

矿业权管理与矿业开发 政策研究

KUANGYEQUAN GUANLI YU KUANGYE KAIFA ZHENGCE YANJIU

鲍荣华 周进生 著

地质出版社

矿业权管理与矿业 开发政策研究

鲍荣华 周进生 著

地质出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

矿业权管理与矿业开发政策研究 / 鲍荣华, 周进生
著. —北京: 地质出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-116-06882-7

I. ①矿… II. ①鲍… ②周… III. ①矿产资源-资源管理-研究-世界②矿产资源-资源开发-经济政策-研究-世界 IV. ①F416.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 175307 号

责任编辑: 刘雯芳 郑长胜

责任校对: 杜悦

出版发行: 地质出版社

社址邮编: 北京海淀区学院路 31 号, 100083

咨询电话: (010) 82324519 (办公室); (010) 82324502 (编辑室)

网 址: <http://www.gph.com.cn>

电子邮箱: zbs@gph.com.cn

传 真: (010) 82310759

印 刷: 北京天成印务有限责任公司

开 本: 787mm × 960mm $\frac{1}{16}$

印 张: 16.75

字 数: 350 千字

版 次: 2010 年 8 月北京第 1 版 · 第 1 次印刷

定 价: 88.00 元

书 号: ISBN 978-7-116-06882-7

(如对本书有建议或意见, 敬请致电本社; 如本书有印装问题, 本社负责调换)

序

随着经济体制改革的不断深入和国民经济的快速发展，我国地质矿产勘探和矿业开发体制均发生了较大变化。地质矿产勘探投资由单一的中央地勘费拨款拓展为财政拨款、企事业筹资、外资并举；从事勘探的单位（即探矿权持有人）由全部为国有地勘单位向多种经济形式地勘企业转变；矿业开发单位也由国有矿山企业向国企、民营、外企、合资企业等多种形式转变；探矿权、采矿权的概念从无到有，从原来的按矿块管理向按矿业权管理转化。

2007年10月1日开始实施的《中华人民共和国物权法》将探矿权和采矿权归为用益物权，明确国家所有的自然资源，单位、个人依法可以占有、使用和获得收益；依法取得的探矿权、采矿权、取水权等的权利受法律保护。可见矿业权是一种物权，持有人在法定的时间和空间范围内，可对其权利客体——矿产地依法实施独立找矿、勘查、开采，并且可以对第三人转让权利并排除他人的非法干涉。由此可见，我国对矿产资源勘探、开采的控制关键在矿业权的出让环节，对后续的勘探、开采环节的监督管理重点是监督矿业企业遵守矿产资源法、环境保护及矿山安全有关规章制度和法规。

目前，我国的地质矿产勘探、矿产开发体制、机制仍处于向市场经济体制转化的过程中，无论在体制上还是法规制度建设上都有许多不完善、不健全之处。旧的管理机制已被打破，新的机制又没有完全建立起来，这就需要进行更深入细致的研究、需要进一步完善。

本书根据产权理论和国内外的实践，厘清了矿业权的一些理论认识，对矿业权的概念、性质、价值等进行了界定，对矿业权的取得、行使、保留、退出、转

让等方面的法律制度进行了国内外对比研究，对建立我国勘探、开发新体制及矿业权管理新机制作了许多有益的探讨，同时对矿产品关税政策及矿业生产宏观调控等进行了很深入细致的研究和探讨。这些对我国矿产资源法的修改，对我国地质矿产勘探、矿业开发管理政策的制定，对探矿权、采矿权申请者和拥有者及高等学校相关专业师生教学科研工作均有重要参考价值。

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Li Ming' with a stylized flourish at the end.

2010年7月16日

前 言

本书分为上下两篇。上篇为矿业权理论与管理；下篇为矿业开发与管理政策。上篇共分7章，包括：矿业权与矿产资源所有权、我国矿业权出让、转让状况及存在的问题、矿业权的价值与实现方式、国外矿业权法律制度、我国探矿权法律制度分析、我国采矿权法律制度分析和推进我国矿业权管理新模式改革及政策建议。

