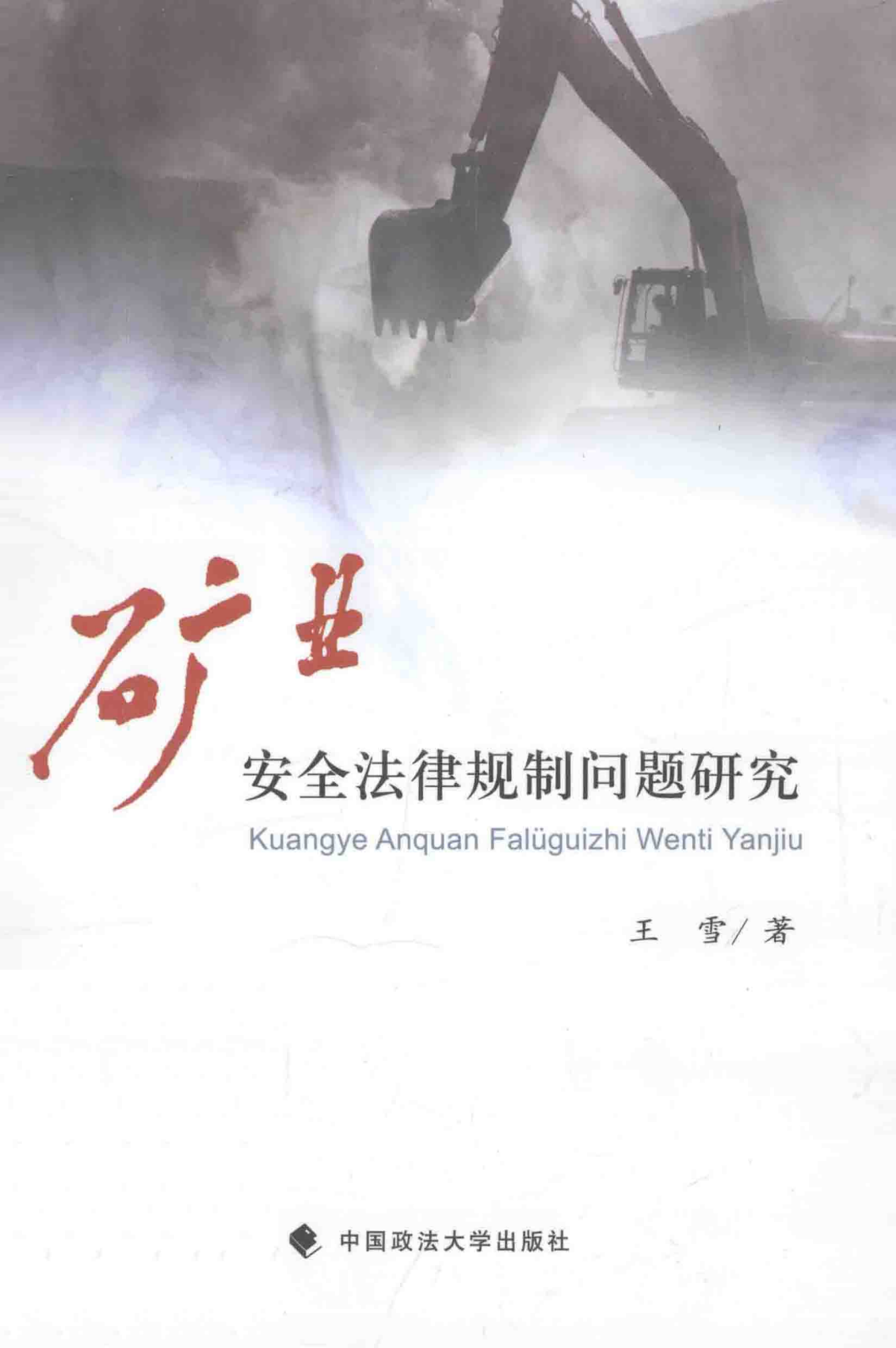




矿业

安全法律规制问题研究

Kuangye Anquan Falüguizhi Wenti Yanjiu

王 雪 / 著



中国政法大学出版社



安全法律规制问题研究

Kuangye Anquan Falüguizhi Wenti Yanjiu

王 雪 / 著



中国政法大学出版社

2014 · 北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

矿业安全法律规制问题研究 / 王雪著. —北京：中国政法大学出版社，
2014. 1
ISBN 978-7-5620-5224-1

I. ①矿… II. ①王… III. ①矿产资源法—研究—中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第012405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	010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
承 印	固安华明印刷厂
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	6.25
字 数	157 千字
版 次	2014 年 1 月第 1 版
印 次	2014 年 1 月第 1 次印刷
定 价	26.00 元

序 言

矿业安全是国家经济安全的重要组成部分，在经济全球化的今天，对矿业安全进行研究具有重大的理论意义和丰富的实践价值。但是，从博士论文与专著这个层面来看，相应的成果却很少。

本书是王雪博士在其博士论文的基础上修改完成的。在书中，王雪博士运用政府规制理论作为分析工具，在“市场失灵是政府依法规制的必要条件”的命题之下，以规制主体和规制依据为思路，以经济法相关理论为依据，以矿业安全为中心，以国家经济安全为目标，论证了我国矿业安全法律规制问题，提出了完善我国矿产资源法律制度的总体方案：以产业安全为立法价值取向、以矿产资源的分类规制为突破口，确立《矿产资源法》的基本法地位，以促进我国矿产资源法律体系系统化、科学化。

