

全国矿政管理系列教材

矿政 管理概论

何 斌 陆永潮 主编



地 质 出 版 社

F426.1
H-49

全国矿政管理系列教材

矿政管理概论

主编 何 斌 陆永潮

编者 何 斌 陆永潮 吴 鉴
王雅玫 赵祖辉

地 质 出 版 社

· 北 京 ·

《全国矿政管理系列教材》编委会

主 任 傅鸣珂

副主任 许绍绰 朱思贵 李万亨 陈庆寿

委 员 孟澍森 李世法 杜国银 曾键年 金愉中 叶志斌

秘 书 胡鹏兴

图书在版编目 (CIP) 数据

矿政管理概论/何斌 陆永潮主编. -北京:地质出版社, 1998. 6

全国矿政管理系列教材

ISBN 7-116-02598-7

I. 矿… II. ①何… ②陆… III. 矿业-行政管理-概论-中国 IV. P426.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 15288 号

地质出版社出版发行

(100083 北京海淀区学院路 29 号)

责任编辑: 郑长胜

责任校对: 关风云

*

北京兴谷印刷厂印刷 新华书店总店科技发行所经销

开本: 787×1092^{1/16} 印张: 9.5 字数: 228000

1998 年 6 月北京第一版·1998 年 6 月北京第一次印刷

印数: 1~3000 册 定价: 18.00 元

ISBN 7-116-02598-7

P·1903



(凡购买地质出版社的图书, 如有缺页、倒页、脱页者, 本社发行处负责调换)

前 言

在由社会主义计划经济向市场经济转变过程中，我国已形成了所有制多元化的矿业格局。旧的矿业管理体制已不能进一步适应生产力发展的需要。

自《矿产资源法》颁布实施以来，我国的矿产资源管理工作取得了巨大成就，国家逐渐加强了对矿产资源及矿业的行政管理——矿政管理。从地质勘查行业管理到矿产资源综合管理、矿产资源开发管理、矿产资源管理、矿政管理，这不仅仅是名词或概念的更新，而是作为上层建筑的生产关系及其管理形式主动适应矿业经济基础的一系列变革。值得指出的是，工作在矿政管理第一线的矿政管理干部和理论工作者，立足于“一个中心，二个基本点”的基本路线，不断探索，勇于改革，大胆借鉴国外经验，在矿政管理理论研究和实际工作中取得了一系列成果。

为了推动我国矿政管理事业的进一步发展，适应新时期矿政教育和矿政管理人员培训的需要，总结国内外矿政管理工作经验，探讨矿政管理的一些理论问题和实际问题，我们在地矿部矿产开发管理局和教育司的组织领导下编撰了《矿政管理概论》一书。值得指出的是，本书的编写工作完成于1997年元月，虽然1998年3月国务院机构改革将地矿部撤销，但地矿部的职能已划归国土资源部，因此，本书在此次出版时未对全书的内容作进一步的修改。

本书共十一章，即矿政管理概述、矿政管理的法制建设、矿政管理机构、矿业权管理、矿政管理中的矿产资源政策和战略、矿产资源有偿开发制度、矿产资源监督管理、矿山环境保护、矿政管理与行政处罚、矿政管理中的行政诉讼和国外矿政管理介绍。其中，第一、三、四、五、八、十、十一章由何斌编写，第二章由马宪编写，第六章由王雅玫编写，第七章由陆永潮、赵祖辉编写，第九章由吴鉴编写，全文由何斌、陆永潮统稿。

本书在编写过程中，得到地矿部矿管局傅鸣珂、吴鉴等指导和大力帮助，地矿部政法司、部分省地矿厅矿管处的有关领导和专家也为本书的编写提出了宝贵的意见。另外，本书的编撰参阅了大量公开出版的期刊、书籍和一些内部资料，在此一并致谢！由于编者的理论水平有限，经验不足，时间仓促，本书定有错误和不足之处，敬请广大读者，尤其是广大矿政管理工作提出批评或建议。

编 者

1998. 4.

目 录

前 言

第一章 矿政管理概述	(1)
第一节 我国矿产资源形势.....	(1)
一、我国是世界上少有的资源大国.....	(1)
二、我国矿产资源的主要特点.....	(1)
三、资源大国面临资源短缺危机.....	(2)
第二节 我国矿业发展概况.....	(3)
一、我国是世界上少有的矿业大国.....	(3)
二、矿业开发中存在的问题.....	(3)
第三节 我国古代矿业管理.....	(4)
第四节 矿政管理的概念、内容和原则.....	(5)
一、矿政管理的概念.....	(5)
二、矿政管理的基本任务.....	(7)
三、矿政管理的基本内容.....	(8)
四、矿政管理的原则.....	(8)
第五节 我国矿政管理的历史、现状与发展趋势.....	(9)
一、社会主义计划经济体制下的矿政管理.....	(9)
二、由社会主义计划经济向市场经济过渡时的矿政管理.....	(9)
三、我国矿政管理的发展趋势.....	(10)
第二章 矿政管理的法制建设	(11)
第一节 矿产资源所有权的法律制度.....	(11)
一、矿产资源所有权概述.....	(12)
二、矿产资源所有权的取得和终止.....	(13)
三、矿产资源所有权的行使.....	(13)
第二节 探矿权法律制度.....	(15)
一、概述.....	(15)
二、探矿权主体.....	(16)
三、探矿权.....	(18)
第三节 采矿权法律制度.....	(20)
一、我国采矿权法律制度的现状.....	(20)
二、采矿权的法律性质.....	(21)
三、采矿权主体.....	(22)
四、采矿权的内容.....	(24)
五、采矿权的取得、行使、终止与丧失.....	(26)

