

kuangyequan lilun
yu shenpan shiwu yanjiu

李建忠 任生林 赵斌 编著

矿业权理论 与 审判实务研究



山西出版集团 山西经济出版社

李建忠 任生林 赵斌 编著

矿业权理论与 审判实务研究

山西出版集团 山西经济出版社

图书在版编目(CIP)数据

矿业权理论与审判实务研究/李建忠,任生林,赵斌
编著. —太原:山西经济出版社,2008.5
ISBN 978-7-80636-977-7

I. 矿… II. ①李… ②任… ③赵… III. 矿产资源—资源
管理—研究—中国 IV. F426.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 055137 号

矿业权理论与审判实务研究

编 著: 李建忠 任生林 赵斌
责任编辑: 李慧平
装帧设计: 雨竹

出版者: 山西出版集团·山西经济出版社
地 址: 太原市建设南路 21 号
邮 编: 030012
电 话: 0351-4922133(发行中心)
0351-4922085(综合办)
E-mail: sxjfx@163.com
jingjshb@sxskcb.com
网 址: www.sxjcb.com

经 销 者: 新华书店
承 印 者: 山西科林印刷有限公司

开 本: 889 毫米×1194 毫米 1/32
印 张: 6.75
字 数: 167 千字
印 数: 1—2000 册
版 次: 2008 年 5 月第 1 版
印 次: 2008 年 5 月第 1 次印刷
书 号: ISBN 978-7-80636-977-7
定 价: 28.80 元

如发现印、装质量问题,影响阅读,请与发行部联系调换。

序 一

矿产资源是经济社会发展的重要物质基础，是工农业生产的“血液”。随着工业化、城镇化进程的加快和人民生活水平的不断提高，经济建设对矿产资源的需求日益增长。据统计，国内目前每年消费煤炭约 21 亿吨，消费石油约 3 亿吨，消费钢材约 4 亿吨，消费水泥约 10 亿吨，主要矿产品能源消费指标已经位居世界前列。但国内生产总量仍满足不了经济快速发展的需要，必须从国外大量进口加以弥补。山西作为能源重化工基地，煤炭生产在全国占有举足轻重的地位，为促进经济发展、保证国家能源安全做出了积极贡献。同时，由于暴利驱使，加之许多历史原因，矿业权非法转让、私挖滥采屡禁不止等现象应机而生，导致乡村集体煤矿开采过度，资源浪费惊人，生态破坏严重，重大事故不断，社会分配不公，各种矛盾加剧，反映在法院民事审判工作中就是煤矿采矿权纠纷案件急剧增加。不仅严重影响了经济发展的正常进行，而且影响到社会局势的稳定。近年来，国家采取加强立法、制度改革、打击违法犯罪行为等各种措施，加以治理整顿，取得了明显成效，但仍存

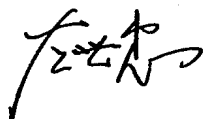
在许多问题和漏洞。

本书结合法院审判煤炭矿业权纠纷案件的实际情况，从法律视角研究矿产资源的开采利用问题，从理论上系统阐述了矿业权的法律性质、划分、取得和转让，回顾总结了我国历史上矿业权制度变化沿革，比较研究了美国、加拿大、日本、澳大利亚以及我国台湾地区的矿业权管理制度。针对我国当前矿业权制度存在的问题和漏洞，提出了一些独到的建议和意见，对我国矿业权理论制度研究可起到促进作用。针对审理矿业权纠纷案件中遇到的热点、难点问题，提出了一些切实可行的做法。特别是针对审判实践中遇到的煤炭承包合同纠纷、因采矿权引起的损害赔偿纠纷以及越界开采纠纷等类型案件，论述了审理中应把握的原则和注意的细节问题，是对审判实践经验的总结，指导性很强，为广大审判人员办案提供了参考，不失为理论联系实际的力作。

随着我国经济快速发展，对矿产资源的需求量不断加大，开采利用问题显得更加突出，有许多新情况、新问题需要下大力气研究，有许多理论问题需要进一步探索。希望本书能抛砖引玉，为我国矿产法制研究提供帮助。

