

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

 全国博士后管理委员会资助项目

矿业权政策性整合 法律问题研究

——以山西煤炭企业兼并重组为背景

On the Legal Issues of the Policy Integration of Mining Right
—Under the Background of the M&A of Coal Undertakings

郝伟明 著



 经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

矿业权政策性整合 法律问题研究

——以山西煤炭企业兼并重组为背景

On the Legal Issues of the Policy Integration of Mining Right
—Under the Background of the M&A of Coal Undertakings

郝伟明 著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

矿业权政策性整合法律问题研究——以山西煤炭企业兼并重组为背景/郗伟明著. —北京: 经济管理出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5096 - 3946 - 7

I. ①矿… II. ①郗… III. ①煤炭企业—企业兼并—矿业权—研究—山西省
IV. ①D922. 624 ②F426. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 203541 号

组稿编辑: 宋 娜

责任编辑: 胡 茜

责任印制: 黄章平

责任校对: 王 森

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm × 1000mm/16

印 张: 15.75

字 数: 258 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5096 - 3946 - 7

定 价: 98.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

第四批《中国社会科学博士后文库》 编委会及编辑部成员名单

(一) 编委会

主任：张江

副主任：马援 张冠梓 俞家栋 夏文峰

秘书长：张国春 邱春雷 刘连军

成员（按姓氏笔画排序）：

卜宪群	方勇	王巍	王利明	王国刚	王建朗	邓纯东
史丹	刘伟	刘丹青	孙壮志	朱光磊	吴白乙	吴振武
张车伟	张世贤	张宇燕	张伯里	张星星	张顺洪	李平
李林	李薇	李永全	李汉林	李向阳	李国强	杨光
杨忠	陆建德	陈众议	陈泽宪	陈春声	卓新平	房宁
罗卫东	郑秉文	赵天晓	赵剑英	高培勇	曹卫东	曹宏举
黄平	朝戈金	谢地坤	谢红星	谢寿光	谢维和	裴长洪
潘家华	冀祥德	魏后凯				

(二) 编辑部（按姓氏笔画排序）：

主任：张国春（兼）

副主任：刘丹华 曲建君 李晓琳 陈颖 薛万里

成员（按姓氏笔画排序）：

王芳	王琪	刘杰	孙大伟	宋娜	苑淑娅	姚冬梅
郝丽	梅枚	章瑾				

本书获全国哲学社会科学规划办公室国家社会科学基金项目“我国能源政策法治化研究”（项目编号：14BF118）、山西省软科学基金项目“能源发展转型的法治逻辑”（项目编号：2014041017-5）资助。

序 言

2015 年是我国实施博士后制度 30 周年，也是我国哲学社会科学领域实施博士后制度的第 23 个年头。

30 年来，在党中央国务院的正确领导下，我国博士后事业在探索中不断开拓前进，取得了非常显著的工作成绩。博士后制度的实施，培养出了一大批精力充沛、思维活跃、问题意识敏锐、学术功底扎实的高层次人才。目前，博士后群体已成为国家创新型人才中的一支骨干力量，为经济社会发展和科学技术进步作出了独特贡献。在哲学社会科学领域实施博士后制度，已成为培养各学科领域高端后备人才的重要途径，对于加强哲学社会科学人才队伍建设、繁荣发展哲学社会科学事业发挥了重要作用。20 多年来，一批又一批博士后成为我国哲学社会科学研究和教学单位的骨干人才和领军人物。

中国社会科学院作为党中央直接领导的国家哲学社会科学研究机构，在社会学博士后工作方面承担着特殊责任，理应走在全国前列。为充分展示我国哲学社会科学领域博士后工作成果，推动中国博士后事业进一步繁荣发展，中国社会科学院和全国博士后管理委员会在 2012 年推出了《中国社会科学博士后文库》（以下简称《文库》），迄今已出版四批共 151 部博士后优秀著作。为支持《文库》的出版，中国社会科学院已累计投入资金 820 余万元，人力资源和社会保障部与中国博士后科学基金会累计投入 160 万元。实践证明，《文库》已成为集中、系统、全面反映我国哲学社会科学博士后优

秀成果的高端学术平台，为调动哲学社会科学博士后的积极性和创造力、扩大哲学社会科学博士后的学术影响力和社会影响力发挥了重要作用。中国社会科学院和全国博士后管理委员会将共同努力，继续编辑出版好《文库》，进一步提高《文库》的学术水准和社会效益，使之成为学术出版界的知名品牌。