第四节 矿产资源法律责任和内容	(27)
一、矿产资源法律责任的类型	(27)
二、承担矿产资源法律责任的形式	(27)
三、矿产资源法律责任的内容	(28)
第五节 矿产资源法的宣传工作	(29)
一、矿业法规的宣传重点	(30)
二、矿业法规的宣传形式	(30)
第三章 矿政管理机构	(31)
第一节 我国矿业管理体制的历史沿革	(31)
第二节 我国目前的矿业管理机构	(32)
一、机构设置及其职责	(32)
二、我国矿政机构设置现存的问题	(36)
第三节 我国矿政管理机构改革设想	(37)
一、机构改革的几个原则	(37)
二、未来矿政管理机构的职能构想	(39)
第四章 矿政管理中的矿产资源政策和战略	(40)
第一节 概述	(40)
第二节 矿产资源政策和战略的制定	(40)
第三节 矿产资源政策的内容和作用	(42)
第四节 矿产资源技术政策的内容	(43)
第五节 矿产资源战略和战略决策	(44)
一、矿产资源战略	(44)
二、矿产资源战略决策	(44)
第六节 我国矿产资源政策和战略决策研究现状	(45)
第五章 矿业权管理	(46)
第一节 探矿权管理	(46)
一、集中统一管理制度	(46)
二、登记管理机构、管辖范围和职权	(46)
三、勘查登记的范围	(47)
四、探矿权的申请、审批及公布	(47)
五、探矿权人的权利和义务	(48)
六、探矿纠纷的调处	(49)
第二节 采矿权管理	(49)
一、采矿权申请条件	(49)
二、采矿权申请、审批程序	(50)
三、采矿权人的权利和义务	(50)
第三节 矿业权管理的改革	(51)
一、目前矿业权管理中存在的问题	(51)
二、矿业权授让管理	(52)

三、矿业权流转	(55)
第六章 矿产资源有偿开发制度	(56)
第一节 概述	(56)
一、矿产资源有偿开发的概念及构成	(56)
二、矿产资源无偿开采的弊端	(57)
三、矿产资源有偿开采的必要性	(58)
四、矿业权有偿的意义	(59)
第二节 矿产资源有偿开采的依据及理论基础	(59)
一、矿产资源的国家所有权	(59)
二、矿产资源国家所有权的权能	(60)
三、矿产资源有偿开采的经济理论基础	(61)
第三节 矿产资源补偿费的征收与管理	(62)
一、矿产资源补偿费的计征方法	(62)
二、矿产资源补偿费的计算方式	(63)
三、矿产资源补偿费的管理	(65)
第四节 矿产资源补偿费征收工作存在的问题及对策	(68)
一、存在的问题	(68)
二、解决问题的对策	(69)
第七章 矿产资源的监督管理	(71)
第一节 矿产资源监督管理的目的、内容和任务	(71)
一、矿产资源监督管理的目的	(71)
二、矿产资源监督的内容	(72)
三、矿产资源监督的任务	(72)
第二节 矿产资源监督管理制度	(74)
一、监督管理的法律依据	(74)
二、监督管理机关和职责	(74)
三、监督管理的制度化建设	(76)
第三节 矿山开采前监督管理的内容和方法	(78)
一、矿产资源勘查工作内容	(78)
二、地质报告审批及地质资料管理	(81)
三、矿山设计及其审核	(82)
四、矿山工业指标管理	(83)
第四节 矿山开采过程中的监督管理内容和方法	(85)
一、矿山开采过程中的技术监督指导	(85)
二、“三率”指标管理和监督指导	(87)
三、储量平衡和监督指导	(93)
第五节 矿山关闭前监督管理的内容和方法	(95)
一、采场(块段)验收	(95)
二、中段及平台结束	(96)

