

矿管干部培训教材

汇 编

(修订版)

下册

孙 锦 陈庆寿 主编

105

中国地质大学出版社

再 版 前 言

本书1990年4月初版发行五千套，现已全部售光。为满足矿管干部培训的需要，在广泛征求读者意见的基础上，对原书进行了修改与增删，力求较初版时有所提高。

本书编写人员有：林培英（第一篇一、二、三章）、赵崇贺（第一篇四、五、六章）；刘瑾璇（第二篇）；吴蕴珉（第三篇）；陈庆寿（第四篇）；郭声远（第五篇）；蒋德全（第六篇）；刘清高、姜丽霞（第七篇）；孟澍森（第八篇）；李万亨（第九篇）；林松曾、于加（第十篇）；魏吉祥（第十一篇一、二、三章）、孙锦（第十一篇四、五、六、七章）；陈富治（第十二篇）；傅鸣珂（专题一）；梁庆初（专题二）；周秀华（专题三）；侯振才（专题四）；李佩基（专题五）。主编：孙锦、陈庆寿。

由于我们水平有限，加之时间仓促，书中误差与不足在所难免，欢迎批评指正。

编者

一九九一年七月

目 录

第十一篇 矿产资源法	(1)
前 言	(1)
第一章 总 则	(3)
第一节 矿产资源	(3)
第二节 制定矿产资源法的依据	(7)
第三节 制定《矿产资源法》的目的及其任务	(9)
第四节 矿产资源法的管辖范围	(11)
第五节 矿产资源的所有权	(12)
第六节 矿产资源的有偿开采	(13)
第七节 《矿产资源法》规定了多种经济形式采矿业活动的法律地位	(14)
第八节 国家对矿产资源的勘查、开发实行统一规划、合理布局、 综合勘查、合理开采和综合利用的方针	(16)
第九节 关于矿产资源勘查、开采的监督管理工作	(18)
第二章 矿产资源勘查的登记和开采的审批	(25)
第一节 国家对矿产资源勘查实行统一登记制度	(25)
第二节 地质勘探报告未经审批,不得作为矿山建设设计的依据	(28)
第三节 规定了勘查成果资料和储量统计资料实行统一的管理制度	(30)
第四节 关于开办矿山企业的审批发证程序	(32)
第五节 对规划矿区、有重要价值的矿区和保护性开采的特定矿种, 实行有计划的开采的规定	(35)
第六节 不得在下列地区开采矿产资源	(37)
第七节 关于关闭矿山、保护罕见地质现象和文化古迹的规定	(39)
第三章 矿产资源的勘查	(42)
第一节 矿产勘查的范围及任务	(42)
第二节 对地质矿产勘查工作的要求	(43)
第三节 关于矿产资源勘查原始地质资料的保护、保存 和其成果的有偿使用的规定	(47)
第四章 矿产资源的开采	(49)
第五章 乡镇集体矿山企业和个体采矿	(64)
第六章 法律责任	(76)
第七章 附 则	(85)

专题讲座之一	论矿产资源的有偿开采	(87)
专题讲座之二	《关于矿产资源勘查登记管理暂行办法》的制定、 主要内容与贯彻实施问题	(92)
专题讲座之三	关于《全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法》 (修改本)的制定、修改及主要内容和实施中 应注意的若干问题	(117)
专题讲座之四	“矿产资源监督管理暂行办法”简介	(143)
专题讲座之五	浅谈乡镇集体、个体采矿登记有关问题	(177)
附录一	中华人民共和国矿产资源法	(186)
附录二	矿产资源勘查登记管理暂行办法	(192)
附录三	全民所有制矿山企业采矿登记管理暂行办法	(195)
附录四	矿产资源监督管理暂行办法	(199)
附录五	矿产督察员工作暂行办法	(202)
第十二篇	与《矿产资源法》有关的法规	(207)
第一章	概 述	(207)
第一节	有关法律知识简介	(207)
第二节	与《矿产资源法》有关的法规概念和范围	(209)
第二章	土地管理法	(211)
第一节	土地的概念及特点	(211)
第二节	土地法的概念和调整对象	(212)
第三节	我国土地立法的历史沿革	(212)
第四节	土地法的原则	(212)
第五节	土地主管部门	(214)
第六节	土地管理法的适用范围	(215)
第七节	土地的所有权和使用权	(215)
第八节	国家建设用地	(216)
第九节	法律责任	(217)
第十节	与土地法有关的几个问题	(218)
第三章	水 法	(223)
第一节	水和水法的概念	(223)
第二节	水 权	(223)
第三节	用水管理制度	(224)
第四节	用水规划	(225)
第五节	水资源的法律保护	(225)
第六节	法律责任	(226)

