

■ 中国矿业联合会推荐——矿业企业实用法律工具书

中国矿业全程法律

ZHONGGUO KUANGYE
QUANCHENG FALÜ

实务指南

SHIWU ZHINAN

主 编 栾政明

副主编 赵向利 赵连祺



中国大地出版社

中国矿业联合会推荐
——矿业企业实用法律工具书

中国矿业全程法律实务指南

主 编：栾政明
副 主 编：赵向利 赵连祺

中国大地出版社
·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国矿业全程法律实务指南 / 栾政明主编. —北京: 中国大地出版社, 2009. 6

ISBN 978 - 7 - 80246 - 225 - 0

I. 中… II. 栾… III. 矿产资源法—中国—指南 IV. D922. 62 - 62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 096164 号

责任编辑: 刘玉英 赵 芳

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) 010 - 82329120 (编辑部)

传 真: 010 - 82329024

网 址: www. chinalandpress. com 或 www. 中国大地出版社. 中国

印 刷: 北京纪元彩艺印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 1/16

印 张: 35

字 数: 600 千字

版 次: 2009 年 7 月第 1 版

印 次: 2009 年 7 月第 1 次印刷

印 数: 1-4000 册

书 号: ISBN 978 - 7 - 80246 - 225 - 0/D · 75

定 价: 86.00 元

版权所有 · 侵权必究

《中国矿业全程法律实务指南》

编委会

主 编：栾政明

副主编：赵向利 赵连祺

编 委：（按姓氏笔画排序）

于洪平	王式跃	王南楠	田 静	孙炳辉
刘小婷	刘 锐	刘占国	刘洪岩	刘滨艳
肖占德	宋洁霞	苏宝柱	张志威	张天辅
张建丽	张茂泉	李震宇	武惠忠	杨 爽
林久阳	施 威	栾春奇	盖铁猛	常晓燕
隋国林	韩 哲	董再国	赫 东	穆继云

编 审：张建丽

编 务：穆继云

序

北京市雨仁律师事务所的律师们编著了《中国矿业全程法律实务指南》一书，出版前要我为其写个序。我看看这本书的目录，粗略翻阅了我个人关注的有关章节，感觉有必要就这本书说几句话，作为我对编著们的感激。

近几年，人们对矿业从来没有这样关注过。对矿业的投资热情，可以说达到了我国历史的最高峰。我国矿业体制改革进入了全新的阶段，新的矿业市场体制正在建立、健全过程中，矿业活动的经济关系正在发生巨大变化。在这种关系中，经济关系和法律关系最为关键，经济关系的确立、维护、解除，说到底就是法律关系。法律是国家管理机关对违法行为处罚的依据；法律是矿业经营者应遵守的原则；法律是矿业权人维护自身合法权益的保障。

中华人民共和国成立 60 年，就矿业发展大致可以分成 3 个主要阶段。第一阶段是 1949 ~ 1986 年，我国矿业是典型的计划经济，矿产资源勘查、开采基本是由国家计划决定，由国家地勘单位和国有矿业企业实施，没有也不需要有关法律法规。改革开放以后，我国一些地方的乡镇企业开始进入矿业开采活动。在这样的历史条件下，我国于 1986 年制定颁布了第一部《中华人民共和

国矿产资源法》，开始了对我国矿产资源进行依法管理的新阶段，并为乡镇集体矿山企业和个体，就采矿开采国家部分矿产资源确立了法律地位。这部法律基本是在计划经济框架下规定了矿产资源勘查、开采及其管理。第二阶段是1986~1998年，我国矿业发展随着改革开放的进程，特别是在我国确立、建立和发展社会主义市场经济体制后，原有的矿产资源法已经不适应市场经济发展的需要，到1996年全国人大常委会决定修改并颁布了修改后的《中华人民共和国矿产资源法》，1998年2月国务院依据修改后的矿产资源法，制定并颁布了一系列相应的管理法规，标志着我国矿业进入发展的第三个阶段——我国矿业市场经济起步和发展阶段。修改后的《中华人民共和国矿产资源法》，取消了矿业投资主体的所有制限制，确立了探矿权、采矿权——矿业权的有偿取得并依法可以转让。由于我国在本世纪进入快速发展的新时期，在短短几年时间里，加上矿业投资的利润诱惑，将大量的社会资金和各种所有制投资人的目光引向了矿业——矿产资源勘查、开采。

