

矿业法律实务丛书

TYPICAL
ISSUES ON

M INING

LAW PRACTICE & POLICIES
INDEPTH REVIEWS & ANALYSIS

矿业权

典型疑难法律问题解析
与操作实务

蒋文军 著

法律出版社 LAW PRESS · CHINA



矿业法律实务丛书

TYPICAL
ISSUES ON

M INING

LAW PRACTICE & POLICIES
INDEPTH REVIEWS & ANALYSIS

矿业权

典型疑难法律问题解析
与操作实务

蒋文军 著

图书在版编目(CIP)数据

矿业权典型疑难法律问题解析与操作实务/蒋文军
著. —北京:法律出版社,2016.11
ISBN 978-7-5197-0206-9

I. ①矿… II. ①蒋… III. ①矿产权—法律解释—中国
IV. ①D922.625

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第261941号

矿业权典型疑难法律问题解析与操作实务
蒋文军 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 聂颖
责任编辑 聂颖
装帧设计 马帅

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 胡晓雅

开本 710毫米×1000毫米 1/16
印张 27.5
字数 426千
版本 2016年11月第1版
印次 2016年11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

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5197-0206-9

定价:65.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

PREFACE

序言

矿产权立法和实务应该更多关注 矿业权中的民事权利

吴春岐*

蒋文军律师的《矿业权典型疑难法律问题解析与操作实务》即将付梓出版,文军兄请我为其写一个序言。因为都对矿产资源法有共同兴趣,也有一些共同的研究,所以很高兴借此机会谈一点感想。

我国当今时代需要一部什么样的矿产资源法?这是我在中国人民大学做博士后研究期间,受邀参与《矿产资源法》修订工作以来一直思考的一个问题。这个题目很大、很复杂,涉及民法、行政法、经济法、资源法等诸多领域。扬长避短,作为民商法学博士,我就先从自己相对更擅长和研究更多的民法视角来观察和思考这个问题。经过观察和思考发现,我国矿产资源法律制度中民事权利保护和救济亟待加强。

先举一个矿业管理中司空见惯的现象来说明这个问题。矿业权人花费几千万元甚至上亿元资金有偿取得的采矿权,常常因为一些或大或小的行

* 吴春岐,中国人民大学法学院民商法学博士、公共管理学院土地管理学博士后,北京城市学院众城智库(中国不动产登记研究院)院长、教授,《北京城市学院学报》主编。兼任中国人民大学土地政策与制度研究中心副主任、矿产资源法研究所所长。

政违法行为就被矿业管理机关吊销了采矿权证,而且常常在没有任何补偿的情况下,采矿权被拿走又被拍卖给了其他人。矿业管理部门对此已经习以为常,见怪不怪。而被吊销了采矿权证的当事人懵懵懂懂,感觉这样不合理,却又不知道问题出在哪里,求告无门!从民事法律的视角看,其实这个问题的关键就是矿业管理机关忽略了采矿权中蕴含的民事权利,矿业管理机关虽然有权依法对采矿权人的行政违法行为进行相应处罚,但如果矿业权人的行为仅仅是行政违法而且矿业管理机关没有依法对矿业权人的财产通过没收等程序予以没收,矿业管理机关其实是无权对矿业权人的采矿权中的财产权进行处分的。

再举一个制度方面的例子。我们去年承担了国土资源部一个《采矿权抵押备案制度评估》的研究课题,在研究中发现,我国的矿业权抵押目前只有备案制度,而没有登记制度。而从法理上讲,物权的设定要通过不动产登记来进行公示。而我国物权法明确规定采矿权是用益物权。也就是说,采矿权抵押权的设定应该通过不动产登记来进行公示。但是我国目前却还是仅仅通过备案制度来对采矿权抵押进行管理。这一现象背后反映出一种认识和意识,就是我们的矿业管理机关还没有真正把采矿权当作物权来对待,而对于本质上属于物权设定的采矿权抵押还仅仅停留在行政管理上,还没有建立采矿权抵押的物权公示制度。类似现象和制度不胜枚举,篇幅所限,不再赘述。