第七节 与《水法》有关的几个问题	(227)
第四章 森林法	(231)
第一节 森林与森林法的概念	(231)
第二节 我国《森林法》的效力范围	(231)
第三节 我国《森林法》的主要原则	(231)
第四节 森林、林木和林地的所有权和使用权	(232)
第五节 对森林资源的保护	(233)
第六节 对森林的采伐	(233)
第七节 法律责任	(233)
第五章 草原法	(235)
第一节 概 述	(235)
第二节 草原所有权和使用权	(235)
第三节 草原的保护、管理和建设	(237)
第四节 法律责任	(237)
第六章 环境保护法	(239)
第一节 概 述	(239)
第二节 我国环境保护法的指导方针、适用范围、任务和特点	(242)
第三节 我国环境保护法的基本原则与法律制度	(243)
第四节 我国的环境保护机构及其职责	(247)
第五节 环境保护法的法律责任	(247)
第六节 矿山环境保护问题	(248)
第七章 矿山安全条例	(252)
第一节 概 述	(252)
第二节 基本原则	(252)
第三节 国营矿山	(253)
第四节 个体矿山	(257)
第五节 责任和处罚	(258)
第八章 国外矿业法内容概述	(259)
第一节 矿产资源的所有权	(260)
第二节 矿业权的概念和特点	(260)
第三节 设立矿业权的法律制度	(261)
第四节 矿业权与土地权的关系	(262)
第五节 有关税、费的规定	(263)
第六节 矿业管理	(264)
第七节 法律责任	(265)
第九章 矿产资源法规与行政诉讼	(267)

第一节	行政诉讼法的实施对贯彻矿产资源法规的现实意义	(267)
第二节	矿产资源法规与行政诉讼的概念及其特征	(268)
第三节	矿产资源法规中行政处罚的概念及其特征	(270)
第四节	我国现行矿产资源法规中行政处罚存在的问题及期解决对策	(271)
第五节	执行行政处罚时应注意的几个问题	(274)
第六节	如何进行行政诉讼	(277)
第七节	如何写上诉状	(281)
第八节	行政复议	(281)
主要参考文献		(284)

第十一篇 矿产资源法

前 言

《中华人民共和国矿产资源法》(简称矿产资源法),它是我国国家在合理勘查、开采利用和保护矿产资源方面的基本法律,是在党的十一届三中全会以后,改革、开放政策的感召下和全国工作重点转移到社会主义现代化建设上来的大好形势下诞生的。它的诞生不仅代表了广大矿业职工的心愿,而且也体现了全国各族人民的意志和利益,适应我国社会主义经济建设的迫切需要。因此,自它公布实施以来,得到全国大多数人们的拥护和支持,同时也得到了国际舆论的好评。在宣传贯彻执行的五年时间里,在调整 and 理顺矿业关系方面已见成效,矿业关系向好的方面转化。

实施《矿产资源法》五年来的实践证明,《矿产资源法》是一部好的法律,对它的进一步深入宣传贯彻实施,势必对于把我国建设成高度民主和高度文明的社会主义现代化强国具有重要的意义。

五年来,国家自上而下,利用多种形式(例如:在有关会议上宣讲,有关报刊杂志发表文章,电台、电视台播讲及广为印发约上百万份各类宣传材料等)宣传《矿产资源法》的重要意义和作用。通过一系列的宣传活动,使广大干部、群众受到了鼓舞,使他们受到了一次法制教育。但是,还必须看到,虽经改革,但目前我们国家的矿业体制并未得到根本改变,基本上还是部门所有,政出多门、各行其事的现象时有发生,矿权纠纷不断出现。因此,理顺矿业关系,完成以合理开发利用与保护矿产资源为目的艰巨任务;提高广大干部群众的法律意识、法制观念还有大量工作摆在我们各级矿管干部和矿业工作者面前,我们的工作任重道远,但只要 we 坚持依法办矿、科学办矿,出以公心,加强监督管理,我们的目的是一定能够达到的。

《矿产资源法》共分七章五十个条款,这里基本上是按矿法的章节顺序来讲的——即:总则、矿产资源勘查的登记和开采的审批、矿产资源的勘查、矿产资源的开采、乡镇集体矿山企业和个体采矿、法律责任和附则。这里要说明的是,下列讲述不是对法律条文的解释,而是在学习、工作实践中对《矿产资源法》内容基本精神的理解与体会,讲述只起个抛砖引玉的作用,是和大家共同学习、探讨,有不当之处,请读者批评指正。

在讲述《矿产资源法》的内容之前,为使读者对矿法有个全面了解,对于矿法的起草经过在这里向读者作一简要介绍。《矿产资源法》是在1979年9月,在国家经委领导下,由地质部牵头,冶金、煤炭、石油、化工、建材、二机部派人参加,共同组成起草办公室,开始着手矿法的起草工作,起草办公室在广泛搜集研究了国内外有关资料,征求各方