三、闭坑	(97)
第六节 矿产品流通过程中的监督管理	(99)
一、矿产品流通领域的监督管理的法律依据及必要性	(99)
二、矿产品流通领域监督管理的主要形式及其同矿产资源监督管理的关系	(100)
三、现状、问题与展望	(100)
第八章 矿山环境保护	(102)
第一节 环境已成为全球关注的问题	(102)
第二节 矿山环境保护是各国矿政管理的重要内容之一	(102)
第三节 我国矿山环境状况	(103)
第四节 矿山环境保护的管理措施	(104)
一、加强矿山环境保护法制建设, 制定环境保护的政策	(104)
二、建立和健全矿山环境保护管理机构	(104)
三、矿政机构近期应抓的主要工作	(105)
第九章 行政处罚	(106)
第一节 《行政处罚法》的范畴及某些特点	(106)
一、制定《行政处罚法》的目的和立法指导思想	(106)
二、行政处罚的含义及基本界定	(107)
三、《行政处罚法》与不溯及原则	(108)
四、行政处罚行政行为的特征	(109)
五、行政处罚的公开与公平原则	(110)
六、行政处罚中的无救济即无处罚的原则	(111)
七、行政处罚与民事责任、刑事处罚的关系	(111)
第二节 有关《行政处罚法》需要注意的若干问题	(113)
一、行政处罚的种类	(113)
二、行政处罚的设定	(114)
三、行政处罚的实施机关	(115)
四、行政处罚的管辖和适用	(116)
五、行政处罚的决定	(117)
六、行政处罚的执行	(119)
七、关于法律责任	(121)
第十章 矿政管理中的行政诉讼	(123)
第一节 概述	(123)
第二节 矿政管理行政诉讼	(125)
一、矿政管理行政诉讼的概念	(125)
二、矿政管理行政行为	(125)
三、矿政行政诉讼的范围	(126)
第三节 矿政管理与行政复议	(127)
一、行政复议的概念	(127)
二、行政复议和行政诉讼的区别	(128)

三、申请行政复议的条件	(128)
四、行政复议的程序	(128)
第四节 矿政管理行政诉讼案例	(129)
案例一 违法转让矿产资源和买卖采矿权案	(129)
案例二 铁矿越界开采引起的行政附带民事诉讼案	(131)
案例三 无证非法采矿案	(131)
第十一章 国外矿政管理介绍	(133)
第一节 国外矿业法的特点	(133)
一、具有完备的矿业法律体系	(133)
二、矿业权管理是各国矿业法的核心	(133)
第二节 80 年代以来国外矿业法调整的方向	(134)
第三节 国外矿业管理机构介绍	(135)
一、几国矿业管理机构简介	(135)
二、国外矿业管理机构的几个特点	(138)
第四节 矿业权管理	(139)
一、矿业权的特点	(139)
二、矿业权的设立	(139)
三、矿业权的流转管理	(140)
第五节 矿业税费管理	(141)
第六节 矿业的环境管理	(142)
第七节 国外矿政管理体制的发展	(142)
一、矿业开发权利管理阶段 (19 世纪中期~末期)	(142)
二、矿业开发专业过程管理阶段 (19 世纪末~20 世纪中期)	(143)
三、矿业开发的经济调控阶段 (1945~现在)	(143)
主要参考文献	(144)

第一章 矿政管理概述

第一节 我国矿产资源形势

一、我国是世界上少有的资源大国

我国是世界矿产资源大国之一。新中国成立 40 多年来，在党和政府的正确领导下，矿产资源的勘查和开发得到了飞跃发展。到 1995 年止，已经发现矿产 168 种，矿产地（点）20 多万处，已探明储量的矿产共 151 种，其中 20 多种矿产的探明储量居世界前列。有 10 种矿产（钨、铋、锑、钽、稀土、硫铁矿、砷、石棉、石墨、石膏）居世界首位；有 13 种矿产（锌、钴、锡、钼、汞、钡、钨、锂、煤、菱铁矿、萤石、磷矿、重晶石）居世界第二或第三位；有 5 种矿产（铁、锰、铅、镍、硼）居世界第四或第五位。据有关部门对 45 种矿产探明储量的潜在价值的计算，结果为 13 万亿美元，仅次于原苏联（25 万亿美元）、美国（22 万亿美元），列居世界第三位。另外，我国还是世界上少数几个矿种配套比较齐全、资源自给程度比较高的国家之一。

二、我国矿产资源的主要特点

（1）总的特点是储量丰富，分布面广，人均占有量少。在我国已探明储量的 151 个矿种中，有近 30 个矿种的探明储量居世界前五位，45 种矿产探明储量的潜在价值居世界第三位，属于世界上少数资源大国之一。我国矿产资源分布在由各省、自治区、直辖市所管辖的约 2000 多个县内，如果包括沙石粘土等民用建筑材料，则县县都拥有矿产资源。虽然我国矿产资源十分丰富，探明储量的矿种多，但人均占有量低。1988 年我国主要矿石生产总量约为 19.8 亿吨，当时我国有 11 亿人口，平均每人占有矿石量约为 1.8 吨，不到世界人均占有矿石量（4 吨）的 1/2，与美国（20 吨）、原苏联（15 吨）相比，就低得更多。

（2）共生矿、伴生矿多，单一矿床少。在我国矿产资源的探明储量中，单一矿床极少，绝大部分都是以共生矿、伴生矿的形式出现。全国著名的共生、伴生矿山有江西赣南的钨矿床、湖北大冶的铁铜矿床、安徽铜陵的铜矿床、四川攀枝花的钒-钛磁铁矿床、内蒙古白云鄂博的稀土铁矿床等。这些共生伴生矿床的形成，为我们综合勘查、综合开发利用提供了有利条件，也提出了更高的要求。

