

RESEARCH ON
LEGAL ISSUES REGARDING INTEGRATION
OF COAL & GAS MINING

“采气采煤一体化” 法律问题的研究

朱晓明 王志林 贺天才 王凌文 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

RESEARCH ON
LEGAL ISSUES REGARDING INTEGRATION
OF COAL & GAS MINING

“采气采煤一体化” 法律问题研究

朱晓明 王志林 贺天才 王凌文 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

“采气采煤一体化”法律问题研究 / 朱晓明等著. —北京: 法律出版社, 2008. 9
ISBN 978 - 7 - 5036 - 8717 - 4

I. 采… II. 朱… III. 矿产资源法—研究—中国 IV. D922. 624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 125325 号

©法律出版社·中国

责任编辑/林 喆 张春喜

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

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/787×960 毫米 1/16

印张/18 字数/272 千

版本/2008 年 9 月第 1 版

印次/2008 年 9 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:

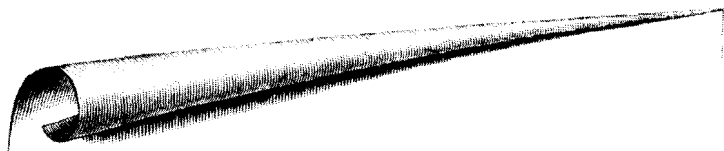
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

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 - 5036 - 8717 - 4

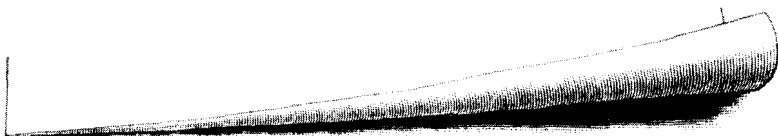
定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



《“采气采煤一体化”法律问题研究》课题由山西晋城无烟煤矿业集团有限责任公司和山西协天成律师事务所共同完成。

原山西省发展和改革委员会主任、现任山西省政协副主席令政策同志受邀担任课题顾问。



序 / (中国社会科学院法学研究所研究员 博士生导师 孙宪忠)

近几年,常有同行、朋友或自己的学生出版新著时邀我作书序,想来或许也是对自己在法学界工作多年,积累渐多的一点“承认”吧。然而这回却多少有些不一样,因为摆在案头的这本书是由律师和企业法律顾问这样一些整日与实务打交道的人完成的。细读全书之后,我对这些身处“院外”的同行们的工作,不禁也生出几分钦佩。他们共同完成的《“采气采煤一体化”法律问题研究》这一课题,来源于实践并扎根于实践,所提出的学理问题对于像我这样的“院内人士”亦是非常有价值的。

多年来自己一直以物权法作为主要的研究领域,对于构成社会财富基础的各项物质性财产权利的配置问题也就最为关注。《“采气采煤一体化”法律问题研究》一书所探讨的煤炭和煤层气这两种具有共伴生关系的资源,其矿业权应当如何配置才能够实现资源的科学合理利用,无疑给法学理论界提出了一个需要严肃对待和理性思考的问题。除了因为矿产资源关乎国计民生之外,还在于法律制度及其实施效果始终要面对纷繁复杂的社会生活不断变迁的拷问与挑战。自去年《物权法》正式实施以来,立法过程中的诸多学理争议逐步转化为对实践中法律运作效果的关注,《物权法》对矿业权的原则性规定在发挥重要导向作用的同时,仍然要面对与其他法律法规如何实现合理衔接的问题。“采气采煤一体化”所涉及的矿业权配置体制问题,在本质上反映出国家产业政策与法律制度相互掣肘,法律原则规定与具体制度规定之间的不相协调,法律未能提供一套可供各方利益主体进行理性博弈的规则体系。当前,能源已经成为整个社会经济生活中最敏感的神经。在油价不断攀升、国内能源需求大幅增长的现实背景之下,如果因为政策与法律的自身问题导致煤、气产业的发展受到阻碍,资源综合利用的安全与环保效应无从实现,同时煤炭企业与煤层气产业又要为权利冲突支