而意见的基础上，于1981年报国务院审定。为使《矿产资源法》（草案）讨论得更深入更广泛更有代表性，国务院办公厅先后征求了省、自治区、直辖市人民政府及国务院有关部门的意见，同时还征求了部分法律专家们的意见后又进行了修改，于1984年10月30日，经国务院常务会议讨论，同意将修改后的《矿产资源法》（草案）提请全国人大常委会审议。1985年六届全国人大常委会第十一次和第十二次会议对《矿产资源法》（草案）进行了认真的讨论，根据讨论提出的问题，为了慎重起见，会后，国务院又组织了有关部门对《矿产资源法》（草案）又一次进行了全面的研究和修改，再次提请全国人大常委会进行审议。历经八个年头，终于在1986年3月19日，经第六届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过，并以中华人民共和国主席令（第三十六号）公布，自1986年10月1日起施行。从起草时间之长，便能够看出《矿产资源法》出台的难度之大，也反映了我们国家现时的国情，搞成一件事情是多么的不容易！

第一章 总 则

《矿产资源法》总则部分，又分九条法律条款，其基本点规定了立法依据、立法的目的、法的管辖范围，规定了矿产资源属于国家所有即全民所有，规定了依法获得探矿权、采矿权，以及有偿开采等制度。

“总则”的含义是什么？从字义上来讲，总则是指总的原则，也是最基本、最重要的原则。总则是法律文件中常用的法律文书形式，国家制定一些重要的法律，根据习惯和内容通常划分为“总则”与“分则”，比如我们国家的《刑法》第一篇为“总则”，第二篇为“分则”，“总则”又是法律文件中为首的部分，通常规定立法宗旨、立法依据、法的管辖范围等法的基本原则。《矿产资源法》是采用分章节、条款的形式写的。

“总则”部分共讲以下几个问题：

第一节 矿产资源

一、基本概念与作用

众所周知，空气、阳光、野生动物、野生植物、水、滩涂和矿藏（即矿产资源）等均属自然资源。可见矿产资源是自然资源的一种，是自然形成的，是大自然赋予人类的宝贵财富。它是人类社会赖以生存和发展的重要物质基础。这里讲的矿产资源，是指包括经过漫长的地质年代，由诸种地质作用形成的，并赋存在地壳之内或者地壳表面的呈固体、液体和气体状态存在的能源，金属、非金属和地下水等矿产的总称。当然，随着科学技术的不断进步和发展，矿产资源的概念也会发生变化，原来被认为不可用的资源，将会变得可以利用，资源的利用面会拓宽，从一定意义上讲，对矿产资源利用程度的高低，是人类社会发展阶段的重要标志之一，人类历史上的石器时代、铜器—铁器时代、蒸气机时代乃至原子—电子计算机时代的相继出现，既标志着人类对大自然改造利用的程度，同时也标志着人类对矿产资源利用的广度和深度的发展。随着工业、农业以及国民经济建设的现代化到来，矿产资源更成为一个社会取得繁荣、国家获得富强的先决条件之一。当今95%的能源原料和80%的工业原料均取自于矿产资源，而这种状况在今后相当长的时期内不可能发生大的变化。

二、资源与储量

矿产资源与矿产储量既有区别又有密切的联系。矿产资源，是在地壳形成，发展极其漫长（经过几十亿年、几亿年或者几千万年几百万年）的诸种地质作用形成的。它是未经过任何的人类劳动客观存在的自然产物。而矿产储量，指的是在矿产资源中查明的那一部分。也就是说指在当前的技术经济条件下，可以开采利用矿产品的矿产资源。在矿产资源中被查明的矿产储量，是经过广大地质工作者辛勤劳动最重要的结晶成果，它也是制定国民经济和社会发展计划，进行矿山设计建设的主要依据。这是二者的区别区。

大家知道，矿产资源同其他自然资源一样，均为自然界的客观存在的物体，只有它被人们开发利用，才能显示出它真实的使用价值，否则只能被视为潜在价值。那么要把矿产资源的潜在价值转变为现实的使用价值，只有通过人们对矿产资源的勘查和开采的生产劳动，使它脱离自然状态，才能实现这种转变。人们开发矿产资源的社会生产活动，主要应从两个方面进行。第一，必须通过地质矿产勘查工作，在自然空间找到并查明可供开发利用的矿产资源（即探明可供利用的矿产储量）；第二，开采经过设计建设的矿山工业储量，使矿产脱离自然状态，转变为可供人们使用的矿产品。勘查和开采的生产活动在矿产资源开发的整个过程中，始终是紧密联系在一起的，二者互为条件，直到开发矿产资源，为全社会提供足够的矿产品的目的。总之，没有资源的客观存在，当然也谈不上开发，而有了资源，不能及时开发出来，仍在那里沉睡，发挥不了它的资源效益、经济效益和社会效益，这就是二者的联系。

三、我国矿产资源现状与特点

研究分析和了解我国矿产资源的现状和基本特点，对学习理解《矿产资源法》条款会有帮助，根据资源特点制定相应的政策措施，进行法律的、经济的和行政的管理，是十分必要的。

（一）资源现状

众所周知，人口、资源、环境已经成为当代全人类生存和发展所面临的重要课题，矿产资源作为自然资源的重要组成部分，是人类生产、生活和社会发展所不可缺少的物质基础。矿产资源的丰富程度及其开发利用状况，是一个国家经济实力和潜力的主要因素和标志。在人类历史发展的过程中，一些矿产资源的开发利用和配置方式，甚至会影响世界经济政治形势。1991年第一季度发生的海湾战争，从根本上说就是一场争夺石油的战争。

