

矿业权解析与规制

Analysis and Regulation of the Mining Rights

刘欣◇著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

0822.6
11

矿业权解析与规制

Analysis and Regulation of the Mining Rights

| 刘 欣 著 |



法律出版社



GD 01574064

图书在版编目(CIP)数据

矿业权解析与规制 / 刘欣著. —北京:法律出版社, 2011. 2 (2011. 6 重印)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1766 - 2

I. ①矿… II. ①刘… III. ①矿业—所有权—研究—中国 IV. ①D922. 624

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 014505 号

©法律出版社·中国

责任编辑/谢清平 刘爱梅

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/720×960 毫米 1/16

印张/18.75 字数/358 千

版本/2011 年 2 月第 1 版

印次/2011 年 6 月第 2 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 - 1766 - 2

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

《矿产资源法》颁布实施二十多年来,我国矿产资源法制建设取得了长足进展,矿产资源法律体系基本形成,矿产资源勘查、开发活动步入法制化轨道,为促进我国矿业发展、增强资源保障能力提供了有力的法律保障。

当前,我国矿政管理进入一个以改革创新为时代特征、充满希望与挑战的新时期。随着社会主义市场经济快速发展和矿业体制改革不断深化,法律法规与管理实务不相适应,新老问题交织出现,表明新形势下矿产资源法律制度亟待进一步完善,相关理论研究及其对矿政管理的支撑也有待进一步加强。加强立法、深化理论研究,成为当前全面提升矿产资源管理水平、构建保障与促进科学发展新机制的一项重要而紧迫的任务。本书正是在这种特定背景下产生的、集作者矿业权理论与实务的研究为一体的一部矿产资源法学著作。

作者采用实证分析和比较分析等方法,充分运用法学原理和地学理论知识,追根溯源、抽丝剥茧,提出一系列具有学术创新意义的见解,并落脚于《矿产资源法》修订的一系列对策建议,体现出一定的全局观和前瞻性。

本书作为矿业权理论与实践相结合的产物,既包含基本理论问题,也涉及前沿问题;不仅在澄清错误观点、解决实际问题方面具有较强的针对性,而且有利于增强学术界与实务界之间的联系与互动。

《矿产资源法》修订工作涉及的领域较多,需要在集思广益的基础上统一认识,合力推进。在这样一个特定的时机,作者将自己的理论认识和观点奉献给读者,尽管有的观点尚待进一步商榷,有的内容也需补充完善,但从全面理解并推动正在加紧进行的《矿产资源法》修订工作角度看,仍不失为一种有益的尝试。

本书长达三十万言,是作者十多年来在紧张的工作之余坚持学习、思考、钻研的结果和心血的结晶,这种甘于寂寞、不懈追求的精神难能可贵。相信会有更多的有志者尤其是青年才俊参与矿产资源法研究与讨论,积极为我国的矿业立法工作献计献策。只要坚持理论与实践相结合,多读书、勤思考、学以致用,就必然有利于营造良好的学风和工作氛围,形成百家争鸣、大胆创新的局面,也有利于培养和打

2 矿业权解析与规制

造一支老中青有机结合的矿政干部管理梯队和积极向上、富有战斗力的团队。如此,我们的事业就一定会兴旺发达、生生不息。

是为序。

国土资源部副部长



2010年11月12日

前 言

在经济全球化和国内工业化、城镇化快速推进的背景下,矿产资源作为重要的生产要素,日益成为经济社会发展的瓶颈性制约因素。同时,我国矿业的社会开放度不断提高,建设资源节约型、环境友好型社会和可持续发展的战略目标则对矿业管理提出全方位改革的要求,产权制度改革、产业结构调整、管理体制创新和生态文明建设等成为市场经济体制改革的基础和矿业改革的重要内容。

矿产资源法是环境资源法特别是自然资源法的重要组成部分,传统上作为行政法、经济法而被归入公法范畴。我国矿产资源管理也长期沿用以行政手段为主的模式,“政府失灵”、行政成本过高以及相对人缺乏内在激励等因素都使这种封闭的调整模式难以完全奏效,在市场经济条件下更是面临诸多挑战。而且,我国现行的矿产资源法律体系形成于矿业经济低迷的 20 世纪 90 年代,当时以鼓励矿产开发为主调、以矿业权准入低门槛和勘查开发专业化运作、微观化管理等为特征的管理制度沿用至今,已难以适应以矿产品价格高位运行及其所致的矿业投资多元化、矿业市场波动性等为特点的新形势的要求。另外,理论研究与实务之间的脱节导致理论支持不足,影响到矿业权管理的科学决策和立法导向,并集中体现为矿产资源法律法规体系的滞后。《物权法》也未对矿业权的概念及性质等亟待解决的理论问题作出明确规定。

