



# 矿业权法律规制研究

郝伟明 著



D922.624  
20131

阅 览



# 矿业权法律规制研究

郝伟明 著



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

## 图书在版编目(CIP)数据

矿业权法律规制研究 / 郝伟明著. —北京: 法律出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3837 - 7

I. ①矿… II. ①郝… III. ①矿产权—研究—中国  
IV. ①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 178253 号

矿业权法律规制研究

郝伟明 著

责任编辑 黄琳佳  
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5

版本 2012年9月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 9.375 字数 210千

印次 2012年9月第1次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

---

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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

---

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3837 - 7

定价:28.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

# 目 录

## 导论 001

## 第一章 矿业权意蕴的法律探析 025

### 一、矿业权概念 025

(一) 矿业权概念的产生与嬗变 025

(二) 矿业权概念的内涵与外延 027

(三) 矿业权的属性分析 036

(四) 矿业权与相关概念的厘清 038

### 二、矿业权定性 047

(一) 矿业权定性的学术争论 047

(二) 矿业权权力和权益体系 056

(三) 矿业权的合理定性 064

(四) 矿业权合理定性的意义 069

### 三、矿业权权能 070

(一) 矿业权的占有权能 071

(二) 矿业权的使用权能 072

(三) 矿业权的收益权能 072

(四) 矿业权的处分权能 073

## 第二章 矿业权规制的理论与域外经验 075

- 一、矿业权法律规制的理论支撑 075
  - (一) 矿业权法律规制的必要性 075
  - (二) 矿业权法律规制的可行性 082
  - (三) 矿业权法律规制的强制性 086
- 二、国外矿业权规制的历程与模式 091
  - (一) 国外矿业权制度的产生与发展 091
  - (二) 国外矿业权取得的机制和方式 095
  - (三) 国外矿产资源所有权制度的模式与比较 097
  - (四) 国外矿业权制度的模式与比较 100
- 三、矿业权规制的理论体系与域外措施 104
  - (一) 矿业权出让规制的法律分析 104
  - (二) 矿业权出让规制的域外措施 107
  - (三) 矿业权转让规制的法律分析 121
  - (四) 矿业权转让规制的域外措施 122

## 第三章 我国矿业权规制的法律现状与不足 130

- 一、我国矿业权规制演变 130
  - (一) 西周春秋时期矿业政策 130
  - (二) 战国秦汉唐时期矿业政策 131
  - (三) 宋代时期矿业政策 133
  - (四) 辽金元明时期矿业政策 135
  - (五) 清代矿业立法 137
  - (六) 民国时期矿业权制度 140
  - (七) 新中国时期矿业法的发展 143

- 二、我国矿业权规制现状 153
  - (一)我国矿业权规范的渊源 153
  - (二)我国矿业权规范的主要内容 156
  - (三)我国矿业权规范的积极效果 159
- 三、我国矿业权规制不足 162
  - (一)矿产资源所有权面临的基本矛盾 162
  - (二)现行矿业权规范机制下的“委托—代理”问题 167
  - (三)现行矿业权规范机制下的“寻租”(Rent Seeking)问题 169
  - (四)现行矿业权规范机制下的资源浪费问题 171
  - (五)现行矿业权规范机制下的“资源配置低效”问题 173

#### 第四章 我国矿业权规制的完善及其路径选择 175

- 一、我国矿业权规制完善的维度 175
  - (一)我国矿业权制度改革的维度 175
  - (二)我国矿业权制度改革的基本范式 179
  - (三)我国矿业权制度改革的思路 181
- 二、我国矿业权市场化规范对策 184
  - (一)理顺矿业权市场中的经济关系 185
  - (二)运用经济杠杆加强宏观调控 187
  - (三)积极发展配套关联产业 190
  - (四)培育和发展矿业权资本市场 191
- 三、我国矿业权市场体系的完善 191
  - (一)我国矿业权市场体系完善的必要性 191
  - (二)我国矿业权市场体系完善的基本思路 193
  - (三)我国矿业权市场体系完善中的利益平衡 197

