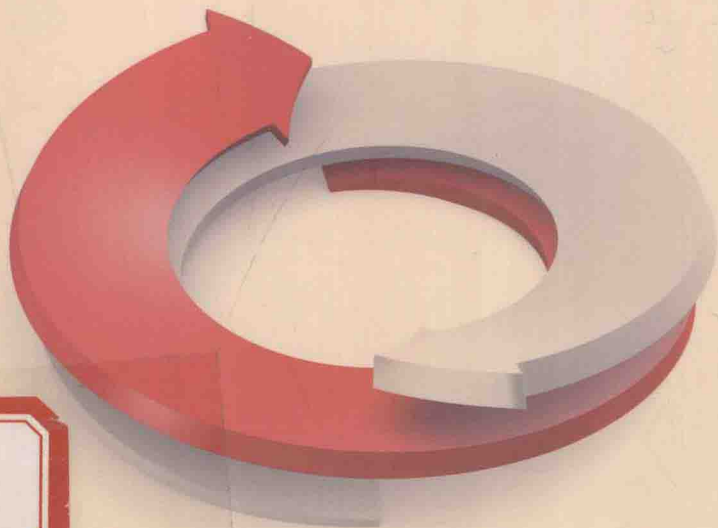


论循环型矿业的法律制度建设

LUN XUNHUANXING KUANGYE
DE FALÜ ZHIDU JIANSHE

秦楠◎著

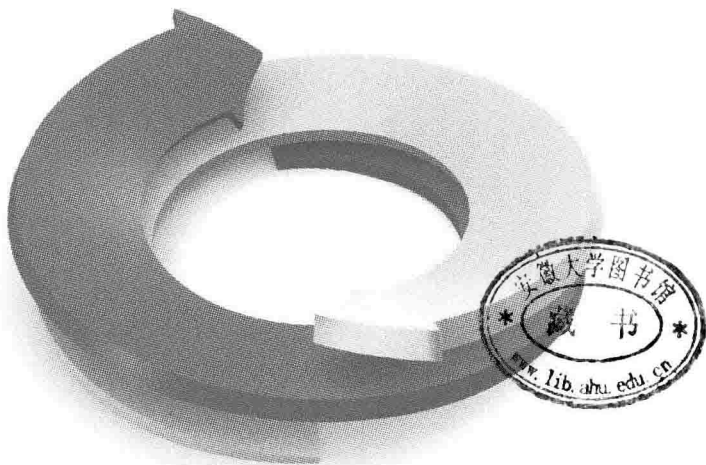


中国政法大学出版社

论循环型矿业的法律制度建设

LUN XUNHUANXING KUANGYE
DE FALÜ ZHIDU JIANSHE

秦楠◎著



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

论循环型矿业的法律制度建设/秦楠著. — 北京:中国政法大学出版社,
2014. 4

ISBN 978-7-5620-5363-7

I. ①论… II. ①秦… III. ①矿产资源法—研究—中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第064918号

- | | |
|-------|---|
| 出 版 者 | 中国政法大学出版社 |
| 地 址 | 北京市海淀区西土城路 25 号 |
| 邮寄地址 | 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088 |
| 网 址 | http://www.cuplpress.com (网络实名: 中国政法大学出版社) |
| 电 话 | 010-58908586 (编辑部) 58908334 (邮购部) |
| 编辑邮箱 | zhengfadch@126.com |
| 承 印 | 固安华明印业有限公司 |
| 开 本 | 880mm×1230mm 1/32 |
| 印 张 | 6.5 |
| 字 数 | 150 千字 |
| 版 次 | 2014 年 4 月第 1 版 |
| 印 次 | 2014 年 4 月第 1 次印刷 |
| 定 价 | 24.00 元 |