当我现在用上述这段话来对王雪博士的学位论文作出归纳时，不禁想起了当初的思考过程，我们一起经历了从确定到怀疑，从怀疑到再思考，不知反复了多少次才确立了整体思路、分析工具、主要观点以及主要论证对象，从而保证了所产出的结果能够满足交叉学科（地质学与法学）的要求，同时也是一次运用多学科手段，从多视角对事物进行全面观察的、有益的、成功的尝试。

这里所作出的第一个尝试就是如何界定产业安全。记得在博士论文开题时，许多地矿专家针对我国矿产资源的种种乱象，希望我们回答“政府如何做才能保障我国矿产资源的安全”这个问题，于



是王雪博士便从我国矿产资源存在的现实问题中揭示了各种不安全或影响安全的因素来界定产业安全的定义，并抽象出内部安全与外部安全的定义，从而为政府规制提出了具体的可针对的对象。

本书所作出的第二个尝试则是如何将规制理论运用到法律问题的分析之中。产业安全问题既是政治问题，也是经济问题与法律问题，而作为博士论文，它的主要理论依据与分析工具是什么？这是我们要思考的第二个问题。体系庞大的规制理论可以用千头万绪来形容，研究期间王雪博士阅读了大量的文献，那时恰逢2012年的春节，王雪博士离家在外独居一处，将各类学说加以整理和归类，紧紧抓住了规制理论的基本要素——规制主体和规制依据（即法律制度）贯穿全文，从分析问题到解决问题，进而指出：我国政府依法规制不但要保障产业内部安全，通过完善法律制度来改进生产、环境、生态、职业等多方面的安全问题，还要保障产业外部安全，通过提高竞争实力，以保障矿产资源的供需安全。但是，目前我国矿产资源开发的法律制度救济不力，如立法指导思想缺乏深度诠释、规制主体的权力配置存在误区、规制的法律依据严重不足等成为影响产业安全的主要因素。

提出解决问题的方法与思路是本书所作的第三个尝试，也是本书所必须回答的问题。王雪博士在书中最后一部分提出了对我国矿产资源开发法律规制加以改进的建议：一是建立独立的、多元化的规制主体；二是立法价值取向要以产业安全为中心；三是立法的基本思路是分类规制，坚持科学立法。