(四)我国全国性矿业权市场体系的完善措施	201
四、我国矿业权规制的环境平衡	205
(一)矿业权规范的环境平衡理论前提	206
(二)矿业权规范的环境平衡联动约束机制	209
<b>第五章 我国矿业权规制措施的实施及其保障机制</b>	<b>217</b>
一、我国矿产资源产权机制的创新	217
(一)我国矿产资源产权创新的紧迫性	217
(二)我国矿产资源产权创新的理论基础	220
(三)我国矿产资源产权创新的目标诉求	224
(四)我国矿产资源产权创新的基本思路	229
(五)我国矿产资源产权创新的意义	231
二、我国矿业管理机制的改革	232
(一)矿业管理权与矿业权分离的逻辑基础	232
(二)我国矿业管理体制中的“瓶颈”与求解方向	236
(三)矿业权管理体制中政府与企业关系的梳理	238
(四)域外制度的借鉴与建议——英国矿业管理模式的启示	247
三、我国矿产资源法律责任机制的完善	252
(一)我国矿业法律责任机制完善的紧迫性	252
(二)我国矿业行政责任机制的完善	253
(三)我国矿业刑事责任机制的完善	259
<b>结语</b>	<b>267</b>
<b>参考文献</b>	<b>271</b>

## 图表索引

- 图 1 矿业权的权力和权益体系 060
- 图 2 政府监管生命周期分析 106
- 图 3 矿业法律制度体系分级结构图 155
- 表 1 国外矿产资源所有权制度分类 100
- 表 2 国外矿业权制度分类 104
- 表 3 不同国家矿业法规定比较 114
- 表 4 不同国家矿业法中探矿权比较 126
- 表 5 不同国家矿业法中采矿权比较 128
- 表 6 矿产资源的价值构成 207



## 导 论

中国共产党十七大报告中提出：“到 2020 年实现全面建成小康社会的目标，必须增强经济发展的协调性，切实转变经济发展方式；必须建设生态文明，形成节约能源资源和保护环境的产业结构、增长方式和消费模式等一系列新的更高要求”。

目前，矿业粗放型的发展方式、资源和环境压力已成为我国经济发展面临的最为突出的矛盾，严重制约着矿产业又好又快地发展。我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，其根本措施是要建立与完善符合社会主义市场经济要求的市场经济法律制度。在国家的经济立法过程中，根据市场经济运行规律与实现国家经济职能要求完善已有的和创制新型的经济法律制度便成了历史的必然。<sup>①</sup>市场经济是生产关系的总和，体现着各种各样的经济关系。经济法是调整经济管理关系、维护公平竞争关系、组

---

① 吴宏伟：“论竞争法的基本原则”，载《法学家》2001 年第 2 期。

织管理性的流转和协作关系的法。<sup>①</sup>因此,市场经济中所产生的经济关系应由法律予以调整,使其成为一种人人遵守的规范。“这种要求确立社会生活有序模式的倾向,决不是人类所作的一种任意专断或‘违背自然’的努力”。<sup>②</sup>

矿产资源是人类生存和经济社会发展的重要物质基础。受长期计划经济体制的影响,我国矿业领域改革迟缓,传统的以行政审批和严格管控为主要内容的管理制度、机制和方式,在实践中产生了诸多矛盾和问题。随着经济社会持续快速发展,传统的粗放型经济发展方式高投入、高消耗、低产出、低效益的特点导致经济运行成本居高不下且日趋难以为继,我国矿产资源管理面临着空前的压力和挑战。这同矿业权法律制度研究薄弱滞后、法制与实践的不协调不无关系,加强立法的时代要求与理论支持明显不足的现状构成新的矛盾,尤其是由于对矿产资源的基本属性、矿产资源所有权的性质、矿业权的基本特征、矿业权行政许可以及公权与私权之间的关系等一系列基本理论问题认识的不到位,往往对矿业权市场建设等问题产生误导或将实际工作引入误区。矿业是我国重要的基础产业,产业的可持续发展关系国民经济能否健康发展和国家能源安全。<sup>③</sup>

