

Study on the
Legal System of
Mining Land Acquisition

采矿用地取得 法律制度研究

黄胜开 ◎ 著

中国社会科学出版社

Study on the
Legal System of
Mining Land Acquisition

采矿用地取得 法律制度研究

黄胜开 © 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

采矿用地取得法律制度研究 / 黄胜开著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 11

ISBN 978-7-5203-1469-5

I. ①采… II. ①黄… III. ①矿山开采-工业用地-法律-研究-中国 IV. ①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 279263 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 王 龙
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.75
插 页 2
字 数 262 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010-84083683
版权所有 侵权必究

序 言

任何矿产资源的利用都离不开土地。我国长期实行的在矿业权只由国家行使、土地使用权禁止流转的制度基础上推动的资源市场配置模式改革，虽然使土地权与矿业权分别成为两种独立物权，但由于两种权利在设置、取得模式以及取得程序等方面的缺陷，特别是土地有偿使用制度的完善，使矿业权陷入越来越尴尬的境地：要么采矿权的行使可能侵害相关土地的权利，要么因不能有效获得采矿用地而使通过市场高价拍得的采矿权在其有效期限内归于无形。总之，目前“地、矿权利”冲突，已成为矿业用地领域矛盾的焦点。

矿业用地取得制度涉及复杂的物权理论。如采矿用地的法律性质，采矿权面对土地权利冲突是否具有优先行使权，矿业权出让人有无保障矿业权人依法行使矿业权的法定义务等，无论是理论研究或者现行立法，都没有解决这些问题的合理方案。对于域外经验借鉴，虽然大陆法系和英美法系的不同立法模式都产生了良好的实践效果。但其法律制度都建立在土地私有制基础之上，与我国法治基础存在明显差异，如何将外国制度经验与我国土地公有制基础的土地物权法体系融合，也是一项重大理论课题。

在研究方法上，本书以法学物权理论以及制度经济学相关理论为分析工具，遵循“概念厘定→制度反思→理论探究→经验借鉴→制度重塑”的研究思路，以规范分析为主导研究方法，对我国以及西方国家采矿用地制度进行梳理、比较与分析，目的在于试探着对我国采矿用地取得的法权模式进行重构。值得充分肯定的是，本书作者深入我国首个采矿用地试点——广西平果铝土矿区，分析了我国当前采矿用地试点实际运作中的问题，并提炼出具有普遍推广意义的制度方案。

在研究视角上,本书试图从公私法相融合的视角探讨采矿用地取得的新模式,从而抛弃了传统的单纯公法视角的理论研究路线,以产权确认与保护的新视角来考虑问题,提出了建构采矿用地法定地役权的新模式。采矿用地法定地役权兼具公权与私权的双重法律属性,不仅能够有效促成公益用地目标的达成,而且具有“简化用地程序、节约交易成本”的制度优势,从而扩展了我国采矿用地制度的新模式。

在研究内容上,本书作者认为,在市场经济模式下,我国应将传统的行政配置采矿用地模式转换为政府宏观调控下的市场配置土地模式,即根据市场竞争关系由当事人协商确定具体的采矿用地模式,可以采用协议出让、转让、地役权、租赁、股份合作等方式。市场机制配置矿业土地资源,一方面有利于资源配置效率的提高;另一方面通过市场主体间的充分协商,维护了土地权利人的利益,有助于社会利益关系的平衡。但是,基于采矿用地特殊的自然属性和社会属性,我们在赋予市场机制配置采矿用地基础地位的同时,还应该赋予采矿用地的优先法律地位。针对采矿用地的合理需求,在无法通过市场进行用地供应时,可以以国家强制力为保障强制取得采矿用地。换言之,须通过行政权力对土地物权人的物权行使进行干预或限制,其干预的强度根据矿业用地范围、利用方式、利用强度而有所区别。对于长期整体性用地,且用地后难以恢复原土地用途的,应采用征收的方式;对于短期性用地,且可以恢复原用途的,宜采用临时性用地解决;对于部分用地,且对原土地权利人权利影响较小的,可以采用法定地役权的模式。采矿用地即使必须采用强制用地方式,也应首先采用设权式模式,次选权属转移模式,以此降低供地成本,提高用地效率。强制性用地方式由政府进行主导,用地双方地位并不平等,容易导致原土地权利人受损,因此,强制性用地方式应充分保障土地私权,引入私法调整机制,前置用地协商程序,规范用地程序,提供公正补偿。通过国家强制方式取得采矿用地,目标在于弥补土地市场失灵情形下能够保障矿业权有效行使,实现社会利益的协调与平衡。无论是土地征收或者法定地役权,都应该给予原土地权利人公正的补偿。由于通过国家行政权力干预土地资源配置过程容易导致价格机制失灵,市场配置机制扭曲,降低土地资源配置的效率,因此,行政干预应在穷尽市场机制之后才能实施。

