

我国矿产资源

产权及权益分配制度研究

On the Institution of the Property Rights and Interests Distribution of
Mineral Resources in China

潘睥宇 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

014038790

D922.624
03

我国矿产资源

产权及权益分配制度研究

On the Institution of the Property Rights and Interests Distribution of Mineral Resources in China

潘峰宇 著



D922.624
03



北航

C1726232



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

我国矿产资源产权及权益分配制度研究 / 潘峰宇著.
—北京:法律出版社,2014.4
ISBN 978-7-5118-6242-6

I. ①我… II. ①潘… III. ①矿产资源—矿产权—研究—中国②矿产资源—分配制度—研究—中国 IV.
①D922.624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 063020 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/陈妮

装帧设计/李瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/财税出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京京华虎彩印刷有限公司

责任印制/吕亚莉

开本/A5

印张/9.25 字数/230千

版本/2014年4月第1版

印次/2014年4月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6242-6

定价:32.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

导论	1
一、选题背景及意义	1
(一) 选题背景	1
(二) 选题意义	3
二、研究框架	4
三、论证基础——建立并完善我国自然资源物权体系的 必要性	5
第一章 我国矿产资源法律关系及法律制度体系的形成	
原理	15
一、法律意义上矿产资源和矿产资源产权的界定	15
(一) 矿产资源的基本含义及属性特征	15
(二) 矿产资源产权的基本内涵	21
二、将国家拥有对矿产资源的所有权视为相关法律关系 产生的基本前提	23
(一) 我国矿产资源国家所有的历史沿革	23
(二) 坚持矿产资源国有的必要性及价值	27

(三)作为制度运行前提的矿产资源国家所有权的表现形式	30
三、以矿产资源国有为前提,与矿产资源相关的民事法律关系	
关系的形成过程	33
(一)矿产资源利益实现的需求决定了资源流转的产生	33
(二)资源流转形成了基本的矿产资源民事法律关系	34
四、矿产资源民事法律关系的形成促进了相关民事法律规范的完善和发展	43
五、矿产资源的特殊性导致行政法律关系的产生和相关行政法律制度的产生	46
(一)行政介入矿产资源民事法律关系以及行政法律关系生成的必然原因	46
(二)行政介入矿产资源法律关系后所产生的影响	50
六、本章小结	58
第二章 矿产资源产权和权益分配制度比较法研究	60
一、理想状态下,矿产资源产权和权益分配制度应当呈现的体系结构和内容	60
二、相关制度在其他国家及地区的立法比较	64
(一)其他国家及地区对矿产资源物权体系定位及所有权归属的立法选择	64
(二)其他国家及地区对矿产资源法律关系的具体规定	67
(三)其他国家及地区对矿产资源利益分配的具体规定	72
三、本章小结	79
第三章 我国相关制度的发展历程及现状	81
一、新中国矿业立法的发展历程	81
(一)计划经济体制下矿产资源法律制度的形成过程	81

(二) 市场经济条件下矿产资源法律制度初步形成阶段的 立法进程	85
(三) 市场经济条件下矿产资源法律制度迅猛发展阶段的 立法进程	89
二、我国矿产资源产权及权益分配制度变化的根源以及 当前制度体系的结构和内容	93
(一) 我国矿产资源产权及权益分配制度分阶段发展的 根本原因	93
(二) 当前我国矿产资源产权及权益分配制度所处的具体 发展阶段	96
(三) 当前阶段我国矿产资源产权及权益分配制度的规则 体系和主体内容	98
三、本章小结	109
第四章 当前我国矿产资源产权及权益分配制度的体系 漏洞及其根源	111
一、找寻当前我国的矿产资源制度可能存在的缺陷	111
(一) 判断当前矿产资源产权及权益分配制度是否存在缺陷 的基本方法	111
(二) 与理想体系对比所凸显的实践当中矿产资源产权及权 益分配制度的体系缺陷	114
二、造成我国矿产资源产权及权利分配制度体系缺陷的理念 根源	123
(一) 对于矿产资源所有权模糊的立法认知	123
(二) 对矿产资源民事关系与行政关系边界的混淆	131
三、本章小结	140