我国素称“地大物博，资源丰富”，这是从总体方面来讲的，就矿产资源而论，建国至今40年来，在党和政府的正确指导下，我国矿产资源的勘查与开发工作得到了飞跃发展，目前世界上已知的160多种矿产，我国都已经找到（162种矿产），矿产地约20万个；探明储量的矿产有148种，矿产地约1.6万处。我国矿产资源十分丰富，是世界上矿种比较齐全、潜在价值较高的少数国家之一，有近30个矿种的探明储量居世界前列，有10种矿产（钨、铋、锑、钛、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、铜、汞、钼、钽、锂、煤、菱镁矿、萤石、磷矿、重晶石）居世界第二、三位；有5种矿产（铁、锰、铅、镍、硼）居世界第四、五位。此外，据有关部门对45种矿产探明储量的潜在价值测算，结果为13万亿美元，仅次于苏联（23万亿美元），美国（22万亿美元）列居世界第三位。

现全国已建成国营矿8374个，乡镇集体矿山和个体采矿等已达23万多处；全国从事矿业的人员近两千万人，其中：仅煤矿的从业人员就达700万人，乡镇矿业从业人员有700万人。1990年全国矿石形采总量达50亿吨，矿业总产值近1222.39亿元（甲、乙类矿产合计），1990年原煤产量达10.8亿吨，水泥石灰产量近2.73亿吨，均已居世界首

位，矿产品及其加工的原材料工业在国民经济中占十分重要的地位，其出口贸易额，已占我国出口贸易总额的1/5以上。

矿业是国民经济的基础产业，矿产资源的开发利用直接关系到国民经济各行各业的发展和人民生活。诚我国，有95%的能源、80%的工业原料来自矿产资源的开发利用。矿产资源的开发利用对国民经济的产业结构及生产力布局起着重要的制约作用，建国以来我国新建和扩建了一大批对国民经济发展有重要作用的矿业基地，形成了300多个以采掘业、能源工业、原材料工业和重化工业为主体的新兴城市和一系列工业群体，从而奠定了我国工业化的物质基础和基本框架。

矿产资源的勘查、开发利用与保护，是社会主义现代化建设的重要支柱，因此，加强对矿产资源的勘查、开采利用与保护的监督管理是关系到国民经济发展的重大事情，我们必须十分重视这一工作。

矿产资源管理工作，大体包括三项内容，即资源的勘查、资源的开发利用和资源的有效保护，三者构成资源管理工作的有机整体，不可偏废其中的某一项工作。从某种意义上讲，保护矿产资源应贯穿于整个矿业活动的全过程，尤为重要。马克思在《资本论》中把采掘业作为和加工业、农业、运输业并列的四大产业部门。它们各有自己的特点，矿业作为采掘业是个独立的产业部门，有它自身的特点，就是说人们不能用管理工业、农业、运输业的办法去管理采矿业。矿业在国民经济中是与农业、加工业、运输业并列的一个独立的产业部门，这是由于矿产资源的特点所决定的。管理工作必须反映矿业的特点。

（二）资源特点

为使大家学习加深理解《矿产资源法》的基本内容，我们必须了解我国矿产资源的主要特点，我国矿产资源有下列特点：

1. 总的特点是：储量丰富、分布面广、人均占有量少。我国已探明储量的148个矿种中近30个矿种的探明储量居世界前五位，有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。我国矿产资源分布于大陆上的30个省、自治区、直辖市所管辖的约2000多个县（旗）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。虽然我国资源十分丰富，探明储量的矿种多，但人均占有量低。1989年我国矿石生产总量约为21亿吨（甲类矿产），我国有11亿人口，平均每人占有矿石量约为2吨，仅为世界人均占有矿石量（4吨）的1/2，与美国（人均占有矿石量约20吨）、苏联（人均占有矿石量约15吨）相比，就低得更多，水资源也只有世界人均占有量的1/4。

如果我们只认识我国“地大物博”而不认识矿产资源相对不足的特点，就容易忽视对资源的十分珍惜。合理利用和有效保护，造成巨大的资源浪费，因此，我们不能盲目乐观。

2. 共生矿、伴生矿（组分）多，单一矿床极少。在我国矿产资源的探明储量中，单一矿床极少，绝大部分矿床组分复杂，共生、伴生在一起，形成综合性矿床，例如我国的有色金属矿产，几乎没有单一矿床，绝大部分都是以共生、伴生的形式出现；从全国来看，与主矿体伴生矿产（元素）就有几十种，与钨矿伴生的有铜、铅、锌、锡、钼、铋、稀有分散元素等约20种矿产品（元素）；与铜矿伴生的通常有铁、铜、铅、锌、钴、锡、

金、银、硫等近 30 种矿产（元素）；与铁矿共生伴生的有钨、钼、稀有、稀土矿（元素）、铜、镍、钴、锡等 10 余种；与煤共生的有粘土、铝土、铁矿、黄铁矿等等。这些多种共生、伴生矿产（元素）的形成，为我们综合勘查、综合开发利用提供了有利条件。

