

矿业投资开发的 法律与实务

主编 孙晓民
副主编 毕丽艳 尤勇



矿业投资开发的法律与实务

主 编 孙晓民

副主编 毕丽艳 尤勇

中国政法大学出版社

2015·北京

图书在版编目(CIP)数据

矿业投资开发的法律与实务/孙晓民主编. —北京:中国政法大学出版社, 2015. 9
ISBN 978-7-5620-6241-7

I. ①矿… II. ①孙… III. ①矿业投资—法规—研究—中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第212453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 010-58908524(编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 北京富达印务有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 16.5
字 数 210千字
版 次 2015年9月第1版
印 次 2015年9月第1次印刷
定 价 58.00元

序 言

众所周知，矿产资源是人类文明和社会进步的奠基石。人类正是在发现矿产、认识矿产与开发利用矿产的过程中，推动了社会生产力的发展和人类文明的进步。世界矿业支撑着全球经济，统计显示，世界经济中95%以上的能源、80%以上的工业原料和70%以上的农业生产资料都来自矿产资源。为此，世界经济、政治乃至军事，无不倚重于矿业，资源外交、资源军事应运而生，资源安全成为国家安全的重要组成部分。

随着国民经济的崛起，中国已成为全球资源第一消费大国。我国支柱性矿产消费急剧增加，铁、铜、铝、锰、铬、钾盐等资源却严重短缺，导致总体供需矛盾十分突出。由于自身矿产资源禀赋较差，充分利用国外优势资源成为我国资源安全的根本保障。但世界矿业的快速发展为中国矿业“走出去”带来了巨大冲击。尤其在资源占有“跨国公司化”趋势的影响下，全球优质矿产资源几乎已经被西方大型跨国矿业公司瓜分殆尽，加拿大、美国和澳大利亚三国在全球国际矿业公司中所占比例超过60%。近年来，随着全球资源价格的不断探底下行，全球矿业市场或将开启新一轮的资源配置盛宴。大变局往往蕴含大机遇，中国矿业企业发展时不我待，亟须担负起国家实施全球矿产资源战略中坚力量的使命。

本书正是在这样的历史背景下砥砺雕磨而成。书稿分为四部分，分

别从矿业权的基本理论、矿山运营与建设、矿业权出让与转让、国际矿业投资实务等方面展开论述。与目前已出版的矿业类图书相比，本书具有鲜明的特点。首先，本书的作者们均毕业于国内一流法学院，并多年供职于世界500强的国有矿业公司，直接参与了多起大型境外矿业投资的法律服务全过程，在法律专业上得以磨炼；也奔走于矿山运营与管理的业务前线，对矿山运营有切身体验。作者们“公司人”与“法律人”的双重身份，决定了本书能够兼顾矿业理论与实务、矿业法律与管理的多维视野。其次，在全球资源占有公司化的趋势下，本书以非煤金属矿山作为研究对象，重点立足于中国金属矿业企业的责任与使命，采用了中外比较研究、案例实证分析等多种方法，既博采世界矿业立法的先进理念，又兼收我国现行矿业法律规范要求，并汲取境外矿业投资的风险应对及经验，从国家矿业政策环境的改善、矿业企业内部管理机制的提升、矿业企业开展境外矿业投资的胆识与智慧等方面提出建议和思考。最后，尤其在国际矿业立法理论引进、矿山企业合规义务整理和境外矿业投资实务分享等方面，本书填补了国内出版的空白。

本书主编孙晓民先生以法学硕士身份毕业于北京大学，曾先后担任中国通用技术控股有限责任公司总法律顾问、常务董事、副总经理，三九集团总经理、党委书记，中国五矿集团公司副总经理兼总法律顾问以及中国五矿股份有限公司副董事长、总经理。孙晓民先生统筹全书并参与了每一部分的写作和讨论，多次对内容整体修改并最终定稿。毕丽艳具体负责组织讨论和协调分工，与主编一同负责全书的统稿和定稿。尤勇为本书的撰写提供了大力支持和人员保障。根据分工，陈艳梅、孔天闻、毕丽艳负责本书第一章；温雅负责第二章；刘辉、毕丽艳、肖宁负责第三章；毕丽艳、陈艳梅、孔天闻、刘辉和温雅负责第四章的写作。在本书写作及前期调研过程中，还有幸得到了中国五矿集团公司总经理助理、五矿矿业控股有限公司总经理魏书祥先生及其他领导、同事

