

河南省社会科学“九五”规划项目

河南省矿业法律制度研究报告

肖国兴 肖淑梅 张建军 赵利敏

一九九九年七月二十六日

河南省社会科学“九五”规划项目

河南省矿业法律制度研究报告

肖国兴 肖淑梅 张建军 赵利敏

一九九九年七月二十六日

目 录

导 语	(1)
第一题 河南省矿产资源与矿业发展	(3)
一、矿产资源自然状况	(3)
二、矿产资源开发利用现状	(4)
三、矿业管理与矿业发展	(5)
四、矿业发展与经济增长与发展	(6)
第二题 河南省矿业法律制度的历史变迁	(7)
一、《河南省采矿管理条例》(1980)	(7)
二、《河南省采矿管理条例》(1984)	(10)
三、《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988)	(12)
四、《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1998)	(14)
五、矿业立法对矿业增长与发展的支持	(16)
第三题 河南省矿业法律制度的评价与诊断	(18)
一、现行矿业产权制度安排的制度成本与绩效	(18)
二、现行矿业行政制度安排的制度成本与绩效	(30)
三、现行矿业环境制度安排的制度成本与绩效	(38)
四、现行矿业技术创新制度安排的制度成本与绩效	(45)
第四题 河南省矿业法律制度的创新对策	(50)
一、通行矿业法律制度的借鉴	(50)
二、中国现行矿业法律制度的背景	(61)
三、制度创新的目标与阶段	(73)
四、制度创新的路径依赖与选择	(75)
五、河南省矿业可持续发展的立法对策	(75)

导 语

可持续发展从理论纲领变为行动纲领已成为当今世界各国面临的重大课题。虽然人们对可持续发展的理解有不同,但从《21世纪议程》和各国政府作出的承诺看,根据可持续发展经济理性对制度作出选择和安排无疑是至关重要的。

可持续发展经济理性通过制度规则变为行动,可持续发展的制度就成为可持续发展的先决条件。“制度是集体行动对个体行动的控制。”^①“制度是一个社会中的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们相互关系而设定的一些制约。”^②人们在制度中可以预期自己行为的结果并进行经济选择,减少不确定性,进而增加利益;同时,人们在制度中也要作出一定的抑制,使个体行为符合社会的选择。无论人们作出怎样选择都要在一定的制度空间里生存,显然“制度是人们发生相互关系的指南,”“制度包括人类用来决定人们相互关系的任何形式的制约。”^③制度决定了人们的选择集合。然而,制度对经济增长和发展所做出的制度安排并不总是有效率的,制度或者推进或者阻碍经济增长和发展,关键取决于制度使报酬和努力联系在一起的程度,允许专业化分工和进行贸易的范围,准许并抓住经济机会的自由。^④

作为可持续发展的制度则不仅要具备对经济增长和发展有效率的制度条件,还应具备保证自然资源分配代内公平与代际公平的制度结构。人类社会现行制度与可持续发展的制度要求是相悖的,现行的相当一部分制度对经济增长和发展不起推动作用,反而起阻碍作用,制度普遍存在着低效率或无效率,更谈不到可持续发展的安排。因此,按可持续发展的经济理性对现行制度进行创新已成为各国面临的必然抉择。尽管人的大部分行为是由非正式制度约束的,自然资源开发利用则主要是由法律制度约束的。由于人类对矿产资源经济价值观念的提高,或是基于政治原因的影响,在大部分国家法律制度几乎规范并覆盖了矿产资源开发利用的全部过程和空间,可持续发展的制度创新主要是可持续发展法律制度的创新。从制度变迁的进程看,可持续发展法律制度创新的步骤首先要使法律制度创新为有效率的制度,其次要使法律制度成为讲公平的制度。效率与公平都为法律所兼容,效率是公平的基础,公平是效率的表现。将效率作为公平的条件是根据可持续发展的性质必然推出的结论。由于自然资源和环境容量的稀缺性和有限性并存,如果矿产资源开发利用没有效率就从根本上无公平可言,因为资源浪费和破坏,环境污染和破坏本身就是不公平。可见构建有效率的法律制度是可持续发展法律制度创新的基础。

从构成条件看,法律制度是经济增长与发展的规则。不遵守规则,生产要素无法结合也无从进行生产活动。“法律像田地和机器一样,是一个社会中生产方式的一部分;不经操作,田地或机器便毫无意义,而法律恰是关于它们操作的组成部分。如果没有关于工作和交换的权利和义务,就没有人播种和收获庄稼。如果没有某种法律对机器生产和使用活动予以规定,就没有人生产机器。机器就不会从生产者转移到使用手中并予以使用,它的使用价值和受益也就不会获得。这样的法律调整本身就是资本的一种形式。”^⑤法律的资本作用是通过生产要

① 约翰·R·康芒斯(John. R. Commons):《制度经济学》中译本,商务印书馆1982年出版,第87页。

② 道格拉斯·C·诺斯(Douglass. C. North):《制度、制度变迁与经济绩效》中译本,上海三联书店1994年出版,第3页。

③ 道格拉斯·C·诺斯(Douglass. C. North):《制度、制度变迁与经济绩效》中译本,上海三联书店1994年出版,第4页。

④ 阿瑟·刘易斯(W. Arthur. Lewis):《经济增长理论》中译本,商务印书馆1996年出版,第151页。

⑤ 哈罗德·J·伯尔曼(Harold. J. Berman):《法律与革命》中译本,中国大百科全书出版社1993年出版,第664页。

素的重新组合来实现的,“实际上,制度是个人与资本存量之间,资本存量、物品与劳务产出及收入分配之间的过滤器。”^① 法律形成的制度能“达到有效地重新组织各种社会关系的后果,”从而将“直接影响社会变迁的性质与速度。”^② 在法律安排效率为正时,法律的稳定性会在一段时间内改变特别是减少部分人的收入,法律制度安排效率为负时,法律的稳定性会阻碍社会变迁的程度,进而延缓经济增长与发展的速度,带来更大的社会成本。因此,法律作为资本的功能是两面的。法律作为资本并不是以私人物品的形式出现的,而是以公共物品的形式出现的。经济人可以免费进入,在减少不确定性的条件下取得收入,但一旦法律作出了效率为负的制度安排,增加成本的就是全社会,而不是某一个经济人。反之,法律作出效率为正的制度安排的情况下,受益的也将是全社会。因此法律制度对人类社会的经济增长与发展的影响最为直接。法律作为资本还表现在任何一部法律从制定到实施都要投入成本。一般来说,向法律投资愈多,法律的沉淀成本愈集中,其资本属性愈加明显。如果法律制度是在低效率或无效率的经济理性的指导下,作出的制度安排,则法律制度资本属性的显示对社会经济增长与发展带来的阻碍与破坏就更大。所以,法律作为资本的作用的发挥关键不在于对它投入了多大成本,而在于它能否推动和促进经济增长与发展。为此,必须根据可持续发展的经济理性,架构可持续发展的法律制度,这是保证法律制度资本作用效率为正的基本条件。因为“人的经济价值观念的提高产生了对制度的新的需求,一些政治和法律制度就是用来满足这些需求的。它们是为适应新的需求所进行的滞后调整……”^③

中国实施可持续发展战略的重要步聚是省级政府实施可持续发展战略,因此可持续发展的地方立法在可持续发展法的制度创新中居于重要地位。矿业从第二次“经济革命”之后,就直接构成了一国经济增长与发展的基础。矿业法律制度也因此在一国经济和社会发展中具有重要的地位,于是河南矿业法律制度向可持续发展创新的意义是不言而喻的。