文军兄的《矿业权典型疑难法律问题解析与操作实务》在上述问题的研究方面颇有价值。2010年,我赴云南省国土资源厅开展一次调研,也正是在那时与文军兄第一次见面认识。文军兄作为中国人民大学律师学院客座教授,与我们人大法学人渊源颇深。文军兄从2008年初开始,将较多的精力投入矿业法律问题的研究及为客户提供矿业法律服务方面。此后,矿业法律领域的诉讼和非诉讼法律服务便成为其主要的业务方向。2010年,文军兄带领的矿业法律团队受聘担任云南省国土资源厅矿政管理法律顾问。就矿业法律服务领域而言,其所带领的团队是全国最好的矿业法律服务团队之一。也正因为如此,他们得以连续受聘担任云南省国土资源厅的法律顾问

达六年之久。这本《矿业权典型疑难法律问题解析与操作实务》，正是由其过去八年来在为客户提供矿业法律服务的过程中点点滴滴的思索汇聚而成，正所谓聚沙成塔、跬步千里。当看到文军兄多年来的思考和文字汇集为一部30多万言的册子，并且能先睹为快，亦是一件人生快事。

相信文军兄的这本书能够为矿产资源法的建设和进步添砖加瓦，也期望文军兄未来能够写出更多更高质量的上乘之作。

2016年10月14日凌晨
于北京人大东门外知春里

PREFACE

自序

从2010年7月起,我和搭档郭庆律师就一直受聘担任云南省国土资源厅矿政管理法律顾问。时光飞逝,一转眼已六年有余。其间,我们还有幸担任了昆明市国土资源局西山分局、昆明市东川区国土资源局、昆明市富民县国土资源局、昆明倘甸产业园区轿子山旅游开发区矿产资源管理办公室的矿政管理法律顾问。

在为国土资源管理部门提供法律服务的过去几年里,我们就矿政管理实践中的各种问题向各级矿政管理部门出具了数以百计的法律咨询意见、政策研究报告,协助矿政管理部门制定了一系列矿政管理规范性文件,参与了诸多重大疑难案件的研究和讨论。与此同时,我们也为矿业企业提供了大量的诉讼和非诉讼法律服务。所有这一切,让我们能够从公法管制、私法自治、司法裁判等不同的角度去观察和思考矿业权法律实务中的各种前沿问题。

作为律师和法律顾问,我们的工作主要是解决实际问题。所以,我们的思考首先着眼于实践和操作层面。在此基础上,我们努力从理论的层面对这些问题展开更进一步的探究,以便能够把这些问题看得更加真切和透彻。因此,在我们的思考中,解释论的分析和立法论的思考彼此交织、相互发明。

正是这样的实务经验和理论思考,让这本书得以产生。

本书分为七章:第一章讨论的是与矿业权出让有关的问题,共有6个专题;第二章讨论了矿业权流转(包括转让、出租、合作、承包、抵押等)方面的问题,共有9个专题;第三章探讨了与矿业权行政审批与登记有关的问题,共有12个专题;第四章讨论了与矿产资源行政违法行为的查处有关的问题,共

有 6 个专题;第五章是关于矿山安全监管方面的问题,有 2 个专题;第六章探讨了河道采砂及地热、矿泉水开采管理方面的问题,有 2 个专题;第七章专门探讨了司法权与行政权的协调,共有 5 个专题。

附录部分收录了我起草的《矿业权抵押管理办法》、《矿业公司股权变更管理办法》两个律师建议稿及《矿政管理实践中的法治思维》、《2015 年最高人民法院涉矿典型判例裁判观点归纳与评析》两个专题讲座的课件。

本书中的七章 42 个专题,基本涵盖了目前矿业权法律实务中的前沿、典型和疑难问题,希望能够给矿政管理干部、司法人员、矿业权人、律师同行,以及从事矿业权法律理论和立法研究的专家、学者提供一定的参考与借鉴。