哲学社会科学是人类知识体系中不可或缺的重要组成部分，是人们认识世界、改造世界的重要工具，是推动历史发展和社会进步的重要力量。建设中国特色社会主义的伟大事业，离不开以马克思主义为指导的哲学社会科学的繁荣发展。而哲学社会科学的繁荣发展关键在人，在人才，在一批又一批具有深厚知识基础和较强创新能力的高层次人才。广大哲学社会科学博士后要充分认识到自身所肩负的责任和使命，通过自己扎扎实实的创造性工作，努力成为国家创新型人才中名副其实的一支骨干力量。为此，必须做到：

第一，始终坚持正确的政治方向和学术导向。马克思主义是科学的世界观和方法论，是当代中国的主流意识形态，是我们立党立国的根本指导思想，也是我国哲学社会科学的灵魂所在。哲学社会科学博士后要自觉担负起巩固和发展马克思主义指导地位的神圣使命，把马克思主义的立场、观点、方法贯穿到具体的研究工作中，用发展着的马克思主义指导哲学社会科学。要认真学习马克思主义基本原理、中国特色社会主义理论体系和习近平总书记系列重要讲话精神，在思想上、政治上、行动上与党中央保持高度一致。在涉及党的基本理论、基本路线和重大原则、重要方针政策问题上，要立场坚定、观点鲜明、态度坚决，积极传播正面声音，正确引领社会思潮。

第二，始终坚持站在党和人民立场上做学问。为什么人的问题，是马克思主义唯物史观的核心问题，是哲学社会科学研究的根本性、方向性、原则性问题。解决哲学社会科学为什么人的问题，说到底就是要解决哲学社会科学工作者为什么人从事学术研究的问

题。哲学社会科学博士后要牢固树立人民至上的价值观、人民是真正英雄的历史观，始终把人民的根本利益放在首位，把拿出让党和人民满意的科研成果放在首位，坚持为人民做学问，做实学问、做好学问、做真学问，为人民拿笔杆子，为人民鼓与呼，为人民谋利益，切实发挥好党和人民事业的思想库作用。这是我国哲学社会科学工作者，包括广大哲学社会科学博士后的神圣职责，也是实现哲学社会科学价值的必然途径。

第三，始终坚持以党和国家关注的重大理论和现实问题为科研主攻方向。哲学社会科学只有在对时代问题、重大理论和现实问题的深入分析和探索中才能不断向前发展。哲学社会科学博士后要根据时代和实践发展要求，运用马克思主义这个望远镜和显微镜，增强辩证思维、创新思维能力，善于发现问题、分析问题，积极推动解决问题。要深入研究党和国家面临的一系列亟待回答和解决的重大理论和现实问题，经济社会发展中的全局性、前瞻性、战略性问题，干部群众普遍关注的热点、焦点、难点问题，以高质量的科学研究成果，更好地为党和国家的决策服务，为全面建成小康社会服务，为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴中国梦服务。

第四，始终坚持弘扬理论联系实际的优良学风。实践是理论研究的不竭源泉，是检验真理和价值的唯一标准。离开了实践，理论研究就成为无源之水、无本之木。哲学社会科学研究只有同经济社会发展的要求、丰富多彩的生活和人民群众的实践紧密结合起来，才能具有强大的生命力，才能实现自身的社会价值。哲学社会科学博士后要大力弘扬理论联系实际的优良学风，立足当代、立足国情，深入基层、深入群众，坚持从人民群众的生产和生活中，从人民群众建设中国特色社会主义的伟大实践中，汲取智慧和营养，把是否符合、是否有利于人民群众根本利益作为衡量和检验哲学社会科学研究工作第一标准。要经常用人民群众这面镜子照照自己，