青年学者黄胜开副教授是我指导的研究生，在其博士论文选题时，我鼓励他确定这一既有现实意义和理论研究价值，也有一定挑战性的问题作为博士论文选题。经过三年的资料收集、调查研究以及艰辛写作，终于完成了博士论文，并顺利通过论文答辩。以博士论文为基础进一步修改完善，最终成书出版，也算是对这一人生阶段研究经历的记载。当然，我国矿业用地制度改革是个系统工程，所涉及的现实问题，远非单纯的采矿用地取得制度能够解决。因此，对这一问题的研究范围还有待拓展，资料的收集分析有待进一步充实，实证考察研究还需要增加更多的样本，提出的一些观点还有待社会实践验证。总之，殷切期望黄胜开博士能够在该学术领域精耕细作。

刘 俊

2017年7月 重庆

内容摘要

矿产资源赋存于地表或者地下，采矿活动离不开对土地的占有和使用，采矿权必然与土地物权发生联系。目前我国采矿用地主要来源于农村集体土地，然而，由于我国现行制度中采矿权与集体土地物权在权利设置、取得模式以及取得程序等方面存在缺陷，导致采矿权行使与集体土地物权发生冲突，采矿权陷入尴尬的困境，即：或者采矿权的行使必然侵害土地上原有的权利，或者因不能有效获得采矿用地而使采矿权陷入尴尬，以至于矿产资源因无法开采而成为无法取用的“呆矿”。随着国民经济的快速发展，我国采矿用地数量不断增加，使得矿产开发利用中的地矿权利冲突变得愈加激化，矿业开发领域的采矿权与土地权利的协调发展已经成为我们时代无法回避的重大社会课题。本书主要以法学物权理论以及制度经济学理论为分析工具，遵循“概念厘定—制度反思—理论探究—经验借鉴—制度重塑”的研究思路，对我国采矿用地取得的法权模式、具体制度以及相关配套制度展开系统研究。

第一章：采矿用地取得制度基本概述

本章主要对我国采矿用地取得制度的基本概念和法律关系进行阐述与辨析，即通过对采矿用地概念、特征、类型，采矿用地使用权内涵、法律属性、法律特征的理论研究，以及对我国集体土地上矿产资源开采所涉及的采矿权与土地物权之间关系的梳理，为本书的展开提供逻辑的起点，以及框定本书发生作用所特有的场域和逻辑边界。

第二章：采矿用地取得制度改革的必要性

本章主要对我国采矿用地取得制度的生成进路，现有用地制度的特征及其所面临的逻辑与实践困境进行详细阐述，意图论证我国市场经济体制下采矿用地取得制度亟待改革的必要性。由于采矿权客体与土地权

客体上下相邻或者相互包容,矿业开采不可避免要对地表土地进行占有和利用,这样,当矿业权与土地产权分属不同社会主体时,必然发生采矿权与土地物权的潜在冲突。同时,基于采矿用地的先定性和不可替代性的自然属性,市场机制在采矿用地领域往往失灵,国家必须通过行政权力对采矿用地市场进行干预。在计划经济时代,包括土地在内的所有社会资源统一由国家行政权力配置,且由于当时农村集体土地不具有财产属性,在此社会背景下,国家通过征收方式取得采矿用地无疑具有合理性。另外,计划经济体制下采矿权基本为国有企业所垄断,国有矿业企业本身就代表国家利益,矿业企业通过征收方式直接取得集体土地使用权也具有法律上的正当性。但是,随着我国转型为市场经济体制,我国资源配置方式发生了重大改变,即由计划配置逐步转向市场配置。同时,随着我国采矿权市场化改革的深化,大量私有资本介入矿业开发,采矿用地公益属性逐步淡化和消弭,采矿用地征收不再具有法律上的正当性。还有,随着我国农村土地产权制度改革深化,农村土地财产属性逐步凸显,农民土地权利意识逐步加强,开始“为权利而斗争”,在此背景下继续通过征收模式取得采矿用地,必然会遭受农民集体的阻滞与抗争,引发大量的社会矛盾。另外,由于我国现行物权制度中采矿权与土地物权在权利设置、取得方式、取得程序等方面存在制度缺陷,不仅矿业企业用地困难,采矿权难以得到实现,而且也严重损害了农民集体的土地权益,导致土地隐形市场泛滥,土地管制秩序受到严重破坏。因此,目前行政化采矿用地制度模式亟待变革。