适应形势发展需要,结合实际工作,深入分析和研究矿产资源管理的基本问题并形成统一认识,以求从理论上正本清源,并对矿业权管理提出改革与规制建议,最终对正在进行的《矿产资源法》修订工作或起抛砖引玉之效,正是笔者不揣浅陋所做的尝试与写就本书之目的。

矿产资源这一研究对象的多元性和复杂性决定了矿产资源法以及本书对以矿业权为核心的矿产资源法律制度研究也具有点多面广的特点,涉及地学、法学和经济学等多学科以及公法与私法关系的理论、均衡论等多种理论观点,笔者采取实证分析、历史分析和比较分析等手段,对矿产资源开发利用及管理的改革与实践中所涉及的主要法律关系和重要问题进行探讨分析,并提出解决问题的对策思路,最后提出全面修订《矿产资源法》的建议。本书便是循着这一原则和特点逐步推演,较为全面地勾勒了市场经济条件下矿业权管理法律制度的价值取向和发展趋势。

本书主要采取演绎法和归纳法相结合的手法展开纵向分析。遵循人们认识事

2 矿业权解析与规制

物的规律和矿业权法律制度的整体性,沿着“矿产资源及其属性—矿产资源所有权的性质—矿业权的法律特征—矿业权的基本法律关系—矿产资源有偿使用和矿业权市场建设这两项典型管理制度—针对突出问题提出体制与机制改革思路—《矿产资源法》修改对策”的脉络,追根溯源,由表及里,虚实结合,前后呼应,最终使前边所讨论的主要问题落脚到立法与管理实践之中。

本书的研究进路具体分作六步:第一步,围绕矿业权这一制度性核心,从矿产资源本身和探矿权、采矿权的基本属性,以及矿产资源所有权的性质及其与矿业权的关系进行分析定性,并澄清学界和实务界存在的各类认识和观点,解决了矿产资源管理制度中的基础性问题;第二步,以公法与私法、公权与私权的关系理论为主线,对矿产资源管理制度进行了综合分析和论述,就如何解决矿业领域中存在的突出问题提出了“公私兼顾、私权为主”的思路和措施;第三步,结合国内改革成果和发达国家的成功经验,着重对矿产资源有偿使用制度、矿业权出让管理等问题进行分析并提出制度完善措施;第四步,从市场经济发展的要求出发,对矿业权转让及二级市场的建立问题进行探讨,并对矿业企业中存在的承包、租赁经营现象和抵押问题以及股权转让与矿业权转让之间的关系进行了比较分析;第五步,针对经济全球化和矿业社会化所呈现出的新特点及其对我国传统的矿产资源管理制度与模式构成的现实挑战,提出全面实施矿产资源的资源、资产和资本一体化管理的思路与设计框架;第六步,针对《矿产资源法》存在的严重滞后性等问题,建议以法典化形式全面修法,并对立法的基本原则和主要内容提出对策。

本书还按照“古今中外”的开放式思维展开横向论述。对不同国家不同时期分散在民法、物权法以及矿业法中的相关条文进行了总结和比较分析,梳理归纳出我国以及矿业发达国家的矿业权法律制度沿革的主要脉络和规律,特别是结合传统思想文化对中国矿业法制史中的公法与私法之间的相权关系进行了剖析,并对中外矿业权概念和法律特征以及不同学术观点进行了评析。同时,兼收并蓄,吸纳了当今我国矿业权管理改革实践中所创造的最新成果。

在矿业权法律制度问题的解决方案中,笔者注重运用相关经济理论和原则,突出了公权与私权、政府与市场、中央与地方等不同矛盾主体和利益关系之间的协调。如亚当·斯密倡导要发挥市场“看不见的手”的作用,美浓部达吉强调应注意公法与私法二者之间的关系,达格尔呼吁将竞争式市场与制衡式民主作为现代文明的两大支柱。本书正是坚持行政管理与市场调节相互制衡的辩证思想,提出了调整与规制矿业权法律制度的基本路径:适应市场经济发展、促进矿业生产力的要求,在承认矿产资源相对于一般的物以及其他自然资源所具有的特殊性并维护宪法、行政法所确立的矿产资源国家所有的基本原则前提下,通过引入市场机制,确立“公私兼顾、私权为主”的矿业权管理机制以及资源、资产和资本一体化管理模式,优化矿产资源配置,实现矿产资源国家所有权并维护矿业权人的合法权益,同