第五章 理念偏差在产权制度层面所引发的制度后果	
和社会后果	142
一、产权制度当中制度性不良后果的典型代表——矿业权	
定位的混乱状态	143
(一) 根据矿业权的形成原理,矿业权本身应当具备的物权	
属性	144
(二) 抛开基本原理,目前学界对矿业权性质的诸多不同	
认识	149
(三) 引发矿业权性质争论及混乱立法定位的制度性根	
源——权利外观混同和矿产品所有权的缺失	154
(四) 制度缺失所引发的矿业权定位混乱的具体表现	156
二、产权制度当中社会性不良后果的具体表现	160
(一) 矿产资源产权的不明确造成了我国国土资源的严重	
流失	160
(二) 相关制度缺失造成所有权人之外其他民事主体利益	
严重受损	163
(三) 现有制度严重阻碍了矿业权流转市场的建立和发展	167
(四) 相关制度缺失和缺陷会给我国的矿产资源造成破坏,	
不利于资源环境的保护	170
三、本章小结	173
第六章 理念偏差在权益分配制度层面所引发的制度后果	
和社会后果	175
一、权益分配制度当中制度性不良后果的具体表现——以	
资源税和矿产资源补偿费为代表	176
(一) 我国当前的税费制度被赋予太多本不该由其承担的	
功能和内涵	176

(二)我国当前税费制度的固有功能被挤压,无法发挥出应有的效果	185
二、权益分配制度当中社会性不良后果的具体表现	194
(一)国家利益遭受损失以及资产流失与矿业权主体税费负担沉重的悖论	194
(二)税率和费率的不当设置导致矿业权主体间利益分配的不公	197
(三)税费制度的缺陷会造成矿产资源和生态环境的破坏	198
三、本章小结	200
第七章 矿产资源产权制度改革方案的初步探讨	202
一、理论界目前对矿产资源产权制度改革已有的立法建议	203
二、矿产资源产权制度立法改革的具体方案	206
(一)在立法中需全面构建具有典型民事特征的矿产资源物权体系	206
(二)在矿产资源所有权之外设计独立的矿产品所有权	211
(三)在立法中改进并完善矿业权出让的民事制度	215
(四)在立法中构建完整的矿业权二级市场交易制度	221
(五)通过立法改革并完善矿业权的许可、登记制度	224
三、本章小结	231
第八章 矿产资源权益分配制度改革方案的初步探讨	233
一、理论界目前对矿产资源权益分配制度改革已有的立法建议	234
二、矿产资源权益分配制度立法改革的具体方案	237
(一)为了实现矿产资源权益分配制度的深入改革,我国立法必要的准备工作	237
(二)矿产资源权益分配制度民事范畴的具体改革方案	245

(三) 矿产资源权益分配制度行政范畴的具体改革方案	255
三、本章小结	266
参考文献	268
后记	286

导 论

一、选题背景及意义

(一) 选题背景

随着改革开放几十年的发展,我国对自然资源特别是矿产资源的需求与日俱增。毫无疑问,资源需求量的不断提升是经济繁荣、综合国力增强以及人民生活水平根本改善的显著标志。但在此背后,却需要我们认真地思考,当前我国自然资源特别是矿产资源的制度发展步伐是否还能够跟上资源流转频率的现实要求?而资源运行规则的成熟程度是否足以保障平等、公平、效率等基本价值在这一领域的全面实现?

应当注意的是,我国的矿产资源在很长一段时期内都是由国家的行政部门进行统一调配的,而这一特定的历史背景则决定了,即使在市场经济体制已经日趋成熟的今天,在普通民众甚至是立法者的理念中仍然残存着诸如“矿业权利出让应由行政许可所主导”、“矿业权利流转应受到严

格限制”、“权利和资源的取得应通过行政税费实现”等计划经济时代的价值判断。显然,如果在市场经济的条件下,我国的矿产资源法律制度仍然被这些传统观念所羁绊,那么矿产资源法律制度的不完善及其所造成的严重的社会问题将是无法避免的结果。