摘 要

随着我国矿业的迅速发展,加上不合理的开发利用矿产资源,使得很多矿山面临环境危机,导致生态失衡,给当地居民和社会发展带来了巨大的损害,如何减少和遏制矿产资源开采对环境的破坏,使矿业经济与社会协同发展,已经成为我们亟需解决的问题。循环经济的理念提出后,随着在国内外逐渐得到实践,产生了良好的生态效应和环境效益。循环经济的“减量化、再利用、资源化”的经济发展原则在我国得到了高度认同,已成为我国可持续发展的重要手段。矿业开发造成的生态环境破坏的特殊性决定了其发展循环经济的客观要求和现实需要,所以将矿业开发和循环经济相结合,建立循环型矿业是解决矿业环境问题的有效出路。法制是循环型矿业发展的重要保障,以有效的法制手段来保障经济发展与资源环境的协调,促进循环型矿业发展显得尤为重要。本书以循环型矿业法律制度为研究对象,围绕着制度的起源、发展以及构成,通过层层递进展开分析,得出循环型矿业法律制度的建立并不是简单的将循环经济法律制度与矿业法律制度、环境保护法律制度融合在一起,而是应注意到矿业开发和矿业环境保护的特殊性,将相关法律制度进行优化后,在生态规律的指导下,按照有利于矿业开发和矿业环境保护的逻辑进行重新设计。当然,循环型矿业法律制度的建立,并不是对以往环境法、行政法、矿业法律

规制手段的抛弃，而是在对传统手段优化的基础上，与其组合，发挥各自的优势，对矿业生产全部环节做到有效的监督。

本书正文分为四章。

第一章：循环经济的起源是多方面的，它是各种社会问题的综合解决思路，是环境保护、经济增长、社会发展三者的结合。由于矿产资源是由人而不是由自然来定义的，就像环境法、经济法、社会学对人的认识不同一样，不同的学科由于知识背景的不同在对矿产资源的定义上往往也带有自己学科的特征，所以不同的学科对于循环经济研究的侧重点不同。在环境法上，发展循环经济的目的是希望通过在矿业生产中引入循环经济的手段，使矿产资源得到多层次的循环利用，这样不但可以达到保护和节约利用矿产资源的目，更是可以解决目前中国严重的矿业污染破坏问题，为当前整个中国的环境危机消除一块难啃的“骨头”，所以本书在第一部分的开头首先介绍了矿业环境问题的类型和严重性，以此说明矿业环境问题必须得到控制，而法律是解决矿业环境问题的最好手段。接下来笔者通过梳理新中国建国以来我国矿业法律的发展，摸清了我国目前矿业领域的主干法律和其配套的法律制度，得出的结论是，我国矿业法律虽然从无到有，取得了长足的进步，但是仍旧没有解决矿业环境问题。其根本的原因就是我国的矿业法律制度是建立在线性经济基础上的大工业观法律，法律的目的是为经济的发展服务，保护环境仅仅是为了更好的发展经济，绿色矿业是这种大工业观法律的最新成果，虽然能在一定程度上缓解矿业环境问题，但是却治标不治本。而循环经济是对传统经济发展模式的变革，循环经济承认环境是有极限的，这就限定了经济也是有极限的，所以环境保护不应当是经济发展的附庸，而是应当在生态环境的可承受范围之内，做到经济和环境协同发展，所

以发展矿业循环经济是解决矿业问题的有效手段，笔者在第一部分的最后，提出了发展循环型矿业的思路，对循环型矿业的内涵和理论进行了展示，并与传统矿业的发展模式进行了对比，为下文建立循环型矿业法律制度打下坚实的理论基础。

第二章：在上一章笔者提出了循环型矿业的观念后，为了承接上文，笔者在这一章就要将循环型矿业制度化，因此本章开头首先介绍了循环型矿业法律制度的内涵和特征，以及建立循环型矿业法律制度的必要性和紧迫性。法律是客观实际需要的反映，循环型矿业法律制度也要遵循这一原则，为了让循环型矿业法律制度符合矿业发展的需求，具有法律实效，笔者在展开具体的法律建构前，一定要了解矿业发展的实际需求，以及目前我国矿业法律对这些要求的支撑力是否足够，如果不足，必须要在哪些方面完善，以此建立起符合实际需要的循环型矿业法律制度，这是本章要达到的目的。笔者通过考察发现，现行法律制度对循环型矿业法律制度的支撑力不够，因此笔者对支撑力不足的原因进行了分析归纳，为下文的完善埋下伏笔。

第三章：本章是介绍几个比较有代表性的发达国家，如美国、德国、日本等国矿业法律制度的先进经验，再与我国的矿业制度进行对比，找出我国矿业法律制度存在的问题，为我国发挥后发优势，制定循环型矿业法律制度提供宝贵经验。通过对外国矿业法律制度的研究发现，因为国情和矿产资源赋存情况的不同，导致国内外对于循环经济的理解不同。日本和德国都是发展循环经济的典型国家，但是这两个国家因为矿产资源的匮乏，所以没有循环型矿业，法律大部分是针对矿业废物的处理。矿业丰富的国家，如美国、加拿大、澳大利亚等，虽然矿产丰富，但是这些国家只把循环经济当作环境保护的手段而已，没有上升为国家环境政策的层面，比较性都不直接，所以