是为序。

山西省高级人民法院院长



2008年2月19日

序 二

能源和资源问题一直是我国经济和社会发展的热点问题，其法律问题特别是矿业权纠纷又是热点中的焦点，我国物权法的出台，使这方面问题的研究更加紧迫和引人瞩目。矿业权纠纷近年来在我国呈上升趋势。原因在于矿业权包含巨大利益，而关于矿业权的取得、转让的法律并不完善。前几年，矿业市场不景气，经营者艰难度日，矿业权频频转手。近几年的矿业市场用股市的一个术语来形容就是“牛市”，开矿的躺着都能挣钱，坊间所传山西矿主一掷千金在北京、上海购房的故事便是一个佐证。重大的社会现象总是要反映在法律上，于是正如我们所看到的，矿业权纠纷大量增加，而法律由于自身的不足既是纠纷发生的原因之一，也对纠纷的解决无能为力。在法治社会里，出现这种情况时，就要靠法官凭着职业良心，秉承公平正义的理念，平衡当事人之间的利益。在我国当前这样一个法治背景下，做到这一点不容易，但是应当努力去做。《矿业权理论与审判实务研究》一书正是这种不懈努力的结晶。

山西省是我国资源与能源大省，也是煤矿采矿权纠

纷多发地区。正是这样的土壤使得山西省的矿业权纠纷审判工作有更多的实践、更多的探索、更多的收获。本书分析指出采矿权纠纷案件的五个特点：资源所有权、采（探）矿权、矿山经营权“三权分离”，当事人主体多元，涉及群众利益大，经营形式多样，法律条款适用不统一。针对案件特点，提出审理此类案件应当把握的原则和应注意的问题，对于矿业权纠纷案件的正确审理具有指导意义。本书探讨了我国现行矿业权法律制度存在的问题。比如《矿产资源法》对矿业权和矿地使用权的关系未作规定，使得采矿权人有了采矿权却没有矿地使用权；一些规定明显不适应市场经济的要求，比如严格限制矿业权的转让，从而滋生了许多以承包、租赁为名义的非法转让行为。针对这些问题，本书提出一系列改革建议：统一立法，建设平等的矿业权主体制度，建立“归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅”的矿产资源产权制度，明确矿业权与矿地使用权的关系，允许矿业权合法转让，健全矿山环境保护制度，调整矿业费税等。这些建议对于完善矿业权法律制度无疑具有重要意义。

本书的研究方法值得称道。作者辛勤收集数十件矿业权纠纷案例，认真分析研究，寻找纠纷发生的原因与特点，探求解决纠纷的方法与途径，发现现行法律规定的不足之处。在学界浮躁、“假、大、空”盛行的今天，这种从实践中发现问题、解决问题的研究方法值得大家学习。

作者在矿业权纠纷案件难度大、矿业权法律制度不完善的情况下不畏难、不唯书、不唯上，勇于进行理论探索，突破传统束缚，向我们展现了当代优秀法官的敬业精神和业务素质。

矿产资源是市场经济的要素之一，矿产权应当属于市场主体。我们应当按照这个原则改革现行矿业权法律制度。单单是完成这个使命，矿业权法律的实践和理论研究就有很大的发展空间。愿我们在探索的路上永不停息。

中国人民大学法学院教授、博士生导师 周 珂
中国法学会环境与资源法学研究会副会长

2008年2月18日

目 录

第一章 矿业权概述	(1)
第一节 矿业权及矿业法律关系	(1)
第二节 矿业权的法律性质	(9)
第三节 矿业权的划分	(14)
第四节 矿业权的取得	(16)
第五节 矿业权的转让	(25)
第二章 我国矿业权制度的发展	(32)
第一节 我国古代的矿业权制度	(32)
第二节 我国近代的矿业权制度	(39)
第三节 民国时期的矿业权制度	(43)
第四节 新中国成立后的矿业权制度	(48)
第五节 改革开放后的矿业权制度	(50)
第三章 国外矿业权制度研究	(71)
第一节 美、加矿业管理制度	(71)
第二节 日本和我国台湾地区的矿业管理制度	(78)
第三节 澳大利亚矿业管理制度	(81)
第四章 我国矿业权制度当前存在的问题及改革建议	(86)
第一节 我国矿业权制度当前存在的问题	(86)
第二节 我国矿业权制度的改革建议	(90)

