

- ◆将产权经济学引入地质矿产事业
- ◆构建我国现代矿业权法律制度体系

矿产资源法修订 理论研究 与 制度设计

Theory Research and Institution
Design for the Revision of Mineral Resources Law

傅 英 等著

中国大地出版社

矿产资源法修订理论与研究 与 制度设计

傅 英 程绪平 袁燕燕
李晓妹 李 慧 罗小民
崔振民 王雪峰 著

中国大地出版社
· 北 京 ·

内容摘要

本书通过分析矿业权市场的运行机制,将产权经济学引入地质矿产事业,合理借鉴国外矿业资源管理制度先进经验,初步构建了我国现代矿业权法律制度体系框架,并对相关制度的建立、完善提出了政策性建议。本书对矿产资源的修订及其配套法规的制定具有参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

矿产资源法修订理论与制度设计 / 傅英等著.
北京:中国大地出版社,2006.4
ISBN 7-80097-831-1

I. 矿... II. 傅... 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(2006)第026824号

责任编辑:陈维平

出版发行:中国大地出版社

社址邮编:北京市海淀区学院路31号 100083

电话:(010) 82329127(发行部) 82329007(编辑部)

传真:(010) 82329024

印刷:北京纪元彩艺印刷有限公司

开本:850mm×1168mm 1/32

印张:12.5

字数:290千字

版次:2006年4月第1版

印次:2006年4月第1次印刷

印数:1~1500册

书号:ISBN 7-80097-831-1/D·49

定价:36.00元

(凡购买中国大地出版社的图书,如发现印装质量问题,本社发行部负责调换)

序

矿产资源是人类生存和国民经济与社会发展的重要物质基础，是耗竭性的自然资源。随着工业化发展和人口的增长，人类对自然资源的需求量愈来愈大，供需矛盾日益突出。我国是一个人口众多的发展中国家，人均占有资源量远远低于世界平均水平，而单位国内生产总值的资源消耗量又远远高于世界平均水平，加之我们的矿石采出率、贫化率、选矿回收率和综合利用水平都比较低，浪费资源现象比较严重，这就进一步加大了矿产资源的供需矛盾和可持续发展的难度。所以说，建立中国特色的矿产资源管理模式，实现资源资产化管理，是建立社会主义市场经济体制的客观要求，是消除现行管理体制弊端的有效途径，也是国家所有权得到真正体现的具体措施。而建立健全矿产资源法律法规体系是建立中国特色的现代矿产资源管理模式的一项重要内容。随着人类社会的发展和法律制度的不断完善，矿产资源法的理论和法律制度也在不断地发展和完善。

矿产资源立法在我国社会经济发展中一直占有重要地位，对推动社会进步和经济发展起着重要作用，为依法行政、实行国土资源市场配置与宏观调控，保护珍惜和合理利用矿产资源提供了法律保障。尤其是随着社会主义市场经济的深入发展，矿产资源在国民经济中的地位显得愈加重要。这将给建立和完善中国特色的矿产资源法律体系创造良好条件。

为了合理地开发利用矿产资源，历史上各个时期都对此作出了不同程度的规定，逐步形成了矿产资源的法制观念。我国矿业法的成文阶段是从清末开始的，这一时期的矿业法，以《大清矿务章程》为集大成者，继承了我国历史上朴素的矿业法制思想、执法模式和管理体制，吸取了外国通行做法。虽然在立法的科学性、系统性等方面尚未成熟，但它确是与中国传统结合得最为紧密的一部矿业法。民国时期的矿业法引入西方的矿业权制度，特别是1930年《中华民国矿业法》及其配套法规的出台，不仅从法律体系和内容方面，而且从法律名称和形式方面使矿业法得到了统一，标志着我国真正意义上的、以现代矿业权制度为核心的矿业法的成熟。新中国的矿业法建设达到历史最高峰。改革开放20多年来，尤以1986年出台、1996年修订的《中华人民共和国矿产资源法》为标志。《中华人民共和国矿产资源法》确立了建立社会主义矿业新秩序的一系列准则，体现了深化体制改革的主要原则，以法律效力保护和促进了我国矿业生产的持续发展，把地矿行政管理和矿产资源生产经营纳入了法制化轨道，是我国矿业法制史上的一个重要转折时期。

随着经济全球化的发展、对外开放的深化和社会主义市场经济体制的完善，我国各行各业的行政管理都在积极向国际化、法治化、市场化方向发展，也为我国矿产资源管理和法制建设提出了新的要求。在市场经济发达国家，矿产资源法律法规在国家法律体系中占有较为重要的地位。许多国家的矿业立法充分考虑了产业活动的特点，即矿产资源的所有权属性、矿业的基础性产业地位、矿业活动的高风险、巨大的资本需求、矿产资源的耗竭性和不可再生性、矿业活动的阶段性和长周期