第三章:域外采矿用地取得制度的考察与启示

本章主要对域外采矿用地取得制度进行比较分析,意图为我国采矿用地制度改革提供可资借鉴的样本经验。通过比较分析国际上代表性国家和地区的采矿用地取得制度可以发现,对于采矿权与土地物权关系的处理,基于各国社会发展阶段的不同,其对土地是否用于采矿用地的价值考量也不一样。发展中国家一般比较重视土地的经济价值,倾向于将土地用于矿业用途,因而通常在实体法上直接赋予采矿用地优先地位,采矿权优先于土地上其他权利;而发达国家一般重视土地的综合价值,因此,在处理采矿权与土地权利关系时,注重土地经济价值与其他价值的协调与平衡,一般通过平等协商机制解决土地利用的权利冲突。在采

矿用地程序处理上,由于各国产权管理体制不一样,各国程序处理也不太一样,但是,各国普遍注重采矿权取得与土地权利取得程序的协调一致。在采矿用地取得机制与途径上,大多国家普遍注重采矿用地取得市场机制的基础作用,重视通过民事协商方式取得采矿用地。体现在法律上,就是重视通过民法手段解决矿地冲突问题,赋予采矿用地购买、租赁和地役权的法律地位,并对其提供民事私法上的救济机制。当然,鉴于采矿用地市场并非完全竞争市场,资源配置效率无法达到最优,域外国家也注重采矿用地国家强制干预,即当市场机制无法有效供应采矿用地时,一般都会创设强制性的法权工具,从而为采矿用地取得提供有效的制度保障。

第四章:我国采矿用地取得模式改革的试点探索

我国采矿用地制度亟待变革,除了现有的制度具有内在无法克服的自身逻辑矛盾外,还具有现实的采矿用地制度发展趋势相佐证和实践检验。在我国由计划经济向市场经济转型过程中,我国农村土地使用制度发生了深刻的变化。在农地非农化市场发展历程中,由国家统一征收集体土地,控制土地出让一级市场,到目前逐步放开农村建设用地市场,允许经营性建设用地在符合国家土地用途管制的前提下进入建设用地市场,在政策层面获得了土地自由流转的权利。在此社会发展背景下,从2005年开始,我国开始在全国范围内对采矿用地改革开展试点,并取得了巨大成功,产生了良好的经济和社会效益。采矿用地改革试点最主要的成果是创新了我国采矿用地供给模式,即由传统的土地征收转为直接利用集体土地的临时用地,这种用地模式不转变土地的权属格局,不用办理农地转用和土地征收手续,确保了矿业开发完毕后土地迅速恢复农业用途,从而保障了我国耕地保护目标的实现。就采矿用地取得方式而言,采矿临时用地兼具强制性用地与意定性用地特征,其强制性体现在采矿用地取得体现国家单方意志性,不以土地权人意志为转移;其意定性在于土地补偿要求与土地权人达成一致,从而保障了土地权人合法的利益。采矿用地改革试点的成功对于我国今后类似采矿用地取得提供了良好的示范作用。