匡正自己的人生追求和价值选择，校验自己的责任态度，衡量自己的职业精神。

第五，始终坚持推动理论体系和话语体系创新。党的十八届五中全会明确提出不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新的艰巨任务。必须充分认识到，推进理论创新、文化创新，哲学社会科学责无旁贷；推进制度创新、科技创新等各方面的创新，同样需要哲学社会科学提供有效的智力支撑。哲学社会科学博士后要努力推动学科体系、学术观点、科研方法创新，为构建中国特色、中国风格、中国气派的哲学社会科学创新体系作出贡献。要积极投身到党和国家创新洪流中去，深入开展探索性创新研究，不断向未知领域进军，勇攀学术高峰。要大力推进学术话语体系创新，力求厚积薄发、深入浅出、语言朴实、文风清新，力戒言之无物、故作高深、食洋不化、食古不化，不断增强我国学术话语体系的说服力、感染力、影响力。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海。”当前，世界正处于前所未有的激烈变动之中，我国即将进入全面建成小康社会的决胜阶段。这既为哲学社会科学的繁荣发展提供了广阔空间，也为哲学社会科学界提供了大有作为的重要舞台。衷心希望广大哲学社会科学博士后能够自觉把自己的研究工作与党和人民的事业紧密联系在一起，把个人的前途命运与党和国家的前途命运紧密联系在一起，与时代共奋进、与国家共荣辱、与人民共呼吸，努力成为忠诚服务于党和人民事业、值得党和人民信赖的学问家。

是为序。

张江

中国社会科学院副院长

中国社会科学院博士后管理委员会主任

2015年12月1日

摘 要

煤炭资源整合的目的旨在“使煤炭产业的集中化程度提高，加强对煤炭资源的保护和合理开发利用，维护煤炭资源的国家所有者相关权益”，不仅要解决煤炭企业整合重组问题，更要通过煤炭企业整合重组促使煤炭资源得以有力保护和合理开发利用，因而其是项系统工程。在煤炭资源丰富但煤炭开采利用情形复杂的山西开展煤炭资源整合具有重要意义，不仅具有积极的实验和试探作用，在全国更具有标杆和示范作用。在此情形下，对煤炭资源整合进行研究虽具挑战，却是不可或缺的。因此，本研究以山西煤炭资源整合为中心，针对整合中相关法律问题进行梳理并探究解决之道，故主要包括：

第二章主要针对山西煤炭资源整合的基础理论进行全面分析。首先从理论和制度层面对煤炭资源的内涵与范畴予以界定，并从行为、主体等角度进一步深掘其内涵，从而将矿产资源整合界定为以矿业权整合为核心内容的行政行为，即：国家为了维护矿产资源开发的合理秩序，保障国民经济健康发展，通过行政规范性文件对特定的资源整合区域内的矿业权设置重新规划后，以整合双方当事人的一致合意为基础，重构并配置矿业权给整合主体的行为。

第三章主要采取实证的方式强调山西煤炭资源整合的现实动因。文章首先对山西煤炭资源整合前的状况进行分析，并依此结合山西煤炭资源开发利用具体情况指出山西煤炭资源存在私采滥挖、产业混乱、安全不足、生态破坏、管制弱化等乱象而亟待整合的紧迫情形；同时从资源开发合理性、可持续发展、经济转型、环境保护等方面阐明资源整合的必要性，继而分析其历史进程、

现状以及资源整合后的初步效果表现，特别关注资源型经济转型综合改革配套试验区能源建设等。

第四章对山西煤炭资源整合中的问题进行梳理和分析。依据整合中问题发生的背景、利益关系等不同而从三个方面进行了描述和论证：一是基本规范不健全，从而诱发煤炭资源整合配套机制缺失、矿产资源整合中矿业用地与矿业权的矛盾、煤炭资源产权虚置和矿业权异化、煤炭矿业权的流转及退出缺乏机制、政府强制整合缺乏市场有效运营、煤矿产权关系调整漠视群众利益等问题；二是权利义务处置规范的缺失，从而导致煤矿企业被整合关闭后经济补偿、整合兼并中主体资格确定、整合主体被动签订整合协议、煤矿企业债权债务、整合过程中的职工利益、煤炭资源整合对企业资产变动的影响、产权混同及主体不确定性等问题；三是煤炭资源整合中相关纠纷解决机制不完善，其中重点分析阐述调研后较为集中的五类问题，即被整合主体原有债务纠纷、整合主体提前介入最终未整合该煤矿而引发的纠纷、前次整合后马上被后次整合引发的纠纷、被整合主体隐名股东问题引发的纠纷、被整合主体原被承包或租赁而引发的确认补偿主体的纠纷。