付巨额成本,无疑会造成国家和社会公共利益的重大损失。当面对“采气采煤一体化”的理想图景与现实障碍之间的巨大落差时,法学工作者应当有所思考。《“采气采煤一体化”法律问题研究》一书所传递的正是身处问题中心的一些同行的思考,这些思考可以把我们带入问题,并为继续探索提供一种基础。

该书的写作是建立在扎实充分的调查研究基础上的。首先,课题组的一些成员就是争议涉及单位的工作人员,他们对问题的感触更为直接深刻,并从目前煤、气权属争议的热点地区取得了大量一手数据。这些数据资料对于全面了解煤层气产业发展格局和争议发生的缘由与现状十分宝贵。例如,截止到2004年年底,仅中联煤层气有限公司登记所有的煤层气探矿区域与山西、陕西、内蒙古等七省区的煤炭矿区的重叠面积就高达2363平方公里;中石油登记所有的煤层气区块仅在山西沁水、宁武两地与煤炭矿区重叠面积就超过了70%。在这些重叠区域,不同权利人之间争夺资源、互设障碍的冲突已经客观存在,而法律并未发挥其在冲突协商和争议解决中的应有作用。其次,课题组走访了企业、政府主管部门和相关的科研院所,向有关专家和从事资源管理工作的人士进行了富有实效的访谈,拓宽了课题的问题意识,提升了理论研究水准。这种重视调查研究的做法,往往正是当前一些理论著作所缺乏的,也正是实务部门同行们从事理论研究的优势所在。

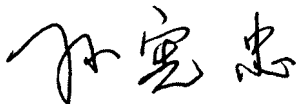
全书的论证思路大致如下:对煤层气产业格局、现存矿权争议和“采气采煤一体化”的背景和历史发展进行必要的交代,构成法律问题研究的基础和宏观视域;以矿业权的法律性质作为理论基点,特别是结合《物权法》的规定,阐述了矿业权的用益物权性质对于解决权属争议的影响;矿业权客体冲突和矿业权相邻关系是对煤、气权属争议在法律表现形式上所作的归纳,该部分将民法的相关理论在矿业权领域作了有益的延伸探讨,着重从权利行使与物尽其用的相互兼顾来探讨共伴生矿产资源的权利人之间法律关系问题,力图实现法律在权利保障和维护公共利益之间的最佳均衡;对煤、气矿业权分置制度的讨论,则紧密围绕现行法律规范展开,指出了现行立法内部之间抵牾以及法律规范与产业政策的冲突;此外,该书还从法经济学的视角对煤、气矿业权之争和“采气采煤一体化”进行了分析,引入了产权、交易费用和制度变迁理论等分析工具,扩展了对整个问题的考察视野;最后,在分

析现行法律体制下“采气采煤一体化”的模式与障碍之后,提出相应的法律对策。

基于分析论证而提出具有可操作性的解决方法,是实践性研究课题的题中之义。《“采气采煤一体化”法律问题研究》一书的结论部分,既考虑到了现存争议的解决,同时也对未来煤层气产业和“采气采煤一体化”的深入发展作了考量,具有较强的可操作性。其中,“妥善清理不合理的煤层气矿业权”需要矿产资源行政管理部门的积极作为;“支持有条件的煤炭企业在特定情形下优先取得气权”则是从“采气采煤一体化”的具体操作入手的;“放宽矿业权流转限制”和“允许以气权出资入股”则是着眼于以权利主体的自由交易行为化解目前存在的对峙局面,通过利益纽带找到双方合作的契机;“将煤层气对外合作经营权有条件地向煤炭企业开放”则是着眼于整个煤层气产业未来的整体发展。