从制度发展的角度来看,随着市场经济体制的逐步完善,矿产资源的法律制度理应抛弃传统规则中行政主导、统一调配的思路,转而形成以民事关系为核心、行政监管为保障的新的制度体系。但由于传统观念依旧影响着我国矿业立法的基本思路,加之完整的民事规则难以在短期内建立起来,造成了当前国在矿产资源领域利用行政规则调整民事法律关系的制度错位状态,以及因大量矿产资源民事规则缺失而形成的制度断层、体系矛盾等制度后果。于是,在现阶段,我国的矿产资源法律制度时常会出现这样的情况:已有的许多具体民事规则在实践中被虚置、被架空,无法发挥出应有的作用,而为了填补现有制度的空白,行政规则在许多环节逐渐成为了替代民事规则和处理民事关系的主导性规范。这不仅严重阻碍了矿产资源民事制度的正常生长,甚至现有的民事规则也在行政规则的“挤压”下不断萎缩,渐渐成为了行政规则的辅助规则,难以冲破行政框架而形成自身独立的民事体系。

从社会发展的角度来看,矿产资源法律制度的缺陷必然会引发相应的社会问题。具体来看,由于我国矿产资源的民事立法存在严重缺陷,加之矿产资源制度内部在民事规则与行政规则失衡的情况下无法形成合理而完整的体系结构,造成了许多难以解决的社会难题。例如,国家作为矿产资源所有权主体,其基本利益无法得到维护,国有资产流失现象严重;参与矿业活动的民事主体的权利无法得到保障,利益分配不公且民事主体权利常常受到侵害;矿产资源及矿业权利的流转被严格限制,无法形成完善的

资源流转市场;自然资源遭到严重浪费和破坏,不利于环境保护;等等。这些都是由于我国现有矿产资源法律制度的缺陷造成的。

因此,为了能够通过制度构建进一步促进我国矿产资源的蓬勃发展,寻找矿产资源法律制度的缺陷根源及成因就成为当前理论界迫切需要完成的任务,而基于我国的实际情况构建完整的矿产资源法律制度的呼声也就显得愈发迫切。

(二) 选题意义

自新中国成立以来,我国矿产资源法律制度先后经历了“计划经济体制”和“市场经济体制”这两个具有鲜明差异的发展阶段,而自前一种发展模式在历史的进程中被彻底否定之后,市场经济条件下的矿产资源法律制度大致经历了初步形成、全面发展等几个阶段,并正处在向制度成熟期转变的关键时期。因此,在这一背景下,我们为矿产资源法律制度找寻缺陷存在的根源、构建出更加完善的制度体系结构的工作就显得颇具有时代价值。只有从根本上解决我国矿产资源法律制度长期以来形成的顽疾,才能彻底改变当下矿产资源制度畸形的发展状态,才能为制度全面健康的发展扫清障碍。由此来看,探寻我国矿产资源相关法律制度现有的问题,并对新的制度体系的构建进行全面而深入的理论研究,不仅有着重大的理论意义,还有着不可忽视的实践意义。

1. 理论意义

虽然理论界在具体的研究中减少提及共同调整矿产资源法律关系的众多部门法之间应呈现怎样的制度结构,但在市场经济模式的引导下,民事法律制度特别是物权法律制度必然会成为调整矿产资源法律关系的核心性和基础性的规范,并且这一观点在立法实践和操作实践中也已经得到了广泛的认可。然而,由于计划经济时代所形成的制度结构难以在短期内扭转,而新经济体制所要求的完善的矿产资源民事法律制度体系又难以迅速建立起

来。这就造成了行政法律规范在矿产资源具体民事制度存在缺陷的情况下,不当干预并直接调整矿产资源民事法律关系,进而形成了矿产资源民事法律制度内部逻辑混乱、制度缺失的情况,以及整个矿产资源法律体系扭曲的错位状态。

所以,面对这一尴尬的局面,最彻底也最行之有效的方法就是直面当前立法中存在的错误及其形成原因,并且在此基础上构建起完整的矿产资源民事物权体系。而这一研究活动会在理论层面产生相应的影响:首先,当前的矿产资源法律制度的问题能够得到理论层面的系统梳理;其次,通过理想状态下矿产资源法律体系结构理论层面的构建,能够为立法工作提供充足的理论储备;再次,理论研究工作有助于设计一整套完善的矿产资源民事法律制度体系,并且与矿产资源的部门法形成有机的良性互动;最后,原本缺失和内容相对简略的矿产资源民事法律制度能够更加完整和充实。