时兼顾公共利益与国家经济安全。

摩尔根曾在《古代社会》一书中对文明时代表达了美好的憧憬：“总有一天，人类的理智一定会强健到能够支配财富，一定会规定国家对它所保护的财产的关系，以及所有者的权利的范围。社会的利益绝对地高于个人的利益，必须使这两者处于一种公正而和谐的关系之中。只要仍将是未来的规律，像它对于过去那样，那么单纯追求财富就不是人类的最终命运了。”^{〔1〕}完善矿业权法律制度的目的也正是建立一种社会利益与个人利益之间、行政权与民事权利之间的平衡关系。

本书是笔者这些年来在学习工作中所进行的不间断思考与探索的点滴积累的结晶。限于篇幅和水平，本书所做的研究性工作还只是局部的和阶段性的，其中填补法律理论与实践空白的努力也需要学界和实务界同仁的评判和实践的检验。通向文明时代的道路没有止境，矿业权法律制度完善任重道远。我们将循着这条改革创新之路上下求索，不断将矿产资源管理与法制建设的伟大实践推向前进。

〔1〕 恩格斯：“家庭、私有制和国家的起源”，载《马克思恩格斯选集》（第四卷），人民出版社1972年版，第174～175页。

目 录

导论	(1)
第一章 矿产资源的基本属性和矿业权的法律特征	(11)
第一节 矿产资源的概念和基本属性	(11)
第二节 矿产资源所有权	(18)
第三节 采矿权的法律特征	(42)
第四节 探矿权的法律特征	(57)
第二章 矿业权中的公权私权冲突与协调	(81)
第一节 公法(权)、私法(权)理论及对中国社会的影响	(82)
第二节 矿业权中的公法私法冲突及产生的根源	(89)
第三节 矿业权的公法私法冲突与协调	(116)
第三章 矿产资源的有偿使用	(157)
第一节 矿产资源有偿使用概述	(157)
第二节 矿产资源有偿使用制度建设与改革	(168)
第三节 我国矿产资源有偿使用制度存在的问题及分析	(175)
第四章 矿业权转让与二级市场	(190)
第一节 研究矿业权转让问题的必要性	(190)
第二节 矿山企业经营中的承包与租赁	(200)
第三节 采矿权抵押制度的现状与实践	(212)
第四节 矿业权转让与股权变动	(218)
第五章 矿产资源的资源、资产与资本一体化管理	(229)
第一节 资源、资产与资本的概念及相互关系	(229)
第二节 实现资源、资产与资本一体化管理的措施与途径	(235)
第六章 《矿产资源法》的修改完善	(251)
第一节 《矿产资源法》的作用及其历史局限性	(251)
第二节 《矿产资源法》的修改建议	(256)
主要参考文献	(274)
后记	(282)

导 论

矿产资源是人类生存和经济社会发展的重要物质基础。受长期计划经济体制的影响,我国矿业领域改革迟缓,传统的以行政审批和严格管控为主要内容的管理制度、机制和方式,在实践中产生了诸多矛盾和问题。随着经济社会持续快速发展,传统的粗放型经济发展方式高投入、高消耗、低产出、低效益的特点导致经济运行成本居高不下且日趋难以为继,我国矿产资源管理面临着空前的压力和挑战。这同矿业权法律制度研究薄弱滞后、法制与实践的不协调不无关系,加强立法的时代要求与理论支持明显不足的现状构成新的矛盾,尤其是由于对矿产资源的基本属性、矿产资源所有权的性质、矿业权的基本特征、矿业权行政许可以及公权与私权之间的关系等一系列基本理论问题认识不到位,往往对矿业权市场建设等问题产生误解或将实际工作引入误区。

近年来,随着市场经济发展和矿业改革不断深入,在国家大力推进以矿业权有偿取得和矿产资源有偿开采为主要内容的矿产资源有偿使用制度改革以及实施矿产资源宏观调控过程中,矿产资源管理的被动局面得到逐步扭转,但是新制度、新机制的建立和完善,迫切要求对以《矿产资源法》为核心的矿产资源法律体系进行必要的调整和修改。