矿业权是指参与矿业活动的各类主体依法申请或购买取得的在一定区域和期限内，进行矿产资源寻找、勘查或开采等一系列经济活动的许可及授权，包括探矿权和采矿权。是矿产资源所有者依法律程序将部分矿产资源的占有、使用、收益和处置权让渡给矿业权人。矿业权的客体是特定的矿区和工作区及其赋存的矿产资源的组合体即矿产地。在国外，矿业权主要包括勘查许可、采矿租约、采矿特许权等；我国的矿业权包括探矿许可、采矿许可，即探矿权和采矿权。因为探矿权和采矿权是按矿业活动的不同阶段设立的，本应该是紧密相连的，即探矿权人应该优先获得采矿权，只有在探矿权人放弃权利的情况下，才能将相应的采矿权授予其他人。国外的矿业法律支持从探矿权到采矿权的自然过渡，即一般来讲，探矿权人达到一定工作程度后办理一定手续就可转为采矿权。

矿业权的主体是找矿、勘探、开采者，他们必须具有符合法律法规要求的从事相关矿业活动的资质（技术经济条件），可以是法人、自然人和其他组织。我国过去是由国家拨款，由国有地勘企事业单位进行找矿、勘探工作，那样不利于形成风险勘探机制，不利于矿业经济的可持续发展，建议将一小部分地勘单位划入中国地质调查局，用保留的地勘拨款做非排他性的公益性基础地质工作，剩

下的大部分地勘单位变成企业，用原来资源补偿费返还部分及其他国家投资建立风险勘探基金，作为低息贷款或作为股份投资给矿山企业和地勘企业做勘探工作。

矿业权的价值是由其效用和稀缺性决定的，是矿产资源有偿取得、有偿使用的价格确定依据。征收权利金是世界各国有偿使用矿产资源的最长期有效的方式。

一般来讲，矿业权必须依据国家有关法律法规规定的条件和程序申请取得，在遵守协议承诺和规定的义务后，才可以享有相应的勘查、开采权利。许多市场经济国家形成了较完善的，透明度高、可操作性强的，稳定的矿业法律体系，在矿业权对国内原始出让中，一般实行分类、分块、分阶段的矿业权管理制度，探矿权实行申请授予的方式，采矿权以租让方式为主。目前，我国的探矿权、采矿权法律制度仍存在很多问题，应尽快改革完善。为此，本书提出要建立探采紧密结合的矿业管理新体制，建议实行9项新的矿业权管理制度，以建立我国矿业的市场经济体制。

本书下篇包括6个独立完成的研究报告，对我国矿业开发的政策体制与调控进行了较系统地研究和探索，包括：①世界矿业发展趋势及矿业体制；②我国矿产资源开发及其体制的历史演变；③国家资源安全与我国资源性产品关税政策研究；④煤炭资源政策研究；⑤萤石资源政策研究；⑥严格规划控制我国优势矿产资源产品出口。分别对世界主要国家的矿业管理部门、矿业企业制度、矿业管理制度、矿业税费投资等政策进行了总结和概括；对新中国各个时期主要矿产的矿业开发经营体制、矿业管理体制、矿产资源管理体制进行了详细的归纳和分析。在煤炭和萤石政策研究部分，对世界和我国的资源、生产、消费状况及存在的问题进行了深入、全面的分析研究，提出有深度、有长远意义的政策建议。在“国家资源安全与我国资源性产品关税政策研究”部分收集了大量的有关矿业投资、矿产品关税调整、矿产品进出口规则和谈判要求等方面的资料，结合我国的实际情况对可能给矿产资源安全造成的影响进行了深入的分析研究，提出了应对措施和政策建议，阐述了钨、锡、锑、钼、稀土、重晶石、萤石7种优势矿产的重要性，并对我国生产、出口总量进行了规划和预测。这几种世界上少有的

十分重要的战略性矿产资源以其他矿物所没有的特性，广泛应用于军工、电子技术、原子能技术、合金素制造、特种钢制造、石油化工、农业生产等领域，是世界众多国家所争夺的战略性物资。我国拥有这7种矿产资源的大部分储量，却在过量开采、过量出口。因而，我国必须对全国及各省优势矿产资源产品进行总量控制，应将这7种矿产的产量和出口量控制在合理量之内。

本书的部分内容曾出现在公开报告和论文中，整体内容从未公开发表或出版。现对一些内容更新修改后编纂出版，使有志于这方面研究的学者能在此基础上进行更深入的分析研究，同时也希望同行批评指正。