当然，本书只是研究矿业安全的开始。众所周知，构建系统化、科学化的矿产资源法律体系是一项系统工程，它涉及诸多交叉性、综合性的研究领域，横跨众多学科，因此对本书提出的和涉及的研究领域尚需进一步加深和拓宽。

总之，尽管本书在如何完善《矿产资源法》基本法地位，并使



矿产资源法律系统化、科学化等问题上提出了“完善基本内容、建立完整的配套措施”的建议，包括加强与相关专业法律制度对接、加速制定具体矿种特别法、建立和完善相应的行政法规等，但是由于涉及多种制度的相互配合，其中不但包括现行《矿产资源法》中已经规定的矿产资源规划制度、国家所有权制度、矿产资源勘查开采许可制度、有偿取得制度、矿业权流转制度、环境规制、生产安全等所有制度，还包括未规定的地质资料管理制度、资源储量管理制度、资源战略储备制度、矿产资源综合利用制度、战略性资源保护制度（包括外贸制度）、矿产资源监管制度等，这些制度中哪些应该与相关专业法律制度对接，哪些应该制定特别法，哪些应该制定相应的行政法规等，都是有待继续深入研究的主题。

作为王雪的博士生导师，在她将博士论文补充完善为专著即将出版之际，我为其作序，此时我除了对她的著作作出以上评价、对她取得的成绩表示由衷的赞赏之外，也想与她一起回顾在撰写博士论文过程中的各种经历以作为美好的回忆，同时希望她再接再厉，在未来的学术研究中取得更大的成就！

齐虹丽

2013 年秋于俊秀园

目 录

绪论	1
一、研究背景	1
二、研究的理论意义和实践价值	6
三、相关研究动态	8
四、研究内容和研究路径	24
五、本书的研究方法与创新	29
 第一章 规制基本理论及其在本书中的运用	32
第一节 规制理论的考证	32
第二节 我国法律规制	57
第三节 规制理论在本书的运用	67
 第二章 矿业安全法律规制之正当性	70
第一节 矿产资源法律规制的正当性	70
第二节 国内外形势：规制的必要性	82
第三节 当下对矿产资源产业规制的核心——产业 安全	92
 第三章 我国矿业安全的法律规制之观察	96
第一节 我国矿产资源规制的法律概说	96
第二节 矿产资源规制主体的变迁	99



第三节	矿业安全规制的内容和形式	103
第四节	我国矿业安全法律规制效果	117
第四章	我国矿业安全的法律规制之反思	127
第一节	对立法指导思想缺乏深度诠释	128
第二节	规制主体权力配置存在的问题和误区	134
第三节	规制依据严重不足	137
第四节	规制手段的行政色彩浓厚	143
第五章	我国矿业安全的法律规制之改进	150
第一节	规制主体的出路	150
第二节	立法价值取向——产业安全	155
第三节	立法基本思路	156
第四节	改进规制的具体途径	167
结语		180
参考文献		183
后记		192

绪 论

《矿业安全的法律规制问题研究》一书，是在笔者博士学位论文的基础上，增加、修改、扩展后完成的。

本书以规制理论为分析工具，以规制主体和规制依据为思路，以经济法相关理论为依据，以国家经济安全为目标，分析了我国矿业安全法律规制问题，提出完善我国矿业安全法律制度的总体方案是：以产业安全为立法价值取向、以矿产资源的分类规制为突破口，确立《矿产资源法》的基本法地位，促进我国矿产资源法律体系系统化、科学化，同时维护我国矿业内部安全和矿业外部安全。

一、研究背景

（一）矿产资源的国际形势昭示着研究的必要性

矿产资源是重要的自然资源，是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础，矿产资源的重要意义不仅仅在于与人们的生活息息相关，它是国家经济发展的命脉，更是全球经济的产业基础。