第五章:市场经济体制下我国采矿用地取得制度改革的思路与依据
本部分主要对我国集体土地上采矿用地取得的宏观制度进行设计,

探讨采矿用地取得制度的基本理念、价值目标、基本原则与实现路径等问题。随着我国国民经济快速发展,我国社会已经进入到“工业反哺农业,城市反哺农村”的社会发展阶段。在此社会经济条件下,原有采矿用地所秉持的“抑私扬公”理念必须得到修正,应逐步转变为公共利益与私人利益协调发展,在一定情况下“抑公扬私”的新理念。在采矿用地取得制度价值取向上,应秉持“效率与公平协调发展,更加注重社会公平”的价值取向,统筹协调好土地资源所负载的矿业保障、农民利益、生态环境以及粮食安全等价值目标的实现。在采矿用地取得制度基本原则上一方面要坚持采矿用地优先保障原则,另一方面也要注重矿业开发与土地利用相互协调的原则。在采矿用地取得实现路径上,必须变革现有的以征收用地为主导的用地模式,转变为在尊重矿产资源土地权属原有格局前提下,赋予农民集体采矿用地处置权的用地模式,即通过平等协商用地机制为主导,在协商无效情况下,再启动政府强制用地模式。政府强制用地程序中,要淡化行政权力强制性,更多地采用民事协商的私法机制,从而最终建构起以市场方式为主导,强制方式为保障、创新方式为补充的刚柔相济、公私兼顾,公法与私法相融合回应型的集体采矿用地新制度。

我国采矿用地取得制度实行公私法相兼容用地模式,不仅具有试点改革经验的支撑,而且在理论层面上也具有正当性与合理性。从经济学维度而言,根据经济学交易成本理论,在完全竞争条件下,市场具有更高的资源配置效率。在此条件下,政府通过权力对资源配置进行干预与经济效益无关。而在市场交易成本较高情况下,市场无法通过自身矫正其内在缺陷,从而导致市场失灵时,政府干预因而具有合理性。但是,政府配置资源也存在干预成本,政府干预只有在干预成本小于市场成本时,才具有正当性和有效性。在采矿用地取得领域,市场取得和土地征收都是资源配置方式,我们要比较市场成本和行政成本的大小,从而决定采矿用地的供应途径,即使是选择行政手段配置用地,也应选择行政干预成本较小的模式。一般而言,法定地役权相较于行政征收而言,其取得成本相对较低,因此应该优先得到适用。而根据经济学外部性理论,由于矿业经济为国民经济发展提供物质和能量,矿业开采因而具有正外部效应。对于正外部性问题的解决,一般不能采用纯粹的私法手

段,国家只能通过公法方式进行干预。而在采矿用地取得领域,公法方式一般指的是通过行政法手段,其中法定地役权和土地征收是基本手段。

从法学维度而言,现有采矿用地模式亟待改革的法理基础在于公私法相兼容理论。从私法公法化角度看,基于土地资源的有限性和承载众多的社会功能,因此土地财产负有社会义务。土地不仅具有实现私人财产价值最大化的功能,而且要承担社会利益分配与协调、增进社会福祉的社会功能。因此,基于矿业权与土地权利协调的需要,国家必须通过立法对土地产权进行一定限制,对土地权人的契约自由进行一定干预。而从公法私法化角度看,尽管国家基于协调物权利用关系的社会公共利益出发,对土地财产进行征收具有一定的正当性。但是,由于行政手段的刚性容易导致土地利用效率的降低,从而损害原土地权利人利益。因此,采矿用地取得制度的改革方向就是要弱化现有的行政化取得模式,采矿用地取得要由行政取得主导转变成市场机制为主导,行政强制为补充的模式。

第六章:集体土地上采矿用地取得具体制度

本部分主要对我国集体土地上采矿用地取得具体制度进行设计,提出要对我国采矿用地进行类型化分析,不同的采矿用地适用不同供地途径。在市场经济条件下,采矿用地首先要在国家宏观调控下采用市场机制解决,具体用地模式应根据市场竞争关系由当事人协商确定,可以采用租赁、地役权、股份合作等模式。但是,由于采矿用地具有先定性和不可替代性,完全通过市场机制会导致市场效率降低,甚至市场机制完全失灵,因此,在无法通过市场方式进行供地时,必须以国家强制力为保障,对私人土地权利进行限制与干预,其干预的强度应根据采矿用地范围、利用方式、利用强度而有所区别。对于长期性、规模化采矿用地,或者采矿用地后难以恢复土地原用途的,应采用土地征收的方式,采矿用地使用权直接取代原土地物权;对于短期性用地且可以恢复土地原用途的,或者局部性用地且对土地权人影响较小的,可以采用法定地役权的模式。但是,无论土地征收还是法定地役权模式,共同点都是国家基于土地利用的效率原则而对私人土地财产权的干预,属于政府对财产权利再分配领域的介入,因此,必须强化行政干预的正当性认定、规

