

ZHONGGUO KUANGYE FALU
ZHIDU YU CAOZUO SHIWU

中国矿业法律 制度与操作实务

李晓峰 著

■ 专题篇

- 现阶段中国矿产资源法律体系
- 矿权的法律性质
- 矿权市场建设中的法律问题
- 矿产资源开发中的税费体系
- 外商投资中国矿业的法律环境
- 当前矿业法律和政策变化的趋势

■ 实务篇

- 矿业合同
- 矿业项目融资
- 矿业项目争议解决
- 境外矿业投资的风险控制

■ 法规篇



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

ZHONGGUO KUANGYE FALU
ZHIDU YU CAOZUO SHIWU

中国矿业法律 制度与操作实务

李晓峰 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国矿业法律制度与操作实务/李晓峰著. —北京:
法律出版社, 2007. 10
ISBN 978 - 7 - 5036 - 7752 - 6

I. 中… II. 李… III. 矿产资源法—研究—中国
IV. D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 149470 号

©法律出版社·中国

责任编辑/戴伟 张 戢

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/吕亚莉

开本/787×960 毫米 1/16

印张/23 字数/424 千

版本/2007 年 12 月第 1 版

印次/2007 年 12 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 7752 - 6

定价:48.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

由于国内外矿业形势的发展,市场经济的深化以及强劲需求的拉动,中国矿业正面临着二十多年来最深刻而巨大的变化,作为上层建筑的法律也必须适时调整以适应矿业经济基础的变革,这就要求我们更加关注时代大局并由此出发去思考和探索矿业深层次的问题。如果说二十多年前我们遇到的主要是填补矿业法律空白,需要打破计划经济起码的观念禁忌的话,那么今天我们遇到的则是较多更为复杂的发展问题,是如何按照科学发展观实现矿业又好又快和可持续发展的问题。这个新情况应该成为深化矿业法律制度改革的基础。

社会主义市场经济应成为思考法律变革的重要前提,社会主义市场经济体制的建立,是中国改革开放最大的体制性成果,市场经济发育带来了经济社会各方面不可逆转的变化,公平意识在觉醒和强化,反映在矿业领域,对法治、公平、透明、效率、效益、产权保护以及建立资源节约、环境友好型矿业的期望值不断提高等,都成为我们思考问题和解决问题不能忽视的客观要求。

《矿产资源法》在计划经济背景下建立了矿业权许可证制度、资源有偿开采制度和资源保护等当时看来并无必要但却沿用至今的重要制度,说明尽管带有计划经济的烙印,但总体上是向市场方向迈进,促进了矿业经济的发展,功不可没。回顾二十多年来的法律实践,很多直接、表层问题解决之后,至今仍然没有解决大量错综复杂的难点问题,或者没有按照市场经济规律办的问题和经济全球化后和国际规划接轨产业的新问题。要建立完善适应社会主义市场经济的矿业法规体系需要的不仅仅是胆量,更重要的是理性、深入系统地思考法理与执法实践的结合,找到突破难点的症结。

《中国矿业法律制度与操作实务》正是顺应时代变革新形势,理论结合实践深入思考的成果。本书讨论的范围是以《矿产资源法》为核心,在对法律制度全面回顾、评价与总结的基础上,研究探索改善和优化矿业法律制度的途径和可行性。全书分上、中、下三篇,上篇为专题篇,主要阐明矿产资源法律制度产生、发展、变迁与时代客观环境的交互关系,同时说明其作用和影响,分为六章。中篇为实务篇,是以矿业金融、矿业经济为主线,通过律师多年法律实践和案例剖析,为解决国内和国际矿业接轨产生的各类新、活问题所借鉴,各章

均以案说法。下篇是法规篇,提供矿业法律法规文本。

本书包括了当前矿业发展中许多重大和关键性问题,虽然是从不同角度论述,但仍然可以反映出本书几个特点:一是注意法理研究;二是注意制度设计;三是注意与国外横向对比;四是关注矿业经济,弥补了矿业金融空白;五是以案说法,深入浅出。在表述上,作者夹叙夹议,言简意赅。