1. 重要矿产资源被垄断

战略性矿产资源的垄断性严重，大国掌控着定价权。价格一直是影响全球矿产资源供应格局的重要因素。谁垄断某种矿产资源，



谁就拥有定价权,从而主导全球矿产资源市场的供需格局。目前,许多重要的矿产资源都被垄断,世界前八家跨国矿业公司拥有全球矿业资本市场 75% 的份额,控制着世界大部分铁矿和铝土矿资源。^① 例如铁矿石,经过几年的合并,全球铁矿石主要由三家公司拥有,即必和必拓公司、力拓矿业公司以及巴西淡水河谷公司(CVRD)。这三大公司控制着全世界 70% 以上的铁矿石供应。从 2003 年以来,全球铁矿石连续 6 年大幅上涨,2008 年 6 月 23 日,宝钢与力拓就 2008 年度 PB 粉矿、杨迪粉矿和 PB 块矿基准价格达成了一致。这三种矿价格将在 2007 年基础上分别上涨 79.88%、79.88% 和 96.5%,这一涨幅刷新了 2005 年 71.5% 的历史涨幅纪录。^② 这意味着,在铁矿石价格谈判中,垄断公司串通、合谋,操纵价格已是不可避免的事实。

2. 矿产资源争夺激烈

随着矿产资源重要性以及稀缺性的突显,世界各国都将矿产资源提高至战略高度,甚至不惜通过战争来争夺矿产资源。20 世纪,资本主义国家为争夺资源引发了两次世界大战,而后,全球爆发的多处局部战争,全部都与矿产资源有着直接或者间接的关系。2005 年和 2009 年俄罗斯和乌克兰两次天然气争端,导致欧洲“断气”。近年爆发的美国与阿富汗、美国与伊拉克、美国与利比亚的战争,以及美国与伊朗剑拔弩张的紧张局势,无一不与资源相关。

^① 赵洋、鞠美庭、沈镭:“我国矿产资源安全现状及对策”,载《资源与产业》2011 年第 6 期。

^② “澳大利亚铁矿石涨幅最高 96.5%”,载搜狐财经, <http://business.sohu.com/20080624/n257688507.shtml>, 2008 年 6 月 24 日。



除战争之外,我国近年经历的原材料限制出口案^①再一次显示世界各国争夺矿产资源的目 的更加明确,资源争夺方式将更加隐蔽。

可以说,矿产资源的供应及有效保障问题,不仅是一个经济问题,而且已经成为国家政治焦点问题。矿产资源越来越与国家安全联系到一起,矿产资源安全成为国家经济安全的重要组成部分。

(二) 矿产资源的国内形势彰显研究的紧迫性

1. 国内供需矛盾扩张

首先,对矿产资源存在刚性需求。刚性需求主要表现在以下三方面:①我国工业化的迅速发展加剧了资源消耗速度。我国经济增长和矿产能源需求之间存在高度正相关关系。我国“十五”、“十一五”规划 GDP 年均增长 7.5%~8%,但实际年均增速都超过 10%。这种增长是靠持续的巨额投资和大量的高耗能、高污染和资源性产品^②出口拉动的,必然要消耗大量的矿产资源。2009 年,我国首次成为煤炭净进口国且“一跃而为”世界第二大煤炭进口国。如果我国 GDP 再接近 10 年的速度和靠“两高一资”的方式增长下

① 2009 年 6 月 23 日,美国、欧盟正式在 WTO 框架内向中国提出贸易争端请求,称中国对铝土、焦炭、萤石、镁、锰、金属硅、碳化硅、黄磷和锌共九种原材料,采取出口配额、出口关税和其他价、量控制,违反了中国 2001 年加入 WTO 时的承诺,造成世界其他国家在钢材、铝材及其他化学制品的生产和出口中处于劣势地位。墨西哥于 8 月 21 日也以类似的理由,提出了贸易争端请求。2011 年 7 月 5 日,世界贸易组织(WTO)初步裁决,中国限制九种工业原材料出口违反了国际贸易规则,造成世界其他国家在钢材、铝材及其他化学制品的生产和出口中处于劣势地位。裁定中国限制九种原材料出口违规。2012 年 1 月 30 日,世界贸易组织上诉机构就美国、欧盟、墨西哥诉中国原材料出口限制争端案,发布终局裁决报告,裁定中国限制九种原材料出口违规。至此,我国原材料限制出口争端案以中国败诉而告终。