3. 地区分布不平衡，是我国矿产资源的第三个特点。在我国矿产资源的探明储量中，表现在地区分布上是很不均衡的，这也是矿产资源的自然规律所形成的，不是人们的意志所能决定的，例如我国的煤矿资源极为丰富，1988 年底保有储量 8700 亿吨，总的趋势是北多南少，西多东少，探明储量的绝大部分分布在我国的中北部（仅山西、内蒙、宁夏、陕西、河南五省保有储量约 5500 亿吨，约占全国总量的 72%）、西部地区，南部东部相对较少。全国石油 50% 储量，天然气 80% 储量，集中分布在中部地区；铁矿探明储量多分布在中国的河北、辽宁、内蒙、云南等四省区，华东、中南、西北较少；铝土矿集中分布华北、西南，其他地区很少；磷矿绝大部分储量分布于西南，其他地区不多，等等。我国工业规划布局必须考虑反映这一特点。

4. 部分重要矿产贫矿多、难选矿多。在我国探明的 148 种矿产储量中，有部分重要矿产贫矿多、难选矿多，富矿、易选矿相对较少。例如铁矿在探明的总储量中（约 500 亿吨），直接入炉的富矿仅占 2-3%；探明的铜总储量中（约 6000 万吨），富矿约占 1/3；在磷矿探明的总储量中，含五氧化二磷大于 35% 的富矿仅 7%，占 93% 储量矿石平均品位为 17% 贫矿，而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，生产耗电量大。总之贫矿多，难选矿多，给选矿、冶炼加工造成复杂性，同时加大了矿产品的成本。贫矿多富矿少，是客观地质条件所决定的，是不以人们的意志为转移的。从实际出发，就应依靠科学技术进步提高选冶水平，充分利用贫矿资源，走人造富矿道路。

5. 矿床规模的多样性又是一大特点。矿产资源的矿床规模大小是客观自然规律形成的，全世界都是如此，我们国家也不例外，一般来讲矿床规模的大小决定了矿山规模的大小，全国经过地质工作探明储量的约有 1.6 万个矿点，其中 95% 以上为中小型矿。据统计，全国共有全民所有制矿山企业约 8300 多个，其中大型矿山约占 5%，中型矿山约占 20%，小型矿山约 75% 个，可见绝大部分属于中小型矿山，另外还有遍布全国数不胜数的乡镇集体、个体采矿点。由于矿床规模多样性特点的出现，为发展我国多种类型的矿业经济提供了条件，也为发展乡镇矿业提供了条件。据此，在矿产勘查、开发方面应当采取以大矿为主体大中小矿并举的方针。

6. 矿产资源的有限性和不可再生性，是区别其他自然资源一大特点。矿产资源的有限性是由它形成的长期性所决定的。大家知道，矿产资源是在极其漫长的地质年代中形成的，一般都要经过千百万年、上亿年的时间，有的甚至经历了几十亿年的时间才能形成。矿产资源不同于野生动物、野生植物和农业资源，这些自然资源捕捞、砍伐、收割后，来年或若干年后还可以再生长，循环周期短，而绝大部分矿产资源一个特点是具有采后不可再生的特性，不可能在短期内形成矿床。一个矿山开采几十年甚至上百年后，闭坑结束了，只能转移到新建的矿山采矿就是这个道理。由于矿产资源的不可再生性、有限性特点，又是国家经济建设的重要支柱和宝贵财富，我们有责任合理开发充分利用它，珍惜和保护矿产资源。

第二节 制定矿产资源法的依据

一、矿产资源的客观存在是制定矿产资源法的重要依据。如果没有丰富的矿产资源，那就谈不上制定矿产资源法

如上所述，我国矿产资源十分丰富。建国以来，我国开展了大规模的矿产资源的勘查和开发，到目前为止，已发现矿产 162 种，近 20 万个矿产地（点）；探明储量的矿产 148 种，矿产地近 1.6 万处；在已探明的矿产资源中，有近 30 种矿产的储量居世界前列，我国是世界上矿产资源总量比较丰富，矿种配套程度较高、矿业比较发达的少数几个国家之一，我国已探明矿产资源的潜在价值，仅次于苏联和美国，居世界第三位；我国的矿产品产值，如果按国际价格计算，也仅次于美苏而位居世界第三。

二、矿业开发——即发展矿业的需要是制定矿产资源法的第二个依据

建国以来，在大规模矿产资源勘查的基础上，我国矿业开发得到了迅速发展，到 1990 年底全国已建成（生产）的国营矿 8300 多处，乡镇集体、个体采矿约 20 余万处，从事各类采矿业的职工约 2000 万人，开采矿石量达 21 亿多吨（甲类矿石），是建国初期的约 50 倍，矿物原料的迅速增长，对增强我国的经济实力起了重要作用，但是又要看到，由于矿业体制弊病的存在，矿产资源勘查工作缺乏统一规划管理，部门之间做了许多不必要的重复工作，综合勘查、综合开采、综合利用还未被充分重视；资源开发利用的采、选、冶过程中回收率不高（全国平均回收率大体在 50% 样子，农民采矿回收率仅 20—30% 或者更低）；放开搞活后由于管理工作没能跟上，宏观指导不力，矿产资源的滥采乱挖现象普遍出现，造成资源的浪费和破坏十分严重，各种矿业纠纷不断出现，矿业关系不顺，影响了资源勘查、开发的速度和经济效益，与实现国家的总任务、总目标的要求很不相适应，因此，迫切需要制定《矿产资源法》进行宏观调控，促进矿业的健康发展。