其实,对于该项研究课题,我并非完全“置身事外”。在课题完成的过程中,课题组的同志就利用到北京调研、查阅资料的机会,与我进行过讨论,这也促使我有机会能够对这一问题有了一些深入的思考。如今,课题成果终于完成,在即将付梓之际,我愿意聊表数言,将这本著作推荐给各位读者。

是为序。



2008年6月20日于北京沙滩

前 言

经过半年多的紧张工作,《“采气采煤一体化”法律问题研究》课题终于得以完成。该课题是山西晋城无烟煤矿业集团有限责任公司(下称晋煤集团)尝试与法律专业服务机构共同合作,就企业发展中遇到的法律问题进行专门研究的开端。在课题立项、调研、论证等各个阶段,晋煤集团与山西协天成律师事务所实现了良好的沟通、互动,在双方共同努力下,才有了《“采气采煤一体化”法律问题研究》的最终完成。

晋煤集团是国内较早开展煤层气开发利用的骨干煤炭企业,由于企业所在的沁水煤田具有丰富的煤层气储量,为保障煤炭安全生产和综合开发利用煤层气资源的双重需要,尝试在开采煤炭资源的同时,最大限度地实现煤层气资源的有效利用。然而,由于历史原因,晋煤集团与中央非煤企业就煤层气矿业权的权属划分一直未能合理解决。后来,山西省国资委指派法律顾问到晋煤集团进行调研,双方就该问题进行了专门探讨后一致认为,煤炭与煤层气权属争议是由历史原因与我国现行矿业权立法体制共同影响形成的。国家产业政策所倡导的“采气采煤一体化”存在着法律制度上的障碍,矿业权配置不合理引发的问题最终将会以法律纠纷的形式表现出来,而沁水煤田的争议只是全国普遍存在的同类型问题的一个典型表现。因此,有必要围绕国家产业政策提倡的“采气采煤一体化”展开法律方面的专题研究,为将来通过政策法律的修正解决煤、气矿业权争议奠定基础。这一建议得到了山西省国资委的肯定和支持,在此背景下,晋煤集团决定与山西协天成律师事务所共同合作就“采气采煤一体化”法律问题进行研究。

在课题完成过程中,我们得到了来自各方的支持和帮助。原山西省发展和改革委员会主任、现任山西省政协副主席令政策同志认为,从法律层面

解决煤炭与煤层气矿业权争议,对于山西和全国都具有重要的理论价值和实践意义,并受邀担任了课题顾问,对我们的工作提出了诸多指导意见。山西省国资委政策法规处也十分关心课题研究的进展工作,并在调研环节给予了大力支持。晋煤集团和山西协天成律师事务所抽调了业务骨干参与课题研究的具体工作。课题组深入晋煤集团总部、寺河煤矿和沁水蓝焰煤层气有限责任公司等单位进行了广泛深入的调研,向有关单位领导和技术骨干详细了解专业知识并获取了大量宝贵的信息资料。此外,课题组还先后到山西省国土资源厅、山西省发展和改革委员会、山西潞安矿业集团公司、国土资源部地质勘查司等部门就煤层气产业和“采气采煤一体化”相关问题进行了调研。在此,一并对这些部门和有关人员给予的帮助表示真诚的谢意!

课题的完成是集体工作的结果。具体分工如下:课题调研工作主要由解跃进、程明、王凌文、杨志宏、王志林、梁晋雁和曹毅完成。具体执笔情况为:第一章,朱晓明;第二、八章,朱晓明、贺天才;第三章,王志林;第四、五章,程明;第六章,王凌文;第七章,胡海容;第九章,王志林、杨志宏。最后统稿由王志林完成。山西大学法学院汪渊智教授审阅了全稿并提出许多宝贵的修改意见。

任何一项工作都要接受检验和评价。尽管曾赋予“采气采煤一体化”法律问题研究以诸多意义,但我们深知目前的工作还存在许多缺陷与不足。通过《“采气采煤一体化”法律问题研究》一书的出版,希望有更多的专业人士能够对我们的研究工作提出批评指导,如果该书能够对人们更好地理解“采气采煤一体化”这一问题,能够为解决企业发展中的突出问题、实现国家产业政策和法律制度设计的合理衔接而有所助益,那么我们的工作就是有意义的。