② 又称为“两高一资”产品。2005 年,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》明确提出:“控制高耗能、高污染和资源性产品出口……促进国内产业升级。”此后,在产业经济、商品贸易和环境保护等领域,开始将“高耗能、高污染和资源性”称为“两高一资”,将具有这三种特点的行业称为“两高一资”行业,生产过程中具有这三种特点的产品称为“两高一资”产品。



去,我国许多矿产资源可能在2050年前就会被采光,依赖国际市场上进口矿产品的压力会越来越大。②城市化的加速加剧了矿产资源短缺问题。随着剩余劳动力的转移,城市人口急剧增长,城镇化率快速上升,我国的城市化水平从2000年的36.22%上升到2009年的46.6%,年均增长率高达1.15%。①城市化的过快增长导致资源的大量消耗,加剧了矿产资源短缺问题。③我国人均每天能源消费量也在迅速增加,从1990年的270.4万吨标准煤增加到2008年的796.3万吨标准煤,接近3倍。随着物质生活的改善,人均每天资源消费量还会剧烈上升。可见,随着我国工业化、城市化的进一步推进,对许多矿产资源提出了刚性需求。

其次,劣势矿产资源“劣势愈劣”。所谓劣势矿产资源在本书是指既是我国短缺的矿产资源,又是经济发展的支柱性矿产资源,主要有石油等能源矿产以及铁、铜、铝等重要金属矿产。虽然这些矿产资源的生产量在不断增加,比如铁矿石的产量,2007年的产量是2000年产量的3.15倍,但与需求相比,产量的增加无异于杯水车薪,于是只有大量依赖进口。仍以铁矿石为例,2007年的进口量是2000年进口量的5.47倍。进口的价格也是连年飙升,2000年与2008年相比,其价格上涨了6倍以上,仅是2008年的进口价格,就在2007年的基础之上上涨了65%。②2007年,中国原油、铁矿石、铜冶炼原料、铝土矿的对外依存度分别达到46%、52%、61%和66%。铬、镍、钾等急缺矿产的对外依存度更高。③2009年,我国净进口原油1.99亿吨,对外依存度首次超过警戒线50%;进口

① 谷树忠、周洪、武红、张亮、王兴杰:“国土资源规制:基本理论与中国实践”,载《中国人口·资源环境》2011年第5期。

② 郭谦:《中国经济面临的矿产资源能源约束及对策——基于工业化中期的思考》,清华大学出版社2011年版,第192页。

③ 汪民:“中国重要矿种对外依存度呈下降趋势”,载腾讯网, <http://news.qq.com/a/20081022/002547.htm>, 2008年10月20日。



铁矿砂及其精矿 6.28 亿吨,同比增长 41.6%;煤炭净进口超过亿吨,同比增长 211.9%。^① 2010 年我国石油和铁矿石的对外依存度都超过了 50%。^②

最后,优势矿产资源“优转劣”。优势矿产资源是指我国储量大,基本是属于储量第一或者第二的矿产资源,能对全球施加影响、争取定价话语权的产品。主要有稀土、钨、锡、锑等资源,邓小平曾说“中东有石油,中国有稀土”。中国稀土占据着几个世界第一:储量第一;生产规模第一;出口量第一。^③然而,与这些“第一”形成强烈反差的是价格的一跌再跌。1990~2005 年,中国的稀土出口量增长了近 10 倍,稀土价格却反而下降了 40%。^④我国稀土行业陷入了“卖得越多,赚得越少”,甚至还出现“不卖不赔,越卖越亏”的尴尬局面。