当前,加快推进矿产资源管理体制、制度和机制的整体变革以适应建设资源节约型、友好型社会和构建社会主义和谐社会的目标已势在必行,《物权法》的出台则为这一法制进程提供了现实的理论支持和必要的法律依据。

2007年3月16日,《中华人民共和国物权法》经十届全国人大五次会议审议通过并于2007年10月1日起施行。《物权法》确立了对一切公民和法人的财产权实行平等保护的原则,废弃对国家财产优先保护的原则;国有企业财产权可以定义为法人所有权;确定物权法的重点是不动产法;建立完善的物权变动和物权保护制度等。它从基本法的高度解决了公民、法人和其他组织“无财产即无人格”的问题,有利于社会财产的市场流转,促进资本和资源流通,增加各种所有制经济的收益,使国有资产保值增值,也有利于社会分配秩序的合理调整和社会效益的同步提高。它的立法精神及所确立的一系列原则,对推进我国矿业领域改革发展具有深远意义,对新形势下完善矿业权法律制度也颇具指导意义。

一、《物权法》对矿业权法律制度的影响

1. 《物权法》从民事基本法的高度确认了矿业权即探矿权和采矿权的物权属性,肯定了近年来我国实行矿产资源有偿开采,矿业权有偿取得、依法转让的改革成果和矿业权市场建设的发展方向。

1986年制定的《矿产资源法》最早规定了矿业权的有关内容;1996年8月,八届全国人大常委会第21次会议通过《矿产资源法》修正案,规定探矿权、采矿权有偿取得,标志着我国适应市场经济体制的矿业权制度开始建立。随着1998年以来《矿产资源开采登记管理办法》等一系列法规、规章和相关政策的出台和实施,各地逐步推行以通过市场配置资源为内容的矿业权有偿出让制度改革,有力地促进了矿业经济快速发展。迄今矿业权有偿取得已经实现了从理论、制度到实践的全面跨越,在立法方面却一直未上升到法律法规的层次,而且保留着浓重的行政管理色彩。《物权法》第119条规定,“国家实行自然资源有偿使用制度”,第123条规定,“依法取得的探矿权、采矿权……受法律保护”,将探矿权、采矿权同时作为受法律保护的物权,表明矿业权制度已经成为社会主义市场经济体制下财产权制度的重要组成部分,矿产资源使用制度改革方向已经得到法律的承认从而不可逆转,这对我国矿产资源法律体系的完善具有划时代的意义。

2. 确立了平等保护各种所有制类型的市场主体原则,有利于各类矿业权人公平竞争。

现行《矿产资源法》对国有矿山企业、集体矿山企业和个体采矿作出了区别对待的规定,在矿业权项目核准、审批和资源配置过程中,不同所有制类型的企业享受着差别待遇,直接导致市场竞争不充分,使国有企业缺乏活力、非国有企业后劲不足。至今仍有不少国有企业过分依赖非市场途径获取资源配置,客观上影响了公平竞争的市场环境,形成了新的事实上的不平等和行业垄断。一些地方仍然沿袭以往对外商投资企业实行的歧视性政策,或者人为设置矿业权市场准入壁垒,严重影响了我国的投资环境和国际形象。宪法关于对各种所有制类型的主体给予同等保护的规定没有得到有效执行,当私权与公权发生冲突时,有关部门往往会以损害私有利益为代价来维护“国家财产神圣不可侵犯”的权威。《物权法》第3条将宪法中的相关规定落实到民法当中,规定“国家在社会主义初级阶段,坚持公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度。国家巩固和发展公有制经济,鼓励、支持和引导非公有制经济的发展。国家实行社会主义市场经济,保障一切市场主体的平等法律地位和发展权利”;第4条规定“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”,从而将个人私产上升到同国有、集体财产平等保护的地位,这必将进一步激发非国有企业的活力,使国有企业逐步实现理性的回归,改变对于国家政策的过度依赖而转向自身改革与调整,通过建立现代企业制度和内涵式发展,争取在市场竞争中生存与发展。“有恒产者

有恒心”,在公平竞争、优胜劣汰的法制条件下,有利于非公有制企业特别是私有经济的探矿权人、采矿权人放开手脚投资矿业开发,克服短期效益,保护和合理开发利用资源,为促进国家矿业经济发展发挥更大作用。