作 者

2010年7月5日

目 录

上篇 矿业权理论与管理

1 矿业权与矿产资源所有权	3
1.1 矿业权的概念及分阶段授予	3
1.2 矿业权的特点	4
1.3 探矿权和采矿权的关系	5
1.4 矿业权的性质	7
1.5 矿业权与矿产资源所有权的关系	14
2 我国矿业权出让、转让状况及存在的问题	20
2.1 经济管理体制转变时期矿业权管理制度的变化	20
2.2 矿业权管理状况	21
2.3 矿业权设置及监督管理中的问题	24
2.4 矿业秩序治理整顿及效果	26
3 矿业权的价值与实现方式	30
3.1 矿产资源价值及其表现	30
3.2 矿业权价值的实现形式	34
4 国外矿业权法律制度	42
4.1 矿业权的设立和取得制度	42
4.2 矿业权人的权利和义务	54
4.3 矿业权的行使	57
4.4 矿业权的监督、保护和完善	61
4.5 矿业用地管理制度	65
5 我国探矿权法律制度分析	72
5.1 我国勘查工作简要回顾	72
5.2 我国探矿权法律制度	75
5.3 我国探矿权管理中的主要问题	79

5.4	我国探矿权管理改革方向	81
6	我国采矿权法律制度分析	86
6.1	采矿权法律制度的历史沿革	86
6.2	我国现行采矿权法律制度	88
6.3	采矿权法律制度存在的主要问题	96
6.4	采矿权管理改革方向	99
7	推进我国矿业权管理新模式改革及政策建议	102
7.1	建立勘探开采完全结合的矿业权管理新体制	102
7.2	矿业管理新制度的建立	106
7.3	建立我国矿业权管理新体制的有关建议	111

下篇 矿业开发与管理政策

8	世界矿业发展趋势及矿业体制	117
8.1	经济全球化促进矿业的全球化	117
8.2	世界矿业集中度进一步提高	118
8.3	世界矿业发展状况	119
8.4	国外的矿业管理体制	121
8.5	保护性的矿业税收政策	126
8.6	国外矿业投资政策	129
9	我国矿产资源开发及其体制演变	131
9.1	计划经济时期	131
9.2	改革开放时期	134
9.3	社会主义市场经济时期	136
10	国家资源安全与我国资源性产品关税政策	140
10.1	加入 WTO 对我国矿产品进出口、关税及配额的影响	140
10.2	加入 WTO 对矿产资源投资的影响	145
10.3	加入 WTO 给我国矿产资源安全造成的影响	149
10.4	我国应采取的应对措施	162
11	煤炭资源政策研究	168
11.1	资源概况	168
11.2	世界煤炭生产状况	175
11.3	煤炭消费	183
11.4	国际国内贸易和我国煤炭进出口形势分析	188

11.5	煤炭供应及市场	192
11.6	存在的主要问题	198
11.7	政策建议	201
12	萤石资源政策研究	204
12.1	资源概况	204
12.2	生产与消费	211
12.3	国际贸易和市场价格	214
12.4	存在的主要问题	222
12.5	政策建议	224
13	严格规划控制我国优势矿产资源产品出口	228
13.1	7种优势矿产品出口实施总量控制的必要性	228
13.2	全国及各省优势矿产资源产品出口总量规划预测	232
	参考文献	248