2. 矿产资源法制建设严重滞后

矿产资源相关法律制度涉及宪法、民法通则、刑法、物权法、矿产资源法、煤炭法、安全生产法、环境保护法、循环经济促进法、固体废物污染环境防治法等法律,还有大量的行政法规、规章,其数量非常庞大,可以说,在数量上,我国矿产资源法律体系基本形成。其中,《矿产资源法》(1986 年制定,1996 年修订)对矿产资源的具体管理制度、开发利用制度及治理保护制度都作了规定,是我国矿产资源的基本法。由于 1996 年修改时对市场发展形势估计不足,随着经济的发展,《矿产资源法》的基本法处于“貌合神离”的尴尬地位。一方面,整个矿产资源法律体系的内部结构松散,系统性不足,缺乏时代长期诉求的主线贯穿。另一方面,整

① 成金华:“适时调整矿产资源战略政策”,载《光明日报》2010 年 7 月 14 日。

② 《2010 中国国土资源公报》(2010 年 10 月 19 日国土资源部发布)。

③ “世界稀土资源及分布”,载《四川稀土》2008 年第 2 期。

④ 郭谦:《中国经济面临的矿产资源能源约束及对策——基于工业化中期的思考》,清华大学出版社 2011 年版,第 45 页。



个矿产资源法律体系效力层级结构不合理，一些基本的、重要的法律制度没有规定或者没有明确规定，而是大量地出现在部门规范性文件当中，形成“头轻脚重”，规范性文件超重的局面。可以说，现行的矿产资源法律制度出现严重救济不彰！推进矿产资源法制建设刻不容缓！

二、研究的理论意义和实践价值

（一）研究的理论意义

现代市场经济是政府之手与市场之手共同作用的市场经济，政府与市场的关系是经济学、政治学以及法学等学科的重要研究课题，可以说全世界都在寻求市场与政府耦合的“满意解”。就矿产资源产业问题，国家对其进行干预的理论已十分发达，但干预的效率问题却又是难解之题。就我国现实而言，一方面，我们仍然面临着深化经济体制改革的重任，因为计划经济的惯性还在不同程度地干扰着我们对法治经济理念的追求，国家、国企常常因自觉与不自觉地垄断而干扰社会主义市场经济机制的正常运行，整个矿产资源产业处于低竞争态势；另一方面，工业化、城市化导致资源不足，国际上对矿产资源争夺的现实困境又十分迫切地需要国家层面的引导与管理。面对这一现实，经济学的规制原理只是从理论上说明了政府规制的必要性，民商法学则仅仅是从所有权的保护以及国内市场的配置这一私法层面探讨矿产资源市场的运转问题，而利用法律制度对矿业开发活动进行规制、在全球化市场背景下的市场配置、以及在法治理论下处理政府与产业间的关系问题研究却未能展开。

建立社会主义市场经济体制，这既是一个制度变迁的过程，也



是一个转轨的过程，“是一个规制的演进过程——从高度的规制到轻度规制的过程”^①。因此，政府规制理论对于分析我国政府体制改革及其效率，建立适应市场经济体制和全球化政府规制模式，都具有重要的意义。基于此，本书以规制理论为工具，以经济力学的理论为依据，以矿产资源产业安全为切入点，以政府法律规制为视角，以国家经济安全为目标，研究现状、探寻问题、剖析原因、对症下药。这是政府与市场在具体产业的博弈，对于解决政府与市场如何协调发展具有重要的理论意义。

（二）研究的实践价值

第一，明确了矿产资源法律规制的主线。矿产资源与其他物品相比，突出特点就是工业生产的不可或缺性，矿产资源本身的稀缺和分布的不均衡性。稀缺要求矿产资源的有效利用，分布的不均衡导致矿产资源的全球竞争。矿产资源的全球化竞争已成为基本事实，矿产资源已成为国家战略焦点。国与国之间的竞争就是制度竞争。而我国矿产资源法律制度数量众多、结构松散、系统性不足，产业安全岌岌可危。要改变现状，必须建立科学化的矿产资源法制体系。那么贯穿这个科学体系的主线是什么？产业安全！只有产业安全了，才能持续；只有安全了，才能竞争；只有安全了，才能发展。因此，对矿产资源规制法律制度的设计要立足于国际市场，思考如何规范和如何保证民族企业的竞争力，保证矿产资源产业的安全，从而确保国家经济安全。