作者
2008年7月

目 录

导言	1
一、课题背景	1
二、研究意义	4
三、研究方法	6
四、研究路径和内容	9
第一章 煤层气与煤层气产业总述	12
第一节 煤层气概况	12
一、煤层气的自然特性	12
二、煤层气资源简况	16
第二节 煤层气产业概述	18
一、煤层气产业概念	18
二、国外煤层气产业发展状况	19
三、国内煤层气产业发展状况	21
四、煤层气产业的发展前景与制约因素	24
第三节 晋煤集团煤层气产业状况	26
一、发展现状	26
二、发展历程	29
三、发展规划	30
第四节 “采气采煤一体化”模式的尝试与成效	32
一、晋煤集团“采气采煤一体化”的发展	32
二、有关政策文件的支持态度	33
三、“采气采煤一体化”的实施状况及存在的问题	35

第二章 煤、气矿业权争议的由来与现状	40
第一节 争议的爆发	40
一、部际联席调查组认定晋煤集团“越界采气”	40
二、煤、气矿业权争议引发的问题	41
三、政府主管部门对于争议的反应——对两份规范性文件的解读	43
第二节 煤、气矿业权争议的初步分析	47
一、煤、气矿业权分别设置：矿业权重叠的立法根源	47
二、山西境内煤层气矿业权状况	49
三、煤、气矿业权之争的多面观察	51
四、现行法律体制下解决煤、气矿业权争议的途径选择及其瓶颈	57
第三章 矿业权法律性质分析	60
第一节 几种学说的评述	60
一、矿业权概述	60
二、对矿业权法律性质学说的评述	62
第二节 《物权法》对矿业权的界定及其意义	67
一、物权法建议稿对矿业权内容的规定	68
二、《物权法》中与矿业权相关的法律规定	70
三、《物权法》有关矿业权内容的意义	73
第三节 作为用益物权的矿业权	75
一、矿业权与矿产资源所有权的关系	75
二、探矿权、采矿权的客体	78
三、探矿权、采矿权的内容	80
四、行政许可与矿业权的私权属性	83
五、矿业权私权属性对于煤、气矿业权争议解决的影响	87
第四章 矿业权客体冲突研究	92
第一节 权利冲突：矿业权客体冲突的理论基础	92
一、权利冲突概述	92
二、权利冲突的原因分析	95
三、权利冲突的解决	97
第二节 矿业权客体冲突的表现形式	100

一、矿业权客体冲突概述	100
二、矿业权客体冲突的表现形式	101
第三节 矿业权客体冲突的原因分析	103
第四节 煤、气矿业权客体冲突及其解决	105
一、煤、气矿业权客体冲突	105
二、国外对煤、气权属关系的调整——以美国为例	108
三、煤、气矿业权客体冲突的解决思路	110
第五章 矿业权相邻关系研究	113
第一节 相邻关系理论概要	113
一、相邻关系的概念及特征	113
二、相邻关系的内容和类型	117
三、相邻关系问题的解决原则和方法	119
第二节 矿业权相邻关系的表现形式	122
一、毗邻矿业权人之间的防险关系	123
二、毗邻矿业权人之间相互提供便利的关系	125
三、毗邻矿业权人之间的邻地使用关系	126
第三节 处理矿业权相邻关系的法律原则	128
一、优势利益原则	128
二、公法确权与私法自治相结合原则	130
第四节 煤、气矿业权相邻关系的探究	133
一、煤、气矿业权相邻关系的表现形式	133
二、处理煤、气矿业权相邻关系的思路	134
第六章 煤、气矿业权分置制度检讨	140
第一节 现行矿产资源法立法的冲突	140
一、煤、气矿业权分置体制的确立	140
二、《矿产资源法》及其配套法规的内在矛盾	142
三、《矿产资源法》与《煤炭法》的立法冲突	144
四、煤、气矿业权分置与相关产业政策的冲突—— 以《煤炭工业发展“十一五”规划》为例	146
第二节 矿业权分置对煤、气产业的双重制约	150