矿业从古老的采掘业发展到加工业后,有关矿业的法律又进一步扩展了规范的空间,从而使矿业法成为从资源规范到产业规范典型的工业法律制度安排。由于矿业法律制度从时间上涵盖了从探矿、采矿、加工洗选、冶炼的全过程;在空间上涵盖了矿业的一切范围,因而有关资源法和产业法的体系中矿业法是最能体现资源制度与工业制度相整合的工业经济管理制度的法律制度。

中国作为单一制国家,地方立法的权限往往要受制于中央权力机构和政府的委任授权。本课题的研究只能在对我国矿业法律制度研究的前提下进行。另一方面,中国实行计划经济,作为地方矿业制度的研究也必然反映整个国家矿业发展的情况。

本课题是郑州大学法学院肖国兴和郑州纺织工学院肖淑梅主持的河南省社会科学“九五”规划课题。参加研究的有:河南省地矿厅法规处张建军、郑州大学法学院赵利敏。

郑州大学法学院教授肖乾刚、河南省委讲师团教授滕世宗、河南大学法学院教授吴祖谋、河南省地矿厅副厅长李森林为研究顾问。

本课题采用法律与经济制度分析的方法,对河南省矿业法律制度进行制度和经济增长与发展关系的讨论,地方立法及其制度历史变迁的讨论,地方立法成本与绩效的讨论,地方立法制度创新的讨论。由于中国正在向市场经济渐进,矿业向市场经济渐进的步履维艰,本项研究对有些问题讨论尚待深入。

① 道格拉斯·C·诺斯(Douglass. C. North)《经济史上的结构与变迁》中译本,上海三联书店年出版,第225页。

② 罗杰·科特威尔(Roger. Cottell):《法律社会学导论》中译本,华夏出版社1989年出版,第65-67页。

③ T·W·舒尔茨《制度与人的经济价值的不断提高》载《财产权利与制度变迁》中译本,上海三联书店1991年出版,第251页。

第一题 河南省矿产资源与矿业发展

一、矿产资源的自然状况

矿产资源经过地质作用而形成的,具有利用价值的,呈固态、液态、气态的物质富集物。包括能源矿产如煤炭、石油、地热、铀等,金属矿产如铁、锰、铬、钒等,非金属矿产如金刚石、磷、硼、硫铁矿等,水汽矿如地下水、矿泉水、二氧化碳气、氦气等。^① 矿产资源一般是指“储存的或需要时可立即得到的某种东西,包括那些仅仅是推测存在的,具有现实价值或预期未来可能具有价值的物质。”^② 矿业法对矿产资源一般都要作出规定,如规定“矿产资源是指除水以外的蕴藏在地表或地下、海底、海底地下和海水中各矿点和矿床内的一切固态、液态和气态的矿物原料。”^③

矿产资源可以根据不同标准作多种分类:从资源是否被发现分为原有资源、查明资源和未经发现的资源。原有资源是开采前已经存在的资源;查明资源空间位置、品位、质量和数量均由具体地质依据查明或估算出来的资源;未经发现的资源是存在仅仅是推测的,由与查明资源不相连的矿床组成的资源。从开采经济角度划分,查明资源包括经济资源、边界经济资源、次经济资源。经济资源是在限定投资条件下,业已确定和分析论证的,或较根据的可盈利性开采或生产的那部分资源;边界经济资源是计算时处于经济开采边界上的具有经济上不确定性的资源;次经济资源是查明储量中,未达到经济资源标准和边界经济资源标准的资源。从资源确定的不同方式看,未经发现的资源又可分为假定资源、假想资源。假定资源是类似已知矿体的及可能在生产矿区或具有相似地质条件的地区合理预测其存在的尚未发现的资源。假想资源既可以是尚未发现矿床的有利地质环境中已知类型的矿床中未发现的资源。^④

与其他自然资源相比,矿产资源的特性主要有:第一,不可再生性。矿产资源是经过若干地质年代形成的化石资源,在可预见的地质年代内,不会再生。第二,数量有限性。矿产资源的不可再生的特点决定了它的生成必须经过若干地质年代,然而人类对矿产资源的消耗速度却是惊人的。有资料显示,在近 400 年来人类对矿产资源的消耗速度已增长了几百倍。正是建立在对矿产资源大量消耗的基础上,人类社会才顺利实现了从农业社会向工业社会的过度,以及从工业社会向知识经济的过度。可是矿产资源的数量却是有限的,它不仅受制于技术手段的运用及其决定的勘探、开采、加工、冶炼等改善,也不仅受制于资源市场运作及其决定的矿产资源交易规模的扩大,更决定于矿产资源本身的赋存的有限数量。因为前两者的采用可以改善或缓和矿产资源的供求矛盾,却不能从根本上改变矿产资源因人类社会不断消耗而接近枯竭的客观现实。第三,不可直接利用性。矿产资源无论其如何赋存,一般是不能直接利用的。必须通过的一定的技术手段从发现到加工,凝结人类劳动,成为矿产品之后才能进行利用即使是原煤、天然气、矿泉水等看似直接能用的少数矿物,也必须经过加工,才能投入使用,否则就

① 详见中国《矿产资源分类细目》的规定。

② O·鲁道斯基:《矿产经济学》中译本,中国地质大学出版社 1991 年出版,第 7 页。

③ 见《德国矿业法》第 3 条的规定。

④ 参见 O·鲁道斯基《矿产经济学》中译本,中国地质大学出版社 1991 年出版,第 8—9 页。

会产生较大的不经济:一方面,造成资源浪费,如原煤不能充分燃烧,而降低热效率。另一方面,造成环境的污染和破坏,如因原煤燃烧造成的大量 CO_x 、 SO_x 外溢等。第四,属于不动产性。在各国民法典中矿产资源及其赋存的矿山均被宣布为不动产,适用有关不动产的法律。^①第五,明显的战略性。“矿产资源在国际关系中也很重要,矿产的丰富或缺乏往往是战争的基本原因,并且各国的外交政策大半是集中于获得这些资源的充分供应……许多国际纠纷的发生,是由于矿产资源在各国之间分布的很不均匀。”^②

河南省地跨华北地台和秦岭褶两大构造单元,地质条件复杂,地层发育齐全,岩浆活动强烈,成矿条件优越,拥有丰富的矿产资源。截止到 1998 年底,已发现有用矿产 107 种,占全国目前已发现矿产 163 种的 2/3 以上。其中能源矿产 4 种;金属矿产 27 种;非金属矿产 34 种;含亚矿种为 41 种;其他水气矿产 3 种。探明储量的矿产有 76 种,其中 16 种居全国前 3 位,50 种居全国前 10 位。优势矿产有:煤、石油、天然气、金矿、铝土矿、钼矿、耐火粘土、水泥灰岩、玻璃用石英岩、蓝晶石、蓝石棉、珍珠岩等;潜在优势矿产有:银矿、天然碱、熔剂面岩、钨矿、化工灰岩、珍珠岩、膨润土、沸石、石墨、硫铁矿、岩盐等;一般矿产有:铅矿、锌矿、锑矿、萤石等;劣势矿产,即短缺矿种有:铁矿、锰矿、铜矿、金刚石等。河南省煤矿分布广,品种全,储量大,地质工作程度高,煤炭产量居全国第 2 位;金矿资源丰富,储量近 300 吨,黄金产量多年来居中国第 2 位。已成为中国重要的黄金生产基地。铝土矿广泛分布,探明储量居全国第 3 位。钼矿资源在中国占绝对优势;石油和天然气储量分别在中国居第 5 位和第 7 位。河南省矿产资源赋存具有如下特点:大型矿床多,中小矿床多。目前大型、特大型矿床仅有 97 个,中小型矿床约 725 个,分别占 11.8%,88.2%;总量丰富,矿石开采量、矿业产值在全国排前 5 名,人均资源相对不足;低品位矿石较多,富矿较少。如全省铁矿中 96% 为贫铁矿,硅比大于 7 的铝土矿仅占总储量的 30%。^③

