

矿产资源有偿取得 法律问题研究

——以山西煤炭资源有偿使用为例

王继军 赵大为 王 彬 著



始于1897

商务印书馆
The Commercial Press

教育部人文社会科学研究项目

中国地质调查局资助课题

山西大学资源型经济转型发展协同创新中心项目——煤炭资源产业收益分配研究

矿产资源有偿取得 法律问题研究

——以山西煤炭资源有偿使用为例

王继军 赵大为 王 彬 著



创于1897

商务印书馆

The Commercial Press

2014年·北京

图书在版编目(CIP)数据

矿产资源有偿取得法律问题研究:以山西煤炭资源有偿使用为例/王继军,赵大为,王彬著.—北京:商务印书馆,2014

ISBN 978-7-100-10703-7

I.①矿… II.①王…②赵…③王… III.①矿产资源—研究—中国 IV.①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 207049 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

矿产资源有偿取得法律问题研究

——以山西煤炭资源有偿使用为例

王继军 赵大为 王彬 著

商务印书馆出版

(北京王府井大街 36 号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-10703-7

2014 年 10 月第 1 版 开本 880×1230 1/32

2014 年 10 月北京第 1 次印刷 印张 11 $\frac{3}{4}$

定价:36.00 元

序言

1993年我国《宪法》确立了“国家实行社会主义市场经济”的国家大法，各项事业都在沿着社会主义市场化改革的方向前进。但是对于矿产资源管理、矿业市场发展和矿业法律改革而言，这一改革进程显得特别沉重。我国《宪法》明确规定“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；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外”。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”。这就对矿产资源领域的管理提出了明确的要求，核心就是：如何在政府（全民代表）的宏观调控下实施矿产资源（全民所有）的市场配置。

长期以来，人们把市场经济看作资本主义特有的经济形式，强调市场经济只能与私有财产制度相联系，认为市场经济与社会主义是根本对立的，从而否定了市场经济在社会主义制度下存在与发展的可能性。本书作者王继军教授及其研究团队直面这一重大理论问题，对其



进行了深入的研究，特别是对矿产资源有偿取得制度（以山西煤炭资源有偿使用为例）进行了大胆的探索，提出了以中国国情为基础的推进矿产资源管理领域深化改革的重大命题。本专著正是这一研究成果的结晶。

纵观全球，凡是矿业大国都有一整套的管理理念和制度设计。中国有自己的国情。党的十八大指出“坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。这一发展大势，决定了中国经济在今后的10—20年间将继续快速发展，对矿产资源的需求将是长期的、刚性的，矿产资源短缺的基本状况并没有改变。为此，如何确保矿产资源的有效供给和合理利用，如何攻克“计划经济向市场经济体制过渡”的难关，对我国社会主义现代化建设至关重要。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“全面深化改革要进一步解放思想，解放和发展生产力，发挥市场在资源配置中的决定性作用”。矿产资源有偿取得制度是落实《宪法》规定的矿产资源归国家所有基本原则的基础性制度，我国矿业市场化改革的关键步骤就是矿产资源有偿取得制度的建立和实施。但目前这一制度在我国执行得并不到位，其突出表现为国家的矿产资源所有者身份没有充分体现、矿产资源所有者收益损失巨大、矿政管理制度不健全、矿产资源税费制度不合理等问题。

中国的实践催生符合中国特点的理论研究。王继军教授的专著《矿产资源有偿取得法律问题研究》对我国矿产资源有偿取得制度的过去

和未来、理论和现实、问题 and 对策进行了深入分析，具有重要的理论和实践价值。通览全书，以下特点值得关注：

第一，抓住矿产资源领域的核心问题——所有权人权益。习近平同志在对《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》所做的进一步说明中指出：自然资源领域存在问题的原因是“全民所有自然资源资产的所有权人不到位，所有权人权益不落实”。解决问题“总的思路是按照所有者和管理者分开和一件事由一个部门管理的原则，落实全民所有自然资源资产所有权，建立统一行使全民所有自然资源资产所有权人职责的体制”。王继军教授在其专著中的观点与习近平同志的这一论断高度一致，且该观点早在 2012 年王继军教授公开发表的论文中已有所体现，这充分体现了该专著的创新性和前瞻性。

第二，立足省情开展典型案例分析——山西省煤炭资源有偿使用。该专著虽然研究的是理论问题，但是具有科学解析、详实分析的实践基础。作者以山西煤炭资源有偿使用为切入点，以实际案例为对象，研究矿产资源有偿取得制度，见微知著，有理有据。山西是我国的矿产资源大省，该省 2006 年煤炭资源有偿使用和 2009 年煤矿企业兼并重组改革是我国矿业发展史上的大事，也是资源管理领域以及全社会关注的焦点，值得认真研究和总结。王继军教授不但深入参与了这两次矿业改革，还将此上升到理论高度，系统分析改革的条件、途径、得失和预后，总结改革对我国矿产资源有偿取得制度的影响。法制改革是指一个国家或社会在其社会的本质属性与基本的社会制度结构保持相对稳定、其现行法律制度的基本属性也没有根本性变化的前提下，整体意义上的法律制度在法律的时代精神、法律的运作体制与框架、