## 一、本书研究背景、范围和意义

### (一) 研究背景

按照联合国审计署 1989 年颁布的《全部经济活动的国际标准产业

① 史际春：“求真务实、肩负社会责任的人大经济法”，载《法学家》2010 年第 4 期。

② [美]E. 博登海默：《法理学——法哲学及其方法》，邓正来等译，华夏出版社 1987 年版，第 207 页。

③ 国家发展和改革委员会公告 2007 年第 80 号《煤炭产业政策》，2007 年 11 月 28 日。

分类》，矿业是第一产业，其对自然资源进行开发利用，是国民经济的基础性行业，是整个工业能够良好运转的前提条件。早在 20 世纪之初，虞和寅先生就提出：“欲建民国，先厚民生，欲厚民生，先兴矿业”。<sup>①</sup>一国的矿业能否为经济的发展提供持续而有力的保障，直接关系到了该国经济运行的健康程度。在 20 世纪 70 年代和 80 年代期间，美国监管机构明显地增加使用“通知和评论”方式进行规则制定来解决问题。<sup>②</sup>我国是一个矿业大国，但目前的矿业状况并不乐观。关于矿业权法律规制，学者和实务部门在民法层面论及较多，而在经济法角度审视较少。本文研析矿业权法律规制，是通过经济法视点在国家宏观管理、市场主体逐利的冲突进入到经济生活领域的大背景下进行的，目的是协调不同利益主体关系，体现市场效率，实现社会整体利益。从其以维护社会利益为基础，追求社会整体利益最大化的视角进行的法律探讨。1865 年，蒲鲁东在《论工人阶级的政治能力》中提出，法律应当通过普遍和解来解决社会生活矛盾，为此需要改组社会，由“经济法”来构成新社会组织的基础。因为公法会造成政府过多地限制经济自由，私法则无法影响经济活动的整个结构，必须将社会组织建立在“作为政治法和民法之补充和必然结果的经济法”之上。<sup>③</sup>

尽管国外尤其是发达国家的矿产资源法律制度因国情不同而存在这样或那样的差异，但由于其矿产资源法律制度的制定、实施较早，且相关配套法律措施和政策比较完善，因而发挥出了矿产资源法律制度的预期效应——理顺了围绕矿产资源产权而存在的所有者、勘探者、采掘者以及消费者之间的利益关系，实现了矿产资源的科学开采以及矿

① 虞和寅：《矿业法草案》，南京农矿部 1928 年版，第 1 页。

② Richard J. Pierce Jr., "The Choice Between Rulemaking and Adjudication for Formulating and Implementing Energy Policies", 30 *Hastings, L.J.* 1 (1979).

③ 史际春、邓峰：《经济法总论》，法律出版社 1998 年版，第 69 页。

产资源型地区的可持续发展。同国外的矿产资源法律制度设计安排相比,中国的矿产资源法律制度的建立与实施有其特殊性:

一方面,从总量上看,现在我国已经不再是一个储量意义上的矿产资源大国了,<sup>①</sup>相反,我国是一个矿产资源消耗大国却已成为毫无争议的事实。举例来说,我国95%以上的一次能源、80%以上的工业能源、大部分农业生产资料和1/3的饮用水都取自矿产资源。<sup>②</sup>据国家发改委预测,2020年我国一次能源需求量为25亿~30亿吨标准煤,这种矿产资源的巨大消耗使得供求矛盾十分尖锐。同时,我国资源使用的效率也是相当低的,以2003年为例,当年中国的GDP仅占世界的4%、出口额仅占世界的6%,却消耗了全球48%的水泥、27%的钢铁、35%的铁矿石、近30%的铝和铜,等等。<sup>③</sup>而据相关统计,我国金属矿山采选回收率平均比国际水平低10~20个百分点,矿山资源综合利用率仅为20%,尾矿利用率仅为10%,我国的能源利用效率约为33%,比发达国家低10个百分点,单位产品的能耗偏高,有八个高能消耗行业的单位产品能耗比世界先进水平高出20%~50%。<sup>④</sup>由此可见,同样使GDP增长一个百分点,我国所消耗的矿产资源比发达国家多得多,经济增长与发展的