二、资源开发利用的现状

河南省丰富的矿产资源对全省和国家的经济增长与发展具有重大的经济价值。1993 年预测河南省矿产资源的潜在经济价值为:累计探明储量 A + B + C 级储量的潜在价值约为 10623.98 多亿元,A + B + C + D 级潜在价值约为 18631.14 亿元,保有储量 A + B + C + D 级潜在价值为 17620.81 亿元。^④1998 年河南省矿山企业 11079 座,其中国有矿山 356 个,乡镇集体、个体私营矿山 10723 个,生产矿山(点)分别为 260 个,6759 个。全省从事矿业生产总人数为 80 万人,其中,国有矿山企业为 48 万人,占 60%,乡镇集体、个体私营矿山(点)为 32 万人。矿业总产值从 1985 年的 55.8 亿元发展到 1993 年的 149.39 亿元,直到 1998 年的 184.9 亿元。矿业现价总产值中,国有矿山企业为 152.8 亿元,占 82.6%;乡镇集体、个体私营矿山(点)为 32 亿元,占 17.4%。1998 年度全省固、液体矿产年产量为 1.58 亿吨,天然气年产量为 10 亿立方米。1998 年度,全省乡镇矿业现价产值超过 1000 元的县(市、区)级行政区共 64 个,矿业利税总额超过百万元的县(市、区)级行政区共 66 个。^⑤

① 《法国矿业法》第 25 条规定,“矿山是不动产。除矿山开采用建筑物以外,不动产还包括机器、井巷、坑道及其固定工程。用于开采的动力、机器和设备属于矿山附着物。”

② 伊利,莫尔豪斯(Richard T. Ely & Edward W. Morehouse):《土地经济学原理》中译本,商务印书馆 1982 年出版,第 133 页。

③ 参见孙志顺等编《河南矿管 1983—1993》第 21—25 页。

④ 参见河南省地质矿产厅:《河南省 93 年矿产资源年报》

⑤ 参见河南省地质矿产厅:《河南省 98 年矿产资源年报》

以矿山为依托形成了一系列另具特色的城市如平顶山、鹤壁、焦作、郑州(新密、登封等)、义马、永城的煤矿;濮阳、南阳的石油和天然气;灵宝和桐柏、洛宁的金矿;巩义、新安、渑池的铝土矿;栾川的钼矿;桐柏的银矿和天然碱矿;焦作的耐火粘土;信阳的珍珠岩和膨润土等。矿业的发展使河南省经济结构从单一的农业经济逐步发展成工农业并重的经济;使乡镇工业蓬勃发展,使近百万人走向了富裕之路;使河南省成为中国重要的黄金、煤炭、有色金属、油气、化工、机械制造等工业基地;使中国中西部和东部的发展有了物质基础。

三、矿业发展与矿业管理

(一)矿业及其特征

因矿产资源的开发利用形成的产业就是矿业。虽然,古老的矿业从勘探、开采等上游产业发展到加工(洗选等)、冶炼等下游产业,甚至在向销售和利用上延伸,但总体来盾,特别是从各国的矿业法律制度来看,法律所规范的矿业活动依然主要在矿业的上游即勘探和开采。

矿业有六个特点:第一,矿业是一国基础性产业。就大多数国家来看,矿业包括采掘业和冶炼加工业,因而矿业在构成了一国基础性产业,据统计,一国的工业产值的85%以上与矿业有关。矿业是一国国民经济基础,经济的可持续发展首先要仰赖于矿业的可持续发展。尽管有人把可持续发展建立在生物资源的可持续开发利用的基础上,但在本世纪和下个世纪矿业在国民经济中的基础性地位不会改变。第二,矿业是高风险性产业。矿业是建立在对矿产地质运动和结构的科学认识,特别是预测基础上的,预测本身就有风险。而且大部分矿业活动如勘探和开采都是在地下进行的,一个矿山或矿井从勘探到投产往往经过较长的投资回收期间,这就使矿业活动带来了不确定性。一方面是否会有商业发现,另一方面,投资过程中可能会出现哪些政治风险、法律风险、财政风险、金融风险、自然风险及安全事故等,多是未知或不确定的。当这此投资风险单独发生,特别是并发时,矿业投资就可能成为不经济或失败的投资。尽管矿业投资中不乏盈利者,但盈利并不容易,难怪有人主张“矿物经采掘而盈利者才是矿”。^①第三,矿业是高技术性产业。矿业较其他资源产业,不仅资本有机构成高,现代科学技术的含量和运用也是最高的。矿业从勘探、开采到加工、冶炼,无论是哪一种矿产都需要技术,特别是高新技术的运用。因而先进采矿、加工、冶炼技术的采用和提高技术贡献率始终是矿业发展的生命线。技术创新因而成为跨越国界或意识形态的基本矿业制度和手段。第四,矿业是资金密集型产业。矿产无论是赋存于地表还是地面,其开发利用利用都涉及土地利用,矿物勘探、采掘、加工、冶炼、储运、贸易、供应、销售,环境治理,都需要大量投资,而且投资只有形成规模,才能有经济的后果,否则就可能是或者赔本或者外化成本,进而导致交易成本的增加。因此,规模经济是矿业投资的典型特点。第五,矿业是污染性产业。任何矿产资源的开发利用都会对包括其自身在内的土地、河流、森林、大气等矿业形成不同程度的破坏与污染,当今社会污染问题主要是矿产资源的开发利用造成的,矿业因此成为一国防治环境破坏与污染的主体。第六,矿业是社会性产业。矿产资源的开发利用经济问题、市场问题、技术问题、环境问题,也是个政治问题,社会问题。矿产资源是国民经济的基础资源与能源,决定了一国社会经济发展的速度、规模和效益和环境保护;基于矿业的开发利用形成了企业、产业,形成了城市,不同的经济区位与庞大的就业人口;而且矿产资源还是重要的战略物资,因此矿业还涉及到一国的政治稳定与国家安全,军事与国防事业,甚至国际政治。只因为如此,有关矿业的决策必须考虑到“矿业的特性—矿地基本上不同于农地和林地,因为从矿地取出的物资是无法补充的。采矿业

^① 美国科罗拉多矿业学院矿产经济系总办公室墙头牌匾语。

是一种继续不断的收获;它纯粹是获取性的。如果有很长时间,即使是森林也可以再生产和自行补充起来,但矿物则不然。因此矿地的收益和其它土地的收益不同,在制定矿地利用政策时,应当承认这一事实。”^①