国外矿业发达国家没有我国意义上的以循环经济作为发展模式的矿业法律制度，所以在这一章进行与外国法律对比的时候，对比的仅仅是对于促进我国循环型矿业有借鉴意义的外国矿业法律制度，而不是直接拿外国的循环型矿业法律制度与我国的矿业法律制度进行对比。

第四章：在本章中，笔者详细论证了循环型矿业法律制度的实质、特点、立法原则、调整范围和基本的立法框架，并根据循环型矿业的强烈需求和国外矿业发达国家的经验，提出了建立我国循环型《矿业法》的设计思路，并详细论证了循环型《矿业法》存在的必要性，以及循环型《矿业法》在我国法律体系中的定位，以及该法与其他法律的衔接和配合。

在本书的最后，笔者拟构建了循环矿业的特殊制度。当然，这并不是说其他制度不需要或者不重要，作为循环经济的一种，循环经济的普通制度在矿业循环经济中也是通用的，但是限于篇幅和作者的水平有限，而且由于矿业的发展变化，^{〔1〕}制度的设计也不是一成不变的，需要随时调整，所以笔者在本书中对于普通的循环经济制度就不再赘述，而是“精确打击”式的提出循环型矿业最直接、最敏感的特殊制度。

〔1〕 循环型矿业法律制度以高新科技为支撑，科技的进步给工业发展带来高替代性，这就使科技进步而引起的矿业法律关系变化快速。

目 录

摘 要	1
导 言	1
第一章 循环型矿业的起源	11
第一节 矿业开发与环境保护	11
第二节 我国现有矿业法律体制的梳理	22
第三节 绿色矿山制度带来的新发展	34
第四节 我国矿山环境保护法律问题的诊断	42
第五节 循环型矿业是解决矿业环境问题的有效途径	46
第二章 循环型矿业的法律需求	62
第一节 循环型矿业法律制度的内涵	62
第二节 循环型矿业的基本法律需求	77
第三节 我国现行法律制度对于循环型矿业支撑不足	88
第三章 国内外循环型矿业法律制度的对比	103
第一节 与国外矿业制度对比	104
第二节 与国外矿业法律对比	121
第三节 相关国际公约的规定	130

第四章 循环型矿业的法律制度的建设	134
第一节 循环型矿业立法模式比较研究	135
第二节 我国循环型矿业法律制度的基本原则	143
第三节 我国循环型《矿业法》的构建	149
第四节 循环型矿业特殊法律制度的建构	168
参考文献	188

导 言

矿业在我国国民经济中有着十分重要的基础性地位和作用。大力发展矿业对促进经济与社会可持续发展和保障国家经济安全具有非常重要的意义。在新中国成立后，党中央和国务院也意识到了这一产业的重要性，对矿业投入了大量的财力、物力和人力，同时在法律制度的建设方面，我国也实现了大跨越式的发展，由新中国成立初期的《中华人民共和国矿业暂行条例》^{〔1〕}发展到《中华人民共和国矿产资源法》^{〔2〕}，实现了依法治矿。由重工业部和燃料工业部^{〔3〕}对矿业的发展领导到由国土资源部^{〔4〕}对自然资源进行规划、管理、保护与合理利用，

〔1〕 1951年4月18日，我国通过了《中华人民共和国矿业暂行条例》。该条例分为5章共有34条，规定了“全国矿藏，均为国有”等基本原则，并对整理旧矿区、探采新矿区、探矿人及采矿人之责任作了具体规定。该条例是一部过渡性质的矿业法律，虽然起到了一定的作用，但是具有历史局限性。

〔2〕 1986年3月19日，第六届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过了《中华人民共和国矿产资源法》，自1986年10月1日起施行。该法由总则、矿产资源勘查的登记和开采的审批、矿产资源的勘查、矿产资源的开采、乡镇集体矿山企业和个体采矿、法律责任、附则等7章共50条组成。

〔3〕 1949年，我国成立了重工业部和燃料工业部。由这两个部门负责组织管理与领导全国矿业开发工作。

〔4〕 1998年3月10日，第九届全国人民代表大会第一次会议第三次全体会议表决通过了《关于国务院机构改革方案的决定》。根据这个决定，由地质矿产部、国家土地管理局、国家海洋局和国家测绘局共同组建国土资源部。国土资源部下设地质勘查司、矿产开发管理司、矿产资源储量司和地质环境司。