范行政干预程序以及提供公正合理的补偿，从而在确保社会基本公平的基础上，实现采矿用地效率优化的价值目标。

第七章：集体土地上采矿用地取得相关配套制度

本部分主要对我国集体土地上采矿用地取得相关配套制度进行设计。提出采矿用地取得制度改革有赖于相关配套制度的完善，尤其是建立城乡统一的采矿用地市场必须要以国家土地宏观调控为前提，必须严格遵循土地用途管制制度。采矿用地用途管制不仅要求采矿用地要符合矿业用地规划，同时也要遵循矿业用地计划，从而避免采矿用地市场失灵情况下产生政府管制失灵。在采矿用地利益分配制度完善上，笔者认为，在新的用地模式下，土地收益分配应该采取“初次分配根据产权，再次分配根据税收”的分享模式。

关键词：集体土地 采矿用地 土地征收 法定地役权 用途管制

目 录

导论	(1)
一 研究背景以及意义	(1)
二 国内外研究现状	(3)
三 基本思路、逻辑结构以及研究方法	(19)
四 基本观点与创新	(26)

第一篇

第一章 采矿用地取得制度基本概述	(31)
第一节 采矿用地使用权	(31)
一 采矿用地使用权的概念与性质	(31)
二 采矿用地使用权的客体	(32)
三 采矿用地使用权的主体	(40)
四 采矿用地使用权的内容	(42)
五 采矿用地使用权的特征	(43)
第二节 采矿权与土地物权的应然关系	(45)
一 采矿权与土地权利关系的立法模式	(46)
二 我国采矿权与集体土地权利的应然关系	(48)
第二章 我国采矿用地取得制度改革的必要性	(52)
第一节 我国采矿用地使用权取得制度的生成进路	(52)
一 我国矿产资源产权制度的沿革	(52)
二 我国农村土地产权制度的变迁	(56)
三 我国采矿用地取得制度的变迁	(59)

小结	(61)
第二节 我国现有采矿用地取得制度的现状与问题	(63)
一 我国现有采矿用地制度的现状及特征	(63)
二 现有采矿用地取得制度所造成的不利后果	(69)
第三节 我国采矿用地取得制度困境的根源	(74)
一 采矿用地取得困境的自然根源	(74)
二 采矿用地取得困境的社会经济根源	(75)
三 采矿用地取得困境的制度障碍	(80)
第三章 域外采矿用地取得制度的考察与启示	(86)
第一节 域外采矿用地取得制度的考察	(86)
一 欧洲国家的采矿用地制度	(86)
二 亚洲国家(地区)采矿用地制度	(87)
三 非洲国家的采矿用地制度	(89)
四 美洲国家采矿用地制度	(91)
五 澳大利亚采矿用地制度	(93)
第二节 域外采矿用地取得制度对我国的借鉴	(95)
一 立法技术上的借鉴	(95)
二 采矿权与土地物权关系处理上的借鉴	(95)
三 采矿用地取得机制与途径的借鉴	(98)
第四章 我国集体土地采矿用地取得模式改革的试点探索	(100)
第一节 我国采矿临时用地制度改革试点概述	(100)
一 采矿临时用地改革试点基本情况	(100)
二 采矿临时用地改革的内容	(102)
三 采矿临时用地改革取得的成果	(103)
四 采矿临时用地改革试点存在的问题	(105)
第二节 我国采矿临时用地制度的完善与经验借鉴	(108)
一 采矿临时用地适用范围完善	(109)
二 采矿临时用地协商与救济制度的完善	(110)
三 采矿临时用地土地用途管制的完善	(110)
四 采矿临时用地改革对我国采矿用地取得制度的启示	(111)