矿业与其他各行各业相比，有共性，更有其特殊性。矿业企业的设立、投资人的合资合作；勘查与开采关系，资源与环境关系，生产与安全关系，矿山企业与矿区内和附近社区的关系；矿业权获得、矿业权转让、矿业权变更、矿业权维护、矿业权终止；矿山企业与管理机关和地方政府关系等等，都是法律关系。

2007年，我国颁布了《中华人民共和国物权法》，确立了矿业权的用益物权的法律地位，进一步明确了矿业权作为矿业企业的财产权的法律地位。可以说，矿业权已经成为矿业企业最基本、最重要的资产。矿业全程法律关系的至关重要性，已经越来越得到与矿业活动有关人士的注意。可以说，矿业经营过程中的任何

环节出现法律问题，都有可能导致矿业权的灭失和重要财产的不可挽回的损失。

《中国矿业全程法律实务指南》为我们提供了一本比较全面详实的介绍，其中有遇到的、想到的矿业全程各种法律关系和问题，以及应对的办法和策略。在当前的法律条件下，该书是矿业活动经营过程中有关人员必看必备的、一本难得的工具书和参考教材。

北京市雨仁律师事务所是中国矿业联合会的会员，我们希望《中国矿业全程法律实务指南》的出版，能为各会员单位和全国的矿业投资人、矿业权人、评估机构、法律服务单位和关注矿业、研究矿业、学习矿业、从事矿业管理的人员带来方便和帮助。我本人谨以这些话来表示对该书所有编著人员的感谢。

中国矿业联合会常务副会长
国土资源部矿产开发管理司原司长

曾绍金

2009年7月15日

目 录

第一章 矿业法律体系概述	(1)
第一节 矿业企业法律体系	(1)
第二节 矿法的变化与发展	(13)
第二章 矿业企业的设立	(27)
第一节 矿业企业的种类	(27)
第二节 矿业企业的设立	(30)
第三节 常见法律问题解答	(36)
第四节 常用法律文本	(42)
第三章 矿业权的取得	(52)
第一节 探矿权的出让取得	(52)
第二节 采矿权的出让取得	(63)
第三节 常见法律问题解答	(76)
第四节 常用法律文本	(78)
第四章 矿业权的转让	(103)
第一节 矿业权转让概述	(103)
第二节 矿业权转让实务操作	(106)
第三节 法律风险和防范	(113)
第四节 常用法律文本	(120)
第五章 矿业权的合资、合作	(131)
第一节 矿业权合资、合作概述和分类	(131)
第二节 矿业权合资、合作实务操作	(132)

第三节	矿业权合资、合作风险及防范	(135)
第四节	常用法律文本	(139)
第六章	矿业权的出租	(158)
第一节	矿业权出租制度概述	(158)
第二节	对矿业权出租的现行规定	(161)
第三节	矿业权出租的实务操作	(161)
第四节	常用法律文本	(163)
第七章	矿业权的抵押	(167)
第一节	矿业权抵押制度概述	(167)
第二节	矿业权抵押实务操作	(170)
第三节	矿业权抵押风险及防范	(173)
第四节	常见法律问题解答	(175)
第五节	常用法律文本	(177)
第八章	矿业权的承包	(181)
第一节	矿业权承包的法律规定	(181)
第二节	矿业权承包案例及法律意见	(183)
第九章	矿业企业的税费制度	(185)
第一节	矿业企业税费制度概述	(185)
第二节	矿业企业相关税费	(186)
第三节	矿业企业税务筹划	(190)
第四节	矿业企业纳税技巧	(195)
第五节	矿业企业具体税种纳税筹划案例	(199)
第六节	常见法律问题解答	(201)
第十章	矿业用地	(203)
第一节	现行矿业用地的基本制度	(203)
第二节	我国现行矿业用地制度存在的主要问题	(211)
第三节	常见法律问题解答	(215)

第四节 常用法律文本	(216)
第十一章 矿业企业的劳动用工	(228)
第一节 矿业企业的劳动用工管理	(228)
第二节 企业劳动争议防范与处理	(238)
第三节 常见法律问题解答	(240)
第四节 常用法律文本	(242)
第十二章 矿业企业的安全生产	(249)
第一节 矿业企业安全生产法定职责	(249)
第二节 安全生产法律责任	(251)
第三节 各种安全证照的办理	(252)
第十三章 矿业企业的环保制度	(255)
第一节 矿业企业办理环保手续的程序	(255)
第二节 矿业企业对矿山地质环境保护的法定职责	(261)
第三节 法律责任	(263)
第四节 矿业企业所涉环保事项及证照办理	(264)
第十四章 矿业企业改制	(266)
第一节 企业改制的概念及方式	(266)
第二节 国有企业、集体企业改制为公司制企业的程序	(267)
第三节 有限责任公司改制为股份有限公司	(271)
第四节 内外资企业互转企业类型	(274)
第五节 非公司制企业改制为公司制企业	(280)
第六节 企业改制的风险防范	(280)
第七节 常见法律问题解答	(284)
第八节 常用法律文本	(287)
第十五章 矿业企业融资	(304)
第一节 矿业融资概念、特点和方式	(304)
第二节 股权融资	(305)