(二)河南省矿业管理

矿业上述特点决定了矿业必然要由政府进行旨在控制产业规模,提高矿业产权效率的管理。矿业管理体制往往因各国和政体不同而不同。单一制国家的矿业管理,可以分为中央政府的矿业管理和地方政府的矿业管理。地方政府的矿业管理总是要同中央政府的矿业管理相一致的。中国的矿业管理发端于地质部门的资源管理和工业部门的工业管理。现行河南矿业管理部门包括:计经委、地矿、冶金、煤炭、石油化工等部门,这些部门都有自成体系的组织,并有独立的管理规章和规则。只是前二者涉及到所有矿种的管理,而后三者只是品种矿的管理。基于部门分工,地矿部门主要是地质资源管理,而后者主要是工业管理。因此,河南省仍至全中国,并没有严格意义上的矿业管理部门,只有地质管理部门,或工业管理部门。从中央政府和省级政府矿业管理部门 1988 年到 1993 年,再到 1998 年的“三定方案”职能配置和机构设置,我们可以感受到,强化资源管理和淡化工业管理,并使二者合二为一,构建统一的矿业管理部门是矿业管理的发展方向。虽然,《矿产资源法》(1986)颁布并施行,似乎就确定了地质矿产部作为矿业主管部门的地位,但在工业部门林立的体制下这种法律安排并没有发挥出应有效力。《矿产资源法》修订后(1996)地矿部门作为矿业主管部门的地位进一步得到确认,特别是在国家的经济体制的改革方略中,工业部门都将被行业协会或小部门所替代,但是国务院工业部门“小政府化”后,工业企业所陷入的困境已经表明,建立统一的矿业行政主管部门是矿业自身发展的必然。从近 2 年国土资源部运转情况来看,国土资源部现有的职能配置并不能承担起矿业行政主管部门的重任。恐怕在更大范围内配置权力,将地质矿产管理和矿业工业管理整合起来,组建矿业行政主管部门统一矿业管理,似乎更能够实现矿业行政权力的合理配置。矿业管理并不是一般的部门经济,而是综合性管理,从河南省矿管制度的变迁看,只有建立综合的统一的矿业管理部门,才能在较大的程度上适应矿业发展的需要。对矿业经济的增长和发展来说,建立一个有效的政府,远比建立一个小政府更有意义。河南省在现在地质矿产部门的基础上构建矿业管理部门是可行的,但是其组织机构仍然需要进一步完善。截止 1998 年底,全省已建立的市(地)、县(市、区)两级地质矿产管理机构共 124 个,其中市(地)级地质矿产管理机构 17 个;县(市、区)级地质矿产管理机构 107 个。两级机构中,纳入政府序列的一级局共计 60 个。^②连地矿部门纳入政府序列这样的老问题都没有彻底解决,可见,即使地矿部门与土地部门合并成立国土资源部门,国土资源部门的法律地位依然是要加强的。

四、矿业发展与经济增长与发展

矿业是一国国民经济的基础性产业。据分析,在科学技术高度发展的今天,从经济建设到社会生活的一切人类社会活动都与矿业息息相关,目前 95% 以上的能源、75—85 工业材料取自于矿产资源。一国矿业如何发展决定了一国经济规模和总量的扩大和经济结构和质量的改善。因而,矿业的可持续发展是一国能否实现可持续经济增长和经济发展契机。

^① 伊利,莫尔豪斯(Richard T. Ely & Edward W. Morehouse):《土地经济学原理》中译本,商务印书馆 1982 年出版,第 133 页。

^② 参见河南省地质矿产厅:《河南省 98 年矿产资源年报》

第二题 河南省矿业法律制度的历史变迁

中国是单一制国家,又实行计划经济。前者决定了河南省地方立法总是受制于国家立法,后者决定了相对于国家的矿业立法,河南省矿业法律制度的建立理应是滞后的。中国长期实行计划经济,矿产资源又是重要的战略资源。政府从建国后经济发展的开始就成为矿产资源的供给与分配。矿业法律制度主要表现为政府的对矿产资源的供给与分配制度,甚至是统配制度。在长达 20 多年的时间里行政性规范一直是中国矿业法律制度的渊源,既是如此,有关矿业的规范也是不完全的。政务院颁布的《中华人民共和国矿业暂行条例》(1951)和经国务院批准地质部颁布的《矿产资源保护试行条例》(1965)成为中国矿业法律。然而,当 70 年代末中国逐步建设法制时,河南省地方立法对矿业的制度安排却率先出台,在全国成为较早的地方矿业法规。不仅如此,在以后的近 20 年中,伴随着中国矿业法制的建设,河南矿业法制经历了制度创新和不断发展完善的过程。河南省矿业和经济的增长与发展到现在,不能不说,与河南省矿业法制发展中的 4 部地方立法有直接的关系。

一、《河南省采矿管理条例》(1980)

50—70 年代是中国经济大变革的年代,中国矿业经历了从萧条到复苏阶段。河南省矿业发展也遵循了这一历史变迁的轨迹。虽然河南没有进行矿业立法,但《矿业暂行条例》和《矿产资源保护试行条例》已经为河南矿业发展提供了一定的制度空间,特别是为河南矿业进入 80 年代以后的矿业立法提供了规范依据和制度选择。

中国成立伊始的《矿业暂行条例》担纲起旧中国与新中国矿业制度接轨的重任,在确立国家对矿产资源所有权的同时,也创立了国家矿业管理制度。从而为新中国矿业秩序的建立和稳定,提供了基本的法律框架和思路。《矿业暂行条例》安排的矿业产权法律制度包括:矿产资源所有权制度和矿业权制度。宣布:“全国矿藏,均为国有,如无须国营或划作国家保留区时,准许并鼓励私人经营。”“公营者或公私合营者、私人营者均可以成为探矿权人和采矿权人,只是权利的取得不同。前者经许可取得,后者经租用取得。探矿权和采矿权年限分别为:2 年和 30 年,小矿区则为 10 年。矿业权人的义务主要有:“对所领之矿区,以自行探采为限,不得转租;”必须改由他人经营时,须经由矿业机关核准,“出让其财产时,不能以矿藏或执照作价交易;”应按施工计划施工,并不得中途停工半年以上;接受政府矿业机关考核和监督检查;“采用最适当之工程设备与探采方法,并尽力避免损害矿藏,或减低矿产收获率,同时应顾及矿区之未来发展;”“妥为预防各种灾害、病疫、危险及责任事故之发生……遇有事故发生,并应妥善处理善后事宜;”使用土地应给予适当报偿;“有缴纳矿区费及矿产税之义务。”^① 安排的矿业行政制度包括:①矿业行政主体制度:政府矿业主管部门“煤矿、石油矿、油页岩矿、天然气矿,由中央人民政府燃料工业部主管,其他各矿,由中央人民政府重工业部主管。”②矿业许可证制度。探矿或采矿申请须经过中央主管机关审查核定后,如属公营者,发给探矿或采矿许可执照,如属私营者,发给探矿或采矿租用执照。公私合营矿业,由政府主持者视同公营,由私人主持者视同私营。”探矿和采矿投资者应先提出申请,并根据矿区范围的不同附缴规定的文件。优先确