作者竭数年精力,始终于成。鉴于类似内容和水平的著述不多,故特推荐给矿政管理工作、研究学者、矿业实务人士、大专院校教学学习参考。

国土资源部“两法”修改办公室研究员

傅鸣珂

2007年8月22日

内 容 提 要

本书对现行中国矿业法律及制度的几个比较重要的专题从理论上进行了深入的分析 and 研究,从矿权、合同、融资、争议处理、防范法律风险等方面对如何运作矿业项目进行了法律实务上的探讨和总结。

在专题篇,本书对中国矿业法律体系做了简要的介绍,对《矿产资源法》的修改也谈了个人见解,对矿权的法律性质从不同的角度做了梳理和分析,对矿权市场的建设和矿业开发的税费体系中的一些焦点和难点环节做了现实的分析。同时,对外商投资中国矿业存在的一些问题做了探讨,对未来中国矿业法律及政策的演变也试图做出前瞻性的预期。这些专题基本上涵盖了目前国内矿业领域的主要法律理论问题。

在实务篇,本书对矿业开发过程中涉及的矿业合同、项目融资、矿业开发的争议、防范“走出去”的法律风险等矿业界关注的诸多问题,从法律实务角度和以案例方式予以了深入的剖析。这部分内容以案说法,深入浅出,并综合了笔者多年的矿业法律服务的经验,对矿业界实务操作有一定的参考价值。

目录

CONTENTS

专 题 篇

第一章 现阶段的中国矿产资源法律体系

-
- 第一节 现阶段的中国矿产资源法律体系简述 (3)
 - 第二节 矿产资源管理法制化和《矿产资源法》的修订 (4)

第二章 矿权的法律性质

-
- 第一节 物权法的视角 (20)
 - 第二节 财产权的视角 (24)
 - 第三节 矿权的会计处理 (28)

第三章 矿权市场建设中的法律问题

-
- 第一节 对几个基本概念的探讨 (33)
 - 第二节 矿权市场建设中的主体和法律关系 (41)
 - 第三节 规范矿权市场建设的法律制度 (48)
 - 第四节 矿权流转有形市场建设中的信息问题 (53)

第四章 矿产资源开发中的税费体系

-
- 第一节 我国现行的矿业税费体系 (62)
 - 第二节 现行税费制度中存在的问题 (65)
 - 第三节 国外税费制度浅析 (70)
 - 第四节 完善和优化现行税费制度 (75)

第五章 外商投资中国矿业的法律环境

- 第一节 现行外商投资矿业的主要法律法规和政策 (80)
- 第二节 外商投资法律政策环境中的不利因素 (84)
- 第三节 完善法律和政策,优化外商投资环境 (89)

第六章 当前矿业法律和政策变化的趋势

- 第一节 矿业秩序规范和治理整顿工作中的法律和政策内涵 (92)
- 第二节 《国务院关于加强地质工作的决定》 (97)
- 第三节 矿产资源有偿使用制度的形成和发展趋势 (102)

实 务 篇

第七章 矿业合同

- 第一节 矿权出让合同 (111)
- 第二节 矿业项目开发合同 (114)

第八章 矿业项目融资

- 第一节 矿业项目融资概述 (157)
- 第二节 红筹模式境外上市融资的可能性及路径 (161)
- 第三节 从两个成功案例看项目融资 (166)

第九章 矿业项目争议解决

- 第一节 法律救济适用的法律法规 (170)
- 第二节 相关案例评析 (172)

第十章 境外矿业投资的风险控制

- 第一节 做好海外投资的基本功 (207)
- 第二节 如何防范及化解法律风险 (210)

法 规 篇

- 一、中华人民共和国矿产资源法 (225)
- 二、中华人民共和国矿产资源法实施细则 (232)

三、矿产资源勘查区块登记管理办法	(242)
四、矿产资源开采登记管理办法	(249)
五、探矿权采矿权转让管理办法	(254)
六、矿产资源补偿费征收管理规定	(257)
七、中华人民共和国资源税暂行条例	(260)
八、中华人民共和国对外合作开采海洋石油资源条例	(262)
九、中华人民共和国对外合作开采陆上石油资源条例	(266)
十、中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定	(271)
十一、开采海洋石油资源缴纳矿区使用费的规定	(274)
十二、盐业管理条例	(276)
十三、煤炭生产许可证管理办法	(280)
十四、地质资料管理条例	(284)
十五、地质资料管理条例实施办法	(289)
十六、探矿权采矿权招标拍卖挂牌管理办法(试行)	(295)
十七、矿产资源储量评审认定办法	(302)
十八、探矿权采矿权评估管理暂行办法	(306)
十九、探矿权采矿权使用费和价款管理办法	(310)
二十、探矿权采矿权评估资格管理暂行办法	(313)
二十一、违反矿产资源法行政处罚办法	(316)
二十二、矿山安全条例	(321)