与朋友的专业指点和无私帮助，在此致以诚挚谢意！

“这是光明的季节，这是黑暗的季节；这是希望之春，这是失望之冬”。《双城记》中的这段话，恰如其分地反映了当前全球矿业整体疲软的低迷态势和全球经济对于矿业筑底回升的依赖和期盼。在这样的背景下，中国如何“弯道”超车，实现从“矿业大国”向“矿业强国”的转变，需要我们每个人都做些什么，是为此书出版的另一层深意。

本书仅代表作者们的个人认识和观点。不妥之处，欢迎各界朋友交流讨论、批评指正！

2015年5月于北京

目 录

第一章 矿业权的基本理论

第一节 矿业权及相关概念 / 002

- 一、矿业权及其内涵 / 002
- 二、矿业权法律关系三要素 / 010
- 三、矿业权的法律属性 / 016

第二节 国外矿业权相关理论与现代矿业发展相关热点问题 / 031

- 一、国外矿业权制度发展概述 / 031
- 二、矿业权制度的划分 / 032
- 三、国外矿业立法趋势 / 036
- 四、未来矿业发展相关热点问题 / 045

第三节 我国矿业权立法现状 / 061

- 一、我国《矿产资源法》发展概况 / 061
- 二、我国《矿产资源法》修订的热点问题 / 063
- 三、我国《矿产资源法》修订的思考与建议 / 066

第二章 矿山建设与运营

第一节 矿业开发前期准备与矿山建设 / 074

一、矿业开发前期准备 / 074

二、矿山建设施工 / 095

三、矿山竣工验收 / 104

第二节 矿山运营过程中的合规义务 / 110

一、矿产资源综合利用相关法律规范与合规义务 / 110

二、安全生产相关法律规范与合规义务 / 117

三、劳动用工与职业健康相关法律规范与合规义务 / 127

四、环境保护、节能减排相关法律规范与合规义务 / 134

第三节 矿山关闭过程中的责任与义务 / 146

一、矿山关闭流程 / 146

二、尾库矿闭库 / 148

三、采空区治理 / 150

四、矿山土地复垦 / 151

第三章 矿业权的出让与转让

第一节 矿业权的出让 / 156

一、矿业权出让概述 / 156

二、矿业权出让的方式 / 165

三、矿业权出让的流程 / 168

第二节 矿业权的转让 / 173

- 一、矿业权转让概述 / 173
- 二、矿业权转让的主要方式 / 174
- 三、矿业权转让的审批 / 179
- 四、矿业权转让需要关注的几个问题 / 183

第四章 国际矿业投资实务

第一节 国际矿业投资新格局 / 192

- 一、竞争新态势 / 193
- 二、风险新特点与新对策 / 197
- 三、投资新机遇 / 211

第二节 中国企业境外矿业投资实务 / 214

- 一、境外矿业投资的主要方式 / 214
- 二、境外矿业投资的前期准备 / 218
- 三、境外矿业投资的尽职调查 / 222
- 四、境外矿业投资的可研报告及评估 / 227
- 五、境外矿业投资的交易结构设计 / 237
- 六、境外矿业投资的主要协议安排 / 241
- 七、境外矿业投资的相关审批 / 246
- 八、境外矿业投资的资产交割 / 253