性、矿床分布的不均匀性和地质构造的多样性、矿业活动对生态环境的破坏等，这些特点决定了矿产资源立法的基本结构和内容。在研究构建适应新时期发展要求的矿产资源法律体系过程中，研究和借鉴国外成功的立法经验和法制实践，具有十分重要的意义。

2002年下半年，全国人大调研组形成统一认识，并报全国人大常委会要求加快《中华人民共和国矿产资源法》的修订步伐。2003年6月国土资源部成立了“两法”修改领导小组及办公室，随后组建了项目研究组和起草组，中国国土资源经济研究院法规室承担了该项目的研究。通过全面系统地收集、整理、分析国内外有关资料，并针对1996年《中华人民共和国矿产资源法》修订时尚未解决的问题和实践中出现的新问题，为建立我国现代矿业权法律制度体系和制定相关政策提出了一系列建议。该研究成果于2006年1月通过专家评审，并给予了很高的评价。中国国土资源经济研究院法规室傅英研究员等，为使这项成果能让更多的读者了解、借鉴和指正，又及时地编纂了《矿产资源法修订理论与制度设计》一书。该书对矿产资源经济关系、矿业权市场建设、矿业用地涉及的相邻权问题、国外矿业法发展及其主要制度体系的理论，如何实现矿产资源宏观调控和微观管理的良性结合、理顺矿业经济发展中的各种利益关系，把产权经济学引入地质矿产事业；加大矿业立法力度，以保证建设“资源节约型”、“环境友好型”社会和发展循环经济等重大国策得到落实，努力提高资源利用率，使我国在矿业开发中的“采矿损失率”、“选矿回收率”、“矿石贫化率”、“综合利用率”、“矿山复垦率”等方面均作了全面分析。使该书在矿业立法的系统性、理论性、实践性等

方面均处于国内领先水平。所以，本书的出版，不仅将在矿产资源法的修订及其配套法规建设中起到积极的参考作用，也一定会在矿业经济发展和政府管理工作中起到积极的作用。

法制建设是一个长期的认识和实践的过程，矿产资源法的修订也不例外，它需要全社会共同参与，献计献策，这也是出版本书的目的之一。

A handwritten signature in black ink, reading '武继德' (Wu Junde). The characters are written in a cursive, flowing style.

2006年3月18日

目 录

第一部分 绪论

第一章 研究概述	(3)
第二章 研究方案	(9)
第三章 资料综述	(12)
第一节 已形成的研究成果	(12)
第二节 调研报告	(39)
第三节 会议纪要	(50)

第二部分 理论研究

第一章 矿产资源基本经济制度研究	(63)
第一节 矿产资源基本经济关系	(63)
第二节 矿产资源基本经济制度	(77)
第二章 矿产资源行政管理制度研究	(91)
第一节 矿产资源行政管理概述	(91)
第二节 矿产资源规划管理制度	(97)
第三节 矿产资源分类管理制度	(105)
第四节 矿产资源勘查开发监督管理制度	(112)

第三章 探矿权、采矿权市场管理制度研究	(116)
第一节 探矿权、采矿权的物权属性	(116)
第二节 矿产资源国家所有的法律方式	(123)
第三节 探矿权、采矿权的民事法律关系	(125)
第四节 探矿权、采矿权市场管理制度	(136)
第四章 矿产资源管理与相关产业研究	(143)
第一节 矿产资源勘查管理及其问题	(143)
第二节 公益性矿产资源勘查保障制度	(149)
第三节 商业性矿产资源勘查的激励机制	(158)
第五章 探矿权、采矿权相邻关系与矿业用地制度	(165)
第一节 相邻关系的基础理论	(165)
第二节 探矿权、采矿权相邻关系的内涵和基本 内容	(181)
第三节 我国矿业权相邻关系制度及矿业用地 制度的立法现状	(186)
第四节 我国矿业权相邻关系的法律调整	(206)
第五节 完善我国矿业权相邻关系和矿业用地 制度的立法建议	(211)
第六章 国外矿业法发展动态分析	(219)
第一节 当前矿业法立法思想及法律发展动态	(219)
第二节 矿业法的概念和形式	(234)
第三节 国外矿业法中的矿产资源所有权和矿业 权基本问题	(241)
第四节 非洲的矿业法改革	(252)