附:近几年发表的几篇专栏文章

探矿权流转过程中的十个法律问题	(335)
谈矿业项目操作中的矿权作价	(341)
浅谈矿业权评估中的几个法律问题——从一个有争议的评估案例谈起	(343)
谈国有地勘单位的“分离、重组、改制”	(346)
黄金企业上市:同业竞争处理和矿权的取得	(351)
矿权的财务处理	(354)
后记	(357)

专 题 篇

- 现阶段的中国矿产资源法律体系
- 矿权的法律性质
- 矿权市场建设中的法律问题
- 矿产资源开发中的税费体系
- 外商投资中国矿业的法律环境
- 当前矿业法律和政策变化的趋势

第一章 现阶段的中国矿产资源法律体系

矿产资源法律体系是指我国当前和今后一定时期内,现行的和按照立法规划将要拟定的矿产资源法律、法规、规章等用以科学地、系统地、有效地规范和调整矿产资源、地质勘查和矿产资源开发管理利用过程中所发生的各种社会关系的行为规范。这些行为规范作为调整矿产资源开发利用过程中各方主体权利义务、明确矿产资源及其权利关系的法律形式,构成矿产资源法律体系。

本章将对当前我国矿产资源法律体系的现状做一阐述,并对我国矿产资源法律体系的主要法律《矿产资源法》的修改简要论述。

第一节 现阶段的中国矿产资源法律体系简述

整个矿产资源法律体系,涉及宪法、行政法、民商法、刑法等不同阶位、不同法律门类的法律。《宪法》作为国家的根本大法,在整个矿产资源法律体系中处于基本法地位,它确立了调整矿产资源法律体系的根本制度。与矿产资源管理相关的行政法、民法、刑法、商法等法律规范则从不同的角度调整不同主体之间的法律关系。

具体来说,矿产资源法律体系,从纵向的法律阶位和效力划分,由宪法、行政、民事、刑事等法律、部门规章、地方立法和地方规章等基本要素构成;从横向的法律、法规和规章调整内容划分,有矿产资源所有权管理、矿产资源勘查管理、勘查报告和成果资料管理、储量审批及登记管理、矿产资源规划管理、采矿审批发证管理、开采监督管理、有偿取得及转让管理、矿山关闭管理、矿产资源开发资金的管理、外商矿业投资的管理、境内企业海外矿业投资管理等。

我国现行矿产资源管理法律制度是上述矿产资源法律体系的制度体现,其中核心的法律制度是1986年3月19日公布、1986年10月1日起实施的《矿产资源法》及其配套法规、规章,大体分为五个层次:

(1) 法律。

《中华人民共和国矿产资源法》(以下简称《矿产资源法》)于1986年10月1日起实施,1996年8月29日对其进行了修正并于1997年1月1日实施。

(2) 行政法规及法规性文件。

除了《矿产资源法实施细则》外,与《矿产资源法》相配套的三个主要法规是:

《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》、《探矿权采矿权转让管理办法》。另外其他的几个综合性法规有:《矿产资源监督管理暂行办法》、《全国地质资料汇交管理办法》、《资源税暂行条例》、《矿产资源补偿费征收管理规定》。专门性法规有:《对外合作开采海洋石油资源条例》、《海洋石油勘探开发环境保护管理条例》、《对外合作开采陆上石油资源条例》、《开采海洋石油资源缴纳矿区使用费的规定》、《石油地震勘探损害补偿规定》、《中外合作开采陆上石油资源缴纳矿区使用费暂行规定》、《盐业管理条例》、《取水许可制度实施办法》、《黄金地质勘探资金管理暂行办法》、《煤炭生产许可证管理办法》、《矿山安全条例》、《古生物化石管理办法》、《矿产资源储量评审认定办法》。规范性文件有:《关于对黄金矿产实行保护性开采的通知》、《关于将钨、锡、锑、离子型稀土矿产列为国家实行保护性开采特定矿种的通知》、《关于开采黄金矿产审批手续有关规定的通知》等。