● 上篇 矿业权理论与管理^① ●

① 此系鲍荣华的博士学位论文，此次出版中对前三章作了更新和修改；博士学位文指导老师是赵鹏大院士；周进生曾对论文进行修改。

1 矿业权与矿产资源所有权

1.1 矿业权的概念及分阶段授予

1.1.1 矿业权的内涵

矿业权是指参与矿业活动的各类主体依法申请取得的、在一定区域和期限内进行矿产资源勘查或开采等一系列经济活动的许可及授权，包括探矿权和采矿权。

矿业权的概念有以下含义：

(1) 矿业权的主体是找矿勘探开采者，他们必须具有符合法律法规要求的从事相关矿业活动的资质（技术经济条件），矿业权人可以是法人、自然人和其他组织。

(2) 国外矿业权主要包括勘查许可、采矿租约、采矿特许权等，我国目前矿业权主要包括勘查矿产资源的探矿权和开采矿产资源的采矿权。

(3) 矿业权必须依照国家有关法律法规规定的条件和程序申请取得，在遵守协议承诺和规定的义务后，可以享有一定的勘查、开采权。

(4) 矿业权的客体是特定的矿区和工作区及其赋存的矿产资源的组合体，采矿权的客体就是特定矿区或工作区内的矿产资源。

1.1.2 分阶段授予矿业权

世界各国一般根据工作程度，将矿业权一次授予或分阶段授予。一次授予就是依法申请一次就取得了矿产资源勘查、开采等活动的全部权利。有的将矿业权分为探矿权和采矿权两个阶段进行授予；有的分为探矿权、矿产开发评价权和采矿权，或者分为勘测权、勘探权、采矿权；还有的分为勘测权、勘探权、矿产开发评价权（优先采矿权）、采矿权。矿产开发评价权是由探矿权人申请取得的，指在勘查期满后的一定期限内，探矿权人拥有从事矿产资源开发评价的权利，同时这也为探矿权人争取一定的时间做开采前的资金准备。有的国家叫优先租借采

矿权或优先采矿权。

我国将矿业权分为两个阶段，即把矿业权划分为探矿权、采矿权，并实行分别申请和分别授予的办法。《中华人民共和国矿产资源法》第三条规定：“勘查、开采矿产资源，必须依法分别申请，经批准取得探矿权、采矿权，并办理登记。”现行的《中华人民共和国民法通则》也提到了探矿权和采矿权。《中华人民共和国矿产资源法实施细则》第六条规定：“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和个人称为探矿权人。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的权利。取得采矿许可证的单位或个人称为采矿权人。”矿业权作为一种独立权利形态而存在，是一种民事权利。

1.2 矿业权的特点

(1) 矿业权具有对世性。矿业权（在法律期限内）和矿产资源所有权皆依存于矿产资源（权利客体），当矿产资源消耗完，权利也自然消失，除此之外，两者的存在被认为不依其他因素而消失。从这一点来看，矿业权受到侵害、妨害时（如矿产地受到侵占等），矿业权人可行使排除妨害、返还矿产地的请求权并不受诉讼时效的限制，矿业权人的请求权利将受到法律保护。此外，矿业权的对世性在法律期限内还表现为对抗一切世人，即所有世人应尊重矿业权，不侵犯矿产地或不干预矿业权人行使权利的义务，一旦谁违背这一法定义务，矿业权人都可直接请求他停止侵害、排除妨害或返还财产等。

(2) 矿业权具有排他性。矿业权的排他性是矿业权人对矿产资源支配的前提，是对世性的主要表现，可体现为：在一定的时间、范围内一个矿产地上只能存在一个矿业权，这遵循了“一物一权主义”原则。在矿产资源所有权上一经设立矿业权，矿业权人将是其权利范围内矿产资源的事实占有人（实际占有），此时只有矿业权人才能开采（使用）矿产资源，对妨害其权利行使的行为有绝对的排斥力。对妨害行为，矿业权人将行使物上请求权。

(3) 矿业权具有优先性。矿业权的优先性，即意味着权利人具有优先于他人开采矿产资源的特性。在实践中，当矿业权人的矿业权属性由探矿权向采矿权转变时，原矿业权人（履行了法定义务，且具备取得采矿权的法定要求）则有权优先成为采矿权人，开采作业区内矿产资源。也就是说，如果找到和探明了经济矿床，这时探矿权自然要转变为采矿权。根据我国法律规定，探矿权人有权优先取得相应勘查作业区内矿产资源的采矿权。

(4) 矿业权具有法定性。民事权利的产生原则之一为法定主义（只有法律规定的民事权利才予以确认和保护），矿业权属于民事权利，也同样遵守这一原则。此外，矿业权的法定性也是其对世性决定的。作为对抗世人效力的权利，必须具有统一性，才能方便人们交易或权利的让渡。借助于法律的统一规定，才会使矿产资源所有权和矿业权之间的层次分明。

在我国，矿业权的法定性主要表现为：矿业权由《中华人民共和国矿产资源法》规定，其效能、权能也由法律统一规定，禁止任何人超越法律行使矿业权；矿业权的取得和各种变更方式由相关配套法律法规规定，非依法律规定的方式不产生矿业权设立或变更的法律效果。总之，只有按照法律规定的条件下设立、变更的矿业权，才符合法定条件，矿业权人的权利才会受到法律保护。