由此摸清了矿业发展的管理规律，实现了对矿业的有序管理。

在有了法律制度的保障后，我国矿业飞速的发展起来，在世界上所有已知的矿产资源中，我国都可以在自己的国土上找到，到目前为止我国已探明的矿产资源种类达到 168 种，已经查明的矿产地有 16 000 多处，这一数字还在不断的增加中。^{〔1〕}我国由建国前的矿业小国一跃成为现在的矿业大国。在有如此丰富的矿产资源的储备下，我国经济也实现了腾飞，GDP 总量实现了翻倍的增长，无论是工业生产、农业发展还是人民的生活水平都得到了显著提高。可以说，矿业支撑了我国 70% 以上的国民经济总量及其相关部门的运转。从以上描述可以看出，矿业的发展对增强我国经济实力、推动城市化进程、发展民族地区经济、解决劳动力就业和社会稳定起到了很大的促进作用。^{〔2〕}从矿业本身的发展来看，也实现了大跨越式的发展。我国陆续建立了一批新的矿山和油田，其中涉及到建材、黄金、轻工等各个行业；随着矿山技术的引进和积累，我国的矿业生产技术得到了全面的提高，不但使工业生产效率倍增，也使矿山的环境保护得到改观；随着市场化的推进，矿业企业的组织结构也发生了变化，不再是国有单一的企业结构，而在引入了现代化的矿业管理模式后，更是形成了以国有为主、民营为辅的综合型的经济模式，缓解了矿农矛盾、中央与地方博弈等矿业经济方面的发展问题。

我们在取得举世瞩目的成就的同时，也应当看到，矿业的发展还存在大量的问题，比如资源储量增长放慢、跨国开矿力

〔1〕 载 <http://www.kms88.com/news/html/2013/1104/227564.shtml>，2014 年 2 月 14 日访问。

〔2〕 张成强：“关于矿产资源循环利用及其建议与对策”，载《中国矿业》2006 年第 5 期。

度不够、能源安全应对能力不足等等，但是笔者认为矿业污染与破坏问题是最需要解决的问题。由于我国长期形成的粗放型的矿业开发模式，导致高增长、高消耗、低效率，对矿产资源的利用粗放浪费，综合利用率低，矿业布局不合理，造成矿业开发混乱和矿山环境问题。如果说矿业环境问题只发生在偏远的矿区，与我们的生活并不相关，那么现在中国每个城市的雾霾问题，已经使我们真切的感受到环境问题的解决已经刻不容缓，在这样的时代背景下，环境问题成为了我们的日常话语，整治环境问题已经是我们的头等大事，矿业环境问题是“中国环境污染破坏的‘贡献大户’”，所以解决矿业环境问题就变得尤其重要。如果处理不好矿业开发与环境的关系，那么矿业领域的严重污染将会威胁到我们的生存；矿山的开采将会遭到更多的抵制；矿业城市因为污染会变成“死城”；矿工的生命安全更无法保证。可以说，矿业环境污染和破坏，已经成为阻碍矿业发展乃至整个国家经济发展的巨大阻碍。

之所以会出现如此严重的矿业环境问题，是由于我国对于矿业环境污染和破坏重视不够，一直采取的是高消耗、高污染、高破坏的线性发展模式，这种发展模式使资源消耗急剧增加，环境压力越来越大。就单单从矿产资源来说，我国虽然矿产资源储量很大，但是人均占有量少，这就导致我国对于重要的矿产资源，比如石油、铁矿等，对外依存度不断上升；另一方面，在自然资源的生产、流通、消费过程中对环境破坏十分巨大。在我国的七大水系中，有近六成的水域受到不同程度的污染，^{〔1〕}这与矿业开发不无关系。这些情况表明，如果继续沿袭以前的矿业开发模式，在环境和资源的支持上都已经无法做到，因此改

〔1〕 谢振华：“关于循环经济理论与政策的几点思考”，载 <http://www.zhb.gov.cn>，2013年11月5日访问。

革矿业发展的问题就摆到了我们面前。制度是矿业发展的保证，而法律又是保障制度运行的不二选择，要想改革矿业，就必须要对法律进行改革，因此有很多的学者提出了大量富有建设性的意见。