3. 有利于推进依法行政,更加有效地履行经济管理和公共服务等职能。

在计划经济体制下,我国地质勘查工作由国家出资、矿山建设由国家投入、矿产品由国家统一调配,矿产资源的所有权、管理权、投资经营权三权合一,这种管理理念和模式至今没有完全退出历史舞台。尽管当前已基本建立起一套以矿业权为核心的矿产资源管理制度,配套制度改革也已取得很大进展,但矿产资源所有权的实现、矿业权的市场化、矿产开发收益分配等问题仍然亟待通过以职能转变为重点的政府机构改革和制度完善等措施加以解决。实践表明,过多的国家干预往往会导致企业生产效率低下,资源浪费严重,并在干预部门中形成特权,这些因素也会危及经济社会的可持续发展,影响社会和谐。《物权法》第45条第1款规定:“法律规定属于国家所有的财产,属于国家所有即全民所有”;第4条规定:“国家、集体、私人的物权和其他权利人的物权受法律保护,任何单位和个人不得侵犯”,确认了探矿权、采矿权的权利归属关系,对包括私有性质的探矿权、采矿权主体实行法律保护,意味着计划经济时代行政手段包打天下的局面正在面临挑战,矿产资源管理理念和管理方式必须进行相应调整。或者说,要对矿产资源管理中的行政权力、相关民事权利和义务进行重新划分,将一些政府不该管也不好管或管不好的事务“还政于民”,交给相对人和社会,同时尽可能通过市场配置方式将企业本应承担的法律义务和社会责任实现权责归位,从而促使各类矿业权人自觉通过法律手段维护自身权益,建立持续稳定的矿业秩序。正如2005年国务院政府工作报告中所指出的,“政府应该管的事情一定要管好。在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展建设和谐社会上”。

4. 有利于环境资源法律体系的完善和发展。

环境资源法是关于调整有关保护和改善生态环境、合理利用自然资源、防治污染和其他公害的法律规范的总称。生态环境和自然资源是人类经济和社会发展的基础,环境资源法因而成为以社会利益为本位的法。过去,由于所有权和使用权不明晰,矿产资源无证开采、乱采滥挖现象屡禁不止,不少民营企业甚至一些国有企业也对资源实施掠夺性开采、严重污染破坏环境,矿业秩序治理整顿成为各级政府不得不抓的一项长期工作。《物权法》强调用益物权人(包括采矿权人)对自然资源有偿取得并依法保护其权利,起到了“定分止争”的作用,使各种自然资源的开发利用主体吃下了“定心丸”,采矿权人在支付对价获得矿业权的同时也得到了法律上的确认和保护,有利于它们走资源环境保护与开发利用并重的道路,经济效益与社会效益趋于协调,从而丰富和发展了环境资源法学理论。

此外,《物权法》所确立的物权法定原则、公示原则以及物权的取得和行使遵守法律、尊重社会公德原则等一系列基本原则,为矿业权的设立、移转、变更和消灭以及管理提供了更为有力的法律依据。《物权法》第8条规定,“其他相关法律对物权另有特别规定的,依照其规定”,则为以保护和合理开发利用资源、确保国有资源性财产良性运转为内容的《矿产资源法》和《国有资产法》的制定和完善预留了必要的空间。

二、《物权法》之不足及其同《矿产资源法》之间的错位

值得注意的是,任何法律,即便是十分重要的法律,也不可能解决全部社会问题,法律体系内部既有分工又有合作。《物权法》没有也不可能覆盖整个矿业领域,因而也不是万能的,期望它取代《矿产资源法》解决关于矿业权的所有问题是不现实的。

比如,《物权法》并没有解决自然资源物权中迫切需要解决的问题,没有对探矿权、采矿权以及海域使用权、渔业权等基本概念及性质作出创新性的规定,而基本上采取了肯定和承继现行法律规定的做法,对存在的争议和矛盾则采取调和折中的态度,因而显得原则性有余、操作性不足。反映出各方对于自然资源物权问题研究尚不够深入,理论与实践相脱节,以及部门立法的负面影响等因素依然根深蒂固,部门间的利益冲突和矛盾难以调和。立法机关把问题留到以后,甚至干脆留给各部门法或者特别法来解决,这给特别法预留了很大的立法空间,但也增加了其工作难度。