具体的法律制度等方面的自我创造、自我更新、自我完善和自我发展，做到这一点更是难能可贵。

第三，从法学视角研究问题——通过矿产资源有偿取得的突破推进法制改革。以往对于矿产资源有偿取得问题更多的是从经济学和行政管理角度进行研究的，从法学视角研究该问题并不多见。王教授能以其扎实的经济法学和民商法学知识研究该问题，借鉴国际国内的理论与实践，从权利、义务、责任的角度将矿业市场主体、市场行为系统地联系起来，这无疑是解决矿业市场化改革难题的又一有益探索。

第四，以法制精神指向终极目标——《矿产资源法》修改。该专著的研究思路来源于实践，又回归到实践，即将理论研究的成果最终落脚到《矿产资源法》的修改建议上，这样的研究思路是值得提倡的，有利于理论成果向实践运用的及时转化。该专著的具体建议始终围绕矿产资源国家所有和矿产资源市场化改革两大主题展开，经过了深思熟虑，所提建议具有鲜明的时代性和创新性，映射出王继军教授实事求是、崇尚真理的科学态度。

文如其人，王继军教授思维敏锐、探骊得珠，善于从宏观上把握原则问题，研究内容不陷宽泛空洞；善于从实证案例的微观分析展开，用详实的数据说话；善于以独特的法学视角研究《矿产资源法》，并提出可期待、可操作的修改建议。王继军教授带领其研究团队，从法学角度潜心研究矿产资源问题多年，令人钦佩和赞赏，谨在此向业内外专家推荐本书。

矿业问题纷繁复杂，法制探索任重道远。相信本专著的出版一定

会产生积极的社会影响。期望王继军教授在该成果的基础上继续展开深入研究，为我国的矿业市场化建设、矿业改革大计再尽力量。期待更丰富多彩、更符合时代特色的研究成果问世。是为序。

国务院参事，国土资源部原总工程师：张洪涛

2014年8月27日

目 录

序言	1
第一章 我国矿产资源取得方式的变迁	1
第一节 矿产资源无偿取得时期	2
一、我国古代的矿产资源取得制度	3
二、中华民国时期的矿产资源取得制度	42
三、《矿产资源法》颁布之前的矿产资源取得制度	50
四、小结	57
第二节 矿产资源有偿取得时期	61
一、矿产资源无偿取得的矿业制度与改革开放	61
二、矿产资源有偿取得时期主要法律制度解析	67
三、矿产资源有偿取得时期的国家收益权问题	108
四、小结	110
第二章 我国矿产资源有偿取得（使用）的实践	
——以山西煤炭资源为例	115



第一节 山西省煤炭资源有偿使用与整合、煤矿企业	
兼并重组的必要性	116
一、山西省煤炭资源有偿使用的必要性	116
二、山西省煤炭资源整合与煤矿企业兼并重组的必要性	117
第二节 山西省煤炭资源有偿使用与整合、煤矿企业	
兼并重组概况	119
一、煤炭资源整合和有偿使用改革	120
二、煤炭资源整合与煤矿企业兼并重组	125
三、煤炭资源整合与煤矿企业兼并重组的区别和联系	128
四、煤炭资源整合与煤矿企业兼并重组的成效	130
第三节 山西省推行煤炭资源有偿使用与整合、煤矿企业	
兼并重组存在的问题	131
一、煤炭资源有偿使用中的问题	131
二、社会反响问题	133
三、煤炭资源整合与煤矿企业兼并重组中存在的问题	137
第三章 矿产资源有偿取得法律制度中存在的问题	153
第一节 收益与分配层面的问题	153
一、以资源税费替代矿产资源有偿取得收益的问题	153
二、矿产资源有偿取得收益的缺失与国民分配不公的问题	156
第二节 法律制度层面的问题	158
一、与《宪法》相悖的问题	158
二、相关法律概念不清的问题	162
三、与市场经济体制脱节的问题	167