第三节	债权融资	(311)
第四节	项目融资	(315)
第五节	政策性融资	(320)
第十六章	矿业企业并购	(323)
第一节	企业并购的概念及原则	(323)
第二节	企业并购的操作流程	(326)
第三节	企业并购的风险及防范	(331)
第四节	常见法律问题问答	(337)
第五节	常用法律文书	(339)
第十七章	矿业企业上市	(347)
第一节	矿业企业上市及上市方式介绍	(349)
第二节	IPO 上市的条件和流程	(356)
第三节	国内买壳上市的操作流程	(366)
第四节	矿业企业境外上市	(373)
第五节	上市报备文件	(378)
第十八章	矿业企业的破产	(384)
第一节	矿业企业破产综述	(384)
第二节	矿业企业破产重整	(388)
第三节	矿业企业破产和解	(392)
第四节	矿业企业破产清算	(393)
第十九章	矿业企业终止	(397)
第一节	矿业企业终止的概念和原因	(397)
第二节	矿业企业终止的清算程序	(399)
第三节	矿业企业清算过程中需要注意的问题	(402)
第四节	矿业企业的注销与消灭	(404)
第五节	常见法律问题解答	(406)
第六节	常用法律文本	(409)

第二十章 涉外矿业投资法律制度	(420)
第一节 外商投资中国矿业法律制度概述	(420)
第二节 外商投资中国矿业实务操作	(425)
第三节 中国企业境外矿业投资法律制度概述	(430)
第四节 跨国矿业并购政府审查制度	(433)
第二十一章 常见矿业案件及法律风险的防范	(449)
第一节 矿业民事案件及法律风险防范	(449)
第二节 矿业行政复议、行政诉讼案件及法律风险防范	(461)
第三节 矿业企业刑事案件及法律风险防范	(472)
附录:	(485)
中华人民共和国矿产资源法	(485)
中华人民共和国矿山安全法	(493)
中华人民共和国环境保护法	(500)
矿产资源勘查区块登记管理办法	(506)
矿产资源开采登记管理办法	(513)
探矿权采矿权招标投标挂牌管理办法 (试行)	(519)
探矿权采矿权转让管理办法	(527)
矿产资源储量评审认定办法	(530)
矿山地质环境保护规定	(535)
外商投资矿产勘查企业管理办法	(541)

第一章 矿业法律体系概述

第一节 矿业企业法律体系

矿业企业，从狭义上讲，是以矿产资源为主营业务的企业；从广义上讲，所有涉及矿产资源的企业，即使不以矿产资源为主营业务，而是涉及矿产资源周边产业的企业，也可统称为矿业企业。

矿业企业作为企业的一种，一般企业该遵循的规矩，它们同样应该重视；矿业企业是在矿山行业中从事经营活动的企业，针对矿山行业的种种法律规则，更值得它们研读和遵守。

打个比方，掌握一般企业应当遵守的规矩，是初中毕业合格证的要求；掌握矿业行业的特殊规定，是高中毕业合格证的要求。高中生如果不能掌握初中知识，是无论如何毕业不了的；而高中生不掌握高中阶段的知识，同样也是不合格。因此，论及矿业企业应当遵循的法律规则，必须“从基础往上走”，即针对一般企业的法律规则要先遵照执行，针对矿业行业的法律规则，更要特别注意和遵守。

一、一般企业的规则

企业，就是依法成立的、在市场上向他人提供商品或者服务、以获取利润为目的的盈利性经济组织。

一般企业的规则至少包括：

(1) 组成规则——《中华人民共和国公司法》、《中华人民共和国证券法》、《中华人民共和国合伙企业法》、《中华人民共和国个人独资企业法》（以下分别简称《公司法》、《合同法》、《证券法》、《合伙企业法》、《个人独资企业法》）等。