(3) 部门规章和规范性文件。

部门规章主要有:《全国地质资料汇交管理办法实施细则》、《社会公益性地质调查成果资料提供使用办法》、《地质勘查单位资格管理办法》、《违反矿产资源法行政处罚办法》、《矿产储量登记统计管理办法》、《地质遗迹保护管理规定》、《地质灾害防治管理办法》、《探矿权采矿权使用费和价款管理办法》、《探矿权采矿权价款转增国家资本管理办法》、《矿业权评估师执业资格制度暂行规定》、《矿山闭坑地质报告审批办法》、《矿产储量评估师执业资格制度暂行规定》、《地质勘查市场管理暂行办法》、《关于授权颁发勘查许可证采矿许可证的规定》、《矿产资源勘查、采矿登记收费标准及其使用范围的暂行规定》、《关于委托采矿权评估结果确认的通知》等。

规范性文件分勘查管理、开采管理、监督管理、规划管理、储量管理、税费管理、地质环境保护、行政执法等方面共近百个文件。

(4) 地方性法规及地方政府规章一百五十多件。

(5) 法律法规适用解释、函复。

在矿产资源管理和开发利用过程中,对法律法规的适用解释非常必要。据笔者个人不完全统计,目前已有一百二十个左右的法律适用解释和函复,这些解释和函复对正确适用法律法规、依法行政和维护各方矿业主体的权益起了很大作用。

第二节 矿产资源管理法制化和《矿产资源法》的修订

矿产资源法律体系作为一个历史范畴,其必然随着国民经济的发展,做出相应的调整。现行矿产资源法律体系基本健全,基本能满足现阶段矿业发展的管理和开发利用的制度性要求。但其主要法律——《矿产资源法》毕竟是在1986年颁布

的,尽管其经历过一次修订,其主要的立法指导思想还是带有强烈的计划经济色彩,对于 21 世纪我国矿业的发展,无疑是落后于现实了,其修订已势在必行,修订工作也已展开。

本节对我国自 1986 年以来的矿产资源管理的法制化进程作一简要描述,并对《矿产资源法》的第一次修订情况简要概述,然后谈谈现行《矿产资源法》存在的一些问题及笔者的浅见。

一、矿产资源管理的法制化进程(1986~1998 年)

(一) 矿产资源管理法制化的初步形成

1986 年《矿产资源法》颁布实施后,国务院相继发布了《矿产资源勘查登记管理暂行办法》、《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》、《矿产资源监督管理暂行办法》、《矿产资源补偿费征收管理规定》、《矿产资源法实施细则》等行政法规。这些法规的颁布实施,标志着我国矿产资源的管理开始走上了法制化的轨道。

1986 年到 1996 年这段时期,整体上来说,矿产资源的法制化建设只是具备框架,国家对矿产资源的管理实行的仍然是以计划经济的手段为主的行政管理模式。但随着集体企业、个体采矿和外商投资企业等非国有经济成分的出现和发展,市场的因素开始发挥作用。到了 20 世纪 90 年代中期,除了加强对矿产资源的统一管理外,如何进一步完善相关法律法规、明确矿政管理部门职责,如何规范和协调矿业各方参与主体之间的权利和义务,都成为矿政管理部门要面对的问题。完善矿产资源管理法制化建设的要求日益迫切,在此情形下,矿产资源法的修改成为必然。

(二) 1996 年《矿产资源法》的第一次修订

《矿产资源法》在颁布后于 1996 年 8 月 29 日由第八届全国人大第二十一次常委会会议通过了关于修改《矿产资源法》的决定。这次修改的主要内容有:

(1) 进一步明确了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。

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(简称矿权),并办理登记;但是,已经依法申请取得采矿权的矿山企业在划定的矿区范围内为本企业的生产而进行的勘查除外。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。

(2) 增加了从事矿产资源勘查和开采必须符合规定的资质条件的规定,同时规定国有矿山企业是开采矿产资源的主体。

(3) 增加了探矿权、采矿权有偿取得的规定;但是同时也规定国家对探矿权、采矿权有偿取得的费用,可以根据不同情况规定予以减缴、免缴。

(4)对探矿权、采矿权的转让做了具体明确的规定,第6条规定:

“(一)探矿权人有权在划定的勘查作业区内进行规定的勘查作业,有权优先取得勘查作业区内矿产资源的采矿权。探矿权人在完成规定的最低勘查投入后,经依法批准,可以将探矿权转让他人。

(二)已取得采矿权的矿山企业,因企业合并、分立,与他人合资、合作经营,或者因企业资产出售以及有其他变更企业资产产权的情形而需要变更采矿权主体的,经依法批准可以将采矿权转让他人采矿。”

(5)对采矿许可证的颁发权限、矿种做了更明确的规定,规定了中央、省级矿产管理部门审批的权限。

(6)增加了外商投资勘查、开采矿产资源适用法律法规的规定。

《矿产资源法》的上述修改基本上反映了当时矿产资源管理的实际要求,从现在的角度看,这次修改有几个地方值得肯定:一是明确了矿权在一定条件下可以转让,这是市场经济的必然要求,也是现实的需要;二是以法律的形式明确了矿权应是“有偿取得”,这为国家作为矿产资源的所有者向勘查或开采人提供矿权取得相应代价提供了法律依据;^[1]三是明确了探矿权人对采矿权的优先取得权,这一规定对于维护矿业参与方的权利尤为重要;四是明确了外商可以进入我国矿产资源的开发,这是我国矿产资源开发自1982年《对外合作开采海洋石油资源条例》和1993年《对外开采陆上石油资源条例》实施以来,固体矿产进一步开放的法律依据。

但这次修改在条款上基本上没有做大的调整,其基本思路仍然是计划经济色彩较浓,如在矿业开发主体中规定,只有国有矿山企业是开采矿产资源的主体;在矿权的取得上,尽管规定了矿权有偿取得,但同时也规定国家对探矿权、采矿权有偿取得费用,可以根据不同情况规定予以减缴、免缴,对有偿取得规定的落实,没有进一步的细则,基本上仍维持申请和行政审批的方式等。这次修改,笔者认为属于细节和技术上的修补,或者说是对一些现状问题的明确,如1995年国务院下发的《关于整顿矿业秩序维护国家对矿产资源所有权的通知》中涉及的矿产资源国家所有权的问题等。

(三)1998年《矿产资源法》3个配套条例的颁布

如上所述,《矿产资源法》的第一次修改尽管不能从根本上解决立法与市场经济体制要求之间的内在矛盾,但其没有限制更符合现实需要和国家经济发展长远需要的相关法规规范的出台。自1996年以来,随着矿产资源法3个配套法规的出台,我国初步适应社会主义市场经济体制要求的矿政管理、探矿权和采矿权管理以

[1] 1994年2月国务院决定对采矿权人征收矿产资源补偿费,从而结束了我国无偿开采矿产资源的的历史。参见《矿产资源补偿费征收管理规定》(1994年2月27日,国务院令第150号)。

及矿产资源市场规则应该说基本建立起来了。

1998年2月,国务院颁布了《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》、《探矿权采矿权转让管理办法》。这3个法规在探矿权、采矿权管理制度的改革上取得了突破性的进展,把《矿产资源法》中有关有偿取得、依法转让的规定落实到了操作层面,调整了开采矿产资源审批、颁发采矿许可证的权限,确立了探矿权人优先取得勘查区块内采矿权的法律制度,强化了矿权的排他性,从法律上维护了探矿权人和采矿权人的权益。

但随着1998年国务院机构改革后,矿业体制发生了重大变革,矿业领域初步实现政企分开,政府不再直接组织或干预矿业企业的生产经营活动。三大国家石油公司成为自负盈亏、自主经营、上下游一体化的市场主体,现在这些市场主体的资产都已在国内外资本市场上市。而煤炭、冶金、有色、化工、矿山以及大部分地勘单位都已属地化,再加上中国经济近年的迅猛发展,导致对资源能源需求大增,现行的《矿产资源法》和其相关配套法规有许多地方亟待完善和修改。