第四章 对我国矿产资源有偿取得法律制度存在问题的分析·····	173
第一节 对国家、政府身份认识和矿产资源特征认识存在偏差 ····	173
一、没有区分国家的矿产资源所有者身份和政府的 矿产资源管理者身份 ······	173
二、对矿产资源在自然资源中的特殊性认识不足 ······	175
三、忽视了国家作为矿产资源所有者的国民收入 初次分配权 ······	176
第二节 现行矿产资源有偿取得制度脱离了我国的现实国情 ·····	178
一、缺乏对中国特色社会主义理论的正确理解,盲目照搬 外国的做法 ······	178
二、对矿产资源的价值和价格认识不足 ······	180
第三节 矿产资源有偿取得制度构建的失当 ······	183
一、忽视了矿产资源收益权是所有权的权能之一 ······	183
二、没有体现国家在国民经济中的矿产资源民事主体身份 ·····	185
三、将采矿权这种行政许可权叠加成民事物权 ······	188
四、矿产资源有偿取得后的物权属性不清 ······	190
第五章 国外矿产资源有偿取得制度及其对我国的启示·····	193
第一节 世界矿业立法的三次革命 ······	194
一、第一次矿业立法革命 ······	195
二、第二次矿业立法革命 ······	202
三、第三次矿业立法革命 ······	245
四、三次矿业立法革命对矿产资源有偿取得制度的启示 ·····	260



第二节 美国的矿产资源有偿取得制度	264
一、美国矿产资源有偿取得制度的沿革	265
二、美国矿产资源有偿取得及主要税费法律制度	269
第三节 澳大利亚的矿产资源有偿取得制度	274
一、澳大利亚的矿业权管理制度	274
二、澳大利亚的矿产资源有偿取得制度	283
三、澳大利亚矿业税费制度	287
四、澳大利亚矿业权二级市场的特点	290
第四节 国外矿产资源有偿取得制度对我国的启示	292
一、我国应当借鉴的制度	293
二、借鉴时需要注意的问题	305
第六章 改革我国矿产资源有偿取得法律制度的理论设想	311
第一节 改革现行矿产资源法律制度，实现资源管理向 资产管理的转变	311
一、资源变资产是市场经济的客观要求	311
二、资源变资产与马克思的劳动价值论	313
三、完善并有效执行矿产资源有偿取得法律制度	315
第二节 改革矿产资源一级市场法律制度，实现 国家所有权收益	318
一、国家可以有偿出让矿（藏）产资源所有权	318
二、国家通过一级市场出让矿产资源是实现 收益权的主要方式	322
三、国家要区分公益性和商业性矿产资源	325

第三节 改革矿产资源二级市场法律制度, 实现资源优化配置	326
一、我国矿产资源二级市场形同虚设	326
二、通过资产变资本构建矿产资源二级市场	328
第四节 政府对矿产资源市场的责任及监管	329
一、政府对矿产资源一级市场的责任和监管	330
二、政府对矿产资源二级市场的责任和监管	331
三、政府对矿产资源采矿权流转的监管	333
第七章 围绕矿产资源有偿取得制度的《矿产资源法》修改建议	335
第一节 《矿产资源法》修改的核心问题	335
一、矿业发展的市场化改革问题	336
二、矿产资源的物权属性问题	338
三、矿产资源收益收取制度问题	342
四、矿业市场主体地位平等问题	343
五、矿业行政主管部门职能由“组织管理”向“监督管理” 的转变问题	345
第二节 围绕矿产资源有偿取得制度修改《矿产资源法》的 具体建议	346
一、关于《矿产资源法》名称和宗旨的修改建议	346
二、关于矿藏资源物权属性的修改建议	347
三、关于国家矿藏资源所有者收益权的修改建议	350
四、关于矿业发展市场化改革的修改建议	352
五、关于矿业市场主体地位的修改建议	356
六、关于矿业行政主管部门职能转变的修改建议	357
参考文献	359

第一章

我国矿产资源取得方式的变迁

矿产资源是自然资源的重要组成部分，是人类经济社会发展不可或缺的基础性原材料，矿产资源的重要性是随着工业革命之后世界进入工业化时代而逐渐显现的，但是矿产资源最初并不是用于工业，而是以器皿的形式存在的，这要追溯到我国先秦时代。

中国是世界上最早开发利用矿产资源的国家之一。^①早在我国先秦时期就有关于矿产资源利用的历史，这些历史资料散见于经典著作《史记》《周礼》《管子》《韩非子》等之中。随着矿产资源的用途被逐步开发，人们也越来越意识到矿产资源对于人们生活的重要作用，于是人们开始有意识地开发各种矿产资源，以及每一种矿产资源的不同用途，从而形成矿产资源的有用性与人们有意识开发矿产资源的良性循环。在这个过程中，矿产资源的开发利用逐步加入了国家的因素，国家开始注意到矿产资源对于一国经济、军事发展的极端重要性，特

① 中华人民共和国国务院办公厅：《中国的矿产资源政策》，2003年12月。



别是在军事领域，一项矿产资源的开发、利用、革新往往可以左右一场战争的最终胜利，可以决定一个国家的兴亡，甚至可以改变历史。各个国家逐渐开始以法令的形式确定矿产资源的国家所有和国家管理性质，这是“普天之下莫非王土”的皇权思想在矿产资源领域的集中体现，这一制度也是我国矿产资源有偿或无偿取得制度发展的开端。当然我国对矿产资源的管理范围随着发掘矿产资源种类的增多而不断扩大，起初只是对盐和铁实行官营，后来逐步扩大到铜、银、金、锡、铅、汞、矾等。