虽然我国对于矿山环境的治理做了大量的工作，但是由于我国起步晚，而且我国仍旧处于工业化积累时期，所以我国矿山环境保护制度的建立与发达国家、矿业大国相比，仍旧比较落后，而且在现实的操作中出现了大量的问题，不但矿业的环境问题没有解决好，反而又出现了很多新情况，这些都阻碍了我国矿业的健康发展。对于如何扭转这种不尽如人意的情况，学者们主要有以下几种观点：

(1) 只修改矿业法律。他们认为应先修改目前我国相关的矿业法律，尤其是《矿产资源法》。因为《矿产资源法》在整个法律体系中属于特别法，但又是矿山开发行业的基本法，其对于法律责任的设置是与整个矿山产业相关的法律、法规和规章的依据，因而必须在整体上保障矿业法律责任的独立性、优先性。现实的情况是：我国的《矿产资源法》建立于计划经济时期，到现在也没有进行重大的修改，它不但立法技术落后，而且作为一部矿业主干法，关于矿山安全与健康、矿山环境、矿山行政监管以及矿山准入等方面的规定几乎空缺，多数矿业法律责任设置失当，不便实施，权利与义务不统一，这对环境保护十分不利。比如《矿产资源法》第32条规定：“开采矿产资源，必须遵守有关环境保护的规定，防止污染环境。”除了这条过于原则的规定以外，就再也没有关于环境保护方面的规定了。

(2) 修改所有与矿业环境保护相关的法律。持这种观点的学者认为，我国现行的矿业环境保护法律体系中，各种制度散

见于不同的法律中,例如《矿产资源法》、《环境保护法》、《土地管理法》、《水土保持法》、《土地复垦条例》等十余部法律法规中,虽然都有相应的规定,但是不能形成协调统一的法律体系,不利于环境保护法律的落实,而且其内容也存在不完整、不配套、不规范问题,可操作性较差;此外,由多个法律法规构成的矿区环境保护法律,必然存在多个执法主体,多个部门管理,职责交叉,造成彼此间推诿扯皮、法律责任不清的现象、对执法责任追究制和违法处罚责任追究制的监管责任不到位的现象。解决这些问题的方法就是把《环境保护法》上升为我国环境保护的基本法,然后通过基本法来进一步规定关于矿业环境保护的法律该怎么样协调运作。

(3) 从经济的角度出发修改相关矿业法。学者认为,之所以矿业污染严重是因为我国的有关环境法律的建设已经进入了利益博弈的阶段,只有满足了环境主体的利益需求后才能有环境保护的动力。而我国的矿业相关法律建立于计划经济时期,导致我国的矿业相关法律限制了矿业主体的利益输送,使他们没有动力去进行环境保护,所以这些学者主张以疏通矿业法律中的利益为视角来修改矿业相关法律。

(4) 矿业法律熵化。杰里米·里夫金在1987年提出了熵是一种新的世界观,第一次将人类面临的环境危机与熵增联系了起来,指出历史变更的原因是能源的耗尽而不是财富的积累,即历史是热力学第二定律的反映。当熵的不断增长引起了某一能源环境的质变时,历史就达到了一个危急的分界线。而矿业的生产本身就是一个物理和化学的过程,它是符合热力学定义的,所以矿业生产的过程就是一个熵增的过程,熵在增加后,物质就被消耗,当熵增加并达到最大值的时候,矿坑就要闭坑了,所以要想使矿业可持续的发展,就必须引进负熵。这些

学者认为法律是可以成为负熵的,当把法律以一种负熵的形式带进矿业后,就可以形成耗散结构,使矿业可持续发展。

(5) 能源法律生态化。持这一观点的学者认为,法律生态化并不是旨在从生态的角度来研究法律,其根本要求在于法律必须将“人与自然的关系”纳入各个部门法的调整范围之内,以此更好的运用法律的手段缓解环境危机,实现经济、社会的可持续发展。

(6) 建立新法。持这种观点的学者认为,旧有的法律已经不能满足现代矿业环境保护的需要,与其修改原来的法律,不如制定新的法律,比如有的学者倡导制定《矿区生态环境法》等,探索建立新的矿业管理模式。