矿业权与矿产资源法

第一章

矿业权的基本理论

矿业权是指国家依法授予符合条件的主体在一定的地域范围内勘探、开采矿产资源的行为资格。

矿业权具有物权属性，是一种财产权，具有排他性、独占性和可转让性。

矿业权的取得应当符合法律规定的条件，并依法进行登记和公示。

矿业权的行使应当遵守矿产资源法的规定，不得损害国家利益和社会公共利益。

矿业权的终止应当依法进行，并按照规定进行补偿和安置。

矿业权的保护应当依法进行，任何单位和个人不得非法侵占、买卖或者以其他形式非法转让矿业权。

矿业权的纠纷应当依法解决，当事人可以通过协商、调解、仲裁或者诉讼等方式解决。

矿业权的监督管理应当依法进行，国家应当加强对矿业权的监督管理，保障矿产资源的合理开发利用。

矿业权的法律制度应当不断完善，以适应矿产资源开发利用的需要，促进矿产资源的可持续利用。

矿业权的法律制度应当体现公平、公正、公开的原则，保障国家、集体和个人的合法权益。

矿业权的法律制度应当注重对矿产资源的保护和节约，促进矿产资源的综合利用。

矿业权的法律制度应当注重对矿业权的规范和管理，提高矿业权的利用效率。

矿业权的法律制度应当注重对矿业权的监督和制约，防止权力的滥用和腐败现象的发生。

矿业权的法律制度应当注重对矿业权的宣传和普及，提高全社会对矿业权的认识。

矿业权的法律制度应当注重对矿业权的创新和改革，适应矿产资源开发利用的新形势。

第一节 矿业权及相关概念

一、矿业权及其内涵

(一) 矿业权的定义

所谓矿业权，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。严格地说，矿业权本身并不是严谨的法律概念，而是对有关矿业方面相关涉及权利的一个统称。

世界各国的矿业立法对矿业权所包括的内容、范围的规定不尽相同。有的不分探矿权、采矿权，只设立一种矿权，取得矿权后，在划定的矿区范围内，既可以进行勘探，也可以进行开发和采矿。有的把矿业权按矿业开发的阶段分为两类：探矿权和采矿权。有的在探矿权和采矿权之间再设置一种矿产评议权。还有的把探矿权作进一步细分，有非排他性探矿权和排他性探矿权。

矿业权在名称表述上也存在许多差异。有关探矿权的表述有：exploration permit, exploration license, unpatented mining claims, prospector's license, 还有的称为tenement（如澳大利亚）。对采矿权，一些国家是通过颁发开发许可证（exploitation license）取得采矿权，而澳大

利亚、加拿大主要是通过签署采矿租约（mining lease）的方式取得，还有的国家将采矿权称为“mining license”。

需注意的是，探矿权、采矿权仅是一个笼统的划分，每个国家或联邦制国家的各个州会根据当地矿业法颁发更多具体类别的许可证，例如澳大利亚的昆士兰州非油气矿业权包括：普查许可证（prospecting permit）、勘探许可证（exploration permit）、矿产开发许可证（mineral development licence）、采矿要求权（mining claims）、采矿租约（mining lease）。还有一些国家会针对不同的采矿规模或特定的主体进行矿业权的划分，例如非洲、南美洲许多国家分为小规模采矿或手工开采许可证和大规模采矿许可证，不同的许可证取得的条件也有所不同。印度尼西亚新修改的矿业法中将矿业许可证分为三种：普通矿业许可证（IUP）（普通矿业权许可证又分为两个阶段——勘探许可证、采矿许可证）、民间矿业许可证（IPR）、特别矿许可证（IUPK），其中特别许可证主要针对外国投资者。我国一向采取的是两阶段划分法，即把矿业权分为探矿权与采矿权。

综合来看，各国对矿业权的分类主要有以下三种方法：

1. 一分法

矿业权的一分法就是仅申请一次即获得了勘查、开发和采矿等活动的权利，不需要再经过任何重新申请，即不分探矿权、采矿权，只设立一种矿权。例如《土耳其采矿法》第3条规定，通过申请一次采矿权，即可获得探矿权、采矿权以及矿业权经营权。1992年的《俄罗斯联邦地下资源法》也有类似规定：只要取得了地下资源使用许可证，即可拥有整个矿业权。此外，哈萨克斯坦等一些国家除了对勘探、采矿单独颁发许可证以外，还有一种混合许可证，取得该许可证的，既可以进行勘探，也可以进行开采，该做法主要是为了吸引一些外国重要投资者。

2. 二分法

矿业权的二分法就是将矿业权的申请分为探矿权和采矿权两种权利进行申请，并分别授予，这也是世界上多数国家通行的做法。各国在语言表述与具体权利范围方面可能存在一定差异，但本质上都是围绕勘探与开采两个核心内容进行权利设置。在采用二分法的国家，拥有探矿权并不同时享有采矿权，还需依据法定程序另行申请。例如，根据印度《矿山和矿产（管理和开发）法》，探矿权和采矿权是以勘探许可证和采矿租约来表现的；巴西的矿业权划分为勘查批准书和开采特许证两种；而在日本，分为钻探权和采掘权。