^① 中国政务院:《矿业暂行条例》第 1 条,第 3 条,第 23—31 条。

定国营矿区,但“私人申请探采的矿区,如同一地点有二人以上申请时,以申请在先并具备规定条件者,有承租探采矿区的优先权。”^③国家保留区制度。划为国家保留区的矿区主要是:“国内储量不丰,须留国防紧急时之需要者;有国防秘密性之矿质,必须留待指定机构经营者;现时生产能力已经超过需要量甚多,最近数年无需要开采新矿者。”对于收回国营或划作国家保留区的,由政府按矿区价值的大小,给予适当报酬。^④矿区管理制度。矿区按面积分为大矿区和小矿区,“矿区面积,煤矿在 15 公顷以上,其他各矿在 2 公顷以上,砂矿沿河身长宽在 1 公里以上者为大矿区。不足上述最低限度之面积或长度者,均为小矿区。小矿区的划定以交通不便,不适于大规模经营者为限。”炮台、要塞、军港、飞机场、重要工业区、商业区、重要水库工程附近和重要河流及防洪堤 500 公尺以内、重要运输线两侧 150 公尺以内、著名古迹所在地等“非经主管机关之许可,不得划作矿区。”^⑤矿产品统购统销制度。纳入统购统销的是国防及国家基本工业所必需的矿产品。^①《矿业暂行条例》还对劳动安全、土法开采、探矿发现申报等作了明确的规定。^②按现代矿业法的观点进行制度选择,《矿业暂行条例》的规定并不完善,而且带有明显的应急性、过渡性,但它把新中国矿业从开始就带入法制和制度规范之中,不能不说是一个创举,有些制度如矿业管理体制,到现在法律者没有解决。虽然随着社会主义改造任务的基本完成,《矿业暂行条例》安排的制度很快被政治运动冲击得荡然无存,但政府并未明确宣布废止,因而它在效力依然存在。否则就不能解释在长达 20 年的时间里,中国的矿业能得到较快发展。因为宪法性制度必须有具体的法律制度操作。^③

经过“大跃进”等运动,群众办矿的积极性被调动起来,随之而来的是矿产资源受到严重破坏。国务院及时批转了地质部《矿产资源保护试行条例》,进一步规定,“矿产资源是全民所有的宝贵财富,是社会主义建设的重要物质基础。”“矿产资源的保护和合理利用,在社会主义建设中带有战略意义,是国家一项重要的技术经济政策。”^④强调“矿产资源的保护是一项群众性工作,各有关部门和各级人民委员会,应当经常向广大职工和人民群众进行保护矿产资源的宣传教育,把部门保护和群众保护结合起来。各有关部门和省、自治区、直辖市人民委员会应当加强对矿产资源保护工作的领导和管理。”^⑤《矿产资源保护试行条例》规定了地质勘探、矿山设计、矿山开采、选矿、冶炼、矿产加工和使用以及地下水资源管理过程中的矿产资源保护义务。《矿产资源保护试行条例》提出了一些后来为矿产资源法立法所吸收的义务性规范,对计划经济的制度框架内矿业行为的规范起到了积极的作用。但其主要是政治和政策性指导,大部分规范无法操作,特别是中国矿业管理是地质和矿业分家分部门的管理以及中央和地方的分级管理,地质部的行政规章可能只能对地质勘探队伍发挥作用,即使有国务院批转效力的强化,在部门权力和政府权力的驱动下,效力也会打折扣。

经过“文化大革命”的洗礼,矿业有秩序总比没秩序好成为共识。而靠单一的行政规范无法安排科学有效的行动规则,于是加强法制建设成为党和国家的当务之急。刚刚进入 80 年代,为了充分利用和保护矿产资源,促进矿业健康发展,针对河南矿业发展的实际,在国家加紧《矿产资源法》起草的同时^⑥,依据上述国家法令和政策,河南省人大常委会批准,河南省人民政府公布施行《河南省采矿管理条例》(1980)。《河南省采矿管理条例》以“加强对矿产资源的

① 中国政务院:《矿业暂行条例》第 2 条,第 5 条,第 8—9 条,第 17—22 条。

② 中国政务院:《矿业暂行条例》第 11—13 条,第 21 条。

③ 中国《宪法》宣布,矿产等自然资源为国家所有。见《宪法》(1954)第 6—7 条规定。

④ 中国地质部:《矿产资源保护试行条例》第 1—2 条。

⑤ 中国地质部:《矿产资源保护试行条例》第 3—4 条。

⑥ 中国《矿产资源法》于 1979 年着手起草,1981 年报关国务院审定,1984 年国务院常务会议同意提请全国人大常委会审议,1985 年六届人大 11 次和 12 次会议审议讨论,1986 年 3 月六届人大常委会 15 次会议通过,1986 年 10 月 1 日起施行。

统一管理,实行全面规划,统筹兼顾,综合利用,既要保护国家矿山建设的发展,又要积极发展县、社(队)采矿”为原则,进行制度选择与安排。安排的矿业产权制度包括:矿产资源所有权和开采权。“矿产资源均属全民所有,由国家统一管理。不能因土地所有权的变化改变其全民所有的性质。保护矿产资源不受破坏和损失,是各级人民政府和人民群众的神圣职责和义务。”^①对非国有矿开采权主体作了限制,“社队办矿以社办为主,有条件的大队和生产队也可办矿,但严禁私人开矿。”安排的矿业行政制度包括:①矿管主体制度。省矿产储量管理委员会负责矿产储量和采矿许可证资格的管理;矿业县矿管机构的主要任务是:负责办理本县范围内采矿登记申报手续,统一管理矿山的计划、生产、销售和运输业务;监督检查和贯彻国家有关矿山政策及地方立法的执行;进行技术指导等。②矿区规划和管理制度。在矿山规划中要正确处理国家和集体、大矿和小矿的关系,要在保证国家矿山正常生产建设的同时,根据资源条件支持社队办矿。不允许在国家勘探、规划以及生产的矿区内开办小矿;但经过批准,可以在划定的范围内在矿区的边角或不宜大矿开采的矿段采矿。因国家建矿,对搬迁小矿给予合理补偿,国有矿山要对小矿给予技术指导。③矿产开采许可证制度。开采矿产资源必须履行报批手续,取得《矿产开采许可证》,市、县以上单位办矿,报省有关部门审批;社队办矿,向县有关工业部门申请,报省有关部门审批发证。办矿均须提出申请,并持经省矿产储量管理委员会批准的矿产储量报告等手续。开采权的审批均须在省矿产储量管理委员会备案。④综合利用制度。矿山企业要执行采掘并举、掘进先行的方针和各项技术政策,提高矿产资源利用率,不得采富弃贫、采块去粉、采厚弃薄、采中去边、采易弃难。对具有工业价值的多元素共生矿和多层矿产要进行综合开采,暂不能开采的必须有效保护,含有益组分的尾矿要合理堆存。⑤储量管理制度。严格储量管理,有条件的矿山要设立地测机构和人员,负责编录地质资料,监督检查资源开发利用情况,在矿山采毕时,向省矿产储量委员会提交地质报告,注销储量。地测机构和人员有权对制止违反开采顺序、破坏和浪费资源的行为。“凡严重破坏和浪费矿产资源,制止无效时,应撤销其开采权,并追究责任。”⑥采矿环境制度。凡可能造成大气、河湖、农田污染的矿山必须采取有效措施,防止污染。长期不能解决污染问题的矿山实行限期关闭。⑦安全生产制度。认真加强安全生产,无法保证安全生产矿井,主管部门有权关闭。相邻矿必须有保安矿柱和防爆、防震安全距离。搞好矿井通风、防尘消灭独眼井、自然通风、明火放炮、明火照明。矿山都要有安全机构和专职人员及专业救护队。发生安全事故应即采取措施抢救,并报告当地政府及主管部门。⑧矿山用地制度。严格控制矿山用地,经批准确需用地的,按规定办理征地手续,任何社队不得拖延或阻挠,不得附加其他条件。矿山要尽量复垦造田,并积极植树造林,绿化矿区。⑨特定矿产管理制度。蓝石棉、金刚石、云母等国家稀缺矿产,由指定矿山开采,其他一律禁止开采、销售和收购。矿产品由归口部门统一安排销售。⑩矿山救济制度。任何单位不得私自分割占据或变相买卖矿产资源,一经查出,要予以取缔,并对主使人追究经济 and 法律责任。任何单位和个人不得侵犯矿山财产各级人民政府和人民检察院、人民法院要依法负责处理矿山开采中发生的纠纷。^②