三、党和国家提出的有关方针、政策，是制定矿产资源法的重要依据

党的十一届三中全会以后，国家工作重点转移到经济建设上来，提出了对外开放对内搞活和建设具有中国特色的社会主义的总方针，提出进行经济体制改革和政治体制改革政策，为贯彻这一总方针，促进矿业迅速发展，党和政府又提出“放开、搞活、管好”加快开发地下资源的总方针。1985 年 9 月，“中共中央关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议”中提出，指导乡镇企业发展的方针是：“积极扶持、合理规划、正确引导、加强管理。”“在一切生产建设中都必须十分注意有效保护和节约使用水资源、土地资源、矿产资源和森林资源……”。党的政策代表了工人阶级的意志，代表了广大人民的利益，因此必须有一个体现党的方针政策，体现工人阶级和人民意志、利益的矿业法规，即“矿产资源法”作为我国矿业的宏观指导。

四、建立健全法制的需要

国家实行改革、开放的方针之后，百业待兴，科学化、制度化、文明化的治国办法提到日程上来了。我国约有 7000 年的采煤历史，4000 多年以前，在黄河流域就出现了采铜

业，从西周至清朝初期近 3000 年的历史时期，虽然统治阶级为维护自己的利益，对个别矿种提出了禁采令和处罚令，但都构成不了像样的法规，至清朝光绪二十四年（1898 年）6 月设立铁路矿务总局，10 月订立“路矿章程”二十二条，可谓我国近代矿业法的开始，后改名为《大清矿务章程》，于光绪三十三年（1907 年）颁布，后因辛亥革命爆发，清政府被推翻，结束我国延续约 2000 多年的封建君主统治，因此，清代“矿务章程”实际上并未得到实施。民国时期，1930 年国民党政府颁布了“矿业法”，于 1932 年做了修改，这部“矿业法”共写了九章一百二十一条，矿业法规定了矿产“均为国有，非依本法取得矿业权不得探矿”，还就矿业权、国营矿业、小矿业、用地、矿税、矿业监督和惩罚制度等都做了具体规定，作为矿业法的附件，在 1932 年，还制订了“矿业法实施细则”，至此，我国的矿业立法工作比以前有了明显进步。

新中国建立以后，党和政府十分重视矿业立法工作，早在 1951 年 4 月 18 日，当时的政务院就颁布了《中华人民共和国矿业暂行条例》，条例规定了“全国矿藏均为国有，如无须公营或划作国家保留区时，准许并鼓励私人经营”等条款，为合理开发与保护矿产资源，国务院于 1965 年 12 月 17 日，批转了地质部提出的《矿产资源保护试行条例》，条例规定了“矿产资源的保护和合理利用，在社会主义建设中有战略意义，是国家一项重要的技术经济政策。”上述两个条例，当时在大抓“阶级斗争为纲”的年代里，尤其在“文化大革命”的十年动乱的年月里，规章制度被破坏了，以上两个条例并未得到认真地贯彻实施，这一时期实际上全国矿业工作处在无法可依的阶段。

党的十一届三中全会以来，随着改革、开放、搞活经济的方针政策贯彻执行，合理开发利用与保护矿产资源的工作提到日程上来了，加快资源开发保障社会主义经济建设成了当务之急，因此，加强矿业法规建设势在必行，当时有关中央领导指出：我们必须一手抓建设和改革，一手抓法制，法制建设必须贯穿于改革的全过程，一方面应当加强立法工作，改善执法活动，保障司法机关依法独立行使职权，提高公民的法律意识；另一方面，法制建设又必须保障建设和改革的秩序，使改革的成果得以巩固。我们各项管理工作，逐步转到由原来行政手段为主转变到以法制手段、经济手段为主的轨道上来，以适应社会主义商品经济发展的需要。矿业也不例外，更要加强立法工作。党的十一届三中全会以来的十年里，全国人大及其常委会和国务院共制定颁布了 600 多个法律、行政法规，其中属于经济法规的约占 70% 以上，矿产资源法属于经济法范畴，是在建立健全法制形势下诞生的。

五、法律依据

制定矿产资源法，除上述四条依据外，还有它的法律依据。我国根本大法——《中华人民共和国宪法》第九条规定：“矿藏、水流、森林、山岭、草原、荒地、滩涂等自然资源，都属国家所有，即全民所有；由法律规定属于集体所有的森林和山岭、草原、荒地、滩涂除外。”“国家保障自然资源的合理利用，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。”《宪法》这些规定是制定矿产资源法最重要的法律依据。宪法是国家的根本大法，是国家的总章程。宪法在国家整个法律体系中具有最大的权威性和最高的法律效力，是其他一切法律的立法依据。宪法与矿产资源法的关系是根本法与普通法（即母法与