1.3 探矿权和采矿权的关系

探矿权和采矿权既有区别又有联系。

首先，他们各自的权利和义务范畴。探矿权是指享有合法资质的法人、自然人和其他组织依照探矿许可证规定的区块寻找矿产资源，并对所发现的矿产资源具有取得采矿权的绝对权利，只有规定权利期满，矿业权人宣布放弃权利后，才能将矿业权另外出让（这方面我国目前的法律规定有欠缺，实际操作也比较混乱）。探矿权本质上属于民法上的发现权。发现矿产需要物质、技术和人力投入，而且是一项风险性很大的工作。

根据现行《中华人民共和国矿产资源法》及探矿权本身应该拥有的权利，探矿权人一般享有以下4大类6种权能：

(1) 勘探权。根据探矿许可证规定的区域、期限、工作对象进行勘查找矿活动的权利。

(2) 相邻地役权。① 在勘探工作区及相邻区域架设供电、供水、通讯管线等勘探设施的权利；② 在勘探工作区及相邻必经区域通行或运输有关勘探设施的权利。

(3) 优先权。① 优先取得勘探工作区内新发现矿种的探矿权；② 优先取得勘查工作区内矿产资源的采矿权。

(4) 获取矿产所有权的权利。探矿权人可以自行销售勘探过程中附带获得的少量矿产品。

探矿权是一种特殊的物权，它不是纯粹民事权利或私权利，探矿权人对国家和社会负有一定的义务。可归纳为：① 依照勘探许可证规定的期限、方式、范

围投入一定的勘探费用，完成最低勘探工作。②按照有关规定交纳各项税费。③进行勘探活动时遵守环境保护、劳动安全的有关法律规定。④在探矿活动结束后，及时封、填探矿作业遗留的井、洞，以及采取一定的安全防护措施，进行土地复垦。

采矿权是指依照采矿许可证规定的范围和期限，从地壳内或地表开采矿产资源获得矿产品及其伴生矿的权利。从法律上看，采矿权是取得权，所针对的是土地中埋藏的有价值的矿产资源。但是，由于采矿权的客体多埋藏在地下，人们对它的探知程度是有限的，因此，采矿权的客体——矿产资源有不确定性。通过行使采矿权，随着人们的逐渐开发、开采，才能使采矿权客体变得确定。

采矿权的权能是：①在采矿许可证规定的范围和期限内进行勘探、开采矿产活动的权利；②除非法律或许可协议另有规定，取得开采矿产品的所有权；③在矿区或工作区内建设所需的生产和生活设施；④根据矿业生产的需要，取得矿区、工作区的工作使用权。后两项权利是土地使用地役权。

采矿权作为一项资源利用权，除了满足权利人自身的利益外，还应当负担相应的社会义务并且负有不得滥用权利、保护资源和环境等义务，主要义务有：①在采矿许可证规定的期限、范围内，进行矿山建设，勘探、开采矿产资源；②有效保护、合理开采、综合利用矿产资源；③依法缴纳各种费、租、税；④遵守国家有关安全、水土保持、土地复垦和环境保护的有关法律、法规；⑤接受矿业行政主管部门的监督管理。

其次，探矿权的权利比采矿权具有局限性。探矿权所有人不能进行开采，而采矿权所有人可以进行勘探。另外，探矿权仅仅是发现权，因此，许多探矿权不能担保、抵押、出租、转让，尤其是那些找不到矿的探矿权。探矿权和采矿权有许多具体区别：

第一，主体要求不同。勘查与开采对权利人的资质要求是不同的，探矿权人要有成功的找矿、勘探工作经验和少量的资金；采矿权人要求有很好的采矿技术和资金条件，且开采特殊的矿种（石油、天然气）必须是特定的公司或企业法人。

第二，承担的义务不同。探矿权的行使不会影响矿产资源所有权客体的变化，无需向国家缴纳资源税和矿产资源补偿费。而随着采矿权的行使，矿产资源所有权客体的数量在不断减少直至消失，需要缴纳矿产资源补偿费和资源税。

第三，权利行使的结果不同。探矿权人行使探矿权的效果是获得地质勘查报告和发现、查明的矿产资源，是一种发现权。在通过一定的法律程序取得了采矿权后，才能开采矿产资源。采矿权人行使采矿权的效果则是获得矿产品，它属于