再如,总体上看,《物权法》只对自然资源物权类型的基本概念和基本效力作出了原则性规定,自然资源物权的具体内容则依据特别法的规定执行。对于探矿权、采矿权的概念及性质,探矿权、采矿权的取得、转让与消灭,探矿权人、采矿权人的权利和义务,探矿权和采矿权的关系,探矿权、采矿权与土地使用权、取水权、渔业权等其他物权之间的关系,对撤销探矿权、采矿权的补偿等,都未作明确规定。当然,这也体现出矿产资源法与物权法之间由于调整对象的差异必然所致的分工不同。其实,在大陆法系国家的立法中,将特许物权(即前述“自然资源物权”)放在民法典中加以规定的并不多见。正因为如此,在我国制定《物权法》过程中,对于要不要规定特许物权,民法学界存在很大的争议,立法机关的立场也屡经更迭。^{〔1〕}

由于权利产生的渊源和性质等方面存在的根本性差异,矿业权法律制度与《物权法》确立的原则和内容之间必然存在明显的不协调。

1. 矿产资源不同于一般的物,不完全适用《物权法》的一般规定。

毋庸置疑,将矿业权纳入《物权法》这部民事基本法并适用一系列民法的基本

〔1〕 江平主编:《中国物权法教程》,知识产权出版社2007年版,第391页。

原则是一个重大的历史进步。但严格来讲,作为探矿权、采矿权客体的矿产资源既非《物权法》所指的动产,也不是典型的不动产,而是一种为国家所专有的禁止流通的特殊的物,不适用《物权法》关于不能转让、强制执行、商业投资等一般性规则,也不适用取得时效、占有制度,而由公法确认、管理与保护。《矿产资源法》也明确规定矿产资源不得转让。同理,矿产资源不能归集体所有或者私人所有。但是,由于矿产资源具有很多不动产的特征,出于管理实践的需要并参照各国民立法传统,《物权法》将矿产资源视为不动产。相应地,矿业权适用不动产物权的有关规定。比如,规定探矿权、采矿权适用登记生效主义,即探矿权、采矿权的各项变动包括设立、变更、转让或者消灭等都必须经依法登记方可生效。

2. 平等保护国家、集体和私人的物权原则不能动摇国有经济的主导地位。

财产所有权无论其主体是国家、集体还是个人,都属于私权,而民法上私权之间是平等的。而且,在社会主义社会条件下,个人、集体与国家的根本利益是一致的。因此,《物权法》规定平等保护国家、集体和个人财产,而不赋予某一财产主体以特权,这不仅符合宪法精神和法理,而且与构建公平正义的和谐社会的要求相适应。另外,我国宪法规定,公有制经济是主体,国有经济是主导力量,非公有制经济是社会主义市场经济的重要组成部分,它们在国民经济中的地位和作用是不同的。按照国家经济宏观调控政策,在公共资源配置、市场准入方面,不同所有制经济也有所区别,对关系国家安全和国民经济命脉的重要行业和关键领域,包括一些事关国家经济安全的战略性矿产资源的开发利用权利即探矿权、采矿权的设置,必须确保国有经济的控制力。这是国家保障国有经济的巩固和发展、体现全民根本利益的必然要求,这同平等保护一切市场主体的平等法律地位和发展权利原则并不矛盾,关键在于国家有效实施宏观调控和政策引导,协调处理好个人、集体发展与整个国家发展之间的关系,实现共同发展。

3. 采矿权是一种特殊的物权。

《物权法》第117条规定:“用益物权人对他人所有的不动产或者动产,依法享有占有、使用和收益的权利。”该规定适用于探矿权、采矿权。但是,矿产资源不是真正意义上的不动产,矿产资源的不可再生性和耗竭性等自然属性决定了采矿权本身也不属于用益物权,这也使矿产资源有别于水流、森林、海域、野生动植物等其他自然资源。采矿权依法取得,采矿权人对特定的矿产资源享有占有、使用和收益的权利,使矿产资源所有权受到一定程度的限制。如果完全套用用益物权的有关规定,采矿权的行使会导致矿产资源受到损失和破坏。采矿权作为一种由矿产资源所有权派生出来的资源性物权,明显有别于土地使用权、取水权、捕捞权、狩猎权等自然资源物权。为此,要求管理部门严格审查探矿权和采矿权准入条件,并加强对探矿权人和采矿权人矿产资源开发利用活动的监管。《物权法》中将探矿权、采矿权列在“用益物权”中的“一般规定”一章,与取水权和使用水域、滩涂从事养殖、