第五节	拉丁美洲与加勒比海地区的矿业法	(261)
第六节	亚洲国家矿业法改革分析	(269)
第七节	美国矿业法及改革焦点	(278)
第八节	澳大利亚矿业法	(289)

第三部分 制度设计

第一章	矿业权市场的运行机制	(303)
第二章	建立以出让金为核心的矿业权有偿取得 制度	(312)
第三章	建立以权利金为核心的矿产资源使用付 费制度	(320)
第四章	建立以宏观调控为核心的矿产资源规划 管理制度	(328)
第五章	建立以行政效率为核心的矿产资源分类 分级管理制度	(334)
第六章	建立以资源保障为核心的地质勘查管理 制度	(341)
第七章	建立以储量监测为核心的矿产资源开发 管理制度	(348)
第八章	建立以生态补偿为核心的矿山环境管理 制度	(353)
第九章	建立以资源节约为核心的小矿山管理制度	(361)
第十章	建立以民事意定为核心的矿业用地制度	(371)
主要参考文献		(379)

第一部分

绪 论

第一章 研究概述

一、《中华人民共和国矿产资源法》实施以来的主要成效

1986年《中华人民共和国矿产资源法》的颁布实施，建立起适应当时形势要求的矿产资源管理的基本法律制度体系，结束了我国矿产资源管理无法可依的历史。1996年《中华人民共和国矿产资源法》修改的主要成效之一是建立了探矿权、采矿权有偿取得和依法转让的法律制度，为探矿权、采矿权市场建设提供了法律依据。

《中华人民共和国矿产资源法》颁布实施以来取得的主要成效是：矿产资源管理纳入了法制轨道，与矿产资源法配套的行政法规、部门规章和地方性法规的制定保证了矿产资源法的有效实施，以矿产资源法为主体的矿业法律、法规体系初步形成；具体明确了矿产资源属国家所有和由国务院行使国家对矿产资源所有权的法律制度，逐步在全社会树立起矿产资源属于国家所有的观念；在法律上明确了国家对矿产资源实行集中统一管理，并在实践中逐步实现了国土资源管理部门对矿产资源勘查、开采的审批、登记和储量、资料等的相对集中统一管理；逐步建立起矿产资源有偿开采和探矿权、采矿权有偿取得相应的管理和税费制度，在一定程度上维护了矿产资源国家所有者利益和探矿权、采矿权人的利益；明确了探矿权、采矿权

可以依法经批准转让,为培育探矿权、采矿权市场提供了法律依据;建立了矿产资源的监督管理制度,规范了矿政管理者和相对人的法律责任;促进了我国矿业的发展,推动了矿业秩序的逐步好转,基本保障了经济社会发展对矿产品的需求。

二、我国矿产资源市场配置与宏观调控立法存在的主要问题

我国矿产资源法制建设是伴随着经济社会发展和改革开放的深入而渐进式向前发展的。多年来,人们对自然资源客观规律的认识以及涉及的经济社会关系在理论研究方面的欠缺,加之矿产资源管理领域改革开放实践活动的滞后,使我们当前的矿产资源立法体系已经越来越不适应新形势的发展要求。尤其是1996年《中华人民共和国矿产资源法》修改由于种种原因没有做太大的改动,因此研讨过程中形成的许多有价值的思想和重要意见,受条件的限制,未能取得最终成果,许多问题甚至未能做进一步深入研究。目前,我国矿产资源管理领域出现了许多新的问题:一是矿产资源供需形势日趋严峻,部分支柱大宗矿产资源对经济社会发展的保证能力不可持续;二是矿产资源勘查、开采产业困难大、矛盾多,产业发展不可持续;三是矿山环境破坏、污染等问题突出,矿山生态环境建设不可持续。这些问题无疑反映出了我国矿产资源市场配置与宏观调控立法存在的不足与缺陷。

(一) 矿产资源立法体系在结构设计和内容上已日显陈旧

矿产资源的立法体系应该以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实党的十六大精神和科学发展观;认真落实国家保障自然资源合理开发利用的矿法原则,建立资

源节约型社会,实施循环经济,转变矿业增长方式,提高矿产资源的可持续供应能力,实现经济社会与资源环境协调发展;建立适应社会主义市场经济要求和全面推进对外开放的基本法律制度;着力解决矿产资源产资源管理及相关产业活动存在的突出问题,健全完善矿产资源法的实体内容和程序规定,理顺矿产资源法与相关法律关系,实现矿法的现代化,与时俱进,开拓创新。