2. 实践意义

当矿产资源法律制度的理论储备在系统的研究工作下逐步充实,必然会给社会实践带来积极的影响。从制度层面来看,以理论构想为指导,我国矿产资源民事立法工作将会全面而稳定地向正确的方向推进,原本立法规范中所存在的制度虚位、体系错位、制度缺失等问题将得到有效解决;从社会的角度来看,成熟的立法必然会带来积极的社会效果,过去立法所造成的诸如国有资源流失、主体利益受损、市场运行不畅、资源环境破坏等各种负面影响将会在立法逐步完善的过程中慢慢消除,并为经济的发展做出应有的贡献。

二、研究框架

笔者首先从矿产资源法律关系及法律制度体系在理想状态

下的形成原理入手,以矿产资源国有的现实状态为逻辑论证起点,先后勾勒出了矿产资源因利益实现的需求而发生的物权变动、新型民事权利生成、行政力量介入民事法律关系的必然进程,并探讨了矿产资源民事法律关系和法律制度在整个制度体系当中的核心性基础地位,以及民事规则和行政规则形成、发展和完善的动力。其次,笔者基于“权利归属和资源流转是矿产法所调整的核心内容”这一认识,对矿产资源产权及权益分配规则的比较法及我国的历史渊源等材料进行了整理,系统阐述了我国相关制度的发展历程及当前所形成的基本制度体系。

根据上述推理、搜集所得到的资料,笔者紧接着提出了找寻当前我国矿产资源法律制度所存在问题的通用的基本找寻方法,并利用这种方法得出了当前我国矿产资源产权及权益分配制度所存在的制度体系方面的基本缺陷和这些缺陷的理念根源。

最后,笔者将研究视角转移到了法律实践及实务操作的层面上,分别从矿产资源产权和权益分配制度两个方面入手,探讨了目前我国相关制度的缺陷会给制度和社会这两个层面带来怎样的不利后果,并且以体系化的思维,为解决这些问题提出了系统的立法方案,以求完善的矿产资源产权及权益分配制度能够进一步促进我国经济健康、稳定地发展。

三、论证基础——建立并完善我国自然资源物权体系的必要性

通过对现行物权法律规范的查阅,我们不难发现,尽管以“中国特色社会主义法律体系形成”为背景,我国已经制定出了相对完整的物权法体系,并在法律实践中体现出了较为良好的法律效果。但必须要承认的是,仅仅具有体系化的框架并不足以让法律规范具备完善的社会调整功能。相反地,当必要的法律制度存在“空位”或“缺失”的情况,其结果必然会导致社会秩序和法律规范

双重混乱的局面。在物权法体系当中,对于自然资源缺乏立法的有效管控就是典型的例子。一方面,与自然资源相关的一些权利和法律关系长期处于无法可依状态,在某种程度上造成了自然资源占有、分配、利用、流转、监管等方面无序运行;另一方面,在调整自然资源的某个法律部门的具体规范空缺的情况下,为了能够应对事实上已经产生的具体法律关系,立法者又不得不利用其他部门法的介入来弥补这一尴尬,并最终导致法律体系的混乱。因此,在现有法律体系的基础上完善立法,是解决我国目前自然资源法律问题的基本前提,也是实现对我国自然资源有效调控的必要手段。至于相关法律制度如何构建,我们就需要从一些基本的概念谈起。

一般认为,我们所称的自然资源,是指“能够为人们所利用作为生产资料和生活资料来源的自然要素”^①。如果从最广义的外延来理解,这一定义应当包含了“改造自然与征服自然过程中自然界中一切可以被人类利用的物质和能量”,^②如阳光、土地、森林、草原、水源、矿藏、生物等。而通过与民法中所称的“物”的概念的比较,^③可以看出,无论在文义上和法律上,“物”与“自然资源”都应当是包含与被包含的关系。因此,可以确定的是,既然“物”能够被民法所调整,那么“自然资源”也必定可以成为民法的调整对象。由此推而广之,如果民法将民事主体所享有的物权定