^① [法] 让-雅克·拉丰、让·梯若尔：《政府采购与规制中的激励理论》，石磊、王永钦译，上海三联书店、上海人民出版社 2004 年版，第 5 页；转引自杨建文：《政府规制：21 世纪理论研究潮流》，学林出版社 2007 年版，第 28 页。



第二,丰富了矿产资源法制建设的视角。我国矿产资源法律制度的现状除了数量众多、结构松散、系统性不足外,还有法律层次低、法律执行力不强的特点,处于核心地位的《矿产资源法》目前正在修订中。那么如何改?是局部的“小改”?还是立足于长远目标的“大改”?本书建议采用立足于矿产资源的国际竞争、培养民族企业的国际竞争力、以产业安全为要义、以保障国家经济安全为目标的“大改”!本书不但从立法指导思想、法律制度的体系设计上献计献策,还结合我国战略性矿产资源从具体途径上进行了探索。因此,本书的研究可以在一定程度上为矿产资源法制建设提供新的视角。

三、相关研究动态

(一) 产业安全研究

所谓安全(security),《现代汉语词典》解释其为“没有危险,不受威胁”的状态。安全的属性具有二元性,包括主客观两个方面,客观方面是指特定的客观事实,而主观的方面则是指人们对这些客观事实的感受。美国政治学家沃尔弗斯(Arnold Wolfers)在《冲突与合作》中指出:“所谓安全,从客观意义上讲,是指所拥有的价值不存在现实的威胁,从主观意义上来说,是指不存在价值受到攻击的恐惧感。”^①这个说法被概括成广为接受的安全概念,即安全就是指客观上不存在威胁,主观上不存在恐惧。安全依主体而存在,其表现就是不安全的客观事实,离开了主体就无所谓安

^① 苏长和:“从国家安全到世界安全——现实主义及其后”,载《欧洲》1997年第1期。



全。感受“不安全”的主体既可以是个人、某个组织，也可以是社会上的某个利益集团（如某个阶级、阶层等），也可以是国家乃至整个社会。

1. 产业安全研究动态

国家安全分为政治安全、经济安全、文化安全、科技安全等，经济安全是国家安全的重要组成部分，是国家繁荣和发展的保障。而产业是研究国家竞争态势的基本单位，产业安全问题是一国国家经济安全的核心问题，保障国家经济安全，关键是保障产业安全。

（1）“外资”威胁观。关于产业安全问题的探讨最初可以追溯到重商主义的贸易理论，产业安全最早可见于亚当·斯密（Adam Smith）提出要对涉及国家安全的国防工业进行保护和扶持的思想。后来以亚历山大·汉密尔顿（Alexander Hamilton）和弗里德里希·李斯特（Freidrich Liszt）为代表的幼稚产业保护论，成为产业保护的理论依据。该理论认为新兴工业化国家在最初发展阶段必须向幼稚产业提供关税等形式的贸易保护，以确保其在国外强大的竞争下继续生存和发展。

我国的产业安全研究贯穿于外贸和外资政策制定的各个历史阶段，但是产业安全问题真正成为理论和政策研究的热点，是在外资大量进入的20世纪90年代以来，由外商直接投资产业比重和影响迅速提高所引起的。^①在我国90年代初期，部分学者认为产业安全这个概念并没有什么意义。他们认为，在目前经济全球化的情况下，只有全球产业而无民族产业，民族产业已经失去了具体的意义而只有抽象的价值。丁冬红（1996）提出，在当今经济全球化的情况下，以资本比例、产地、品牌划分产业的民族属性已经过时。这种否定民族产业的意见，实际上否定了产业安全的问题。当然，更

^① 李孟刚：“产业理论研究”，北京交通大学2006年博士学位论文。