子法)的关系,宪法是矿法的基础和依据,矿法负有遵守和贯彻执行宪法的使命,二者关系密不可分。

第三节 制定《矿产资源法》的目的及其任务

一、任务是为了发展矿业,目的是保障社会需要

在《矿产资源法》的第一条中有明确的规定,它提出:“为了发展矿业,加强矿产资源的勘查、开发利用和保护工作,保障社会主义现代化建设的当前和长远的需要。”这就是制定矿产资源法的目的、宗旨和基本指导思想。

矿产资源法的基本任务,从法律学的角度可以归纳为下列内容:依法律手段,调整人们在勘查、开发利用和保护矿产资源过程中所发生的各种社会关系的法律规范的总称。矿产资源法所调整的社会关系,主要表现在矿产资源管理——矿产勘查、资源的开发利用与保护过程中,国家机关、企事业单位和其他社会经济组织之间以及它们和公民之间所发生的各种社会关系。国家利用法律武器去调整、理顺全民所有制矿山企业,乡镇集体矿山企业和个体采矿者之间的以及其他形式矿山企业之间的关系,使它们各得其所、相互促进、健康发展,以振兴我国矿业。

二、几个基本概念

(一) 矿业

矿业这个词的含义,在国外有关国家的矿业法中及我国台湾省当局1978年公布的矿业法中规定:“探矿、采矿及其辅助选矿、炼矿事业为矿业”,而我们所指的矿业大体包括四方面的内容:一是矿产资源的勘查工作(探矿),二是资源的开发利用工作(采、选矿及冶炼加工业);三是对矿产资源的保护工作(保矿);四是以矿产资源为劳动对象的地质勘查部门、产业部门及为这些部门服务的科研、设计、教学部门以及对他们进行经济管理和行政管理部门,也可以包括在矿业范围之内。我们所讲的矿业范围较广,或称大矿业。

(二) 发展矿业

是《矿产资源法》第一条提出的任务,国家提出发展矿业,是采取积极的态度

我国已探明了148种矿产储量,是世界上几个矿产资源丰富、矿种比较齐全的少数国家之一,属于资源大国,为什么还要提出发展矿业的方针?这是由于:

1. 矿产资源人均占有量低于世界平均水平更低于发达国家的水平。建国40年来,我们虽然探明了大量储量,资源总量及矿石产量均列居世界第三位,但由于我国是人口居世界之首的人口大国,表现在资源人均占有量方面明显低于世界平均水平。我国人均占有资源总量是美国的1/10,苏联的1/8,人均占有的矿石产量是世界平均水平(4吨)的不到1/2,美国的1/13,苏联的1/10。

2. 资源的可利用性不理想。表现在一些主要矿种探明的储量可利用性不理想,由于综合开发条件所致,目前我国铁矿可用的储量约占一半;铜矿可利用60%,一半多一点;贫矿多富矿少(全国铁矿探明储量中富矿约占2—3%,铜矿富矿约占1/3),象巴

西、澳大利亚、苏联拥有的大型富铁矿，智利、赞比亚、扎伊尔拥有的大型富铜矿，目前在我国尚未发现；有些大中型矿床分布在边远山区国家近期内难以开发利用；国家急缺的钾盐、铬矿、大片云母等资源，迄今还没有大的突破。由于贫矿多富矿少，无疑会加大选矿工作量，延长矿山建设周期。由于矿山建设满足不了国民经济发展需求，不得不花大量外汇换取我国必须的重要矿物原料，例如“六五”期间，国家进口钢材约 5000 万吨，进口有色金属约 300 万吨，进口化肥约 6700 万吨，是世界上最大的化肥进口国之一，矿物原料进口的局面短时期内难以扭转，因此，今后矿产资源勘查工作的任务还相当繁重。

3. 资源的综合利用水平低，浪费资源的现象还普遍存在。资源的利用水平低表现在两个方面，一是全国国营矿山企业的矿产品总回收率低（含采、选、冶），大约在 50—60% 样子，乡镇矿业回收率约 20—30%，总的情况是利用一半损失一半；二是共生、伴生组分回收不理想，目前，我国有色金属冶炼企业回收伴生组分高达 18 种，综合利用率为 21—68%，而苏联 1980 年就已回收的 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的是通过综合利用取得的，相比之下我们的差距较大，但综合回收资源的潜力也大。