《河南省采矿管理条例》出台开了河南省矿业立法的先河,使河南省矿业立法走在了国内各省的前例;也启动了沉默多年的地方立法。在大一统国有矿开采矿产资源的条件下,在地方立法中安排乡镇矿进入采矿的资格,给靠政府政策牵引或诱导,或发展或停滞的乡镇矿划出确定而稳定的发展空间,不仅使其进行生产性投资成为可能,也使矿业投资市场的形成有了可能。但是它所安排的矿产资源产权制度无疑具有计划经济的性质。把国家所有权规定为国家

① 《河南省采矿管理条例》(1980)第2条。

② 《河南省采矿管理条例》(1980)第5—6条、第8—27条。

的统一管理,混淆了行政权与产权的界限,也使政府的集中管理成为可能;把开采权的行使限制在“根据社会需要,为农业生产和人民生活服务,为国家工业和出口服务。”特别是禁止私人开矿。当它把乡镇矿引入矿业开采时,却把另一重要主体拒之门外。因此它所安排的矿业产权制度的绩效是有限的。《河南省采矿管理条例》安排的矿业行政制度第一次在立法中确定了县级政府矿管部门的法律地位,并确定了其相应的职责。虽然它规定职责带有浓郁的政企不分色彩,并且过窄模糊,却使基层矿管机构合法化,有秩序化,从而使矿山开采中的无政府状态得到根本改变。它确立了开采权的行政许可制度,使资源开采行为得到来自省级政府资源管理部门的行政管束。特别是在国内立法中率先规定了矿区规划制度,虽然多为原则性、口号性规定,无法操作,却为 90 年代初资源规划制度首先在河南省的完整发育奠定了制度基础。《河南省采矿管理条例》虽然条文少,且简短,有的条文根本无法操作,却涉及到综合利用、矿山环保、矿山安全、矿山用地和矿山救济等通行矿业法所涉猎的制度安排,不能不说是具有积极意义的。由于矿管机构不健全等原因,该条例最终并未得到有效的实施,但它对河南省矿业的影响却是不可否定的。难怪在它实施 4 年之后,省立法机构评价《河南省采矿管理条例》对河南省“矿产资源的开发利用和保护,对促进矿业的健康发展起了积极的作用。”^①

二、《河南采矿管理条例》(1984)

进入 80 年代,随着国家和河南省法律、法规的出台,以及《河南省采矿管理条例》的施行,河南省矿业和其他产业一样逐步进入了快速发展时期。这种快速发展首先得益于经济体制改革浪潮的冲击下,多元主体向矿业投资的热情普遍高涨。国家“国家、集体、个人一起上”的矿业政策着实刺激了矿业生产性投资。另一方面,借资源开采脱贫致富,盲目开采、吃肥丢贫、采厚弃薄、乱采乱挖、以及争夺、哄抢、倒卖资源屡见不鲜。为此,政府在对矿业产权进行多元安排的同时,加强了对矿业的管理。随着地质部成为地质矿产部(1982),赋予找矿、管矿的职能,河南省地质局也成为地质矿产局(1983),同样赋予找矿、管矿的职能。特别是河南省在全国第一个成立了省矿产资源管理委员会,作为省政府的办事机构,具体负责全省矿产资源管理工作。进一步加强法制提上日程。在《矿产资源法》依旧未出台的情况下,河南省人大进一步修正并颁布了《河南省采矿管理条例》(1984)。经修正的《河南省采矿管理条例》对河南省矿业产权和矿业行政制度作出了新的安排。在矿业产权安排上,除了重申“一切矿产资源属于国家所有,不因土地使用权的变化而改变其国家所有的性质,任何单位和个人,不得以任何手段侵占、破坏或者变相买卖矿产资源。”还规定了集体和个人的开采权,宣布“国家保护集体、个人办矿的合法权益及生产、生活设施侵犯。各级人民政府和有关部门应鼓励和扶持集体、个人开矿。”不仅使个人合法地进入了采矿,而且取消了对集体开采权的政治性限制。特别是还安排了开采权经批准可以转让的制度,开采证是开采权据以产生的法律事实,开采证经批准可以转让,其负载的开采权当然也就成为转让的标的。值得指出的是,开采证可证的转让并没有附加限制,国有矿、集体矿、个人矿都可以经批准进行开采证,即开采权的转让。开采权随开采证转让的制度安排无疑为开采权人提供了显示投资偏好的空间,这对于矿业市场的发育和形成具有明显的制度绩效。当然,对集体、个人采矿也规定了空间范围:小型矿床;大、中型矿床的边角及采掘后的遗留矿产;不宜大规模开采的矿床和矿段;国家允许集体、个人开采的其它矿床。另对私人附加限制:“脉金、银、蓝石棉等贵重、稀有矿产不允许个人开采。”从现行的《矿产资源法》(1998)的规定来,这些制度安排对集体、私人采矿权的自由空间都是相当大的。在 80 年代

^① 河南省六届人大常委会财经委:《关于修改〈河南省采矿管理条例〉的说明》(1984)

中期河南矿业立法已经安排出 90 年代向市场经济渐进中的产权制度。^① 在矿业行政制度安排上,也实现了制度创新:①明确规定了各级矿管机构和主管部门的权利、义务。宣布“省矿产资源管理委员会负责管理全省矿产资源。”省矿产资源管理委员会由省人民政府和有关主管厅局的主要负责人组成。其主要职责是:统一管理全省矿产资源的开发利用;指导地(市)、县矿产资源管理机构的业务工作;协调有关主管部门制定矿产资源综合开采方案;监督、检查开采许可证发放;审批大型矿山的闭坑地质总结报告;仲裁有关采矿方面的争议。从而为实行矿产资源统一管理,统一规划,多目标开发,综合利用,为克服行政权力掣肘,政出多门,各行其是提供了制度基础。在后来矿业行政管理中,省矿产资源管理委员会在解决矿业体制中地质与矿业分部门管理矛盾中发挥了高层次协调领导机构的作用。省矿产资源管理委员会的实践也表明,政府对矿业的管理本来应是集中统一的管理,而不是矿业部门林立和分割的管理。但是省矿产资源管理委员会只是协调机构,议事机构,而不是常设机构。这在客观上无法真正实现统一的矿业管理。同时,授权有关专业厅局委^② 归口管理全省矿业,审批发放《矿产开采许可证》,并对各种矿业活动进行监督管理,技术指导。从而使地质及地质储量管理与矿业分部门管理合法化,制度化。为政府部门之间进行“讨价还价”制造了根据。各矿业地(市)、县的矿管部门负责管理本行政区内集体、个人开采证的审发,“^③ 监督和有关采掘单位的安全生产和环境保护等。②开采许可证制度的强化。在重申任何单位和个人采矿必须履行报批手续的同时,将开采证分为《矿产开采许可证》和《矿产开采临时许可证》,并进一步规定了开采证的取得和注销程序,特别是规定了“《矿产开采许可证》和《矿产临时开采许可证》经原发证机关批准,可以转让。”^④ 从而为开采权的转让提供了制度根据。③确定了矿产资源管理的原则。规定“矿产资源管理,实行全面规划,统筹安排,合理开发,综合利用。”从而将矿区规划上升为资源规划,将综合利用上升为法律原则选择了规范。④增加矿山设计和开采制度。要求综合利用原则体现在矿山设计和开采之中。矿山设计要制定综合开采、综合利用方案,矿山开采要执行矿山设计的各项技术要求,不断改进技术措施和作业程序。⑤加强矿区管理,划定了特许开采区。未经有关部门特别许可,不得开采 6 类区域。除了《矿业暂行条例》规定的许可开采区域,专门加了“国家已规划开采的矿区和正在进行地质勘探的地区。”⑥重申安全生产和矿山环境保护制度。⑦设立奖励与惩罚制度。规定,各级人民政府或主管部门应对在矿产资源管理、保护、开发、利用及扶持集体、个人采矿等方面作出贡献的单位和个人给予奖励;对无证开采、越界开采、非法转让开采许可证、造成资源浪费和其他违法行为者,视情节轻重,给予批评教育、行政处分、经济处罚、吊销开采许可证,直至追究刑事责任。⑧规定矿管行政复议和行政诉讼。④《河南采矿管理条例》(1984)的颁布和施行,最明显的制度绩效是使河南省矿业管理得到加强:省政府召开全省第一次矿产资源管理工作会议,布置实施这一地方法规,全省有 60 多个市(地)、县建立和明确了不同形式的矿管机构,有 30 多个市(地)陆续制定了与之配套实施细则和管理办法。从而使全省上下形成了矿管有章可循的局面。与此同时,省矿管委、省地矿局会同有关部门,协调和处理了一批棘手的采矿纠纷案件如陕西潼关与灵宝的矿界纠纷、栾川钼矿的乱采滥挖事件等。使立法与执法协调同步,形成了河南省矿管的法制氛围,不仅有保证了矿产资源的合理开发利用,保障了开采产权主体的合法权益,积极推动了河南矿业的发展,使河南成为矿管工作全面起步最早的省区,也为实施《矿产资源法》奠定了良好的制度基础。由