---

① 对中国矿产资源总量的看法,不少学者还持有中国是一个储量意义上的矿产资源大国的观点。笔者不同意这种看法,因为从实际矿产资源供不应求的状况来讲,中国的矿产资源短缺虽然谈不上“全面危机”,但至少不能盲目地认为我国矿产资源还很“丰富”。据有关统计表明:我国矿产资源总量占世界的12%,根据对未来矿产资源需求量的预测,到2020年,我国45种主要矿产可利用的储量能保证消费需求的仅有9种,其余36种矿产则难以保证需求,特别是石油、铁矿石、铜、铝土矿、镍、钾盐等关系到国家经济安全的大宗矿产将长期短缺。同时,我国矿产资源的枯竭化态势日益显现,在全国415个中大中型矿山中,有50%面临保有储量危机和即将关闭,全国有47个矿业城市探明储量枯竭。(参见董慧凝等:“论资源制约及资源导向的循环经济”,载《财经问题研究》2007年第9期。)

② 王赞新:“矿业权市场与矿产资源可持续发展——国际经验与中国对策”,载《资源与产业》2007年第3期。

③ 吕炜:《转轨的实践模式与理论范式》,经济科学出版社2006年版,第223页。

④ 董慧凝:“论资源制约及资源导向的循环经济”,载《财经问题研究》2007年第9期。

代价相当沉重。因此,如何更好地科学使用、集约使用矿产资源也就必然成为一个非常紧迫的课题。显然,尽快厘清矿产资源法律制度、充分发挥矿业权的经济功能以更好地利用矿产资源,有着重大的现实必然性。

另一方面,从我国人均矿产资源拥有量以及重要战略性矿产资源(如石油、煤等)的储量与分布的角度来看,我国既是一个人均资源极度匮乏的国家,又是一个资源分布不均匀的国家,尤其是具有战略意义的矿产资源短缺,石油和煤等战略性矿藏在长年无节制的开采过程中已经显露出贫瘠化的趋势。厘清矿产资源法律制度,以缓解日益严重的资源约束“瓶颈”、滥开滥采、生态恶化甚至矿难频发等因素对经济发展的负面影响,更需要深入研讨矿业权以使其在经济建设中发挥更大作用。

## (二)研究范围

矿业权问题,在法学和行政管理等范畴,已经有很长的历史。根据文献记载和地下文物的挖掘,我国祖先早在夏、商时代,就掌握了青铜的冶炼和铸造技术。关于矿业法的记载,始见于西周,据《周礼·地官》记载,当时已设置专司矿冶管理事务的官吏,并有了关于地矿业方面的禁令。<sup>①</sup>矿业权,是指自然人、法人和其他社会组织依法享有的、在一定区域和期限内进行矿产资源勘查、开采等一系列经济活动的权利。<sup>②</sup>各国对矿业权分类主要采一分法和二分法,不同的分类方法决定了矿业权管理方式的不同。我国采二分法,即矿业权包括探矿权和采矿权,狭义上的矿业权仅指采矿权。根据现行法律规定,探矿权是指在法律许

---

<sup>①</sup> 蒋承崧:《矿产资源管理导论》,地质出版社2001年版,第87页。

<sup>②</sup> 当前,为加强矿业权管理,在矿产资源勘查开采市场准入方面,国家对探矿权申请人、采矿权申请人和探矿权人、采矿权人的资质要求更趋严格,矿产资源的探矿权、采矿权申请人和探矿权人、采矿权人通常要求具有法人资格。