囿于本人的经验和学识,书中难免有错讹之处,敬请读者诸君批评指正。

蒋文军

2016 年 7 月 4 日

春城昆明



第一章 矿业权出让	1
矿业权主体资格的流变	3
矿山企业设立与矿业权授予之间的关系	18
矿业权招拍挂中出让合同关系的成立与生效	23
矿业权有偿处置中的价款和出让金问题	28
采矿权出让期限届满后的处理	42
矿业权价款滞纳金的法律性质	54
第二章 矿业权流转	73
矿业权流转中的法律问题	75
采矿权承包合同的效力分析	99
矿业权转让合同的生效	105
矿业公司股权变更的规制问题	118
国有企事业单位矿业权的转让	122
矿业权交易中的“阴阳合同”的规制问题	127
矿业权权属争议的认定	131
夫妻离婚协议分割矿业权的行政审批问题	135
矿业权的抵押备案问题	139

第三章 矿业权行政审批与登记	161
矿业权证的统一配号问题	163
矿业权证“视为准予延续”的问题	166
变更勘查矿种的法律程序	171
对设在边境禁区的矿业权的行政审批问题	176
对矿政管理中的“关闭”的理解问题	179
矿业权的吊销、撤销和注销	189
矿政管理中的闭矿保证金制度	197
“矿区割让协议”的法律效力	203
矿产资源假整合的法律风险	207
矿产资源储量备案的法律性质	211
矿业权的法律性质问题	216
现行矿产资源压覆政策中的法律问题	222
第四章 矿产资源违法行为的法律责任	241
对越界开采行为的行政处罚问题	243
非法采矿行为的行政处罚制度	249
进入他人勘查区块非法采矿的民事责任	257
越界开采的认定问题	262
私挖乱采行为的法律规制	268
提交虚假材料骗取采矿权延续的处理	277
第五章 矿山安全监管	281
地质勘查活动的安全监管主体	283
煤矿安全监管中非法煤矿与非法生产的界限	292
第六章 特殊矿产资源开采管理	299
现行河道采砂行政许可制度的法律问题	301
地热、矿泉水开采行政审批和管理职责问题	307

第七章 涉矿案件中司法权与行政权的协调	317
涉矿民事案件中司法权与行政权的协调	319
矿政管理部门在配合矿业权司法查封和强制执行中的法律问题	335
矿业权隐名投资纠纷相关法律问题	345
人民法院民事执行中与行政管理部门的协调问题	356
矿业权纠纷的司法管辖问题	360
附录	365
矿业权抵押管理办法(蒋文军律师建议稿)	367
矿业公司股权变更管理办法(蒋文军律师建议稿)	391
矿政管理实践中的法治思维	402
2015年最高人民法院涉矿典型判例裁判观点归纳与评析	416
鸣谢	429

1

Chapter

第一章 | 矿业权出让

矿业权主体资格的流变

矿山企业设立与矿业权授予之间的关系

矿业权招拍挂中出让合同关系的成立与生效

矿业权有偿处置中的价款和出让金问题

采矿权出让期限届满后的处理

矿业权价款滞纳金的法律性质

矿业权主体资格的流变

矿业权主体资格的问题,也即矿业市场准入的问题,无疑是矿政管理实践中需要面对和解决的第一个问题。

什么样的主体才具有申请和取得矿业权的资格?对此,我国现行矿业管理法律、法规虽然都作出了一些规定,但此后国土资源部和各省(市、区)地方政府又通过制定各种规范性文件进行了调整。由于现行法律、法规与后来的这些规定之间存在种种不一致,加之矿政管理人员对矿业权主体资格规范的演进轨迹缺乏全面透彻的宏观把握,实务中对这些规定产生了一些误读,从而给矿政管理实践带来了不同程度的困扰。

首先,让我们先来看一看我国民事基本法律关于矿业权的规定及理论界的种种争议。对这些问题的了解,或许有助于我们厘清一些头绪,以对矿业权主体资格的问题进一步展开探讨。接下来,我们将对现行法律、法规、规范性文件中关于矿业权主体资格的规范予以梳理,以鸟瞰其演进的方向和轨迹。