（3）地区分布不均衡。我国国土辽阔，山地面积占 2/3，地势西高东低，呈自然阶梯状，形成自然环境的区域封闭性和交通运输的困难。我国矿产资源在地区的分布上有着分布不均衡的特点。如煤炭资源极为丰富，但 90% 分布在长江以北，仅山西、陕西、内蒙古等五省（区）约占全国总量的 70%；全国石油 50% 的储量，天然气 80% 的储量集中分布在东部地区；铁矿探明储量多分布在我国的河北、辽宁、内蒙古、云南等省（自治区），华东、中南、西北较少；铝土矿集中分布在华北、西南；磷矿绝大部分储量分布在西南等等。我国工业规划布局必须考虑并反映出这一特点。

(4) 部分重要矿产贫矿多、难选矿多。例如铁矿在探明的总储量中(约 500 亿吨),可直接入炉的富矿仅占 2%~3%,贫矿占 95%,全国铁矿石平均品位不到 34%,每炼 1 吨铁,需要矿石 3.8~4 吨;在探明的铜矿总储量中(约 6000 万吨),富矿约占 1/3,大中型矿的平均品位为 0.48%;在磷矿探明的总储量中,含五氧化二磷大于 35%的富矿仅占 7%,占 93%储量的磷矿石平均品位为 17%,而其中选矿性能差的胶磷矿占很大比例;在全国铝土矿(约 17 亿吨)保有储量中,铝矿石特点是铝高硅也高,形成 Al/Si 比值低,生产耗能大。总之,贫矿多,难选矿多,造成选矿、冶炼加工的复杂性,同时也加大了矿产品的生产成本。

(5) 矿床规模偏小。我国经过地质工作者探明储量的矿床(点)约有 2 万个,大型、超大型矿床很少,仅占 5%以下,而中小型矿床占 95%以上。

三、资源大国面临资源短缺危机

我国矿产资源总量比较丰富,但人口基数很大,人均占有量不到世界人均水平的一半,居世界第 80 位,而且后备探明储量不足,面临的形势将日趋严峻。其中,15 种支柱性矿产(煤、石油、天然气、铀矿、铁矿、铝土矿、铜矿、锌、金、磷、硫、钾盐、钠盐、水泥原料)储量不足或地质工作程度不够。此外,铬铁矿、钴、钼、锰、硼、金刚石、天然碱等矿产,目前探明储量也不能保证“九五”的需要。由于资源紧缺,导致能源、钢铁、有色、化工等原材料供给紧张,许多工厂开工不足,全国约有 1/4 的生产能力得不到发挥,每年损失上千亿元。我国已经成为世界上最大的钢材、有色金属和矿物化肥的进口国之一。若不从现在起切实加强找矿勘查工作,争取找矿实现新的重大突破,再探明一大批后备矿产储量,则在本世纪末及下世纪初,45 种主要矿产中有一半不能满足需要;而到 2020 年,绝大多数矿产探明储量均不能满足需要,我国的现代化建设就可能出现“无米之炊”或“等米下锅”的严重局面。

从资源的勘探程度、质量和经济建设布局的要求,以及有些矿山资源即将枯竭的情况来分析,矿产资源的保证程度更是难以适应。一是有些矿产资源总量丰富,但勘探程度不够,如煤炭资源,1988 年底保有储量 8737 亿吨,其中远景储量 6211 亿吨,精查储量 2526 亿吨;在精查储量中尚未利用的为 764 亿吨,扣除其暂不能利用的外,可利用的精查储量仅为 570 亿吨,按 2000 年发展目标的需要,急待加强勘探工作新增精查储量 600 亿吨。二是有些探明矿产资源的地区分布与现实经济建设的需要很不适应。三是有些矿产的质量和丰度尚不适应经济建设的需要。四是有些即将枯竭的矿山,急需找到后备资源以适应矿山后续生产接替的需要,这在磷矿、硫铁矿、黑色和有色金属矿山中,特别是在资源开发较早的地区,是非常突出的。预计到 2000 年,我国现有铁、锰矿山生产能力将消失 10%,铜、铅锌矿山生产能力将消失 20%,金矿现有生产能力将消失 20%。

我国能源和矿产资源耗用高,加剧了资源危机。我国生产 1 美元国民总值所消耗的能源为印度的 2.3 倍,韩国的 2.1 倍,日本的 5 倍,法国的 4.74 倍;每生产 1 美元国民总值所消耗的钢铁为韩国的 3.4 倍,日本的 2.32 倍,法国的 3.71 倍,美国的 2.5 倍。所有这些情况说明,我国矿产资源开发面临巨大的需求以及短缺的危机。

第二节 我国矿业发展概况

一、我国是世界上少有的矿业大国

新中国成立以来,我国的矿业得到迅猛发展。到90年代初,我国已跻身于世界矿业大国之列。1995年全国固体矿石总产量达到51.20亿吨,生产原油1.50亿吨,天然气179亿立方米。矿业总产值达到4636亿元。全国已建成国有矿山企业8377个,集体及个体矿山企业27万多个。煤炭产量,1995年达到12.5亿吨,居世界第一;水泥、玻璃的产量也跃居世界第一。矿业开发总规模居世界第三位,钢、有色金属居第三位,化纤产量居世界第四位,石油、黄金产量居世界第五、六位,乙烯产量居世界第五位,从而使我国跨入世界矿业大国及能源和原材料生产大国的行列。其中有一大批对国民经济发展有重要作用的矿产基地,如大庆、胜利油田,四川攀枝花和内蒙古白云鄂博钢铁工业基地,大同、两淮、神府—东胜煤田等等,都是以地质勘查工作为先导发展起来的。伴随着一系列大型矿产地的发现和开发,形成了300多个以采掘业、能源工业、重化工业为主体的新兴城市,奠定了我国工业发展坚实的物质基础。