可的期限和勘查区块内进行矿产资源勘查并支配相应的地勘成果的权利;采矿权是指在法律许可的期限和矿区范围内开发矿产资源并享有采出的矿产品所有权的权利。行使探矿权是为了通过勘查及研究获取具有经济意义和开采价值的矿产资源,即探矿目的仍在于采矿。因此,探矿权从属并服务于采矿权,这是矿业权范围的基本含义。

矿产资源属于国家所有,由此角度看它当属一种公法上的物,矿产资源国家所有权属于公权而有别于民法中一般的所有权。但由于这种所有权益可以通过权能让渡转化而成的矿业权得到体现,使矿产资源进入私法领域。所以,尽管矿产资源这种公法上的物是为了公共利益和国家经济安全而由矿产资源法等特别法加以调整,同时不可避免地依托于市场主体的勘查开采等民事行为而受到物权法等私法的规范,各种民事主体的开发行为使其本身获得收益的同时,也满足了国家经济和社会发展的需要,从而间接地达到为公共利益服务和维护国家经济安全的目的。公权是人们在政治领域和社会公共事务方面的权利,如立法权、司法权、行政权等。私权是人们在经济领域和民间以及私人事务方面的权利,如财产权、人身权等。<sup>①</sup>公权与私权之间是对立统一的关系,实现公权与私权的平衡协调,是法治国家建设的基本要义,而经济法天然是平衡协调法、社会本位法,平衡协调是其首要的基本原则。这项原则作为经济法社会本位的体现和基本要求,无论在宏观还是微观的调整中都应发挥其基本指导准则的作用:经济法的立法和执法要从国民经济协调发展和社会整体利益出发,来调整具体经济关系,协调经济利益关系。也只有通过经济法的平衡协调,方能创造并维护一个令自由市场机制和民法得以发挥作用的外部环境。<sup>②</sup>

① 张文显:《二十世纪西方法哲学思潮研究》,法律出版社1996年版,第507页。

② 史际春:“新发展观与经济法治新发展”,载《法学家》2004年第1期。

根据《地质科学大辞典》中所下的定义,探矿权是指由享有法定主体资格的单位或者个人依法向国家管理机关提出申请,经审查批准后取得勘查许可证,在规定的区块范围和期限内,按批准的内容进行矿产资源勘查的权利。<sup>①</sup>由于该定义中对于探矿权的物权属性和价值尤其是地勘成果的价值未能得到体现,因而其内容不够完整。为此,可以定义为:探矿权是由享有法定资质的法人主体依法向国家管理机关提出登记申请,经审查批准后取得许可证,在规定的区块范围和期限内,按批准的内容组织开展矿产资源勘查并享有相应地勘成果支配权的权利。

我国《矿产资源法》和3个配套法规规定:“矿业权是财产权,矿业权人在许可证范围内具有勘查和开采矿产资源的权利,矿业权人依法取得矿业权,并可以依法流转”。虽然我国法律这样规定了,但不是所有的矿业权都能获得经济利益。实际上采矿权都能获得经济利益,探矿权则不然。那些找到和探明经济可采资源的探矿权可以获得经济利益,而那些找不到经济可采资源的探矿权则不能获得经济利益,因此可以说采矿权都是财产权,探矿权中只有一部分是财产权,而未找到经济可采资源或非排他性的探矿权不能成为财产权。因此,不能笼统地说矿业权都是财产权。

国家对矿产资源所有权的实现方式有很多种,“在计划经济时代,我国的矿业权是通过行政授权无偿取得,并不得流转。这种不合理的规定促使了乱采滥挖、越界开采和严重浪费矿产资源现象的出现”。<sup>②</sup>在社会主义市场经济中,市场应是资源配置的主要方式。国家建立矿业权及其相关流转机制,就是为了构建一种在市场经济条件下,能够依据经济规律来实现矿产资源的国家所有权的有效配置。国家作为矿产资