3. 三分法

矿业权三分法则是在探矿权、采矿权之间再设置一种矿产开采评价权，有的称为保留权。该权利是在勘查期满，由探矿权人申请取得，将评价面积缩减，只保留矿区范围。削减的面积，他人可以再申请勘查。一些国家虽然未就此专门设立矿产开采评价权，但允许在勘探结束后、申请取得采矿权之前，在一定期限内，原探矿人有权申请矿权保留。在该期限内，其他人不得对保留的区域申请进行勘探或开采。我国的矿业立法中也有类似规定。

（二）矿业权与矿产资源所有权

矿产资源所有权是指，权利人依法对矿产资源享有占有、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，具有绝对性和排他性。该权利不从属于其他权利而独立存在，权利人有权按自己的意愿独立行使矿产资源所有权，任何其他个人、单位和组织不得干涉和妨害。

目前，世界上绝大多数国家都规定矿产资源所有权归国家所有。国

国家对矿产资源享有主权，是国家经济主权的重要组成部分。完整的自然资源永久主权包括国家对其全部自然资源享有永久主权，以及对其管辖范围内的一切与自然资源相关的经济活动享有永久主权两个方面。

对于矿业权是否包括矿产资源所有权，目前学术界有不同认识，有人认为应当包含矿产资源所有权，有人认为不应包含。依据我国现行立法，矿业权不宜包含矿产资源所有权。首先，从我国现行立法规定上看，矿产资源所有权已在宪法、民法通则中予以明确规定，《矿产资源法》以及1998年国务院发布的《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》和《探矿权采矿权转让管理办法》三个配套法规已构建了我国矿业权管理的基本框架，明确了矿产资源所有权与矿业权两者是独立和并存的权利，并非相互包含的关系。《宪法》第9条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属于国家所有，即全民所有”。它确立了我国矿产资源国家所有的基本原则。《民法通则》第81条规定：“国家所有的矿藏，可以依法由全民所有制单位或集体所有制单位开采，也可以依法由公民采挖。国家保护合法的采矿权。”民法的上述规定明确了我国矿产资源所有权与采矿权可以分离行使的原则。《矿产资源法》第3条：“矿产资源属于国家所有，由国务院行使国家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的所有权或者使用权的不同而改变。……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……国家保护探矿权和采矿权不受侵犯，保障矿区和勘查作业区的生产秩序、工作秩序不受影响和破坏。”在该规定中，不仅依据《宪法》重申了矿产资源属国家所有，而且明确了矿产资源国家所有权的内容、行使和保护的基本原则，规定了探矿权、采矿权与国家所有权分离。由此可见，在我国，矿产资源一律属于国家所有，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变。矿产资源所

有权永久归国家享有，不得转让。而矿业权由国家以外的主体享有，可以有条件地转让。其次，从权利本身的性质上看，矿产资源所有权是一种自物权；而在我国，矿业权的定位乃是从矿产资源所有权派生出的权利，是分离其占有、使用、收益诸权能而形成的他物权。如果将矿业权包含矿产资源所有权，逻辑上就会产生本末倒置的错误。^①

可见，矿业权与矿产资源所有权在权利主体、内容、行使方式等各方面存在本质差异，但两者也存在着必然联系。矿产资源虽然属于国家所有，但是其具有隐蔽性，多数埋藏于地下，需要经过地质勘探才有可能认识和发现，经过开采才可能变成有经济利用价值的矿产品，在勘探和开采过程中存在高风险。为鼓励对矿产资源的勘查和开采，国家同意将矿产资源所有权的部分权能授让出去，从而设立了矿业权。

（三）我国的矿业权相关法律制度沿革

从春秋战国至秦汉、魏晋南北朝时期，各朝代基本实行“官山海”政策，即对盐铁官营，逐步涉及铜、金、银等其他矿种。隋唐以后至明代，逐步实行矿产开发政策，任民采取，收取利税，但也会随着经济发展和社会的需求调整政策，时开时禁。开发利用矿种范围也在不断扩大，除铜、铁、金、银、锡、铝、汞外，宋以后，还增加了煤和石油等非金属矿产。元代出现了矿业法规的雏形——条画（条例性质），即元世祖至元四年（1267），曾订立矿业条例5条，目的是保护官办矿场和恢复铜业税收。到了清末，清政府设铁路矿务总局，于1898年10月制定出《大清矿务章程》22条；次年6月又加修正案4条。该章程提出了矿业权概念，界定了地权、矿权的区别，这个章程可以说是我国矿业法规的