一、煤、气矿业权重叠的情况	150
二、对煤炭产业的制约	152
三、对煤层气产业的制约	155
第七章 煤、气矿业权争议的法经济学分析	158
第一节 煤、气矿业权之争与法经济学分析方法	158
一、法经济学概述	158
二、法经济学对法学的作用与影响	160
三、煤、气矿业权之争法经济学分析的必要性及可行性	164
第二节 法经济学视野里的煤、气矿业权之争	167
一、产权概念与煤、气矿业权之争	167
二、产权的功能与煤、气矿业权之争	169
三、交易费用与煤、气矿业权之争	174
四、社会成本与煤、气矿业权之争	178
第三节 制度变迁与“采气采煤一体化”实现的进程	183
一、制度变迁的动力——制度供求与制度均衡	183
二、制度变迁的方式与煤、气争议的路径选择	189
三、影响制度变迁的因素	193
第八章 “采气采煤一体化”的实施障碍	200
第一节 煤炭企业实施“采气采煤一体化”的障碍	200
第二节 煤层气企业参与“采气采煤一体化”的模式及障碍	205
第九章 实施“采气采煤一体化”的法律对策	208
第一节 妥善清理不合理的煤层气矿业权	208
第二节 支持有条件的煤炭企业在特定情况下优先取得煤层气矿业权	210
第三节 放宽对矿业权流转的限制	211
第四节 允许以煤层气矿业权出资入股	215
第五节 赋予有条件的煤炭企业以煤层气对外合作经营权	217
附录	223
参考文献	269

导言

一、课题背景

2003年,中共中央在十六届三中全会制定的《关于进一步深化经济体制改革的若干问题的决定》中,正式提出“科学发展观”的理论表述。继此之后,中央又提出“构建社会主义和谐社会”。树立科学发展观和构建社会主义和谐社会,已经成为指导我国新时期经济与社会发展的战略性指导思想。其中,科学发展观提出的现实缘由是基于以往我国经济高速增长的保持是以资源的高消耗为代价的,已经造成生态基础日益脆弱、环境问题日益突出。随着能源短缺成为世界性的难题,中国经济由于自身结构的特性也必然在能源供应方面遭遇巨大的压力,同时我们固有的资源条件也不足以长期支撑粗放式的发展模式。2007年3月召开的十届人大五次会议上,温家宝总理在《政府工作报告》中坦陈未能完成上年度设定的节能降耗指标,再一次引起全社会对于能源和可持续发展问题的普遍关注。因此,对产业结构进行科学调整、拓宽能源供应途径,寻找可行的替代能源,并践行节约能源、保护环境就具有重要的现实意义。

煤层气产业的兴起无疑成为能源领域的亮点。这种俗称“瓦斯”的易燃易爆气体,在经历长期被作为煤矿安全生产“杀手”的角色后,所蕴涵的巨大的经济和社会效益正在得到广泛的关注。由于既能服务于煤炭安全生产,又能实现煤层气资源的综合开发利用,“采气采煤一体化”得到了国家的认可和积极推广。2005年2月23日,温家宝总理主持召开国务院第81次常务会议,专门研究部署煤矿瓦斯防治和利用工作。随后,由国家发展和改革委员会牵头,联合多部门共同出台了《煤矿瓦斯治理与利用总体方案》。方案在“指导思想”中提出,树立“瓦斯事故可以预防和避免”、“瓦斯是资源和