(2) 活动规则——《中华人民共和国合同法》（以下简称《合同法》）

为主要对外活动规则,《中华人民共和国劳动法》、《中华人民共和国安全生产法》(以下分别简称《劳动法》、《安全生产法》)等等为主要内部活动规则。

(3) 政府管理市场的规则——《中华人民共和国反垄断法》、《中华人民共和国行政处罚法》、《中华人民共和国行政复议法》、《中华人民共和国环境保护法》(以下分别简称《反垄断法》、《行政处罚法》、《行政复议法》、《环境保护法》)等,《中华人民共和国刑法》(以下简称《刑法》)作为最高制裁,也属于此类规则。

简单地讲,企业内部组织与活动的规则、企业市场活动规则和政府管理市场的规则,构成一般企业规则的全部。

二、矿业行业的规则——矿业法律体系

针对矿业行业的特别法律规则,构成矿业法律体系。

矿业法律体系,可以从一个“构造者”的角度来分析,也可以从一个“企业者”的角度来分析。两个角度的根本区别在于:前者重视宏观上的“逻辑清楚、层次分明、体系协调”,后者重视每一个规则“对我的影响”。

(一) “构造者”视角下的矿业法律体系

从方便查阅规则的角度上,矿业法律体系可按照“规则层级”来分析。从这个角度上,矿业法律体系由四级规则组成:

1. 《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)

我国《宪法》中与矿业直接相关的条文有3条:第九条:“矿藏……等自然资源,都属于国家所有,即全民所有;……国家保障自然资源的合理利用,保护珍贵的动物和植物。禁止任何组织或者个人用任何手段侵占或者破坏自然资源。”第十条:“一切使用土地的组织和个人必须合理地利用土地。”以及第二十六条:“国家保护和改善生活环境和生态环境,防治污染和其他公害”。

2. 民事法律

与矿业直接相关的主要民事法律为《中华人民共和国民法通则》(以下简称《民法通则》)和《中华人民共和国物权法》(以下简称《物权法》),主要相关民事法律条文也有3条:《民法通则》第八十一条:“国家所有的矿藏,可以依法由全民所有制单位和集体所有制单位开采,也可以依法由公民采挖。国家保护合法的采矿权。……国家所有的矿藏……不得

买卖、出租、抵押或者以其他形式非法转让。”《物权法》第四十六条：“矿藏、水流、海域属于国家所有。”《物权法》第一百二十三条：“依法取得的探矿权、采矿权……受法律保护”。

3. 《中华人民共和国矿产资源法》（以下简称《矿产资源法》）

新中国矿业管理方面的第一部法律是1986年《矿产资源法》。该法在1996年修改过，现在仍在施行。国务院关于矿业管理方面的法规、国土资源部矿业方面的规章及地方矿业方面的规章立法的直接依据都指向这部法律。

4. 矿业管理方面的国务院法规

现行国务院关于矿业管理方面的规定是矿业行业内所熟知的所谓“三规”：1998年2月12日国务院令第240号《矿产资源勘查区块登记管理办法》、1998年2月12日国务院令第241号《矿产资源开采登记管理办法》和1998年2月12日国务院令第242号《探矿权采矿权转让管理办法》。

5. 矿业管理方面的部委规章

现行矿业管理方面的部委规章绝大多数是由国土资源部发布的，如：《探矿权采矿权评估管理暂行办法》、《探矿权采矿权评估资格管理暂行办法》、《矿业权出让转让管理暂行规定》、《探矿权采矿权招拍挂挂牌管理办法（试行）》、《关于规范勘查许可证采矿许可证权限有关问题的通知》、《关于进一步规范矿业权出让管理的通知》、《加强地质资料社会化服务的若干规定》。

6. 矿业管理方面的地方性法规、规章与规范性文件

地方关于矿业管理方面的规则有地方人大所立法规、地方政府所定规章，以及地方矿业管理部门依据上级规定所作规范性文件。这类规则文件很多，如《山西省矿业权公开出让暂行规定》、《内蒙古自治区矿产资源管理条例》、《新疆维吾尔自治区矿产资源管理条例》。

（二）“企业者”视角下的矿业法律体系

“规则层级”分析的角度，对习惯“掌管全局”的法律研究者是适合的；但对准备进入矿业行业的经济组织和已经在矿业行业活动的经济组织而言，从这种角度分析矿业法律体系，一方面他们感到没必要，另一方面会使他们感到乱得让人头痛。

单个的在矿业活动的经济主体在实践中最关注的3个问题是：我能探或者采哪块矿？我符合什么条件才能开始探或者采矿？探或者采矿过程

中，哪个官方机构可能会以什么理由阻止我？

阅读国外矿业法律制度介绍时，我们会发现，国外介绍者多是围绕企业关注的这3个问题来说明各自国家或者地区的矿业法律体系的。我们感觉，这种立足“企业所需”分析法律规则的方法对企业的帮助更直接，更加值得采用。