一、矿业权的法律定位及理论争议

2007年颁布的《物权法》,第一次在民事基本法的层面确立了矿业权的用益物权性质,而用益物权本身是一种民事财产权。矿业权属于一种民事

财产权或物权,学术界对此并无太大争议。但是,对矿业权是否应当被规定为一种用益物权,学术界的分歧并未随着《物权法》的颁布实施而烟消云散。在此之前,尽管《民法通则》(1987年1月1日起施行)将采矿权规定为一种民事财产权,但在矿产资源法律体系中,采矿权似乎更多的只拥有财产权的“名头”,却未获得财产权的实质“待遇”。

物权首先是一种财产权。相对于物权而言,财产权的概念似乎没有那么抽象或深奥,一般人的理解与法律的规定也不会相去太远。而物权则不然。虽然对受过专门法学教育的人来说,物权的基本概念不难理解,但是对于不具有法律教育背景的人而言,对于这一高度抽象的法律概念,则可能较为费解。

首先,我们需要了解的是,物权这一概念中所说的“物”是指什么?

《物权法》规定,“本法所称物,包括不动产和动产。法律规定权利作为物权客体的,依照其规定。”可见,在物权法的语境下,作为“物权”客体的“物”,主要指不动产和动产。除此之外,法律可以规定某些“权利”也可以作为物权客体。虽然国土资源部在《矿业权出让转让管理暂行规定》中将矿业权视为一种不动产财产权,但矿业权究竟属于不动产还是动产权,法律上无明确定论,目前学术界尚未形成通说,司法审判中也未形成统一的立场。不过,由于《物权法》将其规定于用益物权篇中,在我国现行实定法框架下,矿业权属于用益物权,应当是没有疑问的。

其次,我们需要进一步了解的是,物权与财产权之间是一种什么样的关系呢?这两对概念之间究竟存在什么区别?物权具有哪些主要的特性?

简单来说,财产权是一个上位概念,物权是一个下位概念。财产权包含了物权,也就是说,其外延比物权更宽更广。物权则被统摄于财产权的概念之下,外延相对较窄。可以这么说,凡是物权,必为财产权,而财产权却未必都是物权。比如说债权(主要因合同而产生),即有别于动产和不动产,其虽然属于财产权,却不属于物权。两者之间的主要和本质区别在于,债权是一种相对权,一般情况下仅在发生或缔结债权关系的当事人之间发生法律效力,对于债权关系以外的第三人则通常无约束力或对抗效力。换言之,享有债权的一方,仅能向对其负有债务的另一方主张债权,而不能向其他任何第三人主张债权。物权则不然。任何人对物权人享有的物权,均负有不得妨碍或侵害的义务。因此,物权又被称为绝对权或对世权。任何人侵害了权

利人的物权,权利人均可要求侵害人停止侵权并赔偿损失。此外,知识产权、股权等尽管也属于财产权,但根据学界通说及现行法律的规定,它们既非动产,也非不动产,不属于物权。

按照民法物权理论,物权分为所有权、用益物权和担保物权。这种划分方法为我国《物权法》所采纳。按照《物权法》第39条的规定,所有权系权利人对自己的不动产或者动产,依法享有占有、使用、收益和处分的权利。《物权法》第117条规定:“用益物权人对他人所有的不动产或者动产,依法享有占有、使用和收益的权利。”《物权法》的这一规定,突破了传统民法学说关于用益物权只能设定于不动产之上的观点。

所有权又称自物权,是一种最为完整的物权,包括占有、使用、收益和处分四项权能。用益物权由于是在他人的物上产生的权利,故又称为他物权,用益物权人对他人之物仅享有占有、使用、收益三项权能,不具有处分的权利。