二、现行《矿产资源法》的修订

(一)修订的必要性

自1996年《矿产资源法》第一次修订至今,时间已过去十年,在这十年中,整个中国的经济体制改革已进入到一个更深层面的境界,经济发展的水平、经济结构也发生了重大变化。就经济层面而言,21世纪头二十年,我国将全面建设小康社会,对矿产资源的需求总量将持续扩大,为此,我国将加强矿产资源的调查、勘查、开发、规划、管理、保护与合理利用,实施可持续发展战略,走新型工业化道路,努力提高矿产资源对经济社会发展的保障能力。就矿业发展的法律制度保障层面,就是要创造公平竞争的发展环境,按照建立和完善社会主义市场经济体制的要求和矿产资源勘查开发运行规律,进一步完善矿产资源管理的法律法规,调整和完善矿产资源政策,改善投资环境,提供良好的信息服务,创造市场主体平等竞争和公开、有序、健全、统一的市场环境。

对照上述经济发展、法律制度保障的要求而言,笔者个人认为,修订《矿产资源法》的必要性体现在很多方面,鉴于目前已有很多相关论述,笔者简要地谈谈以下三点必要性:

(1)立法的指导思想和原则需做重大调整。

现行《矿产资源法》根据国民经济的分类把矿业整体上列为工业类,从管理上也是从计划经济的角度来管理的。从矿业开发角度看,规定国有矿山企业是开采矿产资源的主体,并禁止将探矿权、采矿权倒卖,对在国民经济中占重要位置的集体矿山和个体采矿规定得过多过细等,这些指导思想和原则已明显不符当前经济体制的变革和国民经济发展对资源管理、资源合理开发和保护的要求,并已在制度

设计上造成矿业管理的一些混乱。

(2) 带有计划经济色彩的立法模式使得现行《矿产资源法》与经济背景形成强烈的反差,造成许多条款形同虚设,而一些规定则在执行中引起诸多歧义。

比如说,《矿产资源法》第6条明确规定,“禁止将探矿权、采矿权倒卖牟利”,目前,努力建设一个适应国民经济发展的新型的矿业权市场是强化矿业管理的一个目标和途径,有序的矿业权流转是必不可少的根本要求;又如,整个《矿产资源法》中的第5章“集体矿山企业和个体采矿”,其内容在当前更显格格不入,应以民营矿业或股份制矿业经济形式取代;再如,整部《矿产资源法》从管理角度看,理应有加强矿业管理的内容,但其内容只有区区6章,关于矿业规划只有一个第7条略作涉及,客观上造成矿业管理没有一个核心条款作统筹。从最近几年的矿业秩序整顿的情况看,没有规划作框架,或没有可实施的、科学的规划,要想控制住勘查、开采的秩序,比较困难,只能在整顿、治理和有序发展中反复。而对探矿权人优先取得采矿权的规定在理论上引起了极大的争论,而在实践中则给矿业投资造成了极大的风险。

(3) 章节不齐,内容过于简单,不能适应现实的矿产资源开发利用和保护的需要,也不适应矿业行政管理的要求。

《矿产资源法》作为一部行政法规,理应对矿业的定位,资源管理的主体、职责,管理的内容、形式,资源保护和开发的原则等做出明确的规定,即使有的内容可以在其《实施细则》中明确,也应该对矿产资源管理的诸多方面做出原则性的规定,如对矿产资源的权属定性、矿产资源开发规划、资源的勘查和开采的登记管理、储量管理、地质资料的汇交和管理、矿权的取得和流转、探矿权和采矿权的关系、环境保护、公益性和商业性地质工作、商业性风险勘查、矿业用地、税费、矿业开发过程中纠纷的救济方式、行政执法、法律责任等主要方面至少要做出明确的原则规定。而目前的《矿产资源法》内容过于简单,导致可操作性不强,需要靠制定一系列暂行办法来完善和指导实践,容易造成各种制度间的冲突和实施的不连续。

(二) 需做修订的几个方面

《矿产资源法》的修订是个比较大的工程,尤其是矿业领域,因其作为国家资源、能源这一基础性和战略性的产业,涉及整个国民经济的发展和诸多投资主体的利益,也因为其间涉及一些重大的法理问题,其复杂性更是可以想象。笔者于此不揣浅见,粗略地谈谈个人对《矿产资源法》修改的几个观点:

1. 《矿产资源法》的修改要结合物权的基础理论明确和解决矿产资源的所有权问题,以及矿权持有人享有何种权利的问题

法律就是明确适用对象之权利义务的规定。就《矿产资源法》而言,首先要解决资源属谁所有,而后矿权持有人又有何种权利的问题。表面上看,这些都是常识问题,但就目前矿业发展中的诸多问题的症结来看,一些基本的问题尚未理清。矿