第二篇

第五章 市场经济体制下我国采矿用地取得制度改革

思路与依据	(117)
-------------	-------

第一节 我国采矿用地取得制度改革的总体思路	(117)
-----------------------------	-------

一 采矿用地取得制度的基本理念与价值取向	(117)
----------------------------	-------

二 采矿用地取得制度的基本原则	(131)
-----------------------	-------

三 农村集体土地上采矿用地取得的基本路径	(134)
----------------------------	-------

第二节 采矿用地取得制度改革的理论依据	(137)
---------------------------	-------

一 经济学理论依据	(137)
-----------------	-------

二 法学理论依据	(142)
----------------	-------

第三节 我国采矿用地取得制度的类型化构建	(147)
----------------------------	-------

一 公益性采矿用地和经营性采矿用地	(148)
-------------------------	-------

二 矿业建设用地模式与矿业地役权用地模式	(152)
----------------------------	-------

第六章 我国农村集体土地上采矿用地取得的具体制度	(166)
--------------------------------	-------

第一节 集体采矿用地取得租赁制度	(166)
------------------------	-------

一 集体采矿用地取得“租赁制”的优势与弊端	(167)
-----------------------------	-------

二 通过临时用地制度实现土地“租赁制”的可行性与 制度优势	(170)
--	-------

三 我国集体采矿租赁制度的具体设计	(175)
-------------------------	-------

第二节 集体采矿用地地役权制度	(177)
-----------------------	-------

一 矿业地役权的概念	(177)
------------------	-------

二 矿业地役权的制度必要性	(178)
---------------------	-------

三 矿业地役权的制度优势	(179)
--------------------	-------

四 矿业地役权的可行性	(181)
-------------------	-------

五 矿业地役权制度设计	(182)
-------------------	-------

小结	(187)
----------	-------

第三节 集体采矿用地股份合作制度	(187)
------------------------	-------

一 集体采矿用地股份合作制的立法依据	(187)
--------------------------	-------

二 集体采矿用地股份合作制的制度优势	(188)
--------------------------	-------

三 集体采矿用地股份合作社的法律地位和产权性质	(190)
四 集体采矿用地股份合作制企业责任的承担	(191)
五 集体采矿用地股份合作制企业利益分配机制	(192)
六 集体采矿用地股份合作制企业内部治理机制	(194)
七 集体采矿用地股份合作制的公法规制	(195)
小结	(195)
第四节 集体采矿用地征收制度	(196)
一 采矿用地征收的适用范围	(196)
二 采矿用地征收的条件	(198)
三 采矿用地征收的正当程序	(202)
四 采矿用地征收的补偿	(213)
小结	(218)
第七章 我国农村集体土地上采矿用地取得相关配套制度	(220)
第一节 采矿用地用途管制制度的完善	(220)
一 采矿用地用途管制的法理分析	(220)
二 采矿用地用途管制的必要性：对市场失灵的纠正	(222)
三 采矿用地用途管制的正当性：权利行使的社会化	(223)
四 采矿用地用途管制的路径分析	(225)
小结	(231)
第二节 采矿用地取得利益分配制度的完善	(232)
一 采矿用地取得利益分配制度完善的必要性	(232)
二 市场经济条件下采矿用地取得利益分配制度完善的 路径	(234)
参考文献	(236)
致谢	(252)

导 论

一 研究背景以及意义

矿产和土地都是自然资源的一个重要组成部分，是人类赖以生存的物质基础，是国民经济与社会发展的重要保证，二者的自然属性和经济特征虽然不同，但关系非常密切，绝大部分矿产资源埋藏于地下或地表中，矿产资源的勘探、采掘等活动离不开地表土地的利用。随着我国国民经济快速发展，矿业需要占用土地的数量在不断增加。据统计，目前全国采矿用地约占建设用地比值为10%。矿业企业在矿业开发中不可避免地压占、损毁大量土地，使得采矿用地与其他用地矛盾日益突出，土地矛盾成为引发矿区社会矛盾的主要诱因。

我国目前有关矿业用地的规定散见于《物权法》《土地管理法》《矿产资源法》等法律法规中。但是，我国矿业开发的现行制度安排一般比较重视矿产权利的支配而轻视土地利用的控制，无论是《土地管理法》，还是《矿产资源法》都缺乏对采矿用地法律制度做出系统性安排，更遑论对采矿权和土地使用权如何有效衔接进行明确的界定。现行《矿产资源法》主要围绕采矿权的配置方式和程序进行规定，没有关于如何获得矿区土地的法律条文。而《土地管理法》中仅仅规定勘查用地法律制度，对采矿用地仅规定其按工业用地的法律制度执行。由于采矿用地的先定性和不可移动性，以及其使用期限受制于矿产资源的赋存条件、开采技术等特征，其不同于一般意义上的建设用地，难以适用建设用地供地方式的规定。总之，我国现有这种采矿用地立法现状一方面不利于法律的统一适用；另一方面也造成了我国现行采矿权与土地产权之间在设置上、取得程序上、权利行使上存在冲突，矿地矛盾日益突出，采矿权陷入尴尬的困境，即：或者采矿权的行使必然侵害该土地上