矿业权之所以被《物权法》规定为一种用益物权(不少学者将其视为一种准用益物权,以区别于其他“正宗”的用益物权,如建设用地使用权),是因为我国宪法和民法通则明确规定矿产资源所有权归国家所有,国家是矿产资源所有权的唯一主体,其他任何单位或个人,都不能成为矿产资源所有权的主体。这也是世界上大多数国家所遵循的通例。^①循着这样的逻辑,矿业权就只能被理解为在矿产资源所有权的基础上派生出来的用益物权,就如同建设用地使用权系派生于国家土地的所有权一样。换言之,对矿业权而言,矿产资源所有权是母权,矿业权为子权。

虽然我国《物权法》明确规定了矿业权的用益物权地位,但是学术界关于矿业权的法律性质所展开的争论并未因此偃旗息鼓。不少学者坚持认为,《物权法》对矿业权的定位是不符合实际的。有的学者认为,《物权法》将探矿权和采矿权不加区分地规定为用益物权是错误的。探矿权由于基本不涉及对勘查区块范围内矿产资源的消耗、利用,将其定位为用益物权是正确的。但是,采矿权则涉及对划定矿区范围内所赋存的矿产资源的消耗和处

^① 美国的情况较为特殊,美国的土地存在三种所有权形式,即联邦政府共有的土地、州政府公有的土地和私人所有的土地。一般情况下,矿产资源被视为土地的附着物,属于土地所有人。因此,联邦政府、州政府和私人分别只对属于各自土地上/下的矿产资源进行开发管理,收取各自土地上的矿地租金和权利金。

分,已背离了用益物权的本质属性,当属所有权和自物权。金海统教授在其《资源权论》^①一书中也提出,采矿权根本不是一种用益物权,因为采矿权人对于其矿区范围内的矿产资源所享有的并不只是一种占有、使用和收益的权利,而且还有处分的权利,已与所有权的权能等同。我国宪法语境下的矿产资源所有权,并非民法或私法意义上的所有权,而是公法或主权意义上的所有权。在对自然资源国家所有权的侵害上,在世界范围内所呈现的一个共同现象是民事救济手段的缺位,基本上都是以公法救济手段为主导,特别是其中的刑事责任。这种现象的存在说明了自然资源的国家所有权不是私法上的所有权,因为如果是物权,不可能只有公法的保护方式,一定也有物上请求权、侵权责任等私法上的救济手段。因此,国家对矿产资源所享有的所有权,本质上是主权^②。将采矿权理解为一种自物权和所有权,并不违反宪法关于矿产资源所有权归国家所有的规定。通过论证,金海统教授认为,矿业权是一种具有公权色彩的私权,是公权与私权的合成体,是一种公权和私权相互交叉与渗透,无法予以清晰分割的新型权利。在这种权利上,公权和私权平等地起着作用。它与传统物权的最大区别就在于其性质存在两面性,即一面体现为私权,另一面则展现为公权,并且公权和私权在内容上无法分割予以成立单独的权利。

笔者认为,金海统教授关于矿业权性质的论证和结论,无疑是具有洞见的。将矿业权要么归于纯粹的公权,要么归于纯粹的私权,都是有失偏颇和背离实践理性的。但是,对于有的学者提出的采矿权属于所有权,而探矿权是有别于采矿权的用益物权的观点,笔者认为尚待商榷。这种观点仅仅基于探矿权是一种探矿的权利,基本不产生对矿产资源的消耗和处分的现象,便得出探矿权是一种用益物权的结论,显然试图切断探矿权与采矿权不可分割的内在有机联系,是徒劳且难以令人信服的。常识告诉我们,探矿只是一种手段,而非目的。探矿是一种风险投资,投资的最终目的都是获得回报。探矿权人获得探矿权的终极目的^③,毕竟为了在找到可供开采的矿体

^① 金海统:《资源权论》,法律出版社2010年版。

^② 与多数国家规定国家对矿产资源享有所有权的做法不同,南非和土耳其的法律规定,国家对矿产资源享有和行使主权。

^③ 笔者并不排除有的初级勘探公司取得探矿权的目的,仅仅是为了在探明可供开采的资源量后,转让给他人进行开采。但这并不是探矿权的终极目的,而仅仅是其阶段性目的。