清洁能源”的意识;在“发展导向”中提出,“坚持采气采煤一体化、地面与井下抽采相结合,通过瓦斯治理和利用,解放生产力,保护生命,保护资源,保护环境”。2006年6月,全国煤矿瓦斯治理和利用现场工作会议在山西晋城无烟煤矿业集团有限责任公司(以下简称“晋煤集团”)召开,国务委员华建敏和国家安全生产监督管理总局李毅中局长对煤炭企业实施瓦斯地面抽采,实现煤炭、煤层气两种资源一体开发、综合利用的做法给予了高度评价,明确表示晋煤集团的经验值得借鉴和推广。2006年6月15日,《国务院办公厅关于加快煤层气(煤矿瓦斯)抽采利用的若干意见》提出,“加快煤层气抽采利用是贯彻以人为本,落实科学发展观,建设节约型社会的重要体现。必须坚持先抽后采、治理与利用并举的方针,采取各种鼓励和扶持措施,防范煤矿瓦斯事故,充分利用能源资源,有效保护生态环境”,“坚持采气采煤一体化”。2007年1月,国家发展和改革委员会制定出台了《煤炭工业发展“十一五”规划》,在“发展方针”部分提出“切实提高煤炭资源回收率,开展煤层气(煤矿瓦斯)、矿井水、煤矸石、煤泥以及与煤共伴生资源的综合开发与利用,大力发展循环经济。推行清洁生产,减少对环境 and 生态的影响”;在“发展目标”部分对煤层气产业也提出了具体发展要求,“现有矿井逐步实现应抽尽抽,新建矿井基本实现先采气、后采煤,瓦斯抽采率达40%以上。煤层气(煤矿瓦斯)产量达到100亿立方米”。该规划还提出“支持大型煤炭生产基地煤电、煤化、煤路等一体化建设”,并要求“按照循环经济的理念,综合开发利用煤炭及与煤共伴生资源”。由此,可以深切地感触到,国家对于能源工业实施可持续发展的战略要求,强调煤炭安全生产与资源综合利用的巨大决心。在煤层气产业发展方面,明确支持“采气采煤一体化”,煤层气开发利用要坚持服务安全和资源利用并举的方针。可以说,“采气采煤一体化”已成为煤炭和煤层气产业的核心关键词,对于能源产业的发展具有重大影响。

从发展现状来看,煤层气开发在我国才刚刚起步,属于亟需扶持的新兴产业。2005年,全国煤层气抽采量约23亿立方米,利用约10亿立方米,共建成煤层气地面预抽井615口。与我国36万亿立方米的地质储量和1024亿立方米的已探明储量相比,无论产业规模还是利用效率还普遍偏低。国际上煤层气产业发展最早的是美国,于20世纪80年代已经在煤层气开发技

术上取得了突破,产业化速度也非常快。2004 年美国的煤层气产量已达 500 亿立方米,占其气体能源总量的 8% ~ 10%。我国的煤炭储量居世界第三,煤炭产量为世界第一,具有发展煤层气产业的资源优势。目前,国内的煤层气产业主要包括煤层气发电、民用和工业用燃料、汽车燃料和煤层气化工项目等。总的来看,矿井煤层气抽放率与我国矿井瓦斯排放总量相比较低,利用量也偏低,这意味着煤层气产业发展的空间巨大。

