合法，行政处罚是否符合法定程序，已成为是否引起行政诉讼的焦点。但是，现行矿产资源管理法律、法规又不能完全解决这些问题，给地矿行政部门的行政执法带来了较大困难。制定《处罚办法》正是为了从立法上使这些问题得以解决。

4. 及时解决矿业矛盾，建立矿业新秩序

由于诸多因素，我国矿业矛盾十分突出，许多矿业矛盾得不到解决，矿业秩序时好时坏。矿业矛盾时起时伏致使部分地区矿业秩序混乱，给国家和人民生命财产造成了严重损失。过去，地矿行政部门虽然做了大量的工作，也取得了明显成效，但对违法问题的查处受现行法律、法规条款过于原则、不便操作以及处罚主体不明确、处罚程序不清等多种不利因素的制约，使地矿行政部门行政执法工作重重受阻，严重影响了执法的效力，造成了旧的矛盾还未解决、新的问题又出现的矿业矛盾恶性循环的局面。《处罚办法》不仅为矿业矛盾解决提供程序上、制度上的保证，而且

也提供了重要的法律依据。对及时、有效地查处违法案件，保证矿业秩序长治久安具有积极意义。

5. 保护相对人合法权益不受侵害

《处罚办法》有利于避免行政机关滥用职权，保证行政执法的公正性。即可以合理地利用与相对人的利益关系扩大监督机制，并为滥用职权的人设置不利的法律后果，还可以避免行政侵权行为的发生，保障相对人的合法权益。尤其对行政机关在进行行政处罚前设立听证程序和复议程序，可以使行政侵权行为有极大可能在行政过程中避免或减少并使相对人在权益损害后有补救或恢复的可能。

三、立法性质和效力

《处罚办法》作为部门规章是地矿部门行使行政职权的客观要求。

立法本是立法机关的权力，行政机关的职能在于执行法律。然而，一方面法律不可能规定得特别具体，让行政机关拿来就可以操作；另一方面，社会生活的丰富、社会关系的复杂，行政部门的执行事项必然增多，而经过严格立法程序的法律不可能满足这种需要，于是就出现了法律、法规授予行政机关行政立法权的情况。这在我国宪法中已有明确的规定。当然，这种授权立法的权力是有限的，权力的行使往往只是为了执行法律并只限于职权范围之内。超越法律或没有法律根据，超越职权都会导致授权立法的无效。

地矿部制定部门规章的立法权，一是来自法律的授权，二是国务院行政法规的授权。

地矿部基于法律、法规授权制定的《处罚办法》，其法律效力是无庸置疑的。问题是地矿部是否有权制定行政处罚的规章？客观地说，现行法律、法规对地矿部关于行政处罚权的规定是很有限的。《矿产资源法》第39条、第40条、第42条、第44条、第45条分别将无证开采、越界开采，转让矿产资源和采矿权的行政处罚权授予了市县人民政府，只将造成资源严重浪费破坏的行政处罚权授予省、自治区、直辖市地矿行政主管部门。《矿产资源勘查登记管理暂行办法》、《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》、《矿产资源监督管理暂行办法》也只是分别将违反勘查登记管理行为、违反采矿登记管理行为和违反矿产资源监督管理行为的行政处罚权授予地矿部和省、自治区、直辖市地矿主管部门。这些正反映了现行法律、法规的不足之所在。现行《矿产资源法》颁布于1986年，当时，地矿部门的政府职能还不十分明确，而且，各级市（地）县的矿管机构尚未建立起来；于是有关行政处罚权的设置，授给了市、县人民政府。1988年国务院批准地矿部的“三定方案”和1994年国务院机构改革中新批准的地矿部“三定方案”中都进一步确定了地矿行政部门应履行的四项政府职能，而从近年来的地矿行政执法实践看，有关行政处罚权已相当