第五章 矿业权纠纷案件审理研究	(93)
第一节 采矿权纠纷案件概述	(93)
第二节 审理煤矿承包合同纠纷案件的原则及 注意的问题	(99)
第三节 审理探矿权纠纷案件的原则及注意的 问题	(107)
第四节 审理因采矿权引起损害赔偿案件的原则及 注意的问题	(110)
第五节 审理煤矿越界开采纠纷案件的原则及 注意的问题	(114)
附有关法律法规	
中华人民共和国土地管理法	(118)
中华人民共和国土地管理法实施条例	(138)
中华人民共和国矿产资源法	(150)
中华人民共和国矿产资源法实施细则	(160)
矿产资源开采登记管理办法	(175)
矿产资源勘查区块登记管理办法	(182)
探矿权、采矿权转让管理办法	(191)
关于进一步鼓励外商投资勘查开采非油气矿产资源的 若干意见	(195)
国土资源部关于进一步规范矿业权出让管理的 通知	(199)
参考文献	(204)
后记	(206)

第一章 矿业权概述

第一节 矿业权及矿业法律关系

矿产资源是一种非常重要的自然资源，是人类赖以生存和发展的必不可少的物质基础。矿业权是和矿产资源密切相关的一个法律概念。研究矿业权，首先必须明确什么是矿业权。矿业权的概念最早出现于罗马法，当时矿产资源属于物的范畴。按照罗马法的规定，国家享有矿产资源的所有权，但国家有权把某些矿产出租给贵族或私人去开采。现代矿业权的概念，则正式产生于20世纪六七十年代的西方工业化时期。工业革命使矿业的基础产业地位得到了大多数国家的认同，矿业权的概念也越来越得到了完善。

一、矿业权的概念

所谓矿业权，是指自然人、法人或其他组织依法享有的，在特定的区域和期限内对矿产资源进行勘查、开采，并排除他人干涉的权利。

矿业权不同于矿产资源的所有权。所谓矿产资源的所有权，是指矿产资源的所有者依法享有的对矿产资源占有、使用、收益和处分的权利。矿产资源所有权是一种完全的物权，不从属于其

他任何权利，是独立于其他权利存在的，具有独立性、绝对性和排他性，除了矿业权的主体外，其他任何主体，不论其具有何种地位，都不能完全拥有矿产资源所有权人的权利。当前，世界上绝大多数国家均明确规定矿产资源属于国家所有或全民所有。我国《矿产资源法》也明确规定：“矿产资源属于国家所有，由国务院行使对矿产资源的所有权。地表或者地下的矿产资源的国家所有权，不因其所依附的土地所有权或者使用权的不同而改变。”

矿业权是从矿产资源所有权派生出来的一项权利，它是矿产资源所有权人授予矿业权人在一定范围和时限内对矿产资源勘查或开采等活动的权利。二者之间，矿产资源所有权是本，是上位概念，矿业权是支，是下位概念。虽然如此，二者之间也是各自独立的，是并存的关系，而不是包含的关系。在我国，矿业权的概念最早出现于北洋军阀政府于1914年制定的《中华民国矿业条例》，其第二条明确规定，“探矿权及采矿权为矿业权”。1930年，国民党南京政府制定了《中华民国矿业法》，完善了我国历史上的矿业法律制度，其第一条明确规定，“中华民国领域内之矿均为国有，非依本法取得矿业权不得探采”。其第四条规定，“探矿权、采矿权均为矿业权”。新中国成立后，由于实行社会主义计划经济，矿产资源国家所有，国家开发，所以没有采取矿业权制度。1950年12月22日，政务院第64次政务会议通过，1951年4月18日政务院公布的《中华人民共和国矿业暂行条例》第二十四条规定：“探矿或采矿人，如有正当理由，不能继续探采，必须改由他人经营时，应报经大行政区或省（市）主管矿业机关转报中央主管矿业机关核准，换发探矿或采矿执照；但于出让其财产时，不得以矿藏或执照，作价交易。”这一规定，表现了这一思想。改革开放以后，我国于1986年3月19日公布，同年10月1日施行了《中华人民共和国矿产资源法》，