① 《地质科学大辞典·应用学科卷》,地质出版社2005年版,第703页。

② 孙洪涛、田强:“论矿业权的流转”,载《中国矿业大学学报》2006年第3期。

源的所有权人将其所拥有的一部分矿产资源的勘查权和开采权出让给其他民事主体,收取权利金和其他相关补偿费用,并通过对矿业权交易市场收取一定的税费,通过市场来调节和配置矿产资源,最终使国家最大限度地享受到了矿产资源所有者的经济利益。

经济法的本质是经济法学研究的基础理论问题,当前经济法学界对经济法本质的观点主要有干预主义和协调主义两种,二者谁也无法取代谁。作为公法私法化和私法公法化互动作用产物的经济法的本质只能是协调主义经济法,其应当以协调社会利益和个体整体利益为立足点,和民商法、行政法携起手来共同调整经济生活。<sup>①</sup>对矿业权性质、流转等相关问题的法律规制作为推动煤炭产业政策促进产业发展积极因素,其主要作用是在市场机制充分调节市场供求结构的前提下,干预市场调节过程,以推动产业间的协调发展,实现产业结构的合理化、现代化,是国家宏观调控的重要手段。<sup>②</sup>

### (三) 研究意义

探究矿业权法律规制具有十分重要的理论价值和现实意义,其主要表现在如下方面:

第一,有利于理顺采矿权同矿产资源所有权之间的关系。采矿权是矿产资源国家所有权派生出来的特殊的经济权利,采矿权人的权利应当受到法律平等保护和社会普遍尊重。采矿权是矿产资源国家所有权权能让渡和限制的结果,并未改变国家所有权的性质,国家享有对矿产资源的最终支配权。但是,随着物权观念从“以所有为中心”向“以利

---

① 刘文华、王长河:“经济法的本质:协调主义及其经济学基础”,载《法学杂志》2000年第3期。

② 孟雁北:“论产业政策与反垄断法的冲突与协调”,载《社会科学研究》2005年第2期。



用为中心”的转变,所有权趋于弱化,作为他物权的采矿权优于所有权的趋势日益彰显。采矿权一旦设立,就应受到法律保护。在这种情况下,国家与采矿权人二者之间在原有的管理者——相对人的行政管理关系基础上又形成了类似自物权人——他物权人的民事关系,从而使资源管理体系中维护矿产资源国家所有权和采矿权人的使用及收益权这两大任务更加明晰。国家通过探矿权和采矿权的初级市场进行有偿出让,是矿产资源国家所有权的收益权的体现,企业转让采矿权是财产经营行为,国家利益和企业利益在矿产资源开发过程中得以显化。采矿权在国家出让前属于国家的公共财产权,出让需要采用招标、拍卖等公开、公平、公正的市场竞争方式。针对于美国证交所近年公司治理改革方案,通过我国交易所改革的重点应是减少政府监管机构不当控制,增强交易所的独立性。<sup>①</sup>

第二,有利于为采矿权流转提供理论基础。探矿权、采矿权经济权利性质的确定,不仅使各类经济主体可以通过依法出售、作价入股、合资合作等方式进行融资勘查并实现其收益,从而培育和规范探矿权、采矿权转让形成的交易市场、促进商业性矿产勘查开采进入良性循环轨道,而且进一步确认了探矿权、采矿权是一种资源性资产和财产权,探矿权、采矿权具有经济价值,从而彻底打破了长期以来矿产资源自身价值不被承认、采矿权可以无偿或者低价取得的观念,为探矿权、采矿权实行有偿取得并进入流通领域、结束采矿权取得方式的“双轨制”提供了法理基础。各种市场投资主体依法取得的探矿权、采矿权都是合法的财产权,探矿权人、采矿权人可以以探矿权、采矿权作为资本。同时,也有利于矿产资源管理方式由行政管控向民事协商和司法救济有机结合方式的过渡,从而更好地实现政府部门向社会管理和公共服务的职

<sup>①</sup> 朱大旗:“从财政法(学)的演进论其独立性”,载《法学家》2006年第5期。