第五章主要针对山西煤炭资源整合中存在的问题提出相应的对策。基于山西煤炭资源整合的现状和问题分析，文章从理念、路径和解决机制等三个方面探究解决和完善山西煤炭资源整合中存在或所遇到的问题：从法律理论层面提出了煤炭资源整合的法律规制完善和优化，提出以加强法律法规与制度建设、煤炭矿业权的合理设置、煤炭产业政策法治化为主要途径的解决路径，并重点对有代表性的煤矿被承包和被转让股权产生纠纷的处理、保护不同所有制主体的利益和注重资源开发与生态保护、名义股东侵犯隐名股东权益纠纷的处理及煤炭资源整合中涉及行政诉讼纠纷的处理四个方面提出了对策建议。

第六章着重就山西煤炭资源整合进程中的经验教训进行总结和反思。山西煤炭资源整合是项系统工程，虽然复杂但仍取得了巨大成绩，对其进行历史反思和经验整理，有利于为山西将来以及全国范围内的煤炭资源整合提供经验范本。首先，就煤炭资源整合与改革的维度和基本范式来说，对政府干预市场经济和产业

政策调整煤炭资源的关系进行了论证。其次，强调煤炭资源整合中矿业权交易市场机制对资源使用效率和资源优化配置的促进作用，概括性地说明问题根源在于围绕矿业权市场所形成的基本经济关系没有理顺，权利主体之间的权责利关系归属不清，要在“分权”和“法治”的基本原则下综合运用经济杠杆、法律规范、产业政策，以加强管控。

山西提升煤炭产业发展水平，实施以煤炭资源整合为核心的兼并重组等行为，是安全发展、和谐发展并且推动转型发展和结构调整的重要举措。山西开展的煤炭资源整合就是以现有的合法煤矿作为基础，对两座井田以上的煤矿进行合并并对已关闭煤矿的资源、储量及其他零星边角的空白资源、储量进行合并，实行统一规划，提升矿井生产、安全、技术保障等综合能力，并关闭布局不合理和经整改仍不具备安全生产条件的煤矿。山西煤炭资源整合的过程复杂，涉及面广，政策性强，对我国矿产资源管理模式的重大变革具有划时代的意义，这种变革是新时期煤炭产业政策制定、调整和推行的具体反映。本书从学术角度对其进行的实践经验总结、理论分析提升，不仅有助于整合以及后整合时代的煤炭资源合理开发利用，更有利于明确山西和全国范围内煤炭资源整合的制度和资源现状，从而为进一步保护和利用资源提供经验支撑和理论保障。

关键词：煤炭资源整合；矿产资源；矿业权；产业结构；生态保护

Abstract

The Integration policy of coal resources aims at "increasing the concentration of the coal industry, coal resources to strengthen the protection and rational development and utilization of mineral resources in maintaining national ownership interest", not only to solve the problem of integration and reorganization of coal enterprises, but also to promote the integration and restructuring of coal enterprises through. Coal resources are powerful protection and rational development and utilization, which is the term systems engineering. Rich in coal resources, but coal mining complex use cases integration of coal resources in Shanxi carry great significance, not only has a positive effect experiments and temptations in the country more benchmarking and exemplary role. In this case, conduct research on the integration of coal resources, although challenging, but it is indispensable. Therefore, this book is intended to integration of coal resources in Shanxi as the center for the integration of relevant legal issues to sort out and explore the solution, so the main contents include:

Chapter II covers the integration of coal resources in Shanxi to conduct a comprehensive analysis of the basic theory. From the theoretical and institutional level on the content and scope of the coal resources are defined, and from the behavior of the angle of the body to further dig deep its meaning, which is defined as the integration of mineral resources to mineral rights as the core content integrated administrative acts, namely: Country mineral resources development in order to maintain a reasonable order, protect the healthy development of the national

economy through administrative normative documents for a specific resource integration within the region is set to re - planning of the mining rights, the parties agreed to consolidate the basis of consensus, reconstruction and configure Mining right to the integration of the main acts.

Chapter III takes an empirical approach to emphasize the integration of coal resources in Shanxi Province realistic motivation. The article first integration of coal resources in Shanxi analyze the situation before, and so combined with exploitation of coal resources in Shanxi circumstances exist that the private mining of coal resources in Shanxi excessive digging, industrial chaos, lack of security, ecological destruction, chaos and the urgent need to control weakened, etc. integrated urgent situations; same time, from resource development reasonable, sustainable development, economic restructuring, environmental protection and other aspects of the necessity to clarify resource integration and then analyze its historical process status and resource integration effect after the initial performance, especially on resource based economy energy comprehensive reform pilot area construction.