并于1996年8月29日进行了修正。1994年3月26日,为贯彻实施《中华人民共和国矿产资源法》,国务院以第152号令发布了《中华人民共和国矿产资源法实施细则》,在第六条明确了探矿权和采矿权的概念:“探矿权,是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内,勘查矿产资源的权利。取得勘查许可证的单位或者个人称为探矿权人。采矿权,是指在依法取得的采矿许可证规定的范围内,开采矿产资源和获得所开采的矿产品权利。取得采矿许可证的单位或者个人称为采矿权人。”

二、矿业权法律关系

矿业权法律关系是一种民事法律关系,故也包含主体、客体和内容三个要素。

(一) 矿业权的主体

关于矿业权的主体,各国规定不尽相同。美国法律规定,美国公民和表示准备成为美国公民的外国人都可以成为矿业权的主体。准备成为美国公民的外国人一般用递交公民申请书的方式来证明。加拿大的法律规定,18岁以上的加拿大公民或者公司均可申请取得探矿权,成为矿业权人。加拿大政府还积极鼓励外商投资,外国投资者也可取得探矿权,成为矿业权的主体。日本则对国籍的要求非常严格,该国法律规定,非该国国民或该国法人,不得成为矿业权的主体。但如属于条约中有特别约定时,则可不在此限。法国则规定只要具备管理事业的资格和必要的财力,不论是国内的公民还是国外的投资者均可以平等地成为矿业权的主体。俄罗斯也规定该国公民、各种所有制形式的法人和外国的公民都可以成为该国矿业权的主体。我国矿业权的主体,根据《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)的规定,原则上是符合资质条件的我国的公民和法人。但根据《中华人民共和国矿产资源法实施细则》(以下简称《矿产资源

法实施细则》)第七条的规定,也允许外国的公司、企业和其他经济组织以及个人依照我国有关法律、行政法规的规定,在我国领域及管辖的其他海域投资勘查、开采矿产资源。

关于成为矿业权主体的资质条件,《矿产资源法》第十五条规定:“设立矿山企业,必须符合国家规定的资质条件,并依照法律和国家有关规定,由审批机关对其矿区范围、矿山设计或者开采方案、生产技术条件、安全措施和环境保护措施等进行审查,审查合格的,方予批准。”《矿产资源法实施细则》则分别对申请开办国有矿山企业、集体所有制矿山企业或私营矿山企业、个体采矿规定了不同的条件。之所以规定这些条件,是因为如果矿业权人没有勘探、开采矿产相应的技术条件和专业能力,则很可能造成矿产资源的浪费、矿区环境的破坏和矿山安全事故隐患等问题。

1. 开办国有矿山企业的条件。

根据《中华人民共和国矿产资源法实施细则》的规定,开办国有矿山企业,除应当具备有关法律、法规规定的条件外,还应当具备下列条件:

(1) 有供矿山建设使用的矿产勘查报告;

(2) 有矿山建设项目的可行性研究报告(含资源利用方案和矿山环境影响报告);

(3) 有确定的矿区范围和开采范围;

(4) 有矿山设计;

(5) 有相应的生产技术条件。国务院、国务院有关主管部门和省、自治区、直辖市人民政府,按照国家有关固定资产投资管理的規定,对申请开办的国有矿山企业根据前款所列条件审查合格后,方予批准。

2. 开办集体所有制矿山企业或私营矿山企业的条件。

根据《矿产资源法实施细则》的规定,申请开办集体所有

制矿山企业、私营矿山企业及个体采矿的审查批准、采矿登记，按照省、自治区、直辖市的有关规定办理。申请开办集体所有制矿山企业或者私营矿山企业，除应当具备有关法律、法规规定的条件外，还应当具备下列条件：