① 参见《森林法》(1998)第条。

② 包括河南省经济委员会、河南省冶金工业厅、河南省煤炭工业厅、河南省石油化学工业厅。

③ 《河南省采矿管理条例》(1984)第 10 条第 4 款。

④ 河南省六届人大常委会财经委:《关于修改〈河南省采矿管理条例〉的说明》(1984)

于地矿部门的努力,地矿产工作得到省政府的高度重视,《矿产资源法》颁后,河南省政府常务会议研究,明确了省地矿局作为省政府地质矿产主管部门,负责全省矿产资源勘查、开发的监督管理工作。^①

三、《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988)

《矿产资源法》(1986)的颁布和施行标志着中国矿业法制进入了一个新的历史时期。《矿产资源法》总结了我国 30 多年地质工作和矿业制度安排的经验,基于“要体现宪法关于矿藏即矿产资源属国家所有、国家保障自然资源的合理开发利用的规定,体现国家关于‘放开、搞活、管好’的开发地下资源的总方针和国家对乡镇企业实行‘积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理’的方针,通过法律的保障,既调动国营、集体、个人勘查和开发资源的积极性,又使矿产资源得到合理利用和保护,以加强地质工作,振兴矿业,满足社会主义建设当前和长远对矿产资源的需求”的立法基本指导思想^②,对中国矿业法律制度做出了新的安排。《矿产资源法》安排的矿业产权制度包括国家矿产资源所有权制度和矿业权制度。强调矿产资源产权与土地产权分离,国家是矿产资源所有权的唯一主体。勘查和开采矿产资源必须依法取得探矿权和采矿权,禁止采矿权的买卖、出租、抵押。“国家对矿产资源实行有偿开采。”同时确定了国家对矿业产权安排的原则即“国家保障国营矿山企业的巩固和发展;国家鼓励、指导和帮助乡镇集体矿山企业的发展;国家通过行政管理,指导、帮助和监督个人依法采矿。”乡镇集体矿开采“国家指定范围内的矿产资源”和“国营矿山企业矿区范围内的边缘零星矿产。”个人开采“零星分散资源和只能用作普通建筑材料的砂、石、粘土以及为生活自用采挖少量矿产。”这就在立法上将矿业产权主体划分为不同等级,降低了乡镇集体矿和个人矿的法律地位,限制了其权利主体能力的发展;同时限制了其他主体如外资的进入,也为中国矿业长期滞留在计划经济埋下了制度隐患。《矿产资源法》的这种矿业产权安排是与我国长期形成了计划制度相吻合的。《矿产资源法》安排的矿业行政制度包括国家和省级矿产资源勘查、开采的监督管理主体制度、矿产资源勘查登记制度、矿产资源开采登记制度、矿产资源勘查、开采、利用监督管理制度以及法律责任制度。

河南省矿业立法的先行,不仅为河南省矿业经济增长和发展提供了可行的空间,同时,也为《矿产资源法》在河南省的施行创造了规则和制度氛围。然而,《河南省采矿管理条例》与《矿产资源法》有许多制度如矿业行政制度、矿业产权制度等并不一致,甚至有冲突。而《矿产资源法》国家立法的效力必然排斥《河南省采矿管理条例》。《矿产资源法》将乡镇集体矿采矿许可证和个人采矿管理办法授权给地方省级人大,^③而国务院《矿产资源勘查登记管理暂行办法》(1987)、《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》(1987)、《矿产资源监督管理暂行办法》(1987)则将有关具体实施办法授权给省级人民政府。为了施行上述“一法三办法”,按照法律和法规授权,河南省需要制定四个实施办法。如此,实施办法内容可能分散、重复,每个办法覆盖面过窄,客观上无法进行制度安排。另一方面,河南省的矿业管理机构的地位和职能需要进一步在地方立法中集中加以确认,而且,《河南省采矿管理条例》安排的河南矿业行政制度是按矿种确定矿管边界,由工业部门分割矿业行政权;按企业性质和级别(规模)确定矿管等级,由不同级别工业部门分署矿业行政权的制度。这种制度显然与《矿产资源法》安排的矿产行政管