但是,制约煤层气产业的因素尚有很多,除资金、技术和政策支持等亟待加强外,现行法律制度还存在许多制约。在新中国成立后的相当长时间里,对矿产资源所有权有一系列的规定,但对矿业权的规定却基本上是空白,矿产资源都由国营矿山企业由国家计划指令下进行开采,不存在矿业权市场。1986 年《矿产资源法》是矿产资源立法的里程碑,但该法规定探矿权、采矿权由行政审批授予,不允许转让。1996 年《矿产资源法》修正后,规定探矿权和采矿权可以有条件的转让。随后国务院颁布了三个配套的行政法规,^①规定可以采用招标方式出让探矿权、采矿权,在全国初步形成了矿业权市场。目前,距离上次《矿产资源法》修正已过去十多年,市场经济体制的持续深化以及矿产资源产业实践中的许多问题,都使得现行法律体制逐步“捉襟见肘”。实践中存在的各种违反矿业法的现象司空见惯,如矿难频繁、资源浪费和严重的环境污染等,在某种程度上是执法不力的后果,但深层次也揭示了法律自身的不完善。对于煤层气这种新型能源行业来说,现行矿业立法不仅未能提供完善的制度引导,而且在许多方面造成对产业的束缚,这已经引起社会各界的普遍关注。发生在山西晋城沁水煤田的煤炭与煤层气矿业权争议的案例,充分说明了法律不甚完备对产业的严重影响。具体而言,根据现行《矿产资源法》及其配套法规,煤炭和煤层气是两类不同的矿产资源,由于煤层气勘查登记实行“申请在先”原则,目前全国已登记煤层气区块的大部分都属于中联煤层气有限责任公司(以下简称“中联公司”)、中国石油天然气集团公司(以下简称“中石油”)和中国石油化工集团公司(以下简称“中石化”)三家中央企业。这种矿业权分置的立法体制就造成在同一矿区范围内的煤炭和煤层气资源分别属于不同的权利主体,即

① 三个行政法规分别是:《矿产资源勘查区块登记管理办法》、《矿产资源开采登记管理办法》、《探矿权采矿权转让管理办法》。

两种矿业权发生重叠。由于煤炭资源和煤层气资源在物理上的共生属性,使得煤炭企业在开发煤层气时,就极有可能“侵犯”另有所属的煤层气矿业权人的合法权利,反之,煤层气企业的开发行为对煤炭企业也会造成影响。目前,晋煤集团煤层气产业就受到矿业权分置体制的严重束缚,国家产业政策所积极倡导和煤炭生产企业正在尝试发展的“采气采煤一体化”遭遇到巨大的法律障碍。2007年4月17日,国土资源部出台了《关于加强煤炭和煤层气资源综合勘查开采管理的通知》(国土资发[2007]96号),试图破解煤炭和煤层气开发中的矿业权争议问题,但文件本身效力等级有限,仍然延续了过去通过行政途径解决问题的思路。2007年10月1日正式生效的《物权法》已经将矿业权明确规定为“用益物权”,即具有财产属性的私权利,这将对今后处理矿业权人之间的合法权利冲突产生重大影响。此外,《矿产资源法》进一步修订也已列入全国人大的立法规划。所有这些因素,都表明相关法律法规的修订完善有可能对消除“采气采煤一体化”遇到的法律障碍提供历史性的机遇。

在此背景下,由山西省人民政府国有资产监督管理委员会(以下简称“山西省国资委”)提议,由晋煤集团与山西协天成律师事务所联合组成《“采气采煤一体化”法律问题研究》课题组,来对“采气采煤一体化”实施过程中遇到的法律问题进行专门研究,围绕现行矿产资源法及相关法律法规存在的矛盾冲突和相应的解决建议展开研讨,以期针对性地提出一些法律和政策性建议,对于从法律层面解决煤炭和煤层气矿业权争议、推动“采气采煤一体化”的实施和煤层气产业的发展有所助益。

二、研究意义

本课题紧密围绕“采气采煤一体化”这个中心展开,通过法学理论的分析,来探讨“采气采煤一体化”的制度性阻碍,并针对性地提出解决思路和立法政策建议。“采气采煤一体化”在技术上的可行性,是法律研究得以成立的重要前提。法律只能规范现实生活中的现象,对于一个根本无法存在的事物,法律规定将会沦为形式上的摆设。“采气采煤一体化”则并非如此,已经完成了从试验到实践的转变。在山西晋煤集团,“采气采煤一体化”已经成为活生生的现实,任何亲临现场的人都可以感受到它所带来的经济效益。因此,课题研究具备现实基础。对于研究课题,我们无意将它的意