① 《中国大百科全书·法学卷》,中国大百科全书出版社1984年版,第254页。

② 戴谋富:“论我国自然资源物权体系的构建”,载《长沙理工大学学报》(社会科学版)第20卷第3期。

③ “民法上的物是指存在于人体之外,占有一定空间,能够为人力所支配并且能够满足人类某种需要,具有稀缺性的物质对象。”王利明主编:《民法》,中国人民大学出版社2010年版,第94页。

义为“权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利”,^①那么在法律意义上存在“权利人为满足其权益需要,对自然资源依法或依合同所享有的直接支配与排除妨碍的权利”^②这样一个针对“自然资源物权”的定义就是顺理成章的了。

因此,从理论上考察,自然资源物权应当归属于我国的物权体系当中,而自然资源也完全可以作为平等主体间的权利客体,接受如物权法这样的民事法律规范的调整。然而在立法实践中,我们却发现,尽管《物权法》并没有明确表明自然资源不属于其调整范围,但实际上,《物权法》只是通过有限的条文呼应了《宪法》第9条所规定的自然资源的国有状态,^③进而便将立法的注意力转移到了所有权、用益物权、担保物权的体系构建之上。由于《物权法》始终没有对自然资源所可能产生的具体民事权利形态进行规范意义上的确认,也没有对自然资源在物权意义上的权利设立、变更、转让、消灭作出详尽规定。所以,为了避免实践中对自然资源占有、利用、流转等方面无法可依的情况,在民事立法相对缺失的情况下,我国转而利用行政法规或经济法规实现对上述内容立法上的规范,以弥补自然资源在民事立法上的空白。因此,虽然自然资源物权理应是我国物权体系的组成部分,但事实上,立法却将自然资源物权放置在物权法之外进行调整。笔者认为,这种立法状态的形成是由以下几个方面的原因造成的:

首先,自然资源物权作为基础性物权具有更为显著的稀缺性

① 龙翼飞主编:《物权法原理与案例教程》,中国人民大学出版社2008年版,第6页。

② 彭万林著:《民法学》,中国政法大学出版社1999年版,第233页。

③ 《物权法》第46条、第48条、第49条规定了哪些具体的自然资源的所有权属于国家,其内容与《宪法》第9条列举的内容基本一致。

和生态性,^①需要专门的法律规范加以调整,而传统的计划经济模式助长了公法对该类物权的监控。之所以将自然资源物权称为基础物权,是因为与其他物权类型特别强调的私人属性不同,该物权“不仅涉及到民事主体的私人权益,还直接关系到国计民生和社会经济的发展问题,而且关涉到生态环境的保护和整个社会的可持续发展”。^②正是出于对这些特性的考虑,作为法律规范的客体,自然资源本身就不应由某项民事法律规范对相关的民事利益进行单独调整,而需要由经济法规和行政法规对其进行相应规制,并且该类物权的特有民事属性也需要民事法规的专门规定。于是,自然资源物权本身的特殊属性在客观上要求立法者在物权法之外用专门的法律规范对其进行调整,以实现其最大的价值。

与此同时,传统计划经济的发展模式进一步增强了经济法规和行政法规的监管价值。随着资本主义生产方式的逐步成熟,人们认识到生产方式的不合理性和市场经济自发运行所带来的问题需要由公权力加以引导和管理,进而形成了科学的计划经济理论。于是,在计划经济为主导的发展历程中,“计划调节”成为其主要的表现形式。而随着社会主义法制化建设的逐步完善,受传统思维模式的影响,在调整自然资源方面,经济法规和行政法规的调整作用被进一步放大;甚至在个别领域里,这两个部门可以担负起对某类资源全部的调整功能,从而使得民事法律规范的作用在很大程度上被忽略了。所以,在公法价值无法被取代的情况下,即便我国当前的物权法能够起到调整自然资源法律关系的作用,法律制度的发展历程也决定了自然资源的物权法律体系应当独立于现行的物权法体系。

^① 黄锡生、蒲俊丞:“我国自然资源物权制度的总体构想”,载《江西社会科学》2008年第1期。

^② 王利明著:《物权法论》,中国政法大学出版社2003年版,第768页。