从企业角度来看，矿业法律体系可分3个制度：

1. 矿权法律制度——“哪块我能探矿或者采矿？”

哪块我能探矿或者采矿？要回答这个问题，就要理清矿产资源所有权与矿产权利的关系，明白企业所处国家、所处地区的矿产资源所有权制度、矿产权利取得与流转制度。

(1) 矿产资源所有权制度。

矿产资源所有权在国外有归土地所有者和归政府所有两种形式。

我国的矿产资源所有权和土地所有者是不搭边的，即无论土地归国家还是归集体，所有的矿产资源都归国家。

我国《宪法》第九条第一款规定：“矿藏……等自然资源，都属于国家所有，即全民所有”；《矿产资源法》第三条也规定：“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的国家所有权，不因其所依附的土地的所有权或者使用权的不同而改变”；《物权法》第四十六条继续规定：“矿藏、水流、海域属于国家所有”。

需要说明的是，我国矿产资源归国家所有，是从抽象、整体、宏观上讲的，这个规定并不必然排斥具体范围内的矿产资源可归于资源的实际利用人——企业或者自然人拥有。

(2) 矿产权取得与流转制度。

矿产资源即使归土地所有者所有，土地所有者也不见得有能力、资金和经验力，把矿产资源从地壳中分离出来变成矿产品；在矿产资源归国家所有的情况下，国家作为一个虚拟的主体，要把矿产资源转化为矿产品，必须借助非所有者之手。

总之，无论矿产资源所有制度如何，都存在矿产资源所有者与矿产开发者分离与合作的问题。矿产权制度就是为解决这个问题而生的。

《民法通则》第八十一条规定：“国家所有的矿藏，可以依法由全民所有制单位和集体所有制单位开采，也可以依法由公民采挖。国家保护合法的采矿权。……国家所有的矿藏……不得买卖、出租、抵押或者以其他形式非法转让”。

《物权法》第一百二十三条规定：“依法取得的探矿权、采矿权……的权利受法律保护”。

1996年修改、1997年1月1日起施行的《矿产资源法》的大部分条文，1998年2月12日国务院令第240号发布的《矿产资源勘查区块登记管理办法》，1998年2月12日国务院令第241号发布的《矿产资源开采登记管理办法》，1998年2月12日国务院令第242号发布的《探矿权采矿权转让管理办法》，国土资源部印发的《探矿权采矿权评估管理暂行办法》、《探矿权采矿权评估资格管理暂行办法》、《矿业权出让转让管理暂行规定》、《加强地质资料社会化服务的若干规定》，等等，都是中央层面上的矿产权取得与流转规则。

地方矿业权取得与流转规则，特别是我国民族自治区相关规则，如《山西省矿业权公开出让暂行规定》、《内蒙古自治区矿产资源管理条例》、《新疆维吾尔自治区矿产资源管理条例》，直接关乎企业在当地矿权取得与流转的难易程度，实践中更应当加以注意。

2. 矿业企业法律制度——“符合什么条件才能开始探或者采？”

符合什么条件才能开始探或者采？实质上，这是矿业企业资格条件问题。

在探矿采矿活动的入门处设上一道“栏杆”的最根本原因，是矿产资源一旦被滥开发、矿山地质环境一旦被乱破坏，恢复几乎不可能。

设“栏杆”的办法中外一样；但是，“拦谁”——是权利持有人，还是实际探采人？中外差别很大。

国外多数国家，探矿权人、采矿权人和实际探矿活动人、实际采矿活动人区分得很明显，探矿权、采矿权取得的基本原则就是价高者得，但是，矿权证在手与实际探采动工的中间还有一道坎——权证持有者是否有资质或者是否找到有资质者合作。

我们现在的规则，对于除了煤炭之外，其他矿种有些特别：矿权证就是动工许可证，动工资质与矿权证直接挂钩。

关于矿权证与动工证合一，《矿产资源法实施细则》第五条讲得很明白：“国家对矿产资源的勘查、开采实行许可证制度。勘查矿产资源，必须依法申请登记，领取勘查许可证，取得探矿权；开采矿产资源，必须依法申请登记，领取采矿许可证，取得采矿权。”第六条进一步解释说：“探矿权，是指在依法取得的勘查许可证规定的范围内，勘查矿产资源的权利。取得勘查许可证的单位或者个人称为探矿权人。采矿权，是指在依法