我国的矿产资源取得方式在不同历史时期呈现出不同的发展特征和轨迹，总体上分为无偿取得时期和有偿取得时期。矿产资源有偿或无偿取得是指，矿产资源的开发主体在开发矿产资源时，是否向矿产资源的所有者支付对价款。无偿取得时期包括我国古代、民国时期和从新中国成立一直到 1986 年《矿产资源法》颁布之前，有偿取得时期则从 1986 年《矿产资源法》颁布至今。当然在无偿取得时期也会短暂地出现有偿取得的例外，但从整体上来看，大致可以将我国矿产资源取得方式的历史分为无偿取得和有偿取得两个阶段。

第一节 矿产资源无偿取得时期

我国的矿产资源无偿取得时期大致分为三个阶段：第一阶段是古代，第二阶段是民国时期，第三阶段是新中国成立到 1986 年《矿产资源法》颁布之前。以上三个阶段的划分依据主要是各时期关于矿产资源取得方式及利益分配方式的制度和法律文件。

一、我国古代的矿产资源取得制度

我国古代（这里指先秦至清末）的矿产资源取得制度围绕的主线是官和民在矿产资源领域的利益分配关系，即是官办还是民办，具体而言就是国家在矿产资源开采经营上的垄断程度。不同时期国家对矿产资源的垄断程度不同，垄断方式也有所区别，一般而言随着矿产资源的开发程度越来越高，民营化程度会越来越强，但这并不意味着国家对矿产资源的控制就越来越弱，只是垄断的方式发生了变化。

我国古代的矿产资源制度还可以进一步划分为三个阶段，即先秦至魏晋南北朝时期、隋唐至明朝时期、清朝时期。

（一）先秦至魏晋南北朝时期的矿产资源取得制度

先秦至魏晋南北朝时期的矿产资源制度可以概括为“官山海”政策。

“官山海”政策是由春秋战国时期齐国的宰相管仲创立的，管仲的这一思想主要是来源于《管子·海王》。“官山海”政策也可称之为“管山海”政策，“官”主要是指官营和官办，“山海”则泛指“山林川泽之利”^①，即陆地上的矿产资源和大海河流里的矿产资源，但是在管仲创立“官山海”政策时，由于当时对于矿产资源的开发利用程度有限，“山海”仅指大海河流里的食盐和山林中的铁矿两种资源。那么“官山海”政策在当时就是指“盐铁官营”。

管仲是我国春秋时期著名的政治家，他的才智在政治、经济、军事方面的发挥主要集中于齐桓公时期，其中“官山海”政策就是其重要的经济思想之一。在管仲接管齐国政治经济大权之前，齐国

^① 刘玉峰：《管仲“官山海”政策简评》，《学习时报》2008年8月11日，第9版。



采取的是盐铁私营的制度，盐铁业由民间私人生产经营，国家只是从中收取少量的税收，因此在这种制度的作用下，经营盐铁所赚取的利益主要被私人获得。在当时，经营盐铁所获得的利益并不像现在这么小，而是呈现出销量大、利润高两个特点。渐渐地，国家开始意识到经营盐铁中蕴藏的巨大利益，国家开始制定各种法令，将盐铁经营权收归国有。

“官山海”政策针对盐和铁两种不同的矿产资源又分为“官山”政策和“官海”政策。“官海”政策之下，国家将食盐的生产经营权收归国有，具体做法是国家只允许私人生产食盐，私人生产出来的食盐，一部分要以税收的名义无偿上缴给国家，另一部分以国家制定的较低价格卖给国家，这样生产出来的所有食盐就都被国家控制起来了。接下来就是国家对食盐的分配销售，这个过程中分配和销售是同步进行的，由于当时齐国百姓已登记造册，国家就可以依据人头分配食盐。《管子·海王》对这一政策有具体描述：“终月，大男食盐五升少半，大女食盐三升少半，吾子食盐二升少半。”即每月成年男人分配食盐五又三分之一升，成年女人分配食盐三又三分之一升，小孩分配食盐二又三分之一升。这里国家虽然是有计划地分配食盐，但分配的过程也是销售的过程，即百姓需要支付一定的对价才可以得到食盐，而国家销售食盐的价格要高出国家收购盐民食盐时的价格，从中实现国家垄断经营盐业的垄断利润，增加国家财政收入。“官山”政策与“官海”政策相似，也是开矿冶铁的权利归私人所有，但铁原料和铁制品的销售环节由国家控制，但是区别在于官府收取冶铁赋税时分为两次：一次是针对铁原料，一次