Chapter IV mainly sorts out and analyzes the problems of the integration of coal resources in Shanxi Province. Based on the integration of background on the problem, such as different interests from the three aspects of the description and demonstration: First, the basic specification is not perfect, and induce loss of coal resources integration support mechanisms, integration of mineral resources and mining sites in mining conflicts coal resources and mineral rights ownership dummy alienation, coal mining and exit the lack of mechanisms for the circulation, the government forced the effective integration of the lack of market operations, mine property relations and other issues of interest to adjust ignore the masses; Second, the lack of rights and obligations disposal norms, resulting in after the closure of coal mining enterprises are integrated economic compensation, mergers and consolidation in the main eligibility determination, integration of the main passive integration agreement signed, coal mining enterprises debts, the integration process in the in-

terests of workers, integration of coal resources on the effects of changes in corporate assets, property rights, and the subject is not confused uncertainties and other issues; Third, integration of coal resources in the relevant dispute settlement mechanism is imperfect, which focuses on analysis illustrates the research more focused after five issues, he incurs the integration of the main existing debt disputes, the final integration of the main early intervention and did not integrate the mine the dispute, after integration immediately after the previous integration times the dispute was implicit integration of the main problems caused by shareholder disputes, is integrated by the body of the original contract or lease caused by the body recognized compensation disputes.

Chapter V focuses on the integration of coal resources in Shanxi problems to put forward corresponding countermeasures. Integration of coal resources in Shanxi – based status and problem analysis, the article from philosophy, paths and explore three aspects resolution mechanisms to solve and improve the integration of coal resources in Shanxi presence or problems encountered; From a legal theoretical level raised the legal integration of coal resources improve and optimize the regulation is proposed to strengthen the legal and institutional construction, coal mining is a reasonable set, the coal industry policy rule as the main way to solve path and focus on representative mines were contracted and the transfer of ownership of a dispute handling, protection and ownership interests and focus on the main resources development and ecological protection, nominee shareholders equity violations dormant dispute handling and integration of coal resources in administrative litigation involving the four aspects of the handling of both some suggestions.

Chapter VI focuses on the integration of coal resources in Shanxi lessons learned in the process of summary and reflection. Shanxi coal resources integration is key systems engineering, though complex but still made great achievements, its historical reflection and experience finishing, as well as beneficial for the future of Shanxi coal resources across the country to provide experience for the whole sample. First, in-



tegration of coal resources and reform of dimensions and basic paradigm, the market for government intervention in economic and industrial relations policy adjustments coal resources were demonstrated. Second, Stressed the integration of coal resources in the market mechanism should be introduced to facilitate the mining rights trading resource use efficiency and optimal allocation of resources, provides a summary description of the problem is rooted in the formation surrounding the mining rights market does not straighten out the basic economic relations, the subject of rights relationship between the powers and responsibilities vested unclear, in the "decentralization" and "rule of law" under the basic principles of the integrated use of economic levers, laws and regulations, strengthen the management and control of industrial policy.

Integration of coal resources in Shanxi Province in coal mergers and acquisitions is to enhance the level of development of the coal industry, promote structural adjustment and transformation of development, security and harmonious development of important initiatives. Integration of coal resources based on existing legal mines, based on the two above well merger and closure of coal mines that have the resources, reserves and other corners of the blank sporadic resources, reserves combined to achieve unified planning, improve mine production, safety, technology security and other integrated capabilities, and irrational, and after rectification still have the safety conditions of the coal mines closed. Integration of coal resources in Shanxi Province is complex, involving a wide range, and policies, and can be said of China's mineral resource control epochal change, in essence, is the national coal industry policy development, adjustment and implementation process. From the academic point of its practical experience, theoretical analysis to enhance not only helps the era of consolidation and integration after rational development and utilization of coal resources, more conducive to clear Shanxi and nationwide system integration of coal resources and resource status, so as to conservation and utilization of resources to provide further empirical support and theoretical protection.

Key Words: Integration of Coal Resources; Mineral Resources;
Mining Right; Industrial Structure; Ecological Protection