二、矿业开发中存在的问题

1. 矿产资源综合利用水平低

我国矿产的重要特点之一是共生矿、伴生矿多,这就要求我们综合勘查、开发和利用。但是,由于种种因素,我国矿产资源综合利用水平低,许多宝贵的资源白白被浪费。在矿床开采中,仅仅开采其中的主要矿床,将伴生矿床埋在地下,因伴生矿产的选矿、回收、综合利用更为困难。许多共生伴生矿石被当成矿渣白白丢掉。目前,我国有色金属冶炼企业回收伴生组分仅达18种,综合利用率为21%~68%;而原苏联1980年就已回收74种;日本对伴生组分的回收率已达85%~95%;美国有14种稀散元素百分之百是通过综合利用取得的。我国中小型矿山以及乡镇矿山,综合利用水平极低,有许多小型矿山根本就没有综合利用的设备和能力。

2. 乱采滥挖现象十分普遍

为了追求局部、眼前的经济利益,肆意采富弃贫、采厚弃薄、采主弃副、采易弃难,甚至哄抢国家矿产资源的现象时有发生。据了解,1989年仅在35个有色金属矿区就涌入了6万余人,严重干扰了国有矿山的生产;约有4600个乡镇矿在国有煤矿井田范围内采煤,其中约有1/3未经批准或超层越界进入禁区,开采各种保安煤柱;有的还与大矿井贯通,造成重大生产和人身伤亡事故。如淮南矿务局新庄煤矿,由于被乡镇煤矿贯通,造成矿井被淹停产59天,经济损失近亿元。更有一些不法分子进入国有矿山强行采挖、哄抢矿石、盗卖物资设备,危害十分严重。

3. 损失浪费矿产资源的问题相当普遍,且十分严重

全国国有矿山企业的矿产品的总回收率低,大约在40%~60%,乡镇矿业总回收率为20%~30%。如1992年矿法大检查发现,部分省、自治区的乡镇、个体采矿回采率只有10%~20%,很少超过30%。如山西省乡镇煤矿的回采率一般都在10%左右。以1987年山西省乡镇煤矿产煤9721万吨计,仅乡镇煤矿就浪费煤炭资源8.34亿吨。据该省141个地方、国有煤矿的统计,平均回采率也只有49.2%,基本上是开一半丢一半。

4. 矿产品流通环节管理混乱, 缺乏统一管理

一些地区出现国家、集体、个人多渠道经营, 竞相收购矿产品的现象。“收富不收贫”、“优矿劣用”刺激了乡镇矿山采富弃贫、破坏浪费资源的短期行为, 加剧了乱采滥挖和资源的损失浪费。而且许多单位争相经销、高价倒卖或盲目出口, 既损害了国家利益, 也损害了个体采矿者的经济利益。特别是前几年随着个体采金的大量出现, 不法分子的黄金走私活动十分猖獗。据有关方面估算, 1985 年有 20 万两黄金未入国库, 价值 3 亿元。有的金矿区, 乡镇矿所采黄金的 90% 都被走私了, 给国家造成很大经济损失。其它较贵重的矿产品, 如锡、钨、锑等, 也不同程度地存在着类似问题。

5. 矿山环境破坏严重

我国对矿产资源开发所带来的环境负效应, 长期被忽视。据统计, 由于采矿、开荒、基建等原因, 被侵占的林地 1.8×10^7 公顷, 占全国森林面积的 6.7%。许多地区因采矿导致水土流失、河湖阻塞等。例如山西省, 由于高强度采煤, 含水层遭到破坏的现象已经越来越严重。据大同市南郊区统计, 全区 190 个村庄, 已有 84 个严重缺水。由于废石、废渣、尾砂引起的人工砂化及泥石流, 掩盖和破坏了大片肥沃农田和草原, 冲毁村庄的现象更是常有所闻。大规模的矿业开发破坏了自然生态平衡, 土壤、水体被污染, 生物群落与环境之间的依存关系被打破。例如, 河南灵宝金矿区原来树木十分茂密, 如今几乎是光山一片。据环保部门调查, 对环境危害最大的是氟、汞、镉、铅等有毒离子, 酸雨以及二氧化碳积聚所形成的温室效应, 已形成较普遍的环境灾害。一些矿区选矿药剂对水源和环境的污染, 严重地危害人类健康。综上所述, 这种以牺牲生态环境为代价, 换取经济上的暂时繁荣, 只顾眼前效益, 不顾长远效益的行为, 将会给子孙后代造成难以弥补的损失。