（三）资源保护

加强矿产资源的保护，是国家的一项重要矿业政策，它是针对破坏和浪费资源提出来的，具有战略意义。资源的保护工作早在 20 年前即 1965 年底，国家制定的“矿产资源保护条例”中就提出来了。在 20 多年里，由于重开发轻保护、重开源轻节流，实际上矿产资源的保护工作只限于理论，并未付诸实施，因此，资源的综合回收率低，浪费现象仍然存在。另外，矿产资源有别于其他动、植物资源的一个显著特点，是采后不可再生，采一点少一点，它只能提供人们一次性的使用，不象一般的动、植物资源那样一次用完之后，还可以等待再次生长出来再次利用。矿产资源又是社会主义经济建设的一个重要支柱和宝贵财富，为充分合理的利用有限的矿产资源，必须在开发利用的全过程中，珍惜爱护它，既要为我们这一代人利用着想，更要为我们的子孙后代更好地利用资源的长远利益着想。由于不少人对这个道理很不理解，误认为矿产资源可以取之不尽、用之不竭、任意采挖，破坏和浪费它。针对这一状况，在矿产资源法中提出加强对矿产资源的保护。这里所讲的保护，不是把可利用的资源封存起来消极保护，而要使矿产资源得到最充分合理的利用，反对将可采、选、炼出来的宝贵资源随意丢掉，因此，必须坚持开发与保护、开源与节流并行不悖的原则，使我国矿产资源更好地发挥其资源效益、经济效益和社会效益。

（四）保障社会需要

保障社会主义现代化建设的当前和长远的需要，这是发展矿业的目的。为达到这一目的，国家必须提出加强矿产资源的勘查开发利用与保护工作，用法律的形式固定下来，必须这样作，可以说带有强制性的条款，对保障社会主义的当前建设需要容易理解，而对保障长远建设需要常被人们忽视。大家知道，矿产资源从勘查、设计，矿山建设投产周期相当长，一般资源勘查工作要提前 3—5 年，乃至 10 年为矿山建设做资源准备，就是说我们现在进行的资源勘查工作，相当一部分成果并非是当年矿山建设所用，而是为以后的 5

年、10 年甚至更长的矿山建设作准备，如果不从近期、长远统盘考虑，在整个生产过程中，把能够利用的资源浪费了，一方面要用新的资源拿来满足当前需要，这样做的结果是本来可以留给以后建设利用的资源提前消耗掉了，影响矿山长远建设利用的需要；另一方面又缩短了矿山的生产年限，从而增加当前矿产品的紧张状态，势必增加国家对新建矿山（井）的投资额，影响当前的建设。

第四节 矿产资源法的管辖范围

《矿产资源法》第二条规定：“在中华人民共和国领域及管辖海域勘查、开采矿产资源，必须遵守本法”。这里指的有效范围，包括我国的全国领域和所管辖的海域，也包括领域、管辖海域的所有的矿产资源，即指的空间范围和矿种两大方面。

一、空间范围：包括领域、管辖海域

国家领域，通常指领土，它是由陆地（领域）、水域（领水，包括内海和领海）、空中（领空）和地下（领陆和领水的底下）四个部分构成。

领海，通常是指基线以外，领海线以内的海域（包括上空、海床、海底三部分）。国际海洋公约规定，每个国家都有权规定本国领海的宽度，最多不能超过 12 海涅（按 1 海涅等于 1.852 公里计算，12 海涅等于 22.22 公里）我国于 1958 年 5 月 4 日，关于领海声明中宣布，采用直线基线法划定我国的领海宽度为 12 海涅。

管辖海域，通常是指沿海的主权国家，按照国际公约所规定原则划定的领海以外，即邻接领海的“专属经济域”或称“大陆架”。国家在专属经济区内享有经济方面的管辖主权，包括三个内容即：1.对该区域的海底，底土和上覆水域的自然资源的勘查、开发、保护和管理；2.对风力、海水和海域生产能源的利用；3.人工设施的建设、科学研究和海洋环境的保护等。国家在行使这些权力时，必须遵循不违背国际公约的有关规定及不侵占其他国家权力的原则。专属经济区的宽度，从测算领海宽度的基线算起，不得超过 200 海涅（约 370.4 公里），我国尚未正式宣布自己的专属经济区。

大陆架，是指从海岸低潮线平缓的向前延伸，直到坡度显著增大的转折处的海床，称为大陆架。国际海洋法规定，大陆架的宽度不到 200 海涅的，则可以扩大到 200 海涅，但最大宽度不得超过 350 海涅（648.2 公里）。

二、管辖的矿产范围

这里所指的矿产，包括：凡是呈气态、液态和固态状态形成出现的全部矿产资源，都属于矿产资源法的管辖范围。在国外许多国家的矿业法中都列出了该法所管辖的具体的矿产名称，我国的台湾省当局，在 1978 年制订颁布的矿业法中，具体列出了 60 多种矿产，在我国的大陆及管辖的海域内，经过 40 年地质勘查工作，发现并找到了 160 多种矿产，其中有探明储量的矿产达 148 种，在矿产资源法中并没有一一具体列出矿种，可以留待国务院在制定《矿产资源法》实施细则时再加以明确。之所以这样处理，考虑两方面的因素。一是我国属于资源大国，各地区经济技术、文化发展水平不均衡，情况差异很大，很难考虑周全，不能搞一刀切；二是有用矿产资源的概念，也是随科学技术的进步在发生变