广泛地通过各种形式授权或行政委托到地矿主管部门，尤其是市（地）县的地矿主管部门。其结果不仅使地矿部门的权责关系实现了一定程度的统一，而且大大提高了行政执法效率与效果。这说明地矿行政部门尤其是市（地）县地矿行政部门有必要、有能力行使行政处罚权。应该说，1994年2月27日和3月26日，国务院分别以第150号和152号国务院令公布的《矿产资源补偿费征收管理规定》和《矿产资源法实施细则》与原有的矿产资源法相比较有了一定的突破。其中，一是进一步明确了市县一级负责矿产资源管理的部门，使市县地矿行政部门主体地位确立；二是150号令《矿产资源补偿费征收管理规定》第14条、15条、16条分别将违反法规行为的收缴滞纳金、罚款、吊销采矿许可证的权力授予收费机关和发证机关。总的来说，与《矿产资源法》关于合理开发利用和保护矿产资源的立法初衷和依法治矿、依法管矿的要求相比，现行《矿产资源法》和有关法规关于行政处罚授权的规定明显置后，甚至已严重影响了法律、法规的正常贯彻实施。目前，我国正逐步向社会主义市场经济过渡，建立在计划经济基础上的现行矿产资源管理法规面临着修改、完善的任务，以使之适应社会主义市场经济的新情况。乔石委员长就曾指出：要尽快建立社会主义市场经济法律体系，就要打破旧体制的束缚，加快经济立法进程。矿产资源立法面临修

改完善的内容很多，不久全国人大常委会将经过法律程序对《矿产资源法》的某些条款进行必要的修改，将使目前的问题得以改善。因此在这种情况下，立法工作更应立足于社会主义市场经济，立足于适应生产力发展的要求，这也正是立法工作科学性的表现。

总之，《处罚办法》以现行法律法规为根据，又对现行法律法规中不适应社会主义市场经济的个别条款有所突破，使《处罚办法》更接近行政执法活动，更富有指导性、操作性，为《矿产资源法》的有效贯彻实施进一步提供了保证。

基于以上认识，作为部门规章的《处罚办法》，其法律效力可以概括为以下几点：

1. 从立法效力上看，《处罚办法》是具有规章制定权的国家机关的行政立法的表现，它是作为矿产资源法规的有机组成部分并为保证法律法规的实施而发生作用的。它的空间效力应同法律法规是一样的，适用于除法律法规另有规定之外的一切中国领域和管辖海域内违反矿产资源法规行为的行政处罚。它的时间效力是从1994年1月1日开始，但并不溯及既往。

2. 从执法效力上看，《处罚办法》是部门规章，它是地矿行政主管部门以及其他行政执法部门对违反矿产资源法规行为实施行政处罚的根据。地矿行政主管部门以及其他行政执法部门在实施行政处罚时，必

须严格按照《处罚办法》的规定进行，否则就会产生对其不利的法律后果。在适用法律时，《处罚办法》可以引用并可作为实施行政处罚的行为规则。

3. 从司法效力上看，《处罚办法》完全可以作为行政复议和行政诉讼的依据。在行政复议中，它可以作为审查行政机关所进行的行政处罚是否合法和适当，以及纠正行政违法行为和进行行政救济的根据。在行政诉讼中，它又是审查行政处罚是否合法和显失公正，纠正行政违法行为和进行诉讼救济的“参照”根据。在行政诉讼中，在没有可依据的法律、法规或法律法规规定不明确以及需要从行政处罚程序上进行审查时，人民法院可以根据《处罚办法》作出判决。

综上所述，《处罚办法》在立法、执法、司法上均具有法律约束力。

四、立法的基本原则及框架

立法基本原则是一部法律、法规、规章是否公正、科学、可操作和有效实施的基础。立法基本原则的确定始终是立法工作的核心问题。目前，国务院及有关部门和省（区、市）人大常委会，人民政府已经制定了大量矿产资源法规和规章，但其中缺乏系统的、可操作的行政处罚规范，特别是缺乏关于行政处罚的程序性规范，给《行政诉讼法》实施后的矿产资源法规的执法工作带来了许多不利的影响。考虑到国家尚未制定出普遍适用的行政处罚规范，因此，《处罚办法》