^① 崔建远、晓坤：“矿业权基本问题探讨”，载《法学研究》1998年第4期。

开始。在其后的中华民国时期，对矿业方面的法律进行了适当和必要的修改，基本上继承了清末的矿业法律制度。1930年，南京国民政府以政府令公布了《中华民国矿业法》，为了配合矿业法，此后还陆续颁布了《矿业法实施细则》、《矿业登记规则》、《矿场法》等，这些对后来研究我国矿业权制度具有重要参考价值。^①

中华人民共和国成立之后长期实行计划经济，未建立矿业权相关制度，法学界对矿业权法律制度研究也几乎是一片空白。直到1986年，我国《民法通则》和《矿产资源法》的公布实施，才初步建立了矿业权制度的法律体系。《矿产资源法》使用了探矿权的概念，《民法通则》中却未出现“探矿权”字样，只对采矿权的主体、内容、法律保护作了原则表述。虽然在当时的历史背景下，《矿产资源法》曾对整个矿业发展发挥过很大的作用，但随着社会主义市场经济体系的不断发展完善，原有的一些法律条文已不能适应经济发展的要求，亟待进行修订。1994年，国务院颁布了《中华人民共和国矿产资源法实施细则》，有效推动了矿业权的解释与运用，但有的规定仍比较抽象。1996年对《矿产资源法》进行了及时及重要修改，并于1997年实施。随后1998年，国务院陆续发布了三个关于矿业权的行政法规——《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》与《探矿权采矿权转让管理办法》，由此完成了矿业权制度体系搭建。

我国目前采用的是二分法，即矿业权包括探矿权和采矿权。我国学界对于探矿权、采矿权的法律特征研究起步较晚，现有的观点多是将二者作为一个整体即从矿业权的角度加以分析，并对矿业权的属性有不同看法。从立法角度看，《物权法》将探矿权、采矿权纳入“用益物权”的有关章节。但对于探矿权和采矿权的主体、客体、权利内容等方面的

^① 傅英主编：《矿业法制史》，北京大地出版社2001年版。

规定仍不够明确，还有待在今后的立法中予以完善。

（四）探采合一与二分法比较

对于我国的矿业权应采取探采合一还是采取二分法曾有不同的认识。有人认为，为更好促进矿业投资，应将探矿权与采矿权统一，规定在登记的区块内依法找到矿产所在地的人，就应享有该矿产的开采权。从国外的情况看，印度尼西亚于1967年专门为外国投资商设计的“标准工作合同制度”（Contract of Work）被认为是探采合一的典型，并在国际上曾产生较大影响。20世纪80年代末和90年代初，全球范围内掀起了以“改善矿业投资环境、促进矿业私人投资”为主旨的矿法修改浪潮，印度尼西亚的标准合同制度受到发展中国家政府和私人投资者的推崇，不少发展中国家曾仿效印尼出台了这样一项制度：对于外国投资者在授予矿权时进行单独谈判，并确定具体的条件，签署特定的协议或是颁发勘探开采混合许可证。这类合同有两大核心特征：一是矿业权保障，它规定了矿业权的连续性，投资者取得一般调查权并开展相应工作有所发现后可直接取得探矿权，并在圈定矿产储量后直接取得矿山开发、选冶、矿产生生产和营销的权利；二是投资保障，在合同签署之后，有关条款如税收等不再受此后新通过的政府法律或政策调整的影响，相对稳定，确保了投资安全。投资者必须遵循的条件来自于合同，在合同约定期限内，不受本国法律、政策变化的影响。

是否采用探采合一，很大程度上取决于该国的矿业政策导向、历史传统和本国的具体国情。总体而言，探采合一，更有利于对矿权人利益的保护，不仅申请矿业权的程序更为简单，排除了探矿权人发现有价值的矿床后不能取得采矿权的风险，并且有利于勘探开采一体化，进行合理建设开采，使矿权人的经济利益最大化。而探采分离则更有利于国家