第三节 我国古代矿业管理

我国的矿业管理, 最早可追溯到夏商时期。据《周礼·地官》记载:“圻人掌金玉锡石之地而为之厉禁以守之若以时取之则物其地图而授之巡其禁令”。这里的“圻人”即“矿人”或“国家管理矿业事务的官员”。这表明我国在西周时期就已有矿冶业管理的规定, 并设有专门官吏职掌其职。春秋时期, 我国已由青铜器向铁器时代过渡,《国语·齐语》记载:“恶金从铸铜夷斤櫜, 试诸壤土”(“恶金”指铁)。《管子》记齐设有“铁官”, 并说齐“官山海”, 即对矿冶、制盐实行官营政策。战国时期, 秦国也曾实行盐铁官营。西汉初年, 采取“休养生息”的政策, 放松冶禁, 许民开采, 由国家征税。西汉董仲舒说“汉承秦法, 盐铁之利, 二十倍于古”。另据《文献通考》记载:“按《周记》所建山泽之官, 虽多, 大概不过掌政令厉禁, 不在于征权取财也。至管夷吾相齐, 负山海之利, 始有盐铁之征”。可见此时矿税已成为国库的一大来源。

汉武帝将冶铁、制盐收归国营, 矿权国有, 在中央设盐铁丞, 总管全国盐铁事务; 在郡、县设盐、铁官, 经营盐铁的生产和销售。到了宋代, 矿业管理更趋严密。北宋初期, 据《宋史·食货志》:“坑冶凡金、银、铜、铁、铅、锡、监、冶、场、务二百有一”。北宋的矿业管理机构, 有监、务、场、坑、冶等。“监”是“主监官”的驻地, 凡是铸钱的场所, 都置监;“务”是矿冶税务所或矿产收购站;“场”是采矿场;“坑”是矿坑, 每个场可管辖若干个坑。大抵置监之处必有冶, 设务之处多有场。“冶”是金属冶炼场, 经常是一个

“冶”所需的矿石，由几个“场”来供应。宋徽宗大观二年下诏：“金银坑发虽告言或方检视而私开淘取，以盗论”（《文献通考·征榷考》）。为了控制铸铁的原料，官府对铜业控制很严，严禁私采私铸；允许民间开采铁、铅、锡等矿，其产品由政府收买大部分，余者听民出售。南宋内外交困，财力不济，宽弛矿禁，“以金银坑冶召百姓采取，自备物料烹炼，十分为率，官收二分，其八分许坑户自便货卖”（《文献通考·征榷考》）。也就是说，金银贵金属，大部分是作为奢侈品使用，所以不须中卖入官，税率是20%。到了元代，元四年（1267年）诏立铜冶总管府颁布《元典章》，对矿业管理有了更明确的规定。另外，元代统治者为了维护其民族统治，防止人民反抗，对可以制作武器的铁及铁器控制得非常严格，铁制农具由官府设局专卖。明代对矿冶业管理也极为严格，限定金银等贵金属矿基本上只能由官府经营；一些与国计民生关系较大的铁、铜、铅、锡等矿，也由官府设局采冶；民间只许开采其它矿产，并须取得官府批准，交纳一定的课税。未经官方许可，私人不得开矿，否则处以重刑。至清末，政府颁布《路矿章程》、《大清矿务章程》，宣统元年（1909年）清政府又加以修正，使《大清矿务章程》成为我国历史第一部完备的矿业法规。

总之，3000多年来，我国对矿产资源和矿业有了相当明确并缜密的集中统一的管理制度。由于矿业开发能得到丰厚的资源之利，各朝各代对此都很重视，管理很严，并打上了封建主义专断的烙印。

第四节 矿政管理的概念、内容和原则

一、矿政管理的概念

1. 矿业

矿业是指探矿、采矿以及选冶业的统称。它属于第一产业的范畴，是国民经济的基础产业。在我国，矿业包括探矿和采矿（含选冶）两大生产活动，是以矿藏为劳动对象的产业，矿产品是其产品。地质勘查单位和矿山企业是矿业的主体，经营矿产品的商业流通公司（如矿产公司），为探矿和采矿服务的科研、设计、教学部门，以及对其进行经济管理和行业管理的部门，也包括在矿业的范围之内。以探矿为主的生产活动在我国又称为地勘行业。地勘行业的单位有隶属于地质矿产部门的，也有隶属于各主管工业部门的。矿业的主体是采矿业或采掘业。在我国，采掘业按矿种又细分为石油、煤炭、冶金、有色、核工业、建材、化工、黄金等部门。在我国矿业中，国有企业（中央政府、地方政府）占主导地位，乡镇集体矿山企业及个体采矿约占整个矿业产值的1/3，外资企业和私人投资正逐年增长，总体构成一个条块分割、所有制多元化的格局。

2. 行政管理

行政管理是80年代引入我国，并得到迅速普及的概念。它是指政府行政机关依照法律、规定，以实现国家意志。领导和调控社会事务的活动。行政管理是管理的一种，它是以国家行政活动为研究对象，目的是实现国家意志，因此，它除具有其他管理的共性外，还有自己的特点：