(1) 有供矿山建设使用的与开采规模相适应的矿产勘查资料；

(2) 有经过批准的无争议的开采范围；

(3) 有与所建矿山规模相适应的资金、设备和技术人员；

(4) 有与所建矿山规模相适应的，符合国家产业政策和技術规范的可行性研究报告、矿山设计或者开采方案；

(5) 矿长具有矿山生产、安全管理和环境保护的基本知识。

3. 申请个体采矿的条件。

根据《矿产资源法实施细则》的规定，申请个体采矿，应当具备下列条件：

(1) 有经过批准的无争议的开采范围；

(2) 有与采矿规模相适应的资金、设备和技术人员；

(3) 有相应的矿产勘查资料和经批准的开采方案；

(4) 有必要的安全生产条件和环境保护措施。

(二) 矿业权的客体

民事法律关系的客体就是民事法律关系主体的权利义务所指向的对象，通常包括物、行为、智力成果等。关于矿业权的客体，法学界对此认识不一。有的学者认为矿业权的客体是矿产资源，有的学者则认为还应包括其他地下构成物。前者认为，探矿权的客体只是一定区块的地壳中的矿产资源，不应包括这一区块内的地下土壤，即使在探矿中利用了该区块内的土地，也只是对土地使用权的运用，而采矿权的客体是矿产资源，所以矿业权的客体应是矿产资源。后者认为，采矿权的客体显然是矿产资源，但探矿权的客体则不一定。因为探矿权的目的是勘查一定的区域

内有没有可采的矿产，这个区域内可能有可采的矿产，也可能没有。如果说探矿权的客体是矿产资源，那么，当这个区域内经勘查没有可采的矿产时，探矿权的客体是什么呢？因此，探矿权的客体应是地下构成物，而地下构成物包括矿产资源和土壤。综合探矿权和采矿权的客体，我们认为，矿业权的客体应是矿产资源和土壤。崔建远教授即持这种观点，他指出：“矿业权的客体，是一定的矿区或者工作区内的地下土壤和其中所赋存的矿产资源。”^①

（三）矿业权的内容

民事法律关系的内容就是指法律关系所指向的对象，即法律规定的权利与义务。矿业权包括探矿权和采矿权，相应的矿业权的内容就包括探矿权人的权利义务和采矿权人的权利义务。

1. 探矿权人的权利。

根据《矿产资源法》和《矿产资源法实施细则》的规定，探矿人享有下列权利：

（1）勘查权。即探矿权人有按照勘查许可证在规定的区域、期限内对工作对象进行勘查的权利。

（2）架设管线和设施权。即探矿权人有在勘查作业区及相邻区域架设供电、供水、通讯管线的权利。架设管线和设施是进行勘查工作必不可少的基础条件，但是不得影响或者损害原有的供电、供水设施和通讯管线。

（3）通行权。即探矿权人享有在勘查作业区及相邻区域内通行的权利，相邻关系人应给予便利。

（4）临时使用土地权。即探矿权人根据工程需要享有临时使用土地的权利。对于勘查作业区的地表部分，存在着土地使用权和矿业权两种权利的交叉。因此，矿业权人需要通过向土地所

^① 崔建远：《准物权研究》，北京，法律出版社，2003年，第33页。

有人支付土地使用费或通过入股、租地等方式来取得土地使用权，而不是取得矿业权即取得土地使用权。但在探矿权中，由于对地表的使用只是一种临时性的占用，而且在行使权利时，可能对地表破坏很小或者有的根本不会破坏地表，因此在这种情况下应赋予探矿权优先的地位，探矿权人可以根据需要临时使用土地。

(5) 优先权。探矿权人的优先权包括两种优先权，一种是探矿权人享有优先取得勘查作业区内新发现矿种的探矿权的权利，另一种是探矿权人享有优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权的权利。这样，可以较为合理有效地保护探矿权人的利益。

(6) 销售特定矿产品权。即探矿权人享有自行销售勘查中按照批准的工程设计施工回收的矿产品的权利。但是，对于国务院规定由指定单位统一收购的矿产品则不享有这项权利，只能由国务院指定的单位统一收购。

探矿权人在行使以上权利时，如有有关法律、法规规定应当经过批准或者履行其他手续的，应当遵守有关法律、法规的规定。

2. 探矿权人的义务。

《矿产资源法实施细则》第十七条明确规定了探矿权人的义务。根据该条规定，探矿权人应当履行下列义务。

(1) 在规定的期限内开始施工，并在勘查许可证规定的期限内完成勘查工作。

(2) 向勘查登记管理机关报告开工等情况。

(3) 按照探矿工程设计施工，不得擅自进行采矿活动。

(4) 在查明主要矿种的同时，对共生、伴生矿产资源进行综合勘查、综合评价。

(5) 编写矿产资源勘查报告，提交有关部门审批。

(6) 按照国务院有关规定汇交矿产资源勘查成果档案资料。

(7) 遵守有关法律、法规关于劳动安全、土地复垦和环境