① 河南省地矿局在河南省六届人大常委会 31 次会议的报告:《全面实施〈矿产资源法〉,振兴河南矿业》

② 地质矿产部在六届人大常委会第 15 次会议上《关于〈中华人民共和国矿产资源法(草案)〉的说明》(1986)。

③ 《矿产资源法》(1986)第 14 条。

理权统一由地质矿产主管部门行使的制度相悖。为此,经过2年起草,河南省七届人大常委会第6次会议通过并公布了《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988)。《河南省〈矿产资源法〉实施办法》对矿业产权制度只是重申《矿产资源法》的规定,几乎没有新的安排。^①但是《河南省〈矿产资源法〉实施办法》对矿业行政制度做了较有特色的规定:①将矿产资源勘查、开发利用管理权集中地质矿产管理部门。确定了省、市(地)、县三级地质矿产部门作为矿业主管部门的法律地位,并明确了职责。除了具体安排省地质矿产主管部门“登记、核发矿产资源勘查许可证、矿山企业采矿许可证”外,为了体现对矿产资源综合勘查,综合开发的方针,在全国地方立法中最先把“编制全省矿产资源勘查、开发规划”作为省地质矿产主管部门的主要职责。并且明确规定市(地)县级矿产资源管理部门“作为地方人民政府的职能部门,行使监督管理的职能。”“矿产资源勘查单位应接受勘查区所在地矿产资源主管部门的监督。”“所有矿山企业和个体采矿,都应接受矿山所在地的矿产资源主管部门的监督管理。”^②从而完整地规定和安排了地质矿产主管部门统一的矿业管理权。据此,河南省地质矿产主管部门管理和监督的矿业企业包括行政区域内所有矿产勘查企业和采矿企业。这就打破了计划体制下长期形成的按所有制、按不同矿种、按隶属关系、按级别进行矿业管理的界限,不仅弥补了《矿产资源法》只安排中央和省级地矿机构职责和安排特定矿种分部门管理的不足,而且为形成集中统一有效力的矿业管理创造了制度空间。这种安排为逐步形成完整统一的矿业管理机构,并在法律上进行安排提供了可行的范式。与其他省市区只安排乡镇集体和个人采矿管理的地方立法相比,《河南省〈矿产资源法〉实施办法》独树一帜,不仅节约了国家立法可能带来的成本,而且也拓展了地方立法的边界。此项制度安排不久,河南省政府正式决定(1989),原省地矿局改名地质矿产厅,并纳入政府序列,赋予了五项职能:负责地质矿产资源进行综合管理;对地质勘查工作进行行业管理;依照《矿产资源法》,对地质矿产资源的合理开发利用和保护进行监督管理;对地质环境进行勘查、评价和监督管理;代表政府维护地质、矿产资源的国家所有权益。并明确河南省矿产资源管理委员会是全省矿产资源管理的协调领导机构的地位,为理顺河南省矿业关系起了重要的作用。^③②乡镇集体矿采矿权报批不按申报者所有制,而确定了按体制管理和矿种与规模管理相结合进行审批的矿业管理模式。将报批者分为“开采零星分散金属矿产、小型非金属矿床的”,“开采中型以上非金属矿床、小型煤矿及零星金银矿产资源的”,“在全民所有制矿山企业矿区范围内开边缘零星矿产的”,分别到县(市)、市(地)、省矿产资源主管部门或申请或登记或复核、办证。使各种关系的乡镇集体矿的投资者,按不同的路径,公平地报批;也使各级矿管部门有职有权,增强责任心。③以地方立法的形式安排矿山督察员制度。规定,矿产督察员独立行使职权,对地矿行政主管部门负责,对矿山企业和个体采矿情况进行监督检查。为政府进行日常矿管监督检查规定了机会。④强调节约矿产资源和保护环境。强制从事矿品收购和加工的企业和个人,“对符合入选品位和生产工艺要求的矿石,均应收购,不得收富拒贫,浪费矿产资源。”对矿山企业规定了土地复垦、综合利用、防治污染、国土整治等义务。^④

《河南省〈矿产资源法〉实施办法》制定和施行,为河南省矿业行政制度的创新提供了机会选择,却没有对矿业产权提供机会,而且,从以前的立法中倒退回来。但是,随着中国从计划经济向市场经济的渐进,进入90年代以后矿产资源产权的市场化制度创新成为势不可挡的趋

① 《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988)第14条第3款规定,“禁止买卖、出租、转让、抵押采矿许可证。”完全否定了《河南省采矿管理条例》(1984)第10条第4款的规定。

② 《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988)第9条、第11条第3款、第23条的规定。

③ 1989年1月河南省人民政府《关于河南省地质矿产局改变领导体制和更改名称的通知》。

④ 《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1988)第32条、第38条、第41—42条的规定。

势。河南省在全国率先实行矿产资源有偿开采制度,在全省范围内开征矿产资源补偿费(1992),^①并且在两年的时间内全省105个矿产资源比较丰富的市(地)、县开征了矿产资源补偿费,矿山企业征收面积达到80%以上,有的市、县达到100%。“河南的试点为1994年全国矿产资源补偿制度的出台提供了有益的经验,起了重要的促进作用。”^②国务院150号令《矿产资源补偿费征收管理规定》(1994)出台,河南省随后颁布了《河南省矿产资源补偿费征收管理办法》(1995),进一步增强了征收的指导性和可操作性,将省内所得矿产资源补偿费按矿产资源勘查专项费30%、矿产资源保护专项费70%分开管理,并确定了省、市(地)、县的分配比例,促进了征收制度的全面推进。与此同时,国务院152号令《矿产资源法实施细则》(1994)用行政规则进一步安排了矿业权制度,在安排矿业权管理的同时,规定了探矿权、采矿权的权利和义务、纠纷处理等权利的运行规则,扩大了乡镇集体矿、私营矿的开采范围。^③这种正式制度的创新着实使正在孕育中的中国矿业产权制度得到空前的发展机会。受矿产资源市场发育的刺激,地方政府领导和操纵的一个从地下走向地上的采矿权交易运动终于席卷全国。而这场运动的领军正是河南省洛宁县。^④洛宁县拍卖国有矿产资源,使矿业秩序由乱到治,使本来模糊或残缺的产权清晰或圆满起来,使非合作博弈的政府和厂商合作起来,使大家甚至官员都在不同程度上得到租金,而实际上国家所有权却没有因此付出成本。因此,对现行法律安排的矿产资源产权制度的创新再所难免。^⑤实际上,正是在看到矿产资源市场的收益颇丰,才有了《矿产资源法》的修订,以及后来矿业产权交易制度的创新。

四、《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1998)

经修订的《矿产资源法》(1997),最富有经济理性的制度安排便是矿业权的交易制度。而国务院240号令《矿产资源勘查区块登记管理办法》、241号令《矿产资源开采登记管理办法》242号令《探矿权采矿权转让管理办法》则使矿业权制度得以进一步落实,并使其产权和财产属性愈加明确,以矿业权制度交易为特征的制度创新终于被强制牵引下出现了。《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1998)正是在这种背景下出台的。《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1998)此次对矿业法律制度所进行的创新性安排有:①完善矿业权投资交易制度。除了重复安排矿业权国家一级市场的出让和二级市场的有条件的转让外,又安排了采矿权的承包经营和租赁经营。承包经营和租赁经营是不同物权主体之间进行的以经营契约为形式的债权化管理方式,虽不是矿业权的交易,不会带来矿业权的流动,却也是一种交易,只是交易的标的是矿业权投资资本的增殖,即在交易双方分润。但是这种交易能为投资者从事矿业权交易提供了更大的选择自由。不仅可以增加交易的次数,也可以提高交易的质量,最终可以促成矿业权交易在法律、法规划定的空间内从更大的范围和更广的层次上进行。承包经营和租赁经营的制度安排包括了交易程序和方式,交易条件,交易限制和禁止。^⑥承包经营和租赁经营的制度安排是《矿产资源法》(1997)第36条的细化和延伸,也是一种客观存在。长期以来,大矿的边缘零星矿产的开采及其引起的产权纠纷,一直是矿产资源产权残缺或产权模糊的表现形态。这

① 1992年河南省计经委、物价局、财政厅、地矿厅联合发文《关于征收矿产资源补偿费的通知》。

② 张文驹:《为中原大地重现辉煌打好基础》载孙志顺等编:《河南矿管1983—1993》第3页。

③ 中国《矿产资源法实施细则》(1994)第6条、第16—23条、第30—36条。

④ 1993年9月河南省洛宁县县委和县政府联合下发《洛宁县关于加快矿产资源开发利用的决定》及其实施细则。提出对“对地质资料不详的零星、分散矿产资源由政府统一组织,公开招标开发。”

⑤ 李森林:《矿产资源国有产权下的博弈》第21—39页。

⑥ 《河南省〈矿产资源法〉实施办法》(1998)第35—38条。