（1）行政管理的主体是政府行政机关，而不能是其他社会性组织。它突出政府行政管理部门在行政管理的主体角色。因此，行政管理是政府的管理活动，同时也包括政府在履行其职能时与之相联的其它有关部门的活动或关系。

(2) 行政管理的客体是社会事务。社会事务包括政治性较鲜明的由政府所推行的那部分国家事务, 为社会生存、有序和发展所必需的社会公共事务, 以及为管理国家事务、公共事务所必须的政府内部事务。

(3) 行政管理方式是依照法律、法规进行规定、领导和调控的, 其目的是实现国家意志。行政机关的设置和职权是由宪法和法律规定的, 管理国家事务的活动是依法进行的, 这就是行政管理的法制化。一方面, 行政管理具有强制性、单一性等特点, 另一方面行政机关的公务人员在行使职权时, 必须限定在法定的范围内, 行政行为受到法律的限制和约束, 防止滥用职权, 为所欲为。

3. 矿政管理

矿政管理是指国家矿政机关依法对矿产资源和矿业经济活动所进行的行政管理。因此, 矿政管理属于行政管理的范畴, 是国家在矿业方面为维护矿产资源国有制, 合理开发和有效保护矿产资源而采取的管理活动。有的学者认为矿政管理是以矿业行为以及行为主体为对象履行一种相当超脱的社会管理职能, 是通过国家措施, 对人们组织矿产开发利用的行为进行控制、制约、指导和监督的体系。在我国, 长期以来, 在计划经济中, 矿政管理和产业管理(经营管理)是合二为一的, 即政企不分、条块分割的矿业管理体制。矿政管理的概念只是近几年才提出的。这也是在我国新时期建立社会主义市场经济体制和进行国家机构改革的条件提出的。矿政管理强调了以下几点:

(1) 矿政管理主体是国家行政机关, 而不能是事业或企业单位;

(2) 矿政管理必须依据矿业法律、法规;

(3) 矿政管理的目的, 是维护矿产资源国有制, 建立依法开发矿业的正常矿业秩序, 发展中国的矿业, 为社会主义经济建设服务;

(4) 矿政管理的客体是矿产资源及矿业活动。

4. 几个相关的概念

(1) 矿产资源管理(学): 它是以矿产资源为管理对象的社会管理职能, 也是通过国家措施, 对人们组织矿产开发利用行为的控制、制约、指导和监督的一门学科。矿产资源管理, 首先体现了对国有矿产资源这种自然财富的产权管理, 同时也包括了以这种产权管理为基础的参与社会经济宏观调控的行政管理。矿产资源管理贯彻于矿产资源开发利用的全过程之中, 即包括探矿、采矿、选矿、冶炼、运输、销售等。根据矿产资源管理的要求和矿产资源开发过程的特点, 将矿产资源管理划分为矿产资源的发展导向管理、储量管理、矿业权管理和开发监督管理四大内容, 其核心是矿业权管理。因为它体现了国家行政的权威及对矿产资源的所有权。

(2) 矿产资源的综合管理: 矿产资源的综合管理是根据国务院批准的地矿部的“三定”方案提出的, 它是国家为加强对矿产资源统一管理制定的。矿产资源综合管理的内容是: “地矿部统一管理全国各类地质成果资料的收集、保管、整理、研究及提供使用工作, 统一制订全国地质科技档案管理方法。负责全国矿产资源的登记、统计、通报及其产品的产供销的综合统计通报, 组织分析矿产资源及其开发利用的状况、趋势、对策及发展战略。参与涉及国家矿产资源权益问题的讨论和谈判”。从上述内容可以看出, 矿产资源综合管理的实际内容是矿产资源管理的发展导向管理和储量管理, 是国家为加强矿产资源统一管理而采取的重要措施。

(3) 矿业产业管理：矿业是探矿、采矿及其附属事业。在我国，矿业产业管理是指政府各采掘工业部门对矿业的经营管理和行业管理。在经济体制改革的进程中，随着政企分开、政事分开的推行，我国政府直接对矿业产业活动的参与将逐渐减少，政府的矿业产业的管理将成为历史。

(4) 矿产资源开发管理：矿产资源开发管理是指在矿产资源开发过程中，为维护矿产国有制，合理开发和有效保护矿产资源而采取的行政的、法律的、经济的和技术的手段和措施。其主要内容有：勘查登记和采矿登记、征收矿产资源补偿费、矿产资源开发监督管理和矿产督察、矿山统计年报等，主要由地矿部矿管局、地矿厅矿管委员会（处）和地（市）、县矿管局行使矿产资源开发管理职责。

(5) 与矿政管理之间的关系：矿政管理同上述几个概念，既有联系，又有区别。首先，矿政管理是国家行政机关的一种行政管理，而矿业产业管理是矿业的经营管理和计划管理的结合体。矿产资源管理没有强调其主管机构的性质。第二，矿政管理强调对矿产资源的统一而全面的管理。从矿产资源政策和战略的制定，到矿业权管理、矿业税费、矿产资源税监督管理及矿山环境保护等；而矿产开发管理着重在开发过程中的管理，对资源分配、储量管理及资源政策等均没有涉及，缺乏系统全面性。我国的矿业产业管理也是如此。第三，矿政管理研究对象为矿产资源及矿业活动，而矿产资源开发管理和矿产资源管理的研究对象为矿产资源，矿业产业管理研究的对象主要为矿业的产业活动。