捕捞的权利相并列,很大程度上也是基于立法技术角度考虑的结果。

4. 矿业权人享有的权利并不是绝对的。

按照民法理论,物权具有直接支配性、保护的绝对性和排他性,权利人依法对特定的物享有直接支配和排他的权利,他人负有不妨碍权利人实现物权的义务。但是,由于矿产资源主要受公法调整,矿业权因而不同于一般的物权,探矿权、采矿权属于受限制的私权。《物权法》第120条在规定“所有权人不得干涉用益物权人行使权利”之前还专门规定,“用益物权人行使权利,应当遵守法律有关保护和合理开发利用资源的规定”,表明矿业权人必须依法勘查、开采矿产资源,必须依照矿产资源法律法规履行安全生产、环境保护等法定义务,决不能凭借矿业权侵犯国家所有权、任意破坏资源,否则将受到法律的制裁。正如国务院领导同志所指出的,“促进资源价格充分反映开发的完全成本,使资源企业切实承担起应该承担的社会责任,调动矿山企业的积极性。各类矿山企业要切实履行法律法规规定的各项义务,履行社会责任,自觉接受政府监管部门的监督检查。”〔1〕

《物权法》的立法过程也折射出长期以来国内矿产资源法学研究较为薄弱的现状。尽管矿产资源及其产品与社会生产生活联系密切,但由于多年来矿业领域开放程度较低,身在庐山中的人们难顾其真面目,有时甚至感觉不到它的存在,尤其是理论研究与管理实践的严重脱节以及相关部门法如经济法、资源法与民法之间发展明显不平衡的现实,难免产生民法理论先入为主导致对矿产资源及其管理中的一些基础性问题的曲解,并由此对矿产资源管理政策导向和管理模式选择问题产生误导。近几年,恰如财政金融研究之于股市期货、土地管理之于房地产市场之间的联系,人们对矿产资源管理制度和环境资源法学的研究也随着能源资源紧缺和矿产开发的急剧升温而热情高涨。

《物权法》的出台,毕竟意味着矿产资源开发和管理更多地同市民社会相关联,并日益成为市场经济体制下以维护国家经济安全和公共利益、保障和监督矿业权人依法实现和维护权利、协调各方利益关系、促进经济和社会发展为主要内容社会化、多元化发展领域。因此,必须结合矿产资源的性质特点、探矿权和采矿权的基本属性以及矿产资源开发和管理领域的特点,澄清一些容易模糊的概念和认识,准确完整地理解和把握《物权法》的原则和精神,以此作为贯彻《物权法》、完善矿产资源法律制度的基本出发点。在发展市场经济的过程中,矿业领域产生了诸多新的问题,使矿产资源管理及法律制度中出现了不适应的问题。对矿业权特别是采矿权的法律属性进行分析确定并对公权与私权关系等问题的科学界定和全面分析,必将有利于这些问题的根本解决。本书正是按照这一要求,抓住国家研究修改《矿产资源法》和大力推进管理制度改革的契机,紧扣其中带有全局性的核心问

〔1〕 引自2006年8月曾培炎在全国整顿和规范矿产资源开发秩序工作会议上的讲话。

题,对通过多种方式和渠道收集积累的大量相关法学研究成果和中外实务性规定及研究资料进行整理、分析、总结,在理顺矿产资源管理制度中基本法律关系的基础上,提出一系列解决矿业领域中主要矛盾和问题的措施以及修订《矿产资源法》的对策建议。

三、目前矿业权方面应着重研究解决的问题

1. 通过分析和研究,对矿产资源的性质特点以及探矿权、采矿权的基本属性作出清晰的判断。

矿产资源作为一种有限的不可再生的自然资源,具有稀缺性和耗竭性的显著特征。由此决定了矿产资源具有价值,包含矿产资源自身的价值、人类劳动投入所形成的价值以及因稀缺性等客观因素共同作用所形成的价值。矿产资源的这一经济属性决定了采矿权具有财产权属性,并被列入《物权法》中的用益物权。也正由于矿产资源具有价值,给国家通过向采矿权人征收出让金和矿产资源补偿费提供了理论依据。

采矿权和探矿权既有区别又相联系,二者都是具有多元化特点的特殊物权,兼具公法和私法的双重性特征,并具有明显的财产权属性。探矿权、采矿权作为重要的资源性财产权,决定了其可以通过招标、拍卖、协议等方式进行有偿出让,可以作为抵押的标的物(通常指采矿权),也可通过买卖、继承、赠予等方式进行转让,从而分别形成探矿权、采矿权流转的一级市场和二级市场。