为体现上述矿产资源法立法体系的指导思想,对《中华人民共和国矿产资源法》的框架结构应该作一些调整。如对于“集体矿山企业和个体采矿”一章,除个别条款可以合并到其他章节以外,保留的意义不大,而增加矿产资源规划管理、矿产资源监督管理、探矿权采矿权产权和流转、矿产资源储量管理和矿山地质环境管理等章节对于新的发展形势就显得非常重要而且迫切了,这在内容上会使《中华人民共和国矿产资源法》更加完整,更符合经济社会发展的需要。

(二) 对重大理论问题研究薄弱, 法律制度建设方面缺乏新的突破

《中华人民共和国矿产资源法》实施近 20 年来,积累了许多经验,如,矿业权设立问题、分级分类管理问题、矿产资源规划管理问题、税费改革问题、资源性资产的定位问题、资源与环境保护问题、监督管理问题等。目前意见分歧很大,没有形成共同认识,要写入法律法规,仅有调研,没有深入的理论研究,是不够的。

(1) 矿产资源的分级分类管理制度。我国目前对矿产资源尚未实现分级分类管理。《中华人民共和国矿产资源法实施细则》中列举的 151 种矿产,适用同一个法律法规。但实践

证明,用管理贵重金属的办法管理用作普通建筑材料的砂石土矿产,往往是该管的没管住,不该管的管得很死。现行的《中华人民共和国矿产资源法》及其配套法规将探矿权、采矿权的审批权主要集中在中央和省两级,这样容易造成管理上的脱节,而且也不利于调动基层国土资源管理部门的积极性。针对不同的矿种、不同类型的矿山企业,适当地下放审批权限,更符合矿产资源管理的特点,同时也有利于加强基层国土资源管理部门的队伍建设。

(2) 矿产资源的规划管理。在现行的《中华人民共和国矿产资源法》中,矿产资源规划的法律地位并不明确。各级矿产资源规划的内容多有交叉重复,缺乏有效的和可操作的实施措施,对违反规划行为的查处和处罚没有法律依据。矿产资源勘查开发缺乏宏观调控机制,宏观管理较弱,造成供需总量失衡、布局不合理、结构失调、资源破坏和浪费严重、利用方式粗放、环境污染和生态破坏严重等问题。

(三) 矿产资源集中统一管理的法律和体制障碍

一是现行的《中华人民共和国矿产资源法》中的部分矿产资源管理条款散见于《中华人民共和国水法》、《中华人民共和国煤炭法》、《中华人民共和国环境保护法》等之中。同种资源由不同部门管理导致了各部门分别强调各自的集中统一管理。二是政府职能转变及机构改革后,矿产资源监督管理等分部门管理规定没有适时调整,集中统一管理难以及时有效的推进。三是协调处理探矿权人、采矿权人与勘查区开采区土地所有权及经营使用者、地面资产所有者之间权益矛盾的规定缺乏或过于原则,集中统一管理矿产资源勘查开发难以有效地进行。矿产资源管理行政部门多,不分主次,各部门之间在权力

配置上互相纠缠。例如,《中华人民共和国水法》规定:“在行洪、排涝河道和航道范围内开采砂石、砂金必须报经河道主管部门批准,涉及航道的,由河道主管部门会同航道主管部门批准。”而砂石、砂金又是矿产资源,地矿部门也可以进行管理。在实践中两个管理部门会发生冲突,地矿部门反映,水利部门降低收费标准以吸引采砂农民,水利部门指责地矿部门发证时不指定地段,造成大堤堤脚裸露,危及大堤安全。

(四) 立法的某些内容滞后

实践中表现为与社会主义市场经济发展和改革开放的要求不相适应,致使管理工作处于被动。如①日前国有矿山企业及国有控股矿山企业占有较大无偿取得矿权的矿产地,带来的是矿产资源的劣化配置,造成资源严重浪费。②矿产资源储量管理以储量审批、储量登记统计、资料汇交和资源形势分析为主自成体系,管理职能与矿产资源管理主流程程序不能很好地衔接。2002年行政审批制度改革取消储量审批、矿床工业指标及评审机构与评估师的认定后,新的制度还没有出台,储量评审的监督管理处于无法可依的被动环境中。

(五) 有些立法条款规定模糊不清或过于原则,不利于操作

有些条款规定模糊不清。如①目前的矿业权有偿取得实际包括两项费用,即矿业权“价款”和矿业权“使用费”,而规定却以“有偿取得”一言以蔽之,规定较为模糊。②现行的《中华人民共和国矿产资源法》虽然明确矿产资源为国家所有,但没有进而明确矿产资源的资产属性,没有将其作为国有资产进行监督管理,也没有明确规定所有者的各项财产权益的性质,使国家所有者权益模糊。