从历史的角度看，除矿业的产业管理外，矿产资源开发管理、矿产资源管理及矿产资源综合管理都是在矿政管理这一概念及实践确立之前，有关国家矿业行政职能的不完整的概括。

二、矿政管理的基本任务

矿政管理作为国家的行政管理，是指国家行政机关以维护矿产资源国有制，确定矿产权属关系，合理开发和有效保护矿产资源以及用以贯彻、执行《矿产资源法》所采取的一系列职能和综合性措施。它的基本任务是：

1. 维护矿产资源国有制

在任何社会制度下，国家实行矿产管理制度的目的，都在于维护矿产资源所有制。世界上绝大多数国家，不论是社会主义制度，还是资本主义制度，都通过立法和管理维护矿产资源的国有制。我国是以公有制为主体的社会主义国家，我国宪法第九条明确规定：矿藏属于国家所有。《矿产资源法》第三条规定：“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”。因此，矿政管理必须以维护矿产资源国有制作为其任务。目前，我国矿产权属关系紊乱，无偿占有、使用、非法买卖、出租、转让矿产资源现象普遍存在，严重损害了社会主义矿产资源国有制原则。矿政管理是国家用以制止或约束对社会主义的矿产国有制的各种侵犯行为，保护矿产所用者的占有、处分、使用和收益的权益，稳定社会主义矿业发展的一项重要措施或手段。

2. 维护正常的矿业秩序

矿产资源属于国家所有，但开发的主体并非一定是国家。因此，国家将以矿业权（一种他物权）让渡的形式，把矿产资源交给国有企业、集体企业、私营企业、个人、外商投资企业开采。这样在它们之间，对于矿业权的获得——矿产资源的获得及该权力的占有、使

用、处分、受益就产生了一系列的法律关系。国家有必要通过行政的手段，保护合法的矿业权，制止无证开采及一切侵犯他人矿业权的行为，在矿业生产领域建立起正常的矿业秩序，以保证矿业的健康发展。

3. 合理开发和有效保护矿产资源

矿产资源是工业部门最重要的生产原料，而且具有有限性、不可再生性、分布不均衡等特性。尤其是在我国这样一个人口大国，矿产资源更显紧张。为了保证我国社会主义市场经济的可持续发展的战略目标，合理开发和有效保护是矿政管理工作的基本任务之一。为了合理开发和有效保护矿产资源，矿政机关必须制订一系列矿产资源政策，合理配置矿产资源，实行有偿开采制度，并对开发进行全程监督管理。

4. 贯彻、执行矿业法律、法规

法是统治阶级意志的体现，是经国家认定或认可，以国家强制力保证实施的行为规范的总称。《矿产资源法》是调整矿产关系法规的总称，是国家用以维护统治阶级对矿产占有关系的法律，反映了在一定社会生产方式中，统治阶级对矿产资源的占有、使用和权利转移的意志。在社会主义国家，矿业立法的目的，在于保护社会主义矿产国有制，促进矿产的合理开发，最大限度地满足国民经济发展和人民生活日益改善的需要。所以，健全、完善矿产资源法规，贯彻执行矿法是科学地管好用好矿产资源的法律保证，是矿政管理工作的重要任务之一。同时，贯彻和执行国家在矿产开发利用和保护等方面的政策和决策，也是矿政管理的组成部分。

三、矿政管理的基本内容

矿政管理贯彻于矿产资源开发利用的全过程之中。结合矿产资源开发的特点和国外矿政管理的状况，我国矿政管理的基本内容应包括下列几个方面：

- (1) 矿产资源管理，进行登记统计和核算管理、储量管理；
- (2) 矿业权管理，矿业权的设立、申请、审批、发证、矿业权的流转等，这是矿政管理的核心；
- (3) 矿产资源补偿费征收与管理；
- (4) 矿产资源开发监督管理，矿产督察的重点是监督和保护矿产资源的合理开发；
- (5) 矿山环境保护方面的管理；
- (6) 制定矿业发展的经济政策，在国家的层次上进行宏观调控。

四、矿政管理的原则

我国的矿政管理是建立在社会主义市场经济体制下的、以调整、维护合法的矿业权，以及合理开发和有效保护矿产资源为主要目标，其基本原则是：

1. 实行统一管理的原则

实行统一管理原则是由于矿产资源的特征和我国矿产资源国家所有的法律规定决定的。实行集中统一的矿政管理体制也是世界上通用的惯例。我国《矿产资源法》规定，对全国矿产资源实行统一的勘查登记、统一的采矿登记发证、统一的储量审批、统一的地质成果管理和统一的矿产监督管理。要实行统一管理，一方面要依法建立统一的矿政机构，实行统一的矿政管理制度。在强调统一管理的同时，根据现阶段我国的特点，也要正确处理国家、各部门、地区、企业之间的关系，协调好各方面关系，充分调动一切积极因素，合理开发矿产资源。