(7) 将循环经济引入矿业法律,利用循环经济的特点,改变矿业领域粗放的发展模式,根据可持续发展的要求,循环利用有限的矿产资源,实现环境保护和矿业经济协调发展。

笔者认为,之所以有这么多的学者提出建议,而且我国的法律也相应的进行了修改,但是矿业环境破坏不但没有被抑制,反而越发严重,说明问题出在了矿业发展模式的选择上,而不是矿业发展的手段上,只有改变矿业发展模式,摆脱传统的工业发展观,树立起新型的生态工业观才是解决问题的出路。前面提到的学者的建议大多是从改变矿业发展手段的方式上去解决矿业环境问题,治标不治本,无法解决根本问题。而循环经济是一种新的发展理念,这是它与其他解决矿业环境问题思路的最大不同,它是在生态文明的指导下,落实节约资源和保护环境基本国策的重要手段,是建设资源节约型、环境友好型社会的必然要求,是响应科学发展观实现我国社会可持续发展的有效途径。

循环经济的思想是 1997 年被引入我国的,国内关于矿产资

源可持续的研究虽比国外落后了数年，但也取得了相当大的进展。杨昌明（1999）分析了矿产资源可持续发展的必要性，指出我国矿产资源分布不均，应该以区域为单位走矿产资源可持续发展道路。朱俊士（2000）提出了生态矿业的定义和建立生态矿业的目的、原则、组织。2002年8月，中国致公党主席罗豪才等就“建立生态环境补偿机制和推行循环经济发展模式”问题，系统地提出了生态补偿机制的概念、意义、形式、内容，提出了财政转移支付、项目支持和征收生态环境补偿税等生态环境补偿的形式以及立法建议。2003年，中国国土资源经济研究院张梁、高兴和等人完成的“矿山环境保护管理的基础研究”课题，针对我国日趋严重的矿山环境问题，从加大矿山环境管理和治理力度出发，研究了矿山地质环境破坏类型、特征及机理，提出了我国矿山地质环境管理的对策和建议。2004年10月，由我国工程院组织28名院士和270多名专家完成的“中国可持续发展矿产资源战略研究”项目课题，取得了一系列研究成果，为我国制定相应的规划和政策提供了有益的建议。该项目研究的结果表明，要解决中国发展所需的矿产资源不足的问题，就要坚持开源节流，加强国内资源的勘查，积极利用国外资源调剂国内资源余缺，充分发挥政府的管理职能，充分调动各方对矿产资源合理开发利用和环境保护的积极性。姜宏汝（2010）提出矿业循环经济的“3R+E”原则（E是指环保 environment protection），认为生态环境保护应该贯穿于矿业循环经济开发的全过程，并应在矿业开发的过程中置之防污染、保护环境、优化生态的理念。

经过时间的沉淀，循环经济在思想和学术上的积累已经相对成熟，而且我国矿产资源储量和分布的客观情况也允许我国矿业发展循环经济，最为关键的是我国已经进入了环境敏感期，

环境破坏十分严重，每天都在发生着有关环境的社会事件，严重影响了社会的有序发展，这也使我国不得不选择循环经济作为一种新的经济发展手段，当然矿业也不例外。但是有一点尤其要注意的是，我们所认为的循环经济并不是在经济法的视角下的循环经济。如果是在经济法视角下进行的循环经济的研究，很容易走入循环经济不经济的误区，比如为了实行循环经济而实行循环经济，或者是以为有了循环经济就可以开发更多的矿产资源，甚至是去生态脆弱的地区设立循环型矿业等。我们认为，这样建立的循环经济就违背了我们建立循环经济的初衷。这也是笔者不认同以前学者关于矿业循环经济的表述的原因，我们所理解的循环经济是在环境法视角下所谈论的，一种对于矿业主体所进行的一种限制^{〔1〕}，矿业环境污染和破坏问题实际上是人类活动超出了矿山生态环境所能承受的范围，解决矿业环境问题最好的办法就是把有限的矿产资源与人类发展经济的冲动做一种平衡，即对矿产资源开发进行制约，只有在遵循生态规律的前提下，才能进行矿业开发。在这一前提思想的指导下，我们再将循环经济的思想纳入到矿业生产、流通、消费的各个环节，使矿业开发真正做到可持续发展，从根本上解决矿业环境问题。当然，有赞成也就会有反对，我国一些学者并不赞成建立矿业循环经济制度，认为根本就没有必要建立此种制度，因为通过强化实践中的清洁生产制度、生产者责任延伸制度等，就可以提高矿产资源的综合利用率，如果矿产资源都能被综合利用，就不会产生矿业废物，自然也不必花费昂贵的成本去建立一个法律制度。此类学者的观点非常有道理，但是我国循环经济发展水平较低，无法达到如此之高的资源利用率，

〔1〕 徐祥民：“极限与分配——再论环境法的本位”，载《中国人口资源与环境》2003年第4期。