为了维护矿业权人的合法权益,区分采矿权人与采矿者以及探矿权人与勘查作业者之间的责任,书中提出改革现行的勘查许可证、采矿许可证制度和勘查单位资质管理以及生产许可等制度,实行探矿权与勘查许可管理相分离、采矿权与采矿许可管理相分离。

2. 将协调处理公权与私权的关系运用于矿业权管理问题的解决。

正确理解和协调处理公权与私权之间的关系,是矿业权管理中一个不可回避的根本性问题。在民法或民商事活动领域,各类主体之间不存在身份差别,不论公私,一律为平等主体,主体享有的权利自然也平等一致。只有公共权力主体拥有的财产是供公共利用或为公共利益而存在时,才具有公有性质。^{〔1〕}矿产资源是一种特殊的物而非民法中一般的物,决定了矿产资源所有权是一种抽象的宪法性公权利,也是一种与国家主权相联系的特殊的所有权,因而不可能将其作为民法中与集体所有权、个人所有权相并列的所有权类型,《物权法》所规定的有关物权设定变动以及物权行使的基本规则,均不适用于矿产资源国家所有权,这体现出矿产资源国家所有权的特殊性。《物权法》对于国家所有权的规定,并不能表明此种所有权当然具有私权性质,更不能表明《物权法》的立法原则和立法宗旨发生了根本变

〔1〕 高富平:《物权法原论》,中国法制出版社2001年版,第671页。

化。只是矿产资源通过以行政许可(出让)方式衍生出的矿业权来实现其权益,矿业权作为财产权接受民法和物权法的调整,从而使矿产资源所有权与商品市场发生了间接的关系。其中国家所有的矿业权(财产权)在从事民事活动时与其他民事主体一样,地位都是平等的。即使是原由国家垄断开发经营的事关国家经济安全和国计民生的矿产资源的矿业权在经营企业进入市场机制后,也不能再作为公法或者行政法控制的财产,而应作为民法上的财产由物权法来规范。^[1]

矿产资源所有权与一般物的所有权的最大区别在于:矿产资源所有权除了具有实现经济利益的需要外,还以维护社会公平、实现公共利益为目标,而这也正是公权利与私权利的根本区别所在。不仅如此,矿产资源所有权的收益权的实现或者国有矿业权的保值增值,实质也是为了实现社会公益。所以,国家对矿业权的支配权尽管是基于矿产资源所有权,却不同于民法中所有者对物的最终处分权。因为它是以主权者的公权所有权主体身份而非私权的所有者身份而存在的。因此,国家可以通过行政许可方式授予矿业权,也可以根据矿业发展和经济社会发展的需要,通过限制或者撤销矿业权等经济手段和行政手段对矿业活动施加干预,实现其宏观调控的目标。

学界通常认为,国家行使民法意义上的国家所有权应当与行使公共管理职能的国家公权力划清,国家既是公权力的主体,又是民事权利(国家所有权)的主体,必然存在公权力向民事权利渗透的现象。但是,国家所有权与国家公权力之间也存在本质的差别。国家公权力是国家作为政权主体依据国民授权从事国家管理职能所产生的权力,而国家所有权是法律规定的具有所有权的各项权能、能够反映社会经济生活规律的民事权利,二者存在本质上的差异。尽管如此,也不能完全排除出现国家利用公权力主体的特殊优势任意处分国家的资源性财产以满足其他民事主体不正当的利益要求并损害国家利益的情况。为此,需要“明确国家所有权的行使机构,区分国家所有权的管理机构和运营主体,以解决所有者缺位的问题并且防止国家公权力的滥用”。^[2]书中提出将矿产资源所有权与矿产资源开发利用监督管理权两种职能分开并相应分设管理机构的设想。与此相关联,为从根本上解决中央与地方之间在矿产资源开发管理中的矛盾和冲突,对矿产资源分类分级管理原则进行了完善,提出随着政治体制改革的推进,探索实施中央集中统一管理 with 地方合理分权有机结合的矿产资源资产管理模式,将除影响国计民生的重要矿产之外的矿产资源按照矿床储量规模授权地方政府管理部门行使所有权和管理权。同时,按照权责一致的原则将矿产资源开发管理的责任落实到地方,使其更好地履行矿产资源开发利用监督管理和维护矿业秩序、促进矿业良性发展的职责。

[1] 参见孙宪忠:《中国物权法总论》,法律出版社2003年版,第6页。

[2] 王利明:《物权法论》(修订版),中国政法大学出版社2003年版,第274页。